



Der EuGH schützt vor ungerechtfertigten EU-Massnahmen (Revers von Bundesrat Ignazio Cassis). KEYSTONE

Der Einbezug des EuGH ist stimmig

Nichts deutet darauf hin, dass der EuGH tendenziell «gegen die Schweiz» entscheiden würde. Er urteilt bei der Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen sachlich und unparteiisch.

Gastkommentar von Matthias Oesch

Ein zentraler Bestandteil des Rahmenabkommens Schweiz - EU ist der neue Streitbelegungsmechanismus. Sofern sich die Schweiz und die EU im Gemischten Ausschuss nicht auf eine Lösung einigen, kann jede Partei die Einsetzung eines Schiedsgerichts verlangen. Bei der Auslegung von Begriffen des EU-Rechts ruft das Schiedsgericht den EuGH an, bevor es den Streitfall entscheidet. Die unterlegene Partei ist verpflichtet, das Urteil umzusetzen. Andernfalls ist die obsiegende Partei berechtigt, Ausgleichsmassnahmen zu erlassen. Das Schiedsgericht überprüft die Verhältnismässigkeit solcher Massnahmen. Dieser Mechanismus wird mancherorts kritisiert – zu Unrecht.

Es handelt sich um eine sachgerechte Lösung. Die Streitbelegung wird entpolitisiert und einer gerichtlichen Instanz überantwortet, was der Schweiz als der politisch und wirtschaftlich weniger mächtigen Vertragspartei in die Hände spielt. Sie wird vor ungerechtfertigten einseitigen Massnahmen der EU geschützt. Sie kann den vereinbarten Marktzugang gerichtlich einfordern und ist nicht mehr auf den Goodwill der EU angewiesen. Voraussetzung dafür ist selbstredend, dass die Schweiz die Schiedsgerichtsbarkeit tatsächlich nutzt und ihre traditionelle Zurückhaltung gegenüber der Streitbelegung durch unabhängige Gerichte im Wirtschaftsvölkerrecht aufgibt. Bei denjenigen Massnahmen, die in den Abkommen eine Sonderregelung erfahren (wie mutmasslich gewisse Lohnschutzmassnahmen), hat das Schiedsgericht keine Spruchgewalt.

Das Schiedsgericht zieht den EuGH zu Rate, wenn es um die Auslegung von Verordnungen und Richtlinien der EU geht, auf die in den Abkommen verwiesen wird. Dasselbe gilt wohl auch bei Bestimmungen in den Abkommen selbst, die wörtlich oder sinngemäss dem EU-Recht entsprechen. Der Einbezug des EuGH beruht auf einer stimmigen Logik: Es handelt sich um EU-Recht, das zwar auf einen Drittstaat ausgedehnt und damit «völkerrechtlich» wird, seinen genuin unionsrechtlichen Charakter aber nicht verliert. Es bleibt wesensmässig EU-Recht, dessen Auslegung letztinstanzlich dem EuGH obliegt. Es deutet nichts darauf hin, dass der EuGH tendenziell «gegen die Schweiz» entscheiden würde. Er urteilt bei der Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen sachlich und unparteiisch. Dabei geht er methodisch vor und argumentiert stringent: Ausgangspunkt und Grundlage bilden die völkerrechtlichen Auslegungselemente.

In Fällen, in denen völkerrechtliche Verträge wortgleich oder ähnlich formuliert sind wie EU-Recht, ist eine parallele Auslegung angezeigt, sofern Zweck und Kontext vergleichbar sind. Dies dürfte bei Begriffen des EU-Rechts in den Abkommen mit der Schweiz in der Regel der Fall sein. Diese Vermutung trägt der gewandelten völkerrechtlichen Natur der Abkommen Rechnung: Sie bezwecken die sektorielle Integration der Schweiz in den unionalen Binnenmarkt und räumen der Schweiz punktuell eine mitgliedstaatsähnliche Stellung ein. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass der EuGH dieses methodische Vorgehen infrage stellt, wenn er die Abkommen künftig nicht nur für die EU, sondern im Rahmen der Streitbelegung auch für die Schweiz auslegt.

Die Streitbelegung wird entpolitisiert und einer gerichtlichen Instanz überantwortet, was der Schweiz in die Hände spielt.

