



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 19. August 2020
Direktion: Staatskanzlei
Geschäftsnummer: 2020.STA.507
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Verordnung über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CKV) Änderung der zeitlichen Geltungsdauer

Inhalt

1.	Zusammenfassung	2
2.	Ausgangslage	2
2.1	<i>Zeitliche Geltung der Notverordnungen</i>	2
2.2	<i>Kategorisierung der Sofortmassnahmen bezüglich ihrer zeitlichen Geltung</i>	3
3.	Grundzüge der Neuregelung	3
3.1	<i>Einrichtungen der Gesundheitsversorgung (Kapitel 2: Art. 3 und 4)</i>	3
3.2	<i>Stundung und Erlass von Miet-, Pacht- und Baurechtszinsen (Art. 5)</i>	3
3.3	<i>Zahlungsfristen (Art. 6)</i>	4
3.4	<i>Gebührenerlass (Art. 7)</i>	4
3.5	<i>Sistierung der Amortisation von Darlehen (Art. 8)</i>	4
3.6	<i>Stundung und Erlass der Beherbergungsabgabe (Art. 8a)</i>	4
3.7	<i>Erlass der Alkoholabgabe (Art. 8b)</i>	4
3.8	<i>Vermarktungsbeiträge (Art. 8c)</i>	5
3.9	<i>Finanzielle Unterstützungen (Art. 9-11)</i>	5
3.10	<i>Schuldenbremsen (Art. 12)</i>	5
3.11	<i>Delegation von Ausgabenbefugnissen (Art. 13)</i>	5
3.12	<i>Organisatorische Massnahmen (Art. 14)</i>	5
3.13	<i>Zusammenfassung</i>	5
4.	Erlassform	6
5.	Erläuterungen zu den Artikeln	6
	<i>Artikel 15 Inkrafttreten und Befristung</i>	6
6.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	6
7.	Finanzielle Auswirkungen	6
8.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	7
9.	Auswirkungen auf die Gemeinden	7
10.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	7
11.	Ergebnis der Konsultation	7

1. Zusammenfassung

Mit der vorliegenden Änderung der Verordnung vom 20. März 2020 über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CKV; BSG 101.2) wird die Geltungsdauer der einzelnen in der Notverordnung geregelten Massnahmen bestimmt (Art. 15 Abs. 2 CKV). Der Grund für die Verlängerung einzelner Bestimmungen liegt im Wesentlichen darin, dass der Verlauf der Pandemie weiterhin schwer abschätzbar erscheint und die damit verbundenen Auswirkungen insbesondere auf das Gesundheitswesen und die Wirtschaft ungewiss sind. Zudem betreffen etliche Massnahmen der Notverordnung das gesamte Jahr 2020. Gleichzeitig werden Massnahmen, die per Mitte Jahr umgesetzt sind, nicht verlängert und die entsprechenden Bestimmungen treten ausser Kraft. Mit der gezielten Verlängerung einzelner Bestimmungen erhält der Regierungsrat sodann die nötige Zeit um zu beurteilen, bei welchen der betroffenen Massnahmen eine Überführung ins ordentliche Recht angezeigt ist, weil sie mittel- bis langfristige Folgen der Coronavirus-Krise betreffen.

2. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat am 20. März 2020 die CKV erlassen und ihre Geltungsdauer bis zum 31. Juli 2020 befristet (Art. 15 Abs. 2 CKV). Allerdings erstrecken sich verschiedene in der CKV vorgesehene Massnahmen auf einen Zeitraum, der über diese Befristung hinausgeht. Damit stellt sich zum einen die Frage der Verlängerung der Geltungsdauer. Zum anderen ist zu beurteilen, ob die im Notrecht geregelten Bestimmungen nach Ablauf ihrer Befristung ins ordentliche Recht überführt werden sollten.

