



Europäischer Wirtschafts-
und Sozialausschuss

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Sofortmaßnahmen zur Unterstützung von Beschäftigung und Einkommen während der Pandemiekrise

Sofortmaßnahmen zur Unterstützung von Beschäftigung und Einkommen während der
Pandemiekrise
[Initiativstellungnahme]

SOC/686

Berichterstatterin: **Cinzia DEL RIO**

www.eesc.europa.eu

DE



[www.eesc.europa.eu/facebook](https://www.facebook.com/eesc.europa.eu)



www.eesc.europa.eu/twitter



www.eesc.europa.eu/linkedin



www.eesc.europa.eu/instagram

Beschluss des Plenums	26/04/2021
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 GO
Zuständige Fachgruppe	Initiativstellungnahme Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	07/09/2021
Verabschiedung im Plenum	22/09/2021
Plenartagung Nr.	563
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	211/1/4

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) befürwortet die EU-Strategie zur Bewältigung der Pandemiekrise, zur Wiederbelebung und Stärkung der Wirtschafts-, Sozial- und Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten sowie zur Sicherung des Produktionssystems, der Beschäftigung und der Einkommensstützung für die Bevölkerung.
- 1.2 Der EWSA begrüßt die Einrichtung von SURE als innovativem Finanzinstrument für europäische Solidarität zur Erhaltung von Arbeitsplätzen, zur Einkommensstützung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und zur Unterstützung von Unternehmen sowie als Instrument für Integration und sozioökonomische Resilienz in der EU.
- 1.3 Der EWSA unterstreicht den sozialen Wert des Instruments SURE, das mit der Ausgabe von Anleihen zur Finanzierung von Initiativen für soziale Zwecke den Mechanismus des Aufbauinstruments der Europäischen Union „NextGenerationEU“ vorwegnimmt.
- 1.4 Der EWSA begrüßt, dass dank der im Rahmen von SURE finanzierten Kurzarbeitsregelungen und verschiedenen Formen von Einkommensstützung und Unternehmensförderung ein Viertel aller Erwerbstätigen geschützt, Arbeitsplätze gesichert und die Produktionskapazität der Unternehmen erhalten werden konnte, was sich positiv auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt ausgewirkt hat. Er weist jedoch darauf hin, dass aus diesen Zahlen nicht hinreichend hervorgeht, welche Einzelmaßnahmen von den Mitgliedstaaten finanziert, wie viel Mittel dafür bereitgestellt und welche Kategorien von Arbeitnehmern unterstützt wurden.
- 1.5 Der EWSA schlägt vor, für die gesamte Laufzeit von SURE eine Beobachtungsstelle unter Einbindung der Sozialpartner sowie weiterer zivilgesellschaftlicher Organisationen einzurichten. Sie sollte die Auswirkungen der in den einzelnen Ländern finanzierten Maßnahmen überwachen und bewerten und so auch zukunftstaugliche Modelle für Kurzarbeit und Einkommensstützung in vergleichbaren Krisensituationen ermitteln.
- 1.6 In Wirtschaftskrisen kommt es darauf an, Beschlüsse und Entscheidungen möglichst rasch zu fassen. Aus diesem Grund begrüßt der EWSA, dass die Europäische Kommission SURE so rasch eingerichtet, die Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten in so kurzer Zeit abgeschlossen und somit ihre Reaktionsfähigkeit angesichts der schweren Krise unter Beweis gestellt hat.
- 1.7 Der EWSA empfiehlt, die Umsetzung von SURE durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie Berufsbildungs- und Umschulungsprogramme zu flankieren. Diese sollten darauf abzielen, dauerhafte, hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen und schlecht bezahlte, fragmentierte und unsichere Beschäftigungsformen, die keinerlei Garantie für einen angemessenen Sozialversicherungsschutz bieten und sich zudem auch auf die öffentlichen Sozialsysteme auswirken, zurückzudrängen.
- 1.8 Der EWSA weist darauf hin, dass sich SURE dafür eignet, Arbeitgebern Anreize zu bieten, Arbeitnehmer trotz Produktionsrückgang zu halten. Maßnahmen zur Verwendung eines Teils der Arbeitszeit für Schulungen können im Rahmen von Tarifverträge gefördert werden. Dadurch können Unternehmen die Kompetenzen ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

anpassen, indem sie einen Teil ihrer Arbeitsstunden für Schulungen zuweisen, wobei die Vergütung des Personals während der Fortbildung aus SURE-Mitteln erfolgt.

