ResearchGate

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: https://www.researchgate.net/publication/323615948

Italien-Ohnmächtig in die permanente Krise?

Chapter · March 2015

CITATIONS
2

READS
226

1 author:

Milan Babic
Roskilde University
30 PUBLICATIONS **604** CITATIONS

SEE PROFILE

All content following this page was uploaded by Milan Babic on 09 March 2018.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

In: Bieling, H.-J. and Buhr, D. (eds.): Europäische Welten in der Krise. Arbeitsbeziehungen und Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Frankfurt am Main: Campus-Verlag (Labour Studies, 11), pp. 137–164.

Italien – Ohnmächtig in die permanente Krise?

Milan Babić

Auch Italien gehört spätestens seit dem spekulativen Angriff auf das Land im Sommer 2011 zu den »Krisenländern« der europäischen Peripherie. Die Dramatik dieser Wochen, die im Rücktritt Berlusconis bzw. Antritt Mario Montis als technokratischen Ministerpräsidenten gipfelte, hat sich mittlerweile gelegt, doch die Krise blieb. Der harte Austeritätskurs Montis und seiner Nachfolger ließ keinen Raum für soziale und wirtschaftliche Erholung: Das negative Wachstum setzt sich seit der zweiten Jahreshälfte 2011 ungehindert fort, die Arbeitslosenquote verdoppelte sich vom Krisenanfang in 2008 bis Mitte 2014 (allein die Jugendarbeitslosigkeit stieg von 20,7 Prozent vor der Krise auf 43,3 Prozent Mitte 2014) (Eurostat); die Einkommensungleichheit wuchs seit 2008 wieder, der Konsum fiel auf den Stand von 1997 zurück; und die absolute Armut nahm allein bis 2012 um fast fünf Prozent zu (Petrelli 2013: 3)[1].

Die Krise scheint somit zu einer permanenten Ausnahmesituation zu werden, die durch zwei Rahmenbedingungen gekennzeichnet ist: Zum einen nimmt das Land eine zunehmend periphere Rolle innerhalb der Europäischen Union ein (Becker/Jäger 2012: 181) und befindet sich deshalb, bedingt durch die sogenannte Staatsschuldenkrise, als Defizitland in einer eher defensiven Position, was die weitere Gestaltung des ökonomischen Entwicklungspfades betrifft. Zum anderen katalysiert und verschärft die problematische Situation Italiens bereits vor der Krise – nämlich wenig Wachstum, kaum Produktivitätszuwächse und eine daraus (mit)entstehende hohe Staatsverschuldung – diese Krisendynamik zusätzlich. Nachdem diesen Strukturproblemen in den Jahren vor der Krise durch eine nach unten gerichtete

[1] Diese Belege für die sozioökonomische Talfahrt der italienischen Gesellschaft können noch weiter fortgesetzt werden: Die relative Armut ist seit 2008 um knapp zwei Prozentpunkte gestiegen, das Sparniveau sank von zwölf auf acht Prozent in 2012, die Zahl der Haushalte ohne Einkommen hat sich zwischen 2007 und 2012 auf fast eine Million verdoppelt usw. (Petrelli 2013).

Lohnpolitik und der Ausbreitung atypischer Beschäftigung »begegnet« worden war, spitzte sich die Situation mit der sogenannten Schuldenkrise dramatisch zu. Die von der Kommission und EZB forcierte Krisenbewältigung durch Konvergenz in wichtigen politischen und ökonomischen Bereichen (Wettbewerbsfähigkeit, gesunde Haushalte, flexible Arbeitsmärkte usw.) beschleunigte dabei den Prozess neoliberaler Reformen, der in den 1990er Jahren begonnen worden war. Eine unmittelbare Lösung der permanenten Krise ist nicht erkennbar: Das Land wird zwischen der eigenen Ohnmacht und internationalem Druck zerrieben. Welche Folgen dies für die Arbeitsbeziehungen und Sozialsysteme hat, soll im Folgenden diskutiert werden.

1 Das italienische Entwicklungsmodell

1.1 Zentrale Strukturmerkmale

Das italienische Entwicklungsmodells adäquat zu erfassen, ist aufgrund der geographisch-ökonomischen Zersplitterung des Landes relativ schwierig. Im strukturschwachen Süden gibt es wenig Industrieproduktion, dafür bleibt er im europäischen Vergleich noch relativ landwirtschaftlich geprägt. Der industrialisierte Norden hingegen beherbergt die in der fordistischen Modernisierung entstandenen Großbetriebe wie Fiat oder Pirelli. Das »dritte Italien« hebt sich von dieser Zweiteilung ab, indem hier (in Mittelitalien sowie dem Nordosten) eine Vielzahl kleiner, spezialisierter Unternehmen das Produktionsmodell prägt (Burroni 2012: 329f.). Während der südliche Teil Italiens klar zur europäischen Peripherie gerechnet werden kann, hat der Norden weitreichende industrielle Verbindungen zu den Kernländern der EU, vor allem zu Deutschland (Becker/Jäger 2012: 176). Das deutlich hervortretende Nord-Süd-Gefälle schlägt sich auch in der Sozialstruktur nieder, so dass dieser geographische Dualismus eine Besonderheit des italienischen Entwicklungsmodells darstellt.

Dominierend im industriellen Sektor der italienischen Wirtschaft waren und sind sowohl die fordistischen Massenprodukte wie Automobile, aber auch von kleinen Unternehmen hergestellte Textilien und Industriemaschinen. Für den Export sind vor allem der Maschinenbau sowie die Chemie-, Textil-und Elektronikindustrie zentral. Der Anteil des Exports am BIP lag 2012 bei 25 Prozent (Wirtschaftskammer Österreich), wobei das Hauptziel italienischer Exporte nach wie vor Europa bildet, das 2006 einen Anteil von

über 70 Prozent vom Gesamtexport ausmachte – allein 11,8 Prozent gingen nach Frankreich; 13,2 Prozent nach Deutschland (Vasta 2009: 15). Im europäischen Vergleich (sowohl Eurozone als auch EU) sind zwar sowohl die Export- als auch Importquote unterdurchschnittlich, dennoch bleibt Italien nominal einer der größten Exporteure der Welt.

Das italienische Finanzsystem ist traditionell bankenzentriert (IMF 2013: 9; Rangone/Solari 2012: 1190), wobei neben wenigen großen Banken vor allem viele kleine, regionale Banken existieren (De Bonis u.a. 2012: 4f.; Di Quirico 2010: 6). Bis in die 1990er Jahre hinein befanden sich viele dieser Banken in Staatseigentum, bevor sie dann zu dieser Zeit privatisiert wurden. Generell gilt der italienische Finanzsektor im europäischen Vergleich als unterdimensioniert (De Bonis u.a. 2012: 2) und weniger stark in das internationale Finanzsystem eingebunden (ebd.: 10). Daher wurde die italienische Bankenlandschaft auch nicht so sehr von der zurückliegenden Subprimekrise getroffen wie andere, stärker finanzialisierte Volkswirtschaften.

Die institutionelle Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates ist im Wesentlichen in der Verfassung angelegt. Artikel 32 hält die Gesundheitsfürsorge durch den Staat als Grundrecht fest, Artikel 36 das Recht auf einen bezahlten Jahresurlaub, Artikel 38 das Prinzip der Sozialversicherungen (Unfall-, Kranken-, Arbeitsunfähigkeits-, Renten- und Arbeitslosenversicherung) sowie den Anspruch auf Sozialhilfe bei Arbeitsunfähigkeit. Diese grobe »Dreiteilung« wohlfahrtsstaatlicher Leistungen in Gesundheitsfürsorge, Sozialversicherungen und Sozialhilfe ist bis heute gängig (Sablowksi 1998: 67f.; Natali 2008: 333), wobei sich die Gewichtung der einzelnen Teilbereiche historisch verschiebt. In der Praxis ist die sozialstaatliche Aktivität »partikularistisch-klientelar« (Sablowski 1998: 67) geprägt. Dies äußert sich vor allem in dem höchst unterschiedlichen Maß an Arbeitslosenunterstützung, das sich je nach Art und Dauer der vorangegangenen Beschäftigung sowie dem Kündigungsgrund unterscheidet (Lodovici/Semenza 2008: 167). Auch die marginalisierte Sozialhilfe unterstreicht diese Disparitäten, indem die fortgesetzte Dezentralisierung der Unterstützung dafür sorgt, dass südliche Landesteile ein im Vergleich zum Norden extrem geringes Niveau an Leistungen aufweisen (Natali 2008: 341). Den »Ausgleich« für die Fragmentierung des Sozialstaates stellt in Italien traditionell die Familie dar, die als letztes soziales Auffangnetz fungiert.

Im Bereich der Gesundheitsfürsorge zeigten sich zuweilen universalistische Züge, die vom berufs- und statusbezogenen Wohlfahrtssystem abweichen wie etwa die Einführung eines nationalen Gesundheitsdienstes 1978

(Sablowski 1998: 209); allerdings wird die Gesundheitsfürsorge auch durch klientelistische Praktiken untergraben (Glassmann 2012b: 387), bleibt somit ebenfalls fragmentiert und variiert stark nach Region[2]. Der italienische Wohlfahrtsstaat kann zum Sondertyp des »südeuropäischen« Modells gezählt werden, der durch eine fragmentierte, statusabhängige Sozialpolitik mit bestimmten Schwerpunkten (z.B. den großzügigen Renten), ein universalistisches Gesundheitssystem, einen hohen Anteil nicht-staatlicher Fürsorge (wie z.B. seitens der Kirche) sowie eine klientelistische Verteilungspolitik gekennzeichnet ist (Ferrera 1996: 17).

