

IW-Kurzbericht 42/2020

Rückversicherungsvorschlag geht in die richtige Richtung

Jürgen Matthes, 4. April 2020

Die Europäische Kommission hat als Reaktion auf die Corona-Krise eine Rückversicherung für die nationalen Arbeitslosenversicherungen der Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Dieser Vorstoß geht weitgehend in die richtige Richtung. Das vorgeschlagene Instrument setzt mit der Unterstützung von Kurzarbeit ökonomisch an einer richtigen Stelle an, ist auf die Krise bezogen, ermöglicht als Ultima Ratio auch Transfers und lässt die EU als Helfer sichtbar werden. Der Regulierungsvorschlag muss allerdings die Kriterien für die Inanspruchnahme klar definieren und vor allem explizit machen, dass SURE nur befristet ist.

Die Europäische Kommission schlägt in der Corona-Krise eine Rückversicherung für die nationalen Arbeitslosenversicherungen der EU-Staaten mit einem Fokus auf die Unterstützung von Kurzarbeit vor. Dazu sollen besonders betroffene Mitgliedstaaten auf Antrag Kredite erhalten können. Die Hilfen (Support mitigating Unemployment Risks in Emergency – SURE) sollen vor allem dazu verwendet werden, Arbeitnehmer und Selbstständige über Formen der Kurzarbeit und Einkommensstützung in Beschäftigung zu halten. Sie sollen im Sinne einer Rückversicherung dann greifen, wenn die nationalen Sicherungssysteme an ihre Belastungsgrenzen kommen. Der Rat würde über die Kreditvergabe mit

qualifizierter Mehrheit entscheiden. Die rechtliche Basis von SURE ist Artikel 122 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), der die Schaffung und den Einsatz neuer Hilfsinstrumente nur dann ermöglicht, wenn eine schwere und unverschuldete Krise oder eine Naturkatastrophe vorliegt.

Insgesamt sollen bei SURE bis zu 100 Milliarden Euro zur Verfügung stehen. Die drei Staaten mit den größten Krediten können davon zusammen bis zu 60 Prozent erhalten, also insgesamt maximal 60 Milliarden Euro. Die EU würde die Darlehen finanzieren, indem sie selbst Kredite am Finanzmarkt aufnimmt und diese an diejenigen Mitgliedstaaten weiterreicht, die darauf zugreifen wollen. Damit die EU dieses Instrument jenseits des EU-Haushalts nutzen kann, sind Garantien durch die Mitgliedstaaten für die EU-Kreditaufnahme nötig. Sie sollen mindestens 25 Prozent des Gesamtbetrags von bis zu 100 Milliarden Euro betragen. Zudem sollen sie freiwillig, aber rechtlich verbindlich gegeben werden. Unter den teilnehmenden Staaten würden sich die Anteile an den Garantien an deren relativem Bruttonationaleinkommen (BNE) bemessen. Wenn ein Staat seine Kredite nicht fristgemäß zurückzahlt, kann die Kommission die Kredite verlängern („rollover“). Wenn die Garantien im Fall einer ausbleibenden Rückzahlung benötigt werden, müssen die Garantiegeber Gelder in einen

Rücklagenfonds einzahlen. Wenn einzelne Garantiegeber ausfallen, können andere in Anspruch genommen werden, aber nur bis zu ihrer Garantiegrenze (BNE-Anteil). Die Garantien und besonders der Rücklagenfonds sind wichtig dafür, dass die EU die Kredite zu niedrigen Zinsen aufnehmen kann.

Dieses neue Hilfsinstrument der EU ist im Großen und Ganzen gutzuheißen. Es hat zu Recht das Ziel, durch die Unterstützung von Kurzarbeitsformen Arbeitslosigkeit zu vermeiden und Einkommen zu stützen. Damit kann nicht nur der private Konsum stabilisiert werden, sondern Unternehmen können nach Ende der Krise schnell wieder auf die bestehende Belegschaft zurückgreifen, statt erst wieder neue Stellen ausschreiben zu müssen. Darüber hinaus erfüllt SURE einige wichtige Anforderungen, die Matthes und Demary (2020) für Hilfsinstrumente in der Corona-Krise aufgestellt haben. Allerdings gibt es auch wichtige Kritikpunkte.

Das Instrument sollte die **Schuldentragfähigkeit möglichst wenig gefährden** (Demary/Matthes, 2020). Dabei spielen verschiedene Aspekte eine Rolle.

- Eine **Begrenzung der Schuldzunahme** ist formal nicht vorgesehen. Stattdessen erhöhen die Kredite grundsätzlich den Schuldenstand der Kreditnehmer. Doch zwischen den Zeilen eröffnen die Vorschriften Möglichkeiten, den Kredit bei einer mangelnden Rückzahlungsfähigkeit nicht nur zu verlängern, sondern gegebenenfalls auch in einen Transfer umzuwandeln.
- Ein **möglichst sicherer Zugang zu günstigen Zinsbedingungen** dürfte gewährleistet sein. Dafür sollen die Garantien und der Rücklagenfonds sorgen, der als eine Art Kreditsicherheit („credit enhancement“) fungiert. Anders als bei Eurobonds ist aber keine gesamtschuldnerische Haftung vorgesehen. Es bleibt daher abzuwarten, zu welchen Zinskonditionen der Finanzmarkt EU-Anleihen für SURE letztlich aufnimmt.
- **Zeitnahe Rückzahlungsanforderungen** (und damit einhergehende Refinanzierungsrisiken) sind zu

