

Postulat Fraktion GFL/EVP (Francesca Chukwunyere/Marcel Wüthrich, GFL/Therese Streit, EVP): Soziale Abfederung der hohen Gaspreise für besonders betroffene Haushalte (2022.SR.000170)

In der Stadtratssitzung vom 26. Januar 2023 wurde das folgende Postulat erheblich erklärt:

Rund ein Drittel der Stadtberner Haushalte wird noch mit Erdgas beheizt¹. Im Oktober wurde das Gas für Kundinnen und Kunden von Energie Wasser Bern (EWB) massiv teurer. Konkret steigen die Tarife für Erd- und Biogas um 19 Prozent. Für einen Beispielhaushalt mit einem jährlichen Verbrauch von 10'000 Kilowattstunden für das Heizen einer 4½-Zimmer-Wohnung bedeutet das monatlich neu 162 Franken statt wie bisher 136 Franken. Will heissen: Das Gas wird dort pro Monat um 26 Franken teurer².

Steigende Energiepreise bieten zwar willkommene erhöhte Anreize, um Energie zu sparen. Jedoch können die steigenden Energiepreise und die allgemeine Inflation überhaupt für einkommensschwache Haushalte starke finanzielle Einschränkungen bedeuten, welche sowohl für Einzelpersonen wie auch für Familien negative Folgen, beispielsweise auf ihre Ernährung und Erholung, haben können: es droht ihnen der Gang zur Sozialhilfe. Es ist nämlich nicht zu erwarten, dass die Teuerung in genügendem Masse bei den Löhnen und den Renten ausgeglichen wird. Ebenso ist nicht zu erwarten, dass die Prämienverbilligungen für die gleichzeitig steigenden Krankenkassenprämien genügend erhöht werden.

Der Gemeinderat wird gebeten, zu prüfen, wie Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen bei steigenden Heizkosten (mit Gas) für eine befristete Periode entlastet werden können. Um den Vollzugsaufwand gering zu halten, sollen Haushalte und Personen, welche bereits das Anrecht auf Prämienverbilligung haben und in einer Mietwohnung wohnen, die mit Gas beheizt wird, auf unbürokratische Weise entlastet werden, beispielsweise im Rahmen von 50 Franken pro Monat, je nach Höhe des Anstiegs des Gaspreises. Dabei zu berücksichtigen ist, dass die Nebenkosten bei Mietwohnungen in der Regel als Akontopauschale bezahlt werden und sich somit die hohen Energiekosten erst verzögert auf die Mietkosten auswirken.

Begründung der Dringlichkeit:

Es ist zu erwarten, dass der Gaspreis diesen Winter noch weiter steigt und auch die Inflation noch zunimmt; eine unbürokratische Abhilfe ist angezeigt. Es ist vor allem die städtische Bevölkerung betroffen, da ländliche Gemeinden weniger ans Erdgasnetz angeschlossen sind.

Bern, 27. Oktober 2022

Erstunterzeichnende: Francesca Chukwunyere, Marcel Wüthrich, Therese Streit-Ramseier

Mitunterzeichnende: Bettina Jans-Troxler, Lukas Gutzwiller, Mirjam Roder, Tanja Miljanovic, Michael Burkard, Manuel C. Widmer

