



Bericht z.Hd. der WAK-S

Sitzung vom 27. April 2026

Beihilfeüberwachungsgesetz: Geltungsbereich, Beihilfen des Parlaments und bestehende Beihilfen

20. April 2026

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen	1
2	Geltungsbereich, Entwicklungen des EU-Beihilferechts sowie der EuGH-Rechtsprechung	2
2.1	Aktuelle Entwicklungen des EU-Beihilferechts	2
2.2	Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung im Beihilfebereich.....	2
2.3	Geltungsbereich der betroffenen Abkommen Schweiz–EU und der Schweizer Beihilfeüberwachung.....	4
2.4	Zwischenfazit	5
3	Überwachung der Beihilfen der Bundesversammlung	6
4	Bestehende Beihilfen der Schweiz	9
4.1	Allgemeine Einordnung.....	9
4.2	Beihilfen an Eisenbahnverkehrsunternehmen	10

1 Vorbemerkungen

Der vorliegende Bericht wurde im Auftrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) für ihre Sitzung vom 27. April 2026 erstellt. Im Rahmen der Anhörungen sowie der einführenden Diskussion des Entwurfes des **Beihilfeüberwachungsgesetzes** (E-BHÜG) als Teil des Pakets Schweiz–EU (Bilaterale III) am 23. März 2026 stellten sich insbesondere Fragen in Bezug auf die genaue **Funktionsweise und den Rahmen der zukünftigen Beihilfeüberwachung**, die auf den Verpflichtungen in den Beihilfeprotokollen zum Land- und Luftverkehrsabkommen sowie dem Stromabkommen (StromA) basiert (folgend: völkerrechtliche Beihilfebestimmungen). Diese Fragen werden hiernach vertieft erläutert.

An der Erstellung der Notiz haben das Staatssekretariat EDA (Abteilung Europa), das Bundesamt für Justiz (BJ) und das Bundesamt für Verkehr mitgewirkt.

Zudem wird der WAK-S für ihre Sitzung vom 27. April 2026 ein Bericht des BJ zur möglichen Verankerung der **Schubert-Praxis** im Schweizer Recht (nachfolgend: **BJ-Bericht**) zugestellt.





2 Geltungsbereich, Entwicklungen des EU-Beihilferechts sowie der EuGH-Rechtsprechung

2.1 Aktuelle Entwicklungen des EU-Beihilferechts

Beihilferegeln gehen bereits auf die Gründung der EU und ihren Vorformen zurück. **In den vergangenen Jahren hat sich das europäische Beihilferecht spürbar weiterentwickelt mit koordinierten Erleichterungen betreffend die Gewährung von Beihilfen.** Diese zeigen sich insbesondere in der Verlängerung und Weiterentwicklung des sogenannten Befristeten Krisen- und Übergangsrahmens («*Temporary Crisis and Transition Framework*»; TCTF¹) sowie in Anpassungen der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung². Ziel dieser Instrumente ist es, Beihilfen in für die EU prioritären Bereichen wie der Energiewende, industriellen Dekarbonisierung und Versorgungssicherheit zu erleichtern, gestützt auf eine zunehmend einheitliche Auslegung der Vereinbarkeitskriterien durch die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten. Letztes Jahr hat die Europäische Kommission zudem den «*Clean Industrial Deal State Aid Framework*» eingeführt, der den TCTF schrittweise ablösen soll und auf die Stärkung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit sowie die Erreichung der Klimaneutralität bis 2050 ausgerichtet ist. Ergänzend hat die Europäische Kommission im März 2026 die Transport-Gruppenfreistellungsverordnung verabschiedet, welche Beihilfen insbesondere im Schienen-, Binnenwasserstrassen- und multimodalen Landverkehr wesentlich erleichtert.

Neben diesen sektorspezifischen Erleichterungen ist die EU derzeit bestrebt, das Beihilferecht horizontal – also sektorübergreifend – zu vereinfachen und die regulatorischen Hürden abzubauen. So verdeutlichen die Überarbeitung der De-minimis-Verordnung³ und die damit einhergehende Anhebung der Schwellenwerte den zunehmenden Fokus auf grössere, besonders wettbewerbsverzerrende Beihilfen.

Nichtsdestotrotz deuten nicht alle Entwicklungen des EU-Beihilferechts in Richtung einer Entbürokratisierung. So wurde im Rahmen der Revision der De-minimis-Verordnung die Pflicht eingeführt, auch Beihilfen unterhalb der auf 300 Tausend EUR angehobenen Schwelle in einem zentralen Register zu erheben. Damit wird zwar die Transparenz der in der EU gesprochenen Unterstützungsgelder erhöht, gleichzeitig steigert die Massnahme aber den Berichterstattungsaufwand für Beihilfegeber und Mitgliedsstaaten.

2.2 Entwicklung der EuGH-Rechtsprechung im Beihilfebereich

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) im Beihilfebereich hat sich ebenfalls über die Jahrzehnte weiterentwickelt. Insbesondere legt der EuGH die Voraussetzungen, unter denen eine staatliche Massnahme als Beihilfe zu qualifizieren ist, heute teilweise weiter aus als in früheren Entscheiden.