Mit einer ersten Änderung von Artikel 15 Absatz 2 CKV beschloss der Regierungsrat die Verlängerung der Geltungsdauer der gesamten Verordnung bis 20. März 2021 (Änderung vom 3. Juni 2020). Im Rahmen der Vorberatung der Vorlage in der Finanzkommission zeigte sich, dass der Grosse Rat eine differenzierte Regelung zur Geltungsdauer der in der CKV geregelten Massnahmen wünscht. Eine je Massnahme differenzierte Regelung ermöglicht zudem dem Grossen Rat eine ebenso differenzierte Beschlussfassung: mit der Ablehnung der Verlängerung eines oder mehrerer Teile des differenziert formulierten Artikels bringt der Grosse Rat zum Ausdruck, dass die jeweiligen Massnahmen umgehend einzustellen sind. Die entsprechenden Teile («Litera») des Artikels treten – wie in der ursprünglichen Fassung von Artikel 15 Absatz 2 CKV geregelt – per 31. Juli 2020 ausser Kraft.

2.1 Zeitliche Geltung der Notverordnungen

Gemäss Artikel 91 KV¹ kann der Regierungsrat ohne gesetzliche Grundlagen Massnahmen durch Beschluss oder 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 ergriffenen einschneidenden Massnahmen gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung² sowie Artikel 7 des Epidemiegesetzes³ (COVID-19-Verordnung 2⁴ sowie mehrere weitere Verordnungen) ist die CKV eine Notverordnung gemäss Artikel 91 KV. Sie bedarf nach ihrem Erlass einer sofortigen Genehmigung durch den Grossen Rat. Nur wenn der Grosse Rat ihr zustimmt, bleibt sie in Kraft. Sie ist innerhalb eines Jahres nach ihrem Inkrafttreten in ordentliches Recht zu überführen, sonst fällt sie dahin (Art. 91 KV; Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Walter Kälin/Urs Bolz [Hrsg.], Bern 1995, Kommentar zu Art. 91, Rz. 3a).

Wie einleitend erwähnt, hat der Regierungsrat die CKV am 20. März 2020 erlassen und mit Beschlüssen per 21. und 26. März 2020 in Kraft gesetzt (Art. 15 Abs. 1 CKV). Wird die Befristung der Verordnung

¹ Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

³ Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101).

⁴ Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19; COVID-19-Verordnung 2; BSG 818.101.24)

nicht durch diese selbst geregelt, würde sie spätestens am 20. März 2021 dahinfallen – vorausgesetzt, dass der Grosse Rat die Genehmigung erteilt.

2.2 *Kategorisierung der Sofortmassnahmen bezüglich ihrer zeitlichen Geltung*

Gestützt auf die dargelegte Rechtslage und das Bedürfnis, gewisse Sofortmassnahmen länger andauern zu lassen, können die Massnahmen der CKV bezüglich ihrer zeitlichen Geltung in folgende drei Kategorien eingeteilt werden:

1. *Geltung der Massnahmen bis 30. September 2020*

In diese Kategorie fallen alle Massnahmen, die innerhalb der ursprünglichen Befristung der Notverordnung gelten sollen. Dabei handelt es sich um Sofortmassnahmen, mit denen der Kanton die Auswirkungen der Coronavirus-Krise in den ersten Monaten begegnen will bzw. wollte. Dazu zählen z.B. die Stundung und der Erlass von Miet-, Pacht- und Baurechtszinsen gemäss Artikel 5 CKV.

2. *Geltung der Massnahmen bis am 31. Dezember 2020 resp. bis am 20. März 2021*

Wie ausgeführt wurde, könnte die CKV als Notverordnung grundsätzlich bis längstens am 20. März 2021 in Kraft bleiben (Art. 91 KV). Für eine Verlängerung der ursprünglich vorgesehenen Geltung verschiedener Massnahmen gemäss CKV spricht der weiterhin ungewisse Verlauf der Pandemie und die damit ausgelösten Auswirkungen auf das Gesundheitswesen und die Wirtschaft. Zudem haben verschiedene Massnahmen der Notverordnung Auswirkungen, die sich auf das gesamte Jahr 2020 oder einen sogar noch längeren Zeitraum erstrecken könnten.

3. *Geltung der Massnahmen über den 20. März 2021 hinaus*

Zu dieser Kategorie zählen schliesslich Massnahmen, mit denen die befürchteten mittel- bis langfristigen Folgen der Coronavirus-Krise bewältigt werden sollen. Solche Massnahmen, die länger als ein Jahr nach Inkrafttreten der Notverordnung gelten sollen, müssen ins ordentliche Recht überführt werden. Aufgrund des konkreten Regelungsinhaltes ist dabei zu bestimmen, ob die jeweiligen Massnahmen in der Form der Verordnung oder des Gesetzes zu legiferieren sind (vgl. Art. 69 Abs. 4 KV).

