EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.3.2021
COM(2021) 148 final

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

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

SURE: Zwischenbilanz nach sechs Monaten

ZUSAMMENFASSUNG

Ein neues Instrument zur Bewältigung der sozioökonomischen Auswirkungen der Pandemie

Dieser Bericht ist der erste Halbjahresbericht über das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE). Darin werden die bisherigen Maßnahmen und die bisherige Nutzung des Instruments dargestellt und seine sozioökonomischen Auswirkungen untersucht. SURE ist ein Kriseninstrument mit einem Volumen von 100 Mrd. EUR, das von der Europäischen Union (EU) geschaffen wurde, um den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, Arbeitsplätze und die Einkommen von Arbeitnehmern im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zu schützen.

SURE ist ein starker Ausdruck der Solidarität, um Arbeitsplätze und Wirtschaftstätigkeit im Binnenmarkt zu schützen. Damit SURE verfügbar wird, haben sich alle Mitgliedstaaten darauf geeinigt, der EU bilaterale Garantien zuzusagen, damit die Union an den Kapitalmärkten Geld zur Finanzierung von SURE-Darlehen aufnehmen kann.

Die Kommission hat die SURE-Verordnung am 2. April 2020 als Teil der ersten Reaktion der EU auf die Pandemie vorgeschlagen. Die SURE-Verordnung wurde am 19. Mai 2020 vom Rat angenommen und die Mitgliedstaaten übermittelten ihre ersten förmlichen Anträge Anfang August. Die Finanzausstattung in Höhe von 100 Mrd. EUR wurde jedoch erst am 22. September 2020 verfügbar, nachdem alle Mitgliedstaaten die Garantievereinbarungen unterzeichnet hatten. Die Kommission hat die Umsetzung des Instruments beschleunigt, indem sie eng mit den Mitgliedstaaten zusammengearbeitet und seit Annahme der Verordnung alle administrativen und rechtlichen Vereinbarungen (wie die bilateralen Darlehensvereinbarungen) vorbereitet hat. Daher konnte die erste Auszahlung am 27. Oktober erfolgen, also nur fünf Wochen nach Verfügbarkeit der Finanzmittel.

Im Rahmen von SURE hat die EU erstmals Sozialanleihen zur Finanzierung von finanziellem Beistand für die Mitgliedstaaten begeben. Dieser Bericht enthält auch die einschlägige Berichterstattung gemäß Abschnitt 2.4 des EU-SURE-Rahmens für Sozialanleihen, insbesondere über die Zuweisung und die Auswirkungen von SURE-Erlösen.

Eine breite Akzeptanz

Die Nachfrage der Mitgliedstaaten nach finanziellem Beistand im Rahmen von SURE war groß. Seit Einführung von SURE hat der Rat auf Vorschlag der Kommission mehr als 90 % der Gesamtmittelausstattung von 100 Mrd. EUR an 18 Mitgliedstaaten vergeben. Darüber hinaus schlug die Kommission am 26. Februar vor, auch Estland finanziellen Beistand zu gewähren. Die drei größten Beträge gingen an Italien (27,4 Mrd. EUR), Spanien (21,3 Mrd. EUR) und Polen (11,2 Mrd. EUR). Die ursprünglich beantragten Beträge wurden leicht gekürzt, um die Konzentrationsgrenze von 60 Mrd. EUR für jeden der drei größten Begünstigten gemäß der Verordnung einzuhalten. Den anderen Mitgliedstaaten wurde der beantragte Betrag bewilligt: Belgien, Portugal und Rumänien wurden jeweils zwischen 4 und 8 Mrd. EUR zugesprochen, während Griechenland, Irland, Tschechien, Slowenien und Kroatien zwischen 1 und 3 Mrd. EUR

gewährt wurden. Die übrigen Mitgliedstaaten - Slowakei, Litauen, Bulgarien, Ungarn, Zypern, Malta und Lettland - erhielten alle weniger als 1 Mrd. EUR.

Die ersten vier Anleiheemissionen im Rahmen von SURE waren sehr erfolgreich und beliefen sich von Oktober 2020 bis Januar 2021 auf 53,5 Mrd. EUR. Die erste Transaktion in Höhe von 17 Mrd. EUR wurde am 20. Oktober 2020 in zwei Tranchen erfolgreich durchgeführt. Fünf Wochen später wurden fast 40 Mrd. EUR über zwei zusätzliche Transaktionen aufgebracht, womit mehr als die Hälfte der Anträge der Mitgliedstaaten auf umfangreiche Auszahlungen im Jahr 2020 gedeckt wurde. Mit der vierten Transaktion im Januar 2021 wurden weitere 14 Mrd. EUR beschafft. Die Emissionen wurden von den Anlegern deutlich überzeichnet, durchschnittlich um mehr als das 10fache, was zu günstigen Preiskonditionen führte, einschließlich negativer Renditen von Anleihen mit Laufzeiten von bis zu 15 Jahren.

Nutzung von SURE durch begünstigte Mitgliedstaaten

Von den 18 Mitgliedstaaten, die Unterstützung im Rahmen von SURE beantragten, taten 15 Mitgliedstaaten dies, um Kurzarbeitsregelungen zu finanzieren. Die meisten begünstigten Mitgliedstaaten haben ferner finanziellen Beistand beantragt, um „ähnliche Maßnahmen wie Kurzarbeitsregelungen“ zu finanzieren. 14 von ihnen finanzieren Maßnahmen zur Unterstützung von Selbstständigen. Alle von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Maßnahmen kamen für finanziellen Beistand in Betracht. Dies war das Ergebnis einer frühzeitigen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, um die Umsetzung des Instruments so rasch wie möglich zu planen und vorzubereiten, unter anderem durch eine Klarstellung des Geltungsbereichs. In den meisten Fällen handelt es sich bei den unterstützten Kurzarbeitsregelungen um neue Regelungen, die als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eingeführt wurden. Neun Mitgliedstaaten beantragten ebenfalls finanziellen Beistand im Rahmen von SURE, um gesundheitsbezogene Ausgaben zu finanzieren, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der COVID-19-Notlage stehen.

Im Jahr 2020 dürften im Rahmen von SURE schätzungsweise zwischen 25 und 30 Mio. Menschen unterstützt worden sein, was einem Viertel der Beschäftigten in den begünstigten Mitgliedstaaten entspricht. Dies betrifft rund 21½ Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und 5 Mio. Selbstständige und sollte vor dem Hintergrund der insgesamt 35 Mio. Menschen gesehen werden, die in der EU Kurzarbeitsregelungen in Anspruch genommen haben. Auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten haben schätzungsweise zwischen 1½ und 2½ Mio. Unternehmen, d. h. 12-16 % der Unternehmen in den begünstigten Mitgliedstaaten 2020 eine Unterstützung im Rahmen von SURE erhalten. Diese Berichterstattung ist jedoch unvollständig und nicht in allen Mitgliedstaaten gleich.

Bis Ende 2020 waren bereits 80 % der gesamten geplanten öffentlichen Ausgaben für förderfähige Maßnahmen getätigt. Der Bericht enthält die geplante und tatsächliche Verwendung des im Rahmen von SURE gewährten finanziellen Beistands auf der Grundlage von Daten, die bis auf eine Ausnahme von allen begünstigten Mitgliedstaaten gemeldet wurden. Die aktualisierten Berichte der Mitgliedstaaten haben gezeigt, dass die öffentlichen Ausgaben in gewissem Umfang verzögert wurden. Die Mitgliedstaaten gaben 2020 weniger aus als

ursprünglich erwartet und planten für die Jahre 2021 und 2022 höhere Ausgaben als ursprünglich im August 2020 gemeldet.

Fast alle Mitgliedstaaten haben den im Rahmen von SURE gewährten Gesamtbetrag bereits ausgeschöpft oder planen dies. Drei Mitgliedstaaten melden derzeit geringere geplante öffentliche Ausgaben als der im Rahmen von SURE gewährte Betrag. Diese Mitgliedstaaten haben angegeben, dass sie bereits Maßnahmen ergriffen haben oder gegebenenfalls zu ergreifen beabsichtigen, um den gesamten gewährten finanziellen Beistand zu nutzen. In einigen Fällen gehört dazu auch die Verlängerung der in den jeweiligen Durchführungsbeschlüssen des Rates vorgesehenen Maßnahmen. Insbesondere in diesen Mitgliedstaaten müsste die Ausschöpfung der Mittel überwacht werden.

Eine erste Bewertung der Auswirkungen von SURE

Trotz des stärkeren Rückgangs des BIP im Jahr 2020 stiegen die Arbeitslosenquoten in den begünstigten Mitgliedstaaten im Jahr 2020 deutlich geringer als während der weltweiten Finanzkrise. Die Reaktion der Arbeitslosigkeit auf die Veränderungen der Produktion im Jahr 2020 war in den begünstigten Mitgliedstaaten schwächer als auf der Grundlage historischer Entwicklungen zu erwarten gewesen wäre. Der leichte Anstieg der Arbeitslosenquoten im Jahr 2020 ist ein erster Anhaltspunkt für den Erfolg der politischen Unterstützungsmaßnahmen auf nationaler und EU-Ebene, einschließlich SURE.

Die Auswirkungen von SURE gehen über den Erhalt von Arbeitsplätzen hinaus. SURE hat wahrscheinlich dazu beigetragen, das allgemeine Vertrauen in die Fähigkeit der EU zu stärken, wirksam auf eine beispiellose Krise zu reagieren. Durch SURE hat die EU Kurzarbeitsregelungen in den Mitgliedstaaten unterstützt und gebilligt. 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 frühzeitiges Element der politischen Reaktion der EU stützte SURE das Vertrauen der Mitgliedstaaten, höhere Darlehen aufzunehmen und größere Ausgaben zu tätigen, als dies sonst der Fall gewesen wäre. Eine Mehrheit der begünstigten Mitgliedstaaten gab in einer Umfrage an, dass die Unterstützung durch SURE dazu beigetragen habe, den Deckungsgrad und die Ausstattung von Kurzarbeitsregelungen und die allgemeine Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise vorübergehend zu erhöhen.

Der finanzielle Beistand im Rahmen von SURE hat in einer Reihe von Mitgliedstaaten auch zu Einsparungen bei Zinszahlungen geführt. SURE-Darlehen boten den Mitgliedstaaten im Allgemeinen günstigere Finanzierungsbedingungen als ihre eigenen Staatsanleihen. Infolgedessen haben die Mitgliedstaaten Schätzungen zufolge bei den ersten vier SURE-Emissionen, d. h. bis zur Auszahlung am 2. Februar 2021, insgesamt rund 5,8 Mrd. EUR eingespart. Da die Finanzierungsbedingungen im Rahmen von SURE weiterhin günstig bleiben dürften, dürften weitere Auszahlungen zu zusätzlichen Einsparungen führen.

Der Fortbestand der außergewöhnlichen Ereignisse, die SURE rechtfertigen

In dem Bericht wird auch der Fortbestand der außergewöhnlichen Umstände erörtert, die die Anwendung des SURE-Instruments rechtfertigen, nämlich der erneute Anstieg der Infektionen seit dem Herbst. Dies und das Auftreten neuer, ansteckenderer Varianten des Coronavirus haben viele Mitgliedstaaten dazu gezwungen, erneut Eindämmungsmaßnahmen zu ergreifen oder bestehende zu verschärfen. Die damit verbundenen Restriktionen haben die Erholung nach der im dritten Quartal 2020 verzeichneten Belebung der Wirtschaftstätigkeit zum Erliegen gebracht. Die robuste Erholung in der Industrie steht im Gegensatz zu einer schwachen Aktivität im Dienstleistungssektor, wobei sich die jüngsten Einschränkungen erneut stark auf arbeitsintensive Sektoren wie Gastgewerbe, Unterhaltung und Tourismus auswirken. Während die Konjunktur im zweiten Quartal moderat und im dritten Quartal kräftiger anziehen dürfte, bleiben die Unsicherheit und die Risiken im Zusammenhang mit den Wirtschaftsaussichten der Winterprognose 2021 der Kommission nach wie vor hoch.

EINFÜHRUNG

Das Instrument zur Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einem Notfall (SURE) wurde von der Europäischen Union (EU) eingerichtet, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, Arbeitsplätze und Einkommen von Arbeitnehmern während der Pandemie zu schützen. Dieses Instrument folgt aus den politischen Leitlinien der Kommission als Mittel zum Schutz unserer Bürgerinnen und Bürger bei externen Schocks.[1] Ziel ist es insbesondere, auf die unmittelbaren wirtschaftlichen, sozialen und gesundheitlichen Auswirkungen des COVID-19-Ausbruchs zu reagieren, indem den Mitgliedstaaten, die einen entsprechenden Antrag bei der Union stellen, finanzieller Beistand in Form von Darlehen zu günstigen Bedingungen gewährt wird. Im Rahmen von SURE steht finanzieller Beistand in Höhe von bis zu 100 Mrd. EUR zur Verfügung, um Kurzarbeitsregelungen oder ähnliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten zum Schutz von Arbeitnehmern und Selbstständigen sowie ergänzend gesundheitsbezogene Maßnahmen, insbesondere am Arbeitsplatz, zu finanzieren.

SURE ergänzt die nationalen Bemühungen und bietet eine zweite Verteidigungslinie, um Arbeitnehmer und Selbstständige vor dem Risiko von Arbeitslosigkeit und Einkommensverlusten zu schützen. Indem es die Verbindung zwischen Arbeitnehmern und ihren Arbeitgebern wahrt, schützt SURE auch die Produktionskapazität der Wirtschaft und dürfte daher zu einer rascheren und stärkeren Erholung der Wirtschaftstätigkeit beitragen, sobald die Pandemie abflaut.

Die größten Erfolge von SURE bis Februar 2021 werden in diesem Bericht hervorgehoben und lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Schätzungsweise 25-30 Mio. Menschen und 1½ bis 2½ Mio. Unternehmen wurden von SURE unterstützt.
- 18 Mitgliedstaaten wurde finanzieller Beistand im Rahmen von SURE gewährt und ein 19. Mitgliedstaat soll demnächst hinzukommen.
- Mehr als 90 Mrd. EUR wurden zugewiesen und mehr als 53 Mrd. EUR ausgezahlt.
- Bisher wurden 5 % des finanziellen Beistands für gesundheitsbezogene Maßnahmen gewährt.
- 80 % der von den Mitgliedstaaten erwarteten öffentlichen Ausgaben sind bereits getätigt worden.
- Die Mitgliedstaaten haben schätzungsweise 5,8 Mrd. EUR an Zinszahlungen eingespart.

Dieser Bericht ist der erste Halbjahresbericht zu SURE. Er wird von der Europäischen Kommission (Kommission) gemäß Artikel 14 der Verordnung (EU) 2020/672 des Rates (SURE-Verordnung)[2] angenommen, um ihrer Verpflichtung nachzukommen, dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) und dem

[1] In den politischen Leitlinien der Kommission für den Zeitraum 2019-2024 wurde eine europäische Arbeitslosenrückversicherung vorgeschlagen, um die europäischen Bürger zu schützen und den Druck auf die öffentlichen Finanzen bei externen Schocks zu verringern.

[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).

