



An den Grossen Rat

21.5275.02

WSU/P215275

Basel, 8. September 2021

Regierungsratsbeschluss vom 7. September 2021

Motion Pascal Pfister und Konsorten betreffend «Corona-Härtefall-Unterstützung für Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 2. Juni 2021 die nachstehende Motion Pascal Pfister und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Wirtschaftlich trifft die Corona-Krise die Haushalte unterschiedlich. Die Konjunkturforschungsstelle der ETH konstatiert in einer aktuellen Studie eine zunehmende Ungleichheit: Rund ein Drittel der Haushalte mit Einkommen unter Fr. 4'000, die vor der Krise einer Erwerbsarbeit nachgingen, wurden im Verlauf der Krise arbeitslos oder mussten Kurzarbeitsgeld beziehen. (<https://kof.ethz.ch/news-und-veranstaltungen/medien/medienmitteilungen/2021/02/corona-krise-verschaerft-ungleichheit-in-der-schweiz.html>) Haushalte mit Haushaltseinkommen von unter Fr. 4'000 verzeichneten ein Einkommensminus von 20 Prozent. Die höhere Kurzarbeitsentschädigung von 80 bis 100% rückwirkend auf 1. Dezember 2020 lässt die Einkommenslücke aus dem ersten Lockdown bestehen. Die Studie zeigt gleichzeitig auf, dass sich die Einkommen während der zweiten Welle zwar etwas erholt haben, nicht aber für die Haushalte mit einem Einkommen unter Fr. 4'000. Diese vermelden über alle Wellen hinweg eine Einbusse von 20%.

Einkommenseinbussen bringen die Haushaltsbudgets von Niedriglöhner*innen ans Limit. Es gibt neben der Kurzarbeit im Niedriglohnsektor zwei weitere Effekte, die zu Einkommenseinbussen führen: Menschen mit mehreren Jobs, die einen davon verlieren. Menschen, die ihre Festanstellung verlieren, am gleichen Arbeitsplatz aber auf Abruf im Stundenlohn arbeiten. Dies gibt es aufgrund der Corona-Krise auch in Basel-Stadt vermehrt.

Während die Ersparnisse der Haushalte mit tiefen Einkommen deutlich gesunken sind, stiegen sie bei der Hälfte der Haushalte mit den höchsten Einkommen. Rund 39 Prozent der Personen mit einem monatlichen Haushaltseinkommen von weniger als Fr. 4'000 gaben darüber hinaus an, auf ihre Ersparnisse zurückgegriffen zu haben, um laufende Ausgaben zu decken, so die ETH Studie weiter. Die Konsequenz davon ist, dass sich viele dieser Menschen trotz massiv angepasstem Lebensstandard verschulden (vgl. KOF-Studie). Bleibt langfristig eine Einkommenseinbusse von 20% bestehen, kann eine Neuberechnung der Sozialleistungen und damit eine höhere Unterstützung beantragt werden. Diese gilt jedoch nicht rückwirkend. Beantragende der geforderten Corona-Härtefallmassnahmen sollen aber aktiv darauf aufmerksam gemacht werden.

Die Krise trifft die Menschen mit tiefen Einkommen also doppelt: Neben einer Einkommenseinbusse nahmen gleichzeitig die Ersparnisse ab, wohingegen Menschen mit höheren Einkommen, die Sparquote aufgrund niedriger Ausgaben gar erhöhen konnten.

Um die akute Not dieser Menschen zu lindern, fordern die Unterzeichnenden deshalb die Auszahlung einer einmaligen Corona-Härtefall-Unterstützung für alle Personen und Haushalte, die zwischen 2019 und 2020 aufgrund der Corona-Pandemie eine Einkommenseinbusse von

mindestens 5 Prozent nachweisen können und unter die Kriterien der Prämienverbilligung (<https://www.asb.bs.ch/dam/jcr:eec1e6b0-3081-4323-8e91-ec2d7d47e54f/PV%20Beitragstabelle%20Berechnungsbeispiel%202020.pdf>) fallen. Der Unterstützungsbeitrag soll zwei Mal dem Monatsbeitrag gemäss der Kategorien der Prämienverbilligung für Erwachsene, junge Erwachsene und Kinder oder mindestens Fr. 500 entsprechen.