Ein frühes und bis heute wegweisendes Beispiel stellt das EuGH-Urteil **PreussenElektra**⁴ dar, wonach eine Massnahme nur dann als staatliche Beihilfe qualifiziert werden kann, wenn sie

¹ Mitteilung der Kommission — *Befristeter Krisen- und Übergangsrahmen für Massnahmen staatlicher Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft infolge des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine* (2023/C 101/03), ABl. C 101 vom 17.3.2023, S. 3, in der jeweils geltenden Fassung, insbesondere geändert durch die Mitteilung der Kommission (C/2023/1188), ABl. C vom 21.11.2023, sowie durch die gezielte Verlängerung vom 2.5.2024 für bestimmte Unternehmen in der Primärerzeugung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie im Fischerei- und Aquakultursektor.

² Verordnung (EU) 2023/1315 der Kommission vom 23. Juni 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 651/2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags, ABl. L 167 vom 30.6.2023, S. 1.

³ Verordnung (EU) 2023/2831 der Kommission vom 13. Dezember 2023 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, ABl. L 2023/2831 vom 15.12.2023.

⁴ EuGH, Urteil vom 13. März 2001, *PreussenElektra AG gegen Schlesweg AG*, C-379/98, EU:C:2001:160, Rn. 58 ff.



dem Staat zurechenbar ist und mit einem Einsatz staatlicher Mittel einhergeht. Diese Rechtsprechung markierte lange Zeit eine eher zurückhaltende Auslegung des Beihilfebegriffs.

Einen weiteren Meilenstein bildet das Urteil **Altmark Trans**⁵, in dem der EuGH vier kumulative Voraussetzungen definierte, unter denen staatliche Ausgleichsleistungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse nicht als Beihilfen im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gelten. Diese sogenannte *Altmark-Rechtsprechung* hat das Verhältnis zwischen der Beihilfeüberwachung und der Bereitstellung des *Service public* nachhaltig geprägt. Sie stellt einen zentralen Referenzpunkt für die beihilferechtliche Beurteilung staatlicher Kompensationsmechanismen dar.

In jüngerer Zeit zeigt sich die Weiterentwicklung der EuGH-Rechtsprechung insbesondere in Fällen steuerlicher Massnahmen. So hat der EuGH in den Verfahren betreffend die irischen Steuerregelungen zugunsten von **Apple**⁶ die beihilferechtliche Relevanz selektiver steuerlicher Begünstigungen vertieft analysiert und dabei hohe Anforderungen an den Nachweis selektiver Vorteile gestellt. Gleichzeitig wurde verdeutlicht, dass auch steuerliche Massnahmen grundsätzlich unter den Beihilfebegriff fallen können, sofern sie bestimmten Unternehmen einen selektiven wirtschaftlichen Vorteil verschaffen.

Diese Auslegung des Beihilfebegriffs findet jedoch ihre systemischen Grenzen im spezifischen rechtlichen und institutionellen Kontext der Europäischen Union. Von grundlegender Bedeutung ist insoweit das Urteil **Polydor**⁷, wonach Begriffe und Konzepte des Unionsrechts – selbst bei identischem Wortlaut – nicht automatisch auf völkerrechtliche Übereinkommen mit Drittstaaten übertragen werden können, sofern diese nicht denselben Zweck und Integrationsgrad wie die Unionsverträge aufweisen. Diese Rechtsprechung verdeutlicht, dass die unionsrechtliche Beihilfeüberwachung untrennbar mit dem spezifischen institutionellen und rechtlichen Rahmen der Europäischen Union verbunden ist und nicht losgelöst von diesem auf ausserhalb des EU-Rechts liegende Sachverhalte angewendet werden kann (s. Ziff. 2.3).

Die Auslegung des EuGH und die Schweizer Beihilfeüberwachung

Die Schweiz verpflichtet sich mit dem Paket Schweiz–EU im Geltungsbereich des Landverkehrs-, des Luftverkehrs- und des Stromabkommens das materielle Beihilferecht der EU anzuwenden. **Dabei werden die Schweizer Überwachungsbehörde und die Schweizer Gerichte auch die EuGH-Rechtsprechung im Beihilfebereich berücksichtigen müssen.**

Betreffend Verfahrensrecht basieren hingegen die völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen auf dem Zwei-Pfeiler-Ansatz: Schweizer Beihilfen werden ausschliesslich durch die Schweizer Überwachungsbehörde und Schweizer Gerichte überwacht. Die EU könnte zwar im Gemischten Ausschuss des jeweiligen Abkommens die Schweizer Überwachung thematisieren, aber dafür müsste sie die Äquivalenz des Schweizer Überwachungssystems infrage stellen. Würde es dann zu einem Streitbeilegungsverfahren kommen, **könnte das Schiedsgericht theoretisch Auslegungsfragen betreffend das EU-Beihilferecht** (z. B. betreffend die unionsrechtliche Definition einer wirtschaftlichen Aktivität eines Beihilfeempfängers) **an den EuGH richten.**

⁵ EuGH, Urteil vom 24. Juli 2003, *Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, Rn. 87 ff.

⁶ EuGH, Urteil vom 10. September 2024, Rechtssache C-465/20 P, *Europäische Kommission / Irland u. a. (Apple Sales International und Apple Operations International)*, ABl. C 2024/6217 vom 28.10.2024.

⁷ EuGH, Urteil vom 9. Februar 1982, Rechtssache 270/80, *Polydor Ltd. und RSO Records Inc. / Harlequin Record Shops Ltd. und Simons Records Ltd.*, Slg. 1982, 329.



