



Handbuch

Partizipation und kollektive Arbeitsbeziehungen auf Betriebsebene

Stand der italienischen Diskussion und Anregungen für Südtirol

Impressum

Autor:	Andrea Signoretti
Projektkoordination:	Werner Pramstrahler
Leitung:	Stefan Perini
Verantwortlicher im Sinne des Gesetzes:	Toni Serafini
Layout:	Luca Frigo

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht.

Nachdruck, Verwendung von Tabellen und Grafiken, fotomechanische Wiedergabe - auch auszugsweise - nur unter Angabe der Quelle (Herausgeber und Titel) gestattet.

© AFI 2016

Publikation Nr. 04|2016, Juli

AFI | Arbeitsförderungsinstitut
Landhaus 12
Kanonikus-Michael-Gamper-Straße 1
I - 39100 Bozen
T. +39 0471 418 830
office@afi-ipl.org
www.afi-ipl.org

Abstract

Dieses Handbuch soll in das Thema Partizipation im Rahmen der kollektiven Arbeitsbeziehungen auf Betriebsebene einführen und eine Grundlage für die Sozialpartner sein. In Fachkreisen wird immer wieder auf die Notwendigkeit partizipativer Beziehungen zwischen den Sozialpartnern hingewiesen. In einer dynamischen Wirtschaft kann Partizipation sowohl die Qualität der Arbeit zugunsten der Arbeitnehmer als auch die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöhen.

Das vorliegende Handbuch beleuchtet, von einem kurzen geschichtlichen Abriss der „kollektiven Arbeitsbeziehungen“ ausgehend, die Organisationsmodelle in Italien. Dabei ist grundsätzlich zwischen Partizipation als Mitsprache bei der Organisation und Strategie des Betriebes und der Partizipation als Beteiligung an den wirtschaftlichen Ergebnissen des Betriebes zu unterscheiden. Unterschieden wird auch nach starker oder schwacher Partizipation. Erstere betreffen Informations- und Anhörungsrechte des Personals, letztere die (Mit-)Entscheidungsbefugnisse im Unternehmen. Weitere Unterscheidungen betreffen das Vertretungsrecht, also die direkte und die indirekte Ausübung von Partizipation. Auf der empirischen Ebene macht die Analyse der Daten deutlich, dass die Partizipation in italienischen Unternehmen, gleich ob groß oder klein, schwach ausgeprägt ist. Dazu kommt mäßige Innovation, auch ein Grund ist für das bescheidene Wachstum der Arbeitsproduktivität in Italien im letzten Jahrzehnt. Ausschlaggebend sind aber die Haltung der Sozialpartner und die geringe Förderung starker Partizipationsmodelle durch die Institutionen.

Auf EU-Ebene geht es vor allem um die Regelung von Informations- und Anhörungsrechten. Diese werden durch Vertretungen der Belegschaft geltend gemacht und sind somit kollektiv ausgeübte individuelle Rechte. Das italienische Dekret zur Übernahme der europäischen Richtlinien überlässt folgerichtig den Kollektivvertragsparteien die spezifische Anwendung dieser Rechte. Auch die Regionen und Autonomen Provinzen haben erhebliche Entscheidungsspielräume, denn sie können Bestimmungen zur Förderung partizipativer Systeme in ihrem Hoheitsgebiet erlassen. Der Entscheidungsspielraum für mehr Partizipation wird von lokalen Institutionen mit wenigen Ausnahmen kaum genutzt. Südtirol hat günstige institutionelle und soziale Voraussetzungen, hier gesetzgeberisch tätig zu sein (Fallstudie von Signoretti, 2015).

Das Handbuch geht ausdrücklich auf diese Chancen ein. Im Mittelpunkt stehen innovative betriebliche Organisationsmodelle im Sinne der partizipativen kollektiven Arbeitsbeziehungen. Es geht um die *High Performance Work Practices*. Diese umfassen einen abwechslungsreicheren Einsatz der Belegschaft, selbständige Arbeitsteams, flexible Arbeitszeiten und variable Lohnelemente je nach spezifischer Funktion des Arbeitnehmers. Im Handbuch wird dargestellt, wie Gewerkschaften die Umsetzung solcher leistungsfähiger Organisationsmodelle fördern können und warum die Partizipation über ihren ethischen Wert hinaus heute so wichtig ist in den Betrieben.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	6
2. Die unterschiedlichen Formen der Partizipation	7
3. Die europäischen Bestimmungen	10
3.1 Die Richtlinie 2002/14	11
3.2 Überlegungen zur Richtlinie	12
4. Die Bestimmungen in Italien	14
4.1 Informations- und Anhörungsrechte	15
4.2 Die Versuche einer starken Partizipation	17
5. Partizipative Modelle und Organisation	18
5.1 Innovative Organisationsformen	19
5.2 Gewerkschaftliche Organisationen und Innovation	23
6. Die Unternehmen und die Partizipation	24
6.1 Kurzer Überblick über die Geschichte der kollektiven Arbeitsbeziehungen	24
6.2 Die Partizipation in den italienischen Unternehmen	28
6.3 Warum ist die Partizipation so schwach ausgeprägt?	30
6.4 Südtirol und die lokalen Institutionen	31
7. Schlussfolgerungen	34
8. Literatur	37

Verzeichnis der Tabellen

Abbildung 1: Entscheidungs-, strategische und wirtschaftliche Partizipation	8
Abbildung 2: Starke und schwache Partizipationsmodelle.....	8
Abbildung 3: Die verschiedenen Ebenen des Partizipationskontinuums	9
Abbildung 4: Formen der Arbeitnehmervertretung	10
Abbildung 5: Direkte und indirekte Partizipation.....	10
Abbildung 6: Die Informations- und Anhörungsrechte gemäß Richtlinie 2002/14	12
Abbildung 7: Eigenschaften der Richtlinie 2002/14	12
Abbildung 8: das gemeinschaftliche Unternehmen und die Informations- und Anhörungsrechte	13
Abbildung 9: die Informations- und Anhörungsrechte im GvD 25/2007	15
Abbildung 10: Verhältnis zwischen NKV und GvD 25/2007	17
Abbildung 11: HPWP: Die Vielseitigkeit der Beschäftigten	20
Abbildung 12: HPWP: Die Teamarbeit	21
Abbildung 13: HPWP: Flexible Arbeitszeiteinteilung und Vereinbarungspolitik	21
Abbildung 14: HPWP: Die direkte Partizipation der Belegschaft	22
Abbildung 15: HPWP: Der variable Lohnanteil.....	23
Abbildung 16: Partizipative Beziehungen und HPWP	24
Abbildung 17: Die Phasen der betrieblichen kollektiven Arbeitsbeziehungen	27
Abbildung 18: Gesamtstaatliche Maßnahmen zum Thema Partizipation	28
Abbildung 19: Partizipation bei ENI	29
Abbildung 20: Gründe für die schwache Partizipation.....	30
Abbildung 21: Befugnisse der Regierungsebenen im Partizipationsbereich.....	32
Abbildung 22: Maßnahmen der Regionen und Autonomen Provinzen	33

1. Einleitung

Innerhalb der „kollektiven Arbeitsbeziehungen“ gibt es verschiedene Formen von Partizipation. Partizipation heißt allgemein, dass Entscheidungsbefugnisse in den Bereichen Unternehmensführung und Unternehmensressourcen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgeteilt werden, wobei letztere als Belegschaft gewöhnlich durch die Gewerkschaftsorganisationen vertreten sind. Ziel von Partizipation ist die Aufwertung des Faktors Arbeit bei gleichzeitiger Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens.

In diesem Handbuch zur Partizipation steht die Beteiligung an den Entscheidungsprozessen bei der Organisation des Betriebes im Mittelpunkt. Diese Form der Partizipation („innerbetriebliche Mitbestimmung“) kann nämlich das Planen und Umsetzen einer modernen Betriebsorganisation sehr erleichtern. Diese wiederum steigert die Arbeitsqualität, die Arbeitsproduktivität und die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens. In Anbetracht der globalen Konkurrenz ist also die Partizipation von größter Bedeutung für die Industriena-tion Italien und somit auch für Südtirol.

Im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern ist die Arbeitsproduktivität in Italien im letzten Jahrzehnt am schwächsten gewachsen. In Südtirol sieht die Lage fraglos besser aus, doch bleibt die Produktivität ein zentrales Thema für alle, weil die Unternehmen Betriebsstätten leicht an Orte verlegen können, wo die Arbeit nicht nur billiger, sondern auch produktiver ist. Warum ist die Arbeitsproduktivität in Italien niedriger als in anderen Ländern? Dafür gibt es verschiedene Gründe. Eine bedeutende Rolle spielt sicherlich die gering ausgeprägte Innovation in den Unternehmen, vor allem bei Arbeitsorganisation und Personal. Das belegen empirische Vergleiche auf internationaler Ebene. Damit können die erforderlichen Voraussetzungen für eine höhere Produktivität der Arbeitnehmer nur schwer geschaffen, bzw. letztere in die Lage versetzt werden, produktiver zu sein.

Ein weiterer Grund ist der Mangel an Kooperation in den kollektiven Arbeitsbeziehungen. Die italienischen Sozialpartner haben zwar in den meisten Fällen die konfliktgeprägte Haltung der Sechziger und Siebziger Jahre aufgegeben, streben aber immer noch nicht Partizipation und gegenseitiges Vertrauen an.

Die einschlägigen Fachstudien belegen den positiven Zusammenhang zwischen partizipativen kollektiven Arbeitsbeziehungen und organisatorischen Innovationsgrad von Unternehmen. Sie zeigen die positiven Auswirkungen der Partizipation auf die Steigerung der Produktivität der betrieblichen Humanressourcen auf. Die Europäische Union, und demzufolge auch Italien, haben Maßnahmen zur Förderung des sozialen Dialogs ergriffen. Die Informations- und Anhörungsrechte der Arbeitnehmer sind ein erster Schritt im Aufbau wirklich partizipativer Beziehungen. Trotzdem sind die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern in Italien immer noch auf die Regelung per Kollektivvertrag ausgerichtet, was zwar wichtig ist, aber in der Bewältigung der internationalen Herausforderungen auch seine Schwächen zeigt.

Die jüngsten Entwicklungen in der nationalen Rechtsprechung haben die Handlungsspielräume der Regionen und Autonomen Provinzen in der Förderung partizipativer kollektiver Arbeitsbeziehungen bedeutend erweitert. Dieses Handbuch der Partizipation innerhalb der kollektiven Arbeitsbeziehungen möchte bei den Südtiroler Sozialpartnern Überlegungen und Aktionen anregen, welche die Unternehmen verändern können. Das ist wichtig vor allem in Hinblick auf die autonomen gesetzgeberischen Möglichkeiten in Südtirol. Im beiderseitigen Einvernehmen können die lokalen Sozialpartner diese Möglichkeiten noch weiter ausschöpfen. Sicherlich haben die Südtiroler Unternehmen dank der guten Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern schon eine hohe Produktivität; diese kann und muss jedoch ständig verbessert werden.

Nun zum Aufbau des Handbuches . Aufgrund des komplexen Themas wurde es vorgezogen, zunächst die wichtigsten Formen der Partizipation aufzulisten (Kapitel 1). Die Unterscheidungen sind das Ergebnis einer Abstrahierung; in Wirklichkeit überschneiden sich die einzelnen Formen oft. Nach der Erläuterung des Begriffes der Partizipation wird auf deren Umsetzung im italienischen institutionellen Umfeld eingegangen, ausgehend von der Untersuchung der gemeinschaftlichen Bestimmungen (Kapitel 2), da letztere für die italienische Rechtsordnung ausschlaggebend sind. Anschließend werden in Kapitel 3 die in Italien bestehenden Gesetzes- und Vertragsbestimmungen untersucht, die entweder eigenständig oder infolge der gemeinschaftlichen Anregungen erlassen wurden. In Kapitel 4 geht es um den Zusammenhang zwischen Partizipation und innovativen Modellen der Betriebsorganisation. Kapitel 5 beleuchtet die konkrete Lage in Italien: Ausgehend von einem kurzen geschichtlichen Umriss der kollektiven Arbeitsbeziehungen in Italien (5.1) werden die partizipativen Beziehungen in den Unternehmen, einschließlich der Klein- und Mittelunternehmen (5.2), sowie die Gründe für deren schwache Verbreitung (5.3) untersucht. Abschließend gehen wir dann noch auf die Maßnahmen der Regionen und Autonomen Provinzen im Bereich der Partizipation ein, da diese Institutionen über einen beachtlichen, oft unbekanntem Handlungsspielraum verfügen, und vertiefen die spezifische Lage in Südtirol (5.4).

2. Die unterschiedlichen Formen der Partizipation

Partizipation kann verschiedene Formen annehmen. Erstes Unterscheidungselement ist der Entscheidungsspielraum, der entweder im organisatorischen Bereich (in dem Fall spricht man von Entscheidungs- und strategischer Partizipation) oder im wirtschaftlichen Bereich liegen kann. Je nach Bereich ändert sich auch die Rolle der Gewerkschaften, die von der Information und Teilung der Entscheidungsbefugnis bis zur Mitwirkung an der strategischen Entwicklung reichen kann. Partizipation unterscheidet sich aber auch in der Art der Arbeitnehmervertretung, die entweder von Gewerkschaften oder von autonomen Organen ausgeübt wird, sowie in der Form der Beteiligung des Personals an den Beschlüssen des Unternehmens, die direkt oder indirekt erfolgen kann.

Eine erste Unterscheidung von Partizipation liegt in der Einbeziehung der Belegschaft: Das Personal kann über eigene Vertreter an den Beschlüssen des Unternehmens (Entscheidungs- oder strategische Partizipation) oder im wirtschaftlichen bzw. finanziellen Bereich in Form von Aktienbesitz oder Gewinnbeteiligung an den Ergebnissen und Risiken des

Unternehmens teilhaben (Pizzoferrato, 2005). Die wirtschaftliche Partizipation strebt hauptsächlich eine gute Leistung des Personals durch die Beteiligung an den Betriebsergebnissen an, während die Entscheidungs- oder strategische Partizipation auf die betrieblichen Organisationsmodelle einwirkt. Daher werden wir uns auch vor allem mit letzterer Partizipationsform auseinandersetzen (Abbildung 1).