3. *Grundzüge der Neuregelung*

Die Frage der zeitlichen Geltung der CKV ist für jeden Regelungsbereich der Notverordnung einzeln zu beurteilen. Die Einschätzung des Regierungsrates anhand der hiervor skizzierten Kategorien (Ziff. 2.2) stellt sich zusammengefasst wie folgt dar:

3.1 *Einrichtungen der Gesundheitsversorgung (Kapitel 2: Art. 3 und 4)*

Die Massnahmen in Artikel 3 und 4 zur Sicherstellung der Liquidität von Einrichtungen der Gesundheitsversorgung sind bis zur längstmöglichen Dauer des Erlasses (20. März 2021) zu verlängern. Für eine entsprechende Verlängerung sprechen der weiterhin ungewisse Verlauf der Pandemie und die damit ausgelösten Auswirkungen auf die Gesundheitsversorgung.

3.2 *Stundung und Erlass von Miet-, Pacht- und Baurechtszinsen (Art. 5)*

Artikel 5 regelt die Stundung von Miet-, Pacht- und Baurechtszinsen bei kantonseigenen Liegenschaften für die Monate April, Mai und Juni 2020. Zum jetzigen Zeitpunkt kann nicht beurteilt werden, ob die Stundung und der Erlass von Miet-, Pacht- und Baurechtszinsen länger gelten soll als bis Ende Juni 2020. Dazu muss zuerst Erfahrung mit den Massnahmen gesammelt, und es müssen die Entscheide auf Bun-

desebene abgewartet werden. Eine Verlängerung der Massnahme würde zudem eine Änderung von Artikel 5 verlangen. Vor diesem Hintergrund ist auf eine Verlängerung der zeitlichen Gültigkeit von Artikel 5 CKV zu verzichten.

3.3 *Zahlungsfristen (Art. 6)*

Bezüglich des Fristenstillstands für Forderungen des Kantons gegenüber Dritten für Steuern, Gebühren und Abgaben (*Abs. 1*) ist einer Verlängerung der CKV nicht nötig, weil die Bestimmung ohnehin nur bis zum 30. Juni 2020 gilt. Es ist vorgesehen, dass die Zinssätze für Forderungen des Jahres 2020 gemäss *Absatz 2* ins ordentliche Verordnungsrecht überführt werden soll. Bei der Kürzungsmöglichkeit der Ratenrechnung gemäss *Absatz 3* handelt es sich um einen deklaratorischen Hinweis ohne konstitutive Wirkung, der ebenso wie *Absatz 4*, der ohnehin bis zum 30. Juni 2020 befristet ist, keine Verlängerung der zeitlichen Befristung verlangt.

3.4 *Gebührenerlass (Art. 7)*

Die Coronavirus-Krise dauert weiter an. Eine Verlängerung der Geltungsdauer erscheint angezeigt, damit Gebühren, die im Zusammenhang mit der Bewältigung der Coronavirus-Krise anfallen, auch nach Ende Juni erlassen werden können.

3.5 *Sistierung der Amortisation von Darlehen (Art. 8)*

Eine Verlängerung ist nicht nötig, da die Amortisation der Darlehen im Einzelfall auch ohne explizite Grundlage in der Notverordnung sistiert werden kann. Die diesbezügliche Kompetenz der Kantone ergibt sich aus der Bundesgesetzgebung, wobei im Kanton Bern die Umsetzung bei der im Gebiet der wirtschaftlichen Entwicklung zuständigen Wirtschafts-, Energie und Umweltdirektion liegt. Gemäss öffentlich-rechtlichem Vertrag (über die Förderung des kantonalen Umsetzungsprogrammes Regionalpolitik 2020 - 2023) zwischen dem SECO und dem Kanton Bern hat letzterer sämtliche seiner bewilligten Finanzhilfe- und Darlehensgeschäfte in administrativer, rechtlicher und buchhalterischer Hinsicht zu verwalten und die dazu notwendigen Massnahmen zu treffen. Diese Darlehensverwaltung umfasst auch Bundesdarlehen, mit denen zurzeit schweizweit ein Betrag von rund 530 Millionen Franken in Projekte investiert wird. Anlässlich der Sitzung vom 20. März 2020 hat der Bundesrat zwecks Stärkung der Liquidität der Darlehensnehmerinnen und -nehmer den Kantonen zudem ausdrücklich erlaubt, die Stundungsmöglichkeiten flexibler zu handhaben.

