

ITALIEN

Gewerkschaftsmonitor

Mai 2022

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Im Jahr 2021 stand auch Italiens Politik stark im Zeichen der Covid-Pandemie und ihrer sozialen sowie ökonomischen Folgen. Die Regierung setzte in der Pandemiebekämpfung erfolgreich auf ein Bündel relativ strikter Maßnahmen, die vor allem darauf zielten, die Impfbereitschaft zu erhöhen, sei es mit berufsgruppenbezogener Impfpflicht (Gesundheits- und Schulpersonal ebenso wie Angehörige der Polizei), sei es mit Zugangsbeschränkungen zum öffentlichen Leben für Ungeimpfte. Diese Maßnahmen stießen auf die Akzeptanz großer Teile der Bevölkerung. Während sich eine breite »Querdenker«-Bewegung nie formierte, erreichte Italien eine der höchsten Impfquoten in Europa. Dies erlaubte es, in der zweiten Jahreshälfte das öffentliche Leben nur äußerst gering einzuschränken.

Das Krisenmanagement oblag seit Februar 2021 einer Notstandsregierung unter dem früheren EZB-Präsidenten Mario Draghi, die sich im Parlament auf einen äußerst breiten Bogen stützen kann, der von der rechtspopulistischen Lega über die Berlusconi-Partei Forza Italia und die Fünf Sterne zur gemäßigt linken Partito Democratico (PD) und auch der kleinen radikal linken Liste Liberi e Uguali reicht. Die einzige Oppositionspartei von Gewicht ist damit die postfaschistische Fratelli d'Italia (FdI) unter Giorgia Meloni.

Auch unter dieser Exekutive setzte sich, wie unter dem Vorgängerkabinett unter Giuseppe Conte, das gestützt auf eine Koalition von Fünf Sternen und PD vom Sommer 2019 bis zum Januar 2021 amtiert hatte, der Dialog mit den Gewerkschaften fort, auch wenn diese sich nicht mit der Forderung nach einer Verlängerung des zu Beginn der Pandemie verhängten Entlassungsstopps durchsetzen konnten. Doch zum Beispiel in der zentralen Frage der Rentenreform konnte im Dezember 2021 eine Konsenslösung zwischen Regierung und Gewerkschaften gefunden werden. Dagegen setzte die Regierung im Rahmen des Staatshaushalts

2022 gegen gewerkschaftliche Proteste Steuererleichterungen vor allem für mittlere Einkommen durch, während die Gewerkschaften eine Lösung zugunsten niedriger Einkommen präferiert hatten.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Schon bevor die Covid-Pandemie hereinbrach, kämpfte Italien immer noch mit den Folgen erst der globalen Finanzmarkt-, dann der Eurokrise, die ein Land traf, das sich schon vorher durch eine sehr geringe Wachstumsdynamik auszeichnete. In den Jahren 2008-2013 brach das BIP um 10 Prozent, die Industrieproduktion gar um 25 Prozent ein. Anders als etwa Spanien, Portugal oder Irland kehrte Italien bisher noch nicht auf das Vorkrisenniveau zurück. Besorgniserregend ist, dass Italiens BIP in den Jahren 2000–2019 nur um insgesamt 4 Prozent gewachsen ist (Deutschland +26,5 Prozent, Frankreich +25,2 Prozent, Spanien +34,7 Prozent). Das reale Pro-Kopf-BIP sank im gleichen Zeitraum gar von 27 000 auf 26 000 Euro, während es in der Eurozone von 26 000 auf 30 000 Euro stieg.

Die Covid-Krise verschlechterte die Situation weiter. Mit einem BIP-Einbruch um etwa 8,9 Prozent und einem Rückgang der gesamten Lohnsumme um 7,5 Prozent im Jahr 2020 gehörte Italien zu den am schwersten betroffenen Ländern in Europa. Tiefe Spuren hinterließ die Pandemie auf dem Arbeitsmarkt. Zwar gelang es den Gewerkschaften, eine deutliche Ausweitung des Wirkungsbereiches der Kurzarbeitskasse auch auf Kleinstunternehmen sowie einen Entlassungsstopp für unbefristet Beschäftigte durchzusetzen. Dennoch aber gingen nach Schätzung des ISTAT, des Statistischen Amtes Italiens, im Jahr 2020 etwa eine Million Arbeitsplätze verloren. Betroffen waren vor allem prekär Beschäftigte mit Zeitverträgen, die nicht verlängert wurden; etwa 75 Prozent waren jüngere Beschäftigte, 75 Prozent auch Frauen.

