Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Energie BFE

26.023 s BRG. Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz–EU (Bilaterale III)»

Bericht vom 12. Oktober 2026 zu Handen der UREK-S zur Kompatibilität von Art. 12 WRG mit Beihilferecht (Antrag mündlich)

Auftrag gemäss mündlichem Antrag vom 21.08.2026

Die Verwaltung wurde beauftragt zu prüfen, ob die Bestimmung, wonach der Bund für seine Verkehrsbetriebe die Benutzung eines Gewässers beanspruchen kann, konform mit dem Beihilferecht ist.

Der vorliegende Bericht wurde vom Bundesamt für Energie (BFE) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Verkehr (BAV) erstellt und beim EDA (Abteilung Europa) und dem SECO konsultiert.

Zusammenfassung:

- Der Bund kann gemäss Art. 12 ff. des Wasserrechtsgesetzes (WRG) für seine Verkehrsbetriebe, d.h. für die SBB, die Wasserkraftnutzung eines Gewässers in Anspruch nehmen. Die SBB betreiben einerseits eigene Wasserkraftwerke und sind andererseits an Partnerwerken beteiligt.

- Die SBB produzieren eigenen Strom, den sie hauptsächlich für den Bahnbetrieb im Bahnstromnetz einsetzen. Sie versorgen damit aber auch ihre eigenen Infrastrukturbauten und Immobilien wie bspw. Bahnhöfe. Zudem sind sie auch auf dem Grosshandelsmarkt und -Regelenergiemarkt tätig, um ihr Portfolio zu bewirtschaften. Gewisse Bereiche dürften somit innerhalb des Geltungsbereichs des Stromabkommens und seiner Beihilferegeln liegen. Sollte das WRG-Privileg künftig genutzt werden, wäre darauf zu achten, dass es dabei nicht zu einer selektiven Bevorteilung der SBB kommt. Dies würde insbesondere bedeuten, dass die SBB einen angemessenen Betrag für die Wasserkraftnutzung des entsprechenden Gewässers bezahlt, d.h. dass nicht der Bund die im WRG vorgesehenen Entschädigungen an die verfügungsberechtigten Gemeinwesen übernimmt.

- Auch unter dem Landverkehrsabkommen (LVA) liegt keine beihilferechtlich relevante Begünstigung vor. In der Schweiz gibt es ein schweizweit einheitliches Bahnstrompreissystem, u.a. mit vom BAV regulierten Tarifen. Die SBB, die für die Bahnstromversorgung in der Schweiz, sowohl für den nationalen Verkehr wie auch für den im Geltungsbereich des LVA liegenden internationalen Verkehr, verantwortlich sind, müssen diese den anderen Unternehmen diskriminierungsfrei (mit einheitlichen Bahnstrompreisen) zur Verfügung stellen. Zudem werden die buchhalterische Trennung der Einheiten Infrastruktur und Personenverkehr der SBB sowie ein Quersubventionierungsverbot zwischen den Einheiten gesetzlich vorgegeben.

1 Ausgangslage

Die Binnenmarktabkommen mit der EU enthalten ans EU-Recht angelehnte Regeln über staatliche Beihilfen, die innerhalb des Geltungsbereichs des jeweiligen Abkommens gelten. Demnach sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen

oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem ordnungsgemässen Funktionieren des Binnenmarkts unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen der Schweiz und der EU beeinträchtigen. Aufgrund zahlreicher Ausnahmegründe sind Massnahmen, die an sich eine Beihilfe sind, dennoch mit dem Binnenmarkt vereinbar und damit zulässig. Die Beihilferegeln sollen gleiche Wettbewerbsbedingungen für EU- und Schweizer Unternehmen herstellen.

