



DIE GEBIRGSKANTONE

Regierungskonferenz der Gebirgskantone
Conférence gouvernementale des cantons alpins
Conferenza dei governi dei cantoni alpini
Conferenza da las regenzas dals chantuns alpins

Bundesrat Ignazio Cassis
Vorsteher EDA
Bundeshaus West
3003 Bern

Per e-mail an:

vernehmlassung.paket-ch-eu@eda.admin.ch

Chur, 30. Oktober 2025

Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU» Stromabkommen CH-EU

STELLUNGNAHME

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sie haben uns eingeladen, an der Vernehmlassung zum Vertragspaket zur «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU» teilzunehmen. Nach Einsicht in die Unterlagen nimmt die Regierungskonferenz der Gebirgskantone (**RKGK**), bestehend aus den Kantonen Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell Innerrhoden, Graubünden, Tessin und Wallis **einstimmig** wie folgt zum Entwurf für das Stromabkommen CH-EU Stellung:

1. ZUSAMMENFASSUNG

Die RKGK kann dem Stromabkommen (**StromAK**) nur unter **wesentlichen Vorbehalten** zustimmen. Diese werden im nachstehenden Kapitel «2. Grundlegende Anträge» begründet und der Bundesrat wird aufgefordert, bezüglich der erwähnten Aspekte Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Im Weiteren bestehen auch Zweifel mit Bezug auf die geplante innerstaatliche Umsetzung. Diesbezüglich stellen wir im nachstehenden Kapitel «3. Innerstaatliche Umsetzung» ebenfalls Anträge.

2. GRUNDLEGENDE ANTRÄGE

2.1 Geltungsbereich

Für die Gebirgskantone, deren Gemeinden und Korporationen ist die Nutzung der Wasserkraft von existenzieller Bedeutung. Diese darf nicht gefährdet werden. Entsprechend stellen die Gebirgskantone einen **sehr hohen Anspruch an die Rechtssicherheit** im Bereich des Wassers ganz allgemein und im Bereich der Wasserkraftnutzung im Speziellen. Letztere darf durch übergeordnetes Recht nicht weiter geschmälert werden. Dies ist auch für die Versorgungssicherheit der Schweiz zentral, gerade wenn diese mit erneuerbaren Energien garantiert werden soll. Entsprechend muss die Kompetenz der Träger der Gewässerhoheit (je nach Kanton: Kanton, Gemeinden, Korporationen), über die Konzessionserteilung und damit über den Konzessionsinhalt bestimmen zu können, dauerhaft gewährleistet bleiben. Dasselbe gilt insbesondere auch für das Heimfallrecht und die Erhebung von Wasserzinsen im bundesrechtlichen Rahmen.

Bei Verträgen ist die **Rechtssicherheit** dann gewährleistet, wenn die Parteien den **Vertragsinhalt tatsächlich übereinstimmend gleich verstehen** (übereinstimmender subjektiver Parteiwille).

Dem «Erläuternden Bericht» des Bundes ist zu entnehmen, dass das StromAK *«keine Vorgaben»* zur Wasserkraft (Konzessionsvergabe oder des Wasserzinses) enthalte, ein Problem im StromAK *«nicht erfasst»* oder die Schweiz von einer Regelung *«nicht betroffen»* sei. Dabei handelt es sich aber um eine **einseitige Vertragsauslegung** durch den Bundesrat.