Im Jahr 2021 gelang gegenüber diesem harten Einbruch eine Trendumkehr: Mit +6,6 Prozent wuchs das BIP Italiens weit stärker als ursprünglich erwartet, und auch die Beschäfti-

gungseinbrüche, vorneweg bei Beschäftigten mit Zeitverträgen, konnten weitgehend kompensiert werden.

Italien bleibt bei allen seinen strukturellen Problemen eine starke Industrienation, die im Jahr 2021 ihren Export um 18 Prozent steigern konnte und im Außenhandel einen Überschuss von 50 Milliarden Euro erwirtschaftete. Belastet wird das Land weiterhin durch seinen enorm hohen Berg öffentlicher Schulden, die 2019 135 Prozent des BIP betragen und im Gefolge der Covid-Krise im Jahr 2020 auf 155 Prozent hochschnellten, um dann im Jahr 2021 auf 150 Prozent abzusinken. In Italien wird deshalb dem Programm Next Generation EU höchster Stellenwert zugeschrieben: An das Land sollen in den nächsten sechs Jahren gut 190 Milliarden der 750 Milliarden Euro fließen, die für den wirtschaftlichen Neustart nach der Pandemie als unverzichtbar gelten.

Die langen Krisenjahre schon vor der Pandemie hinterließen neben der gestiegenen Arbeitslosigkeit tiefe soziale Spuren im Land. So verdoppelte sich die Zahl der »absolut Armen« – Menschen, die sich selbst elementarste Bedürfnisse wie ein neues Paar Schuhe oder eine ausgewogene Ernährung nicht leisten können – auf fünf Millionen Personen. Im Jahr 2020 stieg diese Zahl auf nunmehr sechs Millionen und damit 10 Prozent der Bevölkerung. Die Einkommen bei Arbeitnehmer_innen wiederum stagnieren seit Jahren; sie lagen laut OECD im Jahr 2018 bei jährlich ca. 21 500 Euro netto (Frankreich 28 000, Deutschland 30 500). Die Reallöhne in Italien fielen im Zeitraum 2009–2019 um 2 Prozent (Frankreich +7 Prozent, Deutschland +11 Prozent).

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Die Gewerkschaften agierten im Jahr 2021 in einem politisch relativ günstigen, ökonomisch aber aufgrund der Pandemie weiterhin schwierigen Umfeld.

Die Rolle der Gewerkschaften im politischen Raum ist gegenüber den Jahren bis 2019 gestärkt; vorerst unverändert bleibt jedoch die Tatsache, dass sie in der öffentlichen Meinung nur geringes Ansehen genießen. So ermittelte das Meinungsforschungsinstitut SWG, dass das Vertrauen in die Gewerkschaften von 66 Prozent im Jahr 2003 auf nur noch 17 Prozent im Jahr 2018 gefallen ist. Das Institut Piepoli kam im Jahr 2019 auf etwas günstigere Werte, wonach 4 Prozent »viel Vertrauen« und weitere 25 Prozent »Vertrauen« in sie hegen, 68 Prozent jedoch ihnen misstrauisch gegenüberstehen.

Die Tarifpolitik trat angesichts des Corona-Notstands auch im Jahr 2021 weitgehend in den Hintergrund: Im Dezember 2021 harrten mehr als 6 Millionen Beschäftigte der Verlängerung ihrer ausgelaufenen Tarifverträge, dies entspricht fast 53 Prozent der durch Tarifverträge geschützten Arbeitnehmer_innen.

Im Verhältnis der drei großen Bünde untereinander setzte sich im Jahr 2021 die in den Vorjahren begonnene Annäherung fort, die durch das Bewusstsein genährt wurde, dass sie gerade auch im politischen Raum nur gemeinsam Druck aufbauen können.

In der UIL, dem drittgrößten Bund des Landes, war im Juli 2020 der Stabwechsel vom bisherigen Vorsitzenden Carmelo Barbagallo zu seinem Nachfolger Pierpaolo Bombardieri erfolgt. Einen Führungswechsel erlebte dann auch die CISL im März 2021, als Luigi Sbarra die bisherige Vorsitzende Annamaria Furlan ablöste.

