

Brüssel, den 19. Februar 2025
(OR. en)

6345/25
ADD 1

ECOFIN 172
FIN 215
UEM 69

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	18. Februar 2025
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2025) 48 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG) des Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2025) 48 final.

Anl.: SWD(2025) 48 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.2.2025
SWD(2025) 48 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

des

**Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von
Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE)**

{SWD(2025) 47 final}

Ex-post-Bewertung von SURE

Das Instrument zur Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) war eine der ersten Maßnahmen und ein zentrales Element bei der Bewältigung der COVID-19-Krise durch die Europäische Union. SURE zielte darauf ab, den sozioökonomischen Auswirkungen der Pandemie und der damit verbundenen Eindämmungsmaßnahmen durch den Schutz von Arbeitsplätzen und Einkommen entgegenzuwirken. Das befristete Notfallinstrument wurde im Mai 2020 geschaffen und bis einschließlich 2022 eingesetzt.

Dieser Bericht enthält eine Ex-post-Bewertung, inwieweit SURE den verfolgten Zielen gerecht geworden ist. Er stützt sich auf mehrere Quellen, darunter fünf Halbjahresberichte der Kommission und eine Bewertungsstudie eines unabhängigen externen Auftragnehmers, die makroökonomische Analysen für die kontrafaktische Bewertung und sechs Fallstudien sowie gezielte Erhebungen, strukturierte Interviews und Workshops umfasst, welche einen Einblick in die Sichtweise verschiedener Interessenträger vermitteln.

Wirksamkeit: der Mehrwert von SURE

Das vorrangige Ziel von SURE bestand darin, die Mitgliedstaaten finanziell zu unterstützen, um Arbeitsplätze und Einkommen während der COVID-19-Pandemie zu sichern. Das Programm, mit dem nationale Regelungen zum Erhalt von Arbeitsplätzen (und ergänzend auch gesundheitsbezogene Maßnahmen) unterstützt wurden, war äußerst wirksam. Es wurden nahezu die gesamten Mittel in Höhe von 100 Mrd. EUR an 19 begünstigte Mitgliedstaaten ausgezahlt. Besonders relevant war das Programm für Mitgliedstaaten, die stärker von der Pandemie betroffen waren, und für Mitgliedstaaten mit höheren Kreditkosten, da sich die Renditeabstände von Staatsanleihen in den frühen Phasen der Krise vergrößert hatten.

Bei Ausbruch der Pandemie im Jahr 2020 kamen die im Rahmen von SURE finanzierten Programme zum Erhalt von Arbeitsplätzen rund 31½ Millionen Menschen und mehr als 2½ Millionen Unternehmen zugute. Dies entspricht fast einem Drittel der Gesamtbeschäftigten und über einem Viertel aller Unternehmen in den begünstigten Mitgliedstaaten. Die Zahl der Beschäftigten und Unternehmen, die von den durch SURE unterstützten Maßnahmen profitierten, folgte der Entwicklung der COVID-19-Pandemie. Am stärksten unterstützt wurden die kontaktintensiven Dienstleistungen (wie Gastgewerbe/Beherbergung und Gastronomie sowie Groß- und Einzelhandel) und das verarbeitende Gewerbe, die auch am stärksten von der COVID-19-Pandemie betroffen waren. Im Jahr 2021 verringerte sich die im Rahmen von SURE in Anspruch genommene Unterstützung von Unternehmen und Beschäftigten um rund zwei Drittel und fiel 2022 vergleichsweise bescheiden aus.

Die Regelungen zum Erhalt von Arbeitsplätzen, einschließlich der über SURE finanzierten Programme, sicherten konservativen Schätzungen zufolge allein im Jahr 2020 in den von SURE begünstigten Mitgliedstaaten 1,03 bis 1,62 Millionen Arbeitsplätze. Diese Feststellung aus der externen Bewertungsstudie steht mit der vorherigen Einschätzung

der Kommission in ihrem fünften Halbjahresbericht in Einklang. Sie basiert auf den erwarteten Arbeitslosenquoten, die aus dem vor der Pandemie beobachteten Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeitsveränderungen und Wachstum der Wirtschaftstätigkeit abgeleitet werden (Okun'sches Gesetz). Zwar stellt das Okun'sche Gesetz keinen Kausalzusammenhang her und beinhaltet aller Wahrscheinlichkeit nach eher eine Unterschätzung der Zahl der erhaltenen Arbeitsplätze, doch deutet die Gesamtbetrachtung der verfügbaren Daten darauf hin, dass die nationalen Programme zum Erhalt von Arbeitsplätzen während der Pandemie eine entscheidende Rolle bei der Beschäftigungssicherung gespielt haben.

