053484/EU XXIV.GP
Eingelangt am 09/06/11

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.6.2011
SEK(2011) 810 endgültig

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Italiens 2011

und Stellungnahme des Rates

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Italiens für 2011-2014

{SEK(2011) 720 endgültig}

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Italiens 2011

und Stellungnahme des Rates

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Italiens für 2011-2014

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken[1], insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission[2],

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an; diese Strategie stützt sich auf eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten[3] an, die zusammen die ‚integrierten Leitlinien’ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.

---

1 ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
2 ABl. C , S.. .
3 Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU vom 19. Mai 2011.

(3) Am 12. Januar 2011 nahm die Kommission den ersten Jahreswachstumsbericht an, mit dem ein neuer Zyklus wirtschaftspolitischer Steuerung in der EU und gleichzeitig das erste Europäische Semester einer in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordinierung eingeleitet wurden.

(4) Am 25. März 2011 billigte der Europäische Rat (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Februar und 7. März 2011 und im Anschluss an den Jahreswachstumsbericht der Kommission) die Prioritäten für Haushaltskonsolidierung und Strukturreform. Er betonte die Notwendigkeit, der Wiederherstellung solider Staatshaushalte und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, dem Abbau der Arbeitslosigkeit durch Reformen des Arbeitsmarkts sowie neuen Anstrengungen zur Steigerung des Wachstums Priorität einzuräumen. Er ersuchte die Mitgliedstaaten, diese Prioritäten in konkrete Maßnahmen umzusetzen und sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufzunehmen.

(5) Am 25. März 2011 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, ihre Verpflichtungen so zeitig vorzulegen, dass sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.

(6) Am 6. Mai 2011 hat Italien seine Stabilitätsprogrammaktualisierung 2011 für den Zeitraum 2011-2014 sowie sein nationales Reformprogramm 2011 vorgelegt. Damit die Querverbindungen berücksichtigt werden können, wurden die beiden Programme gleichzeitig bewertet.

(7) Schon lange vor der derzeitigen weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise sah sich die italienische Wirtschaft Strukturschwächen gegenüber. Zwischen 2001 und 2007 lag das reale BIP-Wachstum durchschnittlich bei rund 1 %, d.h. es erreichte nur die Hälfte des Durchschnitts des Euro-Währungsgebiets, was in erster Linie auf das schleppende Produktivitätswachstum zurückzuführen war. Da diese Entwicklungen das ganze Land betrafen, verminderten sich die großen wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Regionen nicht. Obschon die Wirtschaft nicht durch große interne Ungleichgewichte des Privatsektors geprägt war, wurde sie von der weltweiten Krise ernsthaft in Mitleidenschaft gezogen. Ein Einbruch bei den Exporten und anschließend den Investitionen führte zu einer drastischen Schrumpfung des realen BIP von rund 7 % zwischen dem zweiten Quartal 2008 und dem zweiten Quartal 2009. Nachdem der öffentliche Bruttoschuldenstand in den vorangegangenen zehn Jahren stetig gesunken war, stieg er bis Ende 2010 auf 119 %, was auch den massiven Rückgang des BIP widerspiegelt. Die Beschäftigung ging weniger deutlich zurück und wurde von einer staatlich finanzierten Kurzarbeitregelung gestützt, so dass die Arbeitslosenquote im Zeitraum 2008-09 nur leicht zunahm. Angekurbelt durch Exporte setzte in der zweiten Hälfte 2009 eine – wenn auch langsame – Erholung der Wirtschaft ein. Die Arbeitsmarktlage blieb 2010 prekär, die Arbeitslosenquote stabilisierte sich gegen Jahresende auf etwa 8,5 %. Angesichts der außerordentlich hohen staatlichen Schuldenquote hat Italien während der Krise einen entsprechend vorsichtigen finanzpolitischen Kurs beibehalten und kein großes Konjunkturpaket aufgelegt, wodurch das staatliche Defizit im Zeitraum 2009-2010 unter dem Durchschnitt des Euro-Währungsgebiets gehalten wurde.

