

AGENOR GAWRZYAŁ
Warszawa

WSPÓLDECYDOWANIE JAKO ELEMENT WALKI POLITYCZNEJ W RFN W LATACH OSIEMDZIESIĄTYCH

1. UWAGI WSTĘPNE

Kwestie udziału pracowników najemnych w podejmowaniu decyzji w przedsiębiorstwach, zakładach czy w skali ogólnopństwowej, określanego najczęściej mianem współdecydowania lub partycypacji, wielokrotnie stawały w centrum życia politycznego powojennej Europy Zachodniej. Szczególne miejsce wśród państw, w których te zagadnienia odegrały rolę istotną, przypada RFN. Wyznaczone jest ono zarówno przez specyfikę przyjętych tu rozwiązań (np. tzw. współdecydowanie parytetowe), zasięg współdecydowania (obejmuje ono w różnych formach 15,5 mln zatrudnionych), jak i przez fakt, iż problemy te należą niemal do stałych tematów walki politycznej. Zmiana koalicji rządzącej w początkach lat osiemdziesiątych i kilkuletni okres sprawowania przez nią władzy skłaniają do prześledzenia ewolucji traktowania tej problematyki w nowej konstelacji politycznej, niezależnie od tego, że w latach osiemdziesiątych większe zainteresowanie głównych sił politycznych — zwłaszcza uważanych za reprezentantów interesów pracowników najemnych — wywoływały inne kwestie: nowelizacja prawa strajkowego, bezrobocie, ustawodawstwo socjalne.

Obszar współdecydowania nie był jednak oazą spokoju, czego najważniejszym przykładem są spory wokół utrzymania instytucjonalnych form reprezentacji interesów załóg w przemyśle hutniczym i górnictwie.

Zagadnienia te nie znalazły dotychczas szerszego odzwierciedlenia w polskiej literaturze, celowym wydaje się więc sięgnięcie po problematykę, która w jednym z najważniejszych pod względem politycznym i gospodarczym krajów świata bynajmniej nie uchodzi za marginalną. W artykule nakreślono zmiany zachodzące w zakresie współdecydowania przez pryzmat aktywności tych uczestników życia politycznego, których te sprawy szczególnie dotyczą — Niemieckiego Związku Zawodowego (DGB) i Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD), przy czym skoncentrowano się na wydarzeniach obejmujących lata 1982-1987. Dla większej przejrzystości rozważania zasadnicze poprzedzono nakreśleniem systemu reprezentacji interesów pracowników u progu lat osiemdziesiątych.

2. SYSTEM REPREZENTACJI INTERESÓW PRACOWNIKÓW U PROGĘ LAT OSIEMDZIESIĄTYCH

2.1. Współdecydowanie na szczeblu przedsiębiorstw

Zasady uczestnictwa reprezentantów pracowników najemnych w procesach decyzyjnych na szczeblu przedsiębiorstw, tj. w zgromadzeniach akcjonariuszy, radach nadzorczych i zarządach określały głównie 4 ustawy:

- ustawa o współdecydowaniu robotników w radach nadzorczych i zarządach przedsiębiorstw przemysłu węgla, żelaza i stali z 21 V 1951 r. (tzw. *Montanmitbestimmungsgesetz*)¹;
- ustawa o współdecydowaniu robotników w koncernach i przemyśle węgla, żelaza i stali z 7 VIII 1956 r. (tzw. *Holding Novelle*)²; ustawy te były następnie nowelizowane w 1967 i 1971 r.³;
- ustawa o ustroju przedsiębiorstw z 11 X 1952 r.⁴;
- ustawa o współzarządzaniu robotników z 4 V 1976 r.⁵

W przedsiębiorstwach górnictwa i hutnictwa zatrudniających ponad 1000 osób rady nadzorcze składać się miały z 4 delegatów akcjonariuszy i 1 dodatkowego członka, 4 reprezentantów pracowników (w tym 2 spoza przedsiębiorstwa) i 1 dodatkowego członka oraz tzw. członka neutralnego⁶.

Dodatkowi członkowie, zarówno ze strony udziałowców, jak i załogi nie mogli być przedstawicielami lub urzędnikami jakiegokolwiek organizacji pracodawców lub związków zawodowych. Nie mogli być również zatrudnieni w owym przedsiębiorstwie lub łączyć z jego działalnością szczególnych, własnych interesów ekonomicznych. Okazało się jednak, że miejsca te najchętniej oferowano osobom zajmującym ważne pozycje

¹ Gesetz über Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 21. Mai 1951. „Bundesgesetzblatt“ (dalej „BGBl.“) I, s. 347.

² Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie vom 7. August 1956. „BGBl.“ I, s. 681.

³ Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ergänzung des Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie von 27. April 1967. „BGBl.“ I, s. 505; Gesetz über die befristete Fortgeltung der Mitbestimmung in den bisher den Mitbestimmungsgesetzen unterliegenden Unternehmen vom 29. November 1971. „BGBl.“ I, s. 1857.

⁴ Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952. „BGBl.“ I, 681; Betriebsverfassungsgesetz vom 15. Januar 1972. „BGBl.“ I, s. 13.

⁵ Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer vom 4. Mai 1976. „BGBl.“ I, s. 1153.

⁶ Liczba miejsc w radzie nadzorczej zależała od wielkości kapitału spółki.

w strukturze władz publicznych oraz naukowcom⁷. Członek neutralny wybierany był przez zgromadzenie akcjonariuszy, ale musiał być zaakceptowany przez co najmniej 3 przedstawicieli obu stron: tj. pracodawców i pracowników. Dwaj reprezentanci pracowników, w tym 1 robotnik i 1 urzędnik, wybierani byli przez radę zakładową po konsultacjach z władzami najsilniejszego w przedsiębiorstwie związku zawodowego, dwaj pozostali oraz członek dodatkowy mianowani byli przez władze tego związku w porozumieniu z radą zakładową i zakładową organizacją związkową. Rada nadzorcza, określając skład zarządu, wybierała również tzw. dyrektora ds. pracy (*Arbeitsdirektor*), który musiał uzyskać aprobatę większości zasiadających w radzie reprezentantów pracowników. Jego kompetencje nie były sformułowane w ustawie, ale zwyczajowo powierzano mu sprawy osobowe oraz socjalne.

Ustawa z 1956 r. powieliła w zasadzie powyższy model, dokonując w nim m. in. trzech modyfikacji:

- w skład rad nadzorczych koncernów nie wchodził już tzw. dodatkowi członkowie;
- wybór dyrektora ds. pracy mógł nastąpić nawet przy negatywnej opinii przedstawicieli pracowników;
- delegatom załogi przyznano 1 miejsce więcej niż reprezentantom pracowników, pochodzącym spoza przedsiębiorstwa.

Rozwiązania przyjęte w obu tych aktach prawnych, zwłaszcza zaś w pierwszym, związki zawodowe uznały za wzorcowe i do nich, najczęściej nawiązywano, zgłaszając postulaty rozszerzenia współdecydowania. Ustawy te były również przedmiotem zainteresowania poza RFN — zwłaszcza w tych państwach kapitalistycznych, w których związki zawodowe w kwestii współdecydowania zajmowały podobne do DGB stanowisko (np. w Austrii). Siły polityczne związane z wielkim kapitałem, w tym także z FDP, przeciwnie były wprowadzaniu parytetowego współdecydowania, tolerując podejmowane przez wiele przedsiębiorstw próby „ucieczki” spod zakresu działania obu ustaw. Próby te opierały się na dokonywaniu zmian form własności i restrukturyzacji produkcji. Dopiero nacisk opinii publicznej inspirowanej przez DGB sprawił, że zdecydowano się na podejmowanie akcji mających formalnie zapobiec tego typu praktykom. W taki sposób doszło do nowelizacji ustaw w 1967 r. w okresie wielkiej koalicji oraz w 1971 r. podczas rządów socjal-liberalnych. Przeciwnikom koncepcji parytetowego współdecydowania znacznie bardziej odpowiadały ustawy z 1952 i 1976 r. Pierwsza, regulująca za-

⁷ Szerzej zob. D. Brinkmann-Herz, *Entscheidungsprozesse in den Aufsichtsräten der Montanindustrie. Eine empirische Untersuchung über die Eignung des Aufsichtsrates als Instrument der Arbeitnehmermitbestimmung*. Berlin (West) 1972.

gadnienia ustroju przedsiębiorstw, przyznawała w radach nadzorczych przedsiębiorstw zatrudniających ponad 500 osób reprezentantom pracowników 1/3 miejsc. W przypadku posiadania przez nich więcej niż 2 miejsc w skład owej reprezentacji mogły wejść osoby nie pracujące w danym przedsiębiorstwie. Delegaci załogi nie uczestniczyli natomiast w działalności zarządów.

