

Bericht der Finanzkommission



zu den Notverordnungen des Regierungsrates zur Bewältigung der Coronavirus-Krise

Stand: 14.05.2020
Status: definitive Version

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage.....	4
1.1	Bund.....	4
1.2	Kanton Bern	4
2	Rechtliches	4
2.1	Notverordnungen.....	4
2.2	Möglichkeiten und Aufgaben der vorberatenden Kommission und des Grossen Rates.....	5
2.3	Aufgabe des Grossen Rates.....	6
2.4	Erklärung des Grossen Rates.....	7
2.5	Beschlüsse des Büros des Grossen Rates	7
3	Vorberatung der Notverordnungen in der Finanzkommission.....	8
3.1	Verordnung des Regierungsrates vom 20. März 2020 über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise, inklusive Änderungen vom 01., 08. und 15. April 2020 (CKV, BSG 101.2)	8
3.1.1	Zu 4, finanzielle Unterstützungen, Artikel 9–11	8
3.1.2	Zu 5, Schuldenbremse, Art. 12.....	8
3.2	Verordnung des Regierungsrates vom 26. März 2020 über Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Gesundheitswesen, inklusive Änderung vom 22. April 2020 (CKGV, BSG 101.3).....	10
3.3	Verordnung des Regierungsrates vom 01. April 2020 über den Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren wegen der Coronavirus-Krise (BSG 101.4).....	10
3.4	Verordnung über die Unterstützungsmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (CKKV, BSG 101.5)	10
3.5	Verordnung des Regierungsrates vom 22. April 2020 über Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (CKKBV, BSG101.6)	11
3.6	Verordnung des Regierungsrates vom 22. April 2020 über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Lotteriewesen (CKLV, BSG 101.7)	11
4	Dringliche Ausgabenbeschlüsse des Regierungsrates zur Bekämpfung der Coronavirus-Krise.....	11
5	Schlussbemerkungen der Finanzkommission	12
6	Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat.....	12
6.1	CKV	12
6.2	CKGV	12
6.3	Verordnung Fristenstillstand	12

6.4	CKKV	12
6.5	CKKBV	13
6.6	CKLV	13

1 Ausgangslage

1.1 Bund

In den ersten Kalendermonaten des neuen Jahres hat sich das neue Coronavirus (COVID-19) weltweit ausgebreitet. Am 16. März 2020 erklärte der Bundesrat die ausserordentliche Lage gemäss Epidemien-gesetz. Gleichzeitig traf er weitreichende Massnahmen zur Verminderung des Übertragungsrisikos und Bekämpfung des Coronavirus (Schliessung der meisten Geschäfte und Restaurants, Umstellung der Schulen auf Fernunterricht; «Lockdown»). Diese Massnahmen haben grosse Auswirkungen auf alle Lebensbereiche der Schweiz, insbesondere auf die Wirtschaft.

1.2 Kanton Bern

Unmittelbar nach der Ausrufung der ausserordentlichen Lage für die gesamte Schweiz durch den Bundesrat hat auch der Regierungsrat des Kantons Bern weitere Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise ergriffen. In ausserordentlichen Lagen kann der Regierungsrat des Kantons Bern gestützt auf Artikel 91 der Verfassung des Kantons Bern (KV) ohne gesetzliche Grundlage, direkt gestützt auf Verfassungsrecht, Massnahmen ergreifen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Die Verordnungen sind *sofort* durch den *Grossen Rat genehmigen* zu lassen; sie fallen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.

2 Rechtliches

2.1 Notverordnungen

Artikel 91 der KV lautet wie folgt:

Kantonsverfassung, Art. 91

Ausserordentliche Lagen

¹ *Der Regierungsrat kann ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen ergreifen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Verordnungen sind sofort durch den Grossen Rat genehmigen zu lassen; sie fallen spätestens ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten dahin.*

Der Regierungsrat hat seit dem 20. März 2020 folgende Notverordnungen im Zusammenhang mit der Coronavirus-Krise erlassen:

- Verordnung des Regierungsrates vom 20. März 2020 über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (**CKV**), inklusive Änderungen vom 01. April, 08. April und 15. April 2020;
- Verordnung des Regierungsrates vom 26. März 2020 über Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Gesundheitswesen (**CKGV**), inklusive Änderung vom 22. April 2020;
- Verordnung des Regierungsrates vom 01. April 2020 über den **Fristenstillstand** bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren wegen der Coronavirus-Krise;
- Verordnung des Regierungsrates vom 08. April über die Unterstützungsmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (**CKKV**);
- Verordnung des Regierungsrates vom 22. April 2020 über Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (**CKKBV**);
- Verordnung des Regierungsrates vom 22. April 2020 über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Lotteriewesen (**CKLV**).

