



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2012
COM(2012) 318 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Italiens 2012

und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Italiens für die Jahre 2012-2015

{SWD(2012) 318 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Italiens 2012

und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Italiens für die Jahre 2012-2015

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 Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte², insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission³,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments⁴,

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, deren Kernpunkt eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Bereichen ist, in denen Handlungsbedarf besteht, wenn Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden soll.
- (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

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2012) 318 final.

⁴ P7_TA(2012)0048 und P7_TA(2012)0047.

Maßnahmen der Mitgliedstaaten⁵ an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, ihre nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken in Anlehnung an die integrierten Leitlinien auszugestalten.

- (3) Am 12. Juli 2011 nahm der Rat eine Empfehlung zum Nationalen Reformprogramm Italiens für 2011 an und nahm Stellung zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Italiens für 2011-2014.
- (4) Am 23. November 2011 nahm die Kommission den zweiten Jahreswachstumsbericht an, mit dem das zweite Europäische Semester, d. h. die in der Strategie Europa 2020 verankerte, integrierte Ex-ante-Politikkoordinierung, eingeleitet wurde. Am 14. Februar 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁶ an, in dem Italien als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Prüfung angestellt werden sollte.
- (5) Am 2. März 2012 erklärte der Europäische Rat die Stabilität des Finanzsystems, die Haushaltskonsolidierung und Maßnahmen zur Wachstumsankurbelung zu Prioritäten. Er betonte, dass es notwendig sei, weiterhin eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft sicherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die sozialen Folgen der Krise abzufedern sowie die öffentliche Verwaltung zu modernisieren.
- (6) Am 2. März 2012 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen so zeitig mitzuteilen, dass sie in ihren Stabilitäts- beziehungsweise Konvergenzprogrammen und Nationalen Reformprogrammen Berücksichtigung finden können.
- (7) Am 30. April 2012 übermittelte Italien sein Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2012-2015 und sein Nationales Reformprogramm 2012. Um Überschneidungen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet. Die Kommission ging außerdem in einer eingehenden Prüfung gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 der Frage nach, ob in Italien makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Dabei kam sie zu dem Ergebnis⁷, dass in Italien Ungleichgewichte bestehen, die jedoch nicht übermäßig sind. Die Staatsverschuldung wird bereits im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts genau kontrolliert, makroökonomische Entwicklungen im Außenwirtschaftsbereich erfordern aber besondere Aufmerksamkeit, damit die Gefahr nachteiliger Auswirkungen auf das Funktionieren der Wirtschaft verringert wird.
- (8) Auf der Grundlage der Bewertung des Stabilitätsprogramms gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vertritt der Rat die Auffassung, dass das makroökonomische Ausgangsszenario des Programms unter der Annahme, dass sich die Lage an den Finanzmärkten nicht weiter verschlechtert, plausibel ist. Im Einklang mit der Frühjahrsprognose der Kommission für 2012 erwartet der Rat für dieses Jahr eine drastische Schrumpfung des BIP und für 2013 eine allmähliche Erholung. Im

⁵ Beschluss 2012/238/EU des Rates vom 26. April 2012.

⁶ COM(2012) 68 final.

⁷ SWD(2012) 156 final.

Einklang mit dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD) ist in der im Programm beschriebenen Haushaltsstrategie vorgesehen, das gesamtstaatliche Defizit bis 2012 unter den Referenzwert von 3 % des BIP abzusenken, was durch weitere Ausgabenbeschränkungen und zusätzliche Einnahmen erreicht werden soll. Sobald das übermäßige Defizit korrigiert ist, wird dem Programm zufolge das mittelfristige Haushaltsziel einer strukturell ausgeglichenen Haushaltsposition bestätigt, was den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts entspricht. Dieses Ziel soll 2013 erreicht werden, also ein Jahr früher als im vorherigen Stabilitätsprogramm angestrebt. Bei Zugrundelegung des (neu berechneten) strukturellen Defizits⁸ übersteigt die geplante jährliche Konsolidierungsanstrengung für den Zeitraum 2010-2012 des BIP deutlich die vom Rat im Rahmen des VÜD empfohlenen 0,5 %. Das für 2013 vorgesehene Tempo der strukturellen Anpassung gestattet das Erreichen des mittelfristigen Zieles im genannten Jahr, und die geplante Zunahme der Staatsausgaben – unter Berücksichtigung diskretionärer einnahmenseitiger Maßnahmen – würde den im Stabilitäts- und Wachstumspakt angegebenen Richtwert für die Ausgaben einhalten. Nach den Prognosen des Programms wird die staatliche Schuldenquote im Jahr 2012 ihren Höchststand erreichen und danach in zunehmendem Tempo zu sinken beginnen, da der Primärüberschuss wächst. 2013-2014 befindet sich Italien in einer Übergangsphase, und seine Haushaltspläne würden ausreichende Fortschritte hin zur Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau gewährleisten, wie auch in der Frühjahrsprognose 2012 der Kommission bestätigt wird. Den Plänen zufolge wird der Richtwert für den Schuldenabbau am Ende der Übergangsphase (2015) erreicht. Die erwähnten Defizit- und Schuldenstandsergebnisse werden nur erzielt, wenn die in den Jahren 2010 und 2011 verabschiedeten Korrekturmaßnahmen streng und uneingeschränkt im Haushaltsplan durchgeführt werden. Schließlich besteht für Italien in Bezug auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auf lange Sicht ein mittleres Risiko.