In der Schweiz kann der Bund nach Art. 12 Wasserrechtsgesetz (WRG, SR 721.80) für *seine* Verkehrsbetriebe die Benutzung eines Gewässers in Anspruch nehmen. Gemeint sind damit die SBB und diese wären es (und nicht der Bund selbst), die das Wasserkraftwerk betreiben würden. Nicht gemeint sind damit andere inländische Bahn- oder Verkehrsbetriebe und erst recht nicht ausländische. Für die tatsächliche Beanspruchung durch die SBB in einem konkreten Fall bräuchte es einen Entscheid des UVEK. Der Bund hat vom erwähnten Recht in der Vergangenheit Gebrauch gemacht, allerdings nur in ganz wenigen Fällen und vor langer Zeit. Heute gibt es keine solchen Beanspruchungen, entsprechende Wünsche und Diskussionen könnten aber wieder aufkommen, insbesondere im Zusammenhang mit der anstehenden Neukonzessionierung gewisser Kraftwerke der SBB. Das Recht zur Inanspruchnahme steht nicht nur in Art. 12 WRG, sondern ist so auch in Art. 76 Abs. 4 Bundesverfassung (BV, SR 101) abgebildet, als Einschränkung zur Hoheit der Kantone über die Wasservorkommen.

Die WRG-Regelung stammt in ihrer Grundform von 1912 und damit aus einer Zeit, in der die SBB noch nicht wie heute als Aktiengesellschaft vom Bund separiert waren. Zahlreiche, sich praktisch stellende Fragen werden von der WRG-Regelung nicht beantwortet. Gleich zu Beginn ist weiter zu betonen, dass es sich um eine Kann-Bestimmung handelt. Von Art. 12 WRG dürfte sodann, v.a. wegen des damit verbundenen empfindlichen Eingriffs, nur mit Bedacht Gebrauch gemacht werden.

2 Prüfungszuständigkeit

Wie im Zusammenhang mit Beihilfefragen schon mehrmals erwähnt und festgehalten, werden die Schweizer Behörden der Beihilfeüberwachung (Überwachungsbehörde, Gerichte) für die Beurteilung zuständig sein. Vorliegend nimmt die Verwaltung deshalb eine erste Einordnung vor.

3 WRG-Privileg und Stromabkommen

Beim Stromabkommen stellen sich vorab drei Fragen, 1) was die SBB im vorliegenden Kontext tun, 2) ob der Sachverhalt von Art. 12 WRG vom Geltungsbereich des Stromabkommens erfasst ist und 3) ob eine selektive Begünstigung aus «staatlichen Mitteln» vorliegt.

Die SBB produzieren eigenen Strom, den sie hauptsächlich für den Bahnbetrieb im 16 2/3 Hz-Bahnstromnetz einsetzen. Sie versorgen zudem aber auch ihre eigenen Infrastrukturbauten und Immobilien wie bspw. Bahnhöfe mit Strom aus dem normalen 50 Hz-Stromnetz. Zudem sind sie auch auf dem Grosshandelsmarkt und -Regelenergiemarkt tätig, um ihr Portfolio zu bewirtschaften. Das Bahnstromnetz und die Bahnstromversorgung als solche sind vom EU-Strombinnenmarktrecht des Abkommens nicht unmittelbar erfasst, jedenfalls gibt es keine Hinweise darauf, dass sie erfasst wären.

Somit nutzen die SBB den selbst produzierten Strom nicht nur für Bahnzwecke, die vom Stromabkommen nicht erfasst sind, sondern auch für Bereiche, die teilweise unter das Abkommen fallen können. Ob die Nutzung für solche andere Bereiche (z.B. für das Agieren im Grosshandelsmarkt oder den Einsatz bei eigenen Immobilien) bei einer Inanspruchnahme nach Art. 12 WRG zulässig wäre, ist fraglich. Immerhin spricht die Botschaft von 1912 von einer Benutzung, *deren der Bund zu seinen öffentlichen Zwecken bedarf* (BBl 1912 II 669 682) und macht so also eine Einschränkung. Die Frage kann hier aber offen bleiben, da es klarer unter Art. 12 fallende Nutzungen gibt, die vom Abkommen erfasst sind. Falls das Privileg aus Art. 12 ff WRG künftig genutzt würde, stellt sich beihilferechtlich die Frage, ob es sich dabei um staatliche Mittel handeln würde und ob daraus ein selektiver Vorteil für die SBB im Strommarkt entstehen würde. Staatliche Mittel und eine selektive Bevorteilung könnten wegen Art. 13 und 14

