

Trilaterales Gas-Solidaritätsabkommen zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz

Ein Beispiel für die Aktivierung des unionsrechtlichen Solidaritätsprinzips

Dieser Beitrag widmet sich dem trilateralen Gas-Solidaritätsabkommen, das am 19. März 2024 von Deutschland, Italien und der Schweiz unterzeichnet wurde. Das Gas-Solidaritätsabkommen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit in Notfällen aktiviert den primärrechtlichen Grundsatz der Energiesolidarität in der EU gemäss Art. 194 Abs. 1 AEUV, der im unionsrechtlichen Sekundärrecht in Art. 13 der EU-Verordnung 2017/1938 für den Gasbereich konkretisiert wurde. Im Fokus steht dabei die Tatsache, dass es sich beim Solidaritätsabkommen zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz um das erste trilaterale Gas-Solidaritätsabkommen handelt und um das erste Abkommen, das mit der Schweiz einen Drittstaat als Vertragspartei hat.

I. Einleitung	168
II. Aktivierung des unionsrechtlichen Grundsatzes der Energiesolidarität	168
III. Von bilateralen zu trilateralen Solidaritätsabkommen	170
IV. Solidaritätsabkommen mit einem Drittstaat	171
V. Innerstaatliche Umsetzung in der Schweiz	172
VI. Fazit	173

Zitiervorschlag:

CARL JAUSLIN, Trilaterales Gas-Solidaritätsabkommen zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz, *sui generis* 2024, S. 167

Carl Jauslin, MLaw, BA, Jurist beim Bundesamt für Justiz in Bern und Doktorand bei Prof. Bijan Fateh-Moghadam an der Juristischen Fakultät der Universität Basel, Schindler Junior Scholar 2023/2024 am Institut für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht der Universität Zürich (carl.jauslin@unibas.ch). Der Autor forscht im Rahmen des Doktoratsprogramms «Recht im Wandel» der Universität Basel zur Solidarität als Rechtsprinzip. Die hier vertretene Auffassung reflektiert die persönliche Meinung des Autors und bindet das Bundesamt für Justiz in keiner Weise. Der Autor dankt dem Forschungsdekanat der Juristischen Fakultät der Universität Basel von Prof. Ulrich G. Schroeter für die Einladung zur Schreibretraite vom 4.-7. April 2024 in Mariastein, an der dieser Beitrag verfasst wurde sowie dem Europäischen Hochschulinstitut in Florenz, wo diese Gedanken während dem Sommerkurs zum EU-Recht vom 17.-28. Juni 2024 reifen und weiterentwickelt werden konnten.

DOI: <https://doi.org/10.21257/sg.262>

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

I. Einleitung

- 1 Die Energiekrise, die im Jahre 2022 im Nachgang an den Kriegsbeginn in der Ukraine ausgelöst wurde, hat auch in der Schweiz grundlegende Herausforderungen und Verwundbarkeiten aufgezeigt. Als Drittstaat ohne Energieabkommen mit der EU kann die Schweiz ohne besondere völkerrechtliche Verträge nicht von den Solidaritätsmechanismen im EU-Recht profitieren und ist im Krisenfall grundsätzlich auf sich alleine gestellt.¹ Mit dem trilateralen Solidaritätsabkommen hat die Schweiz auf diesen Umstand reagiert, indem sie die Landesversorgung im Gasbereich zunehmend kooperativ absichert.²
- 2 Am 19. März 2024 haben Deutschland, Italien und die Schweiz ein Gas-Solidaritätsabkommen unterzeichnet.³ In diesem Abkommen verpflichten sich die drei Länder, sich im Notfall mit Gaslieferungen für die Versorgung der geschützten Kundinnen und Kunden zu unterstützen. In einer Mangellage eröffnet das Abkommen die Möglichkeit, mittels wechselseitiger Solidarität zwischen den Vertragsparteien weiterhin Gas zum Heizen der Haushalte oder für den Betrieb von grundlegenden Diensten bereitzustellen.⁴ Mit derartigen Solidaritätsabkommen, die sich auf das EU-Recht stützen, wird der allgemeine unionsrechtliche Grundsatz der Energiesolidarität gemäss Art. 194 AEUV⁵ konkretisiert und aktiviert. Bemerkenswert am vorliegenden Solidaritätsabkommen ist, dass es sich hierbei nicht um ein bilaterales, sondern um ein tri-

1 CARL JAUSLIN, Der Grundsatz der Energiesolidarität im EU-Recht und seine Folgen für die Schweiz, ex/ante 2/2023, S. 37 ff.

