



Kommentar zum Entwurf einer Verordnung über Kontingentierung des Gasbezugs

1. Ausgangslage

Bei der Kontingentierung von Gas handelt es sich um eine Interventionsmassnahme gestützt auf das Landesversorgungsgesetz (LVG; SR 531) mit dem Ziel der Behebung der schweren Mangellage in der Erdgasversorgung, die im Zusammenhang mit dem von Russland geführten Angriffskrieg gegen die Ukraine in ganz Westeuropa entstanden und von der die Schweiz ebenfalls unmittelbar betroffen ist. Begrifflich wird in diesem Zusammenhang von Gas gesprochen, da hier sowohl leitungsgebundenes Erdgas, als auch leitungsgebundene gasförmige Energieträger aus erneuerbaren Quellen gemeint sind. Nicht von einer Kontingentierung betroffen ist demgegenüber zum Beispiel der Verbrauch von Flüssiggas, das nicht über das Rohrleitungsnetz geliefert und bezogen wird, oder von Gas aus Druckbehältern.

Die Kontingentierung, eine klassische Massnahme der Nachfragelenkung, bezweckt mittels Verbrauchsreduktion die Versorgung des Landes weiterhin, wenn auch auf reduziertem Niveau, aufrecht zu erhalten.

Vor der Durchführung einer Kontingentierung werden aus Gründen der Verhältnismässigkeit stets weniger einschneidenden Massnahmen ergriffen, namentlich die vertraglich vorgesehenen Umschaltungen von Zweistoffanlagen auf andere Energieträger. Damit kann bereits ein erheblicher Teil des Gasbedarfs mit marktbasierter Massnahmen erzielt werden.

Reichen die marktbasierter Umschaltungen nicht aus, um die Versorgung sicherzustellen, werden alle Zweistoffanlagen, auch solche ohne Verträge mit ihrem Netzbetreiber, per Verordnung (Umschaltverordnung) zur Umschaltung verpflichtet.

Ebenfalls noch vor Inkraftsetzung der Kontingentierungsverordnung erfolgen Sparappelle an Haushalte, Wirtschaft und Behörden, um etwa mit der Absenkung der Raumtemperatur in beheizten Räumen oder anderen Verwendungsbeschränkungen weitere Einsparungen zu erzielen. Sollten diese auf freiwilliger Basis nicht greifen, so könnte der Bundesrat diese auch anordnen.

Reichen die erwähnten Massnahmen schliesslich nicht aus, wird der Gasverbrauch mit einer Einschränkung der Belieferung von Einstoffanlagen weiter reduziert. Von dieser Kontingentierung sind alle Verbraucher mit Ausnahme der in der Europäischen Union so genannten geschützten Verbraucher (vgl. Ausführungen zu den Artikeln 1 und 2) betroffen.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass vorsätzliche, aber auch fahrlässige Widerhandlungen gegen die Vorschriften nach Artikel 49 LVG bestraft werden können. Für die Strafverfolgung sind gemäss Artikel 55 LVG die Kantone zuständig.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Ingress

Das Landesversorgungsgesetz (LVG; SR 531) ermöglicht es dem Bundesrat, im Fall einer unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden schweren Mangellage zeitlich begrenzte wirtschaftliche Interventionsmassnahmen zu ergreifen, um die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern sicherzustellen.

Dazu gehören nach Artikel 31 Absatz 2 LVG auch Massnahmen über die Einschränkung des Angebots bzw. über die Zuteilung von lebenswichtigen Gütern. Nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a. LVG gelten Energieträger als lebenswichtig.

Gestützt auf Artikel 60 Absatz 1 kann der Bundesrat öffentliche Aufgaben im Bereich der wirtschaftlichen Landesversorgung auf Organisationen der Wirtschaft übertragen. Dazu zählen unter anderem Kontroll- und Vollzugsaufgaben im Zusammenhang mit Interventionsmassnahmen. Die in Artikel 9 der vorliegenden Verordnung vorgesehene Übertragung der Kontrolle der Einhaltung der Kontingentierung auf die Kriseninterventionsorganisation KIO des Verbands der Schweizerischen Gasindustrie VSG stützt sich auf Artikel 60 Absatz 1 LVG.

Artikel 1 und 2

Der Kontingentierung von Gas unterstehen grundsätzlich alle Verbraucher. Als Verbraucher gelten diejenigen, die Gas in Wärme- oder Prozessenergie umwandeln. Als Ausnahmen sollen nur die sogenannten geschützten Kunden gelten. Als geschützt gelten in Analogie zum europäischen Ansatz Privathaushalte, grundlegende soziale Dienste, die Gas verwenden, die Notfalldienste sowie die Organe der öffentlichen Sicherheit.

