



Rat der
Europäischen Union

115534/EU XXVII. GP
Eingelangt am 11/10/22

Brüssel, den 27. September 2022
(OR. en)

12857/22

ECOFIN 918
FIN 970
UEM 230

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	23. September 2022
Empfänger:	Generalsekretariat des Rates
Nr. Komm.dok.:	COM(2022) 483 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN WIRTSCHAFTS- UND FINANZAUSSCHUSS UND DEN BESCHÄFTIGUNGSAUSSCHUSS Bericht gemäß Artikel 14 der Verordnung (EU) 2020/672 des Rates über das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch SURE: Zwei Jahre danach

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 483 final.

Anl.: COM(2022) 483 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.9.2022
COM(2022) 483 final

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

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

SURE: Zwei Jahre danach

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Bericht ist der vierte Halbjahresbericht über das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE). Darin werden die Feststellungen in den Vorläuferberichten bestätigt, 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, die Arbeitsplätze und das Einkommen der Beschäftigten im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie zu schützen. SURE ist außerdem ein starkes Zeichen der Solidarität in allen Mitgliedstaaten der EU: Alle Mitgliedstaaten erklärten sich bereit, der EU bilaterale Garantien zu gewähren, damit die Union zu sehr günstigen Bedingungen Kredite an den Märkten aufnehmen kann, um SURE-Darlehen zu finanzieren.

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

Die Umsetzung des Instruments verlief zügig und reibungslos. Als Teil der ersten Reaktion der EU auf die Pandemie schlug die Kommission am 2. April 2020 die SURE-Verordnung vor, und die Verordnung wurde am 19. Mai 2020 vom Rat angenommen. Die Finanzausstattung in Höhe von 100 Mrd. EUR wurde am 22. September 2020 verfügbar, nachdem alle Mitgliedstaaten die Garantievereinbarungen unterzeichnet hatten. Die Kommission beschleunigte in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die Umsetzung des Instruments. Der Großteil des gewährten finanziellen Beistands wurde in nur sieben Monaten, von Oktober 2020 bis Mai 2021, ausgezahlt. Eine weitere Auszahlung erfolgte im März 2022, um den Mitgliedstaaten beizuspringen, die eine spätere Inanspruchnahme von Mitteln vorgezogen hatten.

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

Die Kommission emittierte im März 2022 erfolgreich weitere SURE-Sozialanleihen in Höhe von 2,2 Mrd. EUR. Die starke Überzeichnung der emittierten Anleihe ist ein weiterer Beleg für das Vertrauen der Anleger in die Finanzierungskapazität der EU und in die Robustheit des SURE-Programms. Nach dieser achten Platzierung und Auszahlung von SURE-Sozialanleihen wurden 91,8 Mrd. EUR an finanziellem Beistand im Rahmen von SURE an 19 Mitgliedstaaten ausgezahlt, was fast dem gesamten vom Rat gewährten Betrag (93,3 Mrd. EUR nach dem jüngsten Durchführungsbeschluss des Rates für Rumänien) entspricht.

Die anhaltende Nutzung von SURE durch begünstigte Mitgliedstaaten

Dieser Bericht bestätigt die frühere Schätzung, wonach SURE im Jahr 2020, als die Pandemie ausbrach, rund 31,5 Millionen Menschen und 2,5 Millionen Unternehmen erfasste. Dies entspricht fast einem Drittel der Gesamtbeschäftigung und der Unternehmen in

den begünstigten Mitgliedstaaten. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) waren die Hauptempfänger von finanziellem Beistand im Rahmen von SURE. Die am stärksten unterstützten Sektoren waren kontaktintensive Dienstleistungen (Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie, Groß- und Einzelhandel) sowie das verarbeitende Gewerbe.

Im Jahr 2021, insbesondere in der ersten Jahreshälfte, als die Pandemie nach wie vor immense Schäden verursachte, erhielten weiterhin schätzungsweise 9 Millionen Menschen und mehr als 800 000 Unternehmen Unterstützung im Rahmen von SURE. Im ersten Halbjahr 2021 waren immer noch wirtschaftliche Unterstützungsmaßnahmen erforderlich, die jedoch anschließend ausliefen, da sich die wirtschaftlichen und gesundheitlichen Auswirkungen der Pandemie im weiteren Jahresverlauf dank Impfungen und der Anpassung der Volkswirtschaften an die durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Veränderungen verringerten.

Im ersten Halbjahr 2022, als die meisten SURE-Ausgaben ausliefen, verlängerten mehrere Mitgliedstaaten dennoch ihre pandemiebedingten Kurzarbeitsregelungen. Die meisten Mitgliedstaaten nutzten das SURE-Instrument 2022 nicht mehr, und die Abschwächung der Pandemieauswirkungen führte zu einem Rückgang der monatlichen SURE-Ausgaben auf vernachlässigbare Beträge. Gleichzeitig wurden mithilfe der verringerten Ausgaben im Jahr 2022 schätzungsweise immer noch rund 220 000 Menschen und 10 000 Unternehmen in drei Mitgliedstaaten unterstützt.

Inzwischen sind nahezu alle im Rahmen von SURE geplanten öffentlichen Ausgaben erfolgt. Die öffentlichen Gesamtausgaben für SURE-förderfähige Maßnahmen werden nun voraussichtlich 119 Mrd. EUR in den begünstigten Mitgliedstaaten erreichen. Dies liegt deutlich über dem insgesamt gewährten finanziellen Beistand (93 Mrd. EUR), da einige Mitgliedstaaten die SURE-Finanzierung für förderfähige Maßnahmen durch nationale Mittel ergänzt haben, was zeigt, wie wichtig die durch SURE unterstützten Maßnahmen für die Mitgliedstaaten sind. Die Hälfte der öffentlichen Gesamtausgaben für SURE-förderfähige Maßnahmen floss in Kurzarbeitsregelungen. Ein Drittel wurde für ähnliche Maßnahmen für Selbstständige vorgesehen. Der Rest der öffentlichen Ausgaben wurde für Lohnzuschussmaßnahmen und gesundheitsbezogene Maßnahmen verwendet. Der ergänzende Charakter der gesundheitsbezogenen Ausgaben, die nur 3,2 % der Gesamtausgaben ausmachen, wurde erneut bestätigt, während 38 % dieser Ausgaben Maßnahmen am Arbeitsplatz betrafen, um eine sichere Wiederaufnahme der Geschäftstätigkeit zu gewährleisten, wie in der SURE-Verordnung vorgeschlagen.

Die Ausschöpfung des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE ist in der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten hoch; in zwei Mitgliedstaaten, in denen sie geringer war, wird gerade Abhilfe geschaffen. Im Juli 2022 änderte der Rat den Durchführungsbeschluss für Rumänien, um 21 zusätzliche Maßnahmen aufzunehmen und den gewährten Betrag auf den bereits ausgezahlten Betrag (3 Mrd. EUR) zu senken. Dies führte zu einer erheblichen Verringerung des in den vorangehenden Halbjahresberichten festgestellten umfangreichen Ausschöpfungsdefizits, und zwar um rund drei Viertel. In Polen wurde ein moderates Ausschöpfungsdefizit zwischen den Gesamtausgaben und dem gewährten Betrag

bestätigt. Ein technischer Dialog mit der Kommission zur Aufnahme zusätzlicher förderfähiger Maßnahmen in den Durchführungsbeschluss ist im Gange. Die Umsetzung des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE wird in beiden Mitgliedstaaten weiterhin genau überwacht.

Aktualisierte Bewertung der Auswirkungen von SURE

Die politische Reaktion auf die COVID-19-Krise, einschließlich SURE, verhinderte, dass im Jahr 2020 rund 1,5 Millionen Menschen arbeitslos wurden. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den begünstigten Mitgliedstaaten war im Jahr 2020 trotz des starken Rückgangs der Wirtschaftsleistung sehr moderat und deutlich niedriger als erwartet. Erreicht wurde dies durch die Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in ihren Unternehmen und durch die Aufrechterhaltung der Erwerbstätigkeit von Selbstständigen. Hierdurch wurde wiederum eine Zunahme der Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt verhindert, da die Streuung der Arbeitslosenquoten, insbesondere zwischen den SURE-Begünstigten, verringert wurde. Dies steht im Gegensatz zu den Entwicklungen nach der globalen Finanzkrise.

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

Aktuellen Schätzungen zufolge haben die Mitgliedstaaten durch die Gewährung von finanziellem Beistand im Rahmen von SURE insgesamt 8,5 Mrd. EUR an Zinszahlungen eingespart. Diese Zahl ist mit der achten SURE-Transaktion im März 2022 gestiegen.

Der Fortbestand der außergewöhnlichen Ereignisse, die SURE rechtfertigen

Während die befristeten COVID-19-Notfallmaßnahmen voraussichtlich zunehmend auslaufen werden, stellt ein Wiederaufflammen der Pandemie in der EU nach wie vor ein Risiko für die Zukunft dar. Die meisten Mitgliedstaaten haben die COVID-19-bedingten Einschränkungen im Laufe des Jahres 2022 fast vollständig aufgehoben, doch ein Wiederaufflammen des Virus im Winter stellt nach wie vor ein Risiko dar.

Der Restbetrag des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE bleibt bis zum 31. Dezember 2022 verfügbar. Über 6 Mrd. EUR an Finanzhilfen stehen derzeit bis zum 31. Dezember 2022 zur Verfügung. Dieser Betrag dürfte bis Ende 2022 deutlich zurückgehen, da mehrere Mitgliedstaaten Interesse bekundet haben, zusätzlichen finanziellen Beistand im Rahmen von SURE zu erhalten.

EINLEITUNG

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

Der vorliegende Halbjahresbericht stellt eine rechtliche Verpflichtung dar. Er wird von der Europäischen Kommission (im Folgenden „Kommission“) nach Artikel 14 der Verordnung (EU) 2020/672 des Rates (SURE-Verordnung)² zur Erfüllung ihrer Berichtspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) und dem Beschäftigungsausschuss³ angenommen. Der nächste Bericht ist bis Ende März 2023 vorzulegen. Stichtag für die Aufnahme von Informationen in diesen Bericht war der 7. Juni 2022 (für die Berichterstattung der Mitgliedstaaten) bzw. der 28. August 2022 (für epidemiologische Daten).⁴

In diesem Bericht werden die positiven Bewertungen von SURE, die in den früheren Halbjahresberichten dargelegt wurden, per Juni 2022 mit neuen oder aktualisierten Daten bestätigt. Die wichtigsten Feststellungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Im Jahr 2020 wurden schätzungsweise rund 31,5 Millionen Menschen und 2,5 Millionen Unternehmen durch SURE unterstützt.
- Im Jahr 2021 wurden 9 Millionen Menschen und mehr als 800 000 Unternehmen in 13 Mitgliedstaaten von SURE erfasst, während 2022 mit 220 000 Menschen und 10 000 Unternehmen in drei Mitgliedstaaten ein deutliches Auslaufen zu beobachten war.
- Durch SURE geförderte nationale Arbeitsmarktmaßnahmen haben schätzungsweise dazu beigetragen, im Jahr 2020 die Arbeitslosigkeit von etwa 1,5 Millionen Menschen zu verhindern.

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

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

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

⁴ Alle Berichtstabellen wurden ursprünglich bis zum 7. Juni 2022 übermittelt (mit Ausnahme derjenigen Portugals, deren Übermittlung am 27. Juni 2022 erfolgte). Zusätzlich wurden nach diesem Datum einige geringfügige Klarstellungen zu den Daten vorgelegt.

- Diese politische Maßnahme trug auch zu einem Rückgang der Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt bei, da die Streuung der Arbeitslosenquoten, insbesondere zwischen den SURE-Begünstigten, verringert wurde.
- 19 Mitgliedstaaten wurde im Rahmen von SURE finanzieller Beistand gewährt, sieben davon haben zusätzliche Unterstützung erhalten.⁵
- Mehr als 93 Mrd. EUR wurden – nachdem der gewährte Betrag in einem Mitgliedstaat gekürzt worden war – zugewiesen und fast 92 Mrd. EUR ausgezahlt.
- Die Hälfte des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE wurde von den Mitgliedstaaten bereitgestellt, um Kurzarbeitsregelungen zu unterstützen, während ein Drittel der Unterstützung ähnlicher Maßnahmen für Selbstständige diente.
- 3,2 % wurden gesundheitsbezogenen Maßnahmen zugewiesen, bei denen es sich um „ergänzende“ Maßnahmen im Sinne der SURE-Verordnung handelt. Mehr als ein Drittel dieses Betrags betraf Maßnahmen am Arbeitsplatz.
- Die Ausschöpfung des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE ist in 17 der 19 begünstigten Mitgliedstaaten hoch.
- In einem Mitgliedstaat hat sich die Ausschöpfung nach einem geänderten Durchführungsbeschluss des Rates erheblich verbessert und in einem anderen Mitgliedstaat wird sie genau überwacht.⁶
- Neben den sozialen und beschäftigungsbezogenen Vorteilen haben die Mitgliedstaaten Zinszahlungen in Höhe von schätzungsweise 8,5 Mrd. EUR eingespart.
- Im Rahmen von SURE stehen noch mindestens bis Ende 2022 mehr als 6 Mrd. EUR zur Verfügung; so lautet die Auslaufregelung ohne eine Verlängerung, welche einen Beschluss des Rates auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission wegen anhaltender wirtschaftlicher Störungen infolge der COVID-19-Pandemie erfordern würde.

