

Sicher durch den Winter

Abschlussbericht

Berlin, 31.10.2022



1. Einleitung

Der Wegfall der Lieferungen von russischem Erdgas hat umfangreiche Auswirkungen auf die deutsche und europäische Bevölkerung und Wirtschaft. Die dramatisch gestiegenen Preise für Erdgas drohen in erheblichem Ausmaß die finanzielle Leistungsfähigkeit privater Haushalte und Unternehmen zu überfordern. Gleichzeitig ist die Versorgungssicherheit gefährdet, sodass massiv Erdgas eingespart werden muss – durch private und öffentliche Verbraucher ebenso wie durch Industrie und Gewerbe.

Die Bewältigung dieser Herausforderung ist maßgeblich für den sozialen Zusammenhalt in unserem Land, für die Stabilität unserer Volkswirtschaft und die Bekämpfung der Inflation.

Die Bundesregierung hat aus diesem Grund am 23. September 2022 die ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme (Kommission) eingesetzt und diese gebeten, Vorschläge zur Bewältigung der durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine ausgelösten Gaspreiskrise zu erarbeiten. Die Kommission wurde gebeten, zentrale Elemente einer deutschen Gaspreisbremse bereits zum 10. Oktober 2022 vorzulegen. Diesem Wunsch ist die Kommission mit der Vorlage ihres Zwischenberichtes nachgekommen, in dem sie die Grundzüge des von ihr ausgearbeiteten Modells einer Gaspreisbremse dargelegt hat. Im vorliegenden Endbericht spezifiziert die Kommission einige Details des von ihr im Zwischenbericht vorgeschlagenen Modells der Gaspreisbremse (genauer: eines Gaskosten-Begrenzungsmodells) und ergänzt die kostenseitigen Maßnahmen durch Vorschläge zur Verstärkung der kurz-, mittel- und langfristigen Gaseinsparung sowie zur Verbindung von kurzfristigen Maßnahmen der Gaseinsparung mit einer längerfristig wirksamen Transformationsperspektive.

2. Gaspreise als existentielles Risiko

Im Jahr 2021 wurden in Deutschland rund 1.000 Terawattstunden Erdgas verbraucht, davon 40 Prozent durch die privaten Haushalte und kleineren Gewerbekunden und 60 Prozent durch die Gasverstromung und die großen Industriekunden. Die Großhandelspreise bewegen sich auf einem historisch hohen Niveau und sind ein zentraler Grund für die steigende Inflation. Eine Kilowattstunde Gas kostet im Mittel derzeit 21 ct für Neukunden.¹ Vor einem Jahr um diese Zeit lag der Preis für Neukunden bei 6,8 ct pro Kilowattstunde. Private Verbraucher*innen und Unternehmen müssen weiter mit deutlich steigenden Gas- und Fernwärmepreisen rechnen.

Der Preisanstieg besitzt erhebliche soziale Sprengkraft. Bis weit in die gesellschaftliche Mitte droht eine Preisentwicklung, die diese Haushalte an den Rand ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit bringt oder diese finanziell überfordern kann.

Gleiches gilt für Industrie, Gewerbe, Handel und Dienstleistungen, Vereine und Körperschaften sowie soziale, kulturelle, wissenschaftliche und sonstige Einrichtungen. Der Gas- und Fernwärmepreisanstieg sowie der gleichzeitige Strompreisanstieg erzeugen hier einen enormen Kostendruck, mit zum Teil drastischen Folgen. Wir sehen bereits Geschäftsaufgaben in der gewerblichen Wirtschaft und Produktionsrückgänge in der Industrie. Dort wo Unternehmen in einem internationalen Wettbewerb stehen, drohen sie, ihre Wettbewerbsfähigkeit einzubüßen. Dies gilt insbesondere, aber keineswegs nur für die energieintensive Industrie.

Die Gasversorgungslage in Deutschland ist angespannt, aber stabil. Die Befüllung der Gasspeicher ist gut vorangekommen. Die Versorgungssicherheit in Deutschland ist derzeit weiter gewährleistet.

1 Vergleichsportal Verivox (Datenstand: 29.10.2022).

Der kommende Winter stellt für unser Land gleichwohl eine Herausforderung dar. Trotz voller Gasspeicher wird die Versorgung mit Erdgas Deutschland keinen Gasverbrauch mehr auf Vorjahresniveau ermöglichen, weil die eingespeicherte Gasmenge nicht ausreichen wird, um ohne weitere Einsparungen den Bedarf im Winter 2022/2023 zu decken. Die Bundesnetzagentur hat im Juni 2022 die Alarmstufe des Notfallplans Gas ausgerufen und geht davon aus, dass mindestens 20 Prozent Einsparungen beim Gasverbrauch nötig sind, um einer Gasmangellage im Winter 2022/2023 vorzubeugen. Eine Verschlechterung der Versorgungslage ist abhängig vom Verlauf des Winters und weiterer Einflussfaktoren nicht auszuschließen. Die Erdgassparanstrengungen müssen daher neben einer Verstärkung des Angebots wie auch mit Blick auf die kommenden zwei bis drei Jahre deutlich intensiviert werden.

3. Zielsetzungen aus Sicht der Kommission

Die Gaspreiskrise stellt Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vor große und komplexe Herausforderungen. Sie verschärft die gegenwärtige Krisenbelastung, fordert die Bewältigungskapazität der Politik heraus und macht die Bedeutung gestärkter Krisenresilienz offensichtlich. Die Kommission hat sich bei ihren Vorschlägen in ihren Analysen und Empfehlungen von folgenden Zielsetzungen und Grundüberlegungen leiten lassen:

Schnelle Entlastungswirkung

Die Kommission hält es für erforderlich, dass finanzielle Entlastungen die Betroffenen so schnell wie möglich erreichen, so dass die ersten Entlastungseffekte bis zum Jahreswechsel erzielt werden können. Dies bedingt, dass die zu ergreifenden Maßnahmen schnell implementiert werden müssen. Die notwendige Schnelligkeit hat zur Folge, dass Ausdifferen-

zierungen und die Zielgenauigkeit der Maßnahmen kurzfristig nicht immer in dem Maße gegeben sind, wie es wünschenswert und idealerweise notwendig wäre. Die Kommission macht darum Vorschläge, wie die schnellen Maßnahmen im Zeitverlauf in stärker ausdifferenzierte Maßnahmen überführt werden können.

Wirksamer Schutz vor finanzieller Überforderung

Für die Kommission ist es von zentraler Bedeutung, dass die Ziele erreicht werden, diejenigen vor einer finanziellen Überforderung zu schützen, die davon am stärksten bedroht werden, den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erhalten. Dies kann nicht immer im Rahmen nur eines Instrumentes gewährleistet werden. Darum schlägt die Kommission vor, bestimmte Instrumente durch geeignete Maßnahmen zu flankieren, z. B. durch Härtefallregelungen, aber ebenso durch die Versteuerung der gewährten Hilfen für Haushalte mit hohem Einkommen. Die Fähigkeit des Staates, zielgerichtete Unterstützungen zu leisten, wird erheblich verbessert werden müssen.

Klare Einsparanreize

Zentrales Ziel ist es, eine Gasmangellage oder einen weiteren Anstieg der Großhandelspreise in Deutschland und Europa zu vermeiden. Diese hätte erhebliche soziale und wirtschaftliche Verwerfungen zur Folge. Es ist daher zwingend notwendig, dass wir in Deutschland im kommenden Winter einen gemeinsamen Kraftakt unternehmen, in erheblichem Umfang Gas einzusparen. Die Kommission hält es für erforderlich, dass wir mindestens 20 Prozent Gas einsparen. Darüber hinausgehende Einsparungen helfen, einer Gasmangellage vorzubeugen und die Großhandelspreise zu senken.

Die Energiekrise über den nächsten Winter hinausdenken

Es ist unbedingt erforderlich, alles zu unternehmen, um sicher durch den kommenden Winter zu kommen. Die Gaspreiskrise wird Deutschland jedoch bis mindestens in das Jahr 2024 hinein stark fordern. Die Herausforderungen im Winter 2023/24 werden mindestens genauso groß sein wie in diesem Winter – wahrscheinlich sind sie sogar größer. Die Bundesregierung sollte darum schon heute Maßnahmen ergreifen, die auch mittelfristig bei der Bewältigung der Gaspreiskrise helfen können.

Die Transformation berücksichtigen und beschleunigen

Die Energiekrise beschleunigt den Strukturwandel in Deutschland, der im Zuge der Transformation hin zur Klimaneutralität zu erwarten ist. Viele Unternehmen stehen vor der Herausforderung, dass ihre Transformationspläne durch die extremen Preisentwicklungen wichtiger Brückentechnologien gefährdet sind. Auch wird in vielen energieintensiven Branchen der Druck auf Kosten und Beschäftigung ansteigen. Diese Entscheidungen benötigen industriepolitische Begleitung, um Zukunftsperspektiven im „New Normal“ zu entwickeln und zu unterstützen. Gleichzeitig weist die Kommission darauf hin, dass vor dem Hintergrund der Gaskrise diese Transformationsprozesse beschleunigt werden sollten. Die Bundesregierung sollte die Transformationspläne maßnahmensseitig unterstützen, zu deren Beschleunigung beitragen und die Entwicklung zukünftiger Pläne unterstützen.

Stabilisierung der Volkswirtschaft und des Preisniveaus

Für die Kommission ist es von zentraler Bedeutung, dass die Maßnahmen zur Bewältigung der Gaskrise zur Stabilisierung der Lieferbeziehungen und zur Dämpfung der Inflation beitragen. Die Kommission

empfiehlt daher Instrumente, die Gaskunden gezielt entlasten, um deren Existenzen zu sichern, während starke Sparanreize erhalten bleiben, um einen Zielkonflikt mit dem Gebot des Gassparens zu vermeiden.

Europa mitdenken

Ganz Europa ist von der Krise betroffen. Wir können die Krise nur gemeinsam und solidarisch bewältigen. Deutschland hat aufgrund seiner Größe und Abhängigkeit von russischem Gas eine besondere Verantwortung, sich um ein koordiniertes Vorgehen mit seinen Nachbarn zu bemühen. Die Kommission hält es deswegen für wichtig, den Effekt der Maßnahmen auf Europa mitzudenken, die vorgeschlagenen Maßnahmen in ein europäisches Maßnahmenpaket zu integrieren, eine gemeinsame Lösung für eine Senkung des Gasverbrauchs und der Gaskosten zu suchen, den Anreiz für Energiesparen und den Binnenmarkt zu erhalten sowie die europäische Versorgungssicherheit sicherzustellen.

Integration von Maßnahmen auf Europäischer Ebene

Die Empfehlungen der Kommission beschreiben Maßnahmen, die kurzfristig und effektiv eine Überforderung der Verbraucher*innen in Deutschland durch dramatisch gestiegene Gaspreise dämpfen sollen. Maßnahmen, die potenziell Auswirkungen auf die Integrität des europäischen Binnenmarktes haben, erfordern eine Abstimmung auf gesamteuropäischer Ebene. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass in vielen EU-Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich ausgestaltete Maßnahmenpakete zur Energiekostendämpfung aufgelegt worden sind.

Derartige Abstimmungen finden derzeit zeitgleich mit den Schlussarbeiten in der Gas- und Wärmekommission auf europäischer Ebene statt. Das Ergebnis wird die Bundesregierung in ihrer praktischen Umsetzungsarbeit berücksichtigen müssen. Dieser

Rahmen gilt gesamteuropäisch, also auch für alle anderen EU-Mitgliedsstaaten.

Die Gas- und Wärmekommission hatte keine Gelegenheit, den neuen befristeten Krisenrahmen für staatliche Beihilfen (TCF) zu analysieren, so dass nicht ausgeschlossen ist, dass sie sich mit ihren Vorschlägen in Teilen weiterhin außerhalb dieses Rahmens bewegt.

Die Bundesregierung wird gebeten auf Regelungen hinzuwirken, die die entsprechenden Entlastungsmöglichkeiten eröffnen und dabei besonders die Kumulierungsschwierigkeit bei der Anwendung der De-Minimis Regelung zu lösen, wie das etwas im Rahmen der Reaktion auf die Covid-Pandemie erfolgt ist. Unabhängig von diesen kurzfristig notwendigen Maßnahmen hat die aktuelle Krise sehr deutlich gemacht, dass die Fortschritte Europas zur Schaffung eines echten europäischen Binnenmarktes für Energie bislang nicht ausreichend waren. Die Krise gibt wichtige Impulse, die dafür genutzt werden sollten, dass die europäischen Staaten mittel- und langfristig eine gemeinsame Vision und Stärkung des europäischen Energiesystems entwickeln und umsetzen. Resilienz, Effizienz, Bezahlbarkeit und vor allem Klimaneutralität sollten ein solches System prägen. Eine kluge Diversifizierung der Versorgung aus europäischen und nicht-europäischen Quellen, der Aufbau eines vernetzten Systems von CO₂-neutraler europäischer Energieerzeugung und eine zukunftsfähige Infrastruktur für den Import, Export und Transport von Energieträgern sind die Kernpunkte einer europäischen Energiestrategie.

Um die skizzierten Zielsetzungen angemessen adressieren zu können, hat sich die Kommission entschieden, ein Bündel von Maßnahmen vorzuschlagen, das an unterschiedlichen Gliedern der Wertschöpfungskette Gas ansetzt und dabei sowohl auf dem Großhandelsmarkt wie auch auf den Endkundenmärkten wirkt. Während Instrumente, die auf europäischer Ebene greifen, zeitgleich vom

Europäischen Rat diskutiert werden, fokussiert sich die Kommission in ihrer Arbeit auf nationale Maßnahmen, die geeignet sind, auf möglichen europäischen Entscheidungen aufzubauen. Sie betreffen das Gasangebot steigernde sowie gasnachfragesenkende Maßnahmen, liquiditätssteigernde Maßnahmen für die Funktionsfähigkeit der Gasmärkte, die eigentlichen Gas- bzw. Wärmepreisbremsen sowie flankierende Maßnahmen für besondere Zielgruppen.

4. Angebotssteigernde und nachfragesenkende Maßnahmen

Die Kommission ist davon überzeugt, dass zur Vermeidung einer Gasmangellage eine Doppelstrategie sinnvoll ist, die sowohl Maßnahmen umfasst, die das Gasangebot steigern, als auch solche, die die Gasnachfrage dämpfen.

Angebot ausweiten, Gasverstromung reduzieren

Die Bemühungen, gemeinsam in Europa Gas zu beschaffen, bzw. zusätzliche Gasmengen in Deutschland und Europa verfügbar zu machen, sollten konsequent weiter vorangetrieben werden. Darüber hinaus muss es in Deutschland und in Europa darum gehen, kurz- und mittelfristig alle anderen sinnvollen zur Verfügung stehenden Energieressourcen und Formen der Energieerzeugung für die Bewältigung dieser spezifischen Herausforderung zu nutzen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass alle sinnvollen Maßnahmen ergriffen werden sollten, die Stromerzeugungskapazitäten kurzfristig in Deutschland zu erhöhen. Dadurch wird die Versorgungssicherheit erhöht, die nicht-KWK-gebundene Gasverstromung deutlich reduziert und der Anstieg der Strompreise begrenzt.

