EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.6.2023
COM(2023) 291 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN WIRTSCHAFTS- UND FINANZAUSSUSS UND DEN BESCHÄFTIGUNGSAUSSCHUSS

Bericht gemäß Artikel 14 der Verordnung (EU) 2020/672 des Rates über das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch

Letzter Halbjahresbericht aufgrund der Beendigung von SURE

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Bericht ist der fünfte und letzte Halbjahresbericht über das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE). Darin werden die Feststellungen in den Vorläuferberichten bestätigt sowie die Maßnahmen und die Nutzung des Instruments dargestellt und seine sozioökonomischen Auswirkungen untersucht. SURE war ein Kriseninstrument mit einem Volumen von 100 Mrd. EUR, das von der Europäischen Union (EU) geschaffen wurde, um den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, die Arbeitsplätze und das Einkommen der Beschäftigten im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zu schützen. SURE endete am 31. Dezember 2022, aber die Überwachung seiner Umsetzung wurde über dieses Datum hinaus fortgesetzt, wie in diesem Bericht dargelegt. Die Überwachung endet mit der Veröffentlichung des vorliegenden Berichts.

In diesem Bericht wird auf einige der zusätzlichen Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs in seinem im Dezember 2022 veröffentlichten Sonderbericht zu SURE eingegangen. Ein wichtiger Aspekt ist, dass der vorliegende Bericht eine weitere Analyse der nationalen Kontroll- und Prüfsysteme, zusätzliche Belege zur Bestätigung der Zuverlässigkeit der Zahl der von SURE erfassten Personen und Unternehmen sowie eine weitere Untersuchung der im Rahmen von SURE durchgeführten gesundheitsbezogenen Maßnahmen enthält.

Ein zügig eingeführtes neues Instrument zur Bewältigung der sozioökonomischen Auswirkungen der Pandemie

Die Umsetzung des Instruments verlief zügig und reibungslos. Als Teil der ersten Reaktion der EU auf die Pandemie schlug die Kommission am 2. April 2020 die SURE-Verordnung vor, die am 19. Mai 2020 vom Rat angenommen wurde. SURE war ein starkes Zeichen der Solidarität in allen Mitgliedstaaten der EU: Alle Mitgliedstaaten erklärten sich bereit, der EU bilaterale Garantien bereitzustellen, damit die Union zu sehr günstigen Bedingungen Kredite an den Märkten aufnehmen konnte, um SURE-Darlehen zu finanzieren. Die Finanzausstattung in Höhe von 100 Mrd. EUR wurde am 22. September 2020 verfügbar, nachdem alle Mitgliedstaaten die Garantievereinbarungen unterzeichnet hatten. Die Kommission beschleunigte die Umsetzung des Instruments, arbeitete eng mit den Mitgliedstaaten zusammen und gewährte Belgien, Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, der Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern finanziellen Beistand. Über 90 % des gewährten finanziellen Beistands wurde in nur sieben Monaten, von Oktober 2020 bis Mai 2021, ausgezahlt. Weitere Auszahlungen erfolgten 2022, um den Mitgliedstaaten beizuspringen, die eine spätere Inanspruchnahme von Mitteln vorgezogen hatten oder zusätzlichen finanziellen Beistand beantragten.

Im Herbst 2022 erhielten acht Mitgliedstaaten zusätzlichen finanziellen Beistand. Diese zusätzliche Unterstützung betraf weitere Ausgaben, die 2021 – und in einigen Fällen bis Anfang 2022 – im Rahmen der bereits durch SURE unterstützten Soforthilfemaßnahmen getätigt wurden. SURE-Unterstützung konnte für förderfähige COVID-19-bezogene Ausgaben entweder auf der Grundlage geplanter oder getätigter Ausgaben beantragt werden, wobei Letztere per Definition nicht dem Risiko der Mittelausschöpfung unterliegen. Für Polen wurde außerdem ein

geänderter Durchführungsbeschluss des Rates gefasst, um das Ausschöpfungsdefizit Polens zu berücksichtigen.

Im Rahmen von SURE hat die EU erstmals Sozialanleihen zur Finanzierung von finanziellem Beistand für die Mitgliedstaaten begeben. Über die Anforderungen der SURE-Verordnung hinaus enthält der vorliegende Bericht auch die einschlägige Berichterstattung gemäß dem EU-SURE-Rahmen für Sozialanleihen und bestätigt erneut, dass die SURE-Ausgaben gut auf die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (SDG) abgestimmt sind.

Im Dezember 2022 hat die Kommission SURE-Sozialanleihen in Höhe von 6,5 Mrd. EUR erfolgreich ausgegeben, wodurch die gesamte SURE-Mittelausstattung fast ausgeschöpft wurde. Dies war die letzte Transaktion einer erfolgreichen Emissionskampagne, die bei den Anlegern auf großes Interesse gestoßen war und günstige Konditionen beinhaltete. Der an 19 Mitgliedstaaten im Rahmen von SURE ausgezahlte finanzielle Beistand belief sich insgesamt auf 98,4 Mrd. EUR, was nahezu dem Höchstbetrag von 100 Mrd. EUR entspricht. Die restlichen 1,6 Mrd. EUR können nicht für die künftige Verwendung beantragt werden, da das Instrument beendet wurde.

Die anhaltende Nutzung von SURE durch begünstigte Mitgliedstaaten

Dieser Bericht bestätigt die frühere Schätzung, wonach SURE im Jahr 2020, als die Pandemie anhielt, rund 31,5 Millionen Menschen und mehr als 2,5 Millionen Unternehmen erfasste. Dies entspricht fast einem Drittel der Gesamtbeschäftigten und über einem Viertel aller Unternehmen in den begünstigten Mitgliedstaaten. Die hohe Zuverlässigkeit dieser Erfassungszahlen, die in erster Linie auf Verwaltungsdaten der Mitgliedstaaten gemäß den Leitlinien der Kommission beruhen, wurde bestätigt. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) waren die Hauptempfänger von finanziellem Beistand im Rahmen von SURE. Die am stärksten unterstützten Sektoren waren kontaktintensive Dienstleistungen (Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie, Groß- und Einzelhandel) sowie das verarbeitende Gewerbe.

Im Jahr 2021, insbesondere in der ersten Jahreshälfte, als die Pandemie weiterhin immense Schäden verursachte, wurden durch SURE schätzungsweise 9 Millionen Menschen und mehr als 900 000 Unternehmen unterstützt. Maßnahmen zur wirtschaftlichen Unterstützung waren im ersten Halbjahr 2021 nach wie vor erforderlich, liefen in der Folge jedoch schrittweise aus, da sich sowohl die wirtschaftlichen als auch die gesundheitlichen Auswirkungen der Pandemie abschwächten. Grund für diese allmähliche Entspannung waren die Impfkampagnen und die weitere Anpassung der EU-Volkswirtschaften an die Pandemie.

Im Jahr 2022 wurden bei rückläufigen Ausgaben im Zusammenhang mit SURE schätzungsweise an die 350 000 Menschen und mehr als 40 000 Unternehmen im Rahmen von SURE unterstützt. Die meisten der im Rahmen von SURE begünstigten Mitgliedstaaten hatten ihre Sofortmaßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen bis Mitte 2022 schrittweise eingestellt. Im Jahr 2022 nutzten nur vier Mitgliedstaaten SURE zur Finanzierung von Maßnahmen und gaben lediglich 5 Mrd. EUR aus, da sich die Auswirkungen der Pandemie weiter abschwächten.

Inzwischen wurden alle geplanten öffentlichen Gesamtausgaben im Rahmen von SURE getätigt. Die öffentlichen Gesamtausgaben für förderfähige Maßnahmen im Rahmen von SURE betrugen in den begünstigten Mitgliedstaaten 122 Mrd. EUR. Dieser Betrag liegt deutlich über dem insgesamt gewährten finanziellen Beistand (98 Mrd. EUR), da einige Mitgliedstaaten die SURE-Finanzierung von förderfähigen Maßnahmen durch nationale Mittel ergänzten, was zeigt, wie wichtig die durch SURE unterstützten Maßnahmen waren.

Fast die Hälfte der öffentlichen Gesamtausgaben für SURE-förderfähige Maßnahmen floss in Kurzarbeitsregelungen. Nahezu ein Drittel wurde für ähnliche Maßnahmen für Selbstständige vorgesehen. Der Rest der öffentlichen Ausgaben wurde für Lohnzuschussregelungen – ähnlich den Kurzarbeitsregelungen, wenn auch nicht auf der Grundlage der geleisteten Arbeitsstunden – und für gesundheitsbezogene Maßnahmen verwendet. Während der COVID-19-Krise stieg auch der Anteil der Frauen und jungen Menschen, die Kurzarbeitsregelungen in Anspruch nehmen mussten.

Der ergänzende Charakter der gesundheitsbezogenen Ausgaben wurde bestätigt; diese betrafen nur zwei Fünftel der SURE-begünstigten Mitgliedstaaten und stellten lediglich 5 % der Gesamtausgaben dar. Acht von 19 Mitgliedstaaten nutzten SURE zur Finanzierung gesundheitsbezogener Maßnahmen. Davon betrafen 22 % am Arbeitsplatz ergriffene Maßnahmen, um eine sichere Rückkehr an den Arbeitsplatz zu gewährleisten.

Darüber hinaus wurde SURE genutzt, um verschiedene Arten gesundheitsbezogener Maßnahmen wirksam zu finanzieren. Diese Maßnahmen verteilten sich fast gleichmäßig auf i) Präventivmaßnahmen gegen COVID-19, ii) zusätzliche Arbeitskosten für die Einstellung und Unterstützung von Gesundheitspersonal und iii) den Kauf von Gesundheitsausrüstung und Medikamenten, einschließlich Impfstoffen. Mithilfe dieser Maßnahmen wurde entweder eine schnellere Rückkehr an den Arbeitsplatz erleichtert oder dem Gesundheitssektor in den acht Mitgliedstaaten, die SURE zur Unterstützung gesundheitsbezogener Ausgaben nutzten, eine willkommene Soforthilfe geleistet.

Wichtig ist, dass der gesamte finanzielle Beistand im Rahmen von SURE inzwischen in allen Mitgliedstaaten ausgeschöpft wurde. Das Problem der Mittelausschöpfung in zwei Mitgliedstaaten (Rumänien und Polen), das genau überwacht und im vierten Halbjahresbericht ausführlich dargestellt wurde, besteht inzwischen nicht mehr. In Rumänien wurde das Ausschöpfungsdefizit dank der Kürzung des gewährten Gesamtbetrags und der Einführung zusätzlicher förderfähiger Maßnahmen im Juli 2022 vollständig beseitigt. Dies wurde durch die endgültigen Haushaltsvollzugsdaten bestätigt. In Polen wurde das moderate Ausschöpfungsdefizit gegenüber dem gewährten Betrag beseitigt, indem in einen im November 2022 gefassten geänderten Durchführungsbeschluss des Rates zwei neue SURE-förderfähige Maßnahmen aufgenommen wurden.

Aktualisierte Bewertung der Auswirkungen von SURE

Durch die politische Reaktion auf die COVID-19-Krise wurde im Jahr 2020 die Arbeitslosigkeit von rund 1,5 Millionen Menschen wirksam verhindert, und im Rahmen von SURE finanzierte Programme dürften einen großen Beitrag dazu geleistet haben. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den begünstigten Mitgliedstaaten war im Jahr 2020 trotz des

starken Rückgangs der Wirtschaftsleistung sehr moderat und deutlich niedriger als durch den historischen Vergleich erwartet. Erreicht wurde dies durch die Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in ihren Unternehmen und durch die Aufrechterhaltung der Erwerbstätigkeit von Selbstständigen. Weitere anschauliche Simulationen, die von der Kommission unter Verwendung des Global-Multi-Country-Modells durchgeführt wurden, deuten darauf hin, dass dank der Kurzarbeitsregelungen und ähnlicher direkt durch SURE finanzierter Maßnahmen allein im Euro-Währungsgebiet (das 14 von 19 SURE-Begünstigten repräsentiert) im Jahr 2020 möglicherweise bis zu einer Million Arbeitsplätze gerettet wurden. Daraus lässt sich schließen, dass im Rahmen von SURE finanzierte Kurzarbeitsregelungen einen großen Teil der schätzungsweise insgesamt 1,5 Millionen Arbeitsplätze ausmachen dürften, die durch die allgemeine politische Reaktion auf COVID-19 in den 19 SURE-begünstigten Mitgliedstaaten gerettet wurden.

SURE hat möglicherweise auch dazu beigetragen, eine Zunahme der Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt in der EU zu verhindern. Dies steht im Gegensatz zu den Entwicklungen nach der globalen Finanzkrise. Im Zeitraum von 2020 bis 2022 verringerte sich die Streuung der Arbeitslosenquoten zwischen den SURE-Begünstigten und den anderen Mitgliedstaaten sowie zwischen den SURE-Begünstigten untereinander.

Durch die Stärkung des Vertrauens in die Wirtschaft und die wirksame Ermutigung der Mitgliedstaaten, weitreichende und ehrgeizige Kurzarbeitsregelungen auf nationaler Ebene einzuführen, wurde mit SURE ein spezieller Mehrwert geschaffen. Umfragebasierte Ergebnisse aus früheren Berichten bestätigen die spezifischen Auswirkungen von SURE. Erstens trug SURE – eines der ersten Finanzierungsinstrumente der EU, die als Reaktion auf COVID-19 eingeführt wurden – dazu bei, das allgemeine Vertrauen in die Wirtschaft zu stärken, indem gezeigt wurde, dass die EU in der Lage ist, rasch und wirksam auf eine beispiellose Krise zu reagieren. Zweitens hat die EU durch SURE die umfassende Nutzung von Kurzarbeitsregelungen (die Einführung neuer Regelungen oder die Ausweitung bestehender Regelungen) unterstützt und gefördert. Drittens stärkte SURE das Vertrauen der Mitgliedstaaten, zur Erhaltung von Arbeitsplätzen höhere Kredite aufzunehmen und höhere Ausgaben zu tätigen, als sie es ohne SURE getan hätten. Forschungen des Zentrums für Europäische Politische Studien bestätigen, dass die Inanspruchnahme von Kurzarbeitsregelungen während der Pandemie erheblich zugenommen hatte, was zum großen Teil auf den starken Anstieg der staatlichen Finanzierung dieser Maßnahmen zurückzuführen war.

Der Schutz von Beschäftigungsverhältnissen in den ersten beiden Jahren der Pandemie führte 2021 auch zu einer rascheren Erholung als nach früheren Krisen. Aus Umfragedaten geht hervor, dass sich die SURE-Unterstützung 2021 auf die nach wie vor stark von der Pandemie betroffenen Sektoren konzentrierte. Die SURE-Ausgaben erfolgten zudem überwiegend in der ersten Jahreshälfte, als die Eindämmungsmaßnahmen strenger waren. Dies deutet darauf hin, dass SURE auf den dringendsten Bedarf ausgerichtet war, indem die am stärksten betroffenen Sektoren unterstützt wurden.

Ganz konkret haben die Mitgliedstaaten Schätzungen zufolge durch den Erhalt von finanziellem Beistand im Rahmen von SURE insgesamt 9,0 Mrd. EUR an Zinszahlungen eingespart. Diese Zahl erklärt sich durch die ausgesprochen günstigen Finanzierungsbedingungen, von denen die EU profitierte, und die lange durchschnittliche

Laufzeit der den Mitgliedstaaten gewährten Darlehen. Mit der neunten und letzten SURE-Transaktion im Dezember 2022 erhöhten sich die geschätzten Zinseinsparungen weiter.

Die von den Mitgliedstaaten eingerichteten Kontroll- und Prüfsysteme

Im Einklang mit ihren rechtlichen Verpflichtungen gaben alle Mitgliedstaaten an, die Umsetzung der durch SURE unterstützten Maßnahmen entweder durch Ex-ante-Kontrollen oder Ex-post-Kontrollen einschließlich Prüfungen (oder sowohl als auch) überprüft zu haben. Fast alle Mitgliedstaaten gaben an, alle im Rahmen von SURE unterstützten Maßnahmen vorab kontrolliert zu haben (vor der Freigabe der Mittel an die Endbegünstigten). Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten berichtete, alle oder die meisten Maßnahmen nachträglich (nach Freigabe der Mittel) kontrolliert zu haben. Weitere fünf Mitgliedstaaten gaben an, entweder die größte Maßnahme oder die Maßnahme mit dem höchsten Risiko von Betrug und Unregelmäßigkeiten nachträglich kontrolliert zu haben. Um die ordnungsgemäße Verwendung öffentlicher Mittel zu gewährleisten, wurden die Maßnahmen, die nicht vorab kontrolliert wurden, nachträglich kontrolliert.

Kein Mitgliedstaat ist der Auffassung, dass bei durch SURE unterstützten Maßnahmen ein hohes Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug besteht. Als Grund wird häufig angegeben, dass rechtlich hieb- und stichfeste und klar definierte Voraussetzungen für die Förderfähigkeit existierten, die vorab festgelegt und kontrolliert wurden.

Bei bestätigten Unregelmäßigkeiten oder Betrug haben alle Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß verwendete Mittel wiedereingezogen oder sind im Begriff, diese wiedereinzuziehen. Im Speziellen lag die Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten oder Betrug bei der größten durch SURE geförderten Maßnahme in jedem Mitgliedstaat in den meisten Fällen unter 2 % der Gesamtausgaben. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat bisher mehr als 75 % des geschuldeten Gesamtbetrags wiedereingezogen. Darüber hinaus haben alle Mitgliedstaaten in Betrugsfällen Maßnahmen ergriffen, die über die Wiedereinziehung nicht ordnungsgemäß verwendeter Mittel hinausgehen, wie z. B. die Unterrichtung der zuständigen Ermittlungsorgane. Einige Mitgliedstaaten berichteten, als Reaktion auf Betrug oder Unregelmäßigkeiten Präventivmaßnahmen ergriffen zu haben.

Die Beendigung des SURE-Instruments Ende 2022

Die Verfallsklausel des SURE-Instruments wurde am 1. Januar 2023 wirksam. Die SURE-Verordnung enthält eine „Verfallsklausel“, wonach das Instrument am 31. Dezember 2022 endet, es sei denn, der Rat beschließt auf Vorschlag der Kommission seine Verlängerung. Dem vierten Halbjahresbericht vom September 2022 war kein Vorschlag zur Verlängerung des Instruments beigefügt. Die COVID-19-Sofortmaßnahmen wurden Ende des Sommers 2022 fast vollständig eingestellt, und die epidemiologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen von COVID-19 gingen im Laufe des Jahres 2022 weiter zurück. Am 5. Mai 2023 stufte die Weltgesundheitsorganisation COVID-19 als etabliertes und anhaltendes Gesundheitsproblem und nicht mehr als gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite ein. Dies bestätigt die Beurteilung der Kommission, dass die außergewöhnlichen Ereignisse, die SURE rechtfertigen, nicht mehr vorliegen. In den ersten Monaten des Jahres 2023 wurde die sorgfältige Überwachung fortgesetzt, um die Ausschöpfung des gesamten finanziellen Beistands im Rahmen von SURE

sicherzustellen, was nun bestätigt wird. Die Überwachung der Verwendung des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE endet mit diesem Bericht.

EINLEITUNG

Dieser Bericht ist der fünfte und letzte Halbjahresbericht über das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE). SURE wurde im Mai 2020 von der Europäischen Union (EU) eingerichtet, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, Arbeitsplätze und Einkommen der Beschäftigten während der COVID-19-Pandemie zu schützen.[1] Mit diesem Instrument gewährte die Union Mitgliedstaaten, die einen entsprechenden Antrag stellten, finanziellen Beistand (bis zu 100 Mrd. EUR) in Form von Darlehen zu günstigen Bedingungen. Die Darlehen sollten dazu dienen, Kurzarbeitsregelungen oder ähnliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten zum Schutz von Beschäftigten und Selbstständigen sowie ergänzend gesundheitsbezogene Maßnahmen, insbesondere am Arbeitsplatz, zu finanzieren.

Das Instrument lief am 31. Dezember 2022 aus. Gemäß der Verfallsklausel für die Verfügbarkeit finanzieller Unterstützung im Rahmen des SURE-Instruments sollte die Unterstützung am 31. Dezember 2022 enden, es sei denn, der Rat würde auf Vorschlag der Kommission beschließen, das Instrument mit der Begründung zu verlängern, dass die außergewöhnlichen Ereignisse, die SURE erforderlich machten (d. h. die durch die COVID-19-Pandemie verursachte gravierende wirtschaftliche Störung), fortbestehen. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass diese Ereignisse nicht mehr bestanden, sodass die Verfallsklausel in Kraft trat. Daher konnten seit dem 1. Januar 2023 keine Durchführungsbeschlüsse des Rates zur Gewährung von finanziellem Beistand für die Mitgliedstaaten im Rahmen von SURE gefasst werden. In den ersten Monaten des Jahres 2023 wurde die Überwachung jedoch fortgesetzt, um die Ausschöpfung des im Rahmen von SURE gewährten gesamten finanziellen Beistands sicherzustellen, was nun bestätigt wird. Die Überwachung der Verwendung des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE endet mit diesem Bericht.

Der vorliegende Halbjahresbericht stellt eine rechtliche Verpflichtung dar. Er wird von der Europäischen Kommission (im Folgenden „Kommission“) nach Artikel 14 der Verordnung (EU) 2020/672 des Rates (SURE-Verordnung)[2] zur Erfüllung ihrer Pflicht zur Berichterstattung gegenüber dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) und dem Beschäftigungsausschuss (EMCO) angenommen.[3] Da der gesamte gewährte finanzielle Beistand inzwischen ausgezahlt und ausgegeben wurde und kein weiterer finanzieller Beistand gewährt werden kann, handelt es sich um den letzten halbjährlichen Überwachungsbericht in Bezug auf SURE. Die finanzielle Überwachung der Rückzahlung der

[1] SURE ergibt sich aus den politischen Leitlinien der Kommission für den Zeitraum 2019–2024, in denen eine europäische Arbeitslosenrückversicherung vorgeschlagen wurde, um die europäischen Bürgerinnen und Bürger zu schützen und den Druck auf die öffentlichen Finanzen bei externen Schocks zu verringern. Nach dem Ausbruch des COVID-19-Virus in Europa wurde SURE auf einen Vorschlag der Kommission vom 2. April 2020 hin eingerichtet.

[2] Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch (ABl. L 159 vom 20.5.2020, S. 1) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=de).

[3] Gemäß Artikel 14 der Verordnung erstattet die Kommission Bericht über die Nutzung des finanziellen Beistands, einschließlich der ausstehenden Beträge und des geltenden Zeitplans für die Tilgung im Rahmen des Instruments; weiterhin berichtet sie über den Fortbestand der außergewöhnlichen Ereignisse, die die Anwendung der SURE-Verordnung rechtfertigen (die COVID-19-Pandemie).

Darlehen wird von der Generaldirektion Haushalt der Kommission bis zur Rückzahlung aller ausstehenden Darlehen fortgesetzt. Stichtag für die Aufnahme von Informationen in diesen Bericht war der 3. März 2023 für die Berichterstattung der Mitgliedstaaten, der 17. März 2023 für Informationen aus den Kontrollen und Prüfungen und der 15. Mai 2023 für wirtschaftliche und epidemiologische Daten.[4]

In diesem Bericht werden neue oder aktualisierte Daten dargestellt, welche die in den früheren Halbjahresberichten dargelegten positiven Bewertungen von SURE zum Februar 2023 bestätigen. Die wichtigsten Feststellungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Im Jahr 2020 wurden schätzungsweise rund 31,5 Millionen Menschen und 2,5 Millionen Unternehmen in 19 Mitgliedstaaten durch SURE unterstützt.
- 9 Millionen Menschen und mehr als 900 000 Unternehmen in 15 Mitgliedstaaten wurden im Jahr 2021 im Rahmen von SURE unterstützt, während 2022 mit 350 000 Menschen und 40 000 Unternehmen in vier Mitgliedstaaten ein deutliches Auslaufen des Instruments zu beobachten war.
- Dank der verabschiedeten politischen Unterstützungsmaßnahmen wurde verhindert, dass schätzungsweise 1,5 Millionen Menschen auf dem Höhepunkt der Pandemie im Jahr 2020 arbeitslos wurden. Weitere anschauliche Simulationen deuten darauf hin, dass diese geschätzten Auswirkungen zum großen Teil den durch SURE finanzierten Kurzarbeitsregelungen zu verdanken sein dürften.
- Diese politische Maßnahme trug auch zu einem Rückgang der Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt bei, da die Streuung der Arbeitslosenquoten, insbesondere zwischen den SURE-Begünstigten, verringert wurde.
- 19 Mitgliedstaaten wurde im Rahmen von SURE finanzieller Beistand gewährt, elf davon haben zusätzliche Unterstützung erhalten.[5]
- Über 98 Mrd. EUR – nahezu der Höchstbetrag von 100 Mrd. EUR – wurden zugewiesen und ausgezahlt, darunter 6,5 Mrd. EUR, die an neun Mitgliedstaaten im Dezember 2022 ausgezahlt wurden.
- Die Verfallsklausel trat am 1. Januar 2023 in Kraft, was bedeutet, dass den Mitgliedstaaten kein weiterer finanzieller Beistand gewährt werden kann. Die epidemiologischen Daten bestätigen die Beurteilung der Kommission, dass die außergewöhnlichen Ereignisse, die die Verwendung von SURE rechtfertigten, nicht mehr vorliegen.
- Der gesamte finanzielle Beistand im Rahmen von SURE wurde inzwischen in allen 19 Mitgliedstaaten ausgeschöpft.
- Neben den positiven sozialen und beschäftigungsbezogenen Auswirkungen haben die Mitgliedstaaten Zinszahlungen in Höhe von schätzungsweise 9,0 Mrd. EUR eingespart.

[4] Alle Berichtstabellen und Fragebögen zu Kontrollen und Prüfungen wurden ursprünglich bis zum 3. März bzw. 17. März 2023 übermittelt (mit Ausnahme Maltas, das die Berichtstabelle am 27. März 2023 und den Fragebogen am 17. April 2023 übermittelte). Darüber hinaus wurden nach diesem Datum einige Klarstellungen zu den Daten vorgelegt.

[5] Zu den 19 Mitgliedstaaten zählen Belgien, Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

- Nahezu die Hälfte des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE wurde von den Mitgliedstaaten für Kurzarbeitsregelungen verwendet, während ein Drittel für ähnliche Maßnahmen zur Unterstützung Selbstständiger eingesetzt wurde.
- 5 % wurden gesundheitsbezogenen Maßnahmen zugewiesen, bei denen es sich um „ergänzende“ Maßnahmen im Sinne der SURE-Verordnung handelt. Hierzu zählten Präventivmaßnahmen gegen COVID-19, die Beschaffung von Gesundheitsausrüstung und zusätzliche Arbeitskosten, die durch die Einstellung und Unterstützung von Gesundheitspersonal verursacht wurden, wobei etwa ein Fünftel des Betrags auf Maßnahmen am Arbeitsplatz entfiel.
- Alle Mitgliedstaaten gaben an, die im Rahmen von SURE unterstützten Maßnahmen vorab oder nachträglich (oder sowohl als auch) kontrolliert zu haben. Kein Mitgliedstaat ist der Auffassung, dass bei durch SURE unterstützten Maßnahmen ein hohes Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug besteht.
- Alle Mitgliedstaaten haben als Reaktion auf Unregelmäßigkeiten oder Betrug Abhilfemaßnahmen ergriffen. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten hat bisher über 75 % des geschuldeten Gesamtbetrags wiedereingezogen.