Ustawa z 1976 r. określała sposób reprezentacji pracowników w zarządach i radach nadzorczych prawie wszystkich dużych przedsiębiorstw zatrudniających ponad 2 000 osób⁸. Rady nadzorcze składać się miały w połowie z wybieranych przez gromadzenie akcjonariuszy reprezentantów udziałowców oraz w połowie z reprezentatów pracowników. Miejsca przyznane tym ostatnim miały być w 2/3 obsadzane przez zatrudnionych w danym przedsiębiorstwie, przy czym wyodrębniono miejsca dla robotników i tzw. wyższych urzędników. Rada nadzorcza większością 2/3 głosów wybierać miała przewodniczącego i jego zastępcę, w przypadku zaś braku owej większości delegaci udziałowców wyznaczali przewodniczącego, przedstawiciele załogi — zastępcę. Przesądzało to o ochronie interesów właścicieli przedsiębiorstw. Podobne gwarancje znalazły się w przepisach dotyczących zasad funkcjonowania rady: przy równowadze głosów rozstrzygające było stanowisko przewodniczącego, któremu przyznano 2 głosy. Jego zastępca nie mógł natomiast z tego uprawnienia korzystać. Specjalne kompetencje przewodniczącego rady odgrywały szczególną rolę również przy wyborze członków zarządu. Winni oni być ustaleni większością 2/3 głosów członków rady; w sytuacji braku możliwości spełnienia tego warunku sięgano po odrębną, nadzwyczajną procedurę. Powoływano wówczas komisję składającą się z 4 osób (przewodniczącego rady i jego zastępcy oraz reprezentanta akcjonariuszy i przedstawiciela pracowników), która przedkładała własne propozycje obsady zarządu. Ich zatwierdzenie następowało zwykłą większością głosów; przy równowadze przeważało stanowisko szefa rady. Osłabienie pozycji pracowników w porównaniu z ustawą z 1951 r. znajdowało dodatkowy wyraz w fakcie, że nie mieli oni żadnych szczególnych uprawnień przy wyborze dyrektora ds. pracy. Powoływany on był na takich samych zasadach co pozostali członkowie zarządu.

Dokument ten spotkał się jednak z totalną krytyką przedsiębiorców uznających zawarte w nim rozwiązania za sprzeczne z konstytucją. Krytyka ta osiągnęła swój punkt kulminacyjny, gdy 29 VI 1977 r. 29 związków przedsiębiorców, 9 przedsiębiorstw i Niemieckie Zrzeszenie

⁸ Ustawa nie dotyczyła m. in. przedsiębiorstw objętych przepisami z 1951 r. i 1956 r. oraz przedsiębiorstw służących realizacji celów politycznych, charytatywnych, wychowawczych, naukowych lub artystycznych oraz zajmujących się informowaniem i wyrażaniem opinii.

Ochrony Własności Papierów Wartościowych (*Deutsche Schutzvereinigung für Wertpapiere e.v*) zaskarżyło ustawę w Federalnym Trybunale Konstytucyjnym. Przedmiotem zaskarżenia były zwłaszcza zasada parytetowego rozdziału miejsc w radzie nadzorczej, system wybierania przewodniczącego rady i jego zastępcy, system głosowania w radzie, system powoływania i odwoływania członków zarządu, przepisy dotyczące dyrektora ds. pracy. W uzasadnieniu skargi przedsiębiorcy m. in., stwierdzali, że ustawa faktycznie realizuje zasadę współdecydowania parytetowego, co ogranicza efektywność działania przedsiębiorstw i zagraża podstawowym prawom gospodarki rynkowej. Powoduje to, zdaniem skarżących, iż naruszone zostają konstytucyjne gwarancje własności prywatnej. Sprzeczna z ustawą zasadniczą miała być też wyrażona *implicite* w ustawie konieczność osiągania porozumień, co z kolei — wg wnoszących skargę — podawało w wątpliwość realność konstytucyjnej swobody zrzeszania się. Po blisko dwóch latach analiz trybunał ogłosił 1 III 1979 r. wyrok, oddalając skargę jako bezpodstawną⁹. W uzasadnieniu sięgnięto jednak po argumentację zbieżną w dużym stopniu ze sposobem rozumowania przedsiębiorców. Zaznaczono przede wszystkim jednoznacznie, że współdecydowanie nie może stwarzać sytuacji, by zainwestowany w przedsiębiorstwie kapitał mógłby być wykorzystywany niezgodnie z wolą jego właścicieli. Udziałowcy zachować więc musieli zarówno kontrolę nad obsadą kierowniczych stanowisk, jak i prawo do podejmowania ostatecznych decyzji. Dzięki takiemu rozstrzygnięciu sporu wszystkie jego strony mogły znaleźć w wyroku i jego uzasadnieniu elementy odpowiadające ich interesom. Federalne Zrzeszenie Niemieckich Związków Pracodawców (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*) popularyzowało oczywiście opinie o potrzebie zagwarantowania pozycji rozstrzygającej właścicielom kapitału i odrzucała w związku z tym koncepcję współdecydowania parytetowego¹⁰; *DGB* natomiast z satysfakcją akcentował zwłaszcza fakt, iż wyrok trybunału nie przesądzał o przyszłości współdecydowania, a więc i kwestii zasad podziału miejsc w organach zarządzających. Sędziowie zaznaczyli bowiem, iż ich uwagi dotyczą wyłącznie ustawy z 1976 r. Podobnie komentowali orzeczenie działacze *SPD*¹¹.

Ustalenia trybunału wniosły z pewnością nowe elementy do dyskusji nad współdecydowaniem, ale bynajmniej nie uspokoiły jej przebiegu.

⁹ *Im Namen des Volkes. Urteil und Urteilsgründe des Bundesverfassungsgerichts zum Mitbestimmungsgesetz im Wortlaut.* „Das Mitbestimmungsgespräch” nr 3/1979, ss. 63 - 87.

¹⁰ Zob. np. O. Esser, *Urteil schafft Klarheit; Interview mit dem BDA-Präsidenten.* „Ruhrnachrichten” z 12 III 1979.

¹¹ Zob. np. „Frankfurter Rundschau” z 2 III 1979.

Fakt, iż oceniane one były w skrajnie odmienny sposób, dowodził zarazem, że zagadnienia zasad reprezentacji interesów pracowników najemnych pozostały sprawą otwartą. Wbrew jednak dość ostentacyjnie ekspozowanemu przez działaczy DGB zadowoleniu z odrzucenia skargi, trybunał raczej bezspornie przekreślił ich nadzieje na zaakceptowanie dalej idącego ograniczenia uprawnień płynących z posiadania. Zakwestionował on tymczasem sedno związkowych postulatów, tj. oparcie struktur decyzyjnych o zasadę równego podziału miejsc między reprezentantów pracodawców i „pracobiorców”¹².

