



ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Unterstützung bei der Minderung von
Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE)
Die SURE-Finanzierung leistete einen Beitrag zum Erhalt von
Arbeitsplätzen während der COVID-19-Krise, doch ihre
Auswirkungen sind nicht in vollem Umfang bekannt

Inhalt

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST	2
II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES.....	3
1. BERICHTERSTATTUNG ÜBER DIE WIRKUNG VON SURE	3
III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES HOFES	5
1. Empfehlung 1: Evaluierung von SURE.....	5

Dieses Dokument enthält die Antworten der Europäischen Kommission auf die Bemerkungen in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes gemäß Artikel 259 der [Haushaltsordnung](#) und wird zusammen mit dem Sonderbericht veröffentlicht.

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST

Die Kommission begrüßt den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes (EuRH). Die SURE-Finanzierung, die von der Union schnell und rechtzeitig und im Geiste der Solidarität eingerichtet wurde, um Arbeitsplätze und Einkommen vor den schwerwiegenden negativen sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu schützen, stellte ein zentrales Notfallinstrument dar. Durch SURE stellte die EU den Mitgliedstaaten – zu günstigen Bedingungen – finanzielle Unterstützung in Form von Darlehen zur Verfügung, damit diese die nationalen Kurzarbeitsregelungen und ähnliche Maßnahmen, insbesondere für Selbstständige, sowie einige gesundheitsbezogene Maßnahmen finanzieren konnten. Die Kommission gab Sozialanleihen zur Finanzierung des SURE-Instruments aus.

Alle Mitgliedstaaten – selbst diejenigen, die nicht direkt von dem Instrument profitierten – unterstützen das Instrument durch die Bereitstellung von freiwilligen Garantien, wodurch die europäische Solidarität, die durch die Union zwischen den Mitgliedstaaten besteht, hervorgehoben wurde. Die SURE-Verordnung wurde im Mai 2020 angenommen, und im Oktober 2020 wurden die ersten Auszahlungen an die Mitgliedstaaten durchgeführt. Durch das Instrument SURE erhielten 19 Mitgliedstaaten finanziellen Beistand – mehr als die Hälfte dieser Länder erhielten diesen Beistand sogar als zusätzliche Aufstockung des ursprünglichen Darlehens. Bis Ende 2022 wird die gesamte Mittelausstattung von 100 Mrd. EUR nahezu ausgeschöpft sein.

Die Kommission ist der Auffassung, dass sich SURE beim Schutz der europäischen Erwerbsbevölkerung und europäischen Unternehmen als wirksam erwiesen hat. Dem letzten (vierten) Halbjahresbericht zufolge¹ wurden durch das Instrument SURE im Jahr 2020 etwa 31,5 Millionen Menschen und 2,5 Millionen Unternehmen unterstützt, was fast ein Drittel der gesamten Erwerbsbevölkerung und der Unternehmen in den 19 begünstigten Mitgliedstaaten darstellt. Die Hauptbegünstigten der Unterstützung im Rahmen von SURE waren kleine und mittlere Unternehmen, insbesondere aus den Sektoren, die am stärksten von der Pandemie betroffen waren.

Die Kommission ist außerdem der Ansicht, dass sich SURE im Jahr 2020 bei der Abfederung der Auswirkungen der Pandemie auf den Arbeitsmarkt als wirksam erwiesen und die schnelle wirtschaftliche Erholung im Jahr 2021 ermöglicht hat – eine viel schnellere Erholung als in vorangegangenen Krisen. Gemäß dem letzten Halbjahresbericht schätzt die Kommission, dass im Jahr 2020 durch die politische Antwort auf die COVID-19-Krise – auch durch das Instrument SURE – etwa 1,5 Millionen Menschen vor Arbeitslosigkeit geschützt wurden.