2 Vgl. Motion Romano (22.4001) «Ein Gas-Solidaritätsabkommen mit Italien» vom 26. September 2022; Frage Wasserfallen (22.7436) «Solidaritätsabkommen betreffend Energieversorgung mit Deutschland» vom 1. Juni 2022; Dringliche Interpellation FDP-Liberale Fraktion (22.3903) «Energieversorgung. Licht ins Dunkel bringen!» vom 12. September 2022; Interpellation Nordmann (22.3496) «Welche Vorbereitungen werden für mögliche Schwierigkeiten bei der Versorgung mit Gas und Erdölprodukten im nächsten Winter getroffen?» vom 11. Mai 2022; Swissinfo vom 17. Januar 2023 (Gas-Solidaritätsabkommen mit Deutschland nicht ohne Italien).

3 Übereinkommen über Solidaritätsmassnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung zwischen der Schweiz, Deutschland und Italien vom 19. März 2024; Pressemitteilung des Deutschen Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz vom 13. März 2024 (Bundeskabinett stimmt Abkommen über solidarische Gaslieferungen zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz zu); Pressemitteilung des italienischen Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica vom 19. März 2024 (Gas: firmato a Berlino accordo di solidarietà tra Italia e Germania | Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica); Medienmitteilung des Bundesrates vom 19. März 2024 (Bundesrat Röstli unterschreibt Gas-Solidaritätsabkommen mit Deutschland und Italien); Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. März 2024 (Bundesrat will Gas-Solidaritätsabkommen mit Deutschland und Italien unterzeichnen).

4 Erläuternder Bericht zu den Vernehmlassungsvorlagen vom 15. Mai 2024 zum Abkommen über Solidaritätsmassnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung zwischen der Schweiz, Deutschland und Italien vom 19. März 2024, S. 26.

5 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der konsolidierten Fassung vom 9. Mai 2008 (AEUV; ABl. EG Nr. C115).

laterales Abkommen handelt und dass mit der Schweiz eine der Vertragsparteien ein Drittstaat ist.

Dieser Beitrag zeigt in einem ersten Schritt, wie internationale Solidaritätsabkommen im Gasbereich den Grundsatz der Energiesolidarität im EU-Recht konkretisieren und aktivieren (Ziffer II.), um in einem zweiten Schritt die spezifischen Eigenheiten des vorliegenden Solidaritätsabkommens zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz zu untersuchen (Ziffer III. und IV.). Der Fokus liegt dabei auf der trilateralen Natur des Abkommens und dem Einbezug der Schweiz als Drittstaat. Schliesslich wird in einem dritten Schritt darauf eingegangen, wie dieses trilaterale Solidaritätsabkommen in der Schweiz umgesetzt wird und zur Verbesserung der Gasversorgung beiträgt (Ziffer V.).

II. Aktivierung des unionsrechtlichen Grundsatzes der Energiesolidarität

Der unionsrechtliche Grundsatz der Energiesolidarität in Art. 194 Abs. 1 AEUV konkretisiert den allgemeinen Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) bezeichnet die Solidarität als einen der tragenden Grundsätze des Unionsrechts («one of the fundamental principles of EU law»).⁶ Mehrere Bestimmungen der Verträge nehmen auf den Grundsatz der Solidarität Bezug, so insbesondere die Präambel, Art. 2 EUV⁷, Art. 3 Abs. 3 Unterabsatz 3 EUV, Art. 21 Abs. 1 EUV, Art. 24 Abs. 2 und 3 EUV, Art. 67 Abs. 2 AEUV, Art. 122 Abs. 1 AEUV, Art. 222 AEUV. Hieraus folgt der Europäische Gerichtshof, dass die Solidarität «dem gesamten Rechtssystem der Union zugrunde liegt».⁸

Die Solidarität ist damit nicht nur ein Wert gemäss Art. 2 EUV und Ziel gemäss Art. 3 Abs. 3 Unterabsatz 3 EUV, sondern ein Grundsatz der EU, der für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung massgebend war und den sie gemäss Art. 21 EUV auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will. Unklar bleiben jedoch die Rechtsnatur und der genaue Gehalt des Solidaritätsprinzips. So ist es höchst fraglich, inwiefern das Solidaritätsprinzip als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts gemäss

6 Urteil des EuGH C-848/19 vom 15. Juli 2021 (Deutschland gegen Polen), Ziff. 38 ff.; Urteil des EuGH C-156/21 vom 16. Februar 2022 (Ungarn gegen das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union), Ziff. 129.

7 Vertrag über die Europäische Union in der konsolidierten Fassung vom 7. Juni 2016 (EUV; ABl. EG Nr. C202).

8 Urteil des EuGH C-848/19 vom 15. Juli 2021 (Deutschland gegen Polen), Ziff. 41 mit Verweis auf die Urteile des EuGH 39/72 vom 7. Februar 1973 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italien), Ziff. 25 und 128/78 vom 7. Februar 1979 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Vereinigtes Königreich Grossbritannien und Nordirland), Ziff. 12.

