



*Per E-Mail an*

Bundesamt für Energie  
Benoît Revaz  
Direktor  
benoit.revaz@bfe.admin.ch

Datum 3. Januar 2022

Ihr Zeichen  
Unser Zeichen 805.21332.005

## **Ergebnisse der Subventionsprüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Marktprämie für Grosswasserkraft**

Sehr geehrter Herr Revaz

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die am 2. Juli 2021 gegenüber dem Bundesamt für Energie (BFE) angekündigte Subventionsprüfung der Marktprämie für Elektrizität aus Grosswasserkraftanlagen abgeschlossen.

Mit diesem Schreiben möchten wir Sie über die Ergebnisse dazu informieren. Nach der inzwischen vom Parlament beschlossenen Verlängerung der Marktprämie hat die EFK ihre Untersuchung in abgekürzter Form durchgeführt und auf Verbesserungspotenziale bei den Ausführungsbestimmungen ausgerichtet.

### **Einführung, Ausgestaltung und Verlängerung der Marktprämie**

Die Marktprämie für Grosswasserkraft wurde vom Parlament als Teil des neuen Energiegesetzes (EnG) vom 30. September 2016 beschlossen und war auf fünf Jahre ab dessen Inkrafttreten (2018 bis 2022) befristet. Sie war in der entsprechenden Vorlage des Bundesrates zur Energiestrategie 2050 noch nicht enthalten gewesen und wurde während der parlamentarischen Beratungen in die Vorlage aufgenommen. Die Marktprämie beinhaltet eine Förderung der bestehenden Grosswasserkraft.

Das EnG sieht vor, Strom aus Grosswasserkraftanlagen mit über zehn Megawatt Leistung mit einer Marktprämie von maximal 1 Rp./kWh zu subventionieren, sofern dieser Strom am Markt unter den Gestehungskosten verkauft werden muss (Art. 30 EnG). Anspruchsberechtigt sind jene Stromunternehmen, welche das Risiko ungedeckter Gestehungskosten des entsprechenden Kraftwerks tragen müssen. Die Ausführungsbestimmungen zur Marktprämie finden sich in Art. 88 bis 96 der

Energieförderungsverordnung (EnFV). Zu den bei der Marktprämie anrechenbaren Gestehungskosten hat das BFE zudem eine Richtlinie erlassen. Für die von den Stromkonsumenten finanzierte Marktprämie stehen maximal 0,2 Rp./kWh aus dem Netzzuschlag nach Art. 35 EnG zur Verfügung. 2018 wurden die gesamten verfügbaren Mittel von 101 Mio. Franken vergeben. 2019 und 2020 waren es 65 Mio. bzw. 84 Mio. Franken.

Im Rahmen der Behandlung der Parlamentarischen Initiative 19.443<sup>1</sup> haben die eidgenössischen Räte am 1. Oktober 2021 eine Verlängerung der Marktprämie um acht Jahre bis 2030 beschlossen. Der Bundesrat erachtete den Weiterbetrieb der Grosswasserkraftwerke ohne Marktprämie nicht als gefährdet und hat die Verlängerung in seiner Stellungnahme vom 1. Juni 2021 abgelehnt.

### **Anpassung der Prüftätigkeit der EFK aufgrund der veränderten Ausgangslage**

Aufgrund der beschriebenen veränderten Ausgangslage fokussierte die EFK ihre Prüfung auf die Ausgestaltung der Marktprämie. Im Hinblick auf mögliche Verbesserungen hat sie insbesondere die Ausführungsbestimmungen in der EnFV genauer betrachtet. Diese können vom Bundesrat im Hinblick auf das Inkrafttreten der Verlängerung der Marktprämie angepasst werden. Die EFK hat auf eine vertiefte Prüfung des Vollzugs der Marktprämie verzichtet.

Im Hinblick auf Verbesserungsmöglichkeiten klärte die EFK konkret ab, ob der Bedarf und die Ziele der Subvention klar dargelegt wurden, ob die Ausgestaltung sich für die Erreichung bestimmter Ziele eignet und ob zentrale Regelungen der Marktprämie eine zweckmässige Förderung gewährleisten. Zu diesen Regelungen gehören die Bestimmungen zur Anspruchsberechtigung, zu anrechenbaren Erlösen und Kosten sowie zum sogenannten Grundversorgungsabzug. Die Vorbereitungen zur Prüfung fanden im Juli und August 2021 statt, die weiteren durchgeführten Prüftätigkeiten im Oktober 2021.