Selbst wenn die Auslegung eines unionrechtlichen Begriffs durch den EuGH bzw. der Entscheid des Schiedsgerichts allenfalls eine Auswirkung auf die Beurteilung der Zulässigkeit einer konkreten Beihilfe in der Schweiz hätte, **kann dadurch die Beurteilung der Schweizer Überwachungsbehörde bzw. der Entscheid der Schweizer Gerichte nicht übersteuert werden. Die Schweizer Behörden müssten aber in zukünftigen beihilferechtlichen Entscheiden die Auslegung des EuGH berücksichtigen.**

2.3 Geltungsbereich der betroffenen Abkommen Schweiz–EU und der Schweizer Beihilfeüberwachung

In den institutionellen Elementen und den völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen⁸ im Paket Schweiz–EU ist jeweils explizit festgehalten, dass diese den Geltungsbereich und die Ziele der drei Binnenmarktverträge **nicht** ändern. Insbesondere können **Entwicklungen der EuGH-Rechtsprechung** (über die einheitliche Auslegung) und **des EU-Rechts** (über die dynamische Rechtsübernahme) den Geltungsbereich und die Ziele der Abkommen **nicht ändern**: Die Auslegung und Anwendung der völkerrechtlichen Bestimmungen müssen innerhalb des durch den Geltungsbereich und die Ziele des jeweiligen Abkommens vorgegebenen Rahmens erfolgen. Neues EU-Recht wird nur insoweit in die Abkommen dynamisch übernommen, als es in den Geltungsbereich dieser Abkommen fällt und deren Zielen entspricht. Dieser allgemeine Grundsatz gilt gleichermassen für die völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen wie auch für die institutionellen Elemente und wird in den weiteren institutionellen Bestimmungen ebenfalls präzisiert.⁹

Der **Geltungsbereich und die Ziele der betroffenen Abkommen** wie auch die darin enthaltenen völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen **können nur einvernehmlich** von beiden Parteien mittels eines ordentlichen Verfahrens zur Änderung der Abkommen **angepasst** werden.¹⁰

Die Beihilfedefinition sowie das grundsätzliche Beihilfeverbot sind statisch im Vertragstext festgehalten.¹¹ Sie entsprechen zwar weitgehend dem generell-abstrakten Wortlaut des Artikels 107 AEUV, weichen aber in wesentlichen Punkten davon ab. Damit wird auch der Bezug zum Geltungsbereich des jeweiligen Abkommens explizit festgehalten. So setzt eine Beihilfe unter den völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen eine mögliche Beeinträchtigung des Handels zwischen den Vertragsparteien im Geltungsbereich des jeweiligen Abkommens und folglich auch eine mögliche Wettbewerbsverfälschung des zwischenparteilichen Handels im Geltungsbereich des jeweiligen Abkommens voraus. Wenn eine dieser erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt ist, liegt keine «Beihilfe» vor und die völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen finden keine Anwendung.

⁸ S. Art. 2 Abs. 1 Beihilfeprotokoll zum Luftverkehrsabkommen, Art. 2 Beihilfeprotokoll zum Landverkehrsabkommen und Art. 12 Abs. 2 StromA.

⁹ Vgl. Art. 1 Abs. 2 S. 2 Institutionelle Protokolle zum Luftverkehrs- und Landverkehrsabkommen sowie Art. 23 Abs. 2 S. 2 StromA.

¹⁰ S. grundsätzlich auch Ziff. 2.1.6.1.2 der Botschaft.

¹¹ S. Art. 3 Abs. 1 Beihilfeprotokolle resp. Art. 13 StromA.



Zudem sind die Zielbestimmungen der völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen gesondert und ebenfalls statisch festgehalten.¹² Der sektorielle Ansatz wird damit nochmals untermauert und das teilweise befürchtete Risiko einer Ausdehnung des Beihilfebegriffes¹³ wird unterbunden: Sämtliche völkerrechtliche Beihilfebestimmungen im Paket Schweiz–EU sind darauf ausgerichtet, gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen aus der Schweiz und der EU in den durch den Geltungsbereich des jeweiligen Abkommens erfassten Bereichen des Binnenmarkts zu gewährleisten und das ordnungsgemässe Funktionieren des Binnenmarktes sicherzustellen.¹⁴ **Beihilfen an Unternehmen, welche an Tätigkeiten ergehen, die ausserhalb des jeweiligen Geltungsbereiches der drei Binnenmarktabkommen liegen, werden nicht erfasst.**

Der statische Geltungsbereich und die statischen Ziele der Abkommen sind besonders wichtig hinsichtlich der dynamischen Rechtsübernahme. Dadurch wird sichergestellt, dass letztere den Geltungsbereich und die Ziele der betroffenen Abkommen nicht ausweiten kann.¹⁵ Die Beschränkung der dynamischen Rechtsübernahme unter dem institutionellen Protokoll bzw. im Stromabkommen auf den im jeweiligen Abkommen definierten Geltungsbereich und die Ziele verhindert beispielsweise, dass die Schweiz im Rahmen des Landverkehrsabkommens Regeln betreffend den rein nationalen Verkehr (öffentlicher Verkehr) übernehmen müsste.