Bis Ende 2022 hat die Kommission vier Halbjahresberichte veröffentlicht, wobei die Kommission – in jedem Bericht – ihre gesetzlichen Verpflichtungen im Rahmen der SURE-Verordnung überschritten hat, sowohl was den Umfang der Analyse als auch was die Einhaltung der Berichterstattungsanforderungen im Rahmen des EU-SURE-Rahmens für Sozialanleihen betrifft.

In Bezug auf die Tatsache, dass die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten über die Zahl der Arbeitnehmer und der Unternehmen begrenzt sind, betont die Kommission, dass die Verantwortung für die Meldung gemäß Abschnitt 2.4 des Rahmens für Sozialanleihen² bei den begünstigten

¹ Veröffentlicht am 23. September 2022: <https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-09/Fourth-report-on-the-implementation-of-SURE.pdf>.

² Siehe auch den ersten Halbjahresbericht (Seite 17), veröffentlicht am 22. September 2021: [com2021_148_en_act_part1_v6.pdf](https://ec.europa.eu/com2021_148_en_act_part1_v6.pdf) (europa.eu).

Mitgliedstaaten liegt. Die Kommission berichtete in den Halbjahresberichten über die Datenlücken und forderte die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die fehlenden Daten bereitzustellen oder die vorangegangenen Schätzungen für den nächsten Berichtszeitraum zu aktualisieren. Da dies in einigen Fällen zu wesentlichen Veränderungen bei den geschätzten aggregierten Zahlen geführt hat, war es insbesondere in den ersten Jahren, in denen eine Berichterstattung erfolgte, nicht möglich, die Gesamtanzahl der abgedeckten Personen und Unternehmen genau zu bestimmen. Da dies im Rahmen der SURE-Verordnung nicht gefordert wurde, hat die Kommission die Mitgliedstaaten in Fällen, in denen die Ergebnisdaten nicht innerhalb einer vernünftigen Zeitspanne verfügbar waren, nicht aufgefordert, diese Daten bereitzustellen, da dies die Datenerhebung erheblich hätte verzögern können.

Die Kommission erkennt an, dass es angesichts der Tatsache, dass es im Rahmen von SURE einen zweiten „Schutzwall“ gibt, nicht einfach ist, die Auswirkungen von SURE vollständig von den Auswirkungen der nationalen Regelungen abzugrenzen. Die Kommission hat jedoch in ihren Halbjahresberichten zu SURE einige Belege für die Auswirkungen von SURE – auch für jeden Mitgliedstaat einzeln – sowie in Bezug auf die Rolle bereitgestellt, die SURE bei der Schaffung von Anreizen zur Einrichtung von nationalen Kurzarbeitsregelungen und ähnlichen Maßnahmen gespielt hat.

Das Instrument SURE wurde von der Union eingerichtet, um die Mitgliedstaaten ergänzend bei der Finanzierung ihrer eigenen förderfähigen nationalen Regelungen zu unterstützen. Durch das Instrument SURE erhalten die Mitgliedstaaten – als zweiten Schutzwall – Unterstützung in Form von Darlehen. Gemäß der SURE-Verordnung ist keine Bewertung erforderlich, wie nationale Programme durch die durch SURE unterstützten Programme ergänzt werden. Die Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherheit bleibt das nationale Vorrecht eines jeden Mitgliedstaats.

II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

1. BERICHTERSTATTUNG ÜBER DIE WIRKUNG VON SURE

Die Berichtserstattungspflichten der Kommission sind in der SURE-Verordnung festgelegt. Die Kommission muss gemäß Artikel 14 der SURE-Verordnung insbesondere dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Wirtschafts- und Finanzausschuss und dem Beschäftigungsausschuss einen Bericht über die Nutzung des finanziellen Beistands, einschließlich der ausstehenden Beträge und des geltenden Zeitplans zur Tilgung im Rahmen von SURE, und den Fortbestand der außergewöhnlichen Ereignisse übermitteln, die die Anwendung dieser Verordnung rechtfertigen.