Pascal Pfister, Johannes Sieber, Harald Friedl, Brigitte Gysin, Tonja Zürcher»

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 Grosse 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. 1^{bis} 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. 1^{bis} GO), oder aber dem Grosse Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der Motion wird der Regierungsrat aufgefordert, allen Personen und Haushalten, die zwischen 2019 und 2020 aufgrund der Corona-Pandemie eine Einkommenseinbusse von mindestens fünf Prozent nachweisen können und unter die Kriterien der Prämienverbilligung fallen, eine einmalige Corona-Härtefall-Unterstützung auszuzahlen. Der Unterstützungsbeitrag soll zwei Mal dem Monatsbeitrag gemäss der Kategorien der Prämienverbilligung für Erwachsene, junge Erwachsene und Kinder entsprechen oder mindestens 500 Franken betragen.

Bund und Kanton haben seit Beginn der Corona-Pandemie mit einem Bündel von bestehenden Leistungen sowie neuen Massnahmen dafür gesorgt, dass ein allfälliger persönlicher Einkommensverlust durch die COVID-19-Massnahmen wenigstens zu Teilen kompensiert werden kann-

te. Da die Massnahmen des Bundes nicht abschliessend sind, können die Kantone weitere Hilfen vorsehen.

Die Motion gibt klare inhaltliche Vorgaben, lässt aber die Art und Weise der Umsetzung ihres Anliegens ausreichend offen, weshalb davon auszugehen ist, dass die Motion innerhalb der übergeordneten Rechtsgrundlagen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts grundsätzlich umsetzbar ist. Insbesondere kann nicht festgehalten werden, dass die Motion von vornherein gegen die in der Kantonsverfassung sowie auf Gesetzesebene befindlichen rechtlichen Regelungen zu den kantonalen Staatsaufgaben verstosse. Bei der Umsetzung gilt es zu beachten, dass das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (Finanzhaushaltgesetz; SG 610.100) voraussetzt, dass zu tätige Ausgaben der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen (z.B. § 23 Abs. 1 Finanzhaushaltgesetz).

Je nach Umsetzung macht die Motion Beschlüsse des Grossen Rates und/oder des Regierungsrates notwendig. Hierzu enthält beispielsweise bezüglich Finanzbeschlüssen das Finanzhaushaltgesetz die Kompetenzausscheidung. Das Instrument der Motion ist in beiden Bereichen möglich (§ 42 Abs. 1^{bis}, § 42 Abs. 1 GO).

Es spricht kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt. Die Motion verlangt auch 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.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Beurteilung der Motion

2.1 Ausgangslage

Die Motion basiert auf einer Befragung der Firma Sotomo, welche von der Konjunkturforschungsstelle der ETH publiziert wurde. Gemäss dieser Studie gaben rund ein Drittel der schweizweit befragten Personen aus Haushalten mit monatlichen Einkommen unter 4'000 Franken, die vor der Krise einer Erwerbsarbeit nachgingen, an, im Verlauf der Krise arbeitslos geworden zu sein oder Kurzarbeitsgelder bezogen zu haben. Die Haushalte mit monatlichem Haushaltseinkommen von unter 4'000 Franken verzeichneten gemäss eigenen Angaben ein Einkommensminus von 20 Prozent.¹ Die Studienautoren schliessen, dass die Covid-19-Pandemie bestehende Ungleichheiten der Einkommensverhältnisse verschärft habe.