Abbildung 1

Entscheidungs-, strategische und wirtschaftliche Partizipation

Art der Partizipation	Bereich der Beteiligung	Ziel
Entscheidungs- und strategische Partizipation	Organisation	Teilhabe an den Betriebszielen zwecks Aufwertung der Arbeit
Wirtschaftliche Partizipation	Finanzbereich	Förderung der Leistungen des Personals durch die Teilhabe an den wirtschaftlichen Ergebnissen

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Partizipationsmodelle unterscheiden sich auch nach der Art der Mitwirkung der Arbeitnehmervertretung an den organisatorischen Entscheidungen des Betriebes: Hier wird nach Systemen mit starker oder schwacher Partizipation unterschieden (Caragnano, 2011). In starken Partizipationsmodellen sind die Unternehmen verpflichtet, bestimmte Entscheidungen nur mit Einwilligung der Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu treffen. Dies ist zum Beispiel in Deutschland in Großbetrieben der Fall. In schwachen Partizipationsmodellen hingegen, wie sie auch in Italien üblich sind, haben die Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ausschließlich Informations- und Anhörungsrechte; in diesem Fall liegt die Entscheidungsbefugnis einzig und allein beim Arbeitgeber. Hierbei geht es also im Wesentlichen um eine Regelung des Entscheidungsverfahrens ohne jegliche Auswirkung auf die Struktur der betrieblichen Hierarchie (Abbildung 2).

Abbildung 2

Starke und schwache Partizipationsmodelle

	Entscheidungsbefugnis der Arbeitnehmervertretung	Europäische Länder
Starke Partizipationsmodelle	Teilung der Entscheidungsbefugnis mit dem Unternehmen	Deutschland, Österreich, Holland
Schwache Partizipationsmodelle	Einbeziehung durch Informations- und Anhörungsverfahren; die Entscheidungsbefugnis obliegt aber weiterhin dem Unternehmen	Italien, Spanien, Japan

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Die Unterscheidung zwischen starken und schwachen Partizipationsmodellen ist zwar analytisch gesehen sinnvoll, vermag aber nicht die unterschiedliche Intensität des Einbezugs der Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in die Entscheidungsprozesse der

Unternehmen wiederzugeben (Baglioni, 2001). Aus diesem Grund sollen hier die verschiedenen Einflüsse der Arbeitnehmervertreter auf die betrieblichen Entscheidungen näher untersucht werden. Die einzelnen Intensitätsebenen bilden dabei eine Art Partizipationskontinuum (Abbildung 3).

Abbildung 3

Die verschiedenen Ebenen des Partizipationskontinuums

Ebene des Partizipationskontinuums	Aktion der Arbeitnehmervertreter
Information (schwächste Ebene)	Erhalt von Informationen
Anhörung	Ausarbeitung einer eigenen Stellungnahme, auf die gewöhnlich eine begründete Antwort des Unternehmens folgt
Mitentscheidung und Mitbestimmung	Vetorecht
Mitwirkung (höchste Ebene)	Gemeinsame Umsetzung der mit dem Betrieb getroffenen Entscheidungen. Beteiligung und Stimmrecht in den Gesellschaftsorganen.

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Die Grundstufe der Partizipationssysteme sind die Informationsverfahren, bei denen die Unternehmen den Vertretern der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen die getroffenen Entscheidungen bzw. deren Ergebnisse mitteilen, ohne dass die Vertreter auf den Inhalt der betrieblichen Beschlüsse oder deren Folgen eingehen können. Der Einfluss der Arbeitnehmervertreter steigt dann in der Anhörungsphase: Hier können sie Stellungnahmen und Vorschläge zu den Entscheidungen, die das Unternehmen zu fällen hat, ausarbeiten. Dieses Verfahren verpflichtet auch in vielen Fällen das Unternehmen, eine begründete Antwort auf besagte Stellungnahmen zu liefern. Die Informations- und Anhörungsrechte bewirken jedoch keinerlei Teilhabe an der Entscheidungsbefugnis: Die Entscheidungen obliegen weiterhin dem Unternehmen. Die genannten Rechte können allerdings eine Vorbereitung auf die eventuellen Verhandlungs- und/oder Partizipationstätigkeiten sein.

Auf einer höheren Ebene des Partizipationskontinuums finden wir dann die Mitentscheidungs- und Mitbestimmungsrechte. Hier handelt es sich um eine intensive Partizipation, die gewöhnlich ein Vetorecht der Arbeitnehmervertreter in bestimmten organisatorischen Entscheidungen mit sich bringt, so zum Beispiel in der Festlegung der Arbeitszeit, mit entsprechenden Strafen für die Unternehmen, die gegen das vorgesehene Verfahren verstoßen.

Die Mitwirkung ist der Höhepunkt eines Partizipationssystems. Sie unterscheidet sich insofern von der Mitbestimmung bzw. Mitentscheidung, dass sich die Partizipation auf die Umsetzung der gemeinsamen Beschlüsse der Partner und auf die Gesellschaftsorgane und somit auf die Betriebsstrategie erstreckt. Die Stimmrechte der Arbeitnehmervertreter bilden auf jeden Fall eine Minderheit im Vergleich zu denen des Unternehmens, da es ansonsten

zu einer Umwälzung der Beziehung zwischen Kapital und Arbeit kommen würde, was ja nicht das Ziel der Partizipationssysteme ist.

Partizipationsformen unterscheiden sich auch in der Art der Arbeitnehmervertretung (Maganani, 2013). Zuvor war allgemein von Arbeitnehmervertretungen die Rede, ein eher neutraler Begriff, da es auch hier verschiedene Formen geben kann: Die Vertretungen können entweder ausschließlich über die Gewerkschaften (Alleinvertretung) oder auf Betriebsebene mit Vertretern, die nicht der Gewerkschaft angehören, gebildet werden. In letzterem Fall besteht das System aus einer doppelten Vertretung (Abbildung 4). In Italien überwiegt seit jeher die Alleinvertretung zugunsten der Gewerkschaftsverbände, um doppelte Vertretungen und Konflikte zwischen den Organen, welche die Interessen des Personals vertreten, zu vermeiden.

Abbildung 4

Formen der Arbeitnehmervertretung

Zweifache Vertretung „Dualistisches System“	Gewerkschaftsverbände sowie Vertreter, die außerhalb der Gewerkschaften auf Betriebsebene ernannt bzw. gewählt werden
Alleinvertretung „Monistisches System“	Ausschließlich über die Gewerkschaftsverbände

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Schließlich noch zur letzten Unterscheidung: Die Partizipation kann indirekt über Arbeitnehmervertreter oder direkt über einen Beitrag der einzelnen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen oder von Arbeitnehmergruppen (Abbildung 5) erfolgen. Diese zwei Partizipationsformen sind miteinander verbunden: Direkte Beiträge der Belegschaft, die gewöhnlich Vorschläge zur Verbesserung der operativen Aspekte der Produktionsprozesse betreffen, sind wirksamer und werden vom Management stärker berücksichtigt, wenn sie mit Mitteln vorgebracht werden, die aktiv von den Arbeitnehmervertretern verwaltet werden (Cooke, 1994).

Abbildung 5

Direkte und indirekte Partizipation

Indirekte Partizipation	Einbezug der Arbeitnehmervertretungen
Direkte Partizipation	Einbezug der einzelnen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

3. Die europäischen Bestimmungen

Die Europäische Union hat in der Förderung der Partizipation der Belegschaften eine wichtige Rolle gespielt, auch wenn sich ihr Eingriff auf das Recht auf Information und Anhörung unter Berücksichtigung der Gepflogenheiten in den verschiedenen Mitgliedstaaten beschränkt hat. Die einschlägigen europäischen Bestimmungen sind in der Richtlinie 2002/14 enthalten: Darin werden die Sachbereiche mit Informations- und Anhörungsrecht sowie der entsprechende Anwendungsbereich, die Merkmale und die Sanktionen definiert. Es

handelt sich somit um eine wichtige Regelung zur Förderung der Partizipation, wobei jedoch ein weiterer Ausbau derselben eher unwahrscheinlich ist.

3.1 Die Richtlinie 2002/14

Die Europäische Union hat seit den Siebziger Jahren versucht, die Partizipation der Belegschaften an den Entscheidungen des Unternehmens durch das Recht auf Information und Anhörung zu fördern. Anfangs betrafen die gemeinschaftlichen Bestimmungen die Massenentlassungen und den Übergang von Unternehmen; später erließ der Europäische Rat weitere wichtige Richtlinien, wobei er die Regelungen über die Massenentlassungen und den Übergang von Unternehmen ausbaute und gleichzeitig neue Rechte auf Beteiligung einführte. Im Wesentlichen regelte der Europäische Rat das Informations- und Anhörungsrecht auf gemeinschaftlicher Rechtsebene mit den Richtlinien über die Europäischen Betriebsräte (1994, 2009), die Massenentlassungen (1998), die „Europäische Gesellschaft“ und die „Europäische Genossenschaft“ (2001) und die Verschmelzung von Gesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten (2005).

Das Herzstück der europäischen Maßnahmen zur Partizipation der Belegschaften ist jedoch sicherlich die Richtlinie 2002/14, welche die Bedeutungen und Zielsetzungen der vorhergehenden Richtlinien unabhängig von der Rechtsform der Unternehmen vereinigt und die allgemeinen, in der gemeinschaftlichen Rechtsordnung bereits vorgesehenen Grundsätze der Partizipation festhält (Abbildung 6). Die Richtlinie 2002/14 hat somit einen Rahmen von Mindestvorschriften geschaffen, die von den Mitgliedstaaten nicht unterschritten, sondern nur durch Gesetze oder kollektivvertragliche Bestimmungen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ausgebaut werden dürfen. Die Richtlinie stützt sich auf die indirekte Partizipation durch die Vertreter der Belegschaften, indem sie letzteren das Recht auf Information und Anhörung zuspricht und als Endbegünstigte dieser Verfahren die einzelnen Beschäftigten nennt. Anders gesagt handelt es sich um die kollektive Ausübung eines individuellen Rechtes.

Die Informations- und Anhörungsrechte des Personals wurden somit von der Richtlinie 2002/14 wie folgt umrissen: Gegenstand des Informationsrechtes sind die jüngste Entwicklung und die wahrscheinliche Weiterentwicklung der Tätigkeit und der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens. Das Recht auf Information wird um das Recht auf Anhörung erweitert, wenn die entsprechenden Themen direkte Auswirkungen auf das Personal haben bzw. wenn die Unternehmensentscheidungen die Struktur und die Entwicklung der Beschäftigung beeinflussen, wie es zum Beispiel bei antizipativen Maßnahmen zur Vorbeugung von Personalkürzungen der Fall ist, und wenn diese Beschlüsse Änderungen in der Arbeitsorganisation und in der Art der Arbeitsverträge hervorrufen können.

Abbildung 6

Die Informations- und Anhörungsrechte gemäß Richtlinie 2002/14

Informationsrechte	Jüngste Entwicklung und wahrscheinliche Weiterentwicklung der Tätigkeit und der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens
Informations- und Anhörungsrechte	Themen, die sich auf die Struktur und die Weiterentwicklung der Beschäftigung, auf die Arbeitsorganisation und auf die Art der Arbeitsverträge auswirken

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Weitere wichtige Aspekte, die bei der Analyse der Bedeutung der Informations- und Anhörungsrechte zu berücksichtigen sind, sind deren Anwendungsbereiche, Merkmale und Sanktionen bei Nichtbeachtung (Abbildung 7).

Was den Anwendungsbereich betrifft, sieht die Richtlinie zwar einen möglichen Bezug auf Unternehmen mit mindestens 20 Personen vor, überlässt aber grundsätzlich den Mitgliedstaaten die Entscheidung, ab welcher Beschäftigtenzahl die Informations- und Anhörungsrechte verbindlich sind. Die Informations- und Anhörungsrechte müssen inhaltlich angemessen sein, rechtzeitig umgesetzt werden und die je nach Thema relevante Leitungs- und Vertretungsebene einbeziehen. Angemessener Inhalt und Rechtzeitigkeit der Informationsverfahren bedeuten, dass die Information für die Arbeitnehmervertreter zweckdienlich sein und ausreichend Zeit gewährleisten muss, um die gegenständliche Angelegenheit eingehend zu prüfen und – sofern vorgesehen – die Ausarbeitung eines Vorschlages an die Betriebsleitung zu ermöglichen. Im Falle einer Anhörung bedeutet Rechtzeitigkeit hingegen, das entsprechende Verfahren vor der tatsächlichen Beschlussfassung des Unternehmens umzusetzen und somit einen Einfluss auf den Inhalt oder die Unterbreitung alternativer Lösungen zu ermöglichen. Schließlich müssen die Informations- und Anhörungsverfahren die zuständige Leitungs- und Vertretungsebene einschalten: Das deutet auf den Einbezug jener Abteilungen oder Organisationsebenen hin, die sich in der behandelten Angelegenheit auskennen, direkt davon betroffen und zur Teilnahme am Entscheidungsprozess befugt sind.

Abbildung 7

Eigenschaften der Richtlinie 2002/14

Anwendungsbereich	Bezug auf Unternehmen mit 20 Beschäftigten; die entsprechende Entscheidung wird jedoch den Mitgliedstaaten überlassen
Merkmale	Rechtzeitigkeit, angemessener Inhalt, Einbeziehung der zuständigen Leitungs- und Vertretungsebene
Sanktionen	Sanktionen müssen wirksam, angemessen und abschreckend sein. Ihre konkrete Festlegung wird jedoch den Mitgliedstaaten überlassen.

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Was die Sanktionen betrifft, müssen diese laut Richtlinie 2002/14 „wirksam, angemessen und abschreckend“ sein. Das heißt im Klartext: Sanktionen müssen aufgrund von Verfahren bestimmt werden, die deren wirksame Anwendung (Wirksamkeit) gewährleisten, für den beanstandeten Verstoß angemessen (Angemessenheit) und ausreichend groß sind, um das

Unternehmen und die Vertreter der Beschäftigten zur Befolgung der Vorschriften zu verleiten (abschreckende Funktion). Die Richtlinie überlässt jedoch den Mitgliedstaaten die genaue Festlegung besagter Sanktionen.

3.2 Überlegungen zur Richtlinie

Die europäischen Bestimmungen stützen sich auf eine für die gemeinschaftliche Rechtsordnung typische Vorstellung des Unternehmens. Ein Unternehmen im europäischen Sinne ist wettbewerbsfähig und dynamisch und muss sich frei am europäischen Markt bewegen können. Diese Freiheit gehört zu den vom EG-Vertrag vorgesehenen Grundfreiheiten (die vier Grundfreiheiten sind freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr). Gleichzeitig sind sich die europäischen Institutionen jedoch bewusst, dass die Marktentwicklungen, denen die Unternehmen unterliegen, auch negative Auswirkungen auf die Beschäftigten haben können; daher ist ihre durch eigene Vertreter gewährleistete Einbeziehung in die Entscheidungsprozesse der Unternehmen notwendig, um solche Dynamiken zu verbessern. Damit soll ein Zusammenhang zwischen Unternehmen und Sozialrechten und entsprechend zwischen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und hochwertiger Beschäftigung geschaffen werden (Verrecchia, 2011).

