



# Vortrag

Datum RR-Sitzung: 20. März 2020  
Direktion: Staatskanzlei  
Geschäftsnummer: 2020.STA.507  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

## Verordnung über Sofortmassnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CKV)

### Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage .....	1
2.	Erlassform .....	2
3.	Erläuterungen zu den Artikeln .....	2
4.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtssetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen .....	7
5.	Finanzielle Auswirkungen .....	7
6.	Personelle und organisatorische Auswirkungen .....	7
7.	Auswirkungen auf die Gemeinden .....	7
8.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft .....	7
9.	Ergebnis der Konsultation .....	7

### 1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 16. März 2020 (Änderung<sup>1</sup> der COVID-19-Verordnung 2<sup>2</sup>) hat der Bundesrat weitreichende Massnahmen zur Verlangsamung der Ausbreitung des Coronavirus getroffen. Aufgrund der Schliessung eines grossen Teils der (Klein-)Betriebe und aufgrund der faktischen Unterbrechung von Lieferketten im In- und Ausland ist mit grossen Verwerfungen in der Wirtschaft zu rechnen, die sich in den kommenden Tagen und Wochen deutlich verstärken werden. Gleichzeitig ist mit einer Überlastung und absehbaren Unterfinanzierung der Spitäler und Gesundheitsversorgungseinrichtungen zu rechnen. Die mittelfristigen Konsequenzen sind derzeit nicht abschätzbar.

Am 19. März 2020 initiierte der Regierungsrat verschiedene Sofortmassnahmen zur Unterstützung der bernischen Gesundheitsversorgungseinrichtungen und bernisch industriellen KMU sowie die Prüfung möglicher Hilfe für Betriebe und Selbständige, die von Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise betroffen sind. Mit der vorliegenden Notverordnung werden die nötigen Rechtsgrundlagen geschaffen, damit der Regierungsrat verschiedene Unterstützungsleistungen umsetzen kann. Dabei sollen alle

<sup>1</sup> AS 2020 783

<sup>2</sup> Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24).

Instrumente eng mit den durch den Bund beschlossenen oder in Aussicht gestellten Massnahmen abgestimmt 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 ergriffenen, einschneidenden Massnahmen gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung sowie das Epidemiengesetz<sup>3</sup> (COVID-19-Verordnung 2 sowie mehrere weitere Verordnungen) sind die Voraussetzungen für den Erlass einer Notverordnung gestützt auf Artikel 91 KV gegeben.

Die 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. 90 Abs. 1 KV). Der Grosse Rat überprüft damit umgehend die Rechtmässigkeit des durch die Exekutive verabschiedeten Notrechts. Die erlassene Verordnung bleibt jedoch eine solche des Regierungsrates, der Grosse Rat genehmigt sie integral (analog bspw. der Genehmigung von internationalen und interkantonalen Verträgen gemäss Art. 74 Abs. 2 KV).

Das Grossratspräsidium und der Präsident der Finanzkommission wurden vor der Befassung des Regierungsrats mit dem vorliegenden Geschäft informiert. In welcher Form und wann eine Genehmigung des Grossen Rates stattfinden wird, ist noch offen.

## **3. Erläuterungen zu den Artikeln**

### *Artikel 1 Gegenstand*

Der Anwendungsbereich der Verordnung wird bewusst weit gefasst, da sich die Coronavirus-Krise auf natürliche und juristische Personen aus unterschiedlichsten Branchen und Bereichen auswirken kann.

### *Artikel 2 Verhältnis zu Massnahmen des Bundes*

In den vergangenen Tagen und Wochen änderte der Bund seine Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise entlang aktueller Entwicklungen. Die vorliegende Notverordnung basiert auf den im Zeitpunkt der Verabschiedung bekannten Vorgaben. Auch beschlossene Unterstützungsleistungen sollen stets mit den vom Bund aktualisierten Massnahmen abgestimmt werden. Falls angezeigt, ist die vorliegende Verordnung zu revidieren und/oder es sind ergänzende Verordnungsbestimmungen zu erlassen.