Art. 6 Abs. 3 EUV qualifiziert werden kann.⁹ Klar ist jedoch, dass dem Solidaritätsprinzip als Strukturprinzip ein grosses normatives Entfaltungspotential zukommt.¹⁰

6 Art. 194 Abs. 1 AEUV sieht vor, dass die Energiepolitik der Union im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten folgende Ziele verfolgt: Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts (lit. a), Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit (lit. b), Förderung der Energieeffizienz und Entwicklung erneuerbarer Energiequellen (lit. c) sowie Förderung der Interkonnexion der Energienetze (lit. d). Der rechtliche Grundsatz der Energiesolidarität hat insbesondere als kooperatives Instrument zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit praktische Bedeutung.¹¹ Die Europäische Kommission hält in ihrer Empfehlung zur Anwendung des Solidaritätsmechanismus fest, dass «die Verordnung die Solidarität von der Ebene eines *national* angewandten Prinzips auf die Ebene eines *EU-weiten* Sicherheitsnetzes für die am stärksten gefährdeten Verbrauchergruppen» anhebt.¹² Nationale Solidarität wird damit durch europäische Solidarität ergänzt.

7 Der unionsrechtliche Grundsatz der Energiesolidarität hat folgende Funktionen: Erstens ist er Ausdruck des Binnenmarktes (*internal market approach*), zweitens beschreibt er die Risikoverteilung zwischen Mitgliedstaaten (*risk-sharing*) und drittens stellt er ein Mittel zum Schutz der von einer Krise am stärksten betroffenen Menschen und Gemeinschaften dar (*protecting the most affected citizens and communities*).¹³ Solidaritätsabkommen im Gasbereich erfüllen dabei alle drei Funktionen: *Erstens* stärken Solidaritätsabkommen den Energiebinnenmarkt. Dies kommt im Abkommen unter anderem durch den expliziten Verweis auf die Umsetzung der gemeinsamen Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt zum Ausdruck, die im Dritten Energiepaket insbesondere Verpflichtungen zur Transparenz und Nichtdiskriminierung vorsehen. *Zweitens* haben Solidaritätsabkommen die Gewährleistung der sicheren Gasversorgung zum Ziel (Art. 1). Die Zusammenarbeit im Gasbereich soll damit die Risiken

für die Energieversorgung für jedes einzelne Land mindern. *Drittens* sollen Solidaritätsabkommen besonders verletzbare Personengruppen, sog. geschützte Kundinnen und Kunden, vor negativen Auswirkungen bewahren. Sie schützen folglich jene Bevölkerungsgruppen, die von einer mangelhaften Gasversorgung am stärksten betroffen sind. Kurzum: Solidaritätsabkommen im Gasbereich bekräftigen die wirtschaftliche Interdependenz zwischen den Staaten und fördern damit den Binnenmarkt. Gleichzeitig aktivieren sie eine doppelte Hilfeleistungspflicht: Die zwischenstaatliche Pflicht zur Zusammenarbeit (horizontale Ebene) zur Unterstützung der von der Solidarität geschützten Kundinnen und Kunden (vertikale Ebene).

Dass dem Grundsatz der Energiesolidarität gemäss Art. 194 Abs. 1 AEUV auch eigenständige praktische Bedeutung zukommt, wurde bereits in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes im Fall OPAL¹⁴ deutlich. Der EuGH hatte in diesem aufsehenerregenden Fall klargestellt, dass die Bedeutung des unionsrechtlichen Grundsatzes der Energiesolidarität über die blosser Auslegung des Sekundärrechts hinausgeht und eigenständige Rechte und Pflichten für die Union wie auch für die Mitgliedstaaten beinhaltet.¹⁵ Es ist jedoch unklar, inwiefern der Grundsatz der Energiesolidarität nicht nur die Berücksichtigung von Interessen anderer Mitgliedstaaten im Rahmen von Folgenabschätzungen verlangt (*due regard*-Verpflichtung), sondern unmittelbar ohne sekundärrechtlichen Umsetzungsakt oder Vereinbarung zur wechselseitigen Hilfe verpflichten kann. Konkret geht es darum, ob der Solidaritätsgrundsatz über die Erfüllung von negativen Unterlassungspflichten und die Einhaltung unionsrechtlicher Vorschriften hinaus zusätzlich auch eigenständige positive Handlungspflichten begründen kann.