In diesem Bericht werden die in den vier ersten halbjährlichen SURE-Berichten enthaltenen Informationen aktualisiert, und es werden einige zusätzliche Analysen vorgenommen. Es wird auf die institutionellen Entwicklungen seit dem Stichtag des vierten Berichts im August 2022 eingegangen, darunter der zusätzliche finanzielle Beistand für acht Mitgliedstaaten, die Änderung des Durchführungsbeschlusses des Rates für Polen zur Beseitigung des Ausschöpfungsdefizits sowie die Auszahlung von Mitteln im Zusammenhang mit den Aufstockungen und die Auszahlung von Mitteln an Polen. In Weiterverfolgung der Ergebnisse aus dem Ad-hoc-Fragebogen, die im dritten Halbjahresbericht erörtert wurden, erfolgt eine eingehende Untersuchung der Kontroll- und Prüfsysteme, um sicherzustellen, dass die Verpflichtungen aus der Darlehensvereinbarung eingehalten werden. Es erfolgt eine Aktualisierung der Analyse aus den Vorläuferberichten, insbesondere bezüglich der öffentlichen Ausgaben der durch SURE geförderten Mitgliedstaaten (gestützt auf die halbjährliche Berichterstattung der Mitgliedstaaten im Februar 2023) und bezüglich der geschätzten Auswirkungen von SURE (auf der Grundlage der neuesten gesamtwirtschaftlichen Zahlen). Der vorliegende Bericht umfasst auch eine Reihe neuer Aspekte: eine zusätzliche Analyse der Anzahl der durch SURE geretteten Arbeitsplätze auf der Grundlage eines makroökonomischen Modells der Kommission, eine ausführlichere Analyse der im Rahmen von SURE finanzierten gesundheitsbezogenen Maßnahmen und ihrer Bedeutung, Informationen hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Daten über die Anzahl der von SURE erfassten Personen und Unternehmen, die vorstehend genannte eingehende Untersuchung der nationalen Kontroll- und Prüfsysteme sowie eine Erörterung der aus SURE gewonnenen Erkenntnisse.

In diesem Bericht werden auch Vorschläge des Europäischen Rechnungshofs wiedergegeben. Der Europäische Rechnungshof (EuRH) hat am 14. Dezember 2022 nach Veröffentlichung des vierten Halbjahresberichts der Kommission seinen Sonderbericht Nr. 28/2022 zu SURE veröffentlicht, der eine Reihe von Bemerkungen zu dem Instrument

enthält.[6] Der EuRH trifft in seinem Bericht eine insgesamt sehr positive Einschätzung des Instruments und hebt die rasche und effiziente Antwort der Kommission auf die Herausforderung hervor, die Mitgliedstaaten beim Erhalt von Arbeitsplätzen als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie zu unterstützen. Der Bericht enthält nur eine Empfehlung: Evaluierung von SURE. Die Kommission akzeptierte diese Empfehlung und wird bis zum dritten Quartal 2024 eine Evaluierungsstudie zu SURE durchführen, die die Analysen in den Halbjahresberichten ergänzen wird.

Der Bericht ist in sieben Abschnitte gegliedert. In Abschnitt I wird die institutionelle Nutzung von SURE behandelt: der gewährte und an die Mitgliedstaaten ausgezahlte finanzielle Beistand mit dem entsprechenden Tilgungsplan. In Abschnitt II werden die politische Nutzung von SURE sowie eine Übersicht über die gesamten öffentlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten für durch SURE unterstützte nationale Maßnahmen dargestellt.[7] In Abschnitt III wird die in den Vorläuferberichten vorgelegte Bewertung der Auswirkungen von SURE aktualisiert und erweitert. In Abschnitt IV werden Informationen über nationale Ex-ante- und Ex-post-Kontrollsysteme, einschließlich Prüfungen, untersucht. Abschnitt V enthält eine Erörterung dahin gehend, dass die außergewöhnlichen Ereignisse, die die Fortführung von SURE rechtfertigten, nicht mehr bestehen. Die einschlägige Berichterstattung gemäß Abschnitt 2.4 des EU-SURE-Rahmens für Sozialanleihen, die mit diesem Bericht zusammengefügt wird, ist in Abschnitt VI enthalten.[8] Schließlich enthält Abschnitt VII Schlussfolgerungen zum Mehrwert von SURE.

I. INSTITUTIONELLE NUTZUNG VON SURE: BEWILLIGTE UND AUSGEZAHLTE BETRÄGE UND SONSTIGE FINANZIELLE ASPEKTE

1.1 Übersicht über die begünstigten Mitgliedstaaten und die gewährten Beträge

Über 98 % der SURE-Mittelausstattung in Höhe von 100 Mrd. EUR wurden während der Laufzeit des Instruments bewilligt. Insgesamt wurde im Rahmen von SURE 19 Mitgliedstaaten finanzieller Beistand in Höhe von 98,4 Mrd. EUR gewährt: Belgien, Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern. Der

[6] Der EuRH stellte z. B. Folgendes fest: i) Der Kommission ist es wegen fehlender umfassender Daten aus den Mitgliedstaaten nicht uneingeschränkt möglich, die Anzahl der durch SURE unterstützten Personen und Unternehmen zu bewerten. ii) Es gibt wenige Monitoringdaten zu gesundheitsbezogenen Maßnahmen. iii) Aufgrund der Ausgestaltung des Instruments ist es jedoch nicht möglich, die Auswirkungen von SURE unter dem Gesichtspunkt der Outputs und Ergebnisse innerhalb der nationalen Regelungen gesondert zu bestimmen. iv) Es fand keine Kontrolle der Kommission dahin gehend statt, ob die im Rahmen von SURE unterstützten nationalen Maßnahmen kostenwirksam waren oder andere Regelungen ergänzten, angesichts der Tatsache, dass SURE ein Krisenbewältigungsinstrument ist, bei dem die zügige Auszahlung der Mittel eine Priorität darstellt. v) Nach dem Rechtsrahmen muss die Kommission nicht die Robustheit der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten für die Umsetzung der mit EU-Mitteln unterstützten nationalen Maßnahmen bewerten. Siehe https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_DE.pdf.

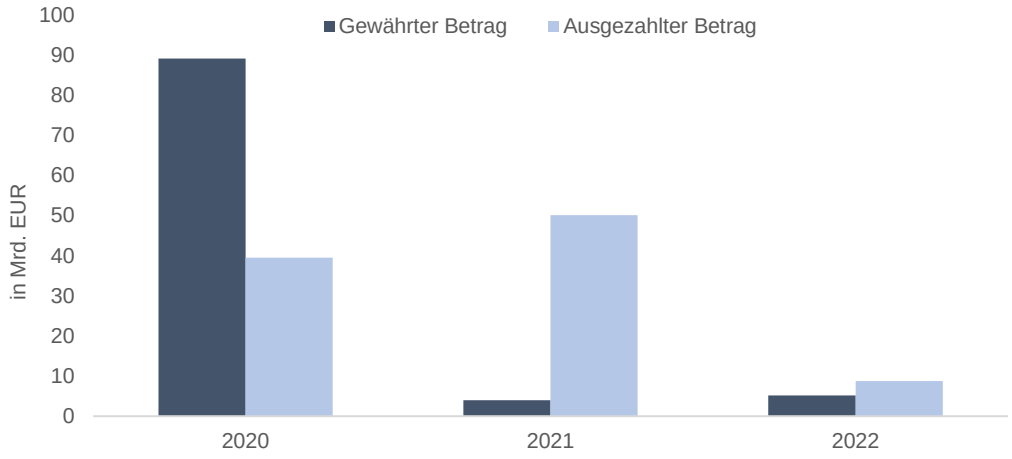
[7] In den Abschnitten I und II wird die Verwendung des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE gemäß Artikel 14 Absatz 1 der SURE-Verordnung erläutert.

[8] https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eu-borrowing-activities/eu-sure-social-bond-framework_en

überwiegende Teil des finanziellen Beistands wurde im Jahr 2020 gewährt (Abbildung 1), beginnend im September 2020, als SURE verfügbar wurde. Die letzten Beträge wurden im November 2022 bewilligt.

Zwischen September und November 2022 wurde acht Mitgliedstaaten ein zusätzlicher finanzieller Beistand gewährt. Seit dem letzten Halbjahresbericht im September 2022 hat der Rat acht Mitgliedstaaten obendrein zu dem ursprünglich im Jahr 2020 gewährten finanziellen Beistand einen zusätzlichen finanziellen Beistand in Höhe von 5,05 Mrd. EUR gewährt: Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Portugal, Tschechien und Zypern. Der finanzielle Beistand wurde für getätigte Ausgaben in erster Linie in den Jahren 2020 und 2021 für Verlängerungen von Maßnahmen gewährt, die bereits durch SURE finanziert worden waren. Im Falle Griechenlands, Kroatiens und Zyperns stellte dies eine zweite Aufstockung ihres ursprünglichen Darlehens dar. Insgesamt erhielten elf der 19 Mitgliedstaaten, die SURE in Anspruch genommen hatten, letztlich einen zusätzlichen finanziellen Beistand. Dies spiegelt die Tatsache wider, dass SURE-Unterstützung für förderfähige COVID-19-bezogene Ausgaben entweder auf der Grundlage geplanter oder getätigter Ausgaben beantragt werden konnte, wobei Letztere per Definition nicht dem Risiko der Mittelausschöpfung unterliegen.

Abbildung 1: Gewährter und ausgezahlter Betrag nach Jahr



Quelle: *Europäische Kommission*

Tabelle 1: Überblick über den im Rahmen von SURE gewährten Beistand (in EUR)

Mitgliedstaat	*Insgesamt gewährter Betrag**	*Davon Aufstockung*	*Ausgezahlter Betrag**	*Ausstehender Betrag*
Belgien	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Bulgarien	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Zypern	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Tschechien	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Griechenland	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Spanien	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Kroatien	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Italien	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Litauen	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Lettland	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0

Polen	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portugal	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Rumänien	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Slowenien	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Slowakei	630 883 600	0	630 883 600	0
Ungarn	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Irland	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Estland	230 000 000	0	230 000 000	0
Insgesamt	**98 364 327 988**	**8 896 402 000**	**98 364 327 988**	**0**

*Bei der Durchführung der Auszahlungen wurden die gewährten Beträge aus operativen Gründen abgerundet.
Quelle: *Europäische Kommission*

1.2 Auszahlungen und Zeitplan für die Tilgung

Die Kommission gab zum letzten Mal erfolgreich SURE-Sozialanleihen in Höhe von 6,5 Mrd. EUR im Namen der EU aus. Am 7. Dezember 2022 fand die neunte und letzte Emission der EU im Rahmen des SURE-Programms statt. Die Order für die fünfzehnjährige Anleihe beliefen sich auf 25,4 Mrd. EUR, wodurch die Anleihe während dieses Finanzierungsfensters am Jahresende viermal überzeichnet war. Die 6,548 Mrd. EUR wurden am 14. Dezember ausgezahlt: 460 Mio. EUR an Bulgarien, 29 Mio. EUR an Zypern, 2 Mrd. EUR an Tschechien, 900 Mio. EUR an Griechenland, 550 Mio. EUR an Kroatien, 142 Mio. EUR an Litauen, 167 Mio. EUR an Lettland, 1,5 Mrd. EUR an Polen und 300 Mio. EUR an Portugal. Der an Polen ausgezahlte Betrag war bis zur Klärung der Frage der Mittelausschöpfung verzögert worden (siehe Abschnitt 2.1.2), während die anderen Beträge Aufstockungen darstellten, die den acht Mitgliedstaaten im Herbst 2022 gewährt worden waren.

Das SURE-Emissionsprogramm war insgesamt sehr erfolgreich und war von einer starken Anlegernachfrage und günstigen Konditionen geprägt. Vor der Pandemie war die Kreditaufnahme der Kommission an den europäischen Kapitalmärkten begrenzt, aber SURE, dem rasch NextGenerationEU folgte, führte dazu, dass die Kommission zu einem wichtigen Akteur bei der Emission öffentlicher Anleihen wurde. Alle Transaktionen waren mehrfach überzeichnet und erzielten günstige Konditionen, wobei einige der früheren Anleihen zu negativen Zinssätzen ausgegeben wurden (siehe Tabelle A2). Der Erfolg verdeutlichte das Vertrauen der Anleger sowohl in die Finanzierungskapazität der EU als auch in das SURE-Programm.

Bis Dezember 2022 war der gesamte im Rahmen von SURE gewährte finanzielle Beistand in Höhe von 98,4 Mrd. EUR ausgezahlt worden (Tabelle 1). Weitere Einzelheiten zu den SURE-Transaktionen und den Auszahlungen an Mitgliedstaaten sind in den Tabellen A1 und A2 im Anhang zu finden.

Die durchschnittliche Laufzeit der Auszahlungen an die Mitgliedstaaten beträgt weiterhin 14,5 Jahre. Dies liegt nahe an der Höchstdauer von 15 Jahren, die in den jeweiligen Durchführungsbeschlüssen vorgesehen ist. Die Berichterstattung über den Tilgungsplan für die Tilgungs- und Zinszahlungen ist in Tabelle 2 zu finden.

Tabelle 2: Tilgungsplan der ausstehenden SURE-Darlehen der EU

Kalenderjahr	Kapital	Zinsen	SURE insgesamt
2023		326 563 400	326 563 400
2024		326 982 500	326 982 500
2025	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2026	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2027		326 982 500	326 982 500
2028	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2029	8 137 000 000	326 982 500	8 463 982 500
2030	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2031		326 982 500	326 982 500
2032		326 982 500	326 982 500
2033		326 982 500	326 982 500
2034		326 982 500	326 982 500
2035	8 500 000 000	326 982 500	8 826 982 500
2036	9 000 000 000	326 982 500	9 326 982 500
2037	8 718 000 000	308 982 500	9 026 982 500
2038		104 500 000	104 500 000
2039		104 500 000	104 500 000
2040	7 000 000 000	104 500 000	7 104 500 000
2041		97 500 000	97 500 000
2042		97 500 000	97 500 000
2043		97 500 000	97 500 000
2044		97 500 000	97 500 000
2045		97 500 000	97 500 000
2046	5 000 000 000	97 500 000	5 097 500 000
2047	6 000 000 000	75 000 000	6 075 000 000
2048		30 000 000	30 000 000
2049		30 000 000	30 000 000
2050	10 000 000 000	30 000 000	10 030 000 000
Insgesamt	**98 355 000 000**	**5 949 818 400**	**104 304 818 400**

II. POLITISCHE NUTZUNG VON SURE: ÖFFENTLICHE AUSGABEN UND NATIONALE MAßNAHMEN, DIE DURCH SURE GEDECKT SIND

In diesem Abschnitt wird insbesondere erläutert, wie das SURE-Instrument politisch genutzt wird. In Abschnitt 2.1 werden die im Rahmen von SURE geförderten oder förderfähigen öffentlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten, einschließlich der Mittelausschöpfung, zusammengefasst. Abschnitt 2.2 enthält Einzelheiten zu den durch SURE unterstützten Kurzarbeitsregelungen und ähnlichen Maßnahmen, und in Abschnitt 2.3 wird die Art der unterstützten gesundheitsbezogenen Maßnahmen untersucht. In Abschnitt 2.4 wird die Zahl der Beschäftigten und Unternehmen dargelegt, die durch SURE unterstützte Maßnahmen in Anspruch genommen haben.

2.1 Von SURE unterstützte tatsächliche und geplante öffentliche Ausgaben

2.1.1 Überwachung der öffentlichen Ausgaben für förderfähige Maßnahmen

Die geplante und tatsächliche Nutzung des im Rahmen von SURE gewährten finanziellen Beistands wird anhand der halbjährlichen Berichterstattung seitens der begünstigten Mitgliedstaaten überwacht. Ein Bestandteil der vorgeschriebenen Berichterstattung sind die öffentlichen Ausgaben für die durch SURE geförderten Maßnahmen (und die Abdeckung von Beschäftigten und Unternehmen durch die betreffenden Maßnahmen gemäß den Angaben in Abschnitt 3.3). Bisher gab es fünf solche Berichtsreihen: im August 2020 („erste Berichterstattung“), im Januar bis Februar 2021 („erster Bericht“), im Juni 2021 („zweiter

Bericht“), im Januar 2022 („dritter Bericht“), im Juni 2022 („vierter Bericht“) und im Februar 2023 („jüngste Berichterstattung“). Die jüngste Berichterstattung wird voraussichtlich die letzte sein, da alle Mittel im Rahmen des gewährten finanziellen Beistands inzwischen ausgegeben wurden und es keine geplanten Ausgaben mehr gibt, deren Durchführung zu überwachen wäre. Die Informationen werden *wie von den Mitgliedstaaten gemeldet* zu Maßnahmen dargelegt, die für SURE infrage kommen. Einige Mitgliedstaaten haben mehr als den im Rahmen von SURE erhaltenen finanziellen Beistand ausgegeben und dadurch die SURE-Unterstützung durch nationale Finanzmittel und/oder EU-Strukturfonds ergänzt; daher können die Gesamtausgaben den durch SURE geförderten Betrag übersteigen. Mithilfe der Berichterstattung lässt sich die Ausschöpfung des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE messen, indem dieser Betrag mit dem vom Rat gebilligten Betrag verglichen wird.[9]

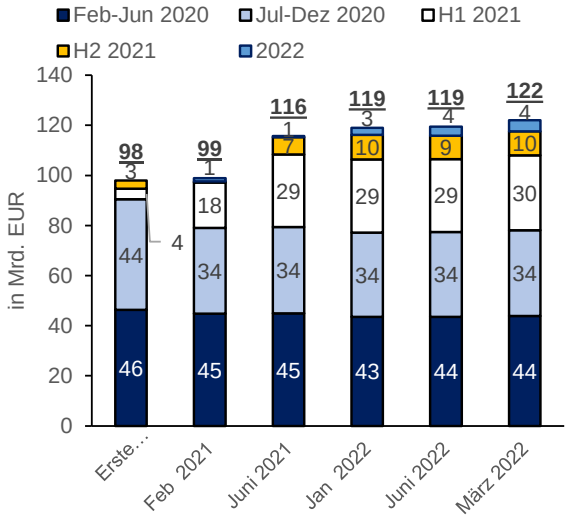
Inzwischen wurden alle geplanten öffentlichen Gesamtausgaben im Rahmen von SURE getätigt. Nach der SURE-Verordnung ist es zulässig, den finanziellen Beistand sowohl für tatsächliche als auch für geplante Erhöhungen der öffentlichen Ausgaben für Maßnahmen zu verwenden, die im Rahmen von SURE förderfähig sind.[10] Zu Beginn von SURE, als die COVID-19-bedingten Beschränkungen gravierend waren, wurde über das Instrument ein hoher Anteil geplanter Ausgaben finanziert, die im Juni 2020 64 % der Gesamtausgaben betrugen. Der Anteil der geplanten Ausgaben ging im Juni 2021 auf 12 % zurück und lag Ende 2021 bei weniger als 4 %. Alle Ausgaben für förderfähige Maßnahmen im Rahmen von SURE waren bis Dezember 2022 getätigt, die SURE-Finanzierung von Maßnahmen wurde allerdings bis Juni 2022 von allen Mitgliedstaaten ausgeschöpft; darüber hinaus erfolgte nur noch eine nationale Finanzierung.[11]

[9] Ein Ausschöpfungsdefizit kann entstehen, weil die von dem Mitgliedstaat getätigten oder geplanten Ausgaben für SURE-förderfähige Maßnahmen niedriger sind als der vom Rat bewilligte Betrag. Das Ausschöpfungsdefizit kann zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass der Mitgliedstaat den bereits ausgezahlten Betrag nicht ausgeben kann; problematisch kann es werden, wenn dieses Defizit nach Durchführung der geplanten Ausgaben weiterhin besteht.

[10] Irland und Estland beantragten SURE-Mittel nur für tatsächlich angefallene öffentliche Ausgaben. Daher haben sich die gemeldeten Ausgaben seit März 2021 nicht verändert. Die Berichterstattung über die öffentlichen Ausgaben für 2020 und 2021 blieb auch für Ungarn und Litauen seit dem letzten Bericht unverändert.

[11] Förderfähig sind die in Artikel 3 Absatz 2 der SURE-Verordnung beschriebenen Maßnahmen: nationale Kurzarbeitsregelungen oder ähnliche Maßnahmen und ergänzend gesundheitsbezogene Maßnahmen.

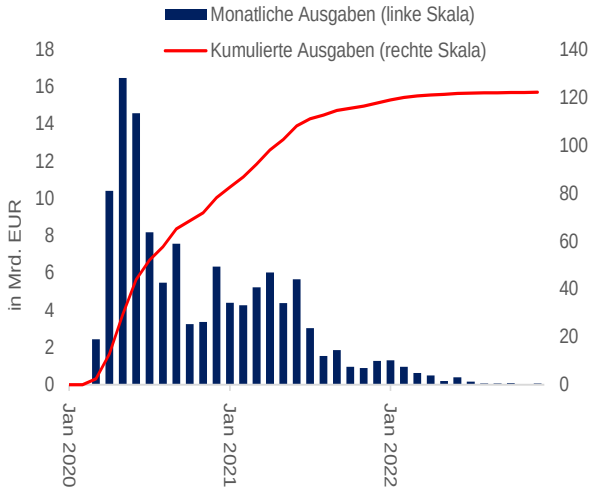
Abbildung 2: Gemeldete öffentliche Ausgaben



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Februar 2023)*

Bemerkung: Estland ist ab Juni 2021 in der Berichterstattung enthalten, da das Land SURE-Unterstützung später beantragt hat. H1 und H2 entsprechen der ersten und zweiten Hälfte des Jahres 2021.

Abbildung 3: Monatliche Entwicklung der tatsächlich angefallenen öffentlichen Ausgaben im Rahmen von SURE



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Februar 2023)*

Der Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben für SURE-förderfähige Maßnahmen betrug 122 Mrd. EUR und überstieg damit den im Rahmen von SURE gewährten finanziellen Beistand. Dieser Betrag stieg im Vergleich zum vierten Bericht leicht an (Abbildung 2), da einige Mitgliedstaaten die Maßnahmen im Jahr 2022 verlängerten, wenn auch mit geringeren Ausgaben. Insgesamt meldeten 13 Mitgliedstaaten Ausgaben im Jahr 2022. Die Ausgaben für die geringere Anzahl von Maßnahmen, die 2022 fortgesetzt wurden, stiegen leicht von den geplanten 3,7 Mrd. EUR auf letztlich 4,5 Mrd. EUR. Die Gesamtausgaben (122 Mrd. EUR) liegen über dem im Rahmen von SURE gewährten Gesamtbetrag (98,4 Mrd. EUR), da die meisten Mitgliedstaaten mehr für förderfähige Maßnahmen ausgaben als den von ihnen beantragten und erhaltenen finanziellen Beistand.[12] Dies belegt die anhaltende Relevanz des Anwendungsbereichs von SURE aus Sicht der Mitgliedstaaten, nachdem sie die ersten Anträge im Jahr 2020 gestellt hatten.

Die Abschwächung der Pandemieauswirkungen im Jahr 2022 führte zu einem Rückgang der monatlichen Ausgaben für SURE-förderfähige Maßnahmen auf vernachlässigbare Beträge. Abbildung 3 zeigt, dass die Ausgaben für 2022 im Januar ihren Höchststand (auf einem niedrigen Niveau) erreichten und danach rasch zurückgingen. Die Anfang 2022 getätigten Ausgaben konzentrierten sich auf Maßnahmen wie die Verlängerung einiger Kurzarbeitsregelungen, Quarantäneregelungen, COVID-19-Tests und besondere

[12] Bei Spanien und Italien ist dies auch auf die Konzentrationsgrenze zurückzuführen (60 % des Höchstbetrags von 100 Mrd. EUR), die für die drei größten begünstigten Mitgliedstaaten gilt.

Entschädigungen für Beschäftigte im Gesundheitswesen.[13] In der zweiten Hälfte des Jahres 2022 beliefen sich die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben in allen Bericht erstattenden Mitgliedstaaten auf nur 83 Mio. EUR.

2.1.2 Mittelausschöpfung

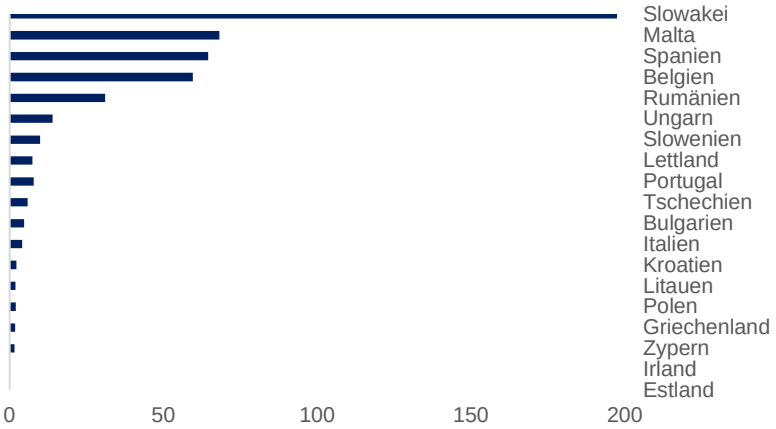
Der gesamte finanzielle Beistand im Rahmen von SURE wurde inzwischen in allen Mitgliedstaaten ausgeschöpft. Da nun alle im Rahmen von SURE finanzierten öffentlichen Ausgaben getätigt wurden, d. h., es gibt keine verbleibenden geplanten Ausgaben, wurde der gewährte finanzielle Beistand in Höhe von 98,4 Mrd. EUR vollständig ausgeschöpft. Die zuvor in zwei Mitgliedstaaten festgestellten Probleme der Mittelausschöpfung, die im vierten Halbjahresbericht erörtert wurden, sind inzwischen ausgeräumt. Von den 19 Mitgliedstaaten gaben 17 Staaten tatsächlich *mehr* als den gewährten Betrag aus, auch durch die Finanzierung des verbleibenden Betrags auf nationaler Ebene (siehe Abbildung 4).

In Rumänien wurde das Ausschöpfungsdefizit vollständig beseitigt, was durch endgültige Haushaltsvollzugsdaten bestätigt wurde. Es sei daran erinnert, dass Rumänien Anfang 2022 ein Ausschöpfungsdefizit von nahezu 3 Mrd. EUR hatte. Mit dem im Juli 2022 gefassten geänderten Durchführungsbeschluss des Rates wurde der gewährte Betrag von 4,1 Mrd. EUR auf 3 Mrd. EUR gesenkt, und es wurden auf Antrag der rumänischen Behörden 21 zusätzliche SURE-förderfähige Maßnahmen aufgenommen. Der enge Dialog zwischen der Kommission und den rumänischen Behörden trug dazu bei, weitere förderfähige Ausgaben zu ermitteln, welche zu einer Senkung der indirekten Arbeitskosten für Unternehmen führten, die an Kurzarbeitsregelungen teilnahmen.[14] Das geschätzte verbleibende Defizit von 350 Mio. EUR, das im September 2022 verzeichnet und im vierten Bericht angegeben wurde, ist nun vollständig beseitigt. Inzwischen überschreitet der ausgeschöpfte Spielraum den Rumänien gewährten Betrag von 3 Mrd. EUR sogar deutlich. Der endgültige Haushaltsvollzug für 2022 in Bezug auf alle Maßnahmen im geänderten Durchführungsbeschluss des Rates hat die Unsicherheit insofern beseitigt, als die getätigten Gesamtausgaben bis Dezember 2022 mehr als 3 Mrd. EUR betrugen und die gesundheitsbezogenen Ausgaben nach wie vor ergänzender Natur waren (d. h. weniger als 46 % der Gesamtausgaben).