### *Artikel 3 Berner Listenspitäler*

Die Massnahmen in Artikel 3 sichern die Liquidität der Listenspitäler. Liquiditätsengpässe sind zu erwarten, da fehlende elektive, d.h. vom Bundesrat mit Anpassung vom 20. März 2020 der COVID-19-Verordnung 2 verbotene Eingriffe (vgl. Art. 10a Abs. 2 und 3 COVID-19-Verordnung 2) zu Ertragseinbus-

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

sen führen und die Spitäler gleichzeitig mit Mehrkosten für Schutzmassnahmen konfrontiert sind. Zu den Listenspitälern gehören alle Institutionen der Akutsomatik, Psychiatrie und Rehabilitation, die auf der Berner Spitalliste figurieren und ihren Sitz im Kanton Bern haben.

Die Liquidität wird mittels Gewährung von zinslosen Darlehen gesichert, sobald ein Listenspital einen finanziellen Engpass aufweist (*Abs. 1*). Der Kanton (bzw. die Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion, GSI) schliesst Darlehensverträge mit betroffenen Institutionen, welche insbesondere Darlehenshöhe, Vertragsdauer sowie Rückzahlungsfristen und -tranchen regeln.

Weiter werden gemäss *Absatz 2* bei Institutionen, die einen Liquiditätsengpass nachweisen, die Geldflüsse beschleunigt, indem der Kanton seinen Anteil an den Rechnungen der Leistungserbringer für stationäre Aufenthalte mit einer verkürzten Zahlungsfrist von in der Regel zwei Tagen bezahlt. Die Zahlungsfrist für bestehende und neue Forderungen wird dabei übersteuert.

#### *Artikel 4 Spitexorganisationen und Institutionen im Behindertenbereich*

Mit der in Artikel 4 beschriebenen Massnahme wird die Liquidität der Spitexorganisationen und der Institutionen aus dem Behindertenbereich mittels zinsloser Darlehen des Kantons gesichert. Liquiditätsengpässe werden erwartet, weil einerseits Erträge wegbrechen (nur Behindertenbereich), aber auch Mehrkosten für Schutzmassnahmen anfallen. Wie bei den Listenspitälern gemäss Artikel 3 ist der Nachweis der fehlenden Liquidität vorausgesetzt und werden die konkreten Bedingungen in Verträgen zwischen dem Kanton (bzw. der GSI) und den Spitexorganisationen und Institutionen im Behindertenbereich festgelegt.

#### *Artikel 5 Stundung von Miet-, Pacht- und Baurechtszinsen*

Offene Forderungen werden bei allen Miet-, Pacht- und Baurechtsverträgen kulant gehandhabt und den jeweiligen Parteien in einem vereinfachten Gesuchsverfahren (Anfrage via E-Mail) für drei Monate gestundet. Der Regierungsrat wird diese Frist bei Bedarf verlängern. Die Frist zur Rückzahlung der gestundeten Zinsen wird der Regierungsrat in einem späteren Zeitpunkt und unter Berücksichtigung der Entwicklungen der Coronavirus-Krise durch Beschluss festlegen.

#### *Artikel 6 Zahlungsfristen*

Der Verzicht auf die Erhebung von Verzugszinsen soll gemäss den Zielsetzungen der Verordnung (vgl. Art. 1) in erster Linie Einzelpersonen und Betrieben zugutekommen, die von den Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise wirtschaftlich betroffen sind. Es würde jedoch einen unverhältnismässig hohen administrativen Aufwand auslösen, offene Forderungen des Kantons gegenüber Dritten für Steuern, Gebühren und Abgaben nach Schuldnerinnen und Schuldnern mit und ohne wirtschaftlicher Betroffenheit zu triagieren.

Wer von Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise nicht besonders betroffen ist, sollte insbesondere seine Steuern möglichst fristgerecht bezahlen. Auch der Kanton ist in verschiedenen Bereichen stark gefordert und auf die Steuereinnahmen angewiesen.

Der Kanton seinerseits wird offene Forderungen von Unternehmen, Einrichtungen, Betrieben und Selbstständigerwerbenden, die von der aktuellen Situation betroffen sind, möglichst rasch und ohne Einhaltung der üblichen Zahlungsfristen begleichen.