Unseres Erachtens bestehen bezüglich des Geltungsbereichs des Stromabkommens (Art. 2 in Verbindung mit Art. 11 des Stromabkommens) aber **signifikante Unklarheiten**. Die Wasserkraftnutzung (Erzeugung) ist vom StromAK nämlich zweifelsfrei erfasst (Art. 2 Abs. 1 StromAK) und die Bestimmungen zu den Erneuerbaren Energien in Anhang VI sind mit dem Abkommen direkt verbunden, weshalb sich das Abkommen ebenfalls darauf erstreckt (Art. 11 StromAK). Schliesslich stellen wir fest, dass die EU-Konzessionsrichtlinie (EU-Richtlinie 2014/23) und die EU-Wasserrahmenrichtlinie (EU-Richtlinie 2000/60) im Entwurf für das StromAK zwar nicht explizit erwähnt sind und von diesem somit eigentlich nicht erfasst sein sollten. Gleichwohl ist nicht sicher auszuschliessen, dass diese beiden (und allenfalls noch weitere) EU-Richtlinien unter das StromAK fallen. Dieses gilt gemäss Art. 2 Abs. 2 StromAK nämlich auch für die im Abkommen genannten Belange, *die in direktem Zusammenhang mit dem Strombereich stehen*, was bei den beiden vorerwähnten EU-Richtlinien unzweifelhaft der Fall ist.

Unserer Konferenz wurde im Austausch mit Mitgliedern der Energiedirektorenkonferenz sowie des Bundesamtes für Energie dargelegt, dass man im Rahmen der Verhandlungen delicate Bereiche im Bereich der Wasserkraft seitens der Schweiz bewusst nicht ansprechen wollte, um keine «schlafenden Hunde» zu wecken. Für die Rechtssicherheit ist dies aber kontraproduktiv. Wenn man nämlich um problematische Bereiche weiss, diese aber nicht anspricht, nimmt man Rechtsunsicherheit in Kauf. **Klarheit über den Willen der Vertragsparteien kann also nur dann hergestellt werden, wenn auch delicate Aspekte angesprochen und explizit geklärt werden.** Nur auf dieser Basis kann im vollen Wissen um die Tragweite entschieden werden, ob ein Vertrag unterzeichnet werden soll oder nicht.

Rechtsunsicherheiten sind im Streitfall durch Auslegung zu klären. Und diesbezüglich gilt im Verhältnis zur EU, dass in der EU der **Grundsatz der Homogenität des Unionsrechts** gilt. Entsprechend hält Art. 29 Abs. 1 StromAK fest, dass für die bilateralen Abkommen der Grundsatz der einheitlichen Auslegung gilt. Betrifft die Auslegung *unionsrechtliche Begriffe* so gilt gemäss Art. 29 Abs. 2 StromAK, dass diese *gemäss der bisherigen und künftigen Rechtsprechung des EuGH ausgelegt und angewandt* werden. Entsprechend ist auch das Schiedsgericht in seiner Rechtsanwendung nicht völlig unabhängig. Vielmehr ist es *verpflichtet*, bei Auslegung unionsrechtlicher Begriffe die Streitfrage dem EuGH vorzulegen. Die Antwort des EuGH ist dann für das Schiedsgericht *bindend* (Art. 32. Abs. 4 Bst. a). **Das Auslegungsmonopol für unionsrechtliche Begriffe im Abkommen und in den anwendbaren EU-Richtlinien liegt damit beim EuGH.** Zudem ist nicht erkenntlich, mit welchen Ausgleichsmassnahmen die Schweiz im Falle einer Weigerung rechnen müsste und wie damit zusammenhängend die Verhältnismässigkeit beurteilt würde.

Wegen der erwähnten existenziellen Bedeutung der Wasserkraftnutzung in den Gebirgskantonen können wir keinerlei Rechtsunsicherheiten in Kauf nehmen. **Der Geltungsbereich des Stromabkommens muss bereits heute glasklar sein, was er nur ist, wenn dazu ein übereinstimmender Parteiwille besteht.**

ANTRAG:

In der Botschaft an das Parlament hat der Bundesrat verbindlich darzulegen, dass seine Vertragsauslegung zum Geltungsbereich des StromAK vollumfänglich durch die EU geteilt wird.