(8) Auf der Grundlage der Bewertung des aktualisierten Stabilitätsprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, vertritt der Rat die Auffassung, dass das makroökonomische Ausgangsszenario des Programms plausibel ist. Nach der Planung des Programms soll das gesamtstaatliche Defizit bis 2012 unter den Referenzwert von 3 % des BIP abgesenkt werden, was durch weitere Ausgabenbeschränkung und zusätzliche Einnahmen dank besserer Einhaltung der Steuervorschriften erreicht werden soll. Im Anschluss an die Korrektur des übermäßigen Defizits soll der Programmplanung zufolge das mittelfristige Ziel einer strukturell ausgeglichenen Haushaltsposition bis Ende des Programmzeitraums (2014) erreicht werden, untermauert durch eine Verpflichtung zur weiteren Eindämmung der Primärausgaben. Nach den Prognosen des Programms wird die staatliche Schuldenquote 2011 ihren Höchststand erreichen und danach in zunehmend großem Tempo absinken, da der Primärüberschuss wächst. Die geplante jährliche Konsolidierungsanstrengung im Zeitraum 2010-2012 übersteigt die vom Rat im Rahmen des VÜD empfohlenen 0,5 % des BIP, und das vorgesehene Anpassungstempo nach 2012 liegt deutlich über den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Erreichung der oben genannten Werte für das Defizit und die Schuldenquote verlangt eine strenge Durchführung des Haushaltsplans; gleichzeitig werden mehr Informationen über die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen benötigt, um die Glaubwürdigkeit des Programms zu erhöhen.

(9) Angesichts der äußerst hohen öffentlichen Schuldenquote, die 2011 bei etwa 120 % des BIP liegt, sind eine dauerhafte, verlässliche Konsolidierung und die Verabschiedung struktureller Maßnahmen zur Stärkung des Wachstums wichtige Prioritäten für Italien. Für den Zeitraum bis 2012 hängt die Erreichung der im Stabilitätsprogramm für das gesamtstaatliche Defizit gesetzten Ziele und damit die Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2012 von der vollständigen Umsetzung der bereits beschlossenen Maßnahmen ab. Zusätzliche Maßnahmen wären erforderlich, falls beispielsweise Einnahmen aus einer besseren Einhaltung der Steuervorschriften geringer ausfallen als im Haushalt vorgesehen oder falls Schwierigkeiten mit der Erreichung der geplanten Beschränkung der Investitionsausgaben auftauchen. Für den Zeitraum 2013-14 schreibt der neue dreijährige Haushaltsrahmen vor, dass die konkreten Maßnahmen zur Untermauerung der Konsolidierungsanstrengung bis Oktober 2011 beschlossen werden. Obschon der Haushaltsrahmen in den letzten Jahren beträchtlich gestärkt worden ist, sollen die Einführung verbindlicher Ausgabenobergrenzen und weitere Verbesserungen bei der Haushaltsüberwachung in allen Teilsektoren des Staates die Haushaltsdisziplin fördern und die Glaubwürdigkeit der mittelfristigen Haushaltsstrategie erhöhen.

(10) Trotz der relativ großen Anzahl von Arbeitsplätzen, die in den Jahren vor der Krise geschaffen werden konnten, weist Italiens Arbeitsmarkt einige Strukturschwächen auf. Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen genießen einen größeren Schutz als Arbeitnehmer mit kurzen Beschäftigungsverhältnissen oder Zeitverträgen, insbesondere wenn sie offiziell als Selbstständige geführt werden, tatsächlich aber in einem gewöhnlichen untergeordneten Arbeitsverhältnis stehen. Für Erstere erlaubt das Arbeitsrecht Massenentlassungen oder Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen nur in einer sehr begrenzten Zahl von Fällen. Gleichzeitig erhalten nicht alle Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verlieren, angemessene Einkommensunterstützung, da zur Arbeitsmarktsegmentierung noch ein uneinheitliches System der Arbeitslosenunterstützung hinzukommt. Die