## *Artikel 7 Gebührenerlass*

Der Kanton verzichtet auf die Erhebung von Gebühren, welche durch kantonale Dienstleistungen ausgelöst werden, die direkt mit Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise zusammenhängen. So sollen bspw. Betriebe, die anfallende Arbeiten nicht mehr während den ordentlichen Arbeitszeiten bewältigen können, Bewilligungen für Nacharbeit gebührenfrei erhalten.

## *Allgemeine Bemerkungen zu den Instrumenten der Wirtschaftsförderung*

Die Instrumente der Wirtschaftsförderung stellen bereits heute wichtige bestehende Unterstützungsmassnahmen für Innovations- und Ausbauprojekte von technologieorientierten Unternehmen, Kleinunternehmen und Startups dar. Im Rahmen der Neuen Regionalpolitik werden zudem Projekte im ländlichen Raum über rückzahlbare Darlehen gefördert. Der Vollzug des gesamten Instrumentariums liegt bei der Wirtschaftsförderung, die Ausgabenbefugnisse des Volks und des Grossen Rats sind schon heute dem Regierungsrat übertragen (Art. 4 Abs. 2 Wirtschaftsförderungsgesetz vom 12. März 1997 [WFG; BSG 901.1]).

Die Artikel 8 bis 11 ermöglichen es der Wirtschaftsförderung, das Instrumentarium (Einzelbetriebsförderung) auf bestehende Projekte von Berner Unternehmen auszuweiten; bislang werden nur künftige Projekte berücksichtigt. Gleichzeitig erhält die Wirtschaftsförderung die Kompetenz, zusätzliche Förderinstrumente zu schaffen, namentlich in Analogie zum bereits bestehenden Vollzug (Fokus auf Innovations-tätigkeiten). Ausserdem kann sie den Ausfall von Beiträgen Dritter an Partnerorganisationen der Wirtschaftsförderung kompensieren, falls derartige Beiträge aktuell wegbrechen, und sie kann die Sistierung von Amortisationszahlungen von Darlehen der Neuen Regionalpolitik gewähren, die im Jahr 2020 fällig wären.

Zur Finanzierung dieser Aktivitäten wird die Wirtschaftsförderung dem Regierungsrat einen Rahmenkredit beantragen, der in Tranchen freigegeben wird. Die Sistierung der Amortisationszahlungen wird im Rahmen des bestehenden finanziellen Spezialfonds abgewickelt.

## *Artikel 8 Sistierung der Amortisation von Darlehen*

Die im Rahmen der Neuen Regionalpolitik an Organisationen im ländlichen Raum gewährten Darlehen werden laufend amortisiert. Der Artikel ermöglicht es, die Zahlung von im Jahr 2020 fälligen Amortisationsraten zu sistieren. Grundsätzlich ist eine ausnahmsweise Sistierung im Einzelfall bereits heute möglich; Artikel 8 legt diese Möglichkeit jedoch generell und befristet als Massnahme zur Bewältigung der Coronavirus-Krise fest. Dadurch erhalten die betroffenen (v.a. touristischen) Organisationen und Träger-schaften einen sofortigen finanziellen Spielraum. Am Grundsatz, dass die Sistierung auf Gesuch hin im Einzelfall gewährt werden kann, soll festgehalten werden, um die rechtsgleiche Behandlung sicherzustellen.

## *Artikel 9 Leistungen an technologieorientierte Unternehmen*

Der Artikel ermöglicht es der Wirtschaftsförderung, die bewährte Einzelbetriebsförderung nicht nur für künftige Innovations- und Ausbauprojekte zu gewähren, sondern auch auf bereits bestehende Projekte anzuwenden. Dadurch wird es den Unternehmen in der Praxis ermöglicht, an Forschungs- und Entwicklungsprojekten weiterzuarbeiten und laufende Innovationsprojekte nicht sistieren zu müssen. Die Chance auf den Erhalt der diesbezüglichen Arbeitsplätze kann dadurch massgeblich erhöht werden. Die Kleinun-

ternehmen (bis zu 10 Mitarbeitenden) sind im Artikel explizit erwähnt, nicht zuletzt, um diese Massnahme auch den bereits bestehenden technologieorientierten Startup Unternehmen zur Verfügung zu stellen.