Der Ausbau erneuerbarer Energien sollte dabei im Fokus stehen und erheblich beschleunigt werden. Zwar sind mit den bisher beschlossenen Maßnahmen bereits zahlreiche Verbesserungen erzielt worden.

Gleichwohl müssen zur Erreichung der Ausbauziele für die Stromerzeugung auf Basis erneuerbarer Energien in allen Bereichen der regenerativen Stromerzeugung und der Infrastruktur noch vielfältige Verbesserungs- und Beschleunigungspotenziale gehoben werden.

Um Erdgas im Elektrizitätssektor einzusparen kommt auch der Aktivierung von industriellen Flexibilitätspotenzialen eine besondere Bedeutung zu. Verbesserungen der gesetzlichen und regulatorischen Vorgaben haben auch eine direkte Ermöglichungsfunktion, um Einsparungen in Industrieprozessen zu erzielen. Dies gilt beispielsweise für die Vorgaben zur Reduktion von Netzentgelten für Großverbraucher, die zu einem weitgehend konstanten Strombezug führen und damit eine Reaktion auf die aktuelle Situation an den Energiemärkten deutlich erschweren und Einsparbemühungen unterlaufen können. Gesetzgeber und Bundesnetzagentur sind daher aufgerufen, schnellstmöglich für die Zeit der Gaskrise die bestehenden Regelungen analog zu den Coronakrisenregelungen übergangsweise anzupassen.

Mit Blick auf den langfristigen Wasserstoffbedarf muss der Aufbau von Wasserstoffherzeugung, -import und -infrastruktur sofort beginnen. Hierfür müssen etwa die Rahmenbedingungen des Netzausbaus schnellstmöglich geklärt werden.

Einsparen ist die sinnvollste Energiequelle

Der Auftrag der ExpertInnen-Kommission Wärme und Gas umfasst auch, Maßnahmen mit nachfrage-senkenden Wirkungen vorzuschlagen. Diese sollen die bestehenden und avisierten gesetzlichen Verpflichtungen zur Umsetzung von Energieeinsparmaßnahmen nach der Mittelfristenergieversorgungssicherungsmaßnahmenverordnung und das geplante Energieeffizienzgesetz ergänzen.

Um den Gasverbrauch durch nachfragesenkende Maßnahmen zu reduzieren, schlägt die Kommission daher Maßnahmen in drei Bereichen vor:

1. Maßnahmen, die zu Energieeinsparungen motivieren,
2. Maßnahmen, die zum Energiesparen befähigen und
3. transformative Maßnahmen, die sowohl kurz- als auch langfristig einen sparsameren und effizienteren Gasverbrauch ermöglichen

Bereich 1: Energieeinsparungen motivieren

Grundlage aller Maßnahmen ist eine robuste und allgemein anerkannte Informationslage zur Gasversorgungslage. Neben der Veröffentlichung der Speicherfüllstände kommt einer regelmäßigen und allgemeinverständlichen Information zu den Einsparerfolgen eine wichtige Motivationsfunktion zu.

- Dazu sollten die Gasverteilnetzbetreiber wöchentlich auf ihrer Homepage Informationen über den Gasverbrauch und erzielte Einsparungen in ihrem Versorgungsgebiet veröffentlichen. Dabei sollte eine Aufteilung nach verschiedenen Verbrauchergruppen erfolgen. Um eine Vergleichbarkeit der Informationen zu erreichen, sollten bundeseinheitliche Standards vorgegeben werden.
- Die Bundesnetzagentur sollte die Daten der Gasverteilnetzbetreiber auf ihrer Internetseite veröffentlichen. Zudem sollte sie den Verbrauch und die erzielten Einsparungen im gesamten Bundesgebiet veröffentlichen. Um den leichten Zugang zu diesen Informationen zu ermöglichen, sollte eine entsprechende App entwickelt werden, die auch bei steigendem Gasverbrauch warnen kann. Dies ist insbesondere für die Haushalte wichtig, für die eine individuelle Information, z. B. durch eine personalisierte App, nicht verfügbar gemacht werden kann.

Neben der Bereitstellung dieser Informationen, sollten die Verbraucher*innen gezielt angesprochen und zu einem möglichst großen Beitrag zur Erreichung des bundesweiten 20-Prozent-Gaseinsparziels motiviert werden. Neben umfänglichen und emotional ansprechenden Informationen, wie es möglich ist, Energie zu sparen, sollten sie ein möglichst individuelles Feedback zu ihrem aktuellen Verbrauch bekommen.

- Die Kommission empfiehlt dazu eine große öffentlichkeitswirksame, mehrsprachige und für alle Bevölkerungsgruppen gut verständliche Aufklärungs-, Informations- und Aktionskampagne zur Energieeinsparung. Diese sollte nach Möglichkeit bestehende Kampagnen wie „80 Millionen gemeinsam für Energiewechsel“ verbinden, um eine größtmögliche Wirkung zu erreichen. Im Mittelpunkt sollte das nationale Einsparziel von mindestens 20 Prozent stehen und dessen Erreichung zu einer Gemeinschaftsaufgabe gemacht werden. Die Kampagne sollte von einem breiten Bündnis aus Sozial- und Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften, Religionsgemeinschaften, Mietervereinen, Vermieter*innen-verbänden, Schulen, Sportvereinen und vielen weiteren zivilgesellschaftlichen Gruppen getragen werden, um die vielfältigen Möglichkeiten der differenzierten Ansprache der Bürger*innen bestmöglich zu nutzen und zu kombinieren.

Regelmäßig liegen den Verbraucher*innen nur Informationen zum Jahresverbrauch vor. Daher ist es für sie schwer einzuschätzen, ob und inwieweit ein angepasstes Verhalten zu Einsparungen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum führt. Auch wenn es mangels verfügbarer Daten nicht gelingen wird, diese Informationslücke für alle Verbraucherinnen und Verbraucher zu schließen, sollten doch kurzfristig Verbesserungen erreicht werden, die jedenfalls einen besseren Vergleich ermöglichen können und damit motivierend wirken. Zum Beispiel:

- Es sollten zunächst die rechtlichen Hemmnisse für mehr Informationen beseitigt und die Voraussetzungen geschaffen werden, damit Mieter*innen in kürzeren Abständen als der bisher zulässigen Monatsfrist über ihren Gas- und Heizwärmeverbrauch informiert werden können. Die seit diesem Jahr verpflichtende monatliche Bereitstellung der Verbrauchsinformation in Gebäuden mit fernauslesbaren Zählern wird zügig umgesetzt.
- Da in vielen Fällen mit vertretbarem Aufwand aber keine aktuellen individuelle Verbrauchswerte erhoben werden können, müssen alternative Möglichkeiten für ein Feedback zu den erreichten Einsparungen getroffen werden. Dazu sollten kreative und situationsbezogene Möglichkeiten entwickelt werden. Beispielsweise könnte die Verwaltung von Mehrfamilienhäusern mit gemeinsamen Heizungssystem auf geeignetem Wege Bewohner des Hauses über die bisher erreichten Einsparungen informieren.
- Alles zählt: Es wird der Einsatz von Apps unterstützt, mit denen jeder seinen Gas- und Wärmehesähler bzw. Heizkostenverteiler ablesen kann, um zu erfassen, wieweit man bereits gespart hat. Dabei wäre zu prüfen, inwieweit ein anonymisierter Vergleich mit vergleichbaren Verbraucher*innen die Einsparbemühungen unterstützen kann.
- Die Informationen zum unterjährigen Verbrauch sollten mit einem visuellen Signal versehen werden, ob das 20-Prozent-Ziel erreicht wird. Darüber hinaus sollte über die unverändert hohen finanziellen Vorteile des Gassparens im vorgeschlagenen Modell der Gaspreisbremse ausführlich informiert werden.
- Soweit und so schnell es umsetzbar ist, sollten Einsparprämien für bestimmte Gruppen an Verbraucher*innen eingeführt werden. Mittels finanzieller Boni in Form eines Festbetrags könnte so ein zusätzlicher Anreiz gesetzt werden, das 20-Prozent-Einsparziel pro Anschluss zu erreichen oder zu übertreffen. Die Prämien würden

auch den in der Gaspreisbremse festgelegten Schwellenwert expliziter in das Bewusstsein der Verbraucher*innen rücken.

- Ein solcher Anreiz ist besonders für die Verbraucher*innen wichtig, die ansonsten keine finanziellen Vorteile von Gaseinsparungen hätten, weil sie nicht selbst die Kosten der Wärmeversorgung tragen. Soweit Einsparprämien nicht für alle Verbraucher*innen kurzfristig umsetzbar wären, wäre zu prüfen, ob zielgerichtete Programme für spezielle Bevölkerungsgruppen über die Versorger oder alternativ auch staatliche Stellen (z. B. Jobcenter) umsetzbar wären; dazu sollte schnellstmöglich eine Verständigung mit den Bundesländern und Kommunen gesucht werden. Bei Menschen, die einkommensgeprüfte Sozialleistungen erhalten, sollte der bei Einsparungen von mehr als 20 Prozent im Rahmen der Jahresabschlussrechnung angerechnete Rabatt ausbezahlt werden. Er sollte nicht als Einkommen berücksichtigt werden. Es sollte eine gesetzliche Grundlage für die Auszahlung durch die Sozialämter/Jobcenter geschaffen werden.

Bereich 2: Zum Energiesparen befähigen

Informationen alleine reichen selten aus, um Gaseinsparungen zu realisieren. Dazu gilt es, Bürger*innen anzusprechen und ihnen Handlungsoptionen mit für sie großem Einsparpotential aufzuzeigen, und sie dazu befähigen, diese umzusetzen. Bestehende Beratungsprogramme sind zu klein und können nur einen Bruchteil der Haushalte erreichen.

Die Programme zur Abfederung von Preissteigerungen beim Bezug von Gas, Fernwärme und Strom gemäß Gesetz zur Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds bedürfen der Begleitung durch Beratung und Information.²

- Neben einem Programm zur Stärkung der allgemeinen Angebote zur Energieberatung sollte die Betriebskosten-/Nebenkostenberatung und die zielgruppenspezifischen Energieberatung gestärkt werden, damit allen Bürger*innen in einem individuellen Beratungsangebot passende Handlungsoptionen aufgezeigt werden können. Ziel ist die passende Ansprache für verschiedene Bevölkerungsgruppen, Auszubildenden/Studierenden bis zu Rentner*innen.
- Dazu sollte die Förderung bestehender Programme aufgestockt und auf neue Programme ausgeweitet werden. Wichtiger Baustein ist ein peer-to-peer-Energiesparberatungsprogramm.³ Es würde idealerweise auch von den Wohlfahrtsverbänden durchgeführt. Beratungsstellen (Verbraucherzentralen, Schuldnerberatung, Allgemeine Schuldnerberatung, Mietervereine etc.) sollten eine spezielle Förderung erhalten, um die Welle des heizkosteninduzierten Beratungsbedarfs beantworten zu können. Schulungen (einschließlich geeigneter Qualifizierung ehrenamtlicher Sparchecker*innen, die auch im sozialen Umfeld beraten) sollten gefördert werden. Auch digitale Angebote könnten entwickelt werden.
- Dabei sollten beratene Haushalte nicht nur mit guten Tipps, sondern auch mit konkreten Sparhilfe-Paketen unterstützt werden, die abhängig von Einkommen und Einsparbedarf passgenau ausgestaltet sind.⁴
- Geförderte Energieberatung sollten auch Unternehmen, insbesondere kleinere und mittlere sowie gemeinnützige, erhalten.

2 Die Erläuterungen zu den in Beratung befindlichen § 26a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Stabilisierungsfondsgesetz stellen die Übernahme der Beratungskosten klar.

3 Aufbauend auf den Erfahrungen des peer-to-peer-Ansatzes des Stromspar-Checks, der seit 15 Jahren von Caritas und Bundesverband der Energie- und Klimaschutzagenturen durchgeführt wird.

4 Sie enthalten beispielsweise wassersparende Duschköpfe, Wärmedämmbänder und Folien für Fenster und Türen.

Energiesparmaßnahmen in und an Gebäuden

Eine wichtige Einsparquelle ist die Absenkung der Raumtemperatur. Diese ist nur begrenzt zumutbar, aber jedes Grad Temperaturabsenkung reduziert den Gaseinsatz um rund sechs Prozent. Informations- und Beratungsprogramme unterstützen Haushalte, wie sie diese Möglichkeit gezielt nutzen können.

Schnelle Einsparungen sind über zwei Maßnahmen möglich: Klassisch über die individuelle Regelung der Thermostate an den Heizkörpern, aber auch über eine Absenkung der Vorlauftemperatur (Heizsystemtemperaturen) an der Heizungsanlage selbst. Diese Absenkung hoher Vorlauftemperaturen kann kurzfristig einen hohen Sparbeitrag erschließen. Hohe Vorlauftemperaturen wurden eingestellt, damit Heizungen schnell auf höhere Wunschtemperaturen reagieren können und damit wirklich jeder Raum auf eine Mindesttemperatur von über 23° C erwärmt werden kann. Das führt dazu, dass alle Heizkörper eines Gebäudes mit hohen Vorlauftemperaturen betrieben werden und verursacht hohe Verluste im Heizungssystem. Mit einer Reduktion der Vorlauftemperaturen könnten diese Energieverluste reduziert werden und dadurch zusätzliche Gaseinsparungen erbracht werden.

Bei Mehrparteienhäusern kann allerdings nur der/die Vermieter*in, bzw. der/die Verwalter*in die Vorlauftemperatur einstellen. Damit Wohnungsunternehmen, Vermieter*in oder Verwalter*in von großen Einheiten die beschriebene Absenkung umsetzen können, wäre es wichtig, die bislang nur von unterschiedlichen Gerichten ausgeurteilten Temperaturuntergrenzen zumindest für eine Übergangszeit durch den Gesetzgeber abzusichern: Nur so lassen sich die sonst zu erwartenden zahllosen Streitigkeiten zwischen Mietern und Vermietern vermeiden, die die Vermieter abschrecken, Temperaturabsenkungen vorzunehmen.