Beschäftigungsausschuss binnen 6 Monaten, nachdem das SURE-Instrument am 22. September 2020 verfügbar wurde, Bericht zu erstatten. 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, und über den Fortbestand der außergewöhnlichen Ereignisse, die die Anwendung der SURE-Verordnung rechtfertigen (COVID-19-Pandemie). Dies ist der erste derartige Bericht, der von der Kommission angenommen wird. Weitere Berichte folgen alle sechs Monate, solange SURE verfügbar bleibt.[3] Stichtag für die für diesen Bericht maßgeblichen Informationen war der 26. Februar 2021.

SURE stellt auch die erste Gelegenheit dar, bei der die EU Sozialanleihen begibt, um den finanziellen Beistand gegenüber den Mitgliedstaaten ausgehend von ihrem Engagement für nachhaltige Finanzen zu finanzieren. Die EU hat einen EU-Rahmen für Sozialanleihen (Rahmen) angenommen und veröffentlicht, um dieses Engagement zu fördern.[4] Darin wird erläutert, dass SURE-Mittel zur Finanzierung förderfähiger sozialer Maßnahmen verwendet werden. In Abschnitt 2.4 dieses Rahmens wird die Kommission aufgefordert, über die Zuweisung der SURE-Erlöse und deren Auswirkungen Bericht zu erstatten. Mit diesem Bericht wird auch dieser Verpflichtung nachgekommen.

In diesem Bericht werden die bisherigen Maßnahmen und die bisherige Nutzung des SURE-Instruments beschrieben und seine sozioökonomischen Auswirkungen untersucht. Der Bericht ist in sechs Abschnitte gegliedert. In Abschnitt I wird an die wichtigsten Schritte erinnert, die die Kommission, der Rat und die Mitgliedstaaten bei der Einrichtung und Umsetzung von SURE unternommen haben. In Abschnitt II wird beschrieben, welche Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung im Rahmen von SURE erhalten, einschließlich der ausstehenden gewährten und ausgezahlten Beträge und der Tilgungspläne. In Abschnitt III werden die öffentlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten für durch SURE unterstützte nationale Maßnahmen zusammenfassend dargestellt.[5] Dieser Abschnitt wird durch einen Überblick über diese Regelungen in Anhang 1 ergänzt. Eine vorläufige Analyse der Auswirkungen von SURE ist Abschnitt IV zu entnehmen, einschließlich der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Beschäftigung und der Zinseinsparungen, die die Mitgliedstaaten aufgrund der günstigen Finanzierungsbedingungen der EU erzielen. In Abschnitt V werden die anhaltenden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie erörtert, die die Fortführung von SURE rechtfertigen. Die einschlägige Berichterstattung gemäß Abschnitt 2.4 des EU-SURE-Rahmens für Sozialanleihen, die mit diesem Bericht zusammengefügt wird, ist in Abschnitt VI enthalten.

[3] Artikel 14 Absatz 1 der SURE-Verordnung.
[4] https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eu-borrowing-activities/eu-sure-social-bond-framework_de
[5] In den Abschnitten II und III wird die Verwendung des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE gemäß Artikel 14 Absatz 1 der SURE-Verordnung erläutert.

I. DAS SURE-INSTRUMENT UND SEINE OPERATIONALISIERUNG

Die Kommission schlug SURE am 2. April 2020 als Teil der ersten Reaktion der EU auf die COVID-19-Pandemie vor, um die Mitgliedstaaten zu unterstützen.[6] Auf der Grundlage dieses Vorschlags hat der Rat die SURE-Verordnung am 19. Mai 2020 angenommen. Die Kommission begann daraufhin unverzüglich mit der Vorbereitung der notwendigen Schritte, um sicherzustellen, dass das SURE-Instrument rechtzeitig verfügbar wird und in enger Zusammenarbeit mit allen 27 Mitgliedstaaten rasch umgesetzt werden kann.

Damit SURE verfügbar wird, haben die Mitgliedstaaten zugestimmt, freiwillig zu dem Instrument beitragen, indem sie das von der EU eingegangene Risiko durch eine Rückgarantie absichern. Die Union hat als Maßnahme nach Artikel 122 Absatz 1 AEUV ein System von Garantien eingeführt, das von den Mitgliedstaaten freiwillig unterzeichnet wurde. Zu diesem Zweck vereinbarten alle 27 Mitgliedstaaten, eine unwiderrufliche, bedingungslose und abrufbare Garantie für 25 % der Gesamtmittelausstattung von SURE in Höhe von 100 Mrd. EUR, d. h. 25 Mrd. EUR, bereitzustellen.[7] Daher konnte SURE erst dann verfügbar werden, als alle 27 Mitgliedstaaten Garantievereinbarungen mit der Kommission auf bilateraler Basis geschlossen und unterzeichnet hatten. Der Anteil jedes Mitgliedstaats am Gesamtbetrag der Garantien entspricht dem Anteil jedes Mitgliedstaats am Bruttonationaleinkommen der EU im Einklang mit dem Einnahmenteil des EU-Haushalts für 2020. Durch die Verwendung von Garantien war es möglich, SURE ohne vorherige Bareinzahlungen oder eingezahltes Kapital durch die Mitgliedstaaten zu schaffen.

Die Einrichtung eines Systems von Garantien, die von allen EU-Mitgliedstaaten freiwillig bereitgestellt werden, ist ein starker Ausdruck der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten durch die EU. Dieses System hat es der EU ermöglicht, den Mitgliedstaaten finanziellen Beistand in ausreichendem Maße zu gewähren, um Arbeitsplätze und Einkommen während der COVID-19-Krise zu schützen. Die nationalen Genehmigungsverfahren der 27 Mitgliedstaaten wurden im Sommer 2020 abgeschlossen. Somit wurde SURE am 22. September 2020 verfügbar.

In der SURE-Verordnung sind die Bedingungen und das Verfahren festgelegt, unter denen die Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung im Rahmen des Instruments beantragen können. Die Mitgliedstaaten können finanziellen Beistand beantragen, wenn ihre tatsächlichen oder geplanten öffentlichen Ausgaben ab dem 1. Februar 2020 aufgrund der Einführung von Kurzarbeitsregelungen und ähnlichen Maßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie plötzlich und erheblich gestiegen sind.[8] Auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission kann der Rat im Wege eines Durchführungsbeschlusses finanziellen Beistand im Rahmen von SURE gewähren.[9] Der Zeitraum der Verfügbarkeit, in dem finanzieller

[6] Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in der durch den COVID-19-Ausbruch verursachten Krise (SURE), COM/2020/139 final. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0139%3AFIN)
[7] Siehe Artikel 11 und 12 der SURE-Verordnung.
[8] Siehe Artikel 3 Absatz 1 der SURE-Verordnung.
[9] Siehe Artikel 6 der SURE-Verordnung.

Beistand im Rahmen des SURE-Instruments gewährt werden kann, endet am 31. Dezember 2022.[10]

Die Kommission nahm die Umsetzung von SURE unmittelbar nach der Annahme der Verordnung durch den Rat in Angriff. Unmittelbar nach der Annahme der SURE-Verordnung im Mai 2020 begann sie mit der Einbindung aller 27 Mitgliedstaaten. Sie fragte an, ob die Mitgliedstaaten um finanziellen Beistand im Rahmen von SURE ersuchen würden, um die Umsetzung des Instruments so rasch wie möglich zu planen und vorzubereiten, sobald es nach Unterzeichnung der bilateralen Garantien verfügbar sein würde. Nachdem die Kommission förmliche Ersuchen um Beistand erhalten hatte, legte sie am 24. August 2020 Vorschläge für die Gewährung von finanziellem Beistand gegenüber 15 Mitgliedstaaten vor; ein weiterer Vorschlag folgte am 25. August. Nachdem SURE am 22. September 2020 verfügbar wurde, nahm der Rat die Durchführungsbeschlüsse an, um allen 16 Mitgliedstaaten finanziellen Beistand zu gewähren (siehe Tabelle 1). Im letzten Quartal 2020 hat der Rat zwei weitere Durchführungsbeschlüsse angenommen, womit sich die Gesamtzahl der begünstigten Mitgliedstaaten im Rahmen des SURE-Instruments auf insgesamt 18 beläuft. Anfang Februar 2021 ersuchte ein weiterer Mitgliedstaat offiziell um finanziellen Beistand im Rahmen von SURE, und am 26. Februar schlug die Kommission vor, finanziellen Beistand gegenüber diesem Mitgliedstaat zu leisten. Diese Chronologie der Ereignisse ist in Tabelle 1 ausführlich dargelegt.

Tabelle 1: Chronologie der SURE-Umsetzung

- **2. April 2020**
  Die Kommission schlug die Schaffung von SURE vor
- **19. Mai 2020**
  Der Rat billigte den Vorschlag und nahm die SURE-Verordnung an
- **24. August 2020**
  Die Kommission schlug finanziellen Beistand in Höhe von 81,4 Mrd. EUR für 15 Mitgliedstaaten vor: Belgien, Bulgarien, Zypern, Tschechien, Griechenland, Spanien, Kroatien, Italien, Litauen, Lettland, Malta, Polen, Rumänien, Slowenien und die Slowakei
- **25. August 2020**
  Die Kommission schlug vor, finanziellen Beistand in Höhe von 5,9 Mrd. EUR gegenüber Portugal zu leisten
- **22. September 2020**
  Sure wurde verfügbar
- **25. September 2020**
  Der Rat beschloss, 16 Mitgliedstaaten finanziellen Beistand zu gewähren
- **7. Oktober 2020**
  Die Kommission schlug vor, finanziellen Beistand in Höhe von 504 Mio. EUR gegenüber Ungarn zu leisten
- **23. Oktober 2020**
  Der Rat beschloss, Ungarn finanziellen Beistand in Höhe von 504 Mio. EUR zu gewähren
- **16. November 2020**

[10] Siehe Artikel 12 Absatz 3 der SURE-Verordnung.

Die Kommission schlug vor, finanziellen Beistand in Höhe von 2,5 Mrd. EUR gegenüber Irland zu leisten

- **4. Dezember 2020**
  Der Rat beschloss, Irland finanziellen Beistand in Höhe von 2,5 Mrd. EUR zu gewähren.
- **26. Februar 2021**
  Die Kommission schlug vor, finanziellen Beistand in Höhe von 230 Mio. EUR gegenüber Estland zu leisten

Jeder Mitgliedstaat, der finanziellen Beistand im Rahmen von SURE erhält, musste einen Darlehensvertrag mit der Kommission unterzeichnen, in dem die Merkmale des Darlehens festgelegt sind.[11] Die Kommission wird durch die SURE-Verordnung ermächtigt, im Namen der Union Geld auf den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstituten aufzunehmen. Sie kann den begünstigten Mitgliedstaaten ferner vom Rat im Rahmen von SURE gewährten finanziellen Beistand auszahlen. Die meisten Darlehensverträge (einschließlich Ersuchen um finanziellen Beistand und Rechtsgutachten) wurden im letzten Quartal 2020 unterzeichnet. Dadurch war es der Kommission möglich, erstmals am 20. Oktober 2020 SURE-Anleihen auszugeben. Angesichts des Umfangs der Geldaufnahme am Kapitalmarkt wurden diese Anleihen bis Ende Januar 2021 viermal in Tranchen begeben. Die eingesammelten Mittel wurden innerhalb einer Woche nach der Anleiheemission in Tranchen an die Mitgliedstaaten ausgezahlt.[12] SURE-Anleihen wurden im Rahmen eines neuen EU-Rahmens für Sozialanleihen begeben, da mit der Unterstützung, die die EU den Mitgliedstaaten im Rahmen dieses Instruments gewährt, das soziale Ziel verfolgt wird, die Beschäftigung zu erhalten, die Einkommen der Familien zu sichern und die Wirtschaft insgesamt zu stützen. Die günstigen Konditionen, die die Kommission mit ihren SURE-Anleihen erzielt hat, wurden über Back-to-back-Darlehen direkt an die Mitgliedstaaten weitergegeben[13] (siehe Abschnitt II).

II. DIE VERWENDUNG DES FINANZIELLEN BEISTANDS IM RAHMEN VON SURE: BEWILLIGTE UND AUSGEZAHLTE BETRÄGE UND SONSTIGE FINANZIELLE ASPEKTE

In diesem Abschnitt wird ein Überblick über die begünstigten Mitgliedstaaten und die vom Rat gewährten Beträge sowie über die Auszahlungen, die ausstehenden Beträge und den anwendbaren Rückzahlungsplan gegeben.

i) Überblick über die begünstigten Mitgliedstaaten und die vom Rat gewährten Beträge

Seit der Einführung des SURE-Programms besteht ein großer Bedarf an finanziellem Beistand seitens der Mitgliedstaaten und mehr als 90 % der Gesamtmittelausstattung von 100 Mrd. EUR wurde zugewiesen. Achtzehn Mitgliedstaaten haben den Rat um finanziellen

[11] Siehe Artikel 8 Absatz 2 der SURE-Verordnung.
[12] Siehe Artikel 7 der SURE-Verordnung.
[13] Bei Back-to-back-Darlehen nimmt die Kommission im Namen der Union Mittel auf und verleiht diese zu denselben Konditionen weiter an die Mitgliedstaaten.

Beistand in Höhe von insgesamt 90,3 Mrd. EUR ersucht und auch erhalten (siehe Tabelle 2). Ein 19. Mitgliedstaat beantragte im Februar 2021 finanziellen Beistand im Rahmen von SURE.[14]

Die drei größten Beträge des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE wurden Italien (27,4 Mrd. EUR), Spanien (21,3 Mrd. EUR) und Polen (11,2 Mrd. EUR) gewährt. Zusammen haben diese drei Mitgliedstaaten die Konzentrationsgrenze von SURE erreicht: Demnach sollten die Darlehen, die den drei Mitgliedstaaten gewährt werden, auf die der größte Teil der Darlehen entfällt, 60 % der Gesamtmittelausstattung von 100 Mrd. EUR, d. h. 60 Mrd. EUR, nicht überschreiten.[15]

[14] Am 26. Februar 2021 legte die Kommission einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates zur Gewährung einer vorübergehenden Unterstützung im Rahmen der SURE-Verordnung für Estland in Höhe von 230 Mio. EUR vor (COM/2021/104 final).

[15] Artikel 9 Absatz 1 der SURE-Verordnung. Die Konzentrationsgrenze bedeutet, dass diese drei Mitgliedstaaten weder um weiteren finanziellen Beistand ersuchen können, noch dass ein anderer Mitgliedstaat in der Lage wäre, Darlehen in Höhe von insgesamt mehr als 11,2 Mrd. EUR aufzunehmen (der bislang drittgrößte Anteil), da sie dann die Obergrenze von 60 % überschreiten würden.

