



An den Grossen Rat

20.5135.02

WSU/P205135

Basel, 6. Mai 2020

Regierungsratsbeschluss vom 5. Mai 2020

Interpellation Nr. 39 Thomas Gander betreffend „Konjunkturförderungsprogramm durch die Basler Bevölkerung für die lokale Wirtschaft“

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 22. April 2020)

Das wahrscheinlichste wirtschaftliche Szenario, welche auch die Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (Kof) veröffentlicht hat, zeigt auf, dass die Bekämpfung der Pandemie auch unser Land in eine Rezession führen wird. Ausgelöst u.A. durch einen starken Rückgang des privaten Konsums und der Investitionen. Die bereits beschlossenen Abfederungsmassnahmen werden die Abwärtsspirale zwar bremsen. Jedoch zeichnet sich ab, dass bedingt durch die höhere Arbeitslosigkeit und die unsicheren Zukunftsaussichten insbesondere die Kaufkraft und das Konsumbedürfnis der natürlichen Personen massiv abnimmt.

Ein wichtiger Teil eines Konjunkturförderungsprogramms müsste denn auch darauf abzielen, direkt die Kaufkraft der natürlichen Personen zu erhöhen um den Konsum von lokalen Dienstleistungen und Produkten wieder zu wecken bzw. zu fördern. Dies mit dem Effekt, dass Umsatzminderungen abgefedert werden können, einer Unterauslastung entgegengewirkt werden kann und in der Folge auch Arbeitsplätze gesichert werden. Massnahmen, welche direkt die Kaufkraft fördern unterliegen auch nicht der Gefahr inflationsfördernd zu sein.

In Basel-Stadt hat bereits im März die Arbeitslosigkeit markant zugenommen und gleichzeitig haben die angebotenen Stellen abgenommen. Bis die Einwohnerinnen und Einwohner wieder Vertrauen in die wirtschaftliche Entwicklung und somit auf die persönliche Situation setzen und mit ihren Ausgaben das lokale Gewerbe wieder «normal» unterstützt wird es auch nach Lockerung des Lock-Downs noch länger dauern. Es muss daher im Interesse des Kantons sein eine weitere Massnahme zu entwickeln, welche unmittelbar auf die Konsumentenstimmung einwirkt und so die Folgen des Lock-Downs hilft aufzufangen.

Dem Interpellanten schwebt eine Massnahme vor, die direkt auf die privaten Haushalte und ihr Einkommen bez. ihr verfügbares Kapital für Konsumzwecke abzielt. Der Kanton-Basel Stadt könnte für alle seine Einwohnerinnen und Einwohner einen Voucher abgeben, der bis Ende 2020 beim Gewerbe und bei Dienstleistungen auf unsere Kantonsgebiet eingelöst werden muss. Der Wert der eingelösten Voucher könnte von den Unternehmen beim Kanton zurückgefordert werden. Die Höhe des Vouchers könnte, so der Vorschlag des Interpellanten, zwischen CHF 300.-- und CHF 500.-- pro Kopf betragen, was bei einer Einwohnerzahl von 201'075 (Januar 2020) eine Konjunkturförderungsprogramm von insgesamt CHF 60 bis 100 Mio. bedeuten würde. Der direkte und vollumfängliche Einsatz der Voucher auf unserem Kantonsgebiet garantiert zudem eine Rückkoppelungswirkung, die sich auf den Erhalt von Arbeitsplätzen und die Steuereinnahmen auswirkt.

Der Interpellant stellt dem Regierungsrat diesbezüglich folgende Fragen:

1. Kann sich der Regierungsrat eine Konjunkturförderungsmassnahme vorstellen, die direkt auf die Kaufkraft der Einwohnerinnen und Einwohner unseres Kantons abzielt?
2. Was hält der Regierungsrat von einem Vouchersystem, das direkt dem lokalen Gewerbe und Dienstleistung zu Gute kommen würde?
3. Welche Rahmenbedingungen müssen gegeben sein, damit diese Massnahme einen positiven Effekt auf die lokale Wirtschaft hat? Prüft der Regierungsrat auch andere Stützungsmassnahmen?
4. Ab wann lässt sich abschätzen, welches Ausmass der wirtschaftliche Rückgang erreichen dürfte?
5. Wie und in welcher Höhe könnte sich der Regierungsrat eine Umsetzung vorstellen?
6. Wie würde sich eine einmalige Ausgabe von 60 – 100 Mio. auf den Finanzhaushalt auswirken?

