

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Kommunale Corona-Notunterstützung für die notleidende Wirtschaft in Form einer Mietzinshilfe für Geschäftsräumlichkeiten; Konzept

1. Worum es geht

An einem Runden Tisch hat sich eine Delegation des Gemeinderats (Stadtpräsident, Direktor für Sicherheit, Umwelt und Energie [SUE], Direktorin für Bildung, Soziales und Sport [BSS], Direktor für Finanzen, Personal und Informatik [FPI]) am 16. November 2020 mit Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden, Parteien und weiteren Organisationen über die Auswirkungen der Sars-CoV-2-Pandemie ausgetauscht und Handlungsbedarf ermittelt. Beim Austausch entstand der Eindruck, dass die rasche Schaffung einer kommunalen Notunterstützung ein breit mitgetragenes Anliegen von Parteien und Verbänden ist. Die Gemeinderatsdelegation hat das Anliegen einer kommunalen Notunterstützung zur raschen Prüfung entgegengenommen.

Am 25. November 2020 hat der Bundesrat die Verordnung über Härtefallmassnahmen für Unternehmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Härtefallverordnung; SR 951.262) verabschiedet, welche die Details des Härtefallprogramms von Bund und Kantonen regelt. Die Verordnung regelt insbesondere, wie die Mittel des Bundes auf die Kantone verteilt werden und unter welchen Voraussetzungen Unternehmen Anspruch auf Härtefallhilfen haben. Mit dem Paket stehen eine Milliarde Franken für Härtefälle zu Verfügung, wovon alleine im Kanton Bern rund 120 Mio. Franken. Die Covid-19-Härtefallverordnung trat am 1. Dezember 2020 in Kraft. Für die Umsetzung der Massnahmen stehen allerdings die Kantone in der Verantwortung. Aufgrund der vorliegenden Informationen kann nicht davon ausgegangen werden, dass im Kanton Bern bereits im Dezember 2020 mit der Auszahlung von Härtefallentschädigungen begonnen wird. Im Hinblick auf die Umsetzung der Härtefallregelung im Kanton Bern bat der Gemeinderat den Regierungsrat mit einem Schreiben vom 18. November 2020, dabei namentlich auch die besonders betroffenen urbanen Branchen zu berücksichtigen. Dazu zählen unter anderem die städtische Hotellerie, aber auch die Gastronomie, die Kultur, der Eventbereich, der Detailhandel in der Innenstadt, wie auch die Bars und Clubs.

Der Gemeinderat hat sich vor diesem Hintergrund an seinen Sitzungen vom 25. November, vom 2. Dezember und vom 9. Dezember intensiv mit der Frage einer kommunalen Notunterstützung befasst. In einem zweistufigen Entscheidungsprozess hat sich der Gemeinderat dafür entschieden, seine Corona-Notunterstützung als Mietzinshilfe für Geschäftsräumlichkeiten auszugestalten. Für den Entscheid des Gemeinderats war unter anderem die Einschätzung ausschlaggebend, dass aufgrund der Entscheide auf Bundes- und Kantonsebene namentlich in den nachfolgenden Bereichen Regelungslücken bestehen:

- Gemäss der COVID-19-Härtefallverordnung vom 25. November 2020 muss ein Unternehmen im Durchschnitt der Jahre 2018 und 2019 einen Umsatz von mindestens Fr. 100 000.00 erzielt haben. Unternehmungen mit einem tieferen Umsatz können von der Härtefallregelung nicht profitieren.
- Das vom Bundesrat erarbeitete und von der Rechtskommission des Nationalrats vorberatene Covid-19-Geschäftsmietegesetz sah vor, dass Mieterinnen und Mieter, die im Frühjahr 2020 von einer Schliessung oder starken Einschränkung betroffen waren, für diese Periode maximal

- 40 Prozent des Mietzinses bezahlen. 60 Prozent wären zulasten der Vermieterinnen und Vermieter gegangen. Dieses Gesetz wurde in der Wintersession 2020 im Parlament behandelt;
- abgelehnt; der Ständerat ist mit 30 zu 14 Stimmen (bei 0 Enthaltungen) gar nicht auf das Gesetz eingetreten.