- Daher sollten die Heizungstemperaturen für den Wohnbereich am Tag auf eine verbindliche Mindesttemperatur von 20 °C (Nebenräume 18 °C) und in der Nacht von 18 °C festgesetzt werden. Dies entspricht den bereits von Gerichten festgelegten Temperaturanforderungen an Wohnräume. Die angestrebte Einsparung ist durch die entsprechende Absenkung der Vorlauftemperatur in Verbindung mit der individuellen Raumtemperaturregelung herzustellen. Im Arbeitsbereich gilt die EnSikuMaV (Verordnung zur Sicherung der Energieversorgung über kurzfristig wirksame Maßnahmen).
- Auch eine vorsichtige Absenkung der Temperatur des zentral vorgehaltenen warmen Trinkwassers von bislang 60°C kann einen signifikanten Einsparbeitrag leisten. Hierzu sollte vom Gesundheitsministerium eine Risikoabwägung vorgenommen werden, um wieviel Kelvin die Trinkwassertemperatur temporär (November 2022 bis März 2023) zur Gaseinsparung abgesenkt werden darf. Dabei sollte auch geprüft werden, ob täglich eine zeitweise Absenkung möglich ist.
- In jedem Fall wird empfohlen, durch eine gesetzliche Regel dort wo technisch möglich eine temporäre Abschaltung der Warmwasserzirkulation in den Nachtzeiten (22–5 Uhr) vorzunehmen. Das bedeutet, dass dennoch jederzeit das warme Wasser der Anlage verfügbar bleibt. Allerdings wird während der Abschaltzeit nicht mehr das gesamte Rohrleitungssystem mit entsprechenden Energieverlusten dauerhaft mit warmem Wasser durchspült: Das warme Wasser kommt in diesem Fall lediglich mit etwas Zeitverzug, nachdem das kalte Wasser abgelaufen ist. Zur Umsetzung wäre eine Klarstellung aus mietrechtlicher Sicht notwendig, dass nachts die Warmwasserzirkulation nicht laufen muss.
- Ein hydraulischer Abgleich von Heizungsanlagen kann oftmals die Energieverluste bei der Lieferung der Wärme von Heizungsanlage an die

Heizkörper stark reduzieren. Damit die gesetzlich vorgeschriebenen hydraulischen Abgleiche umgesetzt werden können, wären unter anderem Qualifizierungs- und Trainingsprogramme notwendig.

Über ihren direkten Energieverbrauch hinaus können Bürger*innen durch ihr Konsumverhalten weitere, nennenswerte Beiträge zur Gaseinsparung z. B. durch die Wahl von Produkten mit weniger Verpackung oder durch Recycling von Verpackungsmaterialien leisten.⁵

- Damit Bürger*innen diese Einsparpotentiale erschließen können, sollten sie bei der Wahl von Produkten unterstützt werden. Dazu ist eine Informationskampagne notwendig, die auf bestehende Produktkennzeichnungen wie dem Blauen Engel oder dem EU-Umweltzeichen aufbaut.
- Hersteller haben derzeit in Deutschland zu wenig Anreize, ihre Verpackungen hochgradig recyclingfähig zu gestalten. Ein Ansatz wäre, die Beteiligungsentgelte der dualen Systeme wirksam entsprechend der Recyclingfähigkeit von Verpackungen zu differenzieren.
- Mehrwegsysteme sollten kurzfristig gestärkt werden. Derzeit wird z. B. bei pfandpflichtigen Getränken das im Verpackungsgesetz vorgesehene Ziel von 70 Prozent Mehrweganteil mit 42 Prozent bei weitem nicht erreicht. Der Gesetzgeber sollte weitere Maßnahmen prüfen, um den Mehrweganteil zu erhöhen.

Bereich 3: Transformative Maßnahmen, die auch kurzfristig Gas einsparen

Die notwendigen Energie- und Gaseinsparungen in diesem Winter und in den kritischen nächsten Jahren können und sollten nicht nur durch Verhaltensänderungen, eine Optimierung im Betrieb und ergänzende kleinteilige Maßnahmen erreicht werden. Investitionen in Energieeffizienz und einen Wechsel der Energieträger sind dabei von zentraler Bedeutung.

Damit diese Investitionen bereits in den kritischen Jahren 2023 und 2024 große Beiträge zum Gaseinsparen erbringen können, müssen Kapazitäten entlang der Wertschöpfungskette ausgebaut werden. Dazu sind Investitionen in die Produktion von neuen Heizungstechnologien, Effizienztechnologien und Steuerungstechnologien genauso notwendig wie Menschen und Unternehmen, die sich dafür qualifizieren, diese Investitionen umzusetzen. Deswegen ist es notwendig, dass ein Sofortprogramm nicht nur aus ad-hoc Förderungen besteht. Die Erfahrung bei energetischen Gebäudesanierungen hat gezeigt, dass dadurch die notwendigen Kapazitäten in der Wertschöpfungskette nicht aufgebaut werden. Stattdessen empfehlen wir ein Maßnahmenpaket, das auch Investitionen in der Wertschöpfungskette ermöglicht und dazu eine mittel- und längerfristige Perspektive aufspannt. Um entsprechende Produktionskapazitäten – etwa für Wärmepumpen – schnell auszubauen, sollten geeignete Möglichkeiten auch auf europäischer Ebene zu geprüft werden. Die Bundesregierung sollte zudem sofort mit den Kammern eine Strategie zur Lösung des Fachkräftemangels in den für die Energiewende wichtigen Berufsfeldern entwickeln und umsetzen.

Die energetische Sanierung von Gebäuden mit einem hohen Anteil an Bewohner*innen mit Wohnberechtigungsschein sollte beschleunigt werden. So könnten in vielen sehr ineffizienten Gebäuden

⁵ Rund 13% der industriellen Gasnachfrage gehen auf die Herstellung von Verpackungen zurück.

große Einsparpotentiale erschlossen werden und zugleich soziale Härten nach einem Auslaufen der Gaspreisbremse und höher verbleibenden Gaspreisniveaus vermieden werden:

- Für die Sanierung von Gebäuden der genannten Gruppe sollte ein zielgruppenspezifisches Bundesprogramm mit erhöhten Fördersätzen eingeführt werden, gekoppelt an eine langfristige Mietpreis- und Belegungsbindung. Sofern eine schnelle Einführung eines Bundesprogramms nicht möglich ist, sollte eine Aufstockung der Länderprogramme für den sozialen Wohnungsbau durch Bund und Länder für die Jahre 2023 bis 2025 erfolgen.
- Für Wohneinheiten mit Kaltmieten bis zu Wohngeld-relevanten Mietstufen sollten die Vermieter*innen für den Einbau von Smart Building Technik, automatisiertes Heizungs-Monitoring, Smart Home-Anwendungen, Technik zur Gebäudeautomatisierung, die optimale Betriebsführung ermöglicht, wie z. B. den automatisierten hydraulischen Abgleich pro Wohneinheit, eine pauschale Förderung in Form eines Zuschusses von 400 Euro bekommen können, sofern vom Vermieter je Wohneinheit mindestens weitere 200 Euro investiert werden. Die Einhaltung eines effektiven Datenschutzes mit Blick auf die Aufzeichnung der Daten zum Heizungs- und Lüftungsverhalten der Mietenden bezüglich des Zugangs der Vermieter*in zu diesen Daten bildet hier eine zentrale Voraussetzung für die Akzeptanz.

Mieter*innen und Vermieter*innen stehen jedoch bei der Umsetzung der energetischen Modernisierungsmaßnahmen vor einem Dilemma: Vermieter finden aktuell am Markt noch zu geringe Ausführungskapazitäten mit steigenden Angebotspreisen vor. Kostensteigerungen für Baumaterialien und die Zinsentwicklung führen zu Kostensteigerung umfassender Sanierungsmaßnahmen für Mieter*innen. Das führt einerseits zur Ablehnung von Klimaschutz-

maßnahmen und andererseits zur Absage entsprechender Modernisierungsmaßnahmen. Aus diesem Dilemma führen kurzfristig zwei Wege: Vorhaben für untere Einkommensgruppen bedürfen einer deutlich höheren staatlichen Unterstützung als es über die gerade abgesenkte allgemeine BEG-Förderung möglich ist. Dies ergänzt durch die sich aktuell abzeichnende gesteigerte Subjektförderung (Klima- und Heizkostenpauschale sowie höhere Wohngeldleistungen im Rahmen des WohngeldPlus-Gesetzes). Darüber hinaus sollten neue Modelle ermöglicht werden, die das Vermieter*innen-Mieter*innen-Dilemma überwinden, einschließlich regulatorischer Rahmenbedingungen, die sicherstellen, dass durch die Nutzung regenerativer Energien Kosten weniger volatil werden. Insgesamt sollten die staatlichen Unterstützungen so ausgelegt werden, dass Vermieter eine annähernd warmmietenneutrale Sanierung umsetzen können. Auf dieser Grundlage kann mit einer entsprechend verstärkten staatlichen Förderung eine Kappungsgrenze der Modernisierungsumlage für energetische Sanierungen von 1,50 Euro pro qm für Bezieher eines Wohnberechtigungs-scheines umgesetzt werden.

Die nächsten zwei bis drei Winter können kritisch sein und auch in den darauffolgenden Wintern sind noch hohe Gaspreise zu erwarten. Deswegen sollten Maßnahmen, die Anreize zur Sanierung schaffen, gezielt Eigentümer besonders ineffizienter und gasbeheizter (inklusive Fernwärme bei großem Anteil Gaserzeugung) Gebäude und Mehrfamilienhäuser adressieren, damit die begrenzten Kapazitäten gezielt eingesetzt werden. Um reinen Mitnahmeeffekten entgegenzuwirken, sollten Fördermöglichkeiten für energetische Sanierung für Gebäude im Bestand insbesondere für einkommensschwache Haushalte in der Bundesförderung effiziente Gebäude (BEG) ausgeweitet werden. Auch die Digitalisierung von Gebäuden sollte fokussiert werden, um Einsparungen durch eine effiziente Steuerung von Heizungsanlagen breitflächig zu ermöglichen.

Folgende Maßnahmen sollten ergriffen werden um Anreize zur Sanierung besonders ineffizienter und gasbasierter Gebäude zu schaffen:

1. Der Bonus für serielle Sanierung sollte erhöht werden, um den Markthochlauf zu stärken.
2. Deutliche Erhöhung des Worst-Performing-Building Bonus von derzeit 5 Prozent zur Priorisierung besonders ineffizienter und gas- und fernwärmebeheizter Gebäude.
3. Deutliche Anhebung der Fördersätze für umfassende Maßnahmen an der Gebäudehülle von derzeit 15 Prozent.
4. Deutliche Anhebung der Fördersätze für Wohnraumlüftung (zentral und dezentral) mit Wärmerückgewinnung von derzeit 15 Prozent.
5. Parallel zum europäischen Prozess sollten Energetische Mindeststandards für den Gebäudebestand (Minimum Energy Performance Standards, MEPS) erarbeitet und umgesetzt werden.
6. Schnelle Umsetzung des in der EU-Gebäude-richtlinie vorgeschlagenen „Zero-emission buildings“-Standards im Neubau.
7. Zügige Streichung von Ausnahmen bei Nachrüstpflichten im GEG und Durchsetzung der bedingten Anforderungen, speziell der Wärmedämmung anlässlich Erneuerung des Außenputzes einer bestehenden Wand.

Auch viele öffentlich genutzte Gebäude (u.a. Schulen, Krankenhäuser) bedürfen dringend der energetischen Sanierung. Für die Sanierung dieser Gebäude sollten Bund und Länder prioritär Mittel bereitstellen.

Für die Wärmewende ist in vielen Bereichen dem Ausbau der Nah- und Fernwärme eine große Bedeutung beizumessen, insbesondere in dicht besiedelten Gebieten. So können z. B. effizientere und kostengünstigere Wärmespeicher, Wärmepumpen und Geothermie zum Einsatz kommen.

1. Immobilieneigentümer*innen benötigen für ihre Investitionsentscheidungen in Heizungstechnologien Klarheit über die zukünftige lokal zur Verfügung stehende Wärmeversorgung. Deswegen sollte die beschleunigte flächendeckende kommunale Wärmeplanung schnellstmöglich gesetzlich vorgeschrieben und die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen bei der Fernwärmeversorgung gefördert werden. Die Förderung sollte auch den Ausbau der Fernwärmeinfrastruktur umfassen.
2. Es sollte unverzüglich eine Strategie zur Nutzung von Abwärme entwickelt und umgesetzt werden, um die bestehenden Potenziale konsequent in bestehende oder neue Fern- und Nahwärme-konzepte einzubinden. Dazu müssten vor allem die Rahmenbedingungen für eine (objektübergreifende) Abwärmenutzung verbessert sowie ein Zugang zu Wärmenetzen ermöglicht werden.
3. Ebenso sollte eine Strategie zum beschleunigten Ausbau von Großsolarthermieranlagen und Großwärmepumpen einschließlich eines Konzeptes zur Flächenausweisung verbunden mit der Absenkung der Vorlauftemperaturen in Fernwärmenetzen entwickelt und umgesetzt werden. Dabei sollte auch eine Steuerung der Sekundärregelung geprüft werden, um die Gesamteffizienz der netzgebundenen Wärmeversorgung zu verbessern.
4. Im Bereich des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes ist zu prüfen, ob die vorgesehenen Ausschreibungen auf neue gasbefeuerte KWK-Anlagen beschränkt werden können, die H2-ready sind. Zudem sollte geprüft werden, ob erteilte Zuschläge ohne Zahlung einer Pönale zurückgegeben werden können, wenn stattdessen alternative Lösungsmöglichkeiten für die Wärmeerzeugung ohne oder mit reduzierter Gasnutzung umsetzbar sind. Schließlich sollte eine Förderung von oder eine Verpflichtung zum Einbau von Wärmespeichern und Power-to-Heat-Anlagen in Fernwärmenetzen geprüft werden.

Gemeinsame Kommunikation und Koordination des Maßnahmenpaketes

Die vorgeschlagenen Maßnahmen fallen in die Verantwortlichkeit verschiedener Ministerien und Akteure und können auch nur von diesen schnell und erfolgreich umgesetzt werden.

Die unterschiedlichen Maßnahmen können jedoch nur als Paket die volle Wirkung entfalten. Zentral für den Erfolg ist somit, dass bei der Kommunikation zu jeder einzelnen Maßnahme das Gesamtpaket im Zentrum steht. Dazu sollte eine klare Verantwortlichkeit für die Kommunikation zum Gassparen definiert werden.

Es ist nicht möglich, die Gaseinsparungen, die durch das Maßnahmenpaket und zukünftigen Gaspreise erreicht werden, genau vorherzusehen. Es kann auch nicht sicher vorhergesagt werden, wie kalt der Winter wird oder ob alle anvisierten Gasimporte realisiert werden können. Das kann dazu führen, dass das Gaseinsparziel von 20 Prozent in den kommenden Monaten angepasst werden muss. Deswegen sollte eine klare Verantwortlichkeit für die zukünftige Begleitung und Weiterentwicklung des Maßnahmenpaketes definiert werden.

5. Eine Gas- und Wärmepreisbremse für Deutschland

Einteilung der Gasverbraucher in die Gruppen Haushalte/sonstige Verbraucher und RLM-Industrie

Die Kommission unterscheidet zwei Gruppen von Gasverbraucher*innen, für die unterschiedliche Regelungen gelten.

In die erste Gruppe fallen zunächst Haushalte, unabhängig davon, ob ihr Verbrauch über Standardlastprofile (SLP) oder Registrierende Leistungsmes-

sung (RLM) abgerechnet wird, und alle sonstigen Verbraucher*innen, die über SLP abgerechnet werden.

Zu dieser Gruppe zählen auch große Wohneinheiten und Wohnungsunternehmen mit Zentralheizungen, unabhängig von der Messeinrichtung, sowie Industriebetriebe mit SLP, da sie einerseits Gas nur für Raumwärme und Warmwasser verwenden und andererseits ein Start der Gaspreisbremse zum 1. Januar 2023 wegen fehlender Daten der Energieversorger nicht möglich ist.