[13] Einige Ausgaben im Jahr 2022 resultierten auch daraus, dass die Mitgliedstaaten Mittel für frühere Zeiträume zurückgehalten hatten, um sie zum Ende der Laufzeit von SURE an begünstigte Beschäftigte und Unternehmen auszuzahlen.

[14] Vollständige oder teilweise Befreiungen von Sozialversicherungsbeiträgen sind im Rahmen von SURE förderfähig, sofern sie mit dem Erhalt von Arbeitsplätzen verbunden sind. Kurzarbeitsregelungen können solche Befreiungen umfassen, und die Mitgliedstaaten erhielten eine diesbezügliche Finanzierung durch SURE, wenn sie dies beantragt hatten (siehe z. B. Slowenien, Griechenland, Spanien und Portugal).

Abbildung 4: Überschuss der öffentlichen Ausgaben für förderfähige Maßnahmen gegenüber dem Darlehensbetrag (in % des Darlehensbetrags)



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Februar 2023)*
Bemerkung: Der Begriff öffentliche Ausgaben bezieht sich auf die gemeldeten Maßnahmen, die in den Durchführungsbeschlüssen vorgesehen sind, ohne Berücksichtigung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds). Einige Mitgliedstaaten (Estland, Slowenien) haben die Berichterstattung über SURE-förderfähige Maßnahmen nach 2020 eingestellt, da sie finanziellen Beistand im Rahmen von SURE aufgrund der Überschreitung des gewährten Betrags nicht mehr zur Finanzierung dieser Maßnahmen nutzen.

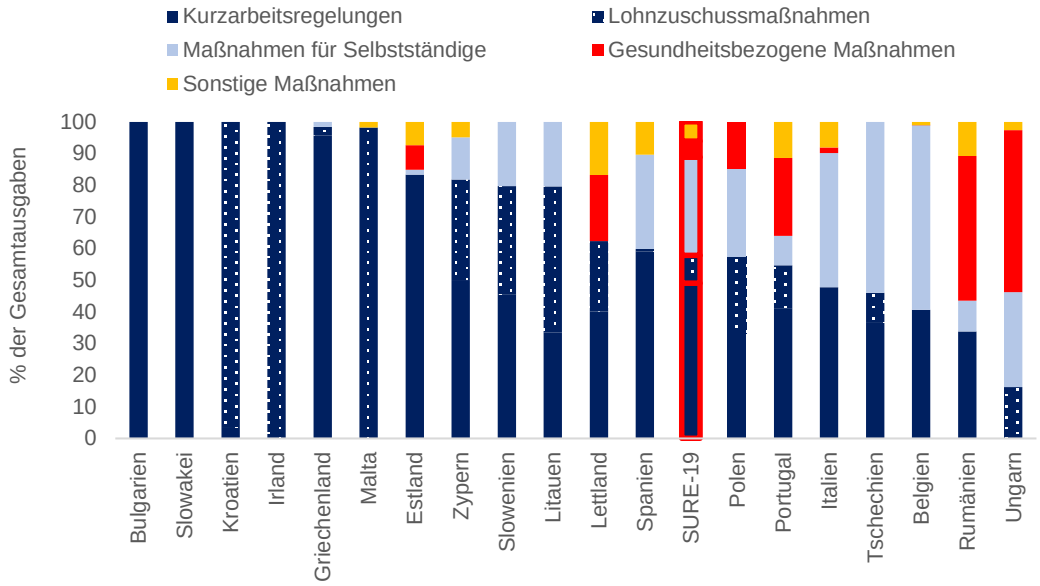
In Polen wurde das moderate Ausschöpfungsdefizit gegenüber dem gewährten Betrag durch die Aufnahme von zwei neuen SURE-förderfähigen Maßnahmen beseitigt. Anfang 2022 meldete Polen Gesamtausgaben für in seinem Durchführungsbeschluss erfasste Maßnahmen in Höhe von 9,9 Mrd. EUR, was niedriger war als der gewährte Betrag (11,2 Mrd. EUR). Infolge eines technischen Dialogs zwischen der Kommission und den polnischen Behörden änderte der Rat den ursprünglichen Durchführungsbeschluss Polens im November 2022 auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission, um zwei zusätzliche gesundheitsbezogene Maßnahmen aufzunehmen, die im Rahmen von SURE förderfähig waren. Sie bestanden aus einem Bonus für Beschäftigte im Gesundheitswesen und für PCR-Testangebote für COVID-19. Der Betrag der förderfähigen gesundheitsbezogenen Ausgaben stieg von 0 % auf 15 % der Gesamtausgaben, wobei es sich nach wie vor um ergänzende Ausgaben handelte. Die restliche Auszahlung von Mitteln (1,5 Mrd. EUR), die ursprünglich bis zur Beseitigung des Problems der Mittelausschöpfung verschoben worden war, erfolgte im Dezember 2022.

2.2 Nationale Maßnahmen: durch SURE unterstützte Kurzarbeitsregelungen oder ähnliche Maßnahmen

Der überwiegende Teil der öffentlichen Gesamtausgaben für SURE-förderfähige Maßnahmen wurde Kurzarbeitsregelungen und „ähnlichen Maßnahmen", einschließlich für Selbstständige, zugewiesen. So flossen fast die Hälfte (49 %) der gesamten öffentlichen Ausgaben für SURE-förderfähige Maßnahmen in Kurzarbeitsregelungen, die 16 der 19 Mitgliedstaaten durch SURE finanzierten. Weitere 31 % wurden für „ähnliche Maßnahmen"

für Selbstständige vorgesehen.[15] 9 % wurden Lohnzuschussregelungen[16] zugewiesen, während 6 % der Gesamtausgaben für „sonstige“ ähnliche Maßnahmen zur Förderung des Erhalts von Arbeitsplätzen und zum Schutz des Einkommens der Beschäftigten[17] vorgesehen wurden. Nur 5 % wurden für gesundheitsbezogene Maßnahmen ausgegeben, was ihren ergänzenden Charakter bestätigt. Elf Mitgliedstaaten nutzten den finanziellen Beistand im Rahmen von SURE nur für Kurzarbeitsregelungen und ähnliche Maßnahmen (Abbildung 5).

Abbildung 5: Öffentliche Ausgaben für im Rahmen von SURE förderfähige Maßnahmen nach Ausgabenart



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Februar 2023)*
Bemerkung: Einzelheiten zu den gesundheitsbezogenen Ausgaben Ungarns sind dem Bericht vom März 2021 zu entnehmen.

Während der COVID-19-Krise stieg der Anteil der Frauen und jungen Menschen, die Kurzarbeitsregelungen in Anspruch nehmen mussten. Dies spiegelt in erster Linie die Veränderungen in der sektoralen Zusammensetzung der Unterstützung wider, die sich weg vom verarbeitenden Gewerbe und vom Baugewerbe hin zu Dienstleistungen und zum Einzelhandel – also Sektoren mit einem vergleichsweise höheren Anteil an Frauen und jungen Menschen unter den Beschäftigten – verlagert hat (Abbildung 6).[18]

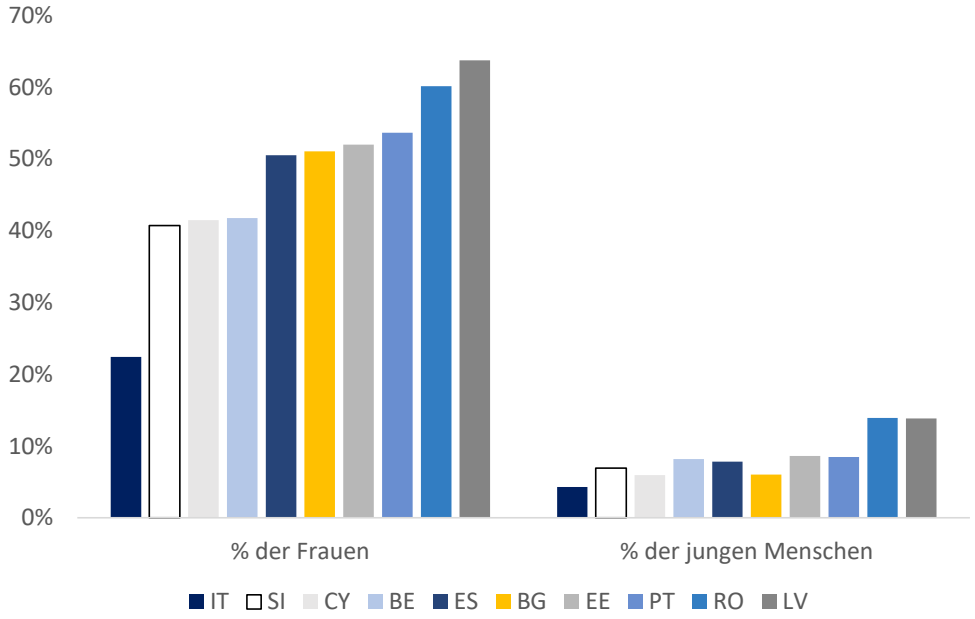
[15] Diesen Angaben liegt eine Analyse der Kommission zugrunde, in der sie die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Maßnahmen nach ihrer jeweiligen Art in Kategorien einteilte.
[16] Bei Lohnzuschussregelungen handelt es sich um Regelungen zum Erhalt von Arbeitsplätzen, die Kurzarbeitsregelungen ähnlich sind, sich aber dadurch unterscheiden, dass die Zahlungen nicht nach den (nicht geleisteten) Arbeitsstunden berechnet werden, sondern einem Pauschalbetrag oder einem Anteil des Gesamtlohns entsprechen. Insgesamt machen mit Kurzarbeitsregelungen vergleichbare Maßnahmen 46 % der gesamten SURE-förderfähigen Ausgaben aus.
[17] Sonstige ähnliche Maßnahmen sind z. B. Krankengeld, Elternurlaub und berufliche Bildung im Zusammenhang mit Kurzarbeit.
[18] Europäische Kommission (2020): „Labour Market and Wage Developments in Europe“, Kapitel 3 über politische Entwicklungen. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. In Italien und Belgien verdoppelte sich ab März 2020 der Anteil der Frauen, die Kurzarbeitsregelungen in Anspruch nehmen mussten, im

Im Herbst 2022 erhielten acht Mitgliedstaaten zusätzlichen finanziellen Beistand für eine Vielzahl von Maßnahmen. Diese zusätzliche Unterstützung betraf weitere Ausgaben, die 2021 – und in einigen Fällen bis Anfang 2022 – im Rahmen der bereits durch SURE unterstützten Soforthilfemaßnahmen getätigt wurden. Die zusätzliche Unterstützung deckte insbesondere Folgendes ab:

- *Bulgarien:* Verlängerung einer Kurzarbeitsregelung bis Juni 2022 für Unternehmen, die aufgrund der Pandemie einen Umsatzrückgang von mindestens 30 % hinnehmen mussten und die ihre Tätigkeit zwischen dem 13. März 2020 und dem 31. Dezember 2020 einschränkten, ihre Beschäftigten jedoch erhielten;
- *Zypern*: zusätzliche Ausgaben im Zusammenhang mit der Verlängerung (bis zum dritten Quartal 2021) der Lohnzuschussregelung zur Unterstützung von Unternehmen, die ihre Tätigkeit (teilweise) einstellen mussten, Sonderregelungen für den Beherbergungs- und Tourismussektor, eine Subventionsregelung für Selbstständige sowie die Krankengeldregelung im Zusammenhang mit COVID-19;
- *Tschechien*: Verlängerung der Notfall-Kurzarbeitsregelung (sogenanntes „Antivirus-Programm“) im Jahr 2021 und Soforthilfe für Selbstständige;
- *Griechenland*: Verlängerung der Soforthilfemaßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen (eine Beihilfe für Beschäftigte des Privatsektors, deren Vertrag ausgesetzt wurde) in den Jahren 2021 und 2022 und der damit verbundene Zuschuss zur Deckung der entsprechenden Sozialversicherungsbeiträge;
- *Kroatien*: Verlängerung der beiden bestehenden Unterstützungsmaßnahmen, und zwar eine Lohnzuschussregelung für von der Pandemie negativ betroffene Unternehmen (bis Juni 2022) und eine Kurzarbeitsregelung zur Unterstützung bei einer vorübergehenden Arbeitszeitverkürzung (bis Dezember 2022);
- *Litauen*: Verlängerung der Regelung zur Erhaltung von Arbeitsplätzen, mit der die Lohnkosten von Beschäftigten während einer vorübergehenden Einstellung der Arbeit subventioniert wurden, und Subventionsregelungen für Selbstständige bis Juni 2021;
- *Lettland*: Wiedereinführung der Soforthilfemaßnahmen (Ausgleich für Arbeitsunterbrechungen für Arbeitnehmer, Lohnzuschüsse für betroffene Unternehmen und COVID-bezogenes Krankengeld) im Zeitraum von November 2020 bis Juni 2021 sowie einige zusätzliche Ausgaben für die Verlängerung gesundheitsbezogener Maßnahmen;
- *Portugal:* Verlängerung eines bestehenden Pakets arbeitsmarkt- und gesundheitsbezogener Maßnahmen (die durch einen im Januar 2022 geänderten Durchführungsbeschluss des Rates erweitert wurden) bis Ende 2021 bzw. März 2022 (letztere Maßnahmen umfassten eine Beihilfe im Falle der prophylaktischen Isolation und die außerordentliche Unterstützung für die Wiederaufnahme der Geschäftstätigkeit).

Durchschnitt, während der Anteil begünstigter junger Beschäftigter in Italien von 1,6 % auf 5,7 % und in Belgien von 6,7 % auf 7,6 % stieg. Auch in Lettland, Rumänien, Portugal und Estland war der Anteil der von Kurzarbeit betroffenen Frauen und jungen Beschäftigten hoch.

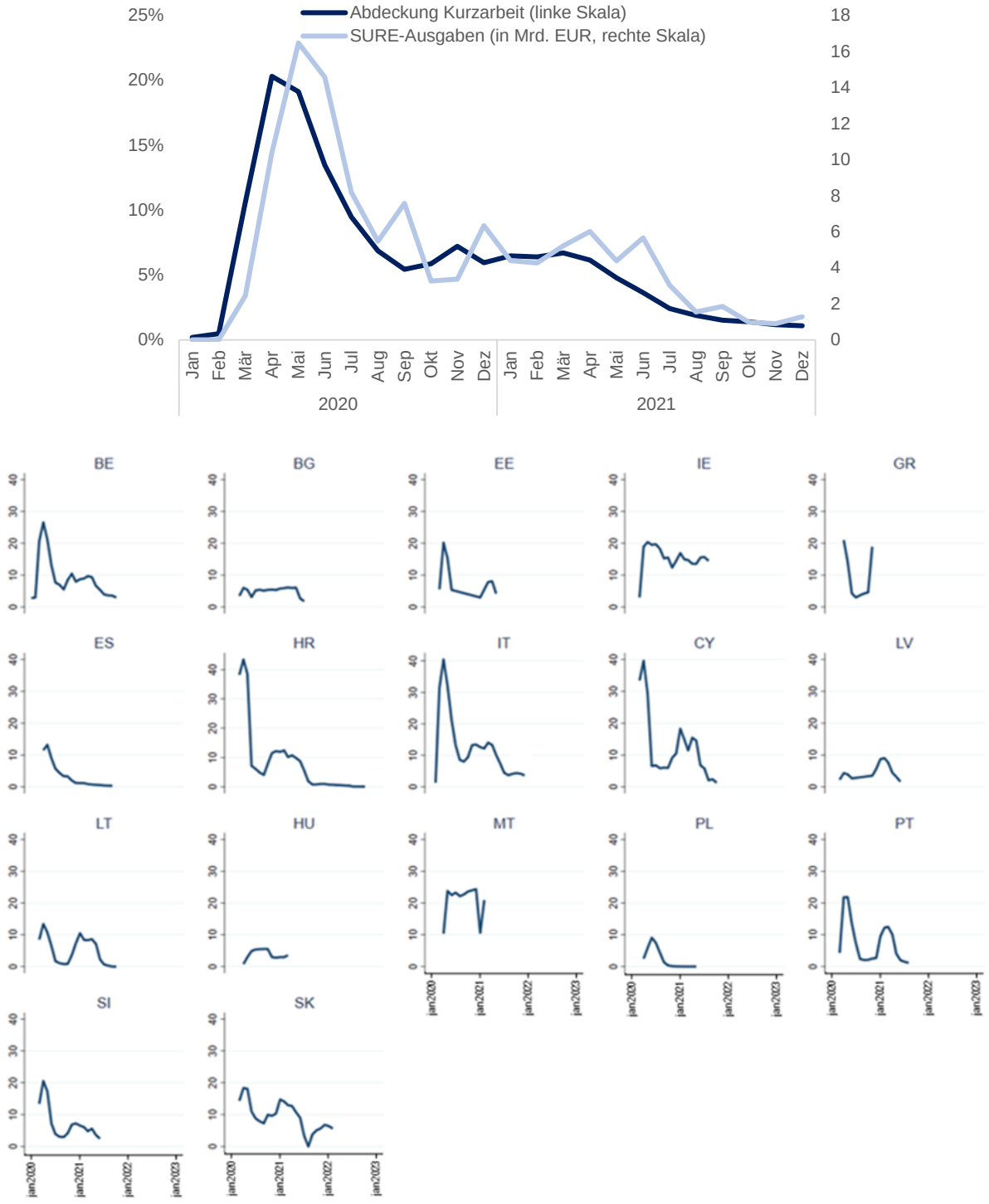
Abbildung 6: Durchschnittlicher Anteil der begünstigten Frauen und jungen Menschen (15–24 Jahre), die von Kurzarbeit betroffen waren (2020/2021)



Quelle: *Datenbank zur Arbeitsmarktpolitik 2020, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration; EMCO-Datenerhebung 2020 und 2021*
Bemerkung: Nicht für alle Länder, die SURE in Anspruch genommen haben, liegen Daten vor.

In den meisten Mitgliedstaaten wurde 2021 weiterhin auf Unterstützung bei Kurzarbeit zurückgegriffen, allerdings mit rückläufiger Quote. In den meisten Mitgliedstaaten stabilisierte sich der Rückgriff auf Kurzarbeitsregelungen und ähnliche Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen im zweiten Halbjahr 2020, nachdem die Bereitstellung solcher Maßnahmen im März und April 2020 während der ersten Pandemiewelle einen ersten Höchststand erreichte. Die Inanspruchnahme der Regelungen ging dann im Laufe des Jahres 2021 im Zuge der wirtschaftlichen Erholung und der erfolgreichen Durchführung der Impfkampagnen schrittweise zurück. Einige Länder verzeichneten Ende 2020/Anfang 2021 einen zweiten Höchststand.

Abbildung 7 Anteil der Arbeitsplätze, die von Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen profitierten (aggregiert und nach Mitgliedstaaten)



Quelle: Eurostat, *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Februar 2023)*
Bemerkung: Für Tschechien und Rumänien liegen keine Daten vor. Der Rückgang des Anteils der abgedeckten Arbeitsplätze im zweiten Halbjahr 2021 ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass für eine Reihe von Ländern keine Daten verfügbar waren.

Die meisten der im Rahmen von SURE begünstigten Mitgliedstaaten hatten ihre Sofortmaßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen bis Mitte 2022 schrittweise eingestellt. Während einige wenige Länder (Estland und Slowenien) ihre Sofortmaßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen bereits im zweiten Halbjahr 2020 eingestellt hatten, verlängerten die meisten ihre Soforthilfe bis 2021 und in einigen Fällen bis zum ersten Halbjahr 2022. Nur zwei Länder (Portugal und Kroatien) stellten Soforthilfe weiterhin bis Ende 2022 zur Verfügung.

Tabelle 3. Die wichtigsten Sofortmaßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen und ihre Dauer

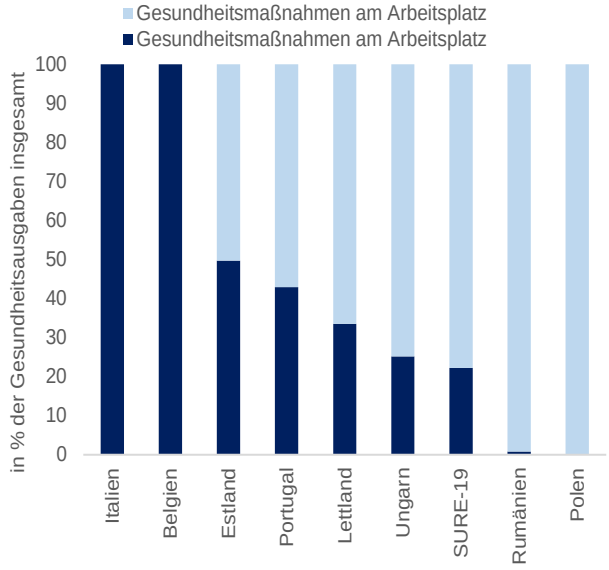
Mitgliedstaat	Art	Unbefristet/Vorübergehend	Arbeitszeitverkürzung	Soforthilfe verfügbar bis
BE	Kurzarbeitsregelung	Unbefristet, mit vorübergehenden Änderungen	0–100 %	Juni 2022
BG	Kurzarbeitsregelung	Vorübergehend	50 % oder 100 %	Juni 2022
CZ	Kurzarbeitsregelung	Vorübergehend	0–100 %	Februar 2022
EE	Kurzarbeitsregelung	Vorübergehend	0–100 %	Juni 2020
IE	Lohnzuschuss	Vorübergehend	–	August 2020
EL	Kurzarbeitsregelung	Vorübergehend	50 % oder 100 %	Januar 2022
ES	Kurzarbeitsregelung	Unbefristet, mit vorübergehenden Änderungen	0–100 %	März 2022
HR	Lohnzuschuss + Kurzarbeitsregelung	Vorübergehend	0–100 %	Dezember 2022
IT	Kurzarbeitsregelung	Unbefristet, mit vorübergehenden Änderungen	0–100 %	Dezember 2021
CY	Kurzarbeitsregelung	Vorübergehend	0–100 %	August 2021
LV	Kurzarbeitsregelung	Vorübergehend	0–100 %	Juni 2021
LT	Lohnzuschuss + Kurzarbeitsregelung	Vorübergehend	0–100 %	Juni 2021/ September
HU	–	–	–	–
MT	Lohnzuschuss	Vorübergehend	–	Mai 2022
PL	Lohnzuschuss + Kurzarbeitsregelung	Vorübergehend	20–100 %	September 2021
PT	Kurzarbeitsregelung	Unbefristet, mit vorübergehenden Änderungen	0–100 %	September 2022
RO	Kurzarbeitsregelung	Vorübergehend	0–100 %	Mai 2022
SI	Kurzarbeitsregelung	Vorübergehend	50–100 %	Dezember
SK	Kurzarbeitsregelung	Vorübergehend	0–100 %	März 2022

Bemerkung: In dieser Tabelle werden nur die wichtigsten Regelungen berücksichtigt. Ungarn verfügte während der Pandemie über eine Notfall-Kurzarbeitsregelung, die aus den europäischen Strukturfonds finanziert wurde. Daher erhielt Ungarn für diese Regelung keinen finanziellen Beistand im Rahmen von SURE. Irland hat seine Lohnzuschussregelung durch eine ähnliche modifizierte Regelung ersetzt, die bis Mai 2022 galt, aber nicht durch SURE finanziert wurde.

2.3 Nationale Maßnahmen: durch SURE unterstützte gesundheitsbezogene Maßnahmen

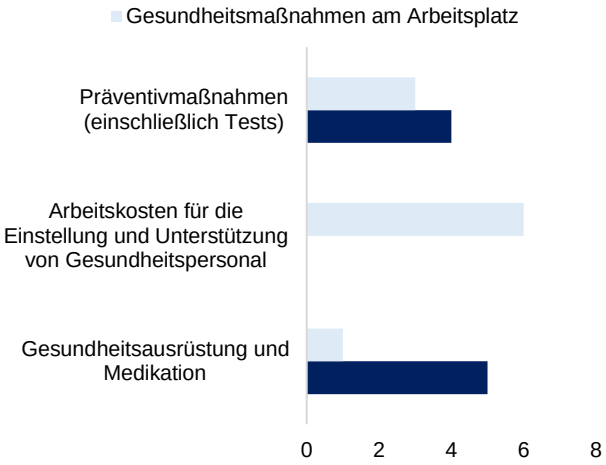
Der ergänzende Charakter der gesundheitsbezogenen Ausgaben wird bestätigt. Nur 5 % der Gesamtausgaben wurden für gesundheitsbezogene Maßnahmen verwendet. Nur acht von 19 Mitgliedstaaten haben zur Finanzierung gesundheitsbezogener Maßnahmen SURE-Unterstützung in Anspruch genommen. Die SURE-Verordnung ermöglicht die Finanzierung *aller* COVID-19-bezogenen Gesundheitsmaßnahmen, hebt jedoch *insbesondere* auf diejenigen ab, die *am Arbeitsplatz* ergriffen werden; diese machen 22 % aller gesundheitsbezogenen Ausgaben aus (Abbildung 8).[19] Als Maßnahmen am Arbeitsplatz gelten in erster Linie Maßnahmen, die eine sichere Rückkehr an den Arbeitsplatz erleichtern, indem berufsbedingte Gefahren, auch für Beschäftigte im Gesundheitswesen, verringert werden.

Abbildung 8: Anteil der gesundheitsbezogenen Ausgaben am Arbeitsplatz



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Februar 2023)*

Abbildung 9: Aufschlüsselung der Arten gesundheitsbezogener Maßnahmen (Anzahl der betroffenen Mitgliedstaaten)



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Februar 2023)*

Bemerkung: Portugal und Rumänien werden zweimal gezählt, da sie sowohl am Arbeitsplatz als auch außerhalb des Arbeitsplatzes über Präventivmaßnahmen bzw. Maßnahmen zur Bereitstellung von Gesundheitsausrüstung und Medikamenten verfügen.