Die Arbeitsbeziehungen sind im Wesentlichen von einem Verbandspluralismus geprägt (Carrieri 2012: 403). Auf Gewerkschaftsseite bestehen neben der größten Vereinigung *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL) noch die *Confederazione Italiana Sindicati Lavoratori* (CISL) und die *Unione Italiana del Lavoro* (UIL) sowie weitere kleine und branchenspezifische Gewerkschaften (wie die traditionell kampfstarke Metallgewerkschaft FIOM). Der Organisationsgrad liegt mit ca. 35 Prozent (Namuth 2013: 1) deutlich über dem OECD-Durchschnitt von 17 Prozent.

Die Arbeitgeber werden vor allem durch den Industrieverband *Confindustria* vertreten. Weiterhin spielten bis zur Privatisierungswelle der 1990er der Verband der staatlichen Unternehmen (*Intersind*) sowie die Vertretung der Agrarwirtschaft (*Confagricoltura*) in der ersten Republik eine Rolle (Carrieri 2012: 404). Generell können die industriellen Beziehungen in Italien, vor allem während der ersten Republik bis in die 1980er Jahre, als kaum institutionalisiert, fragmentiert und tendenziell konfliktiv bezeichnet werden (Regalia/Regini 1998: 469, 494ff.). Die Gründe hierfür sind vielfältig: so spielt mit Sicherheit der Ausschluss linker Kräfte in der Entwicklungsphase nach dem Zweiten Weltkrieg eine Rolle, sodass diese mit dem Erstarken der Gewerkschaften in den 1960er Jahren ihren Platz politisch erkämpfen mussten, der ihnen institutionell nicht zugesichert war. Dieses Muster der Implementation und Verschiebung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse setzt sich bis heute fort, so auch während der Berlusconi-Ära, die u.a. stark durch den Ausschluss der CGIL und soziale Konflikte geprägt war.

[2] Zur Fragmentierung trägt nicht zuletzt die Aufteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene Ebenen (staatliche, regionale und lokale) bei (Natali 2008: 347).

1.2 Historische Veränderungen des Entwicklungsmodells

Das italienische Entwicklungsmodell erfuhr im Laufe der Jahrzehnte mehrere einschneidende Veränderungen. Die schnelle Umstellung von einem noch sehr agrarisch geprägten zu einem industrialisierten Land brachten Italien innerhalb weniger Jahre auf das Niveau der anderen westlichen Industrienationen. Vor allem die frühe Entscheidung, den Außenhandel zu liberalisieren (Der Beitritt zum GATT erfolgte 1950, zur Montanunion 1951) sowie der politische Ausschluss der Arbeiterbewegung und ihrer Organisationen (Bieling 1982: 29) ermöglichten diese rasante Entwicklung, die von Sablowski (1998: 54) treffend als »ein auf niedrigen Löhnen beruhendes Modell nachholender kapitalistischer Entwicklung unter Weltmarktbedingungen« charakterisiert wurde. Entscheidend für die Nachkriegszeit war auch eine dominante Rolle des italienischen Staates in der Industrie – die Staatsholding IRI steht hierfür exemplarisch. Aber auch im Finanzsystem überwogen der staatliche Einfluss und die Kontrolle des Bankensektors (Deeg 2005: 526).

Die lange wirtschaftliche »Boomphase« in der Nachkriegszeit ermöglichte eine fortschreitende wirtschaftliche und lohnpolitische Entwicklung, sodass eine »nachholende« Etablierung fordistischer Konsumnormen und Arbeitsverhältnisse realisiert wurde (Sablowski 1998: 72, 74). Dies bewirkte eine Neukonfiguration der sozialen Kräfteverhältnisse, bei welcher die neuen sozialen Bewegungen (ebd.: 87ff.) ebenso eine Rolle spielten wie die erstarkten Gewerkschaften. Die sich so ergebenden Spielräume für weitreichende sozial- und lohnpolitische Forderungen schlossen auch eine Neuorganisation der industriellen Beziehungen mit ein; hierzu zählten etwa die Neuorganisation der Belegschaftsvertretung in den Betrieben sowie die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen (ebd.: 110f.).

Die anschließende Krise des Fordismus, die in den 1970er Jahren einsetzte, gipfelte im großen Streik bei Fiat 1980, der durch großflächige Entlassungsankündigungen seitens des Unternehmens provoziert worden war (Glassmann 2012a: 311). Die Niederlage der Gewerkschaften läutete ein Jahrzehnt des Beschäftigungsabbaus und eine signifikante Erhöhung der Arbeitslosenzahlen ein und kann so zu Recht als »symbolic turning point« (Rangone/Solari 2012: 1193) für das italienische Entwicklungsmodell gelten. Im Einklang mit anderen kapitalistischen Industriestaaten (Streeck 2013: 60ff.) galt das Hauptaugenmerk in den 1980er Jahren der Kontrolle der Inflation, die 1980 den Rekordwert von 21,1 Prozent erreicht hatte, sowie ersten Liberalisierungs- und Flexibilisierungsmaßnahmen, insbesondere auf

dem Arbeitsmarkt (Sablowski 1998: 184ff.) und den Finanzmärkten (Rangone/Solari 2012: 1193). Mit diesen Maßnahmen zur Überwindung fordistischer Verhältnisse schwand auch die Gewerkschaftsmacht der 1970er Jahre. Das allgemeine Niveau der Sozialleistungen wurde durch Nicht-Anpassung an die Inflation abgesenkt (Sablowski 1998: 208f.).

Die zu Beginn der 1990er Jahre einsetzende Transformation und das Ende des bisherigen Parteiensystems stürzten die Republik in eine ernsthafte politische Krise. Inmitten dieser Verwerfungen kam die Frage nach der Realisierung des EG- Binnenmarktes 1993 sowie die Aussicht auf den Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auf. Dieser zusätzliche externe Druck zu weiteren Reformen begünstigte schnelle Entscheidungen: Ab 1992 wurden lange Zeit ökonomisch bedeutende Staatsunternehmen privatisiert (Glassmann 2012a: 319); es folgten weitere Privatisierungswellen und Liberalisierungen wie z.B. diejenige des Energiesektors im Jahre 1999 (Rangone/Solari 2012: 1195). Sozialpolitisch wurde ebenfalls auf europäischen Druck hin eine ähnliche Richtung eingeschlagen (Natali 2008: 338): zu klaren Lohneinbußen kamen tripartistisch ausgehandelte Lohnzurückhaltung, eine Anhebung des Rentenalters (Glassmann 2012b: 390f.) sowie Flexibilisierungen auf dem Arbeitsmarkt (Carrieri 2012: 410).

Das traditionell sehr fragmentierte System der industriellen Beziehungen wurde in der ersten Hälfte der 1990er Jahre durch neokorporatistisch ausgehandelte Sozialpakte überformt, die von technokratischen Regierungen initiiert worden waren (Ferrera/Gualmini 2004: 142). Dieser Wandel war aber nur von kurzer Dauer, da sich mit der Erfüllung der Stabilitätskriterien die Notwendigkeit solcher Arrangements erschöpft hatte. In den darauf folgenden Jahren entwickelten sich Spannungen vor allem zwischen der CGIL und der Berlusconi-Regierung. Trotz verstärkter Konfrontation zwischen den verschiedenen Kräften stellt sich das von Berlusconi geprägte Jahrzehnt als eine Phase der Stagnation dar: Bis auf die weitere Deregulierung des Arbeitsmarktes (Schlemmer 2010: 76) und den politischen Ausschluss der CGIL gelangen keine größeren politischen Projekte (Rangone/Solari 2012: 1198f.). Zusammenfassend kann das Arbeitsmarktregime im »Berlusconi-Jahrzehnt« vor der Weltwirtschaftskrise als »Flex-Insecurity« (Meardi 2012: 8) bezeichnet werden. Der fortgesetzten Deregulierung der Arbeitsverhältnisse auf der einen Seite stand eine Stagnation der ohnehin schwach ausgebildeten sozialen Systeme auf der anderen Seite gegenüber. Somit verstärkten sich die prekären Tendenzen im Wechselspiel von atypischer, unsicherer Beschäftigung

und dem drohenden Absturz, den nur das starke familiäre Auffangnetz verhindern konnte.

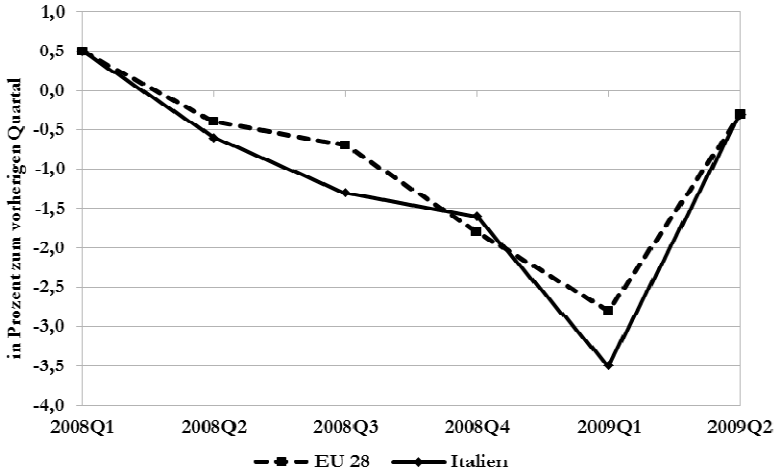
Auch die ökonomische Situation stagnierte in den Jahren bis zur Finanzkrise 2007. Die italienischen Wachstumsraten lagen deutlich unter denjenigen der Eurozone, und das Verschuldungsniveau konnte nicht wesentlich gesenkt werden. Die ökonomischen »Erfolge«, so z.B. ein relativ stabiles Exportniveau, wurden in diesen Jahren vor allem durch eine Niedriglohnpolitik und Arbeitsmarktderegulierung sowie eine daraus entstehende Schwächung des Binnenmarktes erkauft (Borrioni/Mazzochi 2012: 2). Bezeichnend für die ökonomische Stagnation seit Mitte der 1990er Jahre ist das im europäischen Vergleich extrem niedrige Produktivitätswachstum (OECD, Eurostat), das hauptsächlich auf fehlende Investitionen zurückzuführen ist. Seitdem bestand die Strategie von Regierung und Unternehmen somit im Wesentlichen in der Deregulierung und somit Verbilligung von Arbeit (durch Lohnzurückhaltung, Schaffung von atypischer Beschäftigung usw.), die zugleich starke Einbußen im Produktivitätsfortschritt zur Folge hatte.

2 Entfaltung der Krisendynamik und das nationale Krisenmanagement

Die erste Krisenphase (2008 – Ende 2010): Rezession und Fiskaldisziplin

Die erste Phase der Wirtschafts-und Finanzkrise traf Italien fast zeitgleich mit dem erneuten Antritt Silvio Berlusconis als Ministerpräsident im Mai 2008. Von Oktober desselben Jahres an erließ die Regierung im Einklang mit den anderen Ländern der Eurozone verschiedene Maßnahmen zur Stabilisierung der in die Krise geratenen Banken, die u.a. Hilfen bei Liquiditätsengpässen, Garantien für Spareinlagen und die Rekapitalisierung angeschlagener Institute umfassten (IMF 2013: 17f.). In den folgenden Monaten sorgte die angespannte ökonomische Situation vor allem für einen Einbruch der für Italien wichtigen Exporte: 2009 fielen diese um fast 18 Prozent gegenüber dem Vorjahr (Eurostat). Die Industrieproduktion ging zurück, ebenso der private Konsum. Die Rezession erreichte ihren Tiefpunkt im ersten Quartal 2009, als das BIP im Vergleich zum vorherigen Quartal um 3,5 Prozent fiel (Eurostat, vgl. Abb. 1), der Export um 11,7 Prozent, und der Import um 8,8 Prozent einbrachen (Banca D´Italia 2010a: 19).

Abb. 1: BIP-Wachstum in Italien und der EU (in Prozent; im Vergleich zum vorherigen Quartal)



Quelle: Eurostat.

Im Einklang mit den restlichen G-20-Staaten beschloss die Regierung Berlusconi weitere Ausgaben zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Lage. Allerdings verzichtete man hierbei auf große Konjunkturpakete (Cencig 2012: 13). Nach der Vertiefung der Rezession Anfang 2009 wurden im Februar (Banca D´Italia 2009a: 51) und Juni (Banca D´Italia 2009b: 41f.) im begrenzten Rahmen weitere Steuererleichterungen und Subventionen beschlossen, um Investitionsanreize zu setzen.

Als Ende 2009 bzw. Anfang 2010 die Exporteinbrüche der ersten Krisenphase gestoppt und umgekehrt werden konnten, schien die italienische Wirtschaft sich langsam zu erholen. Der politische Fokus verschob sich nun hin zur Frage der fiskalischen Stabilität. So wurde gegen Ende des Jahres eine Finanzreform (Gesetz Nr. 196/2010) beschlossen, die die Fiskalpolitik auf allen Ebenen der Verwaltung vereinheitlichen und transparenter machen sollte. Im Verlauf des Jahres 2010 zeigten sich weiterhin leichte Erholungstendenzen: Das BIP wuchs fast im Gleichschritt mit dem Euroraum (1,7 Prozent bzw. 1,9 Prozent im Euroraum), die Arbeitsproduktivität stieg an, die Exportsteigerungen lagen leicht über dem EU-Durchschnitt (Eurostat). Auch in dieser Phase wurden weitere fiskalpolitische Maßnahmen erlassen, die für die Jahre 2011-2013 Nettoeinsparungen im Umfang von über 60 Milliarden Euro vorsahen (Banca D´Italia 2010b: 34).

Während der ersten Krisenphase stieg die Arbeitslosigkeit insgesamt weniger stark als in der gesamten EU, nämlich vom zweiten Quartal 2008 bis zum zweiten Quartal 2011 um einen Prozentpunkt (EU: 2,6 Prozentpunkte). Zu diesem Zeitpunkt war noch nicht abzusehen, dass Italien in der zweiten Krisenphase zu den Hauptkrisenländern der Eurozone gehören würde. Insgesamt gesehen litt das Land weit weniger unter den unmittelbaren Folgen der Subprimekrise als die weitaus stärker finanzialisierten Staaten der europäischen Peripherie. Andererseits bemühte sich die Regierung Berlusconi, das *business as usual* auch in der Krise weiterzuführen: Große Konjunkturpakete waren angesichts der hohen Schuldenlast ohnehin tabu (Simonazzi 2014: 72); gleichzeitig wurden aber auch keine einschneidenden Strukturreformen in Angriff genommen.

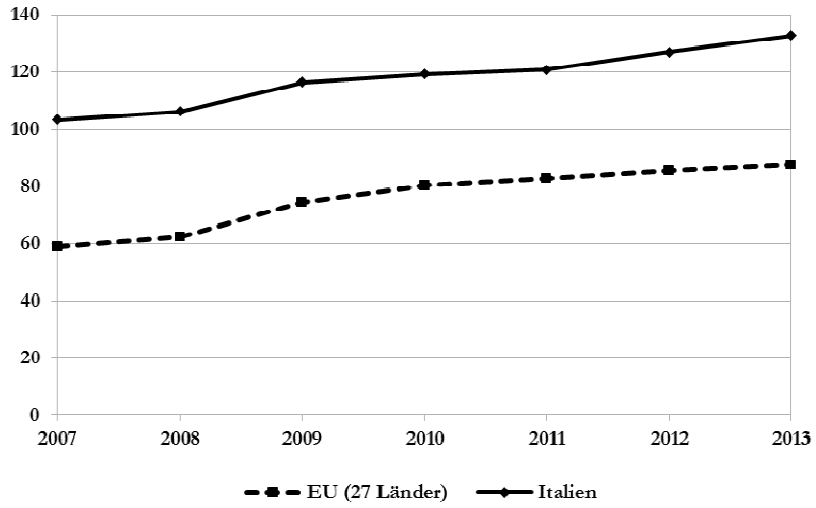
Die zweite Krisenphase (Mitte 2011 – Ende 2012): Austerität und ökonomischer Einbruch

Trotz fehlender zusätzlicher öffentlicher Ausgaben hinterließ das ökonomische Tief auch in Italien seine Spuren. Die Staatsverschuldung, die vor der Krise (im ersten Quartal 2008) noch bei ca. 106 Prozent des BIP gelegen hatte, überschritt Ende 2011 bereits 120 Prozent (Eurostat, vgl. Abb. 2).

Der Druck der Finanzmärkte auf die stark verschuldeten Länder der Eurozone erschütterte Mitte 2011 schließlich auch Italien, das im Sommer nochmals ein umfangreiches Maßnahmenpaket zur Stabilisierung der Staatsfinanzen erlassen hatte. Bis zum Rücktritt Berlusconis im November 2011 stiegen die Zinsen auf italienische Staatsanleihen auf ein neues Allzeithoch von über sieben Prozent (ECB Statistical Data Warehouse, vgl. Abb. 3).

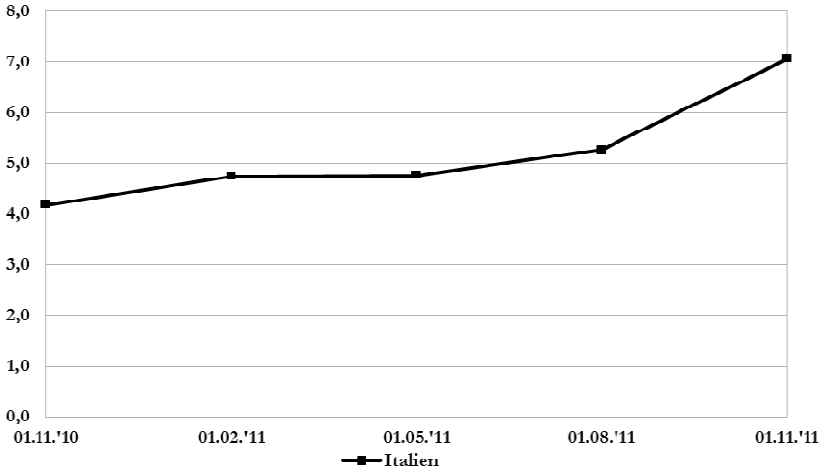
Dieser Indikator ist ein Hinweis darauf, dass das fehlende Vertrauen der Märkte in die »Reformfähigkeit« Berlusconis wohl ausschlaggebend für sein Scheitern war und nicht unbedingt der schon seit Jahren beklagte desolate Zustand Italiens. Obwohl mehrere einschneidende Sparmaßnahmen und fiskalische Disziplin an den Tag gelegt wurden, reichte dies nicht aus, um die Anleger zu beruhigen. Das Heraufschnellen der Zinsen zwischen August und November (sowie die anschließende Normalisierung) steht stellvertretend für diesen Umstand.

Abb.2: Bruttoschuldenstand in Prozent des BIP



Quelle: Eurostat.

*Abb. 3: Zinsen (in Prozent) auf italienische Staatsanleihen (10 Jahre)*Quelle: ECB

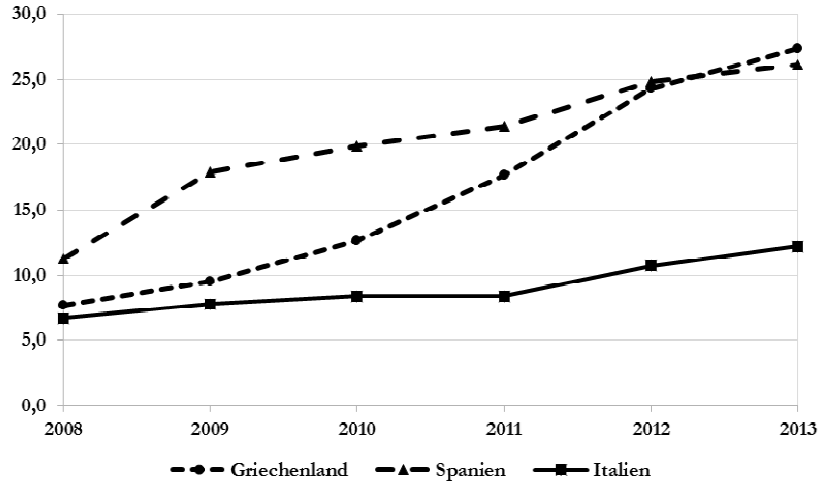


Statistical Data Warehouse.

Die Einsetzung der technokratischen Regierung um Ministerpräsident Mario Monti sollte die von den Märkten, der Europäischen Kommission und der EZB formulierten Bedenken gegenüber der Fähigkeit Italiens, das Haushaltsdefizit abzubauen und die Strukturprobleme zu lösen, entkräften. Dem im selben Zeitraum von der EU und dem IWF geforderten und beschlossenen Sparpaket über fast 60 Milliarden Euro folgten im Dezember 2011 und im Rahmen des Programms *Salve Italia* (Rette Italien) weitere Sparmaßnahmen über 100 Milliarden Euro für den Zeitraum 2011 - 2014 (Banca D´Italia 2012a: 34ff.). Die von der Regierung Monti verfolgte Austeritätsagenda war vor allem durch Rentenkürzungen, Erhöhungen des Renteneintrittsalters und breit angelegten Steuererhöhungen geprägt (Grassi 2012: 2f.). Im Juli 2012 erfolgten zudem die Ratifikation des europäischen Fiskalpaktes und somit auch die Implementation einer Schuldenbremse in die Verfassung.

Die bereits im Jahrzehnt vor der Krise geschwächte Kaufkraft und Binnennachfrage wurden durch die Sparmaßnahmen in der zweiten Krisenphase verstärkt. Die ökonomischen Verhältnisse konnten sich im Jahre 2012 kaum erholen: Das BIP schrumpfte um 2,5 Prozent, die Arbeitslosigkeit stieg um über zwei Prozentpunkte auf 11,9 Prozent Anfang 2013 (vgl. Abb. 4). Die Industrieproduktion ging weiter zurück (Banca D´Italia 2013: 17).

Abb. 4: Arbeitslosigkeit in ausgewählten Krisenländern



Quelle: Eurostat.

Nach dem Rücktritt von Monti und den Parlamentswahlen Anfang 2013 nahm die neue Regierung unter Enrico Letta im April die Arbeit auf. Der Versuch Lettas, verstärkt auf Wachstumsimpulse zu setzen, dabei aber die fiskalpolitischen Auflagen nicht zu brechen, sorgte für mehrere kleine Maßnahmen wie etwa die Verschiebung der Erhöhung der Mehrwertsteuer um wenige Wochen oder weitere Investitionen in öffentliche Bauaufträge (Grimm 2013: 5). Dennoch zeigte die wirtschaftliche Situation bis Ende des Jahres kaum Verbesserungen; das BIP fiel weiter, die Arbeitslosigkeit stieg weiter an und lag Ende 2013 bei klar über zwölf Prozent; die Jugendarbeitslosigkeit sogar bei weit über 40 Prozent. Gleichzeitig stieg die Staatsverschuldung auf 132,6 Prozent des BIP an (Eurostat).

In dieser weiterhin prekären Situation wurde Ende Februar 2014 der Florentiner Bürgermeister Matteo Renzi vom Parlament zum neuen Ministerpräsidenten gewählt. Getragen von der von Letta übernommenen großen Koalition kündigte Renzi rasch Steuererleichterungen für Geringverdiener und die Senkung der Gewerbesteuer an. Das Kernstück der Reformen bildet aber der *Jobs Act*, der den Arbeitsmarkt weiter flexibilisieren und deregulieren soll. Insofern ist nicht zu erwarten, dass Renzi tatsächlich mit dem Kurs seiner Vorgänger bricht. Er scheint deren Liberalisierungsagenda vielmehr unter veränderten Vorzeichen weiterzuführen.

3 Die Krise der Sozialsysteme

3.1 Reformen des Wohlfahrtsstaates in der Krise

Wie gesehen war die erste Reaktion der Regierung auf die Krise zurückhaltend und eher von absichernden Maßnahmen als von teuren Konjunkturpaketen geprägt. Mit der zweiten Krisenphase verschärften sich die Spar- und Reformbemühungen drastisch. Was den wohlfahrtsstaatlichen Umbau betrifft, können drei Schwerpunkte hervorgehoben werden: harte Einsparungen im öffentlichen Dienst, die Rentenreform sowie die Reform der Arbeitslosenunterstützung.

2009 – Mitte 2011: Berlusconi und der Angriff auf den öffentlichen Sektor

Als der Schock der ersten Krisenphase »verdaut« war, konzentrierte sich die Regierung Berlusconi ab 2009 in ihrem Bemühen um fiskalische Stabilität

vor allem auf Kürzungen und Einsparungen im öffentlichen Dienst und in den lokalen Verwaltungen (Borioni/Mazzochi 2012: 6). Auch Universitäten waren eines der Hauptziele der Sparmaßnahmen (Di Quiricio 2010: 9). Das erste größere Sparpaket wurde im Mai 2010 verabschiedet. Es sah für das Jahr 2011 Kürzungen in der Größenordnung von 10,2 Milliarden Euro vor (Banca D´Italia 2010b: 35), wobei alleine die Hälfte davon von lokalen Verwaltungen gestemmt werden sollte (5,2 Milliarden Euro). Dies ist umso einschneidender wenn man bedenkt, dass viele sozialstaatliche Leistungen in Italien dezentralisiert sind, also in der Verantwortung der lokalen Verwaltungen liegen. Weitere Maßnahmen waren die Verschiebung der Rentenzahlungen für Renteneinsteiger um zwölf Monate, Budgetkürzungen bei den Ministerien um zehn Prozent sowie das Einfrieren bzw. Kürzen von Gehältern im öffentlichen Dienst (ebd.: 35ff.).

Die Sparpolitik Berlusconis wurde zwar keineswegs achselzuckend hingenommen; der Widerstand dagegen war aber nur selten einheitlich und durchschlagend. Im Mai 2010 legte ein großer Teil des Transportpersonals (geschätzte 300.000 Beschäftigte) die Arbeit nieder; Medienberichten zufolge handelte es sich um den größten italienischen Streik seit über 20 Jahren. CGIL, CISL und UIL demonstrierten hier noch gemeinsam gegen die von der Regierung angekündigten Kürzungen im öffentlichen Dienst und weitere Sparpläne der Regierung. Aber schon der nächste Generalstreik im Juni 2010 wurde nur unilateral von der CGIL ausgerufen; er betraf ebenfalls hauptsächlich das Transportwesen in mehreren großen italienischen Städten. Während sich hier noch vereinzelt Basisgewerkschaften dem Protest anschlossen, enthielten sich die beiden anderen großen Verbände. Von geschlossenen Krisenprotesten seitens der Gewerkschaften kann also, trotz einiger gemeinsamer Aktionen, nicht gesprochen werden.

Das zweite und dritte Sparpaket unter Berlusconi, fast genau ein Jahr später (2011), bestanden erneut zu 80 Prozent aus Kürzungen der Budgets von Ministerien, lokalen Verwaltungen und dem Gesundheitssystem (für einen Überblick: Banca D´Italia 2011a: 37). Gleichzeitig wurde die Mehrwertsteuer von 20 Prozent auf 21 Prozent erhöht. Ursprünglich geplante Maßnahmen wie Steuern auf bestimmte Luxusobjekte wurden wieder zurückgenommen. Mehrfache Änderungen des Maßnahmenbündels und das teilweise Verschieben von Kürzungen in die Zukunft rückten die Regierung Berlusconi in ein chaotisches Licht. Doch der Widerstand gegen die Maßnah-

men blieb auch hier uneinheitlich: Während die CGIL erneut zum Generalstreik aufrief, distanzierten sich die anderen beiden Gewerkschaften wiederum deutlich.

Warum die Regierung Berlusconi schwerpunktmäßig bei den öffentlich Bediensteten und lokalen Verwaltungen sparte, ist durch den Mangel an Handlungsalternativen erklärbar. Die enorme Staatsverschuldung sowie fehlende Steuereinnahmen (Simonazzi 2014: 72), kombiniert mit dem europäischen und internationalen Druck der Troika und der Finanzmärkte, lassen nur öffentliche Ausgabenkürzungen als vermeintlichen Ausweg übrig. Ein weiterer Grund liegt sicherlich auch in der Wahlklientel Berlusconis: Öffentliche Kampagnen gegen angeblich faule öffentliche Angestellte und verschwenderische Verwaltungen, vor allem im Süden des Landes, konnte sich die Mitte-Rechts-Koalition durchaus leisten, da unter diesen eher PD-Wähler als Berlusconi-Anhänger zu finden sind (Di Qurico 2010: 9).

Ende 2011: Die Rentenreform Montis

Mario Montis Regierung griff gleich in den ersten Monaten ihrer Amtszeit, nämlich ab Ende 2011, das »ewige Thema« der italienischen Renten auf. In der Darlegung seiner Agenda vor dem italienischen Senat im November 2011 wurden drei große Reformbereiche genannt: die Steuerflucht, der Arbeitsmarkt und eben die Rentenpolitik (Cencig 2012: 30). Die oft bemühte Charakterisierung des italienischen Wohlfahrtsstaates als »Rentenstaat« rührt von dem traditionell hohen Anteil der Rentenausgaben an den Gesamtleistungen des Sozialstaates: Im Jahre 2004 betrug dieser Anteil fast 60 Prozent, wohingegen der EU-Durchschnitt bei knapp 44 Prozent lag (Natali 2008: 337).

Zunächst wurde das Renteneintrittsalter für Frauen von 62 auf 66 Jahre (in 2018) und für Männer sofort von 65 auf 66 Jahre (auf 67 in 2021) sukzessive erhöht (Carls 2012: 107). Gleichzeitig konnten nun Arbeitnehmer über das gesetzliche Rentenalter hinaus bis zum 70. Lebensjahr regulär weiter beschäftigt werden. Die bisher unterschiedlichen Eintrittsalter von privat Beschäftigen, Beschäftigten im öffentlichen Dienst und Selbstständigen sollen bis 2021 auf 67 Jahre vereinheitlicht und somit einer der zentralen Dualismen im italienischen Rentensystem beseitigt werden.

Mit der Reform wurde die Rente endgültig auf ein beitragsbezogenes System umgestellt. Das ursprüngliche Verfahren, in welchem die Rentenhö-

he lohnbezogen war, d.h. vom zuletzt bezogenen Gehalt abhing, wurde bereits mit der Dini-Reform von 1995 schrittweise in ein Beitragssystem umgewandelt. Die Monti/Fornero-Reform beschleunigte diese Umstellung, sodass die Rente ab dem 1. Januar 2012 für alle noch nicht verrenteten Arbeitnehmer automatisch auf das beitragsbezogene System umgestellt wurde. Der ursprüngliche Plan sah diesen Schritt nur für Beschäftigte vor, die bis zum 31. Dezember 1995 noch keine 18 Beitragsjahre erreicht hatten. Diese Beschränkung wurde nun komplett fallengelassen. Zusammen mit weiteren Einsparungen wie dem Beschluss, die Renten in 2012 und 2013 nicht an die Inflationsrate anzupassen (also effektiv zu senken), ergab sich ein Einsparpotential von 120 Milliarden Euro für die kommenden zehn Jahre (Grasse 2012: 5).

Dass die Reform der Renten aber nicht nur eine Reaktion auf die Krise ist, wird an der Kontinuität der Maßnahmen deutlich. Die Rentenreform war bereits ein heftig diskutierter Gegenstand der neoliberalen Umstrukturierung der 1990er Jahre. Der Vorstoß der Monti-Regierung beschleunigte und vollendete lediglich den von der Dini-Reform initiierten Umstellungsprozess (Mayr 2013: 25), der im Berlusconi-Jahrzehnt zum Erliegen gekommen war. Somit nutzte die in einer Notsituation an die Macht gekommene, von einer breiten parlamentarischen Mehrheit getragene technokratische Regierung ihren relativ großen Spielraum, um schnell politische Fakten zu schaffen, was vor allem von der EU-Kommission und EZB mit Wohlwollen begleitet wurde. Auch der Regierungsstil Montis lässt diese Interpretation zu: Fast 60 Prozent aller bis Juli 2012 verabschiedeten Gesetze waren Gesetzesdekrete, die in der italienischen Verfassung als Ausnahmeregelungen aufgeführt sind (Marangoni 2012: 143). Dieser außerordentlich hohe Anteil an Gesetzen, die von der Regierung direkt erlassen werden, deutet auf einen sehr autoritären Führungsstil. Dieser Eindruck wird dadurch untermauert, dass beinahe 80 Prozent der Gesetzesvorhaben vom Ministerium für Wirtschaft und Finanzen stammen oder mitgetragen wurden – einem Ministerium, das Monti in Personalunion mit dem Amt des Regierungschef geführt hat (Marangoni 2012: 143f.). Es wird also klar, dass die Rentenreform, die in die erste, autoritär geprägte Phase der Regierung Monti fiel, als Schlüsselreform im Umbau des Wohlfahrtsstaates angesehen werden kann und entsprechend früh unilateral durchgebracht wurde. Die schnelle Entscheidung war auch dem relativen Zurückhalten der Gewerkschaften und sozialen Bewegungen geschuldet: Sie hofften dadurch auf stärkere Zugeständnisse bei der von Monti angekündigten Arbeitsmarktreform (Namuth 2013: 4).

Die Reform der Arbeitslosenversicherung

Ein weiterer wichtiger Punkt im Bereich der sozialstaatlichen Reformen war der Status der Arbeitslosenversicherung. Die sozialpolitischen Dualismen zwischen Jung und Alt, Festangestellten und atypisch Beschäftigten, Männern und Frauen sowie Nord- und Süditalien finden sich auch hier wieder. Grundsätzlich existiert bisher eine allgemeine Arbeitslosenversicherung, die allen Arbeitssuchenden offensteht. Die zwei grundlegenden Probleme dieser Versicherung sind erstens das relativ geringe Niveau der Leistungen, das mit der Zeit zudem noch kontinuierlich gesenkt wurde (Natali 2008: 342). Zweitens wurde neben der regulären Versicherung in der ersten Republik die Lohnersatzkasse CIG eingeführt, die aber nur in bestimmten Sektoren bzw. Regionen galt. Sie sollte ursprünglich als Instrument zur Überwindung von Rezessionen dienen und war dementsprechend, als Übergangsmaßnahme gedacht, finanziell viel höher angesetzt als die normale Versicherung. Da sie dennoch oft als klientelistisches Instrument eingesetzt wurde (Gohr 2001: 9), schuf das zweigleisige System auch hier wieder Disparitäten zwischen »gut« und »schlecht« Beschäftigten.

Die Regierung Monti war nun, neben der geplanten Flexibilisierung (siehe nächster Punkt) auch bestrebt, eine zumindest formelle Verbesserung der Arbeitslosenversicherung durchzusetzen. Diese Strategie ist durchaus nachvollziehbar: nach den ersten »Schocks« der neuen Regierung, die im Eiltempo Austeritätsmaßnahmen, eine Rentenreform und anschließend auch noch eine Arbeitsmarktreform durchsetzen wollte, sank die Akzeptanz in der Bevölkerung rapide. Die Modernisierung dieses höchst fragmentierten, unübersichtlichen Bereichs der sozialen Sicherung bekräftigt einerseits das Auftreten Montis als »Macher« und objektiven Reformator der verkrusteten italienischen Politik. Andererseits vermittelt die Reform der Arbeitslosenversicherung das Bild einer »sozial ausgewogenen« Austeritätspolitik, die nicht nur an Kürzungen öffentlicher Gelder interessiert ist.

Die künftige, erst in den kommenden Jahren voll implementierte, Arbeitslosenunterstützung wird im Programm AspI (*assicurazione sociale per l'impiego*) zusammengefasst (Cencig 2012: 43). Dieses sichert im Allgemeinen[3] für sechs Monate 75 Prozent, die nächsten sechs Monate noch 60 Prozent und nach einem Jahr noch 45 Prozent des vorherigen Einkommens; dieses darf allerdings die Summe von knapp 1100 Euro nicht übersteigen. Die ma-

[3] Bis 2015 kann die Bezugsdauer des Geldes variieren, danach wird sie vereinheitlicht.

ximale Bezugsdauer beträgt für Menschen unter 55 Jahren zwölf, für diejenigen über 55 Jahren 18 Monate (ab 2016). Die Vereinheitlichung der Regelung schließt nun auch bisher marginalisierte Gruppen ein, wie beispielsweise Künstler oder Auszubildende (ebd.). Inwiefern diese Regelungen neben der Vereinheitlichung bzw. Vereinfachung auch die Situation der von der Krise Betroffenen substantiell verbessern, ist fraglich: Es haben nur diejenigen vollen Anspruch auf die Leistungen, die zuvor bereits zwei Jahre beschäftigt waren. Somit wäre ein großer Teil der jugendlichen Arbeitslosen (bei über 40 Prozent Jugendarbeitslosigkeit in 2013), die noch nie in einem Beschäftigungsverhältnis standen, nicht berechtigt; zu dieser Gruppe können auch viele Frauen gezählt werden, deren Erwerbsquote in Italien traditionell unter dem europäischen Durchschnitt liegt. Die für diese Gruppen weitaus relevantere soziale Grundsicherung bleibt hingegen minimalistisch und kommunal fragmentiert. Hier gilt immer noch die Familie als letzte Grundsicherung, selbst wenn diese mit dem Fortdauern der Krise und fehlenden Einkommen als soziale Stütze immer weiter wegbricht.

Insgesamt scheint sich mit der Reform der Arbeitslosenversicherung keine grundlegende Veränderung der bisherigen Praxis ergeben zu haben. Dennoch ist sie als Diskursmoment relevant: Wie K. Carls (2012: 105) zu Recht anmerkt, findet hier eine wichtige Diskursverschiebung statt: An die Stelle der alleinigen Betonung der Notwendigkeit, Arbeitsmärkte im globalen Wettbewerb flexibilisieren und deregulieren zu müssen, ohne dabei die sozialen Sicherungsnetze zu thematisieren, greift die Regierung Monti mit dem Thema der Arbeitslosenversicherung ein Sicherheitsthema auf. Die Verbindung von Flexibilität und Sicherheit (in der Sprache der Europäischen Kommission *Flexicurity*) suggeriert einen Kompromiss zwischen der ökonomischen »Notwendigkeit« und sozialpolitischer Erneuerung. Mit Blick auf das von Disparitäten gezeichnete Italien könnte dies eine wirkmächtige Diskursverschiebung werden, da auch der neue Ministerpräsident Renzi eine ähnliche Sprache zu sprechen scheint.

3.2 Die Arbeitsmarktpolitik als zentrales Konfliktfeld

Die schon aufgezeigten Disparitäten in der italienischen Wirtschaft und Gesellschaft treten in herausragender Weise in den Arbeitsbeziehungen des Landes zutage. Der Arbeitsmarkt ist hierbei von zwei übergreifenden Dualismen geprägt (Sacchi 2013: 5f.): Die erste Teilung verläuft zwischen den

Beschäftigten in den großen, fordistisch geprägten Industriebetrieben wie Fiat einerseits und denjenigen in den vielen kleinen und kleinsten Unternehmen unter 15 Mitarbeitern andererseits. Für die Beschäftigten in den kleinen Unternehmen gilt ein schwächerer arbeitsrechtlicher Schutz, nicht zuletzt ein sehr viel lockererer Kündigungsschutz (ebd.: 4).

Der zweite Dualismus bezieht sich auf die Teilung von regulärer und atypischer Arbeit, die sich mit den Strukturreformen der 1990er Jahre auf dem italienischen Arbeitsmarkt etablierte (ebd.: 5). Atypische Beschäftigungsformen sind im allgemeinen durch »limited duration, lower separation costs, and lower social security and welfare fees to alleviate the employers' cost burden« (Tealdi 2012: 2) charakterisiert. Obwohl der Anteil der atypisch Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung in Italien im europäischen Vergleich nicht herausragend hoch ist, steigt er seit den 1980er Jahren beachtlich (nämlich von 4,8 Prozent in 1985 auf 13,3 Prozent in 2008, ebd.: 28). Ebenso lässt sich hier eine Vielzahl von verschiedenen Verträgen finden, die jeweils eine eigene Form der atypischen Arbeit regeln (laut *Confindustria* existieren 48 verschiedene Vertragstypen, Carinci 2012: 306f.).

Seit Beginn der neoliberalen Umstrukturierungen in Italien in den 1990er Jahren war der Bereich der regulären Beschäftigungsformen regelmäßig das Ziel von Deregulierungs-und Liberalisierungsversuchen, die jedoch von den Gewerkschaften entschieden bekämpft wurden[4]. Der Fokus richtete sich daher vermehrt auf die weniger regulierte, atypische Beschäftigung: Dort erfolgten seit den 1990er Jahren zahlreiche Reformen, die den Arbeitsmarkt in der Hoffnung auf makroökonomische Impulse immer weiter fragmentierten. Das Ergebnis war ein auf niedrigen Löhnen basierendes Wachstumsmodell, das in den letzten Jahren vor der Finanzkrise aufgrund fehlender Investitionen unter schwachem Wachstum und geringen Produktivitätssteigerungen litt. In der aktuellen Finanzkrise avancierte dann europaweit »die nach unten gerichtete Flexibilität von Löhnen […] zur zentralen Anpassungsvariable der derzeit bestehenden makroökonomischen Ungleichgewichte« (Schulten/Müller 2013: 291). Die entsprechenden Instrumente (wie das europäische Semester etc.) von EZB, Kommission und IWF zielen wesentlich auf die Lohn- und Arbeitsmarktpolitik der beteiligten Länder ab. Die italienische Misere der vergangenen Jahre wird so mit denselben Mitteln

[4] Hierfür steht der starke Widerstand der Gewerkschaften im Kampf um die Abschaffung des Artikels 18 des das Status der Arbeiterrechte (*statuto dei lavoratori*), der die Kündigung eines unbefristeten Arbeitsvertrages für die Arbeitgeber aus nichtigen Gründen nur schwer durchsetzbar machte.

bekämpft, die sie mit verursacht haben. Die von den jeweiligen Regierungen oft bemühte Unterscheidung von geschützten, in sicheren Normalarbeitsverhältnissen befindlichen älteren *Insidern* und meist jungen, in atypischen und prekären Beschäftigungsverhältnissen stehenden *Outsidern* dient dabei als Leitmotiv für die Reformen.

Die erste Krisenphase (Regierung Berlusconi)

Die Regierung Berlusconi, die 2008 ihre Arbeit aufnahm, setzte im Januar 2009 im Verbund mit den Arbeitgeberverbänden sowie der CSIL und der UIL eine Reform der kollektiven Tarifverhandlungen durch. Wesentlich hierbei waren erstens die verstärkte Dezentralisierung der Verhandlungen, indem die betriebliche Ebene und damit die mögliche Abweichung vom Branchentarif gestärkt wurde (Busch u.a. 2012: 12). Zweitens wurde die Inflationsbindung der Löhne geändert bzw. nach unten angepasst (Meardi 2012: 8). Die Vereinbarung unter Ausschluss der CGIL steht dabei in der Tradition der seit längerem praktizierten Ausschlusspolitik gegenüber dieser Gewerkschaft (Trivellato 2010: 91). Ob diese erste, aber grundlegende Reform tatsächlich von der Krise forciert ist oder nicht vielmehr eine Fortsetzung der vorangegangenen Politik des Berlusconi-Regimes darstellt, ist schwierig einzuschätzen. Jedenfalls dürfte die aufkommende Unsicherheit aufgrund der weltweiten Rezession dem Reformvorhaben zumindest nicht geschadet haben.

Im Anschluss an die Vereinbarung stand im Jahre 2009 die Stabilisierung der Banken und ökonomischen Verhältnisse im Vordergrund, sodass arbeitsrechtliche und tarifpolitische Entscheidungen in dieser angespannten Phase nicht auf die Tagesordnung rückten. Nachdem sich die ökonomische Lage Anfang 2010 vorerst stabilisiert hatte, folgten weitere Auseinandersetzungen. Als Fiat im Sommer die Aufkündigung der Kollektivverträge für das Werk *Pomigliano*[5] beschloss, wurde die zum Dachverband CGIL gehörige Metallgewerkschaft FIOM aus dem Verhandlungsprozess ausgeschlossen, nachdem sie die Zustimmung verweigert hatte (Carls 2012: 99f.). Anstelle des Kollektivvertrags etablierte Fiat eine speziell auf den Betrieb zugeschnittene Vereinbarung, die neben einer höheren Arbeitszeitflexibilität und weiteren Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen auch eine striktere Frie-

[5] Die Aufkündigung wurde später auf weitere Werke übertragen.

denspflicht einführte (ebd.; Meardi 2012: 9). Die Entscheidung Fiats ist deswegen so wichtig, da sie als richtungweisend in den italienischen industriellen Beziehungen gilt. Die bisherige Praxis der Rechtsprechung sanktionierte solche Abweichungen von Branchentarifverträgen meist, sodass eigenständige betriebliche Vereinbarungen nicht stark nach unten abweichen konnten (ebd.: 9). Dies wurde mit der Entscheidung Fiats obsolet, da das Unternehmen die Vorgehensweise im weiteren Verlauf auf mehrere seiner Werke ausdehnte[6].

Die »Fortsetzung« des Fiat-Falls fand im Juni 2011 statt, als alle drei großen Gewerkschaften (inklusive CGIL) mit der *Confindustria* neue Kriterien für mögliche Abweichungen von Kollektivverträgen auf der Betriebsebene beschlossen. Obwohl die Abweichung von Branchentarifen somit unter bestimmten Bedingungen im Rahmen der Tarifverhandlungen (und nicht durch Ausstieg aus diesem Rahmen wie bei Fiat) ermöglicht wird, hat ihr sogar die beim Fiat-Fall noch opponierende CGIL zugestimmt.

Der Alleingang von Fiat hat gezeigt, dass ein Kräftemessen zwischen einem einflussreichen Industriebetrieb und einer gespaltenen Arbeitnehmervertretung im Zweifelsfall mit einer herben Niederlage für die Gewerkschaften enden kann. Von daher war die Perspektive einer offiziellen Regelung mit den anderen Tarifpartnern wohl das geringere Übel für die CGIL, v.a. weil dadurch die dezentralisierten Tarifverhandlungen wenigstens einen mehr oder weniger verbindlichen Rahmen bekommen (Pedersini/Regini 2013: 22). Auch der Industrieverband *Confindustria* befindet sich in einer ähnlichen Situation: Da Fiat den Verband offiziell verließ, um nicht an die Regelungen des Verbandes mit den Gewerkschaften gebunden zu sein, profitierte auch sie nicht von Fiats Alleingang.

Nur wenige Wochen nach der Übereinkunft der Tarifpartner legte die Regierung Berlusconi ein eigenes Gesetz mit weitreichenden Liberalisierungsschritten vor. Mit dem im August beschlossenen Sparpaket gingen sowohl der Vorschlag für eine in der Verfassung verankerte Schuldenbremse als auch Arbeitsmarktreformen[7] einher (Meardi 2012: 10). Die neue Rege-

---

[6] Im November desselben Jahres folgten mit dem Gesetz Nr. 184/2010 (*collegato lavoro*) weitere Liberalisierungen im Arbeitsschutz: Klagerechte für die Beschäftigten wurden eingeschränkt und zeitlich begrenzt (Carls 2012: 102f.).

[7] Ende September kam ein ursprünglich geheimer Brief des ehemaligen und des aktuellen EZB-Chefs Trichet bzw. Draghi an die Öffentlichkeit, der genau diese Maßnahmenpakete von der italienischen Regierung forderte. Siehe hierzu FAZ online vom 30.09.2011.

lung erlaubt nicht nur die Abweichung von Kollektivverträgen, sondern betrifft »all aspects of labour organisation and production« (Clauwaert/Schömann 2012: 21), d.h. auch die Einstellung und Entlassung von Mitarbeitern (ebd.). Dieser Schritt stellte einen direkten Angriff auf den Artikel 18 des Arbeiterstatuts dar und konnte insbesondere von der CGIL nicht toleriert werden (Meardi 2012: 10). Hierin wird auch der Unterschied zur Linie der Tarifpartner deutlich: Während die Regierung einen Weg einer »dis-organized' decentralization« (Pedersini/Regini 2013: 22) ging und gezielt die Deregulierung von Arbeitsverhältnissen im Blick hatte, war der Schritt zu einer sozialpartnerschaftlichen Einigung seitens der Gewerkschaften von einer Eindämmung und Verregelung der Dezentralisierung motiviert.