2.2 Öffentliches Eigentum

Gemäss Art. 11 StromAK ist öffentliches Eigentum von Erzeugungsanlagen, einschliesslich Wasserkraftanlagen, weiterhin möglich. Dies jedoch unter dem Vorbehalt des anwendbaren Elektrizitätsrechts. Zur Unklarheit, was die EU unter dem Vorbehalt des «anwendbaren Elektrizitätsrechts» versteht, verweisen wir auf unsere vorstehenden Ausführungen. Zudem wird in der Präambel Nr. 10 lediglich anerkannt, dass das öffentliche Eigentum an der Strominfrastruktur eine legitime *politische Wahl* sein könne. Auch hier besteht somit eine Relativierung, die Unklarheit erzeugt.

ANTRAG:

In der Botschaft an das Parlament hat der Bundesrat verbindliche Klärungen zum Vorbehalt in Art. 11 Abs. 2 StromAK zu unterbreiten und überdies darzulegen, ob und inwieweit die Präambel Nr. 10 bei Auslegungstreitigkeiten relativierend auf die Möglichkeit des öffentlichen Eigentums wirkt bzw. wirken kann.

2.3 Stromreserven

Gemäss StromAK darf die Schweiz notwendige und verhältnismässige Massnahmen zur Versorgungssicherheit ergreifen, insbesondere Stromreserven errichten, **jedoch nur insoweit, als dass diese mit dem Abkommen vereinbar sind.** Norwegen war im Dezember 2024 von enormen Strompreissteigerungen betroffen, weil in Deutschland eine Windflaute herrschte und Deutschland sehr grosse Mengen an Strom von Norwegen importieren musste. Das Stromangebot in Norwegen wurde knapp und die Strompreise erhöhten sich um fast das Zwanzigfache. Unklar ist, was in der Schweiz geschehen würde, wenn eine solche Krisensituation eintreten würde: Was wären die Auswirkungen auf die hiesigen Strompreise und welche Instrumente hätte die Schweiz zur Verfügung, um die Strommangellagen selbst zu bewältigen, ohne das Abkommen zu verletzen. **Den Vorteilen der sogenannten «70%-Regel» sind deshalb auch die sich aus dieser Regel ergebenden Risiken transparent gegenüber zu stellen.**

ANTRAG:

In der Botschaft an das Parlament hat der Bundesrat transparente und verbindliche Präzisierungen der Modalitäten, Instrumente und Möglichkeiten der Schweiz zur Abwendung bzw. Bewältigung von negativen Auswirkungen in der Schweiz aufgrund einer Strommangellage im Ausland aufzunehmen (Abwendung der Risiken der sogenannten «70%-Regel»).

2.4 Staatliche Beihilfen

Der Anhang III zum StromAK hält für die sechs wichtigsten bestehenden Schweizer Beihilferegeln im Strombereich fest, dass sie beihilferechtskonform sind. Diese Instrumente sind aber nur für eine Übergangsfrist von 6 bzw. 10 Jahren abgesichert **und bedürfen danach einer neuen Beurteilung**. Darüber hinaus kann der gemischte Ausschuss des StromAK **künftig zusätzliche Ausnahmetatbestände** formulieren, die vom EU-Recht abweichen können. Aus dieser Auflistung darf aber nicht gefolgert werden, dass andere Beihilfen, die nicht aufgeführt sind, unzulässige Beihilfen darstellen. Für die Versorgungssicherheit der Schweiz sind der Erhalt der bestehenden Wasserkraftproduktion sowie ein rascher und zügiger Ausbau der erneuerbaren Energien, insbesondere der Wasserkraft, auch in Zukunft unabdingbar. Deshalb ist sicherzustellen, dass die Investitionsbereitschaft von Energieunternehmen und Privaten in Bezug auf erneuerbare Energien auch in Zukunft bestehen bleibt. **Es braucht auch hier abschliessende Klarheit darüber, welche Instrumente zur Verfügung stehen und wie bei einer anhaltenden Tiefpreisphase die Investitionskraft in die erneuerbare Produktion trotzdem erhalten werden kann.** Diesbezüglich muss der Bundesrat in seiner Botschaft darlegen, welche Instrumente für den Ausbau der inländischen erneuerbaren Energien verbindlich und dauerhaft zur Verfügung stehen und wie bei einer anhaltenden Tiefpreisphase die Investitionskraft in die einheimische Stromproduktion erhalten werden kann.