Tabelle 2: Überblick über den im Rahmen von SURE gewährten Beistand

Mitgliedstaat	*Gewährter Betrag (EUR)*	*Datum der Bewilligung*	*Referenz des Durchführungsbeschlusses*
Belgien	7 803 380 000	September 2020	Durchführungsbeschluss
Bulgarien	511 000 000	September 2020	Durchführungsbeschluss
Zypern	479 070 000	September 2020	Durchführungsbeschluss
Tschechien	2 000 000 000	September 2020	Durchführungsbeschluss
Griechenland	2 728 000 000	September 2020	Durchführungsbeschluss
Spanien	21 324 820 449	September 2020	Durchführungsbeschluss
Kroatien	1 020 600 000	September 2020	Durchführungsbeschluss
Italien	27 438 486 464	September 2020	Durchführungsbeschluss
Litauen	602 310 000	September 2020	Durchführungsbeschluss
Lettland	192 700 000	September 2020	Durchführungsbeschluss
Malta	243 632 000	September 2020	Durchführungsbeschluss
Polen	11 236 693 087	September 2020	Durchführungsbeschluss
Portugal	5 934 462 488	September 2020	Durchführungsbeschluss
Rumänien	4 099 244 587	September 2020	Durchführungsbeschluss
Slowenien	1 113 670 000	September 2020	Durchführungsbeschluss
Slowakei	630 883 600	September 2020	Durchführungsbeschluss
Ungarn	504 330 000	Oktober 2020	Durchführungsbeschluss
Irland	2 473 887 900	Dezember 2020	Durchführungsbeschluss
Summe	**90 337 170 575**		

ii) Auszahlung, ausstehende Beträge und Tilgungsplan

Die Kommission ist für die Anleihetransaktionen zuständig. Gemäß der SURE-Verordnung ist die Kommission befugt, Mittel an den Kapitalmärkten oder bei Finanzinstituten im Namen der Union aufzunehmen, um die im Rahmen von SURE gewährten Darlehen zu finanzieren (Back-to-back-Darlehen).[16]

Kurz nach Unterzeichnung der Darlehensverträge im Oktober 2020 begann die Kommission mit der Begebung von Sozialanleihen im Namen der EU auf den Kapitalmärkten. Die Anleiheemission erfolgte auf der Grundlage mehrerer Finanztransaktionen. Bisher wurden, wie nachstehend erläutert, insgesamt vier Transaktionen durchgeführt. Die Emissionen waren sehr erfolgreich und ein hohes Anlegerinteresse führte zu günstigen Konditionen für alle Tranchen (siehe Tabelle 3). Ende Februar 2021 hatten insgesamt 15 Mitgliedstaaten im Rahmen von 4 Auszahlungen 53,5 Mrd. EUR erhalten; das entspricht 59 % der beantragten Mittel in Höhe von 90,3 Mrd. EUR. Die SURE-Sozialanleihen wurden mit Laufzeiten von 5 bis 30 Jahren begeben, was zu Auszahlungen an Mitgliedstaaten mit einer durchschnittlichen Laufzeit von 14,5 Jahren führte.[17] Tabelle 5 enthält einen Überblick über die bisher an die Mitgliedstaaten ausgezahlten Beträge, aufgeschlüsselt nach Anleihetransaktionen und Fälligkeit. Ferner wird hier dargelegt, welche ausstehenden Beträge noch an die einzelnen Mitgliedstaaten ausgezahlt werden müssen.

[16] Artikel 4 der SURE-Verordnung.

[17] In Artikel 2 Absatz 1 jedes Durchführungsbeschlusses des Rates ist festgelegt, dass das Darlehen der Union an den Mitgliedstaat eine durchschnittliche Laufzeit von höchstens 15 Jahren haben darf.

Tabelle 3: Schlüsselstatistiken der EU-SURE-Anleihetransaktionen (EUR)

Transaktion	SURE 1		SURE 2		SURE 3	SURE 4	
Datum	20. Oktober 2020		10. November 2020		24. November 2020	26. Januar 2021	
Tranche	10 Jahre	20 Jahre	5 Jahre	30 Jahre	15 Jahre	7 Jahre	30 Jahre (Daueremission)
Anleihevolumen	10 Mrd.	7 Mrd.	8 Mrd.	6 Mrd.	8,5 Mrd.	10 Mrd.	4 Mrd.
Rendite	-0,238 %	0,131 %	-0,509 %	0,317 %	-0,102 %	-0,497 %	0,134 %
Spread	MS + 3 bps	MS + 14 bps	MS - 9 bps	MS + 21 bps	MS - 5 bps	MS - 16 bps	MS + 5 bps
Neuemissionskonzession	+ 1 bps	+ 2 bps	+ 1,5 bps	+ 2,5 bps	+ 1 bps	+ 1 bps	+ 1 bps
Anlegernachfrage insgesamt	145 Mrd.	88 Mrd.	105 Mrd.	70 Mrd.	114 Mrd.	83 Mrd.	49 Mrd.
Verhältnis Bid-to-cover	15	13	13	12	13	8	12

Anmerkung: Diese Statistiken beziehen sich auf die Anleihen der Kommission im Namen der Union. MS bezieht sich auf die Mid-Swap-Sätze. 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.

Die erste SURE-Transaktion in Höhe von 17 Mrd. EUR wurde am 20. Oktober 2020 in zwei Tranchen erfolgreich durchgeführt. Die Emission bestand aus zwei Anleihen, von denen 10 Mrd. EUR im Oktober 2030 und 7 Mrd. EUR im Jahr 2040 zurückgezahlt werden sollten. Das Interesse der Anleger an diesem hochbewerteten Instrument war sehr groß und die Anleihen waren mehr als dreizehnfach überzeichnet. Am 27. Oktober 2020 wurden die Mittel an Italien, Polen und Spanien ausgezahlt.

Die zweite SURE-Transaktion wurde am 10. November 2020 in Höhe von insgesamt 14 Mrd. EUR durchgeführt. Auch diese Emission war auf zwei verschiedene Laufzeiten aufgeteilt: 8 Mrd. EUR, fällig im November 2025; und 6 Mrd. EUR, fällig im November 2050. Die Mittel wurden an Kroatien, Zypern, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Slowenien und Spanien ausgezahlt.

Die dritte Transaktion mit einer einzigen Tranche wurde am 24. November 2020 erfolgreich für eine im Juli 2035 fällige Anleihe in Höhe von 8,5 Mrd. EUR durchgeführt. Mit dieser 15-jährigen Sozialanleihe wurde das bisher größte Orderbuch für eine Benchmark-Emission in einer einzigen Tranche gebildet und diese wurde zum bislang größten 15-Jahre-Transaktionsvolumen im SSA (Sovereigns, Supranationals und Agencies – SSA)-Segment. Die Mittel wurden am 1. Dezember 2020 an Belgien, Ungarn, Portugal, Rumänien und die Slowakei ausgezahlt.

Die vierte Transaktion und die erste des Jahres 2021 wurde am 26. Januar 2021 mit einer doppelten Tranche durchgeführt. Die Sozialanleihen im Volumen von 14 Mrd. EUR wurden auf 10 Mrd. EUR, die im Juni 2028 fällig werden, und 4 Mrd. EUR als Folgeemission zu der bereits begebenen und im November 2050 fälligen Anleihe aufgeteilt Die Anleihen waren mehr als acht- bzw. zwölffach überzeichnet, wobei die 7-jährige Anleihe mit einer Minusrendite von -

0,497 % und die 30-jährige Anleihe mit 0,134 % ausgestattet wurde, was für diese Laufzeit ein positives Ergebnis darstellt. Am 2. Februar 2021 wurden die Mittel an Belgien, Zypern, Ungarn, Lettland, Polen, Slowenien, Spanien, Griechenland und Italien ausgezahlt.

Die Berichterstattung über den Tilgungsplan ist Tabelle 4 zu entnehmen. Der Darlehensbetrag ist zwischen 2025 und 2050 zurückzuzahlen. Die Zinszahlungen sind jährlich fällig.

Tabelle 4: Tilgungsplan der ausstehenden SURE-Darlehen der EU

Kalenderjahr	Tilgung	Zinsen	SURE insgesamt
2021		32 960 000	32 960 000
2022		37 000 000	37 000 000
2023		37 000 000	37 000 000
2024		37 000 000	37 000 000
2025	8 000 000 000	37 000 000	8 037 000 000
2026		37 000 000	37 000 000
2027		37 000 000	37 000 000
2028	10 000 000 000	37 000 000	10 037 000 000
2029		37 000 000	37 000 000
2030	10 000 000 000	37 000 000	10 037 000 000
2031		37 000 000	37 000 000
2032		37 000 000	37 000 000
2033		37 000 000	37 000 000
2034		37 000 000	37 000 000
2035	8 500 000 000	37 000 000	8 537 000 000
2036		37 000 000	37 000 000
2037		37 000 000	37 000 000
2038		37 000 000	37 000 000
2039		37 000 000	37 000 000
2040	7 000 000 000	37 000 000	7 037 000 000
2041		30 000 000	30 000 000
2042		30 000 000	30 000 000
2043		30 000 000	30 000 000
2044		30 000 000	30 000 000
2045		30 000 000	30 000 000
2046		30 000 000	30 000 000
2047		30 000 000	30 000 000
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
Summe	**53 500 000 000**	**1 035 960 000**	**54 535 960 000**

Tabelle 5: Auszahlungen an die Mitgliedstaaten im Rahmen von SURE (in Mrd. EUR)

Land	Ursprünglicher 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: 01.12.2020	4. EU-SURE-Emission Transaktion: 26.01.2021 Auszahlung: 02.02.2021			Summe SURE	% der insgesamt beantragten Mittel	Durchschnittliche Laufzeit (Jahre)	Noch auszustehender auszuzahlender Betrag
		10 Jahre	20 Jahre	Summe	5 Jahre	30 Jahre	Summe	15 Jahre	7 Jahre	30 Jahre	Summe				
Belgien	7,80							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**	**4,0**	**51 %**	**14,9**	3,8
Bulgarien	0,51														0,5
Zypern	0,48				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**	**0,5**	**100 %**	**14,7**	0,0
Tschechien	2,00														2,0
Griechenland	2,73				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**	**2,7**	**100 %**	**14,8**	0,0
Spanien	21,32	3,5	2,5	**6,0**	2,9	1,2	**4,0**			1,0	**1,0**	**11,0**	**52 %**	**14,9**	10,3
Kroatien	1,02				0,3	0,2	**0,5**				**0,0**	**0,5**	**50 %**	**13,3**	0,5
Ungarn	0,50							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**	**0,5**	**100 %**	**14,7**	0,0
Irland	2,47														2,5
Italien	27,44	5,5	4,5	**10,0**	3,1	3,4	**6,5**		4,5		**4,5**	**21,0**	**76 %**	**14,0**	6,5
Litauen	0,60				0,2	0,1	**0,3**				**0,0**	**0,3**	**50 %**	**13,3**	0,3
Lettland	0,19				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**	**0,2**	**100 %**	**14,8**	0,0
Malta	0,24				0,1	0,0	**0,1**				**0,0**	**0,1**	**49 %**	**13,3**	0,1
Polen	11,24	1,0		**1,0**					2,6	1,7	**4,3**	**5,3**	**47 %**	**14,9**	6,0
Portugal	5,93							**3,0**			**0,0**	**3,0**	**51 %**	**14,6**	2,9
Rumänien	4,10							**3,0**			**0,0**	**3,0**	**73 %**	**14,6**	1,1
Slowenien	1,11				0,2		**0,2**		0,5	0,4	**0,9**	**1,1**	**100 %**	**14,8**	0,0
Slowakei	0,63							**0,3**			**0,0**	**0,3**	**48 %**	**14,6**	0,3
Summe	**90,3**	**10,0**	**7,0**	**17,0**	**8,0**	**6,0**	**14,0**	**8,5**	**10,0**	**4,0**	**14,0**	**53,5**	**59 %**	**14,5**	**36,8**

III. DIE NUTZUNG DES SURE-INSTRUMENTS: ÖFFENTLICHE AUSGABEN UND NATIONALE MAßNAHMEN, DIE DURCH SURE GEDECKT SIND

In diesem Abschnitt werden die öffentlichen Ausgaben und die nationalen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die durch SURE gedeckt sind, zusammengefasst.

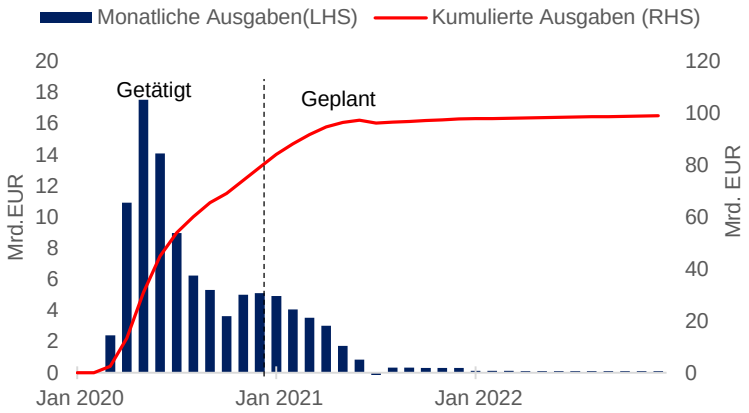
3.1 Von SURE unterstützte tatsächliche und geplante öffentliche Ausgaben

In diesem Abschnitt wird die geplante und tatsächliche Verwendung des im Rahmen von SURE gewährten finanziellen Beistands auf der Grundlage der Daten beschrieben, die der Kommission von 17 Mitgliedstaaten gemeldet wurden.[18] Die begünstigten Mitgliedstaaten sollten den finanziellen Beistand im Rahmen von SURE vorrangig zur Unterstützung ihrer Kurzarbeitsregelungen oder ähnlicher Maßnahmen, insbesondere für Selbstständige, und gegebenenfalls zur Unterstützung einschlägiger gesundheitsbezogener Maßnahmen, insbesondere am Arbeitsplatz, verwenden.[19] Zunächst wird die Verteilung der öffentlichen Ausgaben vorgestellt, gefolgt von dem geschätzten Erfassungsgrad der Arbeitnehmer und der Unternehmen von SURE. Die Präsentation stützt sich auf zwei Meldungen der Mitgliedstaaten: im August 2020 zum Zeitpunkt ihres Ersuchens um finanziellen Beistand im Rahmen von SURE („Erstberichterstattung“) und erneut Ende Januar und Anfang Februar 2021 („aktualisierte Berichterstattung“). Die Informationen werden wie von den Mitgliedstaaten gemeldet dargestellt.[20]

Zum einen waren Ende 2020 bereits 80 % der gesamten geplanten öffentlichen Ausgaben für förderfähige Maßnahmen getätigt worden.[21] Durch finanziellen Beistand im Rahmen von SURE sollten die Mitgliedstaaten dabei unterstützt werden, den unvermittelten und heftigen Anstieg ihrer tatsächlichen öffentlichen Ausgaben seit dem 1. Februar 2020 aufgrund von Kurzarbeitsregelungen und ähnlichen Maßnahmen zur Bewältigung der sozioökonomischen Auswirkungen der COVID- 19- Pandemie einzudämmen. Außerdem konnte der finanzielle Beistand für geplante Erhöhungen der öffentlichen Ausgaben für solche Maßnahmen verwendet werden. Im Juni 2020 machten die von SURE unterstützten öffentlichen Ausgaben 46 % der gesamten öffentlichen Ausgaben aus, wobei dieser Wert im Dezember 2020 auf 80 % stieg. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung dieser Quote seit Einführung von SURE.

[18] Tschechien legte bis zum Stichtag keine aktualisierten Berichte gemäß Artikel 11 der SURE-Verordnung vor und alle Daten, die sich auf Tschechien beziehen, stammen aus der ersten Berichterstattung des Landes im August 2020.
[19] Siehe Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 1 Absatz 2 der SURE-Verordnung.
[20] Neue Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der aktualisierten Berichterstattung vorgelegt wurden, sind noch nicht berücksichtigt, da ihre Förderfähigkeit noch nicht geprüft wurde.
[21] Förderfähig sind die in Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung beschriebenen Maßnahmen: nationale Kurzarbeitsregelungen oder ähnliche Maßnahmen und ergänzend gesundheitsbezogene Maßnahmen.