### **Mangelhafte Grundkonzeption und Verbesserungspotenzial bei der Ausgestaltung**

Die EFK stellt fest, dass der Bedarf und die Ziele der Marktprämie nicht transparent ausgewiesen sind. Es ist keine Zweckbindung vorgesehen. Ein Monitoring der Zielwirkungen gemäss Art. 55 EnG kann demzufolge nicht ohne Weiteres angewendet werden. Aufgrund dieser Mängel und der fraglichen Kompatibilität mit einzelnen Vorgaben des Subventionsgesetzes (SuG) ist die EFK der Meinung, dass die Mittelvergabe in den Ausführungsbestimmungen generell eher restriktiv ausgestaltet und zurückhaltend gehandhabt werden sollte. Damit kann einer unwirksamen und unwirtschaftlichen Mittelverwendung mit unklaren Zielen vorgebeugt werden. Der aktuelle Handlungsspielraum ist zu gross.

Bei den Ausführungsbestimmungen zur Anspruchsberechtigung ist die Anerkennung von Anlageverbunden anstelle einzelner Kraftwerkanlagen bei bestimmten Laufkraftwerken (insbesondere Flusskraftwerken) nicht klar begründbar und führt potenziell zu höheren Marktprämien.

In Bezug auf die anrechenbaren Erlöse und Kosten beurteilt die EFK die mangelnde Transparenz der tatsächlichen Erlöse und Kosten der geförderten Grosswasserkraft und die diesbezüglich bisher

---

<sup>1</sup> «Erneuerbare Energien einheitlich fördern. Einmalvergütung auch für Biogas, Kleinwasserkraft, Wind und Geothermie», eingereicht von Bastien Girod am 18. Juni 2019 im Nationalrat.

fehlende Einsichtnahme des BFE bei den Subventionsempfängern als unbefriedigend. Die Anrechnung von Renditen (Eigenkapitalzinsen) in der Höhe von rund 8 % als Kosten ist für die Sicherung des Weiterbetriebs von Kraftwerken nicht notwendig und im Zusammenhang mit dem SuG fragwürdig. Dasselbe gilt für die Anrechnung von Gewinnsteuern.

Aus Sicht der EFK ist der Grundversorgungsabzug bei der Marktprämie teilweise mangelhaft mit den Regelungen des Stromversorgungsgesetzes (StromVG) zum Verkauf von Strom in die Grundversorgung abgestimmt. Der Grundversorgungsabzug soll jenen Strom von der Förderung ausschliessen, der gewinnbringend zu Gestehungskosten an gebundene Endkunden in der Grundversorgung verkauft werden kann. Für die EFK ist dabei nicht nachvollziehbar, dass ein Stromkonzern nicht seine gesamten Stromverkäufe in die Grundversorgung anrechnen muss (Fall AXPO).

Die oben aufgeführten Ergebnisse werden im Anhang zu diesem Schreiben näher erläutert. Dabei werden auch Verbesserungsvorschläge für die Ausgestaltung der Marktprämie auf Stufe der Ausführungsbestimmungen vorgestellt. Diese Vorschläge zielen einerseits auf eine Erhöhung der Transparenz und andererseits auf Einsparungen bei der Marktprämie ab. Mit Blick auf die eben erfolgte Verlängerung der Marktprämie durch das Parlament verzichtet die EFK auf grundlegende Verbesserungsvorschläge auf Gesetzesstufe.

### **Berücksichtigung der Ergebnisse und weiteres Vorgehen**

Die EFK fordert das BFE auf, zu den in diesem Schreiben und im Anhang dargestellten Erkenntnissen und Vorschlägen Stellung zu nehmen. Zudem sollte das BFE diese bei der Überarbeitung der Ausführungsbestimmungen zur Marktprämie in der EnFV und in seiner Gestehungskosten-Richtlinie berücksichtigen.