In diesem Bericht werden die in den drei ersten halbjährlichen SURE-Berichten enthaltenen Informationen aktualisiert und es wird eine zusätzliche Analyse vorgenommen.

Der Bericht legt die institutionellen Entwicklungen seit dem Stichtag des dritten Berichts Anfang März 2022 dar, einschließlich der Auszahlung der 2,2 Mrd. EUR im März und der Änderung des Durchführungsbeschlusses des Rates für Rumänien, um das dortige Ausschöpfungsdefizit zu beheben. Es erfolgt eine Aktualisierung der Analyse aus den Vorläuferberichten, insbesondere bezüglich der öffentlichen Ausgaben der durch SURE geförderten Mitgliedstaaten – gestützt auf die von den Mitgliedstaaten im Juni 2022 bereitgestellte halbjährliche Berichterstattung – und bezüglich der geschätzten Auswirkungen von SURE – auf der Grundlage der neuesten gesamtwirtschaftlichen Zahlen. Der Bericht befasst sich ausführlicher mit den Entwicklungen im Jahr 2022, insbesondere im Hinblick auf die Erfassung von Arbeitnehmern, Selbstständigen und Unternehmen.

⁵ Ein Vorschlag der Kommission vom 25. August 2022 zur Gewährung einer zusätzlichen Unterstützung für Bulgarien wird derzeit vom Rat geprüft.

⁶ Ausschöpfung wird hier als das Ausmaß definiert, in dem ein Mitgliedstaat die ihm vom Rat gewährten Mittel für förderfähige Maßnahmen ausgibt. Das Ausschöpfungsdefizit Rumäniens hat sich durch die Ergänzung neuer Maßnahmen und eine Verringerung des gewährten Betrags erheblich verringert, während Polen genau beobachtet wird.

Eine eingehendere Betrachtung der Kontroll- und Prüfsysteme, die unmittelbar darauf ausgerichtet sind, die Einhaltung der Verpflichtungen aus der Darlehensvereinbarung sicherzustellen, wird im nächsten halbjährlichen SURE-Bericht durchgeführt. Die Mitgliedstaaten sollten die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel auf nationaler Ebene sicherstellen, Unregelmäßigkeiten und Betrug verhindern und zweckentfremdete Mittel im Einklang mit der SURE-Verordnung und bilateralen Darlehensvereinbarungen wieder einziehen. Um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten über die erforderlichen Systeme verfügen, um dieser Verpflichtung nachzukommen, führte die Kommission am 18. Januar 2022 eine Ad-hoc-Umfrage durch. Die Ergebnisse wurden im dritten Halbjahresbericht aufgeführt. Die Kommission beabsichtigt, diese Umfrage weiterzuverfolgen, um die bereits erhobenen Informationen zu aktualisieren und zu ergänzen, und im nächsten – fünften – Bericht darüber zu berichten.

Der Bericht besteht aus fünf Abschnitten. In Abschnitt I wird der den Mitgliedstaaten gewährte finanzielle Beistand erläutert, einschließlich der ausgezahlten und ausstehenden Beträge und des entsprechenden Tilgungsplans. In Abschnitt II werden die gesamten öffentlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten für durch SURE unterstützte nationale Maßnahmen zusammenfassend dargestellt.⁷ In Abschnitt III wird die in den Vorläuferberichten vorgelegte Bewertung der Auswirkungen von SURE aktualisiert und erweitert. In Abschnitt IV werden die außergewöhnlichen Ereignisse untersucht, die die Fortsetzung von SURE rechtfertigen. In Abschnitt V ist schließlich die einschlägige Berichterstattung gemäß Abschnitt 2.4 des EU-SURE-Rahmens für Sozialanleihen, die mit diesem Bericht zusammengefügt wird,⁸ enthalten.

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

1.1 Übersicht über die begünstigten Mitgliedstaaten und die gewährten Beträge

Der im Rahmen von SURE gewährte finanzielle Beistand beläuft sich mittlerweile auf insgesamt 93,3 Mrd. EUR gegenüber 94,4 Mrd. EUR im vorangegangenen SURE-Bericht. Dies ist auf einen Beschluss des Rates vom 18. Juli 2022 zurückzuführen, den Rumänien gewährten Gesamtbetrag auf Vorschlag der Kommission und im Einvernehmen mit den rumänischen Behörden um 1,1 Mrd. EUR zu kürzen.⁹ Seit dem Vorläuferbericht vom März 2022 wurde kein neuer finanzieller Beistand gewährt. Gleichzeitig bekundeten mehrere Mitgliedstaaten Interesse daran, bis Ende des Jahres zusätzlichen finanziellen Beistand im Rahmen von SURE zu erhalten.¹⁰

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

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

⁹ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/1262 des Rates vom 18. Juli 2022 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2020/1355 zur Gewährung einer vorübergehenden Unterstützung gemäß der Verordnung (EU) 2020/672 für Rumänien mit dem Ziel, Arbeitslosigkeitsrisiken in der Notlage infolge des COVID-19-Ausbruchs zu mindern (ABl. L 191 vom 20.7.2022, S. 72).

¹⁰ Die Kommission hat am 25. August 2022 vorgeschlagen, Bulgarien einen zusätzlichen finanziellen Beistand in Höhe von 460 Mio. EUR zu gewähren, was noch vom Rat gebilligt werden muss. Einige Mitgliedstaaten (Griechenland, Kroatien, Litauen, Portugal und Zypern) hatten zum 12. September 2022 offiziell eine Aufstockung

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

<i>Mitgliedstaat</i>	<i>Insgesamt gewährter Betrag*</i>	<i>Davon Aufstockung</i>	<i>Ausgezahlter Betrag*</i>	<i>Ausstehender Betrag</i>
Belgien	8 197 530 000	394 150 000	8 197 000 000	0
Bulgarien	511 000 000 ¹¹	0	511 000 000	0
Zypern	603 770 000	124 700 000	603 000 000	0
Tschechien	2 000 000 000	0	2 000 000 000	0
Griechenland	5 265 000 000	2 537 000 000	5 265 000 000	0
Spanien	21 324 820 449	0	21 324 000 000	0
Kroatien	1 020 600 000	0	1 020 000 000	0
Italien	27 438 486 464	0	27 438 000 000	0
Litauen	957 260 000	354 950 000	957 000 000	0
Lettland	305 200 000	112 500 000	305 000 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 000 000	0
Polen	11 236 693 087	0	9 736 000 000	1 500 000 000
Portugal	5 934 462 488	0	5 934 000 000	0
Rumänien	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Slowenien	1 113 670 000	0	1 113 000 000	0
Slowakei	630 883 600	0	630 000 000	0
Ungarn	651 470 000	147 140 000	651 000 000	0
Irland	2 473 887 900	0	2 473 000 000	0
Estland	230 000 000	0	230 000 000	0
Insgesamt	93 315 550 988	3 847 625 000	91 807 000 000	1 500 000 000

*Bei der Durchführung der Auszahlungen wurden die gewährten Beträge aus operativen Gründen abgerundet.

1.2 Auszahlungen, ausstehende Beträge und geltender Zeitplan für die Tilgung

Die Kommission emittierte am 22. März 2022 im Namen der EU erfolgreich weitere SURE-Sozialanleihen in Höhe von 2,2 Mrd. EUR. Trotz eines immer schwierigeren Marktumfelds aufgrund des Krieges in der Ukraine blieb das Anlegerinteresse hoch. Die 15-jährige Anleihe war mit einem Orderbuch in Höhe von 35 Mrd. EUR 16-mal überzeichnet, was das Vertrauen der Anleger in die Finanzierungskapazität der EU und das SURE-Programm verdeutlicht. Die 2,2 Mrd. EUR wurden am 29. März 2022 ausgezahlt: 1,5 Mrd. EUR an Polen, 523 Mio. EUR an Portugal und 147 Mio. EUR an Ungarn.

Bis August 2022 waren fast 92 Mrd. EUR an finanziellem Beistand im Rahmen von SURE an 19 Mitgliedstaaten ausgezahlt worden (Tabelle 1). Dies entspricht 98 % des gesamten finanziellen Beistands, den der Rat im Rahmen von SURE gewährte. Die Auszahlung des verbleibenden finanziellen Beistands in Höhe von 1,5 Mrd. EUR an Polen wurde verschoben, bis die Frage der Mittelausschöpfung gelöst ist (siehe Abschnitt 2.1.2). Weitere Einzelheiten zu den SURE-Transaktionen und den Auszahlungen an Mitgliedstaaten sind in den Tabellen A1 und A2 im Anhang zu finden.

Die durchschnittliche Laufzeit der Auszahlungen an die Mitgliedstaaten beträgt weiterhin 14,5 Jahre. Dies liegt nahe an der Höchstdauer von 15 Jahren, die in den jeweiligen

im Rahmen von SURE beantragt, während einige andere informell Interesse an einer weiteren SURE-Unterstützung bekundet haben. Die meisten Anträge basieren auf bereits getätigten Ausgaben.

¹¹ Gewährt der Rat den von der Kommission vorgeschlagenen zusätzlichen finanziellen Beistand (siehe Fußnote 5), so würde sich der Bulgarien gewährte Betrag auf 971 Mio. EUR erhöhen.

Durchführungsbeschlüssen vorgesehen ist. Die Berichterstattung über den Tilgungsplan für die Tilgungs- und Zinszahlungen ist in Tabelle 2 zu finden.

Tabelle 2: Tilgungsplan der ausstehenden SURE-Darlehen der EU

Kalenderjahr	Tilgung	Zinsen	SURE insgesamt
2021		35 480 000	35 480 000
2022		111 110 000	111 110 000
2023		151 404 400	151 404 400
2024		146 912 500	146 912 500
2025	8 000 000 000	146 912 500	8 146 912 500
2026	8 000 000 000	146 912 500	8 146 912 500
2027		146 912 500	146 912 500
2028	10 000 000 000	146 912 500	10 146 912 500
2029	8 137 000 000	146 912 500	8 283 912 500
2030	10 000 000 000	146 912 500	10 122 500 000
2031		146 912 500	146 912 500
2032		146 912 500	146 912 500
2033		146 912 500	146 912 500
2034		146 912 500	146 912 500
2035	8 500 000 000	146 912 500	8 646 912 500
2036	9 000 000 000	146 912 500	9 146 912 500
2037	2 170 000 000	128 912 500	2 298 912 500
2038		104 500 000	104 500 000
2039		104 500 000	104 500 000
2040	7 000 000 000	104 500 000	7 104 500 000
2041		97 500 000	97 500 000
2042		97 500 000	97 500 000
2043		97 500 000	97 500 000
2044		97 500 000	97 500 000
2045		97 500 000	97 500 000
2046	5 000 000 000	97 500 000	5 097 500 000
2047	6 000 000 000	75 000 000	6 075 000 000
2048		30 000 000	30 000 000
2049		30 000 000	30 000 000
2050	10 000 000 000	30 000 000	10 030 000 000
Insgesamt	91 807 000 000	3 400 269 400	95 182 856 900

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

In diesem Abschnitt wird insbesondere erläutert, wie das Instrument politisch genutzt wird. Im Einzelnen werden hier die im Rahmen von SURE geförderten oder förderfähigen öffentlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten sowie die Art der unterstützten nationalen Maßnahmen zusammengefasst. Außerdem wird die Zahl der Beschäftigten und Unternehmen dargelegt, die durch SURE unterstützte Maßnahmen in Anspruch genommen haben.