Abbildung 1: Monatliche Entwicklung der öffentlichen Ausgaben im Rahmen von SURE **(getätigte und geplante Ausgaben)**



Hinweis: Die leicht negativen Ausgaben im Juli 2021 sind auf die hohen erwarteten Zahlungen aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds zur Unterstützung von Kurzarbeitsregelungen in diesem Monat zurückzuführen.

Ein Vergleich der ursprünglichen und der aktualisierten Berichterstattung der Mitgliedstaaten zeigt, dass sie im Jahr 2020 weniger ausgegeben haben als ursprünglich erwartet. Die Schätzung der tatsächlichen öffentlichen Ausgaben zwischen Februar und Juni 2020 ging in den jüngsten Berichten um 1,3 Mrd. EUR zurück (siehe Abbildung 2). Als die Mitgliedstaaten Anträge im Rahmen von SURE stellten, gingen sie davon aus, dass sie im Laufe des Jahres 2020 90,0 Mrd. EUR für im Rahmen von SURE förderfähige Maßnahmen ausgeben werden. Letztendlich gaben sie 79,3 Mrd. EUR aus und damit 9,6 Mrd. EUR weniger als erwartet.

Die aktualisierten Berichte der Mitgliedstaaten haben gezeigt, dass die öffentlichen Ausgaben in gewissem Umfang verzögert wurden. Die Hälfte der Mitgliedstaaten tätigte im ersten Halbjahr 2020 höhere öffentliche Ausgaben als im August 2020 geschätzt worden war, während die Hälfte der Mitgliedstaaten niedrigere Ausgaben tätigte (siehe Abbildung 3). In den beiden Mitgliedstaaten mit dem höchsten Ausgabenanstieg im ersten Halbjahr 2020 gingen die Ausgaben dann in der zweiten Jahreshälfte zurück. Neun Mitgliedstaaten meldeten in der zweiten Jahreshälfte 2020 niedrigere öffentliche Ausgaben als ursprünglich erwartet. In den meisten Fällen geht dies mit höheren geplanten Ausgaben im Jahr 2021 einher. Zwei Mitgliedstaaten planen jedoch auch für das Jahr 2021 geringere Ausgaben.

In der aktualisierten Berichterstattung planten die Mitgliedstaaten in den Jahren 2021 und 2022 mehr Ausgaben als ursprünglich im August 2020 gemeldet. Die geplanten öffentlichen Ausgaben für förderfähige Maßnahmen im Jahr 2021 sind von 7,4 Mrd. EUR in der ersten Berichterstattung im August 2020 auf 19,8 Mrd. EUR in der Berichterstattung vom Januar 2020 gestiegen (siehe Abbildung 2). Nur zwei Mitgliedstaaten haben in der aktualisierten Berichterstattung die für 2022 geplanten öffentlichen Ausgaben (1,3 Mrd. EUR) vorgelegt. Aktuell werden in den begünstigten Mitgliedstaaten öffentliche Gesamtausgaben für förderfähige Maßnahmen in Höhe von 99,1 Mrd. EUR erwartet, was über dem bisher im Rahmen von SURE

gewährten Gesamtbetrag liegt. Dies steht insofern mit dem komplementären Charakter von SURE in Einklang, als dies die nationale Finanzierung der beschäftigungserhaltenden Maßnahmen ergänzt. Einige Mitgliedstaaten planen, mehr für diese Maßnahmen auszugeben als der von ihnen beantragte finanzielle Beistand im Rahmen von SURE. Dazu gehören auch diejenigen, die die Konzentrationsgrenze von SURE erreicht haben.

Abbildung 2: Aggregierte gemeldete öffentliche Ausgaben

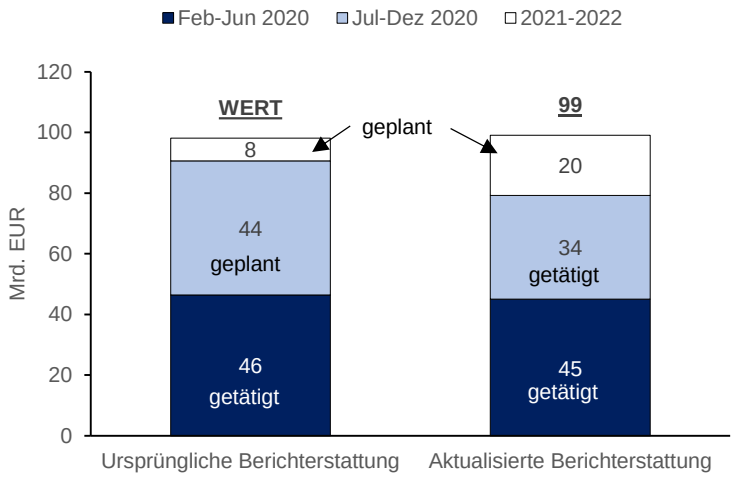
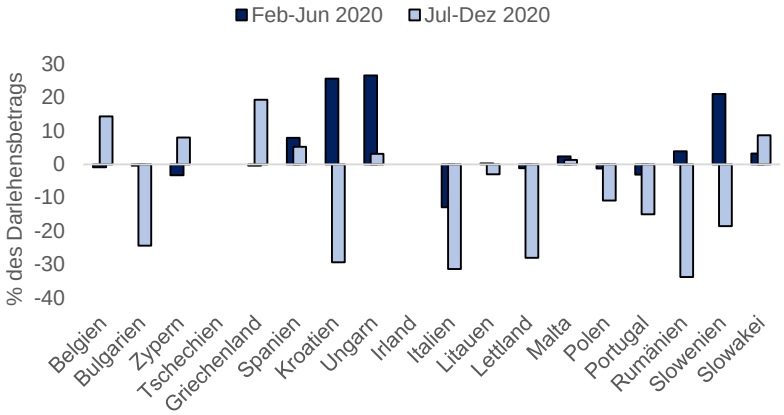


Abbildung 3: Unterschied in den getätigten öffentlichen Ausgaben zwischen der ursprünglichen und der aktualisierten Berichterstattung (in % des Darlehensbetrags)



Anmerkung: Irland beantragte am 27. Oktober 2020 finanziellen Beistand im Rahmen von SURE und die Berichterstattung änderte sich zwischen der ursprünglichen und der aktualisierten Tabelle nicht. Tschechien legte vor dem Stichtag keine aktualisierte Berichtstabelle vor.

Fast alle Mitgliedstaaten haben den im Rahmen von SURE gewährten Gesamtbetrag bereits ausgeschöpft oder planen dies. Tatsächlich haben 15 Mitgliedstaaten über den finanziellen Beistand für förderfähige SURE-Maßnahmen hinausgehende Ausgaben getätigt oder geplant (siehe Abbildung 4). Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten insgesamt mehr für Kurzarbeitsregelungen und ähnliche Maßnahmen ausgeben werden als den Betrag, den sie im Rahmen von SURE beantragt haben. Drei Mitgliedstaaten haben jedoch für die in den jeweiligen Durchführungsbeschlüssen des Rates vorgesehenen Maßnahmen geringere geplante Ausgaben gemeldet als den im Rahmen von SURE gewährten Betrag. Dies beruht auf der aktualisierten Berichterstattung der Mitgliedstaaten, die auch angaben, dass sie bereits Maßnahmen ergriffen

haben oder gegebenenfalls zu ergreifen beabsichtigen, um den gesamten im Rahmen von SURE gewährten finanziellen Beistand zu nutzen. In einigen Fällen gehört dazu auch die Verlängerung der in den jeweiligen Durchführungsbeschlüssen des Rates vorgesehenen Maßnahmen. Die Kommission wird alle von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Änderungen der geplanten Ausgaben bewerten, um sicherzustellen, dass sie weiterhin dem Zweck von SURE entsprechen, und gegebenenfalls Änderungen an den Durchführungsbeschlüssen des Rates vorschlagen.

Abbildung 4: Überschuss der geplanten und tatsächlichen öffentlichen Ausgaben über den Darlehensbetrag (in % des Darlehensbetrags)

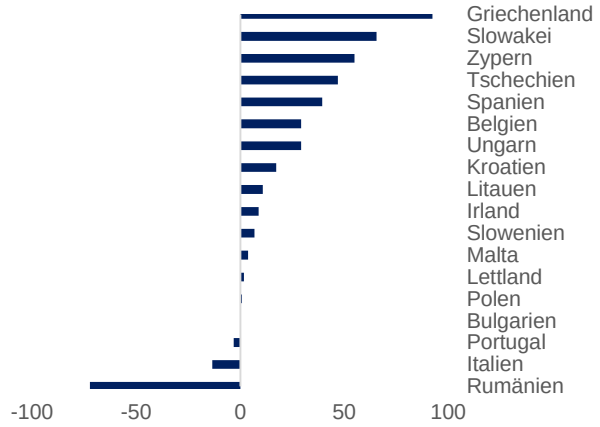
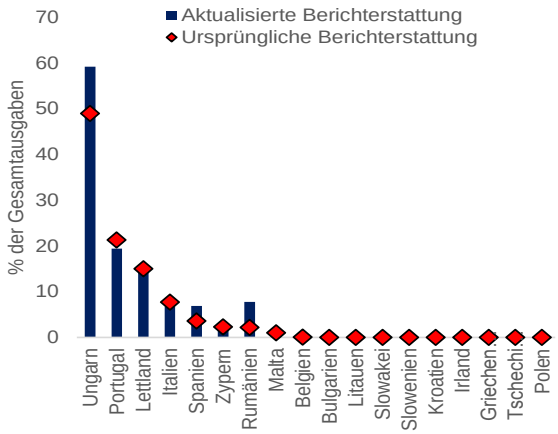


Abbildung 5: Anteil der gesundheitsbezogenen öffentlichen Ausgaben



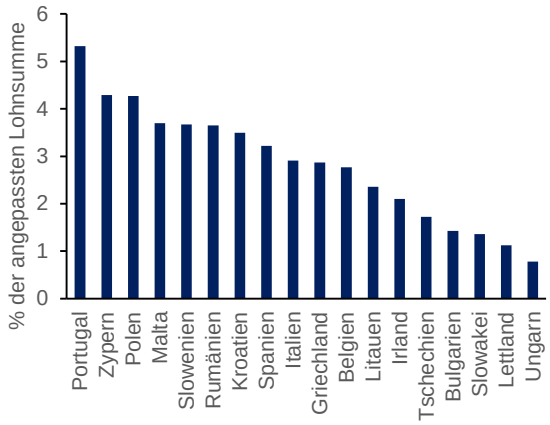
Anmerkung: Öffentliche Ausgaben beziehen sich auf diejenigen, die ohne Anpassung aufgrund der Konzentrationsgrenze für die in den Durchführungsbeschlüssen des Rates vorgesehenen Maßnahmen gemeldet wurden, d. h. alle von den Mitgliedstaaten gemeldeten neuen Maßnahmen, die nicht in den Durchführungsbeschlüssen des Rates aufgeführt sind, sind ausgeschlossen. Die Daten werden gemäß den von den Mitgliedstaaten übermittelten Berichtstabellen gemeldet. Mitgliedstaaten mit Finanzierungslücken (siehe Abbildung 4) beabsichtigen jedoch, den gesamten im Rahmen von SURE gewährten Betrag zu verwenden. Die italienischen Behörden wiesen insbesondere darauf hin, dass sie beabsichtigen, den gesamten gewährten Betrag auszugeben. Unter Hinweis auf Abbildung 5 wurde das ursprüngliche Ersuchen Ungarns um finanziellen Beistand auf 49 % der Ausgaben für gesundheitsbezogene Maßnahmen begrenzt, da dies ergänzende Maßnahmen sind, die daher nicht die Hälfte oder mehr als die Hälfte des im Rahmen von SURE gewährten Gesamtbetrags erreichen dürfen. In der aktualisierten Berichterstattung und bei der Mehrheit der begünstigten Mitgliedstaaten werden die gesamten öffentlichen Ausgaben für Maßnahmen, die im Rahmen von SURE gefördert werden können, den im Rahmen von SURE gewährten Höchstbetrag übersteigen (und müssten auf nationaler Ebene oder mit anderen Instrumenten finanziert werden). Im besonderen Fall Ungarns ist diese Überschreitung mehr als proportional auf gesundheitsbezogene Maßnahmen zurückzuführen, was den Anstieg der gesundheitsbezogenen Quote auf über 50 % erklärt.

Der Großteil des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE wurde von den Mitgliedstaaten zur Unterstützung von Arbeitsmarktmaßnahmen genutzt, wobei eine begrenzte Anzahl von Mitgliedstaaten diesen auch für gesundheitsbezogene Maßnahmen verwendet. Insgesamt wurden 5 % des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE bislang für gesundheitsbezogene Maßnahmen bereitgestellt, wobei 10 Mitgliedstaaten den finanziellen Beistand für Kurzarbeitsregelungen und ähnliche Maßnahmen nutzen (siehe Abbildung 5). Die

SURE-Verordnung ermöglicht ergänzend die Finanzierung gesundheitsbezogener Maßnahmen. In den bisherigen Beschlüssen des Rates über den finanziellen Beistand wurde keinem Mitgliedstaat ein Anteil von mehr als 49 % an gesundheitsbezogenen Maßnahmen zugestanden.[22]

Der finanzielle Beistand im Rahmen von SURE entspricht im Jahr 2020 2,8 % der Löhne von Arbeitnehmern und Selbstständigen in den begünstigten Mitgliedstaaten.[23] Dieser Anteil reicht von 0,8 % bis 5,3 % in den einzelnen Mitgliedstaaten (siehe Abbildung 6). Der finanzielle Beistand entspricht ferner 1,5 % des BIP der begünstigten Mitgliedstaaten.

Abbildung 6: Darlehensbetrag in % der Lohnsumme von Arbeitnehmern und Selbständigen nach Mitgliedstaat



Anmerkung: Die Löhne werden hier als Arbeitnehmerentgelt und Bruttobetriebsüberschuss + Selbstständigeneinkommen privater Haushalte und privater Organisationen ohne Erwerbszweck (Löhne selbstständiger Erwerbstätiger) gemessen. Die Schätzungen für 2020 stammen aus der Herbstprognose 2020 der Europäischen Kommission.

3.2 Erfassungsgrad von SURE in Bezug auf Beschäftigte und Unternehmen

Im Jahr 2020 dürften im Rahmen von SURE schätzungsweise zwischen 25 und 30 Mio. Menschen unterstützt worden sein, was einem Viertel der Beschäftigten in den begünstigten Mitgliedstaaten entspricht.[24] Dies entspricht auch etwa zwei Dritteln der

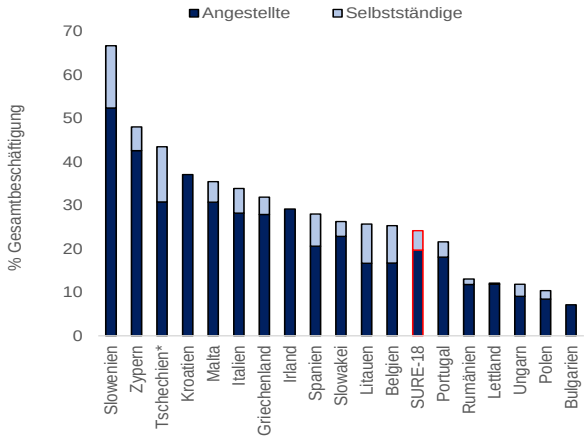
[22] Die Kommission hat die Mitgliedstaaten sowohl auf bilateraler Ebene als auch im Rat immer wieder darauf hingewiesen, dass diese Maßnahmen 15 % des gewährten Betrags nicht überschreiten sollten.