Gestützt auf die Notverordnungen hat der Regierungsrat die folgenden zusätzlichen Beschlüsse erlassen:

- Regierungsratsbeschluss 336/2020 vom 26. März 2020; Coronavirus-Krise: Inkraftsetzung Artikel 9–11, Bewilligung Rahmenkredit Wirtschaftsförderung und Freigabe 1. Tranche;
- Regierungsratsbeschluss 377/2020 vom 08. April 2020 – Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor. Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Bern sowie Rahmenkredit 2020;
- Regierungsratsbeschluss 380/2020 vom 8. April 2020; Coronavirus-Krise: Bewilligung Beiträge Destinationen und BE! Tourismus zur teilweisen Kompensation des Ausfalls der Erträge aus der Beherbergungsabgabe; Ausführungsbeschluss zum Rahmenkredit Wirtschaftsförderung.

Bei den Notverordnungen handelt es sich um zeitlich befristetes Recht. Gemäss Artikel 91 KV treten Notverordnungen spätestens ein Jahr nach Inkraftsetzung wieder ausser Kraft. Wenn die Notverordnungen oder einzelne Bestimmungen länger als ein Jahr in Kraft bleiben sollen, muss der Regierungsrat rechtzeitig vor Ablauf des Notrechts dafür sorgen, dass die Bestimmungen mittels ordentlicher Rechtsetzungsverfahren beraten und beschlossen werden können. Für ein Gesetz etwa müsste insbesondere eine Vernehmlassung durchgeführt und eine ordentliche Beratung im Parlament erfolgen, wobei dem Parlament in der Beratung die vollen Einflussrechte (z. B. Abänderungsanträge) zukämen. Auch ein Referendum wäre möglich.

Der Regierungsrat hat die meisten Notverordnungen auf weniger als ein Jahr befristet.

• CKV	Befristung bis 31.07.2020
• CKGV (Gesundheit)	Befristung bis 31.03.2021
• Verordnung Fristenstillstand	Befristung bis 31.05.2020
• CKKV (Kultur)	Befristung bis 31.10.2020
• CKKBV (fam.-ext. Kinderbetreuung)	Befristung bis 22.04.2021
• CKLV (Lotteriebereich)	Befristung bis 31.10.2020

Die meisten Notverordnungen sind also nur während ein paar Monaten in Kraft. Allerdings kann der Regierungsrat die Dauer jeder Notverordnung bis auf maximal ein Jahr verlängern, solange die ausserordentliche Lage andauert.

2.2 Möglichkeiten und Aufgaben der vorberatenden Kommission und des Grossen Rates

Mit der Verabschiedung der Notverordnungen durch den Regierungsrat sind diese unmittelbar in Kraft getreten. Sie sind allerdings sofort durch den Grossen Rat genehmigen zu lassen. Ausgeschlossen sind dabei Abänderungen, Ergänzungen und Streichungen von Notverordnungsbestimmungen.¹ Das Einreichen von Planungserklärungen ist ebenso wenig möglich, weil es sich bei den Notverordnungen um Erlasse und nicht um Berichte bzw. Planungen handelt. Darüber

¹ Vgl. auch den Hinweis im Vortrag des Regierungsrates vom 20. März 2020 zur Verordnung über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CKV), wonach «die erlassene Verordnung eine solche des Regierungsrates bleibt...» (Ziff. 2, S. 2).

hinaus verfügt der Grosse Rat – im Gegensatz zu den eidgenössischen Räten – auch nicht über die Kompetenz, selber Notverordnungen zu erlassen.²

Der Grosse Rat muss die Notverordnungen wie erwähnt genehmigen, damit sie in Kraft bleiben.³ Das bedeutet im Umkehrschluss, dass sie bei einer Nichtgenehmigung ohne Weiteres ausser Kraft treten. Grundsätzlich soll sodann der Grosse Rat die Notverordnungen integral, d. h. als Ganzes genehmigen. Zu «thematisch zusammengehörenden Bestimmungen (bzw. Regelungsbereichen)»⁴ können jedoch Ablehnungs- oder Rückweisungsanträge eingereicht werden. Wenn der Grosse Rat einem solchen Antrag zustimmt, treten diese Teile der Verordnung ausser Kraft. Bei Rückweisungsanträgen könnte der Regierungsrat im Sinne der mit der Rückweisung verbundenen Auflage eine Anpassung der Bestimmung vorschlagen, die wiederum dem Grossen Rat zur Genehmigung vorgelegt werden müsste.

