An den Grossen Rat **20.5327.02**

WSU/P205327

Basel, 23. September 2020

Regierungsratsbeschluss vom 22. September 2020

Motion Thomas Gander und Konsorten betreffend „Erhalt und Sicherung der touristischen Infrastruktur und der Arbeitsplätze im Hotel- und Gastgewerbe“ – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 16. September 2020 die nachstehende Motion Thomas Gander dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

> Hotels, Restaurants, Cafés, Bars und Clubs gehören zu den Unternehmen, die wirtschaftlich am schwersten von der Covid-19-Pandemie betroffen sind. Die Gastronomen und Hoteliers in Basel waren und sind durch die kurzfristige Absage der Fasnacht, durch den Ausfall der Baselworld und der Art Basel, die Internationalität des Tourismus sowie die starke Abhängigkeit von Messen, Kongressen, Veranstaltungen und Geschäftsreisen stärker betroffen als Berufskollegen in vielen anderen Kantonen.
> Dank Kurzarbeitsentschädigungen, Notkrediten, Rechnungsstundungen und Mietzinshilfen kamen bisher viele Betriebe knapp über die Runden. Manchen Unternehmen haben zudem Versicherungsleistungen, ein Entgegenkommen des Vermieters und der Rückgriff auf Reserven geholfen, die Insolvenz zu vermeiden.
> Weil das Geschäft noch immer nicht wunschgemäss angelaufen ist, entstehen in den meisten Gastbetrieben zusätzliche Verluste. Die Liquidität nimmt rapide ab. Der ansteigende Schuldenberg ist lähmend und verunmöglicht Investitionen. Um die angehäuften Verluste wettzumachen, bräuchten die meisten Unternehmen mindestens zehn gute Jahre. Für den Herbst und Winter zeichnen sich enorme Schwierigkeiten ab. Eine rasche Erholung ist nicht in Sicht; eine Konkurswelle droht.
> Neben der stark reduzierten touristischen Nachfrage bleibt auch die heimische Nachfrage schwach. Stichworte dazu sind Home-Office, verunsicherte Konsumenten, fehlende Frequenzbringer (z.B. Sport- und Kulturveranstaltungen) sowie weniger private und geschäftliche Anlässe. Tourismus- und veranstaltungsabhängige Betriebe sind in besonderem Masse betroffen. Es sind dies vor allem Hotels, Restaurants mit Bankettkapazitäten, Innenstadtlokale und Cateringanbieter. Bars und Clubs sind stark betroffen, weil ihre Konzepte im Widerspruch zur geforderten sozialen Distanz stehen.
> Im ersten Halbjahr 2020 gingen die Logiernächte in den Basler Hotels um 58.8 Prozent zurück – dies, nachdem es im Januar und Februar noch normal lief. Gemäss STR Global, sank der Beherbergungsumsatz pro verfügbares Zimmer (RevPAR) in den Basler Hotels im Juni auf knapp 24 Franken pro Tag. Das sind 88 Prozent weniger als im Vorjahr!
> Eine Umfrage von GastroSuisse ergab, dass das Basler Gastgewerbe im Juli durchschnittlich 47 Prozent des Vorjahresumsatzes einbüsste. Im schweizweiten Durchschnitt waren es 32 Prozent, in Graubünden sogar nur 12 Prozent. Etwa vier von zehn Betrieben in Basel verzeichnen einen Umsatzrückgang von mehr als 50 Prozent.

Ohne weitere Hilfsmassnahmen wird es schon bald zu einem bleibenden Schaden an der touristischen und gastronomischen Infrastruktur auf unserem Kantonsgebiet kommen. Damit verbunden sein dürfte der Verlust einer deutlich vierstelligen Zahl von Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Darüber hinaus zieht ein markanter Rückgang gastronomischer Infrastruktur nach sich, dass insgesamt die Anziehungskraft eines Standortes schwindet und auch die Schliessung von Ladengeschäften und anderen Angeboten mit sich bringt. Die Folge ist ein allgemeiner Rückgang der Attraktivität, und zwar nicht nur aus touristischer Sicht. Auch für die Rekrutierung von Fachkräften für die Wirtschaft, die Ansiedlung von Firmen, Kulturbetrieben und Forschungseinrichtungen, die Investition in den Wohnungsbau usw. reduzieren sich die Standortvorteile. Die indirekten Folgen von Betriebsschliessungen innerhalb von Gastronomie und Hotellerie sind somit noch erheblich massiver.