ANTRAG:

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft darzulegen, welche Instrumente für den Ausbau der inländischen erneuerbaren Energien verbindlich und dauerhaft zur Verfügung stehen und wie bei einer anhaltenden Tiefpreisphase die Investitionskraft in die einheimische Stromproduktion erhalten werden kann.

2.5 Auswirkungen auf die Wertschöpfungskette Strom

Dem «Erläuternden Bericht» ist zu entnehmen, dass sich das StromAK insgesamt positiv auf die Kantone auswirken soll. Die Marktöffnung dürfte nach Ansicht des Bundesrates für Endverbraucherinnen und -verbraucher die heute regional sehr unterschiedlich hohen Stromtarife tendenziell ausgleichen. Zudem führten zusätzliche Handelsgewinne insbesondere bei Betreibern von Speicher- und Pumpspeicherkraftwerken tendenziell zu höheren Steuer- und Dividendeneinnahmen bei Kantonen und Gemeinden. Diese Erläuterungen sind indessen sehr knapp und allgemein formuliert und geben **keinen Aufschluss über die wirklichen Verschiebungen und Auswirkungen entlang der Wertschöpfungskette**. Die RKGK ist der Überzeugung, dass präzise Aussagen und transparente Informationen in diesem Punkt unerlässlich sind.

ANTRAG:

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft aufzuzeigen, wie sich die Wertschöpfung entlang der Wertschöpfungskette (Produktion – Transport – Handel – Vertrieb – Verbrauch), insbesondere in der Wasserkraft, sowohl positiv, als auch negativ verändern kann (Darlegung der Chancen und Risiken, namentlich für die Kantone).

2.6 Chancen und Risiken des Stromabkommens (Gesamtabwägung)

Mit dem StromAK sollen der Zugang der Schweiz zum europäischen Strommarkt abgesichert, Risiken wie ungeplante Stromflüsse reduziert und die Versorgungssicherheit gestärkt werden. Zudem soll der Strommarkt für alle Kunden geöffnet werden, was die Wettbewerbsdynamik stärken, den Stromlieferanten Effizienzanreize geben und zu tieferen Endverbraucherpreisen beitragen soll. Diese mit dem



StromAK einhergehenden Veränderungen werden in einem strompolitischen Umfeld stattfinden, das mit der Energiewende bereits heute grosse Umwälzungen und starke Dynamiken aufweist.

In Berücksichtigung dieses komplexen Umfelds vermissen die Gebirgskantone im «Erläuternden Bericht» eine umfassende und transparente Auslegeordnung der Vor- und Nachteile, der Risiken und Chancen des Stromabkommens mit Blick auf die unterschiedlichen Akteure und ihre unterschiedlichen Rollen und Interessen. **Angesichts der Wichtigkeit des Stromabkommens und zur Versachlichung der Diskussion regen wir deshalb an, in der Botschaft des Bundesrats diese umfassende Auslegeordnung nachzuholen.**

ANTRAG:

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft eine umfassende Auslegeordnung der Vor- und Nachteile, der Chancen und Risiken des Stromabkommens insbesondere mit Bezug auf die Interessen der verschiedenen Akteure (öffentliche Hand, Branche, Bevölkerung) und ihre unterschiedlichen Rollen ([Klein-]Produzent, Händler, Versorger, Konsument, Regulator etc.) aufzunehmen.