Laut der gemeinschaftlichen Vorstellung muss das Unternehmen dynamisch und gemäß Marktregeln tätig sein; diese Tätigkeit ist jedoch durch den Eingriff des Personals auszugleichen, was durch die Einführung der Informations- und Anhörungsrechte gewährleistet wird.

Die Informations- und Anhörungsrechte wurden eben aus diesem Grunde definiert, nämlich um die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Belegschaft zu fördern und dadurch für beide Seiten positive Ergebnisse zu erzielen (Abbildung 8). Die Entscheidungsbefugnis des Unternehmers wird durch die Informations- und Anhörungsrechte vorübergehend aufgehoben und die Ausübung besagter Befugnis durch ein Verfahren „geregelt“, um den Eingriff der Arbeitnehmervertreter und den Dialog zwischen den Parteien zu fördern (Negrelli, 2005).

Abbildung 8

Das gemeinschaftliche Unternehmen und die Informations- und Anhörungsrechte

Gemeinschaftliches Unternehmen	Beziehung zwischen den Parteien	Informations- und Anhörungsrechte
Marktorientiert, wettbewerbsfähig und auf eine hochwertige Beschäftigung aufbauend	Ausgleichung der Marktkräfte durch die Einbeziehung des Personals	Gewährleisten den Einbezug des Personals in die Betriebsbeschlüsse

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Die Informations- und Anhörungsrechte sind eine schwache Form der Beteiligung; dennoch ist zu betonen, dass die Festlegung dieser Rechte auf gemeinschaftlicher Ebene als durchaus positiv zu betrachten ist. In erster Linie bilden diese Rechte eine Mindestgrenze,

die kein Mitgliedstaat unterschreiten darf. Da die europäischen Institutionen die zahlreichen Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigen müssen, ist ein stärkerer Eingriff auf gemeinschaftlicher Ebene eher unvorstellbar.

Die Ergebnisse der Richtlinie 2002/14 wurden einer aufmerksamen Prüfung durch das Parlament, die Europäische Kommission und die einzelnen Vertretungen unterzogen. Das Ergebnis war sicherlich positiv, auch wenn die Richtlinie laut den gemeinschaftlichen Arbeitgeberverbänden den bürokratischen Aufwand für die Unternehmen erhöht hat. Daher lehnen besagte Verbände auch einen stärkeren gemeinschaftlichen Eingriff auf diesem Sachgebiet ab (Squarcina, 2012). Es ist auch eher unwahrscheinlich, dass die Europäische Union angesichts der Verweigerung der europäischen Unternehmerverbände in nächster Zukunft Neuerungen zu diesem Thema bringen wird. Somit ist es Aufgabe der an Partizipation interessierten Mitgliedstaaten, autonome Regelungen einzuführen.

Zum Abschluss des Kapitels über die gemeinschaftlichen Bestimmungen zur Arbeitnehmerbeteiligung seien noch die Informations- und Anhörungsrechte in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen erwähnt. Diese werden laut Richtlinie 2009/38, welche die Richtlinie 1994/45 ersetzt, mit der Einsetzung Europäischer Betriebsräte (EBR) gewährleistet. Den EBR gehören die Arbeitnehmervertreter aus den europäischen Ländern an, in denen das Unternehmen tätig ist. Mit dieser Definition haben die gemeinschaftlichen Institutionen zur Kenntnis genommen, dass der einheitliche europäische Markt auch den Zusammenschluss, den Erwerb und die Konzentration von Unternehmen auf europäischer Ebene erfordert und dass diese Prozesse durch angemessene Informations- und Anhörungsebenen für die Belegschaften begleitet werden müssen. Die Tätigkeit dieser Räte ist in gewisser Weise auch eine Vorbereitung auf den Abschluss regelrechter transnationaler Kollektivabkommen, die seit dem Jahr 2000 stark angestiegen sind (aus Costa et al., 2012). Die Daten spiegeln eine gute Verbreitung der EBR wider. Mit Bezug auf Südtirol waren laut einer jüngeren Studie (Pramstrahler, 2010) in Tirol, Südtirol und Trentino im September 2010 bei insgesamt 117 Unternehmen, die die entsprechenden EBR-Voraussetzungen erfüllten (20 Unternehmen prüften zu dem Zeitpunkt noch ihre EBR-Fähigkeit), 54 EBR tätig.

4. Die Bestimmungen in Italien

Die Richtlinie 2002/14 wurde mit gesetzesvertretendem Dekret 25/2007 von der italienischen Rechtsordnung übernommen. Das Dekret hat die Informations- und Anhörungsrechte der gemeinschaftlichen Richtlinie ausgebaut, gleichzeitig aber auch die Anzahl der betroffenen Unternehmen durch Anhebung der Größenklassen eingeschränkt und die entsprechenden Sanktionen sehr bescheiden bemessen. Operativ umgesetzt wurden die neuen Bestimmungen durch die nationalen Kollektivverträge. 2003 hat die Regierung zudem ein Gesetz zur Förderung stärkerer Partizipationsformen genehmigt. Das Gesetz wurde jedoch vom Verfassungsgerichtshof für unrechtmäßig erklärt, mit der Begründung, Partizipation sei eine Staat-Regionen-Kompetenz.

4.1 Informations- und Anhörungsrechte

Grundlage des italienischen Partizipationssystems ist das gesetzesvertretende Dekret 25/2007, mit dem die europäische Richtlinie in die nationale Rechtsordnung eingeführt und an das italienische System der Arbeitsbeziehungen angepasst wurde. Im GvD 25/2007 wird zum ersten Mal ein allgemeiner Rechtsrahmen für die Informations- und Anhörungsrechte definiert. Außerdem sieht das Dekret vor, dass Fristen, Modalitäten und Inhalte der Informations- und Anhörungsrechte von den Kollektivverträgen festgelegt werden. Jetzt zum Inhalt des GvD 25/2007.

Zunächst einmal klärt das Dekret die Begriffe Information und Anhörung. Information ist „jegliche Übermittlung von Daten seitens des Arbeitgebers an die Arbeitnehmervertreter, welche die Kenntnis und die Untersuchung von Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Betriebstätigkeit bezweckt“ (Art.2, Buchst. e); die Anhörung hingegen ist „jegliche Form von Konfrontation, Meinungs austausch und Dialog zwischen den Arbeitnehmervertretern und dem Arbeitgeber über Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Betriebstätigkeit“ (Buchstabe f). Das Dekret findet für alle Unternehmen mit mindestens 50 Beschäftigten Anwendung.

Was die Sachbereiche betrifft, die im Rahmen der Informations- und Anhörungsrechte behandelt werden, hat der italienische Gesetzgeber die gemeinschaftlichen Bestimmungen grundlegend verbessert (Abbildung 9).

Abbildung 9

Die Informations- und Anhörungsrechte im GvD 25/2007

Informations- und Anhörungsrechte	Jüngste Entwicklung und wahrscheinliche Weiterentwicklung der Tätigkeit und der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens. Themen, die sich auf die Struktur und die Weiterentwicklung der Beschäftigung, auf die Arbeitsorganisation und auf die Art der Arbeitsverträge auswirken.
-----------------------------------	--

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

So sind die jüngste Entwicklung und die wahrscheinliche Weiterentwicklung der Tätigkeit und der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens nun auch Gegenstand der Anhörungen und nicht nur der Information, was hingegen in der Richtlinie 2002/14 der Fall ist. Es handelt sich hierbei um eine wichtige Änderung: Die Arbeitnehmervertreter sind keine passiven Informationsempfänger mehr, sondern aktive Mitwirkende, und sind als solche dazu berufen, eine eigene Stellungnahme zu einem Sachbereich - nämlich zur Entwicklung des Unternehmens - auszuarbeiten, der bislang ausschließlich dem Arbeitgeber vorbehalten war (Ales, 2007). Die Rechtsgelehrten haben vor allem zwei kritische Punkte des GvD 25/2007 hervorgehoben.

Das erste Problem ist der Schwellenwert von 50 Beschäftigten, demzufolge etwa 2/3 der Beschäftigten Italiens und zahlreiche Unternehmen nicht von den neuen Bestimmungen be-

troffen sind und der Möglichkeit beraubt werden, kostbare Inputs für den Aufbau einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern auf Betriebsebene zu nützen. Hier hat der italienische Gesetzgeber keine besonders ehrgeizige Wahl getroffen, vor allem wenn man berücksichtigt, dass sich die europäische, vom italienischen Dekret übernommene Richtlinie auf Unternehmen mit mindestens 20 Beschäftigten bezieht. Zudem werden bei der Berechnung der 50 Beschäftigten laut GvD 25/2007 Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen, die weniger als 9 Monate dauern, ausgeschlossen. Diese Entscheidung, die auch von anderen Mitgliedstaaten getroffen wurde, wurde von der Europäischen Kommission bemängelt, da ihres Erachtens auch Beschäftigte mit befristeten Kurzzeitverträgen in die Berechnung einzubeziehen sind.

GvD 25/2007 hat zwar die auf europäischer Ebene definierten Anhörungsrechte in bedeutendem Maße ausgebaut, hätte aber etwas mehr Mut bezüglich der Größenklasse der vom Gesetz betroffenen Unternehmen und der vorgesehenen Sanktionen aufbringen können.

Ein zweites Problem sind die Sanktionen bei Missachtung der Inhalte des Dekretes: Diese sind eindeutig zu bescheiden, da sie ausschließlich Verwaltungs- und Geldstrafen und die Zahlung eines Betrages zwischen 3.000 und 18.000 Euro vorsehen. Der Betrag ist in Anbetracht der finanziellen Kapazität einiger internationaler Unternehmen sicherlich zu gering (Leonardi, 2012). Einige Experten haben auch hervorgehoben, dass die Nichtbeachtung des GvD 25/2007 die Anwendung des Art. 28 des Arbeitnehmerstatuts wegen gewerkschaftsfeindlichen Verhaltens zur Folge haben könnte. Obwohl die vom Dekret festgelegten Sanktionen nicht angemessen und abschreckend zu sein scheinen, wie hingegen von den gemeinschaftlichen Bestimmungen vorgesehen, könnte die Anwendung des Art. 28 in einigen Fällen für den vom Unternehmen begangenen Verstoß übertrieben sein und vor allem dem Grundgedanken des Dekrets, die Zusammenarbeit zwischen den Parteien zu fördern, widersprechen.

An dieser Stelle scheint es angebracht, die Inhalte des GvD 25/2007 auch mit Bezug auf die eigenständigen Initiativen der Sozialpartner im Rahmen der kollektivvertraglichen Verhandlungen zu untersuchen (Abbildung 10). Zweifellos hat das gesetzvertretende Dekret 25/2007 die Informations- und Anhörungsrechte, die die Sozialpartner bereits seit den Siebziger Jahren in den nationalen Kollektivverträgen (NKV) für den öffentlichen und den privaten Bereich festgelegt hatten, übernommen und verallgemeinert. Inhalt und Wirksamkeit dieser Rechte hingen bisher in den einzelnen Sektoren sehr von der kooperativen Prägung der Arbeitsbeziehungen und den bestehenden Machtverhältnissen ab; daher konnten sich diese Rechte auch von einem NKV auf den anderen ändern (Zoppoli, 2006). Das gesetzvertretende Dekret 25/2007 hat hingegen die Informations- und Anhörungsrechte vom Einfluss der Machtverhältnisse befreit und sie in ein strukturelles Element des italienischen Arbeitsbeziehungssystems für alle öffentlichen und privaten Wirtschaftssektoren umgewandelt.

Noch interessanter ist es, den Inhalt der NKV bezüglich Information und Anhörung nach Inkrafttreten des gesetzvertretenden Dekretes 25/2007 (das den einzelnen NKV wie gesagt die operative Regelung dieser Rechte überlässt) zu beleuchten. Diesbezüglich ist zunächst

zu vermerken, dass die NKV auf das gesetzesvertretende Dekret 25/2007 verweisen und letzteres als unabdingbare Bestimmung ansehen. Zweitens listen die NKV – wenn auch mit einigen sektorgebundenen Unterschieden - detailliert die Sachbereiche auf, die Gegenstand der Information und Anhörung sind; das ermöglicht eine stärkere Wirksamkeit der Bestimmungen, wie es auch vom Dekret vorgesehen ist. Die kollektivvertraglichen Verhandlungen haben den Anwendungsbereich des gesetzesvertretenden Dekrets nicht nur übernommen, sondern auch erweitert. Mit dem interkonföderalen Abkommen vom 22. Juli 2009 haben die Sozialpartner in Anwendung des gesetzesvertretenden Dekretes 81/2008 beschlossen, die von GvD 25/2007 festgelegten Informations- und Anhörungsrechte auch auf die Sachbereiche der Gesundheit und Sicherheit und somit auf die Sicherheitssprecher auszudehnen. Die Bekräftigung und die Regelung der Informations- und Anhörungsrechte durch das gesetzesvertretende Dekret 25/2007 stellen gleichzeitig eine Umsetzung der verfassungsrechtlichen Grundsätze der italienischen Rechtsordnung dar. Die „Regelung“ der Arbeitgeberbefugnisse durch den Eingriff der Arbeitnehmervertreter zielt darauf ab, auch soziale Zwecke in die unternehmerischen Entscheidungen einfließen zu lassen und jene Verbindung zwischen wirtschaftlicher Handlungsfreiheit und sozialer Nützlichkeit herzustellen, die laut Artikel 41, Absatz 2 der Verfassung die Grundlage der Firmentätigkeit ist.

Abbildung 10

Verhältnis zwischen NKV und GvD 25/2007

NKV vor dem GvD 25/2007	GvD 25/2007	NKV nach dem GvD 25/2007
Die Informations- und Anhörungsrechte waren bereits in den Siebziger Jahren vereinbart worden, fielen jedoch je nach Sektor und bestehenden Marktverhältnissen unterschiedlich aus.	Die Informations- und Anhörungsrechte werden ein struktureller Bestandteil des italienischen Systems der industriellen Beziehungen.	Die NKV erkennen das gesetzesvertretende Dekret 25/2007 als unabdingbare Bestimmung an. Sie führen eine detaillierte Liste der Sachbereiche der Information und Anhörung an und sehen damit die operative Umsetzung des Dekrets wie vom letzteren vorgeschrieben vor.

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Die Informations- und Anhörungsrechte wurden auch von einigen Gelehrten als eine - wenn auch schwache und indirekte - Umsetzung des Art. 46 der Verfassung gedeutet (Verrecchia, 2011), welcher das Recht der Belegschaft vorsieht, im kooperativen Sinne an der Führung des Unternehmens mitzuwirken, ohne dabei die wirtschaftliche Handlungsfreiheit zu beeinträchtigen (Baglioni, 2011). Da es sich aber um eine schwache und indirekte Umsetzung handelt, könnte man eher behaupten, dass der verfassungsrechtliche Grundsatz der Arbeitnehmerbeteiligung nie wirklich angewendet wurde (Biasi und Falsone, 2013).