Die Frage, inwiefern unmittelbar aus dem Grundsatz der Energiesolidarität wechselseitige Hilfeleistungspflichten begründet werden können, entschärft sich durch die Konkretisierung der Energiesolidarität im Sekundärrecht und der Aktivierung der sekundärrechtlichen Verpflichtungen durch den Abschluss von Solidaritätsabkommen. Solidaritätsabkommen im Gasbereich – wie das Abkommen zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz – stützen sich dabei auf Art. 13 Absatz 10 Satz 2 der EU-Verordnung 2017/1938 über die Sicherheit der Gasversorgung¹⁶. Im Kern dieser Solidaritätsabkommen steht die wechselseitige Solidarität: Ist die Versorgung von durch Solidarität geschützten Kunden in der Schweiz nicht länger sichergestellt, so hat die Schweiz gemäss Art. 9 des

9 MARCUS KLAMERT, Was sind Strukturprinzipien des Unionsrechts?, in: Folz et al. (Hrsg.), Was die Union in ihrem Innersten zusammenhält, EuR Europarecht, Beiheft 1/2024, Baden-Baden 2024, S. 9 ff.

10 ANDREAS TH. MÜLLER, Einer für Alle, Alle für Einen – Solidarität im Unionsrecht zwischen Strukturprinzip und Sonntagsrede, in: Folz et al. (Hrsg.), Was die Union in ihrem Innersten zusammenhält, EuR Europarecht, Beiheft 1/2024, Baden-Baden 2024, S. 44.

11 JAUSLIN (Fn. 1), S. 45.

12 Empfehlung (EU) 2018/177 der Kommission vom 2. Februar 2018 zu den in die technischen, rechtlichen und finanziellen Regelungen zwischen den Mitgliedstaaten für die Anwendung des Solidaritätsmechanismus gemäss Artikel 13 der Verordnung (EU) 2017/1938 des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung aufzunehmenden Elementen (zit. Empfehlung der Kommission).

13 KAISA HUHTA / LEONIE REINS, Solidarity in European Union Law and its Application in the Energy Sector, International & Comparative Law Quarterly 2023, S. 785.

14 Urteil des EuGH C-848/19 vom 15. Juli 2021 (Deutschland gegen Polen).

15 Urteil des EuGH C-848/19 vom 15. Juli 2021 (Deutschland gegen Polen).

16 EU-Verordnung 2017/1938 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2017 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 994/2010 (zit. EU-Verordnung 2017/1938).

Abkommens das Recht, sowohl Deutschland als auch Italien ein Solidaritätsersuchen zu unterbreiten. Im umgekehrten Fall, wo die Versorgung von durch Solidarität geschützten Kunden in Deutschland oder Italien nicht länger sichergestellt ist, haben sowohl Deutschland als auch Italien ebenfalls das Recht, der Schweiz ein Solidaritätsersuchen zu unterbreiten. Das trilaterale Abkommen regelt sowohl freiwillige, d.h. marktbasierende wie auch verpflichtende, d.h. nicht marktbasierende Solidaritätsmassnahmen mit dem Ziel, geschützte Kundinnen und Kunden gemäss Art. 2 Abs. 6 der EU-Verordnung 2017/1938 mit Gas zu versorgen. Darunter fallen Haushaltskunden, die an ein Erdgasverteilnetz angeschlossen sind, wie beispielsweise Fernwärmanlagen, Krankenhäuser und grundlegende Einrichtungen gesundheitlicher und sozialer Art. Solidaritätsersuchen eines Vertragsstaates an die anderen Vertragsstaaten haben im Wesentlichen eine Privilegierung von durch Solidarität geschützten Kunden gegenüber nicht von Solidarität geschützten Kunden zur Folge. Die um Solidarität ersuchten Vertragsparteien sind nämlich grundsätzlich verpflichtet, die Gasversorgung ihrer nicht geschützten Kundinnen und Kunden zu senken oder zu unterbrechen, bis der Bedarf der geschützten Kundinnen und Kunden des ersuchenden Staats gedeckt ist.¹⁷

- 10 Gemäss der EU-Kommission wird mit der EU-Verordnung 2017/1938 «das politische Konzept der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten in der Energiepolitik der EU zum ersten Mal in die Realität umgesetzt».¹⁸ Gas-Solidaritätsabkommen wie dasjenige zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz aktivieren damit das unionsrechtliche Solidaritätsprinzip im Energiebereich gemäss Art. 194 Abs. 1 AEUV.