2. Denkbare Modelle für eine Corona-Notunterstützung

Für eine kommunale Notunterstützung sind unterschiedliche Modelle denkbar. Die wichtigsten werden in der nachfolgenden Tabelle kurz skizziert:

	Beschreibung	Bemerkungen
Gutschein-Modell	Die Einwohnerinnen und Einwohner erhalten Gutscheine, die sie innerhalb eines bestimmten Zeitraums bei bestimmten Geschäften einlösen können. Die Einlösung der Gutscheine erhöht den Umsatz der entsprechenden Betriebe.	Eher einfach in der Umsetzung. Es ist aber ein klassisches Instrument für eine Öffnungsphase und nicht für eine Phase der eingeschränkten Kontakte. Zudem handelt es sich um eine Impulsmassnahme und nicht um eine Notunterstützung.
Kredit-Modell	Mit Überbrückungskrediten wird Unternehmen Liquidität zur Verfügung gestellt, damit sie trotz Umsatzeinbussen ihre laufenden Fixkosten decken können. Entspricht dem Modell des Bundes aus dem Frühjahr 2020.	Komplex in der Umsetzung. Praktisch nur in enger Kooperation mit Banken denkbar. Daher für eine kommunale Notunterstützung wenig geeignet.
Härtefall-Modell von Bund/Kanton bzw. Solidaritätsfonds-Modell	Unternehmen, die von anderen Hilfestellungen ausgeschlossen sind und die gewisse Kriterien erfüllen, werden vom Bund/Kanton mit Beiträgen unterstützt. Das Modell entspricht prinzipiell dem Solidaritätsfonds-Modell: Aus einem Fonds werden à-fonds-perdu-Beiträge an notleidende Unternehmen ausgerichtet. Die Zielgruppe, der Verwendungszweck, die Veranlagung bzw. die Bemessung der Beiträge sind grundsätzlich offen bzw. können nach Bedarf geregelt werden.	Hauptnachteil des Modells ist, dass die Zielgruppe (u. a. Grösse der Unternehmen) und die Bemessungskriterien definiert und umgesetzt werden müssen. Es droht ein administrativ aufwändiges Modell, das zurzeit auf Bundes- bzw. Kantonsebene entwickelt wird. Daher für eine kommunale Notunterstützung wenig geeignet.
Mietzins-Modell für Geschäftsräumlichkeiten	Die öffentliche Hand beteiligt sich mit einem bestimmten Anteil/Beitrag an den Mietkosten für Geschäfte, wenn die Vermieterschaft der Mieterschaft einen Anteil in gleicher Höhe erlässt.	Grundsätzlich können alle profitieren. Die Veranlagung ist verhältnismässig einfach handhabbar.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das prinzipiell einfache Gutscheinsystem aus epidemiologischen Gründen in der Phase der einzuschränkenden Kontakte eine falsche Massnahme darstellt. Bei einer Solidaritätsfondslösung mit eher breitem Fokus besteht eine hohe Überschnei-

derung mit der Härtefallregelung des Bundes, womit die Subsidiarität nicht gegeben wäre. Die Umsetzung eines Kreditmodells schliesslich würde die Möglichkeiten einer Gemeindeverwaltung überstrapazieren. Das Modell einer Mietzinshilfe für Geschäftsräumlichkeiten hingegen erlaubt es, sich an möglichst alle betroffenen Branchen (namentlich auch die besonders notleidenden urbanen Branchen) zu wenden und bietet eine einigermaßen einfache Veranlagung bzw. Bemessung der Unterstützungsbeiträge. Im Hinblick auf die Konkretisierung seiner Notunterstützung hat eine Delegation der Stadt Bern diese Fragen im Rahmen eines Austauschs auch mit externen Fachexperten aus den Bereichen Wirtschaft, Universität und öffentliche Verwaltung besprochen. Dabei wurden Deckungslücken im Massnahmendispositiv von Bund und Kanton eruiert und die bestmögliche Ausrichtung einer kommunalen Notunterstützung diskutiert.

