



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 26. März 2020
Direktion: Sicherheitsdirektion
Geschäftsnummer: 2020.SIDGS.259
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Bekämpfung der negativen Folgen der Pandemie COVID-19: Massnahmen im Bereich des Lotteriefonds

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	1
2.	Rechtsgrundlagen	1
3.	Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens	2
3.1	Ausgangslage.....	2
3.2	Grundzüge der Vorlage.....	2
3.3	Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten	5
4.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen	5
5.	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	5
6.	Auswirkungen auf die Gemeinden	5
7.	Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	5
8.	Antrag	5

1. Zusammenfassung

Die Schweiz ist seit Jahresbeginn 2020 von der Pandemie Covid-19 betroffen. Die vom Bundesrat zur Bekämpfung der Pandemie beschlossenen und notwendigen Massnahmen treffen gemeinnützige Institutionen aus Kultur und Sport hart. Der Regierungsrat greift ihnen mit einem ausserordentlichen Lotteriemittelinsatz in der Höhe von 25 Millionen Franken unter die Arme.

2. Rechtsgrundlagen

- Art. 6 Abs. 2 Bst. b und Art. 7 des Bundesgesetzes vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101)
- Art. 125 Abs. 1 und 3 des Bundesgesetzes vom 29. September 2017 über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS; 935.51)
- Art. 91 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV; BSG 101.1)

- Art. 80 Abs. 1 – 3 des Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetzes vom 19. März 2014 (KBZG; BSG 521.1)
- Art. 34 des Lotterieggesetzes vom 4. Mai 1993 (LotG; BSG 935.52)

3. Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

3.1 Ausgangslage

Die Schweiz ist seit Jahresbeginn 2020 von der Pandemie Covid-19 betroffen. Der Bundesrat stufte die Situation am 28. Februar 2020 gestützt auf das Epidemieggesetz des Bundes (EpG) zunächst als besondere Lage ein. Am 16. März 2020 erklärte der Bundesrat die ausserordentliche Lage gemäss EpG. Die vom Bundesrat erlassenen Massnahmen sind einschneidend für die Bevölkerung, die Wirtschaft, die Kultur und den Sport. Unzählige kulturelle und sportliche Veranstaltungen mussten abgesagt werden. Öffentlich zugängliche kulturelle Einrichtungen und Sportstätten mussten die Tore für Besucherinnen und Besucher schliessen. Auch der Tourismus kommt weitgehend zum Erliegen.

Der Regierungsrat stellt mit dem vorliegenden Beschluss Mittel des Lotteriefonds zur Finanzierung ausserordentlicher gemeinnütziger Massnahmen bereit.

3.2 Grundzüge der Vorlage

Rahmenbedingungen

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass eine ausserordentliche Lage besondere Massnahmen und pragmatische Lösungen erfordert. Er hat die Möglichkeit, gestützt auf Artikel 91 Absatz 1 KV ohne gesetzliche Grundlage Massnahmen zu ergreifen, um eingetretenen oder unmittelbar drohenden Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie sozialen Notständen zu begegnen. Die unter Ziffer 3.1 beschriebenen bereits heute spürbaren negativen Folgen der Pandemie für die Wirtschaft, die Kultur und den Sport bilden einen solchen sozialen Notstand. Die negativen Folgen werden sich in den kommenden Wochen und Monaten noch deutlich akzentuieren.

Die vom Regierungsrat anvisierten Massnahmen widersprechen teilweise formell-gesetzlichen kantonalen Regelungen, namentlich betreffend der maximalen Speisungshöhe des kantonalen Kulturförderungsfonds¹ und gegebenenfalls den regulären Finanzkompetenzen².