III. Von bilateralen zu trilateralen Solidaritätsabkommen

- 11 EU-Mitgliedsstaaten sind gemäss Art. 13 Abs. 10 der EU-Verordnung 2017/1938 verpflichtet, Solidaritätsvereinbarungen abzuschliessen, welche die technischen, rechtlichen und finanziellen Einzelheiten regeln. Die Kommission kritisiert in ihrem Bericht zur Überprüfung der Anwendung der EU-Verordnung 2017/1938 vom 5. Oktober 2023, dass die Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung nicht nachkommen, solche Solidaritätsabkommen abzuschliessen.¹⁹ So bestehen gemäss aktuellem Stand – abgesehen vom jüngst abgeschlossenen trilateralen Abkommen zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz – erst

gerade acht von möglichen 40 Solidaritätsabkommen.²⁰ Vor diesem Hintergrund hatte die Kommission bereits im Mai 2020 aufgrund der Nichteinhaltung der Verpflichtung zum Abschluss von Solidaritätsabkommen an 25 Mitgliedsstaaten ein Aufforderungsschreiben gerichtet.²¹

In der Energiekrise von 2022 verabschiedeten die EU-Ministerinnen und Minister am 19. Dezember 2022 gestützt auf Art. 122 Abs. 1 AEUV die EU-Solidaritätsverordnung 2022/2576²², in der Standardsolidaritätsvorschriften für den Fall festgelegt werden, dass keine bilateralen Vereinbarungen gemäss Art. 13 Abs. 10 der EU-Verordnung 2017/1938 vorliegen. Im Fall von gravierenden Schwierigkeiten in der Versorgung mit bestimmten Waren, vor allem im Energiebereich, gibt Art. 122 Abs. 1 AEUV dem Rat die Kompetenz, auf Vorschlag der Kommission im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten über die der Wirtschaftslage angemessenen Massnahmen zu beschliessen. Die auf Art. 122 AEUV gestützte Verordnung ist befristet und Ende 2023 ausgelaufen, und wurde mit der EU-Verordnung 2023/2919²³ wiederum um ein Jahr bis Ende 2024 verlängert. Mit der Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung wird auf den Umstand reagiert, dass der Abschluss von Solidaritätsabkommen nur sehr langsam vorankommt. Die auf Art. 122 AEUV gestützte EU-Solidaritätsverordnung 2022/2576 dient damit als temporäre, subsidiäre Auffangregelung. Die EU will damit verhindern, dass Solidaritätslücken entstehen, weil sich die EU-Mitgliedsstaaten nicht auf die technischen, rechtlichen und finanziellen Einzelheiten einigen können oder der politische Wille zur Aktivierung der Solidarität im Einzelnen teilweise noch fehlt.

Auffällig ist, dass es sich bei den acht anderen bereits abgeschlossenen Solidaritätsabkommen zwischen Deutschland und Dänemark (14. Dezember 2020), Deutschland und Österreich (2. Dezember 2021), Estland und Lettland (4. Januar 2022), Litauen und Lettland (10. März 2022), Italien und Slowenien (22. April 2022), Finnland und Estland (25. April 2022), Dänemark und Schweden (8. Mai 2023) sowie Slowenien und Kroatien (14. Juli 2023) um *bilaterale* Abkommen handelt. Das Abkommen zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz ist damit das erste *trilaterale* Solidaritätsabkommen.

17 Erläuternder Bericht (Fn. 4), S. 7.

18 Empfehlung der Kommission (Fn. 12), Ziff. III.

19 Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Überprüfung der Anwendung der Verordnung (EU) 2017/1938 vom 5. Oktober 2023 (zit. Bericht der Kommission).

20 Bericht der Kommission (Fn. 19).

21 Bericht der Kommission (Fn. 19).

22 EU-Verordnung 2022/2576 des Rates vom 19. Dezember 2022 über mehr Solidarität durch eine bessere Koordinierung der Gasbeschaffung, zuverlässige Preis-Referenzwerte und den grenzüberschreitenden Austausch von Gas, S. 1 (zit. EU-Solidaritätsverordnung 2022/2576).

23 EU-Verordnung 2023/2919 des Rates vom 21. Dezember 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/2576 hinsichtlich der Verlängerung ihrer Geltungsdauer (zit. EU-Verordnung 2023/2919).

14 So stellen sich in diesem Dreiecksverhältnis neue Fragen, insbesondere hinsichtlich Prioritätenregeln für Notlagen, die geschützte Kundinnen und Kunden in mehreren der drei Länder betreffen. Art. 7 des Abkommens hält fest, dass die durch Solidarität geschützten Kunden in der Schweiz den deutschen und italienischen durch Solidarität geschützten Kunden gleichgestellt werden. Art. 5 des Abkommens stellt in diesem Sinne klar, dass ein Solidaritätsangebot zwischen Deutschland und Italien die Versorgung von durch Solidarität geschützten Kunden in der Schweiz nicht beeinträchtigen darf. Für den Fall, dass ein Solidaritätsangebot zwischen Deutschland und Italien die Versorgungssicherheit von durch Solidarität geschützten Kunden in der Schweiz gefährdet, so sieht Art. 8 des Abkommens vor, dass sich die zuständigen Behörden der Vertragsparteien auf Ersuchen der schweizerischen zuständigen Behörde innerhalb kürzester Zeit treffen, um Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung von durch Solidarität geschützten Kunden in der Schweiz zu ergreifen. Das Abkommen statuiert damit die Gleichwertigkeit der durch Solidarität geschützten Kunden in den drei Vertragsstaaten und verfolgt einen prozeduralen Ansatz für den Fall, dass Solidaritätsersuchen zwischen Deutschland und Italien die von der Solidarität geschützten Kunden in der Schweiz gefährdet. Dies ist notwendig, um sicherzustellen, dass die bilaterale Solidarität die trilaterale Solidarität nicht kompromittiert. Trilaterale Gas-Solidaritätsabkommen sind daher im Vergleich zu bilateralen Solidaritätsabkommen nicht nur quantitativ, sondern insbesondere qualitativ verschieden.