In welchem Umfang und in welcher Abgrenzung RLM-Gasverbraucher jenseits der Haushalte, die auch nicht den RLM-Gasverbrauchern der Industrie oder den Gaskraftwerken zuzurechnen sind, ebenfalls der ersten Gruppe zugerechnet werden, bedarf noch einer praktikablen und rechtssicheren Definition. Diese muss im weiteren Prozess entwickelt werden.

In die zweite Gruppe fallen vor allem industrielle Gasverbraucher mit Registrierender Leistungsmessung (RLM) sowie die nach Vorliegen der o.g. Definition verbleibenden sonstigen Verbraucher*innen mit RLM-Abrechnung.

Bei der Fernwärme werden alle Kund*innen gleichbehandelt, da es keine Unterscheidung zwischen SLP und RLM gibt und hier meist auf Basis einer Monatsrechnung abgerechnet wird.

KWK-Anlagen, die nicht der gewerblichen Wärmelieferung dienen (Selbstnutzung) oder deren Kund*innen im Bereich der Wärme nicht gefördert werden, werden in die Gaspreisbremse einbezogen. Lediglich der Gaseinsatz für zusätzlichen Kondensationsstrom im technischen Zusammenhang mit einer KWK-Anlage sollte von einer Förderung ausgeschlossen sein. Hier empfiehlt es sich, die im Basisjahr 2021 erzeugte Menge an Kondensationsstrom nach den allgemein anerkannten Regeln der

Technik in eine äquivalente Gasmenge umzurechnen und diese bei der Berechnung der Referenzmenge nicht zu berücksichtigen. Gas Mengen, die nach Inkrafttreten der Gaspreisbremse zur Erzeugung von Kondensationsstrom eingesetzt werden, bleiben konsequenterweise bei den für eine Preisdeckelung infrage kommenden Mengen außen vor.

Wenn EVU Kund*innen im Ausland im eigenen Netz beliefern ist daher die Klarstellung erforderlich, dass die Entlastung explizit auf „die Letztverbraucher*innen in Deutschland“ zu beschränken ist.

Bei den von der Kommission vorgeschlagenen Unterstützungsinstrumenten kann Missbrauch nicht ausgeschlossen werden. Der Staat sollte die gesetzlichen Regelungen so ausgestalten, dass alle Handlungen der Begünstigten, die bewusst und in unredlicher Weise entgegen des Zweckes der getroffenen Maßnahme darauf zielen, die Erstattungen zu maximieren, indem mit diesem Ziel von bisherigen vertraglichen Regelungen oder Beschaffungsstrategien abgewichen wird, als Missbrauch eingeordnet werden. Dies sollte zum Verlust des Anrechts auf Erstattung führen und mit darüber hinaus gehenden Strafen belegt werden. Die Regelungen sollten daher eine umfassende Transparenz hinsichtlich aller Beschaffungsvorgänge und Wiederverkäufe vorsehen und klare Regelungen für die Nachweisführung enthalten.

a. Eine Gas- und Wärmepreisbremse für Deutschland: Für Haushalte und alle anderen Verbraucher*innen (außer RLM-gemessene Industrie und Gaskraftwerke)

Letztverbraucher*innen sind zum Teil schon jetzt stark von der Gaspreiskrise betroffen. Im weiteren Verlauf der Heizperiode ist mit einer deutlichen Steigerung der Belastung zu rechnen, die die Belastung von Verbraucher*innen, die mit anderen Wärmetechnologien heizen, um ein Vielfaches übersteigt. Dies erfordert eine schnelle und erheb-

liche Entlastung der Gaskund*innen, die im Rahmen der bestehenden, technischen Möglichkeiten nicht zeitnah umsetzbar sind. Um dem zu begegnen wird ein zweistufiges Entlastungsprogramm etabliert, das über die Gasversorger abgewickelt wird.

Um eine Umsetzung beider Stufen zu ermöglichen, ist es von entscheidender Bedeutung, die Versorger in die Lage zu versetzen, die Maßnahmen schnell, rechtssicher und ohne eigene Risiken umzusetzen. Der Staat sollte die Regelungen so ausgestalten, dass rechtliche Risiken insbesondere im Bereich der beihilferechtlichen Prüfungen nicht entstehen.

Stufe 1: Einmalige Entlastung im Dezember 2022

Um die extremen Belastungen von Gas- und Fernwärmekund*innen abzufangen, erhalten sie bereits im Dezember 2022 eine einmalige Entlastung auf Basis des Verbrauchs, welcher der Abschlagszahlung aus September 2022 zugrunde gelegt wurde. Diese einmalige Entlastung dient als finanzielle Brücke bis zur regulären Einführung der Gaspreisbremse.

Berechnung der einmaligen Entlastung durch den Energieversorger

Normalfall:

Die einmalige Entlastung im Dezember 2022 an den/die Kund*innen in Höhe eines angepassten Abschlags, der auch Preisanpassungen im Oktober und November berücksichtigt, berechnet sich folgendermaßen:

Einmalige Entlastung = $\frac{1}{12}$ der der Abschlagszahlung im September 2022 zugrundeliegenden Jahresverbrauchsprognose * Gesamtbruttoarbeitspreis aus Dezember 2022 + $\frac{1}{12}$ des Jahresbruttogrundpreises mit Stand September 2022

Dadurch werden missbräuchliche Abschlagszahlungen verhindert. Entscheidend ist, dass die Verbraucher*innen um $\frac{1}{12}$ der jährlichen Abschlagssumme entlastet werden. Eine Zahlungsverpflichtung gegenüber dem Erdgaslieferanten im Dezember bleibt unberührt, da die einmalige Entlastungsleistung und Abschlagsbetrag im Dezember in ihrer Höhe nicht immer deckungsgleich sind.

Bei Bewohner*innen von Mehrfamilienhäusern mit Gaszentralheizung oder Fernwärme wird die einmalige Entlastung über die Endabrechnung der Nebenkosten im Folgejahr 2023 erstattet. Vermieter*innen, die ihre Nebenkostenvorauszahlungen bereits vor Inkrafttreten der Gaspreisbremse auf der Grundlage gestiegener Gaspreise erhöht hatten, sind gesetzlich zu verpflichten, diese entsprechend der Preisbremswirkung anzupassen.

Spezialfälle:

1. Die Anzahl der Abschläge, die der Versorger jährlich vornimmt (6-9-12) ist bei der Berechnung der einmaligen Entlastung unerheblich, da es auf ein $\frac{1}{12}$ der der Abschlagszahlung im September 2022 zugrundeliegenden Jahresverbrauchsprognose ankommt.
2. Bei Kund*innen mit Dauerauftrag bei der Bank, die ihre Buchung nicht rechtzeitig angepasst und den Dezember-Abschlag bereits bezahlt haben, wird die einmalige Entlastung in der nächstmöglichen Jahresendabrechnung gutgeschrieben.
3. Bei Gas- und Wärmekund*innen, die keine Abschlagszahlungen tätigen, sondern monatliche Schlussrechnungen erhalten, sollte der Staat im Dezember 2022 einen Betrag übernehmen, der sich aus $\frac{1}{12}$ des prognostizierten Jahresverbrauchs oder tatsächlichen Vorjahresverbrauchs multipliziert mit dem Gesamtbruttoarbeitspreis aus dem Dezember 2022 zuzüglich $\frac{1}{12}$ des Jahresbruttogrundpreises ergibt.

4. Für Kund*innen, die nach September einen Vertrag mit einem neuen Energieversorger abschließen, und bei Neubauten wird der Energieversorger auf Basis einer Verbrauchsprognose des Verteilernetzbetreibers gem. § 24 Gasnetzzugangsverordnung einen Abschlag nennen und nachmelden.
5. Bei fehlender Bankverbindung wird diese angefragt. Wird keine Kontonummer nachgereicht, wird mit der nächsten Turnusrechnung verrechnet.

Um die Einmalzahlung schnell umzusetzen empfiehlt die Kommission folgendes Verfahren:

Der Staat übernimmt einmalig die jeweilige angepasste Abschlagszahlung aller Gas- und Fernwärme-Verträge der Gruppe Haushalte/sonstige Verbraucher, die zum 1.12.2022 beim jeweiligen Lieferanten aktiv waren. Dieser Lieferant ist verantwortlich für die einmalige Entlastung.

Dazu erhält er als Ausgleich die Summe der jeweiligen Abschlagszahlungen spätestens zum 1. Dezember 2022 vom Bund erstattet. Rückzahlungen im Rahmen der Jahresabrechnung erfolgen ausschließlich an die Endkund*innen (der Bund als Zahler eines Teils der Abschläge wird dabei nicht berücksichtigt).

Die Auszahlung oder Verrechnung des Entlastungsbetrages erfolgt schnellstmöglich, spätestens bis zum 20. Dezember 2022.

Informationspflicht der Energieversorger an die Kund*innen: Um mit Blick auf die sehr eng bemessene Zeit zur Umsetzung der Gas- und Wärmepreisbremse den Aufwand für die Energieversorger zu begrenzen, sind für die Kund*innen bei der einmaligen Entlastung keine individualisierten Kund*inneninformationen vorgeschrieben. Eine allgemeine Information und Erläuterung auf den Internetseiten der Versorger ist ausreichend.

Erstattung der einmaligen Entlastung durch

den Bund an die Energieversorger: Voraussetzung für das Aussetzen der Abschlagszahlung gegenüber den Kund*innen ist ein fristgerechter Zahlungseingang bei den Versorgern rechtzeitig bis zum 1. Dezember 2022. Wir schlagen einen zweistufigen Prozess vor:

1. Bis 10. November 2022 reichen die Energieversorger Informationen zu der Anzahl der Verträge und dem Gesamtbetrag beim Bund ein. Mit diesem Stand muss ein Prozessstart mit Auszahlung an den Versorger begonnen werden. Vorgaben zu den Datenformaten und dem Übermittlungsmedium sowie die staatliche Empfangsstelle müssen seitens des Bundes vorgegeben werden.
2. Bei Bedarf wird nach einer Gesetzesverabschiedung (voraussichtlich am 18. November 2022) eine Detailliste nachgereicht, um die Audit-Konformität zu gewährleisten. Der Bund überweist den Betrag rechtzeitig bis zum 1. Dezember 2022 an die Energieunternehmen, um die Liquidität und damit die Versorgungssicherheit zu sichern. Ansonsten kann eine Auszahlung im Dezember nicht erfolgen.

Es ist ein Nachweisverfahren zu etablieren, dass so unbürokratisch wie möglich, aber dennoch verlässlich ist, um eine sachgerechte Mittelverwendung zu gewährleisten.

Umsetzung durch Wohnungswirtschaft, Vermieter*innen und Gewerbe:

Bei Mietshäusern und Wohnungseigentümergemeinschaften (WEG), die zentral beheizt werden, gibt es häufig keine direkte Vertragsbeziehung zwischen Versorger und Bewohner*in, stattdessen ist jeweils Vermieter*in oder Verwalter*in eingeschaltet. Der Versorger kennt in diesen Fällen lediglich den Verbrauch des Gesamtgebäudes.

In der Wohnungswirtschaft, bei Vermieter*innen und Gewerbe wird die geplante Entlastung bei den Heizkosten wie folgt berücksichtigt:

- Die Wohnungswirtschaft, Vermieter*in und Gewerbe als Kund*innen der Versorger erhalten entsprechend der oben beschriebenen Systematik eine Entlastung. Diese ist an die Mieter*innen weiterzugeben. Der Verteilungsschlüssel ist analog zu dem Schlüssel, mit dem auch in der Vergangenheit die Gas- und Fernwärmekosten auf die Wohnungen verteilt wurden.
- In die Betriebskostenabrechnung gegenüber der Mieter*innen gehen alle Mieter*innen-Zahlungen in der Abrechnungsperiode sowie die vom Staat gewährte Entlastung für Dezember 2022 ein.
- Das Wohnungsunternehmen bzw. die Vermieter*innen teilen den Mieter*innen im Dezember mit, dass die von der Bundesregierung gewährte Entlastung über die Versorger in Höhe der vom Vermieter zu leistenden angepassten Abschlagszahlung auf Basis des Verbrauchs, welcher der Abschlagszahlung aus September 2022 zugrunde gelegt wurde, in der nächsten Betriebskostenabrechnung berücksichtigt wird. Mit der Betriebskostenabrechnung wird der Entlastungsbetrag ausgewiesen, der Grundlage der abzurechnenden Heizkosten ist. Die gegenüber den Mieter*innen abzurechnenden Heizkosten vermindern sich somit. Damit dieser Rabatt auch in der Grundversorgung ermöglicht werden kann, sind die entsprechenden gesetzlichen Regelungen anzupassen.
- Die Zahlung auf das Konto des Versorgers durch die Bundesregierung muss im Jahr 2022 erfolgen, sodass diese in der Betriebskostenabrechnung, die im Jahr 2023 für das Jahr 2022 vorgenommen wird, Berücksichtigung findet.

Besteuerung der Entlastung: Die erhaltene einmalige Entlastung ist bei der Einkommenssteuererklärung als geldwerter Vorteil anzugeben. Dabei ist das verteilungspolitische Ziel dieses Vorschlags, dass die erhaltene Entlastung erst ab einem Ein-

kommen in der Höhe des solidaritätszuschlagspflichtigen Einkommens von 72.000 Euro zu versteuern ist. Eine Veranlagungspflicht entsteht alleine durch die erhaltene Entlastung nicht.

Stufe 2: Gas- und Wärmepreisbremse ab März 2023

Durch einen garantierten Brutto-Arbeitspreis inklusive aller staatlich induzierten Preisbestandteile⁶ von 12 ct/kWh für Gas für ein Kontingent der Gasverbrauchsmenge wird die Belastungsentwicklung für Gaskund*innen gedämpft. Für den Rest der Verbrauchsmenge oberhalb des Kontingentes gilt der vertraglich vereinbarte Arbeitspreis. Die Gas- und Wärmepreisbremse soll zum 1. März 2023 in Kraft treten und endet frühestens zum 30. April 2024. Sie erreicht die Kund*innen mit der Abschlagszahlung.

Ermittlung des Kontingents für den Garantiepreis:

Das Kontingent beträgt 80 Prozent der Jahresverbrauchsprognose, die der Abschlagszahlung aus September 2022 zugrunde gelegt wurde. Der erhaltene Betrag muss nicht zurückgezahlt werden, selbst wenn der tatsächliche Verbrauch in der Jahresendabrechnung von der angenommenen Menge abweicht. Daher bleibt der volle Energiesparanreiz bestehen und jede eingesparte kWh reduziert den Rechnungsbetrag um den im Versorgungsvertrag vereinbarten Arbeitspreis.