2.1 Von SURE unterstützte tatsächliche und geplante öffentliche Ausgaben

2.1.1 Überwachung der öffentlichen Ausgaben für förderfähige Maßnahmen

Zur Überwachung der geplanten und tatsächlichen Nutzung des im Rahmen von SURE gewährten finanziellen Beistands wird die halbjährliche Berichterstattung durch die begünstigten Mitgliedstaaten verwendet. Ein Bestandteil der vorgeschriebenen Berichterstattung sind die öffentlichen Ausgaben für die durch SURE geförderten Maßnahmen

(und die Abdeckung von Beschäftigten und Unternehmen durch die betreffenden Maßnahmen gemäß Angabe in Abschnitt 2.3). Bisher gab es fünf solche Berichtsreihen: im August 2020 („erste Berichterstattung“), im Januar-Februar 2021 („erster Bericht“), im Juni 2021 („zweiter Bericht“), im Januar 2022 („dritter Bericht“) und im Juni 2022 („letzte Berichterstattung“). Die Informationen werden *wie von den Mitgliedstaaten gemeldet* zu Maßnahmen dargelegt, die für SURE infrage kommen. Einige Mitgliedstaaten haben mehr als den Betrag des im Rahmen von SURE erhaltenen finanziellen Beistands ausgegeben und/oder die SURE-Unterstützung durch nationale Finanzmittel oder EU-Strukturfonds ergänzt; daher können die Gesamtausgaben den durch SURE geförderten Betrag übersteigen. Die Berichterstattung ermöglicht die Messung der Ausschöpfung des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE mithilfe eines Vergleichs mit dem vom Rat gewährten Betrag.¹²

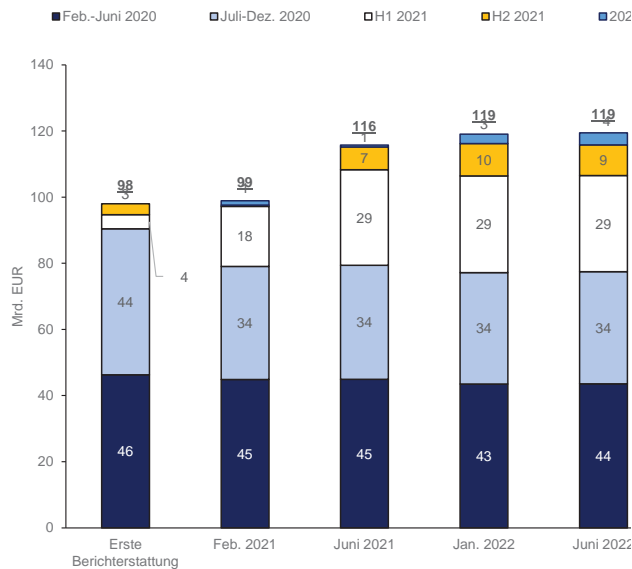
Inzwischen sind nahezu alle geplanten öffentlichen Gesamtausgaben im Rahmen von SURE erfolgt. Nach der SURE-Verordnung ist es zulässig, den finanziellen Beistand sowohl für tatsächliche als auch für geplante Erhöhungen der öffentlichen Ausgaben für Maßnahmen, die unter die SURE-Verordnung fallen, zu verwenden.¹³ Der Anteil der geplanten Ausgaben ging von 54 % im Juni 2020 auf 10 % im Juni 2021 und nur 2 % bis Ende 2021 zurück (Abbildung 2). Der Anteil der tatsächlichen Ausgaben für SURE-förderfähige Maßnahmen erreichte bis Mai 2022 99 %.¹⁴

¹² Ein Ausschöpfungsdefizit entsteht, weil die von dem Mitgliedstaat getätigten oder geplanten Ausgaben für SURE-förderfähige Maßnahmen niedriger sind als der vom Rat gewährte Betrag. Das Ausschöpfungsdefizit kann zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass der Mitgliedstaat den bereits ausgezahlten Betrag nicht ausgeben kann; problematisch kann es werden, wenn die Lücke nach Durchführung der geplanten Ausgaben weiterhin besteht.

¹³ Irland und Estland beantragten SURE-Mittel nur für angefallene öffentliche Ausgaben. Daher hat sich die Berichterstattung seit März 2021 nicht verändert. Die Berichterstattung über die öffentlichen Ausgaben für 2020 und 2021 blieb auch für Zypern und Slowenien seit dem letzten Bericht unverändert.

¹⁴ Förderfähig sind die in Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung beschriebenen Maßnahmen: nationale Kurzarbeitsregelungen oder ähnliche Maßnahmen und ergänzend gesundheitsbezogene Maßnahmen. Einige Mitgliedstaaten (Estland, Slowenien) haben die Berichterstattung über SURE-förderfähige Maßnahmen eingestellt, da sie finanziellen Beistand im Rahmen von SURE aufgrund der Überschreitung des gewährten Betrags nicht mehr zur Finanzierung dieser Maßnahmen nutzen. Somit sind die Gesamtausgaben für SURE-förderfähige Maßnahmen höher als hier angegeben.

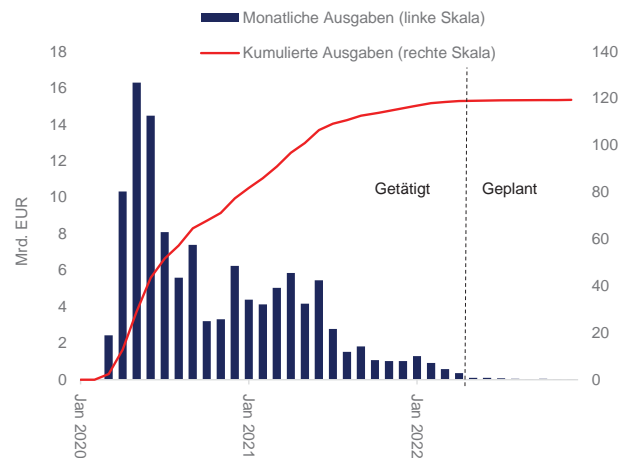
Abbildung 1: Gemeldete öffentliche Ausgaben



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Juni 2022).*

Bemerkung: Estland beantragte im Februar 2021 Unterstützung durch das SURE-Instrument und ist daher erst ab Juni 2021 in der Berichterstattung enthalten. H1 entspricht dem ersten Halbjahr (Januar bis Juni). H2 entspricht dem zweiten Halbjahr (Juli bis Dezember).

Abbildung 2: Monatliche Entwicklung der tatsächlich angefallenen und der geplanten öffentlichen Ausgaben im Rahmen von SURE



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Juni 2022).*

Der Gesamtbetrag der öffentlichen Ausgaben für SURE-förderfähige Maßnahmen wird voraussichtlich etwa 119 Mrd. EUR erreichen und damit den im Rahmen von SURE gewährten finanziellen Beistand übersteigen. Dieser Betrag entspricht in etwa dem Betrag, mit dem im dritten Bericht gerechnet wurde (Abbildung 1). Die Ausgaben für die geringere Zahl der Regelungen, die 2022 fortgesetzt wurden, stiegen leicht von geplanten 2,8 Mrd. EUR auf 3,7 Mrd. EUR, während es bei den bisherigen Ausgaben einige Abwärtskorrekturen gab. 13 Mitgliedstaaten melden nun Ausgaben im Jahr 2022 gegenüber 10 in der vorangegangenen Berichterstattung. Die Gesamtausgaben (119 Mrd. EUR) liegen über dem im Rahmen von SURE gewährten Gesamtbetrag (93,3 Mrd. EUR), da einige Mitgliedstaaten planen, für SURE-förderfähige Maßnahmen weitere Mittel aufzuwenden, nicht nur den von ihnen beantragten und erhaltenen finanziellen Beistand.¹⁵ Dies belegt die anhaltende Relevanz des Anwendungsbereichs von SURE aus Sicht der Mitgliedstaaten.

Die Abschwächung der Pandemieauswirkungen im Jahr 2022 führte zu einem Rückgang der monatlichen Ausgaben für SURE-förderfähige Maßnahmen auf vernachlässigbare Beträge. Abbildung 2 zeigt, dass die Ausgaben 2022 im Januar (auf einem niedrigen Niveau) ihren Höchststand erreichten und danach rasch zurückgingen. Die Anfang 2022 getätigten Ausgaben konzentrierten sich auf Maßnahmen wie Quarantäneregelungen, COVID-19-Tests und

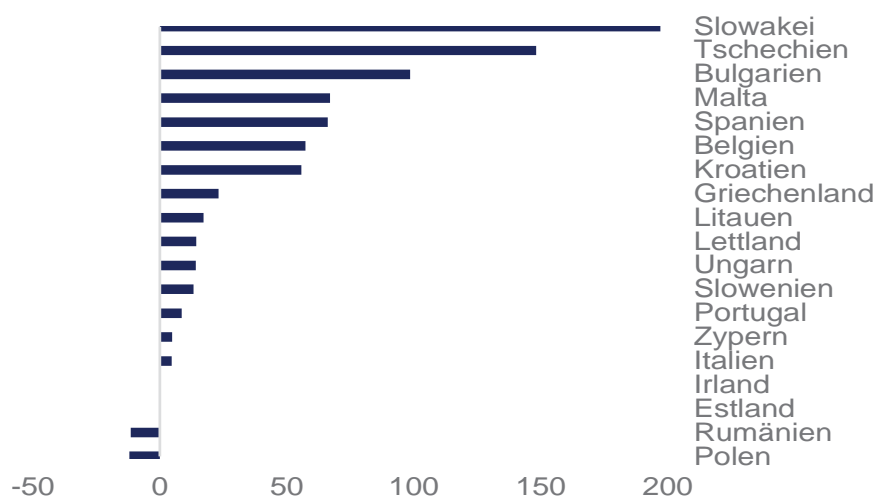
¹⁵ Bei Spanien und Italien ist dies auch auf die Konzentrationsgrenze zurückzuführen (60 % des Höchstbetrags von 100 Mrd. EUR), die für die drei größten begünstigten Mitgliedstaaten gilt.

besondere Entschädigungen für Beschäftigte im Gesundheitswesen. Im Dezember 2022 sollen nur 38 Mio. EUR ausgegeben werden.

2.1.2 Mittelausschöpfung

Die Ausschöpfungsrates des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE ist in der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten hoch. Da inzwischen fast alle öffentlichen Ausgaben getätigt wurden, sind seit der Veröffentlichung des dritten Halbjahresberichts keine neuen Probleme bei der Mittelausschöpfung aufgetreten. 17 von 19 Mitgliedstaaten haben bereits *mindestens* den gesamten finanziellen Beistand ausgegeben, den sie für förderfähige Maßnahmen erhielten (Abbildung 3). Darüber hinaus haben 15 Mitgliedstaaten *mehr* als den gewährten Betrag ausgegeben oder planen dies, unter anderem mittels einer Finanzierung des restlichen Betrags auf nationaler Ebene.

Abbildung 3: Überschuss der geplanten und tatsächlich angefallenen öffentlichen Ausgaben für förderfähige Maßnahmen gegenüber dem Darlehensbetrag (in % des Darlehensbetrags)



Quelle: *Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten*

Bemerkung: Der Begriff öffentliche Ausgaben bezieht sich auf die gemeldeten Maßnahmen, die in den Durchführungsbeschlüssen vorgesehen sind, ohne Berücksichtigung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds). Einige Mitgliedstaaten (Estland, Slowenien) haben die Berichterstattung über SURE-förderfähige Maßnahmen eingestellt, da sie finanziellen Beistand im Rahmen von SURE aufgrund der Überschreitung des gewährten Betrags nicht mehr zur Finanzierung dieser Maßnahmen nutzen. Für Rumänien ergibt sich die Zahl aus der Bewertung der Kommission, die auf früheren Erfahrungen basiert und die Obergrenze für gesundheitsbezogene Ausgaben von 49 % der gesamten förderfähigen Ausgaben berücksichtigt (damit diese Ausgaben gemäß der SURE-Verordnung ergänzend bleiben).

In Polen wurde der gesamte ausgezahlte Betrag ausgegeben, doch es wurde eine moderate Differenz zwischen den Gesamtausgaben und dem gewährten Betrag bestätigt. Die von Polen gemeldeten öffentlichen Gesamtausgaben (9,9 Mrd. EUR) überstiegen den ausgezahlten Betrag (9,7 Mrd. EUR). Wie aus dem dritten Bericht hervorgeht, meldete Polen jedoch für die im Durchführungsbeschluss des Rates für Polen vorgesehenen Maßnahmen öffentliche Gesamtausgaben, die niedriger waren als der vom Rat gewährte Betrag (11,2 Mrd. EUR). Diese Differenz hat sich durch Datenrevisionen bei einigen Messgrößen ergeben und ist auf den unerwartet starken Wiederaufschwung der Wirtschaft zurückzuführen. Zur Beseitigung dieser

Differenz haben die nationalen Behörden vorgeschlagen, zwei zusätzliche (SURE-förderfähige) Maßnahmen aufzunehmen, vor allem für frühere Ausgaben bis 2021. Ein technischer Dialog mit der Kommission ist im Gange und es wurde vereinbart, die Auszahlung der verbleibenden Mittel (1,5 Mrd. EUR) zu verschieben, bis der Dialog abgeschlossen ist.

In Rumänien wurde das erhebliche Ausschöpfungsdefizit gegenüber dem gewährten Betrag durch die Aufnahme neuer SURE-förderfähiger Maßnahmen und die Senkung des gewährten Betrags deutlich verringert. Anfang 2021 wurde ein Ausschöpfungsdefizit von fast drei Vierteln des gewährten Betrags festgestellt (von 4,1 Mrd. EUR mussten noch 2,9 Mrd. EUR ausgegeben werden). Dieses Defizit war den überraschend schwachen Auswirkungen der Pandemie auf die rumänische Wirtschaft im Jahr 2020 und einer unerwartet starken Erholung im Jahr 2021 geschuldet. Auch gegenüber dem Bereits ausgezahlten Betrag war das Defizit (1,8 Mrd. EUR) beträchtlich. Infolge eines technischen Dialogs zwischen der Kommission und den rumänischen Behörden änderte der Rat den ursprünglichen Durchführungsbeschluss für Rumänien auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission, um zusätzliche SURE-förderfähige Maßnahmen aufzunehmen. Darüber hinaus wurde der Rumänien gewährte finanzielle Beistand, wie mit den rumänischen Behörden vereinbart, auf 3 Mrd. EUR verringert. Auf den verbleibenden nicht ausgezahlten Betrag von 1,1 Mrd. EUR wird somit verzichtet und er steht für einen etwaigen weiteren Bedarf der EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung.