Trotz der ausserordentlichen Lage sieht sich der Regierungsrat rechtlich verpflichtet, übergeordnetes Bundesrecht einzuhalten (vgl. Art. 49 Abs. 1 Bundesverfassung [BV]). Mithin haben die geplanten Massnahmen die Vorgaben des Bundesgesetzes über das Geldspiel (BGS) zu beachten. Konkret sind dies folgende übergeordnete Vorgaben zur Verwendung von Geldspielmitteln (vgl. Art. 125 Abs. 1 und 3 BGS):

- für **gemeinnützige Zwecke**,
- namentlich in den Bereichen **Kultur, Soziales und Sport**,
- unter **Ausschluss öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen**.

Eine Mittelverwendung zugunsten des allgemeinen Staatshaushalts fällt damit ausser Betracht. Auch von der Mittelvergabe an kommerzielle/gewinnorientierte Organisationen ist abzusehen. Auch die Grundsät-

¹ vgl. Art. 45 Abs. 5 Lotterieggesetz (LotG)

² vgl. Art. 37 Abs. 1 LotG i.V.m. Art. 76 Abs. 1 Bst. e und Art. 89 Abs. 2 Bst. a KV

ze der kantonalen Lotteriegesetzgebung sind soweit möglich zu beachten. Somit gilt weiterhin der Grundsatz der **Subsidiarität**, d.h. andere Finanzierungsquellen sind wenn immer möglich vorweg zu nutzen. Auch bei in finanzieller Bedrängnis geratenen Institutionen der Kultur und des Sports ist – soweit verfügbar – auf die allgemeinen staatlichen (Sonder-)Massnahmen wie allfällige Kreditausfallgarantien, Steuererlasse, Stundungen, Kurzarbeits- und Arbeitslosenentschädigung sowie Sozialhilfe für persönliche Notlagen und ähnliches zurückzugreifen. Der Bundesrat hat namhafte Finanzhilfen für den Kultur- und Sportbereich in Aussicht gestellt.

Es besteht sodann wie im ordentlichen Recht **kein Rechtsanspruch** auf die Ausrichtung von Beiträgen (vgl. Art. 34 Abs. 5 LotG).

Ebenso sollte die **Liquidität** der aus Geldspielmitteln gespeisenen Fonds für ihre laufenden und künftigen «ordentlichen» Verpflichtungen möglichst weitgehend gewährleistet bleiben. Die ausserordentliche Lage sollte mit anderen Worten nicht zu einer offensichtlichen Überbeanspruchung und Schiefelage der Fonds führen (vgl. auch Ziff. 5). Ein allfälliger Beschluss des Regierungsrates ist als ausserordentliche Massnahme zu verstehen und zeitigt keine präjudizierende Wirkung auf die künftige, «ordentliche» Mittelverwendung oder die Ausgestaltung der Mittelverwendung unter dem neuen kantonalen Geldspielrecht.

Über die ausserordentliche Verwendung von Lotteriemitteln wird ein besonderes **Reporting** erfolgen. Dies ergibt sich aus Artikel 128 BGS. Soweit die Mittel durch andere Direktionen verwendet werden (z.B. kantonaler Kulturförderungsfonds der Bildungs- und Kulturdirektion), stellen die Direktionen der Sicherheitsdirektion die nötigen Informationen zur Verfügung, damit diese den Regierungsrat ins Bild setzen kann. Um den administrativen Aufwand gering zu halten, kann das Reporting im Rahmen der Jahresberichterstattung 2020 erfolgen. Nicht verwendete Mittel sind dem Lotteriefonds zurückzuerstatten. Zu informieren sind sodann die Finanz- und Sicherheitskommission des Grossen Rates (vgl. Art. 80 Abs. 3 KBZG).

Vorgesehene Mittelverwendung

Da sich der Mitteleinsatz wie gesehen an den Grundsätzen des Bundesrechts zu orientieren hat, stehen aus Sicht des Regierungsrats folgende Unterstützungsbereiche im Fokus (vgl. auch Art. 46 Abs. 2 und Art. 46a LotG):

- Kultur
- Sport
- Gesellschaft/Soziales und Katastrophenhilfe
- Tourismusförderung

a. Kultur

Der Kulturbereich ist von den einschneidenden Massnahmen des Bundesrats zur Pandemiebekämpfung sehr stark betroffen. Die Durchführung kultureller Veranstaltungen ist untersagt, kulturelle Einrichtungen vorübergehend geschlossen. Der finanzielle Schaden ist hoch. Angesichts dessen ist für den Regierungsrat eine Priorisierung der Massnahmen zugunsten des Kulturbereichs angezeigt.