Die EFK wird dieses Schreiben der Finanzdelegation sowie den Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) des Parlaments zukommen lassen und auf ihrer Webseite veröffentlichen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse  
EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang:

- Erläuterungen und Verbesserungsvorschläge zu einzelnen untersuchten Aspekten

### **Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Energie**

Das Bundesamt für Energie (BFE) kann die Ergebnisse der Subventionsprüfung der EFK zur Marktprämie für Grosswasserkraft nachvollziehen und nimmt dazu wie folgt Stellung: Während dem der Bundesrat im «Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien» vorgeschlagen hat, die Marktprämie Grosswasserkraft nicht weiterzuführen, hat das Parlament während der Herbstsession 2021 die Marktprämie für Grosswasserkraft um weitere 8 Jahre verlängert, ohne an den Gesetzesbestimmungen relevante Änderungen vorzunehmen. Dies kann als Auftrag gedeutet werden, den Vollzug der Marktprämie nicht grundsätzlich zu ändern. Das BFE wird im Sinne der EKF die Definition des Anlagenverbundes bei Flusskraftwerken strenger auslegen. Auch wird das BFE in Zukunft genauer prüfen, ob die Erlöse aus der Marktprämie und die Verkäufe in der Grundversorgung bei einzelnen Gesuchstellern nicht zu einer Überdeckung führen können. Hingegen ist das BFE der Ansicht, dass die Berücksichtigung einer angemessenen Eigenkapitalrendite im Sinne des Gesetzgebers ist. Das Parlament hat 2016 den Vorschlag des BFE für eine Finanzhilfe bei Kraftwerken in Notlage (ohne Berücksichtigung einer Eigenkapitalrendite) verworfen. Stattdessen hat es die Marktprämie beschlossen und hat auf Gesetzesstufe die Kapitalkosten erwähnt. Auch beim Grundversorgungsabzug ist das BFE der Ansicht, dass es nicht sachgerecht wäre, wenn sich eine Holding das Grundversorgungspotenzial einer Tochter, die mit ihr nicht in einem betrieblichen, an den herkömmlichen EVU-Sparten orientierten Verhältnis, sondern lediglich in einem beteiligungstechnischen Verhältnis steht, anrechnen lassen müsste.

## **Anhang: Erläuterungen und Verbesserungsvorschläge zu einzelnen untersuchten Aspekten**

### **Transparenz von Bedarf und Zielen sowie Eignung für Zielerreichung sind ungenügend**

Die EFK kommt zum Schluss, dass der genaue Bedarf und die angestrebten Ziele der Marktprämie für Grosswasserkraft weder bei deren Einführung noch bei deren Verlängerung genügend klar und plausibel dargelegt wurden. Mangels klarer Ziele fehlen vorgegebene Bezugspunkte, um die Eignung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit dieser Subvention überprüfen zu können. Eine Zweckbindung der ausbezahlten Fördermittel ist nicht vorgesehen. Die EFK muss sich daher bei der weiteren Beurteilung auf verschiedene mögliche Ziele abstützen, welche im Rahmen der Vorbereitung der Marktprämie explizit oder implizit thematisiert, aber schlussendlich nicht verbindlich festgehalten wurden. Dazu gehören insbesondere die Sicherstellung des Weiterbetriebs der bestehenden Kraftwerke und die Verhinderung von Konkursen einzelner Unternehmen aufgrund finanzieller Probleme im Bereich Wasserkraft. Aus Sicht der EFK ist die Ausgestaltung der Marktprämie nicht geeignet, um diese beiden Ziele auf wirksame und wirtschaftliche Weise zu fördern. Dies insbesondere deswegen, weil die Subventionierung grosser Teile der anrechenbaren Kapitalkosten für den Weiterbetrieb von Kraftwerken und die Verhinderung von Konkursen nicht notwendig ist. Der Bundesrat hat diese Meinung in der Vergangenheit geteilt.

Im Jahr 2015 hat das BFE im Auftrag des Parlaments Grundlagen zur Unterstützung der bestehenden Grosswasserkraft ausarbeiten lassen, welche gezieltere und restriktiver ausgestaltete Finanzhilfen zur Sicherstellung des Weiterbetriebs von Kraftwerken vorsahen (Bericht PwC vom 30. Juli 2015). Anstelle des vom BFE dazu ausgearbeiteten Entwurfs für Finanzhilfen bei Kraftwerken in einer Notlage hat das Parlament 2016 schliesslich die Marktprämie mit ihrem weniger klar umrissenen Förderkonzept beschlossen.