Dem statischen Geltungsbereich und der besonderen Zielsetzung werden auch im Kontext der Übernahme¹⁶ von neuen EU-Rechtsakten betreffend die staatlichen Beihilfen Rechnung getragen. Der Geltungsbereich der dynamischen Rechtsübernahme wird zunächst in Artikel 9 der Beihilfeprotokolle respektive Artikel 19 des Stromabkommens mit einer abschliessenden Liste an Vertragsbestimmungen definiert, für dessen Zwecke solche EU-Rechtsakte integriert werden können. Die dynamische Rechtsübernahme dient wiederum der «Gewährleistung der Rechtssicherheit und der Homogenität des Rechts in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz durch das jeweilige Abkommen teilnimmt». Da die völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen auf den Geltungsbereich des jeweiligen Abkommens zugeschnitten sind, unterscheiden sich auch die EU-Rechtsakte, auf die in den jeweiligen Anhängen verwiesen wird. Die Anhänge präzisieren sodann, inwiefern bzw. wie diese EU-Rechtsakte in die jeweiligen Abkommen übernommen wurden und zu berücksichtigen sind.¹⁷

2.4 Zwischenfazit

Die EU hat ihr Beihilferecht in den letzten Jahren gelockert. Gleichzeitig versucht sie, das System zu vereinfachen und sich stärker auf grössere, potenziell problematischere Beihilfen zu

¹² S. Art. 1 Beihilfeprotokolle resp. Art. 12 StromA.

¹³ Entsprechend sind die beihilfetatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 1 Beihilfeprotokolle resp. Art. 13 Abs. 1 StromA – im Unterschied zum EU-Beihilferecht (Art. 107 Abs. 1 AEUV) – auf den Wettbewerb zwischen Unternehmen und deren Tätigkeiten im Geltungsbereich der jeweiligen Abkommen zu reduzieren.

¹⁴ Bspw. finden die völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen auch keine Anwendung, sofern der gewährte Beihilfebetrag an ein «einzelnes Unternehmen für Tätigkeiten im Geltungsbereich» der jeweiligen Abkommen die *De-minimis*-Schwelle nicht übersteigt; s. Art. 3 Abs. 6 Beihilfeprotokolle resp. Art. 13 Abs. 6 StromA.

¹⁵ S. auch Ziff. 2.1.6.2.6 der Botschaft zum Paket Schweiz–EU.

¹⁶ Konkret erfolgt die Integration neuer EU-Rechtsakte in diesem Bereich gemäss einem speziellen Äquivalenzmechanismus (vgl. Art. 3 Abs. 4 und 6 und Art. 4 Abs. 2 und 3 Beihilfeprotokolle resp. Art. 13 Abs. 4 und 6 und Art. 14 Abs. 2 und 3 StromA), und nicht gemäss Art. 5 der Institutionellen Protokolle respektive Art. 27 des Stromabkommens. Die Äquivalenz des Beihilfeüberwachungssystems wird durch die Kombination der allgemeinen nationalen Verfahrensvorschriften und der Verfahrenselemente des Beihilfeüberwachungssystems des BHÜG (vgl. Ziff. 2.2.6.4 der Botschaft) einerseits und den direkt anwendbaren materiellen völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen andererseits sichergestellt.

¹⁷ Die Verweise auf EU-Rechtsakte werden somit stets in die vertraglichen Beihilfebestimmungen eingebettet.



konzentrieren. Teilweise steigen dabei allerdings die Berichterstattungspflichten. Parallel dazu hat sich auch die Rechtsprechung des EuGH weiterentwickelt und der Begriff der staatlichen Beihilfe wird heute in manchen Fällen breiter verstanden als früher. Die drei Binnenmarktabkommen im Paket Schweiz–EU, die Beihilfebestimmungen enthalten, haben allerdings einen klar begrenzten Geltungsbereich. Das bedeutet: Nur dort, wo ein Bereich tatsächlich vom jeweiligen Abkommen erfasst ist und der Handel zwischen der Schweiz und der EU betroffen sein kann, kommen die Beihilferegeln überhaupt zur Anwendung. Dabei verpflichtet sich die Schweiz zur dynamischen Rechtsübernahme und zur Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung. Allerdings **können Weiterentwicklungen des europäischen Beihilferechts sowie der EuGH-Rechtsprechung den Geltungsbereich und die Zielsetzungen der Beihilfebestimmungen bzw. die Beihilfeüberwachung in der Schweiz nicht erweitern**. Die Schweiz muss solche Rechtsentwicklungen nur übernehmen und entsprechende EuGH-Rechtsprechung berücksichtigen, soweit sie in den Geltungsbereich fallen und den Zielen der betroffenen Abkommen entsprechen. Der Geltungsbereich sowie die Ziele sind statisch definiert und können nur durch eine Neuverhandlung zwischen der Schweiz und der Europäischen Union geändert werden.

3 Überwachung der Beihilfen der Bundesversammlung

Die Schweiz verpflichtet sich, staatliche Beihilfen im Geltungsbereich von drei Binnenmarktabkommen (s. Ziff. 2.3) anzumelden und zu prüfen.¹⁸ Auch **geplante Beihilfen, die durch die Bundesversammlung¹⁹ gewährt werden, müssen angemeldet werden**, damit die Überwachungsbehörde Gelegenheit zur Stellungnahme hat. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass das Fachwissen der Überwachungsbehörde beim Erlass von Beihilfen durch die Bundesversammlung einfließt und ihre Schlussfolgerungen öffentlich sind. Konkret wird die Anmeldung in der Regel von der federführenden Verwaltungseinheit des Bundes, die die Vorlage zuhanden des Parlaments ausarbeitet, vorgenommen. Bei Entwürfen für Bundesgesetze erfolgt die Anmeldung spätestens gleichzeitig mit der ersten Ämterkonsultation. Bei im Parlament ausgearbeiteten Vorlagen kann die Anmeldung durch die Parlamentsdienste vorgenommen werden. Die Anmeldung erfolgt in diesen Fällen spätestens zum Zeitpunkt der Einladung des Bundesrates zur Stellungnahme. Änderungen im Parlament an angemeldeten Beihilfen – auch solchen, die durch die Bundesverwaltung ausgearbeitet wurden – müssen ebenfalls (durch die Parlamentsdienste) gemeldet werden.