In der Zwischenzeit hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) eine Studie der Schweizer Stiftung für die Forschung in den Sozialwissenschaften (FORS) gemeinsam mit der Fachhochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit Lausanne veröffentlicht, welche die Auswirkungen des Shutdowns und der ersten Pandemie-Welle auf das Leben von Menschen in unterschiedlichen Einkommens-Verhältnissen untersuchte.² Die Studie verwendete das Schweizer Haushalts-Panel und konnte somit von einer bekannten Datengrundlage bezüglich der verfügbaren Haushaltseinkommen ausgehen, welche die Situation auch vor der Covid-19-Pandemie abbildete. Die Studie zeigt, dass vor allem die Haushalte mit tieferen Einkommen eher eine negative Auswirkung der Krise auf ihre Situation erwarten. Auch diese Befragungen zeigen, dass die Angst, von Jobverlust oder Einkommenseinbussen betroffen zu sein, nicht nur mit dem Einkommensniveau,

¹ <https://kof.ethz.ch/news-und-veranstaltungen/medien/medienmitteilungen/2021/02/corona-krise-verschaerft-ungleichheit-in-der-schweiz.html>. Zugriff: 29.6.2021

² Tillmann R. et al. Effets de la pandémie de coronavirus et du semiconfinement sur les conditions de vie : une analyse de l'enquête « COVID-19 » du Panel suisse de ménages selon les catégories de revenu. Bundesamt für Sozialversicherungen/Nationale Plattform gegen Armut, Juni 2021, <https://www.gegenarmut.ch/studien/studien-nationales-programm/detail/konsequenzen-der-corona-pandemie-shp-studie> (accès le 29.6.2021)

sondern auch mit der Branche, in der die Erwerbstätigkeit stattfindet, zusammenhängt. Die Daten der zwischen Mai und Juni 2020 durchgeführten Umfrage deuten darauf hin, dass die Krise bereits bestehende Ungleichheiten tendenziell verstärkt haben könnte. Diese Tendenz ist jedoch nicht systematisch.

Die Resultate dieser Befragungen können bisher nicht durch belastbare Daten zur Einkommenssituation während der Covid-19-Pandemie erhärtet werden. Sie stehen im Kontrast dazu, dass sowohl bei der Sozialhilfe wie auch bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt im Jahr 2020 keine stark ansteigenden Fallzahlen oder Ausgaben zu beobachten waren. Bei der reinen Prämienverbilligung nahmen die Beziehenden von 29'140 im 2019 auf 30'133 im Jahr 2020 zu, dies aber bedingt durch die per 1. Juli 2019 neu eingeführten Einkommensgruppen 19 bis 22.³ Die Sozialhilfe verzeichnete einen Rückgang der Fallzahlen von 11'345 im Jahr 2019 auf 10'943 im Jahr 2020. Da im Kanton Basel-Stadt jederzeit auch unterjährig ein Antrag auf bedarfsabhängige Sozialleistungen eingereicht werden und bei einer Veränderung der Einkommenssituation um mindestens 20% auch eine Anpassung der Leistungen beantragt werden kann, wäre bei so einschneidenden Einkommenseinbussen, wie sie die Sotomo-Studie abbildet, auch mit entsprechenden Anträgen und Mehrleistungen im Bereich der bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu rechnen, was jedoch bisher nicht eingetreten ist.

Das Statistische Amt Basel-Stadt kann aktuell noch keine Zahlen zu den Einkommensveränderungen oder Steuerdaten 2020 zur Verfügung stellen. Die Veröffentlichungen des Bundesamtes für Statistik zu den Löhnen und Erwerbseinkommen 2020 spiegeln jedoch deutlich geringere Einkommensveränderungen wieder als die in der Sotomo-Studie postulierten.⁴

2.2 Stellungnahme zur Motion

Der Regierungsrat hat grundsätzlich Verständnis für das Anliegen der Motion, von der Krise stark betroffene Privathaushalte zu unterstützen. Er möchte die Motion jedoch aus verschiedenen Gründen nicht überweisen lassen

2.2.1 Tragfähiges System an Unterstützungsmassnahmen – auch in der Covid-19-Pandemie

Der Umstand, dass Sozialleistungen nicht vermehrt in Anspruch genommen wurden, dürfte ein Hinweis darauf sein, dass die Unterstützungsmassnahmen von Bund und Kanton während der Covid-19-Pandemie auch für Privathaushalte gegriffen und stärkere Einkommenseinbussen verhindert haben.