Der regelmäßige Betrag der Gas- und Wärmepreisbremse für Kund*innen, die einen Arbeitspreis oberhalb des garantierten Brutto-Arbeitspreises haben, errechnet sich wie folgt:

$$\text{Rabatt} = (\text{individueller Brutto-Arbeitspreis} - \text{garantierter Brutto-Arbeitspreis}) * \text{Kontingent} / \text{Zahl der Abschlagszahlungen}$$

Auch Fernwärmekunden sind durch den steigenden Gaspreis betroffen, so dass auch für sie eine Wärmepreisbremse eingeführt werden soll. Dazu wird analog zum Gaspreis ein garantierter Brutto-Arbeitspreis von 9,5 ct/kWh für Fernwärme für ein Kontingent von 80 Prozent des Verbrauchs, der der Abschlagszahlung aus September 2022 zugrunde gelegt wurde, eingeführt.

Zielgruppe des Rabatts: Alle Kunden, die zum 1. März 2023 beim jeweiligen Lieferanten aktiv sind. Wechselt der Kunde mitten im Monat, wird mit der Endabrechnung entsprechend tagesscharf abgerechnet. Gleiches gilt für Neukunden.

Der Kundenvertrag bleibt unverändert und unabhängig von der Rabattzahlung.

Informationspflicht: Im Rahmen der Mitteilung über die angepasste Abschlagszahlung informieren die Energieversorger ihre Kunden vor dem 1. März 2023 in allgemeiner, klarer und verständlicher Form über die Stufe 2 der Gas- und Wärmepreisbremse. Die Information soll neben der Entlastung erläutern, dass jede eingesparte kWh Gas zu vollem Arbeitspreis die Gaskosten senkt und die Entlastung aus der Gaspreisbremse nicht verringert.

Die Bundesregierung unterrichtet die Bevölkerung über die allgemeinen Regeln der Gas- und Wärmepreisbremse.

Erstattung des Rabatts durch den Bund: Auf Basis des prognostizierten Verbrauches wird vorab quartalsweise eine Rechnung an den Bund gestellt, der diese Mengen vorab (Quartalsweise im Voraus) an den Versorger erstattet.

⁶ Der Brutto-Arbeitspreis enthält die Beschaffungskosten, die Netznutzungsentgelte, die Erdgassteuer, die BEHG-Kosten, die verschiedenen Umlagen sowie die Mehrwertsteuer.

Unübliche Vertriebsaktivitäten:

Die Bundesregierung sollte robuste Maßnahmen zur Vermeidung von Missbrauch ergreifen, insbesondere mit Blick auf Vertragsausgestaltungen, die auf eine Erhöhung des Rabatts abzielen. Dabei darf der Saldo einer Gasrechnung nicht negativ werden, d.h. Gaskund*innen erhalten bei der Endabrechnung maximal eine Rückzahlung, die der Summe aller Abschlagszahlungen entspricht und diese nicht überschreiten darf.

Sollten bei der Abrechnung oder einer stichprobenartigen Überprüfung der staatlichen Hilfen für Gaskunden Unregelmäßigkeiten festgestellt werden, wird der staatliche Kostenersatz unverzüglich zurückgefordert.

Grundpreis:

In der Regel beinhalten Gaslieferverträge einen Grundpreis und einen Arbeitspreis. Der Grundpreis ist unabhängig vom Verbrauch und wird in Euro pro Monat oder auch in Euro pro Jahr angegeben. Über den Grundpreis deckt der Lieferant üblicherweise Kosten ab, die verbrauchsunabhängig anfallen. Der Arbeitspreis wird in ct/kWh angegeben; je mehr kWh verbraucht werden, desto höher fällt die Rechnung aus.

Im Zuge der Einführung der Gaspreisbremse soll vermieden werden, dass es zu missbräuchlichen Gestaltungen zwischen den Komponenten Grundpreis und Arbeitspreis kommt: So besteht bei einem Gaspreisdeckel beispielsweise der Anreiz, den Grundpreis abzusenken und den Arbeitspreis zu erhöhen – zumindest innerhalb des geförderten Kontingents, da die erhöhten Arbeitspreise vom Staat übernommen würden.

Daher sollen die Grundpreise von SLP-Kunden für die Dauer der Gaspreisbremse auf dem Niveau September 2022 eingefroren werden. Lediglich der Teil des Grundpreises, der der Abdeckung von

abnahmemengenunabhängigen Kostenkomponenten (Netzentgelte und Vertriebskosten) dient, kann vom Lieferanten angepasst werden.

Prämien/Boni:

Neukundenboni und Wechselprämien werden für die Dauer der Gaspreisbremse auf einem maximalen Niveau von 50 Euro eingefroren.

Verfahren bei Wohnraummietverhältnissen:

Bei zentral beheizten Mietshäusern wird der Rabatt entsprechend der Vorgehensweise bei Einzelwohnungen auf das Kontingent gezahlt, das je Liefervertrag/Zähler anhand der bisherigen Abschlagszahlungen berechnet wird. Daher muss der Rabatt vom Vermieter auf die Wohnungen bzw. BewohnerInnen umgelegt werden. Der Verteilungsschlüssel ist analog zu dem Schlüssel, mit dem auch in der Vergangenheit die Gaskosten in der Betriebskostenabrechnung auf die Wohnungen verteilt wurden. Für von Wohnungseigentümergeinschaften (WEG) bewirtschaftete Mehrfamilienhäuser wird entsprechend verfahren.

Umsetzung:

Das Kontingent entspricht 80 Prozent der Jahresverbrauchsprognose, die für die Berechnung der Abschlagszahlung der MieterInnen im September 2022 herangezogen wurde.

Dementsprechend wird mit der Umsetzung der Gaspreisbremse zum 01.03.2023 die Abschlagszahlung der Mieter angepasst, sofern der für die Abschlagszahlung zugrunde gelegte Brutto-Arbeitspreis 12 Cent pro kWh bei Gas bzw. 9,5 Cent pro kWh bei Fernwärme übersteigt.

Die davon betroffenen MieterInnen zahlen somit ab 01.03.2023 einen verminderten Abschlag an den Vermieter.

Deshalb werden die Energieversorger verpflichtet, rechtzeitig alle Abschläge, Vorauszahlungen sowie Lastschriftverfahren oder mögliche andere Zahlungswege gemäß der Gaspreisbremse anzupassen. Gleiches gilt auch für VermieterInnen, darunter die Wohnungsunternehmen. Diese werden verpflichtet, ebenfalls alle Abschläge, Vorauszahlungen sowie Lastschriftverfahren oder mögliche andere Zahlungswege gemäß der Gaspreisbremse anzupassen, damit die MieterInnen entlastet werden.

Die entsprechende Information der Mieter*innen zur Anpassung der Abschläge erfolgt bis zum 01.03.2023 durch die VermieterInnen. Gleiches gilt für gewerbliche Mietverhältnisse.

Mindestkontingent und Obergrenze: Es soll geprüft werden, wie die Voraussetzungen geschaffen werden können, dass ein haushaltsbezogenes Mindestkontingent und eine Obergrenze für das geförderte Kontingent umgesetzt werden können. Dies ist für eine sozial ausgewogenere Ausgestaltung der Gaspreisbremse erforderlich. Die so erhobenen Daten sind auch für eine zielgenaue Preisstabilisierung und Entlastungsmaßnahmen im weiteren Verlauf der Krise von Relevanz. Sollte die Prüfung eines Mindestkontingentes und einer Obergrenze durch die Bundesregierung positiv ausfallen, ist das Kontingent entsprechend anzupassen.

Besteuerung des Rabatts: Der erhaltene Rabatt ist bei der Einkommenssteuererklärung als geldwerter Vorteil anzugeben. Dabei ist das verteilungspolitische Ziel dieses Vorschlags, dass der Rabatt erst ab einem Einkommen in der Höhe des solidaritätszuschlagspflichtigen Einkommens von 72.000 Euro zu versteuern ist. Eine Veranlagungspflicht entsteht alleine durch den Rabatt nicht.

Sollten auf europäischer Ebene Maßnahmen zur Dämpfung der Gasgroßhandelspreise ergriffen werden, würde sich die Wirkung der Gas- und

Wärmepreisbremse automatisch anpassen. Durch europäische Eingriffe eventuell gesenkte Großhandelspreise führen zu sinkenden Arbeitspreisen und entsprechend zu einer geringeren staatlichen Subvention. Die vorgestellte Maßnahme ist somit zu europäischen Maßnahmen vollumfänglich kompatibel und erhält den Anreiz zum Gassparen aufrecht. Wir empfehlen der Bundesregierung bei der Mitwirkung für die europäischen Maßnahmen auf ein System hinzuarbeiten, welches den hier skizzierten Sparanreiz aufnimmt.

b. Eine Gas- und Wärmepreisbremse für Deutschland: Für industrielle Verbraucher (RLM-Kunden)

Gas ist für die Industrie der wichtigste Energieträger und ein wichtiger Rohstoff. Durch die Preisentwicklungen in der Folge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine ist die Industrie in Europa und insbesondere in Deutschland unter massiven Kosten- und Wettbewerbsdruck geraten. Für einen beträchtlichen Teil der Unternehmen muss eine existentielle Bedrohung unterstellt werden, Wertschöpfung, Innovation und Beschäftigung geraten in Gefahr.

Aufgrund der schwierigen Lage hat die Industrie seit Beginn der Krise bereits im erheblichen Umfang den Verbrauch von Gas reduziert, zwischen 20 und 25 Prozent über die gesamte Industrie hinweg. Die Einsparungen wurden zum Teil durch Effizienz und Prozessoptimierung, durch einen Wechsel des Energieträgers (Fuel Switch von Gas vor allem zu Öl), aber auch durch eine deutliche Reduzierung von Produktionsvolumina erreicht. Es ist zu befürchten, dass sich letzterer zu Lasten von Wachstum und Beschäftigung auch im kommenden Jahr fortsetzt. Daher ist das Anliegen der Bundesregierung, die Belastung der Industrie durch hohe Gaspreise zu dämpfen, richtig.

Gleichzeitig ist die Bedrohung von Wirtschaft und Gesellschaft durch eine konkrete Gasmangellage weiterhin hoch. In diesem Fall müsste die BNetzA über den Bundeslastverteiler Unternehmen anweisen, ihren Gasverbrauch zu reduzieren. Dies würde entsprechend negative Folgen für Deutschland und Europa haben.

Selbst wenn alle angebotsausweitenden Maßnahmen ergriffen würden, werden in den kommenden Monaten weitere Anreize zur Gaseinsparung notwendig sein. Die Anreize, die ein hoher Gaspreis zum Gaseinsparen bietet, dürfen daher durch die getroffenen Maßnahmen zur Gaspreisdämpfung nicht ausgehebelt werden.

Nicht ausreichende Einsparungen führen zunächst zu einer Erhöhung des Großhandelspreises. Dadurch wird ein Teil der Wirkung der gewährten Subventionen aufgehoben.

Daraus ergibt sich ein schwieriges Spannungsverhältnis zwischen Sparanreizen auf der einen Seite und dem Erhalt der globalen Wettbewerbsfähigkeit und der Bekämpfung einer Rezession durch reduzierte Gaspreise auf der anderen Seite.

Aus diesem Grund schlägt die Kommission ein Instrument vor, das sowohl der Standortsicherung als auch der Wettbewerbsfähigkeit dient, Beschäftigungs- und Transformationsperspektiven aufzeigt und gleichzeitig effektiv einer Gasmangellage entgegenwirkt.

Es ist zwingend notwendig, dass Vorkehrungen zur Vermeidung von Missbrauch getroffen werden. Hierfür müssen einfache und schnell umsetzbare pragmatische Mechanismen entwickelt werden. Um die Wirksamkeit und Adäquatheit sicherzustellen, erfolgt zum 31. Mai 2023 eine Zwischenüberprüfung durch die Bundesregierung.

Die Unternehmen müssen die Teilnahme an dem Programm bei ihrem Versorger anmelden und öffentlich machen. Ein Opt-Out ist möglich.

Für die finanzielle und administrative Abwicklung der Gaspreisbremse für industrielle Verbraucher gelten die gleichen Bedingungen wie für die Gas- und Wärmepreisbremse für Haushalte und andere Verbraucher*innen.

Das Instrument soll zum 1. Januar 2023 in Kraft treten und zum 30. April 2024 enden.

Adressatenkreis

Die Kommission schlägt vor, große industrielle Verbraucher (größer 1,5 Mio. kWh/a), die über eine geregelte Lastgangmessung (RLM) verfügen, mit einem eigenen Entlastungsinstrument zu adressieren. Es handelt sich in Summe um ca. 24.000–25.000 Unternehmen.

Ausgenommen hiervon sollen Gaskraftwerke, größere Wohneinheiten und ggfs. weitere, noch zu identifizierende Verbraucher sein. Gaskraftwerke sollen ausgenommen werden, da keine weiteren Anreize zur Gasverstromung gegeben werden sollen. Größere Wohnungseinheiten sind besser in dem Modell für die SLP-Kund*innen adressierbar (viele kleinere Verbraucher*innen hinter einer einzelnen Entnahmestelle).

Um bestimmte Fallkonstellationen (wie zum Beispiel Nahwärmenetze, die über gasbefeuerte BHKW versorgt werden, oder Wärmeerzeugungsanlagen zur Versorgung von Industrieparks mit Prozesswärme) klarzustellen, gelten Unternehmen, die Gas zur Wärme- oder Dampferzeugung für Dritte einsetzen, in dem Umfang, wie sie Gas zur Wärme- oder Dampferzeugung einsetzen, nicht als Letztverbraucher.

Das Instrument

Es wird grundsätzlich ein zu entlastendes Kontingent des Gasverbrauches definiert. Das Kontingent bemisst sich im Regelfall an 70 Prozent des Verbrauches des Jahres 2021. Für die verbliebene Menge des Gasverbrauchs wird der volle vertraglich vereinbarte Marktpreis fällig. Dadurch wird ein starker Sparanreiz gesetzt. Eine mengenmäßige Obergrenze des zu entlastenden Gasverbrauches wird nicht definiert, da aufgrund der enormen Bandbreite der verbrauchten Mengen eine diskriminierungsfreie Definition nicht möglich ist.

Für dieses Kontingent von 70 Prozent wird ein Beschaffungspreis von 7 ct pro kWh definiert. Die geförderte Gasmenge kann das verbrauchende Unternehmen für seine Zwecke nutzen oder am Markt verwerten. Industrielle Wärmeversorger (z. B. Chemieparke) liefern in der Regel Dampf auf verschiedenen Druckstufen, zu dessen Herstellung deutlich mehr Erdgas erforderlich ist als zur Fernwärmeerzeugung und die daher entsprechend kostspieliger ist. Aus diesem Grund ist Kunden, die unmittelbar mit Dampf versorgt werden, ein Nettopreis von 10 Cent/kWh für ein Kontingent von 70 Prozent zu garantieren, der in etwa dem Preis für Fernwärmekunden entspricht. Die Förderung ist an den Standorterhalt und eine Transformationsperspektive gebunden.

Die gewährte Subvention wird über den jeweiligen Gaslieferanten administriert. Um eine Umsetzung zu ermöglichen, ist es von entscheidender Bedeutung, die Versorger in die Lage zu versetzen, die Maßnahmen schnell, rechtssicher und ohne eigene Risiken umzusetzen.

Der Staat sollte die Regelungen so ausgestalten, dass rechtliche Risiken insbesondere im Bereich der beihilferechtlichen Prüfungen nicht entstehen.

