



An den Grossen Rat

21.5422.02

WSU/P215422

Basel, 1. Dezember 2021

Regierungsratsbeschluss vom 30. November 2021

Motion Oliver Bolliger und Konsorten betreffend «einem Stadthotel gegen die Obdachlosigkeit (Umsetzung von Recht auf Wohnen)»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. September 2021 die nachstehende Motion Oliver Bolliger und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Die Initiative „Recht auf Wohnen“ wurde am 10. Juni 2018 von der Basler Stimmbevölkerung deutlich angenommen. Neben der grundsätzlichen Verankerung des Rechts auf Wohnen in der Verfassung und Massnahmen einzuleiten, die bezahlbaren Wohnraum für alle zur Verfügung stellt, ging es den Initiant*innen auch um kurzfristige Massnahmen um der Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit kurzfristig begegnen zu können. Der Grosse Rat hat den Ratschlag der Regierung am 13. Januar 2021 ebenfalls in aller Deutlichkeit zugestimmt.

Beim Verein „Schwarzen Peter“ haben seit mehreren Jahren rund 350 Personen ihre Meldeadresse hinterlegt. Diese Zahl bleibt trotz aller Anstrengungen für den bezahlbaren Wohnungsbau stabil und ist nur leicht rückläufig. Es fehlen kurzfristigen Massnahmen, um Personen ohne eigene Wohnung die Möglichkeit zu bieten, ein Dach über den Kopf zu bekommen, welche nicht nur eine Notsituation über die Notschlafstelle ist. Die Corona-Pandemie hat besonders für diese Menschen gravierende Auswirkungen gehabt.

Es braucht innovative und kurzfristige Lösungen. Unser Ziel muss sein, zumindest für einen Grossteil der 350 Personen, innert Kürze eine Lösung anbieten zu können, die zumindest eine mittelfristige Perspektive bieten kann. Das Housing First – Angebot der Heilsarmee muss ergänzt werden, um die gewünschte Wirkung zu erzielen.

Die Umnutzung von Hotelbetrieben, um wohnungslosen Menschen eine Perspektive zu geben, wird in vielen europäischen Städten praktiziert. So auch temporär in Basel, als die Sozialhilfe während der ersten Welle der Pandemie das Hotel du Commerce gemietet hat, um die erforderlichen Schutzmassnahmen zu gewährleisten. Das Beispiel in Genf mit dem Hotel Bel'Espérance zeigt eindrücklich auf, wie wirkungsvoll es ist, neben dem eigenen Zimmer auch soziale Unterstützung vor Ort anzubieten mit dem Ziel weiterführende Lösungen zu finden und zu ermöglichen.

Die Motionär*innen beantragen deshalb, dass der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, selber oder über eine soziale Einrichtung der Wohnhilfe ein Stadthotel betreiben lässt, um kurzfristig Wohnmöglichkeiten für wohnungslose Menschen dieser Stadt zu ermöglichen und zu gewährleisten. Mittels Sozialer Arbeit vor Ort sollen individuelle Anschlusslösungen gefunden werden.

Oliver Bolliger, Tonja Zürcher, Sasha Mazzotti, Beatrice Messerli, Nicole Amacher, Jessica Brandenburger, Raphael Fuhrer, Jérôme Thiriet, Georg Mattmüller, Heidi Mück, Marianne Hazenkamp-von Arx, Fleur Weibel, Melanie Nussbaumer»

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

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, selber oder über eine soziale Einrichtung der Wohnhilfe ein Stadthotel zu betreiben, um kurzfristig Wohnmöglichkeiten für wohnungslose Menschen dieser Stadt zu ermöglichen und zu gewährleisten. Mittels Sozialer Arbeit vor Ort sollen individuelle Anschlusslösungen gefunden werden.