Zusätzlich zu den gesetzlichen Anforderungen ist die Kommission nach Abschnitt 2.4 des Rahmens für Sozialanleihen zudem verpflichtet, einen Bericht über die Zuweisung und die Auswirkungen von SURE-Erlösen abzufassen, auch zur Anzahl der Arbeitnehmer und Unternehmen, die von den im Rahmen von SURE unterstützten Maßnahmen profitiert haben.³

³ Gemäß Abschnitt 2.4 des Rahmens für Sozialanleihen sollte die Kommission Anstrengungen unternehmen, um die relevanten Daten und Indikatoren von den begünstigten Mitgliedstaaten zu erhalten, sowie die verfügbaren Datensätze zusammenstellen und einen Bericht über sie verfassen. In diesem Abschnitt wird

Um ihren Berichterstattungspflichten im Rahmen der SURE-Verordnung sowie gemäß dem Rahmen für Sozialanleihen nachzukommen, hat die Kommission bis Ende 2022 vier Halbjahresberichte veröffentlicht und darüber hinaus zusätzliche Analysen bereitgestellt⁴.

Der EuGH stellt fest, dass die Daten, die von den Mitgliedstaaten zur Anzahl der abgedeckten Arbeitnehmer und Unternehmen gemeldet werden, bestimmte Einschränkungen aufwiesen⁵; aus diesem Grund ist es aus Sicht des EuGH nicht möglich, die Anzahl der Personen und Unternehmen, die von den Maßnahmen abgedeckt wurden, umfassend zu bewerten⁶.

Die Kommission stimmt zu, dass die Daten zur Anzahl der von den Mitgliedstaaten erfassten Arbeitnehmer und Unternehmen nicht immer vollständig waren. Sie wies jedoch in den Halbjahresberichten darauf hin, wenn die Daten der Mitgliedstaaten unvollständig waren. Indem sie die Daten überprüfte und Datenlücken – zum Beispiel auf der Grundlage von vernünftigen Annahmen und anhand von in anderen Quellen verfügbaren Daten – schloss, bemühte sich die Kommission, die aggregierte Erfassungszahl in jedem Berichtszeitraum so genau wie möglich zu bewerten. Die Kommission forderte die Mitgliedstaaten auf, die fehlenden Daten für jeden Berichtszeitraum bereitzustellen bzw. die vorangegangenen Schätzungen mit dem Ziel zu aktualisieren, die Qualität der Berichterstattung in den folgenden Berichtszeiträumen zu verbessern.

Die Kommission stimmt außerdem mit dem EuRH überein, dass sich die Daten zur Anzahl der Arbeitnehmer und Unternehmen, die von den Mitgliedstaaten durch Maßnahmen im Rahmen von SURE unterstützt wurden, in einigen Fällen auf Schätzungen stützten. Sie ist jedoch der Auffassung, dass eine Aufforderung an die Mitgliedstaaten, die aktuellen Ergebnisdaten für jede Maßnahme bereitzustellen, eine Einmischung in die Gestaltung von Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit dargestellt hätte und – angesichts der Notsituation, aus der heraus SURE entwickelt wurde – unangemessen gewesen wäre. Darüber hinaus stellt die Aggregation der Daten für alle Maßnahmen aus konzeptioneller Sicht eine große Herausforderung dar, insbesondere dann, wenn die Arbeitnehmer und Unternehmen in Bezug auf mehr als eine Maßnahme förderfähig gewesen sind. Um diese Herausforderung zu meistern, forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, nur über die größte(n) Maßnahme(n) zu berichten, um sicherzustellen, dass die positiven Auswirkungen von SURE nicht überschätzt werden.

Der EuRH behauptet auch, dass es durch die Ausgestaltung von SURE nicht möglich ist, die Auswirkungen von SURE genau von den Auswirkungen der nationalen Regelungen abzugrenzen, und zieht daraus die Schlussfolgerung, dass die Kommission nicht in allen Mitgliedstaaten die Ergebnisse von SURE bewerten kann.⁷ Die Kommission erkennt an, dass es angesichts der Tatsache, dass es im Rahmen von SURE einen zweiten „Schutzwall“ gibt, nicht einfach ist, die Auswirkungen von SURE vollständig von den Auswirkungen der nationalen Regelungen abzugrenzen. Die Kommission hat jedoch in ihren Halbjahresberichten zu SURE einige Belege für die Auswirkungen von SURE sowie in

auch anerkannt, dass die Berichterstattung durch die Kommission von der Qualität und der Granularität der von den begünstigten Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen abhängt und dass die Kommission darüber keine Kontrolle hat.

