

Thomas Schlemmer

Berlusconi Jobwunder?

Arbeitsmarktpolitik zwischen pfadabhängiger Kontinuität und neoliberaler Reform

1. Licht und Schatten

Als vor den italienischen Parlamentswahlen des Jahres 2006 Bilanz gezogen wurde, fiel das Urteil der nationalen wie der internationalen Presse über die Arbeit der Regierung von Silvio Berlusconi nicht eben schmeichelhaft aus. Von gebrochenen Versprechen war die Rede, von halbherzigen Reformen und verpassten Chancen¹. Kritischere Beobachter gingen noch weiter: Sie hielten die Resultate der fünfjährigen Legislaturperiode im Zeichen des *Centrodestra* schlicht für desolat. Italien, so giften sie, stehe allen vollmundigen Ankündigungen des Ministerpräsidenten zum Trotz schlechter da als vor Beginn seiner zweiten Amtszeit². Das Land sei gespalten, seine ökonomischen Probleme seien evident, die Armut wachse ebenso wie die Staatsverschuldung, und im Konzert der europäischen Politik spiele Italien nur noch die zweite Geige. Das Land sei „heute der kranke Mann der EU“³. Einen Pluspunkt schien Berlusconi jedoch verbuchen zu können: Die „hellsten Lichtblicke“ biete der Arbeitsmarkt⁴. Denn während in der Bundesrepublik Deutschland die Arbeitslosigkeit grassiere, habe es in Italien ein wahres „Jobwunder“ gegeben, ausgelöst durch die „Flexibilisierung des verkrusteten italienischen Beschäftigungsmarktes“⁵.

In der Tat wiesen – trotz mäßiger Wachstumsraten – wichtige Indikatoren in die richtige Richtung, und selbst bei der Bekämpfung der hohen Jugend-, Frauen- und Langzeitarbeitslosigkeit waren Erfolge zu verzeichnen: Die Erwerbsquote stieg zwischen

¹ Vgl. La Repubblica vom 5. 3. 2006: „Cinque anni vissuti nel vagone di coda“ und vom 7. 4. 2006: „Cinque anni disastrosi. Prodi merita una chance“; Corriere della Sera vom 8. 3. 2006: „La scelta del 9 aprile“.

² Vgl. Iginio Ariemma (Hrsg.), *La resa dei conti 2001–2006. Fatti, cifre e impegni non mantenuti del governo Berlusconi*, Rom 2006.

³ Der Spiegel vom 3. 4. 2006: „Der epische Kampf des Silvio B.“

⁴ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. 7. 2004: „Die hellsten Lichtblicke bietet der Arbeitsmarkt“.

⁵ Süddeutsche Zeitung vom 27. 12. 2005: „Berlusconi Jobwunder“.

2001 und 2006 um zwei Punkte – von 60,7 Prozent auf 62,7 Prozent; die traditionell niedrige Frauenerwerbsquote legte im selben Zeitraum um 3,5 Punkte von 47,3 Prozent auf 50,8 Prozent zu, während die Frauenarbeitslosigkeit signifikant von 13,1 Prozent auf 8,8 Prozent zurückging⁶. Die Langzeitarbeitslosigkeit nahm sogar um mehr als zehn Punkte ab – von 63,4 Prozent auf 52,9 Prozent. Entsprechend günstig entwickelte sich die Arbeitslosenquote insgesamt, die von 9,1 Prozent auf 6,8 Prozent sank. Vergleicht man diese Zahlen mit den entsprechenden Angaben für die Bundesrepublik Deutschland, so ergibt sich ein ambivalentes, aber für Italien nicht unerfreuliches Bild: Zwar war nördlich der Alpen die Erwerbsquote höher, und sie legte auch rascher zu – von 71,5 Prozent auf 75,0 Prozent. Ähnlich verhielt es sich mit der Frauenerwerbsquote, die in der Bundesrepublik zwischen 2001 und 2006 von 63,8 Prozent auf 68,5 Prozent stieg. Dagegen wuchs die Frauenarbeitslosigkeit von 8,0 auf 10,3 Prozent und lag damit deutlich über dem italienischen Wert. Noch weiter ging die Schere bei der Langzeitarbeitslosigkeit auseinander. Der Anteil derer, die 12 Monate und länger ohne Beschäftigung waren, kletterte in der Bundesrepublik zwischen 2001 und 2006 von 50,4 Prozent auf 57,2 Prozent. Diese Entwicklung spiegelte sich auch in der Arbeitslosenquote wider, die im selben Zeitraum von 7,4 Prozent auf 8,4 Prozent zunahm. Damit schien Deutschland auf dem absteigenden, Italien aber auf dem aufsteigenden Ast zu sein.

Gemessen an den ehrgeizigen Zielen, die Berlusconi im Wahlkampf verkündet hatte, blieben die Erfolge jedoch hinter den Erwartungen zurück. In seinem „Vertrag mit den Italienern“, den er im Mai 2001 vor dem Millionenpublikum einer populären Talkshow unterzeichnet hatte, stand zu lesen, er werde die Arbeitslosigkeit im Falle seiner Wahl zum Ministerpräsidenten halbieren und 1,5 Millionen neuer Jobs schaffen⁷. Doch eine Arbeitslosenquote von etwa 4,5 Prozent war ebenso

⁶ Vgl. hierzu und zum Folgenden OECD Employment Outlook 2005, Paris 2005, S. 237–275; OECD Employment Outlook 2006, Paris 2006, S. 247–276; OECD Employment Outlook 2007, Paris 2007, S. 245–276. Erwerbsquote bezogen auf die Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren; Frauenerwerbsquote bezogen auf die weibliche Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren; Arbeitslosenquoten nach den standardisierten Berechnungen der OECD.

⁷ Vgl. La Repubblica vom 8.5.2001: „Berlusconi firma ‚il contratto‘ e schiera Montezemolo“; zum Wahlkampf vgl. Paolo Bellocchi/Martin Bull, *The Return of Berlusconi*, in: *Italian Politics* 17 (2002), S. 29–47.

außerhalb der Reichweite der Politik wie eineinhalb Millionen zusätzlicher Arbeitsplätze. Das zuständige Ministerium ging 2006 immerhin von 1,2 Millionen neuen Stellen aus, zählte jedoch auch zahllose Immigranten und Schwarzarbeiter mit, die bislang in der Schattenwirtschaft gearbeitet hatten, nun aber legalisiert worden waren. Insgesamt begann sich der beschäftigungspolitische Horizont gegen Ende von Berlusconis zweiter Amtszeit einzutrüben. Das „Doping“ des Arbeitsmarkts durch eine Mischung aus finanziellen Anreizen, Initiativen zur Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen und gesetzgeberischer Akzeptanz des Status quo, so erklärten Unternehmer und Gewerkschafter Ende 2005 gleichermaßen, sei „vorbei“⁸. Zudem zeigten sich die Schattenseiten des Aufschwungs am Arbeitsmarkt immer deutlicher. Die Regierung setzte vor allem auf Quantität und fragte weniger nach der Qualität der neuen Arbeitsplätze. Mit dem Beschäftigungsaufbau nahm so auch die Unsicherheit bei den Arbeitnehmern zu, die sich mit wenig Geld zufrieden geben mussten und deren Teilhabe an den Segnungen des Wohlfahrtsstaats stark eingeschränkt war. Immer mehr war nun von der „Last der Flexibilität“ die Rede, die vor allem junge Berufseinsteiger in atypischen Beschäftigungsverhältnissen zu tragen hatten⁹.