Mit der Anmeldung wird das Prüfverfahren eröffnet. Dieses ist zweistufig ausgestaltet. Zunächst erfolgt eine einfache Prüfung mit einer maximalen Dauer von zwei Monaten. Kommt die Überwachungsbehörde zum Schluss, dass die Beihilfe zulässig ist oder dass gar keine Beihilfe vorliegt, hält sie dies in ihrer unverbindlichen Stellungnahme fest und die Prüfung endet. Hat sie Zweifel an der Zulässigkeit der Beihilfe, leitet sie eine vertiefte Prüfung ein, die maximal zwölf Monate dauert. Die vertiefte Prüfung endet ebenfalls mit einer unverbindlichen Stellungnahme mit folgenden möglichen Varianten: 1) die angemeldete Vorlage stellt gar keine Beihilfe dar; 2) die angemeldete Beihilfe ist zulässig; oder 3) die Beihilfe ist unzulässig und die WEKO schlägt allenfalls Anpassungen vor, welche die Zulässigkeit herstellen würden. Auch bei der

¹⁸ S. Art. 4 Abs. 3 Bst. b Beihilfeprotokolle resp. Art. 14 Abs. 3 Bst. b StromA.

¹⁹ Die hier erwähnten Bestimmungen betreffend Beihilfen der Bundesversammlung gelten grundsätzlich auch für Beihilfen des Bundesrates. Im Fokus dieses Kapitels stehen jedoch nur die ersteren.



Gewährung der Beihilfen der Bundesversammlung soll die Prüfung durch die Überwachungsbehörde abgewartet werden (**Durchführungsverbot**).²⁰

Gegen Beihilfen der Bundesversammlung kann die Überwachungsbehörde²¹ keine Beschwerde erheben, auch wenn sie die Beihilfe in ihrer Stellungnahme als unzulässig beurteilt hat.²² Von der Bundesversammlung gewährte Beihilfen sind entsprechend auch von der Rückforderung ausgenommen. Dies wurde explizit völkerrechtlich abgesichert.²³

Es gilt aber zu beachten, dass die Bundesversammlung in der Regel keine Beihilfen an konkrete Unternehmen für einen spezifizierten Zeitraum und Geldmenge in Form einer sogenannte *Ad-hoc-Beihilfe* **direkt gewährt**. Meistens regelt sie die Gewährung einer Beihilfe generell-abstrakt in einem Bundesgesetz. Die tatsächliche Gewährung an ein konkretes Unternehmen erfolgt dann mit einem weiteren Rechtsakt (z. B. mittels Verfügung) in aller Regel durch eine andere Behörde. Ist das Bundesgesetz in Bezug auf die Beihilfe genügend konkret (insb. Höhe, Merkmale und Bedingungen) und lässt es bei der darauffolgenden Gewährung der Beihilfe (sog. *Umsetzungsbeihilfe*) keinen Entscheidungsspielraum mehr, stellt das Bundesgesetz eine sogenannte *Beihilferegelung* dar. Es muss entsprechend der Überwachungsbehörde gemeldet werden. Lässt das Bundesgesetz hingegen noch Entscheidungsspielraum, muss dieses nicht angemeldet werden und die Beihilfeüberwachung findet vollständig nachgelagert zum parlamentarischen Prozess statt.²⁴

Die Überwachungsbehörde ist verpflichtet, gegen Umsetzungsbeihilfen, die gestützt auf von ihr als unzulässig beurteilte Beihilferegelungen in Erlassen der Bundesversammlung von einer anderen Behörde (z. B. einem Bundesamt oder einer kantonalen Behörde) gewährt werden, Beschwerde zu erheben. Im Rahmen dieser Beschwerdeverfahren kann der Erlass der Bundesversammlung, auf den sich die Umsetzungsbeihilfe stützt, durch die Rechtsmittelinstanzen und zuletzt das Bundesgericht vorfrageweise auf seine Vereinbarkeit mit den völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen überprüft werden. Diese sogenannte konkrete Normenkontrolle ist immanenter Bestandteil sämtlicher Rechtsmittelverfahren. Nach dem in der Schweiz bestehenden System der diffusen Normenkontrolle sind grundsätzlich alle rechtsanwendenden Behörden berechtigt und verpflichtet, die Vereinbarkeit der von ihnen angewendeten Normen mit höherrangigem Recht zu überprüfen. Die Pflicht der Überwachungsbehörde als einer (dezentralen) Verwaltungsbehörde zur Herbeiführung einer konkreten Normenkontrolle von Erlassen der Bundesversammlung stellt aber ein Novum in der Schweizer Rechtsordnung dar. Sie ist jedoch explizit in den völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen vorgesehen²⁵ und war für die EU unabdingbare Voraussetzung, um die Gleichwertigkeit der ausgehandelten Eckpfeiler des Beihilfeüberwachungssystems der Schweiz zu anerkennen.