SURE wurde genutzt, um verschiedene Arten gesundheitsbezogener Maßnahmen zu finanzieren; dies war eine willkommene Soforthilfe für den Gesundheitssektor und erleichterte eine schnellere Rückkehr zu einer normalen Wirtschaftstätigkeit in mehreren Mitgliedstaaten. Auf Vorschlag des Europäischen Rechnungshofs haben die Kommissionsdienststellen die Auswirkungen der im Rahmen von SURE finanzierten gesundheitsbezogenen Maßnahmen eingehender untersucht. Die unterstützten

[19] Siehe Artikel 1 der Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020. Diese Voraussetzung wird auch in Erwägungsgrund 5 näher erläutert: „Um den besonderen Schwerpunkt des Instruments nach dieser Verordnung und damit seine Wirksamkeit zu wahren, können die gesundheitsbezogenen Maßnahmen für die Zwecke dieses Instruments diejenigen umfassen, die darauf abzielen, berufsbedingte Gefahren zu verringern und den Schutz von Arbeitnehmern und Selbstständigen am Arbeitsplatz zu gewährleisten, und gegebenenfalls bestimmte andere gesundheitsbezogene Maßnahmen."

gesundheitsbezogenen Maßnahmen lassen sich grob in drei Kategorien einteilen: i) Präventivmaßnahmen zum Schutz vor COVID-19, ii) zusätzliche Arbeitskosten für die Einstellung und Unterstützung von Gesundheitspersonal, das unter sehr schwierigen Bedingungen arbeitet, und iii) Kauf von Gesundheitsausrüstung und Medikamenten. Abbildung 9 zeigt, dass die Popularität der einzelnen Maßnahmenkategorien in den Mitgliedstaaten weitgehend ähnlich war. Diese nachstehend aufgeführten Maßnahmen wurden sowohl am Arbeitsplatz als auch außerhalb des Arbeitsplatzes ergriffen.

- *Präventivmaßnahmen:* Diese Maßnahmen zielen darauf ab, berufsbedingte Gefahren zu verringern und eine sichere Rückkehr an den Arbeitsplatz zu gewährleisten (persönliche Schutzausrüstung ausgenommen). Beispiele für Maßnahmen *am Arbeitsplatz* sind Hygieneschulungen (Belgien), das Testen von Beschäftigten in Pflegeheimen und Kinderbetreuungseinrichtungen (Portugal) sowie Steuervergünstigungen für kleine Unternehmen und gemeinnützige Organisationen, um die Desinfizierung von Arbeitsplätzen durchzuführen (Italien). Präventivmaßnahmen *außerhalb des Arbeitsplatzes* betreffen hauptsächlich die Finanzierung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung von COVID-19-Tests in der gesamten Bevölkerung. Die Aufstockung der Testkapazitäten der Labore während der Pandemie war ebenfalls von entscheidender Bedeutung für die Aufrechterhaltung des Betriebs von Krankenhäusern sowie die Aufhebung von Ausgangsbeschränkungen und Maßnahmen zur sozialen Distanzierung. In der EU stieg die Genomsequenzierung im Jahr 2021 im Vergleich zu 2020 um das Fünfzehnfache, sodass sich der Prozentsatz der sequenzierten positiv getesteten Proben von weniger als 1 % im Jahr 2020 auf durchschnittlich 7 % im Jahr 2021 erhöhte.[20]
- *Zusätzliche Arbeitskosten für die Einstellung und Unterstützung von Gesundheitspersonal:* Von allen *außerhalb des Arbeitsplatzes* ergriffenen Maßnahmen waren zusätzliche Arbeitskosten für Beschäftigte im Gesundheitswesen (in erster Linie Prämien) die populärste Art. Beispielsweise nutzten Estland, Lettland, Polen, Portugal, Rumänien und Ungarn die im Rahmen von SURE verfügbaren Mittel, um Boni für Gesundheitspersonal zu gewähren und/oder zusätzliches Personal einzustellen. Während der Pandemie war der Ausbau der Kapazitäten in der arbeitsintensiven Intensivpflege von größter Bedeutung, da mit steigender Sterblichkeit eine höhere Inanspruchnahme der Intensivpflege verbunden war.[21]
- *Gesundheitsausrüstung und Medikamente*: SURE-Mittel wurden auch für den Kauf persönlicher Schutzausrüstung und Desinfektionsvorrichtungen an Arbeitsplätzen und in Krankenhäusern (Estland, Lettland, Ungarn und Portugal) sowie für die Bereitstellung von Impfstoffen (Rumänien) verwendet, was von entscheidender Bedeutung für die Begrenzung der Zahl der Todesopfer und die Rückkehr zur Normalität war.

2.4. Erfassungsgrad von SURE in Bezug auf Beschäftigung und Unternehmen

Die Kommission hat die hohe Qualität der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Erfassungszahlen bestätigt. Die Kommission stellte Leitlinien zur Verfügung, und die Mitgliedstaaten haben Anstrengungen unternommen, um die Qualität der gemeldeten

[20] Siehe OECD (2022), *Health at a Glance: Europe 2022*.
[21] Siehe beispielsweise Bravata et al. (2021), „Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France“.

Erfassungsdaten für 2020, 2021 und 2022 über die fünf Berichtsreihen hinweg zu verbessern.[22] Neun von 19 Mitgliedstaaten haben inzwischen bestätigt, dass die Informationen in vollem Umfang auf Verwaltungsdaten beruhen und mit den Leitlinien der Kommission in Einklang stehen.[23] Bei acht weiteren Mitgliedstaaten wird davon ausgegangen, dass die Informationen größtenteils auf Verwaltungsdaten beruhen. Nur zwei Mitgliedstaaten merkten an, dass ihre gemeldeten Daten nur als beste Schätzungen betrachtet werden könnten, bis vollständige Informationen vorliegen. Dadurch sind die hier angegebenen Schätzungen des Erfassungsgrads im Wesentlichen vertrauenswürdig, wobei hiermit auf eine der Bemerkungen des EuRH eingegangen wird, in der bemängelt wurde, dass man sich eher auf Schätzungen als auf endgültige Daten stützte.

Im Jahr 2020 wurden schätzungsweise 31,5 Millionen Menschen und mehr als 2,5 Millionen Unternehmen durch SURE unterstützt. Dies entspricht fast einem Drittel der Gesamtzahl der Beschäftigten und mehr als einem Viertel der Unternehmen in den 19 begünstigten Mitgliedstaaten.[24] Die Schätzung der Beschäftigungszahl umfasst rund 22,25 Millionen Arbeitnehmer und 9,25 Millionen Selbstständige. Die Abbildungen 10 und 11 enthalten eine Aufschlüsselung der SURE-Erfassung nach Mitgliedstaaten. In diesen Schätzungen sind Menschen, die nur durch gesundheitsbezogene Maßnahmen im Rahmen von SURE unterstützt werden, nicht enthalten, weswegen diese Schätzungen als konservativ betrachtet werden können.[25]

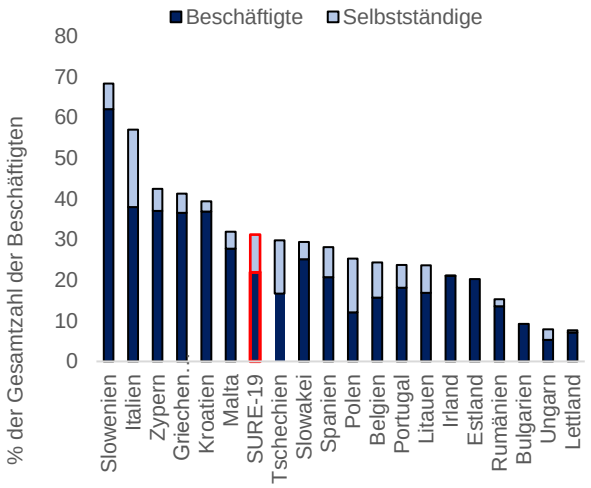
[22] Zur Bereitstellung von Informationen über die Zahl der Beschäftigten und Unternehmen mussten die Mitgliedstaaten jeden Begünstigten in allen durch SURE unterstützten Maßnahmen in den Verwaltungsdatenbanken zu Sozialversicherungssystemen nachverfolgen; außerdem mussten entsprechende Daten von den öffentlichen Arbeitsagenturen erhoben werden. Dieses Verfahren umfasste die Sammlung einer riesigen Datenmenge und erforderte Zeit für Überprüfungen, um Doppelzählungen zu vermeiden, die auftreten können, wenn z. B. ein und dieselbe Person von zwei Arten von Maßnahmen profitiert, die durch SURE unterstützt werden, oder wenn sie in demselben Jahr mehrmals und ohne Zusammenhang einen Antrag auf eine Unterstützungsmaßnahme stellt.

[23] Die Rechnungslegung von Selbstständigen und Arbeitnehmern, die für diese Selbstständigen arbeiten, war aufgrund unterschiedlicher Statistik- und Rechtssysteme in den Mitgliedstaaten nicht vollständig harmonisiert.

[24] Die Zahlen beziehen sich auf Menschen und Unternehmen, die zu einem gewissen Zeitpunkt durch SURE unterstützte Kurzarbeitsregelungen oder ähnliche Maßnahmen in Anspruch nehmen konnten. Die Bezugsgrößen basieren auf den von den Mitgliedstaaten übermittelten Berichtstabellen. Die Gesamtzahl der Unternehmen umfasst Unternehmen mit mindestens einem Beschäftigten. Der Anteil der erfassten Unternehmen ist im Vergleich zum vierten Bericht zurückgegangen, was in erster Linie auf die Bereitstellung endgültiger Verwaltungsdaten durch Polen zurückzuführen ist.

[25] Darüber hinaus bestanden in einigen Mitgliedstaaten erhebliche Überschneidungen zwischen den Begünstigten der verschiedenen Maßnahmen, die nicht entsprechend berichtigt werden konnten. In derartigen Fällen wurden die Mitgliedstaaten gebeten, nur die Abdeckung durch die größte(n) Maßnahme(n) zu melden, um Doppelzählungen zu vermeiden. So gesehen kann die tatsächliche Abdeckung sogar noch höher sein.

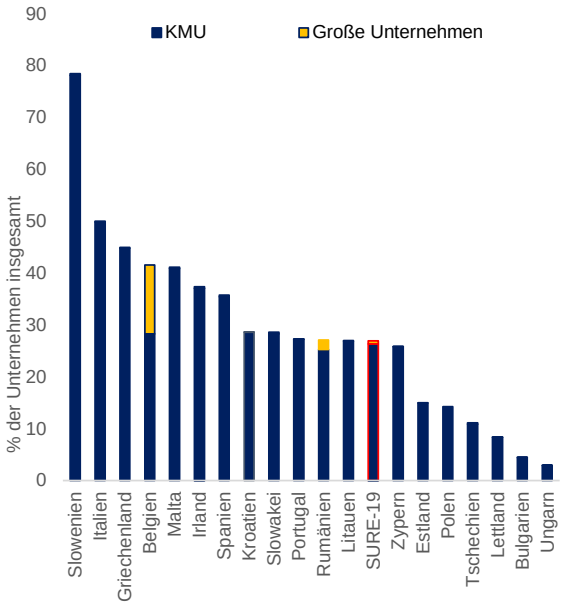
Abbildung 10: Von SURE im Jahr 2020 erfasste Beschäftigte (in % der Gesamtzahl der Beschäftigten)



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Februar 2023)*

Bemerkung: Es handelt sich um die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Erfassungszahlen und gesamten Beschäftigungszahlen.

Abbildung 11: Von SURE im Jahr 2020 erfasste Unternehmen nach Größe (in % der Unternehmen insgesamt)



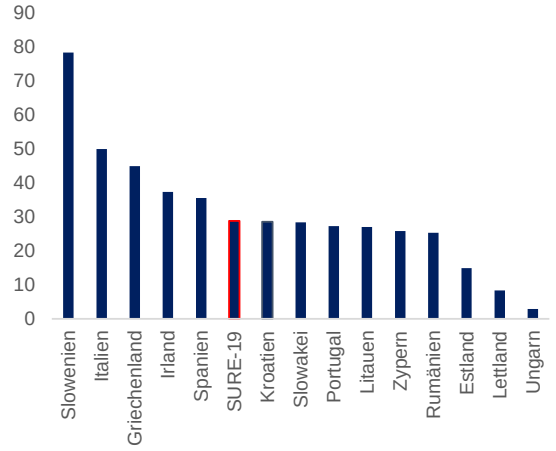
Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Februar 2023)*

Bemerkung: Unternehmen ohne Beschäftigte sind in der Gesamtzahl der Unternehmen nicht enthalten. KMU sind Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten und große Unternehmen haben mehr als 250 Beschäftigte.

KMU waren die Hauptbegünstigten von finanziellem Beistand im Rahmen von SURE. Die Pandemie führte dazu, dass Kurzarbeitsregelungen, die vor der COVID-19-Pandemie in erster Linie von großen Unternehmen in Anspruch genommen wurden, auch von kleinen und mittleren Unternehmen genutzt wurden, die die meisten von SURE erfassten Unternehmen ausmachen (Abbildung 11).[26] Durch SURE wurden durchschnittlich 29 % der KMU in allen begünstigten Mitgliedstaaten unterstützt (Abbildung 12). Kurzarbeitsregelungen wurden überwiegend vom Dienstleistungssektor und vom Einzelhandel in Anspruch genommen. Gleichwohl erhielt das verarbeitende Gewerbe immer noch 14 % der SURE-Ausgaben. Die Sektoren mit dem höchsten Ausgabenanteil waren gemäß der letzten Berichterstattung: i) Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie, ii) Groß- und Einzelhandel und iii) das verarbeitende Gewerbe (Abbildung 13). Viele Mitgliedstaaten unterstützten auch weitere Sektoren wie den Kultursektor durch gezielte Maßnahmen in den jeweiligen Durchführungsbeschlüssen des Rates.

[26] Europäische Kommission (2020): „Labour Market and Wage Developments in Europe“, Kapitel 3 über politische Entwicklungen. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Der zweite SURE-Bericht enthält weitere Einzelheiten.

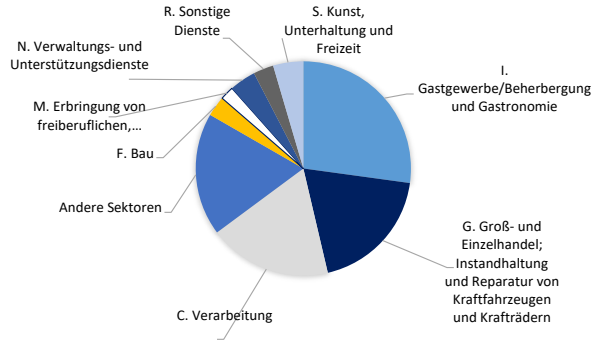
Abbildung 12: Von SURE im Jahr 2020 erfasste KMU (in % der KMU insgesamt)



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Februar 2023)*

Bemerkung: Polen machte keine Angaben zur Unternehmensgröße, während Belgien und Tschechien keine Daten zur Gesamtzahl der KMU vorlegten. KMU sind Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten.

Abbildung 13: Sektorale Erfassung durch SURE



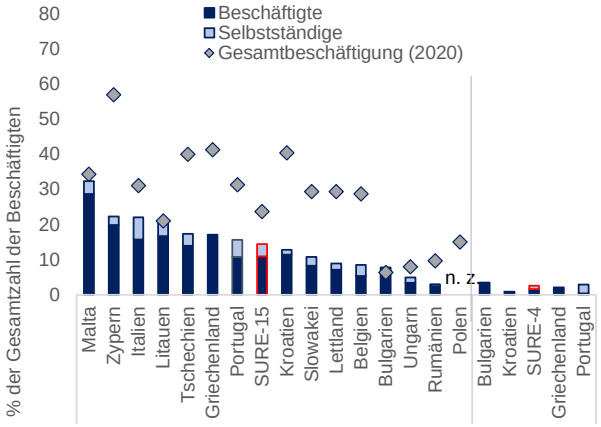
Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Februar 2023)*

Bemerkung: Diese Abbildung zeigt den durchschnittlichen Anteil der Ausgaben in den drei Sektoren, die in jedem Mitgliedstaat am meisten von SURE profitierten. Wird ein Sektor nicht erwähnt, wird davon ausgegangen, dass er einen Anteil an den Restausgaben erhalten hat, der proportional zur Gesamtlohnsumme des Sektors in der Volkswirtschaft ist. Dies ist auch für Portugal der Fall, das keine sektorale Erfassung gemeldet hat. Darüber hinaus gaben vier Mitgliedstaaten nicht an, welche Ausgabenanteile auf die drei größten Sektoren entfielen: Es wird davon ausgegangen, dass der größte Sektor 50 %, der zweitgrößte 25 % und der drittgrößte 15 % der Gesamtausgaben erhielt. Diese Zahlen entsprechen den Durchschnittswerten in den Mitgliedstaaten, die die Ausgabenanteile gemeldet haben.

Im Jahr 2021, insbesondere in der ersten Jahreshälfte, als die Pandemie weiterhin immense Schäden verursachte, wurden durch SURE schätzungsweise 9 Millionen Menschen und mehr als 900 000 Unternehmen unterstützt. Dazu zählten fast 6,75 Millionen Beschäftigte und 2,25 Millionen Selbstständige, was rund 15 % der insgesamt Beschäftigten und der Unternehmen in den 15 begünstigten Mitgliedstaaten entspricht, die das Instrument im Jahr 2021 weiter nutzten (Abbildungen 14 und 15).[27] Diese Zahl ist seit dem letzten Bericht gestiegen, denn nach den im Herbst 2022 gewährten Aufstockungen nutzten Tschechien und Kroatien SURE zur Finanzierung von im Jahr 2021 angefallenen Ausgaben, da sie ihre Darlehen im Jahr 2020 ausgeschöpft hatten. Die uneinheitliche Erholung im Jahr 2021 führte dazu, dass im Laufe des Jahres in verschiedenen Phasen immer noch wirtschaftliche Unterstützungsmaßnahmen erforderlich waren. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, wurden diese Maßnahmen schwerpunktmäßig im ersten Halbjahr 2021 eingesetzt und zurückgefahren, als sich die wirtschaftlichen und gesundheitlichen Auswirkungen der Pandemie im weiteren Jahresverlauf dank Impfungen und anderer Anpassungen der Volkswirtschaften verringerten.

[27] Die Mitgliedstaaten, die 2020 ihren gesamten finanziellen Beistand im Rahmen von SURE ausgegeben hatten, sind hier nicht enthalten: Estland, Spanien, Irland und Slowenien. Viele dieser Mitgliedstaaten haben ihre einschlägigen Maßnahmen jedoch fortgesetzt oder angepasst und sie aus anderen Quellen finanziert.

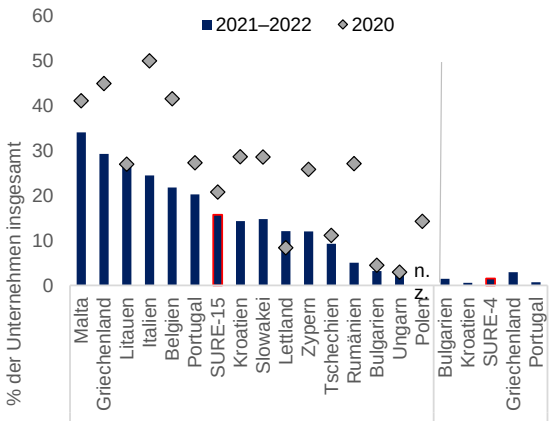
Abbildung 14: Von SURE in den Jahren 2021 und 2022 erfasste Beschäftigte (in % der Gesamtzahl der Beschäftigten)



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Februar 2023)*

Bemerkung: Die Mitgliedstaaten, die 2020 ihren gesamten finanziellen Beistand im Rahmen von SURE aufgebraucht hatten, sind hier nicht dargestellt. Die Mitgliedstaaten, die den SURE-Beistand bis Ende 2021 aufgebraucht hatten, erscheinen nicht unter 2022. Nicht zutreffend (n. z.) bezieht sich auf Mitgliedstaaten, die für das betreffende Jahr keine Erfassungsdaten gemeldet haben.

Abbildung 15: Von SURE in den Jahren 2021 und 2022 erfasste Unternehmen (in % der Unternehmen insgesamt)



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Februar 2023)*

Bemerkung: Unternehmen ohne Beschäftigte sind in der Gesamtzahl der Unternehmen nicht enthalten. Nicht zutreffend (n. z.) bezieht sich auf Mitgliedstaaten, die für 2021 bzw. 2022 keine Erfassungsdaten gemeldet haben.

Im Jahr 2022 wurden bei rückläufigen Ausgaben im Zusammenhang mit SURE schätzungsweise an die 350 000 Menschen und mehr als 40 000 Unternehmen im Rahmen von SURE unterstützt. Diese Zahl setzt sich aus rund 220 000 Beschäftigten und 130 000 Selbstständigen zusammen. Die Zahl ist seit dem vierten Bericht gestiegen, da Bulgarien, Portugal, Griechenland und Kroatien aufgrund der Aufstockungen im Herbst 2022 den finanziellen Beistand im Rahmen von SURE im Jahr 2022 in Anspruch genommen und somit die Erfassungszahlen für 2022 erhöht haben (Abbildung 14). Die Mehrheit der Mitgliedstaaten nutzte das SURE-Instrument im Jahr 2022 jedoch nicht mehr. 2022 haben nur vier Mitgliedstaaten SURE zur Finanzierung von Maßnahmen in Anspruch genommen, weitere neun Mitgliedstaaten finanzierten SURE-förderfähige Maßnahmen aus anderen Quellen.

III. ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN VON SURE

Dieser Abschnitt enthält eine aktualisierte Bewertung der Auswirkungen von SURE auf die Arbeitslosigkeit, die Realwirtschaft und die Zinszahlungen in den begünstigten Mitgliedstaaten. Ziel von SURE war es, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, die Beschäftigung von Arbeitnehmern und die Tätigkeit von Selbstständigen während der COVID-19-Pandemie aufrechtzuerhalten und auf diese Weise auch das Arbeitseinkommen zu schützen. Dies sollte wiederum eine rasche wirtschaftliche Erholung nach Aufhebung der pandemiebedingten Einschränkungen erleichtern. In diesem Abschnitt werden diese Auswirkungen bewertet, indem die in den vorangegangenen Halbjahresberichten dargelegten

Analysen aktualisiert und ausgeweitet werden. Die Ergebnisse aus einem makroökonomischen Modell der Kommission, die die früheren Feststellungen stützen, werden hinzugenommen. Insgesamt liefern die Ergebnisse wertvolle Informationen und legen nahe, dass SURE positive Auswirkungen hatte.

3.1. Einschätzung der Auswirkungen von SURE im Jahr 2020: Abmilderung der Folgen der Pandemie

Die Bedeutung von SURE im Jahr 2020, nicht zuletzt bei der Vermeidung eines Anstiegs der Arbeitslosigkeit, wird eindeutig belegt. Während methodische Aspekte genaue quantitative Schätzungen beeinflussen, weisen die verschiedenen nachstehend aufgeführten Belege, auch bei der Anwendung unterschiedlicher Methoden, alle in die gleiche Richtung. [28] Zum einen hatten die durch SURE unterstützten nationalen Regelungen auf dem Höhepunkt der Pandemie wesentliche Auswirkungen in Form einer niedrigeren Arbeitslosigkeit. Zum anderen regte SURE die Einführung großzügiger nationaler Regelungen für den Erhalt von Arbeitsplätzen an.

3.1.1 SURE erleichterte den Erhalt von Arbeitsplätzen, indem ein starker Anstieg von Arbeitslosigkeit und Ungleichheit verhindert wurde

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den begünstigten Mitgliedstaaten im Jahr 2020 war deutlich geringer als erwartet. Historisch gesehen führt ein Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in der Regel zu einem erheblichen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die raschen und umfangreichen politischen Maßnahmen, die 2020 zur Bewältigung der COVID-19-Krise ergriffen wurden, darunter SURE, milderten jedoch die Auswirkungen einer abnehmenden Wirtschaftsleistung auf die Arbeitslosigkeit ab. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit fiel somit in den meisten Ländern geringer aus als erwartet (Abbildungen 16 und 17).[29]

[28] Erstens ist es schwierig, ein „kontrafaktisches“ Szenario der Arbeitsmarktleistung ohne SURE zu entwerfen: Da SURE lediglich eine zweite Verteidigungslinie gegen Arbeitslosigkeit durch die Finanzierung nationaler Maßnahmen bot, ist es schwierig, die Auswirkungen von SURE selbst von denen der nationalen Maßnahmen zu trennen. Zweitens wird der Zusammenhang zwischen Wirtschaftsleistung und Beschäftigung von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst, darunter auch SURE. Zu den anderen Faktoren zählte, dass Menschen aufgrund der Schließung großer Teile der Wirtschaft nicht in der Lage waren oder davon abgehalten wurden, aktiv Arbeit zu suchen. Im Kasten zu Modellsimulationen werden außerdem weitere Vorbehalte erwähnt.

[29] Der Zusammenhang zwischen einer Veränderung des Wirtschaftswachstums und Arbeitslosigkeit wird in der Wirtschaftsliteratur häufig als „Okunsches Gesetz“ bezeichnet. Weitere Einzelheiten finden sich in Europäische Kommission (2021), Euroraum-Quartalsbericht, Abschnitt III, Band 20 Nr. 2 (auf Englisch).

Abbildung 16: Tatsächliche gegenüber erwarteten Veränderungen der Arbeitslosenquote in den 19 SURE-begünstigten Mitgliedstaaten in den Jahren 2019 und 2020

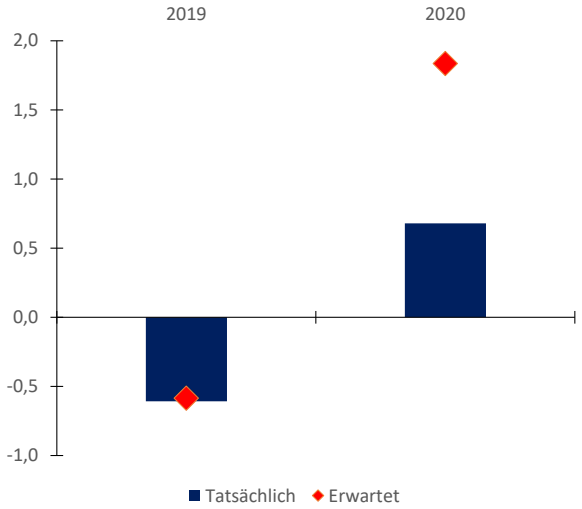
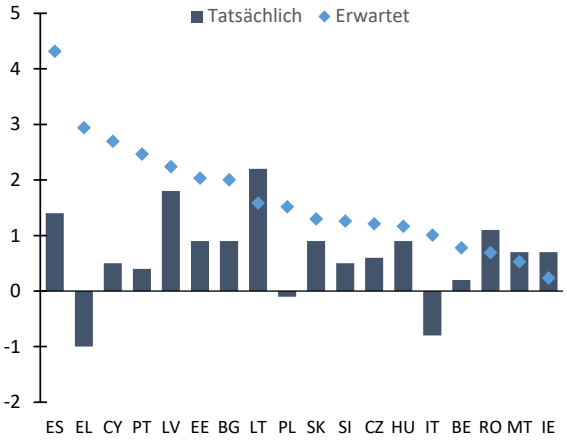


Abbildung 17: Tatsächliche gegenüber erwarteten Veränderungen der Arbeitslosenquoten nach begünstigten Mitgliedstaaten im Jahr 2020



Quelle: *Ameco und eigene Berechnungen*

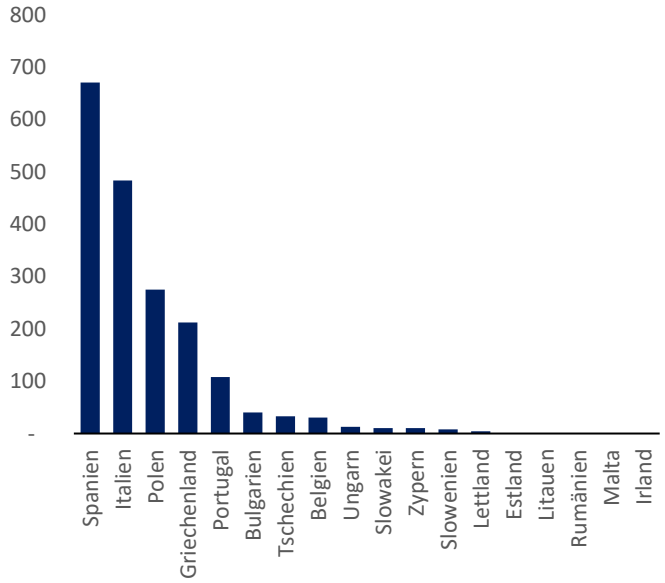
Bemerkung: y-Achse: Die erwartete Veränderung der Arbeitslosenquoten entspricht den Prognosen, die sich aus einem Panel-Regressionsmodell für begünstigte Mitgliedstaaten (Abbildung 16) und einem länderspezifischen Regressionsmodell (Abbildung 17) für den Zeitraum von 1999 bis 2019 ergeben. Die Analyse basiert auf einem Ansatz nach dem Okunschen Gesetz, bei dem die abhängige Variable für die Veränderung der Arbeitslosenquote steht und die unabhängige Variable auf die Wachstumsrate des realen BIP verweist. Die Spezifikation kontrolliert (nicht zeitlich variable) länderspezifische Merkmale des Arbeitsmarkts durch länderbezogene feste Effekte sowie stichprobenbezogene gemeinsame Faktoren durch zeitlich feste Effekte. Die Ergebnisse erscheinen robust für die Verwendung zusätzlicher unabhängiger Variablen wie Beschäftigungsschutzvorschriften und Veränderungen bei der Erwerbsbeteiligungsquote. Die Spezifikation kontrolliert die Endogenität der Wirtschaftsleistung durch Verwendung eines First-Difference-GMM-Schätzers. Kroatien wird aus Gründen der Datenverfügbarkeit nicht berücksichtigt.