- 1.9 Der EWSA betont, dass die soziale Dimension der EU auch angesichts der neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem grünen und dem digitalen Wandel unter Berücksichtigung der im Aktionsplan für die europäische Säule sozialer Rechte festgelegten Maßnahmen, darunter auch Maßnahmen und Investitionen zur Förderung von Beschäftigung, Weiterbildung und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, umfassender und kohärenter definiert und vervollständigt sowie gleichzeitig die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas gewährleistet werden muss.
- 1.10 Der EWSA begrüßt die Ankündigung der Kommission, die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts auszusetzen. Er fordert eine „Kehrtwende“ hin zu einem überarbeiteten, ausgewogenen und auf die Förderung produktiver Investitionen ausgerichteten Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung. Dabei kommt es insbesondere darauf an, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, ihre öffentlichen Finanzen auf eine tragfähige Grundlage zu stellen und so das Vertrauen in Investitionen zu stärken.
- 1.11 Der EWSA ist der Auffassung, dass der Austausch mit den Sozialpartnern und ihre Beteiligung einen Mehrwert für die Politik auf europäischer und nationaler Ebene darstellt. Ihre Beteiligung an den aus SURE kofinanzierten Maßnahmen ist daher von entscheidender Bedeutung, wobei auch auf Tarifverhandlungen in den am stärksten von der Krise betroffenen Wirtschaftszweigen gesetzt werden sollte. Die Einbindung der Sozialpartner muss jedoch unbedingt substanzieller und rechtmäßiger, nicht nur rein formeller Natur sein.
- 1.12 Der EWSA erkennt die im Bericht der Kommission vom März 2021 hervorgehobenen positiven Ergebnisse des Instruments SURE voll und ganz an. Er unterstützt den Vorschlag, es zur Unterstützung von Arbeitnehmern und Unternehmen in ein dauerhaftes Instrument für die Integration und die sozioökonomische Resilienz der EU in Krisen wie der derzeitigen umzuwandeln – nach der Überwachung und Bewertung durch die vom EWSA vorgeschlagene Beobachtungsstelle.
- 1.13 Der EWSA begrüßt die „EASE“-Empfehlung der Europäischen Kommission, in der der strategische Ansatz verfolgt wird, schrittweise von den im Zusammenhang mit der Pandemie ergriffenen Sofortmaßnahmen zu neuen Maßnahmen überzugehen, die erforderlich sind, um einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung zu gewährleisten, insbesondere aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie befristete Einstellungsanreize für schwächere Gruppen, Weiterbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten sowie unternehmerische Unterstützung auch für die Sozialwirtschaft.

2. Einleitung

2.1 Die europäische Wirtschaft wurde durch die noch immer anhaltende Pandemie schwer geschädigt. Der EWSA begrüßt die von der EU unter Rückgriff auf außerordentliche Instrumente umgesetzten wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen zur Bewältigung der Auswirkungen der Pandemie als hervorragende Gelegenheit, ein gerechteres und solidarischeres Europa sowie eine wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft zu schaffen und die neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem ökologischen und digitalen Wandel anzugehen. Zu diesen Instrumenten zählen neben dem Aufbauinstrument NextGenerationEU:

- nationale Maßnahmen, die im Rahmen der Flexibilität der EU-Haushaltsregeln ergriffen werden;
- nationale Liquiditätsmaßnahmen, die gemäß den befristeten und flexiblen Beihilfavorschriften genehmigt wurden;
- die Aufstockung der von der Europäischen Investitionsbank (EIB) besicherten Kreditlinien für Unternehmen durch die Einrichtung eines neuen Garantiefonds;
- der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), der durch Änderungen des Vertrags von Lissabon eingeführt wurde, um automatische Darlehen für den Gesundheitsbereich anzubieten sowie
- das europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE).

2.2 In dieser Stellungnahme sollen die Auswirkungen der Notfallmaßnahmen zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit, zur Einkommensstützung und zur Unterstützung von Unternehmen analysiert werden. Besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf dem SURE-Instrument.

2.3 Bis April 2020 wurden mehr als 50 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einer Reihe europäischer Länder in Kurzarbeitsprogramme¹ oder ähnliche Ad-hoc-Maßnahmen aufgenommen, um den vorübergehenden teilweisen oder vollständigen Wegfall von Arbeitsstunden abzufangen. Eurofound verzeichnete 500 Maßnahmen, von denen die meisten auf Unternehmensbeihilfen (35 %), Einkommensstützung (zusätzlich zu Kurzarbeitsmaßnahmen, 20 %) und Beschäftigungsschutz (13 %) abzielten.² Die Unternehmen der Bereiche verarbeitendes Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, Tourismus und Kultur waren von der Krise am stärksten betroffen.³

2.4 Das in verschiedener Form in den meisten europäischen Ländern existierende Kurzarbeitergeld zur Unterstützung bei Arbeitsausfall ist das in Wirtschaftskrisen am häufigsten genutzte Instrument zum Schutz von Arbeitsplätzen, da es sich sowohl für die Arbeitnehmer als auch die Unternehmen positiv auswirkt. In ihrem Bericht aus dem Jahr 2020 zur Vorstellung des Programms SURE weist die Europäische Kommission auf Folgendes hin: „Da sich durch Kurzarbeitsregelungen unnötige Entlassungen vermeiden lassen, sind sie ein wirkungsvolles Mittel, um zu verhindern, dass ein vorübergehender Schock schwerwiegendere und lang

¹ Eurofound, [COVID-19: Implications for Employment and working life](#), März 2021.

² Eurofound, [COVID-19: Policy responses across Europe](#), Juni 2020.