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Frage 1: Kann sich der Regierungsrat eine Konjunkturförderungsmassnahme vorstellen, die direkt auf die Kaufkraft der Einwohnerinnen und Einwohner unseres Kantons abzielt?

Grundsätzlich stehen dem Staat verschiedene Massnahmen zur Stützung des privaten Konsums zur Verfügung. In der Fiskalpolitik gehen die Möglichkeiten von ungezielten (bspw. genereller Zuschuss an Bargeld) bis gezielten (bspw. Verbilligungen der Krankenkassenprämien, Erhöhung der Bezugsdauer oder der Taggelder der Arbeitslosenversicherung) Programmen, mit denen versucht wird, die Nachfrage der privaten Haushalte anzuregen. Dabei ist es das Ziel, dass dank der Erhöhung des verfügbaren Einkommens die Ausgaben erhöht oder zum Beispiel der Kauf von dauerhaften Konsumgütern (grössere Haushaltsgeräte wie Kühlschränke und Möbel oder Fahrzeuge) nicht hinausgeschoben wird. So kann eine Mehrnachfrage generiert werden, da oberhalb des Niveaus der Basisausgaben konsumiert wird. Umsatzeinbussen können dadurch abgedeckt, Konkurse verhindert und in der Folge Arbeitsplätze gesichert werden (Multiplikator-/ Akzeleratoreffekte)^{1,2,3}. Der Effekt ist desto grösser, je mehr insbesondere dauerhafte Konsumgüter gekauft werden.

Eine der zentralen Herausforderungen ist jedoch, dass in einer wirtschaftlichen angespannten Situation die Sparquote der Konsumentinnen und der Konsumenten aufgrund der Angst vor Arbeitslosigkeit und vor Einkommensausfällen ansteigt. Herrschen grosse Unsicherheit oder pessimistische Erwartungen⁴, wird das mittels Konjunkturförderungsmassnahme geschaffene zusätzliche Einkommen lediglich für notwendige Güter eingesetzt und bei den regulären Ausgaben eingespart. Dies hat zur Folge, dass sich die Nachfrage nicht im erhofften Mass erhöht. Eine dauerhafte Stärkung der Nachfrage kann entsprechend nicht erzielt werden, da ein Teil der Ausgaben in die Ersparnisse fliesst. So erklärt zum Beispiel der Bund⁵, dass die getätigten Ausgaben insbesondere Haushalten zugutekommen sollen, die eine geringe Sparneigung aufweisen und das Geld auch tatsächlich ausgeben. Dies trifft vor allem auf einkommensschwache Haushalte zu. Folglich erhöht sich in diesem Fall der Multiplikator, und eine effiziente Stabilisierung der Nachfrage stellt sich ein. Dieses Vorgehen ist gemäss Bund eine Voraussetzung für eine zielgerechte Wirkung einer Konsumförderung.

¹ Der Effekt einer fiskalpolitischen Massnahme auf das BIP wird durch den sog. Multiplikator ausgedrückt (= Veränderung des BIP in Relation zum Umfang der Massnahme).

² Quelle: Bund, 2009: „Wirtschaftslage in der Schweiz und Stabilisierungsmassnahmen“, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 08.3764 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates vom 24. November 2008.

³ Siehe dazu Frick A. et al. 2009; KOF Research Report „Diskretionäre Fiskalpolitik: Pro und Kontra“.

⁴ Das ist auch ein Grund, weshalb der Regierungsrat die vom Bundesrat beschlossene vorsichtige Öffnung auch aus volkswirtschaftlicher Optik unterstützt. Kommt es nach der Lockerung zu einem schnellen Wiederanstieg der Ansteckungen und müssen erneut einschneidende Massnahmen verfügt werden, wird sich das negativ auf die Erwartungen der Konsumentinnen und Konsumenten auswirken. Aus einer temporären Zurückhaltung beim Konsum kann daraus ein mittel- bis längerfristiger Trend werden, was für die Wirtschaft sehr schädlich wäre.

⁵ Quelle: Bund, 2009: „Wirtschaftslage in der Schweiz und Stabilisierungsmassnahmen“, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 08.3764 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates vom 24. November 2008.