Damit ist bereits die wichtigste Frage dieses Beitrags angesprochen: Welche Akzente setzte die Mitte-Rechts-Koalition auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik, wo knüpfte sie an die Konzepte der seit Ende 1994 amtierenden Regierungen – entweder von Mitte-Links-Koalitionen getragene Kabinette oder überparteiliche Expertenkabinette – an und wo betrat Berlusconis Mannschaft Neuland? Ich werde mich dabei insbesondere auf die Jahre zwischen 2001 und 2006 konzentrieren und einen vergleichenden Blick auf die Bundesrepublik Deutschland werfen, wo vor allem die rot-grüne Regierung unter Gerhard Schröder nahezu zeitgleich große Anstrengungen unternahm, um den Arbeitsmarkt in einschneidender Weise zu reformieren. Ausgangspunkt ist die These, dass die Arbeitsmarktpolitik des *Centrodestra* zwischen neoliberaler Reform und pfadabhängiger Kontinuität oszillierte. Dabei traf der Anspruch, den heilenden Kräften des Marktes durch Deregulierung, Flexibilisierung und Internationalisierung zum Durchbruch zu verhelfen und das Land so grundlegend zu modernisieren, auf ein stabiles,

⁸ Süddeutsche Zeitung vom 27. 12. 2005: „Berlusconis Jobwunder“.

⁹ La Repubblica vom 5. 3. 2006: „Il peso della flessibilità“.

seit 1945 gewachsenes Arrangement von Akteuren, Institutionen und Ideen.

Gøsta Esping-Andersen ordnete Italien in seiner breit rezipierten Typologie des modernen Wohlfahrtsstaats wie Deutschland dem konservativ-korporatistischen Typus zu, der als stark lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert gilt und für den Ehe und Familie als subsidiäre soziale Institutionen von besonderer Bedeutung sind¹⁰. Die Apennin-Halbinsel, ja die südliche Peripherie Europas insgesamt, spielten in Esping-Andersens Modell allerdings nur eine untergeordnete Rolle, so dass die vergleichende Sozialstaatsforschung strukturprägenden Besonderheiten dieser Region zunächst nur wenig Aufmerksamkeit schenkte. Von diesen Besonderheiten gibt es einige, wie etwa Maurizio Ferrera in seiner Beschreibung des Wohlfahrtsstaats südeuropäischer Provenienz hervorgehoben hat: ein hohes Maß an institutioneller Zersplitterung; eine charakteristische Bevorzugung bestimmter gut abgesicherter *Insider* auf Kosten unterprivilegiertes, wenig konfliktfähiger sozialer Gruppen; eine wenig ausgeprägte Steuerungsfähigkeit der Politik, gepaart mit einer ineffizienten Verwaltung und primär auf die Interessen der eigenen Klientel bedachten Parteien¹¹.

In Italien gab es vor allem nach der Implosion des von den Antipoden *Democrazia Cristiana* und *Partito Comunista Italiano* beherrschten Parteiensystems Anfang der 1990er Jahre bemerkenswerte Versuche, verkrustete Strukturen aufzubrechen und Fehlentwicklungen zu beseitigen. Dabei wurde das wohlfahrtsstaatliche Regime Italiens neu justiert, aber nicht grundsätzlich umgestaltet¹². Berlusconi musste also nach seinem Wahlsieg mit überkommenen politisch-institutionellen Hindernissen gegen seine Reformprojekte rechnen, die sich auch durch neue Mehrheiten nicht einfach beiseite schieben ließen. Folgerichtig

¹⁰ Vgl. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990; speziell zur Situation der kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten am Ende des 20. Jahrhunderts, zu denen er auch Italien zählt, vgl. Gøsta Esping-Andersen, *Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy*, in: ders. (Hrsg.), *Welfare States in Transition. National Adoption in Global Economies*, London u.a. 1996, S. 66–87.

¹¹ Vgl. Maurizio Ferrera, *Il modello sud-europeo di Welfare State*, in: *Rivista Italiana di Scienza Politica* 26 (1996), S. 67–101.

¹² Vgl. dazu den Überblick von Eva-Maria Hohnerlein, *Der italienische Sozialstaat zwischen Krise und Reform*, in: *Sozialer Fortschritt* 46 (1997), S. 16–20.

kam es wegen des lautstark propagierten Kurswechsels zu heftigen Konflikten – nicht zuletzt auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik. Diese Auseinandersetzungen führten wiederum zu ambivalenten Kompromissen, die Neues beinhalteten und Althergebrachtes konservierten. Die Arbeitsmarktreformen wiesen somit ein spezifisch italienisches Gepräge auf, und obwohl Berlusconi mit der Absicht eines radikalen Neubeginns angetreten war, stand zumindest auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik vieles im Zeichen der Kontinuität.

2. Anspruch und Wirklichkeit

Silvio Berlusconis Wahlbündnis „Haus der Freiheiten“ – und hier vor allem seine eigene Partei, die *Forza Italia* – segelte im Wahljahr 2001 mit dem Wind des Neoliberalismus, der in Italien ebenso wehte wie in der Bundesrepublik von Gerhard Schröder, in den Vereinigten Staaten von George W. Bush und im Vereinigten Königreich von Tony Blair. Der künftige Regierungschef, ohnehin ein „Meister der Versprechungen“, verordnete sich jedoch aus taktischen Gründen rhetorische Disziplin, um insbesondere Rentner und Arbeitnehmer nicht durch die kalte Sprache der Deregulierung oder gar des Sozialabbaus zu erschrecken¹³. Nichtsdestotrotz blieb die *Forza Italia* „eine Partei mit einer neoliberalen Seele“, und folgerichtig zielte der Medienmogul an ihrer Spitze, der sich gerne als hemdsärmeliger selfmade-man gibt, auf die Freisetzung von Wachstumskräften und unternehmerischer Initiative durch die Zurückdrängung eines als krakenhaft beschriebenen Staatsapparats. Berlusconi selbst hat sein Konzept im August 2000 so charakterisiert:

„Es ist keine Neuigkeit: das liberale Rezept [...] ist bereits in anderen Ländern angewendet worden. [...] Man beginnt mit geringeren Steuern für Familien, für Unternehmen und auf die Arbeit; man muss in die Starrheit des Arbeitsmarktes eingreifen, man muss in die unproduktiven öffentlichen Ausgaben eingreifen, indem man Verschwendungen, Privilegien und Ineffizienzen abschafft. All dies bewirkt eine größere Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen und unserer Produkte auf den internationalen Märkten, ein Wirtschaftswachstum und ein Mehr an Arbeitsplätzen. All dies ver-