Zwischen dem Regierungsrat und der vorberatenden Finanzkommission (FiKo) herrscht somit Konsens, dass der Grosse Rat ihm nicht genehme (zusammengehörende) Teile der Notverordnungen ablehnen (nicht genehmigen) oder zurückweisen kann, wobei Nichtgenehmigungsbeschlüsse nur Richtliniencharakter hätten, wenn es sich bei den legiferten Massnahmen um eigentliches Verordnungsrecht handelte. Diese differenzierte Betrachtungsweise trifft insbesondere auf die CKV zu, die Regelungen in verschiedenen thematischen Bereichen enthält.

- Der Grosse Rat muss die Notverordnungen beraten (Eintreten obligatorisch).
- Der Grosse Rat kann einzelne Bestimmungen (zu thematisch zusammengehörenden Bereichen) ablehnen oder zurückweisen.

2.3 Aufgabe des Grossen Rates

Im Rahmen der Genehmigung obliegt es der vorberatenden Kommission bzw. dem Grossen Rat, zu prüfen,

- ob einerseits die *Voraussetzungen zum Erlass der Notverordnung erfüllt* sind (z. B. sachliche und zeitliche Dringlichkeit [Bestehen einer ausserordentlichen Lage, eingetretene oder unmittelbar drohende Störung der öffentlichen Ordnung etc.], Subsidiarität [Notwendigkeit der Regelung via Notverordnung], Befristung),
- ob andererseits die angeordneten Massnahmen *verfassungsmässig* sind (insb. im öffentlichen Interessen liegend und verhältnismässig [geeignet, erforderlich, zumutbar], vgl. Art. 5 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV]).⁵

² So das Bundesparlament nach Art. 173 Abs. 1 BV [Massnahmenkompetenz Bundesversammlung zur Wahrung der äusseren und inneren Sicherheit etc.]; vgl. sodann zum Notverordnungsrecht des Bundesrates Art. 185 Abs. 3 BV.

³ Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, Kommentar zu Art. 91 KV, Ziffer 3a, Seite 490 f.

⁴ Verordnung über Sofortmassnahmen im Lotteriebereich zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CKLV), Vortrag, Ziffer 3, dritter Abschnitt, Seite 4.

⁵ Gemäss Verfassungsgeber könne der Regierungsrat *notfalls auch von der verfassungsmässigen Kompetenzordnung abweichen* (vgl. Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, Kommentar zu Art. 91 KV, Ziff. 3b und 5 sowie weiterführende Hinweise auf Verfassungsmaterialien [vgl. z. B. «Der Regierung soll [...] die Kompetenz erteilt werden, in Notlagen nötigenfalls *in Abweichung von Verfassung und Gesetz* Dringlichkeitsrecht in Form von Verordnungen zu erlassen»; Zwischenbericht der Verfassungskommission vom 19.4.1990, S. 99]). Ob dies tatsächlich zulässig wäre, müsste bei Bedarf in jedem Fall noch genau geklärt werden.

Dem Parlament kommt im vorliegenden Fall nicht nur eine politische Rolle zu, sondern es hat die Notverordnungen vor allem nach rechtlichen Kriterien zu prüfen. Es muss prüfen, ob die Notlage gegeben ist und ob die ergriffenen Massnahmen geeignet und erforderlich sind, den Notstand zu bewältigen.

Die FiKo stellt fest, dass der Bundesrat die ausserordentliche Lage schweizweit ausgerufen hat und dass diese zum Zeitpunkt der Vorberatung der Notverordnungen des Regierungsrates immer noch besteht. Die vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen haben weitreichende und tiefgreifende Auswirkungen auf praktisch alle Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft. Deren negativen Auswirkungen soll mit raschen und zielgerichteten Massnahmen begegnet werden. Viele Einwohnerinnen und Einwohner sowie Einzelunternehmen und Firmen sind aufgrund der Coronavirus-Krise in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. In gewissen Branchen sowie im Kulturbereich sind die Auswirkungen gravierend und teilweise existenzbedrohend.