Wie die Rechtsmittelinstanzen entscheiden, falls sie im Rahmen der konkreten Normenkontrolle feststellen, dass eine Beihilferegelung in einem Erlass der Bundesversammlung nicht mit den völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen vereinbar ist, wird durch die

²⁰ S. Art. 10 Abs. 1 E-BHÜG.

²¹ Beschwerden von beschwerdeberechtigten Privaten (z. B. Konkurrenten der Beihilfeempfänger) gegen Verordnungen und Einzelakte der Bundesversammlung sind möglich, Beschwerden gegen Bundesgesetze sind jedoch auch für Private ausgeschlossen.

²² Da keine Beschwerdemöglichkeit besteht, müssen Beihilfen der Bundesversammlung auch nicht mitgeteilt werden (Art. 26 Bst. a E-BHÜG).

²³ S. Art. 4 Abs. 4 Beihilfeprotokolle resp. Art. 14 Abs. 4 StromA.

²⁴ Die einzelnen Beihilfen, die gestützt auf eine solche gesetzliche Grundlage gewährt werden, müssen jeweils angemeldet und geprüft werden.

²⁵ S. Art. 4 Abs. 5 Beihilfeprotokolle resp. Art. 14 Abs. 5 StromA.



völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen nicht vorgegeben. Dies richtet sich nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Verhältnis zwischen Völker- und Landesrecht. Nach Auffassung des Bundesrates räumen die Binnenmarktverträge einen Spielraum ein, unter Hinnahme allfälliger Ausgleichsmassnahmen ausnahmsweise auf die Erfüllung einer vertraglichen Verpflichtung zu verzichten. Es wird dem Bundesgericht obliegen, diesen Spielraum angemessen zu berücksichtigen. Sollte die Bundesversammlung bewusst entgegen den völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen Beihilfen gewähren wollen, könnte sie im entsprechenden Bundesgesetz ausdrücklich die Absicht und den Vorrang der beihilfegewährenden Bestimmungen des Bundesgesetzes festhalten. Die Überwachungsbehörde wäre zwar weiterhin verpflichtet, gegen gestützt auf das Bundesgesetz durch andere Behörden gewährte Umsetzungsbeihilfen Beschwerde zu erheben. Mit der beschriebenen Vorgehensweise kann die Bundesversammlung jedoch sicherstellen, dass das Bundesgericht die Voraussetzung der Schubert-Praxis, wonach der Gesetzgeber bewusst vom Völkerrecht abgewichen haben muss, als erfüllt betrachtet (vgl. zum Ganzen im Detail BJ-Bericht).²⁶ Es gilt zu beachten, dass das Parlament mit einer solchen unzulässigen Beihilfe zwar nicht die verfahrens-, aber die materiellrechtlichen Verpflichtungen verletzen würde. In der Folge besteht das Risiko, dass die EU auf den Streitbeilegungsmechanismus zurückgreifen und der Schweiz letztlich Ausgleichsmassnahmen drohen könnten.

Wird eine Beihilfe oder eine Beihilferegulierung der Bundesversammlung ohne Anmeldung gewährt bzw. erlassen, kann die Überwachungsbehörde diese nachträglich im Rahmen eines besonderen Verfahrens prüfen.²⁷ Das Verfahren endet auch hier grundsätzlich mit einer Stellungnahme. Es ist keine Beschwerde der Überwachungsbehörde gegen die Akte der Bundesversammlung möglich.²⁸ Auch hier sind jedoch Beschwerden gegen allfällige Umsetzungsbeihilfen anderer Behörden möglich.

Schliesslich gelten auch für Beihilfen der Bundesversammlung die Transparenzvorschriften. Die nötigen Informationen müssen der Überwachungsbehörde übermittelt werden, damit diese in einer zentralen Datenbank veröffentlicht werden können.²⁹

Beihilfeüberwachung bei dringlichen Bundesgesetzen

Auch bei dringlichen Bundesgesetzen kommt das ordentliche Verfahren nach dem E-BHÜG zur Anwendung. Auf EU-Ebene führt die Europäische Kommission entsprechende Prüfverfahren in der Regel sehr zügig durch, wie sich etwa während der COVID-19-Pandemie gezeigt hat. Entsprechend wird erwartet, dass auch die Schweizer Überwachungsbehörde die Verfahren in solchen Situationen beschleunigt behandeln wird. In diesen Konstellationen ist es essenziell, bereits im Rahmen der Beratung nach Artikel 7 E-BHÜG umgehend Kontakt mit der Überwachungsbehörde aufzunehmen.

²⁶ Die Bundesversammlung könnte in besonderen Konstellationen eine Beihilfe direkt an ein konkretes Unternehmen gewähren (Ad-hoc-Beihilfe). In einem solchen Fall wäre eine gerichtliche Überprüfung auf Beschwerde der Überwachungsbehörde ausgeschlossen. In welcher Form (Erlass oder Einzelakt) die Ad-hoc-Beihilfe erfolgen würde, wäre vom konkreten Einzelfall abhängig. Beschwerden von beschwerdeberechtigten Privaten (z. B. Konkurrenten der Beihilfeempfänger) gegen Verordnungen und Einzelakte der Bundesversammlung wären möglich, gegen Bundesgesetze jedoch ausgeschlossen.

²⁷ S. 4. Kapitel E-BHÜG.

²⁸ S. Ausführungen zu Art. 37 Abs. 2 E-BHÜG.

²⁹ S. Art. 50 Abs. 1 sowie Art. 51 E-BHÜG.