IV. Solidaritätsabkommen mit einem Drittstaat

15 Das Solidaritätsabkommen zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz ist nicht nur das erste trilaterale Abkommen, sondern auch das erste Abkommen, das mit einem Drittstaat (Nicht-EU-Mitgliedstaat) abgeschlossen wurde. Konkret handelt es sich um ein deutsch-italienisches Abkommen über solidarische Unterstützung im Falle einer Gasversorgungskrise und um ein trilaterales Abkommen, in dem die Schweiz in die Regelungen des bilateralen Abkommens einbezogen wird. Die Kernelemente des bilateralen Abkommens zwischen Deutschland und Italien, das auf EU-Recht beruht, gelten aufgrund des trilateralen Abkommens analog auch für Solidaritätsmassnahmen mit der Schweiz.²⁴ Die Rolle der Schweiz als gastransitierender Drittstaat ist jedoch mit anderen Drittstaaten, die keine Transitländer sind, nicht vergleichbar. Die EU-Verordnung 2017/1938 über die sichere Gasversorgung verpflichtet nämlich die Mitgliedstaaten, Solidaritätsmassnahmen auch dann einzusetzen, wenn ein Mitgliedstaat

²⁴ Erläuternder Bericht (Fn. 4).

mit einem anderen Mitgliedstaat über ein Drittland verbunden ist, sofern der Durchfluss durch dieses Drittland nicht eingeschränkt ist.²⁵ Durch den Einbezug der Schweiz in das bereits abgeschlossene Gas-Solidaritätsabkommen zwischen Deutschland und Italien ist der Transit gewährleistet (vgl. Art. 1 des Abkommens). Der deutsche Wirtschafts- und Klimaschutzminister Habeck betonte sodann, dass dieses trilaterale Solidaritätsabkommen ein «wichtiges Signal der politischen Geschlossenheit über die Mitgliedstaaten der Europäischen Union hinaus» darstelle. Die Europäische Politische Gemeinschaft, die am 6. Oktober 2022 in Prag gegründet wurde, verfolgt ebenfalls den Ansatz, in strategisch wichtigen Sektoren wie beispielsweise im Energiebereich eine Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnerstaaten über die EU-Grenzen hinaus anzustreben. Solidarität wird damit nicht nur als Prinzip *innerhalb* der EU, sondern auch in ihren *Aussenbeziehungen* mit Drittstaaten aktiviert (vgl. Art. 21 EUV), sofern dies mit den Interessen und den Werten der EU übereinstimmt.

Die Anschlussfrage, die sich stellt, ist die nach der Rechtsnatur von solchen Solidaritätsabkommen, die mit einem Drittstaat abgeschlossen werden. Inwiefern handelt es sich hierbei um EU-rechtliche oder völkerrechtliche Vereinbarungen? Die Vereinbarungen stützen sich auf Art. 13 Abs. 10 der EU-Verordnung 2017/1938 über die sichere Gasversorgung und damit auf EU-Recht. Es handelt sich bei diesen Abkommen um die Durchführung einer unionsrechtlichen Verpflichtung. Auch der Inhalt wird nach dem EU-Recht modelliert. In den Vereinbarungen soll gemäss der Ansicht der EU-Kommission lediglich festgelegt werden, *wie* die im Unionsrecht vorgesehenen Rechte und Pflichten auszuüben sind. Das Recht, um Solidarität zu ersuchen, und die Pflicht, diese Solidarität zu leisten, sind bereits im EU-Recht verankert.²⁶ Um sicherzustellen, dass «zwischenstaatliche Energieabkommen die Versorgungssicherheit der EU und das Funktionieren des Binnenmarkts nicht gefährden», hatte die EU-Kommission das Solidaritätsabkommen bereits vorgeprüft.²⁷

Dies gesagt, handelt es sich um eine zwischenstaatliche Vereinbarung intergouvernementaler Natur (horizontale Ebene), auch wenn sie eine unionsrechtliche Verpflichtung umsetzt und Vorgaben des EU-Rechts (vertikale Ebene) einhalten muss. Deutschland und Italien haben den völkerrechtlichen Vertrag im Einklang mit dem Unionsrecht auszulegen und anzuwenden, weil sie zugleich an das Unionsrecht gebunden sind. Mit der Schweiz

²⁵ Art. 13 Abs. 2 der EU-Verordnung 2017/1938; E. 39 in derselben sowie Anhang VII, 8.3 lit. b.