Verschiedene Belege sprechen dafür, dass die Programme zum Erhalt von Arbeitsplätzen für die Beschäftigungssicherung von zentraler Bedeutung waren. Erstens ist die im Vergleich zu früheren Krisen und gemessen am Einbruch des BIP verhaltene Entwicklung der Arbeitslosenquote gut dokumentiert. Zweitens wurde die außergewöhnlich hohe Arbeitskräftehortung auch durch die starke Erholung der Wirtschaftstätigkeit im zweiten Halbjahr 2021 bestätigt. Drittens stützt der Vergleich der Arbeitslosigkeitsentwicklung in der EU und in den USA, wo die Politik mit Arbeitslosigkeitsleistungen statt Programmen zum Erhalt von Arbeitsplätzen reagierte, die Schlussfolgerung, dass die Regelungen zum Erhalt von Arbeitsplätzen (die nationalen Maßnahmen und SURE zusammengekommen) zur beobachteten Verschiebung beim Verhalten der Arbeitslosigkeit beigetragen haben.

Um die spezifischen, ausschließlich SURE zuzuschreibenden Auswirkungen (d. h. den Mehrwert der Maßnahme) isoliert zu betrachten, wurde bei der Bewertung auch eine kontrafaktische Analyse herangezogen. Diese Analyse sollte Aufschluss darüber geben, wie sich die Lage ohne SURE dargestellt hätte, was sich allerdings als Herausforderung erwies, da es sich in hohem Maße um Spekulation handelte und Datenbelege in dieser Richtung fehlten. Wenngleich sich der Mehrwert von SURE nicht zuverlässig beziffern lässt, liefert die Bewertung doch belastbare qualitative Belege dafür, dass SURE für die Mitgliedstaaten ein Anreiz war, ambitioniertere Programme für den Erhalt von Arbeitsplätzen umzusetzen, sodass mehr Arbeitsplätze erhalten werden konnten als bei unkoordinierten Maßnahmen der nationalen Politik.

Den Programmen zum Erhalt von Arbeitsplätzen, einschließlich der im Rahmen von SURE finanzierten Programme, kam beim Schutz der Haushaltseinkommen vor den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie eine Schlüsselrolle zu. Als primäre Puffer gegen Einkommensverluste wirkten die Arbeitsplatzsicherungsprogramme parallel zu den herkömmlichen automatischen Stabilisatoren. Darüber hinaus erwiesen sie sich als äußerst progressiv. Sie schützten die ärmsten privaten Haushalte im Vergleich zu den reichsten Haushalten doppelt so stark vor Einkommensverlusten. Wie sich SURE isoliert betrachtet auf die Einkommensstabilisierung ausgewirkt hat, war aus denselben Gründen schwer festzustellen wie seine spezifischen Auswirkungen auf den Stellenerhalt. In qualitativer Betrachtung hat SURE aber ganz klar dazu beigetragen, das verfügbare Einkommen in der Pandemie durch den Erhalt von Arbeitsplätzen zu glätten.

Die unbeabsichtigten Folgen waren insgesamt positiv. Forschungsergebnisse auf der Grundlage länderspezifischer Mikrodaten deuten darauf hin, dass sich unbeabsichtigte

nachteilige Auswirkungen der Programme zum Erhalt von Arbeitsplätzen sehr in Grenzen hielten. Insbesondere die Unterstützung für unrentable Unternehmen und Abstimmungsprobleme zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt waren minimal, und auch die Mitnahmeeffekte scheinen gering gewesen zu sein. Dies ist wahrscheinlich in erster Linie auf die Besonderheit und die begrenzte Dauer der Krise zurückzuführen. Arbeitsplatzsicherungsprogramme haben sich hier als besonders geeignet erwiesen. Neben den längerfristigen Vorteilen für den Arbeitsmarkt zählten zu den positiven Auswirkungen auch die Verbesserung des Status der EU als Kreditnehmerin am Markt und ihre Etablierung als führende Emittentin von Sozialanleihen.