[23] Die Löhne werden hier als Arbeitnehmerentgelt und Bruttobetriebsüberschuss + Selbstständigeneinkommen privater Haushalte und privater Organisationen ohne Erwerbszweck (Löhne selbstständiger Erwerbstätiger) gemessen.

[24] Während die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die öffentlichen Ausgaben zufriedenstellend war, war die von der Kommission geforderte Berichterstattung über Unternehmen und Personen, die von SURE-geförderten Maßnahmen erfasst wurden, unvollständig und von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Dies erforderte die Zugrundelegung angemessener Annahmen und die Nutzung anderer verfügbarer Datenquellen (siehe Fußnoten 26 und 28). Daher werden in dem Bericht aufgrund der unvollständigen Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten Schätzungen zur Anzahl der erfassten Menschen und Unternehmen vorgelegt. Für die Meldung der Daten sind die Mitgliedstaaten zuständig. Es sei darauf hingewiesen, dass die Informationen über Unternehmen und Arbeitnehmer, die die Kommission von den Mitgliedstaaten anfordert, auf den Bemühungen der Kommission gemäß

Beschäftigten im Rahmen von Kurzarbeitsregelungen in der EU.[25] Die zentrale Schätzung von 26½ Millionen setzt sich aus ca. 21½ Mio. Arbeitnehmern und 5 Mio. Selbstständigen zusammen.[26] Abbildung 7 zeigt eine Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten, wobei der Erfassungsgrad zwischen 7 % und fast 70 % der Gesamtbeschäftigten liegt. Die Anzahl der von gesundheitsbezogenen Maßnahmen erfassten Personen lässt sich nur schwer mit hinreichender Genauigkeit abschätzen, da die Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich sind. Daher könnten diese Schätzungen auch als konservativ angesehen werden, da die SURE-Unterstützung über Arbeitsmarktmaßnahmen hinausgeht und daher einer breiteren Öffentlichkeit zugute kommt.

Abbildung 7: Anzahl der von SURE erfassten Arbeitnehmer (in % der Gesamtbeschäftigung 2020)



Anmerkung: Es handelt sich um die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Erfassungszahlen. Die Zahlen Tschechiens basieren auf der ersten Berichterstattung im August 2020, sodass bei der aggregierten Erfassungszahl eher von einem ähnlichen Erfassungsgrad der Beschäftigten ausgegangen wird wie in den anderen Mitgliedstaaten. Die Gesamtbeschäftigungszahlen stammen aus AMECO und basieren auf der Definition der Gesamtbeschäftigung in

---

Abschnitt 2.4 des EU-SURE-Rahmens für Sozialanleihen beruhen, relevante Daten und Indikatoren von den begünstigten Mitgliedstaaten zu erhalten, wie z. B. die Zahl der Arbeitsplätze und die Anzahl der erfassten/unterstützten Unternehmen. Die Berichterstattung über die Auswirkungen hängt von der Qualität und der Granularität der Informationen ab, die der Kommission zur Verfügung gestellt werden.

[25] Dieser Anteil ist eine grobe Schätzung, da sich die verfügbaren Daten über Arbeitnehmer in Kurzarbeitsregelungen nur auf die Anzahl der Personen beziehen, die Kurzarbeitsregelungen beantragt haben. Er beruht auf den Höchstzahlen vom April/Mai 2020, in denen Selbstständige nicht berücksichtigt sind. Um diese Daten besser mit den SURE-Erfassungsdaten in Einklang zu bringen, haben wir Selbstständige aus dem SURE-Erfassungsgrad ausgeschlossen und gehen davon aus, dass „ähnliche Maßnahmen“ Kurzarbeitsregelungen abdecken.

[26] Tschechien hat keine aktualisierten Informationen über den Erfassungsgrad übermittelt. Die aggregierte Zahl geht von einem ähnlichen Erfassunggrad der Beschäftigten wie in den anderen Mitgliedstaaten aus, d. h. von fast einem Viertel der Gesamtbeschäftigten. Sollte sich die Berichtstabelle Tschechiens vom August 2020 jedoch als korrekt erweisen, würde die aggregierte Schätzung der von SURE unterstützten Personen auf 27,5 Mio. steigen. In der Aufschlüsselung nach Mitgliedstaaten in Abbildung 7 sind die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Informationen wiedergegeben. Der Erfassungsgrad der Beschäftigung der SURE-Maßnahmen ist deutlich höher als der der Lohnsumme. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass einige Menschen nur einige Monate und nicht das volle Jahr, für das Lohn gezahlt wurde, Unterstützung erhalten haben.

den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die sowohl Lohn- und Gehaltsempfänger als auch Selbstständige umfasst.

Die Schätzungen der Kommission, die sich auf die Berichte der Mitgliedstaaten stützen, deuten darauf hin, dass 2020 in den Mitgliedstaaten 1½ bis 2½ Mio. Unternehmen durch SURE unterstützt wurden. Nur 14 Mitgliedstaaten meldeten aktualisierte Daten über den Erfassungsgrad von Unternehmen.[27] Nach Angaben der meldenden Mitgliedstaaten wurden fast 800 000 Unternehmen durch SURE unterstützt. Dies entspricht 12 % aller Unternehmen in diesen Mitgliedstaaten. Da einige größere begünstigte Mitgliedstaaten die geforderten Daten nicht übermitteln, ist diese Zahl unvollständig und die tatsächliche Gesamtzahl der erfassten Unternehmen signifikant unterrepräsentiert. Die Anzahl der erfassten Unternehmen wird auf der Grundlage vernünftiger Annahmen voraussichtlich erheblich auf 1½ Mio. bis 2½ Mio. Unternehmen steigen, wenn die übrigen vier Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.[28] Die Mitgliedstaaten, die der Kommission die angeforderten Daten nicht übermittelt haben, werden aufgefordert, dies für den zweiten SURE-Bericht zu tun.

3.3 Kurze Überprüfung der vom SURE unterstützten Kurzarbeitsregelungen oder ähnlichen Maßnahmen

Von den 18 Mitgliedstaaten, die finanziellen Beistand im Rahmen von SURE erhalten, haben 15 Mitgliedstaaten den Antrag gestellt, um Kurzarbeitsregelungen zu finanzieren. Dabei handelt sich um öffentliche Programme, die es Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten ermöglichen, die von ihren Beschäftigten geleisteten Arbeitsstunden vorübergehend zu reduzieren, da sie für die nicht geleisteten Arbeitsstunden eine staatliche Einkommensstützung erhalten. Von den drei Mitgliedstaaten, die keinen finanziellen Beistand im Rahmen von SURE zur Finanzierung von Kurzarbeitsregelungen in Anspruch genommen haben, verfügen Irland und Malta über ähnliche Regelungen, die Unternehmen, die von der COVID-19-Krise betroffen sind, in Form von Lohnkostenzuschüssen unterstützen (siehe weiter unten). Ungarn hat inzwischen eine Kurzarbeitsregelung eingeführt, seine öffentlichen Ausgaben wurden jedoch vollständig aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert (und waren daher nicht im Rahmen von SURE förderfähig).

[27] Bei den 14 Mitgliedstaaten, die einen belastbaren Erfassungsgrad meldeten, handelte es sich um Belgien, Bulgarien, Zypern, Kroatien, Ungarn, Irland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei und Slowenien. Tschechien legte nur Zahlen in der Erstberichterstattung vor.

[28] Bei der niedrig angesetzt Schätzung von 1½ Millionen wird von einem ähnlichen Erfassungsgrad der Unternehmen in diesen vier Mitgliedstaaten ausgegangen. Die hoch angesetzte Schätzung (2½ Millionen) trägt der Tatsache Rechnung, dass in diesen vier Mitgliedstaaten im Durchschnitt mehr Beschäftigte erfasst werden, was zu einem höheren Erfassungsgrad von Unternehmen führen könnte.

In den meisten Fällen handelt es sich bei den unterstützten Kurzarbeitsregelungen um neue Regelungen, die als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eingeführt wurden (siehe Tabelle 6). Alle diese neuen Regelungen wurden vorübergehend eingeführt und sind durch die wirtschaftliche Notlage bedingt. Die fünf von SURE unterstützten Mitgliedstaaten, die bereits vor dem Ausbruch von COVID-19 über Kurzarbeitsregelungen verfügten (Belgien, Spanien, Italien, Portugal und die Slowakei), haben diese als Reaktion auf die Pandemie angepasst. Die eingeführten Änderungen betrafen vor allem die vorübergehende Vereinfachung der Verwaltungsverfahren, eine Ausweitung des Geltungsbereichs, eine Lockerung der Fördervoraussetzungen, großzügigere Leistungen (für Arbeitnehmer und/oder Arbeitgeber) und eine längere Dauer der Unterstützung.

Alle nationalen Kurzarbeitsregelungen bieten Unterstützung für Arbeitnehmer, deren Vertrag nach vollständiger Unterbrechung der Geschäftstätigkeit vollständig ausgesetzt ist. Darüber hinaus bieten die meisten (aber nicht alle) Regelungen Unterstützung auch im Falle einer teilweisen Verringerung der Arbeitszeit, wenn die Geschäftstätigkeit reduziert wird. Während es den Unternehmen in den meisten Fällen freisteht, den Umfang der Arbeitszeitverkürzung zu wählen, gelten in einigen Ländern Beschränkungen. So ist in Griechenland und Slowenien neben der vollständigen Aussetzung der Erwerbstätigkeit (im Falle einer vollständigen Einstellung der Geschäftstätigkeit) lediglich eine Verringerung von Vollzeit- auf Teilzeitarbeit zulässig. Die Höhe der öffentlichen Unterstützung wird in der Regel als Prozentsatz des Gehalts des Arbeitnehmers berechnet und liegt zwischen 50 % und 100 %. Anhang 1 enthält weitere Einzelheiten zu den Kurzarbeitsregelungen.

Alle 18 Mitgliedstaaten außer Bulgarien und Kroatien haben finanziellen Beistand beantragt, um „ähnliche Maßnahmen wie Kurzarbeitsregelungen“ zu finanzieren. Diese kamen in den meisten Fällen zu Kurzarbeitsregelungen hinzu. Dabei handelt es sich um Maßnahmen zum Schutz von Arbeitnehmern und Selbstständigen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit und des Einkommensverlustes im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise, die jedoch nicht streng unter die oben genannte Definition der Kurzarbeitsregelung fallen. Anzahl und Art der Maßnahmen, die in diese Kategorie fallen, variieren erheblich. Sie lassen sich grob wie folgt zusammenfassen:

- *Lohnzuschussregelungen*, wie die oben genannten in Irland und Malta, mit denen die Arbeitskosten der von der COVID-19-Krise betroffenen Unternehmen subventioniert werden. Diese Regelungen verfolgen denselben Zweck wie Kurzarbeitsregelungen (d. h. Erhaltung von Arbeitsplätzen, Unterstützung von Unternehmen bei der Vermeidung von Entlassungen). Die gewährte Unterstützung steht jedoch nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der tatsächlichen Verringerung der Anzahl der von jedem Arbeitnehmer geleisteten Arbeitsstunden, sondern nur mit der Verringerung des Umsatzes.
- *Maßnahmen zur Unterstützung selbstständiger Erwerbstätiger*, die in fast allen Mitgliedstaaten, die SURE beantragt haben, zu finden sind. Dazu gehören einmalige Einkommensunterstützungsleistungen, die entweder pauschal oder in Abhängigkeit von früheren Erträgen/realisierten Verlusten gewährt werden; sowie weitere

Unterstützungsmaßnahmen zur Senkung der Betriebskosten von Unternehmen, soweit diese den Selbstständigen und Einpersonengesellschaften zugutekommen. Eine wesentliche Anforderung besteht darin, dass die Begünstigten der Förderung ihren selbstständigen Beruf oder ihre unternehmerische Tätigkeit fortführen (d. h. nicht aus dem Erwerbsleben ausscheiden).

- *Besondere Elternurlaubsleistungen* (Belgien, Tschechien, Italien, Portugal, Zypern und Malta) zur Einkommensunterstützung für Arbeitnehmer und/oder Selbstständige mit Kindern in Zeiten außerordentlicher Schulschließungen.
- *Unterstützung von Saisonarbeitskräften* (Zypern, Griechenland, Italien, Spanien), deren Arbeitsvertrag aufgrund der Pandemie ausgesetzt wurde, hauptsächlich im Tourismus und/oder in der Landwirtschaft. Dabei handelt es sich um „reguläre" Saisonarbeitnehmer, die die Arbeit für die Frühjahrs-/Sommersaison 2020 wieder aufnehmen sollten, dies aber aufgrund der COVID-19-Pandemie nicht tun konnten.
- *Unterstützung von Ausbildungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Unterstützung von Kurzarbeit* (Belgien, Portugal). Diese Art der Unterstützung fördert die berufliche Bildung von Kurzarbeitern.

Neun Mitgliedstaaten beantragten finanziellen Beistand im Rahmen von SURE zur Finanzierung von Gesundheitsausgaben, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der COVID-19-Krise stehen. Diese Kategorie umfasst:

- COVID-19-Sonderurlaub bei Krankheit und/oder Quarantäneurlaub (Zypern, Lettland, Malta, Portugal, Spanien).
- Kosten im Zusammenhang mit erhöhten Gesundheits- und Sicherheitsanforderungen für den öffentlichen Sektor (Lettland, Ungarn, Portugal).
- Maßnahmen zur Senkung der Kosten für höhere Gesundheits- und Sicherheitsanforderungen am Arbeitsplatz für den Privatsektor (Italien).
- Höhere Ausgaben für das öffentliche Gesundheitswesen, einschließlich Personalkosten (z. B. Überstunden und zusätzliche Vergütungen für medizinisches Personal, Einstellung von zusätzlichem Zeitpersonal (Ungarn, Rumänien, Portugal), Renovierungsarbeiten für Krankenhäuser (Ungarn) und/oder Erwerb von Zusatzausrüstung, Schutzmaterial, Hilfs- und Verbrauchsmaterial (Belgien, Ungarn, Lettland, Portugal).