GEWERKSCHAFTEN IN ITALIEN – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

In den 1970er Jahren konnten die Bünde CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro), CISL (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori) und UIL (Unione Italiana del Lavoro) ein sehr hohes Gewicht sowohl gegenüber den Arbeitgebern als auch im politischen Raum erreichen, getragen von einem hohen Grad an Einigkeit und Mobilisierungsfähigkeit, die sich in zahlreichen Streiks niederschlug. Doch schon in den 1980er Jahren verschärfen sich – in einem schwierigen, durch hohe Inflationsraten gezeichneten Umfeld – erneut die Divergenzen zwischen der damals von den Kommunisten dominierten CGIL einerseits, der katholischen CISL und der sozialistisch geführten UIL andererseits über die Haltung gegenüber der Regierung und ihrer Politik der Inflationsbekämpfung.

Seither war die Entwicklung bis heute von Phasen vorsichtiger Annäherung und Phasen verschärften Konflikts unter den Bündeln geprägt. Hiermit ging ein schleichender Bedeutungsverlust der Gewerkschaften einher, die jedoch angesichts ihres im internationalen Vergleich hohen Organisationsgrades, vor allem in Großbetrieben und im Öffentlichen Dienst, weiterhin ein tarifpolitisch wichtiger Akteur blieben und bleiben, auch wenn ihre Spielräume im Angesicht der ökonomischen Stagnation des Landes seit den 1990er Jahren, dann der tiefen Krise seit 2008 stark eingeschränkt waren und sind.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

In Italien sind vorneweg die drei großen Bünde CGIL, CISL und UIL aktiv, die unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg als Richtungsgewerkschaften entstanden. Sie zählen 11,3 Millionen Mitglieder, von denen allerdings gut 5 Millionen Rentner sind. Außerdem existiert ein früher der faschistischen Partei MSI (Movimento Sociale Italiano) verbundener Bund, die Unione Generale del Lavoro (UGL), der nach eigenen Angaben über mehr als zwei Millionen Mitglieder verfügt. Zudem zählt das Land eine Myriade sogenannte »autonomer« Gewerkschaften (die sich als reine Vertretung ihrer jeweiligen Berufsgruppen wie Lehrer oder Lokführer verstehen) sowie radikal linker Basisgewerkschaften. Einige autonome Organisationen haben sich im Bund CONFISAL zusammengeschlossen; auch er behauptet ganz wie die UGL, über mehr als 2 Millionen Mitglieder zu verfügen. Doch die Zahl der von beiden Organisationen gemeldeten Rentner_innen, für die ver-

Tabelle 1

Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Italien

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Confederazione Generale Italiana del Lavoro, CGIL (Italienischer Generalverband der Arbeit)	Vorsitz: Maurizio Landini Stv. Vorsitz: Vincenzo Colla, Gianna Fracassi	5,00 Mio. (2020)	IGB, EGB
Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori, CISL (Italienischer Gewerkschaftsbund)	Vorsitz: Luigi Sbarra	4,07 Mio. (2020)	IGB, EGB
Unione Italiana del Lavoro, UIL (Italienische Arbeitsunion)	Vorsitz: Pierpaolo Bombardieri	2,30 Mio. (2020)	IGB, EGB

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchenverbände bzw. Einzelgewerkschaften in Italien