Effizienz: Niedrige Kosten und großer Nutzen

Die Kosten von SURE waren im Vergleich zum großen Nutzen des Instruments, wozu insbesondere der Erhalt der Arbeitsplätze und die direkten Zinseinsparungen zählten, minimal. Sie werden auf 9 Mrd. EUR geschätzt. Der Union entstanden keine direkten finanziellen Kosten im Zusammenhang mit der Weiterreichung von Krediten. Dies bedeutet, dass die Kosten aufgrund der effizienten Gestaltung und Umsetzung von SURE begrenzt waren und nur Verwaltungsausgaben umfassten. Darüber hinaus ist das Risiko für den EU-Haushalt nach wie vor sehr begrenzt. Zurückzuführen ist dies auf die robuste Finanzierungsstruktur von SURE, unterstützt durch den Handlungsspielraum des EU-Haushalts und verstärkt durch die Bereitstellung nationaler Garantien, die kein eingezahltes Kapital involvierten. Der Nutzen von SURE überwog bei Weitem die Kosten. Abgesehen von den erheblichen Zinseinsparungen von schätzungsweise 9 Mrd. EUR und den in den Mitgliedstaaten erhaltenen zusätzlichen Arbeitsplätzen ergab sich auch ein längerfristiger und weniger quantifizierbarer Nutzen. Hierzu zählen der Erhalt von Kompetenzen in den Unternehmen, die Aufrechterhaltung einer hohen Erwerbsbeteiligung und der Schutz derjenigen in der informellen Wirtschaft, deren Arbeitsplätze aufgrund von durch SURE unterstützte Programme formalisiert wurden.

SURE hat die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bei der Reaktion auf die COVID- 19-Krise gestärkt, unter anderem weil mit dem Instrument notwendige und insgesamt kosteneffiziente Maßnahmen finanziert wurden. Zwar ist eine eingehende Untersuchung der Effizienz der im Rahmen von SURE finanzierten Regelungen zum Erhalt von Arbeitsplätzen nicht Gegenstand dieser Bewertung, doch deuten Forschungsergebnisse und Mikrosimulationsergebnisse auf eine hohe Gesamteffizienz sowie eine höhere Kosteneffizienz im Vergleich zu Leistungen bei Arbeitslosigkeit hin. SURE-begünstigte Mitgliedstaaten senkten ihre Ausgaben, die nicht mit der Pandemie in Zusammenhang standen, außerdem deutlich stärker als nicht begünstigte Mitgliedstaaten, was auf eine solide Priorisierung bei der Verwendung der begrenzten Haushaltsmittel hindeutet.

Kohärenz, Relevanz und EU-Mehrwert

SURE stand in hohem Maße mit den anderen auf EU-Ebene zur Abfederung der COVID- 19-Krise ergriffenen Maßnahmen in Einklang. Die Reaktion der Finanzpolitik, unter anderem in Form von SURE, und die geldpolitische Reaktion der EZB im Rahmen des Pandemie-Notfallankaufprogramms (PEPP) ergänzten einander und stützten die Reaktion der Gesamtwirtschaft auf die Pandemie. SURE ergänzte auch andere von der Kommission

durchgeführte Sofortmaßnahmen, insbesondere die während der Pandemie angewandte Flexibilität bei den Strukturfonds. Darüber hinaus stand das Instrument in Einklang mit den haushaltspolitischen Leitlinien der Kommission im Rahmen der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts, in denen anerkannt wurde, dass die Mitgliedstaaten ihre Ausgaben als Reaktion auf die Pandemie erhöhen müssen. Ferner unterstützte es auch die Grundsätze der europäischen Säule sozialer Rechte und die beschäftigungspolitischen Leitlinien und leistete einen Beitrag zu den Zielen der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung. Das Instrument trug auch dazu bei, den Weg für die Umsetzung von Next Generation EU, einschließlich der Aufbau- und Resilienzfazilität, zu ebnen. Die Ziele der Aufbau- und Resilienzfazilität sind zwar weiter gefasst, entsprechen aber weitgehend denen von SURE.