Nach Prüfung der bestehenden Unterstützungsangebote und Abwägen aller Möglichkeiten hat sich der Gemeinderat entschieden, seine Corona-Notunterstützung in Form einer Mietzinshilfe für Geschäftsräumlichkeiten auszugestalten und auf andere Lösungsansätze zu verzichten. Er tut dies in der Überzeugung, damit den allermeisten der von den wirtschaftlichen Auswirkungen der Sars-CoV-1-Pandemie betroffenen Kleinunternehmen auf eine gezielte und möglichst unbürokratische Weise zu helfen. Die Konzentration auf die Geschäftsmieten-Lösung liegt darin begründet, dass damit eine insgesamt solidarischere Lösung anvisiert werden kann, die auch die Hauseigentümerschaften in die Mitverantwortung nimmt. Der Verzicht auf eine klassische Solidaritätsfonds-Lösung wiederum begründet sich mit dem Umfang der angestrebten Bundes- beziehungsweise Kantonslösung, die keinen sinnvollen Regelungsbereich mehr offenlässt; Geschäfte mit einem Umsatz unter Fr. 100 000.00 dürften in aller Regel keine Arbeitsverhältnisse umfassen, sondern reine Einpersonenernehmungen sein. Zudem würde eine Solidaritätsfonds-Lösung beträchtlichen bürokratischen Aufwand generieren (sowohl im Vollzug als auch für die antragstellenden Unternehmen).

Um mit einer Unterstützung in Form von Mietzinshilfen die gewünschte Wirkung zu erzielen, ist das Mitwirken möglichst vieler Vermieterinnen und Vermieter zentral. Aus diesem Grund fand am 7. Dezember 2020 ein Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern grosser Immobilienverwaltungen bzw. -Verbände statt. Ziel dabei war es, wichtige Akteure in der Immobilienbranche über die Grundzüge eines solchen Unterstützungsmodells in Kenntnis zu setzen und Rückmeldungen für die Weiterentwicklung des Modells einzuholen. Die im Rahmen des Treffens erhaltenen Inputs werden bei der weiteren Arbeit bestmöglich in die Vorlage eingearbeitet.

3. Konzept der kommunalen Mietzinshilfe für Geschäftsräumlichkeiten

Der Gemeinderat ist derzeit daran, das Modell für die Mietzinshilfe zu entwickeln. Er orientiert sich dabei am sogenannten «Dreidrittel-Rettungspaket» des Kantons Basel-Stadt. Basel-Stadt entwickelte für die Zeit des Lockdowns zwischen April und Juni 2020 eine Mietzinshilfe, bei der Vermieterinnen und Vermieter, die sich für die Zeit der ausserordentlichen Covid-19-Massnahmen des Bundes mit ihrer Mieterschaft auf eine Reduktion der Miete um mindestens zwei Drittel einigten, vom Kanton ein Drittel des Netto-Mietzinses entschädigt erhielten. Fürs «Berner Modell» ist allerdings vorgesehen, dass sich die Vermieterschaft mit der Mieterschaft nicht zwingend auf eine Reduktion der Miete um mindestens zwei Drittel, sondern auf eine substantielle Mietzinsreduktion über den ganzen vorgesehenen Unterstützungszeitraum (November 2020 bis März 2021) einigt. Es ist geplant, dass sich die Stadt in diesem Fall zur Hälfte an der Mietzinsreduktion beteiligt (aber höchstens mit noch zu bestimmenden Maximalbeiträgen). Angesichts der laufenden Arbeiten ist es heute noch nicht möglich, den Stadtrat über die Details des Modells zu informieren. Vorgesehen sind indessen die folgenden Grundzüge:

- **Ziel und Zweck:** Einigungslösung zwischen Mieterschaft, Vermieterschaft und Stadt Bern, an die alle drei Parteien einen Beitrag leisten. Mit der anvisierten Beteiligung der Stadt Bern an Mietzinsentlastungen für Geschäftsmieten insbesondere von kleinen bis mittleren Gewerbebetrieben soll eine breit abgestützte Risikoverteilung zwischen Vermieterschaft, Mieterschaft und öffentlicher Hand ohne vorgängige Rechtsverfahren in der Stadt Bern erreicht werden. Eine so ausgestaltete Unterstützung bei Geschäftsmieten erfasst alle betroffenen Branchen. Zudem wird ein höchstens partiell gelöstes Problem aufgenommen und es wird darauf aufmerksam gemacht, dass zur (fairen) Bewältigung der Krise alle (Mieterschaft, Vermieterschaft, Stadt) mithelfen müssen. Das Modell hat den Vorzug, dass die von der Stadt Bern eingesetzten Mittel durch die Vermieterschaft automatisch aufgestockt werden (im Modell Basel-Stadt verdoppelt), wodurch der Effekt für die Mieterschaft erheblich wird. Eine solche Massnahme kann das Gewerbe wirkungsvoll und unkompliziert unterstützen.
- **Zielgruppe:** Mieterinnen und Mieter (juristische Personen oder Einzelfirmen mit Sitz in der Stadt Bern) von in der Stadt Bern gelegenen Geschäftsliegenschaften, die ihren Betrieb aufgrund behördlicher Anweisungen geschlossen halten müssen oder von beträchtlichen Corona-bedingten Umsatzeinbussen betroffen sind. Der Fokus liegt bei Kleinunternehmen; grössere Unternehmen sollen in erster Linie via Härtefallregelungen auf übergeordneter Ebene unterstützt werden. Viele grundsätzlich gesunde Unternehmen mussten aufgrund der Corona-Pandemie ihre Reserven anzapfen, befinden sich in Liquiditätsengpässen und sind in ihrer Existenz bedroht. Der Kanton Bern erliess zudem Mitte Oktober verschärfte Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie (z. B. Verbot von Veranstaltungen), die direkte negative Folgen für bestimmte Branchen (Gastronomie, MICE etc.) nach sich zogen. Der Aufbau einer übergeordneten Härtefallhilfe (Kanton, Bund) beansprucht eine gewisse Zeit. Ausserdem werden kleinere Betriebe unter Umständen keinen Anspruch auf diese Finanzhilfen haben. Eine rasche finanzielle Unterstützung wie die vorgesehene Mietzinshilfe kann die Situation für diese Zielgruppe entschärfen (Senkung der Fixkosten).
- **Zeitfenster für die Anrechenbarkeit der Beiträge:** Betrifft aktuelle zweite Welle und wird auf den Zeitraum vom 1. November 2020 bis 31. März 2021 festgelegt. Die Frist fürs Einreichen der Gesuche muss definiert werden. Bei der Festlegung des Zeitfensters wurde angenommen, dass die angespannte Lage aufgrund der epidemiologischen Situation (und der damit verbundenen Einschränkungen) für viele Unternehmen bis ins erste Quartal 2021 andauern wird.
- **Vorgesehener Gesamtumfang der Unterstützung:** 5 Mio. Franken. Basel-Stadt hat ein Modell gewählt, an dem sich die Stadt Bern orientieren kann. In Basel-Stadt wurden letztendlich ungefähr 5 Mio. Franken für die Mietzinshilfe verwendet. Sollten die 5 Mio. Franken nicht ausreichen, könnte der Umfang per Nachkredit im Stadtrat erhöht werden.
- **Formelle und materielle Voraussetzungen:** Juristische Personen oder Einzelfirmen mit Sitz in der Stadt Bern, die auf behördliche Anweisung hin ihren Betrieb schliessen mussten oder von substantiellen Corona-bedingten Umsatzeinbussen betroffen sind. Die betroffenen Mietliegenschaften müssen sich in der Stadt Bern befinden.
- **Härtefallregelung:** ~~Der Gemeinderat prüft eine integrierte Auffanglösung für Unternehmen und Selbständigerwerbende, die keine Einigung mit ihrer Vermieterschaft gemäss der beschriebenen Mietzinshilfe erzielen konnten oder die ihr Gewerbe in Liegenschaften betreiben, die in ihrem Eigentum stehen. Machbarkeit, Voraussetzungen und Kriterien für eine solche integrierte Auffanglösung müssen aber noch im Detail geprüft werden.~~

Im Nachgang zur Verabschiedung dieses Vortrags an den Stadtrat wurde entschieden, die Härtefallregelung als **Hilfe für Unternehmen mit eigenen Geschäftsräumlichkeiten** auszugestalten (siehe Artikel 9 des Verordnungsentwurfs).