Als eine spezielle Form der Konsumförderung gilt die geldpolitische Möglichkeit des sogenannten Helikoptergelds. Eine Form davon besteht darin, dass die Zentralbank der Bevölkerung direkt neu geschaffenes Geld über den Staat hinweg verteilt (in Form von Checks, Banktransfers etc.). Ziel dieses Vorgehens ist es, den privaten Konsum anzukurbeln, ohne dabei die Staatsverschuldung weiter auszuweiten. Gegen eine solche Massnahme sprechen jedoch einige Punkte. Beispielsweise sieht die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) hier die Gefahr, dass aufgrund des Helikoptergelds die Zinssätze dauerhaft bei null liegen würden. Dies würde bedeuten, dass die Zentralbank die Kontrolle über die Geldpolitik verlieren würde.⁶

Zusätzlich ist unter anderem der Zeitpunkt einer fiskalpolitischen Massnahme entscheidend. Demnach kann es sein, dass die getätigte Massnahme bereits in einer Phase der wirtschaftlichen Erholung ihre Wirkung entfaltet. Die Folge ist sowohl eine Verdrängung der privaten Nachfrage (Crowding-out)⁷ als auch Inflation. Das könnte in einer kurzen, von einem raschen Aufschwung gefolgt von Rezession (V-Form) der Fall sein. Demgegenüber besteht in einer länger anhaltenden Wirtschaftsschwäche (U- oder L-Form) mehr Zeit, um Massnahmen zu realisieren.⁸

Zurzeit kann die wirtschaftliche Entwicklung der nächsten Monate jedoch nur schwer abgeschätzt werden. Forschungsinstitute erwarten, dass die Schweiz 2020 in eine Rezession fällt. Die Prognoseunsicherheit ist aktuell jedoch sehr hoch, da das Ausmass der Virusverbreitung in der Schweiz und international sowie ihr zeitlicher Verlauf derzeit nur schwer beurteilt werden können.⁹ Wie negativ die Massnahmen zur Eindämmung des COVID-19-Virus das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) beeinflussen, hängt insbesondere von der Dauer der Schutzmassnahmen, der Wahrscheinlichkeit einer zweiten Ansteckungswelle oder dem Ausmass an Entlassungen, Kreditausfällen und Firmenkonkursen ab. Gemäss der aktuellsten Konjunkturprognose der BAK Economics, die allerdings mit grossen Unsicherheiten behaftet ist, dürfte es 2020 im Kanton Basel-Stadt zu einem minimalen Wachstum des realen BIP in Höhe von rund +0.6% kommen, hingegen gesamtschweizerisch zu einem Rückgang von -2.5% (BAK Economics Konjunkturprognose, Stand April 2020). Dies unter der Voraussetzung, dass es dank der Schutzmassnahmen gelingt, das Virus bis zum Sommer einzudämmen. Danach wird eine Wiederbelebung der Konjunktur erwartet. Unterbrochene Lieferketten können grösstenteils wieder hergestellt werden, ausgefallene Wirtschaftstätigkeiten werden wieder aktiviert, die Exportwirtschaft zieht aufgrund erstarakter ausländischer Nachfrage an, und die Beschäftigung sowie die Konsum- und Investitionsausgaben werden wieder ansteigen. Unter diesen Bedingungen erwartet BAK Economics im Jahr 2021 einen kräftigen Aufschwung (reales BIP-Wachstum von rund +4.4% im Kanton Basel-Stadt, resp. +4.3% in der Schweiz).¹⁰ Dies entspräche einer V-Rezession. Kommt es hingegen zu einer massiven Reduktion des BIP, gefolgt von einer schwachen, langsamen Erholung, so würde sich die Schweiz in einer L-Rezession befinden. Je länger die Schutzmassnahmen und der Shutdown aufrecht erhalten werden müssen, desto wahrscheinlicher wird ein solches Szenario. Durch die länger andauernden Massnahmen und durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit sinkt die Nachfrage bei einigen Firmen rapide, und Erträge fallen weg. Im Extremfall können die Firmen ihre Kredite nicht mehr bedienen, eine Konkurswelle von Unternehmen ist die Folge, was eine Gefahr für das Bankensystem darstellen könnte.