3.6 *Stundung und Erlass der Beherbergungsabgabe (Art. 8a)*

Die Beherbergungsabgabe ist für das Jahr 2020 gestundet, die diesbezüglichen Entscheide sind kommuniziert und die Kompensation des Ausfalls wurde vorgenommen (Art. 10 Abs. 3 CKV). Da der Erlass der Beherbergungsabgabe gemäss *Absatz 1a* bis Ende 2020 gilt, sollte der Artikel bis Ende 2020 in Kraft bleiben.

3.7 *Erlass der Alkoholabgabe (Art. 8b)*

Auch der Erlass der Alkoholabgabe für bestimmte Betriebe bezieht sich auf das gesamte Jahr 2020. Es ist somit auch bezüglich dieser Massnahme angebracht, die Geltungsdauer von Artikel 8b CKV zu verlängern.

3.8 *Vermarktungsbeiträge (Art. 8c)*

Der Bundesrat hat das Verbot von Märkten mit Wirkung per 11. Mai 2020 aufgehoben⁵. Da das Recht auf Beiträge gemäss Absatz 1 nur bis 30 Tage nach Aufhebung des Verbots von Märkten besteht (Abs. 3), ist eine Verlängerung von Artikel 8c nicht angezeigt.

3.9 *Finanzielle Unterstützungen (Art. 9-11)*

Die Sondermassnahmen der Wirtschaftsförderung gemäss Artikel 9 wurden Ende Mai 2020 beendet; die nötigen Beschlüsse zur Durchführung und Finanzierung dieser Sondermassnahmen wurden vom Regierungsrat bereits gefällt. Die Kompensation der Beherbergungsabgabe wurde gestützt auf Artikel 10 Absatz 3 vollzogen. Ausserdem hat der Regierungsrat die Teilnahme am Bundesprogramm «Bürgerschaftswesen für Start-Up Unternehmen», gestützt auf Artikel 10 Absatz 1, am 13. Mai 2020 beschlossen und die WEU mit dem Vollzug beauftragt. Damit ist der Rahmenkredit von 35 Millionen Franken ausgeschöpft, welcher gestützt auf Artikel 11 vom Regierungsrat am 26. März 2020 bewilligt wurde. Artikel 9 bis 11 CKV sind damit umgesetzt und müssen nicht verlängert werden. Sollten im Verlaufe der andauernden Coronavirus-Krise weitere Wirtschaftsförderungsmassnahmen nötig werden, sind dazu sowohl die finanziellen Mittel als auch die nötigen Rechtsgrundlagen durch die zuständigen Organe neu zu beschliessen.

3.10 *Schuldenbremsen (Art. 12)*

Ausgaben des Kantons als Folge der Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise werden bei der Anwendung der Schuldenbremsen gemäss Artikel 101a und 101b KV für das Jahr 2020 nicht berücksichtigt.

Eine Verlängerung dieser Bestimmung ist angezeigt, damit die Geltungsdauer für das ganze Rechnungsjahr 2020 gilt und Artikel 12 im Zeitpunkt, in dem der Regierungsrat die Jahresrechnung 2020 verabschiedet, in Kraft ist.

3.11 *Delegation von Ausgabenbefugnissen (Art. 13)*

Die Delegation von Ausgabenbefugnissen muss solange gelten, wie Forderungen gestützt auf die CKV erlassen werden. Werden die entsprechenden Rechtsgrundlagen verlängert, muss dies auch bei Artikel 13 geschehen.

3.12 *Organisatorische Massnahmen (Art. 14)*

Die ordentliche Organisationsgesetzgebung sieht die Regierungsratssitzungen als physische Zusammenkunft an einem bestimmten Ort vor. Mit Artikel 14 wird dem Regierungsrat für die gegenwärtige Notlage ermöglicht, gültige Regierungsratsbeschlüsse auch an einer Telefon- oder Videokonferenz oder im Zirkulationsverfahren zu fassen. Da der Verlauf der Pandemie weiterhin ungewiss ist, sollte dem Regierungsrat diese organisatorische Massnahme zur Verfügung stehen und damit ebenfalls verlängert werden.