Der geänderte Durchführungsbeschluss des Rates für Rumänien enthält 21 zusätzliche förderfähige Maßnahmen, die bereits umgesetzt wurden. Zwei der Maßnahmen sind mit Kurzarbeitsregelungen vergleichbar, da mit ihnen das Ziel verfolgt wird, Arbeitsplätze und Einkommen zu schützen: Krankengeld und Unterstützung für Arbeitnehmer im Hinblick auf die häusliche Büroausstattung.¹⁶ Die anderen 19 Maßnahmen sind gesundheitsbezogen und umfassen beispielsweise einen Bonus für Beschäftigte im Gesundheitswesen, Schutzausrüstung sowie Arzneimittel und Impfstoffe zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie. Da gesundheitsbezogene Maßnahmen gemäß der SURE-Verordnung ergänzend sind, ist der Betrag der förderfähigen gesundheitsbezogenen Ausgaben auf 49 % der Gesamtausgaben begrenzt.

Die Kommission wird die Ausschöpfungsrate in Rumänien weiterhin genau überwachen; weitere Maßnahmen könnten erforderlich sein. Das Ausschöpfungsdefizit hat sich verringert und wird derzeit auf rund 350 Mio. EUR geschätzt.¹⁷ Es ist jedoch noch unklar, ob dieses Defizit letztendlich fortbestehen wird. Dies hängt von der Entwicklung der für 2022 geplanten Ausgaben ab, die wiederum von den künftigen Entwicklungen der COVID-19-Pandemie abhängig ist. Sollte es fortbestehen, könnten weitere förderfähige Arbeitsmarktmaßnahmen in einen

¹⁶ Auf Antrag Rumäniens haben die Kommission und der Rat beschlossen, COVID-19-bezogene Krankengeldzahlungen künftig als eine mit Kurzarbeitsregelungen vergleichbare Maßnahme und nicht als gesundheitsbezogene Maßnahme (für die eine Obergrenze gilt, da Gesundheitsmaßnahmen ergänzend sind) zu betrachten. Zwar ist der Auslöser für die Inanspruchnahme der Maßnahme gesundheitsbezogen (d. h. die „Krankheit“ eines Arbeitnehmers), doch die *tatsächlichen Auswirkungen und der Zweck der Maßnahme* sind mit denen von Kurzarbeitsregelungen vergleichbar: Im Einklang mit dem Zweck der SURE-Verordnung bietet sie Arbeitnehmern, die nicht arbeiten können, eine Einkommensstützung und schützt ihr Beschäftigungsverhältnis mit dem Unternehmen und sie steht in direktem Zusammenhang mit COVID-19.

¹⁷ Sollten die bisherigen Erfahrungen für diese künftigen Maßnahmen gelten, könnte nur ein Drittel der (für 2022) geplanten Ausgaben zustande kommen. Diese vorsichtige Annahme wurde mit den rumänischen Behörden vereinbart und spiegelt sich in den in diesem Bericht ausgewiesenen Ausgaben wider.

geänderten Durchführungsbeschluss des Rates aufgenommen oder eine Rückzahlung der verbleibenden Differenz geprüft werden.

2.2 Nationale Maßnahmen: Kurzarbeitsregelungen oder ähnliche, durch SURE geförderte Maßnahmen

Der überwiegende Teil der gesamten öffentlichen Ausgaben für SURE-förderfähige Maßnahmen wurde Kurzarbeitsregelungen und „ähnlichen Maßnahmen“ für Selbstständige zugewiesen. So flossen 50 % der gesamten öffentlichen Ausgaben für SURE-förderfähige Maßnahmen in Kurzarbeitsregelungen, die von 17 der 19 von SURE begünstigten Mitgliedstaaten finanziert werden. Weitere 32 % wurden für „ähnliche Maßnahmen“ für Selbstständige vorgesehen.¹⁸ 9 % wurden Lohnzuschussregelungen zugewiesen, während 6 % der Gesamtausgaben für „sonstige“ ähnliche Maßnahmen zur Förderung des Erhalts von Arbeitsplätzen und zum Schutz des Einkommens der Beschäftigten, darunter Krankengeld, vorgesehen wurden.¹⁹ 12 Mitgliedstaaten nutzten den durch SURE gewährten finanziellen Beistand nur für Arbeitsmarktmaßnahmen (Abbildung 4).

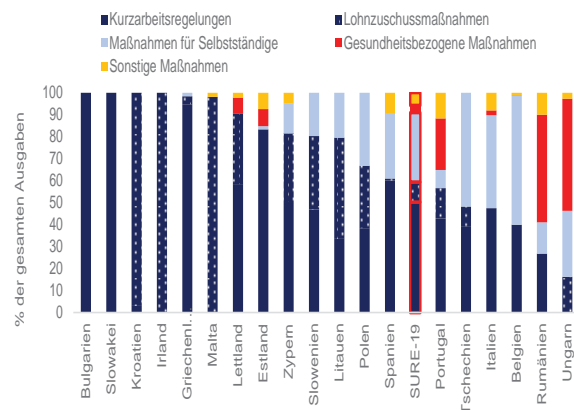
Der ergänzende Charakter der gesundheitsbezogenen Ausgaben wird bestätigt. Nur 3,2 % der Gesamtausgaben wurden für gesundheitsbezogene Maßnahmen ausgegeben oder geplant. Nur 7 von 19 Mitgliedstaaten haben zur Finanzierung gesundheitsbezogener Maßnahmen SURE-Unterstützung in Anspruch genommen. Die SURE-Verordnung ermöglicht die Finanzierung *aller* COVID-19-bezogenen Gesundheitsmaßnahmen, hebt jedoch *insbesondere* diejenigen hervor, die am Arbeitsplatz ergriffen werden und 38 % aller gesundheitsbezogenen Ausgaben ausmachen (Abbildung 5).²⁰

¹⁸ Diesen Angaben liegt eine Analyse der Kommission zugrunde, in der sie die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Maßnahmen nach ihrer jeweiligen Art in Kategorien einteilte.

¹⁹ Bei Lohnzuschussregelungen handelt es sich um Regelungen zum Erhalt von Arbeitsplätzen, die Kurzarbeitsregelungen ähnlich sind, sich aber dadurch unterscheiden, dass die Zahlungen nicht nach den (nicht geleisteten) Arbeitsstunden berechnet werden, sondern einem Pauschalbetrag oder einem Anteil des Gesamtlohns entsprechen. Insgesamt machen mit Kurzarbeitsregelungen vergleichbare Maßnahmen 46 % der gesamten SURE-förderfähigen Ausgaben aus.

²⁰ Siehe Artikel 1 der Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020. Diese Voraussetzung wird auch in Erwägungsgrund 5 näher erläutert: „*Um den besonderen Schwerpunkt des Instruments nach dieser Verordnung und damit seine Wirksamkeit zu wahren, können die gesundheitsbezogenen Maßnahmen für die Zwecke dieses Instruments diejenigen umfassen, die darauf abzielen, berufsbedingte Gefahren zu verringern und den Schutz von Arbeitnehmern und Selbstständigen am Arbeitsplatz zu gewährleisten, und gegebenenfalls bestimmte andere gesundheitsbezogene Maßnahmen.*“

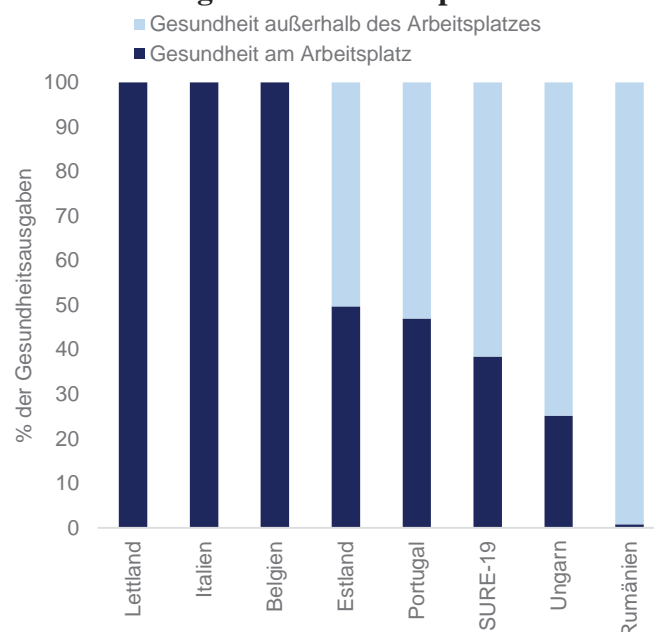
Abbildung 4: Öffentliche Ausgaben für im Rahmen von SURE förderfähige Maßnahmen nach Ausgabenart



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Juni 2022)*

Bemerkung: Siehe den Bericht vom März 2021 für Einzelheiten zu den Gesundheitsausgaben Ungarns und Abschnitt 2.1.2 zu Rumänien.

Abbildung 5: Anteil der gesundheitsbezogenen Ausgaben am Arbeitsplatz



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Juni 2022)*

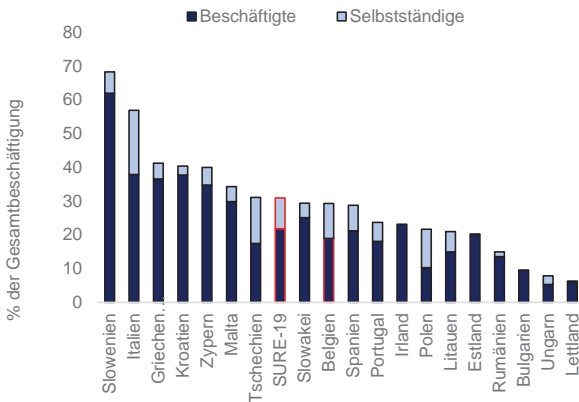
2.3 Erfassungsgrad von SURE in Bezug auf Beschäftigung und Unternehmen

Im Jahr 2020 wurden schätzungsweise 31,5 Millionen Menschen und 2,5 Millionen Unternehmen durch SURE unterstützt. Dies entspricht fast einem Drittel der Gesamtbeschäftigung und der Unternehmen in den 19 begünstigten Mitgliedstaaten.²¹ Die Schätzung zur Beschäftigung umfasst rund 22,25 Millionen Arbeitnehmer und 9,25 Millionen Selbständige. Die Abbildungen 6 und 7 enthalten eine Aufschlüsselung der SURE-Erfassung nach Mitgliedstaaten. In diesen Schätzungen sind Menschen, die nur durch gesundheitsbezogene Maßnahmen im Rahmen von SURE unterstützt werden, nicht eingeschlossen, weswegen sie als konservativ betrachtet werden könnten.²²

²¹ Die Erfassungszahlen haben sich gegenüber den vorangegangenen Berichten geändert, da die Mitgliedstaaten ihre Berichtstabellen aktualisiert haben, wodurch sich die Datenqualität in einigen Fällen verbessert hat. Die Zahlen beziehen sich auf Menschen und Unternehmen, die zu irgendeinem Zeitpunkt von SURE unterstützte Kurzarbeitsregelungen oder ähnliche Maßnahmen in Anspruch nehmen konnten. Anders als bei früheren Berichten, bei denen Eurostat-Daten verwendet wurden, basieren die Nenner auf den von den Mitgliedstaaten übermittelten Berichtstabellen. Die Gesamtzahl der Unternehmen umfasst Unternehmen mit mindestens einem Beschäftigten.

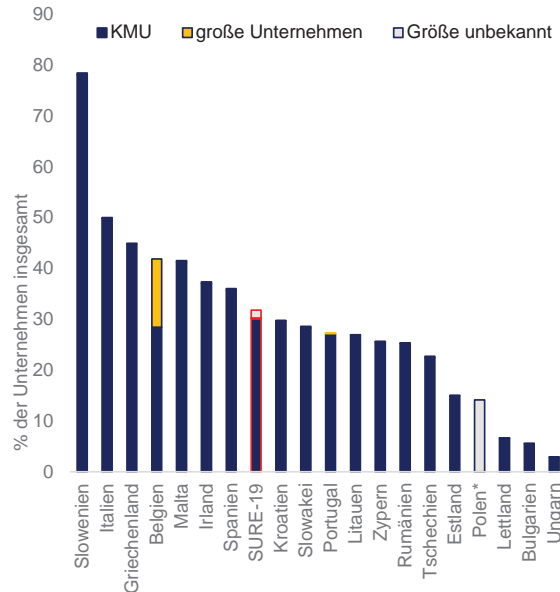
²² Darüber hinaus bestanden in einigen Mitgliedstaaten erhebliche Überschneidungen zwischen den Begünstigten der verschiedenen Maßnahmen, die nicht entsprechend berichtet werden konnten. In derartigen Fällen wurden die Mitgliedstaaten gebeten, nur die Abdeckung durch die größte(n) Maßnahme(n) zu melden, um Doppelzählungen zu vermeiden. So gesehen kann die tatsächliche Abdeckung sogar noch höher sein.

Abbildung 6: Von SURE im Jahr 2020 erfasste Beschäftigte (in % der Gesamtzahl der Beschäftigten)



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Juni 2022)*
 Bemerkung: Es handelt sich um die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Erfassungszahlen und gesamten Beschäftigungszahlen. Für diesen Bericht legten die Mitgliedstaaten auch Daten sowohl für Selbstständige als auch für Arbeitnehmer in der Gesamtwirtschaft vor, die es ermöglichten, die Gesamtzahl der Beschäftigten (Nenner) genauer zu berechnen. Dies führte zu einigen Abweichungen gegenüber den im Vorläuferbericht angegebenen Daten.