Mit den Mitteln sind sowohl die originären Bereiche des kantonalen Kulturförderungsfonds (Stichwort «professionelles Kulturschaffen») als auch die Kulturbereiche des Lotteriefonds (Stichwort «Laienkultur») im Rahmen der ausserordentlichen Massnahmen zu unterstützen. Der kantonale Kulturförderungsfonds verfügt über verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten, die eine Abfederung der negativen Folgen der Pandemie ermöglichen würden (vgl. Art. 12 und 34 Abs. 4 Kantonales Kulturförderungsgesetz [KKFG]).

Die Sicherheitsdirektion schlägt schwergewichtig eine ausserordentliche Speisung des Kulturförderungsfonds vor. Der finanzielle Bedarf ist in diesem Bereich hoch.

Der Bund wird sowohl im Bereich des professionellen Kulturschaffens als auch im Bereich der Laienkultur Bund aktiv und stellt Beiträge zur Abfederung der finanziellen Schäden bereit (vgl. Verordnung vom 20. März 2020 über die Abfederung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus [COVID-19] im Kultursektor [COVID-Verordnung Kultur]³). Die Beitragsgewährung an die Laienkultur erfolgt über die vom Eidgenössischen Departement für Inneres unterstützten Verbände (vgl. Art. 10 COVID-Verordnung Kultur). Die kantonalen Massnahmen sind darauf abzustimmen. Zu prüfen ist beispielsweise, ob bei Veranstaltungen im Bereich der Laienkultur vorgängig eine Unterstützung des Bundes gemäss Artikel 10 COVID-Verordnung Kultur erreicht werden kann und inwieweit damit der Schaden gedeckt ist.

b. Sport

Auch der Sportbereich ist stark betroffen. Sportliche Wettkämpfe sind untersagt. Es ist möglich, dass Vereine in finanzielle Nöte geraten könnten. Eine Unterstützungsmöglichkeit wäre, ausserordentliche Mittel, namentlich für Verbandsbeiträge, aus dem Sportfonds zu gewähren. Die Verbände würden angewiesen, die Mittel bedarfsgerecht unter ihren Mitgliedern (Sportvereine) zu verteilen. Der finanzielle Bedarf wäre auszuweisen. Die Verwendungsmöglichkeiten wären freier als unter der geltenden Praxis.

Das Bundesamt für Sport (BASPO) kann im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen in Form von nicht rückzahlbaren Geldleistungen an Organisationen ausrichten, die als Vereine organisiert sind und deren Zweck die Organisation und die Durchführung von Veranstaltungen und Wettkämpfen im Breiten-sport ist (Art. 4 der Verordnung vom 20. März 2020 über Begleitmassnahmen im Sportbereich zur Abfederung der Folgen von Massnahmen des Bundes zur Bekämpfung des Coronavirus [COVID-19-Verordnung Sport]⁴). Die kantonalen Massnahmen sind auf die Leistungen des Bundes abzustimmen.

c. Gesellschaft/Soziales und Katastrophenhilfe

Gemeinnützige Projekte von Vereinen und Gemeinden im Zusammenhang mit den negativen Folgen der Pandemie sollen besonders gefördert werden (sofern sie nicht eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung darstellen).