³ [OECD, Employment Outlook 2021](#), Kapitel 2.

anhaltende negative Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt in den Mitgliedstaaten nach sich zieht. Sie tragen dazu bei, die Einkommen der Familien zu sichern und die Produktionskapazitäten und das Humankapital der Unternehmen und der Wirtschaft insgesamt zu erhalten“.⁴

- 2.5 In Ländern, in denen solche Regelungen bereits existierten, haben die Regierungen Ad-hoc-Maßnahmen ergriffen, um den Zugang zu erleichtern, die Förderkriterien zu vereinfachen, die Reichweite zu vergrößern und die wirtschaftliche Unterstützung auszuweiten. Es bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern.⁵
- 2.6 Dank dieser Maßnahmen konnten die Unternehmen zu begrenzten bzw. ohne Kosten eine dem Rückgang der Wirtschaftstätigkeit entsprechende Arbeitszeitverringerung vornehmen. Dadurch wurde die Zahl der aufgrund mangelnder Liquidität gefährdeten Arbeitsplätze erheblich verringert. In manchen EU-Ländern sind bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen – insbesondere Arbeitnehmer mit Gelegenheitsarbeitsverträgen sowie in einigen Fällen auch Leiharbeiter und befristet beschäftigte Arbeitnehmer – weiterhin von einer Unterstützung ausgeschlossen.⁶ Zudem gibt es zwischen den einzelnen Ländern Unterschiede bei den Modalitäten und Kriterien für den Zugang zu diesen Hilfen in Bezug auf Deckung, Begünstigte, Dauer usw.⁷
- 2.7 Kurzarbeitsregelungen haben dazu beigetragen, die Auflösung von Beschäftigungsverhältnissen zu verhindern, was sowohl für Unternehmen als auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sehr kostspielig ist. Durch diese Maßnahmen zum Erhalt von Arbeitsplätzen konnten die Arbeitsplatzverluste in den OECD-Ländern im zweiten Quartal 2020 von schätzungsweise 12 % auf 4 % deutlich verringert werden. Aus den Daten für die EU geht hervor, dass sich die Zahl der offiziell beschäftigten, aber keine Arbeit leistenden Personen im zweiten Quartal 2020 gegenüber dem gleichen Zeitraum im Jahr 2019 auf 17 % verdoppelt hat.⁸
- 2.8 Berücksichtigt werden müssen auch die Auswirkungen der Beschäftigungskrise auf Frauen und junge Menschen, die häufig atypisch beschäftigt sind, in Niedriglohnjobs arbeiten und stärker von unsicheren Arbeitsbedingungen betroffen sind, die keinerlei Garantie für einen angemessenen Sozialversicherungsschutz bieten. Darüber hinaus stellen sie einen sehr hohen Anteil der Arbeitskräfte im Fremdenverkehr, im Hotel- und Gaststättengewerbe, im Kultur- und Freizeitbereich sowie im gemeinnützigen Sektor der sozialen Dienste, die allesamt von der Krise besonders schwer getroffen wurden. Im Zuge der wirtschaftlichen Erholung müssen zudem spezifische, mit den Sozialpartnern abgestimmte kurz-, mittel- und langfristige

⁴ COM(2021) 148 final. [SURE: Taking stock after six months](#), 22. März 2021; siehe auch das Briefing des Europäischen Parlaments zur [Umsetzung von SURE](#), April 2021.

⁵ [OECD – Employment Outlook 2021](#), Kapitel 2, Tabelle 2.1; *Job retention schemes in OECD countries* – ebd. Eurofound.

⁶ Ebd. Fußnote 2.

⁷ Siehe Daten der OECD, des ETUI, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments.

⁸ Ebd., siehe Fußnote 2, Eurostat-Daten zusammengestellt von Eurofound.

Reformen und Maßnahmen umgesetzt werden, um auch die bereits vor der derzeitigen Krise bestehenden geschlechts- und altersbedingten Ungleichheiten zu beseitigen.⁹

- 2.9 Zusätzlich zu den Maßnahmen zur Unterstützung von Kurzarbeit haben mehrere Länder Maßnahmen zum Schutz vor Entlassungen in jenen Unternehmen ergriffen, die im Rahmen der Kurzarbeitsregelungen öffentliche Beihilfen erhalten. Damit sollte zum einen Missbrauch während der Krise verhindert werden und zum anderen die Verwendung nationaler und europäischer öffentlicher Beihilfen an Bedingungen geknüpft werden: sie müssen zur Vermeidung von Entlassungen und zur vorübergehenden Unterstützung von Unternehmen bis zur wirtschaftlichen Erholung eingesetzt werden. In einigen Ländern ist das Verbot von Entlassungen bei Inanspruchnahme öffentlicher Beihilfen tarifvertraglich verankert.¹⁰
- 2.10 Eine wichtige Rolle kommt Vereinbarungen und Protokollen im Zuge von Tarifverhandlungen zu, um den Gesundheitsnotstand am Arbeitsplatz zu bewältigen oder Ad hoc Vertragsbestimmungen zur Änderung von Arbeitsorganisation und -bedingungen während der Pandemie einzuführen (siehe Deutschland, Frankreich, Italien, Schweden, Spanien, Österreich, Dänemark). In einigen Ländern kamen auch andere Formen der Unternehmensunterstützung (Moratorien für Darlehen sowie die Stundung bzw. Aussetzung von Steuerzahlungen, Mieten oder Sozialbeiträgen) zur Anwendung, die aufschiebende Wirkung auf Zahlungsverpflichtungen haben, mit dem Ziel, Unternehmen und insbesondere KMU bzw. Selbstständige dabei zu unterstützen, Arbeitsplätze zu erhalten, und ihnen kurzfristig Liquidität bereitzustellen.