4.2 Die Versuche einer starken Partizipation

Eine weitere wichtige gesetzliche Maßnahme für die Arbeitnehmerbeteiligung in den Betrieben war das Gesetz Nr. 350/2003, das die Errichtung eines Sonderfonds für die Partizipation der Arbeitnehmer in den Unternehmen vorschrieb. Laut einem 2004 erlassenen Dekret des Arbeitsministeriums sollten mit den für den Fonds bereitgestellten Finanzmitteln sei es die wirtschaftliche Partizipation als auch die Beteiligung an den Entscheidungsprozessen aufgrund von gewerkschaftlichen Abkommen oder Gesellschaftssatzungen unterstützt werden. Besagtes Dekret sah auch die Gründung eines paritätischen Komitees für die Verwaltung des Fonds vor (Pizzoferrato, 2005). Allerdings wiesen die späteren Haushaltsgesetze dem Fonds keine Ressourcen mehr zu, sondern ließen diese Mittel in die Maßnahmen zur Unterstützung der sozialen Verantwortung der Unternehmen einfließen. Dadurch wurde der Fonds de facto deaktiviert. Der Abschluss dieser sehr kurzen Erfahrung einer steuerlichen Förderung der Partizipation wurde auch vom Verfassungsgerichtshof gutgeheißen, der im Gegensatz zur überwiegenden Rechtslehre das Thema der Partizipation als eine Staat-Regionen-Zuständigkeit bezeichnet hat, die aufgrund des Grundsatzes der wechselseitigen Loyalität von den beiden institutionellen Ebenen gemeinsam geregelt werden muss. In den Sachbereichen, die einer konkurrierenden Gesetzgebung unterliegen, steht die Gesetzesbefugnis den Regionen zu; davon ausgenommen ist nur die Festlegung von wesentlichen Grundsätzen, die der staatlichen Gesetzgebung unterliegen. Aus diesem Grund hat der Oberste Gerichtshof den nationalen Fonds für unrechtmäßig erklärt, da er ausschließlich auf Staatsebene geregelt worden war. Der Verfassungsgerichtshof hat außerdem bestimmt, dass die Gesetzgebungsbefugnis der Regionen nicht durch das Fehlen eines einschlägigen Rahmengesetzes verhindert werden kann, wie es zum Beispiel mit Bezug auf die Arbeitnehmerbeteiligung der Fall ist; in Ermangelung eines solchen Gesetzes wird nämlich davon ausgegangen, dass die wesentlichen Grundsätze der Verfassung Anwendung finden können. Gleichzeitig ist jedoch auch zu betonen, dass der Weg der steuerlichen Begünstigung als Mittel zur Förderung der Partizipation der Arbeitnehmer, der mit dem Staatsgesetz von 2003 eingeschlagen wurde, nicht unbedingt wünschenswert ist. Eine solche Bestimmung könnte nämlich den Abschluss von „falschen“ Abkommen auslösen, die sich bereits im Zusammenhang mit den Ergebnisprämien verbreitet haben und ausschließlich die Erlangung von steuerlichen Vorteilen bezwecken (Casadio, 2010, Fazio und Tiraboschi, 2011).

Schlussfolgerung der Untersuchung der italienischen Bestimmungen zur Partizipation ist also eindeutig, dass die Parteien, die starke kooperative Beziehungen aufbauen wollen, einen eigenständigen vertraglichen Weg beschreiten müssen. Um die Lernerfahrungen einschätzen zu können, ist die Wahrnehmung einer ganzen Reihe von Aspekten erhoben worden.

5. Partizipative Modelle und Organisation

Nach der Untersuchung der europäischen und italienischen Bestimmungen zum Sachbereich Partizipation der Arbeitnehmer im vorhergehenden Kapitel werden nun die sozialen und wirtschaftlichen Gründe eingehender geprüft, die – neben den rein ethischen Beweggründen – der Partizipation so viel Bedeutung verleihen. Die Partizipation ist Grundlage für

die Umsetzung von innovativen Organisationsmodellen, die sich in High Performance Work Practices niederschlagen. Diese Praktiken sehen einen vielseitigen Einsatz des Personals, eine dezentrale Arbeitsorganisation zugunsten der Arbeitsteams, flexible Arbeitszeiten, die direkte Partizipation der Belegschaft und variable Lohnelemente vor und können somit zu interessanteren und qualifizierten Tätigkeiten sowie zu einer stärkeren Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens führen.

5.1 Innovative Organisationsformen

Die Umsetzung partizipativer Modelle in den kollektiven Arbeitsbeziehungen ist sicherlich vor allem unter dem ethischen Gesichtspunkt angebracht, hat aber auch gezeigt, auf sozio-ökonomischer Ebene durch Einfluss auf die Betriebsorganisation zu konkreten Ergebnissen zu führen. Die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern fördert die Planung und die Implementation innovativer Organisationsmodelle, die sich auf qualifiziertere und selbständige Beschäftigte mit entsprechend höherer Produktivität zugunsten des Unternehmens stützen. Die Einbindung der Arbeitnehmer in die Betriebsprozesse birgt aber auch neue Risiken, die sich meist durch höhere Stressbelastung äußern (MacCann et al., 2010). Ein solches Ergebnis ist allerdings auf unechte partizipative Beziehungen zurückzuführen, hinter denen sich in Wirklichkeit noch eine einseitige Betriebsführung versteckt; bei einer tatsächlichen Partizipation dürfte die Entscheidungsbefugnis der Gewerkschaften das Auftreten von solchen Problemen verhindern. In den vorhergehenden Absätzen wurde das partizipative Modell als nützliche Grundlage für die Verwirklichung fortgeschrittener Organisationsformen im Betrieb bezeichnet. Was versteht man aber eigentlich genau unter innovativen Organisationssystemen?

Ein wichtiger Bezugspunkt ist hierbei die Definition der High Performance Work Practices (HPWP) (Leoni, 2012). Dieses System wurde zwar bislang in der Fachliteratur noch nicht einheitlich definiert, enthält jedoch präzise Elemente, die es gemeinsam komplementär einzusetzen gilt, um eine höhere Qualität der Humanressourcen und eine stärkere Produktivität zu erreichen. Wir werden vor allem auf die Tätigkeit der in der Produktion eingesetzten Beschäftigten Bezug nehmen und uns auf eine Beschreibung der HPWP auf allgemeiner Ebene beschränken.

Der Grundgedanke ist, dass die Wettbewerbsfähigkeit des HPWP-Modells auf der Komplementarität verschiedener darin enthaltener Praktiken beruht. Nicht alle beschriebenen Praktiken sind für alle Unternehmen von Nutzen, da einige zu kostenaufwändig oder aufgrund der Merkmale der Produktabläufe nicht relevant sein könnten. Daher muss jeder Betrieb im Stande sein, die auf seine Situation zutreffende spezifische HPWP-Kombination zu wählen (Boxall und Macky, 2009).

Ein erstes Element der HPWP (wobei die Reihenfolge hier keine Rolle spielt) ist die Vielseitigkeit, die die Beschäftigten auszeichnen sollte (Abbildung 11). Diese Vielseitigkeit ist sei es im vertikalen als auch im horizontalen Sinn zu verstehen. Vertikal besteht die Vielseitigkeit in der Weiterbildung und Sensibilisierung der Beschäftigten zur eigenständigen Tätig-

keitsabwicklung im Rahmen der ersten Wartung und der Qualitätskontrolle bis zur Möglichkeit eines sofortigen Eingriffes auf defekte Produkte innerhalb des eigenen Teams. Auf waagerechter Ebene liegt die Vielseitigkeit in der Rotation der Beschäftigten an unterschiedlichen Arbeitspositionen des Produktionsprozesses, um ihnen einen Gesamtüberblick über die Produktion zu bieten. Die Anzahl der Arbeitsplätze, die die Beschäftigten eigenständig bewältigen sollen, sinkt mit zunehmender Komplexität. Ziel der Vielseitigkeit ist es, Rollen anstatt Aufgabenbereiche für die Beschäftigten zu schaffen. Dadurch werden letztere aktive und nicht mehr rein ausführende Arbeitskräfte im Produktionsprozess. Zudem sollte das von der Belegschaft erworbene operative Wissen durch eine ständige technische, aber auch übergreifende Weiterbildung ergänzt werden, um den Beschäftigten neue vom Unternehmen geforderte Arbeitstätigkeiten besser erklären zu können, zum Beispiel durch die Einweisung in die Grundsätze der Kommunikation und des Problem-solving. Eine vielfältige Arbeitskraft ermöglicht das Erreichen wichtiger sozialer und wirtschaftlicher Ergebnisse. Die Beschäftigten erzielen höhere Qualifikationen und übernehmen inhaltlich vielfältigere Rollen, während der Betrieb Produktionskosten spart und die Produktivität der Arbeit durch einen geringeren Einsatz der Wartungsableitung, der Abteilungsleiter und der Stichproben zur Qualitätskontrolle, die nicht mehr am Ende des Prozesses von spezifischem Personal durchgeführt wird, steigert.

Abbildung 11

HPWP: Die Vielseitigkeit der Beschäftigten

Inhalte	Erwartete Ergebnisse
Die Beschäftigten lernen, erste Wartungseingriffe, Qualitätskontrollen und Nachbearbeitungen defekter Produkte durch die Ausübung verschiedener Tätigkeiten auszuführen.	Beschäftigte mit höherer Qualifikation, die inhaltsreichere Arbeiten ausführen; weniger Betriebskosten und mehr Produktivität durch geringeren Einsatz von Wartungspersonal, Abteilungsleitern und Qualitätskontrollpersonal.

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Ein zweites wichtiges Element ist die Teamarbeit (Abbildung 12). Die oben skizzierte Vielseitigkeit sollte innerhalb kleiner autonomer Arbeitsteams aus 5-6 Personen unter der Führung eines Teamleiters umgesetzt werden. Der Teamleiter hat ebenso operative Aufgaben und kümmert sich dabei um die Koordinierung der Beschäftigten. Die Teams sollten die Verantwortung für die Qualität und die Menge der Produktion in bestimmten Prozessabschnitten und vor allem für die operativen Abläufe zur Umsetzung der festgelegten Ziele tragen und somit einen Abbau der Anzahl hierarchischer Ebenen ermöglichen. Die Arbeitsteams beschließen dabei die Verteilung der Arbeit innerhalb des Teams, die erforderlichen Ausbildungstätigkeiten und die Abwicklung der Nacharbeiten eigenständig auf der Grundlage der allgemeinen Anweisungen der Betriebsleitung. Der Einsatz von Arbeitsgruppen ist aber auch aus anderen Gründen nützlich. Empirische Studien haben zum Beispiel belegt, dass innerhalb der Gruppen Informationen besser weitergeleitet werden und dies das Wissen fördert; zudem spielen die Gruppen auch bei der sozialen Integration der einzelnen Arbeitnehmer eine wichtige Rolle (Nonaka und Takeuchi, 1995).

Abbildung 12**HPWP: Die Teamarbeit**

Inhalte	Erwartete Ergebnisse
Fünf- oder sechsköpfige Arbeitsgruppen, die für Teile der Produktion verantwortlich sind und sich die Rotation, die Ausbildung und die Nachbearbeitung unter der Führung eines Teamleiters selbst einteilen.	Soziale Integration der Beschäftigten in den Betrieb; Reduzierung der Kosten durch einen Abbau der hierarchischen Ebenen; Verbreitung von Wissen.

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Als dritter Punkt sei auf die Notwendigkeit einer flexiblen Arbeitszeiteinteilung hingewiesen, um auf die von den Beschäftigten und den Unternehmen geäußerten Bedürfnisse angemessen eingehen zu können (Abbildung 13). Da heute immer öfter beide Lebenspartner berufstätig sind, unterliegen die Beschäftigten mit Familie einem zunehmenden Druck im Versuch, Arbeitszeiten mit der Erziehung der Kinder und/oder der Betreuung der Eltern im fortgeschrittenen Alter zu vereinbaren (Eurofound, 2009).

Abbildung 13**HPWP: Flexible Arbeitszeiteinteilung und Vereinbarungspolitik**

Inhalte	Erwartete Ergebnisse
Arbeitstage, -wochen und/oder -monate können in Abweichung von der Regelarbeitszeit verlängert oder gekürzt werden. In besonderen Fällen ist die vorläufige Gewährung von Teilzeit oder Wartestand möglich.	Die Beschäftigten können Arbeit und Familie besser vereinbaren; die Unternehmen hingegen können schnell auf die schwankende Nachfrage am Markt reagieren. Bei besonderen Bedürfnissen der Beschäftigten kann der Betrieb auf spezifische Lösungen zurückgreifen.

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Die Betriebe sind ihrerseits auf stark schwankenden Märkten tätig und müssen diesen Schwankungen durch die Steigerung bzw. die Abnahme der eigenen Produktionskapazität entgegenwirken. Vor diesem Hintergrund ist eine gemeinsame Einteilung flexibler Arbeitszeiten mit der Möglichkeit zu sich ausgleichenden Verlängerungen oder Kürzungen sei es für die Beschäftigten als auch für die Unternehmen von großem Vorteil. Allerdings könnte eine flexible Arbeitszeitgestaltung bei Eintreten spezifischer Betreuungsanforderungen für die Beschäftigten nicht ausreichend sein; in solchen Fällen ist eine betriebliche Politik zur Vereinbarung von Familie und Beruf grundlegend, zum Beispiel durch die vorübergehende Gewährung von Teilzeitarbeit oder Warteständen.

Ein vierter Punkt der HPWP ist die direkte Partizipation, durch die die Beiträge der Beschäftigten zur Verbesserung der Produktionsprozesse deutlich werden (Abbildung 14). Die in der Produktion beschäftigten Arbeitnehmer arbeiten täglich an unterschiedlichen Arbeitsplätzen und besitzen dadurch ein informelles Wissen und eine detaillierte Kenntnis der Pro-

zessabläufe und der Maschinen, im Gegensatz zur Betriebsleitung, die einen solch detaillierten Überblick nicht haben kann. Aus diesem Grund erweisen sich die Hinweise der Beschäftigten oft als nützlich, um verbessernde Änderungen an den Produktionsprozessen vorzunehmen, die in der Summe zu einer signifikant höheren Effizienz führen (Jones et al., 2010). Es ist daher für den Betrieb wichtig, den Ausdruck dieses Erfahrungswissens der Beschäftigten zu fördern, zum Beispiel durch den Einsatz der verschiedenen Formen der direkten Partizipation: Sitzungen zwischen mehreren Arbeitsteams, Kasten für Tipps und Hinweise und ständige Verbesserungstätigkeiten (Lansbury und Wailes, 2008). Die Beschäftigten sind ihrerseits zufriedener, da ihre Erfahrung und Kompetenz vom Unternehmen in der Durchführung von organisatorischen Änderungen angemessen berücksichtigt werden. Die Nützlichkeit dieser Formen der direkten Partizipation kann durch die Einbindung der Gewerkschaftsvertreter in das System noch weiter gesteigert werden, da die Betriebsleitung aufgrund der gewerkschaftlichen Präsenz zur rechtzeitigen Untersuchung aller erhaltenen Hinweise verpflichtet ist und somit die direkten Beiträge der Beschäftigten noch stärker aufwertet (Cooke, 1994).