Die ergriffenen politischen Unterstützungsmaßnahmen, einschließlich SURE, verhinderten wirksam, dass schätzungsweise 1,5 Millionen Menschen arbeitslos wurden. Die weitverbreitete Nutzung von Kurzarbeitsregelungen und anderen ähnlichen Maßnahmen erklärt zum Teil den gebremsten Anstieg der Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Rückgang der Wirtschaftsleistung. Indem eine höhere Arbeitslosigkeit dank dieser Maßnahmen verhindert wurde, konnten im Jahr 2020 schätzungsweise 1,5 Millionen Menschen ihren Arbeitsplatz in den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten behalten.[30] Abbildung 18 zeigt eine Aufschlüsselung der geschätzten geretteten Arbeitsplätze nach Mitgliedstaaten. Weitere anschauliche Simulationen der Kommission (siehe Kasten 2) deuten darauf hin, dass durch die im Rahmen von SURE finanzierten nationalen Kurzarbeitsregelungen allein im Euro-Währungsgebiet bis zu einer Million Arbeitsplätze gerettet wurden. Daraus lässt sich schließen, dass diese durch SURE geförderten Regelungen einen erheblichen Teil der insgesamt 1,5 Millionen Arbeitsplätze ausmachen dürften, die in den 19 SURE-begünstigten Mitgliedstaaten gerettet wurden. Die

[30] 1,5 Millionen sind der Mittelwert der Ergebnisse, die sich aus den in den Abbildungen 16 und 17 verwendeten Methoden ergeben. Die in Abbildung 16 dargestellte Panelregression und die länderspezifische Regression in Abbildung 17 führen zu Schätzungen von 1,35 Millionen bzw. 1,9 Millionen geretteter Arbeitsplätze.

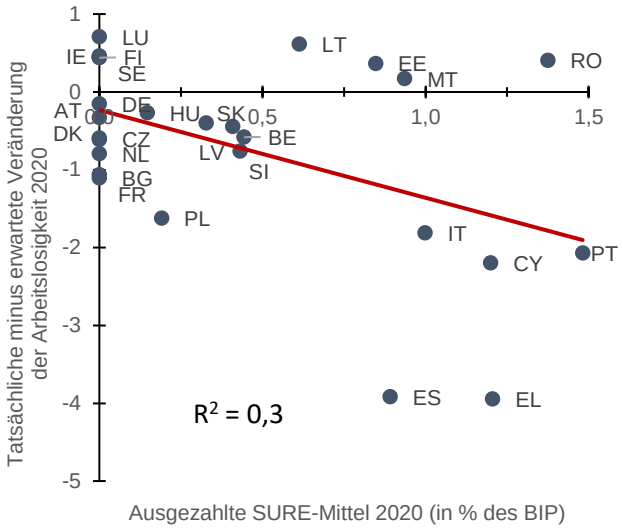
positiven Auswirkungen von SURE werden ferner dadurch gestützt, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit im Vergleich zu historischen Werten umso geringer war, je höher die Mittel waren, die ein Mitgliedstaat im Jahr 2020 im Rahmen von SURE erhalten hatte (Abbildung 19). Gleichzeitig konnten einige nicht begünstigte Mitgliedstaaten (z. B. Frankreich und die Niederlande) ihre gute Finanzlage und ihre vorteilhaften Finanzierungsbedingungen für die Umsetzung ähnlich umfangreicher Regelungen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen nutzen.

Abbildung 18: Schätzung der im Jahr 2020 geretteten Arbeitsplätze je Mitgliedstaat (in Tausend)



Quelle: *Ameco und eigene Berechnungen*
Bemerkung: Die Schätzung der geretteten Arbeitsplätze ergibt sich aus der Differenz zwischen der tatsächlichen und der erwarteten Veränderung der Arbeitslosenquote, multipliziert mit der Erwerbsbevölkerung im Jahr 2020. Es wird davon ausgegangen, dass die tatsächliche und die erwartete Erwerbsbevölkerung gleich groß sind. Für einige Länder liegt die Schätzung bei null, da die tatsächliche Veränderung der Arbeitslosenquote höher ausfiel als im Modell prognostiziert. Die erwartete Veränderung der Arbeitslosenquoten entspricht der Prognose, die sich aus dem in Abbildung 17 dargestellten länderspezifischen Regressionsmodell ergibt.

Abbildung 19: Verhältnis zwischen der Veränderung der Arbeitslosenquote und den ausgezahlten SURE-Mitteln im Jahr 2020

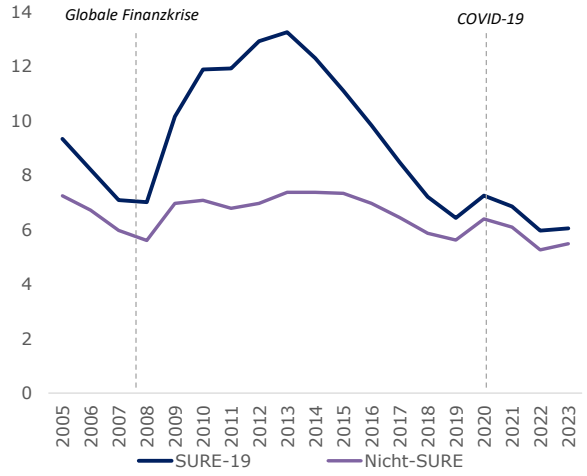


Quelle: *Ameco und eigene Berechnungen*
Bemerkung: y-Achse: Die erwartete Veränderung der Arbeitslosenquoten stammt aus dem in der Bemerkung zu Abbildung 17 erläuterten länderspezifischen Regressionsmodell.

SURE trug ferner dazu bei, eine Zunahme der Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt in den Mitgliedstaaten zu verhindern. SURE scheint einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Ländern verhindert zu haben, in denen die globale Finanzkrise stärkere Narben am Arbeitsmarkt hinterlassen hatte. Erstens stimmte der Anstieg der durchschnittlichen Arbeitslosenquote in den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten nach der COVID-19-Krise nahezu mit demjenigen in nicht-SURE-begünstigten Mitgliedstaaten überein. Dies steht im Gegensatz zur Situation nach der globalen Finanzkrise, als die durchschnittliche Arbeitslosigkeit unter den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten im Vergleich zu den nicht-SURE-begünstigten Mitgliedstaaten erheblich zugenommen hatte (Abbildung 20). Zweitens ging die Streuung der Arbeitslosenquoten

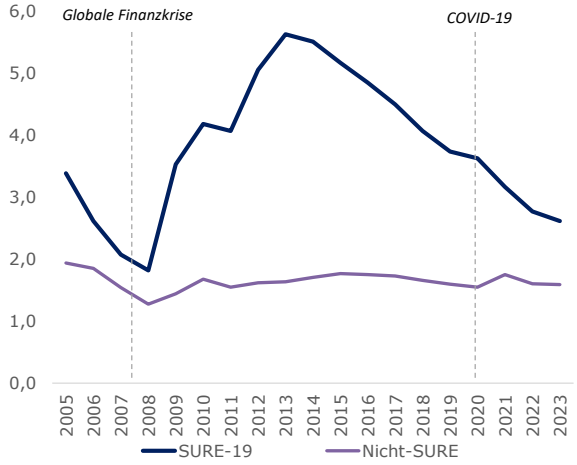
zwischen den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten seit der COVID-19-Pandemie deutlich zurück und näherte sich allmählich der geringeren Streuung bei den nicht-SURE-begünstigten Mitgliedstaaten an (Abbildung 21). Bemerkenswert ist auch, dass sich die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Jahr 2023 zwar nicht weiter verbessern dürfte, ihre Streuung bei den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten jedoch voraussichtlich weiter abnehmen wird. Eine solche Verringerung der Ungleichheit bei der Arbeitslosigkeit steht im Gegensatz zu der während der globalen Finanzkrise beobachteten Entwicklung. Das legt nahe, dass die SURE-begünstigten Mitgliedstaaten diejenigen Mitgliedstaaten waren, deren Arbeitsmarkt das Instrument am meisten benötigte.

Abbildung 20: Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitslosenquote in SURE-begünstigten und nicht-SURE-begünstigten Mitgliedstaaten



Quelle: *Ameco (Frühjahrsprognose 2023)*
Bemerkung: „SURE-19“ bezieht sich auf die 19 EU-Mitgliedstaaten, die SURE-Unterstützung erhalten haben. „Nicht-SURE“ bezieht sich auf die übrigen acht EU-Mitgliedstaaten.

Abbildung 21: Historische Streuung der Arbeitslosenquoten in SURE-begünstigten und nicht-SURE-begünstigten Mitgliedstaaten



Quelle: *Ameco (Frühjahrsprognose 2023)*
Bemerkung: Mit Streuung ist die Standardabweichung der Arbeitslosenquote der SURE- und nicht-SURE-begünstigten Mitgliedstaaten gemeint, die für jedes Jahr berechnet wird.

Der Erfolg von Kurzarbeitsregelungen während der Pandemie wurde auch durch externe Untersuchungen bestätigt. Die vom Zentrum für Europäische Politische Studien (CEPS) durchgeführte Untersuchung über die Inanspruchnahme von Regelungen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen hat gezeigt, dass im Vergleich zur großen Rezession solche Regelungen in höherem Maße genutzt wurden.[31] Eine staatliche Finanzierung der gesamten Regelung wirkt sich am positivsten auf die Inanspruchnahme aus. Wenn eine Regelung vor der Krise in Kraft war, führte das dazu, dass die Regelungen ebenfalls wesentlich stärker genutzt wurden. Die Untersuchung zeigte auch, dass die Inanspruchnahme umso höher war, je höher die Löhne und die Abdeckung (z. B. für Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen) waren. Die

[31] Siehe Corti, F., Ounnas, A und Ruiz de la Ossa, T (2023). „Job retention schemes between the Great Recession and the COVID-19 crises: does the institutional design affect the take up? An EU-27 cross-country comparison.“ *CEPS In-Depth Analysis.* Januar 2023 – 02. Für diese Untersuchung wurden Mittel aus dem EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ bereitgestellt.

Ergebnisse liefern weitere Belege dafür, dass durch im Rahmen von SURE finanzierten Kurzarbeitsregelungen die Auswirkungen von COVID-19 wirksam abgemildert werden konnten. Kasten 1 enthält einige weitere Beispiele für nationale Untersuchungen über die Wirksamkeit der Regelungen in den Mitgliedstaaten.

Kasten 1: Verfügbare Belege über die Wirksamkeit im Rahmen von SURE unterstützter nationaler Regelungen

Nach wie vor gibt es nicht sehr viele Daten, die die Wirksamkeit der von den Mitgliedstaaten als Reaktion auf die COVID-19-Krise ergriffenen Soforthilfemaßnahmen belegen. Eine kürzlich vom Zentrum für Europäische Politische Studien durchgeführte Studie zeigte, dass das Verständnis länderspezifischer Unterschiede bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen für deren Wirksamkeit von Bedeutung sein kann. Aus der Studie geht hervor, dass die Ausweitung und zunehmende Nutzung von Maßnahmen zur Arbeitsplatzerhaltung damit zusammenhängen, wie diese Maßnahmen gestaltet sind. Eine breitere Abdeckung, höhere Lohnersatzquoten und großzügigere staatliche Mittel wirken sich positiv auf den Grad der Inanspruchnahme aus.[32] Dieser Kasten enthält eine kurze Zusammenfassung der verfügbaren Daten zu den nationalen Regelungen in einigen Mitgliedstaaten, die SURE-Unterstützung erhalten haben.

In **Slowenien** gab es zwei wichtige nationale Programme zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit: eine „Zulage für Teilzeitarbeit“ zur Deckung eines Teils der Lohnkosten von Beschäftigten, deren wöchentliche Arbeitszeit verringert wurde, und eine Zwangsurlaubsregelung zur Zahlung eines Lohnausgleichs sowie Weiterbildungskosten für Beschäftigte, deren Vertrag vorübergehend ausgesetzt wurde. In dem von der Maßnahme abgedeckten Zeitraum gaben nur 3 % der insgesamt 1850 unterstützten Arbeitgeber ihre Geschäftstätigkeit auf. Gemäß den Daten des Beschäftigungsregisters vom Juni 2021 hatten 7,3 % der Beschäftigten in den unterstützten Unternehmen nach Beendigung der Maßnahmen ihren Arbeitsplatz verloren, während 92,7 % ihre Arbeitsplätze behalten hatten.[33]

In **Griechenland** wurden mehrere Maßnahmen ergriffen, um den durch die Pandemie verursachten Beschäftigungsschock abzufedern, darunter ein Entlassungsverbot in den am stärksten betroffenen Wirtschaftszweigen und Einkommensstützung unter der Bedingung, dass die betreffenden Arbeitsplätze erhalten bleiben. Die Analyse (auf der Grundlage einer Differenz-von-Differenzen-Schätzung) der Beschäftigungseffekt der COVID-19-Pandemie und der damit verbundenen politischen Reaktion der Regierung zeigt, dass die Arbeitslosigkeit vor allem dank der Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen nicht wesentlich gestiegen ist. Gleichzeitig ging die Saisonarbeit (vornehmlich in der Tourismusbranche) aufgrund des Lockdowns gegenüber den Trends in den Vorjahren deutlich zurück. Dies führte zu einem begrenzten Anstieg der Arbeitslosigkeit, der auf eine unterbrochene saisonale Dynamik zurückgeführt werden könnte, da der Lockdown mit dem Höhepunkt saisonbedingter Einstellungen zusammenfiel. Die Einstellungstrends kehrten erst im ersten Quartal 2021 wieder auf das Niveau vor der Pandemie zurück.[34]

Ein Vergleich der Folgen des Pandemieschocks auf die Beschäftigung und der Auswirkungen staatlicher Interventionen in den **baltischen Staaten** gibt Aufschluss über die heterogene Umsetzung und die unterschiedliche Effizienz der verschiedenen Maßnahmen. Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen haben den Anstieg der Arbeitslosigkeit erheblich verringert. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass die verschiedenen Arten von Programmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen (Kurzarbeitsregelungen, Zwangsurlaubsregelungen und Lohnzuschüsse) in Estland, Lettland und Litauen in unterschiedlichem Maße wirksam waren (Foresight Centre, 2020).[35]

[32] Ebenda.

[33] Ministrstvo za delo, druzino, socialne zadeve in enake moznosti Republike Slovenije, S. za analize in razvoj. (2022). Analiticna podlaga za potrebe vzpostavitve stalne sheme skrajsanega delovnega casa v Sloveniji.

[34] Betcherman, G., Giannakopoulos, N., Laliotis, I., Pantelaiou, I., Testaverde, M. und Tzimas, G. (2023). „The short-term impact of the 2020 pandemic lockdown on employment in Greece.“ *Empirical Economics*. https://doi.org/10.1007/s00181-023-02381-2.

[35] Foresight Centre. (2020). „A comparative review of socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19) in the Baltic States“.

3.1.2 SURE unterstützte den Arbeitsmarkt über mehrere Kanäle

Durch die Stärkung des Vertrauens in die Wirtschaft und die Ermutigung der Mitgliedstaaten, weitreichende und ehrgeizige Kurzarbeitsregelungen auf nationaler Ebene einzuführen, hat SURE einen Mehrwert geschaffen. Die Bewertung der „zusätzlichen Auswirkungen“ von SURE im Vergleich zu nationalen Maßnahmen stellt eine gewisse Herausforderung dar. Die in früheren Berichten dargelegten umfragebasierten Erkenntnisse bestätigen die spezifischen Auswirkungen von SURE: die Stärkung des Vertrauens in der gesamten EU, die durch die EU unterstützte und angeregte Nutzung von Kurzarbeitsregelungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie und die Befähigung der Mitgliedstaaten, zur Förderung der Beschäftigung in Reaktion auf den pandemiebedingten Lockdown und andere Beschränkungen der Wirtschaftstätigkeit mehr Mittel als üblich auszugeben.

Erstens hat SURE dazu beigetragen, das allgemeine Vertrauen in die Fähigkeit der EU zu stärken, wirksam auf eine beispiellose Krise zu reagieren. Die politische Reaktion der EU auf COVID-19 erfolgte in dreifacher Hinsicht: i) Lockerung des Rechtsrahmens, einschließlich der Investitionsinitiativen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII und CRII+), der Rahmen für staatliche Beihilfen und die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel für die Steuerpolitik; ii) Einrichtung eines Rettungsschirms (SURE und der Paneuropäische Garantiefonds für Unternehmen) und iii) Ankündigung des Instruments „NextGenerationEU“.[36] Diese Reaktion ergänzte die Unterstützung durch die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, insbesondere den Europäischen Sozialfonds. Zur Umsetzung von SURE mussten sich die Mitgliedstaaten sehr rasch auf die Einrichtung des Instruments einigen und freiwillig Haushaltsgarantien bereitstellen, was ein starkes Signal für die Fähigkeit der EU war, wirksam und rasch auf eine Krise zu reagieren. Diese kollektive Fähigkeit, mit entsprechend maßgeschneiderten Instrumenten auf die Krise zu reagieren, dürfte dazu beigetragen haben, das Vertrauen der Wirtschaftsakteure in die EU, ihre Mitgliedstaaten und die Qualität der spezifischen politischen Reaktion zu stärken. Dieser Effekt wurde durch die Ergebnisse der Eurobarometer-Umfrage vom Dezember 2021 veranschaulicht, der zufolge 82 % der Bürgerinnen und Bürger des Euro-Währungsgebiets sowohl in den begünstigten Ländern als auch in den Garantieländern der Ansicht waren, dass die SURE-Darlehen eine gute Idee seien (Abbildung 22).[37] Es wird davon ausgegangen, dass dieses Vertrauen dazu beigetragen hat, den Zinsspread für die staatliche Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten zu verringern und die Wachstumsaussichten der EU zu verbessern. SURE trug dazu bei, die Finanzpolitik wirksam zu mobilisieren, auch dank der Gestaltung des Instruments, die auf die Art der durch COVID-19 verursachten Schocks zugeschnitten war. Dieser unterstützende finanzpolitische Kurs wirkte mit der akkommodierenden Geldpolitik zusammen, um die Wirtschaftstätigkeit während der Pandemie zu sichern.

[36] Informationen über die politische Reaktion der EU auf COVID-19 finden sich auch in Europäische Kommission (2021), „Report on Public Finances in EMU 2020“.

[37] Konkret wurden folgende Fragen gestellt: „Was halten Sie von der jüngsten finanziellen Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten zur Überwindung der COVID-19-Krise? Halten Sie es für gut oder nicht gut, … Darlehen bereitzustellen, um interessierten Mitgliedstaaten zu helfen, Menschen in Beschäftigung zu halten?“ Siehe: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289.

Zweitens hat die EU im Rahmen von SURE die Anwendung von Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen unterstützt und gefördert. Durch die Bereitstellung von finanziellem Beistand zur Finanzierung von Kurzarbeitsregelungen und ähnlichen Maßnahmen wurden die Mitgliedstaaten dank SURE ermutigt, solche politischen Maßnahmen zu verfolgen, was auch im Einklang mit den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten von 2020 steht. Die Kommission führte eine Ad-hoc-Umfrage unter den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten durch, um besser zu verstehen, wie gut dieser Kanal funktioniert hat.[38] Die Umfrage ergab, dass SURE es den Mitgliedstaaten ermöglichte, die von ihnen eingeführten Maßnahmen ehrgeiziger zu gestalten.

- *Die Mehrheit der begünstigten Mitgliedstaaten gab an, dass SURE bei ihrer Entscheidung, eine neue Kurzarbeitsregelung einzuführen oder eine bestehende Regelung zu ändern, eine Rolle gespielt habe.* Als Reaktion auf die COVID-19-Krise haben neun Mitgliedstaaten eine neue Kurzarbeitsregelung eingeführt[39] und vier Mitgliedstaaten haben eine bestehende Kurzarbeitsregelung geändert[40]. Die meisten dieser Regelungen waren im März 2020 eingeführt oder geändert worden, kurz bevor die Kommission das SURE-Instrument vorschlug. Nach dem Vorschlag von SURE wurden in Griechenland, Rumänien, Slowenien und Ungarn neue Regelungen eingeführt, während bereits bestehende Regelungen von Italien und Spanien geändert wurden.
- *SURE ermöglichte es einigen Mitgliedstaaten auch, bei ähnlichen Maßnahmen wie Kurzarbeitsregelungen ehrgeizigere Ziele zu verfolgen.* 17 Mitgliedstaaten beantragten finanziellen Beistand im Rahmen von SURE auch für Maßnahmen, die einer Kurzarbeitsregelung ähneln. Einige Mitgliedstaaten hatten diese Maßnahmen eingeführt, bevor SURE vorgeschlagen wurde, einige im Anschluss daran.[41] Die Mehrheit der befragten Mitgliedstaaten führte als Reaktion auf die potenzielle Verfügbarkeit von SURE-Mitteln neue Regelungen ein, die denen der Kurzarbeit ähneln. Darüber hinaus trug in drei Mitgliedstaaten die Verfügbarkeit von SURE-Mitteln zu einer Aufstockung der Mittel für diese Regelungen bei.

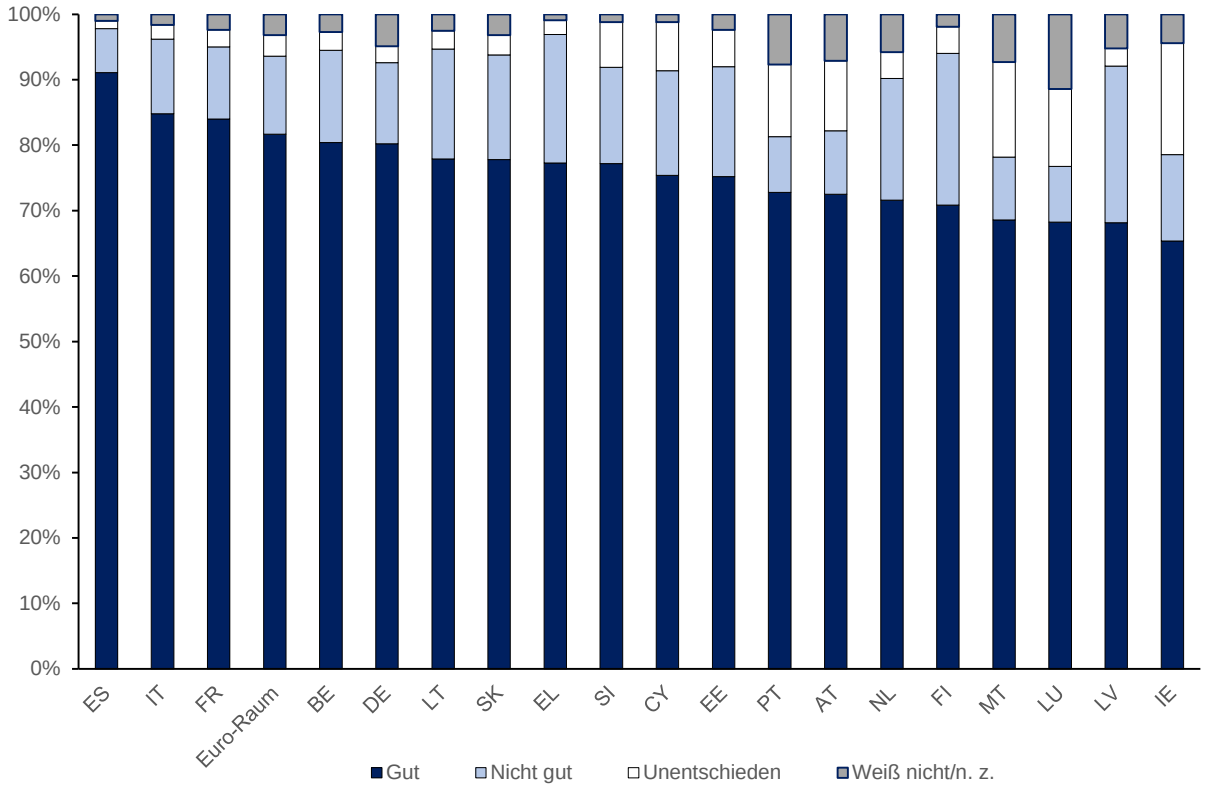
[38] Um die Rolle von SURE bei der Schaffung und Anwendung von Kurzarbeitsregelungen und ähnlichen Maßnahmen auf nationaler Ebene während der COVID-19-Pandemie besser zu verstehen, hat die Kommission die Meinungen der Behörden der Mitgliedstaaten mittels eines Fragebogens, der dem Beschäftigungsausschuss (EMCO) übermittelt wurde, direkt eingeholt. Von den 19 Mitgliedstaaten, die eine Unterstützung im Rahmen von SURE beantragt hatten, haben 15 den Fragebogen beantwortet.

[39] Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Lettland, Litauen, Rumänien und Slowenien, Ungarn und Zypern. Ungarn beschloss, seine neue Kurzarbeitsregelung aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds und nicht aus SURE zu finanzieren.

[40] Belgien, Irland, Italien und Spanien.

[41] Diese „ähnlichen" Regelungen wurden vor dem 2. April (in Griechenland, Irland, Polen, Slowenien und Zypern), nach dem 2. April (in Spanien, Tschechien und Ungarn) oder mit fortschreitender Krise zu verschiedenen Zeitpunkten zwischen März und Juli 2020 (in Belgien, Italien, Lettland, Litauen, Malta und Rumänien) erlassen.