Vor diesem Hintergrund teilt der Regierungsrat die Auffassung des Interpellanten, dass die Kaufkraft der Einwohnerinnen und Einwohner wichtig ist, um der Wirtschaft wieder zu Umsätzen zu verhelfen. Die vom Bund und dem Kanton Basel-Stadt ergriffenen Massnahmen – dazu zählen insbesondere die Kurzarbeitsentschädigung und die Verbürgung von Überbrückungskrediten, aber auch ergänzende à-fonds-perdu-Entschädigungen wie Ausfallentschädigungen für Kulturschaffende oder für Kulturunternehmen, oder Taggelder für Selbstständigerwerbende – tragen dazu bei, dass die Liquidität gesichert und Arbeitsplätze erhalten werden können. Dies sichert Einkommen bei den Beschäftigten und damit indirekt Kaufkraft bei den Konsumentinnen und

⁶ Quelle: Claudio Borio, 2016 : „Helicopter money“ - reality bites“, unter <https://www.bis.org/speeches/sp160906.htm> abrufbar.

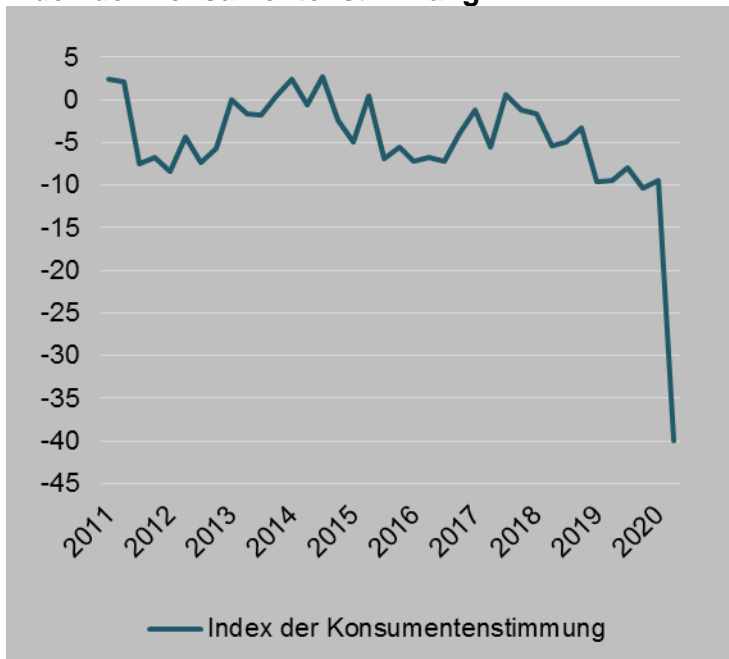
⁷ Mit „Crowding-out“ bezeichnet man den Effekt, dass höhere Schulden beim Staat über steigende Zinsen private Investitionen verdrängen.

⁸ Quelle: Frick A. et al., 2009; KOF Research Report, „Diskretionäre Fiskalpolitik: Pro und Kontra“.

⁹ Quelle: Konjunkturprognose des SECO vom 23.04.2020: unter <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-78887.html> abrufbar.

Konsumenten. Der Fokus von Bund und Kanton auf die Sicherung der Beschäftigung war aus Sicht des Regierungsrates das richtige Mittel, um die negativen Folgen der Pandemie auf die Wirtschaft abzufedern. Vor allem haben diese Instrumente sehr schnell ihre Wirkung entfaltet, was zur Erreichung der Ziele sehr wichtig war. Eine Konsumförderung zum jetzigen Zeitpunkt erachtet der Regierungsrat angesichts der geltenden Schutzmassnahmen als nicht sinnvoll. Dazu kommt, dass die Wirksamkeit einer Konsumförderungsmassnahme, wie oben erwähnt, weniger vom realen, zurzeit verfügbaren Einkommen abhängt, sondern viel mehr von der Konsumentenstimmung. Dass die Stimmung der Konsumentinnen und Konsumenten zum heutigen Zeitpunkt sehr getrübt ist, zeigen die provisorischen Daten des Indexes der Konsumentenstimmung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO): So rechnen die befragten Personen mit einer schweren Rezession. Entsprechend markant sinkt der Index der Konsumentenstimmung in der Schweiz (Rückgang von -9 Punkten im Januar auf -40 Punkte im April).