#### *Artikel 10 Instrumente der Wirtschaftsförderung*

Durch diese Bestimmung erhält die Wirtschaftsförderung die Möglichkeit, befristet zusätzliche Fördertätigkeiten zu entwickeln und umzusetzen, namentlich zur Aufrechterhaltung von Innovationstätigkeiten der Unternehmen. Der Artikel wird im Vollzug nahe am heutigen Förderverständnis und entlang der heutigen Anspruchsgruppen (technologieorientierte Unternehmen) ausgelegt werden. Zentral ist dabei immer der potenzielle Erhalt der diesbezüglichen Arbeitsplätze. Absatz 2 hält fest, dass die Wirtschaftsförderung im Grundsatz keine zusätzlichen Fördermassnahmen entwickelt, die von anderen Förderorganisationen, namentlich vom Bund, zur Verfügung gestellt werden (Prinzip der Subsidiarität). Absatz 3 ermöglicht es, dass Beitragszahlungen Dritter an Partnerorganisationen der Wirtschaftsförderung durch letztere direkt kompensiert werden können. Diese Regelung ist angezeigt, da davon auszugehen ist, dass die Beiträge der Beherbergungsabgabe an BE!Tourismus und an die Destinationen mangels touristischen Gästen ausbleiben, was bei den betroffenen Organisationen signifikante Beitragseinbrüche auslöst.

#### *Artikel 11 Rahmenkredit Wirtschaftsförderung*

Die für die Ausweitung des bestehenden Instrumentariums benötigten finanziellen Mittel können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschliessend beziffert werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass mehrere hundert bewilligungsfähige Gesuche bei der Wirtschaftsförderung eingehen könnten. Bei einer durchschnittlichen Beitragszusage von hunderttausend Franken im Einzelfall wird somit rasch ein zweistelliger Millionenbetrag benötigt. Die Kompensation des Ausfalls der Beherbergungsabgabe an BE!Tourismus und an die Destinationen wird derzeit auf einen einstelligen Millionenbetrag abgeschätzt.

Die zuständige Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion wird den Regierungsrat mit einem entsprechenden Rahmenkredit befassen. Mittels Beschluss wird der Regierungsrat die Höhe sowie die Zuständigkeit zur Auslösung einzelner Tranchen festlegen.

#### *Artikel 12 Schuldenbremsen*

Welche Auswirkungen die Coronavirus-Krise für die Wirtschaft und die Gesellschaft haben wird, ist aktuell nicht abschätzbar. Zu deren Bewältigung ist der Kanton in verschiedenen Bereichen stark gefordert und wird (weitere) finanzielle Mittel bereitstellen müssen. Es ist daher angezeigt, bei der Anwendung der Schuldenbremsen gemäss den Artikeln 101a und 101b KV jene Ausgaben des Kantons nicht zu berücksichtigen, die 2020 und als Folge der Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise anfallen.

An sich erlaubt Artikel 91 KV dem Regierungsrat lediglich, Verordnungen und Massnahmen «ohne gesetzliche Grundlage» zu erlassen. Damit können in ausserordentlichen Lagen Regeln erlassen werden, die im Normalfall durch den Grossen Rat – etwa durch Erlass oder Anpassung eines Gesetzes – zu beschliessen sind. Nicht zulässig ist es aber im Grundsatz Regeln zu erlassen, die zwingend auf Verfassungsstufe und damit (obligatorisch) vom Volk zu beschliessen sind. Dass der Regierungsart im vorliegenden Fall dennoch eine befristete Modifizierung bzw. Aussetzung der Schuldenbremse beschliesst, rechtfertigt sich daher, dass es sich bei den sehr detaillierten Regeln in der Kantonsverfassung über die Schuldenbremse nur formell um Verfassungsrecht handelt. Materiell betrachtet gehören diese Regeln auf Gesetzesstufe (vgl. z.B. Art. 126 Abs. 5 der Bundesverfassung, wonach auf Bundesebene die Einzelheiten der Schuldenbremse im Gesetz und nicht in der Bundesverfassung geregelt sind).