Tabelle 6 – Merkmale der von SURE unterstützten nationalen Kurzarbeitsregelungen

Mitgliedstaat	Neu Regelung	Unbefristete/befristete Regelung	Höhe der Unterstützung (in % des Gehalts)	Kosten für den Arbeitgeber	Arbeitszeitverkürzung
BE	Nein	Unbefristet (mit vorübergehenden	70 %	-	0-100 %
BG	Ja	Vorübergehend	60 %	40 % der Arbeitskosten	50 % oder 100 %
CZ	Ja	Vorübergehend	60-80 %	20-40 % der Entschädigung	0-100 %
IE	-	-	-	-	-
EL	Ja	Vorübergehend	60 %	-	50 % oder
ES	Nein	Unbefristet (mit vorübergehenden	70 %	0-30 % der Sozialbeiträge	0-100 %
HR	Ja	Vorübergehend	50 %	-	0-100 %
IT	Nein	Unbefristet (mit vorübergehenden	80 %	-	0-100 %
CY	Ja	Vorübergehend	60 %	-	0-100 %
LV	Ja	Vorübergehend	50-75 %	-	0-100 %
LT	Ja	Vorübergehend	30-100 %		0-100 %
HU	-	-	-	-	-
MT	-	-	-	-	-
PL	Ja	Vorübergehend	50 %	-	20-100 %
PT	Nein	Unbefristet (mit vorübergehenden	66-100 %	0-30 % der Entschädigung	0-100 %
RO	Ja	Vorübergehend	75 %	-	0-100 %
SI	Ja	Vorübergehend	80 %	0-20 % der Entschädigung	50-100 %
SK	Nein	Befristet (aber regelmäßig verlängert)	80 %	-	0-100 %

IV. VORLÄUFIGE ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN VON SURE

Dieser Abschnitt enthält eine vorläufige Analyse der Auswirkungen von SURE auf die Beschäftigung, die öffentlichen Finanzen und andere Bereiche.

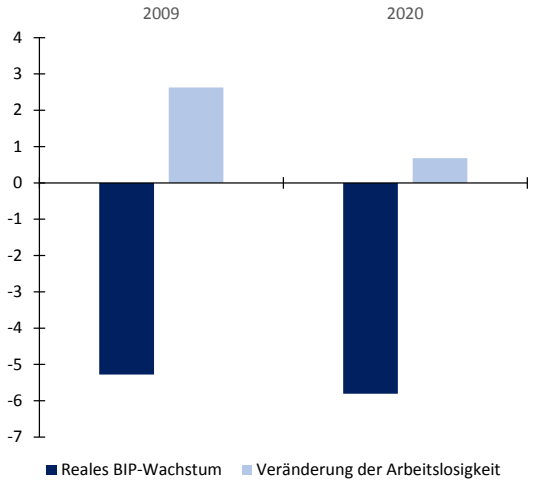
4.1 Abschätzung der Auswirkungen von SURE auf die Beschäftigung

Um eine erste vorläufige Beurteilung im Hinblick darauf abgeben zu können, wie sich die pandemiebedingten politischen Unterstützungsmaßnahmen, einschließlich SURE, ausgewirkt haben, wird untersucht, wie sich die Arbeitslosenquoten in den begünstigten Mitgliedstaaten verändert haben. SURE soll den Mitgliedstaaten helfen, die Beschäftigung von Arbeitnehmern und Selbstständigen in der gesamten EU während der COVID-19-Pandemie zu erhalten, um so die Bürgerinnen und Bürger zu schützen und eine rasche Erholung nach der

Pandemie zu erleichtern. Während es schwierig ist, ein kontrafaktisches Szenario der Arbeitsmarktleistung ohne SURE zu entwerfen, wird in der hier vorgestellten Analyse der Zusammenhang zwischen Produktion und Arbeitslosigkeit seit Ausbruch der Pandemie untersucht. Die Ergebnisse sind mit Vorsicht zu interpretieren, da das Verhältnis zwischen Output-Beschäftigung von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst wird, darunter SURE.

Trotz des stärkeren Rückgangs des BIP im Jahr 2020 war der Anstieg der Arbeitslosenquoten in den begünstigten Mitgliedstaaten im Jahr 2020 deutlich geringer als während der weltweiten Finanzkrise (siehe Abbildung 8). Der Winterprognose 2021 der Kommission zufolge wird das reale BIP-Wachstum in den Ländern, die im Jahr 2020 Mittel aus dem SURE-Programm erhalten haben, um 5,8 % zurückgehen. Dieser Rückgang ist größer als während des Höhepunkts der weltweiten Finanzkrise im Jahr 2009. Gleichzeitig wird die Arbeitslosenquote den Projektionen zufolge 2020 nur um 0,7 Prozentpunkte steigen, verglichen mit einem Anstieg um 2,6 Prozentpunkte im Jahr 2009.

Abbildung 8: Veränderungen des realen BIP und der Arbeitslosigkeit in den begünstigten Mitgliedstaaten im Jahr 2009 gegenüber 2020



Anmerkung: Die Abbildung zeigt einfache Durchschnittswerte der SURE-begünstigten Mitgliedstaaten. Die Arbeitslosenquote 2020 ist der Durchschnitt der monatlichen Arbeitslosenquoten für das Jahr 2020.
Quelle: *Eurostat; BIP 2020 aus der Winterprognose 2021 der Kommission*.

Die Reaktion der Arbeitslosigkeit auf die Veränderungen der Produktion im Jahr 2020 war in den begünstigten Mitgliedstaaten schwächer als erwartet (siehe Abbildungen 9 und 10).[29] Die raschen und umfangreichen politischen Maßnahmen, die 2020 zur Bewältigung der Krise ergriffen wurden, haben die Auswirkungen des Produktionsrückgangs auf die

[29] Die Korrelation zwischen Veränderungen beim Wirtschaftswachstum und der Arbeitslosigkeit wird in der Wirtschaftsliteratur häufig als „Okunsches Gesetz“ bezeichnet. Das Okunsche Gesetz, das mehr eine auf Erfahrung beruhende „Daumenregel“ als ein in der Theorie verankerter Zusammenhang ist, deutet darauf hin, dass ein Rückgang des Produktionswachstums zwischen 2 % und 3 % mit einem Anstieg der Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt einhergeht (siehe A. M. Okun, „Potential GDP: Its measurement and significance“, Proceedings of the Business and Economic Statistics Section, American Statistical Association, 1962).

Arbeitslosigkeit abgemildert. Daher war der Anstieg der Arbeitslosenquoten in den meisten Ländern geringer als erwartet.[30]

Abbildung 9: Tatsächliche gegenüber erwarteten Veränderungen der Arbeitslosenquoten in den begünstigten Mitgliedstaaten im Jahr 2019 gegenüber 2020

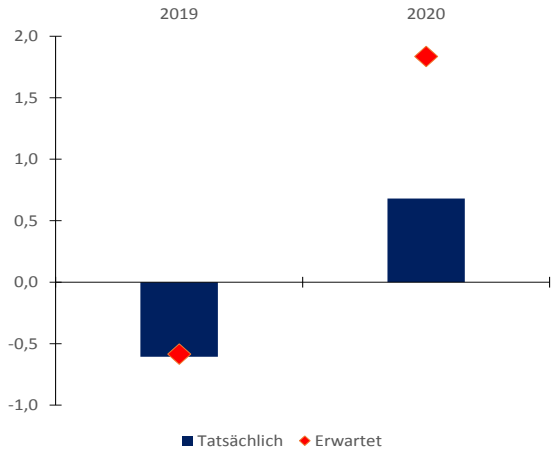
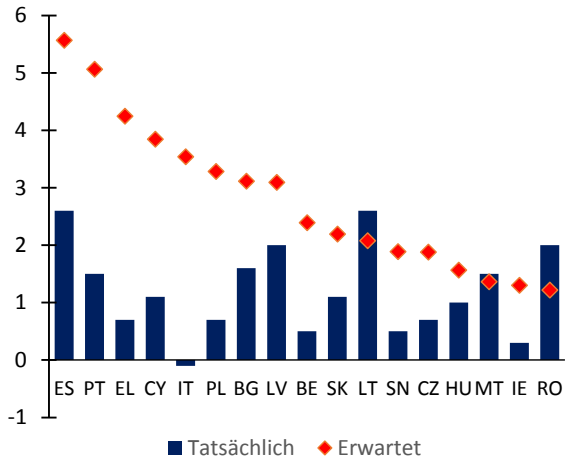


Abbildung 10: Tatsächliche gegenüber erwarteten Veränderungen der Arbeitslosenquoten nach begünstigten Mitgliedstaaten im Jahr 2020



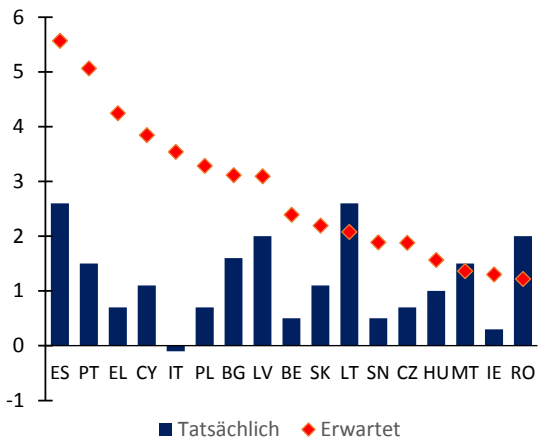
Anmerkung: y-Achse: Die erwartete Veränderung der Arbeitslosenquoten entspricht der Prognose, die sich aus einem Panelregressionsmodell für begünstigte Mitgliedstaaten (Abbildung 9) und einem länderspezifischen Regressionsmodell (Abbildung 10) für den Zeitraum 1999 bis 2019 ergibt. Die Analyse basiert auf einem Ansatz des Okunschen Gesetzes, bei dem die abhängige Variable für die Veränderung der Arbeitslosenquote steht und die unabhängige Variable auf die Wachstumsrate des realen BIP verweist. Die Spezifikationskontrollen für (nicht zeitlich variable) länderspezifische Merkmale des Arbeitsmarkts durch länderfeste Effekte und für stichprobenübliche Faktoren durch zeitlich fixe Effekte. Die Ergebnisse erscheinen robust für die Verwendung zusätzlicher unabhängiger Variablen wie Beschäftigungsschutzvorschriften und Veränderungen bei der Erwerbsbeteiligung. Die Spezifikation kontrolliert die Endogenität der Produktion durch Verwendung eines GMM-Erstunterschieds. Kroatien wird aus Gründen der Datenverfügbarkeit nicht berücksichtigt. Im Vergleich zu den jüngsten Studien[31] zum Okunschen Gesetzes besteht der Vorteil dieser Analyse darin, sich nur auf SURE-Begünstigte zu konzentrieren und zu versuchen, die Differenz zwischen tatsächlicher und erwarteter Arbeitslosigkeit mit der Höhe der SURE-Unterstützung zu verknüpfen.
Quelle: *Herbstprognose 2020 der Kommission, aggregierte Arbeitslosigkeit von Eurostat für das Jahr 2020 (siehe Anmerkung zu Abbildung 8).*

Ein Hauptgrund für den geringeren Anstieg der Arbeitslosenquoten im Jahr 2020 waren die Unterstützungsmaßnahmen einschließlich SURE (Abbildung 11). Vorläufigen Erkenntnissen zufolge lässt sich der unerwartet niedrige Anstieg der Arbeitslosigkeit teilweise auf den weitverbreiteten Einsatz von Kurzarbeitsregelungen zurückführen, auch in den Mitgliedstaaten, die vom SURE-Instrument profitieren. Dies trug dazu bei, die Beschäftigung zu erhalten und den Anstieg der Arbeitslosigkeit einzudämmen. Andere Faktoren hängen damit zusammen, dass Menschen aufgrund der Abschaltung großer Teile der Wirtschaft nicht in der Lage waren oder davon abgehalten wurden, aktiv Arbeit zu suchen.

[30] In Italien ist die Arbeitslosenquote 2020 sogar gesunken.

[31] Beispielsweise Kapitel 3 des Berichts der Europäischen Kommission (2020): Arbeitsmarkt- und Lohnentwicklungen im Jahr 2020.

Abbildung 11: Verhältnis zwischen der Veränderung der Arbeitslosenquote im Jahr 2020 und genehmigten SURE-Förderungen



Anmerkung: y-Achse: Die erwartete Veränderung der Arbeitslosenquoten ergibt sich aus dem länderspezifischen Regressionsmodell, das in Abbildung 10 dargestellt und in der Anmerkung zu den Abbildungen 9 und 10 erläutert wird.
Quelle: *Herbstprognose 2020 der Kommission.*

4.2 „Ursachen von SURE-Auswirkungen: eine Diskussion und umfragebasierte Ergebnisse“

Die Auswirkungen von SURE gehen über den Erhalt von Arbeitsplätzen hinaus. Es lassen sich drei weitere Effekte feststellen: Stärkung des Vertrauens in der gesamten EU, Unterstützung und Förderung von Kurzarbeitsregelungen durch die EU und Befähigung der Mitgliedstaaten, mehr als sonst für die Beschäftigungsförderung aufzuwenden. Diese Effekte lassen sich jedoch nur schwer empirisch abschätzen.

Erstens hat SURE das allgemeine Vertrauen in die Fähigkeit der EU gestärkt, wirksam auf eine beispiellose Krise zu reagieren. Die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, sich auf SURE zu einigen – eine neue, innovative Form des finanziellen Beistands nach Artikel 122 AEUV mit einer ausgeprägten sozialen Dimension und wirtschaftlichen Beweggründen – und die freiwillige Bereitstellung von Garantien für die EU, die zur Sicherung ihrer finanziellen Solidität beitragen soll, lieferten ein starkes Signal für die Fähigkeit der EU, wirksam und rasch auf eine neue Art von Krise zu reagieren. Sie trug auch zur positiven Dynamik bei der anschließenden Ankündigung des Instruments „Next Generation EU“ bei. Insbesondere legte die Kommission im Mai 2020 einen Vorschlag für eine Aufbau- und Resilienzfazilität vor, der schließlich Anfang Februar 2021 vom Rat und vom Europäischen Parlament angenommen wurde. Diese kollektive Fähigkeit, rasch auf die Krise infolge des COVID-19-Ausbruchs zu reagieren, und die Schaffung neuer Notfallinstrumente, einschließlich SURE, haben wahrscheinlich dazu beigetragen, das Vertrauen der Wirtschaftsakteure in die EU zu stärken, den Zinsspread für die staatliche Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten zu verringern und die Wachstumsaussichten der EU zu

verbessern.[32] In diesem Zusammenhang könnte SURE als Instrument angesehen werden, um finanzpolitische Unterstützung zu mobilisieren und auf diese Weise sicherzustellen, dass ein unterstützender finanzpolitischer Kurs und eine akkommodierende Geldpolitik bei der Bewältigung der Folgen der Krise zusammenarbeiten.

Zweitens hat die EU im Rahmen von SURE die Anwendung von Kurzarbeitsstrategien durch die Mitgliedstaaten unterstützt und gefördert. Durch die finanzielle Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Finanzierung von Kurzarbeitsregelungen für von der Pandemie betroffene Unternehmen sowie ähnlicher Maßnahmen, insbesondere für Selbstständige, forderte das SURE die Mitgliedstaaten auf, solche Strategien auch im Einklang mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien von 2020 zu verfolgen. Dieses Instrument und die Unterstützung durch die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, insbesondere den Europäischen Sozialfonds, und die Investitionsinitiativen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII und CRII+) ermöglichten es den Mitgliedstaaten, ehrgeizigere Maßnahmen zu ergreifen.

