

Volker Telljohann

Die Erfahrungen mit tripartistischen Abkommen in Italien

Dr. Volker Telljohann, geb. 1959 in Lengerich, Studium der Sozialwissenschaften in Osnabrück und Trient/Italien, Tätigkeit als freiberuflicher Forscher (Industrie- und Gewerkschaftssoziologie) ist seit 1998 Leiter der Abteilung für europäische und internationale Politik am Institut für Arbeit in Bologna.

In Italien gab es bis zum Beginn der neunziger Jahre nur wenige, diskontinuierliche Erfahrungen mit tripartistischen Abkommen.¹ Der Grund hierfür ist im wesentlichen

¹ Mimmo Carrieri, *Seconda Repubblica. Senza Sindacati?*, Rom 1997, S. 8 f.

in dem traditionell geringen Grad der Institutionalisierung und dem damit verbundenen konfliktorischen Charakter des italienischen Systems industrieller Beziehungen zu suchen. Der Gewerkschaftspluralismus und der Konflikt zwischen den beiden wichtigsten Linksparteien, der PCI und der PSI, kamen insbesondere in den achtziger Jahren noch als erschwerender Faktor hinzu. So waren die im Italien der achtziger Jahre abgeschlossenen tripartistischen Abkommen zum Thema des automatischen Inflationsausgleichs immer nur von sehr begrenzter Wirkung. 1985 führten die Differenzen zwischen den drei Gewerkschaftsbünden CGIL, CISL und UIL hinsichtlich der Politik der konzertierten Aktion sogar zum Bruch des 1972 geschaffenen föderativen Paktes.

Die neunziger Jahre waren dann durch einen grundlegenden Wandel des Systems der industriellen Beziehungen gekennzeichnet. Der wiedergewonnene Einfluß der Gewerkschaften auf politischer Ebene kommt insbesondere im Abschluß des tripartistischen Abkommens über Arbeitskosten vom 23. Juli 1993 zum Ausdruck. Indem erstmals ein verbindliches Regelwerk geschaffen wurde, das die Rolle der Gewerkschaften auf den unterschiedlichen Verhandlungsebenen anerkennt und definiert, erfuhr das italienische System industrieller Beziehungen eine wichtige Weiterentwicklung. Hierbei handelte es sich um die Gegenleistung für die von Unternehmerseite geforderte Abschaffung des Systems automatischer Inflationsausgleichszahlungen, der sogenannten *scala mobile*. Die hierdurch formell gestärkte Position der Gewerkschaften wurde 1995 durch das mit der Regierung abgeschlossene bilaterale Abkommen zur Rentenreform bestätigt. Dieses Abkommen konnte gegen die Opposition des wichtigsten italienischen Unternehmerverbandes, Confindustria, durchgesetzt werden.

Ein weiteres tripartistisches Abkommen, das als eine Konkretisierung der im Abkommen vom 23. Juli 1993 enthaltenen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Regelungen angesehen werden kann, ist der Pakt für Arbeit, der im September 1996 abgeschlossen wurde. 1997 wurde schließlich ein entsprechendes Gesetz verabschiedet, das die konkrete Umsetzung des Abkommens ermöglichen soll. Die vom Gesetz geförderten Maßnahmen beziehen sich vor allem auf die Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeitarbeit, Leiharbeit, befristete Beschäftigungsverhältnisse etc.); Schaffung von Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Arbeitnehmer; Durchführung konkreter beschäftigungsfördernder Maßnahmen, insbesondere für Jugendliche. Bei der Umsetzung dieser Maßnahmen in die Praxis sollen, so das Gesetz, Unternehmen und Gewerkschaften gemeinsam auf eine gleichgewichtige Berücksichtigung sozialer und Wettbewerbskriterien achten.

Grundsätzlich läßt sich jedoch feststellen, daß das Abkommen über Arbeitskosten das nach wie vor wichtigste Ergebnis der tri- bzw. bilateralen Verhandlungstätigkeit der neunziger Jahre darstellt. Der entscheidende Fortschritt besteht zweifelsohne in der Überwindung des traditionell konfliktorientierten und auf den jeweiligen Kräfteverhältnissen basierenden Systems industrieller Beziehungen zugunsten einer durch die Respektierung verbindlicher Regeln gekennzeichneten Institutionalisierung der industriellen Beziehungen. In der Vergangenheit waren es in erster Linie die nationalen Branchentarifverträge, die als zentraler Pol für die Kontinuität und Weiterentwicklung der industriellen Beziehungen gesorgt hatten. Dieser Zustand ist mit der Anfang der neunziger Jahre durchgeführten tripartistischen Verhandlungsrunde, die sich mit der Neuordnung der Lohn- und Gehaltsstrukturen, der Neustrukturierung des Tarifvertragssystems und den zukünftigen Zielsetzungen der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Industriepolitik befaßt hat und schließlich zum Abschluß des bereits erwähnten Abkommens über Arbeitskosten geführt hat, erstmals überwunden worden.

Das Abkommen über Arbeitskosten (Sozialpakt)

Die geschilderte Entwicklung war möglich geworden, weil sowohl der Gewerkschaften als auch die Unternehmerverbände ihre Positionen geändert hatten. Für beide Seiten erwies sich zu Beginn der neunziger Jahre auf eine größere Kooperationsbereitschaft als die vorteilhafteste Strategie. Die Respektierung der Maastrichter Kriterien war in diesem Zusammenhang sicherlich ein entscheidender Faktor, der Regierung, Unternehmer und Gewerkschaften in diese Richtung gedrängt hat. Die dringend notwendige Sanierung des Staatshaushalts und die damit verbundene Sparpolitik wären ohne eine entsprechende Kooperationsbereitschaft der Unternehmen und insbesondere der Gewerkschaften undenkbar gewesen.

Es darf aber nicht außer acht gelassen werden, daß die Überwindung der traditionell konfliktorientierten Beziehungen nicht unumstritten war. Vorbehalte gab es sowohl beim extrem linken Flügel der Gewerkschaften, vor allem innerhalb der CGIL, als auch seitens bestimmter Gruppen in den Unternehmerverbänden. Es waren in erster Linie die Kleinunternehmer, die sich bis zum Schluß gegen eine Unterzeichnung des Abkommens aussprachen, da sie eine allgemeine Verpflichtung auf die Durchführung betrieblicher Tarifverhandlungen befürchteten - was sich aber als unbegründet herausstellen sollte.

Teile der Gewerkschaften befürchteten hingegen, daß das Abkommen den Gewerkschaften keine neuen Chancenbiete, sondern lediglich zu neuen Beschränkungen führe. Es kann vorweggenommen werden, daß das Abkommen vornehmlich dazu geführt hat, eine Situation der Ungewißheit, die aufgrund des Fehlens verbindlicher Regeln entstanden war, zu überwinden. Dem Sozialpakt kommt somit das Verdienst zu, zur demokratischen Relegitimierung der Gewerkschaften beigetragen zu haben.

Von entscheidender Bedeutung für den Abschluß des Abkommens über Arbeitskosten vom 23. Juli 1993, das aufgrund seiner Reichweite als Sozialpakt in die Literatur eingegangen ist, war die Rolle der Übergangsregierung Ciampi. Sie leitete in der Phase des durch „Tangentopoli“ bedingten grundlegenden Umbruchs des politischen Systems den Prozeß der Sanierung des Staatshaushalts ein, und zwar unter Einbeziehung der Sozialpartner. Die Regierung hat es in jener Situation verstanden, den unterschiedlichen Interessen auf Unternehmer- und Gewerkschaftsseite entgegenzukommen. Außerdem ist es ihr gelungen, die Sozialpartner von den perspektivischen Vorteilen des Abkommens zu überzeugen. In dieser Phase extremer Labilität des politischen Systems haben andererseits die Gewerkschaften und Unternehmerverbände mit einer verantwortungsbewußten Politik einen entscheidenden Beitrag zur Stabilisierung der italienischen Wirtschaft geleistet.

Der anschließende Versuch der Mitte-Rechts-Regierung unter Berlusconi, die Reform des Rentensystems ohne die Beteiligung der Gewerkschaften durchzusetzen, scheiterte schließlich an deren entschiedenem Widerstand. Damit war es den Gewerkschaften gelungen, deutlich zu machen, daß bei sozialpolitisch relevanten Themen nicht einseitig vorgegangen werden kann, sondern daß die Regierungen, für relevante Innovationen im sozialen Bereich der Unterstützung der Sozialpartner, insbesondere der Gewerkschaften, bedürfen. Dies gilt vor allen Dingen dann, wenn die Reformen mit Kürzungen und Einsparungen einhergehen.

Umgekehrt kommt den Regierungen eine zentrale Rolle zu, indem sie die Annäherung und Kooperation zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden aktiv zu fördern versuchen, wie es die Regierung Ciampi im Zusammenhang mit dem Abkommen über Arbeitskosten erfolgreich demonstriert hat.

Die Inhalte des Sozialpaktes

Das Abkommen über Arbeitskosten stellt zweifelsohne das wichtigste tripartistische Abkommen in Italien dar. Mit diesem Abkommen wird die Abschaffung des Systems automatischer Inflationsausgleichszahlungen sanktioniert.² Auf der anderen Seite verpflichtet sich die Regierung im ersten Teil des Abkommens, das der Einkommens- und Beschäftigungspolitik gewidmet ist, Maßnahmen zur Begrenzung der Inflation und zur Reduzierung des Haushaltsdefizits zu ergreifen. Das Abkommen sieht weiterhin jährlich zwei Treffen zwischen Regierung, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften vor, die dazu dienen sollen, die Ziele der Haushaltspolitik unter besonderer Berücksichtigung einkommens- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen zu diskutieren.

Von besonderer Relevanz ist auch der zweite Teil des Abkommens, der sich mit der Neustrukturierung des Tarifvertragssystems befaßt. Mit der Abschaffung der automatischen Inflationsausgleichszahlungen, sollen die Realeinkommen ausschließlich mittels Tarifverhandlungen gesichert werden. Das Tarifvertragssystem gliedert sich in zwei Verhandlungsebenen: die nationalen Branchentarifverhandlungen und die dezentralen Tarifverhandlungen auf betrieblicher oder territorialer Ebene. Die beiden Ebenen haben klar unterschiedene, wenngleich sich gegenseitig ergänzende Zielsetzungen und Funktionen. In bezug auf die Lohn- und Gehaltsentwicklung hat der nationale Tarifvertrag das allgemeine Ziel der Verteidigung der Realeinkommen, während der dezentralen Ebene die Aufgabe zukommt, Lohn- und Gehaltserhöhungen, die an die spezifischen Unternehmensbedingungen gekoppelt sind, zu verhandeln. In einem Vierjahreszyklus wird insgesamt dreimal verhandelt, zweimal auf nationaler Ebene und einmal auf dezentraler Ebene.

Der nationale Branchentarifvertrag hat in bezug auf die normativen Regelungen eine Laufzeit von vier Jahren und in bezug auf die Regelungen, die die Lohn- und Gehaltsentwicklung betreffen, eine Laufzeit von zwei Jahren. Dies stellt insofern eine Neuigkeit dar, als die durchschnittliche Laufzeit der nationalen Tarifverträge in der Vergangenheit 3 bis 4 Jahre betrug. Die Lohn- und Gehaltserhöhungen werden nun folglich für einen kürzeren Zeitraum ausgehandelt, um auf diese Weise auch ohne den Mechanismus des automatischen Inflationsausgleichs die Möglichkeit der Anpassung an die jeweilige Inflationsrate zu gewährleisten. Das Instrument der nationalen Branchentarifverhandlungen erfährt folglich einen Bedeutungszuwachs.

Bezüglich der auf Branchentarifvertragebene zu verhandelnden Lohn- und Gehaltserhöhungen legt das Abkommen fest, daß sich diese im Einklang mit der prognostizierten Inflationsrate befinden müssen. Bei den Lohn- und Gehaltsverhandlungen sollen im übrigen folgende Aspekte berücksichtigt werden: die Orientierungspunkte auf dem Gebiet der Einkommens- und Beschäftigungspolitik, auf die sich die Akteure im Rahmen der tripartistischen Treffen geeinigt haben; das Ziel der Kaufkraftsicherung der Löhne und Gehälter; die allgemeinen Tendenzen der wirtschaftlichen sowie der Arbeitsmarktentwicklung; die Entwicklung der Wettbewerbssituation; die spezifischen Entwicklungstendenzen der jeweiligen Branche.

Nach Ablauf eines Lohn- und Gehaltstarifvertrags soll bei der nächsten Runde eine Gegenüberstellung der prognostizierten und der realen Inflationsrate für die zurückliegenden beiden Jahre erfolgen. Entsprechende Abweichungen sollen dann bei der Verhandlung der Lohn- und Gehaltserhöhungen für die kommenden zwei Jahre mitberücksichtigt werden. Darüber hinaus sollen eventuell erfolgte Veränderungen des Wechselkurses der italienischen Lira Berücksichtigung finden.

2 Volker Telljohann, Einheitliche Gewerkschaftsvertretungen in Italien – Perspektiven des italienischen Systems industrieller Beziehungen in den neunziger Jahren, in: Wieland Stützel (Hrsg.), Streik im Strukturwandel. Die europäischen Gewerkschaften auf der Suche nach neuen Wegen, Münster 1994, S. 117-134.

Die dezentralen Tarifverhandlungen werden erstmals als ein allgemeingültiges Recht definiert. Das Abkommen vom 23. Juli 1993 legt fest, daß die Regelungen zur Durchführung dezentraler Tarifverhandlungen, d.h. die Festlegung der Fristen, Modalitäten und Verhandlungsgegenstände, im Rahmen des nationalen Branchentarifvertrags erfolgen. Dieses Prinzip soll die praktische Durchführbarkeit und Kompatibilität der Tarifverhandlungstätigkeit auf den beiden Ebenen garantieren. Grundsätzlich gilt, daß sich die Regelungsbereiche der dezentralen Ebene von denen der Tarifverhandlungen auf Branchenebene unterscheiden. Lohn- und Gehaltsforderungen werden auf dezentraler Ebene in Vierjahresabständen verhandelt. Die dezentralen Lohn- und Gehaltsverhandlungen dürfen sich zeitlich nicht mit den nationalen Branchentarifverhandlungen überschneiden.

Es ist vorgesehen, daß auf betrieblicher Ebene eine gemeinsame Bewertung der Lage und der Entwicklungsperspektiven des Unternehmens, der Wettbewerbsfähigkeit, der Unternehmensrentabilität, der Arbeitsbedingungen und der Beschäftigungssituation erfolgt, um auf dieser Grundlage die Ziele der betrieblichen Tarifverhandlungen festlegen zu können.

Für die auf dezentraler Ebene zu verhandelnden Lohn- und Gehaltserhöhungen gilt, daß sie sich an den Ergebnissen der Umsetzung gemeinsam definierter Programme zur Entwicklung der Produktivität des Betriebs, der Produktqualität und anderer Indikatoren unternehmerischer Wettbewerbsfähigkeit wie z.B. der Gewinnentwicklung zu orientieren haben.

Im dritten Teil des Abkommens wird festgelegt, daß die Regierung nach vorheriger Erörterung mit den Unternehmervereinigungen und Gewerkschaften gesetzliche Maßnahmen ergreifen soll, die der Bewältigung der Beschäftigungskrise, der Förderung der Beschäftigung und Ausbildung von Jugendlichen sowie der Steigerung der Arbeitsmarktmobilität dienen. Der vierte Teil des Abkommens schreibt schließlich die Notwendigkeit industriepolitischer Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der italienischen Industrie fest. Die diesbezüglichen Anstrengungen sollen sich insbesondere auf die Bereiche der technologischen Forschung und Entwicklung, der schulischen und beruflichen Bildung sowie der Regional- und Infrastrukturpolitik konzentrieren.

Die Einheitlichen Gewerkschaftsvertretungen

Im Abkommen vom 23. Juli 1993 wird auch die Einführung der Einheitlichen Gewerkschaftsvertretungen (RSU) festgeschrieben. Ihre Konstituierung ist Gegenstand der gesonderten Vereinbarung über die Einheitlichen Gewerkschaftsvertretungen vom 20. Dezember 1993.

Die nationalen Branchentarifverträge delegieren das Recht zur Verhandlung sämtlicher auf betrieblicher Ebene zu verhandelnden Themen an die RSU. Diese setzen sich wie folgt zusammen: Zwei Drittel ihrer Mitglieder sind von der gesamten Belegschaft mittels Listenwahl gewählte Delegierte; ein Drittel ihrer Mitglieder repräsentiert Gewerkschaftsorganisationen, die den nationalen Branchentarifvertrag unterzeichnet haben und die zugleich eine betriebliche Liste für die Wahl der RSU aufgestellt haben.

Die RSU können in Produktionsstätten mit mehr als 15 Beschäftigten gewählt werden. Ihre Amtszeit beträgt drei Jahre. Bei den Wahlen können solche Gewerkschaftsorganisationen kandidieren, die das Abkommen vom 23. Juli 1993 oder den nationalen Branchentarifvertrag, der für das jeweilige Unternehmen gilt, unterzeichnet haben oder sich formell gegründet haben, ein eigenes Statut verabschiedet haben und deren Antritt zur Wahl der RSU von mindestens 5 Prozent der Arbeitnehmer einer Produktionsstätte unterstützt wird.

Wie ihre Vorläufer, die Fabrikräte (consigli di fabbrica), zeichnen sich auch die RSU durch ihre Doppelfunktion aus: Auf der einen Seite sind sie das Interessenvertretungsorgan aller Arbeitnehmer eines Betriebs, auf der anderen Seite repräsentieren sie zugleich die gewerkschaftliche Organisationsgliederung auf betrieblicher Ebene. Diese Doppelfunktion, die die RSU zur Schnittstelle zwischen den Gewerkschaftsorganisationen und den Beschäftigten macht, kann, wie auch die Erfahrung der Fabrikräte in der Vergangenheit gezeigt hat, zu internen Widersprüchen führen, die in letzter Instanz zur Unterminierung der Handlungsfähigkeit der betrieblichen Interessenvertretungsstruktur führen kann. Allerdings sind im Fall der RSU größere Sicherheitsvorkehrungen (z.B. durch den automatischen Ablauf des Mandats nach drei Jahren oder durch die Möglichkeit der Beteiligung konkurrierender Listen an den Wahlen) getroffen worden.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, daß mit der Vereinbarung über die RSU erstmals das in der Vergangenheit existente faktische Vertretungsmonopol der drei Gewerkschaftsdachverbände CGIL, CISL und UIL überwunden wird. Damit ist ein entscheidender Schritt in Richtung auf die Wiederherstellung eines demokratisch legitimierten Verhältnisses zwischen Gewerkschaften und Arbeitnehmern getan worden.

Mit den RSU sind im übrigen erstmals in der Geschichte der italienischen industriellen Beziehungen die Voraussetzungen für eine flächendeckende Einführung homogener betrieblicher Interessenvertretungsstrukturen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst geschaffen worden. In der Privatwirtschaft bieten die RSU-Wahlen die Möglichkeit zur Erneuerung und Ausweitung der betrieblichen Interessenvertretungsstrukturen, während sie im öffentlichen Dienst insofern ein absolutes Novum darstellen, als in diesem Bereich erstmals die Möglichkeit zu dezentralen Tarifverhandlungen gegeben ist. Im Hinblick sowohl auf die Homogenität als auch den möglichen Verbreitungsgrad der betrieblichen Interessenvertretungsstrukturen stellen die RSU einen grundlegenden Fortschritt gegenüber der früheren Situation dar.

Mit den RSU wird einer betrieblichen Struktur erstmals offiziell das Recht auf Durchführung betrieblicher Tarifverhandlungen zuerkannt. Damit sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, die vorherige, sehr uneinheitliche und vor allen Dingen durch eine mangelnde Verbindlichkeit gekennzeichnete Situation zu überwinden. Für die Vorläufer der RSU, die Fabrikräte (Cdf) bzw. die RSA, hing die Möglichkeit zur Durchführung betrieblicher Tarifverhandlungen häufig vom jeweiligen Kräfteverhältnis im Betrieb ab. Hinzu kam, daß keinerlei Rechtsgrundlage existierte, die den betrieblichen Strukturen eine Verhandlungskompetenz zugewiesen hätte. Mit den Vereinbarungen zur Einführung der RSU wird grundsätzlich das Prinzip des Kräfteverhältnisses überwunden, und es werden die Voraussetzungen für eine Verallgemeinerung der Praxis betrieblicher Tarifverhandlungen geschaffen. Die betrieblichen und nationalen Tarifverhandlungen dürfen sich hinsichtlich ihrer Verhandlungsinhalte nicht überschneiden. Die Verhandlungsgegenstände auf dezentraler Ebene werden durch den nationalen Branchentarifvertrag festgelegt.

Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß die Schaffung eines Regelsystems zweifelsohne eine notwendige Voraussetzung für die Erneuerung der betrieblichen Interessenvertretungsstrukturen darstellt, daß damit aber noch nichts über die tatsächliche Nutzung der hiermit verbundenen Chancen ausgesagt ist. Die Verbreitung der RSU und die Effektivität ihrer Arbeit hängen stark vom Verhalten sowohl der Gewerkschaften als auch der Unternehmen ab. Was die Unternehmerseite betrifft, so läßt sich beobachten, daß diese angesichts der von ihr verfolgten Restrukturierungsstrategien in vielen Fällen bestrebt ist, die RSU als Instrument zur Gewährleistung des notwendigen Konsenses zu nutzen. Mit Blick auf die unternehmerischen Bestrebungen, Flexibilisierungsprozesse voranzutreiben, die Produktqualität zu verbessern

und die Arbeitsproduktivität zu steigern, haben die RSU umgekehrt aber auch die Chance, im Rahmen betrieblicher Tarifverhandlungsprozesse sowie im Zusammenhang mit Informations-, Konsultations- und unter Umständen auch Mitbestimmungsprozeduren eine wichtige Rolle zu übernehmen. In diesem Zusammenhang äußern Gewerkschaften nicht selten die Befürchtung, daß die gewachsene Autonomie der RSU einer Vereinnahmung dieser Strukturen durch das Management und damit betriebssyndikalistischen Strategien Vorschub leisten könnte.

Auf der anderen Seite zeigt sich, daß Verbreitung und Effektivität der RSU sehr wesentlich von der Politik der externen Gewerkschaften gegenüber den neuen betrieblichen Strukturen abhängen. In der Vergangenheit hat sich dieses Verhältnis häufig als sehr problematisch dargestellt. Hierfür gibt es unterschiedliche Gründe. So befürchten die Gewerkschaften z.B., daß eine zu weitgehende Autonomie der betrieblichen Strukturen betriebssyndikalistische Tendenzen fördern könnte, die sich entweder in einer subalternen oder aber in einer konfliktorischen Strategie extrem linker Prägung auswirken könnten. Das Problem der Autonomie der betrieblichen Strukturen stellt sich vor allen Dingen in Phasen einer starken Zentralisierung gewerkschaftlicher Politik, in denen die Gewerkschaften folglich darauf angewiesen sind, daß sich die betriebliche Interessenvertretungspolitik den z.B. im Rahmen konzertierter Aktionen zentral ausgehandelten Vereinbarungen anpaßt.

Das Recht zur Durchführung betrieblicher Tarifverhandlungen stellt zweifelsohne einen entscheidenden Aspekt der Ausweitung der Autonomie der betrieblichen Strukturen dar, doch gilt es zu beachten, daß ihnen dieses Recht gemeinsam mit den zuständigen territorialen Strukturen jener Gewerkschaftsorganisationen, die den nationalen Branchentarifvertrag unterzeichnet haben, zusteht. Diese Regelung stellt für die Gewerkschaftsorganisationen in verschiedener Hinsicht eine Herausforderung dar. Zunächst sind sie aufgefordert, Kompetenzen zu dezentralisieren und Ressourcen - insbesondere für Bildungsmaßnahmen - zur Verfügung zu stellen, um die RSU in die Lage zu versetzen, ihre Funktion wirksam ausüben zu können. Darüber hinaus scheint es sich als grundsätzlich sinnvoll zu erweisen, sich mit den RSU auf eine klare Arbeitsteilung zu einigen. Die Praxis hat bislang gezeigt, daß eine funktionierende Arbeitsteilung so aussehen kann, daß die RSU die Zuständigkeit für die Tarifverhandlungstätigkeit auf betrieblicher Ebene übernehmen, und die externen Gewerkschaftsstrukturen die allgemeinen Orientierungen der dezentralen Tarifverhandlungsbewegung entwickeln und die RSU während der Tarifverhandlungen bei Bedarf unterstützen. Es gilt allerdings zu beachten, daß sich das Recht der RSU zur Durchführung dezentraler Tarifverhandlungen auf die betriebliche Ebene beschränkt. In Konzernen z.B. werden die Tarifverhandlungen auf zentraler Konzernebene in der Regel von den externen Gewerkschaftsstrukturen geführt. Existiert ein gewerkschaftlicher Koordinierungsausschuß des Konzerns (coordinamento di gruppo), wird dieser und werden damit auch Vertreter der RSU in die Verhandlungen einbezogen.

Aufgrund des erstmals vertraglich verbrieften Rechts der RSU zur Durchführung betrieblicher Tarifverhandlungen stehen die Gewerkschaften somit vor der Aufgabe, eine enge Zusammenarbeit mit den RSU zu organisieren. Es wird noch mehr als zuvor notwendig sein, ein organisches Verhältnis zwischen Gewerkschaften und RSU herzustellen, um zu verhindern, daß die Unternehmen die festgeschriebene Autonomie der RSU zu ihren Gunsten ausnutzen.

Die Grenzen des Sozialpaktes

Wenn es einerseits richtig ist, daß mit der Neuordnung des Tarifvertragssystems die Handlungsspielräume der Gewerkschaften bestätigt und konsolidiert worden sind, so darf doch andererseits nicht außer acht gelassen werden, daß im Sozialpakt ein all-

gemeines System von Regeln festgelegt worden ist, das Interpretationsspielräume für die konkrete Anwendung offen läßt. Ein deutliches Beispiel dafür haben die Metalltarifauseinandersetzungen 1996/97 geliefert. Während sich die Gewerkschaften zwecks Legitimierung ihrer Lohnforderungen auf jene Passage des Abkommens beriefen, in der dem nationalen Branchentarifvertrag die Funktion der Kaufkraftsicherung der Löhne und Gehälter zugewiesen wird, argumentierten die Metallunternehmerverbände, daß es sich hierbei um eine einseitige Auslegung des Abkommens handele. Das Abkommen vom 23. Juli 1993 spreche nicht nur vom Ziel der Kaufkraftsicherung, sondern sehe auch die Berücksichtigung der Entwicklung der Wettbewerbssituation der Branche sowie der Wechselkursentwicklung der italienischen Lira vor. Unter diesem Gesichtspunkt wurden die gewerkschaftlichen Forderungen als nicht kompatibel mit den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bewertet. Die Unternehmenseite wehrt sich folglich in bezug auf den Inflationsausgleich gegen jeglichen Automatismus.

Einen weiteren strittigen Punkt stellen die auf betrieblicher Ebene zu verhandelnden Lohn- und Gehaltserhöhungen dar. Die Unternehmenseite besteht darauf, daß diese ausschließlich variabler Natur sein dürfen, d.h., daß sie an die betriebliche Produktivitäts-, Qualitäts- und Gewinnentwicklung zu koppeln sind. Die Unternehmer wollen somit eine möglichst weitgehende Kontrolle über die Dynamik der Lohnentwicklung erzielen.

Eine weitere Lücke, die das Abkommen über Arbeitskosten nicht geschlossen hat, betrifft den Bereich der Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene. Die Möglichkeiten gewerkschaftlicher Mitbestimmung, vor allem bei betrieblichen Restrukturierungsprozessen, können daher nach wie vor nur tarifvertraglich geregelt werden. Das hat den Nachteil, daß es keine dauerhafte Garantie der Mitbestimmungsrechte gibt. Darüber hinaus stellt sich das Problem, daß die Mitbestimmungspraxis auf einzelne innovative Betriebe beschränkt bleibt. Diese isolierten und eher zufälligen Mitbestimmungserfahrungen reichen nicht aus, um eine wirkliche Mitbestimmungskultur entstehen zu lassen.

Auch im Hinblick auf die betrieblichen Interessenvertretungsstrukturen besteht kein Zweifel daran, daß sich das italienische System industrieller Beziehungen noch in einer Übergangsphase befindet und daß folglich der gegenwärtige Zustand nur eine vorläufige Lösung darstellt. Die in der jüngeren Vergangenheit erzielten Fortschritte täuschen nicht darüber hinweg, daß die gegenwärtige Struktur des Systems der betrieblichen Interessenvertretung in verschiedener Hinsicht als noch nicht ausgereift betrachtet werden muß. Dieses betrifft in besonderer Weise seinen Verbindlichkeitscharakter, der sich bisher als nicht ausreichend erwiesen hat, um allen wahlberechtigten Arbeitnehmern die Gelegenheit zu geben, in ihrem Betrieb eine RSU zu wählen. Eine gesetzliche Lösung, die an die bisherigen Erfahrungen der RSU anknüpft, scheint somit unerläßlich. Nur auf diese Weise kann das Wahlrecht vor externen, die Wahlen blockierenden Einflüssen effektiv geschützt werden. So wird gegenwärtig ein Gesetzentwurf diskutiert, mit dem u.a. auch das Recht auf Einrichtung betrieblicher Interessenvertretungsstrukturen und die Zuständigkeit für die Durchführung dezentraler Tarifverhandlungen geregelt werden sollen.

Eine erste Zwischenbilanz

Der Sozialpakt vom Juli 1993 markiert zweifelsohne einen grundlegenden Wandel im italienischen System industrieller Beziehungen. Die Anomalie der industriellen Beziehungen bestand in der Vergangenheit vor allem in der fehlenden Institutionalisierung des Tarifvertragssystems und der betrieblichen Interessenvertretung. So gab es kein fixiertes Regelsystem, das die Prozeduren und Fristen der Tarifverhand-

lungstätigkeit festgelegt hätte. Das Abkommen stellt insofern einen entscheidenden Fortschritt dar, als erstmals verbindliche Regeln für die Durchführung von Tarifverhandlungen auf den unterschiedlichen Ebenen festgeschrieben worden sind. Gleiches gilt für die Wahl der betrieblichen Interessenvertretungsstrukturen. Darüber hinaus beinhaltet das Abkommen Regelungen, die geeignet sind, die Kooperation zwischen Gewerkschaften und Unternehmen zu fördern (z.B. im Zusammenhang mit betrieblichen Restrukturierungsprozessen).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß das Abkommen zu einer stärkeren Institutionalisierung des Systems industrieller Beziehungen beigetragen hat. Das bedeutet zugleich, daß das jeweilige Kräfteverhältnis zwischen Gewerkschaften und Unternehmen als determinierender Faktor an Bedeutung verloren hat.

Darüber hinaus hat die bisherige Anwendung des Sozialpaktes - insbesondere in bezug auf den zweiten Teil des Abkommens und die damit verbundene Kontrolle der Lohnentwicklung - einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Reduzierung der Inflationsrate und damit zur Sanierung des Staatshaushalts geleistet. Während die Arbeitnehmer zeitweise sogar Reallohnrückgänge in Kauf nehmen mußten,³ befanden sich die Preispolitik der Privatwirtschaft sowie die Entwicklung der öffentlichen Tarife und Gebühren in den neunziger Jahren durchaus nicht immer im Einklang mit dem im Sozialpakt definierten Ziel der Preisstabilität.

Die Perspektiven des Sozialpaktes und die Positionen der Akteure

Das Abkommen vom 23. Juli 1993 und insbesondere das seinerzeit neudefinierte Tarifvertragssystem werden gegenwärtig auf ihre Effizienz und Praktikabilität hin überprüft und, mit Blick auf eventuelle Schwachpunkte, entsprechend korrigiert werden.

Es ist sicherlich zutreffend zu behaupten, daß mit der Festlegung eines umfassenden Regelwerkes eine lange Phase der Instabilität und Ungewißheit beendet worden ist, wovon nicht nur die Gewerkschaftsorganisationen profitieren, sondern zweifelsohne auch die Unternehmer. Nichtsdestotrotz besteht der Tausch, der mit dem Sozialpakt realisiert wurde, letztendlich doch nur darin, daß die Gewerkschaften für ihre Zustimmung zur Abschaffung der *scala mobile* verbindliche Regeln einschließlich einer formellen Anerkennung ihrer Rolle im Rahmen sowohl des Tarifverhandlungssystems als auch des betrieblichen Interessenvertretungssystems erhalten. Das bedeutet, daß das Abkommen den Beschäftigten bzw. den Arbeitslosen selbst - zumindestens bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt - noch keinen greifbaren Nutzen, z.B. mit Blick auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze, gebracht hat.

Hinsichtlich der Umsetzung des Sozialpaktes lassen sich unter diesem Gesichtspunkt in der Tat zwei Tendenzen beobachten. Während der Teil des Abkommens, der sich auf die Neuregelung des Tarifvertragssystems und des Systems der betrieblichen Interessenvertretung bezieht, verhältnismäßig rasch umgesetzt wurde, ist der Teil zu arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen in seiner Umsetzung abhängig von gesetzgeberischen Initiativen und weitergehenden Vereinbarungen zwischen den involvierten Akteuren, was zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen geführt hat.

So ist es erst im September 1996 zum Abschluß eines tripartistischen Abkommens zur Beschäftigungsförderung, dem Pakt für Arbeit, gekommen. Es bedurfte fast eines weiteren Jahres, um dem Pakt Gesetzescharakter zu verleihen. Die dadurch ermöglichte konkrete Umsetzung, insbesondere auf lokaler Ebene, ist wiederum sehr zöger-

3 Serafino Negrelli, Social pacts and flexibility: the Italian experience, in: Giuseppe Fajertag and Philippe Pochet (Hrsg.), Social pacts in Europe, Brüssel 1997, S. 45-62.

lich verlaufen, was die Gewerkschaften zu einer kritischen Haltung gegenüber der Mitte-Links-Regierung geführt hat. Hinzu kommt, daß die Inhalte des Paktes sowie des anschließenden Gesetzes derart weitgefaßt und allgemein formuliert sind, daß hinsichtlich der Wirksamkeit Zweifel angebracht sind. Diese beschäftigungspolitische Zurückhaltung der Regierung erklärt sich nicht zuletzt auch mit der Notwendigkeit zu einer rigiden Sparpolitik zwecks Erfüllung der Maastrichter Kriterien.

Auf der anderen Seite fordern die Unternehmerverbände eine striktere Anwendung der im Rahmen des Sozialpaktes enthaltenen Regelungen zur Aushandlung von Lohn- und Gehaltserhöhungen. Im Zuge der Metalltarifauseinandersetzungen 1996/97 gab es daher nicht nur einen Konflikt über Lohn- und Gehaltserhöhungen, seitens der Unternehmerverbände wurden darüber hinaus auch Stimmen laut, die eine Abschaffung einer der beiden Tarifverhandlungsebenen forderten. Während 1993 im Rahmen der Verhandlungen, die zum Sozialpakt führten, versucht wurde, das Recht auf dezentrale Tarifverhandlungen zu verhindern, wurde diesmal argumentiert, daß die Inflationsrate gegen Null tendiere und folglich die nationalen Tarifverhandlungen keine Daseinsberechtigung mehr hätten. Diese Argumentation wurde auch im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Evaluierung des Abkommens vom 23. Juli 1993 seitens des Unternehmerrachverbandes Confindustria wieder aufgegriffen.

Die Gewerkschaften sehen das zweigliedrige System der Tarifverhandlungen hingegen als eine zentrale Errungenschaft, die es zu erhalten gilt. Der nationale Branchentarifvertrag ist aus der Sicht der Gewerkschaften deswegen zu verteidigen, weil er aufgrund der nur unvollständigen Verbreitung dezentraler Tarifverhandlungen das einzige Instrument darstellt, das die Erfassung der Gesamtheit der abhängig Beschäftigten garantiert. Auf die dezentralen Tarifverhandlungen können die Gewerkschaften hingegen nicht verzichten, weil es das Instrument ist, das die Verteilung der Produktivitätsfortschritte zu gewährleisten hat.

Die Metalltarifauseinandersetzungen haben somit deutlich gemacht, daß der Konflikt über die unterschiedliche Auslegung der Inhalte des Sozialpaktes von 1993 hinausgeht. Bei den Unternehmern wie aber auch bei den Gewerkschaften gibt es Positionen, die den Ansatz der konzertierten Aktion selbst in Frage stellen. Insbesondere der linke Gewerkschaftsflügel fühlt sich in seiner Kritik an der tripartistischen Politik bestätigt und fordert die Rückkehr zu einer expliziten Gegenmachtspolitik. Auf Unternehmenseite sind es vor allen Dingen der Metallunternehmerverband Federmeccanica und die Kleinunternehmer, die seit jeher Vorbehalte gegenüber einer Politik der konzertierten Aktion zum Ausdruck gebracht haben.

Der Druck, den die Unternehmer in der jüngsten Vergangenheit auf Regierung und Gewerkschaften ausüben, indem sie das Abkommen in Frage stellen, muß allerdings in einen weiteren Kontext eingeordnet werden. Zum einen haben sich nach der Aufnahme Italiens in die Europäische Währungsunion die Spielräume für die Unternehmer insofern stark reduziert, als die Lira nicht abgewertet werden kann und somit ein klassisches Instrument zur Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit entfällt. Jegliche Regeln werden vor diesem Hintergrund als eine unnötige Fessel im globalen Konkurrenzkampf angesehen. Auf der anderen Seite versuchen die Unternehmerverbände, die Evaluierung des Sozialpaktes dazu zu nutzen, den Gewerkschaften und der Regierung einen Tausch aufzuzwingen. Eine eventuelle Fortschreibung der zentralen Inhalte des Sozialpaktes von 1993 soll von Zugeständnissen auf dem Gebiet der Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung abhängig gemacht werden, zu denen sich die Regierung gegenüber der (bis Oktober 1998) die Regierung extern unterstützenden Partei Rifondazione Comunista zwecks Vermeidung einer Regierungskrise verpflichtet hat.

Letztendlich werden die Unternehmerverbände mit großer Wahrscheinlichkeit einer Fortschreibung des Sozialpaktes und damit auch des zweigliedrigen Tarifvertragssystems zustimmen. Sie werden allerdings darauf bestehen, die beiden Ebenen „kompakter“ zu gestalten. Die beiden Ebenen werden wahrscheinlich besser als in der Vergangenheit aufeinander abgestimmt werden, d.h., daß sie sich ausschließlich auf ihre spezifische Funktion beschränken werden: die nationalen Branchentarifvertragsverhandlungen auf den Erhalt der Kaufkraft (unter Berücksichtigung der jeweiligen Lage der Branche) und die betrieblichen Tarifverhandlungen auf die Festlegung ausschließlich variabler Lohn- und Gehaltserhöhungen, die sich an betrieblichen Parametern zu orientieren haben.

Es kann folglich davon ausgegangen werden, daß die Unternehmerseite solange ein Interesse an zentralen Abkommen hat, wie es diesen gelingt, einerseits die Dynamik der Lohnentwicklung durch die Festlegung entsprechender Bindungen zu kontrollieren und andererseits die Flexibilitätsspielräume auf betrieblicher Ebene zu sichern.

Die Gewerkschaften befinden sich hingegen unter verschiedenen Gesichtspunkten in einer defensiven Position: Die Gesamtsituation bleibt durch nationale tri- oder bilaterale Abkommen weitgehend defensiven Charakters (z.B. Rentenreform) sowie durch einen quantitativ wie (oftmals auch) qualitativ reduzierten Spielraum betrieblicher Verhandlungen gekennzeichnet. Der Sozialpakt von 1993 stellte einen Tausch dar, bei dem die Gegenleistung für die Bereitschaft der Gewerkschaften zur Mäßigung der Lohnforderungen nicht etwa in einer aktiven Beschäftigungspolitik bestand, sondern lediglich in der Zusicherung eines verbindlichen Systems von Regeln zur Regulierung der industriellen Beziehungen. Der Beschäftigungspakt von 1996 und das Gesetz von 1997 haben bislang aufgrund der Sparpolitik zur Erfüllung der Maastrichter Kriterien keine nennenswerte Anwendung gefunden. Insgesamt gesehen heißt das, daß im Rahmen der tripartistischen Abkommen die Wettbewerbsfähigkeit die unabhängige Variable darstellt, die Reallohnsicherung und Beschäftigungsentwicklung hingegen eher den Status abhängiger Variablen haben.

Abgesehen von der Preisstabilität und der Überwindung einer Situation der Ungewißheit in bezug auf das Interessenvertretungs- und Tarifverhandlungssystem liefern die tripartistischen Abkommen den Arbeitnehmern folglich nahezu keine greifbaren Vorteile. Die Gegenleistung beschränkt sich im wesentlichen auf eine Legitimierung der Gewerkschaften. Wenn es aber zu einem zu starken Auseinanderklaffen zwischen dem Nutzen der Gewerkschaftsorganisation und dem der Mitgliederbasis kommt, kann sich für die Gewerkschaften ein Problem der Vertretungslegitimität und damit der Repräsentativität ergeben. Hinzu kommt, daß die tripartistischen Abkommen in der Regel noch viel weniger den Bedürfnissen der prekär Beschäftigten und der Arbeitslosen entsprechen. Deutliche Beispiele hierfür sind zum einen die Rentenreform und zum anderen das Abkommen über Arbeitskosten. Die tripartistischen Abkommen führen somit in der Regel zu keiner Ausweitung der Repräsentativität der Gewerkschaften auf neue Berufs- oder Beschäftigtengruppen. Bestenfalls können sie die soziale Kohäsion innerhalb der traditionellen Mitgliedschaft fördern.⁴

Es darf demnach nicht verwundern, daß auch innerhalb der Gewerkschaften erstmals wieder Stimmen laut geworden sind, die das Abkommen vom 23. Juli 1993 und damit die korporatistische Strategie generell als eine mittlerweile nicht mehr tragfähige Grundlage der industriellen Beziehungen betrachten. Hierbei handelt es sich zwar um Minderheitspositionen, doch gewinnt vor diesem Hintergrund die gegenwärtige Evaluierung des Abkommens einen besonderen Stellenwert.

4 Carrieri, S. 88.

Aus der Sicht der Gewerkschaften scheint es angesichts der bisher begrenzten Ergebnisse des Sozialpaktes nicht ratsam zu sein, die eigene Strategie zu sehr auf nationale tripartistische Verhandlungen zu konzentrieren. Wenngleich die tripartistischen Verhandlungen in den neunziger Jahren eine bedeutende Rolle für die italienischen Gewerkschaften gespielt haben, ist es doch wichtig, ein sinnvolles Gleichgewicht mit den übrigen Bereichen gewerkschaftlichen Handelns (z.B. Tarifvertragstätigkeit, Entwicklung von Dienstleistungsangeboten) zu gewährleisten.

Wollen die Gewerkschaften z.B. ihre Mitgliedschaft auf neue Gruppen ausweiten, bedarf es einerseits einer Dezentralisierung der Kompetenzen nicht nur auf betrieblicher, sondern auch auf lokaler Ebene und andererseits eines spezifischen gewerkschaftlichen Dienstleistungsangebots, das sich insbesondere an jene Teile der Arbeitnehmer richtet, die bislang noch nicht gewerkschaftlich organisiert sind.