¹³ Vgl. Jens Urbat, *Rechtspopulisten an der Macht. Silvio Berlusconis Forza Italia im neuen italienischen Parteiensystem*, Hamburg 2007, S. 369–430; die Zitate finden sich auf S. 381 und S. 412.

wandelt sich dann in höhere Einnahmen für die öffentlichen Kassen.“¹⁴

Damit rangierte die Arbeitsmarktpolitik auf Berlusconi's ökonomischer Prioritätenskala klar hinter der Wirtschafts- und Finanzpolitik, sollte aber denselben Prämissen folgen. In diesem Sinne propagierten die Wahlkämpfer des Mitte-Rechts-Bündnisses mehr Arbeitsplätze durch die Flexibilisierung des Arbeitsrechts, die Lockerung des Kündigungsschutzes und die Förderung neuer Beschäftigungsformen jenseits des sogenannten Normalarbeitsverhältnisses. Ein mehr oder weniger liberalisierter, auf die Bedürfnisse der Arbeitgeber zugeschnittener Arbeitsmarkt, so das Kalkül, sollte mehr Dynamik in einen Sektor bringen, der im europäischen Vergleich als überreguliert, rigide und dysfunktional galt.

Das im Oktober 2001 im Auftrag der Regierung vorgelegte Weißbuch zur Lage auf dem Arbeitsmarkt, das von einer Expertengruppe unter Leitung des Arbeitsrechtlers Marco Biagi zusammengestellt worden war, zeigte, dass es dem *Centrodestra* ernst war und dass er auch vor einem Konflikt mit den Gewerkschaften nicht zurückschreckte. In den 1990er Jahren hatten die Sozialpartner über fast alle wichtigen Reformprojekte in tripartitisch konzertierten Verhandlungsrunden gemeinsam befunden. Das Weißbuch der Regierung Berlusconi bot zwar insbesondere Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern an, in einen „sozialen Dialog“ einzutreten, bestand jedoch auf dem Primat der Politik ebenso wie auf den Entscheidungsbefugnissen der Exekutive und drohte mit Mehrheitsentscheidungen, sollten bestimmte Gruppierungen zum Instrument der Blockade greifen¹⁵. Wo die Experten wohlgesetzte Worte wählten, ließ der hemdsärmelige Arbeitsminister Roberto Maroni von der *Lega Nord* keinen Zweifel daran, dass „das Konsensmodell“ der vergangenen Dekade „zum alten Eisen“ gehörte und dass sich insbesondere die organisierte Arbeiterbewegung auf härtere Zeiten einzustellen hatte¹⁶. Konflikte waren also vorprogrammiert.

Den Autoren des Weißbuchs, die ihre Vorschläge unter die Prämissen mehr Jobs, bessere Jobs, Flexibilität und Sicherheit

¹⁴ Il Tempo vom 23.8.2000; zit. nach Damian Grasmück, *Die Forza Italia* Silvio Berlusconi's. Geburt, Entwicklung, Regierungstätigkeit und Strukturen einer charismatischen Partei, Frankfurt a.M. 2005, S. 274.

¹⁵ Vgl. hierzu und zum Folgenden White Paper on the Labor Market in Italy, the Quality of European Industrial Relations, and Changing Industrial Relations. In Memoriam Marco Biagi, Den Haag u.a. 2002.

¹⁶ Süddeutsche Zeitung vom 2.2.2002: „Showdown auf der Piazza“.

gestellt hatten, kam es vor allem darauf an, Wege aus der strukturellen Beschäftigungskrise aufzuzeigen, die Italien seit den 1970er Jahren nicht hatte überwinden können. Dabei war auch der in Artikel 18 des *Statuto dei diritti dei lavoratori* kodifizierte Kündigungsschutz keine heilige Kuh, der die Entlassung eines Arbeitnehmers in Betrieben mit mehr als 15 Beschäftigten ohne legitimen Grund zu einem ausgesprochen schwierigen Unterfangen werden ließ¹⁷. Erkannten die Richter den Kündigungsgrund nicht an, konnte der Betroffene seine Wiedereinstellung und die Kompensation aller inzwischen erlittenen finanziellen Nachteile verlangen. Dieses Prinzip trieb aber die Kosten hoch, so dass die Arbeitgeber Neueinstellungen genau bedachten. Das 1970 nach harten sozialen Konflikten in Kraft gesetzte Arbeitnehmerstatut privilegierte insbesondere die Arbeiter in großen Industriebetrieben. Dieser „einst gefeierte Meilenstein der Arbeitsgesetzgebung aus dem goldenen Zeitalter des italienischen Wohlfahrtsstaates“¹⁸ galt als wichtigster Ausdruck einer Politik, die sich vor allem am Vorrang der Arbeitsplatzsicherheit orientierte, und er galt zugleich als Symbol gewerkschaftlicher Macht und arbeitsmarktpolitischer Erstarrung.

Es war eben diese oft beklagte Erstarrung, gegen die die Regierung Berlusconi zu Felde zog. Doch entsprach das Bild vom eingefrorenen italienischen Arbeitsmarkt, den man gleichsam auftauen müsse, im Jahr 2001 überhaupt noch der Realität? Schließlich hatten Regierungen verschiedener Couleur zusammen mit den Sozialpartnern bereits in den 1980er und 1990er Jahren versucht, die industriellen Beziehungen neu zu ordnen, den Arbeitsmarkt zu beleben und so für mehr Beschäftigung zu sorgen. Zunächst waren nur kleine und unsichere Schritte auf diesem Weg möglich gewesen, seit Beginn der 1990er Jahre gewannen die Reformen jedoch an Tempo und Zielsicherheit. In dieser Dekade kam es zu einer Reihe wichtiger Vereinbarungen zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften, die – in Gesetze und Verordnungen umgegossen – den italienischen Arbeitsmarkt, die Arbeitsverwaltung sowie das teils eng, teils

¹⁷ Vgl. Maurizio Ferrera, *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna 2006, S. 135f.

¹⁸ David Natali, Rekalibrierung von Sozialprogrammen und Flexibilisierung der Arbeitsmarktpolitik: Das italienische Wohlfahrtssystem, in: Klaus Schubert/Simon Hegelich/Ursula Bazant (Hrsg.), *Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch*, Wiesbaden 2008, S. 333–353, hier S. 344; dieser Beitrag gibt einen guten Überblick über die Reformen und Reformversuche seit den frühen 1990er Jahren.

weit geknüpftes Sicherungsnetz gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit neu zu gestalten suchten¹⁹.

Es würde zu weit führen, hier ins Detail zu gehen und das Ciampi-Protokoll von 1993, den Beschäftigungspakt und das von Romano Prodis Arbeitsminister Tiziano Treu verantwortete Gesetzespaket von 1996/97 oder den Sozialpakt für Entwicklung und Beschäftigung von 1998 eingehend zu analysieren. Einige Worte zum *pacchetto Treu* sind aufgrund seiner Bedeutung für die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts aber unumgänglich. Dieses Regelwerk zielte zum einen auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern durch erweiterte Möglichkeiten der Aus- oder Weiterbildung und zum anderen auf mehr Arbeitsplätze, die nicht mehr nur durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den strukturschwachen Regionen des Landes kreiert werden sollten, sondern vor allem durch die Öffnung des Arbeitsmarkts für neue Beschäftigungsformen und neue Leistungsanbieter jenseits der öffentlichen Arbeitsverwaltung²⁰. In diesem Sinne erleichterte oder ermöglichte das *pacchetto Treu* Teilzeitarbeit, Leih- und Zeitarbeit, befristete Arbeitsverträge und besondere Kontrakte für Berufseinsteiger – Beschäftigungsformen, die in anderen europäischen Staaten bereits gang und gäbe, in Italien aber aufgrund hoher Hürden und fehlender Anreize bislang nur wenig verbreitet waren. Mit dem *pacchetto Treu* fielen nicht alle Schranken, doch es wies den Arbeitsmarktformen der folgenden Jahre den Weg.

Warum eine Mitte-Links-Regierung, der mit dem *Partito della Rifondazione Comunista* eine veritable kommunistische Partei angehörte, dieses Projekt auf den Weg brachte, ist nur zu verstehen, wenn man berücksichtigt, dass zugleich ein tiefgreifender Umbau aller sozialen Sicherungssysteme diskutiert wurde. Diesem Vorhaben lagen die Empfehlungen einer Expertenkommission unter dem Vorsitz des Wirtschaftswissenschaftlers Paolo Onofri zugrunde, die unter anderem vorgeschlagen hatte, den Dschungel der Unterstützungsleistungen zu roden, um im Falle von Arbeitslosigkeit mehr Arbeitnehmer besser abzusichern. Deregulierung war also nur die eine Seite der Medaille, mehr Sicherheit als Kompensation für die Risiken eines flexiblen Arbeitsmarkts die andere – zumindest in der Theorie, denn während das *pacchetto Treu* alle parlamentarischen Hürden nahm

¹⁹ Vgl. Sascha O. Becker, Employment Pacts in Italy 1992 to 2002, in: CESifo Dice Report 1/2004, S. 49–56.

²⁰ Vgl. die Zusammenfassung bei Ferrara, Politiche sociali, S. 152ff.

und seine Wirkung nicht verfehlte, blieb die Reform der Arbeitslosenversicherung bereits in den Anfängen stecken²¹.

Ohne dass die in den 1990er Jahren getroffenen, oft mühsam und gegen viele Widerstände ausgehandelten Übereinkünfte zwischen der Regierung und den Sozialpartnern immer konsistent und folgerichtig gewesen wären, orientierten sie sich an der Maxime, mehr Beschäftigung und neue Arbeitsplätze seien wichtiger oder zumindest ebenso wichtig wie sichere Arbeitsplätze. Dies kam einem Paradigmenwechsel gleich, nachdem die italienischen Arbeitsmarktinstitutionen bisher vor allem auf den Schutz (industrieller) Normalarbeitsverhältnisse ausgerichtet gewesen waren. Das neue Arrangement zielte darauf, diesen Schutz für den Kern der Arbeiterschaft zu erhalten, den Arbeitsmarkt aber durch neue Vertrags- und Beschäftigungsverhältnisse gleichsam von den Rändern her zu dynamisieren.

„At the end of the 1990s, the diffusion of flexibility seemed to be an incontrovertible trend of the Italian labour market even though the risks of precariousness and jobs' bad quality were emphasised in the national debate.“²²

Vielen Konservativen, aber auch manchen Arbeitsmarktexperten ging die Deregulierung nicht weit genug, einflussreichen Exponenten der Linken und vor allem der Gewerkschaften ging sie dagegen schon zu weit. Dass man sich in den 1990er Jahren dennoch zu bemerkenswerten Weichenstellungen durchringen konnte, hatte gleichermaßen ökonomische wie innen- und außenpolitische Ursachen. Ökonomisch litt Italien unter den Folgen einer auch in anderen Industriestaaten spürbaren Konjunktur- und Wachstumsschwäche²³; innenpolitisch herrschte nach der Implosion des Parteiensystems im Zuge Aufsehen erregender Korruptionsskandale ein Teilvakuum, das alte Konflikte zumindest zeitweise erstickte und neue Konstellationen begünstigte; außenpolitisch kam Italien durch die europäische Integration unter Druck, und zwar sowohl durch die für die Aufnahme in die Euro-Zone festgelegten Stabilitätskriterien als auch durch neue Initiativen auf dem Feld der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

²¹ Vgl. Elisabetta Gualmini, *La politica del lavoro*, Bologna 1998, S. 229–268; zur Debatte um das *pacchetto Treu* vgl. ebenda, S. 253–262.

²² Vgl. Maurizio Ferrera/Elisabetta Gualmini, *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam 2004, S. 104.

²³ Vgl. Marco Buti u.a., *Italy's slow Growth in the 1990s. Facts, Explanations and prospects*, o.O. 1999, insbesondere S. 3–16.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie hatte 1997 Eingang in den Vertrag von Amsterdam gefunden und wurde nach dem EU-Gipfel vom März 2000 mit dem ambitionierten Ziel intensiviert, die Europäische Union im Rahmen eines sozioökonomischen Gesamtkonzepts „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“ zu machen²⁴. Dabei blieben die arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen der Mitgliedsstaaten freilich im Kern unberührt, so dass sich die Europäische Kommission mit dem weichen Steuerungsmechanismus der offenen Koordinierung zufriedengeben musste, einem „zyklischen und iterativen Prozess des Erstellens von Leitlinien, gegenseitiger Evaluierung und Benchmarking“²⁵. Dieser Prozess sollte zu einer Konvergenz der nationalen Beschäftigungspolitiken beitragen und letztlich zu gleichen „Chancen für alle sozialen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt“ führen. Das neue Zauberwort hieß *Flexicurity*, die im Idealfall „einen geringen Kündigungsschutz mit einem hohen Niveau der sozialen Absicherung der Übergänge zwischen Beschäftigungsverhältnissen“ verbinden sollte.

Mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie aber schlug in Italien die Stunde der Experten, die die verschiedenen Kabinette von Prodi bis Berlusconi bei der Umsetzung unterstützten und so für ein hohes Maß an Kontinuität sorgten – auch über Regierungswechsel hinaus²⁶. Die offene Methode der Koordinierung als Kernstück der angestrebten Konvergenz erforderte nämlich die Erstellung nationaler Aktionspläne auf der Basis fundierter Arbeitsmarktbeobachtung und Arbeitsmarktforschung, ihre Begleitung und Verteidigung auf europäischer Ebene und ihre regelmäßige Evaluierung. Das italienische Arbeitsministerium war jedoch für diese Aufgabe nur schlecht gerüstet, wobei vor allem fehlende institutionelle Anknüpfungspunkte in der staatlichen Arbeitsverwaltung und die schlechte internationale Vernetzung schwer ins Gewicht fielen. Man behalf sich in den

²⁴ Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Politik für Menschen, hrsg. von der Generaldirektion für Bildung und Kultur der Europäischen Kommission, Luxemburg 2000, S. 30.

²⁵ Sascha Zirra/Jenny Preunkert, Die Europäisierung nationaler Arbeitsmarktreformen. Die Auswirkungen der nationalen Beschäftigungsstrategie in Deutschland, Frankreich und Italien, in: Hartmut Seifert/Olaf Struck (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Sozialpolitik, Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit, Wiesbaden 2009, S. 287–314, die Zitate finden sich auf S. 288f.

²⁶ Vgl. hierzu Ferrera/Gualmini, *Rescued by Europe*, S. 105–109.

ersten Jahren mit einem System von Aushilfen, in dem externe Fachleute mit ihrem Wissen und ihren internationalen Kontakten eine zentrale Rolle spielten. Es bildete sich eine Art expertenbürokratischer Komplex heraus, der zwar nicht immer über einen direkten Draht zu den politischen Entscheidungsträgern verfügte, aber in einer wichtigen Phase der Neuausrichtung des italienischen Sozialstaats nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik gewann. Auffällig war der Rekurs auf die Maximen der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Dies war nicht nur notwendig, um erfolgreich Mittel aus europäischen Sozial- und Strukturfonds einzuwerben. Der geschickte Einsatz von Schlagworten wie *employability*, *equal opportunities*, *flexibility* oder *security* diente auch dazu, den eigenen Vorschlägen den entsprechenden Nachdruck zu verleihen und etwaiger Kritik mit dem Argument zu begegnen, der Umbau des italienischen Arbeitsmarkts sei schon mit Blick auf Europa unvermeidlich. Es ging also weniger darum, der Europäischen Beschäftigungsstrategie in Italien zum Durchbruch zu verhelfen, als vielmehr darum, ihre Ziele vor dem Hintergrund der Gegebenheiten und Diskurse im eigenen Land zu adaptieren. Was blieb, waren – mit anderen Worten – vielfach nur instrumentelle Chiffren zur Durchsetzung nationaler Reformprojekte, wobei man in Italien insbesondere das Konzept der *Flexicurity* in spezifischer Weise interpretierte²⁷.

Silvio Berlusconi fand also alles in allem günstige Rahmenbedingungen vor, als sein Mitte-Rechts-Bündnis 2001 die Regierungsgeschäfte übernahm und daran ging, neue Akzente in der Arbeitsmarktpolitik zu setzen: Zum Ersten hatten die Kabinette von Lamberto Dini bis zu Giuliano Amato bereits einiges für den Umbau des Sozialstaats getan und auch die Weichen in Richtung Deregulierung und Flexibilisierung gestellt. Zum Zweiten nahm man in der Öffentlichkeit derartige Initiativen durchaus wohlwollend auf, zumal bestimmte neoliberal besetzte Begriffe in diesen Tagen in den Ohren vieler Meinungsmacher eher modern als bedrohlich klangen. Zum Dritten verfügte Berlusconi in beiden Häusern des Parlaments über eine solide Mehrheit und war nicht darauf angewiesen, den politischen Gegner durch Kompromisse mit ins Boot zu holen. Die neue

²⁷ Vgl. Jenny Preunkert, Chancen für ein soziales Europa? Die Offene Methode der Koordinierung als neue Regulierungsform, Wiesbaden 2009, S. 247–288.

Regierung hätte ihre Arbeitsmarktreformen also ruhig und unaufgeregt angehen können, doch Berlusconi wäre nicht Berlusconi, wenn er nicht versucht hätte, sich wie seine Vorbilder Ronald Reagan und Margret Thatcher als starke Führungsfigur zu profilieren.

Zum *casus belli* entwickelte sich dabei die Frage des Kündigungsschutzes, die die Arbeitsmarktexperten der Regierung um Marco Biagi zwar angeschnitten, aber nicht zu einem vorrangigen Reformziel erklärt hatten²⁸. Als die Koalition jedoch im November 2001 einen Gesetzentwurf vorlegte, mit dem die Empfehlungen des Weißbuchs zur Lage auf dem Arbeitsmarkt umgesetzt werden sollten, fehlte eine entsprechende Klausel nicht. Dabei sollte der Artikel 18 des *Statuto dei diritti dei lavoratori* zwar nicht abgeschafft, aber in bestimmten Fällen vorübergehend außer Kraft gesetzt werden – vor allem dann, wenn Unternehmen die Grenze von 15 Beschäftigten überschritten, indem sie zusätzliches Personal einstellten, aus der Schattenwirtschaft heraustraten und Arbeitsverhältnisse legalisierten oder befristete in unbefristete Arbeitsverträge umwandelten. Diese Vorschläge waren alles andere als revolutionär, doch sie reichten in einem noch vom Wahlkampf aufgeheizten Klima aus, um die Reihen der Berlusconi-Gegner zu schließen. Nachdem Sondierungsgespräche zwischen Regierungsvertretern und Gewerkschaftern ergebnislos geblieben waren und allenfalls zu einer weiteren Verhärtung der Fronten geführt hatten, rief die mitgliederstarke *Confederazione generale italiana del lavoro* (CGIL) als Speerspitze der Opposition zu Massenprotesten auf.

Mitten in den Vorbereitungen dazu erschossen Mitglieder der Roten Brigaden am 19. März 2002 Marco Biagi auf offener Straße. Bei allem Entsetzen über diesen Akt tödlichen Terrors verschärfte sich das Klima zwischen den Konfliktparteien durch gegenseitige Schuldzuweisungen weiter. Nur vier Tage nach der Ermordung des Arbeitsrechtlers protestierten in Rom etwa zwei Millionen Menschen gegen die Pläne zur Reform des Artikels 18, ja gegen die Sozialpolitik der Regierung insgesamt²⁹. Diese Massendemonstration, die zu den größten in der Geschichte der italienischen Hauptstadt gehörte, war der erste

²⁸ Vgl. hierzu und zum Folgenden Aris Accornero/Eliana Como, *The (failed) Reform of Article 18*, in: *Italian Politics* 18 (2003), S. 199–220.

²⁹ Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 25. 3. 2002: „Zwei Millionen Menschen demonstrieren gegen Berlusconi“.

Höhepunkt der Empörung, der erfolgreiche Generalstreik am 16. April der zweite. Berlusconi's Mannschaft, die aus einer Position der Stärke heraus die Konfrontation mit der linken Opposition und den Gewerkschaften gesucht hatte, sah sich nun in die Defensive gedrängt und war unter Aufgabe ihrer Maximalforderungen zu Gesprächen bereit, um mit Teilerfolgen zumindest das Gesicht wahren zu können.

Dabei gelang es der Regierung, die Differenzen zwischen den großen Gewerkschaften des Landes geschickt auszunutzen, denn während sich die CGIL im Zuge der Auseinandersetzungen um den Artikel 18 gegen jede Arbeitsmarktreform ausgesprochen hatte, waren die christdemokratisch geprägte *Confederazione italiana sindacati lavoratori* (CISL) und die linksliberal-sozialdemokratisch orientierte *Unione italiana del lavoro* (UIL) unter bestimmten Bedingungen zu Kompromissen bereit. Vor diesem Hintergrund schwenkte die Regierung Berlusconi wieder auf den in den 1990er erfolgreich beschrittenen Pfad tripartistischer Verhandlungen ein, wobei es ihr gelang, die dem kommunistisch-sozialistischen Milieu verhaftete CGIL auszumanövrieren und zu isolieren. Im Juli 2002 wurde schließlich der „Pakt für Italien“ unterzeichnet, den sowohl die Gewerkschaften CISL und UIL als auch die Regierung und die Arbeitgeber als Erfolg verkaufen konnten³⁰. Den Gewerkschaften war es nicht nur gelungen, eine Lockerung des Kündigungsschutzes weitestgehend zu verhindern, sie hatten sich auch Verbesserungen bei der Arbeitslosenversicherung, Steuererleichterungen für Familien sowie Maßnahmen zugunsten des *Mezzogiorno* und zur Armutsbekämpfung zusichern lassen. Im Gegenzug fand die arbeitsmarktpolitische Reformagenda des Weißbuchs Eingang in das Abkommen, so dass Berlusconi den Umbau des Arbeitsmarkts vorantreiben konnte, auch wenn er sein Prestigeprojekt „Artikel 18“ hatte opfern müssen.

Zentrale Elemente des „Pakts für Italien“ wurden in den folgenden Monaten in gesetzliche Regelungen umgegossen, die bis heute mit dem Namen von Marco Biagi verbunden sind³¹. Im Kern schrieb das Kabinett Berlusconi die Maßnahmen von Romano Prodis Arbeitsminister Tiziano Treu fort; die Arbeitsmarktpolitik von *Centrodestra* und *Centrosinistra* wies somit aller

³⁰ Vgl. Becker, *Employment Pacts in Italy*, S. 53f., und Ferrera/Gualmini, *Rescued by Europe*, S. 158f.

³¹ Vgl. Salvatore Pirrone/Paolo Sestito, *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Bologna 2006, S. 45–103.

tatsächlichen oder nur behaupteten Differenzen zum Trotz einen gemeinsamen Grundzug auf³². Insgesamt wurden die Einflussmöglichkeiten der Gewerkschaften geschwächt, kollektive Vereinbarungen zugunsten individueller Verhandlungen zurückgedrängt und die Gestaltungsspielräume der Arbeitgeber ausgeweitet. Dies galt für die neuen Regelungen zur Teilzeitarbeit ebenso wie für diejenigen zu befristeten Beschäftigungsverhältnissen, zur Leih- und Zeitarbeit, für Werk- und Projektverträge oder für Eingliederungsverträge für Berufseinsteiger. Überdies schritt die Dezentralisierung und Privatisierung der Arbeitsvermittlung weiter voran. In ihrem Bemühen, die Hürden für die Integration bestimmter Problemgruppen in den Arbeitsmarkt so weit wie möglich abzubauen, kam die Regierung Berlusconi trotz des Widerstands der Gewerkschaften gegen eine Reform des Kündigungsschutzes einen so großen Schritt voran, dass die Autoren einer neuen Studie zur Entwicklung des italienischen Arbeitsmarkts konstatierten: „Der Prozess der Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse erreichte seinen Höhepunkt tatsächlich unter der Führung der zweiten Regierung Berlusconi.“³³

Was fehlte, war allerdings ein dieser Entwicklung adäquater Um- und Ausbau der Systeme sozialer Sicherung gegen Arbeitslosigkeit, die nach wie vor die konfliktfähigen Teile der Arbeitnehmerschaft privilegierten. Dies zeigte sich nicht zuletzt am Umfang und an der Art der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik. Italien wendete dafür im Jahr 2006 lediglich 1,32 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts auf – dramatisch weniger als andere große kontinentaleuropäische Industrieländer wie Deutschland (2,97 Prozent) oder Frankreich (2,32 Prozent) und auch weniger als die OECD-Staaten im Durchschnitt (1,52 Prozent). Zudem flossen erheblich mehr Mittel in die passive als in die aktive Arbeitsmarktpolitik, anders als etwa in Schweden, dem Musterland der *Flexicurity*. Positive Impulse ließen sich mit so geringen Mitteln kaum setzen, zumal das Budget schrumpfte; gab Italien 2004 noch 0,62 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für aktive Arbeitsmarktpolitik aus, waren es 2006 nur mehr 0,53 Prozent³⁴. Letztlich resultierte aus der „Biagi-Reform“ eine „pfadverstär-

³² Vgl. Riccardo Del Punta, The Italian labour market „Biagi reform“: an Assessment, in: Italian Labour Law e-Journal (www.dirittodellavoro.it).

³³ Fabio Berton/Matteo Richiardi/Stefano Sacchi, Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà, Bologna 2009, S. 88.

³⁴ Vgl. OECD Employment Outlook 2008, Paris 2008, S. 360–366.

kende Flexibilisierung an den Rändern des Arbeitsmarktes“, so dass dessen gewachsene „sozialstrukturelle Segmentation“ cum grano salis erhalten blieb³⁵.

3. Artikel 18 und Hartz IV

Während in Italien die Schlacht um den Artikel 18 geschlagen wurde, war in der Bundesrepublik Deutschland ein großes Reformprojekt in der Diskussion, das die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik im Allgemeinen und die Funktionalität der staatlichen Arbeitsvermittlung im Besonderen entscheidend verbessern sollte. Als Reaktion auf die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit im Gefolge der Wiedervereinigung, versäumter politischer Reformen und der schwierigen Wirtschaftslage hatte die rot-grüne Bundesregierung eine Expertenkommission unter Leitung des Volkswagen-Managers und Gewerkschafters Peter Hartz einberufen. Die ehrgeizigen Vorschläge dieser Kommission, die dazu dienen sollten, die Arbeitslosigkeit innerhalb von vier Jahren von vier auf zwei Millionen zu halbieren, wurden zwischen 2003 und 2005 in geltendes Recht umgesetzt³⁶.

Dabei wies der Reformprozess in Deutschland gleichermaßen Unterschiede und Gemeinsamkeiten zu den Geschehnissen in Italien auf³⁷. Beginnen wir mit den Gemeinsamkeiten: In beiden Ländern war der Reformdruck hoch, ausgelöst durch die Massenarbeitslosigkeit, die immer tiefere Löcher in die Sozialkassen riss. In beiden Ländern setzte die Regierung auf den Rat von Fachleuten, nicht zuletzt, um mit dem Verweis auf wissenschaftlich-technische und damit scheinbar überparteiliche Empfehlungen der Debatte die politische Spitze abzubrechen. In beiden Ländern wurden die Schlagworte der Europäischen Beschäftigungsstrategie aufgenommen und im jeweiligen nationalen Kontext interpretiert. Und in beiden Ländern zielten die Reformen darauf, die Erwerbsbeteiligung bestimmter Problemgruppen am Arbeitsmarkt zu erhöhen, wobei der Kündigungs-

³⁵ Zirra/Preunkert, Europäisierung, in: Seifert/Struck (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Sozialpolitik S. 301.

³⁶ Vgl. Anne-Marie Weimar, Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission, Wiesbaden 2004, S. 41–190; Werner Jann/Günther Schmid, Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin 2004.

³⁷ Vgl. die komparative Analyse am Beispiel der Europäischen Beschäftigungsstrategie bei Preunkert, Chancen für ein soziales Europa, S. 153–200 und S. 247–288.

schutz der *Insider* südlich wie nördlich der Alpen im Kern unangetastet blieb. Zugleich stellte sowohl die Mitte-Rechts-Regierung in Italien als auch die rot-grüne Koalition in der Bundesrepublik Flexibilität über soziale Sicherheit.

Aber während man in Italien daran ging, den Arbeitsmarkt von seinen Rändern her zu deregulieren und dabei dem bereits seit den 1990er Jahren beschrittenen Pfad folgte, wagte man in der Bundesrepublik mit den sogenannten Hartz IV-Gesetzen institutionell den Strukturbruch und politisch den „Übergang von Welfare zu Workfare“³⁸. Um Kosten zu sparen und den Druck auf Langzeitarbeitslose zu erhöhen, auch schlecht bezahlte Jobs anzunehmen, wurde die bisher lohnbezogene Arbeitslosenhilfe – die zweite Ebene des Sicherungsnetzes im Falle von Arbeitslosigkeit – mit der Sozialhilfe als letzter Ausfahrt des Wohlfahrtsstaats verschmolzen. Das neue Arbeitslosengeld II sah einheitliche Sätze ohne Bezug zum vorherigen Einkommen vor und setzte die Bedürftigkeit des Antragstellers voraus, der fast alle persönlichen Ressourcen ausschöpfen musste, bevor er mit Leistungen rechnen konnte. Damit wurde das grundlegende Prinzip der Statuswahrung auch im Falle von Arbeitslosigkeit zugunsten einer Fürsorgeleistung auf niedrigem Niveau aufgegeben³⁹.

Arbeitslosigkeit und Armut, die durch den Ausbau des sozialen Netzes nach 1945 immer stärker entkoppelt worden waren, rückten so wieder näher zusammen – eine Entwicklung, die in einem Land besonders bedrohlich wirken musste, für das die „Suche nach Sicherheit“ konstitutiv war⁴⁰, und die deshalb auch die Mitte der Gesellschaft unruhig werden ließ. Demonstrationen und Proteste gegen die Regierung waren die Folge. Im Sommer 2004 gingen wochenlang immer wieder Zehntausende auf die Straße und machten ihrem Unmut gegen die „Verarmung per Gesetz“ Luft. Deutschland, so der „Spiegel“, sei „von einer schweren Epidemie erfaßt“ worden – dem „Hartz-Fieber“, das „rasend schnell“ um sich greife und auch die anstecke, „die

³⁸ Simon Hegelich/Hendrik Meyer, Konflikt, Verhandlung, Sozialer Friede. Das deutsche Wohlfahrtssystem, in: Schubert/Hegelich/Bazant (Hrsg.), Europäische Wohlfahrtssysteme, S. 127–148, hier S. 140.

³⁹ Vgl. Manfred G. Schmidt, Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Wiesbaden 3., vollständig überarbeitete und erweiterte Aufl. 2005, S. 119f.

⁴⁰ Eckart Conze, Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis zur Gegenwart, München 2009, S. 15.

sich bislang immun wählten“. Verantwortlich dafür sei „ein Cocktail der unterschiedlichsten Erreger“, wobei sich „die Angst der Mittelschichten vor dem ungebremsten sozialen Absturz mit der diffusen Panik mancher Betroffenen“ mische⁴¹. Doch anders als Silvio Berlusconi, der die Reform des Kündigungsschutzes angesichts des scharfen Gegenwinds der Gewerkschaften fallen ließ, hielt Bundeskanzler Gerhard Schröder Kurs und setzte die Hartz-Gesetze als zentralen Bestandteil seiner Reformagenda 2010 durch. Die Folgen dieser Entscheidung, an als richtig erkannten Vorhaben festzuhalten, waren weitreichend und trugen nicht zuletzt maßgeblich zur Abwahl der rot-grünen Koalition im September 2005 bei.

Es wäre allerdings zu einfach, die unterschiedlichen Handlungsmuster der beiden Regierungen ausschließlich auf die unterschiedliche Persönlichkeitsstruktur ihrer Spitzenmänner zurückzuführen. Schröder – Regierungschef in einer Kanzlerdemokratie mit einem überschaubaren Parteiensystem – konnte vor einem anderen institutionellen Hintergrund agieren als Berlusconi. Der italienische Ministerpräsident, dessen „im internationalen Vergleich sehr schwache Stellung“ wiederholt konstatiert worden ist, war mehr „*primus inter pares*“ als dominante Führungsfigur⁴². Silvio Berlusconi gab sich nichtsdestotrotz als entscheidungsfreudiger Macher. Doch der Verlauf des Konflikts um den Artikel 18 zeigte, dass auch er den Mechanismen unterworfen war, die bereits die sogenannte Erste Republik charakterisiert hatten: Ein hohes Maß an gesellschaftlich-politischer Spannung traf auf eine eher kraftlose, ja zuweilen ängstliche politische Führung, die mit einem zerklüfteten Parteiensystem und einer gespaltenen Gewerkschaftsbewegung zurecht kommen musste, was wiederum zu langsamen Entscheidungsprozessen und unbefriedigenden Kompromissen führte⁴³.

4. „Generation 1000 Euro“

Während Berlusconi seinen arbeitsmarktpolitischen Kurs im Verein mit Italiens größtem Arbeitgeberverband *Confindustria* als richtig und zukunftsweisend verteidigte, hagelte es Kritik aus

⁴¹ Das verunsicherte Volk, in: Der Spiegel vom 16.8.2004, S. 22–38, hier S. 23.

⁴² Stefan Köppl, Das politische System Italiens. Eine Einführung, Wiesbaden 2007, S. 155.