3. **Das Instrument SURE: Merkmale, Verordnung und erste Ergebnisse**

- 3.1 Das EU-Instrument SURE ist ein befristeter Fonds, über den den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung in Form von Darlehen zu Vorzugsbedingungen in Höhe von bis zu 100 Mrd. Euro zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie zur Unterstützung von Kurzarbeit und des Einkommens aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewährt werden kann. Der Fonds wurde für den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2022 aufgelegt.
- 3.2 Die erstmals von der Europäischen Kommission im Rahmen des Instruments SURE begebenen Anleihen sind „Sozialanleihen“, die Investoren die Sicherheit geben, dass die mobilisierten Mittel tatsächlich für soziale Zwecke verwendet werden. Die Nachfrage war zehn Mal höher als das Angebot und sorgte für eine wettbewerbsfähige Rendite auf dem Markt.
- 3.3 Seit Einführung von SURE hat der Rat auf Vorschlag der Kommission mehr als 90 % der Gesamtmittelausstattung von 100 Mrd. Euro an 19 Mitgliedstaaten vergeben.¹¹ 15 davon haben

⁹ Analysen der Europäischen Kommission und von Eurofound. Siehe außerdem [ILO-UN Women Joint Programme](#), Policy tool, [Assessing the gendered employment impacts of Covid-19 and supporting a gender-responsive recovery](#), März 2021.

¹⁰ Europäisches Gewerkschaftsinstitut, [Policy Brief Nr. 7](#), 2020.

¹¹ Siehe Fußnote 4 und die SURE-Website der Europäischen Kommission zur Aktualisierung der Mittelzuweisungen an die Mitgliedstaaten.

die Mittel zur Finanzierung von Kurzarbeitsregelungen oder ähnlichen Maßnahmen genutzt, und 14 Länder haben zudem Maßnahmen zur Unterstützung von Selbstständigen finanziert.¹²

- 3.4 Einige Länder haben keinerlei SURE-Mittel beantragt. Die von den Regierungen hierfür angeführten Gründe sind vielfältig: Manche Länder verfügen über genügend nationale Mittel zur Abdeckung der aufgrund des Anstiegs der Arbeitslosigkeit entstandenen öffentlichen Mehrkosten, andere konnten zu genauso günstigen Konditionen zusätzliche Mittel auf dem Markt aufnehmen, und in einigen Fällen ist diese Entscheidung auf die Verwaltungskosten zurückzuführen, die im Zusammenhang mit dem Zugang zu SURE angefallen wären. Wieder andere haben die von der Europäischen Kommission für einen befristeten Zeitraum eingeführten Maßnahmen betreffend die Flexibilität bei den Staatshaushalten und den staatlichen Beihilfen genutzt.¹³
- 3.5 Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Berichte schätzt die Kommission in ihrem Bericht vom März 2021¹⁴, dass im Jahr 2020 zwischen 25 und 30 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit SURE-Mitteln unterstützt wurden. Dies entspricht einem Viertel aller Erwerbstätigen in den begünstigten Mitgliedstaaten. Davon sind etwa 21,5 Mio. Arbeitnehmer und 5 Mio. Selbstständige. Darüber hinaus haben 1,5 bis 2,5 Mio. Unternehmen von diesem Instrument profitiert, was zwischen 12 und 16 % aller Unternehmen in den begünstigten Mitgliedstaaten entspricht.¹⁵
- 3.6 In dem Bericht wird hervorgehoben, dass die durch SURE finanzierten öffentlichen Förderprogramme dazu beitragen, die Arbeitskosten für Unternehmen zu senken und eine alternative Einkommensstützung für Haushalte zu bieten. Zudem zeitigen sie bessere Ergebnisse als herkömmliche Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus betont die Kommission, dass die Beschäftigungsförderprogramme in Ländern, die bereits über nationale Unterstützungsregelungen zur Eindämmung der Auswirkungen von Arbeitslosigkeit verfügen, wirksamer sind.
- 3.7 Bis Ende 2020 waren bereits 80 % der gesamten geplanten öffentlichen Ausgaben für förderfähige Maßnahmen getätigt. Fast alle Mitgliedstaaten haben den im Rahmen von SURE gewährten Gesamtbetrag bereits ausgeschöpft oder planen dies.
- 3.8 Aufgrund der hohen Bonitätseinstufung der EU haben sich die Mitgliedstaaten durch die Nutzung von SURE rund 5,8 Mrd. Euro an Zinsen gespart, die sie hätten aufbringen müssen, wenn sie selbst öffentliche Schuldtitel begeben hätten. Künftige Auszahlungen dürften wohl zu weiteren Einsparungen führen.

¹² Siehe den Anhang zu dieser Stellungnahme „SURE Statistical Annex“ mit Daten über die den Mitgliedstaaten zugewiesenen Beträge in absoluten Werten sowie pro Kopf in Relation zur Erwerbsbevölkerung und zu den Beschäftigten.

¹³ Eurofound, ebd., Kapitel 3, 2021.

¹⁴ [COM\(2021\) 105 final](#), Mitteilung der Kommission an den Rat: *Ein Jahr nach dem Ausbruch von COVID-19 – die fiskalpolitische Reaktion*.

¹⁵ Siehe Fußnote 4.