Die vom Regierungsrat erlassenen Notverordnungen basieren allesamt auf dem Prinzip der Subsidiarität, was bedeutet, dass die potentiell von Massnahmen begünstigten Kreise im Sinne der Eigenverantwortung immer zuerst alles in ihrer Macht stehende unternehmen müssen, um wirtschaftlichen Schaden soweit als möglich selber zu minimieren (Schadenminderungspflicht). Zudem kommen die kantonalen Mittel subsidiär zu den Massnahmen des Bundes zum Einsatz. Der Kanton beschränkt seine Massnahmen somit auf Bereiche, in denen der Bund keine Hilfen zur Verfügung stellt oder diese nach Ansicht des Regierungsrates nicht ausreichen, um übermässigen Schaden zu vermeiden.

Die FiKo stellt fest, dass die Verfassungsmässigkeit gegeben ist, die in den Notverordnungen getroffenen Massnahmen im öffentlichen Interesse liegen und grundsätzlich verhältnismässig sind.

2.4 Erklärung des Grossen Rates

Nebst der Genehmigung der Notverordnungen könnte der Grosse Rat auch von seiner Möglichkeit Gebrauch machen und eine Erklärung abgeben, was bei wichtigen Ereignissen oder Problemen möglich ist (Art. 59 Grossratsgesetz [GRG]). Die FiKo hat diese Möglichkeit erörtert, verzichtet aber darauf, von sich aus eine Erklärung des Grossen Rates vorzubereiten. Eine Erklärung wäre zum Beispiel eine Möglichkeit gewesen, den Regierungsrat auf einen Regelungsbe-
reich hinzuweisen, in dem bisher keine Massnahmen vorgesehen waren, solche nach Ansicht der Kommission jedoch dringend nötig gewesen wären.

2.5 Beschlüsse des Büros des Grossen Rates

Das Büro des Grossen Rates entschied an seiner ausserordentlichen Sitzung vom 31. März 2020, dass bis auf Weiteres alle Notverordnungen durch die FiKo vorberaten werden sollen.

Das Büro befasste sich auch mit der Frage, wie die Bestimmung der *sofortigen* Genehmigung umzusetzen ist. Nach dessen Ansicht bedeutet die sofortige Genehmigung durch den Grossen Rat nicht, dass der Grosse Rat umgehend zu einer zusätzlichen Session einberufen werden muss. Die kurzfristige Einberufung einer Session wurde angesichts der geltenden Versammlungs- und Bewegungseinschränkungen als unangebracht angesehen und verworfen. Ausserdem wurden die Notverordnungen punkto Eingriffstiefe als nicht übermässig beurteilt. Deshalb entschied das Büro, dass der Grosse Rat die Notverordnungen an der nächstmöglichen Session behandeln soll.

Mit Beschluss vom 30. April 2020 entschied das Büro daraufhin, dass die Sommersession terminlich wie geplant durchgeführt werden soll. Für diese Session sind neben den ordentlichen Geschäften auch die Notverordnungen traktandiert.

3 Vorberatung der Notverordnungen in der Finanzkommission

Der Regierungsrat hat die Notverordnungen und die weiteren, oben angeführten Beschlüsse unmittelbar nach deren Verabschiedung an die FiKo weitergeleitet. Die FiKo stellte im Vorfeld der Beratungen schriftliche Fragen, die der Regierungsrat wiederum schriftlich beantwortete. Zur Vorberatung hielt die FiKo, unter Einhaltung der Sicherheitsvorschriften, am 30. April und 7. Mai 2020 zwei «physische» Sitzungen im Grossratssaal ab. Dabei war jeweils eine Delegation des Regierungsrates anwesend, angeführt vom Regierungspräsidenten.

Die Fragen der FiKo brachten insbesondere die Sorge ihrer Mitglieder zu den Auswirkungen der Coronavirus-Krise auf den Berner Finanzhaushalt zum Ausdruck. Die Krise belastet den Kanton einerseits aufgrund der getroffenen Massnahmen zur Bewältigung der Krise auf der Ausgaben-seite. Andererseits wird aber auch die Einnahmenseite stark in Mitleidenschaft gezogen, da zu erwarten ist, dass die Steuereinnahmen aufgrund der weltweiten Wirtschaftskrise in den nächsten Jahren massiv tiefer ausfallen werden als noch vor der Krise angenommen. Die konkreten Auswirkungen, insbesondere auf der Einnahmenseite, lassen sich im Moment jedoch noch nicht beziffern. Der Regierungsrat hat der FiKo in Aussicht gestellt, sie jeweils zeitnah über die Entwicklung zu orientieren, was die FiKo schätzt und verdankt. Eine erste solche Information hat der Regierungsrat noch vor der Sommersession in Aussicht gestellt.