Abbildung 14

HPWP: Die direkte Partizipation der Belegschaft

Inhalte	Erwartete Ergebnisse
Die Beschäftigten liefern Anregungen zur Verbesserung des Produktionsflusses, die von den Vorgesetzten bewertet werden	Höhere Effizienz der Produktionsflüsse; die Belegschaft ist zufriedener, weil sie einen Beitrag leisten kann

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Ein weiteres grundlegendes Element der HPWP ist schließlich noch die Art der Gestaltung des variablen Lohnanteiles, bzw. in Italien der sogenannten Ergebnisprämie (Abbildung 15). Die Festlegung eines variablen Lohnanteiles darf nicht mit der wirtschaftlichen Beteiligung des Personals verwechselt werden, die zum Beispiel in Form von Aktienbesitz erfolgen kann. Damit der wirtschaftliche Anreiz auf jeden Fall die Implementation eines dezentralen, auf die Vielseitigkeit der Beschäftigten aufbauenden Organisationsmodells fördern kann, sollte dieser Anreiz laut Fachliteratur drei grundlegende Aspekte erfüllen (Cappelli und Neumark, 2001, Acocella und Leoni, 2010). (1) Zunächst sollte der Bestand der Prämie reizvoll genug sein, sprich mindestens einem Monatslohn entsprechen. (2) Zweitens sollte die Prämie mit Bezug auf die spezifische Tätigkeit des Arbeitsteams ausgezahlt werden, damit jeder Beschäftigte seinen eigenen Beitrag geltend machen und dessen Bedeutung in der Umsetzung der festgelegten Ziele erkennen kann. (3) Der dritte Aspekt ist eng mit dem zweiten verbunden: Die für die einzelnen Arbeitsteams festgelegten Ziele sollten sich mehr auf Input- als auf Outputparameter beziehen. Damit die Beschäftigten auch tatsächlich angespornt werden, die vom Unternehmen gewünschten Organisationsstrategien anzuwenden, müssten sie aufgrund der Rotation, der Ausbildung und der Qualität der Arbeit, die sie auszuführen vermögen, bewertet werden, und nicht so sehr aufgrund von wirtschaftlichen Bilanzkriterien des Unternehmens (die dennoch aufrecht bleiben sollten, um die Zahlungsfähigkeit des Unternehmens zu prüfen).

Abbildung 15**HPWP: Der variable Lohnanteil**

Inhalte	Erwartete Ergebnisse
Relevante variable Prämien, die aufgrund der Organisationsperformance der kleinen Arbeitsteams berechnet werden	Die Beschäftigten sind stärker motiviert, ihre eigene Leistung zu verbessern

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

5.2 Gewerkschaftliche Organisationen und Innovation

Der Aufbau von partizipativen kollektiven Arbeitsbeziehungen sollte die Einführung von innovativen, auf HPWP gestützten Organisationsmodellen erleichtern (Abbildung 16). Im gesamtstaatlichen Kontext, wie es oft in den europäischen Ländern der Fall ist, wo die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern im Allgemeinen nicht konfliktgeprägt sind, können sich die gewerkschaftlichen Vertretungen für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und -qualität zum Vorteil der Beschäftigten, aber auch zur Gewährleistung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen einsetzen. Die Wettbewerbsfähigkeit ist nämlich eine Voraussetzung, um Arbeitsplätze und angemessene Löhne für das Personal aufrecht erhalten zu können. Daher haben die gewerkschaftlichen Vertreter auch einen starken Anreiz, fortgeschriebene Organisationsformen, die der Umsetzung sei es sozialer als auch wirtschaftlicher Ziele dienen, mitzutragen.

Partizipative Arbeitsbeziehungen können auch dank der Aktion der Gewerkschaftsvertretungen die Umsetzung innovativer Organisationsformen zwecks höherer Arbeitsqualität und Betriebswettbewerbsfähigkeit erleichtern.

Gewerkschaftliche Vertretungen fördern somit die Implementation innovativer Organisationsformen durch verschiedene zusammenhängende Prozesse. In erster Linie ermöglicht die Gewerkschaft den Beschäftigten, eigene Forderungen und Meinungen zu äußern. Solche Mechanismen können die Unzufriedenheit der Arbeitnehmer durch die Verhandlung über gute Arbeitsbedingungen dämmen. Auf diese Weise neigen die Beschäftigten auch eher dazu, dem Unternehmen treu zu bleiben. Die Unternehmen können dadurch über erfahrenes Personal verfügen, das die Produktionsprozesse dank einer längeren Anwesenheit im Betrieb sehr gut kennt (Freeman und Medoff, 1984). Außerdem sind mit Bezug auf die Arbeitsbedingungen zufriedene Beschäftigte eher bereit, sich dem Unternehmen zur Verfügung zu stellen.

Tatsache ist zudem, dass die Hinweise von Personen im Zusammenhang mit der Produktionsorganisation von der Geschäftsleitung eher beachtet werden, wenn sie von den Gewerkschaften unterstützt werden. Wie gesagt tragen solche Hinweise aufgrund des ihnen zugrundeliegenden Wissens zur signifikanten Verbesserung der Produktionsflüsse bei.

Abbildung 16**Partizipative Beziehungen und HPWP**

- Gewerkschaftliche Organisationen, die eine Strategie verfolgen, die sowohl auf die Qualität der Arbeitsbedingungen als auch auf die Betriebswettbewerbsfähigkeit achtet
- Die Belegschaft äußert über die Gewerkschaft eigene Ideen und bleibt dem Betrieb treu
- Aushandlung von guten Arbeitsbedingungen und daraus folgende Bereitschaft der Belegschaft gegenüber betrieblichen Bedürfnissen
- Die Hinweise der Belegschaft werden vom Unternehmen eher berücksichtigt.
- Die von der Gewerkschaft festgelegten kollektiven Regeln verhindern ungleiche Behandlungen der Beschäftigten.

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Schließlich ist noch hinzuzufügen, dass ein auf HPWP gründendes Organisationssystem mit aktiven Beiträgen der einzelnen Beschäftigten und der Arbeitsgruppen langfristig bestehen kann, wenn kollektive Regeln festgelegt und eingehalten werden. Diese Aufgabe wird idealerweise von den Gewerkschaften übernommen. Das bedeutet, dass die Vielseitigkeit ein konkretes Ziel für alle Beschäftigten sein muss; dasselbe gilt auch für die Selbständigkeit der Arbeitsteams. Mit Bezug auf die variablen Lohnelemente wäre es ebenso wichtig, diese auf kollektive Regeln aufzubauen. Ein System, das die Beschäftigten aufgrund von einzelnen Arbeitsteams unterschiedlich belohnt, muss zur Vermeidung interner Unzufriedenheit gleich hohe Prämien aufgrund von Parametern, die auf jedes Arbeitsteam zugeschnitten werden, sowie Prüfverfahren für die erzielten Ergebnisse vorsehen, die vom Personal über die Gewerkschaftsvertretungen kontrolliert werden.

6. Die Unternehmen und die Partizipation

Von einem kurzen Überblick über die Geschichte der kollektiven Arbeitsbeziehungen in Italien ausgehend werden in diesem Kapitel die partizipativen Systeme untersucht, die in Italien implementiert wurden. Die beschränkte Verbreitung partizipativer Beziehungen ist vor allem auf die Strategien der Akteure und auf eine schwache institutionelle Unterstützung zurückzuführen. Diese begrenzte Partizipation zwischen den Parteien ist zudem mit einer geringen Innovation auf organisatorischer Ebene verbunden, was vor allem durch den Vergleich mit anderen Ländern deutlich wird. Schließlich wird noch der bedeutende Handlungsspielraum der Regionen und der Autonomen Provinzen in der Förderung der Entwicklung partizipativer Arbeitsbeziehungen auf lokaler Ebene beleuchtet – ein Handlungsspielraum, der auch in Südtirol trotz bester Voraussetzungen nicht genutzt wird.

6.1 Kurzer Überblick über die Geschichte der kollektiven Arbeitsbeziehungen

In Bezug auf die Partizipation besteht weiterhin ein großer Unterschied zwischen den Bestimmungen des Art. 46 der Verfassung und den konkreten Maßnahmen des Gesetzgebers und der Sozialpartner. Nachfolgend soll nicht „nur“ einen geschichtlichen Überblick über

die Entwicklung dieser Beziehungen seit der Nachkriegszeit geliefert werden, sondern vielmehr einige grundlegende Tendenzen hervorgehoben und auf vereinfachte Weise dargestellt (Abbildung 17).

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg (1945-1948) schlugen die kollektiven Arbeitsbeziehungen den Weg der Partizipation ein, um die Lage der italienischen Unternehmen wieder zum Guten zu wenden. So wurden Verwaltungsräte gegründet, denen vom gesamten Personal gewählte Arbeiter und Techniker angehörten. Diese sollten gemeinsam mit den Arbeitgebern an der Führung des Unternehmens teilhaben. Die Verwaltungsräte wurden dann aber allmählich wieder aufgegeben, zum einen weil die Unternehmen der Ansicht waren, die Arbeitsorganisationen aus den Entscheidungen über die Betriebsführung ausschließen zu müssen, zum anderen weil der Großteil der Gewerkschaften die Rollen der Betriebsinhaber und der Arbeitnehmer streng trennte und der Auffassung war, die zwei Parteien würden verschiedene Interessen vertreten, die nur durch kollektivvertragliche Verhandlungen in Einklang gebracht werden könnten. Außerdem empfanden die Gewerkschaften die Verwaltungsräte als eine betriebliche Deformation der kollektiven Arbeitsbeziehungen (Leonardi, 2012, Ichino, 2013).

Nach der Erfahrung mit den Verwaltungsräten entwickelten die Sozialpartner eine konfliktgeladene Haltung, die in den gewerkschaftlichen Kämpfen von 1969, bekannt als „heißer Herbst“, gipfelte (Alacevich, 1996). In dieser angespannten Lage versuchten die Gewerkschaftsverbände, eine Kontrolle über die Arbeitsbeziehungen zu erobern, indem sie durch Konflikt- und Druckausübung vertragliche Verbesserungen forderten. Diese Strategie des „fordernden Vertragswesens“ führte zur sogenannten konfliktgeprägten Demokratisierung der Betriebsorganisation: Die demokratische Gestaltung der Arbeitsplätze wurde durch das Arbeitnehmerstatut von 1970 und die damit verbundene Einführung der betrieblichen Gewerkschaftsvertretungen geregelt.

Ende der Siebziger Jahre kam es infolge der internationalen Konkurrenz und der daraus entstehenden Bemühungen um eine Umstrukturierung des italienischen Industriesektors zu einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern. Diese Kooperation wurde auch durch die vertragliche Regelung der Informations- und Anhörungsrechte und die Abschwächung der asymmetrischen Beziehung zwischen Kapital und Arbeit, die die kollektiven Verhandlungen der vorhergehenden Jahre gekennzeichnet hatte, gefördert (Negrelli und Treu, 1995). Die positiven Beziehungen zwischen den Sozialpartnern führten schließlich zur Unterzeichnung des Protokolls im Jahr 1993. Darin wurden die Abschaffung der automatischen Inflationsausgleichszahlungen („Scala mobile“) und die Institutionalisierung eines Systems kollektiver Arbeitsbeziehungen auf zwei Ebenen vereinbart: Das kollektive Verhandlungssystem gründete nun auf der Rolle des spezifischen Branchenkollektivvertrages und der ergänzenden lokalen oder betrieblichen Verhandlungen, denen der gesamtstaatliche Kollektivvertrag bestimmte (wenige) Sachbereiche zuordnete. Dazu gehörten auch die Bestimmung zusätzlicher Lohnelemente aufgrund spezifischer Programme, die von den Sozialpartnern zur Steigerung der Arbeitsproduktivität und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ausgehandelt wurden.

Zu Beginn des neuen Jahrtausends versuchten dann verschiedene Regierungen unter dem Druck der wachsenden Globalisierung eine Deregulierung des Systems der kollektiven Arbeitsbeziehungen, in der Hoffnung, dadurch eine stärkere Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen. Diese Initiativen wurden jedoch sogar von den Arbeitgeberverbänden behindert, die Konflikte mit den Gewerkschaften und dem Personal vermeiden wollten (Michelotti und Nyland, 2008). Allerdings kam es trotz dieser Konfliktbefürchtung - von einigen wenigen Fällen abgesehen - zu keiner wirklichen Partizipation. Wenn von kooperativen Arbeitsbeziehungen auf Betriebsebene die Rede ist, so meinen wir damit natürlich einen Trend: In einigen Branchen und Unternehmen traten nämlich durchaus auch starke Konflikte auf.

Die 2008 ausgebrochene Wirtschaftskrise schuf dann ganz neue Bedingungen. Die durch die Krise erzwungenen Umwälzungen im Produktionsbereich machten die Notwendigkeit deutlich, den Aufbau und die Abwicklung der kollektiven Arbeitsbeziehungen zu ändern. So ersuchten die Arbeitgeberverbände mit Unterstützung zahlreicher Experten und einiger Gewerkschaften um höhere Befugnisse für die Verhandlungen auf zweiter Ebene - vor allem auf Betriebsebene - und um die Möglichkeit der Abweichung vom KV, mit dem Ziel, die Arbeitsbedingungen der Belegschaften stärker an die konkrete Betriebssituation zu binden.