3. INNERSTAATLICHE UMSETZUNG

3.1 Geringe Regulierungsdichte / Keine Verfolgung von Nebenzielen

Sowohl für die Grundversorgung als auch für den freien Markt braucht es eine **möglichst verständliche, auf das wirklich Notwendige beschränkte sowie praktikable Gesetzgebung**. Diese muss für die Kunden nachvollziehbar und für die Versorger, insbesondere auch für kleinere Energieversorgungsunternehmen (EVU), umsetzbar sein.

Auf die Verfolgung von innerstaatlichen Nebenzielen durch den Bund, wie beispielsweise eine starke Marktkonsolidierung ist zu verzichten. Die Gebirgskantone gehen davon aus, dass die EVU sich ergebende Synergien und Zusammenarbeitsformen von sich aus nutzen werden. **Dem bewährten Subsidiaritätsprinzip ist somit weiterhin Rechnung tragen.**

ANTRAG:

Die innerstaatliche Umsetzung der Marktöffnung ist verständlich und praktikabel auszugestalten und auf die Verfolgung innerstaatlicher Nebenziele ist zu verzichten.

3.2 Auswirkungen auf die kleinen Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU)

Laut StromAK behält die Schweiz Möglichkeit, flankierend zur Marktöffnung eine regulierte Grundversorgung mit regulierten Preisen für Haushalte und Unternehmen unter einer gewissen Verbrauchsschwelle weiterzuführen. Es ist vorgesehen, dass die Privathaushalte und Kleinunternehmen nicht nur frei wählen können, ob sie über die Grundversorgung oder über den Markt ihren Strom beziehen möchten, sondern auch jederzeit von einem Modell ins andere wechseln können. Die Marktöffnung,

verbunden mit der Wechselmöglichkeit, stellt die lokalen EVU vor die Herausforderung, dass die Planung von Stromeinkauf und Stromverkauf schwieriger wird und sie damit grösseren Risiken ausgesetzt ist.

Diese Risiken dürfen nicht allein auf die EVU abgewälzt werden. Dies ist bei der innerstaatlichen Umsetzung durch den Bund in der Bundesgesetzgebung entsprechend zu berücksichtigen.

ANTRAG:

Die innerstaatliche Umsetzung der Marktöffnung ist derart auszugestalten, dass die damit verbundenen Risiken nicht allein auf die EVU abgewälzt werden und auch sie einer Balance von Chancen und Risiken ausgesetzt sind.

3.3 Keine Änderung der Natur von Rechtsverhältnissen

Der Bund schlägt vor, die Natur der Rechtsverhältnisse im Bereich der Grundversorgung zu ändern (Art. 26a E-StromVG). Der Mehrwert dieses Vorschlages ist nicht erkennbar. Seit Inkrafttreten des StromVG sind nämlich verschiedene Rechtsfragen bereits geklärt worden (z.B. öffentlich-rechtliche Natur von Energielieferverträgen in der Grundversorgung und Netznutzungsverträge, BGE 4A_582/2014). Mit dem vorgeschlagenen Art. 26a StromVG müsste diese höchstrichterliche Klärung wieder neu beurteilt werden. **Die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung hat keinen Zusammenhang mit dem EU-Recht und greift in die Zuständigkeiten der Kantone ein.** Wir beantragen deshalb, auf die vorgeschlagene Änderung ersatzlos zu verzichten.

ANTRAG:

Ersatzlose Streichung von Art. 26a E-StromVG.

4. FAZIT

Die Regierungskonferenz der Gebirgskantone stimmt dem Entwurf für das StromAK **nur unter den vorerwähnten, wesentlichen Vorbehalten** zu.

Freundliche Grüsse

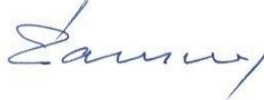
REGIERUNGSKONFERENZ DER GEBIRGSKANTONE

Die Präsidentin:



Dr. Carmelia Maissen, Regierungsrätin

Der Generalsekretär:



Fadri Ramming