Anwendung des Kontingents

Industrieunternehmen erhalten den reduzierten Beschaffungspreis⁷ von 7 Cent/kWh für ein Kontingent von 70 Prozent des Verbrauchs des relevanten Vergleichszeitraums im Jahr 2021. Da diese Unternehmen lastganggemessen sind, ist die Nachvollziehbarkeit der Kontingentüberschreitung zeitnah gegeben.

Falls die Verbrauchsdaten 2021 offensichtlich nicht als Referenz herangezogen werden können, sind spezifische Lösungen zu entwickeln. Grundsätzlich lässt sich an dieser Stelle zwischen industriellen Verbrauchern, die nur einen Gaslieferanten haben, und solchen, die selbst am Großhandel aktiv sind und/oder mehr als einen Gaslieferanten haben, unterscheiden.

Kund*innen, die selbst am Großhandel aktiv sind, Gas laufend optimieren (kaufen/verkaufen) und/oder mehr als einen Lieferanten haben

Für industrielle Verbraucher (RLM-Kunden), die nur einen Gaslieferanten haben, wird der Erstattungsbeitrag von ihrem Gaslieferanten administriert. Industrielle Verbraucher, die selbst am Markt aktiv sind oder mehrere Gaslieferanten haben, verfügen nur selbst über die notwendigen Daten zur Ermittlung des Erstattungsbetrages. Als Referenzpreis für die Ermittlung des Erstattungsbetrages gilt in diesen Fällen der mengengewichtete durchschnittliche Gas-Beschaffungspreis des Unternehmens. Die Behandlung von Back-to-Back-Verträgen ist mit Blick auf die Bestimmung des Kontingents und des Referenzpreises zu prüfen. Für die Ermittlung des mengengewichteten durchschnittlichen Gasbeschaffungspreises sind, beginnend mit dem günstigsten Preis nach aufsteigenden Preisen geordnet, alle für den relevanten Zeitraum getätigten Gaskaufgeschäfte bis insgesamt 70 Prozent der Referenzmenge

⁷ Der Beschaffungspreis ergibt sich aus dem Arbeitspreis, der um die enthaltenen Steuern, Abgaben und Umlagen sowie die Netznutzungsentgelte verringert wird.

mit ihren jeweiligen Preisen für die Abrechnungsperiode zu berücksichtigen. Verkäufe bleiben bei der Berechnung des Referenzpreises unberücksichtigt, um den vollen Anreiz zur Gaseinsparung aufrechtzuerhalten.

Der Erstattungsbetrag ergibt sich aus der Differenz des wie oben ermittelten durchschnittlichen Gasbeschaffungspreises zum Preisdeckel von 7 Cent/kWh multipliziert mit dem Kontingent von 70 Prozent des Verbrauchs von 2021. Für Verbraucher, die mehr als 30 Prozent ihres Gasverbrauchs einsparen, ergibt sich ein fehlgerichteter Anreiz, so lange Verkäufe unberücksichtigt bleiben: Sie profitieren finanziell davon, teurer Gas zu beschaffen, denn die Mehrkosten werden durch eine erhöhte staatliche Unterstützung überkompensiert. Diese Anreizsetzung dürfte in der Summe die Gaspreise in die Höhe treiben. Zusammengenommen mit dem Anreiz zur Preissteigerung besteht daher die Gefahr, dass mit dieser Definition der Beschaffungskosten bei Nichtberücksichtigung von Verkäufen die fiskalischen Kosten der Gaspreisbremse unberechenbar und potentiell sehr hoch werden. Auch könnte eine Orientierung von großen Käufern darauf, möglichst hohe Preise zu zahlen, die Volatilität am Gasmarkt erhöhen. Dies führt zu großem Missbrauchspotenzial und gilt es zu vermeiden.

Eine mögliche Lösung ist, dass der Abwicklungsweg über Anträge der Unternehmen bei einer noch zu bestimmenden staatlichen Behörde erfolgt, die auch die Erstattung auf monatlicher Basis vornimmt. Die Ermittlung der Erstattungsbeträge soll von Wirtschaftsprüfer*innen ex-post im Sinne einer Endabrechnung auf Jahresbasis sowie abschließend zum Ende der Entlastungsmaßnahmen geprüft werden. Die Ex-Post Kontrolle kann z.B. über die Steuerprüfungen erfolgen. Für Unternehmen, die mit Liquiditätszufluss nicht bis zum Jahresende warten können, muss bei akuter Liquiditätsnot die Möglichkeit zu Abschlagszahlungen durch eine staatliche Stelle eröffnet werden.

Konditionierung der finanziellen Unterstützung für Unternehmen

Die Maßnahme (Gaspreisbremse) steht allen Unternehmen offen. Sie müssen die Teilnahme an dem Programm lediglich bei ihrem Versorger anmelden (Opt-In) und öffentlich machen. Ein Opt-Out ist möglich.

In der Kommission wurde diskutiert, in welchem Umfang die finanzielle Unterstützung im Rahmen der Gaspreisbremse an Bedingungen geknüpft werden kann und sollte. Dabei stellt sich die grundlegende Frage, ob die Gaspreisbremse die hohen Belastungen durch die Gaspreise prinzipiell für alle Unternehmen abfedern soll oder sich nur an solche Unternehmen richten soll, die sich nicht anderweitig gegen hohe Gaspreise absichern können. Hierzu gab es in der Kommission keine einhellige Meinung.

Erhalt des Standorts

Die Kommission Gas und Wärme schlägt vor, die Unterstützung nur Unternehmen zu gewähren, die die betroffenen Standorte erhalten.

Der Standorterhalt wird in der Regel durch eine Standort- und Transformationsvereinbarung zwischen Tarif- oder Betriebsparteien (Arbeitgeber/Betriebsrat) oder im paritätisch mitbestimmten Aufsichtsrat nachgewiesen. Solche Standortvereinbarungen profitieren ähnlich wie die Tarifautonomie von den besonderen Kompetenzen der Sozialpartner und Kenntnissen der Mitbestimmung in Aufsichtsräten und Wirtschaftsausschüssen von vertraulichen Unternehmensstrategien.

Sollten in Ausnahmefällen solche Mitbestimmungsstrukturen nicht existieren, müssen betroffene Unternehmen dies bei Inanspruchnahme der Unterstützung anzeigen und müssen einen langfristigen Erhalt von mindestens 90 Prozent der Arbeitsplätze mindestens ein Jahr über das Ende der Unterstüt-

zung hinaus nachweisen; andernfalls ist die erhaltene Unterstützung zurückzuzahlen (Claw back).

Die Einhaltung der Konditionen wird im Rahmen der Wirtschaftsprüfung/Jahresabschlussprüfung verifiziert und ist zu veröffentlichen. Werden die Bedingungen nicht erfüllt, sind die Unternehmen verpflichtet, die Förderung zurückzuerstatten.

Unternehmen profitieren nicht von der Maßnahme, wenn sie insolvent sind oder rechtswidrige Beihilfen („sog. Deggendorf“-Klausel) beziehen. Eine Nichterfüllung dieser Konditionen führt zu einem Ausschluss von der Maßnahme und zur Rückzahlung der empfangenen Vorteile.

Um die Wirksamkeit und Adäquatheit sicherzustellen, erfolgt zum 31. Mai 2023 eine Zwischenüberprüfung durch die Bundesregierung. Angelehnt an das zweistufige Vorgehen im Bereich der Haushalte/Sonstige Verbraucher*innen kann aufgrund des hohen Zeitdrucks in der aktuellen Krisensituation auch erwogen werden, einige Bedingungen erst bis zur Zwischenevaluation auszuarbeiten und ab Mitte des Jahres 2023 in Kraft zu setzen, um den Unternehmen ausreichend Vorlauf und Planungssicherheit zu gewährleisten.

6. Flankierende Maßnahmen

Die Kommission unterbreitet der Bundesregierung mit der Gaspreisbremse sowie den Angebots- und Nachfrageseitigen Maßnahmen Vorschläge, welche die besonderen Belastungen der Gasverbraucher*innen adressieren und deren Energiekosten für den Zeitraum bis Frühjahr 2024 auf ein Niveau begrenzen, das auch mittelfristig zu erwarten ist („New Normal“). Damit wären die Gas-Verbraucher*innen in etwa in einem Ausmaß belastet, das auch für Haushalte und Unternehmen zu erwarten ist, die andere Energieträger, etwa zur Wärmeversorgung, nutzen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen führen somit in etwa zu einer Verdoppelung der Bezugs-

kosten bei Gas und Fernwärme. Sie dürften automatisch auslaufen, sobald die Gaspreise unter die Werte von 12ct/kWh für Haushalte bzw. 7 ct/kWh für Industriekunden fallen.

Es dürfte sowohl im Bereich der Haushalte als auch der Unternehmen zahlreiche Verbraucher*innen geben, die auch bei Entlastung auf das „New Normal“ überfordert sind. Die Kommission ist sich dessen bewusst und kommt zu dem Schluss, dass für diese Akteure weitergehende Hilfsmaßnahmen zur Verfügung stehen müssen. Die Kommission weist jedoch in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es sich bei diesen Instrumenten nicht um Maßnahmen handeln darf, die ausschließlich Gaskund*innen zur Verfügung stehen. Wäre dies der Fall, so könnte zurecht die Kritik aufkommen, dass Gaskund*innen gegenüber Haushalten und Unternehmen, sozialen und kulturellen Einrichtungen, Sportvereine und gemeinnützige Organisationen, die andere Energieträger nutzen, bevorzugt entlastet werden. Die im Folgenden angeführten wie auch weitere Maßnahmen müssten daher dringend so konzipiert werden, dass sie unabhängig von den genutzten Energieträgern offenstehen, aber gleichzeitig nur Verbraucher*innen adressieren, die über das „New Normal“ hinaus entlastet werden sollten. Dies könnte etwa für Haushalte mit niedrigen Einkommen gelten oder auch für Unternehmen, die die Bundesregierung aus strategischen Gründen weitergehend entlasten sollte.

Flankierende Maßnahmen für Haushalte

Fähigkeit zu sozial-differenzierten Direktzahlungen des Bundes schaffen

Die Kommission sieht eine gezielte Kompensation der privaten wie unternehmerischen Verbraucher*innen außerhalb der Bepreisungssysteme durch sozial differenzierte Direktzahlungen als grundsätzlich guten Mechanismus an. Derzeit ist ein solches Vorgehen nicht möglich, da es keine

entsprechende staatliche Infrastruktur gibt. Die gesetzlichen Grundlagen sollten daher so schnell wie möglich geschaffen und diese operativ umgesetzt werden. Für Privatpersonen bietet das laufende Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Abgabenordnung im Jahressteuergesetz 2022 die passende Gelegenheit, um zukünftig solche zielgerichteten Direktzahlungen zu ermöglichen. Hier sollten im geplanten neuen § 139b weitere Merkmale vorgesehen werden, um eine gezielte Differenzierung zwischen verschiedenen Verbrauchergruppen zu ermöglichen.

Hilfsfonds zum Schutz von Mieter*innen und selbstnutzenden Eigentümer*innen

Ergänzend zur einmaligen Entlastung im Dezember 2022 und zur Gaspreisbremse wird für Härtefälle aufgrund von stark gestiegenen Wärmepreisen für den Zeitraum 1. Januar 2022 – 30. April 2024 ein Sofort-Hilfsfonds eingerichtet. Dieser Hilfsfonds besteht aus zwei Elementen:

- Zum einen aus einer zinslosen Liquiditätshilfe für die Vermieter*innen, die für Ihre Mieter*innen bei extremen Preissteigerungen für Gas und Fernwärme in Vorleistung gehen.
- Zum anderen aus einer vergleichbaren Hilfe für Mieter*innen sowie selbstnutzende Eigentümer*innen, die von den besonderen Preissteigerungen in diesem Zeitraum betroffen sind, und über Einmalzahlung und Gaspreisbremse nicht ausreichend entlastet werden.

Umsetzung:

Auch wenn mit dem Wohngeld Plus die Zahl derjenigen, die mit dem Wohngeld regelmäßige Heizkostenzuschüsse erhalten, auf 2–3 Millionen Menschen wachsen sollte, bleibt der Fonds notwendig, um stark belastete Haushalte zu unterstützen, ins-

besondere zur Abfederung der Nebenkostenabrechnung für das Jahr 2022, welche erst im Laufe des Jahres 2023 zugestellt wird. Der Fonds kann unabhängig von der Art des Energieträgers in Anspruch genommen werden. Ansprüche auf die Leistungen des Fonds hat auf Antrag jede*r Mieter*in und selbstnutzende Eigentümer*in bis zu einer zu bestimmenden Einkommensgrenze.

Die Grundlage für die Beurteilung des Anspruchs und die Berechnung der Unterstützung bilden das Einkommen und die Höhe der Energiekosten.

Die Definition eines Härtefalls und die Durchführung des Sofort-Hilfsfonds werden im Detail durch Verordnung des Bundes bestimmt.⁸

Die Preisanstiege für Wärme betreffen alle Bürger*innen. Gemäß den VPI Zahlen vom September sind die Preise für den Betrieb einer Gasheizung um +68%, für Fernwärme + 36%, für Ölheizungen um 94% und für Heizungen mit sonstigen Brennstoffen um 105% gestiegen. Bei den Preisen für leichtes Heizöl ist zu erwarten, dass es nicht zu einem weiteren starken Anstieg kommt. Die hohen Großhandelspreise für Gas sind jedoch noch nicht in vollem Maße bei den Haushalten angekommen, so dass es ohne Gaspreisbremse hier zu erheblichen Preisanstiegen kommen wird. Dennoch könnten Haushalte, die nicht mit Gas oder Fernwärme heizen, aufgrund der hohen Kostenanstiege finanziell überfordert sein. Auch für diese Haushalte sollte aus Solidarität der Zugang zu einem Hilfsfonds offen sein. Gleichzeitig kann der Staat nicht die gestiegenen Energiekosten für alle Haushalte auf Dauer subventionieren.

Die betroffenen Haushalte könnten in Abhängigkeit der Temperaturentwicklung eine gewisse Summe als monatliche Zahlung erhalten.

⁸ Härten können sich aus steigenden Gas- und Heizenergiepreisen auch für Kund*innen ergeben, die nicht ans Versorgernetz angeschlossen sind, gerade im ländlichen Raum, z. B. wenn sie Flüssiggas aus Kartuschen nutzen. Es ist von der Bundesregierung zu prüfen, wie auch sie Leistungen aus dem Härtefallfonds in Anspruch nehmen können.

Begleitendes Kündigungsmoratorium

Empfohlen wird ein Kündigungsmoratorium für Mietverträge, vergleichbar der gesetzlichen Regelung zur Coronapandemie, das sicherstellt, dass bei Glaubhaftmachung niemand gekündigt wird, der wegen stark gestiegener Heizkosten seine Nebenkostenabrechnung oder hohe Preisanpassungen nicht fristgerecht bezahlen kann. Mindestens ein halbes Jahr Zeit muss den Mieterhaushalten gewährt werden, um ihre Energieschulden zu begleichen. Betroffene Mieterhaushalte sollen Unterstützung durch die Schuldnerberatung erhalten. Mit Hilfe des Hilfsfonds werden Energiesperren vermieden. Betroffene Vermieter*innen haben einen Anspruch auf Liquiditätshilfe aus dem Sofort-Hilfsfonds.