2.2. Współdecydowanie na szczeblu zakładów pracy

Zagadnienia związane z udziałem pracowników w podejmowaniu decyzji w zakładach regulowały ustawy o ustroju przedsiębiorstw z 1952 r. i 1972 r. Interesy pracowników we wszystkich zakładach stale zatrudniających co najmniej 5 osób reprezentować miały rady zakładowe lub przewodniczący zakładowi. Ich kompetencje sięgały od prawa do uzyskiwania informacji i wyrażania opinii po współdecydowanie, np. w sprawach zwolnień lub kształcenia zawodowego. Skład rady zależał od liczby zatrudnionych. Pracodawca zobowiązany był nie tylko do ponoszenia kosztów działalności rady, ale i do zwalniania — w zakładach zatrudniających ponad 300 osób — określonej liczby jej członków z zajęć zawodowych. Z pośród najistotniejszych uprawnień rad wymienić należy:

- współdecydowanie w sprawach socjalnych, tj. w określaniu czasu pracy i przerw, ustalaniu zasad udzielania urlopów, uruchamianiu urządzeń bhp, dysponowaniu mieszkaniem zakładowymi, wprowadzaniu zarządzeń kontrolujących wydajność pracy, zarządzaniu tzw. infrastrukturą socjalną;
- współdecydowanie w sprawach produkcji, tj. głównie dotyczących zmian w zakładzie, polegających na ograniczeniu bądź zatrzymaniu produkcji, przeniesieniu lub połączeniu zakładów, zasadniczej reformie struktury organizacyjnej, wprowadzeniu nowych metod pracy i procesów produkcji;
- współdecydowanie w sprawach personalnych, tj. przy zwalnianiu, przyjmowaniu do pracy lub przenoszeniu na inne stanowiska.

Członkowie rad zakładowych z urzędu zasiadali w komisjach gospodarczych powołanych w przedsiębiorstwach zatrudniających co najmniej 100 osób. Komisje stanowić miały forum dla dyskusji załogi z kierownictwem oraz służyć wymianie informacji. Przedsiębiorcy zobowiązani

¹² Por. E. J. Häberle, *Zum Mitbestimmungsgesetz von 1976. Versuch einer Bewertung der neuen Mitbestimmung aus sozialgeschichtlicher Perspektive*. [W:] *Wirtschaftsdemokratie in der Diskussion*. Köln—Frankfurt/Main 1978, ss. 119-139.

byli do składania komisji raportów na temat sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, wielkości produkcji i zbytu, programu produkcji i inwestycji, racjonalizacji, zamykania zakładów i zmiany ich struktury organizacyjnej. Ustawodawca zastrzegł wyraźnie na początku dokumentu, że pracodawca i rady winny współpracować ze sobą w imię dobra pracowników, współdziałając z zakładowymi związkami zawodowymi i zrzeczeniami przedsiębiorców. Owemu dążeniu do zapobiegania konfliktom służyć też miało pozbawienie rad prawa do ogłaszania strajku. Spory między załogą a kierownictwem rozstrzygać miały bądź komisje pojednawcze bądź sądy pracy.

Przedstawiony tu mechanizm reprezentacji interesów pracowników najemnych, stanowiący poniekąd źródło i przedmiot ustawicznych kontrowersji, uznawany był przez wszystkie główne siły polityczne jako jeden z najistotniejszych składników systemu społeczno-politycznego RFN. Związki zawodowe, choć zgłaszały szereg zastrzeżeń co do treści rozwiązań, traktowały go jako wynik swej walki i efekt swej siły, władze państwa natomiast, niezależnie od ich składu partyjnego, instytucję współdecydowania propagowały jako dowód postępowości i demokratyczności ustroju. Nie był to rzeczywiście problem marginalny, bowiem dotyczył ogromnej rzeszy pracowników. Zgodności opinii na temat znaczenia „współdecydowania” towarzyszyły — co już sygnalizowano — odmienne wyobrażenia o formach jego materializacji. W latach osiemdziesiątych uwidoczniło się to szczególnie wyraźnie.

3. SPORY O WSPÓLDECYDOWANIE W PRZEDSIĘBIORSTWACH WĘGLA I STALI

U progu lat osiemdziesiątych na gorączkową dyskusję nad orzeczeniem trybunału nałożył się konflikt wokół współdecydowania w przemyśle górniczym i hutniczym. Podjęte w koncernie Mannesmanna próby „wymknięcia się” spod zasięgu działania ustawy z 1951 r. wywołały gwałtowną krytykę ze strony władz DGB i ożywiły spory dotyczące nowelizacji rozwiązań prawnych¹⁸. Sytuacja była szczególna, gdyż konflikt zaostrzył się tuż przed wyborami parlamentarnymi (5 X 1980), a członków koalicji socjal-liberalnej, starającej się pozostać u władzy, różniły opinie na temat sposobu rozstrzygnięcia problemu. W lipcu 1980 r. grupa posłów socjaldemokratycznych (H. Urbaniak, H. Rohde, G. Jahn, H.-J. Junghans, H. Rappe, J. Egert, M. Schulte i A. Emmerlich) złożyła w Bundestagu projekt ustawy o gwarancji *Montan-Mitbestimmung*.

¹⁸ Zob. np. H. Kohl, H.-D. Küller, *Mitbestimmungsinitiative: Es geht ums Ganze!* „Die Mitbestimmung” nr 3/1983, s. 92.

nung, poparty następnie przez ponad 200 innych posłów, w tym m. in. H. Wehnera¹⁴. Projektodawcy stwierdzali jednoznacznie, iż głównym celem ustawy jest przeciwdziałania stwarzanym dzięki zabiegom organizacyjnym możliwościom pozbawiania pracowników uczestnictwa w procesach decyzyjnych. Dlatego też zaproponowano by — poza pewnymi wyjątkami — ustawy z 1951 i 1956 r. zachowały swą moc, nawet gdyby zanikły formalne przesłanki ich stosowania, tj. gdyby liczba zatrudnionych spadła poniżej wymaganego poziomu lub zmieniła się forma prawna przedsiębiorstw wchodzących w skład koncernu. Obie ustawy stracić miały moc obowiązującą tylko w przypadku całkowitej zmiany profilu produkcji¹⁵. Dokument życzliwie przyjęty przez działaczy związkowych został także pozytywnie oceniony przez zarząd DGB i zainteresowany związek zawodowy — *I. G. Metall*¹⁶. CDU/CSU przedłożyły kontrpropozycję, której istotą było obniżenie wymaganych kwot udziału produkcji z 50% na 30% w ogólnej produkcji przedsiębiorstwa. Liberalowie przyjęli postawę wyczekującą, okazując niechęć do wszystkich wymuszanych przedsięwzięć. Argumentacja FDP znalazła dodatkowe wsparcie z chwilą ogłoszenia w ok. 50 przedsiębiorstwach godzinnego strajku ostrzegawczego w dniach 29 i 30 VII 1980 r., w którym wzięło udział ok. 50 tys. osób¹⁷. Jednak nie to wydarzenie, lecz właśnie wyniki wyborów i rokowania nad utworzeniem koalicji przesądziły o treści ostatecznych ustaleń. Projekt socjaldemokratów odpowiadał wprawdzie związkowcom, ale był sprzeczny z koncepcjami FDP. Podobnie jak w przypadku ustawy z 1976 r. SPD zmuszona została do ustępstw, lecz tym razem były one nawet większe i praktycznie równały się klęsce: nie tylko odstąpiono od podanych wyżej reguł określania zakresu obowiązywania ustawy, ale wyrażono zgodę na ograniczenie prawa związków zawodowych (tj. głównie DGB) do delegowania ich przedstawicieli do rad nadzorczych. Pogłoski o żądaniach liberalów zrodziły kolejną falę krytyki ze strony DGB. „Z punktu widzenia związkowego — stwierdził w połowie listopada przewodniczący DGB H. O. Vetter — przy obecnym stanie informacji należy się raczej takiego porozumienia (między SPD i FDP — przyp. A. G.) bardziej obawiać, niż go sobie życzyć”¹⁸. Porozumienie było jednak wtedy sprawą przesądzoną. Oświadczenie

¹⁴ *Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Montan-Mitbestimmung*. Deutscher Bundestag, Drucksache 8/4372 z 2 VII 1980.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Zob. *Erklärung des Bundesvorstandes des DGB zur Sicherung der Montan-Mitbestimmung*. „DGB-Nachrichten-Dienst” z 2 IX 1980.