Die "grundlegenden sozialen Dienste" beschränken sich vorliegend auf Spitäler, Altersheime und Pflegeheime. Neben Polizei und Feuerwehr werden Betriebe im Bereich der Sicherstellung der Trinkwasser- und Energieversorgung, der Abwasserreinigung und der Abfallentsorgung von der Kontingentierung ausgenommen.

Das Freihalten von Weichenanlagen vor Schnee und Eis ist eine wichtige Voraussetzung zur Sicherstellung des betriebsbereiten und störungsfreien nationalen Schienennetzes. Da ein Teil der Weichenheizungen mit Gas betrieben wird, ist auch diese Verwendung von der Kontingentierung befreit. Die Verbraucher nach Artikel 1 Absatz 2 sind für die wirtschaftliche Landesversorgung, aber auch ganz grundsätzlich für das Gemeinwesen von einer besonderen Bedeutung, was eine Ausnahmeregelung rechtfertigt.

Zudem und um einen reibungslosen Betrieb ihrer Dienste aufrechterhalten zu können, muss konsequenterweise auch ihre Versorgung mit aus Gas produzierter Fernwärme gewährleistet werden (Artikel 1 Absatz 3).

Den von der Kontingentierung betroffenen Verbraucher für die Dauer einer Bewirtschaftungsperiode ein Bezugskontingent mittels Verfügung zuzustellen, würde aufgrund der zu erwartenden grossen Menge an Verfügungen einen nicht zu bewältigenden Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Die Zuteilung eines Kontingents erfolgt deshalb nicht durch Verfügung, sondern die Verbraucher sind grundsätzlich eigenverantwortlich für die Berechnung und Einhaltung ihres Kontingents zuständig.

Die Berechnung der Bezugskontingente basiert auf einer allgemein anerkannten Formel, die auch in anderen Bereichen wie namentlich den flüssigen Treib- und Brennstoffen Anwendung findet. Es wird die verbrauchte Menge während einer der Bewirtschaftungsperiode vorangegangenen Referenzperiode gemessen und diese Menge zur Festlegung des Referenzverbrauchs benutzt. Dieser Referenzverbrauch wird mit dem Kontingentierungssatz (Art. 3) multipliziert. Das Resultat ergibt dann die zulässige Bezugsmenge während einer Bewirtschaftungsperiode (Art. 4).

Um das Berechnungsverfahren für die Verbraucher zu vereinfachen, wurde auch geprüft, ob nicht eine längere, bzw. weiter in der Vergangenheit liegende Referenzperiode (z.B. die Jahre 2020 oder 2021) als Berechnungsbasis hätte verwendet werden können. Konkret in Erwägung gezogen wurden bereits abgerechnete ganze Jahre, was den Vorteil gehabt hätte, dass alle Daten schnell und einfach für jeden Verbraucher verfügbar gewesen wären. Der Nachteil einer solchen Lösung liegt jedoch vor allem darin, dass infolge der Corona-Pandemie beispielsweise die Jahre 2020 und 2021 nicht die übliche Verbrauchssituation wiedergeben. Daten aus noch weiter zurückliegenden Perioden sind zudem völlig veraltet und überholt, möglicherweise nicht mehr vollständig vorhanden und daher weniger realistisch.

Ausnahmsweise, d.h. bei Fehlen vollständiger Datengrundlagen kann auch auf die Liefermengen während des letzten, vom Lieferanten abgerechneten Monatsverbrauch abgestützt werden. Auch kann es vorkommen, dass zum Beispiel als Folge einer Betriebsaufnahme kurz vor Beginn einer Bewirtschaftungsperiode weder dem betroffenen Verbraucher noch seinem Lieferanten Daten zum Referenzverbrauch vorliegen. In diesem Fall muss der Verbraucher sein Kontingent eigenständig und basierend auf den im Zähler angezeigten Verbrauchswerten berechnen. Dazu ist der angezeigte Verbrauchswert auf einen Monat umzurechnen.

Artikel 3 und 4

Aufgrund der Versorgungslage und -entwicklung legt der Bundesrat erst im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung den Kontingentierungssatz fest.

Der Kontingentierungssatz muss unter Umständen regelmässig an die Entwicklung der Versorgungslage angepasst werden. Daher soll diese Kompetenz zur Beschleunigung der Verfahren an das WBF delegiert werden. Das WBF soll zudem auch die Kompetenz erhalten, für regional unterschiedliche Sachverhalte entsprechend differenzierte Kontingentierungssätze festlegen zu können. Der Grund für eine allfällige regionale Differenzierung liegt in den Besonderheiten des schweizerischen bzw. grenznahen Gasnetzes begründet. So bestehen beispielsweise in der Bodenseeregion, aber auch in der Westschweiz zumindest teilweise Versorgungslinien aus dem Ausland, was regional – je nach konkreter Versorgungssituation – die Möglichkeit eröffnen kann, mit höheren Kontingentierungssätzen arbeiten zu können. Falls sich eine derartige Anpassung aufdrängen sollte, fände diese ebenfalls Eingang in den Anhang zur Verordnung.