- (9) Was den Haushaltsrahmen betrifft, so billigte das italienische Parlament ein Gesetz zur Aufnahme einer Regel des ausgeglichenen Haushalts in die italienische Verfassung. Zur Konkretisierung der zentralen Merkmale dieser Regel, d. h. der Modalitäten ihrer Anwendung, der angemessenen Korrekturmechanismen und Vorbehaltsklauseln sowie der nötigen Koordination zwischen den verschiedenen Regierungsebenen sind noch Durchführungsbestimmungen erforderlich. Die Regierung verpflichtete sich, durch eingehende Überprüfungen der Ausgaben auf allen Regierungsebenen eine dauerhafte Verbesserung der Effizienz und Qualität der öffentlichen Ausgaben anzustreben. Diese Überprüfungen sollten auch ermöglichen, die Ausgabenposten nach Wachstumsfreundlichkeit zu priorisieren. Mit demselben Ziel wird im Rahmen von Maßnahmen, die im März 2011 und im Kohäsionsaktionsplan von November 2011 beschlossen wurden, die Nutzung von Strukturfondsmitteln neu ausgerichtet, wobei auch eine raschere Inanspruchnahme dieser Mittel angestrebt ist. Nach wie vor behindern jedoch bedeutende Mängel in der Verwaltungskapazität die Inanspruchnahme und somit die Umsetzung des Plans vor allem in den Konvergenzregionen.
- (10) Die Wirtschaftsleistung Italiens wurde bisher vom Aufbau des Steuersystems, von der erheblichen Steuerhinterziehung und von der umfangreichen nicht angemeldeten

⁸

Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnung durch die Kommissionsdienststellen anhand der Programmdaten unter Verwendung der gemeinsamen Methodik.

Erwerbstätigkeit beeinträchtigt. Auch die umfassenden Steuerausgaben sowie die komplexen und aufwendigen Verwaltungsverfahren sind der Einhaltung der Steuervorschriften und der Steuerverwaltung nicht zuträglich. Die teilweise Verlagerung der Steuerlast von den Produktionsfaktoren zu Verbrauch und Eigentum, die bereits erlassen wurde, ist ein wichtiger erster Schritt, mit dem das Steuersystem wachstumsfreundlicher gestaltet wird; diese Verlagerung muss jedoch noch fortgesetzt werden, wobei ihre Verteilungseffekte nicht außer Acht gelassen werden dürfen.