Abbildung 22: Auffassungen der Bürgerinnen und Bürger der EU zu der Frage, ob SURE-Darlehen eine gute Idee sind (% der Antworten insgesamt)



Quelle: *Eurobarometer-Umfrage vom Dezember 2021, die im Oktober und November 2021 in den Ländern des Euro-Währungsgebiets durchgeführt wurde. Siehe Fußnote 37.*

Drittens stärkte SURE das Vertrauen der Mitgliedstaaten, für einschlägige Maßnahmen höhere Kredite aufzunehmen und höhere Ausgaben zu tätigen, als sie es ohne SURE getan hätten. Dies traf insbesondere zu, da die Finanzierung zu sehr niedrigen Zinssätzen und langen Laufzeiten verfügbar war, was auch für SURE galt, und weil es sich dabei um ein frühzeitiges Element der politischen Reaktion der EU handelte, als die Unsicherheit nach wie vor hoch war. Die Mehrheit der begünstigten Mitgliedstaaten erklärte, dass die Unterstützung im Rahmen von SURE dazu beigetragen hat, die Abdeckung von Kurzarbeitsregelungen und ähnlichen Maßnahmen vorübergehend auszuweiten und großzügiger zu gestalten sowie die Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise insgesamt für einen gewissen Zeitraum zu erhöhen.[42] Sechs Mitgliedstaaten gaben an, die Mittel für ihre jeweiligen Kurzarbeitsregelungen aufgestockt zu haben, nachdem die Kommission die Schaffung von SURE vorgeschlagen hatte. In zwei dieser Fälle wurde davon ausgegangen, dass SURE einen starken Einfluss auf die Entscheidung hatte.

[42] Laut der EMCO-Umfrage.

Kasten 2: Anschauliche Modellsimulationen betreffend die Auswirkungen von durch SURE finanzierten Kurzarbeitsregelungen

In diesem Kasten wird das Global-Multi-Country-Modell (GM-Modell) der Kommission zur Simulation der Auswirkungen der im Rahmen von SURE finanzierten Kurzarbeitsregelungen während der COVID-19-Pandemie verwendet.[43]

(i) Methode

Das GM-Modell ist ein Open-Economy-Modell, das von der Kommission zur Analyse von Konjunkturschwankungen und von politischen Maßnahmen zur makroökonomischen Stabilisierung verwendet wird. Die Verhaltensparameter werden anhand von Bayes-Techniken geschätzt, und die von der Kommission erstellten Wirtschaftsprognosen für Europa stützen sich regelmäßig auf dieses Modell.

Das GM-Modell wird hier herangezogen, um die Auswirkungen der durch SURE finanzierten Kurzarbeitsregelungen zu untersuchen, die auch Lohnzuschüsse und ähnliche Hilfen für Selbstständige umfassen (ohne andere Maßnahmen wie gesundheitsbezogene Maßnahmen). Da das Modell in zwei Regionen unterteilt ist – das Euro-Währungsgebiet (20 Mitgliedstaaten) und die restliche Welt –, werden in den Simulationen lediglich die Auswirkungen der an die 14 begünstigten Mitgliedstaaten der Währungsunion ausgezahlten SURE-Mittel mit einem Gesamtvolumen von rund 72 Mrd. EUR (73 % der gesamten SURE-Unterstützung) untersucht. Der größte Betrag wurde im zweiten Quartal 2020 ausgegeben und erreichte rund 1 % des (vierteljährlichen) BIP des Euro-Währungsgebiets.

(ii) Wirkungskanäle

Um die Auswirkungen von Kurzarbeitsregelungen besser erfassen zu können, wird das Standard-GM-Modell um eine umfassendere Arbeitsmarktstruktur erweitert. Insbesondere ist dadurch eine Unterscheidung zwischen der extensiven Marge (Zahl der Beschäftigten) und der intensiven Marge (Stunden je Beschäftigten) sowie den vertraglich vereinbarten Arbeitsstunden und den tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden möglich. Durch die Zahlung von Zuschüssen für Stunden, die bei vorübergehenden negativen Schocks nicht geleistet werden, führen Kurzarbeitsregelungen zum Erhalt von Arbeitsplätzen im Hinblick auf die Beschäftigtenzahl. Mit anderen Worten können Kurzarbeitsregelungen für Unternehmen einen Anreiz darstellen, die Belegschaft durch eine Verkürzung der Arbeitszeiten anstatt durch Entlassungen anzupassen.

Neben der Verhinderung von Entlassungen beschleunigen Kurzarbeitsregelungen die wirtschaftliche Erholung. Indem Arbeitgeber ihre Mitarbeiter dank Kurzarbeitsregelungen halten, vermeiden sie auch die kostspieligen Kündigungs-, Wiedereinstellungs- und Schulungsprozesse im Falle eines eventuellen wirtschaftlichen Aufschwungs. Dieser Kanal der Kosteneinsparung ist bei einer tiefen Rezession besonders wichtig, wenn Unternehmen aufgrund von Liquiditätsengpässen und schwächeren Bilanzen Entlassungen nicht vermeiden können.

Darüber hinaus tragen Kurzarbeitsregelungen durch eine Verringerung der Arbeitslosigkeit dazu bei, das Einkommen der Beschäftigten und die Konsumnachfrage zu stabilisieren. Insgesamt können Kurzarbeitsregelungen die nachteiligen Auswirkungen negativer Schocks auf den Arbeitsmarkt abmildern und zu einer widerstandsfähigeren

[43] Das GM-Modell ist ein strukturelles makroökonomisches Modell in der Tradition des Neukeynesianismus. Es wird von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen und der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission gemeinsam entwickelt. Eine detaillierte Beschreibung des GM-Modells findet sich in A. Albonico, L. Calès, R. Cardani, O. Croitorov, F. Di Dio, F. Ferroni, M. Giovannini, S. Hohberger, B. Pataracchia, F. Pericoli, P. Pfeiffer, R. Raciborski, M. Ratto, W. Roeger und L. Vogel (2019). „The Global Multi-Country Model (GM): An Estimated DSGE Model for the Euro Area Countries“. *ECFIN-Diskussionspapier Nr. 102*. Europäische Kommission.

Wirtschaft beitragen.

(iii) Simulation und Ergebnisse

Bei dieser Modellierung werden im Rahmen von SURE finanzierte Kurzarbeitsregelungen als eine diskretionäre staatliche Maßnahme zur Subventionierung nicht geleisteter Arbeitsstunden betrachtet. Diese für den Umfang von SURE dimensionierte staatliche Intervention ermöglicht eine Schätzung der verhinderten Arbeitsplatzverluste in stilisierter Form.

Basierend auf den oben beschriebenen Kanälen kommen „Standard"-Modellsimulationen zu dem Ergebnis, dass durch SURE finanzierte Kurzarbeitsregelungen erhebliche positive Auswirkungen auf die Beschäftigung hatten und den Verlust von etwa einer Dreiviertelmillion Arbeitsplätzen im Euro-Währungsgebiet verhinderten.

Diese „Standard"-Simulationsergebnisse können jedoch die potenziellen Auswirkungen von Arbeitsplatzverlusten während einer tiefen Rezession, wie sie durch die COVID-19-Pandemie verursacht wurde, unterschätzen. Untersuchungen deuten insbesondere darauf hin, dass Lohnrigidität und Liquiditätsengpässe von Unternehmen Beschäftigungsschwankungen erheblich verstärken können.[44] Dies steht auch im Einklang mit empirischen Daten, die zeigen, dass die Arbeitslosenquote in Rezessionen schneller ansteigt, als sie während einer Expansion sinkt.[45] Um diesem Merkmal Rechnung zu tragen, wird beim Szenario einer „tiefen Rezession" eine höhere Elastizität zwischen Beschäftigung und Produktion angenommen.[46] Unter Berücksichtigung dieser Dynamik der Arbeitslosenquote *würde die geschätzte Zahl der geretteten Arbeitsplätze für das Euro-Währungsgebiet nahezu eine Million betragen*. Anders ausgedrückt hätte die Arbeitslosenquote im Euro-Währungsgebiet ohne durch SURE finanzierte Kurzarbeitsregelungen im Jahr 2020 bei 8,6 % gelegen (anstelle der beobachteten 8,0 %).

Insgesamt deuten diese stilisierten Simulationen auf eine erhebliche Zahl geretteter Arbeitsplätze in derselben Größenordnung hin wie die auf Seite 29 dargestellten Schätzungen nach dem Okunschen Gesetz. Im Gegensatz zu der in Abbildung 16 dargestellten Analyse nach dem Okunschen Gesetz konzentriert sich die vorliegende Simulation nur auf die Auswirkungen der durch SURE finanzierten Kurzarbeitsregelungen und nicht auf die Auswirkungen der allgemeinen politischen Reaktion auf COVID-19.

(iv) Vorbehalte

Die Simulationen zeigen die erheblichen Auswirkungen von SURE auf die Beschäftigung dank Kurzarbeitsregelungen. Bei der Interpretation der Ergebnisse sind jedoch einige Vorbehalte zu berücksichtigen, insbesondere die folgenden positiven und negativen Effekte:

- (+) Grundsätzlich können Kurzarbeitsregelungen weitere Nachfragedefizite aufgrund der Angst vor Arbeitslosigkeit abmildern. Diese zusätzlichen Stabilisierungseffekte, die sich aus einer geringeren vorsorglichen Spartätigkeit ergeben, werden in der Modellierung nicht berücksichtigt.[47] Darüber hinaus könnten die positiven Effekte der Kurzarbeitsregelungen als automatische Stabilisatoren die positiven Effekte der im Rahmen von SURE finanzierten diskretionären staatlichen Intervention übersteigen.[48]

[44] Siehe z. B. Giroud, X., und Mueller, H. (2017). „Firm Leverage, Consumer Demand, and Employment Losses During the Great Recession." *Quarterly Journal of Economics*, Band 132 Ausgabe 1, S. 271–316.

[45] Zu Konjunkturasymmetrien in den OECD-Staaten siehe z. B. Abbritti, M., und Fahr, S. (2013). „Downward Wage Rigidity and Business Cycle Asymmetries." *Journal of Economics*, Band 60 Ausgabe 7, S. 871–886.

[46] Zur Erfassung dieses Merkmals wird der Modellparameter für die Kosten der Beschäftigungsanpassung halbiert. Diese Parametrisierung ist zwar stilisiert, steht aber weitgehend im Einklang mit Gehrke und Hochmuth, die zeigen, dass sich die Auswirkungen auf die Beschäftigung nach einem diskretionären Kurzarbeitsschock bei einer tieferen Rezession verdoppeln können. Siehe Gehrke, B. und Hochmuth, B. (2021). „Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy", *Scandinavian Journal of Economics*, Band 123 Ausgabe 1, S. 144–183.

[47] Dengler und Gehrke schätzen, dass die Berücksichtigung der vorsorglichen Spartätigkeit das Stabilisierungspotenzial von Kurzarbeitsregelungen um bis zu 55 % erhöhen kann. Siehe Dengler, T. und Gehrke, B. (2021). „Short-Time Work and Precautionary Savings", *IZA DP* Nr. 14329.

[48] Siehe z. B. Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. und Merkl, C. (2016). „Does Short-Time Work Save Jobs? A Business Cycle Analysis." *European Economic Review*, Band 84, S. 99–122.

- (+) Durch den Erhalt von Arbeitsplätzen und Beschäftigung können Kurzarbeitsregelungen die negativen Folgen von Arbeitslosigkeit verhindern, z. B. Kompetenzverluste oder mangelnder Mut, am Arbeitsmarkt teilzuhaben.
- (−) Auf der negativen Seite werden in den Modellsimulationen mögliche negative Umverteilungseffekte auf dem Arbeitsmarkt jedoch ausgeschlossen, da Kurzarbeitsregelungen Arbeitnehmer davon abhalten könnten, in produktivere Unternehmen oder Sektoren zu wechseln. Die äußerst kräftige Erholung der Wirtschaft im Euro-Währungsgebiet im Jahr 2021 und der vorübergehende Charakter von SURE deuteten jedoch darauf hin, dass dieser Effekt zweitrangig war.
- (–) Darüber hinaus berücksichtigt das Modell ein potenzielles moralisches Risiko nicht, dass Unternehmen beispielsweise Anreize erhalten, mehr Stunden abzubauen, als im Rahmen der Kurzarbeitsregelung erforderlich wäre. Dennoch weisen empirische Daten darauf hin, dass dieses Problem relativ gering ist.[49]

3.2. Einschätzung der Auswirkungen von SURE im Jahr 2021 und darüber hinaus: Erleichterung der wirtschaftlichen Erholung

Der Schutz von Beschäftigungsverhältnissen in den ersten beiden Jahren der Pandemie trug 2021 dazu bei, dass die wirtschaftliche Erholung rascher einsetzte als nach früheren Krisen. Erstens erreichten das BIP und die Arbeitslosenquote in den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten wesentlich schneller wieder ihr Vorkrisenniveau als nach der Finanzkrise und der Schuldenkrise im Euro-Währungsgebiet (Abbildung 23). Diese Entwicklung vollzog sich trotz der nachfolgenden Pandemiewellen, die die Wiedereinführung von Beschränkungen im Laufe des Jahres 2021 notwendig machten.[50] Zweitens setzte sich das Wirtschaftswachstum trotz der russischen Invasion in die Ukraine und der daraus resultierenden humanitären Krise und Energiekrise im Jahr 2022 fort und dürfte gemäß der Frühjahrsprognose 2023 der Kommission auch 2023 anhalten, allerdings in einem geringeren Tempo.[51] Dennoch übertrifft das Wirtschaftswachstum die wirtschaftliche Erholung, die im gleichen Stadium nach der globalen Finanzkrise und der Schuldenkrise im Euro-Währungsgebiet zu beobachten war, da die EU-Wirtschaft 2021 wieder ihr Produktionsniveau vor der Pandemie erreicht hat, während es in den beiden vorangegangenen Krisen (im gleichen Stadium) deutlich unter dem Vorkrisenniveau geblieben war. Dies deutet darauf hin, dass die Beibehaltung der verfügbaren Arbeitskräfte in den jeweiligen Unternehmen trotz der problematischen epidemiologischen Lage im Jahr 2021 durch Kurzarbeitsregelungen und ähnliche Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zu einer raschen Erholung beigetragen hat.[52]

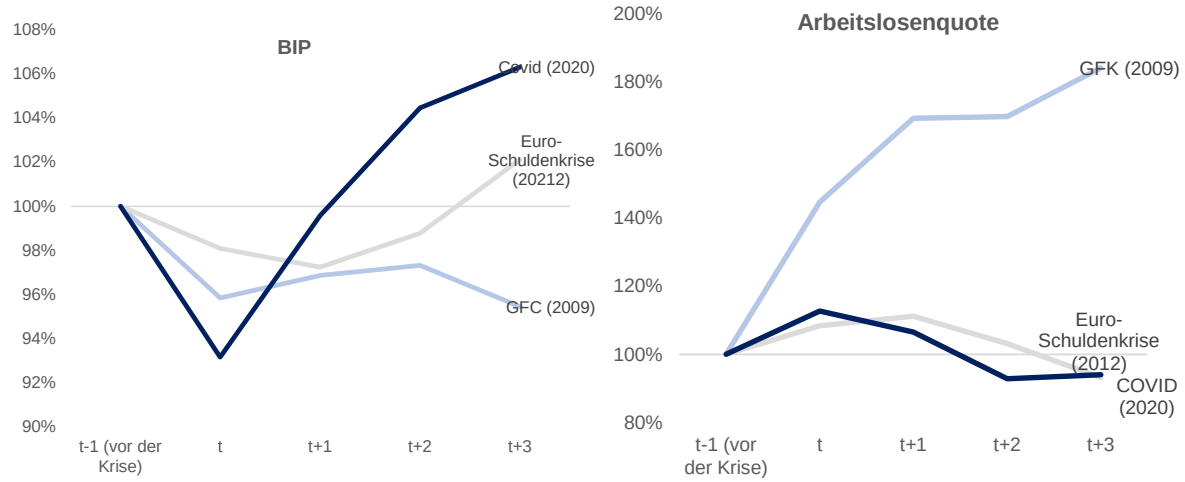
[49] Siehe Giupponi, G. und Landais, C., „Subsidizing Labor Hoarding in Recessions: The Employment & Welfare Effects of Short-time Work“, *The Review of Economic Studies*, (2022), und Giupponi, G., Landais, C. und Lapeyre, A. (2022). „Should We Insure Workers or Jobs during Recessions?“ *Journal of Economic Perspectives*, Band 36 Ausgabe 2, S. 29–54.

[50] Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Beschaffenheit der globalen Finanzkrise, insbesondere der durch sie erzwungene abrupte Fremdkapitalabbau im privaten Sektor, unabhängig von den Beschäftigungsförderungsmaßnahmen, die hätten ergriffen werden können, besonders schwerwiegende Folgen für die Wirtschaftstätigkeit und die Beschäftigung hatte.

[51] Europäische Kommission, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (2023). *Wirtschaftsprognose für Europa – Frühjahr 2023*.

[52] Weitere Einzelheiten finden sich in Europäische Kommission (2022), Euroraum-Quartalsbericht, Abschnitt III, Band 21 Nr. 2 (auf Englisch). Aus dem Artikel geht hervor, dass SURE die Mobilität der Arbeitskräfte nicht beeinträchtigt hat, was für eine effiziente Umverteilung von Ressourcen nach dem Pandemieausbruch und deren strukturelle Auswirkungen auf die EU-Wirtschaft von Bedeutung ist.

Abbildung 23: Historischer Vergleich der Erholung des BIP und der Arbeitslosigkeit nach einer Krise

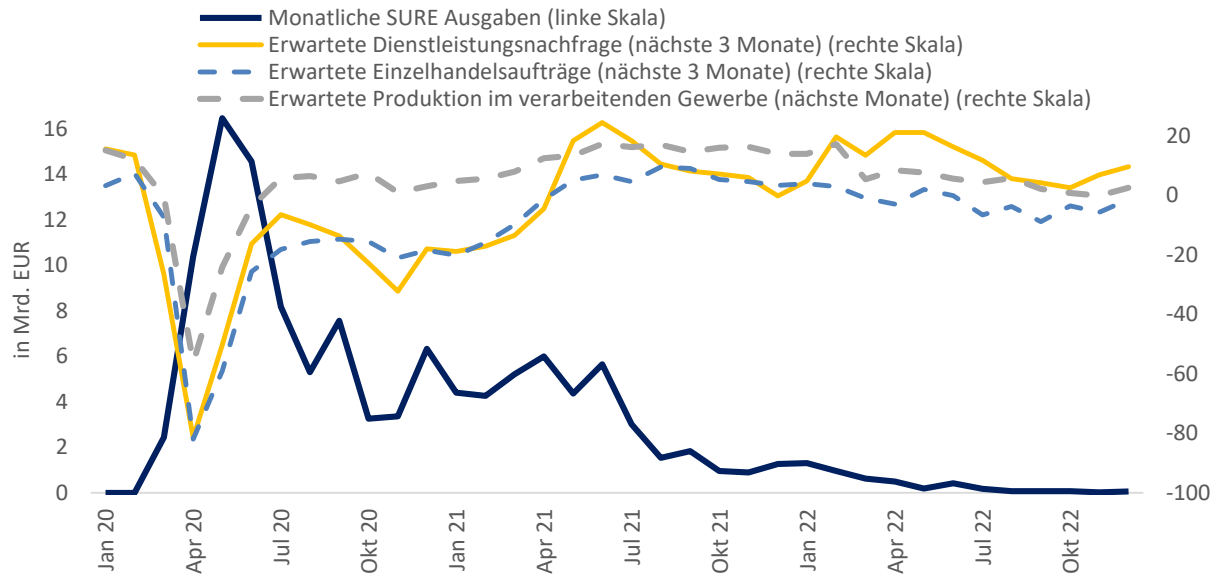


Quelle: *Ameco (Frühjahrsprognose 2023 der Kommission), Eurostat*
Bemerkung: Aggregiertes BIP und durchschnittliche Arbeitslosenquote in den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten. Der Zeitraum t-1 bezieht sich auf das Jahr vor der jeweiligen Krise. t = 2009 für die globale Finanzkrise (GFK); t = 2012 für die Schuldenkrise im Euro-Währungsgebiet; t = 2020 für die COVID-19-Krise; t+3 für die COVID-19-Krise bezieht sich auf das Jahr 2023.

Aus den Umfragedaten geht hervor, dass die am stärksten von der Pandemie betroffenen Wirtschaftszweige 2021 Unterstützung im Rahmen von SURE erhielten. Die Umfrage unter Unternehmen und Verbrauchern in der EU zeigte, dass die am stärksten von COVID-19 betroffenen Dienstleistungssektoren in den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten (Gastgewerbe/Beherbergung, Lebensmittel- und Getränkeindustrie, Reisebüros, Sportdienstleistungen und sonstige persönliche Dienstleistungen) insbesondere im ersten Halbjahr 2021 weiterhin unter einer schwachen Nachfrage und einem geringen Vertrauen litten (Abbildung 24). Im Gegensatz dazu war das verarbeitende Gewerbe Anfang 2021 weniger von den Beschränkungen betroffen und entwickelte sich besser. Wie Abbildung 12 zu entnehmen ist, entfiel der höchste SURE-Ausgabenanteil auf die Sektoren Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie sowie Groß- und Einzelhandel, was darauf hindeutet, dass SURE auf den dringendsten Bedarf ausgerichtet war, indem die am stärksten betroffenen Sektoren unterstützt wurden.[53]

[53] Dies scheint darauf hinzuweisen, dass die erforderliche Unterstützung in erster Linie durch SURE erfolgte. Siehe auch Fußnote 52.

Abbildung 24: Nachfrage in den Dienstleistungssektoren und SURE-Ausgaben



Quelle: *Programm zur Umfrage unter Unternehmen und Verbrauchern in der EU vom März 2023; Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Februar 2023)*
Bemerkung: Für Dienstleistungen: Durchschnittsindex für Gastgewerbe/Beherbergung, Lebensmittel- und Getränkeindustrie, Reisebüros, Sportdienstleistungen und sonstige persönliche Dienstleistungen.

3.3. Unmittelbarer finanzieller Effekt: Zinseinsparungen

Schätzungen zufolge haben die Mitgliedstaaten durch die Gewährung von finanziellem Beistand im Rahmen von SURE insgesamt 9 Mrd. EUR an Zinszahlungen eingespart. Dieser Wert basiert auf allen neun SURE-Emissionen bis zur Auszahlung am 14. Dezember 2022 (Tabelle 4).[54] Die Einsparungen entstanden dadurch, dass die SURE-Darlehen den Mitgliedstaaten niedrigere Zinssätze boten als sie hätten zahlen müssen, wenn sie selbst Staatsanleihen begeben hätten – und das über eine durchschnittliche Laufzeit von fast 15 Jahren.[55] Grund sind das hohe Rating der EU und die Liquidität der SURE-Anleihen.[56] Die größten Einsparungen wurden in Mitgliedstaaten mit niedrigeren Bonitätseinstufungen verzeichnet.

[54] Weitere Einzelheiten zur Methodik finden sich in Abschnitt III des Euroraum-Quartalsberichts, Band 20 Nr. 2 (2021) (auf Englisch).
[55] Diese Schätzungen schließen etwaige zusätzliche Vertrauenseffekte aus, die neue Notfallinstrumente, einschließlich SURE, möglicherweise auf das Vertrauen der Wirtschaftsakteure und den Zinsspread für die staatliche Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten hatten. Darüber hinaus konnten die Mitgliedstaaten das Volumen eigener Emissionen von Staatsanleihen in diesen Finanzierungszeiträumen verringern, wodurch sich die Konditionen, die sie mit diesen Emissionen erreichen konnten, wahrscheinlich verbesserten.
[56] Die EU verfügt über ein AAA-Rating von Fitch, Moody's, DBRS und Scope und ein AA+-Rating (Ausblick: stabil) von Standard & Poor's.

Tabelle 4: Zinseinsparungen nach Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	Ausgezahlter Betrag (in Mrd. EUR)	Durchschnittlicher Spread	Durchschnittliche Laufzeit	Zinseinsparungen (in Mrd. EUR)	Zinseinsparungen (in % des ausgezahlten Betrags)
Belgien	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7
Zypern	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7
Griechenland	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
Spanien	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Kroatien	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4
Ungarn*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Italien	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Litauen	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Lettland	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Malta	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Polen	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Portugal	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
Rumänien	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Slowenien	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Slowakei	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bulgarien	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Irland	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Tschechien*	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Estland***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Insgesamt	**98,4**	**0,67**	**14,5**	**9,03**	**9,42**

Bemerkung: Zinseinsparungen werden pro Anleihe berechnet und über Emissionstermine und Laufzeiten hinweg addiert.

** Ungarn hat seit 2020 nur zwei auf Euro lautende Anleihen mit einer Laufzeit von 10 bzw. 30 Jahren begeben, beide im November 2020. Anhand dieser beiden Anleihen wurde der Spread zwischen der Zinsstrukturkurve in Landeswährung und in Euro auf andere Laufzeiten und andere Emissionstermine extrapoliert.*

*** Daten zu Emissionen von auf Euro lautenden Anleihen in Tschechien im Jahr 2022 lagen nicht vor. Die Zinseinsparungen Tschechiens basieren lediglich auf der ersten Auszahlung von 2 Mrd. EUR an Tschechien im Jahr 2021.*

******** *Estland hat nur eine ausstehende Anleihe mit einer Laufzeit von 10 Jahren begeben, zu anderen Laufzeiten lagen keine Daten vor. Der Spread zu der EU-SURE-Sozialanleihe mit diesen anderen Laufzeiten dürfte nahe null liegen.*

IV. INFORMATIONEN ÜBER NATIONALE PRÜF- UND KONTROLLSYSTEME

4.1. Zweiter Fragebogen zu den nationalen Systemen für Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen einschließlich Prüfungen

Anfang 2022 führte die Kommission die erste Umfrage zu nationalen Kontrollen und Prüfungen durch, um zu erfahren, wie die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus der Darlehensvereinbarung nachkommen. Die Ergebnisse wurden im dritten Halbjahresbericht

über SURE dargelegt.[57] Die wichtigsten Ergebnisse waren, dass in fast allen Mitgliedstaaten die Stellen, die die Kontrolle und Prüfung der durch SURE unterstützten Maßnahmen durchführten, bereits vor der COVID-19-Pandemie bestanden. Alle Mitgliedstaaten führten Kontrollen der im Rahmen von SURE unterstützten Maßnahmen durch und prüften, ob die Förderkriterien erfüllt waren. Bis auf einen Mitgliedstaat wurden bei Kontrollen und Prüfungen Fälle von Unregelmäßigkeiten oder Betrug aufgedeckt. In all diesen Fällen fanden Ermittlungen statt. Bei bestätigten Unregelmäßigkeiten oder Betrug haben alle Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß verwendete Mittel wiedereingezogen oder sind im Begriff, diese wiedereinzuziehen, wobei gegebenenfalls auch rechtliche Schritte eingeleitet wurden.