Bei der Katastrophenhilfe handelt sich um einen etablierten Zuwendungsbereich aus dem Lotteriefonds. Selbstverständlich kann Katastrophenhilfe auch im Inland und im Kanton Bern selbst geleistet werden. Es ist zu erwarten, dass entsprechende Gesuche eintreffen werden. Eine Unterstützung aus dem Lotteriefonds ist möglich, sofern die Mittel nicht für öffentlich-rechtliche Verpflichtungen verwendet werden.

d. Tourismusförderung

Der Tourismus ist ein wichtiges Wirtschaftsstandbein im Kanton Bern, das zahlreiche Arbeitsplätze beheimatet. Das öffentliche Interesse an der Förderung des Tourismus ist entsprechend hoch. Welche Massnahmen aktuell oder in naher bis mittlerer Zukunft zur Stärkung des Tourismus nötig sind, lässt sich derzeit kaum abschätzen. Zu beachten ist, dass allfällige Massnahmen aus dem Lotteriefonds einen gemeinnützigen Charakter aufweisen. Im Sinne der Subsidiarität ebenso die diesbezüglichen Unterstützungsmassnahmen des Bundes. Nicht aus Lotteriemitteln unterstützt werden kann beispielsweise die Marktbearbeitung, da sie eine öffentlich-rechtliche Aufgabe darstellt (vgl. Art. 4a und 5 des Tourismusentwicklungsgesetzes vom 20. Juni 2005 [TEG; BSG 935.211]).

³ SR 442.15

⁴ SR 415.021

3.3 Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten

Die Massnahmen werden rasch umgesetzt. Wo nötig, erfolgen vorgängig Absprachen unter den betroffenen Direktionen.

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

Die vorliegenden Massnahmen kommen direkt Ziel 3 der strategischen Ziele 2022 des Regierungsrates zu Gute.

5. Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

Lotteriemittel werden von der Staatsrechnung gesondert verwaltet (vgl. Art. 126 Abs. 1 BGS). Die vorliegenden Massnahmen zeitigen entsprechend keine Auswirkungen auf den kantonalen Finanzhaushalt. Die personellen Auswirkungen können derzeit noch nicht abschliessend abgeschätzt werden, zumal auch die COVID-Verordnung Kultur dem Kanton neue Aufgaben zuweist. Es wird versucht, die Zusatzbelastung mit den vorhandenen personellen Mitteln aufzufangen. Personelle Massnahmen wie interne Ressourcenverschiebungen bleiben vorbehalten.

Aus fachlicher Sicht ist eine ausserordentliche Beanspruchung der aus Geldspielmitteln gespeisten Fonds im Umfang von 25 Millionen Franken noch knapp vertretbar. Grundsätzlich ist die Liquidität der Fonds für laufende und künftige «ordentliche» Gesuche und Verpflichtungen knapp gewährleistet. Je nach Verlauf der künftigen Gesuchseingänge (Anzahl, Volumen) und einer möglichen tieferen Gewinnausschüttung durch die Genossenschaft Swisslos infolge von Ertragseinbussen könnte es jedoch zu Beitragskürzungen bei künftigen Gesuchen kommen.

Finanziert wird der ausserordentliche Mitteleinsatz unter Berücksichtigung der bestehenden Reserven einerseits durch eine ausserordentliche Entnahme aus dem Sportfonds in der Höhe von zehn Millionen Franken, andererseits über eine zusätzliche Entnahme aus dem Lotteriefonds. Am Rande sei erwähnt, dass keine Mittel aus dem Anteil des Berner Juras, der gemäss Sonderstatutsgesetz gesondert betrachtet wird, für die hier erwähnten ausserordentlichen Speisungen entnommen werden.

6. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die ausserordentliche gemeinnützige Mittelverwendung wirkt sich positiv auf die Gemeinden aus: Ihre Standortattraktivität profitiert, wenn Institutionen aus Sport und Kultur durch die COVID-19-Massnahmen keinen finanziellen Ruin erleiden.

7. Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Der Mitteleinsatz wirkt sich positiv auf Wirtschaft und Gesellschaft aus.

8. Antrag

Die Sicherheitsdirektion beantragt dem Regierungsrat, dem vorliegenden Beschluss zuzustimmen.