⁴³ Vgl. Jean Blondel/Paolo Segatti, The second Berlusconi Government, in: Italian Politics 18 (2003), S. 19–35, hier S. 27.

dem Lager der Opposition. Die Aushöhlung des Normalarbeitsverhältnisses wurde dabei ebenso beklagt wie das undurchsichtige Gewirr neuer Vertrags- und Beschäftigungsformen und die Fixierung auf die Anzahl neuer Arbeitsplätze ohne Rücksicht auf ihre Qualität⁴⁴. Am schwersten wog jedoch der Vorwurf, die Strategie der Flexibilisierung und Deregulierung habe entscheidend dazu beigetragen, dass ein neues Prekariat entstanden sei – eine wachsende Schicht schlecht bezahlter Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, die nur ein Minimum sozialstaatlicher Schutz- und Teilhaberechte konstituierten. Man habe es mit einem wahren „Heer vornehmlich von Berufseinsteigern“ zu tun, das „sich permanent mit Dreimonatsverträgen“ durchs Leben schlage, ohne große Hoffnung auf Besserung⁴⁵. Folgerichtig wurden im Wahlkampf des Jahres 2006 wiederholt Forderungen laut, das Rad der Zeit zurückzudrehen und die Arbeitsmarktreformen des *Centrodestra* nach der erhofften Niederlage Berlusconi zur Disposition zu stellen⁴⁶. Wer jedoch erwartet hatte, dass die bis Mai 2008 regierende Mitte-Links-Koalition von Romano Prodi die Weichen neu stellte, wurde enttäuscht. Zwar nahm die neue Regierung Korrekturen vor, um bestimmten Auswüchsen die Spitze abubrechen und Mißbrauch zu verhindern, aber sie leitete keinen Kurswechsel ein. Berlusconi Comeback entzog weitergehenden Planspielen ohnehin den Boden.

Die Politik der Deregulierung und Flexibilisierung, die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre immer mehr an Fahrt gewann, förderte die Exklusion bestimmter sozialer Gruppen zweifelsohne mehr als ihre Inklusion und vertiefte so die traditionelle Spaltung des italienischen Arbeitsmarkts oder rief gar neue Verwerfungen hervor. Für den bekannten (Berlusconi-kritischen) Arbeitsrechtler Pietro Ichino bedeutete dieser Zustand aber nichts anderes als eine „Art tolerierter Apartheid“. Dabei war auch eine gute Ausbildung keine Garantie für einen Liegeplatz im geschützten Hafen sicherer Beschäftigungsverhältnisse. Ungezählte Universitätsabsolventen lernten im Gegenteil die bittere „Mischung aus Unsicherheit, schlechter Bezahlung bei

⁴⁴ Vgl. Ariemma (Hrsg.), *Resa dei conti*, S. 250–278.

⁴⁵ Süddeutsche Zeitung vom 27. 12. 2005: „Berlusconi Jobwunder“; das folgende Zitat findet sich ebenda.

⁴⁶ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. 4. 2006: „Gewerkschaften stellen erste Forderungen an Prodi“ und vom 31. 5. 2006: „Italiens Unternehmen hoffen auf niedrigere Sozialabgaben“.

hochqualifizierter Tätigkeit und immensem Druck“ kennen⁴⁷. Entsprechend trostlos fiel die Bilanz aus, die der Held eines gefeierten Romans über die „Generation 1000 Euro“ zog:

„Aber so läuft das heute, selbst bei herausragender Leistung. Wenn das Unternehmen glaubt, das Geld für dich nicht mehr zu haben [...], ist dein Schicksal besiegelt. Dann kannst du bei Bewerbungen überall herumerzählen, dass du deinen Posten ein ganzes Jahr bekleidet hast, erst als Praktikant, dann als Aushilfe, dann als projektbezogener Mitarbeiter, und dass du dann nicht weiterbeschäftigt wurdest, weil sich jemand gefunden hat, der weniger kostet.“⁴⁸

Dabei war der ersehnte *posto fisso* beileibe keine Fata Morgana. 2008 standen immerhin noch 13 Millionen Menschen in einem sogenannten Normalarbeitsverhältnis, das heißt sie waren in Vollzeit und unbefristet angestellt. Dies entsprach einem Anteil von 55,6 Prozent aller Beschäftigten, während die 4,8 Millionen Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen 20,8 Prozent stellten. Allerdings wurde es immer schwieriger, in den erlauchten Kreis derer aufgenommen zu werden, die über einen regulären Arbeitsvertrag verfügten, da sich 60 Prozent der Neueingestellten mit einem Kontrakt aus dem Arsenal des flexibilisierten Arbeitsrechts zufriedengeben mussten⁴⁹. Atypische Beschäftigungsverhältnisse waren und sind jedoch keine abschüssige Sackgasse, an deren Ende automatisch Resignation und Armut stehen. Fabio Berton, Matteo Richiardi und Stefano Sacchi haben in ihrer jüngst erschienenen Studie gezeigt, dass die Dinge weit komplizierter sind und dass Flexibilität und prekäre Existenz nicht zwei Seiten derselben Medaille sein müssen. Die Situation des einzelnen wird vielmehr durch das komplexe Wechselspiel von individuellen Voraussetzungen, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, rechtlichen Regelungen und den Schutzmechanismen des Sozialstaats im Falle von Arbeitslosigkeit bestimmt. Unter günstigen Bedingungen können auch die Arbeitnehmer von flexiblen Vertragskonstruktionen profitieren, die sich leichter ihren jeweiligen Lebensentwürfen anpassen lassen, während die Nachteile atypischer Beschäftigungsverhältnisse überschaubar bleiben.

⁴⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. 4. 2006: „Generation Promille“.

⁴⁸ Antonio Incorvaia/Alessandro Rimassa, *Generation 1000 Euro*, München 2008, S. 104.

⁴⁹ Vgl. Berton/Richiardi/Sacchi, *Flex-insecurity*, S. 22 und S. 311; zum Folgenden vgl. ebenda, S. 73–108.

In Italien sind die Risiken freilich größer als die Chancen. Die Reformen der letzten 15 Jahre haben zwar den Arbeitsmarkt dereguliert, an der mehrfachen Spaltung zwischen Nord und Süd, *Insidern* und *Outsidern* oder Berufsanfängern und arrivierten Beschäftigten aber wenig geändert. Zudem blieb ein flankierender Umbau der sozialen Sicherungssysteme aus, denn während das Drehen an der Flexibilisierungsschraube den Staat zumindest zunächst kein Geld kostete, verhinderten nicht zuletzt die leeren öffentlichen Kassen wirksame Maßnahmen, um neben der Flexibilität des Arbeitsmarkts auch die Sicherheit der Arbeitnehmer zu erhöhen. Dieses Versäumnis könnte sich jedoch auf lange Sicht rächen, denn schon jetzt gibt es Stimmen, die vor den Folgen der unheilvollen Verbindung aus kurzfristigen Arbeitsverträgen und wiederholter Arbeitslosigkeit warnen und darauf hinweisen, es sei für viele Menschen ein Glücksspiel geworden, unter diesen Bedingungen nennenswerte Rentenansprüche zu erwerben⁵⁰. Von der vielzitierten *Flexicurity* kann daher kaum die Rede sein. Die Interdependenz von gewachsenen Strukturen und neoliberal gefärbter Politik führte vielmehr zu einer spezifischen Form der *Flex-insecurity*, die von lebensgeschichtlicher Unsicherheit und neuen Formen sozialer Ungleichheit gekennzeichnet ist. Berlusconi und seine Regierungsmannschaft haben einiges zu dieser Konstellation beigetragen, die Alleinverantwortlichen aber sind sie nicht.

⁵⁰ Vgl. La Repubblica vom 29. 1. 2007: „Per i precari la pensione è quasi una scommessa“.