

Marino Regini

Der italienische Weg zu einem Sozialvertrag in den Achtzigern: »Late-comer« oder Linie der Realpolitik?¹

Seit Mitte der 70er Jahre gab es in Italien zwei Versuche, einen Sozialvertrag zwischen Gewerkschaften, Unternehmen und Regierung ins Leben zu rufen. Genauer gesagt handelte es sich darum, das traditionelle Konfliktmodell industrieller Beziehungen partiell durch eine Politik des Konsenses auf höchster Ebene zu ersetzen. Staatliches Handeln spielte dabei eine nicht unwichtige Rolle.

Der *erste Versuch*, der allerdings nicht in einen expliziten Vertrag mündete, spielte sich in der Periode der »nationalen Solidarität« ab, während der die Regierung von einer Parlamentsmehrheit unterstützt wurde, der auch die PCI angehörte. Die PCI nahm zunächst in bezug auf das zwischen den Parteien ausgehandelte Regierungsprogramm eine abwartende Haltung ein — gewährte ihm jedoch anschließend volle Unterstützung (1977-1979). Der *zweite Versuch*, der zum ersten Male in der jüngsten italienischen Geschichte zu einem trilateralen Vertrag zwischen Regierung, Unternehmen und Gewerkschaften führte, wurde mit der Vereinbarung über die Lohnkosten vom 22. Januar 1983 besiegelt.²

Auf den ersten Blick scheinen diese beiden Ereignisse einen Bruch in der bisherigen Entwicklung darzustellen und den Skeptizismus derjenigen zu rechtfertigen, die die beiden Versuche, einen Sozialkontrakt durchzusetzen, für eine verspätete und illusionäre Entdeckung des neokorporatistischen Modells halten. Und dies aus mindestens drei Motiven:

1. Zunächst einmal fehlten in Italien alle notwendigen Voraussetzungen für ein korporativistisches Modell: Zentralisierte Entscheidungen, Vertretungsmonopole, eine Regierungspartei, die die Arbeiterinteressen vertritt, und eine effiziente öffentliche Verwaltung.
2. Zum zweiten fanden diese Versuche nicht in einer Phase ökonomischer Prosperität, sondern in der Rezession statt, die in verteilungstheoretischer Hinsicht durch Knappheit der Ressourcen gekennzeichnet war.
3. Und schließlich sind diese Versuche auf dem Hintergrund einer gesamteuropäischen Krise der Vertragsverhandlungen zu sehen, die nicht zuletzt auf die Schwächung der Gewerkschaften bzw. auf den entschiedenen Willen der anderen Akteure zurückgeht (sei es der Regierung wie in Großbritannien oder der Unternehmer wie in der Bundesrepublik Deutschland), die Initiative zurückzugewinnen und sie nicht durch Verträge eingrenzen und beschränken zu lassen (Carrieri-Donolo, 1983; Streeck, 1983).

Um die Tragweite und die Gründe dieser italienischen »Anomalie« abschätzen zu können, sollen zunächst die grundlegenden Unterschiede in den Erfahrungen der Jahre 1977-79 und jener des Jahres 1983 dargelegt werden.

1. Die Periode der »nationalen Solidarität« (1977-1979)

Nicht zuletzt aufgrund des Einflusses der PCI auf die Regierung sowie gewisser gewerkschaftlicher Autonomiebestrebungen wurde im Februar 1978 im Palazzo dell'EUR in Rom zwischen den drei Gewerkschaftsverbänden, der CGIL, der CISL und der UIL, ein programmatisches Dokument ausgearbeitet und verabschiedet, das eine Änderung der Gewerkschaftsstrategie

zum Inhalt hatte: Man verzichtete auf eine weiterhin expansive Lohnpolitik und setzte stattdessen auf eine aktive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, auf die Entwicklung des Mezzogiorno und auf das Vorantreiben der Steuer- und der Gesundheitsreform. Dies bedeutete nichts anderes, als daß die Gewerkschaft bereit war, auf ein unmittelbares Ausspielen ihrer Marktmacht in den gesicherten Beschäftigungsbereichen zu verzichten, zugunsten der von der ökonomischen Krise stärker Betroffenen und der auf öffentliche Fürsorgeunterstützung Angewiesenen. Hier handelte es sich um eine jener großen europäischen Vereinbarungen der Nachkriegszeit, vergleichbar dem englischen Sozialvertrag («Social contract»), der kurz zuvor abgeschlossen worden war (Ragini, 1983). Der italienische Sozialvertrag hatte eine Kette von Verträgen und Aushandlungen im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik zur Folge und war der Ausgangspunkt für einige wichtige Gesetzeswerke. Dieses Experiment war jedoch nur von kurzer Dauer, und man befand sich bereits im Jahre 1979 wieder in einer Situation der wechselseitigen politischen Blockade, die bis zum Vertrag des Januar 1983 anhielt.