Das grundsätzliche Durchführungsverbot für Beihilfen wird auf Gesetzesstufe verankert. Andere Bundesgesetze könnten davon abweichen; dies würde jedoch die Frage der Äquivalenz der Schweizer Überwachung aufwerfen, insbesondere wenn eine Beihilfe nicht geprüft wird.

4 Bestehende Beihilfen der Schweiz

4.1 Allgemeine Einordnung

Generell können keine abschliessenden Aussagen über den vollständigen Bestand von bestehenden Beihilfen in der Schweiz getroffen werden. Auch die Prüfung der Zulässigkeit dieser bestehenden Beihilfen wird nach einem allfälligen Inkrafttreten des BHÜG nur durch die Schweizer Überwachungsbehörde und Schweizer Gerichte erfolgen können.

Nichtsdestotrotz ist festzuhalten, dass bestehende Einzelbeihilfen (Ad-hoc-Beihilfen und Umsetzungsbeihilfen) nicht geprüft und nicht zurückgefordert werden können. Hingegen unterstehen **bestehende Beihilferegulungen**³⁰ der **fortlaufenden Prüfung** ab einem Jahr nach Inkrafttreten des BHÜG. In diesem ersten Jahr soll die Überwachungsbehörde sich einen möglichst umfassenden Überblick bestehender Beihilferegulungen im definierten Geltungsbereich verschaffen. Dabei soll sie die bestehenden Beihilferegulungen *prima facie* auf ihre Zulässigkeit prüfen. Wann und welche bestehende Beihilferegulungen die Überwachungsbehörde dann genau überprüft, ist ihr überlassen und wie in der EU dem Opportunitätsprinzip unterstellt. Solange die bestehende Beihilferegulung nicht als unzulässig beurteilt wurde, sind darauf basierende Umsetzungsbeihilfen geschützt und können nicht zurückgefordert werden.

Eine Auflistung allfällig relevanter Beihilfen im **Landverkehr** wird betreffend Schienenverkehr nachfolgend in Ziffer **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** dargelegt. Im Bereich des Strassengüterverkehrs hat die Bundesverwaltung gemeinsam mit der Konferenz der Kantonsregierungen entsprechende Abklärungen durchgeführt und keine bestehenden Beihilfen identifiziert. Dies ist aber auch auf kantonaler und kommunaler Ebene nicht abschliessend auszuschliessen, sofern grenzüberschreitende Verkehre betroffen sind. Bei grenzüberschreitenden Postauto-Verbindungen handelt es sich um bestellte Verkehre, welche gemäss EU-Beihilferegeln grundsätzlich zulässig sind (sog. öffentlicher Dienstleistungsauftrag; auf Englisch «*public service obligation*», PSO).

Der **Luftverkehrsbereich** kennt bereits heute die Beihilfeüberwachung, jedoch ohne Beschwerdemöglichkeit. Im Fokus könnten hier allfällige Beihilferegulungen zugunsten der grossen Flughäfen Zürich, Genf und Basel sowie an die Fluggesellschaften Swiss und Edelweiss wie in der Covid-Pandemie stehen. Theoretisch könnten Kantone von der Beihilfeüberwachung in Bezug auf Regionalflughäfen betroffen sein. Das anwendbare EU-Beihilferecht lässt jedoch dort Spielraum.³¹

Die wichtigsten bestehenden Beihilferegulungen (Förderungen erneuerbarer Energien) im Geltungsbereich des **Stromabkommens** wurden im Abkommen als mit diesem konform erklärt und damit völkerrechtlich abgesichert. Bei weiteren bestehenden Beihilferegulungen ist aufgrund

³⁰ Art. 45 E-BHÜG definiert als bestehende Beihilferegulungen: (a) Beihilferegulungen, die von der Überwachungsbehörde oder in einem rechtskräftigen Entscheid als zulässig beurteilt wurden, (b) nicht mitgeteilte Beihilferegulungen nach zehn Jahren seit ihrem Inkrafttreten, (c) Bestimmungen, die erst aufgrund veränderter tatsächlicher oder rechtlicher Umstände zu Beihilferegulungen geworden sind, sowie (d) Beihilferegulungen, die vor oder innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der einschlägigen Beihilfeprotokolle erlassen wurden.

³¹ S. Ziff. 2.6.9.2 in der Botschaft zum Paket Schweiz-EU.



ihrer Nichterwähnung im Abkommen nicht von ihrer Unzulässigkeit auszugehen. Sie unterstehen der fortlaufenden Prüfung durch die Schweizer Überwachungsbehörde.

4.2 Beihilfen an Eisenbahnverkehrsunternehmen³²

Die direkten finanziellen Fördermassnahmen für den Schienengüterverkehr sind in der Schweiz im Gütertransportgesetz (GüTG; SR 742.41) und im Güterverkehrsverlagerungsgesetz (GVVG; SR 740.1) und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen geregelt. In beiden Gesetzen ist das öffentliche Interesse mit den Ziel- bzw. Zweckbestimmungen klar definiert.³³ Diese Zielbestimmungen – u.a. die nachhaltige, insbesondere auf die Reduktion von Treibhausgasen und Luftschadstoffen ausgerichtete Entwicklung des Gütertransports sowie die Festlegung des Verlagerungsziels für den alpenquerenden Güterverkehr – rechtfertigen Ausnahmen von den Grundsätzen der Eigenwirtschaftlichkeit und übergeordnet der Wirtschaftsfreiheit. Alle Fördermassnahmen sind demnach bereits heute den genannten Zielsetzungen zugeordnet. Der effektive Beitrag der verschiedenen Massnahmen an diese Zielsetzungen wird laufend überprüft.