4. **Allgemeine Bemerkungen**

- 4.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) befürwortet die EU-Strategie zur Bewältigung der Pandemiekrise, zur Wiederbelebung und Stärkung der Wirtschafts-, Sozial- und Gesundheitssysteme der Mitgliedstaaten sowie zur Sicherung der Beschäftigung. Er hält die Strategie für geeignet, die soziale Dimension der EU weiter zu konkretisieren und zu vervollständigen und gleichzeitig die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas zu sichern. Im Aktionsplan für die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte werden die zur Förderung eines nachhaltigen und integrativen Wachstums nötigen Investitionen aufgeführt.
- 4.2 Der EWSA hat wiederholt betont, dass eine stärkere wirtschaftliche und soziale Konvergenz in der EU erreicht werden muss, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen sozialen Marktwirtschaft zu stärken. Es muss sichergestellt werden, dass alle Bürgerinnen und Bürger ihre Rechte uneingeschränkt wahrnehmen können. Zudem gilt es, den Aufbau eines Arbeitsmarktes zu unterstützen, der durch im Einklang mit der europäischen Säule sozialer Rechte stehende Maßnahmen und Strategien den im Gange befindlichen Veränderungen sowie dem grünen und dem digitalen Wandel Rechnung tragen kann. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten die Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität sinnvoll nutzen.¹⁶
- 4.3 Es ist wichtig, das Wachstum und die Produktivität nachhaltiger Unternehmen, einschließlich KMU und Kleinunternehmen, zu fördern. SURE eignet sich als Instrument, um Arbeitgebern Anreize zu bieten, Arbeitnehmer trotz Produktionsrückgangs zu halten. Darüber hinaus sollten auch Tarifverträge gefördert werden, die neue, auf die Erleichterung des Zugangs zu Bildungsmaßnahmen ausgerichtete Formen der Arbeitszeitgestaltung und Maßnahmen zur Unterstützung von Unternehmen beim Erhalt von Arbeitsplätzen und Kompetenzen sowie zur Einkommenssicherung umfassen.
- 4.4 SURE ist von grundlegender Bedeutung, um die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu schützen und die schwerwiegenden sozioökonomischen Auswirkungen der Pandemie auf das Beschäftigungssystem abzufedern. Zum einen werden nationale Kurzarbeitsregelungen und ähnliche Maßnahmen auch bei ständigen Beschäftigungsverhältnissen finanziell unterstützt, Arbeitsplätze geschützt sowie die Arbeitslosigkeit und die Einkommensverluste der Arbeitnehmer eingedämmt. Zum anderen werden die Unternehmen in Bezug auf die Kosten der Arbeitslosenunterstützung und der Sozialbeiträge entlastet, die im Rahmen der Notstandsmaßnahmen größtenteils aus öffentlichen Mitteln gedeckt werden.
- 4.5 Der EWSA begrüßt, dass die Kommission ihren Vorschlag zur Einrichtung von SURE so rasch vorgelegen und die unmittelbar danach aufgenommenen Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten in wenigen Wochen abschließen konnte. Das Instrument SURE unterstreicht die Bedeutung von Kurzarbeit und kurzfristigen Einkommensstützungsprogrammen und ermutigt die Mitgliedstaaten, diese zu nutzen. Eines der mittel- und langfristigen Ziele des Europäischen Semesters besteht darin, u. a. durch sozial nachhaltige Strukturreformen

¹⁶ [EWSA-Entscheidung Beitrag des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Arbeitsprogramm der Kommission für den Zeitraum ab 2021](#), Juni 2021.

Investitionen zu fördern, die auf Vollbeschäftigung und stabile Beschäftigung und die Bekämpfung neuer Formen der Armut ausgerichtet sind.

- 4.6 Der EWSA hält es für wichtig, dass die EU den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung in Form von Darlehen zu Vorzugsbedingungen gewährt, und begrüßt, dass es sich bei den von der Europäischen Kommission ausgegebenen Anleihen um „Sozialanleihen“ für spezifische Zwecke handelt.
- 4.7 Die Finanzierung von Kurzarbeitsregelungen sowie Einkommensstützungsmaßnahmen wirkt sich auf die Wirtschaft insgesamt positiv aus. Denn die Beziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bleiben bestehen und die Kompetenzen der Arbeitnehmer sowie die Produktionskapazitäten der Unternehmen werden erhalten. Dadurch werden weitere dauerhafte negative Auswirkungen der Pandemie auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt verhindert.
- 4.8 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Einrichtung von SURE ein weiterer Schritt hin zu einem solidarischen System in der EU ist, das im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit steht, handelt es sich doch um eine sichere europäische Anlage, die durch die europäischen Anleihen zur Finanzierung des Aufbauinstruments NextGenerationEU weiter gestärkt werden kann.¹⁷ Der EWSA betont, dass SURE auch insofern wichtig ist, als die EU damit unter Beweis stellt, dass sie nötigenfalls eine Darlehenskapazität schaffen und unter Anwendung der Gemeinschaftsmethode eine „gemeinsame sichere Anlage“ begeben kann, anstatt wie beim ESM und dem EFSF zwischenstaatliche Vereinbarungen zu treffen.
- 4.9 Der EWSA fordert eine Überprüfung der Verfahren zur Unterstützung und für den Zugang zu SURE-Mitteln im Hinblick auf eine Vereinfachung der Verwaltungs- und Berichterstattungsverfahren.
- 4.10 Der EWSA empfiehlt, den Einsatz von SURE durch aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und berufliche Aus- und Weiterbildung zu flankieren, die sowohl den Arbeitnehmern als auch den Unternehmen zugutekommen.¹⁸ In diesem Zusammenhang flammt erneut die Debatte darüber auf, wie Arbeitsverwaltungen auch in Krisenzeiten effizienter gestaltet werden können. Während der Kurzarbeit sollten Bildungsmaßnahmen zur Umschulung oder Begleitung des Übergangs zu neuen qualifizierten und dauerhaften Beschäftigungsmöglichkeiten gefördert werden. Leider gibt es nur wenige Beispiele für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in diesem Zusammenhang.¹⁹
- 4.11 Nach Auffassung des EWSA sollte bei den SURE-Maßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten sichergestellt sein, dass sämtliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie alle Formen von