So wurde u.a. das Verfahren zur Anmeldung von Kurzarbeit wesentlich vereinfacht; für tiefe Löhne (bis zu 3'470 Franken im Monat) erfolgt die Entschädigung bei Kurzarbeit zu 100%. Die Höchstdauer für den Bezug von Kurzarbeit wurde bis 28. Februar 2022 auf 24 Monate erhöht. Diese Massnahmen dürften während dem Höhepunkt der Covid-19-Pandemie viele Härten verhindert haben: im April 2020 befanden sich in der Schweiz 1.4 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kurzarbeit, und die Auszahlungen beliefen sich in diesem Monat auf 2.6 Mia. Franken. In Basel-Stadt waren es rund 60'000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, für welche im April 2020 Kurzarbeits-Entschädigungen der Arbeitslosenversicherung in der Höhe von 101 Mio. Franken geleistet wurden.⁵ Der Kanton Basel-Stadt hat darüber hinaus mit dem kantonalen Härtefall-Programm, den Beiträgen für Geschäftsmieten (Dreidrittel-Modell) und Bürgschaften an Firmen sowie Entschädigungen im Kulturbereich weitere breit gefasste kantonale Unterstützungsleistungen eingerichtet.

³ Statistik - Sozialberichterstattung (bs.ch). Zugriff: 7.7.2021

⁴ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/loehne-erwerbseinkommen-arbeitskosten.html>.

⁵ <https://www.amstat.ch/v2/index.html>

Der Regierungsrat sieht das System der bereits eingerichteten und noch laufenden Unterstützungsmassnahmen von Kanton und Bund, welche auf die Bedürfnisse sowohl der Wirtschaft wie auch der Privatpersonen ausgerichtet sind, als effektiv an. Der Umstand, dass es weder bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen (z.B. Prämienverbilligungen, Familienmietzinsbeiträge) noch bei der Sozialhilfe zu einem starken Anstieg von Anträgen gekommen ist, zeigt, dass die Massnahmen tragfähig waren und sind. Das austarierte und harmonisierte System der bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt kann und soll bei Veränderungen der Einkommenssituation schnell greifen. Ein Antrag auf Prämienverbilligung oder Familienmietzinsbeiträge kann bei einer wesentlichen Änderung der Einkommensverhältnisse (um mindestens 20%) jederzeit (auch unterjährig) gestellt werden, und die Beiträge werden ab dem Folgemonat des Antrags angepasst und ausbezahlt. Die öffentliche Sozialhilfe hat zudem die Aufgabe, bedürftigen und von Bedürftigkeit bedrohten Personen materielle Sicherheit zu gewährleisten. Auch dort kann jederzeit ein Gesuch um Unterstützung eingereicht werden.

Die bestehenden Unterstützungsleistungen werden also heute bereits bedarfsgerecht und aufeinander abgestimmt sehr zeitnah ausgerichtet. Anhand der definitiven Steuerveranlagungen werden die Beiträge dann von Amtes wegen jährlich – auch bei geringfügigen Veränderungen – revidiert und angepasst. Die Einkommensverhältnisse im Jahr 2020 werden auch ohne die Umsetzung der vorliegenden Motion ab Anfang 2022 bei der Anspruchsbemessung berücksichtigt werden.