Alle Massnahmen sind grundsätzlich so ausgestaltet, dass sie den aktiven oder potenziellen Wettbewerb zwischen den Akteuren nicht verzerren sollen. Ein funktionsfähiger Wettbewerb ist Grundlage für eine effiziente und nachfrageorientierte Erbringung der Güterverkehrsleistungen. Die verschiedenen nationalen gesetzlichen Bestimmungen stellen sicher, dass zwischen Unternehmen, die im gleichen Geschäftsfeld («*level-playing field*») aktiv sind, keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen (z.B. Verbot von Quersubventionierungen zwischen subventionierten und nicht-subventionierten Geschäftsfeldern eines Unternehmens).

Diese grundlegende Ausgestaltung ist somit kohärent zum Beihilfeprotokoll zum Landverkehrsabkommen (LVA), welches finanzielle Förderungen mit dem Ziel auf klar formulierte Interessen zulässt, aber Marktverzerrungen und die Benachteiligung einzelner Unternehmen möglichst verhindern will.

Finanzielle Fördermassnahmen für den nationalen Schienengüterverkehr sind:

- Investitionsbeiträge an den Bau, die Erweiterung und die Erneuerung von Umschlags- und Verladeanlagen (Art. 10 GüTG);
- Förderung der Hafeninfrastruktur für den Gütertransport auf dem Rhein (Art. 11 GüTG);
- Abgeltung der ungedeckten Kosten des bestellten Gütertransportangebots auf der Schiene (Beteiligung des Bundes an der Bestellung von Güterverkehrsangeboten durch die Kantone, Art. 12 GüTG);
- Finanzielle Förderung des **Einzelwagenladungsverkehrs (EWLV)** (Art. 13 GüTG);
- Pauschale Beiträge für den Verlad von Gütern auf die Schiene und den Güterumschlag zwischen der Schiene und anderen Verkehrsträgern (Art. 14 GüTG);
- Investitionsbeiträge für technische Neuerungen (Art. 15 Abs. 1 GüTG);

³² Dieses Kapitel entspricht weitgehend dem am 7. April 2026 veröffentlichten [Bericht des BAV](#) «Auswirkungen der Beihilferegulungen auf den Schienengüterverkehr».

³³ S. Art. 3 GüTG und Art. 3 GVVG.



- Pauschale À-fonds-perdu-Beiträge für die Einführung der digitalen automatischen Kupplung (Art. 15 Abs. 2 GüTG);
- [Investitionsbeiträge für klimafreundliche Fahrzeuge](#) (Art. 16 GüTG).

Einschätzung mit Blick auf beihilferechtliche Bestimmungen der Bilateralen III

Das Landverkehrsabkommen deckt nur den grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr ab. Der nationale Verkehr (Fern-, Regional- und Ortsverkehr) ist nicht betroffen. Massnahmen für den schweizerischen, also nicht internationalen Güterverkehr, fallen daher grundsätzlich nicht unter die Beihilfeüberwachung. Die enge wirtschaftliche Verknüpfung der Schweiz mit dem EU-Raum hat zur Folge, dass die verschiedenen Fördertatbestände in Teilbereichen auch den Import- oder Exportverkehr, also den Geltungsbereich des Landverkehrsabkommens, betreffen können.

Die oben angeführten verschiedenen finanziellen Fördermassnahmen sind aus beihilferechtlicher Sicht voraussichtlich materiell unproblematisch. Sie dürften durch ihre klare Fokussierung auf die Ziele des Umweltschutzes und der Verkehrsverlagerung gerechtfertigt sein. In der EU besteht diesbezüglich bereits heute eine umfassende Beihilfepraxis. Die in der EU – zumindest im Rahmen von sog. «Gruppenfreistellungen» – erlaubten Fördertatbestände für Beihilfemöglichkeiten für den Schienenverkehr und multimodalen Verkehr sind weitestgehend deckungsgleich mit den Massnahmen der Schweiz. Auch ist seit einiger Zeit in der EU die Bestellung von Güterverkehr als öffentlicher Dienstleistungsauftrag (PSO) möglich.

Die neuen EU-Regeln werden mit der Annahme und dem Inkrafttreten des Pakets Schweiz–EU zwar materiell für den internationalen Güterverkehr relevant werden. Dies ändert aber nichts an den heutigen Fördertatbeständen wie der Förderung des EWLV, zumal Artikel 13 GüTG bereits in Kraft ist und die beihilferechtlichen Vorschriften erst nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren und ausschliesslich für den **internationalen Güterverkehr** gelten werden. Der **Binnenverkehrsanteil des EWLV**, der hier klar überwiegt, fällt also z.B. nicht in den Geltungsbereich des LVA. Artikel 13 GüTG zur EWLV-Unterstützung gilt befristet auf acht Jahre. Diese bleibt unabhängig von der beihilferechtlichen Entwicklung bestehen.

Eine abschliessende Beurteilung der Vereinbarkeit der Fördermassnahmen mit dem Beihilfeprotokoll wird durch die Schweizer Überwachungsbehörde und bei allfälligen Beschwerden gegen künftige Umsetzungsbeihilfen durch die **Schweizer Gerichte** erfolgen.