3.13 *Zusammenfassung*

Die Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen der CKV zeigen, dass die verschiedenen Massnahmen differenziert zu betrachten sind. Entsprechend regelt Artikel 15 Absatz neu in differenzierter Weise

⁵ Siehe Änderung der COVID-19-Verordnung 2 vom 8. Mai 2020 bzgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. a, [AS 2020 1401](#).

die Geltungsdauer der Verordnung, wobei verschiedene Teile der Artikel bereits per Ende September 2020 ausser Kraft gesetzt werden sollen.

Wie unter Ziffer 2.2 zur Kategorie 3 erwähnt, sind Massnahmen, die länger als ein Jahr nach Inkrafttreten der Notverordnung gelten sollen, ins ordentliche Recht zu überführen. Für die Überführung in ordentliches Gesetzes- oder Verordnungsrecht ist die inhaltlich zuständige Direktion bzw. Staatskanzlei zuständig.

4. Erlassform

Die CKV ist eine Notverordnung gemäss Artikel 91 der Kantonsverfassung (siehe vorne Ziff. 2.1). Sie ist umgehend dem Grossen Rat zur Genehmigung zu unterbreiten. Der Grosse Rat überprüft damit die Rechtmässigkeit des durch die Exekutive verabschiedeten Notrechts.

Die durch den Regierungsrat am 03. Juni 2020 beschlossene Fassung von Artikel 15 zur Geltungsdauer wurde von der Finanzkommission diskutiert, aber noch nicht formell vorberaten. Mit der vorliegenden differenzierten Regelung von Artikel 15 CKV nimmt der Regierungsrat die im Rahmen der Aussprache in der Finanzkommission geäusserten Bedenken auf und ermöglicht dem Grossen Rat eine differenzierte Beschlussfassung über die Verlängerung der Geltungsdauer der in der CKV geregelten Massnahmen.

Die vorliegende Änderung zur Verlängerung der Geltungsdauer soll vom Grossen Rat in der Herbstsession 2020 behandelt werden.

5. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 15 Inkrafttreten und Befristung

Bereits im Vortrag vom 20. März 2020 wurde angemerkt, dass die CKV *vorerst* bis zum 31. Juli 2020 befristet wird. Der Regierungsrat war sich somit von Beginn an bewusst, dass die Geltungsdauer der Notverordnung je nach Verlauf der Coronavirus-Krise allenfalls verlängert werden muss. Dieser Fall ist nun aus den in Ziffer 3 dargelegten Gründen eingetroffen.

Die in Artikel 15 Absatz 2 vorgesehene Geltungsdauer ist somit je Massnahme differenziert zu regeln.

6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2022 ist unter anderem festgehalten, dass sich der Kanton Bern wirtschaftlich weiterentwickeln soll. Dazu gehören gute Rahmenbedingungen. Ebenfalls ist der gesellschaftliche Zusammenhalt zu fördern. Die Verlängerung einzelner Massnahmen leistet dazu einen wichtigen und zeitkritischen Beitrag.

7. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der vorliegenden Instrumente können nicht beziffert werden, da die Anzahl konkret Betroffener aktuell nicht abgeschätzt werden kann. Die Folgen sind zudem wesentlich von der Dauer der durch den Bund erlassenen Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise abhängig.

8. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die einzelnen Massnahmen werden durch die jeweils zuständigen Direktionen und Organisationseinheiten umgesetzt. Es stehen grundsätzlich keine zusätzlichen personellen Ressourcen zur Verfügung.

9. Auswirkungen auf die Gemeinden

Keine Bemerkungen.

10. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Sofortmassnahmen verfolgen das Ziel, die von den Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise betroffene bernische Volkswirtschaft gezielt und in Abstimmung zu den durch den Bund beschlossenen Hilfsmassnahmen zu unterstützen.

11. Ergebnis der Konsultation

Zur vorliegenden Änderung der CKV wurde kein ordentliches Mitberichts- oder Konsultationsverfahren durchgeführt. Die Staatskanzlei koordinierte jedoch die Erarbeitung in enger Koordination mit den Generalsekretariaten aller Direktionen.