²⁶ Empfehlung der Kommission (Fn. 12).

²⁷ SRF vom 15. März 2024 (Solidarität bei Gasmangel: Bundesrat sagt Ja zu Abkommen mit Nachbarländern).

ist ein Drittstaat Vertragspartei dieses Solidaritätsabkommens, die nicht an den EU-Besitzstand gebunden ist. Dementsprechend ist für die Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung des Abkommens gemäss Art. 11 Abs. 2 ein ad-hoc Schiedsgericht und nicht der Gerichtshof der Europäischen Union zuständig. Die Schiedsgerichtsklausel sieht in diesem Sinne in Abs. 5 vor, dass das Abkommen in Einklang mit dem Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge auszulegen ist. Es nennt aber auch andere zwischen den Vertragsparteien geltende völkerrechtliche Regeln und Grundsätze als Auslegungsmassstab. Je nach Fragestellung wird das Schiedsgericht folglich auch auf das bilaterale Abkommen zwischen Deutschland und Italien zurückgreifen, um das trilaterale Abkommen auszulegen, das gemäss Art. 1 Bestandteil des bilateralen Abkommens ist und auf dieses Bezug nimmt.²⁸ In diesem Sinne wird das Schiedsgericht sich auch auf EU-Recht stützen, um Streitigkeiten zu entscheiden.

18 Der Bundesrat anerkennt, dass das EU-Recht bei der Auslegung des trilateralen Abkommens bis zu einem gewissen Grad eine Rolle spielen könnte, da das Abkommen auf einem Konzept des EU-Rechts beruht.²⁹ Gemeint ist hierbei insbesondere die Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten zum Abschluss von solchen Solidaritätsabkommen in Art. 13 Abs. 10 sowie die Definition von durch Solidarität geschützten Kunden in Art. 2 Abs. 6 der EU-Verordnung 2017/1938 über die sichere Gasversorgung. Die wichtigsten Rechtsakte der EU im Bereich der Gasversorgung sind zudem im Ingress des trilateralen Abkommens aufgeführt. Für die Schweiz relevante Verweise auf das EU-Recht ergeben sich dadurch, dass das trilaterale Abkommen mit der Schweiz Bestandteil des bilateralen Abkommens zwischen Deutschland und Italien darstellt, das auf EU-Recht basiert. Die Verweise auf das EU-Recht haben jedoch gemäss der Ansicht des Bundesrates nur eine beschränkte Wirkung, da die zentralen Rechte und Pflichten der Vertragsparteien detailliert und umfassend im Abkommen selbst geregelt sind und die Verweise statischer Natur sind und die Fundstelle der betreffenden Texte klar angeben.³⁰

19 Dem Bundesrat ist bei dieser Analyse zweifellos zuzustimmen, wonach das trilaterale Gas-Solidaritätsabkommen kein EU-, sondern völkerrechtliches Instrument darstellt. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich beim Gas-Solidaritätsabkommen zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz nicht um einen völkerrechtlichen Staatsvertrag handelt, der im luftleeren Raum abgeschlossen wurde. Vielmehr profitiert die Schweiz mit

diesem Solidaritätsabkommen von einem im EU-Recht bereits entwickelten Solidaritätsmechanismus, der durch eine völkerrechtliche Übertragung im wechselseitigen Interesse nun auch die Schweiz einbezieht.

V. Innerstaatliche Umsetzung in der Schweiz

Das Abkommen über Solidaritätsmassnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung zwischen der Schweiz, Deutschland und Italien muss vom Parlament genehmigt werden und untersteht dem fakultativen Referendum gemäss Art. 141 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 BV³¹, weil ein Solidaritätsersuchen unmittelbare Folgen für die nicht durch Solidarität geschützten Schweizer Kunden hat, die in ihrer Gasversorgung eingeschränkt werden.³²

Gemäss Art. 102 BV stellt der Bund die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicher für den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen sowie in schweren Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag. Der Bund handelt dabei nicht bloss reaktiv, sondern trifft vorsorgliche Massnahmen und kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen. Es ist anerkannt, dass in einer globalisierten und interdependenten Welt die Landesversorgung nicht im Alleingang, sondern realistischerweise in Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnerstaaten gewährleistet werden muss.³³

Art. 61 Abs. 1 LVG³⁴ ist Ausdruck dieser strategischen Ausrichtung, wonach sich die Schweiz zur Gewährleistung ihrer Versorgungssicherheit auch kooperativer Instrumente bedient. Gemäss dieser Bestimmung kann der Bundesrat zur Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung völkerrechtliche Verträge abschliessen über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit, die Mitwirkung in internationalen Gremien zur Versorgungssicherheit, sowie die Vorbereitung, den Einsatz und die Koordination von Massnahmen zur Bewältigung von Versorgungskrisen.