Die Relevanz von SURE zeigte sich an der Aktualität und der nahezu vollständigen Ausschöpfung der verfügbaren Finanzierungsmittel. Die durch SURE unterstützten Ausgaben folgten eng der Entwicklung der Pandemie und den zu ihrer Eindämmung ergriffenen Maßnahmen. Der flexible Anwendungsbereich von SURE ermöglichte es den Mitgliedstaaten, Regelungen zum Erhalt von Arbeitsplätzen zu konzipieren, die ihren jeweiligen nationalen Gegebenheiten angepasst waren. Die Befristung des Instruments mit einem klaren Enddatum erwies sich für das zeitliche Profil des Schocks auf die Arbeitsmärkte als angemessen. SURE ist auch über das Enddatum hinaus durch seine dauerhaft positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt relevant. Hierzu zählen beispielsweise die Verhinderung oder Abfederung von Langzeitarbeitslosigkeit, geringere Langzeitfolgen für die Erwerbsbeteiligung und den Arbeitsmarkt sowie die Modernisierung der Arbeitsmarktinstitutionen in den Mitgliedstaaten. Seine Relevanz wurde ferner dadurch unterstrichen, dass die Mitgliedstaaten mehr für förderungsfähige Maßnahmen ausgegeben haben als sie an Darlehen im Rahmen von SURE erhielten.

Die Bewertung zeigt, dass SURE einen Mehrwert erbracht hat, der über das hinausgeht, was die Mitgliedstaaten allein hätten erreichen können. Der kollektive Ansatz brachte erhebliche Vorteile, darunter den Erhalt zusätzlicher Arbeitsplätze, die Stabilisierung der Einkommen und erhebliche Zinseinsparungen für die nationalen Haushalte. SURE war auch ein Zeichen der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, da es die ausgezeichnete Bonitätseinstufung der EU und die von allen Mitgliedstaaten bereitgestellten Garantien zugunsten derjenigen nutzte, die am stärksten von der Pandemie betroffen waren und sich größeren Haushaltszwängen gegenübersehen.

Schlussfolgerungen und gewonnene Erkenntnisse

Die Bewertung bestätigt, dass SURE die gesetzten Ziele mit angemessenem Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht hat. Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen enthält eine umfassende Ex-post-Bewertung, wie das in der Haushaltsordnung vorgeschriebene und vom Europäischen Rechnungshof empfohlene vorrangige Ziel erreicht wurde. Das Instrument erwies sich als ein wichtiges, wirksames und effizientes Notfallinstrument der EU bei ihrer umfassenden Reaktion zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger und zur Abfederung der nachteiligen sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

Die dem Erfolg von SURE zu verdankenden zentralen Erkenntnisse könnten sowohl für die nationalen politischen Entscheidungsträger als auch für künftige politische Instrumente der EU von Nutzen sein. Die Erfahrungen mit SURE zeigen, wie wichtig ein klarer Zweck und ein gut abgestimmter politischer Geltungsbereich für die Gewährleistung der Wirksamkeit und Effizienz eines solch neuartigen Instruments sind. Im Gegensatz zu den zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die manchmal in früheren Krisen getroffen wurden, hat sich auch gezeigt, dass die Gemeinschaftsmethode ein wirksamer Ansatz ist, um eine rasche und inklusive Entscheidungsfindung zu ermöglichen. Ein weiterer Grund für die Wirksamkeit und Legitimität in einem Notfall wie diesem war die gut durchdachte Ausgestaltung, die die nationale Eigenverantwortung für die zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels zu ergreifenden spezifischen politischen Maßnahmen gefördert hat. Die robuste Finanzarchitektur von SURE war wirksam und ermöglichte es der EU, ihre hohe Bonitätseinstufung zu halten.

Zugleich lassen die Erfahrungen mit SURE auch einige Herausforderungen erkennen. Dass SURE der breiten Öffentlichkeit kaum bekannt ist, zeigt, dass die Kommunikation auf nationaler und auf EU-Ebene wirksamer gestaltet werden könnte, damit den Bürgerinnen und Bürgern bewusster wird, auf welche Weise und wie sehr die EU an lebensrelevanten Politikmaßnahmen beteiligt ist. Für die Gestaltung künftiger politischer Instrumente und zur Verbesserung von nationalen Programmen für schwere Schocks könnte es von Nutzen sein, den nationalen Programmen zum Erhalt von Arbeitsplätzen mehr politische Beachtung zu schenken, beispielsweise indem die Programme weiter überwacht und regelmäßig bewertet, die Erfahrungen in den Mitgliedstaaten analysiert und bewährte Verfahren ausgetauscht werden.