Index der Konsumentenstimmung¹¹



Quelle: SECO

Der Entscheid des Regierungsrates betreffend weitere fiskalpolitische Massnahmen hängt zudem von der wirtschaftlichen Entwicklung (V- oder L- Rezession) ab. Sollte sich nach der erfolgreichen Eindämmung der Ausbreitung des Virus und nach der Aufhebung der Schutzmassnahmen keine Erholung der Wirtschaft abzeichnen, zum Beispiel aufgrund einer L-Rezession, könnten Massnahmen zur Konsumstärkung eine Möglichkeit darstellen.¹²

Frage 2: Was hält der Regierungsrat von einem Vouchersystem, das direkt dem lokalen Gewerbe und Dienstleistung zu Gute kommen würde?

Gemäss dem Interpellanten sollen alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Basel-Stadt einen Gutschein (Voucher) mit einem Betrag von 300 bis 500 Franken erhalten. Als Massnahmen zur Stimulierung des Konsums wurde in der Vergangenheit in unterschiedlichen Ländern der Bevölkerung Gutscheine (Vouchers) ausgestellt. Im deflationsgeplagten Japan entschied sich die Regierung 1999 zu einem einmaligen Einsatz von Vouchers für alle Familien mit Kindern unter 15 Jahren und armutsbedrohte ältere Bürgerinnen und Bürger ab 65. Die Gutscheine waren sechs Monate gültig und konnten nur in der Wohngemeinde der Bewohnerinnen und Bewohner

¹¹ Vorläufige Ergebnisse der Befragung im April. Bislang haben insgesamt 1289 Personen teilgenommen. 2 Saison- und kalenderbereinigte Daten.

¹² Siehe dazu: KOF, März 2020: Konjunkturszenarien, Frühjahr 2020, „Im Bann des Coronavirus - Rezession in Europa und der Schweiz wahrscheinlich“.

eingesetzt werden. In einer ökonomischen Studie zu dieser Massnahme zeigte sich, dass im Vergleich zu Vorjahren vor allem im März 1999 mehr Güter mittlerer Lebensdauer (Kleider, Bücher etc.) gekauft wurden.¹³ Als ein weiteres Beispiel kann Taiwan genannt werden. Anfang 2009 startete Taiwan ein Voucher-Programm, von welchem alle Bürgerinnen und Bürger des Landes, die vor dem 31. März 2009 geboren waren, profitieren konnten. Die Vouchers im Umfang von etwa 120 Franken waren ungefähr acht Monate gültig und konnten bei einer beliebigen Poststelle bezogen werden, was auch knapp 99% der Personen zwischen Januar und April 2009 machten. Mit Ausnahme von einigen Produkten, wie zum Beispiel Strom/Wasser oder Bankgeschäften, konnten die Vouchers bei allen im Land registrierten Geschäften eingelöst werden. Wie eine ökonomische Studie aus Taiwan nahelegt, wurde mit den Vouchers vor allem Produkte erworben, die auch ohne die Vouchers gekauft worden wären.¹⁴ Auch im Kanton St. Gallen wurden am 11. August 2009 Einkaufsgutscheine im Wert von 50 Franken pro Kopf an alle Haushalte verteilt. Die Gutscheine wurden per Post verschickt und mussten bis Ende Februar 2010 in den Geschäften eingelöst werden. Die Geschäfte konnten ihrerseits die Gutscheine bei einer lokalen Bank umtauschen. Von den insgesamt 74'100 verteilten Gutscheinen im Gesamtbetrag von 3,7 Millionen Franken wurden rund 97% eingelöst. Auffallend häufig wurden die Gutscheine für den Kauf von Bekleidung und Schuhen eingesetzt.¹⁵