Zweck des Folgefragebogens war es, weitere Informationen darüber zu erhalten, wie die Mitgliedstaaten ihre rechtlichen Mindestverpflichtungen erfüllen, insbesondere was Ex-post-Kontrollen einschließlich Prüfungen anbelangt. Der erste Fragebogen zeigte, dass von den Mitgliedstaaten weitere Erläuterungen zur Existenz und zum Umfang von Ex-post-Kontrollen einschließlich Prüfungen erforderlich waren. Aus Gründen der Klarheit wird in der Anfang 2023 durchgeführten Folgeumfrage zwischen Ex-ante-Kontrollen (vor Freigabe der Mittel) und Ex-post-Kontrollen einschließlich Prüfungen (nach Freigabe der Mittel) unterschieden.[58] Ziel war es, die Informationen über Ex-ante-Kontrollen zu aktualisieren und weitere Erläuterungen zur Existenz und zum Umfang von Ex-post-Kontrollen einschließlich Prüfungen zu erhalten.

Ein weiteres Ziel bestand darin, Informationen zu sammeln, die der Kommission bei der Umsetzung der Empfehlung des Europäischen Rechnungshofs helfen. Im Jahr 2022 prüfte der Europäische Rechnungshof die Leistung von SURE und gab eine Empfehlung ab, die sich unter anderem auf die Prüfung und Kontrolle bezog.[59] Der Folgefragebogen ist ein erster Schritt zur Umsetzung der Empfehlung. Durch die Fragen sollten Informationen zu folgenden Aspekten gesammelt werden: i) das von den Mitgliedstaaten wahrgenommene oder bewertete Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug im Zusammenhang mit SURE-unterstützten Maßnahmen, ii) der Umfang der Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen bezüglich Maßnahmen, für die das höchste Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug angenommen wurde, und iii) die Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten oder Betrug.

Die Ergebnisse des ersten Fragebogens und des Folgefragebogens sind kohärent und bestätigen, dass die Mitgliedstaaten ihren rechtlichen Verpflichtungen aus ihren

[57] Im dritten Halbjahresbericht erinnerte die Kommission als Kreditgeber die Mitgliedstaaten auch an ihre Berichterstattungspflichten als Kreditnehmer in Bezug auf Kontrollen und Prüfungen.

[58] Ex-ante-Kontrollen werden durchgeführt, *bevor* Mittel freigegeben werden. Sie werden in der Regel von den Durchführungsstellen vorgenommen, z. B. von den Stellen, die die Mittel den Endempfängern zur Verfügung stellen. Ex-post-Kontrollen einschließlich Prüfungen werden *nach* Freigabe der Mittel durchgeführt. Sie können Kontrollen und Prüfungen umfassen, die von Abteilungen durchgeführt werden, die nicht den für die Durchführung zuständigen Abteilungen innerhalb der Durchführungsstellen unterstehen (z. B. Innenrevision innerhalb der Ministerien), aber auch Prüfungen, die von einer von den Durchführungsstellen unabhängigen Stelle (z. B. Prüfungsorgan oder Oberste Rechnungskontrollbehörde) durchgeführt werden.

[59] Der Europäische Rechnungshof empfiehlt der Kommission, die im Zusammenhang mit SURE gewonnenen Erfahrungen zu evaluieren, einschließlich der Frage, ob der SURE-Rahmen unter Berücksichtigung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fälle dabei wirksam war, das Risiko von Unregelmäßigkeiten und Betrug zu begrenzen. Siehe Sonderbericht Nr. 28/2022 über Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE).

Darlehensvereinbarungen nachgekommen sind.[60] Die konsolidierten Ergebnisse der beiden Anfang 2022 und Anfang 2023 durchgeführten Umfragen zeigen, dass alle Mitgliedstaaten angegeben haben, sämtliche durch SURE unterstützten Maßnahmen, einschließlich derjenigen, bei denen das höchste Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug besteht, entweder ex-ante oder ex-post (oder sowohl als auch), im Einklang mit ihren rechtlichen Verpflichtungen kontrolliert zu haben. Bei bestätigten Unregelmäßigkeiten oder Betrug haben alle Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß verwendete Mittel wiedereingezogen oder sind im Begriff, diese wiedereinzuziehen, wobei gegebenenfalls auch rechtliche Schritte eingeleitet wurden. Darüber hinaus haben alle Mitgliedstaaten in Betrugsfällen Maßnahmen ergriffen, die über die Wiedereinziehung nicht ordnungsgemäß verwendeter Mittel hinausgehen, wie z. B. die Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen.

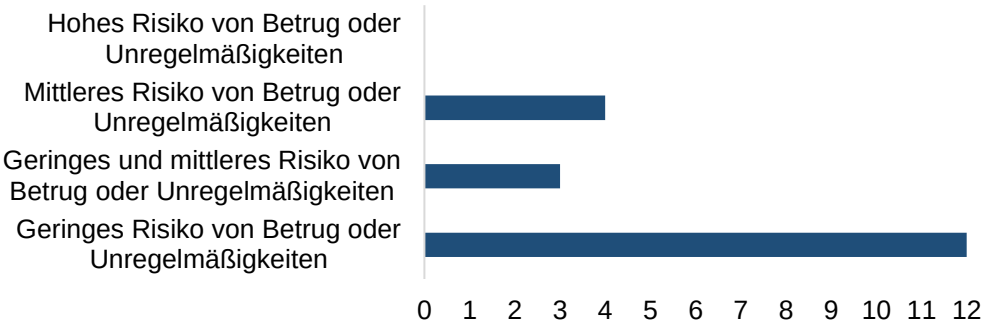
Die Ergebnisse aus dem von den Mitgliedstaaten beantworteten Folgefragebogen sind in diesem Abschnitt zusammengefasst. In Abschnitt 4.2 wird insbesondere auf das Risiko von Betrug oder Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit SURE-unterstützten Maßnahmen sowie die Ursachen dafür eingegangen. In Abschnitt 4.3 wird der Umfang der Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen dargelegt, und es werden Beispiele für Kontrollen gegeben. In Abschnitt 4.4 liegt der Schwerpunkt auf SURE-unterstützten Maßnahmen, bei denen das höchste Risiko von Betrug oder Unregelmäßigkeiten besteht, und es wird über die entsprechenden Kontrollen berichtet. Schließlich enthält Abschnitt 4.5 Informationen über die Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten oder Betrug, die Einziehungsquoten und andere Maßnahmen, die als Reaktion auf Unregelmäßigkeiten oder Betrug ergriffen wurden.

4.2. Grad des Risikos von Unregelmäßigkeiten oder Betrug bei SURE-unterstützten Maßnahmen

Kein Mitgliedstaat ist der Auffassung, dass bei durch SURE unterstützten Maßnahmen ein hohes Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug besteht (Abbildung 25). Zwölf Mitgliedstaaten sind der Auffassung, dass bei allen SURE-unterstützten Maßnahmen ein geringes Risiko besteht, während vier Mitgliedstaaten von einem mittleren Risiko ausgehen und drei Mitgliedstaaten der Ansicht sind, dass bei einigen Maßnahmen ein geringes Risiko und bei anderen Maßnahmen ein mittleres Risiko besteht. Mehrere Mitgliedstaaten gaben an, dass bei ihren Ex-post-Kontrollen einschließlich Prüfungen kein nennenswertes Ausmaß von Unregelmäßigkeiten oder Betrug festgestellt wurde. Dies wurde auch durch eine empirische Studie über die italienische Kurzarbeitsregelung (Cassa Integrazione Guadagni – CIG) im größten begünstigten Mitgliedstaat bestätigt.

[60] Gemäß Artikel 13 Absatz 1 der SURE-Verordnung und Artikel 220 Absatz 5 der Verordnung über die Haushaltsordnung sowie speziell gemäß der Darlehensvereinbarung sollte jeder Mitgliedstaat, der in den Genuss von SURE kommt, regelmäßig prüfen, ob die im Rahmen der Fazilität aufgenommenen Beträge im Einklang mit der SURE-Verordnung, dem Durchführungsbeschluss des Rates und der Darlehensvereinbarung verwendet werden, und sicherstellen, dass geeignete Maßnahmen zur Verhinderung von Unregelmäßigkeiten oder Betrug getroffen werden. Im Falle einer unregelmäßigen oder unangemessenen Verwendung der aufgenommenen Beträge sollte der Mitgliedstaat rechtliche Schritte einleiten, um diese Beträge wiedereinzuziehen. Ergänzt wird dies durch die Verpflichtung des Mitgliedstaats, Fälle von Betrug, Korruption oder sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU im Zusammenhang mit der Verwaltung des Darlehens zu untersuchen und zu behandeln.

Abbildung 25: Risikobewertung von SURE-unterstützten Maßnahmen (Anzahl der Mitgliedstaaten)



Quelle: *Fragebögen der Mitgliedstaaten*

Das geringe Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug – wie von einer großen Mehrheit der Mitgliedstaaten angegeben – wird häufig dadurch erklärt, dass rechtlich hieb- und stichfeste und klar definierte Voraussetzungen für die Förderfähigkeit existierten, die vorab kontrolliert wurden. Mehrere Mitgliedstaaten teilten mit, dass die Durchführung automatischer Ex-ante-Kontrollen, z. B. der Abgleich der Kohärenz zwischen den von den Antragstellern angegebenen Daten und den Daten in verschiedenen Verwaltungs- oder Sozialversicherungsregistern, dazu beigetragen hat, die Zahlung ungerechtfertigter Leistungen zu vermeiden, wodurch das Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug verringert wurde. Einige Mitgliedstaaten waren der Ansicht, dass SURE-unterstützte Maßnahmen aufgrund ihrer Gestaltung einem geringen Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug ausgesetzt waren, da die Unterstützung anhand von Informationen berechnet wurde, die bereits in Verwaltungsdatenbanken, auch schon vor der COVID-19-Pandemie, verfügbar waren. Im Falle gesundheitsbezogener Maßnahmen wird den Mitgliedstaaten zufolge das geringe Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug durch die Existenz klarer Vergabekriterien erklärt.

In einigen wenigen Mitgliedstaaten, in denen Ex-ante-Kontrollen begrenzt waren, wird von einem mittleren Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug berichtet. Dies war vor allem zu Beginn der Pandemie der Fall, als die Zahl der Antragsteller innerhalb kurzer Zeit stark anstieg, während eine Unterstützung möglichst schnell erfolgen musste. Darüber hinaus konnten die Förderkriterien in einigen Fällen nicht vorab überprüft werden, da noch keine Daten (z. B. der Umfang des Einnahmenrückgangs) verfügbar waren. In diesen Fällen beruhten die Auszahlungen auf der ehrenwörtlichen Erklärung der Antragsteller, dass sie alle Fördervoraussetzungen erfüllten. Die Mitgliedstaaten führten Ex-post-Kontrollen ein, um die Richtigkeit der Angaben in der Selbsteinschätzung der Antragsteller zu überprüfen, und verstärkten zudem ihre Ex-ante-Kontrollen nach der ersten Antragswelle schrittweise.

4.3. Umfang und Art der Ex-ante-Kontrollen und der Ex-post-Kontrollen einschließlich Prüfungen

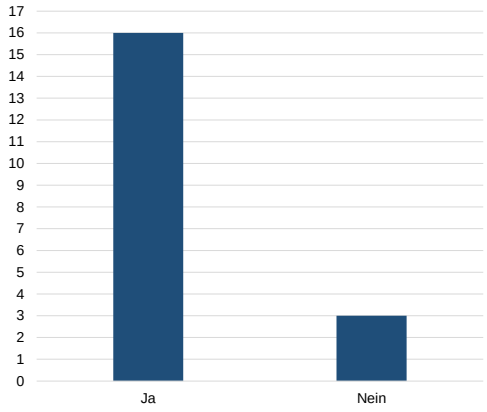
Fast alle Mitgliedstaaten berichteten, *alle* im Rahmen von SURE unterstützten Maßnahmen vorab kontrolliert zu haben (Abbildung 26). Drei begünstigte Mitgliedstaaten gaben an, einige ihrer Maßnahmen aus verschiedenen Gründen nicht vorab kontrolliert zu haben, z. B. aufgrund einer sehr hohen Zahl von Antragstellern und begrenzter institutioneller

Kapazitäten, um die Anträge innerhalb kurzer Zeit zu bearbeiten. Außerdem wurde berichtet, dass in einigen Fällen keine Ex-ante-Kontrollen erforderlich waren, da die Leistungen von den Behörden selbst auf der Grundlage früherer Daten der Begünstigten berechnet wurden. Die Mitgliedstaaten kompensierten den Mangel an Ex-ante-Kontrollen durch Ex-post-Kontrollen.

Es folgen einige Beispiele für Ex-ante-Kontrollen:[61]

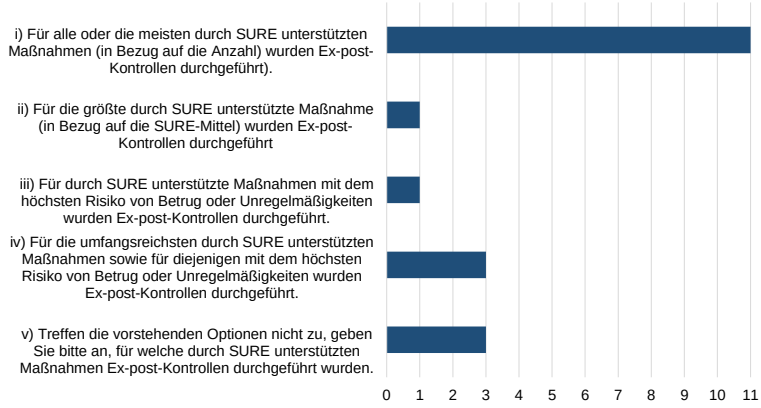
- Anhand von Verwaltungs- und Sozialregistern wurden der Status des Arbeitgebers (ob der Arbeitgeber eine förderfähige Wirtschaftstätigkeit ausübt, das Datum der Eintragung der Wirtschaftstätigkeit, Angaben zum Umsatz), der Status der Person (beispielsweise, ob es sich um einen Arbeitnehmer handelt, ob der Arbeitsvertrag ausgesetzt wurde, ob die Arbeitszeit verkürzt wurde, ob die Person andere Leistungen erhält), die beantragten Beträge, das Alter des Kindes (bei Elterngeld) und die Tatsache, ob Steuerverbindlichkeiten beglichen wurden, überprüft.
- Im Falle von Krankengeld gaben die Mitgliedstaaten an, dass vor der Auszahlung der Leistungen eine von einem Allgemeinmediziner ausgestellte Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung erforderlich war.
- Im Falle gesundheitsbezogener Maßnahmen wurde berichtet, dass der Verwaltungsrat und der Krankenversicherungsträger die Bedingungen für die Übernahme der zusätzlichen Stunden und des höheren Gehalts für das medizinische Personal genehmigen mussten.

Abbildung 26: Existenz von Ex-ante-Kontrollen für *alle* SURE-geförderten Maßnahmen (Anzahl der Mitgliedstaaten)



Quelle: *Fragebögen der Mitgliedstaaten*

Abbildung 27: Umfang der Ex-post-Kontrollen einschließlich Prüfungen (Anzahl der Mitgliedstaaten)



Quelle: *Fragebögen der Mitgliedstaaten*

Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten gab an, dass sie alle oder die meisten der durch SURE unterstützten Maßnahmen nachträglich kontrolliert haben und größtenteils keine zusätzlichen Ex-post-Kontrollen planen (Abbildung 27 Ziffer i). Weitere fünf Mitgliedstaaten gaben an, dass sie entweder die größte Maßnahme oder die Maßnahme mit dem höchsten Risiko von Betrug und Unregelmäßigkeiten, oder beide Arten von Maßnahmen, nachträglich kontrolliert haben, und dass sie noch weitere Ex-post-Kontrollen planen (Abbildung 27

[61] Eine Erläuterung betreffend die Stellen, die für Ex-ante-Kontrollen im Rahmen von SURE zuständig sind, enthält der dritte Halbjahresbericht über SURE.

Ziffern ii–iv). Zwei Mitgliedstaaten haben mindestens eine durch SURE unterstützte Maßnahme nachträglich kontrolliert und planen im Jahr 2023 zusätzliche Ex-post-Kontrollen einschließlich Prüfungen. Der verbleibende Mitgliedstaat plant, alle durch SURE unterstützten Maßnahmen im ersten Halbjahr 2023 zu prüfen (Abbildung 27 Ziffer v).

Es folgen einige Beispiele für Ex-post-Kontrollen:[62]

- Prüfung der Ausgaben für im Rahmen von SURE unterstützte Maßnahmen durch ein unabhängiges Prüfungsorgan im Rahmen des Haushaltsvollzugs. So prüfte beispielsweise ein unabhängiges Prüfungsorgan, ob die gesetzlichen Leistungen korrekt zugewiesen und an die Begünstigten ausgezahlt wurden.
- Finanzielle Prüfungen des Umsatzes/der Einnahmen der Begünstigten, um die Förderfähigkeit und die korrekte Höhe der Zahlungen zu beurteilen, Kontrollen, ob die Arbeitgeber den Arbeitnehmern den vollen Lohn gezahlt und ihre Beschäftigung nicht beendet haben (z. B. während des Zeitraums, für den der Lohnausgleich gezahlt wurde), Kontrollen, um zu verhindern, dass die Begünstigten Unterstützung aus anderen unvereinbaren Quellen (z. B. Leistungen bei Arbeitslosigkeit) erhalten haben, und Kontrollen durch die Ministerien, dass die Ausgaben der örtlichen Arbeitsämter korrekt waren.
- In Bezug auf gesundheitsbezogene Maßnahmen wurde berichtet, dass die Vergabe öffentlicher Aufträge sowie die Krankenkassen geprüft wurden, die Krankenhäusern Unterstützung zur Deckung der Kosten des zusätzlichen Personalbedarfs leisteten.

Ex-post-Kontrollen wurden häufig auf der Grundlage des Risikos und für eine Stichprobe von Begünstigten durchgeführt. Ex-post-Kontrollen konzentrierten sich vornehmlich auf diejenigen Begünstigten, für die das größte Risiko einer missbräuchlichen Verwendung der bereitgestellten Mittel festgestellt worden war. So wurde berichtet, dass sich die Ex-post-Kontrollen auf Unternehmen konzentrierten, die z. B. i) neue Mitarbeiter einstellten oder einen hohen Prozentsatz von Personen mit Tätigkeiten beschäftigten, die sich für Telearbeit eigneten, während sie Leistungen im Rahmen von Kurzarbeitsregelungen oder ähnlichen Maßnahmen in Anspruch nahmen, ii) entweder ihre Geschäftstätigkeit wiederaufgenommen hatten oder neu gegründet worden waren und dann ihre Tätigkeit einstellten, nachdem die Unterstützung beendet wurde, iii) ihre Rechtsstellung oder den Arbeitsvertrag der Beschäftigten angepasst haben, um für eine Unterstützung in Betracht zu kommen, iv) bei denen bereits in der Vergangenheit Unregelmäßigkeiten oder Betrug aufgetreten waren. In einigen Fällen wurde das Risiko auf der Grundlage der Ergebnisse aus Ex-post-Kontrollen bewertet, die für ähnliche Ausgaben (z. B. Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds) durchgeführt worden waren. Ferner wurde berichtet, dass Ex-post-Kontrollen entweder nach dem Zufallsprinzip durchgeführt wurden oder *alle* Begünstigten betrafen, allerdings nur über einen bestimmten Zeitraum (z. B. einige Monate).

Alle Mitgliedstaaten berichteten, die durch SURE unterstützten Maßnahmen vorab oder nachträglich (oder sowohl als auch) kontrolliert zu haben. Die Maßnahmen, die nicht vorab

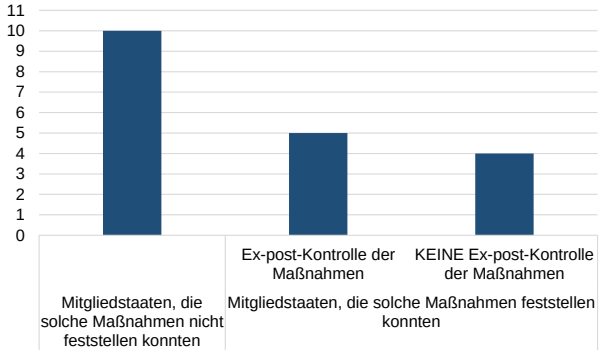
[62] Eine Erläuterung betreffend die Stellen, die für Ex-post-Kontrollen im Rahmen von SURE zuständig sind, enthält der dritte Halbjahresbericht über SURE. Die Koordinierung zwischen den verschiedenen Stellen (z. B. zentrale Büros, regionale Büros und Büros in Randgebieten) wurde als wichtig für die Ermittlung mutmaßlicher oder bestätigter Unregelmäßigkeiten bezeichnet.

kontrolliert wurden, wurden nachträglich kontrolliert, um die ordnungsgemäße Verwendung der durch SURE unterstützten Maßnahmen sicherzustellen.[63]

4.4. Kontrollen von Maßnahmen mit dem höchsten Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug

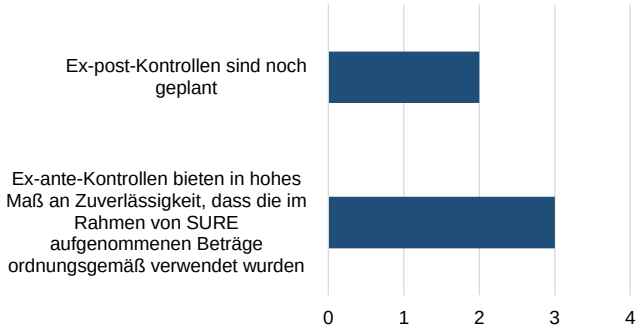
Die meisten Mitgliedstaaten konnten keine durch SURE unterstützten Maßnahmen mit dem höchsten Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug feststellen (Abbildung 28). Der Hauptgrund dafür ist, dass bei durch SURE unterstützten Maßnahmen das Risiko für Unregelmäßigkeiten oder Betrug als gering eingeschätzt wird. Vier Mitgliedstaaten haben festgestellt, dass bei den Maßnahmen zur Unterstützung von Selbstständigen das höchste Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug besteht, entweder aufgrund begrenzter Ex-ante-Kontrollen (in dem Bemühen, die Unterstützung schnellstmöglich zu leisten) oder aufgrund von Unregelmäßigkeiten, die nachträglich festgestellt wurden.

Abbildung 28: Durch SURE unterstützte Maßnahmen mit dem höchsten Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug (Anzahl der Mitgliedstaaten)



Quelle: *Fragebögen der Mitgliedstaaten*

Abbildung 29: Ergriffene oder geplante Handlungen für durch SURE unterstützte Maßnahmen mit dem höchsten Risiko von Unregelmäßigkeiten oder Betrug, die nicht nachträglich kontrolliert wurden (Anzahl der Mitgliedstaaten)



Quelle: *Fragebögen der Mitgliedstaaten*

Diejenigen Mitgliedstaaten, die durch SURE unterstützte Maßnahmen mit dem höchsten Risiko von Unregelmäßigkeiten und Betrug festgestellt haben, haben gehandelt, um eine ordnungsgemäße Verwendung der Mittel sicherzustellen. Im Speziellen haben alle (neun) Mitgliedstaaten, die durch SURE unterstützte Maßnahmen mit dem höchsten Risiko von Unregelmäßigkeiten und Betrug festgestellt haben, solche Maßnahmen vorab kontrolliert.[64] Des Weiteren gaben fünf Mitgliedstaaten an, dass sie solche Maßnahmen nachträglich kontrolliert haben (Abbildung 28). Die vier Mitgliedstaaten, die solche Maßnahmen nicht nachträglich kontrolliert haben, gaben an, dass sie entweder noch Ex-post-Kontrollen planen oder dass Ex-ante-Kontrollen ein hohes Maß an Zuverlässigkeit im Hinblick auf die ordnungsgemäße Verwendung der Ausgaben bieten (Abbildung 29).

[63] Ein Mitgliedstaat gab nur Informationen über Kontrollen und Prüfungen für Arbeitsmarktmaßnahmen an.

[64] Zwei Mitgliedstaaten ermittelten die durch SURE unterstützte Maßnahme mit dem höchsten Risiko von Unregelmäßigkeiten und Betrug aufgrund ihrer Größe und nicht aufgrund ihres Risikos.

4.5. Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten oder Betrug und Abhilfemaßnahmen

Die wiedereinzuziehenden Beträge – als Näherungswert für die Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten oder Betrug – für die größte durch SURE geförderte Maßnahme lagen in den meisten Fällen unter 2 % der Gesamtausgaben (Abbildung 30). Diese Daten sind jedoch nur Richtwerte und aufgrund heterogener Maßnahmen zwischen den einzelnen Ländern nicht vergleichbar.[65] Einige Mitgliedstaaten teilten mit, dass die wiedereinzuziehenden Beträge Geldbußen umfassen, die wegen Betrugs verhängt wurden.

Elf von 15 Mitgliedstaaten haben bisher mehr als 75 % des geschuldeten Gesamtbetrags wiedereingezogen (Abbildung 31). In einigen Mitgliedstaaten wäre die Einziehungsquote höher, wenn beispielsweise auch außergerichtliche Vergleiche, die eine Rückzahlung in (künftigen) Raten ermöglichen, berücksichtigt würden.

Während alle Mitgliedstaaten Unregelmäßigkeiten aufgedeckt haben, haben etwa zwei Drittel der Mitgliedstaaten auch Betrugsfälle aufgedeckt. Im Falle von Betrug haben alle Mitgliedstaaten zusätzlich zur Wiedereinziehung nicht ordnungsgemäß verwendeter Mittel Maßnahmen ergriffen, wie z. B. die Unterrichtung der zuständigen Ermittlungsorgane und die Durchführung der einschlägigen Strafverfolgungsverfahren. Einige Mitgliedstaaten berichteten, als Reaktion auf Betrug oder Unregelmäßigkeiten Präventivmaßnahmen ergriffen zu haben, beispielsweise die Schaffung eines neuen Business-Intelligence-Systems zur Vorhersage von Betrugsrisiken und zur Optimierung der präventiven Erkennung von Betrug oder die Erstellung einer Liste der Einrichtungen, die die Fördervoraussetzungen nicht erfüllten, um zu verhindern, dass diese erneut (erfolgreich) einen Antrag stellen.