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Federazione Italiana Lavoratori Commercio, Albergo, Mensa e Servizi, FILCAMS (Italienischer Verband der Handels-, Hotel-, Kantinen- und Dienstleistungsarbeiter_innen)	CGIL	Vorsitz: Maria Grazia Gabrielli	578 000 (2017)	UNI, UNI Europa, IUF, EFFAT
Funzione Pubblica CGIL, FP CGIL (CGIL Gewerkschaft Öffentlicher Dienst)	CGIL	Vorsitz: Serena Sorrentino	381 000 (2017)	PSI, EPSU
Federazione Impiegati Operai Metallurgici, FIOM (Metallgewerkschaft)	CGIL	Vorsitz: Francesca Re David	327 000 (2017)	IndustriAll, IndustriAll Europe
Sindacato Pensionati Italiani, SPI (Renter_innengewerkschaft)	CGIL	Vorsitz: Ivan Pedretti	2 773 000 (2017)	FERPA
Federazione Italiana Sindacati Addetti Servizi Commerciali Affini Turismo, FISASCAT (Gewerkschaft Handel und Tourismus)	CISL	Vorsitz: Davide Guarini	367 000 (2018)	UNI, UNI-Europe EFFAT
CISL Funzione Pubblica, CISL FP (CISL Gewerkschaft Öffentlicher Dienst)	CISL	Vorsitz: Maurizio Petriccioli	246 000 (2018)	EPSU
CISL Scuola (CISL Schulgewerkschaft)	CISL	Vorsitz: Maddalena Gissi	244 000 (2018)	EI, ETUCE
Federazione Nazionale Pensionati, FNP (Rentner_innengewerkschaft)	CISL	Vorsitz: Piero Ragazzini	1 712 000 (2018)	FERPA
Unione Italiana dei Lavori Agroalimentari, UILA (Italienische Lebensmittelgewerkschaft)	UIL	Vorsitz: Stefano Mantegazza	227 000 (2018)	IUF, EFFAT
UIL Federazione Poteri Locali, UIL FPL (UIL Gewerkschaft der Kommunalbediensteten)	UIL	Vorsitz: Michelangelo Librandi	205 000 (2018)	EPSU
UIL Pensionati, UILP (UIL Rentner_innengewerkschaft)	UIL	Vorsitz: Piero Ragazzini	571 000 (2018)	FERPA

lässliche Zahlen vorliegen, weil die Sozialkassen ihre Beiträge abführen, ist um 90 Prozent aufgeblasen; gleiches dürfte für die Zahl der Beschäftigten unter den Mitgliedern gelten.

Außer in ausgewählten Sektoren wie der Eisenbahn, den kommunalen Verkehrsbetrieben, der Piloten oder Fluglotsen sind es denn auch die drei Bünde, die als die wirklich wichtigen gewerkschaftlichen Protagonisten Italiens gelten dürfen.

Unter den insgesamt etwa 18 Millionen abhängig Beschäftigten des Landes verzeichnen CGIL, CISL und UIL etwa 6,5 Millionen Mitglieder und erreichen damit einen Organisationsgrad von etwa 35 Prozent. Vor allem in den Kleinbetrieben – die in Italien ein hohes Gewicht haben – sowie im Dienstleistungssektor haben sie die größten Schwierigkeiten, Mitglieder zu gewinnen.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Italien hat alle relevanten ILO-Konventionen ratifiziert. Die Gewerkschafts- und die Streikfreiheit genießen Verfassungsrang. Zudem verfügt die Verfassung, dass von den Gewerkschaften abgeschlossene Tarifverträge für alle Beschäftigten der jeweiligen Branche gelten.

Das Streikrecht unterliegt nur im Öffentlichen Dienst sowie in Bereichen wie Verkehrs- oder Versorgungsbetrieben Einschränkungen; dort müssen Streiks vorher angemeldet werden und unterliegen zeitlichen Beschränkungen. Die Gewerkschaften sind nicht gehalten Urabstimmungen abzuhalten, ehe sie zu einem Streik aufrufen.

Gewerkschaftliche Vertreter_innen in den Betrieben sind durch das Gesetz gegen Entlassungen geschützt; bei Kündigungen kann das Arbeitsgericht die Rückkehr an den Arbeitsplatz anordnen und tut dies in der Regel auch.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE KERNAUFGABEN

In Italien werden sowohl Mantel- als auch Lohntarifverträge national ausgehandelt; in der Regel sitzen die Branchengewerkschaften der drei großen Bünde als entscheidende Verhandlungsführer der Arbeitnehmer_innenseite den jeweiligen Branchen-Arbeitgeberverbänden gegenüber. Dies heißt, dass in einem ersten Schritt die Gewerkschaften der verschiedenen Bünde untereinander eine gemeinsame Plattform von Tarifforderungen abstimmen müssen.

Für Mittel- und Großbetriebe gibt es daneben die zweite Ebene der betrieblichen Tarifverträge, die ergänzend zu den nationalen Verträgen zum Beispiel Produktionsprämien für die Beschäftigten vorsehen können.