Als Alternative zum geplanten Schiedsgerichtsmodell käme infrage, die Andockung der Schweiz an den Efta-Gerichtshof zu prüfen und den Rechtsschutz (und mutmasslich auch die Überwachung) analog zum im EWR geltenden System auszugestalten. Der Efta-Gerichtshof würde über die korrekte Anwendung der bilateralen Abkommen durch die Schweiz befinden. Damit einher ginge die Erwartung, diesen Gerichtshof bei Fällen gegen die Schweiz mit einer Richterin oder einem Richter aus der Schweiz anzureichern.

Mit Blick auf denkbare Anwendungsfälle dürfte es allerdings kaum einen Unterschied machen, ob der EuGH oder der Efta-Gerichtshof mit einer Streitsache gegen die Schweiz betraut wird. In der Zweifelerlösung des EWR entscheiden der EuGH und der Efta-Gerichtshof zudem nur für den jeweiligen Pfeiler. Die Schweiz hätte keine Möglichkeit, missliebige Praktiken in der EU gerichtlich überprüfen zu lassen, ohne dass die EU einer Befassung des EuGH zustimmte.

Die praktische Bedeutung des Schiedsverfahrens dürfte sich auf einige wenige – dann allerdings politisch aufgeladene – Fälle beschränken. Im Alltag obliegt der Rechtsschutz bei der Durchführung der Abkommen weiterhin zunächst den Gerichten in der EU und der Schweiz. Dabei legt das Bundesgericht die Abkommen seit je im Licht der Praxis des EuGH zum EU-Recht aus, womit die Parallelität in der Rechtsanwendung gewährleistet ist. Naheliegender wäre, dem Bundesgericht das Recht einzuräumen, den EuGH auf dem Wege der Vorabentscheidung mit einer Auslegungsfrage zu betrauen und das Bundesgericht so in den europäischen Rechtsprechungsverbund zu integrieren. Das Rahmenabkommen sieht ein solches Recht nicht vor; das ist ein Versäumnis. Immerhin werden das Bundesgericht und der EuGH auf einen Dialog verpflichtet, um eine einheitliche Auslegung zu fördern.

Matthias Oesch ist Professor für Europarecht an der Universität Zürich.

Die laufenden Konfrontationen und Verhandlungen über verschiedene Routen russischer Gaslieferungen in die EU lenken vom ökonomischen Potenzial der ukrainischen Erdgasreserven sowie Gasspeicher und Biogasressourcen ab. Betrachtet man die gewaltigen Erdgasreserven im asiatischen Teil Russlands als aussereuropäische Lagerstätten, verfügt die Ukraine heute über die zweitgrössten bekannten europäischen Gasvorkommen. Ende 2019 enthielten die bis dahin erkundeten ukrainischen Lagerstätten 1,09 Billionen Kubikmeter Erdgas. Dies ist ein Betrag, der innerhalb Europas nur den bekannten norwegischen Ressourcen von 1,53 Billionen Kubikmetern nachsteht.

Dennoch liegen die enormen Energiereserven der Ukraine bis jetzt zu einem grossen Teil brach. Die Ukraine verbraucht pro Jahr bis jetzt nur etwa zwei Prozent ihrer bekannten Vorkommen. Darüber hinaus könnte eine intensivere Exploration eventuell noch unentdeckter Gasfelder das Gesamtvolumen nutzbarer ukrainischer Vorkommen weiter erhöhen – womöglich gar erheblich.

Bis zum Beginn der Corona-Krise belief sich der durchschnittliche jährliche Gesamtverbrauch der Ukraine auf rund 32 Milliarden Kubikmeter. Von diesem Gesamtjahresbedarf wurden Jahr für Jahr etwa 10 Milliarden Kubikmeter durch Importe gedeckt. Die Gegenüberstellung dieser Volumina mit den oben genannten Zahlen legt die Möglichkeit einer geradezu revolutionären Zukunft für den Energiesektor der Ukraine nahe.