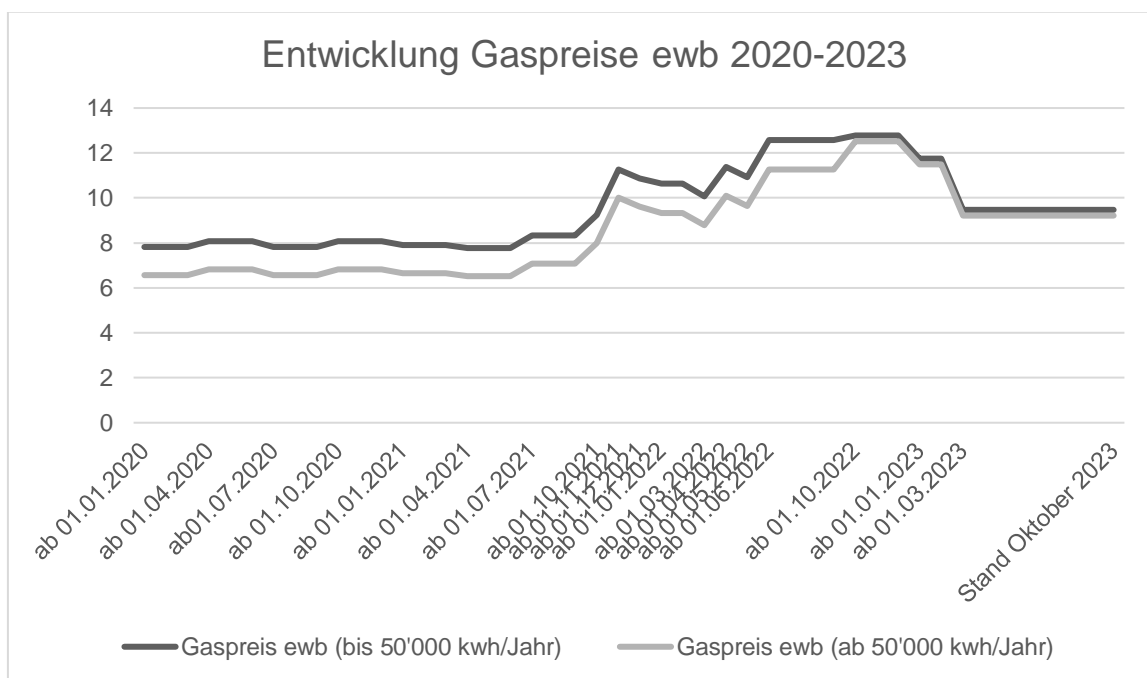
¹ Geld für Putin – Rund 30'000 Haushalte im Kanton Bern heizen mit russischem Gas / Der Bund

² Gaspreisschock in Bern: Grüne wollen Energiekosten mit EWB-Gewinn bremsen / Der Bund

Bericht des Gemeinderats

Die Teuerung im Allgemeinen sowie die steigenden Energiekosten im Speziellen stellen gerade für armutsbetroffene und armutsgefährdete Haushalte zunehmend eine grosse Belastung dar.

Bei der Kostenentwicklung für Gas kam es zwar seit Einreichen des zu beantwortenden Postulats zu einem Trendwechsel: Nachdem die Kosten von Herbst 2021 bis Herbst 2022 in besorgniserregender Weise – zeitweise in monatlichen Schritten – anstiegen, gingen sie ab Januar 2023 zunächst zurück und blieben nun seit März 2023 stabil³.



Beim Strom ist der Trend zu höheren Stromtarifen hingegen ungebrochen: Im Jahr 2023 stiegen die Tarife für die Grundversorgung der Kund*innen von Energie Wasser Bern (ewb) aufgrund der stark angestiegenen Strompreise an den Grosshandelsmärkten um rund 20 Prozent. Der Tarif für Privathaushalte von ewb beträgt 2023 durchschnittlich 25,06 Rappen/kWh. Für einen in der Stadt Bern repräsentativen Haushalt mit vier Zimmern, einem Elektroherd und einem Jahresverbrauch von 2 500 kWh erhöhten sich die jährlichen Stromkosten damit im Jahr 2023 um rund Fr. 107.00. 2024 kommt es erneut zu einer signifikanten Erhöhung: Der Tarif für Privathaushalte von ewb beträgt ab Januar 2024 durchschnittlich 29,90 Rappen/kWh. Die jährlichen Stromkosten werden sich für einen repräsentativen Haushalt mit vier Zimmern, einem Elektroherd und einem Jahresverbrauch von 2 500 kWh damit um rund Fr. 121.00 erhöhen⁴.

In der Sozialhilfe wird der überwiegende Teil der gestiegenen Energiekosten über die Mietnebenkosten vollständig abgegolten. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat zum Umgang mit den gestiegenen Energiekosten, die den Grundbedarf für den Lebensunterhalt betreffen, ein Merkblatt für die Praxis erstellt. Das bedeutet, dass für Menschen, welche durch die Sozialhilfe unterstützt werden, die Mehrkosten auf Grund steigender Energiepreise grundsätzlich übernommen werden. Die AHV- und IV-Renten sowie Überbrückungsleistungen wurden vom Bundesrat per

³ Website ewb, <https://www.ewb.ch/angebot/waerme-kaelte/gas/entwicklung-gaspreis.php>

⁴ Medienmitteilung des Gemeinderats zur Anpassung der Stromtarife 2023 und 2024, https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/anpassung-der-stromtarife-2023; https://www.bern.ch/mediencenter/medienmitteilungen/aktuell_ptk/anpassung-stromtarife-2024

1. Januar 2023 ebenfalls der aktuellen Preis- und Lohnentwicklung angepasst und um 2,5 % erhöht. Damit wurde zumindest ein Teil der gestiegenen Energiekosten für Personen mit einer AHV- oder IV-Rente abgedeckt.

