



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 17. Juni 2020
Direktion: Bildungs- und Kulturdirektion
Geschäftsnummer: 2020.BKD.2234
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Verordnung über die Unterstützungsmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (CKKV) (Änderung)

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	1
2.	Erlassform	2
3.	Erläuterungen zu den Artikeln	2
4.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	4
5.	Finanzielle Auswirkungen	4
6.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	4
7.	Auswirkungen auf die Gemeinden	5
8.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	5
9.	Ergebnis der mündlichen Konsultation des Bernjurassischen Rats und des Rats für französischsprachige Angelegenheiten des zweisprachigen Amtsbezirks Biel	5

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 16. März 2020 (Änderung der Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus [COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24]) hatte der Bundesrat weitreichende Massnahmen zur Verlangsamung der Ausbreitung des Coronavirus getroffen (AS 2020 783). Von dem darin enthaltenen Veranstaltungsverbot waren insbesondere auch Museen, Kinos, Konzerthäuser und Theater betroffen. Am 21. März 2020 trat die Verordnung vom 20. März 2020 über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (COVID-Verordnung Kultur; SR 442.15) in Kraft, um die im Kultursektor entstandenen wirtschaftlichen Auswirkungen abzufedern, eine nachhaltige Schädigung der Schweizer Kulturlandschaft zu verhindern sowie zum Erhalt der kulturellen Vielfalt beizutragen.

Die Bildungs- und Kulturdirektion ist für die Umsetzung eines Teils der Massnahmen gemäss COVID-Verordnung Kultur im Kanton Bern verantwortlich. Diese Massnahmen umfassen Soforthilfen für Kulturunternehmen in Form von zinslosen rückzahlbaren Darlehen (Soforthilfen für Kulturschaffende werden vom Verein Suisseculture Sociale umgesetzt) sowie Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und

selbständig erwerbende Kulturschaffende. Der Regierungsrat hat am 8. April 2020 die Verordnung über die Unterstützungsmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (CKKV; BSG 101.5) erlassen, um diese Massnahmen im Kanton Bern umsetzen zu können.

Mit Beschluss vom 29. April 2020 (Änderung der COVID-19-Verordnung 2; Transitionsschritt 2: Schulen und Einkaufsläden sowie Sportbereich; AS 2020 1401) und vom 27. Mai 2020 (Änderung der COVID-19-Verordnung 2; Transitionsschritt 3: Weitere Lockerungen; AS 2020 1815) hat der Bundesrat das Veranstaltungsverbot ab dem 11. Mai 2020 und ab dem 6. Juni 2020 schrittweise gelockert. Dennoch bleiben für Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe wie Kinos, Konzerthäuser und Theater Veranstaltungen mit über 300 Personen verboten. Deshalb hat der Bundesrat mit Beschluss vom 13. Mai 2020, der am 21. Mai 2020 in Kraft trat, die Massnahmen der COVID-Verordnung Kultur angepasst (AS 2020 1583). Neu werden keine Soforthilfen für Kulturunternehmen mehr ausgerichtet, hingegen bleiben die übrigen Massnahmen bestehen und müssen deshalb verlängert werden. Aus diesem Grund ist die CKKV anzupassen: Die Bestimmungen zu den Sofortmassnahmen müssen aufgehoben und die Gesuchsfrist für die Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und Kulturschaffende sowie die Verordnung selbst müssen verlängert werden.

2. Erlassform

Gemäss Artikel 91 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1) kann der Regierungsrat ohne gesetzliche Grundlagen Massnahmen durch Beschluss oder durch Verordnung ergreifen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Coronavirus-Krise und den in diesem Zusammenhang durch den Bund gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) sowie auf das Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101) ergriffenen einschneidenden Massnahmen (COVID-19-Verordnung 2 sowie mehrere weitere Verordnungen) sind die Voraussetzungen für den Erlass einer Notverordnung gestützt auf Artikel 91 KV gegeben. Vorliegend wird die bestehende Notverordnung angepasst.

Eine Notverordnung bedarf nach ihrem Erlass einer sofortigen Genehmigung durch den Grossen Rat. Zudem ist sie zeitlich zu befristen und fällt maximal ein Jahr nach Inkrafttreten dahin (Art. 91 KV). Der Grosse Rat überprüft damit umgehend die Rechtmässigkeit des durch die Exekutive verabschiedeten Notrechts. Die CKKV vom 8. April 2020 wurde vom Grossen Rat in der Sommersession 2020 genehmigt. Die Genehmigung der Anpassungen wird für die Herbstsession traktandiert werden.

3. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 1 Absatz 1

Mit Beschluss vom 13. Mai 2020 hat der Bundesrat die Grundlage für die Soforthilfen an Kulturunternehmen auf den 21. Mai 2020 aufgehoben (Art. 3 Abs. 1 der COVID-Verordnung Kultur in der Fassung vom 13. Mai 2020; AS 2020 1583). Deshalb ist diese Massnahme auch in der CKKV zu streichen. Weiterhin bestehen bleiben die Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und für Kulturschaffende.