Vor diesem Hintergrund kam es zu einem intensiven Austausch zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, die beide gewillt waren, konfliktgeprägte Beziehungen zu vermeiden. Die Gewerkschaften gingen auf die Forderungen der Arbeitgeberverbände nach einem größeren Handlungsspielraum für die betrieblichen Verhandlungen ein, jedoch unter der Bedingung, dass die abänderbaren Sachbereiche klar definiert und vor allem nicht die Löhne und Gehälter oder andere grundlegende Aspekte der Arbeitsverhandlungen angetastet werden sollten. Zudem sollten die Abweichungen stets mit den Gewerkschaftsverbänden ausgehandelt werden. Ziel war es, ein System der „kontrollierten Dezentralisierung“ zu schaffen (Cella und Treu, 2009, Treu, 2011). Die Sozialpartner schlossen in diesem Sinne das interkonföderale Abkommen vom 28. Juni 2011 ab und definierten die Sachbereiche, in denen in Ermangelung spezifischer Hinweise in den Branchenkollektivverträgen die betrieblichen Verhandlungen Abweichungen vom Kollektivvertrag vorsehen durften. Dazu gehörten zum Beispiel die Arbeitszeiten und die Arbeitsorganisation sowie die Modalitäten für deren Genehmigung im Gegenzug zu beschäftigungsfördernden Investitionen des Unternehmens. Anschließend genehmigte die Regierung im August 2011 das Gesetz 148/2011; dort hieß es in Artikel 8, dass Unternehmen bei Tötigung von Investitionen zur Unterstützung der Beschäftigung Betriebsabkommen abschließen durften, die nicht nur vom gesamtstaatlichen Kollektivvertrag, sondern auch vom Gesetz abweichen konnten und einzig und allein die verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze erfüllen mussten. Die Betriebsabkommen mussten dabei auf jeden Fall von den Unternehmen mit den Gewerkschaften vereinbart werden. Dieses System der Abweichung wies im Vergleich zu dem der Sozialpartner eine schwächere Koordinierung auf und wurde von manchen als Versuch angesehen, die neuen Kollektivverträge mit Fiat-Chrysler im Jahr 2009 zu legitimieren. Die Sozialpartner hielten dieses System auf jeden Fall für unangemessen und verpflichteten sich daher gegenseitig zur Anwendung des Abkommens vom 28. Juni 2011 (Mariucci, 2011). Die Definition der Beziehungen zwischen der betrieblichen und der vertraglichen Vertrags-

ebene wurde dann vom Einheitstext über das Vertretungswesen („Testo Unico sulla Rappresentanza“), der von Confindustria und Cgil, Cisl und Uil am 10.1.2014 unterzeichnet wurde, bestätigt.

Abbildung 17

Die Phasen der betrieblichen kollektiven Arbeitsbeziehungen in Italien

Unmittelbare Nachkriegszeit, 1945-1948	Partizipative kollektive Arbeitsbeziehungen
Fünfziger, Sechziger und Siebziger Jahre	Konfliktgeprägte kollektive Arbeitsbeziehungen
Ende Siebziger - Neunziger Jahre	Mehr auf Zusammenarbeit ausgerichtete Beziehungen in Hinblick auf die Umsetzung betrieblicher Umstrukturierungen
Beginn des neuen Jahrtausends	Politische Versuche der Deregulierung der kollektiven Arbeitsbeziehungen, kooperative Beziehungen zwischen den Sozialpartnern
2008 - heute	Versuche und tatsächliche Maßnahmen der Deregulierung der kollektiven Arbeitsbeziehungen seitens der Politik, kooperative Beziehungen zwischen den Parteien

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Bislang konnte sich jedoch eine regelrechte Partizipation nicht durchsetzen: Grund dafür ist auch der Mangel an institutioneller Unterstützung, die sich bestenfalls auf eine schwache Regelung der Informations- und Anhörungsrechte beschränkt, wobei nicht geleugnet werden kann, dass diese auch einen wichtigen Beitrag zur Kooperation in den kollektiven Arbeitsbeziehungen geleistet hat (Carinci, 1991). Von der weniger konfliktreichen Ausprägung der kollektiven Vertragsverhandlungen der letzten Jahrzehnte abgesehen, wurde im Grunde nie der Weg der tatsächlichen Partizipation eingeschlagen, nicht einmal im Zuge der langen Wirtschaftskrise in Italien. Das interkonföderale Abkommen vom 28. Juni 2011 sieht Verhandlungen im Sinne eines Austausches zwischen sicherer Beschäftigung und Leistung der Beschäftigten ohne irgendeine Form der Partizipation vor. Gesamtstaatlich wurden zwar sei es auf Vertrags- wie auch auf Gesetzesebene einige Versuche der Förderung von partizipativen Arbeitsbeziehungen zur besseren Überwindung der Krise gestartet, jedoch ohne Erfolg (Abbildung 18).

Auf Vertragsebene haben verschiedene gesamtstaatliche Kollektivverträge die Errichtung von paritätischen Kommissionen vorgesehen. Diese sollen das Thema der Partizipation vertiefen und Vorschläge ausarbeiten, um die Umsetzung der Partizipation auf Betriebsebene zu fördern; auch in diesem Fall wurden bisher allerdings keine konkreten Maßnahmen deutlich.

Die Versuche auf vertraglicher und gesetzlicher Ebene haben bisher keine konkreten Ergebnisse erbracht.

Was die gesetzliche Regelung betrifft, ist es durch die Vorlage einiger Gesetzesentwürfe zu einer breiteren Diskussion über das Thema Partizipation gekommen, ohne dabei konkrete

Maßnahmen zu erzielen. Besagte Gesetzesentwürfe sahen immer verschiedene Formen der Partizipation vor und überließen es den Firmen, diesen beizutreten oder nicht.

Abbildung 18

Gesamtstaatliche Maßnahmen zum Thema Partizipation

Eingriffsebene	Aktion	Erzielte Ergebnisse
Kollektivvertrag	Paritätische Kommissionen, die Vorschläge einbringen sollen	Nicht vorgelegte oder genehmigte Vorschläge
Gesetz	Gesetzesentwürfe	Nicht genehmigt

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

6.2 Die Partizipation in den italienischen Unternehmen

Die Analyse der partizipativen Beziehungen zwischen den Sozialpartnern zeigt sehr deutlich, dass solche Beziehungen im italienischen Gewerbe schwach verbreitet sind. Unter den großen Unternehmen, die häufig eher Gegenstand ideologischer als inhaltlicher Bewertungen sind (Cella, 2010), sind vor allem zwei Versuche zu melden. Der erste wurde vom IRI-Konzern gestartet und sah die Definition der Informations- und Anhörungsrechte vor; der zweite hingegen von Electrolux durch die Gründung von paritätischen Kommissionen mit Entscheidungsbefugnissen in vollem Sinne der Partizipation. Beide Systeme kollektiver Arbeitsbeziehungen verzeichneten einen guten Erfolg, insbesondere jenes von Electrolux, wurden dann jedoch aufgegeben. Ein Problem bei Electrolux war zum Beispiel die ungenügende Unterscheidung zwischen partizipativen und vertraglichen Rollen, wobei den Kollektivverhandlungen auf jeden Fall mehr Bedeutung zugeordnet wurde. Diese Situation führte zu opportunistischen Verhaltensweisen der Sozialpartner: Sie verwendeten bei den Kollektivverhandlungen zum eigenen Vorteil Informationen, die sie im partizipativen Rahmen gesammelt hatten.

Ein weiteres interessantes und vor allem aktuelles Beispiel für partizipative kollektive Arbeitsbeziehungen findet sich in ENI (Abbildung 19). In diesem Betrieb sah das 2001 unterzeichnete Protokoll über die kollektiven Arbeitsbeziehungen die Vorinformation zugunsten der gewerkschaftlichen Verbände in einigen strategisch relevanten Sachbereichen vor. Dazu gehörten die Investitionen und die Beschäftigung (die bereits vom Gesetz und vom KV geregelt worden waren; wahrscheinlich bezweckten diese Bestimmungen eine Vertiefung und Konkretisierung der Informationsrechte). Das Protokoll regelte zudem Verfahren zur Mitentscheidung über operative, grundlegende Aspekte in Sache Sicherheit und Ausbildung der Arbeitnehmer. Im Teil über die Ausbildung wurde ausdrücklich auf eine Betriebsorganisation nach dem Vorbild der HPWP Bezug genommen, die von Arbeitsteams und dezentraler Entscheidungsbefugnis geprägt sind und eine übergreifende Ausbildung erfordern. Zu betonen ist, dass das Partizipationssystem von ENI später mit einigen wenigen Änderungen – trotz des von der Wirtschaftskrise ausgeübten Druckes, eine Deregulierung vorzunehmen – mit Protokoll von 2011 bestätigt wurde.

Abbildung 19**Partizipation bei ENI**

Instrument	Sachbereiche	Ergebnisse
Paritätische, zum Teil auch entscheidungsbefugte Kommissionen	Sicherheit und Ausbildung der Arbeitnehmer für die entscheidungsbefugten Kommissionen	Positive Ergebnisse; das System ist noch in Kraft.

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Was nun die Merkmale der kollektiven Arbeitsbeziehungen in kleinen und mittelgroßen Unternehmen betrifft, ist in erster Linie ein Mangel an empirischen Daten hervorzuheben. Dennoch bieten einige auf lokaler Ebene durchgeführte Untersuchungen ein interessantes Bild.

Zunächst wird deutlich, dass die paritätischen Kommissionen – wohl das wichtigste Instrument der Partizipation im italienischen System der kollektiven Arbeitsbeziehungen – nur schwach verbreitet zu sein scheinen. Zudem haben diese Kommissionen meist nur informative oder seltener beratende Funktionen; statistisch gesehen sind die Entscheidungsbefugnisse irrelevant.

Weiters sind die Sachbereiche, mit denen sich die Kommissionen auseinandersetzen, eher herkömmlicher Art und konzentrieren sich vorwiegend auf Gesundheits- und Sicherheitssysteme und auf die Qualität der Produktion, während Themen wie Ausbildung, Arbeitsorganisation und Betriebsstrategien nur selten Gegenstand kollektiver Diskussionen der Parteien sind. Außerdem besteht kein eindeutiger Unterschied zu den Aufgaben, die die einheitlichen Gewerkschaftsvertretungen bei den Kollektivverhandlungen ausüben. Selbst die Verhandlungstätigkeiten, die recht verbreitet sind, betreffen klassische Themen wie die Ergebnisprämie oder das Gesundheits- und Sicherheitssystem.

Aus den Daten, die während dieser Untersuchungen über die kollektiven Arbeitsbeziehungen in Klein- und Mittelunternehmen erhoben wurden, werden Unterschiede zwischen den einzelnen Branchen deutlich, wobei die Unternehmen aus dem Chemiesektor die stärkste Partizipation und die Unternehmen aus dem Maschinenbau die geringste Kooperation aufweisen (Leoni et al., 2009). Andere Unterschiede sind gebietsbezogen: So weist zum Beispiel die Region Emilia-Romagna im Vergleich zu anderen italienischen Gebieten den höchsten Anteil an partizipativen kollektiven Arbeitsbeziehungen auf (Pini, 2004). Wie gesagt liefern diese Untersuchungen ein im Wesentlichen noch stark fordistisch geprägtes Bild der kollektiven Arbeitsbeziehungen, da sie noch vorwiegend auf vertragliche und nicht auf partizipative Beziehungen gründen und bestimmte Sachbereiche ausschließen, die im aktuellen Wettbewerbssystem eine grundlegende Rolle spielen, wie zum Beispiel die Innovation in der Arbeitsorganisation. Diese Studien stützen sich außerdem auf Daten aus Fragebögen und neigen daher dazu, den Ergebnissen der paritätischen Kommissionen und der Kollektivverträge zu viel Bedeutung beizumessen. Einige qualitative Untersuchungen haben nämlich gezeigt, dass in den Betrieben die zwischen den Parteien getroffenen Vereinbarungen

nicht immer implementiert werden, und dies gilt auch für die Informations- und Anhörungsrechte, die eigentlich gesetzlichen Ursprungs sind (Signoretti, 2014). Die paritätischen Kommissionen können daher auch nur rein formelle Rollen spielen (Fortunato, 2008).

6.3 Warum ist die Partizipation so schwach ausgebildet?

Für den Mangel an Partizipationsmodellen in den italienischen Unternehmen gibt es verschiedene Gründe (Abbildung 20).

Zunächst einmal ist ein mangelnder Wille gegenüber dem Aufbau von partizipativen Beziehungen zu verzeichnen. Dieser hängt wiederum mit einer monistischen Auffassung der Unternehmen, für die mit Bezug auf die Betriebsstrategie und -führung die Geschäftsleitung die einzige entscheidungsbefugte und -fähige Einrichtung darstellt, aber auch mit einer verteidigenden Haltung der Gewerkschaftsverbände zusammen, die kaum dazu neigen, Verantwortungen in typischerweise managementgebundenen Themenbereichen zu übernehmen. Auf jeden Fall scheinen in den letzten Jahren vor allem die Gewerkschaften zur Partizipation bereit zu sein, wenn auch mit einigen Unterschieden zwischen einzelnen Verbänden (Carrieri, 2009).

Weiters werden die partizipativen kollektiven Arbeitsbeziehungen vor dem Hintergrund einer schwachen institutionellen Unterstützung sehr von den Strategieänderungen der sozialen Akteure und den am Markt herrschenden Dynamiken beeinflusst und sind daher nur selten im Stande rechtzeitig zu greifen. Internationale Studien bestätigen, dass dauerhafte kollektive Arbeitsbeziehungen auf Betriebsebene in Ermangelung starker institutioneller Bindungen nur dank des Zusammenspiels besonderer und recht seltener Elemente möglich sind (Dobbins, 2010).

Und schließlich ist auch noch ein eher technisches Problem ausschlaggebend: Die Aufgaben der paritätischen Kommissionen, die das wichtigste Partizipationsmittel sind, unterscheiden sich nicht eindeutig von den kollektiven Verhandlungstätigkeiten, was auf beiden Seiten zu opportunistischen Verhaltensweisen führt.

Abbildung 20

Gründe für die schwache Partizipation

- Monistische Auffassung der Unternehmen und verteidigende Haltung der Gewerkschaften
- Schwache institutionelle Unterstützung
- Mangel an Unterscheidung und klarer Trennung zwischen vertraglichen und partizipativen Organen

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Viele Untersuchungen sei es quantitativer als auch qualitativer Art bestätigen die positive Verknüpfung zwischen partizipativen kollektiven Arbeitsbeziehungen und innovativen Organisationsmodellen. Diese Verbindung legt den Schluss nahe, dass das italienische Produktionsgefüge angesichts der schwachen Verbreitung von partizipativen Beziehungen zwischen den Parteien von einer kaum wettbewerbsfähigen Betriebsorganisation geprägt ist. Leider entspricht dies auch dem Bild, das uns die Vergleiche auf internationaler und europäischer Ebene liefern.

Der Mangel an partizipativen kollektiven Arbeitsbeziehungen trägt zur schwachen Innovation in der Arbeitsorganisation der italienischen Unternehmen bei, wie auch die Vergleichsstudien auf internationaler Ebene belegen.