### **Anspruchsberechtigung: Fragwürdige Anlageverbunde bei Flusskraftwerken**

Die im Gesetz nicht vorgesehene und in den Ausführungsbestimmungen eingeführte Förderung von Anlagenverbunden anstelle mehrerer Einzelanlagen kann insbesondere bei Speicherkraftwerken sinnvoll sein. Bei Laufkraftwerken sind die Argumente zugunsten einer Anerkennung von Anlagenverbunden weniger klar. Anlagenverbunde können zur Auszahlung von zusätzlichen Marktprämien führen, wenn Einzelanlagen die Förderschwelle von 10 Megawatt nur im Verbund erreichen oder wenn rentable Einzelanlagen als Teil eines im Durchschnitt unrentablen Anlageverbunds gefördert werden. Gemäss der anwendbaren Gestehungskosten-Richtlinie des BFE ist die zur Anerkennung von Anlageverbunden erforderliche aufeinander abgestimmte Steuerbarkeit der einzelnen Anlagen «bei flussabwärts nacheinander gelagerten Flusskraftwerken nur beschränkt vorhanden».

Aus Sicht der EFK sollten vor diesem Hintergrund die Ausführungsbestimmungen Anlageverbunde von Laufkraftwerken (insbesondere Flusskraftwerken) in der Regel ausschliessen.

### **Anrechenbare Erlöse: Zu geringe Transparenz der effektiven Erlöse aus Grosswasserkraft**

Die EFK betrachtet die vorgesehene Anwendung eines Referenzpreises (stündlicher Spotmarktpreis) für die stündlichen effektiven Produktionsmengen als grundsätzlich zweckmässig, um einen anrechenbaren Referenz-Markterlös zu berechnen. Die EFK erachtet es jedoch insgesamt als unbefriedigend, dass Marktprämien ausbezahlt werden, während die tatsächlichen Erlöse aus der geförderten Wasserkraft der einzelnen Kraftwerke bzw. Gesuchsteller nicht transparent sind.

Gemäss dem Bericht des BFE vom 29. Januar 2018 zur Rentabilität der Schweizer Wasserkraft «herrscht auf der Erlösseite wie auch über die Absatzmenge in der Grundversorgung wenig Transparenz» (S. 20).<sup>2</sup> Der Bericht bestätigte die Aussage eines Berichts der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (EiCom) von 2017, «wonach die Schweizer Wasserkraft als Gesamtes zurzeit keine Verluste macht» (S. 19). Aus dem Bericht geht hervor, dass mit der in der Grundversorgung abgesetzten Hälfte der Schweizer Wasserkraft im Jahr 2016 (und damit im Jahr mit den tiefsten Marktpreisen in der Periode 2010 bis 2019) Gewinne in Form einer Eigenkapitalrendite von rund 265 Mio. Franken erzielt wurden. Beim Absatz der auf dem Markt abgesetzten anderen Hälfte ergaben sich Verluste von rund 100 Mio. Franken, sodass die geschätzten Gewinne der Wasserkraft insgesamt auch im Jahr 2016 mit seinen besonders tiefen Marktpreisen noch 165 Mio. Franken betragen.

Das BFE sollte die bestehenden Ausführungsbestimmungen über die Kontrolle und Massnahmen (Art. 101 EnFV) nutzen, um im Bereich der Marktprämie die effektive Erlössituation einzelner Kraftwerke bzw. Gesuchsteller zu prüfen. Die Einsicht des BFE sollte auch die nachfolgend thematisierte Kostenseite umfassen. Ziel dabei ist auch das Monitoring des Förderinstruments sinngemäss nach Art. 55 EnG.

### **Anrechenbare Kosten: Problematische Subventionierung von Unternehmensgewinnen**

Bei den für die Marktprämie anrechenbaren Kosten ist die vorgegebene Transparenz höher als bei den anrechenbaren Erlösen. Die Anforderungen an die vorzulegenden Jahresabschlüsse stellen jedoch nicht die Vergleichbarkeit der entsprechenden Angaben zwischen den verschiedenen Kraftwerken bzw. Gesuchstellern sicher. Es bestehen zudem Risiken, dass die anrechenbaren Kosten in einzelnen Bereichen systematisch höher ausfallen als die effektiv anfallenden Kosten, so etwa bei den Abschreibungen und den unbekanntem, lediglich angenommenen Eigenkapital-Anteilen von 50 %. Die Berücksichtigung einzelner anrechenbarer Kosten ist nicht oder nur begrenzt notwendig, um die möglichen Ziele der Marktprämie zu erreichen. Dies betrifft nebst den Gewinnsteuern vor allem die aktuell als Kosten anrechenbaren angestrebten Gewinne (in Form vom Eigenkapitalzinsen in der Höhe von rund 8 % gemäss der angewendeten WACC-Methodik).<sup>3</sup>

