

II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 11. Mai 1999

über die italienische Beihilferegelung für Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung*(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen K(1999) 1364)***(Nur der italienische Text ist verbindlich)****(Text von Bedeutung für den EWR)**

(2000/128/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 88 Absatz 2 erster Unterabsatz,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a),

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den obengenannten Artikeln⁽¹⁾ und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. VERFAHREN

(1) Mit Schreiben der Ständigen Vertretung Nr. 3081 vom 7. Mai 1997 haben die italienischen Behörden bei der Kommission gemäß Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag (ex-Artikel 93 Absatz 3) einen Gesetzentwurf angemeldet, der später vom Parlament verabschiedet wurde (Gesetz Nr. 196 vom 24. Juni 1997) und „Vorschriften zur Förderung der Beschäftigung“⁽²⁾ enthält. Da es um die Einführung von Beihilfen geht, wurde der Gesetzentwurf in das Register der angemeldeten Beihilfen unter N 338/97 eingetragen. Mit Schreiben der Kommission Nr. 52270 vom 4. Juni 1997 wurden zusätzliche Auskünfte ver-

langt, die die italienischen Behörden mit Schreiben des Ministerpräsidenten vom 11. September 1997 und Schreiben der Ständigen Vertretung Italiens Nr. 7224 vom 28. Oktober 1997 erteilt haben. Aufgrund dieser Angaben wurde die Untersuchung auf andere mit diesem Maßnahmenpaket verbundene Beihilferegelungen ausgedehnt. Es handelt sich um die Gesetze 863/84, 407/90, 169/91 und 451/94 zur Regelung der Ausbildungs- und Arbeitsverträge. Weil die vorgesehenen Beihilfen bereits ausgezahlt werden, wurden die genannten Gesetze in das Register der nicht angemeldeten Beihilfen unter NN 164/97 eingetragen.

(2) Die Prüfung der Angelegenheit wurde durch einen weiteren Schriftwechsel und durch Zusammenkünfte ergänzt, und zwar durch die Schreiben der Kommission Nr. 55050 vom 6. November 1997 und Nr. 51980 vom 11. Mai 1998 sowie die Schreiben der italienischen Behörden Nr. 2476 vom 10. April 1998 und Nr. 3656 vom 5. Juni 1998 und die Zusammenkünfte vom 27. November 1997, 3. März 1998 und 8. April 1998 in Rom.

(3) Mit Schreiben vom 17. August 1998 hat die Kommission die italienische Regierung von ihrem Beschluß unterrichtet, das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag (ex-Artikel 93 Absatz 2) wegen der seit November 1995 gewährten Beihilfen zur Einstellung aufgrund befristeter Ausbildungs- und Arbeitsverträge nach Maßgabe der Gesetze 863/84, 407/90, 169/91 und 451/94 einzuleiten. Mit demselben Schreiben hat die Kommission die italienische Regierung außerdem von ihrem Beschluß unterrichtet, das Verfahren nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag wegen der Beihilfen für die in Artikel 15 des Gesetzes 196/97 vorgesehene Umwandlung der Ausbildungs- und Arbeitsverträge in unbefristete Verträge einzuleiten.

⁽¹⁾ ABL C 384 vom 10.12.1998, S. 11.

⁽²⁾ Amtsblatt der Italienischen Republik Nr. 154 vom 4.7.1997.

- (4) Der Beschluß der Kommission zur Verfahrenseinleitung wurde im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*⁽³⁾ veröffentlicht. Die Kommission hat die Beteiligten aufgefordert, ihr ihre Stellungnahmen zu den fraglichen Maßnahmen zu übermitteln.
- (5) Die italienische Regierung hat ihre Stellungnahme mit Schreiben vom 4. November 1998 mitgeteilt. Mit Schreiben vom 1. Februar 1999 hat die Kommission genauere zusätzliche Auskünfte verlangt, die die italienische Regierung mit Schreiben vom 5. März 1999 erteilt hat.
- (6) Mit Schreiben vom 11. Januar 1999 hat die Confedrazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria — Dachverband der italienischen Industrie) der Kommission ihre Bemerkungen mitgeteilt, die mit Schreiben vom 21. Januar 1999 der italienischen Regierung übermittelt wurden, wobei ihr Gelegenheit gegeben wurde, sich zu ihnen zu äußern.
- (7) Mit Schreiben vom 1. Februar 1999 hat die Kommission darüber hinaus von der Confindustria genauere zusätzliche Auskünfte verlangt, die ihr mit Schreiben vom 22. Februar 1999 erteilt wurden. Mit Schreiben vom 31. März 1999 hat die Confindustria ihre letzten Bemerkungen übermittelt⁽⁴⁾.
- (10) Diesen Gesetzen zufolge handelt es sich bei dem Ausbildungs- und Arbeitsvertrag um einen befristeten Vertrag für die Einstellung Jugendlicher zwischen 16 und 32 Jahren. Die Regionalbehörden können die Altersgrenze nach eigenem Ermessen anheben. Es wird zwischen zwei Kategorien von Ausbildungs- und Arbeitsverträgen unterschieden:
- Die erste Kategorie betrifft Tätigkeiten, die ein hohes Ausbildungsniveau verlangen. Dieser Vertrag hat eine Höchstlaufzeit von 24 Monaten und muß eine Ausbildung von mindestens 80—130 Stunden umfassen, die am Arbeitsplatz erteilt wird.
 - Die zweite Kategorie betrifft Verträge, die eine Laufzeit von zwölf Monaten nicht überschreiten dürfen und eine Ausbildung von 20 Stunden beinhalten.
- (11) Das Hauptmerkmal des Ausbildungs- und Arbeitsvertrags besteht darin, daß ein Ausbildungsprogramm für den Beschäftigten vorgesehen ist, um ihm eine spezifische Qualifikation zu vermitteln. Die Ausbildungsprogramme werden in der Regel von Unternehmenskonsortien oder Berufsverbänden ausgearbeitet und vom Arbeitsamt genehmigt, das überprüft, ob der Beschäftigte nach der Ausbildung über die erforderliche Qualifikation verfügt.

II. DIE ITALIENISCHEN BEIHILFEGESETZE

II.1. Ausbildungs- und Arbeitsverträge

- (8) Die Ausbildungs- und Arbeitsverträge wurden mit dem Gesetz 863/84 eingeführt. Es handelt sich um befristete Verträge zur Einstellung von Arbeitslosen im Alter von höchstens 29 Jahren. Für Einstellungen aufgrund dieser Verträge wurden die Arbeitgeber zwei Jahre lang ganz oder teilweise von den Sozialabgaben befreit. Diese Befreiung wurde allgemein, automatisch, einheitlich und unterschiedslos im gesamten Hoheitsgebiet angewandt.
- (9) Die Anwendungsmodalitäten für diese Verträge wurden geändert durch das Gesetz 407/90 (Einführung einer regionalen Staffelung der Beihilfen), durch das Gesetz 160/91 (Anhebung des Mindestalters der einzustellenden
- 25% für Unternehmen in verschiedenen Gebieten des Mezzogiorno,
 - 40% für in denselben Gebieten ansässige Unternehmen in den Sektoren Handel und Tourismus mit weniger als 15 Beschäftigten,
 - eine vollständige Befreiung von den Abgaben für Handwerksbetriebe und Unternehmen in Gebieten mit einer über dem Landesdurchschnitt liegenden Arbeitslosenquote.

⁽³⁾ Siehe Fußnote 1.

⁽⁴⁾ Diese Informationen bestehen ausschließlich aus amtlichen statistischen Daten, die vom italienischen statistischen Amt (ISTAT „Arbeitskräfte — Durchschnitt 1997“ und „Hochschulbildung und Arbeitsmarkt“) und von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung — OECD (Ein Blick auf die Bildung, Ausgabe 1997) veröffentlicht wurden. Die von der Confindustria übermittelten Unterlagen sind ausschließlich die graphische Darstellung dieser Daten.

- (13) Um in den Genuß dieser Ermäßigungen zu gelangen, darf in den vorangegangenen zwölf Monaten kein Personal abgebaut worden sein, außer wenn die Einstellung Arbeitnehmer mit einer anderen Qualifikation betrifft. Eine weitere Bedingung ist, daß mindestens 60% der Beschäftigten, deren Ausbildungs- und Arbeitsvertrag in den vorangegangenen 24 Monaten abgelaufen ist, auf der Grundlage eines unbefristeten Arbeitsvertrags weiterbeschäftigt werden.

- (14) Bei den Ausbildungs- und Arbeitsverträgen der zweiten Kategorie (einjährige Laufzeit) gilt als Voraussetzung, daß das Arbeitsverhältnis in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis umgewandelt wird. Die Ermäßigungen werden nach dieser Umwandlung ein Jahr lang gewährt.
- (15) Die italienischen Behörden heben hervor, daß es sich um eine Beihilferegelung zur Förderung der Beschäftigung Jugendlicher handelt. Ihrer Ansicht nach ist es aufgrund der Besonderheiten des italienischen Markts angebracht, die normalerweise für diese Kategorie geltende Altersgrenze von 25 Jahren auf 32 Jahre anzuheben.
- (16) In dem Beschluß zur Einleitung des Verfahrens nach Artikel 88 Absatz 2 hat die Kommission die Ansicht vertreten, daß die Einstellungen aufgrund der Ausbildungs- und Arbeitsverträge auf den ersten Blick folgende Merkmale aufweisen:

- Sie betreffen nicht unbedingt die Einstellung von Arbeitnehmern, die noch nie ein Beschäftigungsverhältnis hatten oder ihr bisheriges verloren haben, da diese Vorbedingung in den italienischen Vorschriften nicht vorgesehen ist.
- Sie tragen nicht zur Nettoarbeitsplatzschaffung im Sinne der Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen⁽⁵⁾ bei, da keine Verpflichtung zur Erhöhung der Beschäftigtenzahl des Unternehmens vorgesehen ist, wenngleich Entlassungen im vorangegangenen Zeitraum verboten sind.
- Sie dienen nicht der Einstellung bestimmter Arbeitnehmergruppen, deren Eingliederung oder Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt Schwierigkeiten bereitet. Angesichts der hohen Altersgrenze (32 Jahre) — die von den Regionalbehörden ohne weiteres erhöht werden kann — ist nicht unbedingt davon auszugehen, daß es sich um die „Kategorie Jugendliche“ handelt, wie die italienischen Behörden behaupten.

II.2. Umwandlung der Ausbildungs- und Arbeitsverträge in unbefristete Verträge

- (17) In Artikel 15 des Gesetzes 196/97 ist vorgesehen, daß die Unternehmen der Ziel-1-Gebiete, die Ausbildungs- und Arbeitsverträge der ersten Kategorie (zwei Jahre) bei deren Auslaufen in unbefristete Verträge umwandeln, für ein weiteres Jahr von den Sozialabgaben befreit werden. Sie müssen die Beihilfen zurückzahlen, falls sie den Arbeitnehmer in den zwölf auf den Förderzeitraum folgenden Monaten entlassen.

- (18) In diesem Zusammenhang hat die Kommission bei der Einleitung des Verfahrens festgestellt, daß bei diesen Beihilfen nicht alle Voraussetzungen der Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen eingehalten werden. So mußte die Kommission zu der Ansicht gelangen, daß die Beihilfen wie Beihilfen zur Erhaltung der Beschäftigung zu betrachten sind, die nach den fraglichen Leitlinien Betriebsbeihilfen darstellen.

III. STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (19) Die Beteiligten, die im Rahmen des Verfahrens ihre Stellungnahmen abgegeben haben, werden von der Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria) vertreten.

III.1. Ausbildungs- und Arbeitsverträge

- (20) Die Confindustria bemerkt, daß die fragliche Beihilferegelung durch spätere Rechtsvorschriften nicht wesentlich geändert wurde und immer noch allgemeine Anwendung findet. Es würde sich nur um auf die jeweiligen Probleme zugeschnittene Anpassungen handeln. Die in den Gesetzen 169/91 und 451/94 enthaltenen Änderungen würden nicht den „allgemeinen“ und „einheitlichen“ Charakter der Regelung berühren, da die Maßnahmen unabhängig von dem Wirtschaftszweig und dem betroffenen Wirtschaftsgebiet gelten. Dadurch hätte sich die „automatische“ und „unterschiedslose“ Anwendung der fraglichen Maßnahmen nicht geändert, da sie hinsichtlich der Förderfähigkeit objektiv und ohne Ermessensspielraum anwendbar sind.
- (21) Nur das Gesetz 407/90 könnte die allgemeine Natur der Maßnahmen ändern, weil diesem Gesetz zufolge einige Unternehmen heute je nach Standort höhere Ermäßigungen erhalten. Die möglichen Folgen dieser Änderungen wären jedoch auf den Verlust der Einheitlichkeit der Maßnahme beschränkt, wenn die anderen Faktoren gleichbleiben.

Nach Auffassung der Confindustria würde durch die Beseitigung der regionalen Staffelung die Maßnahme überflüssig, wenn man von der ungleichmäßigen Verteilung der Arbeitslosigkeit auf die italienischen Regionen ausgeht, was zur Schließung der Akte wegen Nichtanwendbarkeit von Artikel 87 EG-Vertrag führen dürfte. Daher sollte sich die Prüfung der Kommission im wesentlichen auf den Aspekt der Neuregelung der Ausbildungs- und Arbeitsverträge beschränken.

Die Confindustria teilt daher die Ansicht der Kommission, daß die Beihilfen — in Anbetracht der allgemeinen 25%igen Ermäßigung der Sozialabgaben im gesamten

⁽⁵⁾ ABl. C 334 vom 12.12.1995, S. 4.

Hoheitsgebiet — die Differenz bei der Ermäßigung der Sozialabgaben zugunsten von Unternehmen in einigen italienischen Regionen darstellen.

- (22) Die unterschiedliche Höhe je nach Unternehmensgröße wäre zum überwiegenden Teil auf die Finanzschwäche einiger Unternehmen im Vergleich zu anderen und auf die Tatsache zurückzuführen, daß diese Unternehmen einen verhältnismäßig größeren Beitrag zur Arbeitsplatzschaffung leisten würden. Diese Parameter sind nach Ansicht der Confindustria nicht ausreichend, um den Maßnahmen aufgrund der späteren Rechtsvorschriften eine regionale Selektivität im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 zuzuschreiben, da alle Wirtschaftszweige gleich behandelt werden. Die größten Vorteile würden — mit dem Beschäftigungsziel vor Augen — den Dienstleistungsunternehmen entstehen, wohingegen einigen Unternehmen gegenüber konkurrierenden Unternehmen keinerlei Vorteile entstünden.

- (23) Nach Auffassung der Confindustria wäre die unterschiedliche Höhe je nach Unternehmensgröße überdies in allen Fällen mit den im Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen⁽⁶⁾ vorgesehenen Intensitäten vereinbar.

- (24) Es wäre nicht möglich, die drei in den Ziffern 12.1 und 12.3 des Schreibens der Kommission vom 17. August 1998⁽⁷⁾ genannten Elemente voneinander zu trennen, da die verschiedenen Merkmale sich in gewissem Sinne überlagern. In der Praxis wäre es nicht einfach festzustellen, wann es sich um eine Einstellung Arbeitsloser handelt; ebensowenig kann diese Voraussetzung von der Voraussetzung der Nettoarbeitsplatzschaffung unterschieden werden.

- (25) Es wäre nach Meinung der Confindustria nicht gerechtfertigt zu sagen, daß die Ausbildungs- und Arbeitsverträge nicht auf die Nettoarbeitsplatzschaffung abzielen, wenn man bedenkt, daß das Gesetz die Pflicht zur Erhöhung der Beschäftigtenzahl des Unternehmens vorsieht. Dies bestätigt der Confindustria zufolge nur, wie wichtig eine objektive Beobachtung des italienischen Arbeitsmarkts ist, auf dem die Ausbildungs- und Arbeitsverträge ein wesentliches Instrument darstellen.

- (26) Zur Altersgrenze der „Kategorie Jugendliche“ bemerkt die Confindustria, daß diese Altersgrenze nicht in allen Ländern einheitlich sein kann. Die Eurostat-Beschäftigungsdaten für Europa im Jahr 1995 würden die Gültigkeit dieser These beweisen; auch hinsichtlich der von der Kommission beanstandeten Altersgruppe weist Italien eine Arbeitslosenquote auf, die über dem europäischen Durchschnitt liegt. Die Zahl der Arbeitslosen im Alter von 29 bis 32 Jahren ist im übrigen identisch

mit jener der 25- bis 29jährigen; was Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung für die gesamte Altersgruppe 25—32 Jahre rechtfertigen würde.

Tabelle 1

Arbeitslosenquote in Europa nach Altersgruppen — 1995

(von der Confindustria übermittelte Daten)

Altersgruppe	Europa (Durchschnitt der 15)	Italien
20—24	20,8	31,7
25—29	13,4	17,7
30—34	10,1	10,9

Quelle: Eurostat.

- (27) Die Confindustria vergleicht darüber hinaus die Altersgruppen 15—29 Jahre und 25—34 Jahre: Ihrer Ansicht nach geht aus nachstehender Tabelle hervor, daß zwar in Norditalien ein erheblicher Unterschied zwischen der Arbeitslosenquote von 49,7% in der Altersgruppe 15—24 Jahre und von 40,4% in der Altersgruppe 25—34 Jahre besteht, daß sich jedoch dieses Verhältnis für die Regionen Süditaliens erheblich verringert, wo die Arbeitslosenquote für die Altersgruppe 15—24 Jahre 45% beträgt und für die Altersgruppe 25—34 Jahre 45,5%. Dies belegt, daß in Süditalien die Arbeitslosigkeit auch über das Alter von 25 Jahren hinaus hoch bleibt.

Tabelle 2

Arbeitsuchende zwischen 15 und 39 Jahren — Prozentsätze nach Altersgruppen und geographischer Verteilung

(April 1995)

	15—19	20—24	25—29	30—34	35—39
Norditalien	13,0	36,7	26,0	14,4	10,0
Mittelitalien	10,4	37,0	26,0	16,7	9,9
Süditalien	12,3	32,7	28,6	16,9	9,5
Italien insgesamt	12,1	34,5	27,5	16,2	9,7

Quelle: ISTAT.

- (28) Bei den Jugendlichen mit Hochschulabschluß (Altersgruppe 25—34 Jahre) ist der Unterschied zwischen dem Prozentsatz der Arbeitslosen in Italien und dem europäischen Durchschnitt noch größer: Der europäische Durchschnitt beläuft sich auf 8,9%, die Arbeitslosenquote der Jugendlichen mit Hochschulabschluß in Italien dagegen auf 20,4%.

⁽⁶⁾ ABl. C 213 vom 23.7.1996, S. 4.

⁽⁷⁾ Siehe Fußnote 1.

Tabelle 3

Arbeitslosenquote in Europa für die Altersgruppe 25—34 Jahre nach Bildungsabschluß — 1995

(von der Confindustria übermittelte Daten)

Bildungsabschluß	Europa (Durchschnitt der 15)	Italien
Hochschulabschluß	8,9	20,4
Sekundarabschluß	9,6	12,8
Pflichtschulabschluß	17,2	14,6

Quelle: Eurostat.

- (29) Den Bemerkungen der Confindustria zufolge betrifft die Jugendarbeitslosigkeit eine viel weitere Altersgruppe und vor allem diejenigen, die zwar einen Hochschulabschluß besitzen, aber trotzdem Schwierigkeiten bei der dauerhaften Eingliederung in den Arbeitsmarkt haben. Dies ist besonders im Mezzogiorno festzustellen, weshalb die Altersgrenze von 25 Jahren zu niedrig angesetzt ist.
- (30) Die Ausbildungs- und Arbeitsverträge hätten das Ziel, praktische und theoretische Kenntnisse zu vermitteln, um die Eingliederung der Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt zu fördern. Die mangelnde Flexibilität bei der Anwendung der Leitlinien zur Definition der „Kategorie Jugendliche“ ist unerklärlich. Die Confindustria bestreitet die von der Kommission vorgebrachten Argumente, wonach die Regelung der Ausbildungs- und Arbeitsverträge als Betriebsbeihilfe bezeichnet wird. Sie weist darauf hin, daß kein Zusammenhang zwischen dem (etwaigen) Ausschluß eines Teils der Empfänger (der über 25jährigen) der „Kategorie Jugendliche“ und der Tatsache besteht, daß die Ausbildungs- und Arbeitsverträge nicht die erforderliche Zielsetzung hätten und somit Betriebsbeihilfen wären.
- (31) Die Confindustria weist außerdem darauf hin, daß soziologischen Untersuchungen zufolge Jugendliche im Alter von 29—32 Jahren besondere Schwierigkeiten bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt hätten, da die Arbeitgeber in der Regel bei gleichen beruflichen Qualifikationen jüngere Bewerber vorziehen. Für die einen wie für die anderen handelt es sich um die Suche nach der Erstbeschäftigung: Die Jugendlichen mit Hochschulabschluß, d. h., die ihr Studium beendet haben und auf den Arbeitsmarkt kommen, sind in Italien oft älter als 25 Jahre. Das Hochschulstudium wird durchschnittlich im Alter von 23—25 Jahren abgeschlossen, und die Männer müssen zudem den Wehrdienst ableisten. Die von der Confindustria übermittelten statistischen Daten zeigen, daß 75% der italienischen Studenten ihren Abschluß im Alter von über 25 Jahren und 50% erst im Alter von 26,8 Jahren erwerben.
- (32) Die statistischen Daten für die durchschnittliche Dauer der Arbeitssuche würden beweisen, daß das Phänomen der Jugendarbeitslosigkeit nicht auf das Alter unter

25 Jahren beschränkt ist, weil die Zahl der Arbeitslosen im Alter von 25—32 Jahren der Zahl der arbeitslosen Jugendlichen im Alter von unter 25 Jahren entspricht.

Tabelle 4

Verteilung der Hochschulabsolventen („Laureati“ in Italien) nach Alter — 1995

(von der Confindustria übermittelte Daten)

Land	Alter im ersten Quartal	Durch- schnitts- alter	Alter im dritten Quartal	Normales Alter
Österreich	25,6	27,3	29,6	22—25
Belgien (Flämische Sprach- gemeinschaft)	20,5	22,0	23,3	22—24
Dänemark	26,5	28,2	30,5	25—27
Finnland	26,1	27,6	29,9	25—26
Island	24,7	26,0	28,0	25,0
Italien	25,5	26,8	28,7	23,0
Niederlande	23,8	25,3	28,0	23,0
Neuseeland	21,7	22,7	24,7	23,0
Norwegen	23,8	25,2	27,5	24,0
Spanien	23,9	25,3	41,0	23,0
Schweden	25,3	26,3	29,4	23—24

Quelle: OECD.

- (33) Ferner hat die Confindustria darauf hingewiesen, daß die durchschnittliche Dauer der Arbeitssuche mit dem Alter zunimmt. Dies gilt insbesondere für die Hochschulabsolventen, die durchschnittlich in der Altersgruppe 15—24 Jahre 14 Monate, in der Altersgruppe 15—24 Jahre 20 Monate, in der Altersgruppe 25—29 Jahre 20 Monate und in der Altersgruppe 30—39 Jahre 37 Monate arbeitslos bleiben. Für die Gesamtheit der Arbeitssuchenden beträgt die Dauer der Arbeitslosigkeit 24 Monate in der Altersgruppe 15—24 Jahre. Danach verlängert sich die Dauer der Arbeitslosigkeit auf 36 Monate bei den 25- bis 29jährigen und auf 37 Monate bei den 30- bis 39jährigen.

Tabelle 5

Arbeitssuchende nach Altersgruppe und Dauer der Suche — Durchschnitt 1997

(von der Confindustria übermittelte Daten)

(in Tausend)

Dauer der Suche	Altersgruppe 15—24	Altersgruppe 25—29
Unter einem Monat	55	27
2—3 Monate	79	39

Dauer der Suche	Altersgruppe 15—24	Altersgruppe 25—29
4—5 Monate	51	33
6—11 Monate	146	69
12—13 Monate	245	116
24 Monate und mehr	432	353
Keine Angaben	19	14
Insgesamt	1 038	652

Quelle: ISTAT.

Tabelle 6

**Durchschnittszahl der Monate der Arbeitsuche je
Suchenden — 1997**

(von der Confindustria übermittelte Daten)

Altersgruppe	Hochschul- abschluß/Doktorat	Insgesamt
15—24	14	24
25—29	20	36
30—39	37	37
40—49	34	34
50 und mehr	30	32

Quelle: ISTAT.

(34) Die von der Confindustria mitgeteilten statistischen Daten für die Hochschulabsolventen des Jahres 1992 zeigen, daß drei Jahre nach Erwerb des Abschlusses über 50% der Absolventen noch keinen festen Arbeitsplatz gefunden hatten und daß 23% noch auf Arbeitsuche sind. Aus den Daten geht zudem hervor, daß 93% der Jugendlichen unter 24 Jahren und 45,7% der Jugendlichen von 25—34 Jahren bei den Eltern wohnen. Nach Ansicht der Confindustria ist die Arbeitslosigkeit ein Hemmnis für die Selbständigkeit der Jugendlichen über 25 Jahre.

(35) Zu der Selektivität der fraglichen Maßnahmen vertritt die Confindustria die Meinung, daß die Kommission sich in der Begründung der Nichtanwendbarkeit der regionalen Ausnahmebestimmungen widerspricht. Wenn die Kommission meint, daß die Beihilfe in der zusätzlichen Vergünstigung für Ausbildungs- und Arbeitsverträge besteht, die von Unternehmen mit Standort in benachteiligten Gebieten geschlossen werden, könnte sie der Maßnahme wegen ihres allgemeinen Charakters nicht die Anwendung der regionalen Ausnahmebestimmung verweigern. Da die Beihilfe die regionalbedingte Differenz zur allgemeinen Maßnahme ausmacht, wäre die

Behauptung der Kommission⁽⁸⁾, nach der die Beihilfen nicht auf die Gebiete beschränkt sind, die für die Ausnahmeregelung in Frage kommen, weil sie für das gesamte Hoheitsgebiet gelten, kaum logisch. Die Prüfung der im Vertrag vorgesehenen Ausnahmen müßte daher auf diesen Teil der Vergünstigung abzielen.

(36) Außerdem gibt die Confindustria an, daß die Behauptungen der Kommission, denen zufolge die Maßnahmen zur Überwindung der strukturellen Schwierigkeiten der weniger entwickelten Gebiete ungeeignet sind, nicht ausreichend begründet wären. Wenn man bedenkt, daß die Vorteile im Hinblick auf die in Artikel 87 Absatz 3 und nicht im Hinblick auf die Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen zu prüfen sind, so liegen nach Meinung der Confindustria keine Gründe vor, um der Beihilfe, die mit einem sehr kostspieligen und, je nach Schwere der zu überwindenden Strukturprobleme, eine unterschiedliche Intensität aufweisenden Berufsbildungsprogramm verbunden ist, eine Ausnahmeregelung zu verweigern.

(37) Die Pflicht des Arbeitgebers, eine Berufsbildung zu vermitteln, wäre eine Gegenleistung für die gewährte Beihilfe⁽⁹⁾. Es handelt sich um einen Beitrag, der nichts mit der ursprünglichen Investition zu tun hat, sondern der in finanziellen und organisatorischen Vorkehrungen zur Durchführung von Berufsbildungslehrgängen besteht. In den Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen ist vorgesehen, daß die Beihilfe mit einer Ausbildung oder Umschulung des Arbeitnehmers einhergeht.

(38) Nach Auffassung der Confindustria wären die von der Kommission zum Ausdruck gebrachten Zweifel unzureichend begründet, da sie behauptet, daß „die Beihilfen nicht in den Genuß der regionalen Ausnahmen nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a) und c) gelangen, da sie keine Investitionsbeihilfen sind“. Weil diese Bestimmung in Punkt 20 der Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen als Rechtsgrundlage angeführt wird, versteht die Confindustria nicht die Gründe, aus denen für die fraglichen Maßnahmen die Ausnahme aufgrund dieser Vorschrift nur gelten dürfte, wenn es sich nicht um Investitionsbeihilfen handelt. Im vorliegenden Fall würde an die Stelle der Erstinvestition doch eine finanzielle und organisatorische Verpflichtung des Arbeitgebers treten.

III.2. Beihilfen für die Umwandlung der Ausbildungs- und Arbeitsverträge in unbefristete Verträge

(39) Was die Beihilfen für die Umwandlung der Ausbildungs- und Arbeitsverträge in unbefristete Verträge betrifft, bestreitet die Confindustria, daß sie als Betriebsbeihilfen

⁽⁸⁾ Ziffer 12.6 des Schreibens der Kommission vom 17. August 1998 (siehe Fußnote 1).

⁽⁹⁾ Zur Stützung dieser These nennt die Confindustria das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften vom 17. September 1980 in der Rechtssache 730/79, Philip Morris gegen Kommission, Slg. 1980, S. 2671.

betrachtet werden können. Zu den Argumenten verweist sie auf ihre Bemerkungen zu den Ausbildungs- und Arbeitsverträgen (Erwägungsgründe 20 bis 38).

IV. STELLUNGNAHME DER ITALIENISCHEN BEHÖRDEN

IV.1. Ausbildungs- und Arbeitsverträge

- (40) Nach Ansicht der italienischen Behörden sind die Ausbildungs- und Arbeitsverträge eines der wichtigsten Instrumente, die Zugang zum Arbeitsmarkt verschaffen, und sind ein wesentlicher Bestandteil der Strategie der Regierung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Förderung der Einstellung von Arbeitnehmern im Alter von 16—32 Jahren. Dieses Instrument wäre außerdem für die süditalienischen Gebiete mit ihrer hohen Arbeitslosigkeit besonders wichtig.

Wie die italienischen Behörden angeben, zielen die Ausbildungs- und Arbeitsverträge darauf ab, die Eingliederung oder Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt von Arbeitnehmern zu fördern, die wegen ihres Alters oder besonderer Umstände Eingliederungsschwierigkeiten haben.

- (41) Was die Altersgruppe der 16- bis 25jährigen betrifft, sind die italienischen Behörden der Meinung, daß es für die Vereinbarkeit der fraglichen Maßnahmen mit dem Vertrag keine Probleme gibt, weil diese Altersgruppe als eine benachteiligte Kategorie zu betrachten ist. Daher wird nicht die Nettoarbeitsplatzschaffung in einem Bezugszeitraum als Voraussetzung gefordert.
- (42) Die italienischen Behörden rechtfertigen außerdem die Anwendung der fraglichen Maßnahmen auf die Altersgruppe 26—32 Jahre, weil sie zu den Gruppen mit besonderen Schwierigkeiten gehört: die Personen in dieser Altersgruppe sind Langzeitarbeitslose oder können unter Berücksichtigung der Beschäftigungsgrundlage in Italien den Jugendlichen unter 26 Jahren gleichgestellt werden.
- (43) Zur Untermauerung ihrer Argumente betonen die italienischen Behörden, daß nach den statistischen Daten für die Jahre 1994 bis 1996 die Altersgruppe 25—32 Jahre landesweit einen Prozentsatz registrierter Arbeitsloser in

Höhe von 34,3% (1994), 33,1% (1995) und 32,8% (1996) aufweist. Im Mezzogiorno liegt der Prozentsatz höher, und die Quoten belaufen sich auf 39%, 37% bzw. 36,4%. Diesen Daten ist zu entnehmen, daß der Prozentsatz der registrierten Arbeitslosen in der Altersgruppe 19—24 Jahre unter der der Altersgruppe 25—32 Jahre liegt und in den gleichen Jahren 31,7%, 31,1% bzw. 30,8% beträgt. Diese Daten für die Altersgruppe 25—32 Jahre haben die italienischen Behörden mit Schreiben vom 5. März 1999 übermittelt (Tabelle 7).

Tabelle 7

Prozentsatz der registrierten Arbeitslosen — Altersgruppe 25—32 Jahre

(von den italienischen Behörden übermittelte Daten)

	Italien	Mezzogiorno
1994	34,3	39
1995	33,1	37
1996	32,8	36,4

Quelle: Provinzarbeitsamt.

- (44) Die italienischen Behörden stellen zudem die Lage der jungen Hochschulabsolventen dar, deren Durchschnittsalter beim Eintritt in die Arbeitswelt hoch liegt (27 Jahre). Die größten Probleme ergeben sich in der Altersgruppe 30—34 Jahre. Mit Schreiben vom 5. März 1999 haben die italienischen Behörden mitgeteilt, daß das Alter der Arbeitsaufnahme den Zeitpunkt der Ersteinstellung darstellt (die Zeit des Eintritts in den Arbeitsmarkt wäre der Zeitraum zwischen dem Erwerb des Hochschulabschlusses und der Ersteinstellung). Die italienischen Behörden betonen überdies, daß aufgrund des Hochschulabschlusses keine Berufe ausgeübt werden können, für die ein Staatsexamen notwendig ist. 42,3% der Hochschulabsolventen haben ein Alter zwischen 27 und 34 Jahren, 4,4% sind älter als 35 Jahre, und 15,8% sind zwischen 23 und 24 Jahre alt. Während der Erhebung waren 33,3% der Hochschulabsolventen ohne Arbeit. Im Mezzogiorno lag dieser Prozentsatz bei 46,6%.

Tabelle 8

Alter, in dem ein Hochschulabschluß erworben wird — 1995

(von den italienischen Behörden übermittelte Daten)

Alter	< 23	24	25	26	27	28	29	30—34	35—39	> 40	Insgesamt
%	4,0	11,8	18,8	18,7	14,3	10,2	6,5	11,3	2,7	1,7	100

Quelle: ISTAT.

(45) Den italienischen Behörden zufolge beträgt die Arbeitslosenquote der Hochschulabsolventen in der Altersgruppe 25—39 Jahre 12,4%, d. h., sie liegt höher als die Arbeitslosenquote der Personen gleichen Alters, die nur einen Abschluß der Sekundarstufe I (10,9%) oder der Sekundarstufe II (10,8%) besitzen und über mehr Zeit verfügen, um die Probleme der Ersteingliederung in den Arbeitsmarkt zu bewältigen. Nach Aussagen der italienischen Behörden ist die höhere Arbeitslosigkeit bei Hochschulabsolventen im wesentlichen auf die Anfangsschwierigkeiten bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt zurückzuführen. In den südlichen Regionen werden diese Schwierigkeiten noch durch geringere Aussichten auf einen Arbeitsplatz und einen schwierigeren Übergang von der Schule ins Erwerbsleben verstärkt. In diesen Regionen liegt die Arbeitslosenquote der Hochschulabsolventen jedoch unter der der Jugendlichen mit Sekundarabschluß (17,4% gegenüber 20,7%).

Tabelle 9

Arbeitslosenquote in der Altersgruppe 25—39 Jahre nach Bildungsabschluß

(von den italienischen Behörden übermittelte Daten)

	Italien	Mezzogiorno
Hochschulabschluß	12,4	17,4
Abschluß der Sekundarstufe I	10,9	20,7
Abschluß der Sekundarstufe II	10,8	20,7

Quelle: ISTAT.

(46) Nach Angaben der italienischen Behörden ist die Zeit der Arbeitsuche für die 25- bis 39jährigen besonders lang; auch war hier in der Zeit von 1995 bis 1997 eine Aufwärtstendenz zu verzeichnen.

Tabelle 10

Durchschnittliche Zahl der Monate für die Arbeitssuche je Arbeitnehmer (1997)

(von den italienischen Behörden übermittelte Daten)

Altersgruppe	1995	1996	1997
15—24	22	23	24
25—29	33	34	36
30—39	33	36	37
40—49	31	34	34
50 und mehr	30	31	32
Durchschnitt	28	30	32

Quelle: ISTAT.

(47) Andere von den italienischen Behörden vorgelegte statistische Daten zeigen, daß in Süditalien die für die Arbeitsuche notwendige Zeit bei Hochschulabsolventen von 36,3 Monaten im Jahr 1995 auf 39 Monate in 1996 und 44,3 Monate im Jahr 1997 anstieg. Landesweit betrug dieser Zeitraum 26,8 Monate (1995), 27,9 Monate (1996) und 28,3 Monate (1997).

(48) Der vom Statistischen Amt Italiens (ISTAT) veröffentlichte zweite Bericht über die Lage der Jugendlichen im Jahr 1997 zeigt, daß in der Altersgruppe 15—24 Jahre 65% der Arbeitslosen erklären, daß die für die Arbeitsuche notwendige Zeit über einem Jahr liegt (Langzeitarbeitslosigkeit), während 14% bzw. 19% erklären, daß sie zwischen 6 und 11 Monaten oder weniger als 6 Monate nach einer Beschäftigung gesucht haben. Diesen Daten zufolge betrifft die Langzeitarbeitslosigkeit 46% aller Arbeitslosen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, und 74% derjenigen, die eine Erstbeschäftigung suchen. In der Altersgruppe 25—34 Jahre beträgt die Langzeitarbeitslosigkeit 78%, während 15% der Arbeitslosen erklären, daß die Arbeitsuche weniger als 6 Monate dauert, und 11% erklären, daß sie zwischen 6 und 11 Monate dauert. In diesem Fall betrifft die Langzeitarbeitslosigkeit 55% der Arbeitslosen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, und 86% derjenigen, die eine Erstbeschäftigung suchen.

(49) Die italienischen Behörden haben außerdem statistische Daten für „Singles“ vorgelegt, um daraus den Verbleib bei den Eltern abzuleiten und die Behauptung zu untermauern, daß eine Erhöhung der Altersgrenze in der „Kategorie Jugendliche“ erforderlich ist. Den statistischen Ergebnissen zufolge entfallen in der Altersgruppe 15—24 Jahre auf die Singles 29,2% der Bevölkerung in den Jahren 1995, 1996 und 1997. Erweitert man die „Kategorie Jugendliche“ auf 34 Jahre, belaufen sich diese Prozentsätze auf 36,6% (1995), 37,1% (1996) und 37,4% (1997).

(50) Nach einer Erhebung des Censis (32. Bericht über die soziale Lage des Landes — 1998) ist die Familie von wesentlicher Bedeutung, um die Schwierigkeiten der Familienmitglieder hinsichtlich des verfügbaren Einkommens und der Arbeit auszugleichen. Im Jahr 1995 lebten von den Jugendlichen im Alter von 20 bis 24 Jahren noch 87% bei den Eltern und von den Jugendlichen im Alter von 25 bis 29 Jahren noch 56%.

Tabelle 11

Anteil der „Singles“ an der Gesamtbevölkerung

(von den italienischen Behörden übermittelte Daten)

Altersgruppe	1995	1996	1997
≤ 14	15,3	15,3	15,3
15—19	6,7	6,7	6,7
20—24	7,2	7,2	7,2

Altersgruppe	1995	1996	1997
25—29	5,2	5,5	5,7
30—34	2,2	2,4	2,5

Quelle: ISTAT.

- (51) Wie die italienischen Behörden betonen, liegt für das Jahr 1995 die Arbeitslosenquote im Süden und auf den Inseln sehr hoch. Für die Altersgruppe 25 bis 39 Jahre liegt sie über 50%, und für die folgenden Altersgruppen sind die Arbeitslosenquoten eindeutig höher als in Nord- und Mittelitalien.

Tabella 12

Arbeitslosenquote nach Altersgruppe und Landesteil (Nord-, Mittelitalien, Mezzogiorno und Inseln) — 1995

(von den italienischen Behörden übermittelte Daten)

Landesteil	15—19	20—24	25—29	30—34	35—39
Norditalien	24,2	18,1	8,9	5,2	4,1
Mittelitalien	34,9	33,7	17,2	9,8	6,4
Süditalien und Inseln	56,4	55,0	34,0	21,1	13,3

Quelle: Arbeitsministerium.

- (52) In den Jahren 1996 und 1997 verhält es sich ähnlich, d. h., die Arbeitslosenquoten liegen in Süditalien höher.

Auch die zeitliche Entwicklung weist Unterschiede zwischen Nord-, Mittel- und Süditalien auf. In den norditalienischen Regionen ist für die Altersgruppe 15—19 Jahre (24,2% im Jahr 1995 und 22,7% im Jahr 1997) und die Altersgruppe 20—24 Jahre (18,1% im Jahr 1995 und 17,3% im Jahr 1997) eine konstante Abnahme der Arbeitslosigkeit festzustellen. In Mittelitalien ist ein Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Altersgruppe 25—29 Jahre zu beobachten, während für die süditalienischen Regionen die Arbeitslosenquote nur in der Altersgruppe 15—19 Jahre abnimmt. Die Arbeitslosenquote in der Altersgruppe 24—29 Jahre beispielsweise stieg von 34% im Jahr 1995 auf 36,5% im Jahr 1997.

- (53) Nach Angaben der italienischen Behörden geht außerdem aus den im Zweiten Bericht über die Lage der Jugendlichen veröffentlichten Erhebungen hervor, daß von insgesamt 2 805 000 Arbeitssuchenden im Jahr 1997 37% zur Altersgruppe 15—24 Jahre und 38% zur Altersgruppe 25—34 Jahre gehören. Insgesamt sind 75% der arbeitssuchenden Personen im Alter von 15 bis 34 Jahren. Hauptmerkmal ist hier, daß 54% dieser Arbeitslosen von 15 bis 34 Jahren eine Erstbeschäftigung suchen.

- (54) Die italienischen Behörden haben auch die Arbeitslosenquoten nach Altersgruppe, Bildungsabschluß und Landesteil vorgelegt. Sie haben angegeben, daß in den nord- und mittelitalienischen Regionen die Arbeitslosenquote je nach Bildungsabschluß keine wesentlichen Unterschiede aufweist, während in den süditalienischen Regionen größere Unterschiede zu beobachten sind: 12,5% bei Hochschulabsolventen mit Dokortitel oder Spezialisierung und 34% bei Sekundarschul- und Hochschulabsolventen.

Tabella 13

Arbeitslosenquote nach Altersgruppe und Bildungsabschluß in Süditalien — 1995

(von den italienischen Behörden übermittelte Angaben)

Altersgruppe	Dokortitel oder Spezialisierung	Hochschulabschluß	Hochschulabschluß (Kurzstudium)	Schulabgänger mit Hochschulberechtigung	Schulabgänger ohne Hochschulberechtigung	Abschluß der Sekundarstufe I	Abschluß der Elementarschule	Insgesamt
15—19	0,0	0,0	0,0	44,2	25,5	20,0	22,2	24,2
20—24	0,0	25,0	25,0	24,5	15,3	13,9	12,0	18,1
25—29	0,0	23,9	12,5	7,9	7,4	7,5	12,8	8,9
30—34	0,0	7,9	6,7	3,7	4,7	5,4	9,3	5,1
35—39	0,0	2,5	0,0	2,5	3,5	5,1	6,9	4,0
Insgesamt	0,0	10,6	8,3	10,2	9,1	8,8	9,9	9,5

Quelle: Arbeitsministerium.

- (55) Die italienischen Behörden weisen darauf hin, daß die zeitliche Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den Jahren 1995, 1996 und 1997 einen Anstieg zeigt, und zwar mit sehr verstärkter Tendenz in Mittel- und Süditalien. Süditalien hat auch den größten Unterschied zwischen den Arbeitslosenquoten nach Bildungsabschluß zu verzeichnen.
- (56) Die italienischen Behörden bemerken außerdem, daß die im Rahmen der Ausbildungs- und Arbeitsverträge obligatorische Vermittlung einer Ausbildung als von den Unternehmen geforderte Gegenleistung zu bewerten ist. Diese Ausbildung wäre nicht auf die Mindestzahl der gesetzlich vorgesehenen Stunden beschränkt, sondern erstreckte sich auch auf eine Ausbildung am Arbeitsplatz. Die italienischen Behörden betonen, daß in vielen Fällen die Beihilfen für die berufliche Ausbildung oder Umschulung nicht in den Anwendungsbereich der Artikel 87 und 88 fallen. Wenn dagegen diese Maßnahmen unter Artikel 87 Absatz 1 fallen, werden sie von der Kommission positiv beurteilt.
- (57) In diesem Zusammenhang haben die italienischen Behörden Daten zur Berechnung der Ausbildungskosten und ihrer Inzidenz auf die den Arbeitgebern gezahlten Zuwendungen vorgelegt: Bei einer Höchstzuwendung (basierend auf einer 100%igen Ermäßigung der Sozialabgaben) pro Jahr und pro Arbeitnehmer in Höhe von 11 282 256 ITL (5 826,80 EUR) werden die Ausbildungskosten auf 1 575 000 ITL (813,42 EUR) angesetzt. Diesem Betrag sind noch die mit der Ausbildung am Arbeitsplatz verbundenen Kosten hinzuzurechnen.
- (58) Zu der Erhöhung der Altersgrenze über 32 Jahre hinaus durch die Regionalbehörden machen die italienischen Behörden folgende Angaben: 35 Jahre in der Region Latium, 38 Jahre in Kalabrien, 40 Jahre in Kampanien, in den Abruzzen und auf Sardinien und 45 Jahre in der Basilikata, in Molise, in Apulien und auf Sizilien.
- (59) Schließlich weisen die italienischen Behörden darauf hin, daß die Beihilfe auf höchstens drei Jahre befristet ist.

IV.2. Beihilfen für die Umwandlung der Ausbildungs- und Arbeitsverträge in unbefristete Verträge

- (60) Die italienischen Behörden bemerken, daß die Beihilferegelung mit den gemeinschaftlichen Leitlinien, die die Erhaltung neugeschaffener Arbeitsplätze fördern, in Einklang steht. Die Umwandlung der Ausbildungs- und Arbeitsverträge würde zu einer Nettoarbeitsplatzschaffung führen, da aus prekären Arbeitsverhältnissen feste Arbeitsverhältnisse würden. Die mit einem Ausbildungs- und Arbeitsvertrag eingestellten Arbeitnehmer dürften nicht der Belegschaft des Unternehmens hinzugerechnet werden, damit nachgeprüft werden kann, ob tatsächlich neue Arbeitsplätze entstanden sind. Außerdem weisen

die italienischen Behörden darauf hin, daß ohne diese Maßnahmen die Arbeitgeber auf andere Formen befristeter Verträge zurückgreifen würden.

- (61) Schließlich heben die italienischen Behörden hervor, daß diese Auslegung von der Kommission befürwortet wurde, als sie die mit dem Regionalgesetz (Sizilien) Nr. 30 vom 7. August 1997 eingeführte Beihilferegelung⁽¹⁰⁾ genehmigt hat.

V. WÜRDIGUNG

V.1. Ausbildungs- und Arbeitsverträge

V.1.a) Beihilfecharakter der von den Ausbildungs- und Arbeitsverträgen vorgesehenen Maßnahmen

- (62) Die Ausbildungs- und Arbeitsverträge nach dem Gesetz Nr. 863/84 stellen keine Beihilfe im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 dar, sondern eine allgemeine Maßnahme. Die vorgesehenen Vergünstigungen waren einheitlich, automatisch, unterschiedslos und auf der Grundlage objektiver Kriterien auf alle Unternehmen anwendbar.
- (63) Die Änderungen, die an dieser Regelung 1990 mit dem Gesetz 407/90 vorgenommen wurden, haben sich auf die Art der Maßnahmen ausgewirkt. Den neuen Vorschriften zufolge werden die Ermäßigungen nach Standort des Empfängerunternehmens und nach dem Wirtschaftszweig, zu dem es gehört, gestaffelt. Folglich haben einige Unternehmen höhere Ermäßigungen erhalten als konkurrierende Unternehmen.
- (64) Die selektiven Ermäßigungen, die bestimmte Unternehmen gegenüber anderen Unternehmen desselben Mitgliedstaats begünstigen, und die Tatsache, daß die Selektivität individuell, regional oder sektoral gehandhabt wird, stellen hinsichtlich des Unterschiedsbetrags der Ermäßigung staatliche Beihilfen im Sinne von Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag dar, Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen und den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen können.

Dieser Unterschiedsbetrag begünstigt Unternehmen, die in bestimmten Gebieten Italiens tätig sind, insofern, als die gleiche Beihilfe nicht Unternehmen mit Standort in anderen Gebieten gewährt wird.

- (65) Eine derartige Beihilfe verfälscht den Wettbewerb, weil sie die finanzielle Position und die Handlungsmöglichkeiten der Empfängerunternehmen gegenüber ihren keine Beihilfe erhaltenden Wettbewerbern stärkt. Wenn sich diese Auswirkungen im innergemeinschaftlichen

⁽¹⁰⁾ Staatliche Beihilfe N 692/97.

Handel zeigen, wird dieser durch die Beihilfe beeinträchtigt.

- (66) Insbesondere verfälschen derartige Beihilfen den Wettbewerb und beeinträchtigen den Handel zwischen Mitgliedstaaten, wenn die Empfängerunternehmen einen Teil ihrer Erzeugung in andere Mitgliedstaaten ausführen; ebenso wird die inländische Erzeugung, auch wenn die Unternehmen keine Ausfuhren tätigen, begünstigt, weil die Beihilfe die Chancen der in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Unternehmen, ihre Erzeugnisse auf den italienischen Markt auszuführen, verringert⁽¹¹⁾.
- (67) Aus diesen Gründen sind die fraglichen Maßnahmen nach Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 62 Absatz 1 EWR-Abkommen grundsätzlich verboten und können nicht als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, es sei denn, es findet eine der dort vorgesehenen Ausnahmeregelungen Anwendung.
- (68) Was die Förmlichkeiten betrifft, so hätte die Regelung bei der Kommission im Entwurfstadium angemeldet werden müssen, wie in Artikel 88 Absatz 3 vorgesehen. Da die italienische Regierung keine Anmeldung vorgenommen hat, sind die Beihilfen nach dem Gemeinschaftsrecht unzulässig, da Artikel 88 Absatz 3 EG-Vertrag nicht befolgt wurde, und sie können nur als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar betrachtet werden, wenn sie in den Genuß einer im Vertrag vorgesehenen Ausnahmeregelung kommen.

V.1.b) Vereinbarkeit der Ausbildungs- und Arbeitsverträge

- (69) Nachdem die Kommission festgestellt hat, daß die fraglichen Maßnahmen staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 87 Absatz 1 EG-Vertrag sind, hat sie zu beurteilen, ob sie aufgrund von Artikel 87 Absätze 2 und 3 als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden können.
- (70) Hinsichtlich der Anwendbarkeit der im Vertrag vorgesehenen Ausnahmeregelungen vertritt die Kommission die Ansicht, daß derartige Beihilfen nicht für die Ausnahmeregelungen nach Artikel 87 Absatz 2 in Frage kommen, weil es sich weder um Beihilfen sozialer Art im Sinne des Artikels 87 Absatz 2 Buchstabe a) noch um Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, im Sinne des Artikels 87 Absatz 2 Buchstabe b) noch um in Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe c) genannte Beihilfen handelt. Außerdem sind auf diese Beihilfen nicht die regionalen Ausnahmen nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstaben a) und c) anwendbar, da es sich nicht um Investitionsbeihilfen handelt. Aus offensichtlichen Gründen sind auch die Ausnahmen des Artikels 87 Absatz 3 Buchstaben b) und d) nicht anwendbar.

(71) Nach den Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen⁽¹²⁾ steht die Kommission folgenden Beihilfen grundsätzlich befürwortend gegenüber:

— Beihilfen für Arbeitslose

und

— Beihilfen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze (Nettoarbeitsplatzschaffung) in KMU und in für Beihilfen mit regionaler Zielsetzung in Betracht kommenden Regionen

oder

— Beihilfen zur Förderung der Einstellung bestimmter Arbeitnehmergruppen, deren Eingliederung oder Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt im gesamten Hoheitsgebiet mit besonderen Schwierigkeiten verbunden ist; in diesem Fall reicht es aus, daß der Arbeitsplatz durch freiwilliges Ausscheiden und nicht durch eine Entlassung frei geworden ist.

(72) Den Leitlinien zufolge muß sich die Kommission außerdem vergewissern, daß „das Niveau der Beihilfe nicht über das Maß hinausgeht, das erforderlich ist, um die Schaffung von Arbeitsplätzen anzuregen“, und daß eine gewisse Arbeitsplatzsicherheit gewährleistet ist.

(73) Außerdem kann die Kommission nach den Leitlinien auch Beihilfen zur Erhaltung der Beschäftigung genehmigen, wenn sie Gebieten vorbehalten sind, die unter die Ausnahmeregelung des Artikels 87 Absatz 3 Buchstabe a) fallen. Darüber hinaus müssen derartige Beihilfen zeitlich begrenzt und degressiv sein sowie auf die Überwindung strukturbedingter Nachteile und die Förderung einer dauerhaften Entwicklung abzielen, wobei die Vorschriften für sensible Sektoren einzuhalten sind.

(74) Nach Prüfung der Angaben im Rahmen dieses Verfahrens ist die Kommission zu der Ansicht gelangt, daß die Beihilfen zur Einstellung durch Ausbildungs- und Arbeitsverträge folgende Merkmale aufweisen:

— Sie betreffen nicht ausschließlich die Einstellung von Arbeitnehmern, die eine Erstbeschäftigung suchen oder durch Verlust des früheren Arbeitsplatzes arbeitslos sind, da diese Voraussetzung in den italienischen Rechtsvorschriften nicht vorgesehen ist.

— Sie zielen nicht auf die Nettoarbeitsplatzschaffung im Sinne der Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen⁽¹³⁾ ab, wenngleich Entlassungen im vorangegangenen Zeitraum verboten sind.

— Sie dienen nicht der Einstellung bestimmter Arbeitnehmergruppen, deren Eingliederung oder Wieder-

⁽¹¹⁾ Urteil vom 13. Juli 1998 in der Rechtssache 102/87, SEB, Slg. 1988, S. 4067.

⁽¹²⁾ Siehe Fußnote 5.

⁽¹³⁾ Siehe Fußnote 5.

eingliederung in den Arbeitsmarkt mit besonderen Schwierigkeiten verbunden ist. Angesichts der sehr hohen Altersgrenze (32 Jahre) ist zu prüfen, ob die von den italienischen Behörden und sonstigen Beteiligten abgegebenen Stellungnahmen zur Definition der „benachteiligten Kategorien“ mit den Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen übereinstimmen. Die Abgrenzung der Altersgruppe „Jugendliche“ wird somit für die Beurteilung der Vereinbarkeit der Regelung mit dem Gemeinsamen Markt von entscheidender Bedeutung.

(75) Die fragliche Beihilferegelung gilt für Arbeitnehmer der Altersgruppe 16—32 Jahre und ist den italienischen Behörden zufolge als die benachteiligten Kategorien umfassend zu betrachten, die Schwierigkeiten bei der Eingliederung oder Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt haben, weil sie zur Kategorie der Jugendlichen oder der Langzeitarbeitslosen gehören.

(76) Die Kommission möchte bemerken, daß in den Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen zur Abgrenzung der Kategorie Jugendliche keine Altersgrenze festgesetzt wird. Wie bereits bei der Einleitung des Verfahrens nach Artikel 88 Absatz 2 wegen der in Rede stehenden Maßnahmen gesagt⁽¹⁴⁾, stellt die Kommission jedoch fest, daß sowohl die auf Gemeinschaftsebene durchgeführten Maßnahmen zugunsten Jugendlicher als auch die allgemeinen von den Mitgliedstaaten angekündigten Maßnahmen Jugendliche unter 25 Jahren betreffen⁽¹⁵⁾. Diese Altersgrenze wird auch vom Internationalen Arbeitsamt in seinem Bericht über die Beschäftigung der Jugendlichen bestätigt, in denen letztere als zur Altersgruppe zwischen 15 und 24 Jahren gehörend bezeichnet werden⁽¹⁶⁾. Dem Bericht zufolge ist die praktische Abgrenzung der Gruppe der Jugendlichen von Land zu Land aus kulturellen und institutionellen Gründen sehr unterschiedlich. In den Industrieländern und in Osteuropa mit seiner Übergangswirtschaft entspricht die Altersgrenze im allgemeinen dem Ende der Schulpflicht. Die Obergrenze ist dagegen variabler⁽¹⁷⁾.

(77) Die von den italienischen Behörden und der Confindustria übermittelten statistischen Daten zeigen, daß der italienische Arbeitsmarkt hohe Arbeitslosenquoten auch über die Altersgruppe der 20- bis 24jährigen hinaus aufweist.

(78) Obwohl in Süditalien die Arbeitslosigkeit stärker ist, kann nicht behauptet werden, daß der Prozentsatz der Arbeitssuchenden in der Altersgruppe 25—34 Jahre höher liegt als in der Altersgruppe 15—24 Jahre. In diesem Zusammenhang bemerkt die Kommission ferner,

daß die von der Confindustria für diese beiden Altersgruppen angegebenen Prozentsätze nicht den vorgelegten Daten entsprechen (Tabelle 2). Aus Tabelle 2, aber auch aus Tabelle 12 ergibt sich dagegen, daß der Prozentsatz der Arbeitssuchenden in der Altersgruppe 25—29 Jahre im Vergleich zur Altersgruppe 20—24 Jahre erheblich zurückgeht. Es handelt sich um eine allgemeine Erscheinung in ganz Italien, die von anderen statistischen Daten (Tabelle 1) bestätigt wird, die die Arbeitslosenquoten in Italien mit dem europäischen Durchschnitt vergleichen.

(79) Die Angaben der italienischen Behörden (Tabelle 7) enthalten für die zur Altersgruppe 25—32 Jahre gehörenden registrierten Arbeitslosen einen höheren Prozentsatz als für die zur Altersgruppe 19—24 Jahre gehörenden. Aus diesen Daten ergeben sich außerdem Prozentsätze für die registrierten Arbeitslosen, die über den von Eurostat errechneten Arbeitslosenquoten (Tabelle 1) liegen. Dieser Unterschied ist darauf zurückzuführen, daß die Eurostat-Daten auf der vom Internationalen Arbeitsamt aufgestellten Definition der Arbeitslosigkeit beruhen. Für das Arbeitsamt sind drei Kriterien zu berücksichtigen: ohne Arbeit sein, aktiv auf Arbeitssuche sein und bereit sein, innerhalb von zwei Wochen die Arbeit aufzunehmen. Diese Kriterien werden allerdings nicht für die Registrierung als Arbeitslose in Italien verwendet, zu denen oft Personen gehören, die nicht aktiv Arbeit suchen (beispielsweise Studenten, die ihr Studium noch nicht abgeschlossen haben).

(80) Nach Ansicht der Kommission müssen die Angaben für die Arbeitslosenquoten, auch was ihre zeitliche Entwicklung betrifft, in Zusammenhang mit anderen Daten gebracht werden, eben gerade mit dem durchschnittlichen Zeitraum, in dem die Arbeitslosen Arbeit suchen, und dem durchschnittlichen Alter beim Hochschulabschluß.

(81) Was ersteren Punkt betrifft, d. h. die durchschnittliche Dauer der Arbeitssuche, ist zu bemerken, daß sie mit dem Alter zunimmt und in der Altersgruppe 30—39 Jahre schließlich 37 Monate beträgt (Tabelle 6). Diese Daten erklären teilweise die strukturelle Arbeitslosigkeit. Die italienischen Behörden haben dieses Merkmal des italienischen Arbeitsmarkts hervorgehoben, das überdies im Süden noch auffälliger ist, wo die Arbeitslosenquote am höchsten liegt (Tabelle 11). Zu den verschiedenen Altersgruppen haben die italienischen Behörden auf die Ergebnisse hingewiesen, zu denen der zweite ISTAT-Bericht über die Lage der Jugendlichen im Jahr 1997 (siehe Erwägungsgrund 48) gelangt ist. Danach geben insbesondere in der Altersgruppe 15—24 Jahre 65% der Jugendlichen an, seit über einem Jahr einen Arbeitsplatz zu suchen (Langzeitarbeitslosigkeit); dieser Prozentsatz steigt in der Altersgruppe 25—34 Jahre auf 68%. Angesichts dieser Informationen ist die Kommission daher zu der Auffassung gelangt, daß dieses Phänomen als strukturelle Arbeitslosigkeit zu untersuchen ist und nicht durch eine Erhöhung der Altersgrenze für die Abgrenzung der Kategorie Jugendliche angegangen werden kann.

⁽¹⁴⁾ Siehe Fußnote 1.

⁽¹⁵⁾ Ziffer 12.3 des Schreibens der Kommission vom 17. August 1998 (siehe Fußnote 1).

⁽¹⁶⁾ Beschäftigung der Jugendlichen, Bericht des Internationalen Arbeitsamts für die Ministerkonferenz über Jugendprobleme, 8. bis 12. August 1998, Lissabon, Punkt 1.1.

⁽¹⁷⁾ Ebenda.

- (82) Die Langzeitarbeitslosigkeit (über ein Jahr) ist eines der wichtigsten Merkmale der strukturellen Arbeitslosigkeit und wurde in den Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen berücksichtigt. Bei den Jugendlichen gehören die Langzeitarbeitslosen tatsächlich zu einer der in den Leitlinien genannten benachteiligten Kategorien. Die große Zahl der jugendlichen Arbeitskräfte ist bisweilen auf das hohe Bildungsniveau (Hochschulabschluß) zurückzuführen und macht die Lage der Langzeitarbeitslosen noch schwieriger. Der Langzeitarbeitslose ist oft weniger qualifiziert und verfügt über mehr und mehr veraltete Kenntnisse, so daß er sich auf dem Arbeitsmarkt bisweilen in einer ungünstigen Wettbewerbsposition gegenüber den arbeitssuchenden, oft höher qualifizierten Jugendlichen befindet.
- (83) Was die jugendlichen Hochschulabgänger betrifft, so ist den Angaben der italienischen Behörden und der Confindustria zu entnehmen, daß der Hochschulabschluß relativ spät erworben wird. Die statistischen Daten über das Alter beim Hochschulabschluß zeigen, daß der Prozentsatz derjenigen mit Hochschulabschluß bis zum Alter von 25 Jahren steigt und nach 26 Jahren zurückgeht (Tabelle 8). Der Großteil erwirbt den Hochschulabschluß im Alter von 24 Jahren (11,8%), 25 Jahren (18,8%), 26 Jahren (18,7%) oder 27 Jahren (14,3%). Das relativ hohe Alter beim Hochschulabschluß führt zu einer späten Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Wird die Lage in Italien mit anderen Mitgliedstaaten verglichen, so ergibt sich für Italien ein Durchschnittsalter von 26,8 Jahren gegenüber einem europäischen Durchschnitt von 25,7 Jahren.
- (84) Wird davon ausgegangen, daß die Altersgrenze für die Kategorie Jugendliche 24 Jahre beträgt, so steht fest, daß ein großer Teil der Hochschulabsolventen nicht in den Genuß der für diese Kategorie bestimmten Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt kommen kann. Nur diejenigen, die ihren Hochschulabschluß mit 23 Jahren oder früher, das sind 4%, erwerben, könnten von den Maßnahmen profitieren, die auf Personen bis 24 Jahre beschränkt sind. Wer die Hochschule im Alter von 24 Jahren absolviert, das sind 11,8%, wird nur über wenig Zeit verfügen, um von diesen Maßnahmen profitieren zu können. In diesem Zusammenhang ist auf die Angaben der italienischen Behörden hinzuweisen, d. h., daß Hochschulabsolventen durchschnittlich im Alter von 27 Jahren in das Arbeitsleben eintreten. Es handelt sich um das Alter, das nicht der Ersteinstellung entspricht, da die Zeit des Eintritts in den Arbeitsmarkt die Zeit zwischen dem Hochschulabschluß und der Erstbeschäftigung ist. Somit beläuft sich für diejenigen, die die Hochschule im Alter von unter 23, 24, 25 und 26 Jahren absolvieren, die Zeit der Arbeitsuche auf über ein Jahr. Dies hat relativ ernste Folgen für das Berufsleben eines jungen Hochschulabsolventen, weil, wie vom Internationalen Arbeitsamt hervorgehoben, eine lange Zeit der Beschäftigungslosigkeit zu Beginn des Berufslebens sich dauerhaft auf die Beschäftigungsaussichten auswirken kann. Die Bewertung des Internationalen Arbeitsamts gilt für die Eingliederung der bis 24 Jahre alten Jugendlichen in den Arbeitsmarkt und beruht auf der Tatsache, daß Arbeitslosigkeit zu Beginn einer Karriere das Produktivpotential auf Dauer beschädigen kann⁽¹⁸⁾. Angesichts des Alters beim Hochschulabschluß verschiebt sich dieses kritische Alter faktisch für die Hochschulabsolventen und entspricht nicht mehr der Altersgruppe 20—24 Jahre.
- (85) Aufgrund dessen ist die Kommission der Ansicht, daß die statistischen Daten und institutionellen Gegebenheiten im Zusammenhang mit der Studiendauer eine Ausweitung der Kategorie Jugendliche auf die Altersgruppe 25—29 Jahre nur für die Hochschulabsolventen rechtfertigen können.
- (86) Die Kommission stellt fest, daß die Einstellungsbeihilfen durch Ausbildungs- und Arbeitsverträge zwei positive Elemente für den italienischen Arbeitsmarkt beinhalten, da dieser Markt von erheblichen Strukturängeln und Schwierigkeiten bei der Eingliederung der Kategorie Jugendliche gekennzeichnet ist. Das erste positive Element besteht in der von den Ausbildungs- und Arbeitsverträgen vorgesehenen Ausbildung, das zweite in der Voraussetzung, daß die Einstellung mit einem Ausbildungs- und Arbeitsvertrag nicht zulässig ist, wenn das Unternehmen nicht wenigstens 50% der Arbeitnehmer, deren Ausbildungs- und Arbeitsvertrag in den vorangegangenen 24 Monaten ausgelaufen ist, weiterbeschäftigt. Diese Voraussetzung erscheint als ein weiterer Anreiz für die Unternehmen, um die Erhaltung der Arbeitsplätze für längere Dauer zu gewährleisten.
- (87) Was die Gegenleistung betrifft, die in der vom Arbeitgeber vermittelten Ausbildung besteht, so ist sie zu berücksichtigen, um die Intensität der Beihilfe an den Arbeitgeber zu bewerten. Es handelt sich tatsächlich um eine finanzielle und organisatorische Verpflichtung, die jedoch nicht mit einer Erstinvestition zu verwechseln ist. Letztere wird in den Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung⁽¹⁹⁾ folgendermaßen definiert: „Unter Erstinvestition ist die Anlageinvestition bei der Errichtung einer neuen Betriebsstätte, bei der Erweiterung einer bestehenden Betriebsstätte oder bei der Vornahme einer grundlegenden Änderung des Produkts oder des Produktionsverfahrens einer bestehenden Produktionsstätte ... zu verstehen.“ Die Beihilfe für die Schaffung von Arbeitsplätzen in Verbindung mit einer Erstinvestition stellt eine Form von Investitionsbeihilfen dar, die in den Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung vorgesehen sind.
- (88) Außerdem ist es nach den Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen notwendig, daß der Arbeitsplatz nicht infolge einer Entlassung, sondern durch freiwilliges bzw. altersbedingtes Ausscheiden⁽²⁰⁾ frei geworden ist. Diese Voraussetzung ist erfüllt, weil die italienischen Rechtsvor-

(18) Bericht des Internationalen Arbeitsamts für die Ministerkonferenz über Jugendprobleme, 8. bis 12. August 1998, Lissabon, Punkt 1.5 (siehe Fußnote 16).

(19) ABl. C 74 vom 10.3.1998, S. 9.

(20) Siehe Fußnote 5.

schriften ausdrücklich Entlassungen untersagen. Deshalb entfällt den Leitlinien zufolge für die benachteiligten Gruppen die Voraussetzung der Nettoarbeitsplatzschaffung.

- (89) Was den selektiven Charakter der Beihilfe betrifft, so hat die Kommission zu bemerken, daß der Unterschiedsbetrag der Beihilfen, der die 25%ige Ermäßigung der Sozialabgaben übersteigt, von den italienischen Behörden nur einigen Kategorien von Unternehmen gezahlt wird. Diese Unternehmen werden nach offenem Wirtschaftszweig und ihrer Größe ausgewählt. Außerdem fällt die Beihilfeintensität auch je nach Standort im italienischen Hoheitsgebiet anders aus. Die Beihilfen werden mit unterschiedlicher Variabilität je nach Standort den Unternehmen der Sektoren Handel und Tourismus mit weniger als 15 Beschäftigten, den Handwerksunternehmen und allen Unternehmen mit Standort in Gebieten gewährt, in denen die Arbeitslosenquote über dem italienischen Durchschnitt liegt. Derartige Maßnahmen können nicht als allgemeine Maßnahmen bezeichnet werden, da sie nicht einheitlich auf die gesamte Wirtschaft Anwendung finden, sondern nur einige Unternehmen und einige Wirtschaftszweige begünstigen⁽²¹⁾.
- (90) Die Gesamthöhe der Beihilfe je Unternehmen hängt schließlich unmittelbar von der Zahl der eingestellten Arbeitnehmer ab. In diesem Zusammenhang haben die italienischen Behörden den Höchstbetrag der Beihilfe (100%ige Befreiung von den Sozialabgaben, d. h. 25% als allgemeine, in ganz Italien anwendbare Maßnahme und höchstens 75% als weitere Ermäßigung) pro Jahr und pro eingestellten Arbeitnehmer, abzüglich der Ausbildungskosten auf 9 707 256 ITL (5 013,38 EUR) angesetzt. Dieser Betrag würde sich auf 7 280 442 ITL (3 760,03 EUR) für diejenigen Unternehmen belaufen, denen eine weitere maximale Ermäßigung um 75% zugute kommt und auf 2 426 814 ITL (1 253,34 EUR) für Unternehmen, die nur eine weitere Ermäßigung von 15% und somit insgesamt 40% erhalten (siehe Erwägungsgrund 12).
- (91) Die Kommission ist der Ansicht, daß nur im Fall der Beihilfen für eine durch Ausbildungs- und Arbeitsverträge vorgenommene Einstellung von Arbeitnehmern, die besondere Schwierigkeiten bei der Eingliederung oder Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt haben — d. h. Jugendliche unter 25 Jahren, junge Hochschulabsolventen bis 29 Jahre und Langzeitarbeitslose (über ein Jahr arbeitslos) — oder im Fall von Beihilfen, die für die Schaffung neuer Arbeitsplätze bestimmt sind, die Gesamtbeihilfe das Maß nicht übersteigt, das als Anreiz zur Schaffung neuer Arbeitsplätze notwendig ist, wenn berücksichtigt wird, daß die Ausbildung aufgrund der Ausbildungs- und Arbeitsverträge obligatorisch ist und die Arbeitslosigkeit in Italien besonders hoch ist. Die
- Anhaltspunkte, die der Kommission den Schluß erlauben, daß der Beihilfebetrag nicht das Maß übersteigt, das als Anreiz zur Schaffung von Arbeitsplätzen notwendig ist, ergeben sich auch aus der Verhältnismäßigkeit von ermäßigten Sozialabgaben und Entlohnung der Arbeitnehmer und aus der Staffelung der Maßnahme je nach den besonderen Merkmalen der betroffenen Regionen.
- (92) Aus der vorstehenden Analyse schließt die Kommission, daß nur die Beihilfen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die im vorangehenden Erwägungsgrund genannten Beihilfen mit den Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen übereinstimmen und somit von der für diese Beihilfeart vorgesehenen Ausnahmeregelung profitieren können.
- (93) Dagegen vertritt die Kommission die Ansicht, daß die Beihilfen zur Einstellung mittels Ausbildungs- und Arbeitsvertrag Beihilfen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen darstellen, wenn sie nicht die Einstellung von Arbeitnehmern mit besonderen Schwierigkeiten bei der Eingliederung oder Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt betreffen — d. h. Jugendliche unter 25 Jahren, junge Hochschulabsolventen bis 29 Jahre und Langzeitarbeitslose (mehr als ein Jahr arbeitslos) — oder wenn sie nicht zur Schaffung neuer Arbeitsplätze bestimmt sind.
- (94) Da den Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen zufolge unter einer Beihilfe zur Erhaltung von Arbeitsplätzen „die Unterstützung an ein Unternehmen zu verstehen (ist), um es anzuregen, die von ihm beschäftigten Arbeitnehmer nicht zu entlassen“⁽²²⁾, handelt es sich im vorliegenden Fall nicht eigentlich um Beihilfen an Unternehmen mit dem Ziel, sie von der Entlassung von Arbeitnehmern abzuhalten, weil die Beihilfen für die Einstellung durch einen Ausbildungs- und Arbeitsvertrag gewährt werden. Da von der Voraussetzung der Schaffung neuer Arbeitsplätze abgesehen wird, die Regelung aber ausdrücklich die Voraussetzung der Nichtvornahme von Entlassungen vorsieht, können diese Beihilfen die Unternehmen veranlassen, freiwillig ausgeschiedene Arbeitnehmer zu ersetzen. Sie fördern deshalb die Erhaltung der Zahl der Beschäftigten, ohne jedoch neue Arbeitsplätze zu schaffen. In diesem Sinne können die Beihilfen als Beihilfen zur Erhaltung der Arbeitsplätze gelten, die in den Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen den Betriebsbeihilfen gleichgestellt werden.
- (95) Diese Beihilfen können genehmigt werden, wenn sie gemäß Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b) zur Beseitigung von Schäden bestimmt sind, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind. Unter gewissen Voraussetzungen können die Beihilfen zur Erhaltung der Arbeitsplätze in den Regionen genehmigt werden, die für die Ausnahmeregelung nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) in Frage kommen, d. h. zur Förderung der wirtschaftlichen Entwick-

⁽²¹⁾ Im ersten Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Gemeinschaft (1988) heißt es: „Allgemeine Maßnahmen beziehen sich einheitlich auf die gesamte Volkswirtschaft und begünstigen nicht bestimmte Unternehmen oder Wirtschaftszweige.“

⁽²²⁾ Siehe Fußnote 5.

lung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht.

- (96) Die Kommission stellt vor allem fest, daß die Beihilfen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen nicht auf die Gebiete beschränkt sind, die für die Ausnahmeregelung nach Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a) in Frage kommen, da sie für das gesamte Hoheitsgebiet gelten. Außerdem sind sie nicht degressiv und zeitlich begrenzt. Ging es um die Frage, ob sie geeignet sind, den Unternehmen bei der Überwindung ihrer strukturellen Schwierigkeiten zu helfen und eine dauerhafte Entwicklung zu fördern, hat die Kommission die italienische Regierung bereits mehrmals auf die Risiken solcher allgemeinen Maßnahmen hingewiesen. Ihre ablehnende Haltung stützt sich auf die Überzeugung, daß diese Art von Maßnahmen höchst schädliche Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel hat, ohne daß ein echter im Gemeinschaftsinteresse liegender Ausgleich in Form einer dauerhaften Entwicklung und einer Beseitigung der strukturellen Schwierigkeiten erfolgt.

V.2. Beihilfen für die Umwandlung der Ausbildungs- und Arbeitsverträge in unbefristete Verträge

V.2.a) Beihilfecharakter der für die Umwandlung der Ausbildungs- und Arbeitsverträge in unbefristete Verträge vorgesehenen Maßnahmen

- (97) Da es sich um eine Verlängerung der für die Ausbildungs- und Arbeitsverträge vorgesehenen Beihilfen um ein Jahr handelt und der selektive Charakter hier aufgrund der Beschränkung auf die Ziel-1-Gebiete noch stärker ausgeprägt ist, trifft die in Abschnitt V.1.a) enthaltene Analyse hinsichtlich des Beihilfecharakters erst recht zu.
- (98) Somit ergibt sich aus den bisherigen Erwägungen, daß die fraglichen Maßnahmen den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen können. Unter Berücksichtigung der in diesen Maßnahmen enthaltenen Beihilfeelemente ist zu schließen, daß die fraglichen Maßnahmen unter Artikel 87 Absatz 1 EG-Vertrag und Artikel 62 Absatz 1 EWR-Abkommen fallen, da sie staatliche Beihilfen darstellen, die den Wettbewerb verfälschen, soweit sie den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen, und als nicht mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar betrachtet werden können, wenn für sie nicht eine der vorgesehenen Ausnahmeregelungen gilt.

V.2.b) Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt

- (99) Nachdem die Kommission festgestellt hat, daß die fraglichen Maßnahmen staatliche Beihilfen im Sinne von Arti-

kel 87 Absatz 1 sind, hat sie zu beurteilen, ob sie aufgrund von Artikel 87 Absätze 2 und 3 als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden können.

- (100) Was die Anwendbarkeit der Ausnahmebestimmungen des Vertrags betrifft, gelten die Bemerkungen in Abschnitt V.1.b) dieser Entscheidung (Erwägungsgründe 69 bis 96) auch für diese Beihilfen, da es sich um die gleiche Art von Maßnahme handelt.
- (101) In den Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen heißt es, daß die Beihilfen zur Schaffung von Arbeitsplätzen beinhalten, daß Arbeitsuchende, die noch nie ein Beschäftigungsverhältnis hatten oder ihr bisheriges verloren haben, einen Arbeitsplatz erhalten und daß unter Schaffung von Arbeitsplätzen die Nettoarbeitsplatzschaffung zu verstehen ist, d. h. die Schaffung zumindest eines zusätzlichen Arbeitsplatzes, bezogen auf die Beschäftigungszahl (als Durchschnitt eines bestimmten Zeitraums) des betreffenden Unternehmens.
- (102) In diesen Leitlinien heißt es außerdem, daß die Kommission auf die Modalitäten des Arbeitsvertrags achten wird, darunter beispielsweise die Verpflichtung, die Einstellung aufgrund eines unbefristeten Arbeitsvertrags oder eines Arbeitsvertrags mit hinreichend langer Laufzeit vorzunehmen.
- (103) Die Umwandlung befristeter Ausbildungs- und Arbeitsverträge in unbefristete Verträge schafft keine zusätzlichen Arbeitsplätze, da es sich um bereits vorhandene Stellen handelt, die allerdings nicht stabil waren.
- (104) Wie die Kommission bereits bemerkt hat⁽²³⁾, fallen die Maßnahmen zur Umwandlung befristeter Verträge in unbefristete Verträge weder in die Kategorie „Schaffung neuer Arbeitsplätze“ noch in die Kategorie „Erhaltung der Beschäftigung“. Sie weisen daher besondere Merkmale auf, die die Stabilisierung prekärer Arbeitsplätze betreffen. Der Mehrwert besteht daher in der „Nettoschaffung stabiler Arbeitsplätze“, die zuvor nicht existierten.
- (105) Die Kommission stellt fest, daß die Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen, auch wenn sie diese Art von Maßnahme nicht vorsehen, auf den Begriff der Stabilität des Arbeitsplatzes als positiven Wert Bezug nehmen. Die Modalitäten des Arbeitsvertrags werden daher von der Kommission beurteilt, die sie nur befürwortet, wenn sie eine gewisse Beschäftigungsstabilität gewährleisten können.
- (106) Die Kommission hat deshalb in bestimmten Fällen gegenüber Beihilfen zur Umwandlung von befristeten in unbefristete Arbeitsverhältnisse eine befürwortende Hal-

⁽²³⁾ Siehe Staatliche Beihilfe N 692/97.

tung eingenommen. Dies hat sie jedoch grundsätzlich von zwei Verpflichtungen abhängig gemacht:

- In den zwölf Monaten vor der Umwandlung der Verträge durften keine Entlassungen erfolgt sein.
 - Die Beschäftigtenzahl des Unternehmens mußte im Verhältnis zur Situation in den sechs Monaten vor der Umwandlung erhöht worden sein, ohne daß die durch die Umwandlung begünstigten Arbeitsplätze angerechnet wurden.
- (107) Damit konnte die Kommission gewährleisten, daß die Beihilfen nicht nur gefährdete Arbeitsplätze sicherten, sondern auch einen Mehrwert durch die Nettoschaffung stabiler zusätzlicher Arbeitsplätze mit sich brachten, und daß nicht einfach entlassene oder in den Ruhestand getretene Arbeitnehmer ersetzt wurden.
- (108) Infolgedessen betrachtet die Kommission im vorliegenden Fall die Verpflichtung zur Nettoarbeitsplatzbeschaffung erst als erfüllt, wenn die Zahl der Beschäftigten nur unter Abzug der Arbeitsplätze berechnet wird, die aufgrund befristeter Verträge geschaffen wurden oder die keinerlei Beschäftigungsstabilität gewährleisten.
- (109) Daher stellt die Kommission aufgrund vorstehender Ausführungen fest, daß nur die Beihilfen für die Umwandlung befristeter in unbefristete Ausbildungs- und Arbeitsverträge, bei denen die Verpflichtung zur Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze im Verhältnis zu den im Unternehmen bestehenden Arbeitsplätzen (als Durchschnitt über einen bestimmten Zeitraum vor der Umwandlung) erfüllt wird, mit den Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen übereinstimmen und unter die für diese Beihilfeart vorgesehene Ausnahmeregelung fallen können. Die Beschäftigtenzahl ist abzüglich der durch befristete Verträge geschaffenen Arbeitsplätze oder der Arbeitsplätze, die keinerlei Beschäftigungsstabilität gewährleisten, zu berechnen.
- (110) Die Beihilfeintensität ist nach Ansicht der Kommission unter Berücksichtigung der Beihilfegewährung in der Zeit vor der Umwandlung zu berechnen. In dieser Zeit ist den Arbeitgebern eine Beihilfe zugute gekommen, die für denselben Arbeitnehmer gewährt wurde, dessen Arbeitsvertrag später umgewandelt wurde. Es handelt sich daher um einen Beihilfezeitraum von insgesamt drei Jahren für jeden geschaffenen Arbeitsplatz. Die Kommission meint, daß nur in den zuvor erwähnten Fällen diese Intensität in einem vernünftigen Verhältnis zum verfolgten Ziel steht, wenn man der Tatsache Rechnung trägt, daß die geschaffenen Arbeitsplätze unbefristet sind und daß die Arbeitslosigkeit in den betreffenden Gebieten besonders hoch ist. Aus den bereits im Zusammenhang mit den Beihilfen für die Ausbildungs- und Arbeitsverträge genannten Gründen glaubt die Kommission, daß die Gesamtheit der Beihilfe nicht über das Maß hinaus-

geht, das als Anreiz zur Arbeitsplatzschaffung notwendig ist.

- (111) In diesem Zusammenhang hält die Kommission die anderen Beihilfen zur Umwandlung von befristeten in unbefristete Ausbildungs- und Arbeitsverträge, bei denen nicht die Verpflichtung erfüllt wird, die Zahl der Arbeitsplätze im Verhältnis zu den im Unternehmen bestehenden Arbeitsplätzen zu erhöhen, für Beihilfen zur Erhaltung der Beschäftigung. Wie es in den Leitlinien heißt, stellen diese Beihilfen Betriebsbeihilfen dar. Aus den bereits bei den Beihilfen für die Ausbildungs- und Arbeitsverträge genannten Gründen ist die Kommission der Ansicht, daß diese Beihilfen nicht die für die Gewährung von Betriebsbeihilfen vorgesehenen Voraussetzungen erfüllen.

VI. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- (112) Die Kommission stellt fest, daß Italien gegen Artikel 88 Absatz 3 verstoßen hat, weil es ab November 1995 die nicht angemeldeten Beihilfen für die Einstellung mittels Ausbildungs- und Arbeitsverträgen gemäß den Gesetzen 863/84, 407/90, 169/91 und 451/94 gewährt hat.
- (113) Auf der Grundlage der in den Abschnitten V.1.a) und V.1.b) dieser Entscheidung enthaltenen Analyse stellt die Kommission fest, daß nur die Beihilfen für die Einstellung von Arbeitnehmern, die zum Zeitpunkt der Einstellung noch kein Beschäftigungsverhältnis hatten oder ihr bisheriges verloren hatten und deren Einstellung zur Nettoarbeitsplatzschaffung in den betreffenden Unternehmen geführt hat, mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind.
- (114) Die Beihilfen für Arbeitnehmer mit besonderen Schwierigkeiten bei der Eingliederung oder Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, d. h. nach Verlust eines Arbeitsplatzes, sind ebenfalls mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar. Es handelt sich um Arbeitnehmer, die sich aufgrund ihrer Merkmale wegen des auf dem Arbeitsmarkt herrschenden Auswahlsystems in einer Schwachposition befinden. Dies gilt insbesondere für Jugendliche unter 25 Jahren, für Hochschulabsolventen bis einschließlich 29 Jahre und Langzeitarbeitslose (über ein Jahr arbeitslos). Um in den Genuß der Vergünstigungen zu kommen, dürfen die Arbeitgeber in den zwölf vorangegangenen Monaten keine Entlassungen vorgenommen haben und müssen außerdem wenigstens 60% der Arbeitnehmer, deren Ausbildungs- und Arbeitsvertrag in den 24 Vormonaten ausgelaufen ist, (mit unbefristetem Vertrag) weiterbeschäftigen.
- (115) Die Maßnahmen, bei denen die „de minimis“-Regelung⁽²⁴⁾ eingehalten wird, fallen nicht unter Artikel 87.

⁽²⁴⁾ Mitteilung der Kommission über die „de minimis“-Beihilfen (ABl. C 68 vom 6.3.1996).

In Anwendung dieser Regelung darf der Gesamtbetrag aller Beihilfen zugunsten der Unternehmen, die Arbeitnehmer aufgrund eines Ausbildungs- und Arbeitsvertrags eingestellt haben, innerhalb von drei Jahren 100 000 EUR nicht überschreiten. Wie von der Kommission in der Mitteilung über die „de minimis“-Beihilfen erläutert, gilt diese Regelung nicht für unter den EGKS-Vertrag fallende Wirtschaftsbereiche, den Schiffsbau und den Verkehrssektor und die Beihilfen für die Ausgaben für die landwirtschaftliche Tätigkeit oder die Fischerei.

(116) Alle Beihilfen für die Einstellung aufgrund von Ausbildungs- und Arbeitsverträgen, bei denen nicht die in den Erwägungsgründen 113 bis 115 genannten Bedingungen erfüllt werden, sind mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und müssen daher zurückgefordert werden.

(117) Die Kommission stellt fest, daß Italien gegen Artikel 88 Absatz 3 verstoßen hat, weil es die Beihilfen für die Umwandlung befristeter in unbefristete Ausbildungs- und Arbeitsverträge nach Artikel 15 des Gesetzes 196/97 gewährt hat.

(118) Auf der Grundlage der in den Abschnitten V.2.a) und V.2.b) (Erwägungsgründe 97 bis 111) dieser Entscheidung enthaltenen Analyse stellt die Kommission fest, daß nur die Beihilfen für die Umwandlung befristeter in unbefristete Ausbildungs- und Arbeitsverträge, bei denen die Verpflichtung zur Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze im Verhältnis zum Durchschnitt der im Unternehmen in der Zeit vor der Umwandlung bestehenden Arbeitsplätze erfüllt wird, mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Die Zahl der Arbeitsplätze ist abzüglich der aufgrund unbefristeter Verträge geschaffenen Arbeitsplätze, die nicht eine gewisse Beschäftigungsstabilität gewährleisten, zu berechnen (siehe Erwägungsgrund 106).

(119) Die Maßnahmen, bei denen die „de minimis“-Regelung⁽²⁵⁾ eingehalten wird, fallen nicht unter Artikel 87. Für diese Maßnahmen gelten die gleichen Erwägungen wie für die Ausbildungs- und Arbeitsverträge (siehe Erwägungsgrund 115).

(120) Alle Beihilfen für die Umwandlung befristeter in unbefristete Ausbildungs- und Arbeitsverträge, bei denen die angegebenen Bedingungen nicht erfüllt werden, sind mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und sind daher zurückzufordern.

(121) Falls mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare Beihilfen unrechtmäßig gewährt wurden, fordert die Kommis-

sion den Mitgliedstaat auf, daß er sie von den Beihilfempfangern⁽²⁶⁾ zurückfordert, um den Status quo wiederherzustellen. Dies ist der Fall bei den durch diese Entscheidung als mit dem Gemeinsamen Markt für unvereinbar erklärten Beihilfen, die von den Empfängern zurückzuzahlen sind.

(122) Die Rückzahlung erfolgt nach den Verfahren des innerstaatlichen Rechts. Auf die zurückzuzahlenden Beträge werden ab dem Datum, zu dem sie den Empfängern bereitgestellt wurden, bis zum Zeitpunkt ihrer tatsächlichen Rückzahlung Zinsen erhoben. Diese werden auf der Grundlage des für die Berechnung des Subventionsäquivalents bei den Beihilfen mit regionaler Zielsetzung verwendeten Referenzsatzes berechnet —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

(1) Die von Italien ab November 1995 für die Einstellung von Arbeitnehmern aufgrund von Ausbildungs- und Arbeitsverträgen nach Maßgabe der Gesetze 863/84, 407/90, 169/91 und 451/94 unrechtmäßig gewährten Beihilfen sind mit dem Gemeinsamen Markt und dem EWR-Abkommen insofern unvereinbar, als sie betreffen:

- die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Empfängerunternehmen für Arbeitnehmer, die noch nie ein Beschäftigungsverhältnis hatten oder ihr bisheriges verloren haben, im Sinne der Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen,
- die Einstellung von Arbeitnehmern mit besonderen Schwierigkeiten bei der Eingliederung oder Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Für die Zwecke dieser Entscheidung sind unter Arbeitnehmern mit besonderen Schwierigkeiten bei der Eingliederung oder Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt Jugendliche unter 25 Jahren, Hochschulabsolventen bis einschließlich 29 Jahre und Langzeitarbeitslose, d. h. seit wenigstens einem Jahr Arbeitslose, zu verstehen.

(2) Die aufgrund von Ausbildungs- und Arbeitsverträgen gewährten Beihilfen, die nicht den Bedingungen des Absatzes 1 entsprechen, sind mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Artikel 2

(1) Die von Italien aufgrund des Artikels 15 des Gesetzes 196/97 für die Umwandlung befristeter in unbefristete Ausbil-

⁽²⁵⁾ Siehe Fußnote 24.

⁽²⁶⁾ Mitteilung der Kommission vom 24. November 1983 (ABl. C 318 vom 24.11.1983, S. 3). Siehe auch Urteile des Gerichtshofs vom 12. Juli 1973 in der Rechtssache 70—72, Kommission gegen Deutschland, Slg. 1973, S. 813, und vom 24. Februar 1987 in der Rechtssache 310/85, Deufil gegen Kommission, Slg. 1987, S. 901.

dungs- und Arbeitsverträge gewährten Beihilfen sind mit dem Gemeinsamen Markt und dem EWR-Abkommen vereinbar, sofern sie die Voraussetzung der Nettoarbeitsplatzsschaffung gemäß den Leitlinien für Beschäftigungsbeihilfen erfüllen.

Die Zahl der Arbeitsplätze des Unternehmens wird abzüglich der Arbeitsplätze berechnet, denen die Umwandlung zugute kommt, und der Arbeitsplätze, die durch befristete Arbeitsverträge geschaffen wurden oder die nicht eine gewisse Beschäftigungsstabilität gewährleisten.

(2) Die Beihilfen für die Umwandlung befristeter in unbefristete Ausbildungs- und Arbeitsverträge, die nicht die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllen, sind mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar.

Artikel 3

Italien trifft die erforderlichen Maßnahmen, um von den Empfängern diejenigen Beihilfen zurückzufordern, die nicht den Voraussetzungen der Artikel 1 und 2 entsprechen und bereits unrechtmäßig gewährt wurden.

Die Rückzahlung erfolgt nach den Verfahren des innerstaatlichen Rechts. Auf die zurückzuzahlenden Beträge werden ab dem Zeitpunkt, zu dem sie den Empfängern bereitgestellt wur-

den, bis zu ihrer tatsächlichen Rückzahlung Zinsen erhoben. Diese werden auf der Grundlage des Referenzsatzes für die Berechnung des Subventionsäquivalents bei den Beihilfen mit regionaler Zielsetzung berechnet.

Artikel 4

Italien teilt der Kommission innerhalb von zwei Monaten nach der Bekanntgabe dieser Entscheidung die Maßnahmen mit, die ergriffen wurden, um der Entscheidung nachzukommen.

Artikel 5

Diese Entscheidung ist an die Italienische Republik gerichtet.

Brüssel, den 11. Mai 1999

Für die Kommission
Karel VAN MIERT
Mitglied der Kommission