Artikel 3 Absatz 2

Bisher galt für das Einreichen von Gesuchen eine Frist bis am 20. Mai 2020. Dabei handelte es sich um eine Verwirkungsfrist. Das bedeutet, dass Gesuche, die verspätet gestellt würden, nicht mehr behandelt

würden. Nun wurde die Möglichkeit, Ausfallentschädigungen für Kulturunternehmen und für Kulturschaffende auszurichten, bis am 20. September 2020 verlängert (Art. 12 Abs. 3 COVID-Verordnung Kultur). Die Ausfallentschädigung deckt neu Schäden für annullierte, verschobene oder aufgrund von behördlichen Vorgaben in reduziertem Umfang durchgeführte Veranstaltungen im Zeitraum zwischen dem 28. Februar 2020 und dem 31. Oktober 2020. Der Entscheid über die Absage bzw. Durchführung in reduziertem Umfang muss in jedem Fall vor dem 21. September 2020 erfolgt sein (Ziffer 4.3 der Richtlinien des Bundesamtes für Kultur [BAK] in der Fassung vom 21. Mai 2020 [nachfolgend: Richtlinien des BAK]). Gemäss Ziffer 4.8 der Richtlinien des BAK können Gesuche bis am 20. September 2020 bei den zuständigen Stellen eingereicht werden. Deshalb muss die Einreichungsfrist für die Ausfallentschädigungen ebenfalls auf den 20. September 2020 verlängert werden, damit die Gesuche der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller nicht als verspätet gelten.

Artikel 6

Da die bundesrechtlichen Grundlagen für die Soforthilfen auf den 21. Mai 2020 aufgehoben worden sind, ist diese Ausführungsbestimmung zur Laufzeit der Darlehen für die Soforthilfen zu streichen.

Artikel 7 Absatz 1

Die Ausführungsbestimmung in Absatz 1 zur Finanzierung der Soforthilfen ist zu streichen, da die bundesrechtlichen Grundlagen für die Soforthilfen auf den 21. Mai 2020 aufgehoben worden sind.

Absatz 2 zur Finanzierung der Ausfallentschädigung bleibt hingegen bestehen, da diese Massnahme verlängert wird.

Artikel 8 Absatz 2

Die Auszahlungen erfolgen bis spätestens am 28. Februar 2021 (vgl. Ziffer 5 der Ergänzung zur bestehenden Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Bern und der Schweizerischen Eidgenossenschaft). Die Verordnung wird somit verlängert und bis zum Ende der Auszahlungsperiode befristet.

Übergangsbestimmungen

Absatz 1 klärt, welches Recht anwendbar ist, wenn am 20. Mai 2020 noch Gesuche um Soforthilfen hängig sind. Gesuche von nicht gewinnorientierten Kulturunternehmen für eine Soforthilfe (Darlehen) müssen bis spätestens am 20. Mai 2020 beim zuständigen Kanton eingereicht werden, um noch behandelt zu werden (Erläuterungen zu Art. 4 und 5 zur Änderung der COVID-Verordnung Kultur). Es sind sowohl materiell wie auch im Hinblick auf das Verfahren (insbesondere auf die anwendbare Gesuchsfrist) die bisherigen Bestimmungen dieser Verordnung (CKKV in der Fassung vom 8. April 2020) anwendbar. Gemäss Ziffer 2.1 der Richtlinien des BAK hat die Zusprache von Darlehen bis am 15. Juni 2020 zu erfolgen. Die Auszahlung von Darlehen ist bis am 30. Juni 2020 möglich.

In Absatz 2 wird klargestellt, dass für die am 20. Mai 2020 noch hängigen Gesuche um Ausfallentschädigung in jedem Fall das neue Verfahrensrecht anwendbar ist. Dies entspricht den üblichen Regeln zum intertemporalen Recht.

Inkrafttreten

Anpassungen von bestehenden Notverordnungen sollen bis zum offiziellen Ende der ausserordentlichen Lage am 19. Juni 2020 beschlossen sein.

Die vorliegenden Anpassungen können allerdings nur in Kraft treten, wenn die dafür nötigen Mittel vertraglich gesichert sind. Die nötigen Mittel für die Ergänzung zur bestehenden Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Bern und der Schweizerischen Eidgenossenschaft sollen voraussichtlich erst am

19. Juni 2020 von den eidgenössischen Räten genehmigt werden. Die Anpassungen der CKKV werden deshalb an die Ergänzung zur bestehenden Leistungsvereinbarung gekoppelt. Wird diese Ergänzung sowohl von der Schweizerischen Eidgenossenschaft wie auch vom Kanton Bern beschlossen, so tritt die Anpassung der CKKV rückwirkend auf den 21. Mai 2020 in Kraft.

Folgende Voraussetzungen müssen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung für eine zulässige rückwirkende Inkraftsetzung eines Erlasses erfüllt sein: Die Rückwirkung muss ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt und muss zeitlich mässig sein. Sie ist nur zulässig, wenn sie durch triftige Gründe gerechtfertigt ist. Sie darf keine stossenden Rechtsungleichheiten bewirken und keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte darstellen (*Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 270).