Für diejenigen Armutsbetroffenen, die durch die Regelsysteme unterstützt werden, wird die finanzielle Zusatzbelastung durch gestiegene Energiekosten somit teilweise abgedeckt. Haushalte ohne Zugang zu einem Regelsystem, Haushalte mit kleinem Budget knapp oberhalb der Armutsgrenze (Working Poor) sowie Familien der unteren Mittelschicht sind hingegen von den steigenden Energiekosten stark betroffen. Für diese Gruppen, die sich bereits heute aufgrund der steigenden Lebenshaltungskosten in einer finanziell angespannten Situation befinden, nimmt das Armutsrisiko aufgrund steigender Energiekosten zu und sie drohen in eine finanzielle Abwärtsspirale zu gelangen.

Das Anliegen der Postulant*innen, in der Stadt Bern eine unkomplizierte Lösung zur finanziellen Entlastung wirtschaftlich schwacher Haushalte zu schaffen und somit die grösste Not zu lindern respektive ein Abrutschen in die Armut zu verhindern, muss deshalb aus Sicht des Gemeinderats geprüft werden. Der Blick soll dabei nicht ausschliesslich auf den Gaspreisen liegen, sondern auf den steigenden Energiekosten generell.

Die Stadt Zürich hat bereits Ende 2022 die Grundlagen für eine städtische Energiekostenzulage geschaffen. Der Zürcher Ansatz sieht Entlastungen vor für Personen, die in einem Mietobjekt wohnen, Individuelle Prämienvverbilligung (IPV) beziehen und mit einem Energieträger heizen, der von einer überdurchschnittlichen Teuerung betroffen ist. Die Stadt Zürich ging für die Heizperiode 2022/2023 von etwa 34 000 anspruchsberechtigten Haushalten, Zulagen zwischen Fr. 270.00 und knapp Fr. 1 000.00 pro Person und Gesamtkosten von rund 17 Mio. Franken aus. Die Stadt Luzern wiederum unterstützt einkommensschwache Haushalte mit einer einmaligen Energiekostenzulage. Das Luzerner Stadtparlament hat im Juni 2023 entschieden, dass alle Haushalte, in denen mindestens eine Person mit Anspruch auf eine IPV lebt, bezugsberechtigt sind. Zu diesem Zweck hat es einen Betrag von 9,2 Mio. Franken bewilligt.

Der Gemeinderat der Stadt Bern hat mit Blick auf das hier zu beantwortende Postulat die Firma ecoplan damit beauftragt, verschiedene Modelle für ein Instrument zur Entlastung einkommensschwacher Haushalte im Bereich der Energiepreise zu evaluieren und für die Stadt Bern entsprechende Möglichkeiten aufzuzeigen. An seiner Sitzung vom 18. Oktober 2023 hat sich der Gemeinderat schwerpunktmässig mit den Vorschlägen auseinandergesetzt. Grundsätzlich steht der Gemeinderat der Schaffung eines entsprechenden Instruments offen gegenüber. Wie sich jedoch gezeigt hat, gibt es für die Stadt Bern verschiedene Hürden, welche die schnelle Schaffung einer wirksamen Energiekostenzulage stark erschweren.

Wenn ein Instrument zur Abmilderung der finanziellen Folgen der steigenden Energiepreise bei einkommensschwachen Haushalten geschaffen werden soll, stellen sich konkret zwei Fragen:

1. Welche Kosten sollen abgegolten werden und wie soll die Abgeltung konzipiert werden?
 - Wie soll der Preisanstieg festgestellt bzw. definiert werden?
 - Welche Energieträger sind relevant?
 - Welcher Teil des Preisanstiegs soll abgegolten werden?
2. Welche Haushalte sollen eine Abgeltung erhalten?
 - Bei welchem Einkommen soll die Schwelle für das Anrecht auf eine Energiezulage angesetzt werden?
 - Wie können die berechtigten Haushalte identifiziert und erreicht werden?