Deshalb wird der Regierungsrat damit beauftragt, dem Grossen Rat ein substanzielles kantonales Hilfsprogramm für Beherbergungs- und Restaurationsbetriebe vorzuschlagen. Das Hilfsprogramm soll:

a) in der Grössenordnung von Fr. 10-15 Mio. sein und nicht rückzahlbare Beiträge ausschütten
b) eine zeitliche Antragsfrist für Hilfsgesuche beinhalten (z.B. November 2020 bis März 2021)
c) sich nur an Betriebe richten, die per Ende 2019 ihren Verpflichtungen gegenüber der öffentlichen Hand (z.B. Mehrwert-, Gewinn- und Kapitalsteuern) und Sozialversicherungen sowie ihren Angestellten nachkamen und ihre Zahlungsverpflichtungen auch gegenüber Privaten erfüllt haben
d) Betrieben helfen, die eine wirtschaftliche Not aufgrund von Corona und gute Zukunftsperspektiven plausibel darlegen können
e) an die Bedingung geknüpft sein, dass durch den Betrieb keine Kündigungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus wirtschaftlichen Gründen während der Zeit, für die der kanntonale Hilfsbeitrag geleistet wird, vorgenommen werden
f) ausschliesslich zur Sicherstellung der Dienstleistungen im Kanton Basel-Stadt verwendet werden.

Die Gesuche sollen von einem vom zuständigen Departement eingesetzten Fachgremium beurteilt werden.
Sollte der Bund ein ähnliches Unterstützungsprogramm einführen, soll das bei der Bemessung der Beiträge angemessen berücksichtigt werden. Es darf zu keinen Überkompensationen kommen.

Thomas Gander, Erich Bucher, Michael Koechlin, Jürg Stöcklin, Pascal Messerli, Andrea Elisabeth Knellwolf

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates GO vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt Folgendes:

1 Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

1bis In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grosse Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

2 Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

3 Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grossem Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1bis GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1bis GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1bis Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat ein substanzielles kantonales Hilfsprogramm für Beherbergungs- und Restaurationsbetriebe vorzuschlagen.

«Das Hilfsprogramm soll:
a) in der Grössenordnung von CHF 10-15 Mio. sein und nicht rückzahlbare Beiträge ausschütten
b) eine zeitliche Antragsfrist für Hilfsgesuche beinhalten (z.B. November 2020 bis März 2021)
c) sich nur an Betriebe richten, die per Ende 2019 ihren Verpflichtungen gegenüber der öffentlichen Hand (z.B. Mehrwert-, Gewinn- und Kapitalsteuern) und Sozialversicherungen sowie ihren Angestellten nachkamen und ihre Zahlungsverpflichtungen auch gegenüber Privaten erfüllt haben.
d) Betrieben helfen, die eine wirtschaftliche Not aufgrund von Corona und gute Zukunftsperspektiven plausibel darlegen können.
e) an die Bedingung geknüpft sein, dass durch den Betrieb keine Kündigungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus wirtschaftlichen Gründen während der Zeit, für die der kantonale Hilfsbeitrag geleistet wird, vorgenommen werden
f) ausschliesslich zur Sicherstellung der Dienstleistungen im Kanton Basel-Stadt verwendet werden.

Die Gesuche sollen von einem vom zuständigen Departement eingesetzten Fachgremium beurteilt werden.

Sollte der Bund ein ähnliches Unterstützungsprogramm einführen, soll das bei der Bemessung der Beiträge angemessen berücksichtigt werden. Es darf zu keinen Überkompensationen kommen»

Der Bund und der Kanton Basel-Stadt haben seit dem 16. März 2020 rasch mit einem Bündel von Massnahmen dafür gesorgt, dass ein allfälliger persönlicher Einkommensverlust durch die COVID-19-Massnahmen wenigstens zu Teilen kompensiert werden kann. Da die Massnahmen des Bundes nicht abschliessend sind, können die Kantone weitere Hilfsprogramme vorsehen. Dies entspricht auch § 29 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV; SG 111.100), wonach der Staat in Ergänzung zum Bundesrecht Vorkehrungen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit trifft. Ferner verlangt die Motion, dass das Hilfsprogramm Gelder in der Höhe von 10 bis 15 Millionen Franken zur Verfügung hat. Gemäss § 88 Abs. 1 lit. a KV beschliesst der Grosse Rat über Ausgaben, soweit diese nicht in die alleinige Zuständigkeit des Regierungsrates fallen. Davorliegend eine Ausgabe von über 300'000 Franken verlangt wird, liegt die Ausgabenbewilligung in der Kompetenz des Grossen Rates (§ 26 Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt [Finanzhaushaltgesetz; SG 610.100]). Die Motion verlangt mit der Schaffung des Hilfsprogramms nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf

einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht und ist damit in diesem Bereich rechtlich zulässig.