Was waren nun die Gründe für diese Stagnation? Meiner Meinung nach war es nicht der Mangel an organisatorischen Voraussetzungen (Zentralisierung, Konzentration, Vertretungsmonopol), der die Gewerkschaften an einer stabilen Zusammenarbeit mit den anderen Akteuren (Regierung und Unternehmer) hinderte. Trotz mancher Schwierigkeiten gelang es den Gewerkschaften tatsächlich, eine weitgehend gemäßigte Lohnpolitik zu betreiben, die unterschiedlichen gewerkschaftsinternen Strömungen zu kontrollieren und so zu einer Abschwächung der industriellen Konfliktaustragung beizutragen. Das Scheitern dieser Aushandlungspolitik beruhte vielmehr darauf, daß die gewerkschaftlichen Vorleistungen nicht in jenem Umfange honoriert wurden, den sie sich von einer solchen »konzertierten Aktion« erhofft hatten.

Es wird häufig darauf verwiesen, daß das Durchhalten der 1978 im Palazzo dell'EUR beschlossenen Linie der gemäßigten Lohnpolitik Schwierigkeiten bereitete. Ich bin jedoch der Meinung, daß diesen Problemen kein entscheidendes Gewicht beigemessen werden sollte. Die Vereinbarungen, die noch vor dem Treffen in Rom Anfang des Jahres 1977 mit dem Unternehmerverband und im Anschluß daran mit der Regierung getroffen wurden, signalisierten insgesamt die eindeutige Kooperationsbereitschaft der Gewerkschaften (Perulli, 1982). Und tatsächlich machten die Gewerkschaften ihren Verhandlungspartnern weitreichende Zugeständnisse sowohl hinsichtlich der Rahmenbedingungen der Arbeit als auch der Nutzung der Arbeitskräfte: Aufhebung von Feiertagen, Staffellung der Ferien, Flexibilisierung der Arbeit und Kontrolle der betrieblichen Fehlzeiten. Diese Maßnahmen stellten weitreichende und wichtige Konzessionen auf dem Gebiet der Lohn- und Produktivitätspolitik dar. Sie sollten künftig durch eine Gewerkschaftsbeteiligung an der Führung der Unternehmen und an der Steuerung der Wirtschaftspolitik honoriert werden. Nicht nur auf Branchen-, sondern auch auf Betriebsebene setzte sich alles in allem eine gemäßigte Haltung der Gewerkschaften durch. Die Forderung nach dem Recht auf volle Information und nach Beteiligung an Investitionsentscheidungen trat auf Betriebsebene generell an die Stelle der Lohnpolitik und schließlich konnte man in jenen Jahren eine starke Abnahme betrieblicher und überbetrieblicher Auseinandersetzungen verzeichnen (Cella, 1983).

Obwohl diese Strategie der lohnpolitischen Mäßigung auf innergewerkschaftliche Opposition stieß und sie sich in den verschiedenen Branchen und Regionen unterschiedlich auswirkte (Golden, 1983), blieb die Absicht der Gewerkschaften, eine solche Politik der verstärkten Aushandlung zu verfolgen, im Kern unangefochten.

Die im Ausgleich für die moderate Forderungsstruktur erwarteten Vorteile bestanden in einer Serie wichtiger Gesetze und Maßnahmen, die öffentlich, aber auch stillschweigend mit der Regierung ausgehandelt bzw. vereinbart wurden. In dieser Phase der mit den Gewerkschaften abgestimmten Wirtschaftspolitik entstand das Gesetz zur industriellen Restrukturierung (1977), das Gesetz zur Beschäftigung der Jugend (1977) sowie das Gesetz zur beruflichen Bildung (1978) und der Gesetzentwurf Scotti zur Reform der Pensionen (1978). Die Gewerkschaften sahen in diesen Gesetzen und Maßnahmen neue Instrumente, die zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Beschäftigung sowie zur Stabilisierung der Einkommenspolitik dienen und gleichzeitig die Möglichkeit einer wachsenden Kontrolle über die Wirtschaftspolitik bieten sollten.

Letztlich erwiesen sich jedoch die faktischen Verhandlungsergebnisse für die Gewerkschaften als äußerst enttäuschend. Im Falle der Reform der Pensionen wurde die endgültige Verabschiedung vor allem durch bestimmte Interessengruppen verhindert, die mit allen Mitteln Druck auf die Parteien ausübten, so daß der Gesetzentwurf im Parlament zu Fall gebracht wurde. Es gelang der Regierung nicht, den politischen Willen zur Durchsetzung der ausgehandelten Ergebnisse aufzubringen. Die Gewerkschaften entdeckten schnell, daß es nicht ausreicht, einen Gesetzentwurf zu formulieren und vorzulegen, sondern daß erst kontinuierlicher politischer Druck die Vereinbarungen in die Praxis transformieren kann. Die anfänglichen Erwartungen wesentlicher Erfolge und Vorteile verwandelten sich so sehr schnell für die italienischen Gewerkschaften in Enttäuschung. Auch eine relativ arbeiterfreundlich eingestellte Regierung erwies sich letztenendes als nicht in der Lage, Ergebnisse der gemeinsamen Aushandlungsprozesse zu garantieren, die den Erwartungen einigermaßen entsprochen hätten.

Die krisenbedingte Knappheit der Ressourcen — angesichts einer Vielzahl von Interessengruppen, die die Gewerkschaft zu repräsentieren versuchte —, eine ineffiziente staatliche Administration und die Unfähigkeit der Regierung, akzeptable Ergebnisse zu garantieren, ließen den Versuch eines politischen Zusammengehens von vornherein als illusionär erscheinen. Hinzu kam noch eine zunehmende Schwächung der Gewerkschaften, die einen Konsens in wachsendem Maße überflüssig werden ließ.

2. Die Vereinbarung über die Arbeitskosten vom 22. Januar 1983

Diese Vereinbarung geht auf völlig andere Rahmenbedingungen zurück und muß in ihren wesentlichen Elementen anders charakterisiert werden als der Versuch einer politischen Aushandlung während der Periode der »nationalen Solidarität«. Der soziale Hintergrund des Vertrages vom 22. Januar 1983 ist durch die Verschlechterung der ökonomischen Situation, durch die Schwächung der Gewerkschaften und durch den Ausschluß der PCI aus der regierungsstützenden Parlamentsmehrheit hinreichend charakterisiert. Hinzu kam die Drohung der Unternehmer und der Regierung, auf unilaterale Entscheidungen zurückzugreifen, falls einstimmige Verhandlungsergebnisse nicht erreicht würden.

Schon in einem von der Regierung Spadolini im Juli 1981 ausgearbeiteten Vorschlag zu einem antiinflationären Pakt deutete sich an, daß im Zentrum einer zukünftigen Politik der sozialen Aushandlung eine politische Übereinkunft über die Begrenzung der Lohnsteigerungen stehen sollte. Die Gewerkschaften schienen im wesentlichen von der Notwendigkeit eines solchen zentralen Paktes zur Bekämpfung der Inflation überzeugt; hinsichtlich seiner Inhalte

waren sie jedoch grundsätzlich gespalten. Diese gewerkschaftsinternen Differenzen führten zu einer Ausarbeitung verschiedener Vorschläge, zu langen und ermüdenden Verhandlungen zwischen den verschiedenen innergewerkschaftlichen Interessengruppen und schließlich zu unzähligen Weigerungen, sich mit der Regierung an einen Tisch zu setzen. Zum ersten Mal seit 1969 war die geringe »Produktivität« hinsichtlich der politischen Verhandlungen eher auf die internen Schwierigkeiten der Gewerkschaften zurückzuführen, sich auf eine gemeinsame Linie festzulegen, als auf Gegensätzlichkeiten innerhalb der Regierung. Natürlich schwächten diese tiefgreifenden internen Differenzen die Verhandlungsposition der Gewerkschaften, die bereits mit einer rezessionsbedingten Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen der von ihnen vertretenen Arbeitskräfte zu kämpfen hatten.

Andererseits war die Regierung weder in der Lage, eine Wendung hin zu einer politischen Zusammenarbeit zu vollziehen noch die Verhandlungen über die Arbeitskosten zu einem schnellen Ende zu führen. Die Taktik der Regierung, an vielen Verhandlungsorten die unilateralen Gespräche zwischen Regierung und Gewerkschaften, zwischen Gewerkschaften und Unternehmern, zwischen Regierung und Unternehmern, zwischen dem Präsidenten des Konziliums und einzelnen gewerkschaftlichen Organisationen zu beschleunigen, zielte darauf ab, die unterschiedlichen Akteure zu Verhandlungszugeständnissen zu bewegen. Diese Taktik hatte allerdings auch schwerwiegende Mängel: Angesichts der Dringlichkeit notwendiger Lösungen ging der Verhandlungsprozess viel zu langsam voran und zeigte aufgrund der vielen Treffen bereits Abnutzungerscheinungen, noch bevor alle verfügbaren Möglichkeiten ausgeschöpft waren. Schließlich führte die Androhung unilateraler Verhandlungen zwischen Unternehmern und einigen Mitgliedern der Regierung dazu, daß ein aussichtsreicher Abschluß weiter hinausgezögert wurde. Die erste unmittelbare und schwerwiegende einseitige Maßnahme bestand in der Entscheidung des Unternehmerverbandes, die Vereinbarung über die »scala mobile« zu kündigen und sie über das Jahr 1983 hinaus nicht zu verlängern. Hinzu kam die noch vage, aber nichtsdestoweniger bedrohliche Ankündigung des Finanzministers, die Preise und Löhne einzufrieren, falls ein gemeinsamer Vertragsabschluß nicht erreicht würde. Schließlich waren aus dieser verfahrenen Situation nur noch zwei Auswege denkbar:

1. Zum einen konnte die starre Haltung der Sozialpartner sehr schnell zur konsequenten Verhinderung eines Übereinkommens, zum Abbruch einer Phase industrieller Beziehungen führen, die bisher immerhin ein Minimum an konsensuellen Lösungen garantiert hatten. Ein neues Gleichgewicht würde sich vermutlich nur auf dem Wege betrieblicher und überbetrieblicher Auseinandersetzungen und durch Ausspielen der Position der Stärke der jeweiligen Akteure herstellen.
2. Andererseits war es durchaus denkbar, daß es zu einer Neudefinition der Ziele des sozialen Aushandlungsprozesses kommen konnte. In diesem Falle hätten die Verhandlungspartner eine Lösung akzeptieren müssen, die sich von den ursprünglichen Absichten sehr weit entfernte. Dadurch hätte ausgerechnet der schwächste Verhandlungspartner — die Gewerkschaft — eine Neuorientierung seiner Ziele und Interessen hinnehmen müssen; die Unternehmer hätten ihrerseits auf eine Neuordnung der Machtverhältnisse verzichten müssen, während die Regierung den Part des außenstehenden Vermittlers hätte aufgeben müssen.

Obwohl die erste Lösung für die meisten Beobachter unausweichlich schien, hat sich stattdessen in der Vereinbarung vom 22. Januar die zweite Variante durchgesetzt, deren wesentliche

Merkmale grundverschieden sind von jenen in den Jahren 1977 bis '79 vorgenommenen politischen Aushandlungsprozessen.

1. Zunächst einmal grenzt das neue Abkommen vom 22. Januar 1983 die Reichweite der Interessenvertretung der Gewerkschaften ein. Für eine Änderung der »scala mobile« und für die Zugeständnisse hinsichtlich eines flexibleren Arbeitskräfteeinsatzes erreichen die Gewerkschaften lediglich Vorteile für die in stabilen Bereichen beschäftigten Arbeiter. Für die in Krisenbereichen beschäftigten Arbeitskräfte, die Arbeitslosen, sowie für die generellen Interessen der Beschäftigten als Nutznießer öffentlicher Dienstleistungen sieht der Vertrag vom 22. Januar nur ganz globale, unverbindliche und unbedeutende Verbesserungen vor: eine leichte Reduzierung der Arbeitszeit für die auslaufenden Verträge; die Möglichkeit (aber nicht die Verpflichtung), »solidarische Verträge« auf Betriebsebene abzuschließen, die globale Verpflichtung der Regierung zur Schaffung stabiler Preise und Tarife, sowie zu Zugeständnissen im Bereich der Gesundheits- und Sozialpolitik.

Auf diese Weise wird die Vielzahl der Interessengruppen, die die Gewerkschaft in den 70er Jahren vertreten hatte, erheblich verringert. In Ausübung dieser weitgespannten Funktion der Interessenvertretung hatte die Gewerkschaft in jener Periode eine geradezu oligopolistische Position im Bereich der politischen Verhandlungen besessen (Regini 1983). Jetzt hingegen bringt die Einschränkung des gewerkschaftlichen Vertretungsbereichs im Gefolge der neuen Vereinbarungen eine Aufwertung des Parteienparlamentarismus mit sich, der immer mehr zum Hauptadressaten der in krisenhaften Betrieben und Sektoren beschäftigten Arbeiter, der Pensionäre und der Beschäftigten mit prekären Arbeitsverhältnissen in unterentwickelten Zonen des Landes wird.

2. Zweitens findet eine Preisgabe langfristiger Ziele statt, z.B. die der wirtschaftlichen Restrukturierung und der regionalen Entwicklung, zugunsten kurzfristiger Verteilungsziele, deren Kosten unmittelbar von den daran Beteiligten bezahlt werden müssen. Für die Arbeiter bestehen die Vorteile der Vereinbarung hauptsächlich in der Erhaltung des Reallohns durch die Neutralisierung der Steuerprogression und in der Erhöhung der Familienzulage. Für die Unternehmer dagegen bestehen die Vorteile neben der Außerkraftsetzung der »scala mobile« in der Verstaatlichung der Soziallasten. Alle anderen Resultate hingegen — jene bezüglich einer aktiven Beschäftigungspolitik, der Steuerung des Arbeitsmarktes, der Tarifpolitik, des Gesundheitswesens und der sozialen Sicherheit (soweit es die Arbeiter betrifft) oder jene bezüglich der Nutzung der Arbeitskräfte und der Regulierung industrieller Konfliktaustragung (soweit es die Unternehmer betrifft) — sind von geringer Wirksamkeit und äußerst unbestimmt gehalten.

3. Schließlich hat sich die Rolle der Regierung bzw. die Form der staatlichen Leistungen verändert. Während die traditionelle Rolle des Staates darin bestand, autonome Vertragsabschlüsse zwischen den Parteien zu garantieren und eine bloße Vermittlerrolle einzunehmen, setzt sich mit der Vereinbarung des Jahres 1983 ein wesentlich aktiveres Verhalten des Staates durch, das in geradezu eigenmächtiges Handeln umschlagen kann (Dal Co 1983); vor allem aber gehen die gestiegenen Kosten der ausgehandelten Ergebnisse nunmehr zu Lasten der öffentlichen Finanzen.

Es ist abzusehen, daß sich gerade jetzt, in einer Periode der Verhandlungsschwäche der Gewerkschaften und der Unsicherheit bezüglich der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung, die Tendenz verstärken wird, langfristige Ziele zugunsten kurzfristiger und unmittelbar erreichbarer Tageserfolge aufzugeben. Als Konsequenz ihrer geschwächten Marktmacht war die Gewerkschaft nicht nur gezwungen, die Vielzahl der angestrebten Ziele zu beschrän-

ken, sondern auch die eher peripheren Interessen in ihrem Vertretungsbereich zu opfern, und dies trotz aller lithurgischen Erklärungen. Schließlich ist auch auf das Nachlassen der schöpferischen Spannung hinzuweisen, die die Gewerkschaft bisher in ihrem Selbstverständnis als Vertreter von Interessen, die weit über diejenigen der Arbeiter hinausreichten, vorangetrieben hat.

Wie lassen sich nun die Besonderheiten des Abkommens vom Januar 1983 mit der Periode der »nationalen Solidarität« vergleichen? Der Sozialvertrag der Jahre 1977-79 war ein ambitionöser, wenn auch sehr vager Versuch, ein geregeltes Verfahren der politischen Aushandlung zu schaffen, ähnlich demjenigen, das in den nordeuropäischen Ländern in den 50er oder 60er Jahren entworfen worden ist. Zu seiner Stabilisierung hätte es Handlungsträger bedurft, die in der Lage gewesen wären, eine generalisierbare Logik des sozialen und politischen Aushandlungsprozesses über die Zeit hinweg zu befolgen; es hätte eines dauerhaften Basiskonenses zwischen den Sozialpartnern in bezug auf staatliches Handeln bedurft; und die Regierung ihrerseits hätte in der Lage sein müssen, plausible Interessenselektionen vorzunehmen und ihre Interventionen kompatibel zu machen. Diese Bedingungen waren nicht gegeben, obwohl sie als implizite Annahmen in die Vertragsverhandlungen miteingingen. So geriet man schließlich in eine Phase des blockierten (Regini 1981) bzw. des fehlgeschlagenen Aushandlungsprozesses (Santi 1982). Die Vereinbarung vom Januar '83 kann nun nicht als der Endpunkt einer Entwicklung angesehen werden, in den die vielen Verhandlungen in der Periode der »nationalen Solidarität« einmünden, sozusagen als Auflösung einer festgefahrenen Situation (Giugni 1983; Carinci 1983). Der Unterschied zwischen den beiden Ereignissen betrifft nicht nur die veränderte gewerkschaftliche Strategie (Altieri u.a. 1983), sondern vor allem die Reichweite und Verbindlichkeit der Verhandlungsergebnisse. Der Vertrag des Jahres 1983 unternimmt nicht einmal den Versuch, so etwas wie eine soziale Verbindlichkeit der Verhandlungen herzustellen, die mit derjenigen der Jahre 1977-79 vergleichbar wäre; er legt aufgrund des ad hoc-Charakters seiner Ergebnisse weder das zukünftige Verhalten der Sozialpartner noch der Regierung fest, nicht zuletzt deshalb, weil sich die beteiligten Parteien von diesem Sozialpakt keine langfristigen Vorteile erwarten.

Auch wenn man beim Vergleich beider Sozialkontrakte auf die geringere Reichweite des letzteren verweist, bedeutet das jedoch keine Schmälerung der Bedeutung der Vereinbarung des Jahres 1983 für die zukünftige Entwicklung der industriellen Beziehungen bzw. der zukünftigen politischen Verhandlungen. Ich bin jedenfalls der Meinung, daß dieser Vertrag in der gegenwärtigen Krisensituation sowie in einem politischen System wie dem italienischen, wesentlich realistischer erscheint, als die in den Jahren 1977-79 unternommenen Aushandlungsprozesse.

3. Zukünftige Entwicklungstendenzen in der Rezession

Leider gibt es nur wenige Interpretationsversuche der gegenwärtigen Entwicklungstendenzen, die empirisch genügend fundiert wären, um daraus überzeugende Hypothesen für die zukünftigen politischen Verhandlungen in Europa ableiten zu können. In dem begrenzten Rahmen dieses Beitrags und zu dem ausschließlichen Zweck einer vergleichenden Bewertung der italienischen Situation möchte ich im folgenden einige typische Interpretationen der zukünftigen Entwicklungstendenzen kurz skizzieren:

1. Einige Autoren sehen das Ende der Möglichkeit gekommen, Wirtschaftspolitik mit Hilfe zentraler politischer Verhandlungen zu steuern, mit anderen Worten also das Ende einer

Konsenspolitik, deren Strategie darauf beruhte, die großen Interessengruppen miteinzubeziehen. In einigen Analysen wird der Hauptgrund dieser Tendenz in der Schwächung der Gewerkschaften gesehen, die die Regierungen im Hinblick auf die Steuerung der Wirtschaft und die generelle Regierbarkeit des Staates unabhängiger macht (Carrieri-Donolo 1983). Andere beobachten vor allem die Wiedergeburt des ökonomischen Liberalismus: D.h. das Kapital tendiere dazu, sich die traditionellen unternehmerischen Vorrechte innerhalb der Betriebe und die politische Hegemonie in der Gesellschaft wieder anzueignen (Streeck 1983). Autoren wie De Rita (1983) schließlich betonen die sozio-ökonomischen Entwicklungsprozesse, die zu einer Aufspaltung der von der Gewerkschaft vertretenen Interessengruppen führen. Das Anwachsen des tertiären Sektors, die Entwicklung kleinerer Betriebe, die wachsende Bedeutung lokaler Kommunen, bewirken eine Aufspaltung der traditionellen sozialen Basis der Gewerkschaften und die Verhinderung übergreifender Mobilisierungsprozesse. In den unterschiedlichen Versionen dieses Interpretationsmusters wird die Vereinbarung vom 22. Januar 83 als eine Anomalie gesehen, als ein Rückfall hinter gegenwärtige Entwicklungen oder einfach als ein taktisches Verhandlungsergebnis.

2. In einem zweiten Erklärungsansatz — der auf ursprünglich von Goldthorpe (1983) entwickelte Hypothesen zurückgeht — wird das Ende der Konvergenz entwickelter kapitalistischer Länder hin zu einem allgemeinen pluralistischen Modell behauptet. Der pluralistische Wettbewerb mächtiger Interessengruppen habe zwar für alle entwickelten kapitalistischen Länder übereinstimmend zur Gefährdung der Regierbarkeit des Staates bzw. der Steuerbarkeit des Wirtschaftssystems geführt. Die Systemlösungen fielen jedoch unterschiedlich aus: einmal in der Schaffung einer neokorporativistischen Ordnung, die auf dem Einschluß der großen Interessengruppen in die Strategien der Wirtschaftspolitik beruhe. Zum andern in einer dualistischen Lösung: in einer Expansion jener Sektoren, in denen ein relativ freies Spiel der Marktkräfte herrsche, durch die in gewisser Weise die rigiden Zwänge in den anderen Sektoren kompensiert würden.

Für die Zukunft kann man voraussehen, daß sich diese Spaltung akzentuieren wird und daß die europäischen Länder in zwei sehr unterschiedliche Richtungen driften werden. Einerseits gibt es Länder wie Schweden, in denen sich unter dem Impuls einer starken Gewerkschaft, die den Verteilungskonflikt in die politische Arena getragen hat (Korpi 1983), sehr stabile Mechanismen politischer und sozialer Aushandlung behaupten. In einem solchen sozialen Umfeld wird die Gewerkschaft versuchen, die langfristigen Interessen der Arbeiterklasse in ihrer ganzen Breite voranzutreiben, statt die kurzfristigen und unmittelbaren Interessen einzelner Gruppen zu vertreten. Dort jedoch, wo die dualistischen Tendenzen vorherrschen, sind nicht nur Programme zur radikalen Transformation des ökonomischen Systems äußerst unrealistisch, sondern dort werden die Gewerkschaften auch gezwungen, sich im Kampf um die zentralen Interessen der traditionell von ihnen vertretenen Beschäftigten allmählich aus den Bereichen marktschwacher Randgruppen zurückzuziehen.

Den Fall Italien kann man hier nur äußerst schwer einordnen. Auf der einen Seite nähert sich Italien sicher nicht an jene Länder an, in denen die Praktiken und Verfahren politischer und sozialer Aushandlungsprozesse so konsolidiert sind, daß sie es der Gewerkschaftsbewegung erlauben, die politischen Inhalte in einem radikalen Sinne zu transformieren. Der Vertrag des Jahres 1983 — mag er auch als eine Einschränkung der gewerkschaftlichen Interessenvertretung charakterisiert werden — beweist trotzdem noch immer die Fähigkeit der Gewerkschaften, Interessen auf einen Nenner zu bringen und sie zum Gegenstand zentraler politischer Verhandlungen zu machen.

3. Zuletzt möchte ich kurz ein Szenario skizzieren, das etwas von den allgemeinen Tendenzen in Europa abweicht.

Die jüngsten italienischen Erfahrungen können nicht nur als Anomalie oder als ein Zurückbleiben hinter der gesamteuropäischen Situation gedeutet, sondern auch als eine für andere Länder in der Zukunft erwartbare Entwicklungsrichtung interpretiert werden. Grundlage für diese Annahme ist die Tatsache, daß sich in Italien die — weiter vorn beschriebene — dualistische Lösung bereits in den 70er Jahren durchgesetzt hat — weit früher und mit größerem Erfolg als anderswo (Berger-Piore 1982). Aber dieser Dualismus hat nicht verhindern können, daß sich gleichzeitig das Verfahren zentralisierter politischer Verhandlungen behauptete, auch wenn die Ergebnisse in höchstem Maße instabil waren. Trotz der sich verschärfenden Rezession und der Schwächung der Gewerkschaften hat der italienische Dualismus genau nicht zu einer Zerschlagung und Aufsplitterung der industriellen Beziehungen oder zu einer Japanisierung geführt, wie sie Streeck (1983) für die Bundesrepublik Deutschland vorauszusehen scheint. Auch hat sich dieser Dualismus nicht zu einem neoliberalen Generalangriff auf die Gewerkschaftsmacht entwickelt, wie es in Großbritannien der Fall ist. Der zentral abgeschlossene politische Sozialvertrag kennzeichnet in Italien nur *einen Aspekt* der gesamten industriellen Beziehungen, während sich daneben auf sektoraler, lokaler und betrieblicher Ebene differenzierte Formen gewerkschaftlicher Interessenvertretung weiter entwickeln.

Die oben angesprochene Schwächung der Gewerkschaften durch Rezession, technologische Umstrukturierungen, geschrumpfte Mitgliederbasis usw., führt offensichtlich nicht automatisch zu einer Beendigung zentralisierter politischer Verhandlungen und vielleicht nicht einmal zu einer Reduzierung ihrer Wichtigkeit. Aber diese Schwächung wird die Gewerkschaften zwingen, eine Verschlechterung der Rahmenbedingungen der Verhandlungen auf zentraler politischer Ebene zu akzeptieren. In der italienischen Übereinkunft des Jahre 1983 hat diese Verschlechterung sowohl bereits die Form der Einschränkung des Vertretungsbereichs angenommen als auch darüber hinaus zu einem Verzicht auf die Verfolgung langfristiger Ziele geführt. Unter anderen Umständen kann es allerdings zu unterschiedlichen Lösungen kommen. Aber auch wenn die Gewerkschaften ihre Fähigkeit beibehalten, Interessen zu vereinheitlichen und die Wirtschaftspolitik zu beeinflussen, wird es sicherlich doch zur Neudefinition der Rahmenbedingungen politischer Aushandlung kommen, die in keinem Land — solange die Ursachen für die aktuelle Krise der Gewerkschaften nicht beseitigt werden können — zu ihrem Vorteil ausschlagen dürften.

Die zweite Überlegung betrifft die Tatsache der zunehmenden Differenzierung gewerkschaftlicher Vertretungsbereiche auf sektoraler, lokaler und betrieblicher Ebene. Gerade die Tatsache, daß sich diese Entwicklung in Italien bisher auf eine etwas unkontrollierte Weise vollzogen hat, könnte dazu führen, daß die Ebene zentralisierter Interessenvertretung beibehalten wird. Die sozialen und politischen Arenen für zentralisierte Sozialverträge bzw. dezentrale Verhandlungen oder ad hoc-Vereinbarungen müssen im einzelnen festgelegt werden. Inwieweit die Existenzbedingungen der Gesamtheit der Beschäftigten und der Grad ihrer Kontrolle über die Ökonomie zum Gegenstand politischer Aushandlung gemacht werden muß, und wieviel dagegen dem »freien Spiel der Kräfte auf dem Markt« überlassen bleiben soll, wird dagegen künftig Gegenstand von Regelungsabsprachen sein. Es ist unwahrscheinlich, daß diese Doppelstrategie — einerseits die Beibehaltung allgemeiner Zielsetzungen und Interessen der Arbeiter und andererseits das Inkaufnehmen eines notwendigen Grades nicht möglicher Festlegungen als adäquate Verarbeitungsform der heterogenen Machtbeziehungen

gen in der jetzigen Situation — schließlich dazu führen wird, daß sich auch jene Gewerkschaften beginnen umzustellen, die zentralistisch organisiert sind, wie beispielsweise die österreichischen oder die schwedischen.

Anmerkungen

- 1 Dieser Vortrag wurde auf der deutsch-italienischen Veranstaltung »Wirtschaftskrise, technologischer Wandel und Gewerkschaften« in Turin gehalten. Diese vom 10. bis 11. November 1983 durchgeführte Konferenz wurde mit Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk vom Frankfurter Institut für Sozialforschung und dem Goethe-Institut in Turin durchgeführt.
- 2 Es handelt sich um die Übereinkunft, den Automatismus der gleitenden Lohnskala (»scala mobile«) einzuschränken, d.h. die unmittelbare Bindung der Löhne und Gehälter an die Lebenshaltungskosten zu durchbrechen — im Tausch gegen Zugeständnisse auf anderen Gebieten.

Die Übersetzung aus dem Italienischen besorgte freundlicherweise *Lothar Lappe*

Literatur

- Altieri, G. u.a. (1983), *La vertenza sul corto del lavoro e le relazioni industriali*, Milano, F. Angeli
- Baglioni, G. e Santi, E. (Hrsg., 1982 a), *L'Europa sindacale agli inizi degli anni '80*, Bologna, Il Mulino
- Baglioni, G. e Santi, E. (Hrsg., 1982 b), *L'Europa sindacale nel 1981*, Bologna, Il Mulino
- Berger, S. e Piore, M. (1980), *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*, Cambridge University Press
- Carinci, F. (1983), »La via italiana all'istituzionalizzazione del conflitto«, *Politica del diritto*, n. 3
- Carriero, M. e Donolo, C. (1983), »Oltre l'orizzonte neocorporatista. Alcuni scenari sul futuro politico del sindacato«, *Stato e mercato*, n. 9
- Cella, G.P. (1983), *Tipologia e determinanti della conflittualità*, relazione al Congresso A.I.S.R.I., Riva del Garda (im Erscheinen)
- Dal Co, M. (1983), »L'accordo del 22 gennaio: un arbitrato contrattuale«, *Laboratorio politico*, n. 1
- De Rita, G. (1983), *Intervento* al Congresso A.I.S.R.I., Riva del Garda (im Erscheinen)
- Giugni, G. (1983), *Intervento* a Tavola rotonda, Il lavoro nei sarrizi, n. 5
- Goldthorpe, J. (1983), *The End of Convergence: Corporatist and Dualist Tendencies in Modern Western Societies*, in: J. Goldthorpe (ed.), *Order and conflict in West European capitalism*, Oxford University Press
- Golden, M. (1983), *Austerity and Its Opposition: The Politics of Italian Organized Labor in the 1970s*, Cornell University, Ph. D. dissertation
- Korpi, W. (1983), *The Democratic Class Struggle*, London, Routledge & Kegan Paul
- Perulli, P. (1982), »Negozio politico e negozio contrattuale«, *Problemi del socialismo*, n. 24-25
- Perulli, P. e Trentin, B. (Hrsg., 1983), *Il sindacato nella recessione*, Bari, De Donato
- Regini, M. (1981), *I dilemmi del sindacato*, Bologna, Il Mulino
- Regini, M. (1983), »Le condizioni dello scambio politico. Nascita e declino della concertazione in Italia e Gran Bretagna«, *Stato e mercato*, n. 9
- Santi, P. (1982), »All'origine della crisi del sindacato«, *Quaderni piacentini*, n. 4
- Streeck, W. (1983), *Neo-corporatist Industrial Relations and the economic crisis in West Germany*, relazione al seminario IRES/CGIL, Rom
- Telo', M. (Hrsg., 1983), *Sindacato politica e corporativismo in Europa, 1970-1980*, Milano, F. Angeli