Abbildung 7: Von SURE im Jahr 2020 erfasste Unternehmen nach Größe (in % der Unternehmen insgesamt)



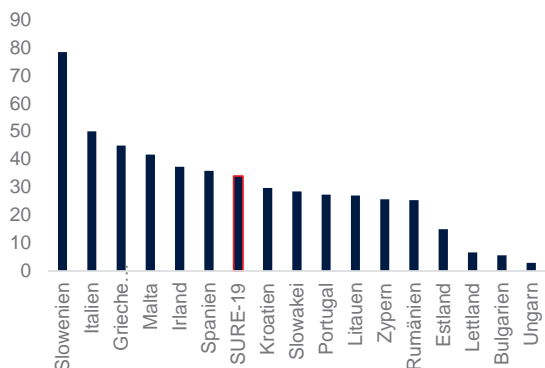
Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Juni 2022)*
 Bemerkung: Unternehmen ohne Beschäftigte sind in der Gesamtzahl der Unternehmen nicht enthalten. Polen machte keine Angaben zur Unternehmensgröße. KMU sind Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten und große Unternehmen besitzen mehr als 250 Beschäftigte.

KMU waren die Hauptbegünstigten von SURE-Förderung (Abbildung 7). Die Pandemie führte dazu, dass Kurzarbeitsregelungen, die vor der COVID-19-Pandemie in erster Linie von Großunternehmen in Anspruch genommen wurden, auch von kleinen und mittleren Unternehmen genutzt wurden, die die meisten von SURE erfassten Unternehmen ausmachen (Abbildung 8).^{23,24} Kurzarbeitsregelungen wurden überwiegend vom Dienstleistungssektor und vom Einzelhandel in Anspruch genommen. Gleichwohl erhielt das verarbeitende Gewerbe immer noch rund ein Fünftel der SURE-Ausgaben. Die Sektoren mit dem höchsten Ausgabenanteil waren gemäß der letzten Berichterstattung: i) Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie, ii) Groß- und Einzelhandel und iii) das verarbeitende Gewerbe (Abbildung 9). Viele Mitgliedstaaten unterstützten auch weitere Sektoren wie den Kultursektor durch gezielte Maßnahmen in den jeweiligen Durchführungsbeschlüssen des Rates.

²³ Europäische Kommission (2020): Labour Market and Wage Developments in 2020, Chapter 3, Policy developments (Entwicklung der Arbeitsmärkte und Löhne im Jahr 2020, Kapitel 3, Politische Entwicklungen). <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en>. Der zweite SURE-Bericht enthält weitere Einzelheiten.

²⁴ KMU machen die Mehrheit der Unternehmen aus und 30 % von ihnen waren im Jahr 2020 von SURE-förderfähigen Maßnahmen erfasst.

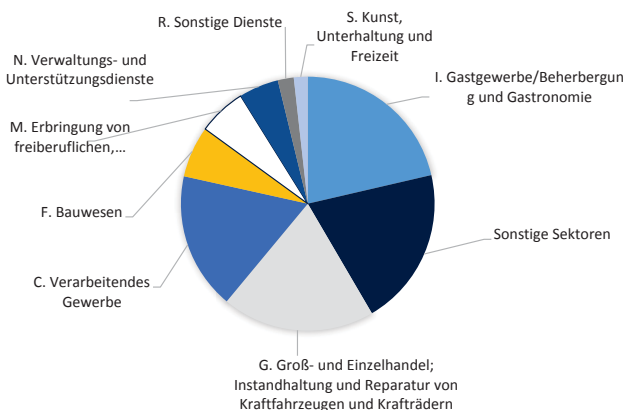
Abbildung 8: Von SURE im Jahr 2020 erfasste KMU (in % der KMU insgesamt)



Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Juni 2022)*

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

Abbildung 9: Sektorale Erfassung durch SURE



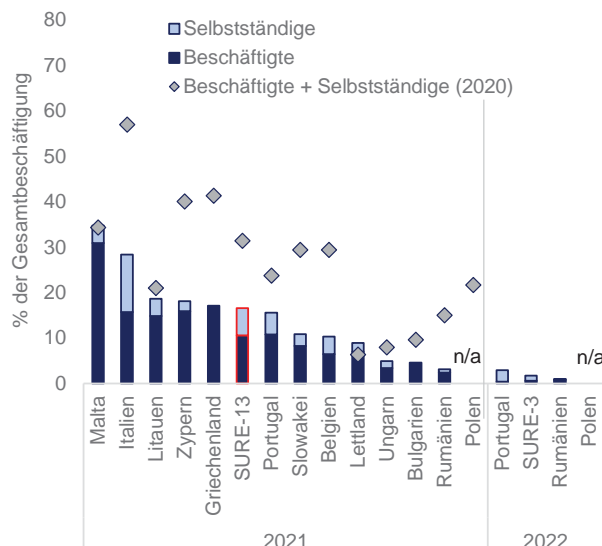
Quelle: *Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Juni 2022)*

Bemerkung: Die Mitgliedstaaten berichten über die drei Sektoren, denen SURE am meisten zugutekam, sowie über den Anteil der Ausgaben, die in diese Sektoren fließen. In dieser Abbildung ist der durchschnittliche Anteil der Ausgaben in den Mitgliedstaaten in den einzelnen Sektoren dargestellt. Wird ein Sektor nicht erwähnt, wird davon ausgegangen, dass er einen Anteil an den Restausgaben erhält, der proportional zur Gesamtlohnsumme des Sektors in der Wirtschaft ist. Vier Mitgliedstaaten geben nicht an, welche Ausgabenanteile auf die drei größten Sektoren entfallen: Es wird davon ausgegangen, dass der größte Sektor 50 %, der zweitgrößte 25 % und der drittgrößte 15 % der Gesamtausgaben erhält. Diese Zahlen entsprechen den Durchschnittswerten in den Mitgliedstaaten, die die Ausgabenanteile gemeldet haben.

Im Jahr 2021, insbesondere in der ersten Jahreshälfte, als die Pandemie weiterhin immense Schäden verursachte, unterstützte SURE schätzungsweise 9 Millionen Menschen und mehr als 800 000 Unternehmen. Dazu gehören fast 5,75 Millionen Beschäftigte und 3,25 Millionen Selbstständige, was knapp 17 % der Gesamtbeschäftigung und der Unternehmen in den 13 begünstigten Mitgliedstaaten entspricht, die das Instrument im Jahr 2021 weiter nutzten (Abbildungen 10 und 11).²⁵ Die uneinheitliche Erholung im Jahr 2021 führte dazu, dass im Laufe des Jahres in verschiedenen Phasen immer noch wirtschaftliche Unterstützungsmaßnahmen erforderlich waren. Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, wurden diese Maßnahmen schwerpunktmäßig im ersten Halbjahr 2021 eingesetzt und zurückgefahren, als sich die wirtschaftlichen und gesundheitlichen Auswirkungen der Pandemie im weiteren Jahresverlauf dank Impfungen und anderer Anpassungen der Volkswirtschaften verringerten.

²⁵ Die Mitgliedstaaten, die 2020 ihren gesamten finanziellen Beistand im Rahmen von SURE ausgegeben haben, sind hier nicht enthalten: Tschechien, Estland, Spanien, Irland, Kroatien und Slowenien. Viele dieser Mitgliedstaaten haben ihre einschlägigen Maßnahmen jedoch fortgesetzt oder angepasst und sie aus anderen Quellen finanziert. Diese Schätzung ist erheblich gestiegen, da Italien nun erstmals Erfassungsdaten für 2021 gemeldet hat.

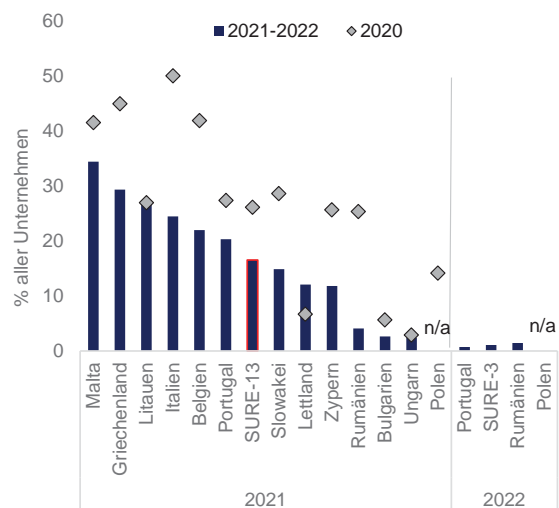
Abbildung 10: Von SURE in den Jahren 2021 und 2022 erfasste Beschäftigte (in % der Gesamtzahl der Beschäftigten)



Quelle: Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten

Bemerkung: Die Mitgliedstaaten, die den finanziellen Beistand von SURE bis Ende 2020 ausgegeben haben, sind nicht aufgeführt. Die Mitgliedstaaten, die den Beistand von SURE bis Ende 2021 ausgegeben haben, erscheinen nicht unter 2022. Nicht zutreffend (n. z.) bezieht sich auf Mitgliedstaaten, die für 2021 bzw. 2022 keine Erfassungsdaten gemeldet haben.

Abbildung 11: Von SURE in den Jahren 2021 und 2022 erfasste Unternehmen (in % der Unternehmen insgesamt)



Quelle: Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten

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

Obwohl die meisten SURE-Ausgaben inzwischen auslaufen, verlängerten mehrere Mitgliedstaaten ihre pandemiebedingten Kurzarbeitsregelungen im ersten Halbjahr 2022. In Bulgarien wurden Lohnzuschüsse für Arbeitnehmer für den Zeitraum bis Juni 2022 erfasst. Belgien verlängerte das „vereinfachte Verfahren“ für seine Kurzarbeitsregelung im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie bis Juni 2022. Die maltesische Lohnzuschussregelung und die griechische Kurzarbeitsregelung wurden bis Mai 2022 verlängert, während Rumänien seine Kurzarbeitsregelung bis Ende des Jahres verlängerte. In Kroatien, Italien und Portugal wurden im gesamten ersten Quartal 2022 Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie finanziert. Die spanischen Notstandsbestimmungen für die Kurzarbeitsregelung ERTE liefen sukzessive aus – Teile der Leistungen und der Abschläge auf Sozialabgaben wurden bis zum 31. März 2022 verlängert.²⁶

Im Jahr 2022 wurden im Zuge des Rückgangs der Ausgaben im Zusammenhang mit SURE schätzungsweise rund 220 000 Menschen und 10 000 Unternehmen im Rahmen von SURE unterstützt. Dies umfasst etwa 80 000 Arbeitnehmer und 140 000 Selbstständige

²⁶ Die Verlängerung pandemiebedingter Kurzarbeitsregelungen bedeutet nicht zwangsläufig, dass diese Mitgliedstaaten das SURE-Instrument zu deren Finanzierung nutzen. Einige haben die Regelungen mithilfe anderer Finanzierungsquellen (z. B. EU-Strukturfonds und nationale Finanzmittel) verlängert. So trat beispielsweise in Spanien am 1. April eine neue, allgemeine Reform der ständigen Arbeitszeitregelung auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der COVID-19-Pandemie in Kraft.

(Abbildung 10). Die Mehrheit der Mitgliedstaaten nutzte das SURE-Instrument im Jahr 2022 jedoch nicht mehr. 2022 haben nur drei Mitgliedstaaten SURE zur Finanzierung von Maßnahmen in Anspruch genommen, weitere 14 Mitgliedstaaten finanzierten SURE-förderfähige Maßnahmen aus anderen Quellen.

III. VORLÄUFIGE ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN VON SURE

In diesem Abschnitt wird die in den vorangegangenen Halbjahresberichten dargestellte Analyse der Auswirkungen des SURE-Instruments auf die Arbeitslosigkeit und die Realwirtschaft sowie seiner direkten finanziellen Auswirkungen aktualisiert und erweitert.