Aus Sicht der EFK ist die Kompatibilität der Anrechnung dieser Kosten mit einzelnen Bestimmungen des Subventionsgesetzes fraglich. Dies betrifft insbesondere die besonderen Grundsätze für Finanzhilfen, welche unter anderem zumutbare Selbsthilfemassnahmen und Eigenleistungen der Empfänger vorsehen (Art. 7 SuG). Gemäss SuG sind zudem Kapitalzinsen bei Bauwerken nicht

---

<sup>2</sup> <https://pubdb.bfe.admin.ch/de/publication/download/9012>.

<sup>3</sup> Der WACC (Weighted Average Cost of Capital) ist ein kalkulatorischer durchschnittlicher Zinssatz für das eingesetzte Kapital.

anrechenbar, sofern andere Bundesgesetze nichts Abweichendes vorschreiben (Art. 14 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 2 SuG). Im Energiegesetz wird die Anrechnung der Kapitalkosten bei der Marktprämie nicht materiell geregelt. Stattdessen findet sich dort eine zweistufige Delegation entsprechender Regelungskompetenzen an den Bundesrat bzw. an das BFE (Art. 30 Abs. 4 Bst. d EnG).

Die weiter oben angeregte Nutzung bestehender Einsichtsrechte sollte nicht nur zur Überprüfung der effektiven Erlössituation, sondern auch der anrechenbaren und der effektiven Kosten dienen. Soweit dies dazu nötig oder hilfreich ist, sollte das BFE die Einsicht in seiner Gestehungskosten-Richtlinie genauer regeln. Um nicht Gewinne auf dem Eigenkapital von bis zu rund 8 % bei bereits bestehenden Anlagen zu subventionieren, ohne den effektiven Eigenkapitalanteil zu kennen, sollte auf die Unterscheidung von Eigen- und Fremdkapital verzichtet werden. Stattdessen sollten alle anrechenbaren Kapitalzinsen – und damit auch die subventionierte Rendite auf dem Eigenkapital – auf höchstens 2 % begrenzt werden (heute anrechenbarer Zinssatz für Fremdkapital). Zusätzlich sollten Gewinnsteuern in keinem Fall mehr als anrechenbare Kosten akzeptiert werden. Schliesslich sollte das BFE sicherstellen, dass Abschreibungen nicht über den Buchwert «Null» hinaus erfolgen können.

#### **Grundversorgungsabzug: Lückenhafte Abstimmung mit Stromversorgungsgesetz**

Stromanteile aus den unrentabelsten Kraftwerken in einem Gesuch können nach dem sogenannten «Quotenmodell» eine Marktprämie erhalten, obwohl der gesamte Strom dieser unrentabelsten Kraftwerke gemäss StromVG kostendeckend in die Grundversorgung verkauft werden kann. Es dürfte hier somit eine inhaltliche Unstimmigkeit zwischen den Vorgaben und der Umsetzung des EnG und des StromVG (und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene) geben. Das beim Grundversorgungsabzug angewendete Quotenmodell führt so zu potentiell höheren Auszahlungen bei der Marktprämie, als dies zur Deckung der Gestehungskosten nötig ist. Aus Sicht der EFK sollte bei Gesuchen mit mehreren Kraftwerken zuerst der Strom aus den unrentabelsten Kraftwerken in die Grundversorgung verkauft werden müssen, analog zu den diesbezüglichen Möglichkeiten gemäss StromVG. Alternativ könnte die Auszahlung von zu hohen Marktprämien auch durch die konsequente Umsetzung eines bereits verfügbaren Korrekturmechanismus (Art. 92 Abs. 3 EnFV) verhindert werden.

Bei den Marktprämien für die gesuchstellenden Einheiten der AXPO Holding wurde bisher kein Grundversorgungsabzug für die Stromverkäufe der CKW AG vorgenommen, welche ebenfalls zur AXPO Holding gehört. Das BFE stützt sich dabei auf Art. 93 Abs. 1 EnFV. Die EFK ist der Ansicht, dass diese Regelung so zu präzisieren ist, dass Konzerne wie AXPO künftig ihr gesamtes Grundversorgungspotential bei der Marktprämie berücksichtigen müssen.