Die EU wird gemäss einigen Schätzungen im Jahr 2030 rund neunzig Prozent des von ihr verbrauchten Gases importieren müssen. Daher wird Brüssel im nächsten Jahrzehnt bestrebt sein, die Quellen und Routen der europäischen Gasversorgung zu diversifizieren. In einem solchen Kontext werden auch kleinere, bereits heute aktive oder potenzielle künftige Exporteure wie die Ukraine für Brüssel interessant. Ihre Lieferungen können die Abhängigkeit der EU von den dominanten

Ungeahntes Potenzial: die Gasreserven der Ukraine

Vom Gasstreit mit Russland war oft die Rede. Dass die Ukraine selber über grosse Gasvorkommen verfügt, ist kaum bekannt. Sie sind ein möglicher «game changer».

Gastkommentar von Anatolij Amelin, Andrian Prokip und Andreas Umland

Akteuren im Energiebereich verringern und die europäische Verhandlungsposition gegenüber den Grosseexporteuren stärken.

In den letzten Jahren hat die Ukraine, oft auf Druck des Internationalen Währungsfonds (IMF), vormals verzerrende staatliche Eingriffe in ihren internen Gasmarkt abgebaut. Kiew hat Marktpreise für die Bevölkerung eingeführt und subventioniert nicht mehr ausnahmslos alle Privathaushalte. Diese neue und wirtschaftlich tragfähigere Situation in der Energiewirtschaft der Ukraine dürfte aus- und inländisches finanzielles Engagement in der ukrainischen Gasförderung und -exploration attraktiver machen, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Das Investitionsklima wird sich wieder verbessern, wenn sich die europäischen Energiemärkte vermutlich im Zuge einer weltweiten Eindämmung der Covid-19-Pandemie ab 2021 zu erholen beginnen.

Die Ukraine verfügt über eine der am besten entwickelten und umfassendsten Infrastrukturen zum Gastransport sowohl in Bezug auf ihre Inlandversorgung als auch für ausländische Kundschaft. Das riesige ukrainische Gastransitsystem stellt ein Erbe der sowjetischen Energieexpansion nach Europa und der deutschen Neuen Ostpolitik der 1970er Jahre dar.

Ein weiterer wichtiger Teil der mehrdimensionalen ukrainischen Gasinfrastruktur sind die gewalti-

gen unterirdischen Gasspeicher des Landes. Die gesamten, derzeit nur teilweise genutzten ukrainischen Kapazitäten zur Speicherung von Erdgas belaufen sich auf mehr als 31 Milliarden Kubikmeter. Damit kann die Ukraine fast einen Drittel zu den derzeit rund 100 Milliarden Kubikmetern Speicherplatz hinzufügen, die alle EU-Mitgliedstaaten zusammengefasst haben. In den ersten neun Monaten des Jahres 2020 pumpen internationale Energieunternehmen bereits 7,9 Milliarden Kubikmeter zur Speicherung in die Ukraine. Dies ist ein Umfang, der jetzt schon um ein Vielfaches höher liegt als die Menge ausländischen Gases, die während des gesamten Jahres 2019 in der Ukraine eingelagert wurde.

Eine weitere Energieform mit grossem Potenzial in der Ukraine ist Biogas. Derzeit verfügt das Land über ausreichende Kapazitäten, um jährlich etwa 10 Milliarden Kubikmeter Biogas zu produzieren. Diese Menge entspricht etwa der Menge an Erdgas, welche die Ukraine jedes Jahr importiert. Angesichts des derzeit wachsenden Landwirtschaftssektors der Ukraine könnte die Kapazität zur Produktion von Biogas weiter zunehmen. Bei der Mischung von Biogas mit Wasserstoff entsteht Biomethan, eine besonders umweltfreundliche Energieform.

Eine Steigerung der ukrainischen Inlandproduktion von Erdgas, Biogas und Biomethan würde die Abhängigkeit der Ukraine von Energieimporten nicht nur verringern, sondern aufheben. Sie kann einen neuen exportorientierten Zweig der ukrainischen Wirtschaft schaffen und Impulse für stärkeres Wachstum in anderen Industriesektoren geben. Die EU würde ebenfalls stark von einem neuen Energiepartner in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft profitieren.

Anatolij Amelin, Andrian Prokip und Andreas Umland sind Mitarbeiter des Ukrainischen Instituts für die Zukunft in Kiew.