⁴ Dazu gehörten auch Informationen zu den Auswirkungen, die die politischen Maßnahmen, einschließlich der durch SURE unterstützten Maßnahmen, auf die Abfederung der Auswirkungen der Pandemie auf die Beschäftigung hatten, sowie Schätzungen der Zinseinsparungen der Mitgliedstaaten. Weitere technische Analysen wurden in zwei Artikeln des Quartalsberichts über das Euro-Währungsgebiet (QREA) bereitgestellt.

⁵ Siehe den Untertitel vor Absatz 52 unter „Bemerkungen“, Absatz 56 unter „Bemerkungen“ und Kasten 4.

⁶ Siehe „Zusammenfassung“ Ziffer VIII und Ziffer 70 unter „Schlussfolgerungen und Empfehlung“.

⁷ Siehe Zusammenfassung Ziffer VIII und Ziffer 70 unter „Schlussfolgerungen und Empfehlung“.

Bezug auf die Rolle bereitgestellt, die SURE bei der Schaffung von Anreizen zur Einrichtung von nationalen Kurzarbeitsregelungen und ähnlichen Maßnahmen gespielt hat. In diesen Halbjahresberichten hat die Kommission die Anzahl der Arbeitnehmer und Unternehmen *pro Mitgliedstaat*, die durch das Instrument gefördert wurden, ermittelt und eine Schätzung für die Anzahl der Arbeitsplätze vorgenommen, die *pro Mitgliedstaat* durch SURE erhalten geblieben sind. Und schließlich haben die Mitgliedstaaten um Beistand im Rahmen von SURE gebeten, um die meisten der Ausgaben ihrer förderfähigen nationalen Regelungen abzudecken. Nur ein geringer Anteil wurde durch andere Mittel finanziert. Daher entspricht die Anzahl der Arbeitnehmer und Unternehmen, die durch SURE abgedeckt wurden, in etwa der Anzahl der durch nationale Regelungen unterstützten Arbeitnehmer und Unternehmen.

Hinsichtlich der Prüfung und Kontrolle ist sich die Kommission bewusst, dass ein Reputationsrisiko für die EU entsteht, wenn die aus dem EU-Haushalt finanziell unterstützten Maßnahmen als betrugsanfällig wahrgenommen werden.⁸ Die Kommission ist der Auffassung, dass dieses Risiko – wie durch die SURE-Verordnung und die Darlehensvereinbarung gefordert – durch Maßnahmen zur Ermittlung von Betrug und Unregelmäßigkeiten gemindert wird, die in den Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten fallen.

III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES HOFES

1. Empfehlung 1: Evaluierung von SURE

(Zieldatum für die Umsetzung: bis zum Ende des dritten Quartals 2024)

Eine solche Evaluierung sollte Folgendes umfassen:

- i. den Umfang, in dem SURE und die nationalen Maßnahmen den Mehrwert unterstützten (für alle SURE-Ziele, einschließlich der gesundheitsbezogenen Maßnahmen);

die Kommission stimmt der Teilempfehlung zu;

- ii. ob und wie SURE Maßnahmen nationale Maßnahmen ergänzte;

die Kommission stimmt der Teilempfehlung zu;

- iii. und ob der SURE-Rahmen unter Berücksichtigung der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Fälle dabei wirksam war, das Risiko von Unregelmäßigkeiten und Betrug zu begrenzen;

die Kommission stimmt der Teilempfehlung zu.

⁸ Siehe Ziffer 47 unter „Bemerkungen“, letzter Satz.