Die Rückwirkung wird in der vorliegenden Änderung ausdrücklich angeordnet. Die Rückwirkung beträgt rund vier Wochen und ist somit zeitlich mässig. Die Änderung der eidgenössischen COVID-Verordnung Kultur wurde am 13. Mai 2020 beschlossen und ist am 21. Mai 2020 in Kraft getreten. Um eine nahtlose Fortführung der Gesuchsbearbeitung für die Gesuche um Ausfallentschädigung sicherstellen zu können, muss die vorliegende Änderung ebenfalls auf den 21. Mai 2020 in Kraft treten. Dies gilt insbesondere für die in Artikel 3 Absatz 2 geregelte Frist für die Gesuchseingabe. Zudem ist es sinnvoll, die kantonalen Ausführungsbestimmungen für die Soforthilfen gleichzeitig mit den bundesrechtlichen Grundlagen auf den 21. Mai 2020 aufzuheben, um Widersprüche zu vermeiden. Eine rechtzeitige Inkraftsetzung war auf Grund der kurzen Zeit zwischen dem Beschluss des Bundesrates und dem Inkrafttreten der Änderungen nicht möglich. Die rückwirkende Änderung erweist sich damit als gerechtfertigt. Sie bewirkt keine Rechtsungleichheiten und greift nicht in wohlerworbene Rechte ein. Auf die Massnahmen bestand von Anfang an kein Rechtsanspruch. Somit ist im vorliegenden Fall ein rückwirkendes Inkrafttreten zulässig.

4. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Keine Bemerkungen.

5. Finanzielle Auswirkungen

Bereits mit RRB 335/2020 vom 26. März 2020 und RRB 379/2020 vom 8. April 2020 "Bekämpfung der negativen Folgen der Pandemie COVID-19: Massnahmen im Bereich des Lotteriefonds" hat der Regierungsrat eine Einlage in den Kulturförderungsfonds in der Höhe von CHF 15 Mio. bewilligt. Unter Berücksichtigung dieser Mittel bewilligte der Regierungsrat am 8. April 2020 einen Rahmenkredit für die Finanzierung der Ausfallentschädigungen (RRB 377/2020) in der Höhe von CHF 15'619'000. Nun wird dem Regierungsrat gleichzeitig mit der Änderung dieser Verordnung ein Zusatzkredit zum Rahmenkredit vorgelegt in der Höhe von CHF 5'385'900 (RRB zur Verlängerung der Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus [COVID-19] im Kultursektor). Es wird auf die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen im Vortrag zu diesem RRB verwiesen.

6. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Massnahmen werden durch das Amt für Kultur umgesetzt. Die Verlängerung der Massnahmen hat zur Folge, dass der bereits erfolgte zusätzliche Personalaufwand länger andauern wird. Das Amt für Kultur hat über die "Kantonale Stellenplattform für Arbeitseinsätze während der Coronakrise", über das RAV sowie direktionsintern und über weitere Kanäle Unterstützung gesucht. Es steht bereits fest, dass sich der Bund am zusätzlichen Personalaufwand im Zusammenhang mit der Umsetzung der COVID-Verord-

nung Kultur, der aufgrund der Verlängerung entsteht, beteiligen wird. Der anzuwendende Verteilschlüssel steht jedoch noch nicht fest. Der verbleibende Aufwand für zusätzlichen Personalaufwand wird über die Verrechnung der Verwaltungskosten dem Kulturförderungsfonds belastet werden.

7. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden sind aufgefordert, einen Beitrag an diejenigen Kulturunternehmen zu leisten, deren Ausfälle nicht oder nicht in genügendem Mass durch die Massnahmen nach COVID-Verordnung Kultur abgedeckt werden können. Die Gemeinden sind zu solchen Leistungen aber nicht verpflichtet.

8. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Unterstützungsmassnahmen verfolgen das Ziel, die von den Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise betroffenen Kulturunternehmen und Kulturschaffenden gezielt und in Abstimmung zu den weiteren durch den Bund beschlossenen Hilfsmassnahmen zu unterstützen.

9. Ergebnis der mündlichen Konsultation des Bernjurassischen Rats (BJR) und des Rats für französischsprachige Angelegenheiten des des Verwaltungskreises Biel/Bienne (RFB)

Vorliegend wurde auf eine formelle Konsultation zur politischen Mitwirkung im Sinne der Sonderstatutsgesetzgebung verzichtet, da es sich im Wesentlichen um die Verlängerung der Gültigkeit der CKKV, die den beiden Räten bekannt ist, handelt, und die Vorlage zeitlich dringlich ist. Dennoch wurden der Präsident der Kulturkommission des BJR, die Kulturbeauftragte des BJR, die Präsidentin der Kulturkommission des RFB und die Sekretariate von BJR und RFB detailliert über die Änderungen der CKKV informiert. Sie hatten Verständnis für dieses Vorgehen. Sie warfen im Rahmen dieses Prozesses keine Fragen auf, die eine breitere Mitwirkung nötig gemacht hätten.