Hingegen sollen gemäss Motion die Gesuche von einem vom zuständigen Departement eingesetzten Fachgremium beurteilt werden. Nach § 69 KV richtet sich die Organisation der Behörden nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und keine Behörde übt staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt aus. Ausserdem darf keine Behörde ohne verfassungsrechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken. Nach Lehre und Rechtsprechung hat jede der drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative ihre sogenannten Kernbereiche, die grundsätzlich nicht angetastet werden dürfen, ansonsten das Prinzip der Gewaltenteilung nicht mehr funktionsfähig ist. Für die Exekutive gehört unbestrittenermassen die Verwaltungstätigkeit und damit die Leitung der Verwaltung zu den Kern- oder Stammfunktionen (vgl. statt vieler: ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, Rz. 1656; DENISE BUSER, Kantonales Staatsrecht, Basel 2004, S. 145; BGE 133 II 209 E. 3.1). Demgemäss ist nach § 101 Abs. 1 KV der Regierungsrat die leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons. Er steht gemäss § 108 Abs. 1 KV der kantonalen Verwaltung vor. Entsprechend Abs. 2 sorgt er für eine rechtmässige, wirksame und bürgernahe Verwaltungstätigkeit und bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation und sorgt gemäss Abs. 3 für einfache und rasche Verwaltungs-abläufe. Konkretisiert werden die Bestimmungen der Kantonsverfassung im Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG; SG 153.100). §§ 2 und 4 OG sehen vor, dass der Regierungsrat die kantonalen öffentlichen Dienste leitet und für deren rechtmässige, leistungsmässige und rationelle Tätigkeit sowie zweckmässige Organisation sorgt.

Mit der Forderung, dass die Gesuche von einem vom zuständigen Departement eingesetzten Fachgremium beurteilt werden sollen, wird die Kernkompetenz des Regierungsrates zur Organisation der Verwaltung nach § 108 Abs. 1 KV tangiert, die nach § 42 Abs. 2 GO dem parlamentarischen Instrument der Motion nicht zugänglich ist. Deshalb ist sie als teilweise rechtlich zulässig anzusehen, da sie in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirkt. Sie verlangt keine explizite und für die Änderung der Kompetenzordnung erforderliche Anpassung der Verfassung nach § 42 Abs. 1 GO (Bericht des Regierungsrates zum Anzug Daniel Stolz [Nr. 13.5481]).

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als teilweise rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Beurteilung der Motion

2.1 Kurzer Überblick zum aktuellen Stand der Unterstützungsmassnahmen

2.1.1 Kanton

Das Begehren der Motion ist ein substanzielles kantonales Hilfsprogramm für Beherbergungs- und Restaurationsbetriebe und es ist mittel- bis längerfristig ausgelegt.

Dieses Hilfsprogramm würde an die bisherigen kantonalen Massnahmen anschliessen, die kurzfristig greifen. Im Vordergrund stehen dabei die Unterstützungsleistungen für Selbstständigerwerbende in den Monaten April und Mai sowie für Lehrbetriebe (läuft) und vor allem das Dreidrittel-Modell für Geschäftsliegenschaften (Beschluss des Grossen Rates vom 13. Mai 2020) und die Härtefallunterstützung für Geschäftsunkosten (Beschluss des Grossen Rates vom 24. Juni 2020).

2.1.2 Bund

Der Bund hat ebenfalls mit den Anpassungen bei der Kurzarbeitsentschädigung (Arbeitslosenversicherung) und mit dem Einrichten von Unterstützungsleistungen für direkt betroffene und (ab 16. April 2020) für indirekt betroffene Selbstständigerwerbende die kurzfristigen wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der COVID-19-Massnahmen gemildert. Und der Bund hat mit einem Bürgschaftsprogramm, welches den Betrieben eine Auszahlung von Krediten in kürzester Zeit (Prüfung in 30 Minuten) zusichert, geholfen, Finanzierungsengpässe zu überbrücken. Zu den Geschäftsmietzinsen hat das Bundesparlament noch keinen Entscheid gefällt (aktueller Stand: vom Bundesrat verabschiedet voraussichtlich Covid-19-Geschäftsmietegesetz am 18. September 2020 zuhanden Parlament; Behandlung in Sondersession des Nationalrats 29./30. Oktober 2020). In dem vom Bundesrat vorgelegten Gesetzesvorschlag ist vorgesehen, dass für die Dauer der behördlich verordneten Schliessungen die monatlichen Netto-Geschäftsmietzinsen bis 20‘000 Franken (rückwirkend) einseitig auf 40% reduziert werden. In den Gesundheitsberufen deckt die Reduktion maximal 2 Monate ab.