Zur Beantwortung der ersten Frage bietet es sich an, das in Zürich entwickelte System beizuziehen, das einen differenzierten Mechanismus zur Feststellung des Preisanstiegs aufweist. Basierend darauf schlägt ecoplan drei verschiedene Entlastungsvarianten vor, bei denen die Preissteigerungen (anfallende Mehrkosten im Vergleich zu einem Referenzjahr) zu 100 Prozent, zu 80 Prozent oder zu 50 Prozent aufgefangen werden. Je nach Entlastungsmodell und Haushaltsgrösse würde sich eine städtische Energiekostenzulage dabei im Bereich von Fr. 277.00 und Fr. 706.00 (100 Prozent Abfederung), Fr. 221.00 und Fr. 565.00 (80 Prozent Abfederung) oder Fr. 138.00 und Fr. 353.00 (50 Prozent Abfederung) bewegen.

Eine Herausforderung stellt hingegen die Beantwortung der zweiten Frage dar. Eine Abschätzung der Anzahl berechtigter Haushalte ist zunächst mit statistischen Methoden relativ einfach möglich. Als eine Variante nimmt ecoplan in seinem Bericht alle Haushalte mit Anspruch auf IPV als Basis (ca. 30 Prozent aller Haushalte) und zieht davon die Haushalte mit Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen ab. Auf diese Weise lässt sich die Zahl der anspruchsberechtigten Haushalte in der Stadt Bern bei 13 000 Haushalten verorten. Wenn alternativ von 25 oder 35 Prozent aller Haushalte als Basis ausgegangen wird, wären es 9 700 respektive 16 400 anspruchsberechtigte Haushalte.

Schwierig wird es hingegen, wenn es anschliessend darum geht, diese Haushalte effektiv zu identifizieren und anzusprechen. Naheliegender wäre es, dazu auf Daten des Systems der Individuellen Prämienverbilligungen (IPV) zurückzugreifen – wie dies auch im Postulatstext vorgeschlagen und in Luzern gemacht wird. Abklärungen mit dem Kanton haben jedoch ergeben, dass im Kanton Bern keine Lieferung von IPV-Daten an eine Gemeinde möglich ist, da eine entsprechende gesetzliche Grundlage fehlt. Ein zweiter Ansatz wäre es, die Einkommensverhältnisse aus Steuerdaten zu ermitteln und die anspruchsberechtigten Haushalte mittels einer Verknüpfung der Steuerdaten mit Daten der Einwohnerdienste zu identifizieren. Daten zum steuerbaren Einkommen wären vom Kanton zu *statistischen* Zwecken erhältlich (mittelfristig könnten auch Daten zum verfügbaren Einkommen erhältlich sein); eine Verknüpfung mit Daten aus dem Einwohnerregister zur Identifikation der Haushalte durch Statistik Stadt Bern wäre ebenfalls möglich. Allerdings fehlt hier eine gesetzliche Grundlage, um die identifizierten Haushalte anschliessend anzuschreiben. Damit fallen die datenbasierten Möglichkeiten, den Kreis der anspruchsberechtigten Personen zu identifizieren und damit niederschwellig sowie kostengünstig direkt anzusprechen, weg.

Als Alternative verbleibt damit in der Stadt Bern lediglich ein Antragsmodell, in dem interessierte Personen ein Unterstützungsgesuch für eine Energiekostenentlastung einreichen müssen. Dieser Ansatz hat zwei gewichtige Nachteile:

- Erstens ist es erfahrungsgemäss schwierig, über ein Antragsmodell die anvisierten Zielgruppen zu erreichen. Ein Antragsmodell ist hochschwierig, weil es den Zugang zu den entsprechenden Informationen und die nötigen Grundkompetenzen (Sprachkenntnisse, Schriftlichkeit) zum Ausfüllen des Antrags voraussetzt. Gerade Personenkreise, die besonders stark auf eine finanzielle Entlastung angewiesen wären, werden mit einem solchen Modell benachteiligt. Über den Einbezug bestehender einschlägiger Beratungsstellen und Unterstützungsangebote könnte dieser Problematik bis zu einem gewissen Grad entgegengewirkt werden.
- Zweitens ist bei diesem Modell aber eine individuelle Prüfung der eingegangenen Anträge durch die Vollzugsstelle erforderlich. Dadurch entstehen allein schon durch den Betrieb des Instruments sehr hohe administrative Kosten. ecoplan geht in seinem Bericht davon aus, dass in der Stadt Bern eine Fachstelle mit 450 Stellenprozent geschaffen werden müsste, um dieses Antragssystem zu betreiben und die eingereichten Anträge zu prüfen. Dies entspricht jährlichen Vollkosten in der Höhe von grob geschätzt Fr. 650 000.00 (Löhne, Sozialleistungen, Arbeitsplatzkosten).