3.1 Verordnung des Regierungsrates vom 20. März 2020 über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise, inklusive Änderungen vom 01., 08. und 15. April 2020 (CKV, BSG 101.2)

3.1.1 Zu 4, finanzielle Unterstützungen, Artikel 9–11

Zu den Artikeln 9 bis 11 CKV entstand in der FiKo eine Diskussion, ob es aufgrund der existenziellen Sorgen und Nöte vieler Firmen und Privatpersonen angemessen sei, für «technologieorientierte Unternehmen» Mittel zur Verfügung zu stellen, die über die Existenzsicherung hinausgehen. Insbesondere wurde bemängelt, dass die Hilfen nicht an die Bedingung geknüpft wurden, keine Dividenden ausschütten zu dürfen. Die Regierung argumentiert, dass es sich bei den zu unterstützenden Firmen um kleine bis mittlere, inhaber/innengeführte Unternehmen handelt und nicht um multinationale, börsenkotierte Unternehmen. In der Regel würden keine oder nur geringe Dividenden ausgeschüttet. Es sei im Gegenteil für die mittel- und langfristige Entwicklung dieser Firmen entscheidend, dass die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit nicht wegen Liquiditätsproblemen ins Stocken gerät. Die Firmen könnten sich so einen Wettbewerbsvorteil erarbeiten, der am Ende auch dem Kanton mit Steuereinnahmen und gesicherten, hochqualifizierten Arbeitsplätzen zugutekomme. Die Unterstützung basiere auf den erprobten Instrumenten des Wirtschaftsförderungsgesetzes. Es würden keine neuen Kriterien angewendet, und die Kontrolle der zweckmässigen Verwendung sei sichergestellt.

3.1.2 Zu 5, Schuldenbremse, Art. 12

Artikel 12 fordert, dass die Ausgaben des Kantons zugunsten von Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise bei der Anwendung der Schuldenbremsen nicht berücksichtigt werden.

Art. 12 CKV

¹ 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.

² *Der Regierungsrat bestimmt das Nähere durch Beschluss.*

³ *Er erstattet der Finanzkommission des Grossen Rates regelmässig Bericht.*

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass er in einer Notlage mit Notverordnungen auch explizit von Verfassungsbestimmungen abweichen kann. Weiter argumentiert er, dass es sich bei den Schuldenbremsen gemäss Artikel 101a und 101b nur formell um Verfassungsrecht handelt, dass die Bestimmungen materiell jedoch Gesetzesrang haben und daher dem Notrecht zugänglich sind. Die Dringlichkeit begründet er damit, dass es nach dem Ende der Krisensituation nicht mehr möglich sein wird, weiteres Notrecht zu erlassen. Dabei sei jetzt schon klar, dass die finanziellen Auswirkungen der Coronavirus-Krise dazu führen werden, dass die Schuldenbremsen verletzt würden, und dass deshalb massive Sparpakete drohen. Die gültigen Mechanismen der Schuldenbremse seien nicht auf eine länger andauernde Krisensituation ausgerichtet. Die Anpassung der Verfassungsbestimmungen in den ordentlichen Fristen käme dagegen zu spät.