Gemäss Art. 115 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) werden Bedürftige von ihrem Wohnkanton unterstützt. Die Sozialhilfe liegt demgemäss in der Kompetenz der Kantone. Die Motion gibt klare inhaltliche Vorgaben, lässt die Art und Weise der Umsetzung ihres Anliegens aber grundsätzlich offen. Dadurch sind verschiedene Umsetzungsvarianten denkbar, weshalb davon auszugehen ist, dass die Motion innerhalb der übergeordneten Rechtsgrundlagen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts grundsätzlich umsetzbar ist. Gemäss § 16 des Gesetzes über die Wohnraumförderung vom 5. Juni 2013 (Wohnraumförderungsgesetz, WRFG; SG 861.500) kann der Kanton zu Gunsten von besonders benachteiligten Personen kostengünstigen Wohnraum bereitstellen. Der Regierungsrat kann eine geeignete Institution mit diesen Aufgaben betrauen. In diesem Sinne kann die Motionsforderung auch als Erweiterung der bestehenden Regelung verstanden werden. Ferner 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 Stellungnahme zur Motion

Der Regierungsrat kann das Anliegen der Motion nachvollziehen. Die kantonale Verwaltung ist seit Anfang 2020 daran, eine Immobilie für ein Angebot an wohnungslose Personen zu akquirieren. Bisher konnte jedoch kein geeignetes Objekt gefunden werden. Die Voraussetzung zum Kauf einer Liegenschaft für den vorliegenden Zweck ist, dass sie unbewohnt ist. Ein leerstehendes Hotel würde diese Bedingung erfüllen. Im Verlauf des vergangenen Jahres befanden sich die zuständige kantonale Behörde (Immobilien Basel-Stadt) in sehr fortgeschrittenen Verhandlungen zum Erwerb eines Hotels. Diese Verhandlungen sind jedoch an den hohen Preiserwartungen der Eigentümer gescheitert. Die Suche wird fortgeführt. Immobilien Basel-Stadt prüft regelmässig die Angebote auf dem Immobilienmarkt und bewirbt sich um geeignete Kaufobjekte. Der Markt ist jedoch schon seit mehreren Jahren stark ausgetrocknet. Zusätzlich prüft Immobilien Basel-Stadt auch Angebote, die für eine langfristige Miete durch den Kanton in Frage kommen.

Die Zahl der beim Verein Schwarzen Peter hinterlegten Adressen ist seit Jahren relativ stabil. Gemäss der Beobachtung des Schwarzen Peter wird von sehr ganz unterschiedlichen Personen eine Meldeadresse eingerichtet. Im Oktober 2021 führte der Schwarze Peter eine Umfrage bei den Personen mit Meldeadresse durch: Von den 43 an der Umfrage teilnehmenden Personen wohnen rund 30% selbständig oder in einem Angebot von begleitetem oder betreuten Wohnen. Rund 70% gaben an, dass sie keinen festen Wohnsitz haben. Rund 50% der Befragten übernachteten ständig oder teilweise bei Freunden und Verwandten, in einem Einzelzimmer, im Hotel oder auf dem Campingplatz. Rund 10% gaben an, in der Notschlafstelle zu übernachten und rund 10%, dass sie (teilweise) im Freien schlafen (es wurden auch Mehrfachangaben gemacht). Obwohl die Rücklaufquote aus der Umfrage des Schwarzen Peter gering ist, zeigt sich aus den Antworten, dass nur bei einem kleinen Teil der Personen mit Meldeadresse eine unmittelbare Obdachlosigkeit besteht. Der überwiegende Teil ist hingegen wohnungslos – und wünscht sich dementsprechend eine eigene Wohnung und nicht eine weitere temporäre Lösung.

Aufgrund der Situation der Covid-19-Pandemie werden in Europa diverse Hotels vorübergehend als Notunterkünfte zwischengenutzt. So auch das von den Motionärinnen und Motionären erwähnte Hotel Bel'Espérance in Genf, welches befristet bis Ende Januar 2022 auf diese Weise genutzt wird. Mit einer solchen vorübergehenden Lösung ist das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre - aber auch der wohnungslosen Personen - jedoch nicht erfüllt.