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.[33] Als Reaktion auf die COVID-19-Krise haben neun Mitgliedstaaten eine neue Kurzarbeitsregelung eingeführt[34] und vier Mitgliedstaaten haben eine bestehende Kurzarbeitsregelung geändert.[35] Die meisten dieser Regelungen waren im März 2020 eingeführt oder geändert worden, kurz bevor die Kommission das SURE-Instrument vorschlug. Seitdem wurden neue Regelungen in Ungarn, Griechenland, Rumänien und Slowenien eingeführt. bereits bestehende Regelungen wurden von Italien und Spanien weiter geändert (siehe Tabelle A.1 in Anhang 1).[36]

SURE ermöglichte es einigen Mitgliedstaaten auch, bei Maßnahmen, die mit Kurzarbeitsregelungen vergleichbar sind, ehrgeizigere Ziele zu verfolgen. Alle Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Bulgariens und Kroatiens) beantragten auch SURE finanzielle Unterstützung für Kurzarbeitsregelungen, die auch Unterstützung für Selbstständige sowie

[32] Die erweiterten Anleihekäufe durch die EZB im Rahmen des Pandemie-Notfallankaufprogramms spielten eindeutig auch eine Rolle bei der Verringerung der Unsicherheit an den Märkten. Darüber hinaus dürften dem Wirtschaftsbericht der EZB vom 7. Januar 2021 zufolge die Programme „Next Generation EU“ (NGEU) und SURE zu einer Verringerung der Spreads durch eine Verbesserung der Wachstums- und Haushaltsaussichten der Mitgliedstaaten sowie der Risikoeinschätzung beigetragen haben: (https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202008.en.html).

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

[34] Bulgarien, Zypern, Griechenland, Kroatien, Ungarn, Litauen, Lettland, Rumänien und Slowenien. Ungarn beschloss, seine neue Kurzarbeitsregelung, die als Reaktion auf die COVID-19-Krise eingeführt wurde, auf der Grundlage der europäischen Struktur- und Investitionsfonds im Rahmen der CRII und CRII+ zu finanzieren, und beantragte keine SURE-Finanzierung.

[35] Belgien, Spanien, Irland und Italien. Irland hat für die Finanzierung seiner bestehenden Kurzarbeitsregelung (die im Rahmen der „*jobseeker's benefit* “ eingeführt wurde) keine SURE-Unterstützung beantragt.

[36] Tabelle II.1 stützt sich auf die Informationen, die die Mitgliedstaaten in ihren Anträgen auf finanzielle Unterstützung im Rahmen von SURE vorgelegt haben. Sie bietet einen Überblick über die gesetzlichen Daten von Kurzarbeitsregelungen und ähnlichen Maßnahmen.

andere Maßnahmen zur Erhaltung des Arbeitsplatzes umfassen. Einige Mitgliedstaaten hatten diese Maßnahmen eingeführt, bevor SURE vorgeschlagen wurde, einige später.[37] Die Mehrheit der befragten Mitgliedstaaten führte als Reaktion auf die potenzielle Verfügbarkeit von SURE-Mitteln neue Regelungen ein, die mit Kurzarbeit vergleichbar sind.[38] Darüber hinaus trug in drei Mitgliedstaaten die Verfügbarkeit von SURE-Mitteln zu einer Aufstockung der Mittel für diese Programme bei.

Drittens hat SURE als frühzeitiges Element der politischen Reaktion der EU das Vertrauen der Mitgliedstaaten gestärkt, mehr Anleihen und Ausgaben zu tätigen, als dies sonst der Fall gewesen wäre. SURE ermöglichte es ihnen auch, ihre öffentlichen Ausgaben zur Beschäftigungsförderung beizubehalten oder zu erhöhen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn Finanzierungen zu sehr niedrigen Zinssätzen zur Verfügung stehen und mit ausreichend langer Laufzeit angeboten werden, wie SURE. Die zusätzliche Kreditaufnahme kann entweder im Rahmen von Kurzarbeitsregelungen oder anderen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Pandemie erfolgen, da der finanzielle Beistand im Rahmen von SURE sie auch in die Lage versetzen würde, die Mittel, die sie für Kurzarbeitsregelungen vorgesehen hatten, auf andere, breiter angelegte Politikbereiche umzuschichten, um die sozioökonomischen Auswirkungen der Pandemie zu bewältigen.

Die Mehrheit der begünstigten Mitgliedstaaten wies darauf hin, dass die Unterstützung im Rahmen von SURE dazu beigetragen habe, die Abdeckung und Großzügigkeit von Kurzarbeitsregelungen und ähnlichen Maßnahmen sowie die Gesamtfinanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung der COVID-19-Krise vorübergehend zu erhöhen.[39] Sechs Mitgliedstaaten gaben an, dass die Mittel für ihre jeweiligen Kurzarbeitsregelungen aufgestockt worden seien, 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.

4.3 Konzentration auf die direkten finanziellen Auswirkungen: geschätzte Zinseinsparungen

Eine Reihe von Mitgliedstaaten haben Einsparungen bei den Zinszahlungen erzielt, indem sie finanziellen Beistand über SURE erhalten haben. SURE-Darlehen boten den Mitgliedstaaten niedrigere Zinssätze als wenn sie selbst Staatsanleihen begeben, um Kurzarbeitsregelungen oder ähnliche Maßnahmen zu finanzieren. Die SURE-Sozialanleihen wurden aufgrund des AAA-Ratings der EU und der Liquidität der Anleihen zu sehr niedrigen Zinssätzen, auch bei langen Laufzeiten, begeben.

[37] Diese „ähnlichen“ Regelungen wurden vor dem 2. April (in Zypern, Griechenland, Irland, Polen und Slowenien), nach dem 2. April (Spanien, Ungarn und Tschechien) oder mit fortschreitender Krise zu verschiedenen Zeiten zwischen März und Juli 2020 erlassen (in Belgien, Italien, Litauen, Lettland, Malta und Rumänien, siehe Tabelle II.1).

[38] Siehe Fußnote 33.

[39] Siehe Fußnote 33.

Schätzungen zufolge haben die Mitgliedstaaten bei den ersten vier SURE-Emissionen, d. h. bis zur Auszahlung am 2. Februar 2021, insgesamt 5,8 Mrd. EUR eingespart. Dieser Betrag wird mit weiteren Auszahlungen steigen. Daher entsprechen die ausgewiesenen Schätzungen wahrscheinlich einer Untergrenze und werden mit den noch auszuzahlenden 36,8 Mrd. EUR steigen. Tabelle 7 enthält eine Aufschlüsselung der Zinseinsparungen nach Mitgliedstaaten, während die Methodik in Kasten 1 näher erläutert wird.[40]

Kasten 1: Berechnung der Zinseinsparungen

Von den 53,5 Mrd. EUR, die im Rahmen der ersten vier Transaktionen begeben wurden, konnte die Kommission günstige Konditionen erzielen, wobei die Renditen je nach Laufzeit und Ausgabedatum zwischen -0,51 % und +0,32 % lagen. Diese Bedingungen wurden über Back-to-back-Darlehen direkt an die Mitgliedstaaten weitergegeben. Die Eigenfinanzierungsbedingungen der Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt der Auszahlung waren im Allgemeinen ungünstiger als die der Kommission. Daher führten die im Rahmen von SURE ausgezahlten Darlehen zu Zinseinsparungen für die Mitgliedstaaten.

Zur Berechnung der Einsparungen wird davon ausgegangen, dass die Mitgliedstaaten ohne SURE-Darlehen Anleihen mit den gleichen Merkmalen (d. h. Fälligkeit und Kuponzahlungen) wie die EU-SURE-Anleihen am Tag der Auszahlung der Darlehen begeben hätten. Die Differenz zwischen dem Ausgabepreis jeder EU-SURE-Anleihe und dem Ausgabepreis dieser kontrafaktischen Anleihe, multipliziert mit dem Darlehensbetrag, ergibt eine Schätzung der Zinseinsparungen. Diese Differenz hängt von den Spreads zwischen nationalen und EU-SURE-Renditen zum Zeitpunkt der Auszahlung und der Fälligkeitsstruktur der einzelnen Darlehen ab.

Die durchschnittliche Laufzeit der SURE-Darlehen liegt in allen Mitgliedstaaten unter, aber nahe bei 15 Jahren, und der durchschnittliche Abstand zwischen den nationalen Renditen und den SURE-Renditen in der EU beträgt etwa 0,8 Prozentpunkte. Folglich werden die Zinseinsparungen während der gesamten Laufzeit der Darlehen auf insgesamt 5,8 Mrd. EUR bzw. rund 11 % des ausgezahlten Betrags in den 15 Mitgliedstaaten geschätzt, die bis zum 2. Februar 2021 eine Auszahlung erhalten haben (siehe Tabelle 6). Mitgliedstaaten mit höheren Spreads oder größeren Auszahlungen profitierten am meisten von den von der Kommission erzielten günstigen Konditionen.

[40] SURE war eines der ersten Elemente der beispiellosen Reaktion der EU auf eine beispiellose Krise. Diese Gesamtstrategie hat entscheidend dazu beigetragen, die Rendite der öffentlichen Verschuldung in den Mitgliedstaaten, die am stärksten vom SURE-Programm profitieren, außergewöhnlich niedrig zu halten. 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 (siehe Fußnote 32).

Tabelle 7: Zinseinsparungen nach Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	Ausgezahlter Betrag (Mrd. EUR)	Durchschnittlicher Spread	Durchschnittliche Laufzeit	Zinseinsparungen (Mrd. EUR)	Zinseinsparungen (in % des ausgezahlten Betrags)
Belgien	4,0	0,11	14,9	0,098	2,4
Zypern	0,5	0,64	14,7	0,048	10,1
Griechenland	2,7	0,74	14,8	0,264	9,7
Spanien	11,0	0,44	14,9	0,850	7,7
Kroatien	0,5	1,16	13,3	0,082	16,1
Ungarn *	0,5	2,53	14,7	0,154	30,5
Italien	21,0	0,98	14,0	2,835	13,5
Litauen	0,3	0,10	13,3	0,005	1,8
Lettland	0,2	0,19	14,8	0,006	3,2
Malta	0,1	0,63	13,3	0,012	9,7
Polen	5,3	0,41	14,9	0,355	6,7
Portugal	3,0	0,57	14,6	0,242	8,1
Rumänien	3,0	2,19	14,6	0,824	27,5
Slowenien	1,1	0,23	14,8	0,047	4,3
Slowakei	0,3	0,09	14,6	0,004	1,3
Summe	**53,5**	**0,76**	**14,5**	**5,826**	**10,9**

Anmerkung: Zinseinsparungen werden pro Anleihe berechnet und über Emissionstermine und Laufzeiten hinweg addiert. Die Mitgliedstaaten haben bei der EU Darlehen mit unterschiedlichen durchschnittlichen Laufzeiten aufgenommen. Bei den Mitgliedstaaten, für die ein Großteil der Darlehen mit sehr langen oder langen Laufzeiten aufgenommen wurde, sind die Zinseinsparungen insgesamt tendenziell höher als das Produkt aus dem durchschnittlichen Spread und der durchschnittlichen Laufzeit. Dies liegt daran, dass der Spread und die Laufzeit im Allgemeinen positiv korrelieren, d. h. die SURE-Zinsstrukturkurven der EU sind tendenziell flacher als die nationalen Zinsstrukturkurven.

** Für Ungarn liegt keine Zinsstrukturkurve für auf Euro lautende Anleihen vor. Stattdessen wurde die Zinsstrukturkurve in Landeswährung verwendet.*

5 DIE FORTFÜHRUNG DER AUßERGEWÖHNLICHEN EREIGNISSE, DIE DIE ANWENDUNG DER SURE-VERORDNUNG RECHTFERTIGEN

Die SURE-Verordnung sieht ferner vor, dass die Kommission über den Fortbestand der außergewöhnlichen Ereignisse Bericht erstattet, die die Anwendung des SURE-Instruments rechtfertigen.[41] Mit dem erneuten Anstieg der Infektionen seit Herbst bleiben die außergewöhnlichen Umstände, die die Einführung von SURE und dringende Beschäftigungsmaßnahmen zur Unterstützung der Bürger erforderlich gemacht haben, bestehen. Seit Herbst 2020 ist in Europa ein erneuter Anstieg der COVID-19-Fälle zu beklagen, einschließlich des Auftretens neuer, virulenterer Stämme, die zu einer erheblichen Verschärfung der Beschränkungen geführt haben. Am 25. Februar 2021 lag die 14-Tage-Inzidenz des Virus in der EU/im EWR bei 283 je 100 000 Einwohner und damit weniger als halb so hoch wie im November 2020, aber immer noch deutlich über der Inzidenz des letzten Sommers, als die Beschränkungen erstmals gelockert wurden.[42] Krankenhäuser und Intensivstationen haben Anfang 2021 in vielen Mitgliedstaaten die Höchstkapazität erreicht oder nahezu erreicht.

Die erneute Verschärfung der Beschränkungen hat die Erholung nach der im dritten Quartal 2020 verzeichneten Belebung der Wirtschaftstätigkeit auf Eis gelegt. Die wirtschaftlichen Auswirkungen waren zwar nicht so gravierend wie in der ersten Welle der Pandemie, was auf den Einsatz gezielterer Beschränkungen und die Anpassung von Unternehmen und Einzelpersonen an die Beschränkungen zurückzuführen ist, doch kam es zu einem Stillstand bei der Erholung. Im vierten Quartal 2020 schrumpfte das reale BIP in der EU um 0,4 % gegenüber dem Vorquartal, nachdem es im dritten Quartal um 11,5 % gestiegen war. Da in ganz Europa noch Eindämmungsmaßnahmen bestehen, wird für das erste Quartal 2021 ein weiterer Rückgang prognostiziert. In der Winterprognose der Kommission, die am 11. Februar 2021 veröffentlicht wurde, wird von einem realen BIP-Wachstum von 3,7 % für die EU im Jahr 2021 nach einem beispiellosen Rückgang um 6,3 % im Jahr 2020 ausgegangen. [43] Daher würde das BIP-Niveau Ende 2021 2,8 Prozentpunkte unter seinem Vorkrisenniveau von 2019 liegen.

Die robuste Erholung in der Industrie steht im Gegensatz zu einer schwachen Dienstleistungsaktivität. Die Industrieproduktion erholte sich im vierten Quartal 2020 in der EU weiter und erreichte fast wieder ihren Vorkrisenstand. Im Gegensatz dazu schwächten sich die Einzelhandelsumsätze nach der vollständigen Erholung im Sommer im Herbst erneut ab, da die Beschränkungen in der gesamten EU verschärft wurden, während sich einige Dienstleistungen, z. B. der Tourismus, nie von dem anfänglichen Schock im März 2020 erholten.