Die Mehrheit der FiKo bestreitet, dass es verhältnismässig und dringlich ist, die Verfassungsbestimmungen zur Schuldenbremse mittels Notverordnung teilweise ausser Kraft zu setzen. Die Verhältnismässigkeit ist nicht gegeben, weil es zumindest theoretisch denkbar ist, die Einhaltung der Schuldenbremse auch mit anderen Massnahmen sicherzustellen (Steuererhöhungen, Ausgabenmoratorium, Sparprogramme). Dringlich ist die Massnahme nicht, weil Massnahmen zur Beibehaltung des Gleichgewichts im bernischen Staatshaushalt noch bei vielen künftigen Gelegenheiten debattiert und beschlossen werden können, insbesondere anlässlich der jährlichen Debatten zum Voranschlag und Aufgaben-/Finanzplan in der Wintersession sowie zum Geschäftsbericht mit Jahresrechnung in der Sommersession. Sodann erscheint es immer noch möglich, dass die Rechnung 2020 aufgrund des positiven Voranschlags 2020 (budgetierter Überschuss von CHF 217 Mio.) und der hohen zusätzlichen Ausschüttung der Nationalbank (nicht budgetierte zusätzliche Einnahmen von CHF 240 Mio.) ohne Defizit abschliesst. Diesen Mehreinnahmen stehen aktuell geschätzte Mehrausgaben zur Bewältigung der Coronavirus-Krise von etwa 390 Millionen Franken gegenüber. Der Geschäftsbericht mit der Jahresrechnung 2020 kommt im Juni 2021 in den Grossen Rat. Dannzumal muss Bilanz gezogen werden, und allfällige Massnahmen sind zu diskutieren. Zusammenfassend beurteilt die Kommissionsmehrheit die notrechtliche Abkehr von den verfassungsmässigen Bestimmungen als nicht verhältnismässig.

Ferner hält die Kommissionsmehrheit fest, dass sämtliche mit den Notverordnungen beschlossenen Sofortmassnahmen und deren Finanzierung auch ohne die Ausserkraftsetzung der Schuldenbremsen (Art. 12 CKV) möglich bleiben und in der Folge vom Regierungsrat nicht zurückgenommen werden müssen. Rechtlich bleiben also die Ausgabenbeschlüsse des Regierungsrates auch ohne Artikel 12 CKV möglich. Auch daraus wird ersichtlich, dass eine notrechtliche Aufhebung der Schuldenbremse weder notwendig noch dringlich ist.

Die Minderheit der FiKo stellt sich auf die Seite des Regierungsrates. Ohne Aussetzung der Schuldenbremse stehen die Mehrausgaben ohne gesicherte Finanzierung da. Die Kommissionsminderheit argumentiert mit den längerfristigen finanziellen Auswirkungen: Wenn die Steuereinnahmen in den nächsten Jahren stark zurückgehen, wovon leider auszugehen ist, besteht die Gefahr, dass (auch) in den Jahren nach 2020 Defizite entstehen. Wenn der Rechnung 2020 nicht das volle Defizit belastet wird, kann ein wenig Druck weggenommen werden. Falls in dieser Situation die sehr restriktive Schuldenbremse angewendet werden muss, drohen dem Kanton Bern sehr einschneidende finanzielle Massnahmen. Grundsätzlich würde der Grosse Rat mit der Streichung des Artikels in der Notverordnung zur Schuldenbremse ein negatives, deprimierendes Signal aussenden: nämlich, dass der Grosse Rat der sich abzeichnenden schwierigen Finanzlage des Kantons vor allem mit einschneidenden Sparmassnahmen begegnen will, was die angespannte Situation vieler Bürgerinnen und Bürger noch verschlechtern könnte.

3.2 Verordnung des Regierungsrates vom 26. März 2020 über Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Gesundheitswesen, inklusive Änderung vom 22. April 2020 (CKGV, BSG 101.3)

Der Regierungsrat hat mit Verabschiedung der Verordnung über Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Gesundheitswesen (CKGV) den Akutspitälern den wegen des Verbots elektiver Eingriffe entstandenen Ertragsausfall garantiert. Mit der Änderung vom 22. April ersetzt der Kanton auch den Psychiatrie- und Rehabilitationskliniken sowie den Geburtshäusern den Ertragsausfall, sofern sie auf der Spitalliste des Kantons Bern stehen und im Kanton Bern gelegen sind.

Der Regierungsrat informierte die FiKo, dass die Auslastung der Spitäler in der Coronavirus-Krise von über 90 Prozent auf etwa 40 Prozent sank. Die Spitäler wurden im Gegenzug verpflichtet, umfangreiche Vorhalteleistungen für den Fall eines starken und raschen Anstiegs an Coronavirus-Erkrankungen vorzunehmen, der bis jetzt grösstenteils vermieden werden konnte. Dies verursachte aber hohe Kosten. Insgesamt geht die Gesundheitsdirektion in einer Schätzung von Ende April davon aus, dass die Bewältigung der Coronavirus-Krise den Berner Spitälern Mehrkosten von netto 270 Millionen Franken verursachen wird.