Diesen Kosten für den Vollzug sind die Kosten für die effektiven Energiekostenzulagen gegenüberzustellen. Mit den oben aufgeführten Ansätzen und der errechneten Anzahl Haushalte würde das günstigste Subventionsmodell (Erstattung von 50 Prozent der Kostenzunahme für 25 % aller Haushalte abzüglich Sozialhilfe- und EL-Beziehende) bei einer durchschnittlichen Steigerung der Energiekosten jährliche Kosten in der Höhe von rund 2,4 Mio. Franken verursachen (Transfgelder ohne Vollzugskosten). Das teuerste Modell (Erstattung von 100 Prozent der Kostenzunahme für 35 % aller Haushalte abzüglich Sozialhilfe- und EL-Beziehende) würde rund 5 Mio. Franken kosten (Transfgelder ohne Vollzugskosten).

Aus Sicht des Gemeinderats weist ein Antragsmodell auf Grund der hohen Vollzugskosten ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf: Bei einer Umsetzung des günstigsten Subventionsmodells würden mehr als 20 Prozent der Gesamtkosten auf den Betrieb des Instruments entfallen. Dieses Vorgehen ist aus Sicht des Gemeinderats zu wenig kosteneffizient. Stattdessen will der Gemeinderat darauf hinarbeiten, dass längerfristig auf kantonaler Ebene die nötigen gesetzlichen Grundlagen für ein automatisiertes System geschaffen werden können. Eine steuerbasierte Variante würde grundsätzlich eine gute Subventionsbasis darstellen und wäre langfristig gesehen in zweierlei Hinsicht sinnvoll: Sie würde einerseits die Grundlage bieten, um die anspruchsberechtigten Haushalte direkt anzusprechen und so einen kostengünstigen Vollzug ermöglichen; andererseits könnte damit auch die Basis für ein periodisches Armutsmonitoring geschaffen werden. Der Gemeinderat ist bereit, sich für die Schaffung der nötigen gesetzlichen Grundlage auf kantonaler Ebene einzusetzen.

Eine wirksame und kosteneffiziente Energiekostenzulage kann in der Stadt Bern also nicht so schnell geschaffen werden, wie dies aus Sicht des Gemeinderats nötig und wünschbar wäre. Um den dringenden Bedarf der vulnerabelsten Bevölkerungsgruppe bereits zum jetzigen Zeitpunkt abzudecken und die grösste Not zu lindern, setzt der Gemeinderat auf die anfangs 2023 lancierte Überbrückungshilfe der Stadt Bern.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Bei der Berechnung der Kosten für ein Entlastungsmodell müssen zwei Kostenarten berücksichtigt werden: Einerseits die Mittel, die als Transfgelder direkt den unterstützten Haushalten zu Gute kommen, andererseits die Kosten für den Vollzug.

Die Höhe der Transfgelder hängt sowohl vom Kreis der anspruchsberechtigten Personen als auch von der Höhe der ausbezahlten Beiträge ab. Das günstigste Subventionsmodell (Erstattung von 50 Prozent der Kostenzunahme für 25 % aller Haushalte abzüglich Sozialhilfe- und EL-Beziehende) würde bei einer durchschnittlichen Steigerung der Energiekosten jährliche Kosten im Umfang von rund 2,4 Mio. Franken verursachen. Das teuerste Modell (Erstattung von 100 Prozent der Kostenzunahme für 35 % aller Haushalte abzüglich Sozialhilfe- und EL-Beziehende) würde bei einer durchschnittlichen Steigerung der Energiekosten jährlich rund 5 Mio. Franken kosten. Für den Vollzug ist bei einem Antragsmodell mit Kosten in der Höhe von grob geschätzt Fr. 650 000.00 zu rechnen (Löhne, Sozialleistungen und Arbeitsplatzkosten für 450 Stellenprozente).

Bern, 20. Dezember 2023

Der Gemeinderat