Angesichts des geringen wirtschaftlichen Wachstums Italiens in den letzten Jahren (und Jahrzehnten) konnten die Gewerkschaften zwar keinerlei Einkommenszuwächse realisieren; ihnen gelang es jedoch insgesamt, in einer defensiven Positi-

on ein Einbrechen der Reallöhne zu vermeiden. Diese lagen im Jahr 2018 bei 98 Prozent der Reallöhne von 2010.

Hierbei agieren die Gewerkschaften in einem rechtlich nicht regulierten Raum. Ein Tarifvertragsgesetz gibt es nicht, der Rahmen für Tarifverhandlungen – zum Beispiel die Unterscheidung zwischen nationaler und betrieblicher Ebene – ist in einem Spitzenabkommen zwischen CGIL, CISL und UIL einerseits und dem Arbeitgeberverband Confindustria andererseits festgelegt. Das letzte derartige Abkommen wurde am 28. Februar 2018 unterzeichnet.

In Italien existiert zwar kein rechtlich fixiertes Verfahren der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen. Da diese jedoch Verfassungsrang genießt, ist sie unumstritten; etwa 80 Prozent der Arbeitnehmer fallen deshalb unter die Tarifbindung,

Von einem tripartiten Sozialdialog konnte in den letzten Jahren nicht die Rede sein. Schon die Regierung unter Matteo Renzi setzte etwa die Arbeitsmarktreform, die den Kündigungsschutz lockerte, durch, ohne die Gewerkschaften zu dieser Frage anzuhören. Unter der seit Juni 2018 amtierenden Regierung aus Fünf Sternen und Lega blieb das Bild gleich und änderte sich erst zunächst mit der Regierung Conte, dann mit der Regierung Draghi.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Einerseits haben die Gewerkschaften auf dem Papier hohes gesellschaftliches Gewicht. Allein die drei großen Bünde organisieren in einem Land mit ca. 60 Millionen Einwohnern zwölf Millionen Bürger_innen, unter ihnen 6,5 Millionen Arbeitnehmer_innen. Andererseits entspricht dieser formalen Stärke jedoch keineswegs ein entsprechendes Gewicht im politischen Raum und in der öffentlichen Meinung.

Im politischen Raum sind den Gewerkschaften schlicht die Ansprechpartner abhandengekommen, die sie früher als Richtungsgewerkschaften hatten. Dies gilt vorneweg für die CISL und die UIL, deren jeweilige Referenzparteien – die Christdemokraten und die Sozialisten – in den Jahren 1992–94 auseinanderbrachen. Aber auch die CGIL – früher den Kommunisten, dann in den Jahren 1991–2007 mehrheitlich den Linksdemokraten verbunden – fehlt mit der Gründung der Partito Democratico (PD) im Jahr 2007 ein stabiler Ansprechpartner. Dies galt erst recht in den Jahren, in denen Renzi die PD führte (2013–2018).

Hinzu kommt, dass auch die Gewerkschaftsmitglieder in ihrer politischen Orientierung neue Wege eingeschlagen haben. Sie bleiben ihren Organisationen zwar als Vertretungen der Arbeitnehmer_inneninteressen in den Betrieben treu, quer durch die drei Bünde aber gehen ihre Parteipräferenzen mittlerweile zu Kräften, die weit entfernt von den Gewerkschaften stehen. So wählten bei den Europawahlen vom 26. Mai 2019 48 Prozent der Arbeiter die Lega und 19 Prozent die Fünf Sterne, während die gemäßigt linke PD nur 13 Prozent erringen konnte.

Dem korrespondiert ein wachsendes Misstrauen in die Gewerkschaften. Während im Jahr 2002 noch 72 Prozent der Bürger_innen ihr Vertrauen bekundeten, waren es im Jahr 2016 nur noch 18 Prozent. So ergibt sich das Bild von Arbeitnehmer_innenorganisationen, denen es einerseits gelungen ist, organisatorisch standzuhalten und als tarifpolitische Akteure weiter präsent zu bleiben, die sich andererseits aber im politischen und gesellschaftlichen Raum weitgehend isoliert finden und nicht als Stimme von Gewicht wahrgenommen werden.

Dr. Michael Braun, *Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Italien, Rom*

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale und Europäische Politik | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:

Dr. Marc Meinardus

Gewerkschaftsprogramme Europa und Nordamerika

marc.meinardus@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.