Die jüngsten Beschränkungen haben sich erneut stark auf arbeitsintensive Branchen wie Gastgewerbe, Unterhaltung und Tourismus ausgewirkt. Die Beschränkungen aus Gründen der Gesundheit wirken sich nach wie vor stark auf diese arbeitsintensiven Sektoren aus. Der ungedeckte Beschäftigungsbedarf, d. h. die Unterauslastung des Arbeitsmarktes, deutet auf

[41] Artikel 14 Absatz 1 der SURE-Verordnung.
[42] Daten des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten: https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/data-national-14-day-notification-rate-covid-19
[43] European Economic Forecast, Winter 2021 (Interim), European Economy Institutional Papers N°144 - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip144_en_1.pdf

schwerwiegende Auswirkungen hin.[44] Darüber hinaus wird die Arbeitslosenquote den Projektionen zufolge im Jahr 2021 steigen, da die Beschäftigungsförderung zurückgefahren wird und die Menschen aktiv nach Arbeit suchen können, da die Volkswirtschaften wieder öffnen werden.[45]

Während die Konjunktur im zweiten Quartal moderat und im dritten Quartal kräftiger anziehen dürfte, bestehen nach wie vor erhebliche Unsicherheit und erhöhte Risiken im Zusammenhang mit den Konjunkturaussichten. Positive Risiken ergeben sich hauptsächlich daraus, dass der Impfprozess zu einer schnelleren als derzeit prognostizierten Lockerung der Eindämmungsmaßnahmen und somit zu einer frühzeitigeren und stärkeren Erholung führt. Das Wirtschaftswachstum könnte dank historisch hoher Ersparnisse der privaten Haushalte, niedrigen Finanzierungskosten und unterstützender Maßnahmen auch von einem starken Nachholbedarf profitieren. Andererseits könnten die neuen Stämme oder ein langsamer Rollout von Impfstoffen die Aufhebung der Eindämmungsmaßnahmen verzögern, was negative Auswirkungen auf das Vertrauen hätte und zu weiteren vorsorglichen Einsparungen und zur Verzögerung von Investitionsentscheidungen führen würde. Dies unterstreicht, dass die politische Unterstützung für Wirtschaft und Beschäftigung nicht eingestellt werden darf, um tiefere Narben im europäischen Wirtschafts- und Sozialgefüge zu vermeiden.[46] Zu den einschlägigen politischen Maßnahmen gehören die Kurzarbeitsregelungen, die für eine Unterstützung im Rahmen von SURE infrage kommen, sowie Regelungen zur Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen und des Arbeitsplatzwechsels im Einklang mit der Empfehlung der Kommission für eine wirksame aktive Unterstützung der Beschäftigung.[47]

Bei SURE handelt es sich um ein *befristetes* Instrument, und mehr als 90 % seiner Mittel wurden bereits gebunden. Die Beibehaltung von Maßnahmen, die darauf abzielen, die Menschen in ihren derzeitigen Beschäftigungsverhältnissen über das durch die Umstände gerechtfertigte Maß hinaus zu halten, kann den Aufschwung in der Tat behindern, anstatt ihn zu fördern. Wenn die Notstandsphase im Laufe des Jahres 2021 nachlässt, kann die Lage weitere Maßnahmen erfordern, insbesondere aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Einstellungsanreize und unternehmerische Unterstützung, Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten sowie eine verstärkte Unterstützung durch die Arbeitsvermittlungen.

[44] Die Unterauslastung des Arbeitsmarktes wird definiert als die Summe der Arbeitslosen, unterbeschäftigten Teilzeitbeschäftigten, Personen, die Arbeit suchen, aber nicht sofort verfügbar sind, und Personen, die zur Arbeit zur Verfügung stehen, aber nicht Arbeit suchen, ausgedrückt als Prozentsatz der erweiterten Erwerbsbevölkerung. Weitere Einzelheiten sind der Winterprognose 2021 der Europäischen Kommission zu entnehmen.

[45] Siehe Herbstprognose 2020 der Europäischen Kommission.

[46] In der Mitteilung der Kommission an den Rat (COM (2021) 105) – *Ein Jahr nach dem Ausbruch von COVID-19: die finanzpolitischen Reaktion* - heißt es, dass „[...] eine verfrühte Rücknahme der fiskalischen Unterstützung vermieden werden [sollte]. Die Haushaltspolitik ist insbesondere in einem von Ungewissheit geprägten Umfeld ein wirksames Instrument. Die Risiken einer verfrühten Rücknahme überwiegen die Risiken einer zu langen Fortführung der Unterstützungsmaßnahmen."

[47] Https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23699&langId=en

6 BERICHTSPFLICHTEN IM RAHMEN DES EU-SURE-RAHMENS FÜR SOZIALANLEIHEN

Die einschlägige Berichterstattung gemäß Abschnitt 2.4 des EU-SURE-Rahmens für Sozialanleihen („Rahmen“) ist in diesem Abschnitt enthalten. Dazu gehört die Berichterstattung über die Zuweisung der SURE-Erlöse nach begünstigten Mitgliedstaaten und nach der geplanten Hauptart der förderfähigen Sozialausgaben sowie die Berichterstattung über die Auswirkungen.

Die Einführung von SURE war auch Teil des Engagements der EU für ein nachhaltiges Finanzwesen, das die Entwicklung des Marktes für Sozialanleihen vorantreibt. Am 7. Oktober 2020 kündigte die Kommission an, dass sie alle SURE-Anleihen als Sozialanleihen begeben werde, und nahm den EU-Rahmen für Sozialanleihen an. Sozialanleihen bieten Anlegern einen Vermögenswert, dessen Erlöse zur Förderung positiver sozialer Ergebnisse verwendet werden.

Der Rahmen bietet Anlegern die Gewähr, dass er mit den Grundsätzen für Sozialanleihen der ICMA im Einklang steht.[48] Letztere sollen sicherstellen, dass die Erlöse aus dem SURE-Programm zur Finanzierung gezielter sozialpolitischer Maßnahmen verwendet werden. Abschnitt 2.4 des Rahmens enthält die Verpflichtung, über eine Reihe von Berichtspositionen Bericht zu erstatten, um diesbezüglich Transparenz zu gewährleisten, insbesondere in Bezug auf die Zuweisung und die Auswirkungen von SURE-Erlösen.

Erstens sollte in Bezug auf die Zuweisung die Aufschlüsselung der SURE-Erlöse nach begünstigten Mitgliedstaaten und nach der geplanten Hauptart der förderfähigen Sozialausgaben gemeldet werden. Die Aufschlüsselung der den einzelnen Mitgliedstaaten gewährten und ausgezahlten Erlöse ist Abschnitt II Ziffer ii dieses Berichts zu entnehmen. Bis Februar 2021 haben fünf Mitgliedstaaten den ihnen vom Rat gewährten Gesamtbetrag erhalten, zwei Mitgliedstaaten haben etwa drei Viertel und acht Mitgliedstaaten etwa die Hälfte erhalten. Abschnitt III.1 beschreibt die Mittelzuweisung für alle SURE-begünstigten Mitgliedstaaten nach Art der förderfähigen Ausgaben, d. h. nach Arbeitsmarktmaßnahmen im Vergleich zu gesundheitsbezogenen Maßnahmen. Insgesamt werden 94 Mrd. EUR bzw. 95 % der öffentlichen Ausgaben für Arbeitsmarktmaßnahmen bereitgestellt. Dieser Anteil bleibt unverändert, wenn Bulgarien, Tschechien und Irland ausgeschlossen sind, die noch keine Auszahlungen erhalten haben.

Zweitens verpflichtete sich die Kommission, auf der Grundlage der Informationen, die die begünstigten Mitgliedstaaten über die Ausführung der geplanten öffentlichen Ausgaben alle sechs Monate vorlegen müssen, über die Auswirkungen der SURE-Erlöse Bericht zu erstatten. Dies könnte beispielsweise Daten über die Anzahl der Personen und Unternehmen umfassen, die von den finanzierten Maßnahmen erfasst oder unterstützt werden. Der Rahmen stellt fest, dass diese Berichterstattung von der Qualität und Granularität der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Informationen abhängt. Abschnitt III.2 dieses Berichts enthält Schätzungen des prozentualen Anteils der Arbeitnehmer und Selbstständigen, die von dem

[48] https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/June-2020/Social-Bond-PrinciplesJune-2020-090620.pdf

Instrument erfasst werden. In allen begünstigten Mitgliedstaaten wurde schätzungsweise ein Viertel der Lohn- und Gehaltsempfänger und Selbstständigen 2020 von SURE unterstützt.

Die Auswirkungen von SURE werden auch in Abschnitt IV dieses Berichts analysiert. Es zeigt sich, dass die Arbeitslosigkeit in den begünstigten Mitgliedstaaten 2020 nicht so stark gestiegen ist wie erwartet, da die Produktion erheblich zurückgegangen ist, was auf den Beitrag von SURE zur Verhinderung von Arbeitsplatzverlusten hindeutet. Weitere positive Auswirkungen von SURE, darunter die Stärkung des Vertrauens in die EU-Wirtschaft, die Förderung ehrgeiziger Kurzarbeitsregelungen und Zinseinsparungen für die Mitgliedstaaten, werden dort ebenfalls erörtert.

Insgesamt wurden die Erlöse von SURE, die den Mitgliedstaaten gewährt und ausgezahlt wurden, öffentlichen Ausgaben für Kurzarbeitsregelungen und ähnlichen Maßnahmen zugeführt. Als solche wurden sie zur Finanzierung sozialpolitischer Maßnahmen im Einklang mit dem eigentlichen Zweck von Sozialanleihen eingesetzt.

Anhang 1: Überblick über Kurzarbeitsregelungen und ähnliche Maßnahmen

Tabelle A.1: Kurzarbeitsregelungen und ähnliche Maßnahmen nach Mitgliedstaaten

Land	**Kurzarbeitsregelungen**				**Regelungen, die mit Kurzarbeit vergleichbar** sind (gesetzliche Daten, soweit verfügbar, auf der Grundlage von SURE-Unterstützungsersuchen)		
	Neue oder bestehende Regelung(en)	**Datum der Rechts-vorschrift**	**Bezeichnung**	**Art des Systems**	**Für Selbstständige**	**Unterstützung der Arbeitskosten**	**Schutz der Arbeitnehmer**
BE	Bestehende Regelung aufgrund von COVID-19	30. März 2020	*„Chômage temporaire/tijdelijke werkloosheid“*	Dauerhaft	20., 23. März, 6., 7., 10. April, 12. Juni, 20. Juli 2020	23. April, 14. Mai, 19. Juni 2020	7. April, 13. Mai 2020
BG	Neue Regelung	30. März (ursprünglicher Rechtsakt) und 2. Juli 2020 (Verlängerung)	Regelung 60-40	Vorübergehend	-	-	-
CY	Neue Regelungen	(Datum nicht verfügbar)	System zur Unterstützung von Unternehmen bei vollständiger Aussetzung ihres Geschäftsbetriebs, Regelung zur Unterstützung von Unternehmen bei teilweiser Aussetzung ihres Geschäftsbetriebs	Vorübergehend	Ja (Datum nicht verfügbar)	Ja (Datum nicht verfügbar)	Ja (Datum nicht verfügbar)
CZ	Neue Regelung	31. März 2020	Das Programm Antivirus – Optionen A und B	Vorübergehend	19., 26., 31. März, 9. April, 4. und 18. Mai 2020	8. Juni 2020	-
EL	Neue Regelungen	14. März 2020; 14. Juni	„*SYNERGASIA*“ Kurzarbeitsregelung;	Vorübergehend	20. März 2020	14. März 2020	-

Land	Kurzarbeitsregelungen				Regelungen, die mit Kurzarbeit vergleichbar sind (gesetzliche Daten, soweit verfügbar, auf der Grundlage von SURE-Unterstützungsersuchen)		
	Neue oder bestehende Regelung(en)	**Datum der Rechts-vorschrift**	**Bezeichnung**	**Art des Systems**	**Für Selbstständige**	**Unterstützung der Arbeitskosten**	**Schutz der Arbeitnehmer**
		2020.	Sonderbeihilfe für Arbeitnehmer, deren Arbeitsverträge ausgesetzt wurden				
ES	Bestehende Regelung aufgrund von COVID-19 verlängert/geändert	17. März, 12. Mai, 26. Juni 2020	„*Expediente de Regulación Temporal de Empleo*“	Dauerhaft	17. März, 31. März, 26. Juni 2020	12., 17. März, 21. April, 12. Mai, 26. Juni 2020	
HR	Neue Regelungen	30. März 2020 und Verlängerung genehmigt im 2. Halbjahr 2020	Beihilfen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen in von COVID-19 betroffenen Sektoren; Beihilfe für Arbeitszeitverkürzungen	Vorübergehend	-	-	-
HU	Neue Regelung (unterstützt durch den ESF, nicht förderfähig im Rahmen von SURE)	10. April, 17. Juni 2020	Kurzarbeitsregelung	Vorübergehend	13. Mai, 22. Juni,	18., 23. März	23. März
IE	Bestehende Regelung	-	(Teilweise) Leistungen für Arbeitsuchende	Dauerhaft	-	„*Befristete Lohnzuschussregelung*“, 26. März 2020	-

Land	Kurzarbeitsregelungen				Regelungen, die mit Kurzarbeit vergleichbar sind (gesetzliche Daten, soweit verfügbar, auf der Grundlage von SURE-Unterstützungsersuchen)		
	Neue oder bestehende Regelung(en)	**Datum der Rechts-vorschrift**	**Bezeichnung**	**Art des Systems**	**Für Selbstständige**	**Unterstützung der Arbeitskosten**	**Schutz der Arbeitnehmer**
IT	Bestehende Regelung aufgrund von COVID-19 verlängert/geänd	17. März 2020, 19. Mai 2020 und weitere Verlängerung	*„Cassa integrazione guadagni“*	Dauerhaft	17. März 2020, 19. Mai 2020 und weitere Verlängerungen		
LT	Neue Regelung	19. März 2020	Zuschüsse für Löhne in Ausfallzeiten	Vorübergehend	19. März 2020, 1. August 2020	15. Mai 2020	
LV	Neue Regelung	26. März 2020	Entschädigung für untätige Arbeitnehmer	Vorübergehend	31. März 2020	21. März 2020	
MT	-	-	-	-	-	„*Befristete Lohnzuschussregelung* “, 13. April 2020	25. März 2020
PL	Neue Regelung	2. März	Zuschüsse für Kurzarbeit	Vorübergehend	2. März	2. März	-
PT	Bestehende Regelung (vorübergehend) verlängert/geändert aufgrund von COVID-19	26. März 2020	Unterstützung für die Erhaltung von Arbeitsplätzen	Dauerhaft	13. März, 6. Juni 2020	26. März, 6. Juni, 19. Juni, 30. Juli, 31. Dezember 2020	13. März, 26. März, 19. Juni, 30. Juli, 31. Dezember 2020
RO	Neue Regelungen	21. März 2020, 29. Mai 2020, 7. August 2020	Technische Arbeitslosigkeit, flexible Arbeitsregelungen	Vorübergehend	18. März 2020, 7. August 2020	-	-
SI	Neue Regelungen	28. März 2020, 30. Mai 2020	Lohnausgleichsregelung und Kurzarbeitsregelung	Vorübergehend	28. März 2020	28. März 2020	-
SK	Bestehende	(Datum nicht	Kurzarbeitsregelung	Vorübergehe	Ja (Datum nicht	-	-

Land	**Kurzarbeitsregelungen**				**Regelungen, die mit Kurzarbeit vergleichbar** sind (gesetzliche Daten, soweit verfügbar, auf der Grundlage von SURE-Unterstützungsersuchen)		
	Neue oder bestehende Regelung(en)	**Datum der Rechts-vorschrift**	**Bezeichnung**	**Art des Systems**	**Für Selbstständige**	**Unterstützung der Arbeitskosten**	**Schutz der Arbeitnehmer**
	Regelung aufgrund von COVID-19 verlängert/geändert	verfügbar)		nd	verfügbar)		