Der Bund sieht zurzeit nicht vor, mittel- bis längerfristigen Unterstützungsleistungen für die Wirtschaftsbetriebe einzurichten. Derzeit überprüft er noch seine Beteiligung in Einzelfällen, insbesondere aufgrund von künftigen kantonalen Entscheiden (Schliessungen, Reduktionen von Besucherzahlen). Seine Grundprämisse ist gemäss aktuellem Stand, dass sich die Kantone daran massgeblich beteiligen. Entscheide sind noch nicht gefallen. Anzunehmen ist, dass die Hotellerie und Gastronomie in städtischen Kantonen und die Reisebürobranche im Fokus stehen.

2.2 Stellungnahme zur Motion

Die Motion wurde an der Sitzung des Grossen Rates vom 16. September 2020 überwiesen. Sie hat die Unterstützung von allen Fraktionen. Sie betrifft die aktuelle und weiterhin andauernde Problematik der Hotellerie und der Gastronomie im städtischen Kontext. Diese konnten die Lücke, welche sich in der ersten Jahreshälfte wegen der Schliessungs- und Einschränkungsmassnahmen in der Hotellerie und Gastronomie in der ganzen Schweiz aufgetan hatte, auch nicht über die Sommerferienzeit wieder aufholen. Die Hotelübernachtungen - gerade von ausländischen Gästen - liegen massiv unter den Vorjahreszahlen (Juli 2019: 98'271; Juli 2020: 27‘079). Diese werden sich so schnell nicht erholen, weil die Anziehungspunkte wie Messen, Kongresse, Geschäftsreisen weiterhin nur sehr eingeschränkt da sind.

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Motion. Sie formuliert bereits klar die Eckpunkte, wie das Unterstützungsprogramm für Hotellerie und Gastronomie ausgestaltet werden soll – und kann. Der Regierungsrat wird diese Eckpunkte in einer Verordnung festhalten. Die Verordnung wird auch die Ausgestaltung des Antragablaufs und die konkrete Beschlussfassung festhalten. Auch wenn die Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit ergeben hat, dass die Motion dem Regierungsrat keine organisatorischen Vorgaben zur Verwaltungstätigkeit machen kann, wird er zur Beurteilung der Gesuche ein solches Fachgremium einsetzen wollen, weil die Erfahrungen bei den bereits umgesetzten COVID-19-Unterstützungsleistungen (Unterstützungsleistungen für Selbstständigerwerbende, Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und Kulturschaffende, Dreidrittel-Modell für Geschäftsliegenschaften) positiv sind. Der Regierungsrat wird bei der abschliessenden Berichterstattung zur Motion diese Verordnung näher erläutern. Das Umsetzen des Motionsanliegens auf der Grundlage einer Verordnung ermöglicht ein schnelles Vorgehen. Ein eigentlicher Grossratsbeschluss könnte dem Grossen Rat (erst) an seiner November-Sitzung vorgelegt werden, eine allfällige Vorberatung in der zuständigen Kommission sowie ein allfälliges Referendum könnten mehr Zeit kosten, bevor die Umsetzung starten kann.

Die Motion nennt einen Ausgabenrahmen von 10 bis 15 Mio. Franken, welcher für dieses Unterstützungsprogramm eingesetzt werden soll. Derzeit ist dieser Ausgabenrahmen als Schätzung zu werten. Erst die detaillierte Ausgestaltung des Unterstützungsprogramms wird zeigen, welche finanziellen Mittel aufzuwenden sind. Die Finanzierung erfolgt über den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Krisenfonds) und liegt damit in der Zuständigkeit des Regierungsrates. Der Re-

gierungsrat plant, zu einem späteren Zeitpunkt dem Grossen Rat eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher der Krisenfonds wieder auf sein bestehendes Niveau geäufnet werden kann. Dieses Vorgehen auf Seiten der Finanzierung soll die Möglichkeit schaffen, dass das Anliegen der Motion schnell umgesetzt werden kann.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Thomas Gander betreffend „Erhalt und Sicherung der touristischen Infrastruktur und der Arbeitsplätze im Hotel- und Gastgewerbe“ dem Regierungsrat zur entsprechenden Erfüllung zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Elisabeth Ackermann Präsidentin	Barbara Schüpbach-Guggenbühl Staatsschreiberin