3.1 Abschätzung der Auswirkungen von SURE auf die Arbeitslosigkeit

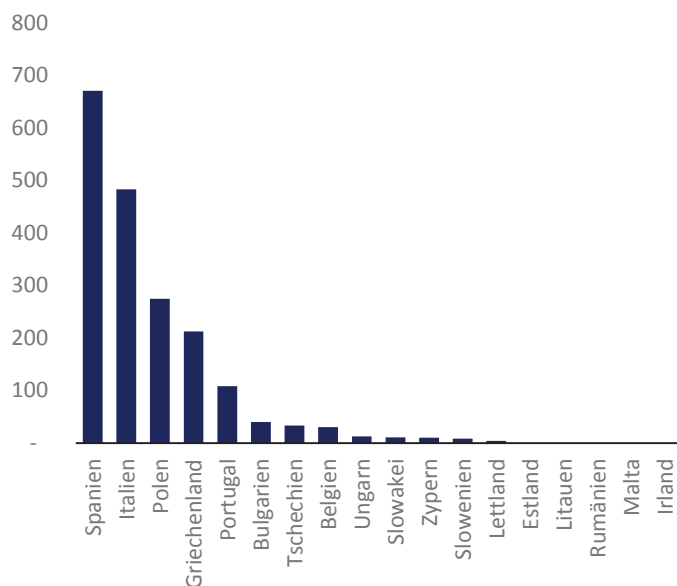
Dieser Abschnitt enthält eine aktualisierte Bewertung der Auswirkungen von SURE auf die Arbeitslosigkeit in den begünstigten Mitgliedstaaten. Ziel von SURE ist es, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, die Beschäftigung von Arbeitnehmern und Selbstständigen während der COVID-19-Pandemie zu erhalten und auf diese Weise auch das Arbeitseinkommen zu schützen. Die Ergebnisse sind informativ, sollten aber aus methodischen Gründen mit Vorsicht interpretiert werden.²⁷

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den begünstigten Mitgliedstaaten im Jahr 2020 war deutlich geringer als erwartet; schätzungsweise 1,5 Millionen Menschen wurden vor der Arbeitslosigkeit bewahrt. Die raschen und umfangreichen politischen Maßnahmen, die 2020 zur Bewältigung der COVID-19-Krise ergriffen wurden, darunter SURE, minderten die Auswirkungen des Rückgangs der Wirtschaftsleistung auf die Arbeitslosigkeit, sodass der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den meisten Ländern geringer als erwartet ausfiel.²⁸ Der weitverbreitete Einsatz von Kurzarbeitsregelungen und anderen ähnlichen Maßnahmen erklärt teilweise den im Verhältnis zum Rückgang der Wirtschaftsleistung verhaltenen Anstieg der Arbeitslosigkeit und ermöglichte es, dass schätzungsweise 1,5 Millionen Menschen in den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten im Jahr 2020 ihren Arbeitsplatz behielten. Je höher der über SURE im Jahr 2020 erhaltene Betrag war, desto moderater war der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den begünstigten Mitgliedstaaten auf Länderebene. Gleichzeitig konnten einige nicht begünstigte Mitgliedstaaten ihre gute Finanzlage und ihre vorteilhaften Finanzierungsbedingungen für die Umsetzung umfangreicher Kurzarbeitsregelungen nutzen (Abbildung 13).

²⁷ Erstens ist es schwierig, ein „kontrafaktisches“ Szenario der Arbeitsmarktleistung ohne SURE zu entwerfen. Zweitens wird der Zusammenhang zwischen Produktion und Beschäftigung von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst, darunter auch SURE. Andere Faktoren hängen damit zusammen, dass Menschen aufgrund der Schließung großer Teile der Wirtschaft nicht in der Lage waren oder davon abgehalten wurden, aktiv Arbeit zu suchen.

²⁸ Die Korrelation zwischen Veränderungen beim Wirtschaftswachstum und bei der Arbeitslosigkeit wird in der Wirtschaftsliteratur häufig als „Okunsches Gesetz“ bezeichnet. Weitere Einzelheiten finden sich in: Europäische Kommission (2021), Euroraum-Quartalsbericht, Abschnitt III, Band 20 Nr. 2 (auf Englisch). Kroatien wird aus Gründen der Datenverfügbarkeit nicht berücksichtigt.

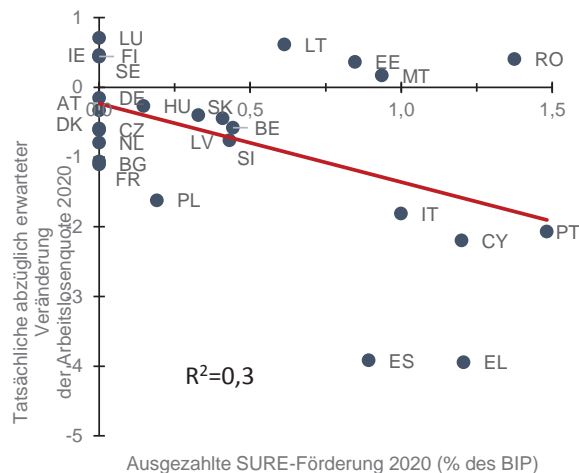
Abbildung 12: Schätzung der im Jahr 2020 geretteten Arbeitsplätze je Mitgliedstaat (in Tausend)



Quelle: Ameco und eigene Berechnungen.

Bemerkung: Die Schätzung der geretteten Arbeitsplätze ergibt sich aus der Differenz zwischen der tatsächlichen und der erwarteten Veränderung der Arbeitslosenquote in den Mitgliedstaaten, multipliziert mit der Erwerbsbevölkerung im Jahr 2020. Es wird davon ausgegangen, dass die tatsächliche und die erwartete Erwerbsbevölkerung gleich groß sind. Für einige Länder liegt die Schätzung bei null, da die tatsächliche Veränderung der Arbeitslosenquote höher ausfiel als im Modell prognostiziert. Die erwartete Veränderung der Arbeitslosenquoten entspricht der Prognose, die sich aus einem länderspezifischen Regressionsmodell 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 Berechnung beruhte auf AMECO-Daten zum Stand Herbst 2021.

Abbildung 13: Verhältnis zwischen der Veränderung der Arbeitslosenquote und den ausgezahlten SURE-Mitteln im Jahr 2020



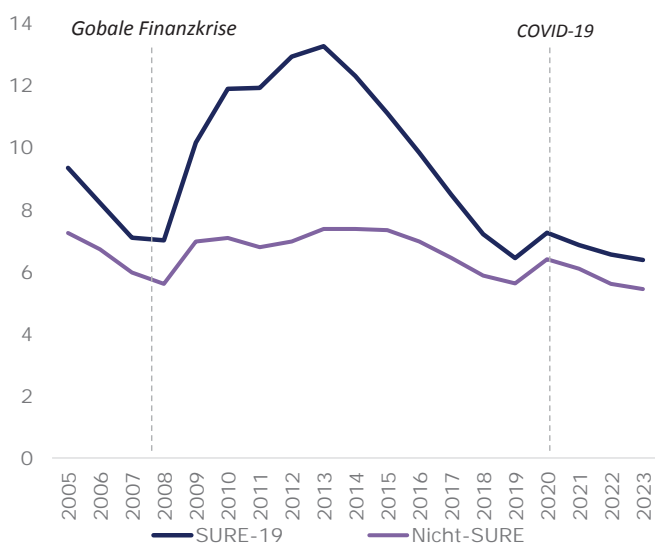
Quelle: Ameco und eigene Berechnungen.

Bemerkung: y-Achse: Die erwartete Veränderung der Arbeitslosenquoten stammt aus dem in der Bemerkung zu Abbildung 12 erläuterten länderspezifischen Regressionsmodell.

SURE trug auch dazu bei, eine Zunahme der Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt in den Mitgliedstaaten zu verhindern. SURE scheint einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Ländern verhindert zu haben, in denen die globale Finanzkrise stärkere Narben am Arbeitsmarkt hinterlassen hatte. Erstens stimmte der Anstieg der durchschnittlichen Arbeitslosenquote in den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten nach der COVID-19-Krise nahezu mit demjenigen in nicht-SURE-begünstigten Mitgliedstaaten überein. Dies steht im Gegensatz zur Situation nach der globalen Finanzkrise, als die durchschnittliche Arbeitslosigkeit unter den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten im Vergleich zu den nicht-SURE-begünstigten Mitgliedstaaten erheblich zunahm (Abbildung 14). Zweitens ging die Streuung der Arbeitslosenquoten zwischen den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten seit der COVID-19-Pandemie deutlich zurück und näherte

sich allmählich der geringeren Streuung bei den nicht-SURE-begünstigten Mitgliedstaaten an (Abbildung 15). Diese Verringerung der Ungleichheit bei der Arbeitslosigkeit steht im Gegensatz zur Entwicklung in der globalen Finanzkrise. Dies deutet auch darauf hin, dass die SURE-begünstigten Mitgliedstaaten diejenigen Mitgliedstaaten waren, deren Arbeitsmarkt das Instrument am meisten benötigte.

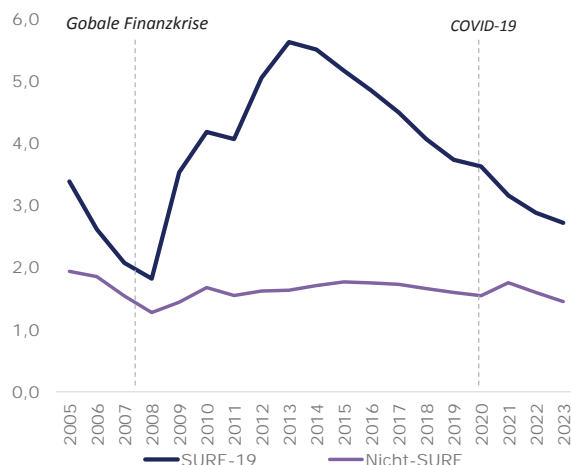
Abbildung 14: Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitslosenquote in SURE-begünstigten und nicht-SURE-begünstigten Mitgliedstaaten



Quelle: Ameco.

Bemerkung: „SURE-19“ bezieht sich auf die 19 EU-Mitgliedstaaten, die SURE-Unterstützung erhalten haben. „Nicht-SURE“ bezieht sich auf die übrigen 8 EU-Mitgliedstaaten.

Abbildung 15: Historische Streuung der Arbeitslosenquoten in SURE-begünstigten und nicht-SURE-begünstigten Mitgliedstaaten



Quelle: Ameco.

Bemerkung: Mit Streuung ist die Standardabweichung der Arbeitslosenquote der SURE- und nicht-SURE-begünstigten Mitgliedstaaten gemeint, die für jedes Jahr berechnet wird.

Die Erklärungen, wie SURE 2020 einen sanfteren Anstieg der Arbeitslosigkeit ermöglichte, werden im ersten Halbjahresbericht ausführlich erörtert. Mögliche Erklärungen sind, dass die Zuversicht in der gesamten EU ganz allgemein gestärkt wurde, dass der Einsatz von Kurzarbeitsregelungen unterstützt und gefördert wurde und dass die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt wurden, mehr Mittel für Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung und andere pandemiebezogene Strategien aufzuwenden. Aus den im ersten Bericht dargestellten Daten der Ad-hoc-Umfrage ging hervor, dass SURE in der Mehrheit der begünstigten Mitgliedstaaten bei deren Entscheidung, eine neue Kurzarbeitsregelung einzuführen oder eine bestehende Regelung zu ändern, eine Rolle gespielt hat und dass SURE auch einige Mitgliedstaaten in die Lage versetzt hat, bei mit Kurzarbeitsregelungen vergleichbaren Maßnahmen ehrgeizigere Ziele zu verfolgen. SURE leistete auch einen Betrag dazu, dass die Mitgliedstaaten ihre Regelungen zum Erhalt von Arbeitsplätzen großzügiger gestalten oder ihre Laufzeit verlängern konnten, da dieses Instrument das Vertrauen der Mitgliedstaaten stärkte, höhere Darlehen aufzunehmen und höhere Ausgaben zu tätigen, als dies sonst der Fall gewesen wäre, wobei sie trotz ihrer niedrigeren Bonitätseinstufung von durch die EU erzielten Zinseinsparungen profitieren konnten. Der

Vertrauenseffekt wird durch die Ergebnisse der Eurobarometer-Umfrage vom Dezember 2021, die im dritten Bericht vorgestellt wurde, weiter veranschaulicht. Daraus geht hervor, dass 82 % der Bürgerinnen und Bürger des Euro-Währungsgebiets die SURE-Darlehen für eine gute Idee halten.