Die Bewirtschaftungsperiode soll grundsätzlich einen Monat betragen. Dies ermöglicht trotz aller Markteinschränkungen eine möglichst bedarfsnahe Versorgung. Dies zwar auf einem tieferen Niveau, als gewohnt, jedoch ermöglicht dies namentlich die saisonalen Verbrauchsverläufe angemessen abzubilden.

Artikel 5 und 6

Der Kontingentierung vorgelagert ist die Pflicht zur Umschaltung von Zweistoffanlagen. Damit tragen die Zweistoffanlagenbetreiber bereits zu einem verminderten Gasverbrauch bei und werden im Rahmen der Kontingentierung privilegiert behandelt. Ein allfällig verbleibender Gasverbrauch wird erst kontingentiert, wenn der Kontingentierungssatz für alle anderen Verbraucher ein bestimmtes Mass erreicht hat. Dieser Wert wird ebenfalls erst im Zeitpunkt des Inkrafttretens situativ und bedarfsgerecht festgelegt werden.

Inhaber von Bezugskontingenten, die aus bestimmten Gründen diese Gasmengen nicht für ihre Bedürfnisse benötigen, haben wie schon heute die Möglichkeit, ihre Gasmenge an Dritte weiterzugeben. Wird davon auch in der Krise Gebrauch gemacht, so führt dies zu einer marktorientierteren Allokation, so dass Unternehmen mit höherer Wertschöpfung möglichst weiter produzieren können, um allfällige volkswirtschaftliche Schäden zu verringern. Kontingentshandel ist letztlich ein gängiges und bekanntes Instrument zur optimierten Warensteuerung und findet auch andernorts seine Anwendung. Dieser Kontingentshandel soll in Eigenverantwortung der Wirtschaft organisiert werden. Einzige Voraussetzung an eine Weitergabe von im Rahmen eines Kontingents nicht genutzten Gasmengen ist deshalb gemäss Verordnung, dass die Gasmengen physikalisch innerhalb der Transportnetze in der Schweiz überhaupt sicher transferiert werden können. Da der Betrieb eines Gasnetzes ohnehin einer behördlichen Bewilligung nach Rohrleitungsgesetz (SR 746.1) und mit einer entsprechenden Bundesaufsicht verbunden ist, kann man sich hier darauf beschränken, auf diese Regeln hinzuweisen. Damit wird für die interessierten Kreise transparent, worauf bei einer Weitergabe zu achten ist.

Artikel 7 und 8

Während der Geltungsdauer dieser Verordnung ist es zu Kontrollzwecken nötig, dass die betroffenen Verbraucher über ihren Gasverbrauch sowie die entsprechenden Veränderungen Buch führen und den Gasnetzbetreibern Meldung erstatten. Die Buchführungs- und Meldepflicht umfasst auch Informationen über die Weitergabe und Entgegennahme von Gasmengen im Rahmen des Kontingentshandels (Art. 5). Die Ausgestaltung dieses Meldewesens obliegt der KIO.

In Bezug auf die Überwachung fällt der Kriseninterventionsorganisation anhand der ihr von den Gasnetzbetreibern mitgeteilten Verbrauchsinformationen die Kontrolle der Einhaltung der Kontingentierungsvorschriften durch die Verbraucher zu. Die einzelnen Gasnetzbetreiber dürfen keine verwaltungspolizeilichen Aufgaben übernehmen; dazu fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage. Sollte die Kriseninterventionsorganisation Abweichungen feststellen, meldet sie diese unverzüglich dem Fachbereich Energie. Letzterem obliegt es dann, die erforderlichen Korrekturmassnahmen oder Sanktionen in die Wege zu leiten.

Artikel 9 und 10

Der Vollzug obliegt dem Fachbereich Energie.

Das Inkrafttreten sollte lagebedingt so rasch als möglich erfolgen, weshalb sich eine dringliche Veröffentlichung auf den nächst möglichen Zeitpunkt aufdrängen dürfte.

Krisen sind in aller Regel zeitlich beschränkt und damit sollen auch die behördlichen Interventionen so rasch als möglich wieder entfallen. Eine Aufrechterhaltung der Massnahme ist nur dann opportun, wenn auch die Krisenlage andauert.