- **Bearbeitung von Gesuchen:** Die Gesuche werden seitens Stadtverwaltung von einer Taskforce geprüft (administrative Prüfung). Erfüllen die Gesuche die formellen Vorgaben, entscheidet ein noch zu bestimmendes Gremium über die Anträge abschliessend. Die für die Bearbeitung der Gesuche erforderlichen personellen Ressourcen sind beträchtlich und müssen zusätzlich beschafft werden. Dieser Aufwand ist vom Gesamtbetrag, der für die Unterstützung zur Verfügung steht, in Abzug zu bringen.

4. Zeitlicher und rechtlicher Rahmen für eine städtische Lösung

Beim Vorhaben handelt es sich um eine Intervention, die einerseits auf die Verabschiedung des Postulats Fraktion SP/JUSO (Johannes Wartenweiler/Katharina Altas, SP): Corona-Solidaritätsfonds – Hilfe für das städtische Mikrogewerbe durch den Stadtrat mit SRB Nr. 2020-317 vom 27. August 2020 und andererseits auf die ab Oktober/November 2020 ergriffenen Massnahmen zur Bekämpfung der zweiten Welle der Sars-CoV-2-Pandemie zurückgeht. Es handelt sich also um ein Vorhaben, das zum Zeitpunkt des Beschlusses des Budgets 2021 noch nicht absehbar bzw. bekannt war. Demnach soll das Vorhaben über einen Nachkredit zum Globalbudget 2021 beschlossen werden. Dafür gelten die Zuständigkeiten für Nachkredite gemäss Artikel 52 Absatz 2 und Artikel 101 Absatz 2 Gemeindeordnung der Stadt Bern (GO; SSSB 101.1).

Aus rechtlicher Sicht ist zudem eine gesetzliche Grundlage für die Ausgabe angezeigt. Eine gesetzliche Grundlage kann grundsätzlich sowohl in einem Reglement als auch in einer Verordnung enthalten sein. Der Gemeinderat sieht vor, diese im vorliegenden Fall – parallel zum Einholen eines Nachkredits beim Stadtrat – durch eine Verordnung des Gemeinderats zu schaffen. Gemäss diesem Konzept beschliesst also der Stadtrat über den Nachkredit zulasten des Produktegruppenbudgets 2021, während der Gemeinderat die erforderliche Verordnung beschliesst.

Der Gemeinderat und das Ratssekretariat haben sich vor dem geschilderten Hintergrund auf den folgenden provisorischen Zeitplan zur Behandlung des Geschäfts verständigt. Dies im Wissen darum, dass die Vorgehensweise die grösstmögliche Flexibilität bei allen Akteurinnen und Akteuren und die Inkaufnahme einer erheblichen Mehrbelastung der tangierten Verwaltungsstellen erfordert.

Kurzvernehmlassung der vorgesehenen Verordnung innerhalb und ausserhalb der Stadtverwaltung	14. – 18.12.2020
Verabschiedung des Geschäfts (Verordnung und Nachkreditantrag zum PGB 2021 zuhanden des Stadtrat) durch Gemeinderat	13.1.2021
Vorberatung des Geschäfts und des Nachkreditantrags in der SBK	1.2.2021
Beratung des Geschäfts und des Nachkreditantrags im Stadtrat	4.2. od. 25.2.2021
Anzustrebender Beginn der Umsetzung	3.2021

Antrag

1. Der Stadtrat bewilligt das Konzept betreffend die kommunale Corona-Notunterstützung für die notleidende Wirtschaft in Form einer Mietzinshilfe für Geschäftsräumlichkeiten.
2. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Bern, 9. Dezember 2020

Der Gemeinderat