3.2 Abschätzung der Auswirkungen von SURE auf die Realwirtschaft

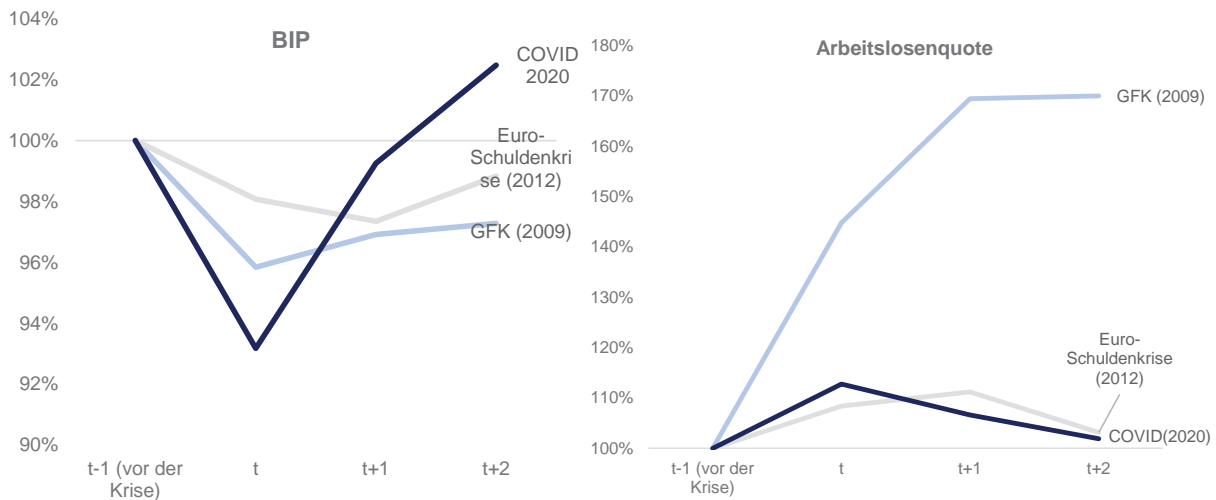
Der Schutz von Beschäftigungsverhältnissen in den ersten beiden Jahren der Pandemie trug 2021 dazu bei, dass die Erholung rascher erfolgte als nach früheren Krisen. Erstens kamen 2021 BIP und Arbeitslosigkeit in SURE-begünstigten Mitgliedstaaten nach demselben Erholungszeitraum wieder stärker an ihr Vorkrisenniveau heran als in der globalen Finanzkrise und der Schuldenkrise im Euro-Währungsgebiet (Abbildung 16). Dies geschah trotz der nachfolgenden Pandemiewellen, die die Wiedereinführung von Beschränkungen im Laufe des Jahres erforderlich machten.²⁹ Zweitens wird sich das Wirtschaftswachstum auf der Grundlage der Sommerzwischenprognose 2022 der Kommission in den Jahren 2022 und 2023 fortsetzen, wenngleich es aufgrund der von COVID-19 unabhängigen Ereignisse, nämlich der Energiekrise und der russischen Invasion der Ukraine, schwächer ausfällt als im vergangenen Frühjahr vorausberechnet. Dennoch übertrifft es die Erholung, die in der gleichen Phase nach der globalen Finanzkrise und der Schuldenkrise im Euro-Währungsgebiet zu beobachten war, da die EU-Wirtschaft 2021 wieder ihr Produktionsniveau vor der Pandemie erreicht hat, während es in der gleichen Phase der beiden vorangegangenen Krisen deutlich unter seinem Vorkrisenniveau blieb.³⁰ Dies deutet darauf hin, dass die Aufrechterhaltung der Verbindung der verfügbaren Arbeitskräfte mit ihrem jeweiligen Unternehmen trotz der problematischen epidemiologischen Lage mittels Kurzarbeitsregelungen und ähnlicher Maßnahmen 2021 zu einer raschen Erholung beigetragen hat.³¹

²⁹ Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Beschaffenheit der globalen Finanzkrise, insbesondere der durch sie erzwungene abrupte Fremdkapitalabbau im privaten Sektor, unabhängig von den Beschäftigungsförderungsmaßnahmen, die hätten ergriffen werden können, besonders schwerwiegende Folgen für die Wirtschaftstätigkeit und die Beschäftigung hatte.

³⁰ Die Erholung war jedoch uneinheitlich. Der Löwenanteil des Wachstums entfiel auf die Beschäftigung in kontaktintensiven Sektoren, während die Beschäftigung im verarbeitenden Gewerbe stagniert. Darüber hinaus hinkt das Beschäftigungsniveau bei den Geringqualifizierten nach wie vor hinterher.

³¹ Weitere Einzelheiten finden sich in: Europäische Kommission (2022), Euroraum-Quartalsbericht, Abschnitt III, Band 21 Nr. 2 (auf Englisch). Aus dem Artikel geht hervor, dass SURE die Arbeitskräftemobilität nicht beeinträchtigt hat, was für eine effiziente Umverteilung von Ressourcen nach dem Pandemieausbruch und deren strukturelle Auswirkungen auf die EU-Wirtschaft von Bedeutung ist.

Abbildung 16: Historischer Vergleich der Erholung des BIP und der Arbeitslosigkeit nach einer Krise



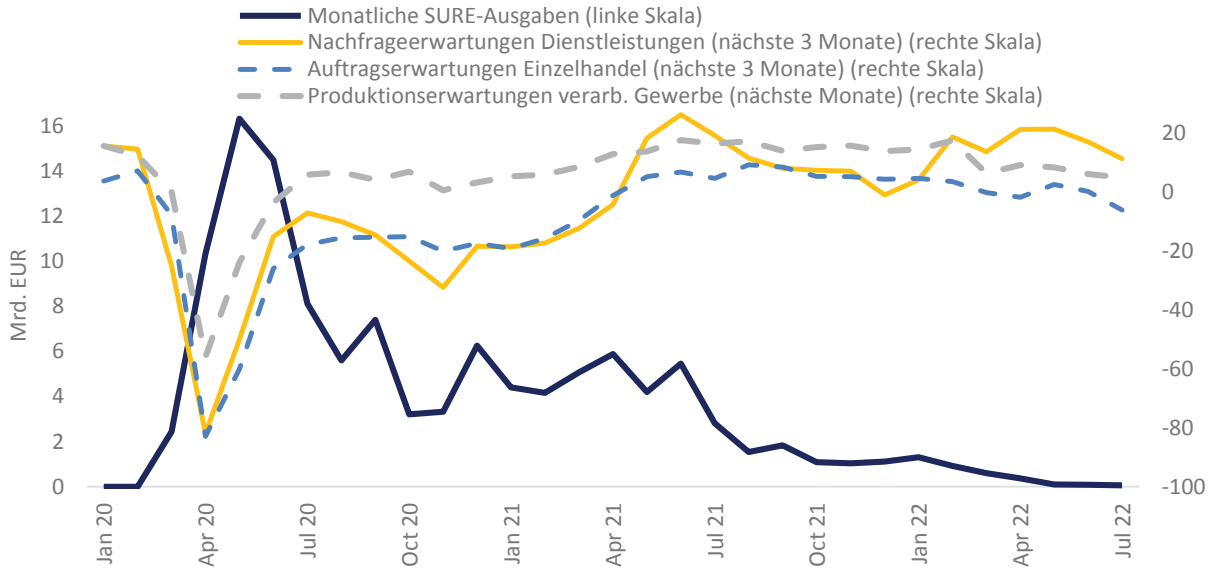
Quelle: AMECO (unter Verwendung der Frühjahrsprognose 2022 der Kommission für die Arbeitslosenquote und der Sommerzwischenprognose 2022 der Kommission für das BIP), Eurostat

Bemerkung: Aggregiertes BIP und durchschnittliche Arbeitslosenquote der SURE-begünstigten Mitgliedstaaten. Der Zeitraum t-1 bezieht sich auf das Jahr vor der jeweiligen Krise. t=2009 bezieht sich auf die globale Finanzkrise (GFK); t=2012 bezieht sich auf die Schuldenkrise im Euro-Währungsgebiet; t=2020 bezieht sich auf die COVID-19-Krise. t+ 2 für die COVID-19-Krise bezieht sich auf 2022.

Aus den Umfragedaten geht hervor, dass die am stärksten von der Pandemie betroffenen Wirtschaftszweige 2021 Unterstützung im Rahmen von SURE erhielten. Die Umfrage unter Unternehmen und Verbrauchern in der EU zeigte, dass die am stärksten von COVID-19 betroffenen Dienstleistungssektoren in den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten (Gastgewerbe/Beherbergung, Lebensmittel- und Getränkeindustrie, Reisebüros, Sportdienstleistungen und sonstige persönliche Dienstleistungen) insbesondere im ersten Halbjahr 2021 weiterhin unter einer schwachen Nachfrage und einem geringen Vertrauen litten (Abbildung 17). Im Gegensatz dazu war das verarbeitende Gewerbe Anfang 2021 weniger von den Beschränkungen betroffen und entwickelte sich besser. Wie Abbildung 17 zu entnehmen ist, waren die Sektoren mit dem höchsten SURE-Ausgabenanteil Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie sowie Groß- und Einzelhandel, was darauf hindeutet, dass SURE auf den dringendsten Bedarf ausgerichtet war, indem die am stärksten betroffenen Sektoren unterstützt wurden.³²

³² Dies scheint darauf hinzudeuten, dass SURE im Wesentlichen für die erforderliche Unterstützung sorgte. Wie in Fußnote 31 erwähnt, wird im Euroraum-Quartalsbericht 2022 darauf hingewiesen, dass es keine Anhaltspunkte für eine Behinderung der Erholung durch SURE aufgrund einer unnötigen Unterstützung von Unternehmen und einer daraus resultierenden Beeinträchtigung der Arbeitskräftemobilität und Erschwerung einer effizienten Umverteilung gibt.

Abbildung 17: Nachfrage in den Dienstleistungssektoren und SURE-Ausgaben



Quelle: Programm zur Umfrage unter Unternehmen und Verbrauchern in der EU vom Juli 2022; Berichterstattung der Mitgliedstaaten (Juni 2022)

Bemerkung: Für Dienstleistungen: Durchschnittsindex für Gastgewerbe/Beherbergung, Lebensmittel- und Getränkeindustrie, Reisebüros, Sportdienstleistungen und sonstige persönliche Dienstleistungen.

3.3 Unmittelbarer finanzieller Effekt: geschätzte Zinseinsparungen

Schätzungen zufolge haben die Mitgliedstaaten durch die Gewährung von finanziellem Beistand im Rahmen von SURE insgesamt 8,5 Mrd. EUR an Zinszahlungen eingespart. Dieser Betrag basiert auf den ersten acht Emissionen von SURE bis zur Auszahlung vom 29. März 2022³³ (Tabelle 3). Daher dürften die geschätzten Zinseinsparungen mit eventuellen verbleibenden Auszahlungen steigen. Diese Einsparungen entstanden dadurch, dass die SURE-Darlehen den Mitgliedstaaten niedrigere Zinssätze boten als sie hätten zahlen müssen, wenn sie selbst Staatsanleihen begeben hätten – und das über eine durchschnittliche Laufzeit von beinahe 15 Jahren.³⁴ Dies ist auf das hohe Rating der EU und die Liquidität der SURE-Anleihen zurückzuführen.³⁵ Die größten Einsparungen wurden in Mitgliedstaaten mit niedrigeren Bonitätseinstufungen verzeichnet.

³³ Weitere Einzelheiten zur Methodik finden sich in Abschnitt III des Euroraum-Quartalsberichts, Band 20 Nr. 2 (2021) (auf Englisch).

³⁴ Diese Schätzungen schließen etwaige zusätzliche Vertrauenseffekte aus, die neue Notfallinstrumente, einschließlich SURE, möglicherweise auf das Vertrauen der Wirtschaftsakteure und den Zinsspread für die staatliche Kreditaufnahme der Mitgliedstaaten hatten. Darüber hinaus konnten die Mitgliedstaaten das Volumen ihrer eigenen Emissionen von Staatsanleihen in diesen Finanzierungszeiträumen verringern, wodurch sich die Bedingungen, die sie mit diesen Emissionen erreichen konnten, wahrscheinlich verbesserten.

³⁵ Die EU verfügt über ein AAA-Rating von Fitch, Moody's, DBRS und Scope und ein AA-Rating (Ausblick: stabil) von Standard & Poor's.

Tabelle 3: Zinseinsparungen nach Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	Ausgezahlter Betrag (in Mrd. EUR)	Durchschnittlicher Spread	Durchschnittliche Laufzeit	Zinseinsparungen (in Mrd. EUR)	Zinseinsparungen (in % des ausgezahlten Betrags)
Belgien	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7
Zypern	0,6	0,62	14,7	0,06	9,5
Griechenland	5,3	0,73	14,5	0,51	9,7
Spanien	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Kroatien	1,0	1,11	14,3	0,16	15,3
Ungarn*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Italien	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Litauen	1,0	0,04	14,7	0,00	0,5
Lettland	0,3	0,10	14,6	0,00	1,6
Malta	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Polen	9,7	0,48	13,3	0,63	6,5
Portugal	5,9	0,47	14,7	0,41	7,0
Rumänien	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Slowenien	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Slowakei	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bulgarien	0,5	0,37	15,0	0,03	6,6
Irland	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Tschechien	2,0	0,23	10,1	0,04	1,9
Estland**	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Insgesamt	91,8	0,64	14,5	8,48	9,2

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

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

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

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

In diesem Abschnitt wird – wie in der SURE-Verordnung vorgeschrieben – über den Fortbestand der außergewöhnlichen Ereignisse berichtet, die die Anwendung der SURE-Instruments rechtfertigen.³⁶

³⁶ Artikel 14 Absatz 1 der SURE-Verordnung. Nach Artikel 12 Absatz 3 der SURE-Verordnung endet der Zeitraum der Verfügbarkeit des Instruments, während dessen ein Durchführungsbeschluss des Rates gefasst werden kann, am 31. Dezember 2022. Gemäß Artikel 12 Absatz 4 kann der Rat auf Vorschlag der Kommission beschließen, den

Die meisten Mitgliedstaaten haben die COVID-19-bedingten Einschränkungen im Laufe des Jahres 2022 fast vollständig aufgehoben, doch im Sommer 2022 wurde Europa von einer neuen Welle erfasst. Als sich herausstellte, dass die von der Omikron-Variante ausgehende Bedrohung verglichen mit früheren COVID-19-Stämmen weniger akut war, lockerten die Mitgliedstaaten die meisten ihrer verbleibenden Eindämmungsmaßnahmen über das Frühjahr 2022 hinweg in unterschiedlichem Tempo. Im Sommer 2022 breitete sich jedoch eine neue Welle in Europa aus, die zu einem erneuten Anstieg der Übertragungsraten, Krankenhauseinlieferungen und Todesfälle führte. Nach Angaben des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) scheint diese Welle mittlerweile in allen EU-Ländern ihren Höhepunkt überschritten zu haben, nachdem sie sich zuvor von Westen nach Osten verlagert hatte.³⁷ Am 28. August 2022 war die Übertragung in der EU/im EWR mit einem Rückgang der Gesamtzahl der Fälle um 14 % gegenüber der Vorwoche zwar rückläufig, aber nach wie vor relativ hoch. Die aggregierte COVID-19-Sterberate für den Zeitraum von 14 Tagen sinkt seit vier Wochen, ist in zwei Mitgliedstaaten jedoch gestiegen.