Zu dieser Verordnung wurden in der FiKo keine Anträge gestellt.

3.3 Verordnung des Regierungsrates vom 01. April 2020 über den Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren wegen der Coronavirus-Krise (BSG 101.4)

Der Fristenstillstand bezweckt die Wahrung der Volksrechte, denn die im Rahmen der Bekämpfung des Coronavirus verordneten Einschränkungen der Bewegungs- und Versammlungsfreiheit beeinträchtigen das Sammeln von Unterschriften für Volksbegehren stark. Der Fristenstillstand betrifft einzig die Fristen bezüglich Einreichung der Volksbegehren gemäss dem Gesetz über die politischen Rechte.

Der Regierungsrat hat der FiKo mitgeteilt, dass innert Frist keine Unterschriftensammlung für ein Referendum gegen ein Geschäft aus der Frühlingssession 2020 angezeigt wurde.

Zu dieser Verordnung wurden in der FiKo keine Anträge gestellt.

3.4 Verordnung über die Unterstützungsmassnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus (COVID-19) im Kultursektor (CKKV, BSG 101.5)

Mit den Soforthilfebeiträgen und Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende und Kulturunternehmen will der Bund die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie im Kulturbereich abfedern, damit die kulturelle Vielfalt erhalten bleibt. Der Bund hat dem Kanton Bern die Abwicklung folgender Massnahmen übertragen: Nicht-gewinnorientierte Kulturunternehmen können zum Erhalt ihrer Liquidität zinslose, rückzuzahlende Darlehen beim Kanton beantragen. Selbständige Kulturschaffende und Kulturunternehmungen können Ausfallentschädigungen beantragen, welche die Kosten abfedern, die aufgrund der COVID-Massnahmen entstanden sind.

Zu dieser Verordnung wurden in der FiKo keine Anträge gestellt.

3.5 Verordnung des Regierungsrates vom 22. April 2020 über Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (CKKBV, BSG101.6)

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronavirus-Krise im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung federt der Regierungsrat mit zwei Massnahmen ab. Die Gebühren für die Betreuungsplätze, die aufgrund der Coronavirus-Krise nicht mehr genutzt wurden, werden übernommen. Zusätzlich wird ein Beitrag an nicht gedeckte Kosten für Plätze geleistet, die während der Coronavirus-Krise nicht mehr bereitgestellt werden. Die Massnahmen gelten vom 17. März bis am 16. Mai 2020 und werden geschätzte Kosten von über 13 Millionen Franken verursachen. Die Finanzierung erfolgt entsprechend über den kantonalen Lastenausgleich Sozialhilfe, der zur Hälfte durch den Kanton und zur Hälfte durch die Gesamtheit der Gemeinden getragen wird. Auch bei dieser Verordnung sind die Leistungen des Kantons subsidiär. Insbesondere wird auch zu berücksichtigen sein, wie hoch der Betrag aus den Bundesmitteln ausfallen wird und wie – und gegebenenfalls mit welchen Auflagen – dieser auf die Kantone verteilt wird.

Zu dieser Verordnung wurden in der FiKo keine Anträge gestellt.

3.6 Verordnung des Regierungsrates vom 22. April 2020 über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Lotteriewesen (CKLV, BSG 101.7)

Die Verordnung definiert die Grundsätze für eine ausserordentliche Unterstützung von gemeinnützigen Institutionen aus dem Lotterie- und Sportfonds. Konkret geht es um Ausfallentschädigungen für abgesagte oder verschobene Veranstaltungen sowie um besondere Massnahmen im Sportbereich. Diese Beiträge erfolgen subsidiär. Darum müssen die Gesuchstellenden aufzeigen, dass sie alle zumutbaren Selbsthilfemassnahmen ergriffen und mögliche Leistungen Dritter bezogen haben, namentlich Bundeshilfen.

Zu dieser Verordnung wurden in der FiKo keine Anträge gestellt.

4 Dringliche Ausgabenbeschlüsse des Regierungsrates zur Bekämpfung der Coronavirus-Krise

Gemäss Artikel 80 des kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz (KBZG) können in Notlagen die Ausgabenbefugnisse des Volkes und des Grossen Rates für zeitlich dringliche Massnahmen an den Regierungsrat übertragen werden. Dabei muss der Regierungsrat die FiKo umgehend über die einzelnen Beschlüsse orientieren.