Arbeitslosenquote bei jungen Menschen unter 25 Jahren hat 2010 27,8% erreicht und war ungleich über die Regionen verteilt, denn die Jugendarbeitslosigkeit in den südlichen Regionen war doppelt so hoch wie in den nördlichen Regionen. Die Rolle von Lehre und Berufsausbildung wird nicht ausreichend anerkannt. Obschon es sehr nützlich wäre und entsprechender Bedarf besteht, gibt es kein im ganzen Land anerkanntes einheitliches System der Kompetenzzertifizierung und der Anerkennung von Berufs- und Ausbildungsstandards; dadurch werden die Mobilität der Arbeitskräfte und deren Beschäftigungsmöglichkeiten in ganz Italien behindert. Es gibt Spielraum für eine Steigerung der Effektivität von Arbeitsvermittlungsdiensten, insbesondere in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. Schließlich ist Schwarzarbeit in Italien weiterhin ein bedeutender Faktor.

(11) Die Angleichung der Lohnentwicklung an das Produktivitätswachstum ist angesichts der seit Ende der 1990er Jahre unaufhörlich sinkenden Wettbewerbsfähigkeit Italiens wichtig; in dieser Hinsicht können Lohnverhandlungen auf Unternehmensebene eine entscheidende Rolle spielen und sie können auch dabei helfen, Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt anzugehen. Die Reform des Lohnverhandlungsrahmens im Jahr 2009 führte unter anderem die Möglichkeit von „Öffnungsklauseln“ (d.h. Abweichungen von dem auf nationaler Ebene vereinbarten Branchentariflohn) ein; diese wurden aber noch nicht häufig genutzt.

(12) Die Beschäftigungsquote bei Frauen bleibt landesweit um mehr als 20 Prozentpunkte hinter der der Männer zurück. In den südlichen Regionen war 2009 kaum ein Drittel der Frauen zwischen 20 und 64 beschäftigt, was sowohl auf – relativ gesehen – niedrigere Erwerbsquoten und höhere Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist. Italiens relativ hohe Besteuerung von Arbeit mindert Anreize für Stellennachfragen, insbesondere für abhängige Ehepartner, und wirkt sich nachteilig auf die Nachfrage nach Arbeitskräften durch Unternehmen aus. Um die Beschäftigtenzahlen von Frauen zu steigern, weist das nationale Reformprogramm auf den 2010 angenommenen Plan hin, mit dem die Anstrengungen auf den Regierungsebenen zur Förderung der Vereinbarkeit von Arbeit und Familienleben koordiniert werden. Die Regierung hat unlängst einen steuerlichen Anreiz für Unternehmen eingeführt, die benachteiligte Arbeitnehmer in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit einstellen, einschließlich derjenigen, die in einem Sektor oder auf einer Stelle tätig sind, in dem/der das Ungleichgewicht der Geschlechter besonders ausgeprägt ist. Das Programm hat auch eine Reform des Steuersystems angekündigt, durch die die steuerliche Belastung von der Arbeit auf den Verbrauch verschoben werden soll, was zu einer Zunahme der Beschäftigung beitragen könnte.

(13) Verglichen mit EU-Standards sind die Kosten einer unternehmerischen Tätigkeit in Italien nach wie vor relativ hoch, insbesondere in den südlichen Regionen, trotz jüngster Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Steigerung der Leistungsorientierung und Rechenschaftspflicht der öffentlichen Verwaltung. Viel Spielraum gibt es durchaus noch für einen weiteren Abbau rechtlicher und verwaltungstechnischer Hindernisse auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten, insbesondere bei den freien Berufen. 2009 wurde ein Jahreswettbewerbsgesetz als legislatives Instrument zur Verbesserung der wettbewerblichen Rahmenbedingungen und des Verbraucherschutzes eingeführt, verabschiedet wurde es allerdings noch nicht. Langwierige Vertragsdurchsetzungsverfahren sind ein weiterer Schwachpunkt der italienischen Rahmenbedingungen für Unternehmen. Eine Finanzierung des Wachstums von

Firmen außerhalb des Bankensektors ist in Italien immer noch vergleichsweise selten, insbesondere für KMU. So spielen Eigenkapitalfinanzierung und Risikokapital weiterhin nur eine untergeordnete Rolle, trotz ihres Potenzials zur Förderung des Wachstums der Unternehmensgröße und der Erreichbarkeit neuer globaler Märkte sowie zur Verbesserung der Unternehmensführung.