- (11) Die im Juni 2011 getroffene Vereinbarung der Sozialpartner über eine Reform des Tarifverhandlungsrahmens ist gesetzlich verankert worden. Dies sollte eine umfassendere Anwendung von Tarifverträgen auf Unternehmensebene ermöglichen, so dass bestimmte Produktionstätigkeiten besser berücksichtigt werden können. Das Tarifverhandlungssystem sollte jedoch noch stärker reformiert werden, indem auch landesweit flexiblere Vereinbarungen auf sektoraler Ebene ermöglicht werden, damit das Problem der nominalen Lohnstückkosten, die sich dynamischer entwickeln als bei Italiens Handelspartnern und für den Verlust an Wettbewerbsfähigkeit von entscheidender Bedeutung sind, zur Gänze gelöst werden kann. Im April 2012 schlug die Regierung eine ehrgeizige Arbeitsmarktreform vor, mit der seit langem bestehende Herausforderungen für den italienischen Arbeitsmarkt, darunter auch seine Segmentierung, angegangen werden sollen. Diese Reform muss unbedingt verabschiedet werden und es ist dafür Sorge zu tragen, dass ihre Zielsetzung und Tragweite nicht hinter der Problematik des italienischen Arbeitsmarkts zurückbleiben. Der Umfang und die Wirksamkeit der Liberalisierung der Arbeitsvermittlung sollten genau überwacht werden.
- (12) Trotz der Bemühungen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Frauen – hauptsächlich gezielte steuerliche Anreize – liegt die Beschäftigungsquote italienischer Frauen (2011: 46,5 %) deutlich unter dem Durchschnitt der EU-27 (2011: 58,5 %). Weitere Maßnahmen in den Bereichen Kinderbetreuungs- und Altenpflegereinrichtungen sind notwendig. Besonders für ältere Arbeitnehmerinnen im Privatsektor ist die Lage schwierig, weil das Rentenalter für Frauen zwischen 2012 und 2018 um fünf Jahre angehoben wird.
- (13) Die Jugendarbeitslosigkeit in Italien betrug 2011 durchschnittlich 29,1 % und stieg in den ersten Monaten des Jahres 2012 noch weiter. Vor allem bei Hochschulabsolventen ist die Arbeitslosenquote in Italien hoch, und es besteht ein deutliches Missverhältnis zwischen den erworbenen Qualifikationen und den am Arbeitsmarkt geforderten. Dass die Lehrlingsausbildung als wichtigster Zugang zum Arbeitsmarkt gefördert wird, ist begrüßenswert, dazu bedarf es allerdings noch der Durchsetzung der geeigneten Instrumente, wie z. B. eines neuen Systems für Beschäftigungs- und Berufsbildungsstandards sowie eines Systems für die Anerkennung von Qualifikationen. Die Kommission hat ein Aktionsteam ins Leben gerufen, das die Kohäsionsfonds auf Maßnahmen umstellt, mit denen die Beschäftigung junger Menschen und die Entwicklung der KMU gefördert wird.
- (14) Die landesweite Schulabbrecherquote von 18,8 %, die sich von Region zu Region stark unterscheidet, hat gravierende Folgen für die Jugendarbeitslosigkeit. Durch eine Kombination von Präventions-, Interventions- und Auffangmaßnahmen sollte stärker fokussiert und koordiniert gegen die Schulabbruchsproblematik vorgegangen werden. Auch die mangelnde Leistungsfähigkeit der Hochschulbildung sollte angegangen werden, unter anderem durch die vollständige Umsetzung der Universitätsreform von

2010 und durch eine stärkere Verknüpfung von öffentlichen Zuschüssen mit Leistungskriterien.

- (15) Italien hat bedeutende Maßnahmen zur Liberalisierung der Dienstleistungen – insbesondere der freiberuflichen Dienstleistungen – und zur Förderung des Wettbewerbs in den netzgebundenen Wirtschaftszweigen beschlossen. Es bleiben jedoch noch viele Herausforderungen im Energie- und im Verkehrssektor zu bewältigen, vor allem bei Schienenwegen und Häfen, wo nach wie vor bedeutende Infrastruktur- und Marktengpässe bestehen.
- (16) Es wurden zwar bereits einige Maßnahmen ergriffen, um die Vereinfachung der Verwaltungsabläufe zu fördern, aber die Rahmenbedingungen für Unternehmen in Italien sind nach wie vor komplex. Vor allem leidet das Justizsystem unter einer Reihe von Mängeln bei Ressourcennutzung, Verfahren und der institutionellen Organisation, die sich in der niedrigen Leistung der italienischen Zivilgerichtsbarkeit widerspiegeln, insbesondere in der überlangen Dauer der Fallbearbeitung und den hohen Bearbeitungsrückständen.
- (17) Der Zugang zu Finanzierung für KMU ist schwierig, und die Risikokapitalintensität ist gering. Im Dezember 2011 wurde ein Steuerabschlag für neues Konzerneigenkapital eingeführt, der es Unternehmen ermöglicht, den fiktiven Ertrag aus Zuführungen neuen Eigenkapitals von den steuerpflichtigen Erträgen abzuziehen. Dies dürfte es KMU erleichtern zu expandieren und Investitionen in Innovationen vereinfachen. Es wurden zwar einige Maßnahmen ergriffen, um Forschung und Entwicklung im privaten Sektor zu fördern, insbesondere die Refinanzierung der Steuererleichterungen für Investitionen der Wirtschaft in die Forschung; die Intensität bleibt aber niedrig, und die Durchführung von Projekten innovativer Art lässt zu wünschen übrig.
- (18) Italien ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts mehrere Verpflichtungen eingegangen. Diese Verpflichtungen und die Umsetzung der Verpflichtungen des letzten Jahres betreffen die Förderung der Beschäftigung und der Wettbewerbsfähigkeit, die Verbesserung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und die Stärkung der Finanzstabilität. Die Kommission hat geprüft, inwiefern diese Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen umgesetzt wurden. Die Ergebnisse dieser Bewertung sind in die Empfehlungen eingeflossen.
- (19) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Italiens eingehend analysiert. Sie hat das Stabilitätsprogramm und das Nationale Reformprogramm bewertet und eine eingehende Prüfung vorgelegt. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Italien, sondern auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben berücksichtigt, um durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt zu verstärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters sind in die Empfehlungen 1 bis 7 eingeflossen.
- (20) Hiervon ausgehend hat der Rat das Stabilitätsprogramm Italiens geprüft; die Empfehlung 1 spiegelt seine Stellungnahme⁹ hierzu wider.

⁹

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.

- (21) Anhand der Ergebnisse der eingehenden Prüfung durch die Kommission und vorstehender Bewertung hat der Rat das Nationale Reformprogramm 2012 und das Stabilitätsprogramm Italiens geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den Empfehlungen 1 bis 7 wider –

EMPFIEHLT, dass Italien im Zeitraum 2012-2013 folgende Maßnahmen ergreifen sollte:

1. die Haushaltsstrategie wie geplant umsetzen und eine Korrektur des übermäßigen Defizits im Jahr 2012 gewährleisten; die geplanten strukturellen Primärüberschüsse sicherstellen, um dafür zu sorgen, dass die Schuldenquote bis 2013 auf einen rückläufigen Kurs geführt wird; eine angemessene Annäherung an das mittelfristige Haushaltsziel sicherstellen, bei der der Richtwert für die Ausgaben eingehalten wird und im Hinblick auf den Richtwert für den Schuldenabbau ausreichende Fortschritte erzielt werden;
2. gewährleisten, dass die Konkretisierung der zentralen Merkmale der in der Verfassung niedergelegten Regel des ausgeglichenen Haushalts – unter anderem eine angemessene Abstimmung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen – mit den EU-Rahmenbedingungen in Einklang steht; durch die geplante Überprüfung der Ausgaben und die Umsetzung des Kohäsionsaktionsplans 2011, mit dem der Einsatz und die Verwaltung von EU-Mitteln insbesondere in Süditalien verbessert werden soll, eine dauerhafte Verbesserung der Effizienz und Qualität der öffentlichen Ausgaben verfolgen;
3. weitere Maßnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit ergreifen, unter anderem durch die Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz der Bildung und durch die Erleichterung des Einstiegs ins Berufsleben sowie auch durch Anreize für Unternehmensneugründungen und die Einstellung von Personal; die landesweite Anerkennung von Fähigkeiten und Qualifikationen durchsetzen, um die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt zu fördern; Maßnahmen zur Reduzierung der Studienabbruchquote treffen und die Problematik der Schulabbrüche bekämpfen;
4. die Arbeitsmarktreform beschließen, der bei der Bekämpfung der Segmentierung des Arbeitsmarktes Priorität zukommt, und ein einheitliches System der Arbeitslosenunterstützung einrichten; weitere Maßnahmen ergreifen, um Anreize für die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu schaffen, vor allem durch Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und ältere Menschen; zur Erhöhung der Kostenwettbewerbsfähigkeit durch weitere Verbesserungen des Lohnfindungsrahmens den Zusammenhang zwischen den Löhnen auf Branchenebene und der Produktivität in Abstimmung mit den Sozialpartnern und gemäß den nationalen Gepflogenheiten stärken;
5. Steuerhinterziehung weiter bekämpfen; gegen Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit vorgehen, z. B. durch die Intensivierung von Prüfungen und Kontrollen; Maßnahmen ergreifen, um das Ausmaß der Steuerbefreiungen und -vergünstigungen sowie der reduzierten Mehrwertsteuersätze zu verringern und das Steuerrecht zu vereinfachen; weitere Maßnahmen treffen, um die Steuerlast von Kapital und Arbeit hin zu Eigentum und Verbrauch sowie Ökosteuern zu verlagern;
6. die beschlossenen Liberalisierungs- und Vereinfachungsmaßnahmen im Dienstleistungssektor umsetzen; weitere Maßnahmen ergreifen, um den

Marktzugang in netzgebundenen Wirtschaftszweigen sowie die Kapazität der Infrastruktur und die Verbindungen zu verbessern;

7. das Regulierungsumfeld für Unternehmen weiter vereinfachen und die Kapazität der Verwaltung stärken; den Zugang zu Finanzinstrumenten verbessern (insbesondere zu Eigenkapital), um wachsende Unternehmen und Innovationen zu finanzieren; die geplante Neuorganisation der Zivilgerichtsbarkeit umsetzen und die Nutzung alternativer Streitbeilegungsverfahren fördern.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin*