

Mit Reformen gegen die Jobmisere Rückenwind für den italienischen Arbeitsmarkt?

Italien krank, ähnlich wie Deutschland zu Beginn der 2000er Jahre, an einer tiefgreifenden Jobmisere. Mit dem „Jobs Act“ hat sich die Regierung Renzi eine umfassende, aber auch umstrittene Arbeitsmarktreform auf die Fahnen geschrieben. Kernstück ist die Reform des Kündigungsschutzes. Mit der Einführung eines einheitlichen Arbeitsvertrages soll die ausgeprägte Spaltung des Arbeitsmarktes in geschützte, unbefristete Arbeitsplätze einerseits und zeitlich befristete, prekäre Jobs andererseits überwunden werden.

Italien befindet sich nicht erst seit der Wirtschafts- und Finanzkrise in einer tiefen Strukturkrise, die sich in niedrigen Wachstumsraten, stagnierender Produktivität und sinkender Wettbewerbsfähigkeit manifestiert. Seit 2008 haben sich diese Probleme verschärft. Zwischen 2008 und 2014 schrumpfte die italienische Wirtschaft um acht Prozent. Die Erwerbstätigenquote sank in dieser Zeit von 58,6 auf 55,7 Prozent, und die Arbeitslosigkeit, insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit, erreichte immer neue Rekordstände. Auch im EU-Vergleich schneidet das Land schlecht ab (vgl. Abbildung 1 auf Seite 16).

Vor diesem Hintergrund hat die neue italienische Regierung unter Matteo Renzi mit dem „Jobs Act“ jüngst umfassende Strukturreformen eingeleitet, um den angeschlagenen italienischen Arbeitsmarkt wieder auf Vordermann zu bringen. Der „Jobs Act“ erfordert eine Reihe gesetzlicher Änderungen, von denen bislang allerdings nur ein Teil umgesetzt ist.

Eines der größten Probleme auf dem italienischen Arbeitsmarkt ist die tiefe Spaltung des Arbeitsmarktes in geschützte, unbefristete Arbeitsplätze einerseits und zeitlich befristete, prekäre Jobs andererseits. Diese ausgeprägte Dualisierung schmälert vor allem die längerfristi-

gen Berufschancen Jugendlicher, die sich oft in schlecht bezahlten, prekären Beschäftigungsverhältnissen befinden. Sie erhalten nicht nur geringe Löhne, sondern sind im Falle der Arbeitslosigkeit auch schlechter abgesichert. Ihre Leistungsansprüche aus der Arbeitslosenversicherung sind meist gering, obwohl ihr Risiko, arbeitslos zu werden, hoch ist. Zudem investieren Arbeitgeber weniger in die betriebliche Weiterbildung von befristet Beschäftigten, was sich auch negativ auf die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität auswirkt.

Die Jugendarbeitslosigkeit ist seit 2008 sprunghaft gestiegen

In den Jahren 1997 und 2003 wurde der Kündigungsschutz für Arbeitnehmer mit atypischen Verträgen gelockert, um mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für Berufseinsteiger zu schaffen und die traditionell hohe Jugendarbeitslosigkeit zu reduzieren. In der Tat hat die Liberalisierung des Kündigungsschutzes für atypisch Beschäftigte zu einer Zunahme von zeitlich befristeten Einstellungen geführt. Die Jugendarbeitslosigkeit ging im Gefolge dieser Maßnahmen zunächst beträchtlich zurück (vgl. Abbildung 1 auf Seite 16).



Seit dem Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrise im Jahre 2008 ist diese allerdings umso kräftiger gestiegen, denn Jugendliche mit einem befristeten Arbeitsvertrag werden in Krisenzeiten zuerst entlassen. Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, dass die Jugendarbeitslosigkeit in Ländern mit dualen Arbeitsmärkten, wie sie vor allem in südeuropäischen Ländern bestehen, gerade seit 2008 besonders stark angestiegen ist.

In Italien liegt die Arbeitslosigkeit in der Altersgruppe zwischen 15 und 29 Jahren aktuell bei knapp 32 Prozent. In der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen beträgt sie sogar rund 43 Prozent – und liegt damit weit über dem EU-Durchschnitt von rund 22 Prozent. Lediglich Griechenland und Spanien schneiden in dieser Altersgruppe mit über 50 Prozent noch schlechter ab.

Allerdings bedeutet dies nicht, dass tatsächlich 43 beziehungsweise über 50 Prozent aller Jugendlichen in diesen Ländern arbeitslos sind. Viele Jugendliche befinden sich noch in der Ausbildung und werden daher nicht in die Berechnung der Jugendarbeitslosenquote einbezogen (vgl. hierzu den Beitrag von Hans Dietrich auf Seite 32).

Befristete Arbeitsverhältnisse für junge Menschen haben drastisch zugenommen

Knapp 80 Prozent aller Neueinstellungen in der Altersgruppe zwischen 15 und 29 Jahren erfolgt mittlerweile befristet – seit 2001 ein Anstieg um 33 Prozentpunkte. Auch hier zeigen sich in anderen südeuropäischen Ländern ähnliche Tendenzen (vgl. Abbildung 2 auf Seite 17). Zudem wird nur rund ein Drittel der Betroffenen in ein un-

befristetes Beschäftigungsverhältnis übernommen. Rund zwei Drittel verbleiben in atypischen Arbeitsverhältnissen. Viele der atypischen Vertragsarten, beispielsweise die sogenannten Projektarbeitsverträge (*contratto a progetto*), sind prekärer Natur.

Führende Ökonomen aus südeuropäischen Ländern fordern deshalb seit Jahren, dem starken Gefälle zwischen Beschäftigten mit befristeten und solchen mit unbefristeten Verträgen mit der Einführung eines einheitlichen Arbeitsvertrages (*contratto unico*) zu begegnen. Zwar haben auch Spanien und Portugal in den letzten Jahren Arbeitsmarktreforment durchgeführt, aber nur in Italien wurde die Idee eines einheitlichen Arbeitsvertrages, der mit zunehmender Betriebszugehörigkeit immer mehr Rechte garantiert (*contratto a tutele crescenti*), tatsächlich verwirklicht.

Bis März 2015 galt in Italien für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen ein relativ hoher Beschäftigungsschutz. Dies minderte den Anreiz für die Unternehmen, unbefristete Arbeitsplätze zu schaffen und leistete der Schattenwirtschaft Vorschub. So hatten Arbeitnehmer in

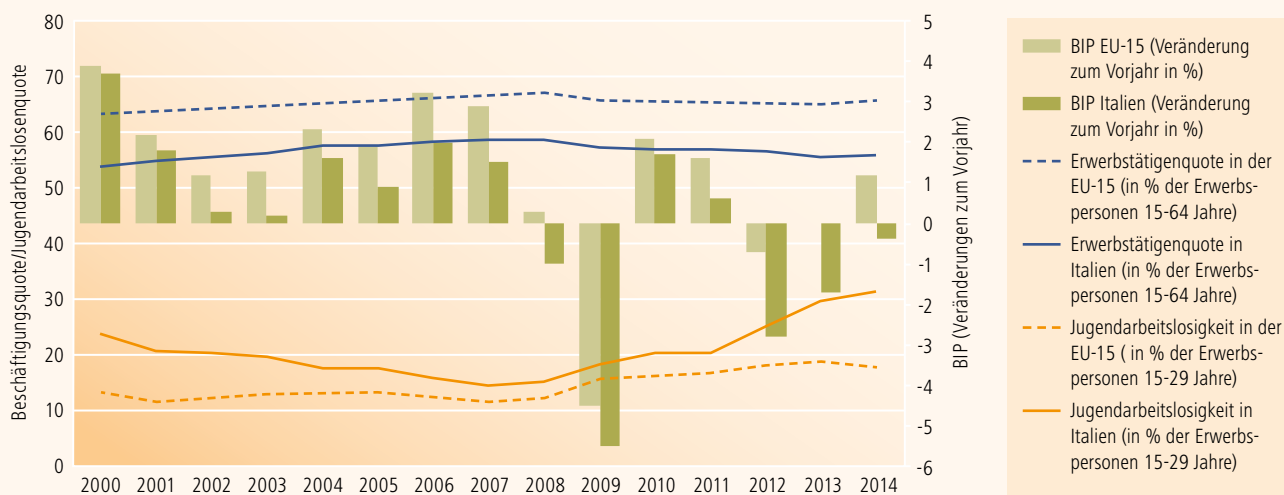
Unternehmen mit mehr als 15 Beschäftigten laut Artikel 18 des Arbeitnehmerstatuts bislang das Recht auf Wiedereinstellung, wenn die Kündigung aus unrechtmäßigen wirtschaftlichen Gründen erfolgt ist. Aus diesem Grund kam es häufig zu langwierigen und kostspieligen Gerichtsverfahren, denn während dieser Zeit hatten Arbeitnehmer Anspruch auf eine finanzielle Ausgleichszahlung, die den entgangenen Monatsgehältern zwischen Kündigung und Gerichtsurteil entsprach. Ein weiteres Einstellungs Hindernis aus Arbeitgebersicht ist die kurze Probezeit, in der der Kündigungsschutz für neu eingestellte Arbeitnehmer noch nicht wirksam ist. Sie lag bisher zwischen einer Woche und zwei Monaten.

Der „Jobs Act“ sieht nun einen neuen unbefristeten Arbeitsvertrag mit einer Probezeit von bis zu drei Jahren vor. Der umstrittene Artikel 18 wurde zwar nicht abgeschafft, aber deutlich abgeschwächt. In Zukunft muss eine Entlassung „diskriminierend“ sein oder „aus ungerechtfertigten disziplinarischen Gründen“ erfolgen, um rechtswidrig zu sein. Das gerichtliche Vorgehen gegen Entlassungen aus wirtschaftlichen Gründen wird generell erschwert.

Abbildung 1

Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt (BIP), Beschäftigung und Jugendarbeitslosigkeit, 2000 bis 2014

in Prozent



Neue Abfindungsregelungen sollen die hohe Zahl an Kündigungsschutzklagen reduzieren

Wer aufgrund des bisherigen Kündigungsschutzes seine Wiedereinstellung einklagen konnte, soll künftig nur eine Abfindung erhalten, um sich einen anderen Job suchen zu können. Die steuerfreien Abfindungszahlungen wurden auf zwei Monate pro Beschäftigungsjahr (Minimum vier Monate, Maximum 24 Monate) festgelegt. Die Lockerung des Kündigungsschutzes ist sicherlich der bedeutsamste und umstrittenste Teil des „Jobs Act“. Gleichwohl sieht das Reformpaket ein ganzes Bündel an weiteren Maßnahmen vor:

- Die besonders prekären Projektarbeitsverträge werden ab 2016 abgeschafft.
- Der Einsatzbereich von unbefristeter Leiharbeit wird erweitert. Ein befristeter Leiharbeitsvertrag kann nun innerhalb von 36 Monaten bis zu fünf Mal erneuert werden. Bisher gab es eine verpflichtende Pause bei der Erneuerung von Leiharbeitsverträgen. Andererseits wird aber die Zahl der Leiharbeiter in einem Unternehmen prozentual begrenzt.
- Ein Unternehmen kann künftig bei Restrukturierungen den Aufgabenzuschnitt eines Arbeitsplatzes verändern, sofern das Gehalt nicht gekürzt wird.
- Bei schwerer Krankheit und nach der Geburt eines Kindes wird für Beschäftigte ein Recht auf Teilzeit eingeführt.
- Um die weibliche Erwerbsbeteiligung durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erhöhen, wird die Elternzeit ausgedehnt.
- Weiterhin wird die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit verbessert und – wie in anderen EU-Ländern – stärker mit aktivierenden Maßnahmen im Sinne des „Förderns und Forderns“ verknüpft.

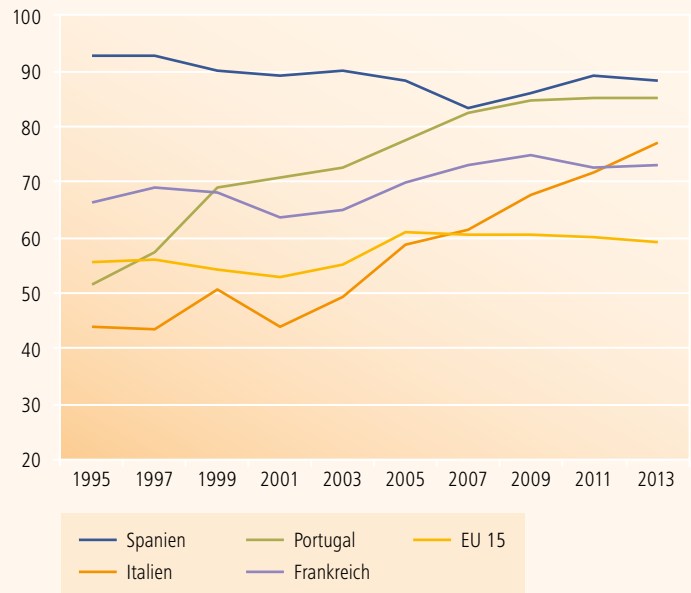
Die Absicherung von Arbeitslosen wird deutlich verbessert

Die Absicherung bei Arbeitslosigkeit ist in Italien äußerst lückenhaft. Bislang erhielten weniger als zehn Prozent der Arbeitslosen Leistungen aus der staatlichen Arbeitslosenversicherung (vgl. Abbildung 3 auf Seite 18). Dieser im europäischen Vergleich extrem niedrige Abdeckungsgrad hängt damit zusammen, dass neben der Arbeitslosenversi-

Abbildung 2

Anteil der befristeten Arbeitsverhältnisse an allen Neueinstellungen* in der Altersgruppe zwischen 15 und 29 Jahren, 1995 bis 2013

in Prozent



* Arbeitnehmer, die kürzer als ein halbes Jahr beschäftigt sind.

Quelle: Labour Force Survey (EU-LFS).

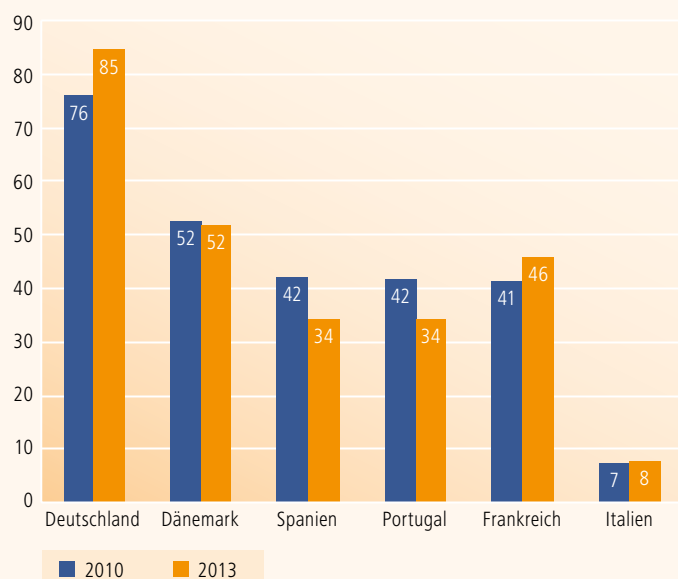
©IAB



Abbildung 3

Anteil der Arbeitslosen mit staatlicher Arbeitslosenunterstützung

in Prozent



Anmerkung: nach dem ILO-Konzept.

Quelle: Eigene Auswertungen aus dem EU-LFS.

©IAB

cherung vor allem die „Cassa Integrazione“, eine Form von staatlich geförderter Kurzarbeit, als Auffangbecken dient. Die „Cassa Integrazione“ war eigentlich dafür gedacht, Krisen abzufedern, indem der Staat zeitweise die Löhne zahlt. Das Instrument wurde aber zur Dauereinrichtung für die Kernbelegschaften ausgebaut.

Der „Jobs Act“ sieht die Einführung eines neuen einheitlichen System der Arbeitslosenversicherung ab 2017 vor. Bereits 2013 wurden unter der Regierung Monti neue Leistungsarten eingeführt: die „Assicurazione sociale per l'impiego“ (ASpi) und die „Mini-ASpi“. Dadurch wurde der Kreis der Begünstigten erweitert. Wurden zuvor in erster Linie ältere Arbeitnehmer mit Festverträgen geschützt, so hatten mit der „Mini-ASpi“ nun auch Personen, die sich nur 13 Wochen in einem Beschäftigungsverhältnis befanden, Anrecht auf staatliche Hilfeleistungen. Nach Schätzungen des italienischen Sozialversicherungsinstituts INPS konnten dadurch zusätzlich rund eine Million Arbeitslose abgesichert werden.

Mit dem „Jobs Act“ werden die Leistungen bei Arbeitslosigkeit nochmals erweitert. ASpi und Mini-ASpi werden vereinheitlicht und die Bezugsdauer der neuen Leistung stärker an die vorherigen Beitragszeiten geknüpft. Leistungsberechtigt sind künftig diejenigen, die in den letzten vier Jahren mindestens 13 Wochen gearbeitet haben. Die maximale Bezugsdauer beträgt 24 Monate, ist aber an die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen geknüpft. Weiterhin soll die Arbeitslosenunterstützung auf rund 350.000 Beschäftigte mit Projektverträgen ausgedehnt werden, die bislang keine Ansprüche hatten. Die Verbesserung der sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit bei einer gleichzeitigen Lockerung des Kündigungsschutzes entspricht dem sogenannten Flexicurity-Ansatz, wie er etwa von der EU-Kommission propagiert wird. Er verfolgt das Ziel, sowohl die Flexibilität für Arbeitgeber als auch die Sicherheit für Arbeitnehmer zu verbessern.

Der „Jobs Act“ sieht weiterhin eine stärkere Verknüpfung der Sozialleistungen mit aktiver Arbeitsuche sowie der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Sinne des „Förderns und Forderns“ vor. Um Arbeitslose künftig effektiver als bisher aktivieren und vermitteln zu können, soll das bislang regionalisierte und wenig effektive System der Arbeitsvermittlung durch die Schaffung einer nationalen Vermittlungsagentur (Agenzia Nazionale per l'Impiego) gestärkt werden.

Im Zuge des Aktionsplans zur Umsetzung der EU-Jugendgarantie hatte bereits die Vorgängerregierung Anstrengungen in diese Richtung unternommen. Im Arbeitsministerium wurden die organisatorischen Voraussetzungen (Struttura di missione) geschaffen, um die Förderpolitik besser zu koordinieren. Darüber hinaus verständigten sich die regionalen Arbeitsagenturen mit dem Ministerium auf ein flächendeckendes Monitoring, um die Leistungsfähigkeit der regionalen Vermittlungsagenturen und den effektiven Einsatz der Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen besser bewerten zu können.

Fazit

Mit dem „Jobs Act“ hat Italien ein umfassendes Reformprogramm zur Modernisierung seines Arbeitsmarktes

verabschiedet. Es konzentriert sich im Wesentlichen auf Änderungen im Kündigungsschutz: Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen sollen erleichtert, die Spaltung des italienischen Arbeitsmarktes in geschützte, unbefristete Arbeitsplätze einerseits und zeitlich befristete, prekäre Jobs andererseits überwunden werden. Dadurch erhofft sich die Regierung einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung der problematischen Beschäftigungssituation junger Menschen. Flexiblere Regelungen sollen zudem dazu beitragen, die Arbeitsproduktivität zu steigern. Weiterhin soll die soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit effektiver gestaltet und stärker mit aktiver Arbeitsmarktpolitik verknüpft werden. Schließlich sind Regelungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf vorgesehen, um die niedrige Frauenerwerbsbeteiligung zu erhöhen.

Ein weiterer wichtiger Baustein des „Jobs Act“ ist der neue Standardarbeitsvertrag, der „contratto a tutele crescenti“, der Beschäftigten mit zunehmender Betriebszugehörigkeit immer mehr Rechte garantiert. Es bleibt abzuwarten, ob mit dieser grundlegenden Änderung im italienischen Arbeitsrecht die Zahl unbefristeter Arbeitsplätze dauerhaft erhöht werden kann. Sechs Monate nach dessen Einführung ist es für eine Bewertung sicherlich noch zu früh.

Immerhin zeigen die derzeit vorliegenden Daten, dass die Zahl der gewünschten Langzeitverträge bereits

deutlich zugenommen hat. Schon im ersten Monat nach Inkrafttreten des neuen Rahmengesetzes wurden mehr als 160.000 neue Langzeitverträge abgeschlossen – fast doppelt so viele wie im gleichen Monat des Vorjahres. Darunter waren 40.000 befristete Jobs, die in feste Verträge umgewandelt wurden.

Diese Zahlen lassen vermuten, dass der „Jobs Act“ bei den Arbeitgebern auf Akzeptanz stößt. Allerdings dürfte diese beeindruckende Steigerung zumindest teilweise einer weiteren Reformmaßnahme der Regierung Renzi geschuldet sein, denn Arbeitgeber müssen in den ersten drei Jahren einer Festanstellung keine Sozialabgaben für Löhne bis zu 25.000 Euro entrichten – eine Regelung, die bis 2017 gilt.

Das italienische Beispiel kann durchaus als Vorbild für Länder wie Spanien oder Portugal dienen. Diese Länder haben zwar ebenfalls Arbeitsmarktreformen verabschiedet, sind aber das dort ebenso virulente Problem dualer Arbeitsmärkte weniger konsequent angegangen als Italien. Auch für Deutschland sind einige Regelungen von Interesse. So müssen italienische Arbeitgeber höhere Sozialabgaben bei Abschluss befristeter Verträge bezahlen, die sie aber wieder erstattet bekommen, wenn sie einen befristet Beschäftigten fest übernehmen. Eine solche Regelung könnte auch hierzulande dazu beitragen, den Anteil unbefristeter Stellen zu erhöhen.

Literatur

Bentolilla, Samuel; Boeri, Tito; Cahuc, Pierre (2010): Ending the scourge of dual labour markets in Europe, Vox.EU.org, 12 July. <http://www.voxeu.org/article/ending-scourge-dual-labour-markets-europe>.

OECD (2015): OECD Economic Surveys: Italy. Paris

Die Autorinnen



Dr. Concetta Mendolicchio

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.

concetta.mendolicchio@iab.de



Regina Konle-Seidl

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Internationale Vergleiche und Europäische Integration“ am IAB.

regina.konle-seidl@iab.de