¹⁷ Christina Katami, [Protecting employment in 2021 and beyond: what can the new SURE instrument do?](#), ELIAMEP Policy Paper, 2021; L. Andor, *Protecting Jobs and Incomes in Europe: Towards an EU Capacity for Employment Stabilisation in the Pandemic Period*, 2021, in Caetano J., Vieira I., Caleiro A., *New Challenges for the Eurozone Governance*.

¹⁸ Eurofound, [COVID-19: Implications for Employment and working life](#), März 2021.

¹⁹ OECD – Employment Outlook, Kap. 2.5, *Combining job retention policies with job reallocation*, 2021 sowie Eurofound, ebd., mit Beispielen der in einigen Ländern ergriffenen Maßnahmen.

Selbstständigkeit und atypischer Beschäftigung, die insbesondere junge Menschen betreffen, erfasst werden.

- 4.12 Aus den wenigen vorhandenen Daten ergibt sich, dass die Sozialpartner weder von den EU-Organen noch von den nationalen Institutionen bezüglich des optimalen Einsatzes der SURE-Mittel aktiv beteiligt wurden. Der EWSA schlägt daher die Einrichtung eines ständigen Konsultationsverfahrens vor.
- 4.13 Der EWSA nimmt die Schätzungen bezüglich der aus SURE unterstützten Personen und Betriebe²⁰ zur Kenntnis. Er stellt jedoch fest, dass diese Daten weder die von den einzelnen Ländern finanzierten Einzelmaßnahmen und ihre Höhe noch ihre Auswirkungen in Bezug auf die Minderung des Risikos von Arbeitslosigkeit und den Einkommensschutz hinreichend veranschaulichen.

5. Spezifische Bemerkungen – Auswirkungen

- 5.1 Die Pandemiekrise hat die Wirtschafts-, Sozial- und Gesundheitssysteme der EU schwer belastet und das Leben der Menschen ebenso beeinträchtigt wie die Wirtschaftstätigkeit der Unternehmen. Die Ungleichheiten innerhalb der Länder bzw. zwischen den einzelnen Ländern haben zugenommen. Daher muss nach Ansicht des EWSA die soziale Dimension der EU umfassender und kohärenter definiert und vervollständigt werden, wobei die im Aktionsplan der europäischen Säule sozialer Rechte genannten Maßnahmen zu berücksichtigen sind und die globale Wettbewerbsfähigkeit gewährleistet werden muss.
- 5.2 Der EWSA hat bereits darauf hingewiesen²¹, dass die mit der Mitteilung der Kommission vom 20. März 2020 bis 2022 ausgesetzte Überprüfung des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung der EU wieder aufgenommen werden sollte.²² Der EWSA begrüßt diese Mitteilung, in der die Absicht zum Ausdruck gebracht wird, auf der Grundlage einer auf quantitativen Kriterien beruhenden Gesamtbewertung der Wirtschaftsleistung über eine künftige Außerkraftsetzung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu entscheiden. Deshalb fordert der EWSA eine „Kehrtwende“ hin zu einem überarbeiteten, neu ausbalancierten und auf Wohlstand ausgerichteten Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung, vorzugsweise mit vereinfachten Regeln und einer verringerten Prozyklizität, die den Kontext nach der Pandemie widerspiegelt. Dabei kommt es insbesondere darauf an, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, ihre öffentlichen Finanzen auf eine tragfähige Grundlage zu stellen und so das Vertrauen in Investitionen zu stärken.
- 5.3 Von den im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialpakets zur Abfederung der Auswirkungen der Pandemie getroffenen Maßnahmen befürwortet der EWSA die Annahme von SURE als innovatives Finanzierungsinstrument der europäischen Solidarität. Damit wurden im Vorgriff

²⁰ [EUR-Lex - 52021DC0148 - DE - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

²¹ Siehe die auf der Plenartagung im Juni 2021 verabschiedete Entschließung [Beitrag des EWSA zum Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für 2022](#).

²² [EUR-Lex - 52020DC0123 - DE - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

auf den Mechanismus des Aufbauinstruments NextGenerationEU erstmals Anleihen für soziale Zwecke begeben.