Die zweite Krisenphase (Regierung Monti)

Die nachfolgende Regierung Monti fokussierte sich, neben rigiden Einsparungen und der schnell durchgebrachten Rentenreform, ab Januar 2012 besonders auf die groß angekündigte Arbeitsmarktreform. Obwohl die Regierung zunächst verkündete, die Sozialpartner mit in eine geschlossen auftretende Krisenpolitik einzubeziehen, kann von einem Tripartismus auf Augenhöhe keine Rede sein: Die Reform würde im Zweifelsfall auch unilateral durchgesetzt werden (Sacchi 2013: 15).

Das Ziel der Reform bestand darin, den abgesicherten Teil des Arbeitsmarktes zu flexibilisieren. Mit der Lockerung des Kündigungsschutzes auf der einen Seite und der Einschränkung des Missbrauchs befristeter Verträge auf der anderen Seite sollte, so die offizielle Linie, die Fragmentierung des Arbeitsmarktes reduziert werden (Pedersini/Regini 2013: 18). Zentral für das Verständnis dieser Politik ist, dass es sich hierbei stets um eine Aufhebung der Fragmentierung durch Angleichung nach unten handelt, d.h. die stärker geschützten Bereiche sollten zugunsten einer Vereinheitlichung abgewertet werden, um mehr Flexibilität zu schaffen.

Während nun die Idee der Aufhebung dualistischer Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt auch bei den Gewerkschaften Zustimmung fand, ergab sich ein längerer Streit über die Reform des Kündigungsschutzes, also des Artikel 18. Im ursprünglichen Regierungsentwurf war vorgesehen, dass eine (im Nachhinein) als ungerechtfertigt festgestellte Entlassung mit Ersatzzahlungen kompensiert werden kann und eine Wiedereinstellung nicht zwingend sei (Cencig 2012: 44). Nach heftigem Widerstand gegen die Reform wurde die später im Parlament verabschiedete Version etwas abgeschwächt

(ebd.) wobei unter dem Strich dennoch eine weitere Aufweichung des Kündigungsschutzes durchgesetzt wurde[8] (Carinci 2012: 315), der vom Widerstand gegen die Reform nur graduell abgemildert werden konnte. Zu verzeichnen war jedoch, dass trotz der quasi oppositionslosen Regierungsführung dennoch außerparlamentarische Gegenstandpunkte artikuliert wurden. Das von vielen Beobachtern vermutete »Durchregieren« oder »Aufräumen« der Monti-Regierung kann, zumindest auf dem Feld der Arbeits- und Tarifpolitik nicht konstatiert werden.

Ein weiterer Vorstoß inmitten der Krise kam im September 2012 von Seiten der Industrievertreter sowie der Gewerkschaften CISL und UIL: Der Pakt zur Steigerung von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit enthielt Vorschläge für die Überwindung der italienischen Produktivitätskrise. Auch hier war der Fokus wiederum auf die Notwendigkeit einer Anpassung von Kollektivverträgen auf Unternehmensebene gelegt, insofern diese zu Produktivitätssteigerungen führen können (Pedersini/Regini 2013: 23). Während die Regierung Monti die Einigung begrüßte, verweigerte sich die CGIL wiederum einer Unterzeichnung und übte, vor allem aus Reihen der FIOM, harsche Kritik am Übereinkommen.

Als im April 2013 Enrico Letta die Nachfolge von Monti antrat, befand sich das Land nach einer langwierigen Regierungsfindung in einer politischen Krise. Der Übergang zu einer »politischen« Praxis nach dem technokratischen Regime Montis gestaltete sich sehr schwierig, was z.B. an den vielen Differenzen zwischen den Regierungspartnern PD und PdL (die Partei Berlusconis) festgemacht werden konnte. Der von Kritikern konstatierte Aufschub von Reformen war dann auch das zentrale Motiv, mit dem Matteo Renzi zu Beginn des Jahres 2014 nach der Macht griff. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Dinge um den groß angekündigten *Jobs Act*, der bisherige Geringverdiener durch Steuersenkungen unterstützen soll, entwickeln und wie sich die Tarifpartner in der neuen Situation positionieren.

---

[8] Mit anderen Worten, nur noch diskriminierende Entlassungen verpflichten zur Wiedereinstellung (Pedersini/Regini 2013: 19).

4 Perspektiven: Auf dem Weg in die permanente Krise?

Was bleibt von der Krise und ihren politischen Konfliktlinien? Zunächst lässt sich erkennen, dass die Transformation von Wohlfahrtsstaatlichkeit und Arbeitsmarktpolitik kein genuines Krisenthema ist, sondern bereits in den Umbrüchen der 1990er Jahre eine große Rolle gespielt hat. Insbesondere die schwache Lohnentwicklung und die Etablierung eines stark deregulierten Sektors atypischer Beschäftigungsformen sind seit Mitte des vorletzten Jahrzehnts ein zentrales Merkmal der italienischen Entwicklung gewesen. Die in diesem Kontext verabschiedeten Liberalisierungen auf dem Arbeitsmarkt von 1997 und 2003 finden in den Reformen Montis von 2012 und Renzis *Jobs Act* ihre Fortsetzung. Dennoch sind die Versuche, eine sozial- und arbeitsmarktpolitische Konvergenz unter europäischen Vorgaben durchzusetzen, durch die Krise erst virulent und in ihrer Tragweite womöglich auch erst möglich geworden. Es stellt sich angesichts dieser Kontinuität die Frage, ob die Antwort auf die Krise in weiterer Flexibilisierung und Deregulierung bestehen kann oder ob nicht vielmehr gerade diese Politik bereits die Produktivitätskrise der 1990er Jahre begleitet hat und somit als Krisenlösung fragwürdig erscheint.

Die Konflikte um Schuldenabbau, Sparmaßnahmen und Flexibilisierungen haben die Frage aufgeworfen, wie weit der wohlfahrtsstaatliche und sozialpolitische Umbau in Italien gehen wird. Der in manchen Momenten entschiedene zivilgesellschaftliche (und gewerkschaftliche) Widerstand, wie z.B. bei der Frage nach Artikel 18 des Arbeiterstatuts, haben gezeigt, dass dieser Konflikt nicht beliebig und vor allem nicht beliebig schnell entschieden werden kann. Inwiefern diese Widerstände den europäischen Vorgaben zu grundlegenden Reformen und zur Konvergenz tatsächlich schaden, kann erst aus einer ex-post-Perspektive beurteilt werden, für die es noch zu früh ist.

Wer die Akteure eines alternativen politischen Projektes sein sollen, ist eine weitere Problematik. Das Fehlen einer echten Opposition zur Krisenpolitik hat sich bereits während der Regierungszeit Montis gezeigt und setzt sich bis heute fort: Es finden sich im Parlament kaum Stimmen – Rechtspopulisten ausgeklammert – die sich inhaltlich substantiell gegen die Austeritätspolitik stellen. Angesichts des breiten Konsenses in Bezug auf den »einzig gangbaren« Weg der Reformen kann echte Opposition derzeit nur außerparlamentarisch artikuliert werden. Dort gibt es in Italien zwar traditionell starke Gewerkschaften, die aber mehrmals in den letzten Jahren bewiesen haben, dass sie einen Krisenkorporatismus dem politischen Widerstand

vorziehen. Lediglich die CGIL verweigerte sich, oftmals durch die Mitgliederlogik bestimmt, einem Kurs der nationalen Einheit in der Krise. Angesichts der umfassenden Sparmaßnahmen und geplanten Strukturreformen blieb es aber in vielen Fällen, wie z.B. der Arbeitsmarktreform, nur bei Teilerfolgen (Carls 2012: 110).

Im Gegensatz zu den Dachverbänden, die mit ihrem Verhalten auch an Einfluss auf künftige politische Entscheidungen verlieren können, sind die Basisgewerkschaften eher gewillt, sich kritisch mit der Regierungspolitik auseinanderzusetzen (ebd.: 110f.), wenn gleichzeitig ihr Einfluss auch auf Arbeitskämpfe beschränkt bleibt. Im Bereich des zivilgesellschaftlichen Widerstandes sind bis dato keine größeren Protestbewegungen auszumachen. Vereinzelte Initiativen wie *San Precario*, die sich auf die Prekarisierung der Arbeit fokussieren (ebd.: 115ff.) sind zwar vernehmbar, aber marginal. Die zentrale Frage lautet denn, ob die seit Jahren virulente Krise nicht längst zur alltäglichen Routine geworden ist und somit überhaupt noch genügend Mobilisierungspotential bereithält. Es ist vorstellbar, dass ein andauernder Zustand der Austerität eventuell vorhandenen politischen Gegenbewegungen zumindest nicht förderlich ist; zudem droht die Gefahr einer Gewöhnung an die politische Ohnmacht angesichts verkrusteter politischer Verhältnisse, europäischer Reformvorgaben und internationalen Wettbewerbsdrucks.

Ob diese Ohnmacht zu einem permanenten Zustand wird, hängt nicht zuletzt vom Fortgang der gesamteuropäischen Krise ab. Obwohl die neoliberale Entwicklung der EU, in die die asymmetrischen Verhältnisse zwischen den Kern- und Peripherieländern eingeschrieben sind, starke Legitimationsverluste erlitten hat, ist ein Kurswechsel nicht absehbar. Für Italien wie auch die restlichen südeuropäischen EU-Staaten bedeutet dies im Moment eine Fortsetzung der krisenbedingten Austerität und Transformation mit offenem Ende.

Literatur

Banca D´Italia (2009a), *Economic Bulletin* No. 52.
— (2009b), *Economic Bulletin* No. 53.
— (2010a), *Economic Bulletin* No. 55.
— (2010b), *Economic Bulletin* No. 57.
— (2011), *Economic Bulletin* No. 61.

— (2012), *Economic Bulletin* No. 64.
— (2013), *Economic Bulletin* No. 69.
Becker, Joachim/Jäger, Johannes (2012), »Integration in Crisis: a Regulationist Perspective on the Interaction of European Varieties of Capitalism«, in: *Competition & Change,* 16 (3), 169 – 187.
Bieling, Thomas (1982), *Das Entwicklungsmodell der italienischen Wirtschaft. Unter besonderer Berücksichtigung sektoraler, dimensionaler und territorialer Gegebenheiten,* Berlin.
Borrioni, Paolo/Mazzochi, Ronny (20129, »Die globale Krise in Italien. Entstehung, Eigenart, Gefahren«, *FES-Stiftung Internationale Politikanalyse.*
Burroni, Luigi (2012), »Die lokale Wirtschaft Italiens im Wandel«, in: Rörig, Karoline/Glassmann, Ulrich/Köppl, Stefan (Hg.): *Länderbericht Italien,* Bonn, 329 – 353.
Busch, Klaus/Hermann, Christoph/Hinrichs, Karl/Schulten, Thorsten (2012), »Eurokrise, Austeritätspolitik und das europäische Sozialmodell. Wie die Krisenpolitik in Südeuropa die soziale Dimension der EU bedroht«, *FES-Stiftung Internationale Politikanalyse.*
Carinci, Maria Teresa (2012), »The Italian Labour Market Reform under the 'Monti' Government (Law No. 92/2012): Stated Objectives and Real Aims«, in: *European Labour Law Journal*, 3 (4), 305 – 316.
Carls, Kristin (2012), »Krise und Bewegung in Italien – die Stille vor dem Sturm?«, in: *Soziale Geschichte Online,* 1 (8), 94 – 129.
Carrieri, Mimmo (2012), »Arbeitnehmer-und Arbeitgeberverbände«, in: Rörig, Karoline/Glassmann, Ulrich/Köppl, Stefan (Hg.): *Länderbericht Italien,* Bonn, 402 – 419.
Cencig, Elisa (2012), »Italy´s economy in the Euro Zone crisis and Monti´s reform agenda«, in: *SWP Berlin: Working Paper* FG 1.
Clauwaert, Stefan/Schömann, Isabelle (2012), »The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise. Country by country analysis«, in: *ETUI Working Papers,* Annex to Working Paper 2012.04.
Deeg, Richard (2005), »Remaking Italian Capitalism? The Politics of Corporate Governance Reform«, in: *West European Politics*, 28 (3), 521 – 548.
Della Sala, Vincent (2004), »The Italian model of capitalism: on the road between globalization and Europeanization?«, in: *Journal of European Public Policy*, 11 (6), 1041 – 1056.
De Bonis, Riccardo/Pozzolo, Alberto F./Stacchini, Massimiliano (2012), »The Italian banking system: Facts and interpretations«, in: *Economics &*

Statistics Discussion Paper No. 068/12, Università degli Studi del Molise. Dipartimento di Economia.

Di Quirico, Roberto (2010), »Italy and the Global Economic Crisis«, in: *Bulletin of Italian Politics*, 2 (2), 3 – 19.

Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three worlds of welfare capitalism,* Oxford.

Ferrera, Maurizio (1996), »The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe«, in: *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17 – 37.

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

Glassmann, Ulrich (2012a), »Die italienische Volkswirtschaft – historische Entwicklung und gegenwärtige Lage«, in: Rörig, Karoline/Glassmann, Ulrich/Köppl, Stefan (Hg.): *Länderbericht Italien. Bonn*, 304 – 328.

— (2012b), »Der italienische Wohlfahrtsstaat«, in: Rörig, Karoline/Glassmann, Ulrich/Köppl, Stefan (Hg.): *Länderbericht Italien,* Bonn, 329 – 353.

Gohr, Antonia (2001), »Maastricht als Herausforderung und Chance – die Auswirkungen europäischer Integration auf den italienischen Wohlfahrtsstaat«, in: *ZeS-Arbeitspapier* Nr. 8/01.

Grasse, Alexander (2012), »Krisenmanagement in Italien – Schlaglichter auf ein Jahr Regierung Monti«, *PIFO Occasional Papers No.* 16/2012.

Grassi, Sergio (2012), »100 Tage Regierung Monti – Eine erste Bilanz«, in: *FES-Stiftung Internationale Politikanalyse.*

Grimm, Markus (2013), »100 Tage Regierung Letta. Große Koalition all´ italiana«, in*: FES-Stiftung Internationale Politikanalyse.*

IMF (2013), »Italy: Technical Note on safetynets, bank resolution and crisis management framework«, in: *IMF Country Report* No. 13/350.

Locke, Richard M./Baccaro, Lucio (1996), »Learning from past mistakes? Recent reforms in Italian industrial relations«, in: *Industrial Relations Journal,* 4 (27), 289 – 303.

Lodovici, Manuela S./Semenza, Renata (2008), »The Italian Case: From Employment Regulation to Welfare Reforms?«, in: *Social Policy & Administration,* 2 (42), 160–176.

Marangoni, Francesco (2012), »Technocrats in Government: The Composition and Legislative Initiatives of the Monti Government Eight Months into its Term of Office«, in: *Bulletin of Italian Politics*, 1 (4), 135 – 149.

Mayr, Zeno (2013), *The Italian pension system: reforms and the change in the future composition of pension income*, MSc Finance Thesis: Aarhus School of Business and Social Sciences, Aarhus University.

Meardi, Guglielmo (2012), *Employment relations under external pressure: Italian and Spanish reforms in 2010-12,* präsentiertes Papier auf der International Labour Process Conference, Stockholm 27-29 March 2012.

Molina, Oscar/Rhodes, Martin (2007), »Industrial relations and the welfare state in Italy: Assessing the potential of negotiated change«, in: *West European Politics*, 4 (30), 803 – 829.

Namuth, Michaela (2013), »Trade Unions in Italy«, *FES-Stiftung Internationale Politikanalyse.*

Natali, Davide (2008), »Rekalibrierung von Sozialprogrammen und Flexibilisierung der Arbeitsmarktpolitik: Das italienische Wohlfahrtssystem«, in: Schubert, Klaus/Hegelich, Simon/Bazant, Ursula (Hg.): *Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch*, Wiesbaden, 333 – 354.

Pedersini, Roberto/Regini, Martino (2013), *Coping with the crisis in Italy: Employment relations and social dialogue amidst the recession,* ILO: Working Paper No. 50.

Pellegrino, Manfra (2002), »Entrepreneurship, firm size and the structure of the Italian economy«, in: *Journal of Entrepreneurial Finance*, 3 (7), 99 – 111.

Petrelli, Francesco (2013), *The true cost of austerity and inequality: Italy case study,* Oxfam case study.

Rangone, Marco/Solari, Stefano (2012), »From the Southern-European model to nowhere: the evolution of Italian capitalism, 1976–2011«, in: *Journal of European Public Policy*, 8 (19), 1188 – 1206.

Regalia, Ida/Regini, Marino (1998), »Italy: The Dual Character of Industrial Relations«, in: Ferner, Anthony/Hyman, Richard (Hg.): *Changing Industrial Relations in Europe,* Oxford.

Sablowski, Thomas (1998), *Italien nach dem Fordismus. Regulation und organische Krise einer kapitalistischen Gesellschaftsformation*, Münster.

Sacchi, Stefano (2013), *Italy's labour policy and policymaking in the crisis: from distributive coalitions to the shadow of hierarchy*, Laboratorio R. Revelli Working Paper no. 132.

Schlemmer, Thomas (2010), »Berlusconis Jobwunder? Arbeitsmarktpolitik zwischen pfadabhängiger Kontinuität und neoliberaler Reform«, in: Rusconi, Gian Enrico/Schlemmer, Thomas/Woller, Hans (Hg.): *Berlusconi an der Macht. Die Politik der italienischen Mitte-Rechts-Regierungen in vergleichender Perspektive*, München, 63 – 82.

Sestini, Grazia/Bolaffi, Guido/Daverio, Giovanni (2003), *Welfare-Weisbuch. Vorschläge für eine dynamische und solidarische Gesellschaft,* Italienisches Ministerium für Arbeit und Sozialpolitiken.

Schulten, Thorsten/Müller, Torsten (2013), »Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik«, in: *Wirtschaft und Gesellschaft,* 3 (39), 291 – 322.

Segreto, Luciano (1997), »Models of Control in Italian Capitalism from the Mixed Bank to Mediobanca«, 1894-1993, in: *Business and Economic History*, 2 (26), S. 649 – 661.

Simonazzi, Annamaria (2014), »Chronik einer angekündigten Krise. Italien und Europa«, in: Lehndorff, Steffen (Hg.): *Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen in Europa revisited. Zehn Länderstudien,* Hamburg, 64 – 80.

Streeck, Wolfgang (2013), *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus,* Bonn.

Tealdi, Cristina (2012), »Typical and atypical employment contracts: the case of Italy«, in: *MPRA Paper No. 39456*.

Treu, Tiziano (1987), »Italian labor relations: a system in transition«, in: *Monthly labour review*, March 1987, 37 – 39.

Trivellato, Ugo (2010), »Arbeitsbeziehungen nach Gutsherrenart. Flexibilisierung und Unischerheit in der Ära Berlusconi«, in: Rusconi, Gian Enrico/Schlemmer, Thomas/Woller, Hans (Hg.): *Berlusconi an der Macht. Die Politik der italienischen Mitte-Rechts-Regierungen in vergleichender Perspektive,* München, 83 – 98.

Vasta, Michaelangelo (2009), *Italian export capacity in the long run perspective (1861-2009): a tortuous path to keep the position*, Universita degli studi di Siena. Quaderni del Dipartimento di Economia Politica No. 572.

View publication stats