Unter der Federführung der Finanzdirektion werden die Finanzdienste aller Direktionen angewiesen, alle Ausgaben des Kantons als Folge der Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise separat zu erfassen.

### *Artikel 13 Delegation von Ausgabenbefugnissen*

Die Ausgabenbefugnisse des Volkes und des Grossen Rates für zeitlich dringend auszuführende Massnahmen bei Notlagen sind an den Regierungsrat übertragen (Art. 80 Abs. 1 des Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzes vom 19. März 2014 [KBZG; BSG 521.1]). Um ein rasches Umsetzen der Sofortmassnahmen gemäss der Verordnung zu ermöglichen, überträgt der Regierungsrat seine Ausgabenbefugnisse an die zuständigen Stellen der Direktionen und der Staatskanzlei (Art. 80 Abs. 4 KBZG).

### *Artikel 14 Organisatorische Massnahmen*

Die geltende Gesetzgebung sieht vor, dass der Regierungsrat grundlegende und wichtige Entscheide im Kollegium trifft (Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung [Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01]) und er sich versammelt, so oft es die Geschäfte erfordern (Art. 4 Abs. 1 OrG). Weiter ist geregelt, dass zur gültigen Verhandlung wenigstens vier Mitglieder des Regierungsrates anwesend sein müssen und wie der Regierungsrat seine Beschlüsse fasst (Art. 5 OrG). Die physische Anwesenheit der Regierungsratsmitglieder ist dabei im Organisationsgesetz nicht explizit geregelt, die Formulierungen in den Artikeln 4 («versammelt sich») und 5 («anwesend sein») lassen dies jedoch vermuten. Ebenso regelt die einschlägige Ausführungsverordnung zum Organisationsgesetz ordentliche Regierungsratssitzungen als physische Zusammenkunft an einem bestimmten Ort (Art. 1 Abs. 1 Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation des Regierungsrates [Organisationsverordnung RR, OrV RR; BSG 152.11]).

Mit dem ausserordentlichen Verfahren soll dem Regierungsrat in Katastrophen und Notlagen eine Entscheidungsmöglichkeit geschaffen werden, ohne dass er für seine Beschlüsse physisch zusammenkommen muss. Dabei stehen ihm zwei verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung:

- Telefon- oder Video-Sitzungen: Solche Sitzungen ermöglichen dem Regierungsrat, dank den technischen Mitteln eine gemeinsame Diskussion und Beschlussfassung zu führen, die der physischen Zusammenkunft sehr ähnlich ist.
- Zirkulationsverfahren: Mit diesem Verfahren können die Regierungsratsmitglieder nacheinander zu einem Geschäft Stellung beziehen. Zirkulationsbeschlüsse können in Situationen gefasst werden, in denen die gleichzeitige Sitzungsteilnahme – auch durch die vorerwähnten Mittel – nicht möglich oder schwierig ist.

Die Regierungsratsbeschlüsse im ordentlichen oder ausserordentlichen Verfahren grenzen sich damit als Kollegiumsentscheide von den Präsidialentscheiden ab, die dem Regierungsrat ohne Verzug nachträglich zur Genehmigung unterbreitet werden müssen (Art. 15 Abs. 3 OrG). Schliesslich kommen im ausserordentlichen Verfahren die Bestimmungen zu den Regierungsratssitzungen des ordentlichen Rechts gleich bzw. sinngemäss zur Anwendung (vgl. Art. 3 – 11 OrG, insb. Art. 3 ff. OrV RR).

## *Artikel 15 Inkrafttreten und Befristung*

Die Verordnung wird gestaffelt in Kraft gesetzt. Mit Ausnahme der Artikel 9 bis 11 treten die Bestimmungen am 21. März 2020 in Kraft. Über den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Bestimmungen zur finanziellen Unterstützung (Art. 9 bis 11) beschliesst der Regierungsrat zu einem späteren Zeitpunkt.

Die Verordnung ist vorerst befristet bis zum 31. Juli 2020.

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

Keine Bemerkungen.

### **5. 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 ist.

### **6. 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.

### **7. Auswirkungen auf die Gemeinden**

Keine Bemerkungen.

### **8. 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.

### **9. Ergebnis der Konsultation**

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