vermeiden. Die vorgeschlagenen Regeln lassen diesen Punkt offen. Sie sehen vor, dass die Kommission mit dem kreditnehmenden Mitgliedstaat die Kreditbedingungen abstimmt. Dazu zählt auch die Laufzeit der Kredite. Hier ist zu empfehlen, von vornherein lange Laufzeiten zu wählen, aber vorzeitige Rückzahlungen zu ermöglichen. Mit sehr langen Laufzeiten von 30 Jahren und mehr lässt sich ein weiteres Transferelement einbauen, da die Inflation den realen Rückzahlungsbetrag vermindert – und das zulasten des Finanzmarktes statt der Steuerzahler. Voraussetzung für lange Laufzeiten ist allerdings, dass die EU selbst entsprechend lang laufende Anleihen emittieren kann.

Das Hilfsinstrument der Wahl sollte **schnell einsetzbar** sein. Das ist nur bedingt gegeben. Denn zunächst ist eine politische Entscheidung möglich und danach müssen erst noch die technischen Voraussetzungen geschaffen werden. Zudem müssen sich genügend Garantiegeber finden. Bestehende Institutionen wie die EZB oder der Euro-Rettungsschirm ESM können schneller handeln.

Es sollte eine **asymmetrische Nutzungsmöglichkeit durch die besonders betroffenen Staaten** möglich sein. Dies ist zwar grundsätzlich vorgesehen, weil die Hilfen vor allem diesen Ländern zukommen sollen. Allerdings hat deren Zugriff die erwähnten Grenzen. Es ist aber zu kritisieren, dass die Kriterien für die Inanspruchnahme nicht hinreichend spezifiziert sind.

Die Intervention zur Stützung betroffener Staaten sollte **hinreichend wirksam** sein. Dazu ist ein ausreichendes Finanzvolumen der Hilfen nötig. Diese Anforderung wird nicht hinreichend erfüllt. Mit insgesamt maximal 100 Milliarden Euro hat SURE nur eine begrenzte Reichweite. Allerdings soll dieses Instrument laut Medienberichten offensichtlich nur flankierend und ergänzend zu anderen eingesetzt werden. Auch ist politisch gutzuheißen, dass SURE es der EU ermöglicht, selbst als Helfer sichtbar zu werden.

Bei der Nutzung des Hilfsinstruments sollte man ein **Stigma vermeiden**, das zu höheren Risikoprämien am Finanzmarkt für die betroffenen Staaten führen könnte.

Ausschließen lässt sich dieses Risiko nicht vollständig. Doch steht SURE grundsätzlich allen Staaten offen und ist ein neues Instrument, an das sich anders als beim ESM keine Erinnerungen an die Vergangenheit knüpfen.

Eine **Zweckbindung nur für krisenbedingte Ziele** bei der Verwendung der Hilfskredite ist unbedingt erforderlich. Dies soll durch die vorgesehenen Vorschriften und Dokumentationspflichten gewährleistet werden.

Die **Haftungsrisiken für Deutschland** sollten idealerweise begrenzt sein. Durch die implizite Möglichkeit, Kredite in Transfers umzuwandeln, kann sich das Haftungsrisiko der Garantiegeber erhöhen. Auch ist zu bedenken, dass nicht nur Garantien gegeben werden, sondern auch Bareinzahlungen in den Rücklagenfonds fällig werden können. Aber insgesamt ist das Finanzvolumen limitiert und auch die Garantien haben die beschriebenen BNE-bezogenen Grenzen. Damit bleibt das deutsche Haftungsrisiko letztlich begrenzt - anders als zum Beispiel bei Eurobonds mit gesamtschuldnerischer Haftung.

Die **rechtliche Legitimität** muss sichergestellt sein. Dies erscheint aus verschiedenen Gründen gewährleistet. Die rechtliche Basis im EU-Vertrag ist mit Artikel 122 gegeben. Zur Schaffung von SURE ist eine politische Entscheidung auf EU-Ebene nötig. Und vor allem bei der Bereitstellung der Garantien wird in Deutschland auch der Bundestag mitwirken. Wenn SURE einsatzfähig ist, würden Entscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit erfolgen.

Schließlich sollte gewährleistet sein, dass die ergriffenen Hilfsmaßnahmen einmalig sind und eine **Ausnahme** bleiben. Insbesondere darf der bislang nicht konsensfähige Vorschlag einer permanenten europäischen Arbeitslosen-Rückversicherung nicht durch die Hintertür eingeführt werden. Durch den Bezug auf Artikel 122 liegt es nahe, dass SURE Hilfen nur befristet für die Corona-Krise vergeben können. Das muss im Regulierungsvorschlag der Kommission allerdings noch explizit festgeschrieben werden.

Literatur

Demary, Markus / Matthes, Jürgen, 2020, Auswirkungen der Corona-Krise auf die europäischen Finanzmärkte, IW-Kurzbericht, Nr. 30, Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/markus-demary-juergen-matthes-auswirkungen-der-corona-krise-auf-die-europaeischen-finanzmaerkte-464468.html> [3.4.2020]

Matthes, Jürgen / Demary, Markus, 2020, Hilfsinstrumente gegen die Corona-Krise im Vergleich, IW-Kurzbericht, Nr. 33, Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/markus-demary-juergen-matthes-hilfsinstrumente-gegen-die-corona-krise-im-vergleich-464926.html> [3.4.2020]