Art. 80 Kant. Bevölkerungs- und Zivilschutz-Gesetz (KBZG)

Delegation von Ausgabenbefugnissen

1. Fälle von zeitlicher Dringlichkeit

¹ Die Ausgabenbefugnisse des Volkes und des Grossen Rates für zeitlich dringend auszuführende Massnahmen bei Katastrophen, in Notlagen und bei Grossereignissen werden an den Regierungsrat übertragen.

² Zeitlich dringende Massnahmen sind solche, die zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen rasch angeordnet werden müssen, der Bekämpfung unmittelbar drohender Gefahren oder bei eingetretenen Ereignissen der ersten Schadensbehebung dienen und keinen Aufschub bis zur Beschlussfassung durch das nach der ordentlichen Finanzkompetenz abschliessend zuständige Organ dulden.

³ Die Finanzkommission des Grossen Rates ist umgehend über den Ausgabenbeschluss zu orientieren.

⁴ Der Regierungsrat kann seine Ausgabenbefugnisse übertragen.

⁵ Die Absätze 1 und 2 gelten sinngemäss auch für die Gemeinden, falls diese keine eigenen Regelungen getroffen haben.

Gestützt auf diesen Artikel erhält die FiKo die entsprechenden Ausgabenbeschlüsse umgehend zugestellt. Darüber hinaus stellt die Finanzdirektion der FiKo alle zwei Wochen ein monatliches «Gesamtstaatliches Ausgaben-Reporting» zu, das einen Überblick über die gesamten, im Zusammenhang mit der Bewältigung der Coronavirus-Krise stehenden Ausgaben beinhaltet. Dieses Reporting enthält auch Ausgaben, die aufgrund ihrer Höhe von Verwaltungseinheiten unterhalb des Regierungsrates oder vom Kantonalen Führungsorgan (KFO) genehmigt wurden.

Gemäss Reporting vom 01. Mai 2020 ist der Kanton Bern bis zu diesem Zeitpunkt Verpflichtungen in der Höhe von 120,6 Millionen Franken eingegangen, davon 15 Millionen Franken Lotteriegelder.

Bis am 01. Mai 2020 tatsächlich ausgegeben wurden 68,2 Millionen Franken, insbesondere in den Bereichen der medizinischen Hilfsmittel durch das KFO sowie der wirtschaftlichen Hilfe durch die Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion.

5 Schlussbemerkungen der Finanzkommission

Die FiKo dankt dem Regierungsrat für die gute und umsichtige Arbeit, die er bei der Bewältigung der Coronavirus-Krise leistet. Sie hat den Eindruck, dass die beschlossenen Massnahmen grossmehrheitlich angemessen und verhältnismässig sind. Auch funktioniert die Zusammenarbeit mit der FiKo in dieser ausserordentlichen Situation gut.

Im Zeitpunkt der Berichtabfassung besteht gemäss eingeholten Auskünften keine Absicht, dass weitere Notverordnungen durch den Regierungsrat erlassen werden sollen. Hingegen bleiben Anpassungen möglich, insbesondere was den Fristenlauf und die Gültigkeitsdauer der einzelnen Verordnungsbestimmungen anbelangt. Diese Änderungen würden vom Regierungsrat beschlossen und müssten dem Grossen Rat erneut zur Genehmigung vorgelegt werden.

Ausserdem bleibt im heutigen Zeitpunkt offen, ob und gegebenenfalls welche Bestimmungen in das ordentliche Recht überführt werden.

6 Anträge der Finanzkommission an den Grossen Rat

6.1 CKV

Die FiKo beantragt (mit Stichentscheid des Präsidenten), Art. 12 (Schuldenbremse) nicht zu genehmigen. Abgesehen von Artikel 12 beantragt die FiKo Zustimmung zur CKV.

6.2 CKGV

Die FiKo beantragt (integrale) Zustimmung.

6.3 Verordnung Fristenstillstand

Die FiKo beantragt (integrale) Zustimmung.

6.4 CKKV

Die FiKo beantragt (integrale) Zustimmung.

6.5 CKKBV

Die FiKo beantragt (integrale) Zustimmung.

6.6 CKLV

Die FiKo beantragt (integrale) Zustimmung.

Im Namen der Finanzkommission

Bern, den 14. Mai 2020

Der Präsident: Daniel Bichsel

Der Sekretär: Dominique Cléménçon