2.2.2 Fehlende finanzrechtliche Grundlage für die Ausrichtung von einmaligen Corona-Härtefall-Unterstützungen

Aktuell erhalten rund 30'000 Personen eine Prämienverbilligung ausbezahlt. Die monatlichen Beträge variieren je nach Einkommensgruppe, Altersgruppe und Versicherungsmodell zwischen 15 und 421 Franken. Folgt man der Sotomo-Studie in der Annahme, dass 35% dieser Personen zwischen 2019 und 2020 aufgrund der Corona-Krise eine Einbusse ihres massgeblichen Jahreseinkommens von mindestens 5% erfahren haben, würden rund 10'000 Personen unter die Kriterien der Motion fallen. Falls 5'000 von ihnen aufgrund ihres Antrags und der anschliessenden Prüfung eine einmalige Auszahlung in der Höhe von 500 bis 842 Franken erhielten, würden sich die Gesamtkosten für diese Leistungen auf rund 3 Mio. Franken belaufen. Der Verwaltungsaufwand für die Auszahlung dieser Leistungen würde sich – da der Prozess neu eingerichtet werden müsste und separate Abklärungen notwendig wären – auf ca. 250'000 Franken belaufen.

Dieser Betrag von 3'250'000 Franken ist nicht budgetiert. Die Umsetzung der Motion, d.h. das Bereitstellen der einmaligen Corona-Härtefall-Unterstützungen, kann nicht ohne weiteren finanzrechtlichen Beschluss des Grossen Rats umgesetzt werden. Bei einer Überweisung der Motion muss der Regierungsrat dem Grossen Rat eine entsprechende Vorlage unterbreiten, welche zudem dem fakultativen Referendum untersteht. Zu den ersten Auszahlungen würde es frühestens ab Frühling 2022 kommen – zwei Jahre nach dem Höhepunkt der Covid-19-Krise.

2.2.3 Administrativer Aufwand bei Umsetzung der Motion

Die Umsetzung der Motion würde einen hohen administrativen Aufwand auslösen: Beim Amt für Sozialbeiträge, das bisher bereits die Prämienverbilligungen im Kanton Basel-Stadt ausrichtet, müsste ein separater Anmeldeprozess für die Anträge auf die einmalige Corona-Härtefall-Unterstützung eingerichtet werden. Dabei müsste bei jedem Antrag individuell geprüft werden, ob das für die Prämienverbilligung massgebliche Haushaltseinkommen zwischen 2019 und 2020 eine Einbusse von mindestens 5% erlitten hat - bedingt durch die Covid-19-Pandemie. Zu berücksichtigen wären Antragsstellende, welche aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse unter die Kriterien der Prämienverbilligung fallen. Bei positiver Prüfung würde einmalig ein Betrag von 500 Franken ausbezahlt, oder das Doppelte des monatlichen Prämienbeitrags für den betreffenden Haushalt, falls dieser Betrag höher ist als 500 Franken.

3. Fazit

Bei allem Verständnis für das Anliegen beurteilt der Regierungsrat eine Umsetzung der Motion als nicht sinnvoll. Nutzen und Aufwand stehen nicht im richtigen Verhältnis zueinander – vor allem auch mit Blick auf das bestehende tragfähige System an Unterstützungsmassnahmen für Personen, die es in der Covid-19-Pandemie finanziell schwer getroffen hat und noch weiterhin trifft.

Gerade weil dieses System bereits besteht, erachtet der Regierungsrat es als sehr wichtig, dass Anspruchsberechtigte über die verschiedenen Unterstützungs- und Sozialleistungen eingehend und verständlich informiert werden. Aus Sicht des Regierungsrates ist dieser Weg nachhaltiger als die Auszahlung einer einmaligen Zulage. Er ist überzeugt, dass neben den speziellen Unterstützungsmassnahmen für die Covid-19-Pandemie die bestehenden bedarfsabhängigen Sozialleistungen des Kantons wie auch die Sozialhilfe geeignet sind, Haushalte mit bescheidenen Einkommen, welche durch die Krise unter Umständen noch längerfristig betroffen und eingeschränkt sind, wirksam, bedarfsgerecht und nachhaltig zu unterstützen.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Pascal Pfister und Konsorten betreffend Corona-Härtefall-Unterstützung für Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin