

Ugo Trivellato

Arbeitsbeziehungen nach Gutsherrenart

Flexibilisierung und Unsicherheit in der Ära Berlusconi

1. Vom Schein der Erstarrung

Der italienische Arbeitsmarkt gilt als ausgesprochen starr. Die notwendige Modernisierung sei, so kann man häufig lesen, bislang an den vielen administrativen und gesetzlichen Hürden gescheitert. Das ist jedoch nur bedingt richtig, denn bereits in den 1980er Jahren lag der sogenannte *gross worker turnover*, ein wichtiger Indikator zur Bestimmung der Mobilität von Arbeitnehmern, bei rund 70 Prozent¹. Zwar ist der italienische Arbeitsmarkt, bedingt durch Bürokratie, hohe Kosten bei Entlassungen und Neueinstellungen sowie das unübersichtliche Arbeitsrecht tatsächlich vergleichsweise unbeweglich, allerdings entzog sich ein beträchtlicher Teil der Unternehmen schon früh den entsprechenden Fesseln und Restriktionen².

Wie war das möglich? Im Großen und Ganzen lassen sich vier Faktoren ausmachen: Erstens stellt Italien mit seinen vielen Kleinbetrieben einen Sonderfall unter den westlichen Industrieländern dar; 90 Prozent der Betriebe im sekundären und (privaten) tertiären Sektor, die die Hälfte aller Arbeitnehmer beschäftigen, zählen weniger als 15 Mitarbeiter. Das hat in zweifacher Hinsicht weitreichende Konsequenzen: Zum einen verschwinden Kleinbetriebe ebenso schnell wie neue die Bühne betreten, weswegen auch der Arbeitsmarkt in permanenter Bewegung ist. Zum anderen eröffnet ein Kleinbetrieb mit weniger als 15 Mitarbeitern die Möglichkeit, Regelungen des Arbeitsrechts und der Sozialgesetzgebung zu umgehen, denn für solche Minibetriebe greifen ganz andere Richtlinien als für mittelständische Firmen und Großunternehmen.

¹ Das heißt, innerhalb eines Jahres kündigt etwa je ein Drittel aller Beschäftigten den Job oder geht ein neues Arbeitsverhältnis ein.

² Vgl. den Überblick bei Maurizio Ferrera, *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna 2006; Elisabetta Gualmini, *La politica del lavoro*, Bologna 1998; Salvatore Pirrone/Paolo Sestito, *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Bologna 2006.

Zweitens gibt es in Italien eine ganze Reihe von Möglichkeiten, die sich geschickt dazu nutzen lassen, den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren und die Kosten zu reduzieren. Das gilt insbesondere für den Bereich der Aus- und Weiterbildung. Im Handwerk etwa ist die an sich vorgeschriebene schulische Begleitausbildung völlig unterentwickelt. Diese Formen der verdeckten Arbeitsmarktflexibilisierung haben seit Mitte der 1980er Jahre stark zugenommen, wie die *Contratti di Formazione e Lavoro* zeigen, die das Ziel hatten, Jugendliche bereits vor dem Ende ihrer Schulzeit in den Beruf abzuführen. Drittens ist in Italien die Kluft zwischen Rechtsnorm und Rechtspraxis ausgesprochen groß, wobei es von den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen abhängt, wie weit Anspruch und Wirklichkeit tatsächlich auseinanderklaffen. Bis Mitte der 1980er Jahre etwa sorgten die Gewerkschaften für eine gewisse Balance. Als deren Macht jedoch kontinuierlich schwand, fanden arbeitsrechtliche Bestimmungen immer weniger Beachtung, zumal die Aufsichtsbehörden nicht so genau hinsahen und kaum wirksame Sanktionsmechanismen zur Verfügung hatten. Mit anderen Worten: Verstöße gegen geltende Bestimmungen wurden gar nicht erst verfolgt. Das auffälligste Phänomen dieser Entwicklung ist die seit langem bestehende Schattenwirtschaft.

Viertens waren und sind die Kosten für Entlassungen und Einstellungen vor allem in der Industrie kein so großes Hindernis, wie gemeinhin behauptet wird. Auch wenn Kündigungen ohne triftigen Grund für größere Unternehmen nach dem geltenden Arbeitsrecht mit höheren Kosten verbunden sind als für Kleinbetriebe, hat dieser Aspekt kaum Auswirkungen auf die Entscheidungen der Firmenchefs, die Schwelle von 15 Beschäftigten zu überschreiten oder nicht³. Dafür gibt es mehrere Gründe: Zum einen kennt der italienische Wohlfahrtsstaat mit der *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG) und der *Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria* (CIGS) Institutionen, die es auch Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten in Zeiten konjunktureller, aber auch struktureller Krisen ermöglichen, ihre Belegschaften zeitweise zu reduzieren, ohne Entlassungen vornehmen zu müssen. Die kurzarbeitenden oder vorübergehend freigesetzten Arbeitnehmer erhalten dabei weiterhin einen erheblichen Teil ihres Gehalts. Seit 1991 gibt es zudem mit den *Liste di mobilità*

³ Vgl. Fabiano Schivardi/Roberto Torrini, Identifying the effects of firing restrictions through size-contingent differences in regulation, in: *Labour Economics* 15 (2008), S. 482–511.

ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das Arbeitnehmern in bestimmten Fällen den Übergang von einem Beschäftigungsverhältnis in ein anderes erleichtern und sie gleichzeitig in besonderer Form vor den materiellen Folgen der Arbeitslosigkeit schützen soll. Überdies ist es nach wie vor gängige Praxis, überzählige Belegschaftsmitglieder vorzeitig in den Ruhestand zu schicken, was allerdings voll zu Lasten der Steuerzahler geht⁴.

Alles in allem kann man feststellen, dass es in Italien schon vor dem Amtsantritt Silvio Berlusconi aufgrund der typischen Wirtschaftsstruktur und der Beschaffenheit des stark segmentierten Arbeitsmarkts eine beachtliche Flexibilität gab. Allerdings ist hier festzuhalten, dass die *ammortizzatori sociali* – wörtlich übersetzt: die sozialen Stoßdämpfer – des italienischen Wohlfahrtsstaats, die die Arbeitsbeziehungen und die Sicherung der Arbeitnehmer regeln, die Bruchlinien des Arbeitsmarkts abbilden, diesen folgen und sie verstärken⁵. So ist es von erheblicher Bedeutung, wo ein Arbeitnehmer beschäftigt und auf welcher vertraglichen Basis er angestellt ist: Für den öffentlichen Dienst gelten andere Regelungen als für die Industrie und das private Dienstleistungsgewerbe, wobei Arbeitnehmer in der Industrie besonderen Schutz genießen. Die Beschäftigten von Groß- und Kleinbetrieben werden unterschiedlich behandelt, was vor allem für die Belegschaften in Unternehmen mit bis zu 15 Beschäftigten zahlreiche Nachteile mit sich bringt. Die Art des Arbeitsvertrags hat entscheidenden Einfluss auf die Ansprüche eines Arbeitnehmers, denn hier haben diejenigen das Nachsehen, die nur in einem befristeten oder auf andere Weise atypischen Beschäftigungsverhältnis stehen. Diese Faktoren bestimmen nicht zuletzt, welche Leistungen ein Arbeitnehmer erwarten kann, wenn er seinen Job verloren hat. Hier wird strikt unterschieden zwischen: Personen, die von großen Betrieben freigestellt oder gar entlassen wurden; Arbeitslosen mit einem vorangegangenen Beschäftigungsverhältnis und arbeitslosen Berufseinsteigern. Die erste Gruppe kann zumeist mit der Unterstützung von Institutionen wie der

⁴ Vgl. Bruno Contini/Ugo Trivellato, *Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano: una sintesi*, in: dies. (Hrsg.), *Eppur si muove. Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, Bologna 2005, S. 13–84.

⁵ Vgl. Bruno Anastasia/Massimo Mancini/Ugo Trivellato, *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di „flexicurity“*, Rom 2008 (ISAE Working paper Nr. 112).

Cassa Integrazione rechnen. Arbeitslose, die zuvor in kleinen Betrieben gearbeitet hatten, erhalten dagegen die reguläre Arbeitslosenhilfe, die bis zum Jahr 2000 ausgesprochen niedrig bemessen war. Die arbeitslosen Berufseinsteiger hingegen gehen leer aus.

2. Flexibilisierung und soziale Sicherung: Kontinuität und Diskontinuität zwischen Mitte-Rechts und Mitte-Links

Arbeitsmarktpolitik stand nicht auf der Tagesordnung der kurzlebigen ersten Regierung Berlusconi, die mit ganz anderen Problemen zu kämpfen hatte. Nach dem Rücktritt des *Cavaliere* im Januar 1995 wechselten sich Mitte-Links- und Mitte-Rechts-Regierungen ab. Dabei leitete das erste Kabinett Prodi eine Politik ein, die auf eine Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen bei einer gleichzeitigen Reform des Sozialstaats zielte und der Öffentlichkeit als ein Programm zur Modernisierung des Landes präsentiert wurde. Berlusconi schien nach seinem Comeback 2001 zunächst die Arbeitsmarktpolitik seiner Vorgänger fortführen zu wollen, vollzog dann aber einen unterschiedenen Kurswechsel⁶.

Die staatlichen Interventionen im Bereich der sozialen Sicherung begannen 1995 mit der Regierung Dini – formell ein Kabinett nicht parteigebundener Experten, das aber von den Mitte-Links-Parteien und der *Lega Nord* unterstützt wurde. In Lamberto Dinis Amtszeit fiel eine wegweisende Rentenreform, die freilich ernste Probleme ungelöst ließ. Die erste Regierung Prodi ergriff dagegen eine bemerkenswerte Maßnahme zur Regulierung der Arbeitsbeziehungen. Das Gesetzespaket von Arbeitsminister Tiziano Treu sah 1997 als wichtigste Neuerung die Einführung von Zeitarbeit vor und zielte auf die Ränder des Arbeitsmarkts, da sie vor allem für Neueinsteiger gedacht war. Die Reform blieb jedoch unvollendet, da der ursprünglich angedachte Umbau des Sozialstaats auf sich warten ließ. Die entsprechenden Vorschläge der *Commissione Onofri*, die der Frage nach der Vereinbarkeit des Sozialbudgets mit der gesamtwirtschaftlichen Lage nachgehen sollte⁷, hatten keine Konsequenzen. Das lag am überraschenden Sturz Prodis ebenso wie an den instabilen

⁶ Vgl. hierzu auch den Beitrag von Thomas Schlemmer in diesem Band.

⁷ Vgl. *Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale. Relazione finale*, Rom 1997.

Koalitionsregierungen seiner Nachfolger und am fehlenden Interesse an dieser Thematik, das auch im Mitte-Links-Lager verbreitet war. Erst gegen Ende der Legislaturperiode ging es mit den Sozialstaats- und Arbeitsmarktreformen wieder einen Schritt voran: Die Regierung Amato hob 2001 nicht nur die Arbeitslosenunterstützung von 30 auf 40 Prozent der letzten Bezüge an. Zudem wurde die Anspruchsberechtigung für Arbeitslose, die das 50. Lebensjahr überschritten hatten, von sechs auf neun Monate ausgedehnt.

Die zweite Regierung Berlusconi folgte nach 2001 beim Thema Arbeit bis zu einem gewissen Grad zunächst den Überlegungen der *Commissione Onofri*, wie das auf eine Arbeitsgruppe unter Leitung von Marco Biagi zurückgehende Weißbuch zeigt, das vom Arbeits- und Sozialministerium in Auftrag gegeben worden war⁸. Dann aber wechselte die Mitte-Rechts-Koalition den Kurs und initiierte zwei wichtige Gesetze, die es erleichterten, befristete Arbeitsverträge abzuschließen, und neue Beschäftigungsverhältnisse wie *Job-on-Call* und *Job-Sharing* ermöglichten, deren Bedeutung allerdings begrenzt blieb. Zudem trieb die Regierung die Reform der Arbeitsvermittlung voran, die zu einem Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgebaut werden sollte; private Zeitarbeitsfirmen konnten seither einen beträchtlichen Bedeutungszuwachs verbuchen.

Die Folgen der Arbeitsmarktreformen lassen sich an der in Tabelle 1 dokumentierten Stellung Italiens im Index der *Employment Protection Legislation* (EPL) ablesen. Von den späten 1980er Jahren bis zum Jahr 2003 lag der Index für die unbefristeten Arbeitsverträge bei 1,8. Italien zählte damit zu den Ländern mit den flexibelsten Arbeitsmärkten. Was die befristeten Beschäftigungsverhältnisse betrifft, fiel der Index für Italien von 5,4 in den späten 1980er Jahren auf 2,1 im Jahr 2003 – ein Wert, der im europäischen Durchschnitt lag.

Während die Regierung also auf Flexibilisierung setzte, verschwand die andere Leitidee des Weißbuchs in der Schublade, das als flankierende Maßnahme auch die Reform des Sozialstaats angemahnt hatte. Der Arbeitsmarkt sollte für die Beschäftigten sicherer gemacht werden, und zwar durch ein Netz von Unterstützungseinrichtungen, die den Arbeitslosen einerseits ein

⁸ Vgl. Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità, hrsg. vom Arbeits- und Sozialministerium, Rom 2001 (www.lavoro.gov.it/NR/donlyres/376B2AF8-45BF-40C7-BBF0-F9032F1459D0/0/librobianco.pdf).

Tabelle 1: Grad der Arbeitsmarktregulierung (EPL-Index) in ausgewählten europäischen Staaten

	Reguläre Beschäftigung			Befristete Beschäftigung		
	späte 1980er Jahre	späte 1990er Jahre	2003	späte 1980er Jahre	späte 1990er Jahre	2003
Portugal	4,8	4,3	4,3	3,4	3,0	2,8
Niederlande	3,1	3,1	3,1	2,4	2,4	1,2
Spanien	3,9	2,6	2,6	3,8	3,3	3,5
Frankreich	2,3	2,3	2,5	3,1	3,6	3,6
Griechenland	2,5	2,4	2,4	4,8	4,8	3,3
Belgien	1,7	1,7	1,7	4,6	2,6	2,6
Deutschland	2,6	2,6	2,6	3,8	2,3	1,8
Schweden	2,9	2,9	2,9	4,1	1,6	1,6
Finnland	2,8	2,3	2,2	1,9	1,9	1,9
Österreich	2,9	2,9	2,4	1,5	1,5	1,5
<i>Italien</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>5,4</i>	<i>3,6</i>	<i>2,1</i>
Dänemark	1,5	1,5	1,5	3,1	1,4	1,4
Irland	1,6	1,6	1,6	0,3	0,3	0,6
Großbritannien	0,9	0,9	1,1	0,3	0,3	0,4

Quelle: OECD Employment Outlook, Paris 2004.

ausreichend hohes Einkommen garantieren und ihnen andererseits durch effektive Arbeitsvermittlung und Fortbildung die Wiedereingliederung in das Berufsleben ermöglichen sollten.

Was die industriellen Beziehungen anbelangte, schlug die zweite Regierung Berlusconi einen neuen Weg ein, der dann in der dritten Amtszeit des *Cavaliere* weiter verfolgt wurde. Mit starker Unterstützung des Industriellenverbands ging die Mitte-Rechts-Koalition daran, den Einfluss der Gewerkschaften zu beschneiden, wobei ihr in besonderer Weise daran gelegen war, die starke linke Gewerkschaftsbewegung CGIL von den anderen Richtungsgewerkschaften zu isolieren. Die Regierung eröffnete diese Auseinandersetzung mit einem Versuch, den Artikel 18 des Arbeitnehmerstatuts von 1970 zu reformieren, der die Arbeitnehmer in Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten vor unbegründeter Entlassung schützte. Dieser Vorstoß hatte vor allem symbolischen Wert, und gerade deshalb kam es zu einer ideologisch aufgeladenen Auseinandersetzung,

die dazu geeignet schien, die Kräfteverhältnisse in Italien nachhaltig und öffentlichkeitswirksam zu verschieben⁹. Die Antwort der Gewerkschaften ließ nicht lange auf sich warten: Im März 2002 kam es in Rom zu beeindruckenden Massendemonstrationen. Die Regierung ging angeschlagen aus dieser Auseinandersetzung hervor und legte die Reform des Artikels 18 auf Eis.

Der Plan, einen Keil zwischen die Gewerkschaften zu treiben und die CGIL zu isolieren, ging dagegen auf. Die Regierung schlug einen symbolträchtigen „Pakt für Italien“ vor, um die Arbeitsvermittlung zu reformieren, zielte dabei aber weniger auf Sachfragen als auf eine Neuausrichtung der industriellen Beziehungen. Als die Regierung und die wichtigsten Gewerkschaften den Pakt im Juli 2002 unterzeichneten, fehlte die CGIL. Dieser Bruch innerhalb der organisierten Arbeiterbewegung hatte dauerhafte Konsequenzen für wichtige Sektoren der Wirtschaft wie die metallverarbeitende Industrie, wo sich die verschiedenen Einzelgewerkschaften häufig nicht auf eine Linie bei Tarifverhandlungen einigen konnten. Trotz dieser erfolgreichen Strategie des *divide et impera* blieb das Verhältnis zwischen den Gewerkschaften und der Regierung Berlusconi schwierig. Dies zeigte etwa die Debatte um die finanziellen Aspekte der Rentenreform von Lamberto Dini, wobei vor allem die von Arbeitsminister Roberto Maroni durchgesetzte Anhebung des Renteneintrittsalters von 57 auf 60 Jahre umstritten war, die am 1. Januar 2008 wirksam werden sollte und wegen dieser strengen Stichtagsregelung viel böses Blut machte.

Kurz vor Ablauf der Legislaturperiode kündigte die Regierung schließlich zwei Maßnahmen an, die ebenfalls für erheblichen Aufruhr sorgten. In einem mit heißer Nadel gestrickten Gesetz zur Wettbewerbsfähigkeit wurde die Arbeitslosenunterstützung angehoben und ihre Bezugsdauer ausgedehnt – allerdings nur zeitlich befristet bis zum Jahr 2006. Die Tragweite einer anderen Maßnahme wurde erst auf den zweiten Blick sichtbar: So eröffnete der Haushalt für 2005 abweichend von den bisher geltenden Bestimmungen die Möglichkeit, die Leistungen der CIGS und der *Liste di mobilità* auf weitere Sektoren der Wirtschaft und auf Regionen auszuweiten, die von Beschäftigungskrisen betroffen waren. Diese Bestimmung sollte auch in die Haushaltsgesetze der folgenden Jahre Eingang finden.

⁹ Vgl. Aris Accornero/Eliana Como, The (failed) Reform of Article 18, in: Italian Politics 18 (2003), S. 199–220.

Nachdem Romano Prodi im Mai 2006 Silvio Berlusconi als Ministerpräsident abgelöst hatte, knüpfte die Mitte-Links-Regierung an ihre Reformen aus den 1990er Jahren an und nahm dabei auch Impulse für eine neue Politik der *Flexicurity* auf, die von der OECD und der Europäischen Kommission ausgegangen waren¹⁰. Zunächst stellten Prodi und seine Mannschaft im Haushalt für 2007 die ursprünglich nur temporären Verbesserungen beim Arbeitslosengeld auf Dauer, die das Kabinett Berlusconi zwei Jahre zuvor auf den Weg gebracht hatte. Dann folgten harte Verhandlungen mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die im Juli 2007 in ein später in Gesetzesform überführtes *Protocollo sul welfare* mündeten. Drei Punkte erwiesen sich als besonders wichtig: die Modifikation von Maronis Rentenreform, die einer stufenweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters von 58 auf 62 Jahre zwischen 2008 und 2013 den Vorzug vor einer Stichtagsregelung gab; der Ausbau der Arbeitslosenunterstützung, deren Bezugsdauer ausgedehnt (für Arbeitnehmer unter 50 Jahre auf acht, für ältere Arbeitnehmer auf 12 Monate) und deren Niveau angehoben wurde (während der ersten sechs Monate wurde 60 Prozent des früheren Entgelts gezahlt, für die folgenden beiden Monate 50 Prozent), ohne freilich die Zugangsvoraussetzungen zu verbessern. Diese Regelung musste sich insbesondere auf einem zunehmend von kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen geprägten Arbeitsmarkt negativ bemerkbar machen, die vielen Arbeitnehmern nicht mehr genügend Zeit ließen, um Ansprüche auf Unterstützungsleistungen zu erwerben. Schließlich entwickelte die Regierung Leitlinien für eine Reform des Arbeitsrechts und des Sozialstaats insgesamt, die jedoch nicht umgesetzt werden konnten, weil das Kabinett Prodi bereits Anfang 2008 zerbrach.

3. Berlusconis zweites Comeback

Der *Cavaliere* trat nach seinem erneuten Wahlsieg vom April 2008 mit dem erklärten Anspruch an, die Reformen Prodis rückgängig zu machen. Dass die neue Mitte-Rechts-Regierung den Bruch wollte, zeigte sich schon daran, dass sie die gesetzlich vorgesehe-

¹⁰ Vgl. Towards common principles of flexicurity: More and better jobs through flexibility and security, hrsg. von der Commission of the European Communities, Brüssel 2007.

nen Fristen zur Umsetzung der bereits angestoßenen Projekte zum Umbau des Sozialstaats einfach verstreichen ließ. Stattdessen knüpfte der *Centrodestra* in seiner Politik gegenüber den Gewerkschaften dort an, wo er 2006 hatte aufhören müssen. Am 22. Januar 2009 einigte sich die Regierung mit den Sozialpartnern gegen den Willen der linken Gewerkschaft CGIL – und dies entsprach durchaus den Wünschen der Regierung – auf ein Abkommen zur Reform kollektiver Arbeitsverträge, das vor allem auf zwei Neuerungen zielte: Zum einen sollten Tarifverträge auf betrieblicher und regionaler Ebene auf Kosten landesweiter Vereinbarungen aufgewertet werden, zum anderen sollte ein neuer Mechanismus die Anpassung der Gehälter an die Inflation sicherstellen. Als Grundlage dafür war ein Index gedacht, der auf der Basis der Konsumpreise im europäischen Rahmen berechnet und um die Preisentwicklung bei wichtigen Energieträgern bereinigt werden sollte.

Diese Planungen traten jedoch völlig in den Hintergrund, als die weltweite Wirtschaftskrise einsetzte, die rasch auf den Arbeitsmarkt durchschlug. Das Kabinett Berlusconi reagierte zunächst unsicher, handelte dann aber mit zunehmender Entschlossenheit. Ihre Grundhaltung lässt sich dabei folgendermaßen zusammenfassen: Es sei nicht die Zeit für Reformen, vielmehr seien schnelle Eingriffe gefragt, um der Krise zu begegnen. Die Regierung setzte also, mit anderen Worten, auf kurzfristige Notmaßnahmen, verabschiedete sich von der Idee eines weitreichenden Umbaus des Sozialstaats und weitete den Kreis derer von Fall zu Fall aus, die Ansprüche auf Unterstützungsleistungen erheben können. Die entsprechenden Bestimmungen, die für die Dauer von drei Jahren Auszubildenden, freigestellten Arbeitnehmern und Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen zugute kommen sollten, machten die Ausnahme von den geltenden Rechtsnormen gleichsam zur Regel, stärkten die Peripherie durch die Einrichtung von tripartistischen Kommissionen zur Lösung spezifischer Arbeitsmarktprobleme in den Regionen und förderten die soziale Desintegration, indem sie die gewährten Wohltaten auffallend ungleich verteilte. Schließlich konzentrieren sich die staatlichen Eingriffe primär darauf, Arbeitsplätze zu erhalten. Dagegen wurden die Unterstützungsleistungen für Arbeitslose nicht erhöht, und man hielt es auch nicht für angebracht, die rigiden, von der vorherigen Beschäftigungsdauer abhängigen Zugangsbedingungen zu lockern. Welche gravierenden Folgen das hat, zeigt Tabelle 2: Mehr als zwei Drittel der Arbeitnehmer, deren Beschäftigungs-

Tabelle 2: Daten zur einfachen Arbeitslosenunterstützung (IDO) in der Region Veneto im Jahr 2007

	Aufgelöste Arbeits- verhältnisse (in Tau- send)	Anteil in %	Anträge auf IDO nach unfrei- williger Auflösung des Arbeits- verhältnisses	Anspruchs- berechtigt nach unfrei- williger Auflösung des Arbeits- verhältnisses
Gesamtzahl der unfreiwillig aufgelösten Arbeitsverhältnisse	354	100,0		
<i>bei einer Dauer der Arbeitslosigkeit von ≤ 7 Tagen</i>	61	17,2		
Anträge auf IDO nach unfreiwilliger Auflösung des Arbeitsverhältnisses	293	82,8	100,0	
<i>Ohne die erforderlichen Beitragszeiten *</i>	15		5,1	
<i>Ohne die erforderlichen Versicherungszeiten **</i>	100		34,1	
<i>Keine der beiden Voraussetzungen zutreffend</i>	81		27,7	
Anspruchsberechtigt nach unfreiwilliger Auflösung des Arbeitsverhältnisses	97		31,1	100,0
<i>Dem Arbeitsamt nicht als arbeitssuchend gemeldet</i>	53		18,1	54,6
Dem Arbeitsamt als arbeitssuchend gemeldet	44		15,0	45,4

* Beiträge für mindestens 52 Wochen in den vorangegangenen zwei Jahren.

** Beiträge für mindestens eine Woche in den vergangenen beiden Jahren.

Quelle: Zusammenstellungen nach der Arbeitsmarktstatistik für die Region Veneto.

verhältnisse unfreiwillig endeten, hatten keinem Anspruch auf Arbeitslosengeld.

Alles in allem erscheint diese Politik wenig überzeugend. Manches war sicher dem Zeitdruck geschuldet, dem sich die Regierung ausgesetzt sah, um das Einkommen besonders von der Krise betroffener Arbeitnehmer und ihrer Familien zu sichern sowie den Absturz des Konsums aufzuhalten. Zugleich haben diese Maßnahmen jedoch auch bestehende Ungleichheiten noch

einmal verschärft. Die Kluft zwischen Arbeitslosen und nur zeitweilig freigestellten Arbeitnehmern, die ohnehin privilegiert sind, ist noch einmal größer geworden. Die Regierung Berlusconi hat hier auf vermeintlich bewährte Instrumente gesetzt, die den Arbeitslosen nicht wirklich helfen. Diese Politik dürfte sich aber als kurzfristig erweisen, begünstigt sie doch die Persistenz ökonomischer Strukturen, die dringend der Innovation bedürften.

4. Auf dem Weg zum fragmentierten Klientelsozialstaat

Welche Signatur besitzt nun die Arbeitsmarktpolitik des *Centro-destra* zwischen 2001 und 2006 sowie seit 2008? Beginnen wir mit einem Blick auf ihre Ergebnisse, die sich folgendermaßen zusammenfassen lassen: Bevor in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 die Wirtschaftskrise ausbrach, konnte man ein deutliches Wachstum der Beschäftigung verzeichnen. Dieses Wachstum war nicht zuletzt auf den Abbau von Hürden für befristete Arbeitsverhältnisse zurückzuführen, der von einem deutlichen Anstieg atypischer Beschäftigungsverhältnisse begleitet wurde. Auf dieser Basis sind rund drei Millionen Italienerinnen und Italiener beschäftigt, zumeist junge Leute, Frauen und Immigranten, deren soziale Absicherung sich zwar leicht verbesserte, aber nach wie vor folgenschwere Lücken aufweist.

Diese Entwicklung führte zu einer weiteren Segmentierung des Arbeitsmarkts. Für einen Teil der Berufseinsteiger bot ein atypisches Beschäftigungsverhältnis die Chance, eine normale Anstellung zu finden. Nicht wenige tappten jedoch in die Prekariatsfalle, denn die Chancen und Risiken eines atypischen Beschäftigungsverhältnisses hingen stark vom ökonomischen Kontext ab. So macht es nach wie vor einen großen Unterschied, ob man im *Mezzogiorno* auf Arbeitssuche geht oder in den wohlhabenden Regionen Nord- und Mittelitaliens¹¹. Für nachfolgende Generationen ist der Weg in den Billigjob schon vorgezeichnet¹². Hier zeigt sich letztlich auch der Zusammenhang von stagnierender Produktivität und einer Umverteilung der Einkommen zugunsten der Profite und der Renditen.

¹¹ Vgl. Fabio Berton/Matteo Richiardi/Stefano Sacchi, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna 2009.

¹² Vgl. Andrea Brandolini, *Indagine conoscitiva sul livello dei redditi da lavoro nonché sulla distribuzione della ricchezza in Italia nel periodo 1993–2008*, Anhörung im Ausschuss für Arbeit des Senats am 21. 4. 2009.

Was die soziale Sicherung angeht, so ist in Italien zwar eine geringfügige Verbesserung der Lohnersatzleistungen zu verzeichnen, zugleich wird jedoch eine Politik fortgeschrieben, die eine weitere Segmentierung begünstigt; zugespitzt könnte man beinahe von einer „Balkanisierung“ des Arbeitsmarkts sprechen. So wächst das Problem sozialer Ungleichheit immer weiter an. Überdies bringt die selbstbewußte Ankündigung, neue Wege jenseits bisher geltender Regelungen zu beschreiten, mehr Nachteile als Vorteile mit sich. Zwar kann auf diese Weise in Krisenzeiten rascher interveniert werden, aber zugleich öffnen sich sozial- und arbeitsmarktpolitischen Akteuren wie Regionen, Gewerkschaften oder Unternehmerverbänden Handlungs- und Verhandlungsspielräume, die gefährlich werden können. Die Politik der vorläufigen, von der gängigen Praxis abweichenden Entscheidungen erweitert Ermessensspielräume, untergräbt das Versicherungsprinzip, verschärft das Problem fehlender Verteilungsgerechtigkeit und treibt die Sozialausgaben in die Höhe, da die Kosten letztlich auf die Beitragszahler abgewälzt werden können.

Diese Politik ist aber auch angesichts der veränderten Arbeitsbeziehungen und der Umbrüche in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt nicht zielführend. Viele Experten sind der Meinung, dass es nach dem Ende der Krise im Rahmen einer nachhaltigen Erholung der Wirtschaft zu einer tiefgreifenden Restrukturierung des volkswirtschaftlichen Produktionsapparats kommen wird. Dieser Prozess erfordert aber weniger einkommenssichernde Maßnahmen für freigesetzte Arbeitskräfte als ein effizientes, am Modell der *Flexycurity* orientiertes System, das durch die richtige Mischung aus aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik zu einer raschen Wiederbeschäftigung derjenigen führt, die ihren Job verloren haben.

Die Bilanz fällt also negativ aus. Jenseits der strukturellen Probleme Italiens wie der hohen Staatsverschuldung, der mittelmäßigen Verwaltung oder dem unzureichenden Bürgersinn haben die Entscheidungen der Kabinette Berlusconi auch auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik den für mehr Wachstum und soziale Entwicklung nötigen Modernisierungsprozess eher behindert als gefördert. Die Regierung fährt gleichsam auf Sicht, ohne dass mittelfristige Planungen erkennbar wären. Statt dessen biedert sie sich bei den Wählern an und spielt auch in arbeitsmarktpolitischen Fragen nicht selten die populistische Karte. Der *Centrodestra* setzt einseitig auf die Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, ohne sich um eine begleitende Reform der sozia-

len Sicherungssysteme zu bemühen, die angesichts der Herausforderungen durch die zunehmende Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse geboten wäre. Dabei neigt die Mitte-Rechts-Koalition dazu, ihre einer paternalistisch-partikularistischen Logik folgende, reaktive Sozialpolitik den gewachsenen Strukturen des italienischen Wohlfahrtsstaats aufzufropfen, die auf das erodierende Normalarbeitsverhältnis zugeschnitten sind. Schließlich zielen Berlusconi und seine Mannschaft darauf, die Gewerkschaften systematisch zu schwächen, einen Keil zwischen die großen Richtungsgewerkschaften zu treiben und die CGIL zu isolieren.

5. Immer weiter weg von Europa?

Wie aber präsentiert sich diese Politik im europäischen Vergleich? Ein kurzer Blick auf Tabelle 3 genügt, um diese Frage zu beantworten. Sie spiegelt den Stand des Jahres 2007 wider, berücksichtigt also die aktuelle Wirtschaftskrise nicht mehr. Zwar muss man sich hüten, von deskriptiven Befunden auf Kausalitäten zu schließen, dennoch ist das Bild ziemlich eindeutig: Verglichen mit der EU der 15 und vor allem mit ausgewählten Mitgliedsländern zeigt sich der italienische Sozialstaat als wenig effizient; zudem sticht die mangelnde Verteilungsgerechtigkeit ins Auge.

Fragt man nach dem sozioökonomischen Kontext, müssen drei kritische Aspekte genannt werden: die enorme Staatsverschuldung, das mittelmäßige Niveau des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf, das rund zehn Prozent unter dem EU-Durchschnitt liegt, und die niedrige Beschäftigungsquote, die daran erinnert, dass Frauen und ältere Erwerbspersonen nach wie vor Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz zu finden – vor allem im Süden des Landes. Zudem ist das Sozialbudget im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt ziemlich niedrig und wird weitgehend von den Aufwendungen für die Renten aufgefressen. Die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik stagnieren bei 1,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, während der EU-Durchschnitt bei zwei Prozent liegt; Deutschland und Dänemark verwenden sogar zwischen drei bis vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts für den Arbeitsmarkt. Erschwerend kommt hinzu, dass es Italien kaum gelingt, Personen mit niedrigem Einkommen zu entlasten; Dänemark oder Schweden sind hier weitaus erfolgreicher. Dies zeigt auch der Gini-Koeffizient, mit dem sich der Grad sozialer Ungleichheit anhand der Einkommensverteilung messen lässt.

Tabelle 3a: Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsindikatoren für ausgewählte Staaten Europas (Stand 2007) – Basisdaten

Basisdaten									
Land	BIP pro Kopf (Index: EU25=100)	Wachstum des BIP in % 1997–2007 (bei konstanten Preisen, 2000)	Staatsverschuldung (in % BIP)	Steueraufkommen (in % BIP; 2006)	Beschäftigungsquote (15–64 Jahre)	Teilzeitbeschäftigte (in % Gesamtbeschäftigte)	Arbeitslosenquote gesamt	15–24 Jahre	> 12 Monate
Italien	97,0	15,1	104,0	42,4	58,7	13,6	6,1	20,3	2,9
Dänemark	118,0	21,3	26,0	50,0	77,1	24,1	3,8	7,9	0,6
Schweden	121,0	37,5	40,6	49,7	74,2	25,0	6,1	19,1	0,8
Niederlande	127,0	29,1	45,4	39,9	76,0	46,8	3,2	5,9	1,3
Deutschland	109,0	16,8	65,0	40,6	69,4	26,0	8,4	11,1	4,7
Frankreich	107,0	26,0	64,2	45,6	64,6	17,2	8,3	19,4	3,3
Großbritannien	113,0	33,2	43,8	38,2	71,5	25,2	5,3	14,3	1,3
EU-15	108,0	26,5	60,4	41,4	66,9	20,9	7,0	14,7	2,8

Tabelle 3b: Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsindikatoren für ausgewählte Staaten Europas (Stand 2007) – Sozial- und Arbeitsmarktpolitik/Armut und Ungleichheit

Land	Sozial- und Arbeitsmarktpolitik				Armut und Ungleichheit	
	Sozialausgaben (in % BIP; 2005) gesamt für Renten	Ausgaben für den Arbeitsmarkt (in % BIP; 2006) ¹	Beschäftigte in nicht marktorien- tierten Bereichen (in % aller Beschäf- tigten)	Lebens- langes Lernen ²	Einkommensschwache Personen (%; 2006) Vor Steuern Nach und Steuern Abgaben und Abgaben	Gini- Koeffizient (2006)
Italien	26,4	1,3	26,4	6,2	24,0	32,0
Dänemark	30,1	4,1	36,9	29,2	28,0	24,0
Schweden	32,0	2,3	37,9	32,0	29,0	24,0
Niederlande	28,2	2,7	35,2	16,6	21,0	26,0
Deutschland	29,4	3,0	30,8	7,8	26,0	27,0
Frankreich	31,5	2,3	36,1	7,4	25,0	27,0
Großbritannien	26,8	0,6	34,5	26,6	30,0	32,0
EU-15	27,8	2,0	31,1	11,3	26,0	29,0

¹ Die Daten für Dänemark stammen aus dem Jahr 2004.

² Anteil der Personen zwischen 25 und 64 Jahren, die vier Wochen vor der Erhebung an einer Bildungsmaßnahme teilgenommen haben (in Prozent). Die Daten für Schweden und Großbritannien stammen aus dem Jahr 2006.

Quelle: Zusammenstellung aus den von Eurostat aufbereiteten Statistiken.

Italien spielt dabei mit Großbritannien in einer Liga und ist weit von den Ländern entfernt, die eine Politik der *Flexycurity* ins Werk setzen konnten. Diese Entwicklung verheißt nichts Gutes für eine Umgestaltung des Arbeitsmarkts und eine Reform des Sozialstaats nach den Prinzipien der *Flexycurity*. Dieses überzeugende Konzept wurde von der EU auf die Tagesordnung gesetzt und von Italien zumindest auf dem Papier akzeptiert. Die Politik der Regierung Berlusconi spricht freilich Tag für Tag eine andere Sprache.

Aus dem Italienischen übersetzt von Patrick Bernhard und Thomas Schlemmer.