(14) Bei den FuE-Ausgaben war in den letzten zehn Jahren nur ein mäßiger Anstieg zu verzeichnen. Deshalb bleibt die FuE-Intensität mit rund 1,27 % des BIP niedrig und liegt deutlich unter dem EU-Durchschnitt (1,90 %). Diese Kluft ist hauptsächlich auf ein niedriges Maß an industrieller Forschung zurückzuführen, da die FuE-Intensität der Unternehmen bei 0,64 % des BIP liegt – gegenüber einem EU-27-Durchschnitt von 1,23 %. Auch die Risikokapitalintensität ist nach wie vor sehr niedrig. Mehrere Maßnahmen, einschließlich zeitlich begrenzter Steuervergünstigungen für Unternehmen, die in Forschungsprojekte investieren, die Universitäten oder Einrichtungen des öffentlichen Sektors durchführen, werden im nationalen Reformprogramm vorgestellt, doch der für die FuE-Intensität angestrebte Wert von 1,53 % des BIP liegt kaum über den derzeitigen Werten.

(15) Italien ist der drittgrößte Empfänger von Mitteln aus den EU-Kohäsionsfonds: das Land hat etwa 8 % der Gesamtmittel der EU-Kohäsionsfonds für die Jahre 2007-2013 erhalten. Nachdem nunmehr die Hälfte des Programmierungszeitraums verstrichen ist, sind nur etwa 16,8 % der EU-Mittel tatsächlich mobilisiert worden und in den südlichen Konvergenzregionen ist dieser Anteil deutlich niedriger.

(16) Italien ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts mehrere Verpflichtungen eingegangen[4]. Im nationalen Reformprogramm werden einige vor kurzem beschlossene Maßnahmen genannt und künftige Reformpläne grob umrissen, mit der für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Finanzstabilität gesorgt, die Wettbewerbsfähigkeit gefördert und die Beschäftigung angekurbelt werden sollen – im Einklang mit den Grundsätzen des Euro-Plus-Pakts. Eine neue weitreichende Verpflichtung, die eigens als Reaktion auf den Pakt eingegangen wurde, ist die Absicht der Regierung, die Verfassung zu ändern, um die Haushaltsdisziplin zu verschärfen. Diese Elemente wurden bewertet und in den Empfehlungen berücksichtigt.

(17) Die Kommission hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm einschließlich der Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen für Italien bewertet[5]. Sie hat dabei nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Italien berücksichtigt, sondern auch deren Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben, da es notwendig ist, die generelle wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu stärken. Vor diesem Hintergrund vertritt die Kommission die Auffassung, dass Italiens Konsolidierungspfad für 2011-14 bis 2012 glaubwürdig ist, für 2013-14 aber durch konkrete Maßnahmen untermauert werden sollte, um den sehr hohen öffentlichen Schuldenstand auf einen stetig rückläufigen Kurs zu führen. Das nationale

---

[4] Weitere Einzelheiten zu den Verpflichtungen im Rahmen des Euro-Plus-Paktes sind in SEK(2011) 720 enthalten.

[5] SEK(2011) 720.

Reformprogramm beschreibt zwar ein umfassendes Paket von Initiativen, die alle Dimensionen der Strategie Europa 2020 abdecken, doch weitere Maßnahmen werden als notwendig angesehen, damit seit langem bestehende Strukturschwächen, die sich durch die Krise verschärft haben, angegangen werden. Um Italiens Wachstum und das Potenzial des Landes zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu vergrößern und um die südlichen Regionen dabei zu unterstützen, ihren Rückstand aufzuholen, sollten 2011-2012 weitere Schritte ergriffen werden, um das Funktionieren des Arbeitsmarktes zu verbessern, die Dienstleistungs- und Produktmärkte für einen größeren Wettbewerb zu öffnen, die Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern, die Forschungs- und Innovationspolitik zu stärken und eine zügigere und bessere Nutzung der Mittel aus der EU-Kohäsionspolitik zu erreichen.

(18) In Anbetracht dieser Bewertung sowie unter Berücksichtigung der gemäß Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union abgegebenen Empfehlung des Rates vom 2. Juni 2010 hat der Rat Italiens Stabilitätsprogrammaktualisierung 2011 geprüft; seine Stellungnahme[6] schlägt sich insbesondere in der Empfehlung unter Nummer 1 nieder. Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. März 2011 hat der Rat das nationale Reformprogramm Italiens geprüft –

EMPFIEHLT, dass Italien im Zeitraum 2011-2012 folgende Maßnahmen ergreift:

(1) Die geplante Haushaltskonsolidierung sollte in den Jahren 2011 und 2012 durchgeführt werden, damit die Korrektur des übermäßigen Defizits gewährleistet wird. Italien sollte über Erwarten gute Haushaltsentwicklungen in vollem Umfang für einen rascheren Defizit- und Schuldenabbau nutzen und gerüstet sein, um Abweichungen bei der Haushaltsdurchführung zu verhindern. Die Zielwerte für 2013-14 sollten bis Oktober 2011 mit konkreten Maßnahmen gemäß dem neuen mehrjährigen Haushaltsrahmen abgesichert werden. Der Rahmen sollte durch Einführung verbindlicher Ausgabenobergrenzen und Verbesserung der Überwachung in allen Teilsektoren des Staates gestärkt werden.

(2) Italien sollte Maßnahmen ergreifen, um die Segmentierung auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen, indem einzelne Aspekte der Rechtsvorschriften über den Beschäftigungsschutz überprüft werden und das derzeit uneinheitliche System der Arbeitslosenunterstützung umfassend reformiert wird. Die Anstrengungen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit sollten intensiviert werden. Darüber hinaus sollte Italien eine größere Erwerbsbeteiligung von Frauen fördern durch haushaltsneutrale Erhöhung des Angebots an Betreuungseinrichtungen im ganzen Land und Schaffung finanzieller Anreize für eine Erwerbstätigkeit für Zweitverdiener.

(3) Italien sollte gestützt auf das Gesetz von 2009 zur Reform des Tarifverhandlungsrahmens und nach Beratung mit den Sozialpartnern im Einklang mit nationalen Gepflogenheiten dafür sorgen, dass das Lohnwachstum die Produktivitätsentwicklungen sowie die Gegebenheiten vor Ort und auf Unternehmensebene besser widerspiegelt.

---

[6] Gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

(4) Italien sollte Maßnahmen zur weiteren Liberalisierung des Dienstleistungssektors einführen, insbesondere im Bereich der freien Berufe. 2011 sollte das Jahreswettbewerbsgesetz unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Kartellamts verabschiedet werden. Die Länge der Verfahren zur Durchsetzung von Vertragsrecht sollte verkürzt werden. Der Zugang von KMU zu Kapitalmärkten sollte durch Abbau rechtlicher Hindernisse und Reduzierung von Kosten gefördert werden.

(5) Italien sollte den Rahmen für Investitionen des Privatsektors in Forschung und Innovation durch Ausbau der gegenwärtigen Steueranreize, Verbesserung der Rahmenbedingungen für Risikokapital und Unterstützung innovativer Beschaffungssysteme verbessern.

(6) Italien sollte Schritte einleiten, um durch Kohäsionsfondsmittel kofinanzierte wachstumsfördernde Ausgaben durch Verbesserung der Verwaltungskapazität und des Managements auf der politischen Ebene zu beschleunigen, damit die weiterhin bestehenden Ungleichheiten zwischen den Regionen verringert werden. Italien sollte die im nationalen strategischen Rahmenplan eingegangenen Verpflichtungen in Bezug auf die Höhe der Ressourcen und die Qualität der Ausgaben einhalten.

Geschehen zu

Im Namen des Rates
Der Präsident