¹⁷ *Der Kampf um den Erhalt der Montan-Mitbestimmung*. Düsseldorf 1980, s. 52 i nast.

¹⁸ „DGB-Nachrichten-Dienst” z 11 XI 1980.

ządowe kanclerza H. Schmidta, które ukazało się niespełna dwa tygodnie później (24 XI 1980) w części dotyczącej współdecydowania potwierdzało bezsilność socjaldemokratów. Najistotniejszy element deklaracji stanowiła zapowiedź przedłożenia projektu nowej ustawy o współdecydowaniu w górnictwie i hutnictwie, której fundament stanowić miały dwa ustalenia:

— akty z 1951 i 1956 r. miały obowiązywać tylko przez okres 6 lat od momentu ustania w danym przedsiębiorstwie formalnych warunków do ich stosowania;

— przedstawiciele związków zawodowych w radach zakładowych wybierani będą wg procedury przewidzianej dla reprezentantów załogi.

W wystąpieniu kanclerza znalazły się słowa uznania dla związków za ich „odpowiedzialną politykę” i podkreślenia znaczenia udziału załóg w podejmowaniu decyzji oraz stwierdzenie, że zaproponowane rozwiązanie, „sięgając swym działaniem daleko w następną kadencję, stwarza przestrzeń dla dalszych przemyśleń”¹⁹. Było to w istocie tworzeniem kolejnych iluzji, bo realna szansa na przeprowadzenie sugerowanej w podtekście kolejnej reformy ustawodawstwa istniałaby tylko w dwóch przypadkach: zasadniczej zmiany stanowiska FDP lub zdobycia SPD samodzielnej władzy. W konflikt z rzeczywistością popadła zresztą jeszcze inna uwaga H. Schmidta. Stwierdził on bowiem, że doświadczenia płynące z praktyki ustaw z 1972 i 1976 r. przyczyniły się bardzo do wzrostu zaufania pracowników najemnych i ich organizacji — związków zawodowych do koalicji socjal-liberalnej²⁰. A tymczasem oba te dokumenty, zwłaszcza zaś ten z 1976 r. związkowcy ustawicznie krytykowali, przedstawiając je jako przykład zawiedzionych oczekiwań²¹. Deklarację rządową działacze DGB skomentowali wstrzemięźliwie, używając słownictwa stonowanego, pozbawionego gróźb i złośliwości²². Przyjęto do wiadomości, iż porozumienie o takiej treści było jednym z warunków utrzymania koalicji, ale równocześnie zaznaczono, że utrzymanie współdecydowania w hutnictwie, górnictwie i przemyśle stalowym, wprowadzenie współdecydowania parytetowego oraz demokratyzacja gospodarki pozostaną głównymi celami DGB. Równocześnie okazało się, że ustalenia koalicji nie odpowiadają przedsiębiorcom.

¹⁹ *Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 24. November 1980*. „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” z 25 XI 1980.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Zob. np. E. Kassler, *Stationen zu einem ungeliebten Gesetz. Dokumentation und Information*. „Das Mitbestimmungsgespräch” nr 1/1976, ss. 3-16; *Zum Inkrafttreten des Mitbestimmungsgesetzes — Erklärungen, Daten, Zahlen*. „Das Mitbestimmungsgespräch” nr 8/1976, s. 155.

²² Zob. np. „DGB-Nachrichten-Dienst” z 24 XI 1980 oraz z 3 XII 1980.

Zjednoczenie Niemieckich Organizacji Pracodawców (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*) uznało treść oświadczenia za dowód słabości rządu i ustępstw pod naciskiem związków zawodowych²³. Przedłużenie okresu obowiązywania ustaw określono jako wątpliwe z punktu widzenia praworządności, zaś zmianę uprawnień związkowców jako zbyt powierzchowną, by osłabić ich władzę²⁴. Wreszcie w dniu 30 I 1981 r. rząd przedłożył zapowiedziany projekt, który natychmiast wywołał (głównie w ruchu związkowym) kolejne kontrowersje. Zarząd DGB na posiedzeniu w dniu 5 II 1981 r. dokonał analizy sytuacji i opublikował oświadczenie nie tylko gwałtownie krytykujące rząd, ale i zarzucające mu odstępowania od deklaracji listopadowej — zwłaszcza w odniesieniu do tych jej fragmentów, które dotyczyły procedury wybierania przedstawicieli związków zawodowych²⁵. Pretensje były uzasadnione. Projekt rzeczywiście zawierał rozwiązania w istotny sposób osłabiające zdobycze ruchu z lat pięćdziesiątych. Uprawnienia związków, dotyczące obsadzania przyznanych im miejsc w radach nadzorczych, zmodyfikowano zarówno w zakresie procedury delegowania przedstawicieli (konieczność uzyskania poparcia rad zakładowych), jak i trybu odwołania (uchwała rady zakładowej lub kolegium wyborczego większości 3/4 głosów). Ustawę przyjęto 21 V 1981 r.; obowiązywać zaczęła od 1 VII 1981 r. Socjaldemokraci zatwierdzili tym samym dokument, który po raz pierwszy w historii RFN odbierał pracownikom najemnym ważne, wywalczone przez DGB uprawnienia. Projekt „Grupy 200” upadł tym samym ostatecznie, a praktyka, zgodnie zresztą z oczekiwaniami, dowiodła, że nowa ustawa nie zlikwidowała źródeł sporów²⁶.

Utworzenie koalicji chadecko-liberalnej zdawało się przesądzać losy dokumentów z 1951 i 1956 r.²⁷. Kryzys strukturalny górnictwa i hutnictwa, zmiany organizacyjne i zmiany form prawnych sprawiły, że coraz większa liczba przedsiębiorstw znajdowała się poza zasięgiem działania obu ustaw. Spośród 71 przedsiębiorstw górnictwa i 37 hutnictwa i stali podlegających aktowi z 1951 r., pozostawało w połowie lat osiemdziesiątych odpowiednio 9 i 20. W ciągu następnych kilku lat, właśnie na podstawie uregulowań z 1981 r., dołączyć miały do tej listy następne, przy czym jako pierwsze w 1987 r. *Salzgitter AG* i *Mannesmann AG*. To

²³ „PDA der Arbeitgeberverbände” nr 54 z 25 XI 1980.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Zob. *Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Montan-Mitbestimmungsgesetzes*. „Das Mitbestimmungsgespräch” nr 2/1981, ss. 45 - 46.

²⁶ H. Kohl, H.-D. Küller, *Mitbestimmungsinitiative...*, ss. 91 - 93.

²⁷ Por. F. Kübel, *Herausforderung an die Innovationskräfte der Mitbestimmung*” nr 1/1983, s. 7.

pierwsze, zresztą jedyne z ośmiu przedsiębiorstw objętych *Holdings-Novelle* z 1956 r., wypowiadając układ o dominacji z przedsiębiorstwem filialnym *Peine-Salzgitter AG*, uzyskało skutki prawne podobne do działań *Mannesmanna*. Firma ta była również wzorem dla *Thyssen AG*, które wyodrębniło sektor hutniczo-stalowy, utworzyło samodzielne w sensie prawnym przedsiębiorstwo filialne i „uwolnić” się miało od współdecydowania (wg zasad z 1951 r.) w 1989 r. Rok później dołączyłoby do tej grupy *Hoesch AG* dzięki restrukturyzacji swych przedsiębiorstw, a w latach następnych *Krupp AG* i *Klöckner AG*. Paradoksem historii jest przy tym fakt, że zakończenie tego procesu nastąpiłoby nie tylko w 40 rocznicę uchwalenia *Montangesetz* (1991), ale i w 40 rocznicę śmierci człowieka, który walce o rozszerzenie uprawnień pracowników najemnych i współdecydowanie w przemyśle hutniczym i górnictwie poświęcił życie — przewodniczącego DGB Hansa Böcklera.