Wohngeld Plus

Die Soforthilfe sollte so lange aufrechterhalten werden, bis das von der Bundesregierung vorgeschlagene Wohngeld Plus voll administrierbar ist und die Bürger*innen ihre Ansprüche tatsächlich auch ausbezahlt bekommen, mindestens bis zum 30. April 2024.

Gleichzeitig sollte die Wohngeld-Gesetzgebung, die bereits im parlamentarischen Verfahren ist, ohne Verzögerungen so abgeschlossen werden, dass ab Januar 2023 zwei bis drei Millionen Menschen die Heizkostenkomponenten erhalten, die im Gesetz für alle Wohngeldempfänger*innen vorgesehen sind. Die vorgeschlagenen Summen für die Heizkosten-Komponente sollten im Hinblick auf die enorm steigenden Heizkosten nochmals deutlich angehoben werden. Für die Wohngeldämter bedarf es einer unverzüglichen Aufstockung des Personals, um den Antragsstau zu überwinden und die zeitnahe Auszahlung zu ermöglichen. Personen, die möglicherweise leistungsberechtigt sind, sollten durch öffentliche Stellen wie z.B. die Familienkassen über das Wohngeld informiert werden.

Hilfsfonds soziale Dienstleister

Die Gaspreisbremse führt in ihrer Mechanik dazu, dass die Energiekosten auch für die sozialen Dienstleister (Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen, Reha-Kliniken, Sozialkaufhäuser etc.) 2023 weiter spürbar über den Werten liegen, die Vergütungs- und Kosten-erstattungsregelungen der Refinanzierung zugrunde gelegt wurden.

Die kostensenkenden Gaseinsparungen könnten kurzfristig nicht notwendigerweise ohne Angebots-einschränkungen erreicht werden, die gesellschaftlich als nicht vertretbar einzuschätzen sind. Die soziale Infrastruktur, insbesondere auch der Gesundheitseinrichtungen, ist ein zentraler Bestandteil der Daseinsvorsorge und muss in der Krise abgesichert werden, um die Versorgung der Bevölkerung und insbesondere der vulnerablen Personengruppen sicherzustellen. Langwierige Verhandlungen und Schiedsstellenverfahren um Refinanzierungsmöglichkeiten zwischen Leistungserbringern und Kostenträgern sollten vermieden werden, um Liquiditätsengpässe, Insolvenzen und Leistungseinschränkungen wirksam zu verhindern.

Umsetzung:

Der Fonds sollte von den Sozialversicherungsträgern implementiert werden und angemessen ausgestattet sein. Der genaue Betrag ergibt sich aus den Belastungsermittlungen der Sozialversicherungsträger. Aus dem Fonds werden Kostenträgern der sozialen Daseinsvorsorge die Gaskosten erstattet, abzüglich eines Energiesparbeitrags, die über dem Niveau liegen, das der Leistungsvereinbarung zugrunde lag. Soziale Dienstleister nehmen verpflichtend an einer kostenlosen Energieberatungsmaßnahme teil, um Möglichkeiten des Energiesparens ohne Leistungseinschränkung zu prüfen.

Auszahlungen aus dem Fonds sollen spätestens ab 1. Januar 2023 erfolgen und die Kostensteigerungen des Winters 2022/2023 (bis April 2024) abdecken.

Dabei ist ein realistischer Energiesparbeitrag in Höhe von in der Regel fünf Prozent zu berücksichtigen.

Gemeinnützige soziale Einrichtungen können darüber hinaus für die entstandenen Kostensteigerungen des Jahres 2022 einen Jahreszuschuss beantragen, der sich in einfacher und leicht überprüfbarer Weise an der Betriebskostendifferenz zum Vorjahr, abzüglich eines Energiesparbeitrags, orientiert und Mehrbelastungen über die Einmalzahlung hinaus ausgleicht. Antragsverfahren und Voraussetzungen sind rechtskonform und dabei so schlank wie möglich zu gestalten. Die Möglichkeit nachträglicher Prüfungen und der Verweis auf allgemeine Regeln der sozialrechtlichen Finanzierung sowie des Haushaltsrechts sichern das Verfahren ab.

Die Ausgestaltung des Hilfsfonds erfolgt in einer Verordnung auf der Grundlage von § 26a Abs. 1 Nummer 3 des Gesetzes zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes zur Reaktivierung und Neuausrichtung des Wirtschaftsstabilisierungsfonds. Für einen Kostenausgleich muss gegeben sein: (1) die Eigenschaft des sozialen Trägers als öffentlich zugelassener und finanzierter Sozialleistungserbringer; (2) die trägerspezifischen Betriebskostenvergleichszahlen des Vorjahres. Es ist auf ein niedrigschwelliges Antragsverfahren zu achten. Dieses ist auf die digitale Übersendung des Zulassungs- und Leistungsdokuments (z.B. Zuwendungsverträge oder Entgeltverträge) sowie der belegten Betriebskosten des jeweiligen Vorjahres zu reduzieren. Der Antrag sollte formlos unter Angabe der Kostenausgleichssumme möglich sein.

Für soziale Einrichtungen und Dienste, deren Leistungsträger Kommunen und Länder sind, wie z.B. Einrichtungen der Eingliederungshilfe oder der Kinder- und Jugendhilfe empfiehlt die Kommission, dass Länder und Kommunen vergleichbare Fonds einrichten.

Flankierende Maßnahmen für die Wirtschaft

Die Gaspreisbremse wird nicht jede denkbare unternehmerische Problemlage angemessen auflösen können. Daher ist ein geeigneter Instrumentensatz für die Behandlung von Härtefällen (z.B. durch Liquiditätshilfen, Bürgschaften, Zuschüsse, Kredite) notwendig. Dieser sollte aber nicht spezifisch an Gasverbraucher gerichtet sein, sondern allen Unternehmen offenstehen.

Härtefallprogramm für die Wirtschaft

- Mit einem Härtefallprogramm für die Wirtschaft, bestehend aus einem Kredit- und Zuschussteil, sollte die Lücke zwischen den erwarteten Effekten der Preisbremse, damit nicht abdeckbaren besonderen Härtefällen für individuelle Unternehmen geschlossen werden. Das Programm könnte zum 1. Januar 2023 starten und bis zum Ende der Preisbremse gelten. Es sollte dem Grunde nach für alle Branchen, Größenklassen und Verbrauchsmuster offenstehen. In der Umsetzung der Verordnung sollten die von der Kommission vorgeschlagenen Einsparziele berücksichtigt werden.
- Bevorzugt sollte das kreditbasierte KfW-Sonderprogramm UBR eingesetzt werden. Das Programm sollte in Anlehnung an die Kreditprogramme aus der Corona-Pandemie konzipiert werden. Bei der Ausgestaltung des Härtefallfonds sollte immer das Kreditausfallrisiko sowie die fiskalischen Kosten zu berücksichtigt werden. Daher sollten etwaige Zuschüsse gasverbrauchsunabhängig ausgestaltet und strikt nur am Entlastungsbedarf auszurichtet werden, der sich durch historische Verbräuche (vor dem 30.09.22) und Preise ergibt. Eine Günstigerstellung von Gasverbrauchern gegenüber Verbrauchern anderer Energieträgern sollte vermieden werden. Im Regelfall ist die Gleichstellung durch die Gaspreisbremse erreicht.

Substitutionsprodukt Gas

Beim „Substitutionsprodukt Gas“ handelt es sich um ein Instrument, mit dem die langfristige Umrüstung von Gas auf klimafreundliche Technologien bei Industriekund*innen unterstützt werden soll. Die Nachfrage soll durch das Instrument auf „grüne“ Energieträger umgelenkt werden. Hierbei dient das Instrument dazu, den Unternehmen die notwendige Sicherheit und Planbarkeit für den Fuel Switch zu geben.

Die Kommission betont die Wichtigkeit eines Ausschreibungsansatzes, damit die effizientesten Optionen unterstützt werden. Gedanklich lehnt sich das Modell an die Ausschreibungen zum Kohleausstieg an. Aufgrund der Dringlichkeit einer Substitution von Gas soll nach Auffassung der Kommission auch die übergangsweise, aber kurzfristig mögliche Umstellung von Gas auf andere fossile Energieträger wie Erdöl vom „Substitutionsprodukt Gas“⁹ umfasst sein. Die Anreize für einen solchen Fuel Switch sind zwar bereits durch die stark gestiegenen Gaspreise hoch. Durch explizite Aufnahme in das Substitutionsprodukt könnten jedoch zusätzliche Potenziale erschlossen und die Planbarkeit für die Versorger erhöht werden. Langfristig sollte das Instrument allerdings einer nachhaltigen Dekarbonisierung dienen. Es ist aber jetzt zu entscheiden, ob das Instrument auch dann genutzt werden kann, wenn zunächst „nur“ ein Wechsel auf Erdöl erfolgt oder zugleich eine mittel- und langfristige Dekarbonisierungswirkung erbracht werden muss; ggf. können auch zwei getrennte, aber miteinander kombinierbare Instrumente implementiert werden.

Gasverbraucher*innen (Industriekunden) bieten in der Ausschreibung die Reduktion der mit dem Gasnetzbetreiber vertraglich vereinbarten Netzanschlussleistung auf eine niedrigere Netzanschlussleistung. Die Ausschreibungen finden im Zeitraum bis zum Auslaufen der Gaspreisbremse statt. Grundlage ist

die tatsächlich in einem Referenzzeitraum (z. B. den vergangenen fünf Jahren) in Anspruch genommene durchschnittliche Bezugsleistung des Gasverbrauchers (MW), oder der jährliche Gasbezug. Hiervon kann der/die Gasverbraucher*in auch Teilmengen anbieten, etwa, wenn für einzelne Prozesse ein Restverbrauch an Gas notwendig bleibt. Mit Blick auf die Reduktion der Netzanschlussleistung muss der/die Gasverbraucher*in sich dauerhaft, z. B. für mindestens drei Jahre, binden. Bei einem fossilen Fuel Switch kann auch eine kürzere Bindungsdauer erwogen werden, sofern dies im Ergebnis dem Klimaschutz dient und sich nicht auf einen reinen Rück-Switch auf die vorher genutzte, gasbasierte Technologie beschränkt.

Neben der angebotenen Reduktion der Netzanschlussleistung sollen auch die Vollbenutzungsstunden des Gasverbrauchs im Referenzzeitraum bei der Reihung der Gebote im Zuschlagsverfahren berücksichtigt werden. Die Zuschlagsreihenfolge ergibt sich damit anhand einer Kombination aus dem gebotenen Preis, der Reduktion der Anschlussleistung und den historischen Vollbenutzungsstunden (Euro/MWh). So wird sichergestellt, dass mit der reduzierten Netzanschlussleistung auch substantielle Gasmengen erfasst werden.

Klimafreundliche Projekte sowie Projekte mit kürzeren Realisierungsfristen sollten im Ausschreibungsverfahren bevorzugt werden. Dies kann z. B. über die Gestaltung der Reihung im Zuschlagsverfahren oder aber durch die Bildung von entsprechenden Töpfen geschehen.

Auf diese Weise liefert dieses Instrument einen Beitrag zur Entschärfung der aktuellen Gasmangelsituation und verbindet dieses Bestreben zudem mit Zielen der Energiewende. Auch ist in diesem Rahmen die Unterstützung bei der Umsetzung von Effizienzmaßnahmen denkbar, wodurch nachhaltiger Netzanschlussleistung und verbrauchte Gasmengen

9 Vgl. Zwischenbericht der Kommission, S. 11.

reduziert werden können. Durch die Anzeige einer Investition wird sichergestellt, dass die Produktion des Unternehmens weiter erfolgen kann.

Anpassung §50g EnWG um Toleranzbandverträge – Problemstellung

In §50g EnWG werden zunächst nur die in Verträgen verpflichtend abzunehmenden Mindestmengen handelbar gemacht und die Opportunitätskosten der Verwendung im Unternehmen an das Marktpreisniveau angepasst. Für Verträge, die eine Bandbreite der Abnahme vorsehen, sind die Opportunitätskosten der unternehmensinternen Verwendung weiterhin das (niedrige) vertraglich festgelegte Preisniveau. Zu diesem Preisniveau fragt das Unternehmen ggf. eine volkswirtschaftlich ineffizient große Menge Gas nach, weil im Zweifel das Versorgungsunternehmen die tatsächlichen Kosten der Gasnachfrage trägt.

Viele gewerbliche Lieferverträge beinhalten Bandbreitenklauseln. In solchen Fällen ist faktisch der finanzielle Anreiz zum Gassparen stark reduziert, weil innerhalb der Bandbreite niedrige Preise vereinbart sind. Die Praxis zeigt, dass die Vertragsparteien sich hier oft nicht auf eine Anpassung der Verträge einigen können, weil beide Seiten sich übervorteilt sehen.

Die Kommission hält eine Regelung der Bundesregierung für erforderlich, mit der Unternehmen stärker von den marktlichen Preisanreizen zum Einsparen von Gas profitieren können, ohne dass ihre bestehenden Verträge entwertet werden.

Reverse Auctions

Bei Reverse Auctions würde es sich im vorliegenden Kontext um Auktionen handeln, bei der Industriekunden verbindliche Angebote zur Reduktion des Gasverbrauches abgeben. Es ist zu berücksichtigen, dass Industriekunden, die vertraglich über das kontrahierte Gas verfügen können, dieses entsprechend

auf den bestehenden Märkten veräußern können. Für diese Kunden wäre aus Sicht der Kommission ein paralleler Marktplatz nicht sinnvoll oder notwendig.

Im Kern kann sich das Instrument damit nur an Industriekunden richten, die aus vertraglichen Gründen eingesparte Mengen nicht vermarkten können. Die ist z.B. bei Lieferverträgen mit Bandbreitenklauseln der Fall. In Bezug auf den hier relevanten § 50g EnWG empfiehlt die Kommission an anderer Stelle bereits eine gesetzgeberische Lösung. Es ist davon auszugehen, dass bei einer entsprechenden Auflösung der vertraglichen Hemmnisse die bestehenden Gasmärkte für diese bisher in den Verträgen „gefangenen“ Kunden einen ausreichenden Anreiz darstellt, diese Mengen dem Markt dann zur Verfügung zu stellen.

Die Ausgestaltung eines effektiven und praktischen Umsetzungsvorschlags für Auktionen schätzt die Kommission zudem als sehr herausfordernd ein. Arbitragemöglichkeiten zwischen den Auktionen und den bestehenden Märkten müssten wirksam unterbunden werden. Auch das Risiko, dass Kunden ihren Verbrauch zunächst erhöhen, um diesen dann gegen Entgelt wieder zu reduzieren, muss berücksichtigt werden. Zudem muss vermieden werden, dass Einsparungen, die der Kunde ggf. bereits vorgenommen hat, nochmal vergütet werden. Es ist aus Sicht der Kommission fraglich, ob diese Risiken wirksam unterbunden werden können. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission derzeit nicht die Einführung von Reverse Auctions.