Die Schweiz hat im Unterschied zu Deutschland und Italien kein Gasversorgungsgesetz, welches die Rechtsgrundlage für die Umsetzung des Solidaritätsabkommens bieten

31 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101).

32 Erläuternder Bericht (Fn. 4), S. 26. Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. Mai 2024 (Gas-Solidaritätsabkommen mit Deutschland und Italien geht in die Vernehmlassung).

33 MATTHIAS OESCH / FRÄNZI RUFF, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 102 N 7; JAUSLIN (Fn. 1), S. 44.

34 Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung vom 17. Juni 2016 (Landesversorgungsgesetz, LVG; SR 531).

28 Erläuternder Bericht (Fn. 4), S. 17.

29 Erläuternder Bericht (Fn. 4), S. 11.

30 Erläuternder Bericht (Fn. 4), S. 11.

könnte.³⁵ Der Bundesrat stützt daher die Verordnung auf Art. 5 Abs. 4, Art. 57 Abs. 1, und Art. 60 Abs. 1 LVG.³⁶ Die Verordnung beauftragt die schweizerische Aktiengesellschaft für Erdgas (Swissgas) mit der Vorbereitung und Umsetzung der Solidaritätsmassnahmen nach dem Abkommen (vgl. Art. 1). Swissgas prüft insbesondere, ob ein Risiko besteht, dass die Umsetzung der Solidaritätsmassnahmen bei einem ersuchen von Deutschland oder Italien die Funktionsfähigkeit und die Sicherheit der Gas- und Elektrizitätssysteme der Schweiz beeinträchtigt (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. b). Art. 2 der Verordnung listet zudem alle durch Solidarität geschützten Kundinnen und Kunden. Die oder der Delegierte für wirtschaftliche Landesversorgung, die oder der gemäss Art. 58 LVG vom Bundesrat ernannt wird und aus der Wirtschaft stammt, ist gemäss Art. 15 für den Vollzug der Verordnung zuständig und überwacht die getroffenen Massnahmen auf ihre

³⁵ Erläuternder Bericht (Fn. 4), S. 9.

³⁶ Verordnung über die Vorbereitung und Umsetzung der Solidaritätsmassnahmen zur Gewährleistung der Gasversorgung, Vernehmlassungsentwurf, Juni 2024; Medienmitteilung des Bundesrates vom 26. Juni 2024 (Bundesrat schickt Verordnung für das Gas-Solidaritätsabkommen in die Vernehmlassung).

Zweckmässigkeit, Angemessenheit und Wirksamkeit (vgl. auch Art. 170 BV).

VI. Fazit

Das trilaterale Solidaritätsabkommen zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz verdeutlicht, dass Solidarität in erster Linie als kooperatives Instrument der Krisenvorsorge dient. Das unionsrechtliche Solidaritätsprinzip in der europäischen Energiepolitik (Art. 194 Abs. 1 AEUV) wird zwar in der EU-Verordnung 2017/1938 konkretisiert, aber erst durch zwischenstaatliche Solidaritätsabkommen aktiviert. Das Abkommen zwischen Deutschland, Italien und der Schweiz zeigt weiter, dass Solidarität nicht nur bilateral, sondern auch trilateral aktiviert werden kann. Zuletzt verdeutlicht dieses Beispiel, dass Solidarität über EU-Grenzen hinausgehen und strategische Drittstaaten einbeziehen kann. Solidarität wird damit nicht nur als Prinzip *innerhalb* der EU, sondern auch in ihren *Aussenbeziehungen* mit Drittstaaten aktiviert, sofern dies mit den Interessen und den Werten der EU übereinstimmt.

Abstract

Cet article traite de l'accord tripartite de solidarité sur le gaz signé le 19 mars 2024 par l'Allemagne, l'Italie et la Suisse. Cet accord pour assurer l'approvisionnement en cas d'urgence met en œuvre le principe de solidarité énergétique de l'UE, inscrit à l'article 194, paragraphe 1 du TFUE, et concrétisé dans le droit secondaire de l'Union à l'article 13 du Règlement (UE) 2017/1938 concernant le secteur du gaz. Il est souligné que cet accord est le premier de ce type à être conclu entre trois pays, et le premier à inclure la Suisse en tant que pays tiers.