Während die befristeten COVID-19-Notfallmaßnahmen voraussichtlich zunehmend auslaufen werden, stellt ein Wiederaufflammen der COVID-19-Pandemie in der EU nach wie vor ein Risiko für die Zukunft dar. Die geplante Aufhebung der befristeten COVID-19-Notfallmaßnahmen ist unter anderem auf die erfolgreiche Impfkampagne in der EU, die mittlerweile dominierenden weniger aggressiven COVID-19-Stämme und die Anpassung der Volkswirtschaften an die durch die COVID-19-Pandemie verursachten Veränderungen zurückzuführen. Allerdings sollte die Möglichkeit eines Wiederaufflammens der Pandemie in der EU im Herbst 2022 oder im Winter 2023 mit erneuten Störungen der Wirtschaft nicht ausgeschlossen werden.³⁸

Der Restbetrag des finanziellen Beistands im Rahmen von SURE bleibt bis zum 31. Dezember 2022 verfügbar. Rund 6,7 Mrd. EUR würden weiterhin zur Verfügung stehen. Dieser Betrag dürfte bis Ende 2022 jedoch deutlich zurückgehen, da mehrere Mitgliedstaaten Interesse bekundet haben, zusätzlichen finanziellen Beistand im Rahmen von SURE zu erhalten.

V. BERICHTSPFLICHTEN GEMÄß DEM EU-SURE-RAHMEN FÜR SOZIALANLEIHEN

Dieser Bericht geht über die Berichtspflichten der SURE-Verordnung hinaus und erfüllt auch die Berichtspflichten gemäß dem EU-SURE-Rahmen für Sozialanleihen³⁹. Letzterer

Zeitraum der Verfügbarkeit des Instruments jeweils um einen weiteren Zeitraum von sechs Monaten zu verlängern, wenn die Kommission in ihrem Durchführungsbericht zu dem Schluss kommt, dass die durch den COVID-19-Ausbruch verursachte gravierende wirtschaftliche Störung, die sich auf die Finanzierung von förderfähigen Maßnahmen auswirkt, weiterhin besteht.

³⁷ Siehe Länderübersicht des ECDC, Woche 34 (zum 28. August) 2022: <https://covid19-country-overviews.ecdc.europa.eu/index.html>.

³⁸ Was die wirtschaftlichen Aussichten betrifft, so würde das mit einem möglichen Wiederaufflammen des Virus verbundene Abwärtsrisiko durch die zunehmende wirtschaftliche und politische Unsicherheit angesichts der neuen, aus der russischen Invasion der Ukraine resultierenden Herausforderungen, darunter vor allem der Anstieg der Energiepreise, verstärkt.

³⁹ Der EU-SURE-Rahmen für Sozialanleihen definiert einen Standard, der Anlegern die Gewähr bietet, dass sich die innerhalb dieses Rahmens begebenen EU-Anleihen auf Projekte beziehen, die einem echten sozialen Zweck dienen.

schreibt auch eine Berichterstattung über die Zuweisung von SURE-Erlösen, die Art der Ausgaben und die Auswirkungen von SURE vor.

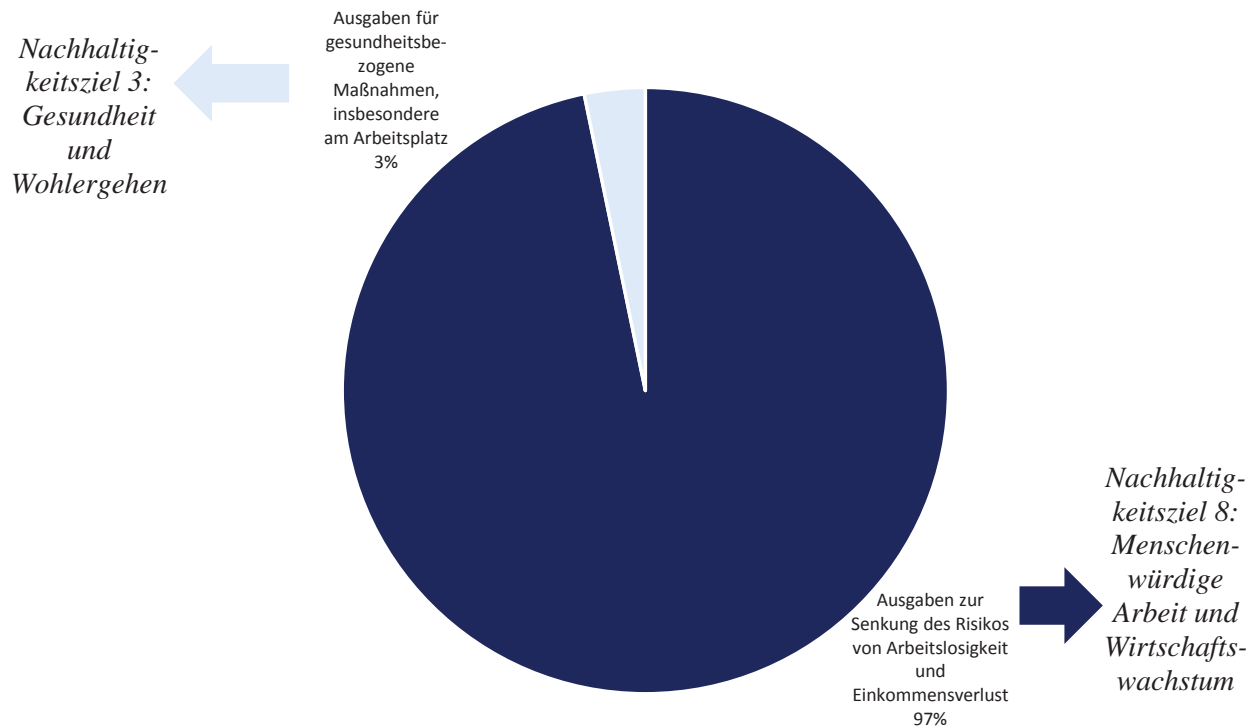
Die Aufschlüsselung der SURE-Erlöse nach begünstigten Mitgliedstaaten und nach der Art der förderfähigen Sozialausgaben ist in Abschnitt 1.1 bzw. 2.2 dargestellt. Bis Juni 2022 waren den Mitgliedstaaten mehr als 98 % der zugewiesenen 93,3 Mrd. EUR ausgezahlt worden, und 99 % davon waren bereits ausgegeben worden.

Die öffentlichen Ausgaben im Rahmen von SURE sind weiterhin gut auf die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung (SDG) abgestimmt. Eine Aufschlüsselung der im Rahmen von SURE finanzierten öffentlichen Ausgaben nach förderfähigen Sozialausgaben gemäß dem Rahmen für Sozialanleihen belegt, dass 97 % zur Reduzierung des Risikos von Arbeitslosigkeit und Einkommensverlusten ausgegeben werden. Wie Abbildung 18 zeigt, unterstützt dies Ziel 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum). Die übrigen 3 % werden für gesundheitsbezogene Maßnahmen ausgegeben, mit denen Ziel 3 (Gesundheit und Wohlergehen) unterstützt wird.

Über die Auswirkungen von SURE wird in den Abschnitten 2.3 und 3 berichtet. Es werden Schätzungen zur Anzahl der Personen und Unternehmen vorgelegt, die jeweils 2020, 2021 und 2022 im Rahmen von SURE gefördert wurden. SURE trug zum Schutz von schätzungsweise 1,5 Millionen Arbeitsplätzen bei, die 2020 gerettet wurden, wie in Abschnitt 3.1 dargestellt. SURE hat nachweislich die Erholung des Wachstums in den Jahren 2021 und 2022 gestützt (siehe Abschnitt 3.2). Aktuelle Schätzungen zufolge haben die Mitgliedstaaten 8,5 Mrd. EUR an Zinszahlungen eingespart (siehe Abschnitt 3.3).

Der Rahmen steht daher im Einklang mit den Grundsätzen der ICMA für Sozialanleihen, und zwar im Hinblick auf i) die Verwendung der Erlöse; ii) den Prozess der Projektbewertung und -auswahl; iii) das Management der Erlöse und iv) die Berichterstattung. Weitere Informationen siehe: [eu_sure_social_bond_framework.pdf \(europa.eu\)](https://europa.eu/eu_sure_social_bond_framework.pdf).

Abbildung 18: Rahmen für Sozialanleihen und Zuordnung zu den Zielen für nachhaltige Entwicklung



ANHANG: Weitere Einzelheiten zu den SURE-Transaktionen und Auszahlungen

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

Land	Gesamter Darlehensbetrag	1. EU-SURE-Emission Transaktion: 20.10.2020 Auszahlung: 27.10.2020			2. EU-SURE-Emission Transaktion: 10.11.2020 Auszahlung: 17.11.2020			3. EU-SURE-Emission Transaktion: 24.11.2020 Auszahlung: 1.12.2020		4. EU-SURE-Emission Transaktion: 26.1.2021 Auszahlung: 2.2.2021			5. EU-SURE-Emission Transaktion: 9.3.2021 Auszahlung: 16.3.2021		6. EU-SURE-Emission Transaktion: 23.3.2021 Auszahlung: 30.3.2021			7. EU-SURE-Emission Transaktion: 18.5.2021 Auszahlung: 25.5.2021			8. EU-SURE-Emission Transaktion: 22.3.2022 Auszahlung: 29.3.2021		Auszahlungen insgesamt	% der insgesamt beantragten Mittel	Durchschnittl. Laufzeit
		10 J	20 J	Insgesamt	5 J	30 J	Insgesamt	15 J	7 J	30 J	Insgesamt	15 J	5 J	25 J	Insgesamt	8 J	25,6 J	Insgesamt	15 J						
Belgien	8,2							2,0	1,3	0,7	2,0		1,3	0,9	2,2	1,1	0,9	2,0		8,2	100 %	14,7			
Bulgarien	0,5															0,3	0,2	0,5		0,5	100 %	15,0			
Kroatien	1,0				0,3	0,2	0,5					0,5								1,0	100 %	14,3			
Zypern	0,6				0,2	0,1	0,3		0,2	0,1	0,2					0,1	0,0	0,1		0,6	100 %	14,7			
Tschechien	2,0											1,0	1,0		1,0					2,0	100 %	10,1			
Estland	0,2															0,1	0,1	0,2		0,2	100 %	15,0			
Griechenland	5,3				1,0	1,0	2,0		0,7		0,7					1,6	0,9	2,5		5,3	100 %	14,5			
Ungarn	0,7							0,2	0,2	0,1	0,3								0,1	0,7	100 %	14,8			
Irland	2,5												1,3	1,2	2,5					2,5	100 %	14,7			
Italien	27,4	5,5	4,5	10,0	3,1	3,4	6,5		4,5		4,5	3,9	0,7	1,2	1,9		0,8	0,8		27,4	100 %	14,8			
Lettland	0,3				0,1	0,0	0,1		0,0	0,0	0,1					0,1	0,0	0,1		0,3	100 %	14,6			
Litauen	1,0				0,2	0,1	0,3					0,3				0,2	0,2	0,4		1,0	100 %	14,7			
Malta	0,4				0,1	0,0	0,1					0,1				0,1	0,1	0,2		0,4	100 %	14,6			
Polen	11,2	1,0	0,0	1,0					2,6	1,7	4,3		1,4		1,4	1,1	0,5	1,6	1,5	9,7	87 %	13,3			
Portugal	5,9							3,0								1,5	0,9	2,4	0,5	5,9	100 %	14,7			
Rumänien	3,0							3,0												3,0	100 %	14,6			
Slowakei	0,6							0,3				0,3								0,6	100 %	14,9			
Slowenien	1,1				0,2	0,0	0,2		0,5	0,4	0,9									1,1	100 %	14,8			
Spanien	21,3	3,5	2,5	6,0	2,9	1,2	4,0			1,0	1,0	2,9	2,4	1,7	4,1	1,9	1,4	3,4		21,3	100 %	14,7			
Insgesamt	93,3	10,0	7,0	17,0	8,0	6,0	14,0	8,5	10,0	4,0	14,0	9,0	8,0	5,0	13,0	8,1	6,0	14,1	2,2	91,2	98 %	14,5			

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

	SURE Nr. 8 (März 2022)
Tranche	15 Jahre
Anleihevolumen	2,17 Mrd.
Rendite	1,199 %
Spread	MS-8 Bp.
Spread gegenüber Bundesanleihe (Bp.)	55,9
Spread gegenüber OAT-Anleihen (Bp.)	4,9
Neuemissionskonzession	1 Bp.
Anlegernachfrage insgesamt	35 Mrd.

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