- 5.4 SURE hat sich als Sicherheitsnetz für verschiedene Arten bestehender Arbeitsplätze und Unternehmen erwiesen, das mit der einzelstaatlichen Zuständigkeit für den Sozialschutz im Einklang steht. Die im Rahmen von SURE ergriffenen Sozialschutzmaßnahmen müssen jedoch von aktiven arbeitsmarktpolitischen Strategien zur Schaffung von guten und dauerhaften Beschäftigungsmöglichkeiten sowie von Mechanismen für die Anpassung von Kompetenzen flankiert werden. Es gilt, schlecht bezahlte, fragmentierte und unsichere Arbeitsformen zurückzudrängen, die keinerlei Garantie für einen angemessenen Sozialversicherungsschutz bieten und zudem auch die öffentlichen Sozialsysteme belasten.
- 5.5 Der EWSA begrüßt die Empfehlung der Europäischen Kommission für eine wirksame aktive Beschäftigungsförderung (EASE). Diese wurde im Rahmen der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte angenommen und zielt darauf ab, die Beschäftigung nach der COVID-19-Krise aktiv zu unterstützen.²³ Er hebt den strategischen Ansatz hervor, schrittweise von den während der Pandemie ergriffenen Sofortmaßnahmen zu neuen Maßnahmen überzugehen, die erforderlich sind, um insbesondere im grünen und im digitalen Sektor einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung zu gewährleisten. Wirksame Maßnahmen zur Förderung der Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze und beruflicher Wechsel sollten von leistungsfähigen Arbeitsvermittlungsdiensten flankiert werden, die über größere institutionelle Kapazitäten verfügen und Arbeitsuchenden sowie insbesondere jungen Menschen, Frauen und Sozialunternehmern maßgeschneiderte Unterstützung bieten können.
- 5.6 Nach Ansicht des EWSA stellen der Konsens mit den Sozialpartnern und ihre Beteiligung einen Mehrwert dar. Deshalb muss sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene für Austausch, Einbindung sowie Verhandlungen über die aus SURE kofinanzierten Maßnahmen gesorgt werden. Der Schwerpunkt sollte dabei auch auf Tarifverhandlungen in bestimmten, schwer von der Krise betroffenen Sektoren gelegt werden. Die Einbindung der Sozialpartner muss jedoch unbedingt substanzieller und rechtmäßiger, nicht nur rein formeller Natur sein.
- 5.7 Nach Auffassung des EWSA muss unbedingt sichergestellt werden, dass die SURE-Mittel auch zur Finanzierung von Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung von COVID-19 am Arbeitsplatz eingesetzt werden. Dabei sind Maßnahmen und Aktionen zur Prävention und zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit vorzusehen, um die Kosten zu verringern, die den Unternehmen durch die Anpassung der Produktion an die Sicherheitsprotokolle entstehen.
- 5.8 Der EWSA schlägt vor, für die gesamte Laufzeit von SURE eine Beobachtungsstelle einzurichten, an der sich die Sozialpartner sowie weitere zivilgesellschaftliche Organisationen aktiv beteiligen können. Sie sollte beobachten und bewerten, wie sich die in den einzelnen Ländern finanzierten Maßnahmen auswirken und die jeweils dort angewendeten bewährten Verfahren und Schutzsysteme analysieren und so auch zukunftstaugliche Modelle für Kurzarbeit und Einkommensstützung in Krisensituationen ermitteln.

²³ [Empfehlung \(EU\) 2021/402 der Kommission vom 4. März 2021 zu einer wirksamen aktiven Beschäftigungsförderung \(EASE\) nach der COVID-19-Krise.](#)

- 5.9 Der EWSA erkennt die im Bericht der Kommission vom März 2021 hervorgehobenen positiven Ergebnisse von SURE voll und ganz an. Das Programm SURE erfüllt die vorläufig geltenden Kriterien bezüglich der Unterstützung für die Mitgliedstaaten, damit diese den Arbeitnehmern und Unternehmen dabei helfen können, die Krise zu bewältigen, Arbeitsplätze zu retten und den Weg für die wirtschaftliche und soziale Erholung zu ebnen. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, SURE nach einer entsprechenden Überwachung und Bewertung durch die vom EWSA vorgeschlagene Beobachtungsstelle im Hinblick auf die Unterstützung von Arbeitnehmern und Unternehmen in ein dauerhaftes Instrument für die Integration und die sozioökonomische Resilienz der EU in Krisen wie der derzeitigen umzuwandeln. Dieser Vorschlag geht auf die Debatte zurück, an der sich Regierungen, Sozial- und Wirtschaftspartner, Organisationen der Zivilgesellschaft, die Wissenschafts- und Forschungsgemeinde verschiedener europäischer Länder sowie die Kommission selbst beteiligt haben.²⁴
- 5.10 Im Falle von Wirtschaftskrisen fordert der EWSA die EU-Organe auf, im sozialen Bereich und insbesondere durch die Regulierung und Finanzierung von Maßnahmen zur Unterstützung von Arbeitnehmern und Unternehmen eine wirksamere und stärker unterstützende Rolle zu spielen. Die EU Organe sollten eine öffentliche Debatte über die Einführung eines ständigen, auf eine andere Rechtsgrundlage gestützten europäischen Arbeitslosenrückversicherungssystems anstoßen und dabei auch frühere EWSA-Stellungnahmen²⁵ berücksichtigen.

Brüssel, den 22. September 2021

Christa SCHWENG

Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

*

* *

NB: Anhang auf den folgenden Seiten.