Aufgrund der weiterhin sinkenden Sozialhilfequote in Basel-Stadt kann ausserdem festgestellt werden, dass die Unterstützungsprogramme von Bund und Kanton im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie ihre Wirkung zeigen. Die Übernachtungszahlen in den Notschlafstellen sind im

Schnitt nicht gestiegen und es gibt auch nicht mehr Meldeadressen beim Schwarzen Peter. Der Regierungsrat strebt aus diesen Gründen unabhängig von den Auswirkungen der Pandemie nicht eine kurzfristige, sondern eine dauerhafte Lösung für die Beschaffung von Wohnraum für wohnungslose Personen im Kanton Basel-Stadt an; dies kann auch in Form eines Hotels sein, sofern eine geeignete Liegenschaft erworben werden kann.

Personen sind aus verschiedenen Gründen wohnungslos, weshalb der Regierungsrat der Ansicht ist, dass es für diese unterschiedlichen Gruppen auch unterschiedliche Angebote geben muss. Eine Liegenschaft mit einer stark durchmischten Gruppe (z.B. langzeitobdachlose, psychisch kranke und suchtbetroffene Menschen mit jungen Erwachsenen, die sich in einer Lebenskrise befinden), ist aus Sicht des Regierungsrates nicht erfolgsversprechend. Dies erst recht nicht, wenn ein Angebot nur temporär ausgerichtet ist. Damit für die betroffenen Personen langfristige Lösungen gefunden werden können, braucht es vor Ort ein Angebot von Sozialarbeit, welches spezifisch auf eine Zielgruppe ausgerichtet ist. Während die einen vor allem Unterstützung beim Finden von sinnvollen Anschlusslösungen brauchen, benötigen andere generell Begleitung (z.B. schwer suchtkranke oder psychisch kranke Personen, die nicht an einem Angebot des begleiteten oder betreuten Wohnens teilnehmen wollen). Auf diese Weise können persönliche Perspektiven erarbeitet und baldmöglichst Folgeleistungen gefunden werden mit dem Ziel, längerfristige Wohnungslosigkeit zu verhindern.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass neue Angebote für wohnungslose Personen auf die bereits bestehenden Angebote abgestimmt sein müssen, damit bestehende Lücken geschlossen und ein Überangebot in gewissen Bereichen vermieden werden kann. Dabei möchte er insbesondere die Evaluation und das weitere Vorgehen des Pilotprojektes Housing First¹ berücksichtigen, für welches Ende 2021 dem Regierungsrat ein Zwischenbericht vorgelegt wird.

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre, wonach Wohnraum für wohnungslose Personen in Basel-Stadt geschaffen wird. Hierzu sucht die Sozialhilfe gemeinsam mit Immobilien Basel-Stadt eine geeignete Immobilie. Ob es gelingen wird, ein Hotel zu erwerben, ist ungewiss. Zudem ist das Konzept eines «Stadthotels» zu starr, um die verschiedenen Wohn- und Betreuungsbedürfnisse zu erfüllen. Der Regierungsrat ist bereit, ein langfristiges und nachhaltiges Konzept für den Betrieb der künftigen Angebote auszuarbeiten. Die grundsätzlichen Anliegen der Motionärinnen und Motionäre werden bereits seit längerem aktiv verfolgt. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat, die Motion Oliver Bolliger und Konsorten als Anzug zu überweisen.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragt der Regierungsrat, die Motion Oliver Bolliger und Konsorten «betreffend einem Stadthotel gegen die Obdachlosigkeit (Umsetzung von Recht auf Wohnen)» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

¹ Das Pilotprojekt Housing First wurde im Januar 2020 gestartet und ist bis Ende 2022 angelegt. Das Projekt ist auf langjährige Obdachlose ausgelegt, für welche eine eigene Wohnung gesucht wird. Nach dem Einzug werden sie gemäss ihrem individuellen Bedürfnis und auf freiwilliger Basis begleitet und unterstützt.