Die einzelnen Untersuchungen zeigen nur wenig Innovation in der Betriebsorganisation, in der leistungsfördernde Praktiken wie flexible Arbeitszeiten, Teamarbeit, dezentrale Entscheidungsbefugnis, Einbezug der Arbeitnehmer, bereichsübergreifende Weiterbildung und variable Entlohnung kaum Anwendung finden. Was die Arbeitsplätze betrifft, in denen keinerlei HPWP zum Einsatz kommen, schneiden nur Malta, Türkei und Griechenland schlechter als Italien ab (Eurofound, 2011). Andere lokale Untersuchungen hingegen haben eine gute Verbreitung einzelner Praktiken nach dem HPWP-Modell, allerdings auch deren schwache Kombination gezeigt: Daher können die wichtigen Auswirkungen der Komplementarität der einzelnen Praktiken auch nicht ausgeschöpft werden (Cristini und Pozzoli, 2010).

Die beschränkte Organisationsinnovation ist ein Grund für die niedrige Arbeitsproduktivität Italiens, welche wiederum eine beschränkte Wettbewerbsfähigkeit der Humanressourcen und der Unternehmen zur Folge hat. Die negativen Ergebnisse auf Produktivitätsebene hängen sicherlich von mehreren Faktoren ab, die nicht unbedingt mit der Organisation der Betriebe verbunden sind, wie zum Beispiel Infrastrukturen, Steuerlast, Bürokratie und Bestechung. Ein Teil dieser Ergebnisse ist aber sicherlich auf die Qualität der betrieblichen Organisationsmodelle zurückzuführen. Diese Annahme wird durch die Schlussfolgerung jüngster empirischer Studien bestätigt, der Wettbewerbsrückstand Italiens, der oft als Ursache der niedrigen Arbeitsproduktivität angesehen wird und sich unter anderem in der kleinen Größe der Unternehmen und in der Konzentrierung auf Sektoren mit geringer Wertschöpfung äußert, könne zum Teil durch die Anwendung innovativer Organisationsmodelle behoben werden (Foresti et al., 2006).

6.4 Südtirol und die lokalen Institutionen

Bisher sind die Maßnahmen der zentralen Institutionen beleuchtet worden; nur selten berücksichtigt, aber genauso wichtig ist jedoch die Tatsache, dass Regional- und Landesregierungen eine wichtige Antriebskraft für die Verwirklichung partizipativer kollektiver Arbeitsbeziehungen auf territorialer Ebene sein können.

Wir haben schon zuvor im Zusammenhang mit dem nationalen Sonderfonds aus dem Jahr 2003 gesehen, dass der Verfassungsgerichtshof die Partizipationsrechte als gemeinsame Staat-Regionen-Kompetenz (Autonome Provinzen inbegriffen) ansieht und diese daher nach dem Grundsatz der Loyalität zwischen beiden institutionellen Ebenen geregelt werden müssen (Finzi, 2010). Laut diesem Grundsatz erlassen die Regionen und Autonomen Provinzen ihre Gesetze gemäß für den jeweiligen Bereich geltenden Prinzipien, die von einem Staatsgesetz definiert werden. In Ermangelung solcher Gesetze (so auch bei der Partizipation der Arbeitnehmer) dürfen die Regionen und Autonomen Provinzen auf jeden Fall

eigene Bestimmungen erlassen, sofern sie die einschlägigen Verfassungsgrundsätze berücksichtigen (Abbildung 21).

Abbildung 21

Befugnisse der Regierungsebenen im Partizipationsbereich

Beziehung zwischen Staat und Regionen/Autonomem Provinzen	Befugnisse der Regionen/Autonomem Provinzen
Gemeinsame Kompetenz	Erlass von Gesetzen im Sinne der verfassungsrechtlichen Grundsätze, da ein einschlägiges Staatsgesetz zur Partizipation fehlt

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

Als Beispiel für die antreibende Rolle, die die Regionen oder die Autonomen Provinzen in Hinblick auf die Verbreitung von partizipativen Modellen einnehmen können, zitieren wir das Regionalgesetz Nr. 5/2010 der Region Veneto zur wirtschaftlichen Förderung der Partizipation der Arbeitnehmer durch Aktienbeteiligung oder als Gesellschafter des Unternehmens. Nach dem Rekurs des Staates gegen dieses Regionalgesetz erklärte der Verfassungsgerichtshof, dass die Definition einer wirtschaftlichen Förderung der Partizipation der Arbeitnehmer in den Unternehmen auf regionaler Ebene legitim ist. Infolge dieses Beschlusses hat der Regionalausschuss der Region Veneto 2013 zur operativen Umsetzung des Gesetzes einen eigenen Fonds mit einer jährlichen Ausstattung von 500.000 Euro errichtet, um die vorgesehenen Steuerbegünstigungen sicherzustellen.

Auch die Autonome Provinz Trient hat im Bereich der Partizipation Maßnahmen ergriffen. Der Beschluss der Landesregierung Nr. 1911 vom 7. September 2012 hat einen Aufschlag der Beiträge für Anlageinvestitionen um 5% für die Unternehmen vorgesehen, die die Beteiligung der Belegschaft an den betrieblichen Organisationsentscheidungen einführen. Im Fall des Trentiner Beschlusses ist die steuerliche Begünstigung nicht wie in der Region Veneto mit der wirtschaftlichen Partizipation der Arbeitnehmer verbunden, sondern mit der Beteiligung an Entscheidungsprozessen.

Ein weiteres regionales Beispiel ist das Gesetz der Emilia-Romagna Nr. 14 vom 18. Juli 2014 über die „Förderung von Investitionen in der Emilia-Romagna“, das allerdings nur programmatischen Inhalts ist. Dieses Regionalgesetz sieht vor, dass die (noch nicht genehmigten) Durchführungsmaßnahmen zu den Gesetzesbestimmungen auch die Einführung von Praktiken für die Partizipation der Arbeitnehmer an der Betriebsleitung enthalten müssen. Dieses Gesetz bezieht sich zwar nur auf ein Programm, könnte aber bei gegebener Umsetzung die Anwendung von strategischen oder entscheidungsbezogenen Partizipationsformen für Gewerkschaften und Belegschaften der Unternehmen anregen.

Schlussendlich ist noch auf eine Initiative des Industriellenverbandes von Pordenone hinzuweisen, der zwar nicht in einer Autonomen Provinz tätig ist, aber dennoch versucht hat, den Weg der Partizipation zu beschreiten, wenn auch in anderer Form als die obengenannten Regionen oder Provinzen. Im Jänner 2014 wurde mit Unterstützung der lokalen Handelskammer das Dokument „Pordenone, Werkstatt einer neuen Wettbewerbsfähigkeit“

(„Pordenone, laboratorio per una nuova competitività industriale“)“ ausgearbeitet. Dieses sieht die Gründung einer öffentlich-privaten Gesellschaft vor, die bei bedeutenden Betriebskrisen auf lokaler Ebene eingreifen müsste. 20-30% des Kapitals der Gesellschaft steht den Beschäftigten zu, die mit ihrer Abfertigung oder Ergebnisprämie entsprechende Anteile erwerben. Die Gesellschaft wird in dualer Form geleitet: Der Überwachungsrat besteht vor allem aus Vertretern der Industrieunternehmen von Pordenone und der unterzeichnenden Gewerkschaftsverbände. Unternehmen, Gewerkschaften und Arbeitnehmer sollen dadurch gemeinsam die lokale Entwicklung antreiben. Ein zweifellos ehrgeiziges, aber auch sehr komplexes Unterfangen, das bislang noch nicht konkretisiert wurde.

Die Versuche der Regionen und Provinzen, die Arbeitnehmerpartizipation zu fördern, sind Einzelfälle. Die bislang umgesetzten Maßnahmen haben der strategischen und entscheidungsbezogenen Partizipation eine wirtschaftliche Beteiligung vorgezogen, oder erstere mit steuerlichen Begünstigungen verknüpft. Zudem unterscheiden sich diese Bestimmungen im Stand ihrer Umsetzung und Wirksamkeit (Abbildung 22). Einige telefonische Interviews mit Fachexperten lassen eine beschränkte Wirkung der bisher umgesetzten Regelungen durchblicken, obwohl diesbezüglich noch keine genaueren Daten aufliegen. Die Handlungsspielräume der Regionen und Autonomen Provinz wurden in geringem Maße und nur sehr schwach ausgeschöpft; diesbezüglich wären Überlegungen auf lokaler Ebene anzustellen, um zu verstehen, mit welchen Mitteln die Umsetzung lokaler Modelle partizipativer kollektiver Arbeitsbeziehungen gefördert werden könnte.

Abbildung 22

Maßnahmen der Regionen und Autonomen Provinzen

Region/Provinz	Art der Partizipation	Stand
Veneto	Wirtschaftliche Partizipation auf der Grundlage von steuerlichen Begünstigungen	In Kraft
Autonome Provinz Trient	Entscheidungsbezogene und mit steuerlichen Begünstigungen verbundene Partizipation	In Kraft
Emilia-Romagna	Entscheidungsbezogene Partizipation	Als Programm genehmigt
Pordenone	Entscheidungsbezogen und territorial	Vorschlag des Industriellenverbandes

Quelle: AFI | Arbeitsförderungsinstitut (Andrea Signoretti)

© AFI 2016

In Südtirol haben die Institutionen in diesem Bereich keinerlei Initiativen ergriffen, obwohl gewisse soziale und institutionelle Eigenschaften des Territoriums für den Ausbau partizipativer Beziehungen zwischen den Unternehmen und den Gewerkschaftsvertretungen förderlich wären. Die Südtiroler Sozialpartner haben stets eine enge Zusammenarbeit befürwortet, um die wirtschaftliche Entwicklung des Territoriums zu fördern und einen guten sozialen Zusammenhalt zu gewährleisten. Diese Zusammenarbeit hat auch zum Abschluss von lokalen Kollektivverträgen in einigen wichtigen Sektoren wie dem Bauwesen oder dem

Handel geführt. Nach der 2008 ausgebrochenen Wirtschaftskrise hat sich die Zusammenarbeit zwischen den Parteien noch verstärkt, um die Südtiroler Wirtschaft besonders in schwierigen Zeiten zu unterstützen. Im Unternehmerverband kam es sogar zu wöchentlichen Treffen.

Südtirol weist soziale und institutionelle Merkmale auf, die für den Erlass von Bestimmungen zur Anregung der Partizipation durchaus förderlich sind: Bislang wurden aber noch keine bedeutenden Initiativen in diesem Sinne deutlich.

Unternehmen, Gewerkschaften und Belegschaften kennzeichneten sich schon immer durch eine starke gegenseitige Bereitschaft mit Bezug auf die Einführung flexibler Arbeitszeiten aus; dies ist unter anderem auf die Frauenbeschäftigung zurückzuführen, die im Vergleich zum restlichen Staatsgebiet in Südtirol sehr ausgeprägt ist und spezifische Anforderungen bezüglich Vereinbarkeit von Familie und Beruf stellt. Diese gegenseitige Bereitschaft erstreckt sich auch auf andere Aspekte der Erwerbstätigkeit. Die Studie des AFI über die kooperativen kollektiven Arbeitsbeziehungen in mittelgroßen Unternehmen bestätigt diese wichtige Zusammenarbeit. Als drittes Element kommt noch hinzu, dass die Landesregierung stets bemüht war, Aktionen zur Förderung des Dialogs zwischen den lokalen Sozialpartnern und der Innovation in den Unternehmen zu starten. So hat sie zum Beispiel erst kürzlich der wissenschaftlichen Forschung und der Innovation 110,3 Millionen Euro für das Jahr 2015 zugeteilt. Eine sicherlich bedeutende Investition, die in Zukunft durchaus gesteigert werden sollte.

Diese günstigen Voraussetzungen haben aber bislang nicht ausgereicht, um die Landesinstitutionen und die lokalen Sozialpartner zur Genehmigung von Mitteln zur Förderung der partizipativen Beziehungen zu bewegen, die auch in Südtirol notwendig sind. De facto gibt es keine Betriebe mit einem „starken“ Partizipationssystem. Angesichts der guten Zusammenarbeit zwischen den lokalen Akteuren, des Handlungsspielraums der lokalen Institutionen und der immer stärker werdenden internationalen Konkurrenz ist es sicherlich an der Zeit, dass die Südtiroler Institutionen eine lenkende Funktion einnehmen, um gemeinsam mit den Sozialpartnern die bestmöglichen Lösungen zur Anregung partizipativer Arbeitsbeziehungen in den Südtiroler Unternehmen zu ermitteln.

7. Schlussfolgerungen

Das Handbuch hat sich hauptsächlich auf die Partizipation im Entscheidungsbereich konzentriert, bei der die gewerkschaftlichen Vertretungen an den Entscheidungen über die Betriebsorganisation teilhaben. Die vor allem auf sekundäre Daten gestützte Untersuchung zeigt, dass die Partizipation in der italienischen Produktionswelt nur schwach verbreitet ist, und dies unabhängig von der Größe der Unternehmen. Zur schwachen Partizipation, welche die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern kennzeichnet, gesellt sich noch eine beschränkte Innovationsfähigkeit der Betriebe in der Organisation; daher fehlen auch positive Impulse für die Arbeitsproduktivität. Es ist zwar nicht möglich, einen kausalen Zusammen-

hang zwischen der Partizipationsstufe der kollektiven Arbeitsbeziehungen und dem Innovationsgrad in der Betriebsorganisation herzustellen, doch belegen zahlreiche Untersuchungen auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene das Bestehen einer positiven Verknüpfung zwischen diesen beiden Elementen.

Der Mangel an Partizipation ist hauptsächlich auf zwei Faktoren zurückzuführen.

Einerseits ist schon die Kultur der Sozialpartner an sich nicht auf Partizipation ausgerichtet. Im Laufe der Jahrzehnte ist man von konfliktgeprägten zu konstruktiven und kooperativen Beziehungen übergegangen, auch aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen; dabei kam es jedoch nie zu partizipativen Dynamiken. Unternehmer und Manager, die an der Spitze der Unternehmen stehen, kennzeichnen sich durch monistische Vorstellungen ihrer Betriebe, laut denen nur der Eigentümer oder die Führungskräfte befugt und fähig sind, über Strategien und Betriebsorganisation zu entscheiden. Andererseits stehen die Gewerkschaften der Übernahme von Verantwortungen in der Führung skeptisch gegenüber, da sie ihres Erachtens für die Verteidigung der Lohn- und Arbeitsbedingungen der Belegschaften nicht vorteilhaft sind. Vor einem derartigen Hintergrund ist das Entstehen partizipativer kollektiver Arbeitsbeziehungen eher unwahrscheinlich, da die Partizipation ihrem Wesen nach erfordert, dass die Unternehmer einen Teil ihrer Entscheidungsbefugnis an die Arbeitnehmervertreter abtreten und die Gewerkschaften Verantwortungen in der Mitgestaltung wichtiger organisatorischer Aspekte (Quantität und Qualität der Produktion, Rotationssystem, Weiterbildung, etc.) übernehmen (Carrieri et al., 2015).

Aber auch die schwache Unterstützung seitens der Institutionen ist für die Verbreitung der Partizipation hinderlich. In diesem Zusammenhang hat die Europäische Union ein schwaches Partizipationssystem definiert, das sich auf Informations- und Anhörungsrechte stützt, die die Macht der Arbeitgeber an bestimmte Verfahren bindet, ohne die Einseitigkeit der Machtausübung zu ändern. Berücksichtigt man jedoch die zahlreichen Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern, muss auf jeden Fall angemerkt werden, dass die Europäische Union ihre Aufgabe sehr wohl mit der Richtlinie 2002/14 und der entsprechenden Regelung der Informations- und Anhörungsrechte erfüllt hat. Die italienische Regierung hingegen hat mit der Umsetzung dieser Richtlinie in das GvD 25/2007 ein zweideutiges Verhalten an den Tag gelegt: Einerseits hat sie mit viel Mut das Thema der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens und deren Entwicklung in die Sachbereiche eingefügt, die im Gegensatz zur gemeinschaftlichen Regelung auch Gegenstand der Anhörungs- und nicht nur der Informationsrechte sind, andererseits aber auch beschlossen, den Anwendungsbereich dieses gesetzesvertretenden Dekretes auf Unternehmen mit mindestens 50 und nicht mit 20 Beschäftigten, wie ursprünglich von der gemeinschaftlichen Regelung vorgeschlagen, auszudehnen und dazu noch geringe Sanktionen im Falle der Nichtbeachtung vorzusehen.

Auch im rechtlichen und / oder kollektivvertraglichen Normenbereich sind keine Fortschritte in der Förderung starker Beteiligungssysteme zu verzeichnen. Auf gesamtstaatlicher Ebene haben bislang die durch die Branchenkollektivverträge und Gesetzesentwürfe gemachten Versuche keinerlei Erfolge erzielen können. In diesem Zusammenhang wurde

auf die wichtige Rolle der Regionen und Autonomen Provinzen hingewiesen: Der Verfassungsgerichtshof hat kürzlich erklärt, dass die Partizipation der Arbeitnehmer in den Unternehmen eine gemeinsame Kompetenz ist und die lokalen Institutionen auch eigenständige Bestimmungen in diesem Bereich erlassen können, ohne auf den Erlass eines staatlichen Rahmengesetzes angewiesen zu sein; in Ermangelung eines solchen Gesetzes seien einzig und allein die Grundsätze der Verfassung zu berücksichtigen. Nur wenige Lokalregierungen haben jedoch beschlossen, in diesem Sachbereich einzugreifen. Südtirol gehört nicht dazu, obwohl unsere Provinz im Vergleich zu anderen Gebieten günstigere Voraussetzungen aufweist. Die Südtiroler Sozialpartner haben auf Landesebene stets kooperative Beziehungen gepflegt, die nach dem Ausbruch der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 nur noch stärker geworden sind; die Belegschaften und die Unternehmen zeigen zudem eine große gegenseitige Bereitschaft bezüglich Arbeitszeitregelung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf (was auch mit der in Südtirol schon immer hohen Frauenbeschäftigung zusammenhängt) sowie anderer Bereiche. Die Südtiroler Landesregierung hat auch immer weitblickend den Dialog zwischen den Sozialpartnern gefördert und zudem Bestimmungen erlassen, die die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen berücksichtigen.

In Anbetracht dieser positiven Ausgangslage ist es wichtig, konkrete Eingriffsmöglichkeiten zur Unterstützung der Partizipation in Südtirol zu finden. Insbesondere sind zweierlei Aktionen – auf Landesebene und auf Betriebsebene – möglich.

Auf Landesebene wäre die Förderung eines strukturierten Dialogs zwischen den Sozialpartnern zum Thema Partizipation unter der Leitung oder Koordinierung des Landes ein erster wichtiger Schritt. Das Ziel wäre dabei die gemeinsame Genehmigung einer vertraglichen Bestimmung (die bezüglich der Gewerkschaften auf konföderaler Ebene getroffen wird) oder einer Landesbestimmung, die den Aufbau partizipativer Beziehungen in den Südtiroler Unternehmen fördert. Die Landesorgane könnten zudem den Parteien, die sich für Maßnahmen in Richtung Partizipation entscheiden, kostenlos spezifische Dienste im Zusammenhang mit der Einführung innovativer Organisationssysteme anbieten, z.B. hochwertige Ausbildungskurse. Weitere Ideen würden sicherlich durch die Implementation eines gut strukturierten sozialen Dialogs zu diesem Thema entstehen.

Auf Betriebsebene könnten zwei Möglichkeiten zur Anregung einer partizipativen Entwicklung der kollektiven Arbeitsbeziehungen ausgeschöpft werden. Erstens könnte man in den Unternehmen paritätische Kommissionen mit Entscheidungsbefugnis zu einzelnen Themen der Arbeitsorganisation einrichten; diese wären zum Beispiel die Arbeitnehmerrotation oder die Weiterbildungstätigkeiten. Sobald diese Kommissionen dann gut funktionieren und das wechselseitige Vertrauen zwischen den Parteien gestiegen ist, könnten neue Kommissionen zu weiteren Themen bestellt und somit allmählich ausgebaut werden. Zweitens könnte dasselbe Verfahren auf vertraglicher Ebene angewandt werden: Betriebsleitung und Gewerkschaften könnten im Betriebszusatzvertrag ein nach Makrobereichen differenziertes, für alle Arbeitnehmer des Bereiches aber gleichlautendes Rotationssystem vorsehen, dank dem die Beschäftigten für jeden einzelnen Arbeitsplatz auch Wartungsarbeiten, Qualitätskontrolle und Problemlösung erlernen. Wenn das System funktioniert,

könnte dasselbe Verfahren auch auf andere Aspekte im Zusammenhang mit der Produktionsorganisation erstreckt werden, zum Beispiel durch eine höhere Autonomie der Arbeitsteams.

Unabhängig von den Mitteln, die zur Förderung partizipativer kollektiver Arbeitsbeziehungen auf Betriebsebene eingesetzt werden könnten, ist es wichtig, diese Richtung einzuschlagen, um der Bevölkerung und den Unternehmen in Südtirol vor dem Hintergrund einer starken wirtschaftlichen Ungewissheit Wohlstand zu sichern.

8. Literatur

- Acocella, N., Leoni, R. (2010) La riforma della contrattazione: redistribuzione perversa o produzione di reddito? *Rivista italiana degli economisti*, 2 (August): 237-274.
- Alacevich, F. (1996) *Le relazioni industriali in Italia*. Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Ales, E. (2007) *Contratti di lavoro e pubbliche amministrazioni*. Torino: Utet.
- Baglioni, G. (2001) *Lavoro e decisioni nell'impresa*. Bologna: il Mulino.
- Baglioni, G. (2011) *La lunga marcia della Cisl. 1950-2010*. Bologna: il Mulino.
- Biasi, M., Falsone, M. (2013) Partecipazione e conflitto come tecniche di regolazione delle relazioni industriali: precetti costituzionali, nessi reciproci e finalità. Paper präsentiert auf der Tagung "Consenso, Dissenso, rappresentanza nel governo delle relazioni industriali". Venedig, 25-26. Oktober 2013 (<http://convegnovenezia.wordpress.com/>)
- Boxall, P., Macky, K. (2009) "Research and theory on high-performance work systems: progressing the high-involvement stream". *Human Resource Management Journal*, 19 (1): 3-23.
- Cappelli, P. e Neumark, D. (2001) "Do High Performance Work Practices Improve Establishment-Level Outcome?". *Industrial and Labor Relations Review*, 54 (4): 737-775.
- Caragnano, R. (2011) "La realtà partecipativa nell'Unione Europea", "Bollettino" Adapt", 20. Oktober 2011.
- Carinci, F. (1991) "La partecipazione dei lavoratori alla gestione: la via italiana" in C. Assanti *Dallo statuto dei diritti dei lavoratori alla dimensione sociale europea*. Milano: Giuffré.
- Carrieri, D. (2009) Considerazioni sullo stato del sindacalismo italiano. *Economia e Società Regionale*, 108 (4): 79-87.
- Carrieri, D., Nerozzi, P. e Treu, T. (2015). *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*. Bologna: il Mulino.
- Casadio, P. (2010) "Contrattazione aziendale integrativa e differenziali salariali territoriali: informazioni dall'indagine sulle imprese della Banca d'Italia". *Politica Economica*, 26 (2): 241-291.
- Cella, G.P. (2010) "Dopo Pomigliano". *Il Mulino*, LIX, n.5: 739-748.
- Cella, G.P., Treu, T. (2009) *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*. Bologna: il Mulino.
- Cooke, W.N. (1994) "Employee Participation Programs, Group-Based Incentives, and Company Performance: A Union-NonUnion Comparison". *Industrial and Labor Relations Review*, 47 (4): 594-609.

- Cristini, A., Pozzoli, D. (2010) "Workplace Practices and Firm Performance in manufacturing: a Comparative Study of Italy and Britain". *International Journal of Manpower*, 31 (7): 818-842.
- da Costa I., Pulignano, V., Rehfelddt, U. e Telljohann, V. (2012) "Transnational negotiations and the Europeanization of industrial relations: Potential and obstacles". *European Journal of Industrial Relations*, 18 (2) : 123-137.
- Dobbins, T. (2010) "The case for 'beneficial constraints': Why permissive voluntarism impedes workplace cooperation in Ireland". *Economic and Industrial Democracy*, 31 (4): 497-519.
- Eurofound (2011) *HRM Practices and Establishment Performance: An Analysis Using the European Company Survey 2009*. Dublino: Eurofound. On-line: www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/69/en/1/EF1169EN.pdf
- Fazio, F., Tiraboschi, M. (2011) "Una occasione mancata per la crescita. Brevi considerazioni a proposito della misura di detassazione del salario di produttività. In www.adapt.it, 19. Dezember oder auch in www.bollettinoadapt.it, Menüpunkt "Detassazione" im Index A-Z.
- Finzi, F. (2010) "Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di autonomia finanziaria regionale". *Istituzioni del federalismo: Rivista di studi giuridici e politici*, 5-6: 621-640.
- Foresti, G., Guelpa, F. e Trenti, S. (2006) "Struttura settoriale e dimensionale dell'industria italiana: effetti sull'evoluzione della produttività del lavoro". *Economia e Politica Industriale*, 3: 77-98.
- Fortunato, V. (2008). *Ripensare la Fiat di Melfi*. Roma: Carocci.
- Freeman, R.B., Medoff, J.L. (1984) *What Do Unions Do?*. New York: Basic Books.
- Ichino, P. (2013) "Partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le ragioni di un ritardo". *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 4: 861-880.
- Jones, D.C., Kalmi, P. e Kauhanen, A. (2010) "How does employee involvement stack up? The effects of human resource management policies on performance in a retail firm. *Industrial Relations*, 49 (1): 1-21.
- Lansbury R and Wailes N (2008) "Employee involvement and direct participation". In P Blyton, N Bacon, J Fiorito and E Heery (eds.), *The SAGE handbook of industrial relations*, 434-447. London: SAGE Publications.
- Leonardi, S. (2012) "Un profile socio-giuridico della partecipazione dei lavoratori nella gestione delle imprese", Kapitel I in "La partecipazione dei lavoratori all'impresa", 6-58. Roma: Fondazione Cercare Ancora.
- Leoni, R. (2012) "Workplace design, complementarities among work practices and the formation of key competencies: evidence from Italian employees". *Industrial and Labor Relations Review*, 65: 316-349.
- Leoni, R., Cristini, A., Squazzoni, F., Bazzana, E. e Gaj, A. (2009) "Le rappresentanze sindacali d'impresa tra innovazioni organizzative e coinvolgimento dei lavoratori. Risultati dell'indagine 2003 nelle Rsu degli stabilimenti industriali della provincia di Bergamo" in S. Albertini und R. Leoni (Hg): *Innovazioni organizzative e pratiche di lavoro nelle imprese industriali del Nord*, pp. 155-222. Milano: Franco Angeli.
- Magnani, M. (2013) *Diritto sindacale*. Torino: Giappichelli.

- Mariucci, L. (2011). "Un accordo e una legge contro l'accordo". *Lavoro e Diritto*, 3: 451-465.
- McCann, L., Hassard, J. e Morris, J. (2010) "Restructuring Managerial Labor in the US, UK and Japan: Challenging the Saliency of 'Varieties of Capitalism'". *British Journal of Industrial Relations*, 48 (2): 347-374.
- Michelotti, M., Nyland, C. (2008) "Varieties of Capitalism and Diversity in Labor Standards Regulation: The Case of Italy". *European Journal of Industrial Relations*, 14 (2): 177-195.
- Negrelli, S. (2005) *Sociologia del lavoro*. Bari-Roma: Laterza.
- Negrelli, S., Treu, T. (1995) "Human Resource Management and Industrial Relations in Italy. The International Journal of Human Resource Management, 6 (3): 721-734.
- Nonaka, I., Takeuchi, H. (1995) *The Knowledge-Creating Company*. Oxford: Oxford University Press.
- Pini, P. (Hg) (2004) *Innovazione, relazioni industriali e risultati d'impresa. Un'analisi per il sistema industriale di Reggio Emilia*. Milano: Franco Angeli.
- Pizzoferrato, A. (2005) "Partecipazione dei lavoratori, nuovi modelli di governance e democrazia economica". *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2: 243-269.
- Pramstrahler, W. (2010) *Bestehende und potenzielle Europäische Betriebsräte in Tirol, Südtirol und im Trentino. Lage und Handlungsbedarf*. Bozen: AFI.
- Signoretti, A. (2014) "Analysis of Italian medium-sized enterprises' collective bargaining from an international perspective: evidence from the manufacturing sector". *Economic and Industrial Democracy*, Doi: 10.1177/0143831X14552201
- Signoretti, A. (2015) „Kooperative Arbeitsbeziehungen und innovative Modelle der Arbeitsorganisation: Gute Praktiken in zwei Südtiroler Mittelbetrieben“. Bozen: AFI
- Squarcina, S. (2012) "Cenni sulla legislazione comunitaria in materia di partecipazione". In: *La partecipazione dei lavoratori all'impresa*, Kapitel 8, 202-217. Roma: Fondazione Cercare Ancora.
- Treu, T. (2011) "Gli accordi in deroga in Europa e la sfida ai sistemi contrattuali". *Quaderni di Rassegna Sindacale*, I: 51-72.
- Verrecchia, G. (2011) "I diritti di informazione e consultazione tra legge e contrattazione collettiva". On-Line
- Zoppoli, L. (2006) *Lavoro, Impresa e Unione Europea*. Milano: Franco Angeli.