WRG zu bejahen sein, wonach der Bund das betroffene Gemeinwesen für den Wegfall von Wasserzinsen und Konzessionsabgaben schadlos zu halten hat oder für den Wegfall von anderen kantonalen und kommunalen steuerlichen Ausfällen zu entschädigen hat. Die Formulierung, wonach der Bund schadlos hält, stammt noch aus der Grundformulierung von 1912, als die Inanspruchnahme noch als eine solche des Bundes selbst formuliert war. Die Formulierung von Art. 13 WRG (...er [der Bund] ... hat schadlos zu halten]) heisst somit nicht zwingend, dass der Bund anstelle der SBB die Kosten übernimmt. Art. 13 regelt primär das Aussenverhältnis zum Gemeinwesen und stellt sicher, dass dieses nicht zu kurz kommt. Zudem ist fraglich, ob eine Übernahme, wenn der Bund wirtschaftlich die Last tragen müsste, Sinn und Zweck von Art. 13 WRG entsprechen würde. Somit sollte (im Innenverhältnis Bund/SBB) Raum bestehen dafür, dass die SBB diese Kosten tragen. Verhandlungslösungen zwischen Bund und SBB wären sowieso stets möglich. Sofern die SBB dem beim fraglichen Gewässer berechtigten Gemeinwesen einen angemessenen Betrag für die Wasserkraftnutzung bezahlen, d.h. dass der Bund die im WRG vorgesehenen Entschädigungen an das Gemeinwesen nicht übernimmt, liegt keine selektive Bevorteilung (aus staatlichen Mitteln) der SBB vor.

4 WRG-Privileg und Landverkehrsabkommen

Nach Einschätzung des BAV liegt in der Bahnstromversorgung durch SBB Infrastruktur auch aus verkehrsrechtlicher Sicht kein beihilferechtlich relevanter Sachverhalt unter dem LVA vor.

Aufgrund des Geltungsbereichs des LVA sind die künftigen beihilferechtlichen Vorgaben auf grenzüberschreitende Verkehre beschränkt; rein nationale Verkehre fallen nicht unter das LVA. Das europäische Eisenbahnrecht, u.a. festgehalten in Richtlinie 2012/34/EU zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums (Recast), verfolgt den Grundsatz, dass die Fahrstromversorgung den Eisenbahnunternehmen diskriminierungsfrei zur Verfügung stehen muss (Erw. 28). https://de.wikipedia.org/wiki/Bahnstrompreissystem_%28Schweiz%29

Die schweizerische Regelung ist mit diesen Vorgaben materiell äquivalent. Mit Bundesratsbeschluss vom 27. Juni 2001 wurde der Energiebereich der SBB mit der diskriminierungsfreien Bahnstromversorgung des 16,7-Hz-Netzes beauftragt. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass der Bahnstrompreis nach einem vorgegebenen Mechanismus jährlich durch das BAV festgesetzt wird und der Energiebereich der SBB organisatorisch sowie buchhalterisch getrennt zu führen ist; Quersubventionierungen von anderen Einheiten sind verboten.

Die Bahnstromversorgung ist in das schweizerische System des diskriminierungsfreien Netzzugangs eingebettet. Die Grundsätze ergeben sich aus Art. 9*c* Eisenbahngesetz (EBG, SR 742.101) und Art. 20*a* Eisenbahn-Netzzugangsverordnung (NZV; SR 742.122). Der Strompreis wird regulatorisch durch das BAV festgelegt und über den Trassenpreis erhoben. Er gilt für alle zugangsberechtigten Eisenbahnverkehrsunternehmen nach denselben Regeln und wird nicht individuell ausgehandelt. Unterschiede bestehen lediglich aufgrund objektiver Kriterien wie Verkehrsart, nicht jedoch aufgrund des jeweiligen Verkehrsunternehmens.

Damit erhalten weder die SBB (Sparte Personenverkehr) noch andere in- oder ausländische Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) einen selektiven wirtschaftlichen Vorteil. Vielmehr wird durch das schweizweit einheitliche Bahnstrompreissystem sichergestellt, dass sämtliche EVU zu gleichen Bedingungen Zugang zur Bahnstromversorgung erhalten. Gerade die diskriminierungsfreie Ausgestaltung und die regulierte Preisfestsetzung sprechen daher gegen das Vorliegen einer beihilferechtlich relevanten Begünstigung. Das gilt zusätzlich auch, wenn man davon ausgeht (vgl. oben Ziff. 3), dass die SBB dem betroffenen Gemeinwesen für die Wasserkraftnutzung des fraglichen Gewässers einen angemessenen Beitrag zahlen und nicht der Bund die im WRG vorgesehenen Entschädigungen übernimmt.