²⁴ Siehe dazu L. Andor, C. Katami (Fußnote 16) sowie den Bericht von Europäischer Kommission, Eurofound und OSZE (Fußnoten 1, 4 und 18).

²⁵ SOC/583 zu gemeinsamen Mindeststandards, [ABl. C 97 vom 24.3.2020, S. 32](#); Miroslav Beblavy, Karolien Lenaerts, *Feasibility and added value of a European Unemployment Benefits Scheme*, CEPS, 2017.

SURE STATISTICAL ANNEX

As of March 2021, 19 Member States have applied for SURE funds.

The total amounts granted to individual States amount to over 94.3 billion euros: Italy was granted 27.4 billion euros; Spain 21.3 billion euros; Poland 11.2 billion euros; Belgium 8.2 billion euros; Portugal 5.9 billion euros; Greece 5.3 billion euros; Romania 4.1 billion euros; Ireland 2.5 billion euros; the Czech Republic 2 billion euros; Slovenia 1.1 billion euros; Croatia 1 billion euros; Lithuania 957 million euros; Slovakia 630 million euros; Cyprus 604 million euros; Bulgaria 511 million euros; Hungary 504 million euros; Malta 420 million euros; Latvia 305 million euros; Estonia 230 million euros.

This is the data in absolute values of SURE resources allocated to the individual States, but it is interesting to relate the allocated resources to other parameters. In this analysis, we have chosen the ratio to labour force and employment, but we need to consider also other ratio parameters such as employee salaries and wages in individual States, the cost of living or the turnover of the self-employed workers, which are not always available at a comparative level. Therefore, this file is intended to be indicative for further analyses.

Reverting to data, if the SURE per capita amount calculated on the labour force is taken into account, the SURE average per capita amount in the above stated countries was 829 euros. Belgium received 1,616 euros per capita; Malta 1,544 euros; Cyprus 1,342 euros; Portugal 1,163 euros; Greece 1,138 euros; Italy 1,091 euros; Slovenia 1,084 euros; Ireland 1,035 euros; Spain 939 euros; Poland 663 euros; Lithuania 648 euros; Croatia 571 euros; Romania 457 euros; the Czech Republic 373 euros; Estonia 326 euros; Latvia 314 euros; Slovakia 232 euros; Bulgaria 156 euros; Hungary 156 euros.

On the other hand, if we take into account the SURE per capita amount calculated on the employed people (employees and self-employed), the average per capita amount granted to the above mentioned States was 900 euros. Belgium received 1,710 euros per capita; Malta 1,615 euros; Cyprus 1,440 euros; Greece 1,357 euros; Portugal 1,221 euros; Italy 1,195 euros; Slovenia 1,131 euros; Spain 1,102 euros; Ireland 1,084 euros; Lithuania 708 euros; Poland 679 euros; Croatia 624 euros; Romania 482 euros; the Czech Republic 383 euros; Estonia 349 euros; Latvia 344 euros; Slovakia 248 euros; Bulgaria 163 euros; Hungary 112 euros.

**SURE: AMOUNTS GRANTED TO MEMBER STATES IN ABSOLUTE VALUES AND PER CAPITA
CALCULATED ON THE LABOUR FORCE AND ON THE EMPLOYED PEOPLE
(EMPLOYEES AND SELF-EMPLOYED)**

Member States	SURE amount granted in euros – absolute values*	Labour force**	SURE per capita amount granted in euros – calculated on the labour force	Employed people (employees and self-employed)***	SURE per capita amount granted in euros – calculated on the employed people
Italy	27,438,486,464	25,141,000	1,091	22,969,100	1,195
Spain	21,324,820,449	22,718,000	939	19,344,300	1,102
Poland	11,236,693,087	16,953,000	663	16,555,500	679
Belgium	8,197,000,000	5,072,000	1,616	4,793,800	1,710
Portugal	5,934,462,488	5,103,000	1,163	4,859,500	1,221
Greece	5,265,000,000	4,626,000	1,138	3,878,500	1,357
Romania	4,099,000,000	8,973,000	457	8,504,700	482
Ireland	2,500,000,000	2,416,000	1,035	2,306,200	1,084
Czech Republic	2,000,000,000	5,359,000	373	5,217,200	383
Slovenia	1,113,000,000	1,027,000	1,084	983,700	1,131
Croatia	1,020,000,000	1,787,000	571	1,633,900	624
Lithuania	957,000,000	1,477,000	648	1,352,400	708
Slovakia	630,000,000	2,711,000	232	2,538,900	248
Cyprus	604,000,000	450,000	1,342	419,400	1,440
Bulgaria	511,000,000	3,285,000	156	3,126,900	163
Hungary	504,000,000	4,659,000	108	4,482,300	112
Malta	420,000,000	272,000	1,544	260,100	1,615
Latvia	305,000,000	972,000	314	885,500	344
Estonia	230,000,000	705,000	326	659,500	349
Total	94,287,000,000	113,706,000	829	104,771,400	900

* Commission's report to the European Parliament, the Economic and Financial Committee, and the Employment Committee on the Temporary European Instrument for Unemployment Risk Mitigation in the State of Emergency (SURE) following the Covid-19 pandemic - March 2021

** Eurostat data (2020)

*** Eurostat data (fourth quarter 2020)