Abbildung 30: Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten oder Betrug bei der größten durch SURE geförderten Maßnahme (in % der Gesamtausgaben)

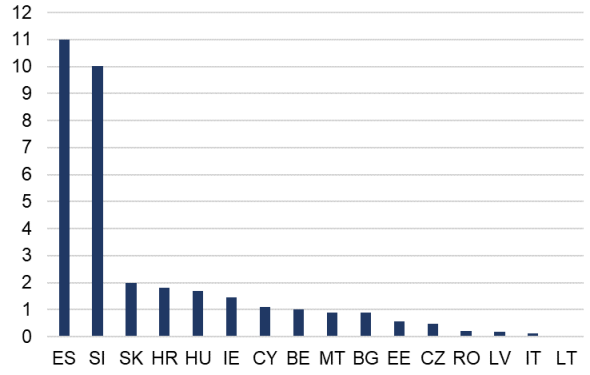
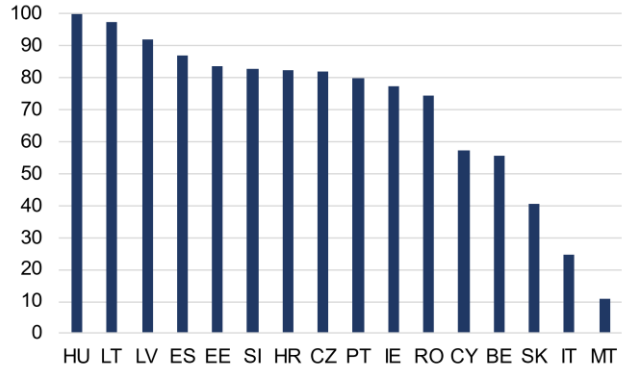


Abbildung 31: Einziehungsquoten für die größte durch SURE geförderte Maßnahme (wiedereingezogene Beträge in % des wiedereinzuziehenden Gesamtbetrags)



65 Beispielsweise berichtete Slowenien, dass im Falle der größten Maßnahme („Warten auf Arbeit“, bei der es sich um eine Kurzarbeitsregelung handelt) die Unterstützung im Jahr 2020 auf der Grundlage der vom Antragsteller vorgenommenen subjektiven Einschätzung des 2020 erwarteten Einnahmenrückgangs gewährt wurde. Angesichts der unsichereren Wirtschaftslage war eine Vorhersage des genauen Einnahmenrückgangs schwierig, weshalb die meisten Unregelmäßigkeiten bei dieser Maßnahme mit der nachträglichen (Nicht-)Erfüllung dieser Fördervoraussetzung zusammenhingen. Dies erklärt auch die relativ hohe Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten oder Betrug (10 % in Abbildung 30).

Quelle: *Fragebögen und eigene Berechnungen der Mitgliedstaaten*
Bemerkung: Die Häufigkeit von Unregelmäßigkeiten oder Betrug wird berechnet als der wiedereinzuziehende Betrag im Verhältnis zu den Gesamtausgaben für die größte durch SURE geförderte Maßnahme in jedem Mitgliedstaat. Die Daten sind nur Richtwerte und aufgrund heterogener Maßnahmen zwischen den einzelnen Ländern nicht vergleichbar (siehe Fußnote 64). Die Häufigkeit bezieht sich bei Kroatien und Zypern auf alle Maßnahmen und bei Tschechien auf die zweitgrößte Maßnahme. In diesen Fällen wird die Häufigkeit anhand der Gesamtausgaben für alle Maßnahmen bzw. für die zweitgrößte Maßnahme berechnet. Bei Bulgarien wird die Häufigkeit auf der Grundlage des wiedereingezogenen Betrags und nicht des wiedereinzuziehenden Betrags berechnet. Griechenland, Polen und Portugal übermittelten weder den wiedereinzuziehenden noch den wiedereingezogenen Betrag.

Quelle: *Fragebögen der Mitgliedstaaten*
Bemerkung: Die Einziehungsquote bezieht sich bei Kroatien und Zypern auf alle Maßnahmen und bei Tschechien auf die zweitgrößte Maßnahme. Bulgarien, Griechenland und Polen übermittelten keine Einziehungsquoten.

V. DER FORTBESTAND DER AUßERGEWÖHNLICHEN EREIGNISSE, DIE DIE ANWENDUNG DER SURE-VERORDNUNG RECHTFERTIGEN

Die Verfallsklausel des SURE-Instruments wurde am 1. Januar 2023 wirksam. Die Kommission war verpflichtet, über das Fortbestehen der außergewöhnlichen Ereignisse Bericht zu erstatten, die die Anwendung der SURE-Verordnung während der Laufzeit des Instruments rechtfertigten.[66] Dem vierten Halbjahresbericht vom September 2022 war kein Vorschlag zur Verlängerung des Instruments beigefügt, da erkannt wurde, dass die meisten COVID-19-bedingten Beschränkungen im Zuge des Rückgangs der epidemiologischen Bedrohung durch das Virus schrittweise abgeschafft worden waren. Angesichts der Tatsache, dass diese außergewöhnlichen Ereignisse nicht mehr vorlagen, wurde der finanzielle Beistand im Rahmen des Instruments am 31. Dezember 2022 eingestellt. In diesem Abschnitt wird geprüft, ob diese Beurteilung weiterhin Gültigkeit hat.

Die COVID-19-Sofortmaßnahmen liefen Ende des Sommers 2022 fast vollständig aus. Obwohl durch die Omikron-Variante die Infektionswellen regelmäßig alle zwei bis drei Monate einen Höhepunkt erreichten, sind die epidemiologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen von COVID-19 insgesamt weiter zurückgegangen. Laut dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten war in den letzten zwölf Monaten ein allgemeiner Abwärtstrend bei den Spitzenwerten der gemeldeten Krankheitsfälle, der Hospitalisierung, der

[66] Artikel 14 Absatz 1 der SURE-Verordnung. Nach Artikel 12 Absatz 3 der SURE-Verordnung endet der Zeitraum der Verfügbarkeit des Instruments, während dessen ein Durchführungsbeschluss des Rates gefasst werden kann, am 31. Dezember 2022. Gemäß Artikel 12 Absatz 4 kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, den Zeitraum der Verfügbarkeit des Instruments jeweils um einen weiteren Zeitraum von sechs Monaten zu verlängern, wenn die Kommission in ihrem Durchführungsbericht zu dem Schluss kommt, dass die durch den COVID-19-Ausbruch verursachte gravierende wirtschaftliche Störung, die sich auf die Finanzierung von förderfähigen Maßnahmen auswirkt, weiterhin besteht.

Einweisungen in Intensivstationen und der Todesfälle zu verzeichnen.[67] Die Mitgliedstaaten mussten keine Eindämmungsmaßnahmen oder Maßnahmen zur wirtschaftlichen Unterstützung mehr einführen, sodass die Ausgaben im Zusammenhang mit COVID-19 weiterhin allmählich zurückgingen. Am 7. Mai 2023 waren alle COVID-19-Indikatoren in der EU oder im EWR entweder rückläufig oder stabil, und in den wenigen Mitgliedstaaten, in denen einige Indikatoren angestiegen sind, blieben die Werte auf einem relativ niedrigen Niveau.[68] Am 5. Mai 2023 stufte die Weltgesundheitsorganisation COVID-19 als etabliertes und anhaltendes Gesundheitsproblem und nicht mehr als gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite ein.

Dies bestätigt die frühere Beurteilung der Kommission, dass die außergewöhnlichen Ereignisse, die SURE rechtfertigen, nicht mehr vorliegen. Die stabile epidemiologische Lage spiegelt sich auch in den Ausgaben der Mitgliedstaaten für im Rahmen von SURE förderfähige Maßnahmen wider, die sich im Dezember 2022 auf insgesamt nur 66 Mio. EUR beliefen, gegenüber 1,3 Mrd. EUR im Januar 2022. SURE war ein befristetes Notfallinstrument, und wurde mit Beendigung der Pandemie-Notlage ebenfalls eingestellt.

VI. BERICHTSPFLICHTEN IM RAHMEN DES EU-SURE-RAHMENS FÜR SOZIALANLEIHEN

Dieser Bericht geht über die Berichtspflichten der SURE-Verordnung hinaus und erfüllt auch die Berichtspflichten gemäß dem EU-SURE-Rahmen für Sozialanleihen.[69] Letzterer schreibt eine Berichterstattung über die Zuweisung von SURE-Erlösen, die Art der Ausgaben und die Auswirkungen von SURE vor.

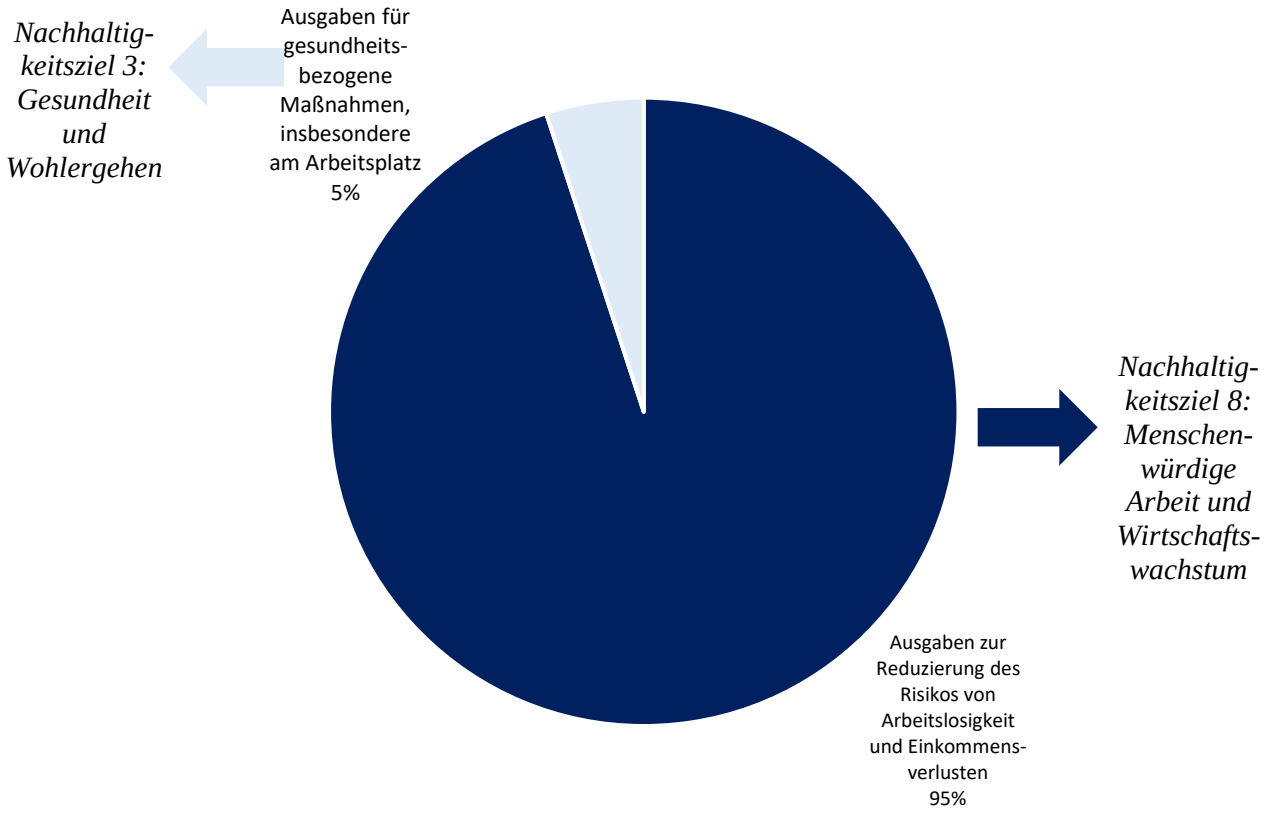
Die Aufschlüsselung der SURE-Erlöse nach begünstigten Mitgliedstaaten und nach der Art der förderfähigen Sozialausgaben ist in Abschnitt 1.1 bzw. 3.2 dargestellt. Im Dezember 2022 war der Gesamtbetrag des zugewiesenen finanziellen Beistands in Höhe von 98,4 Mrd. EUR an die 19 Mitgliedstaaten ausgezahlt worden und war von ihnen bereits vollständig ausgegeben worden.

Die öffentlichen Ausgaben im Rahmen von SURE sind weiterhin gut auf die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (SDG) abgestimmt. Eine Aufschlüsselung der im Rahmen von SURE finanzierten öffentlichen Ausgaben nach förderfähigen Sozialausgaben gemäß dem Rahmen für Sozialanleihen belegt, dass 95 % zur Reduzierung des Risikos von Arbeitslosigkeit und Einkommensverlusten ausgegeben wurden. Wie Abbildung 32 zeigt, wird dadurch Ziel 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum) unterstützt. Die übrigen 5 % wurden für gesundheitsbezogene Maßnahmen ausgegeben, mit denen Ziel 3 (Gesundheit und Wohlergehen) unterstützt wird.

[67] https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews
[68] Ebenda.
[69] Der EU-SURE-Rahmen für Sozialanleihen definiert einen Standard, der Anlegern die Gewähr bietet, dass sich die innerhalb dieses Rahmens begebenen EU-Anleihen auf Projekte beziehen, die einem echten sozialen Zweck dienen. Der Rahmen steht daher im Einklang mit den Grundsätzen der Internationalen Kapitalmarktvereinigung (ICMA) für Sozialanleihen, und zwar im Hinblick auf i) die Verwendung der Erlöse, ii) den Prozess der Projektbewertung und -auswahl, iii) das Management der Erlöse und iv) die Berichterstattung. Weitere Informationen siehe: eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu).

Über die Auswirkungen von SURE wird in den Abschnitten 2.4 und 3 eingegangen. Es werden Schätzungen zur Anzahl der Personen und Unternehmen vorgelegt, die jeweils 2020, 2021 und 2022 im Rahmen von SURE gefördert wurden. SURE trug zum Schutz von schätzungsweise 1,5 Millionen Arbeitsplätzen bei, die 2020 gerettet wurden, wie in Abschnitt 3.1 dargestellt. SURE hat die Konjunkturbelebung in den Jahren 2021 und 2022 nachweislich unterstützt (siehe Abschnitt 3.2). Aktuellen Schätzungen zufolge haben die Mitgliedstaaten 9 Mrd. EUR an Zinszahlungen eingespart (siehe Abschnitt 3.3).

Abbildung 32: Rahmen für Sozialanleihen und Zuordnung zu den Zielen für nachhaltige Entwicklung



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Februar 2023)*

VII. ABSCHLIEßENDE BEMERKUNGEN ZUM MEHRWERT VON SURE IN DER RÜCKSCHAU

In diesem Abschnitt werden drei allgemeine Erkenntnisse für die Politik erörtert, die aus dem Erfolg von SURE gezogen werden können. Die vorläufige Bewertung in diesem Bericht zeigt, dass SURE insgesamt ein Erfolg war.[70] Im Juni 2021 erhielt SURE die Auszeichnung der Europäischen Bürgerbeauftragten 2021 für gute Verwaltungspraxis in der Kategorie bürgerorientierte Erbringung von Dienstleistungen. An dieser Stelle wird auf drei wichtige Erkenntnisse eingegangen, die aus SURE gezogen werden können; diese werden jedoch in einer

[70] Die in diesem Abschnitt erörterten Aspekte stammen aus Europäische Kommission (2022), Euroraum-Quartalsbericht, Abschnitt III, Band 21 Nr. 2 (auf Englisch).

Evaluierung von SURE, deren Veröffentlichung die Kommission für das dritte Quartal 2024 angekündigt hat, eingehender bewertet.

Erstens war SURE die Antwort auf eine besondere Notlage, die sich im Zusammenhang mit der Pandemie ergab und sowohl sozialer als auch wirtschaftlicher Natur war. Angesichts der Unsicherheit zu Beginn der Pandemie war es für die politischen Entscheidungsträger von entscheidender Bedeutung, konkrete Schritte zu unternehmen, um zu verhindern, dass der Schock, bei dem starke Gründe für die Annahme bestanden, dass er vorübergehender Natur ist (was sich als richtig herausstellte), langfristige soziale und wirtschaftliche Spuren hinterlässt. Aus diesem Grund diente SURE einem klaren und genau definierten Zweck und war die Reaktion auf eine spezifische und dringende Notwendigkeit, die sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von der Kommission festgestellt worden war. Dieser Zweck bestand darin, Beschäftigte in Arbeit zu halten, um ihr Einkommen zu schützen, und die negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie abzufedern. Mit diesem Instrument sollte vor allem auf die Einstellung wirtschaftlicher Tätigkeiten infolge von Lockdowns und Eindämmungsmaßnahmen reagiert werden, die in der gesamten EU eingeführt wurden, um die ernste epidemiologische Lage zu mildern, die Ansteckungsgeschwindigkeit zu verlangsamen und Leben zu schützen. Der soziale Charakter dieses Ziels wurde betont, indem die EU erstmals Sozialanleihen ausgegeben hat, die auch bei Anlegern auf Interesse gestoßen sind.

Der Anwendungsbereich von SURE war besonders wirksam, da er nicht auf einer starren institutionellen Definition beruhte, sondern zweckorientiert war, d. h. die Unterstützung der Erhaltung von Arbeitsplätzen. SURE war kein ein eng begrenztes Instrument, das nur Mittel zum Zweck war. Das Hauptaugenmerk lag auf Kurzarbeitsregelungen (und ähnlichen Maßnahmen für Selbstständige) als der effizientesten Art von Arbeitsmarktmaßnahmen während eines geregelten Herunterfahrens der Wirtschaft (z. B. COVID-19-Lockdown).[71] Dadurch wurde den Mitgliedstaaten auch eine klare politische Richtung während der Krise vorgegeben. Gleichzeitig war ein zentrales Ziel von SURE, den Mitgliedstaaten einen operativen Spielraum einzuräumen, damit sie ihre arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen angesichts beispielloser und dramatischer Umstände auf die jeweiligen Erfordernisse abstimmen konnten. Aus diesem Grund deckte SURE eine Reihe von Maßnahmen ab, die demselben Zweck wie Kurzarbeitsregelungen dienten, nämlich Arbeitsplätze in Unternehmen zu erhalten und gleichzeitig den Beschäftigten während der Pandemie Einkommensschutz zu bieten. Diese Maßnahmen umfassten Unterstützung für Selbstständige sowie Lohnzuschüsse (bei denen Unterstützung nicht auf der Grundlage nicht geleisteter Arbeitsstunden, sondern in Form eines Pauschalbetrags oder eines Anteils der Lohnsumme gewährt wird). Zu weiteren Maßnahmen zählten die Senkung der indirekten Arbeitskosten in vielfältiger Weise (im Zusammenhang mit der Erhaltung von Arbeitsplätzen), Krankengeld und Leistungen bei Beurlaubung sowie andere spezifische Maßnahmen zur Ausweitung der Tätigkeit atypischer Beschäftigter (z. B. intermittierend Beschäftigte oder Saisonarbeitskräfte).

[71] Die besondere Wirksamkeit von Kurzarbeitsregelungen wurde auch von akademischen Kreisen in den frühen Phasen der Pandemie anerkannt, z. B. Laudais und Giupponi in VoxEU, April 2020: https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis.

Zweitens zeigte SURE, dass die Gemeinschaftsmethode der EU in Kombination mit der politikbasierten Konditionalität und der flexiblen nationalen Umsetzung von Nutzen für die Governance ist. Bei der Einführung von SURE folgte die Kommission der Gemeinschaftsmethode der Europäischen Union und nicht dem Ansatz der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Dies gewährleistete die Rechenschaftspflicht und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und trug gleichzeitig dazu bei, mögliche Stigmatisierungen zu vermeiden. Die Kommission hat im Rahmen von SURE nur die politikbasierte Konditionalität vorgeschlagen: Die einzige Bedingung für die Inanspruchnahme des Instruments war, dass die Mitgliedstaaten aufgrund der Pandemie mit einem heftigen und plötzlichen Anstieg der Ausgaben für Kurzarbeitsregelungen und ähnliche Maßnahmen konfrontiert waren und die SURE-Mittel für den beabsichtigten Zweck verwendeten. Diese Form der Konditionalität ermöglichte es den Mitgliedstaaten, die Verantwortung für die auf nationaler Ebene durchgeführten Maßnahmen zu behalten und gleichzeitig von der finanziellen Unterstützung und der politischen Ausrichtung im Rahmen von SURE zu profitieren.

Drittens wurde das SURE-Instrument durch ein solides Finanzierungskonstrukt untermauert. SURE wurde auf der Grundlage eines von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Garantiesystems realisiert. Alle Mitgliedstaaten, einschließlich der acht Mitgliedstaaten, die nicht von SURE profitierten, stellten Garantien in Höhe von insgesamt 25 Mrd. EUR bereit. Diese Garantien waren freiwillig und wurden unwiderruflich, bedingungslos und unmittelbar abrufbar gestellt. Dieses Garantiesystem ist finanziell solide (und ist gleichzeitig ein klarer Ausdruck der Solidarität, die durch den EU-Haushalt zum Tragen kommt). Das System verlieh SURE-Anleihen auf den Märkten und bei den Ratingagenturen eine hohe Glaubwürdigkeit und ebnete den Weg für die starke Anlegernachfrage bei jeder Emission. Die Popularität von SURE sowohl bei den Mitgliedstaaten als auch bei den Anlegern verringerte zudem das Risiko, dass ein Mitgliedstaat durch die Inanspruchnahme von finanziellem Beistand einer Stigmatisierung ausgesetzt war.

ANHANG: Weitere Einzelheiten zu Transaktionen und Auszahlungen im Rahmen von SURE

Tabelle A1: Auszahlungen an die Mitgliedstaaten im Rahmen von SURE (in Mrd. EUR)

Land	**Gesamter Darlehensbetrag**	**1. EU-SURE-Emission** Transaktion: 20.10.2020 Auszahlung: 27.10.2020			**2. EU-SURE-Emission** Transaktion: 10.11.2020 Auszahlung: 17.11.2020			**3. EU-SURE-Emission** Transaktion: 24.11.2020 Auszahlung: 1.12.2020	**4. EU-SURE-Emission** Transaktion: 26.1.2021 Auszahlung: 2.2.2021			**5. EU-SURE-Emission** Transaktion: 9.3.2021 Auszahlung: 16.3.2021	**6. EU-SURE-Emission** Transaktion: 23.3.2021 Auszahlung: 30.3.2021			**7. EU-SURE-Emission** Transaktion: 18.5.2021 Auszahlung: 25.5.2021			**8. EU-SURE-Emission** Transaktion: 22.3.2022 Auszahlung: 29.3.2022	**9. EU-SURE-Emission** Transaktion: 7.12.2022 Auszahlung: 14.12.2022	**Auszahlungen insgesamt** (100 % des Darlehensbetrags)	**Durchschnittl. Laufzeit**
		10 J	20 J	**Insgesamt**	5 J	30 J	**Insgesamt**	15 J	7 J	30 J	**Insgesamt**	15 J	5 J	25 J	**Insgesamt**	8 J	25,6 J	**Insgesamt**	15 J	15 J		
Belgien	8,2							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**		1,3	0,9	**2,2**	1,1	0,9	**2,0**			**8,2**	**14,7**
Bulgarien	1,0															0,3	0,2	**0,5**		**0,5**	**1,0**	**15,0**
Kroatien	1,6				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**								**0,6**	**1,6**	**14,5**
Zypern	0,6				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**					0,1	0,0	**0,1**		**0,0**	**0,6**	**14,7**
Tschechien	4,5											**1,0**	1,0		**1,0**					**2,5**	**4,5**	**12,8**
Estland	0,2															0,1	0,1	**0,2**			**0,2**	**15,0**
Griechenland	6,2				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**		**0,9**	**6,2**	**14,6**
Ungarn	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,1**		**0,7**	**14,8**
Irland	2,5												1,3	1,2	**2,5**						**2,5**	**14,7**
Italien	27,4	5,5	4,5	**10,0**	3,1	3,4	**6,5**		4,5		**4,5**	**3,9**	0,7	1,2	**1,9**		0,8	**0,8**			**27,4**	**14,8**
Lettland	0,5				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**					0,1	0,0	**0,1**		**0,2**	**0,5**	**14,7**
Litauen	1,1				0,2	0,1	**0,3**					**0,3**				0,2	0,2	**0,4**		**0,1**	**1,1**	**14,8**
Malta	0,4				0,1	0,0	**0,1**					**0,1**				0,1	0,1	**0,2**			**0,4**	**14,6**
Polen	11,2	1,0	0,0	**1,0**					2,6	1,7	**4,3**		1,4		**1,4**	1,1	0,5	**1,6**	**1,5**	**1,5**	**11,2**	**13,6**
Portugal	6,2							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**0,5**	**0,3**	**6,2**	**14,7**
Rumänien	3,0							**3,0**													**3,0**	**14,6**
Slowakei	0,6							**0,3**				**0,3**									**0,6**	**14,9**
Slowenien	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**										**1,1**	**14,8**
Spanien	21,3	3,5	2,5	**6,0**	2,9	1,2	**4,0**			1,0	**1,0**	**2,9**	2,4	1,7	**4,1**	1,9	1,4	**3,4**			**21,3**	**14,7**
Insgesamt	**98,4**	10,0	7,0	**17,0**	8,0	6,0	**14,0**	**8,5**	10,0	4,0	**14,0**	**9,0**	8,0	5,0	**13,0**	8,1	6,0	**14,1**	**2,2**	**6,5**	**98,4**	**14,5**

Tabelle A2: Schlüsseldaten der EU-SURE-Anleihetransaktionen (EUR)

	SURE Nr. 1		SURE Nr. 2		SURE Nr. 3	SURE Nr. 4		SURE Nr. 5	SURE Nr. 6		SURE Nr. 7		SURE Nr. 8	SURE Nr. 9
Tranche	10 Jahre	20 Jahre	5 Jahre	30 Jahre	15 Jahre	7 Jahre	30 Jahre (Daueremission)	15 Jahre	5 Jahre	25 Jahre	8 Jahre	25 Jahre	15 Jahre	15 Jahre
Anleihevolumen	10 Mrd.	7 Mrd.	8 Mrd.	6 Mrd.	8,5 Mrd.	10 Mrd.	4 Mrd.	9 Mrd.	8 Mrd.	5 Mrd.	8,137 Mrd.	6 Mrd.	2,17 Mrd.	6,548 Mrd.
Rendite	-0,238 %	0,131 %	-0,509 %	0,317 %	-0,102 %	-0,497 %	0,134 %	0,228 %	-0,488 %	0,476 %	0,019 %	0,757 %	1,199 %	2,767 %
Spread	MS+3 Bp.	MS+14 Bp.	MS-9 Bp.	MS+21 Bp.	MS-5 Bp.	MS-16 Bp.	MS+5 Bp.	MS-4 Bp.	MS-14 Bp.	MS+1 Bp.	MS-2 Bp.	MS+17 Bp.	MS-8 Bp.	MS+21 Bp.
Spread gegenüber Bundesanleihe (Bp.)	36,7	52,1	18,5	36,4	26,9	20	25,2	33,4	20	34,4	31,5	40,6	55,9	86,8
Spread gegenüber OAT-Anleihen (Bp.)	9,2	3,2	7,7	-9,9	0,5	-1	-23,1	-2,6	3,1	-11	-1,2	-21	4,9	24
Neuemissionskonzession	+1 Bp.	+2 Bp.	+1,5 Bp.	+2,5 Bp.	+1 Bp.	1 Bp.	1 Bp.	2	1,5 Bp.	1,5 Bp.	2 Bp.	2,5 Bp.	1 Bp.	4 Bp.
Anlegernachfrage insgesamt	145 Mrd.	88 Mrd.	105 Mrd.	70 Mrd.	114 Mrd.	83 Mrd.	49 Mrd.	86 Mrd.	46,5 Mrd.	40 Mrd.	51,2 Mrd.	37,5 Mrd.	35 Mrd.	25 Mrd.

Bemerkung: Diese Daten beziehen sich auf die Anleihen der Kommission im Namen der Union. Die Neuemissionskonzession bezieht sich auf die Prämie, die Anlegern gezahlt wird, die eine neu begebene Anleihe über dem Spread erwerben, zu dem entsprechende Anleihen voraussichtlich am Sekundärmarkt gehandelt werden.