Główną siłą polityczną, starającą się zapobiec urzeczywistnieniu się tej groźby były ponownie związki zawodowe. Już w 1982 r. opublikowały one projekt ustawy mającej całościowo uregulować kwestie współdecydowania w dużych przedsiębiorstwach, a więc także w górnictwie i hutnictwie; próba ta nie spotkała się z dostatecznie aktywnym poparciem ze strony *SPD*, choć została przez nią potraktowana przychylnie. Dopiero cztery lata później 17 kwietnia 1986 r. socjaldemokraci przedłożyli pod obrady *Bundestagu* projekt ustawy o zabezpieczeniu współdecydowania w przedsiębiorstwach górnictwa i hutnictwa²⁸. Stanowił on przedmiot dyskusji na posiedzeniach w czerwcu i listopadzie 1986 r. i ostatecznie w dniu 6 XI 1986 r. został odrzucony głosami koalicji rządowej przeciwko głosom *SPD* i Zielonych. Godną odnotowania jest postawa Zielonych, którzy tematykę dyskusji rozszerzyli i uznali, iż współdecydowanie stanowi ważny element demokratyzacji społeczeństwa i może przyczynić się do sprawniejszego rozwiązywania m. in. problemów ochrony środowiska²⁹.

Odnowiona w 1987 r. koalicja *CDU/CSU—FDP* nie zdecydowała się jednak na bezczynność. Już w trakcie rokowań nad utworzeniem rządu, pomimo oporu i otwartej niechęci *FDP*, uznano za konieczne ustosunkowanie się do współdecydowania w górnictwie i hutnictwie³⁰. Odpowiednie kompleksowe uregulowanie prawne miały zostać przyjęte dopiero w perspektywie 2 lat — do początku 1989 r. Do tego czasu obowiązywać więc miały nadal poprzednio przyjęte ustawy. Koncepcja rządu, choć kry-

²⁸ *Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Montan-Mitbestimmung*. Beilage „Die Mitbestimmung” nr 4/1986.

²⁹ *Stenographischer Bericht*. 243 Sitzung. Plenarprotokoll 10/243.

³⁰ *Zob. Sozialpolitische Informationen*. Herausgegeben vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung z 25 III 1987.

tykowana przez SPD i DGB, została jednomyślnie zaaprobowana w czerwcu 1987 r., kiedy w Bundestagu odbyło się głosowanie nad tzw. uregulowaniami przejściowymi. Ich istotą było przedłużenie do końca 1988 r. okresu ważności dotychczas obowiązujących przepisów w zakresie współdecydowania.

4. ROZSZERZENIE WSPÓLDECYDOWANIA W WIELKICH PRZEDSIĘBIORSTWACH

Wspólne dla SPD-DGB i CDU/CSU-FDP jest przekonanie, że znalezienie ostatecznego rozwiązania nastąpić powinno poprzez całościowe uregulowanie kwestii współdecydowania, jednolite dla wszystkich przedsiębiorstw. Odmienne są natomiast wzory, do których odwołują się strony sporu. Liberalowie uważają za najbardziej pożądane treści zawarte w ustawie z 1976 r. związkowcy zaś pragną rozszerzenia na inne branże postanowień dokumentów z 1951 i 1956 r.

W DGB dokonano na XII kongresie (maj 1982) kompleksowej analizy dotychczasowej polityki. Efektem tej oceny było m. in. przyjęcie w dniu 5 X 1982 r. przez Zarząd projektu Ustawy o współdecydowaniu pracowników najemnych w wielkich przedsiębiorstwach i wielkich koncernach (*Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Großunternehmen und Großkonzernen*)³¹. Miała ona w zamyśle twórców wyeliminować wszystkie główne wady obowiązujących wówczas aktów prawnych, tj.

- zapewnić reprezentantom pracowników równoprawną pozycję w radach nadzorczych dużych przedsiębiorstw i dużych koncernów;
- zwiększyć liczbę przedsiębiorstw objętych współdecydowaniem i znieść możliwość „ucieczki” od współdecydowania poprzez zmiany form prawnych;
- zlikwidować odmienne procedury wyłaniania reprezentantów robotników i urzędników niższego szczebla z jednej strony i przedstawicieli kadry kierowniczej z drugiej strony;
- wzmocnić pozycję dyrektora ds. pracy;
- wzmocnić pozycję delegatów związków zawodowych;
- uprawomocnić umieszczanie w porozumieniach terytorialnych postanowień dotyczących współdecydowania;
- wzmocnić pozycję rady nadzorczej w stosunku do zgromadzenia akcjonariuszy³².

³¹ R. Köstler, *Erweiterte Mitbestimmung in Großunternehmen. Der DGB-Entwurf (1982) für ein neues Mitbestimmungsgesetz*. „Die Mitbestimmung” nr 3/1983, s. 128.

³² *Beschlüsse des 12. Ordentlichen DGB-Bundeskongresses*. „Die Mitbestimmung” nr 7/1982, ss. 229 - 230.

Większość z tych postulatów zawarto w podobnym dokumencie opracowanym w 1968 r. Najistotniejsze różnice polegały na postulowaniu zmian kompetencji zgromadzenia akcjonariuszy i treści porozumień wewnątrzzakładowych. Umieszczenie tych kwestii w projekcie miało swe wyraźne źródła w doświadczeniach przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych.

4.1. Zasięg

Określając zasięg działania ustawy projektodawcy zamierzali osiągnąć dwa pierwsze z wyżej wymienionych celów. Wielkie przedsiębiorstwa miały z chwilą przyjęcia ustawy działać jako spółki akcyjne, spółki z o.o. oraz spółdzielnie. Innych rozwiązań wprawdzie nie wykluczano, ale przedsiębiorstwa je przyjmujące również miały podlegać działaniu ustawy. O uznaniu przedsiębiorstwa jako dużego decydowało spełnienie jednego z 3 kryteriów:

- zatrudnianie co najmniej tysiąca osób i wykazanie się sumą bilansu równą co najmniej 75 mln DM lub
- zatrudnianie co najmniej tysiąca osób i posiadanie rocznego obrotu w wysokości co najmniej 150 mln DM lub
- wykazanie się sumą bilansu równą co najmniej 75 mln DM oraz posiadanie rocznego obrotu w wysokości co najmniej 150 mln DM.

W przypadku koncernu chodziło o jego bilans, a nie o bilanse przedsiębiorstw-członków. Szczegółowo określono również wymagania stawiane instytucjom kredytowym i ubezpieczeniowym.

4.2. Skład rady nadzorczej

Sposób ustalania składu rad nadzorczych oparty był na modelu z 1951 r., a więc nie uwzględniał późniejszych „poprawek” (zwłaszcza z 1981), gdyż tylko on odpowiadał „związkowym wyobrażeniom o jednolitej reprezentacji pracowników najemnych i o równoprawnym uczestnictwie pochodzących spoza zakładu przedstawicieli pracowników”³³. Rady nadzorcze miały być mniejsze (dopuszczano jednak inne rozstrzygnięcia), bo 11-osobowe i składać się z 4 przedstawicieli pracowników najemnych i dodatkowego członka, 4 delegatów właścicieli i dodatkowego członka oraz dodatkowego członka. Reprezentanci załogi obsadzali dwa miejsca: jedno przyznane delegatowi robotników i drugie przyznane delegatowi pracowników umysłowych. Prawo do obsadzenia dwóch pozostałych miejsc oraz delegowania dodatkowego członka uzyskała organizacja nadrzędna najsilniejszego w danym przedsiębiorstwie (koncernie)

³³ R. Köstler, *Erweiterte ...*, s. 129.

związku zawodowego. Zobowiązana została ona jedynie do konsultowania kandydatur z radami zakładowymi i zakładowymi strukturami związkowymi. W sumie było to więc bardzo poważne wzmocnienie pozycji centrali związkowej, tj. głównie DGB. Wyboru trzeciego dodatkowego członka dokonywali pozostali członkowie rady, przy czym kandydat musiał uzyskać większość głosów zarówno delegatów pracowników, jak i właścicieli.

Projektodawcy utrzymali przyjęte w 1951 r. rozwiązania dotyczące obecności w zarządzie i sposobu wybierania dyrektora ds. pracy, wzbogacając je o wykaz spraw leżących w jego gestii. Miały to być problemy dotyczące zatrudnienia, bezpieczeństwa pracy, organizacji zakładowej służby zdrowia i przekazywania załodze informacji.

4.3. Porozumienia taryfowe

Równie doniosłe konsekwencje prawne niósł ze sobą związkowy postulat, by w ramach porozumień taryfowych dopuszczalne było regulowanie kwestii współdecydowania na szczeblu przedsiębiorstw. Ustawa o porozumieniach taryfowych przyjęta 25 VIII 1956 r. zezwalała na takie postępowanie tylko w odniesieniu do płaszczyzny zakładowej. „Układ taryfowy — stwierdzono w §1 — reguluje prawa i obowiązki jego stron i zawiera normy prawne, które porządkować mają treść, zawarcie i rozwiązanie stosunków pracy, problemy zakładowe i problemy związane z regulaminem pracy”³⁴. Przywódcy DGB dostrzegli w nowej formie kształtowania pozycji pracobiorcy — w przypadku uchwalenia ustawy — szansę rozszerzania współdecydowania w przedsiębiorstwach bez konieczności uruchamiania dodatkowych procedur ustawodawczych w *Bundestagu*. Sytuacja taka stwarzała związkom szansę bezpośredniego stosowania presji, zwiększając tym ich atrakcyjność. W uzasadnieniach propozycji dominowały, oczywiście, inne argumenty. Podkreślano więc przede wszystkim, iż nowe rozwiązania ułatwią szybsze reagowanie na zmiany zachodzące w życiu społecznym, a tym samym przyczynią się do wzrostu efektywności gospodarowania. Poparciem dla tych tez miały być również doświadczenia płynące z realizacji podobnych porozumień, odnoszących się jednak do poziomu zakładów, zawieranych w latach siedemdziesiątych głównie w przemyśle ciężkim i wydobywczym.

4.4. Rady nadzorcze i zgromadzenia akcjonariuszy

Żądanie wzmocnienia pozycji rad nadzorczych było konsekwencją postulatu, by w podejmowaniu wszystkich ważniejszych decyzji uczestniczyli reprezentanci pracowników. Ustawy z lat 1951, 1956 i 1976 nie

³⁴ *Tarifvertragsgesetz*. „BGBI.” I, (1956), s. 1323.

spełniały, zdaniem związków, tego warunku, pozostawiając poza sferą współdecydowania zgromadzenie akcjonariuszy. Ustawa o spółkach akcyjnych uchwalona w 1965 r. przyznała zgromadzeniu dodatkowe (w porównaniu z wcześniejszymi przepisami) kompetencje, polegające na możliwości uchylania na wniosek zarządu decyzji rady nadzorczej³⁵. Już wówczas spowodowało to sprzeciw DGB i SPD, ale problem nie nabrał szerszego rozgłosu, gdyż w praktyce z uprawnień tych nie korzystano. Sytuacja zmieniła się z początkiem lat osiemdziesiątych, gdy na tle sporów wokół *Montan-Mitbestimmung* główni udziałowcy zaczęli grozić sięgnięciem po ustawę z 1965 r. Szybko okazało się zresztą, że groźby te zrealizowano. Rozwiązania proponowane przez DGB zmierzały do zagwarantowania — poprzez jasne określenie kompetencji zgromadzeń, rad i zarządów — wpływu delegatów pracowników na podjęcie ostatecznych decyzji dotyczących istotnych obszarów działalności przedsiębiorstwa. Uprzedniej zgody rady jako instytucji realizującej współdecydowanie bezpośrednio wymagać miały postanowienia dotyczące:

- tworzenia, przejmowania i rozwiązywania przedsiębiorstw;
- tworzenia, nabywania, sprzedaży, zatrzymywania bądź przenoszenia zakładów, wydziałów lub części zakładów, zatrudniających ponad 10^{0/0} ogólnej liczby pracowników przedsiębiorstw;
- wielkości inwestycji, których wartość przekraczała sumę ustaloną przez radę nadzorczą;
- przedsięwzięcia o charakterze organizacyjnym, personalnym i technicznym, których znaczenie wykraczało poza ramy zakładu lub wydziału.

Rada nadzorcza mogła również rozstrzygać o innych działaniach w przypadku, gdyby domagała się tego co najmniej 1/3 jej członków. Najbardziej doniosłe następstwa rodziło określenie wzajemnych pozycji rady i zgromadzenia akcjonariuszy. Projektodawcy przyznali tu w zasadzie przewagę pierwszemu z tych organów, zaznaczając, iż w przypadku różnych decyzji rady i zgromadzenia właściwą jest decyzja rady. Nie odnosiło się to jednak do rozstrzygnięć o mianowaniu, odwołaniu i zwolnieniu delegatów udziałowców w radzie oraz do decyzji o sposobach wykorzystania zysku. Dzięki temu korzyści płynące z prawa własności miały być zachowane. O tym, jak znacznie postulaty związków ingerowały w istniejący stan rzeczy, dowiodły wkrótce dwa przypadki zastosowania przez akcjonariuszy wspomnianych wyżej przepisów ustawy z 1965 r. Oba wydarzenia, jedno związane z *Eisenwerk-Gesellschaft Maximilianhütte GmbH*, drugie z *Salzgitter AG*, wywołały — m. in. ze względu na zaangażowanie rządu krajowego Bawarii i złożonego już

³⁵ *Aktiengesetz*. „BGBI.” I, (1965), s. 1089.

wówczas z chadeków i liberałów rządu federalnego — prawdziwą burzę w szeregach DGB.

Granice współdecydowania ilustruje szczególnie wyraźnie (ze względu na stanowisko władz federalnych) sytuacja w *Salzgitter AG*³⁶. Rada nadzorcza spółki, w tym przypadku nawet przy popierającym głosie neutralnego członka, zadecydowała o niewypowiadaniu układu o dominacji ze *Stahlwerke Reine — Salzgitter AG*, co — jak wspomniano — pozwalało na utrzymanie w tych zakładach praktyki współdecydowania zgodnie z ustawą z 1951 r. Sprzeciw głównego akcjonariusza — rządu, inspirowany przede wszystkim przez ministra finansów G. Stolbenberga, spowodował jednak cofnięcie tej decyzji.

Wszystkie istotniejsze elementy związkowego projektu ustawy sprzeczne były z interesami liberałów, a oni właśnie — tym razem w koalicji z chadekami — zajmowali pozycję rozstrzygającą. Dokument DGB stanowi więc interesującą, choć pozbawioną szans na realizację próbę nawiązania do tradycji ruchu z lat pięćdziesiątych, który wymusił wówczas uchwalenie ustaw, będących wzorem dla związkowców wielu innych państw. Zaakceptowanie projektu w latach osiemdziesiątych stworzyłoby podobną sytuację. Brak perspektyw na szybkie uruchomienie procedury ustawodawczej pozbawił projekt znacznej atrakcyjności, a do zepchnięcia go w cień przyczyniła się też konieczność obrony innych zdobyczy ruchu (pomocy dla bezrobotnych, prawa do strajku), których zmianę zapowiadały nowe władze. Dokument DGB ponownie znalazł się za sprawą SPD w centrum uwagi kilka lat później — przed wyborami do *Bundestagu* w 1987 r. Grupa „Współdecydowanie” socjaldemokratycznej frakcji w parlamencie związkowym, kierowana przez H. Urbaniaka, opracowała projekt ustawy o rozszerzeniu *Montan-Mitbestimmung*, przyjęty przez pozostałe grupy: polityki społecznej, polityki gospodarczej, prawnej³⁷. Nie byłoby w tym nic szczególnego, gdyby nie fakt, że projekt ten był niemal wierną kopią dokumentu związkowego. Wszystkie ważniejsze problemy rozwiązano w ten sam sposób: podobnie określono kryteria „wielkości” przedsiębiorstw, kompetencje rad nadzorczych i zgromadzenia akcjonariuszy, zasady uczestnictwa delegatów pracowników w organach przedsiębiorstw³⁸. Powtórzyła się więc sytuacja sprzed wyborów w 1980 r. kiedy SPD również zgłosiła zamiar przyjęcia ustawy, odzwierciedlającej interesy DGB. Wówczas jednak socjaldemokraci mieli jeszcze szanse na utrzymanie się przy władzy i przynajmniej częściowe zrealizowanie obietnic.

³⁶ H. Kohl, B. Schütt, *Mitbestimmung in der Krise — Krise der Mitbestimmung? Gespräche mit Betroffenen*. Köln 1984, ss. 65 - 76.

³⁷ „Vorwärts” nr 28/1986, ss. 22 - 25.

³⁸ *Ibidem*.

5. WSPÓLDECYDOWANIE W SKALI PAŃSWA

W latach osiemdziesiątych powrócono, również za sprawą DGB, do dyskusji nad kwestią udziału reprezentantów pracowników w podejmowaniu decyzji na szczeblu ogólnopaństwowym. Intensywność zainteresowania nie była wprawdzie tak znaczna jak w latach sześćdziesiątych (na tle działalności *Konzentrierte Aktion*) czy w połowie lat siedemdziesiątych (w związku z aktywnością powołanej w okresie rządów koalicji SPD-FDP specjalnej komisji badawczej ds. reformy konstytucji, ale ponowne pojawienie się tej problematyki w życiu politycznym jest warte odnotowania.

Wzrost zainteresowania się DGB tymi zagadnieniami w skali państwa, regionu i branż był wyrazem istotnej ewolucji programowej, jaka się w tej organizacji dokonała. Najważniejsze zmiany dotyczyły sposobu opisywania funkcji państwa oraz sposobu reformowania stosunków społecznych. Zrezygnowano z przedstawiania państwa jako instytucji stojącej ponad elementami systemu politycznego, jako instytucji działającej w imię dobra ogółu, zapewniającej istnienie i rozszerzanie demokracji. Następtwem tego sceptycyzmu było podkreślanie konieczności umacniania pozycji związku zawodowego jako głównego obrońcy interesów pracowników najemnych. Ocena ta odzwierciedlała zarazem głębokie rozczarowanie związków efektami rządów koalicji socjalliberalnej oraz brak zaufania do trwałości przyjętych rozwiązań prawnych. Należało więc szukać innego, poza partiami, parlamentem i ustawami gwaranta praw pracowników³⁹.

Stwierdzenia te nabierają szczególnego znaczenia, gdyż wyrażały one powrót do przedwojennej koncepcji „demokracji gospodarczej”, w ramach której wszystkie płaszczyzny reformowania stosunków społecznych (zakład, przedsiębiorstwo, państwo) traktowano jako ściśle ze sobą powiązane i wzajemnie się uzupełniające. Zasadnicze cele tej koncepcji przejęło wprawdzie DGB po 1945 r., ale były one z różnych przyczyn interpretowane w odmienny sposób. W latach sześćdziesiątych dominowało stopniowo modyfikowane i zarzucone następnie przekonanie o pewnej autonomii celów programowych. Uważano zatem za możliwe np. osiągnięcie sukcesów w polityce taryfowej, we wzmacnianiu pozycji związków w systemie władzy przy mniejszych efektach walki o współdecydowa-

³⁹ Zob. S. Mielke, F. Vilmar, *Bundesrepublik Deutschland*. [W:] *Internationales Gewerkschafts-Handbuch*. Opladen 1983, s. 359; W. M. Góralski, *Związki zawodowe w RFN*. Warszawa 1982, s. 111 i nast.; G. Leminsky, B. Otto, *Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes*. Köln 1984, ss. 34-59.

nie, rozszerzanie planowania itp. Analiza rezultatów tej polityki musiała prowadzić do sformułowania wyłącznie krytycznych wniosków. Pojawiły się one już pod koniec lat siedemdziesiątych⁴⁰. Głównym wnioskiem płynącym z owej krytyki było stwierdzenie, że skuteczność związkowej polityki zależeć będzie przede wszystkim od możliwości bezpośredniego wpływania na decyzje o charakterze globalnym, zarówno w płaszczyźnie ogólnopństwowej, jak i regionalnej.

W październiku 1984 r. zarząd DGB przedstawił skonkretyzowane postulaty dotyczące tzw. współdecydowania w skali ogólnopństwowej. Jego zasadniczym celem miało być stworzenie reprezentantom najemnych pracowników instytucjonalnych gwarancji prezentowania interesów na szczeblu związku, krajów i gmin przy rozstrzyganiu spraw dotyczących pracy i warunków życia. Proponowano powoływanie rad gospodarczych, składających się w połowie z przedstawicieli pracodawców i w połowie delegowanych głównie przez DGB przedstawicieli pracowników. Uczestnictwo w radach obrońców tzw. interesu publicznego, np. na wzór francuski, nie było przewidziane, gdyż zdaniem twórców projektu rolę tę spełniały parlamenty. Radom przyznano cztery funkcje: inicjującą, opiniodawczą, koordynacyjną i informacyjną. W ramach pierwszej miały one posiadać prawo zwracania uwagi parlamentów i rządów na istotne problemy społeczno-gospodarcze i prawo domagania się podjęcia konkretnych działań. Rady miały być uprawnione do opracowywania własnych projektów rozwiązań i mieć prawo inicjatywy ustawodawczej. Wśród możliwych obszarów takiego współdziałania wymieniano np. opracowanie koncepcji przezwyciężenia kryzysu strukturalnego w Zagłębiu Ruhry, koncepcji poprawy systemów komunikacyjnych. Funkcja opiniodawcza polegać miała z jednej strony na przedkładaniu przez rady ocen przedsięwzięć planowanych przez władze, z drugiej zaś na kontrolowaniu realizacji podjętych już decyzji. Władze miały tylko obowiązek analizowania stanowiska rad, nie zaś jego uwzględnienia. Istotą funkcji koordynacyjnej miało być uczestnictwo rad w przezwyciężaniu partykularyzmów w polityce społeczno-gospodarczej i dbanie o to, by wszystkie elementy władz — związku, krajów i gmin — współdziałały w procesach decyzyjnych. Eksponowanie tej funkcji wiązało się przede wszystkim z nieskutecznością ówczesnej koncepcji eliminowania masowego bezrobocia. Ostatnia z wymienionych funkcji — informacyjna wyrażać miała udział rad w zwiększaniu przejrzystości procesów decyzyjnych, zwłaszcza w rozszerzaniu kręgów ich uczestników. Rady miały mieć prawo uzyskiwania wszystkich interesujących je informacji oraz prawo powoływania komisji badawczych.

⁴⁰ Zob. np. *Zur Situation bei Eisen und Stahl*. Frankfurt/Main 1985, ss. 18-28.

Projekt nie wyróżniał się oryginalnością w porównaniu z propozycjami zgłaszanymi przez DGB w latach poprzednich, zwłaszcza zaś w porównaniu z „Nowym porządkiem gospodarki niemieckiej” (*Neurodnung der deutschen Wirtschaft*) z maja 1950 r. i „Współdecydowaniem w płaszczyźnie ogólnogospodarczej” (*Mitbestimmung in gesamtwirtschaftlichem Bereich*) z początków lat siedemdziesiątych⁴¹. Musiał więc on wywołać te same zarzuty, które jego przeciwnicy wysunęli poprzednio, a które znalazły najpełniejsze odbicie we wnioskach wspomnianej wyżej komisji badawczej ds. reformy konstytucji. Komisja złożona z reprezentantów wszystkich partii *Bundestagu* wypowiedziała się w końcu 1976 r. jednogłośnie przeciwko tworzeniu rad społecznych i gospodarczych na szczeblu związków, uzasadniając swoje stanowisko względami natury prawnej i politycznej. Uznano więc, że wyposażenie rad w kompetencje inicjatywy ustawodawczej i uprawnienia do tworzenia komisji badawczych wymagać będzie zmiany konstytucji. To jednak autorom raportu wydało się zbędne, gdyż ich zdaniem prowadziłyby do faktycznego osłabienia pozycji parlamentu jako głównej instytucji rozstrzygającej o losach państwa. Rady mogły zatem zachować funkcje doradcze, ale i to w sumie zakwestionowano. Opinie i zalecenia rady ograniczałyby, zdaniem członków komisji, swobodę działania posłów, poddanych presji ze strony jeszcze jednej organizacji interesów. Ostatecznie stwierdzono więc, że te same efekty przy mniejszych kosztach i negatywnych skutkach osiągnąć będzie można reformując nieco działalność *Bundestagu*. Komisja zaproponowała rozbudowę instytucji doradztwa naukowego, częstsze powoływanie komisji badawczych, dokonywanie przesłuchań⁴². Opowiedziano się zatem za utrzymaniem modelu dotychczas obowiązującego i podobnego do istniejącego w niektórych państwach kapitalistycznych. Równie istotną rolę w odrzuceniu koncepcji tworzenia rad odegrała — zwłaszcza w przypadku liberałów — niechęć do wzmocnienia pozycji związków zawodowych. Doświadczenia innych państw Europy Zachodniej dowodziły jednak, że tego rodzaju instytucje mogą przyczyniać się do efektywniejszej realizacji celów społecznych, zwłaszcza zaś umożliwiać ich osiągnięcie w warunkach spokoju społecznego. Klasycznym przykładem była Austria i działająca tam komisja parytetowa. Chociaż komisja ta była również stałym obiektem różnie uzasadnianych zarzutów, jej zasługi w zapobieganiu akcjom strajkowym były raczej powszechnie akceptowane. Chadezy, liberałowie oraz część działaczy SPD uznali jednak za bar-

⁴¹ *Gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung — unverzichtbarer Bestandteil einer Politik zur Lösung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krise*. Frankfurt/Main 1984, ss. 3-25.

⁴² Por. F. Hesse, *Gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung*. „Die Mitbestimmung” nr 2-3/1985, ss. 78-81.

dziej niebezpieczne od konfliktów społecznych wzmocnienie związków zawodowych, co było o tyle uzasadnione, że *DGB* zajmował w stosunku do instytucji państwa stanowisko bardziej krytyczne od austriackich związkowców.

Oczywisty brak szans na urzeczywistnienie oryginalnej, pierwotnej wersji koncepcji rad skłonił działaczy *DGB* do jej modyfikacji. Za sensowne uznano osiąganie głównego celu etapami poprzez tworzenie tzw. rad strukturalnych na szczeblu związku, krajów i regionów. Od właściwych rad różnić się one miały brakiem uprawnień do powoływania komisji badawczych oraz brakiem inicjatywy ustawodawczej.

6. UWAGI KOŃCOWE

Zagadnienia współdecydowania nie zajmowały — z wyjątkiem obszaru przemysłu ciężkiego — eksponowanego miejsca wśród tematów życia politycznego RFN lat osiemdziesiątych, ale odegrały one ważną rolę w kształtowaniu stosunków między głównymi elementami systemu politycznego — partiami i związkami zawodowymi. W przypadku tych ostatnich właśnie walka o współdecydowanie udokumentowała w sposób szczególnie wyrazisty iluzoryczność przekonania wielu działaczy *DGB* o swej potędze i wpływach, rodząc — zwłaszcza w szeregach aktywistów zakładów i przedsiębiorstw — rozczarowanie i frustrację. Opracowywanie i rozpowszechnianie kolejnych koncepcji, powtarzających wcześniejsze idee programowe obrazowało wyraźnie nieskuteczność dotychczasowej polityki *DGB*; co więcej, okazało się, że nawet wywalczone zdobycze oparte są na kruchych podstawach. Dotyczyło to nie tylko *Montan-Mitbestimmung*; wg szacunków dokonanych na początku lat osiemdziesiątych co trzecie przedsiębiorstwo przemysłu i górnictwa nie miało reprezentacji interesów pracowników (rad zakładowych), chociaż podlegało ono ustawie z 1951 r. Znacznie gorzej było w zakładach rzemieślniczych, gdyż tylko co piąty miał radę. Łącznie blisko 2,7 mln zatrudnionych pozbawionych było — głównie ze względu na stanowisko pracodawców — możliwości korzystania z praw przysługujących im na mocy ustaw⁴³. Nic dziwnego, że wyniki tych szacunków nazwano przygnębiającymi⁴⁴.

⁴³ Por. *Seine Anerkennung muß sich der Betriebsrat erst erkämpfen. Gespräch mit dem Düsseldorfer Bezirkssekretär der IG Druck und Papier, Lutz Pfundner über die Probleme der Betriebsratswahl*. „Die Mitbestimmung” nr 2/1984, ss. 62-64.

⁴⁴ *Betriebe ohne Betriebsrat. Zehntausende von Betrieben und Millionen von Beschäftigten noch ohne Interessenvertretung*. „Die Mitbestimmung” nr 7/1983, s. 324.

Pewnym paradoksem może być fakt, że najlepiej swoje interesy realizowali liberałowie. Zarówno w okresie koalicji z *SPD*, jak i z *CDU/CSU* potrafili — wykorzystując doskonale układ sił — przeciwstawić się wszelkim zmianom, które uznawali za niekorzystne. Szczególnie dotkliwie odczuli to socjaldemokraci, którzy w kwestii współdecydowania ponieśli klęskę nie mniejszą niż związkowcy. Niemal totalne nierealizowanie zgłaszanych w imieniu całej partii projektów reform nie mogło też przynieść poprawy reputacji *SPD* wśród wyborców.

ERHARD CZIOMER

MIEJSCE ZSRR W POLITYCE ZAGRANICZNEJ RFN

nakład 1000 egz., ark. wyd. 17,5, cena 520,—

Celem pracy jest przedstawienie ewolucji polityki RFN wobec ZSRR na przestrzeni ponad trzydziestu lat. Zagadnienie to łączy się nierozdzielnie z rozwojem problemu niemieckiego po II wojnie światowej oraz poszczególnymi etapami rozwoju stosunków Wschód-Zachód, które z kolei w dużej mierze warunkowały charakter współpracy RFN-ZSRR. Dlatego więc ukazanie miejsca ZSRR w polityce zagranicznej RFN wymagało uwzględnienia całości kształtu uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, które nie pozostawały bez wpływu na poszczególne etapy stosunków radziecko-zachodniemieckich.

Prezentowana praca stara się zatem przedstawić w ujęciu syntetycznym miejsce ZSRR w polityce zagranicznej RFN w płaszczyźnie polityczno-prawnej, kontaktów gospodarczych, społeczno-kulturalnych i spraw humanitarnych, które stanowią zarazem ważną przesłankę odprężenia oraz pokojowej współpracy w Europie.

DO NABYCIA:

- w księgarniach naukowych Domu Książki,
- w Instytucie Zachodnim, 61-772 Poznań,
Stary Rynek 78/79
(także za zaliczeniem pocztowym)