Transformationsinstrumente

Die kurzfristigen Herausforderungen der Gaskrise sollten zugleich damit verbunden werden, kleine wie große industrielle Erdgasverbraucher bei der Umstellung ihrer Produktionsprozesse auf klimafreundliche Verfahren zu unterstützen. Ein Teil dieser transformativen Produktionsverfahren basiert

nicht nur auf dem Einsatz emissionsfreier Energieträger wie klimaneutralem Strom oder klimaneutralem Wasserstoff, sondern auch auf der Einführung neuer technologischer Verfahren. Sowohl für die Investitionen in solche Verfahren als auch die Schließung der Kostendeckungslücke für die energiebedingten Betriebskosten werden für die Hochlaufphase der transformativen Technologiesegmente auch jenseits der CO₂-Bepreisung staatliche Flankierungsmaßnahmen erforderlich. Für die Grundstoffindustrien sind hierzu wirkungsvolle Instrumente (Klimaschutzverträge für die Grundstoffindustrien etc.) in Vorbereitung. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen steht eine vergleichbare Unterstützung noch aus.

Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die Anforderungen bzgl. Standortsicherung und Transformationsunterstützung im Kontext der Gaspreisbremse im industriellen Bereich, schlägt die Kommission die Prüfung und Entwicklung eines Transformationspaketes für Unternehmen vor, das so insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen zusätzliche Anreize für eine beschleunigte Transformation setzt und damit hilft, den Gasverbrauch dieser Unternehmen zu senken.

- Zusicherung von Investitionsbeihilfen für die Einführung transformativer Produktionsverfahren (auf Basis Strom, Wasserstoff oder von CCUS) und/oder
- Gewährung von Betriebskostenbeihilfen für den Einsatz von klimaneutral erzeugtem Strom oder Wasserstoff (über Industriestrompreis-CfDs, Kostenausgleich für klimaneutralen Wasserstoff) und/oder
- Spezifische Berücksichtigung dieser Unternehmen im Zuge der Infrastrukturplanungen für die Wasserstoff-Startnetze.

Dieses Instrument der Klimaschutzverträge Plus (KSV+) könnte sich an den komplexeren Regularien der geplanten Klimaschutzverträge für die Grundstoffindustrien (KSV) orientieren, sollte aber auf

die spezifische Situation kleiner und mittlerer Unternehmen ausgerichtet und könnte um eine Investitions- und Infrastrukturkomponente erweitert werden. Damit würde dieses primär durch die Bewältigung der Gaskrise motivierte Instrument auch zur Pilotierung zusätzlicher Instrumente für ein größeres Portfolio von Flankierungsinstrumenten für die Transformation der Industrie zur Klimaneutralität bilden. Doppelförderungen durch die beschriebenen Transformationsinstrumente und das Substitutionsprodukt sollten geprüft und vermieden werden.

Liquidität

Ein liquider Terminmarkt für Gas und Strom ist essentiell für Besicherung von Energieerzeugern und -versorgern. Eingriffe und Maßnahmen, die den Terminmarkt unattraktiver werden lassen, sind zu vermeiden. Eigenhandel von Marktakteuren sollte auch in Zukunft nicht behindert oder zusätzlich besteuert werden. Staatlich regulierte Akteure sollten marktüblich aktiv am börslichen und außerbörslichen Terminmarkt teilnehmen, etwa bei der Vermarktung der gespeicherten Gasmengen durch THE.

Die hohe Volatilität, mit bisher unbekannten sprunghaft starken Preisanstiegen, führt in der aktuellen Situation zu extrem hohen Liquiditätsanforderungen an die Energieversorgungsunternehmen. Die notwendige finanzielle Liquidität zur Beschaffung der Energie für zukünftige Lieferperioden stellt bereits ein Vielfaches der vorhandenen finanziellen Liquidität der Energieversorgungsunternehmen dar. Dies führt zu einer sich selbst verstärkenden Wirkungskette, da sich einige Akteure zu diesen Bedingungen vom Markt zurückziehen müssen, so dass die Marktliquidität/Liquidität am Großhandelsmarkt weiter abnimmt. In der Folge steigen die Volatilität und damit die finanziellen Liquiditätsanforderungen noch weiter an. Es gilt, diesen Teufelskreis mittels entsprechender Liquiditätsinstrumente zu durchbrechen.

Liquiditätsstützende Maßnahmen würden dabei zunächst das Risiko des rein liquiditätsbedingten Ausfalls gesunder und ertragsstarker Energieunternehmen reduzieren. Zudem würden dadurch Termingeschäfte mit Strom und Gas zukünftig wieder vermehrt stattfinden können. Die geschaffene Marktliquidität hätte zugleich eine dämpfende Wirkung auf die Volatilität der Börsenpreise und hätte damit auch wieder eine Reduktion der Risikoprämien zur Folge.

Ab dem 1. Januar 2023 muss sichergestellt sein, dass jedem Unternehmen hinsichtlich seiner beabsichtigten Gasversorgung ein Angebot unterbreitet wird. Sofern trotz liquiditätsstützender Maßnahmen Unternehmen zu aktuellen, marktgerechten Konditionen zum Ende des Jahres 2022 kein Angebot für einen Gasliefervertrag unterbreitet werden, soll die Bundesregierung darüberhinausgehende Maßnahmen treffen, ggf. ist der Versorger z. B. gegen Ausfallrisiken zu schützen. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen ist es aus Sicht der Kommission nachvollziehbar, dass Lieferverträge im Einzelfall mit kürzeren Fristen, einer kurzfristigeren Preisbildung und ggf. gegen Vorkasse angeboten werden. Auch kann es unter Umständen auch erforderlich sein, Liquiditätsunterstützung zu geben.

Anhang: Sondervoten Peter Adrian und Isabella Weber

Sondervotum Peter Adrian

Die Anforderung zum Standorterhalt können viele Unternehmen vor allem im industriellen Mittelstand überfordern und damit das Überleben dieser Betriebe gefährden, weil sie keine Entlastung beim Gaspreis bekommen. Dies gilt umso mehr, da leistungsgemessene Gewerbebetriebe nicht klar der Gruppe Haushalte/Gewerbe zugeordnet werden und diese damit ggf. auch diesen Anforderungen unterliegen. Aus diesen Gründen stimme ich gegen die Passage zum Standorterhalt.

Sondervotum Prof. Dr. Dr. Isabella M. Weber, University of Massachusetts Amherst

Ausgestaltung der Gaspreiskbremse für die Industrie
Das Sondervotum bezieht sich auf folgenden Satz im Endbericht:

„Die geförderte Gasmenge kann das verbrauchende Unternehmen für seine Zwecke nutzen oder am Markt verwerten.“

Eine Streichung der Passage „oder am Markt verwerten“ wird empfohlen. Anstatt dessen sollte folgende Regelung gelten: Die preissenkende Subvention wird auf Basis des tatsächlich zur Produktion genutzten Gasvolumens berechnet.

Begründung:

Die pauschale Möglichkeit zum Weiterverkauf am Markt birgt **zwei große Gefahren** zusätzlich zu der im Endbericht dargelegten Missbrauchsgefahr bei Unternehmen, die selbst am Gas beschaffen:

1. Destabilisierung der Wirtschaftsstruktur, Beschleunigung der Deindustrialisierung und Verschärfung der Rezession

Die Möglichkeit der Veräußerung des preisgarantierten Gases am Markt wirkt dem expliziten Ziel der Gaspreiskbremse einer Stabilisierung der Volkswirtschaft entgegen. Die Möglichkeit der Veräußerung am Markt setzt eine Mindestmarge, die sich aus dem Gewinn bei einer Veräußerung des Gases ergibt. Diese Mindestmarge kann als „Abschaltprämie“ wirken. Dieser Effekt ist vor allem im energieintensiven Bereich am Anfang der Wertschöpfungskette wahrscheinlich. Als Ergebnis sind Effekte wie Kaskadenwirkungen auf Lieferketten zu erwarten, die in der Abschaltentscheidung des einzelnen Unternehmens auf der Grundlage von betriebswirtschaftlicher Rentabilität nicht berücksichtigt werden. In der Summe kann eine Veräußerung am Markt zu Mangel in zahlreichen Produktionszweigen, zu einer Verschärfung der Rezession, einer Beschleunigung der Deindustrialisierung und einer Abhängigkeit vom Weltmarkt in strategischen Bereichen führen. Diese Phänomene clustern sich in ausgewählten Ballungsgebieten und könnten zu großen regionalspezifischen Verwerfungen führen. Insbesondere sind weitreichende Konsequenzen für den Arbeitsmarkt in Form eines substantiellen Anstiegs der Arbeitslosigkeit zu erwarten. Auch könnten Bereiche der Daseinsvorsorge, wie z. B. der Aufbereitung von Trinkwasser und der Herstellung von Medikamenten, empfindlich getroffen werden, wenn chemische Vorprodukte ausfallen. Auch in der energieintensiven Herstellung von essentiellen Konsumgütern, wie dem Bäckereiwesen, könnten sich Unternehmen für die „Abschaltprämie“ durch die Veräußerung am Markt entscheiden.

2. Beschleunigung der Inflation

Aufgrund der dargelegten Verwerfungsgefahren in der Wertschöpfungskette ist ein Inflationsimpuls eine mögliche Konsequenz der Veräußerung des subventionierten Gases am Markt. Sofern die Produktion gedrosselt wird, kann aufgrund der Kaskadeneffekte eine Verknappung die Inflation beschleunigen. Gleiches konnte bereits im Kontext der Pandemie im Zusammenhang mit Lieferkettenengpässen beobachtet werden. Wird eine Veräußerung am Markt zugelassen, wird eine optimale Strategie für einige Unternehmen sein, ihr Angebot durch Produktionsrückgang zu verknappen, damit Preise und Margen zu erhöhen und gleichzeitig von der Veräußerung des nicht genutzten Gases zu profitieren. Die Beschleunigung der Inflation wirkt der Zielsetzung der Gaspreisbremse entgegen.

Empfohlene Ausgestaltung der Gaspreisbremse für die Industrie:

Diesen Gefahren könnte durch einen Verzicht auf die Weiterveräußerung am Markt entgegengewirkt werden. Die Befürworter der Weiterveräußerung verweisen auf das dadurch realisierte Sparpotenzial durch eine effiziente Marktlösung. Allerdings wird dabei übersehen, dass die Abschaltentscheidungen aufgrund von Externalitäten entlang der Wertschöpfungskette zwar betriebswirtschaftlich aber nicht unbedingt gesamtwirtschaftlich optimal sind. Zudem setzt das Argument der Befürworter voraus, dass es keine Überreaktion an den Gasbörsen gibt und jeder Anstieg der Börsenpreise eins-zu-eins an die Realwirtschaft weitergegeben werden soll. Zusätzliches **Sparpotenzial sollte bei Bedarf durch den Marktmechanismus des Regenergieprodukts der BNetzA realisiert werden.** Fuel Switch wird durch das Subventionsprodukt der BNetzA gefördert.

Dieses Vorgehen ist dem pauschalen Abschaltanreiz, der von einer allgemeinen Veräußerung am Markt ausgeht, klar vorzuziehen. **So können unnötige wirtschaftliche Verwerfungen vermieden werden. Die industriellen Kapazitäten, die für Transformationsinvestitionen hin zu einer Überwindung der Gasabhängigkeit notwendig sind, bleiben erhalten und die wirtschaftliche Grundlage des Wohlstandes wird nicht unnötig gefährdet.**

Die hier vorgeschlagene Ausgestaltung der Gaspreisbremse für die Industrie würde auch sicherstellen, dass RLM Kunden nicht gegenüber Gewerbe im SLP Bereich bevorzugt werden. Für SLP Kunden sieht der Endbericht der Kommission vor, dass der Saldo einer Gasrechnung nicht negativ werden darf. Somit gelten für SLP Kunden keine Abschaltprämien.

Um die **inflationssenkende Wirkung der Gaspreisbremse** für die Industrie voll zu realisieren, bedarf es eines Mechanismus, der dafür sorgt, dass sich die Gaskostensenkung in eine Preisstabilisierung bei den Produkten der begünstigten Unternehmen übersetzt. Eine Rückerstattung der preissenkenden Subvention bei Zufallsgewinnen zusammen mit einem Verbot von Boni könnte dieses Ziel erreichen. Unternehmen müssten die erhaltene finanzielle Unterstützung in dem Umfang rückerstatten, in dem der Gewinn den durchschnittlichen Gewinn der vorangegangenen drei Steuerjahre um mehr als 20 Prozent¹⁰ überschreitet. Die Rückerstattungspflicht gilt für die Dauer des Programms. **Transformationsinvestitionen** können als **Sofortabschreibungen** geltend gemacht werden.

Wird die Möglichkeit der Veräußerung des preisstabilisierten Gases am Markt ausgeschlossen, werden **folgende weitere Anpassungen** im Endbericht erforderlich:

¹⁰ Vgl. Art. 2 Nr. 18 der VO (EU) 2022/1854.

- Im Abschnitt „**Kunden, die selbst am Großhandel aktiv sind, Gas laufend optimieren (kaufen/verkaufen) und/oder mehr als einen Lieferanten haben**“:

Bei der Berechnung des Beschaffungspreises zur Bestimmung der Subventionszuwendung für Industriekunden, die selbst am Markt Gas beschaffen, müssten folgende Passagen gestrichen werden:

~~Verkäufe bleiben unberücksichtigt, um den vollen Anreiz zur Gaseinsparung aufrechtzuhalten.~~

~~Der Erstattungsbetrag ergibt sich aus der Differenz des durchschnittlichen Gasbeschaffungspreises zum Preisdeckel von 7 Cent/kWh multipliziert mit dem Kontingent von 70 Prozent des Verbrauchs von 2021. Für Verbraucher, die mehr als 30 Prozent ihres Gasverbrauchs einsparen, ergibt sich ein fehlgerichteter Anreiz, solange Verkäufe unberücksichtigt bleiben: Sie profitieren finanziell davon, teurer Gas zu beschaffen, denn die Mehrkosten werden durch eine erhöhte staatliche Unterstützung überkompensiert. Diese Anreizsetzung dürfte in der Summe die Gaspreise in die Höhe treiben. Zusammengekommen mit dem Anreiz zur Preissteigerung besteht daher die Gefahr, dass mit dieser Definition der Beschaffungskosten bei Nichtberücksichtigung von Verkäufen die fiskalischen Kosten der Gaspreisbremse unberechenbar und potentiell sehr hoch werden. Auch könnte eine Orientierung von großen Käufern darauf, möglichst hohe Preise zu zahlen, die Volatilität am Gasmarkt erhöhen. Dies führt zu großem Missbrauchspotenzial.~~

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Wirtschaft und
Klimaschutz (BMWK)
Öffentlichkeitsarbeit
11019 Berlin
www.bmwk.de

Stand

Oktober 2022

Diese Publikation wird ausschließlich als
Download angeboten.

Bildnachweis

dropStock – stock.adobe.com