Mit Konsumgutscheinen soll die Kaufkraft der privaten Haushalte gestärkt werden, um so die Wirtschaft anzukurbeln. Es ist jedoch nicht gesagt, dass die gewünschte Wirkung tatsächlich eintritt, vor allem dann nicht, wenn die Konsumentinnen und Konsumenten pessimistisch gestimmt sind. In einem solchen Fall werden zwar die Gutscheine genutzt, ein ähnlicher Betrag „aus der eigenen Kasse“ wird jedoch eingespart. Auch werden mit dem zusätzlichen Einkommen wahrscheinlich eher Produkte des täglichen Bedarfs konsumiert. Des Weiteren könnte es sein, dass - abhängig von den Lockerungsmassnahmen im Zusammenhang mit COVID-19 - die Gutscheine nur einzelnen Geschäften zugutekommen, die ihre Aktivität aufgrund spezifischer Anforderungen wieder aufnehmen durften. Ausserdem besteht die Gefahr, nicht die gewünschte lokale Wirkung zu erzielen, da indirekt weitere Unternehmen ausserhalb des Kantons von den Vouchers profitieren werden. Zudem besteht bei Vouchers für die Einwohnerinnen und Einwohner kein direkter Kausalzusammenhang zwischen COVID-19 und Umsatzausfällen. Bei der Unterstützung von wirtschaftlich Tätigen ist dieser Zusammenhang viel einfacher nachweis- und auch überprüfbar. Weiter würden bei einem Voucher-System nicht unbedingt diejenigen Unternehmen profitieren, die im Einzelfall Hilfe nötig haben, weil ja die Konsumentinnen und Konsumenten entscheiden würden, wo sie den Gutschein einlösen. Schliesslich wäre der Vollzug dieser Massnahme anspruchsvoll und mit administrativen Kosten verbunden. Der Staat müsste festlegen, wo die Gutscheine eingelöst werden dürfen und wo nicht. Das birgt das Risiko einer Ungleichbehandlung von Gewerbetreibenden. Eine direkte Unterstützung derjenigen Unternehmen im Kanton, die unter der Pandemie nachweislich wirtschaftlich leiden, findet der Regierungsrat deshalb derzeit wirksamer und effizienter.

Frage 3: Welche Rahmenbedingungen müssen gegeben sein, damit diese Massnahme einen positiven Effekt auf die lokale Wirtschaft hat? Prüft der Regierungsrat auch andere Stützungs-massnahmen?

Zum ersten Teil der Frage verweisen wir auf die ausführliche Antwort auf Frage 2. Der Regierungsrat vertritt bezüglich des zweiten Teils der Frage die Meinung, dass es nur noch vereinzelt zusätzliche Massnahmen zugunsten von Unternehmen braucht. Dies zum Beispiel bei Start-ups und Jungunternehmen, die forschen und noch keine oder kaum Umsätze erzielen, aber für die weitere Entwicklung des Wirtschaftsstandorts wichtig sind. Deshalb begrüsst der Regierungsrat

¹³ Quelle: Hsieh, C.-T. et al., 2010: „Did Japan's shopping coupon program increase spending?“, Journal of Public Economics, 94, S. 523-529.

¹⁴ Quelle: Kan, K., et al., 2017: „Understanding Consumption Behavior: Evidence from Consumers' Reaction to Shopping Vouchers“, American Economic Journal: Economic Policy, 9, S. 137-153.

¹⁵ Quelle: Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW): http://www.sgvw.ch/wp-content/uploads/06_Harringer_St%C3%A4rkung%20der%20Kaufkraft%20auf%20Gemeindeebene.pdf

auch den Entscheid des Bundesrates vom 22. April 2020, auf diesem Gebiet aktiv zu werden. Der Regierungsrat wird dazu beim Grossen Rat einen Rahmenkredit beantragen.

Frage 4: Ab wann lässt sich abschätzen, welches Ausmass der wirtschaftliche Rückgang erreichen dürfte?

Der Regierungsrat verfolgt laufend die Konjunkturprognosen der verschiedenen Forschungsinstitute und führt Gespräche mit den Wirtschafts- und Arbeitnehmerverbänden sowie zahlreichen grossen, mittleren und kleinen Unternehmen. Diese Kontakte sind wichtig, damit der Regierungsrat ein umfassendes Bild der Realität hat und sich auf die Entwicklung möglichst gut einstellen kann. Es ist davon auszugehen, dass eine Beurteilung erst im dritten Quartal 2020 möglich sein wird.

Frage 5: Wie und in welcher Höhe könnte sich der Regierungsrat eine Umsetzung vorstellen?

Wie bereits gesagt, möchte der Regierungsrat zurzeit keine Gutscheine für die Einwohnerinnen und Einwohner verteilen. Er ist aber bereit, die Massnahmen, die bereits beschlossen oder in der Pipeline sind, zu evaluieren und dann zu entscheiden, ob es allenfalls zusätzliche Massnahmen braucht. Für einen solchen Entscheid ist es aber noch zu früh.

Frage 6: Wie würde sich eine einmalige Ausgabe von 60 – 100 Mio. auf den Finanzhaushalt auswirken?

Mit der Ausgabe der Vouchers an die Einwohnerinnen und Einwohner müsste der Betrag der Jahresrechnung belastet werden. Entsprechend würde sich das Rechnungsergebnis 2020 um 60 bis 100 Mio. Franken verschlechtern.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin