

Richard Herding

Die Beschwerdeprozedur in den USA

Vehikel betrieblichen Widerstands und Disziplinierungsmittel der
Gewerkschaftsbürokratie

Tendenzen in den fortgeschrittensten kapitalistischen Industriestaaten weisen darauf hin, daß gegenüber den traditionellen Verhandlungsebenen der Gewerkschaften und Arbeitgeber einerseits zentrale Planungsinstanzen und die mit ihrer Hilfe betriebene Einkommenspolitik, andererseits verschärfte Auseinandersetzungen auf betrieblicher Ebene an Bedeutung gewinnen. Produktivitätsabkommen, neue arbeitswissenschaftliche Verfahren, und Angriffe auf betriebliche Rechte der organisierten Arbeitnehmer über Arbeitstempo, Seniorität, Maschinenbesetzung u. dgl. sind Indizien für die zunehmende Relevanz solcher intensivierter Ausbeutungsstrategien. Gerade wegen ihrer je nach Unternehmen und Betrieb verschiedenartigen Gestalt sind sie noch wenig analysiert worden. Die historische Situation der amerikanischen Arbeiterklasse, die in der Linken weitgehend, unter Berufung auf allzu pauschal rezipierte Thesen Marcuses, als vollständig (von rassistisch definierten Subproletariaten einmal abgesehen) ins kapitalistische System integriert angesehen wird, läßt sich aber nur adäquat beurteilen, wenn man die widersprüchliche Funktion von Anspruchsformulierung durch betriebliche Kontrollrechte und Disziplinierung durch die Gewerkschaftsbürokratie miteinbezieht. Ohne die Beschwerdeprozeduren (grievance procedures) ließe sich die betriebliche Militanz kaum erklären, die allem Integrationsdruck zum Trotz die amerikanischen Arbeiter in den wichtigsten Produktionsstätten zu einem »permanenten Guerillakrieg« mobilisiert hat.

Angesichts der Diskussion um die »Mitbestimmung am Arbeitsplatz« im Zusammenhang mit der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes, die bisher über den abstrakten Gegensatz einer angenommenen »integrativen« vs. »mobilisierenden« Wirkung nicht recht hinausgekommen ist, wäre es entscheidend, die potentielle Bedeutung von Ansprüchen am Arbeitsplatz zu erkennen, die kodifiziert wären und damit anstatt bloßer »Kommunikationsverbesserung« konkrete betriebliche Kontrollrechte entstehen ließen – und die sich in ihren Konsequenzen gegen das Management wie gegen die Gewerkschaftsbürokratie richten. Im Rahmen dieser Diskussion findet die folgende Analyse einiger Aspekte des betrieblichen »Rechts«-Systems der USA ihren Stellenwert.

»Beschwerdeprozedur und Schlichtung (arbitration) in den Arbeitsbeziehungen zählen anerkanntermaßen zu den größten Beiträgen der Gewerkschaften zu unserer amerikanischen Demokratie«, schrieb der Firmenschlichter von Ford 1955¹; ähnlich enthusiastisch äußerte sich eine prominente Untersuchung über

¹ Harry Shulmann, Reason, Contract, and Law in Labor Relations, Harvard Law Review, Bd. 68, Nr. 6 (April 1955), S. 1002. – Übersetzungen von mir, R. H.

industrielle Arbeitsgruppen und wilde Streiks: die Beschwerdeprozedur sei ein einzigartiger Beitrag zur industriellen Demokratie, mit der Management und Gewerkschaften »mehr schufen als sie wußten« – nämlich die Grundlage für Autonomie der Arbeitsgruppen im Betrieb –, und die »während der letzten 15 bis 25 Jahre stark verbessert wurde und nicht mehr grundsätzlich ausgebaut zu werden braucht«². Den Hymnen sei es harmonistisch-konservativer, sei es konflikttheoretisch-liberaler Autoren, steht die Tatsache gegenüber, daß seit Ende des Zweiten Weltkriegs mittels der Beschwerdeprozeduren und Schlichtungseinrichtungen ein Ende der wilden Streiks auf betrieblicher oder Abteilungsebene nicht erreicht wurde, sondern im Gegenteil, nach allen verfügbaren statistischen Annäherungen, die Zahl solcher Streiks zunächst stabil geblieben und in den letzten zehn Jahren sogar beständig angestiegen ist. Wenigstens ein Viertel bis ein Drittel aller Streiks – und das heißt gegenwärtig etwa 1300 im Jahr – finden gegen die strenge, tarifvertraglich festgesetzte und privatrechtlich (über Schadenersatzansprüche) sowie in manchen Fällen strafrechtlich (über einstweilige Verfügungen – injunctions –) einklagbare Friedenspflicht für die Laufzeit des Tarifvertrages statt³. Dennoch hat lediglich die reaktionärste Fraktion der Unternehmer, die National Association of Manufacturers (NAM), hinter der vornehmlich kleine und mittlere Firmen stehen, massiv die Forderung nach Ablösung des privaten industriellen Quasi-Rechtsystems der Beschwerde- und Schlichtungsprozeduren durch ein staatliches Arbeitsgerichtssystem erhoben; weder die größten Unternehmen noch die Nixon-Administration haben sich dieses Ziel zu eigen gemacht. Es kann also kaum davon die Rede sein, daß die privaten, freiwilligen, internen quasi-juridischen Verfahren zwischen Management und Gewerkschaften einen nennenswerten oder dauerhaften »Erfolg« in der Pazifizierung der industriellen Arbeiterschaft gehabt hätten, und obschon die inoffiziellen Streiks von geringer Dauer und Teilnehmerzahl zu sein pflegen, dürfte ihr ökonomischer Effekt beträchtlich sein im Vergleich zu den zeitlich genau kalkulierbaren, durch Überkapazitäten, Lagerhaltung und Mehrarbeit weitgehend ausgleichbaren offiziellen Tarifstreiks⁴. Zu vermuten ist, daß Unternehmer wie Regierung trotz der Mißerfolge der Beschwerdeprozeduren diesen und der Gewerkschaftsbürokratie, welche die Prozedur nicht nur im Sinne einer juristischen Fiktion, sondern sehr real »besitzt«, noch eine stärkere disziplinierende Wirkung zuschreiben als einem ausgegrenzten rechtlichen Subsystem. Im folgenden sollen einige Momente des alltäglichen »Funktionierens« der Beschwerdeprozeduren unter dem Gesichtspunkt ihrer widersprüchlichen Funktion

² James W. Kuhn, *Bargaining in Grievance Settlement*, New York: Columbia University Press, 1961, S. 184, 50.

³ Die offiziellen Daten, mittels derer Streiks quantitativ erfaßt werden, sind restriktiv; die angegebenen Zahlen scheinen eher an der Untergrenze zu liegen. Vgl. Jack Stieber, *Grievance Arbitration in the United States: An Analysis of Its Functions and Effects*, in *Three Studies in Collective Bargaining*, London: H.M.S.O., 1968 (Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations). So hat etwa Ford nach der firmeneigenen Statistik, die Streiks von 15 Minuten Dauer einbezieht, im Jahr 1953 933 000 Arbeitstage durch Streiks verloren, während die gesamte Automobilindustrie nach der amtlichen Statistik, die erst von einer Schicht Dauer an zählt, im gleichen Jahr nur 781 000 Tage verlor (vgl. Robert M. MacDonald, *Collective Bargaining in the Automobile Industry*, New Haven, Conn., London: Yale University Press, 1963, S. 336). In den hochorganisierten Industrien mit teilweise militanten indusriegewerkschaftlicher Vergangenheit, wie der Stahl- und der Automobilindustrie, ist vermutlich der Anteil der wilden Streiks noch beträchtlich höher als im Durchschnitt der Industrie: 52% bzw. 43% gegenüber 17% (Durchschnitt für 1961–1967; als Annäherung standen hier nur die Streiks aus Anlaß von charakteristischen Problemen der Arbeitsbedingungen zur Verfügung).

⁴ Für die Stahlindustrie hat dies E. Robert Livernash gezeigt, vgl. sein *Collective Bargaining in the Basic Steel Industry*, Washington, D.C.: U.S. Department of Labor, 1961, S. 31–40.

analysiert werden, einerseits Ansprüche der Belegschaften auf konkrete, material gefüllte betriebliche Kontrollrechte gegenüber dem Management erst wirksam zu machen, andererseits diese zu kanalisieren und durch bürokratische Verfahrenswesen faktisch zu unterdrücken, was freilich in dem skizzierten Ausmaß wiederum wilde Streiks und andere Formen der »Gewerkschaftsrevolten«⁵ zur Folge hat.

Zentralisierung der gewerkschaftlichen Vertretung im Betrieb

Das betriebliche Vertretungssystem in den amerikanischen Industriegewerkschaften, das in den großen Streikunruhen der Jahre 1936–1942 sich herauskristallisierte und von den Unternehmen anerkannt werden mußte, war arbeitsplatznah und – als Reaktion auf die seit den zwanziger Jahren von den Unternehmen geschaffenen »Employee Representation Plans«, die unserer Betriebsverfassung ähnlich sahen – ganz der Gewerkschaft eingegliedert; die shop stewards waren in der Regel nicht freigestellt, nahmen aber (in der Automobilindustrie) den zur Verfolgung von Beschwerden nötigen Teil ihrer Arbeitszeit ohne Lohneinbuße in Anspruch; ein steward vertrat regelmäßig zwischen 15 und 70 Kollegen. Mit der Konsolidierung des Verhältnisses zwischen den größten Unternehmen und den Gewerkschaften wurde die betriebliche Vertretung ständig mehr zentralisiert; zum Teil gegen heftigen Widerstand der Belegschaften wurde nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs das steward- durch das committee-System⁶ ersetzt, in dem laut Tarifvertrag in der Regel etwa 250 Beschäftigte auf einen committeeman kommen; lediglich kleinere Firmen (etwa die Zulieferbetriebe der Autoindustrie) sowie diejenigen Unternehmen haben das steward-System behalten, in denen die Bezahlung der benötigten Zeit durch die örtliche Gewerkschaft einer effektiven Vertretung ohnehin einen Riegel vorschiebt. In einer Reihe von Betrieben der östlichen Industriestaaten der USA, deren betriebliche »industrielle Beziehungen« für die Periode seit etwa 1960 – dem Beginn der »harten« Unternehmerpolitik in den Betrieben⁷ – im Detail untersucht worden sind⁸, ließ sich ein Trend zur Verringerung der Zahl der committeemen, noch unter die vertragliche Vereinbarung, feststellen; insbesondere spiegelte sich die unterschiedliche Stärke einzelner Belegschaftsgruppen in ihrer Vertretungsdichte: so zählte etwa die Maschinen-Reparaturwerkstatt eines Stahlwerks einen »chief steward«⁹ auf fünf Beschäftigte,

⁵ Z. B. Abstimmungsniederlagen von Tarifverträgen, Abwahl von Spitzenfunktionären, Sezessionen u. a.

⁶ Zu den besonders bitteren Auseinandersetzungen bei Chrysler, dem die UAW-Führung Ende der 1950er Jahre die Demontage der betrieblichen Rechte der Belegschaft gestattete, siehe Charles Denby, *Steward Forfeited By the Union*, News and Letters (Detroit), Bd. 5, Nr. 2 (Feb. 1960), S. 1 f. Lediglich einigen Betrieben von American Motors ist es gelungen, sowohl das dichte Vertretungssystem wie die »offene« Beschwerdeprozedur (siehe unten S. 173) für lange Zeit aufrechtzuerhalten.

⁷ Vgl. Herbert R. Northrup, *Management's »New Look« in Labor Relations*, und Jack Barbash, *Union Response to the »Hard Line«*, Industrial Relations, Bd. 1, Nr. 1, Okt. 1961, S. 9–24, 25–38.

⁸ Es handelt sich um acht Betriebe der Stahl- und Autoindustrie mit jeweils über 1000 gewerblichen Arbeitnehmern, die sämtlich Firmentarifverträge nationaler Korporationen mit örtlichen Zusatzverträgen unterlagen, oder aber dem Vertragsmuster ihrer Branchen weitgehend folgten; die beteiligten Gewerkschaften sind die United Automobile, Aerospace, and Agricultural Implement Workers (UAW) und die United Steelworkers (USA). Untersuchungsinstrumente waren Experteninterviews (1968/69), sowie Analysen der Tarifverträge, Beschwerdeprozesse und Gewerkschaftspublikationen. Pretests in 12 kalifornischen Betrieben (1967/68) lieferten Kontrolldaten.

⁹ Im allgemeinen kennen die Beschwerdeprozeduren vier bis fünf Stufen, darüber die Schlichtung (nur bei »geschlossenen« Prozeduren!). Auf der ersten Stufe verhandeln gewöhnlich steward

während in der übrigen Belegschaft lediglich ein steward etwa auf die dreifache Anzahl kommt; in einem Montagewerk mit vertraglicher Vertretungsdichte von 250 war das Lkw-Montageband mit einem committeeman pro 400 besetzt. Regelmäßig werden in den zentralisierten Verhandlungen vom Management Konzessionen bezüglich der Freistellung der Mitglieder des shop committee gemacht, nicht aber zur Vergrößerung der Zahl der committeemen; damit wächst systematisch deren Entfremdung von den Arbeitsplätzen ihrer Abteilung. Typisch ist der Legitimationsversuch eines shop committee-Vorsitzenden:

»Wenn wir die Distrikte einteilen, geht es noch um was anderes als Leute. Der Mann muß auch die Arbeitsweise kennen ... Karosserie und Ausstattung – das ist wie verschiedene Länder.«

Die Professionalisierungstendenz zu bremsen ist das Ziel der Anhänger des shop steward Systems, das sich in der Stahlindustrie vielfach noch findet, aber auch dort in neueren Betrieben häufig gar nicht erst eingeführt wurde. Ein Ortsgewerkschafts(local-)präsident äußerte:

»Ich glaube fest an das shop steward-System. Ich hätte es gern, wenn auf jeder Schicht und Abteilung einer wäre. ... Es ist schwer, Vertretung zu finden, wenn sie nicht 24 Stunden verfügbar ist ... Aber niemand will das ändern. ... Wir haben zweimal Resolutionen eingereicht für das shop steward-System, aber bekamen nicht genug Unterstützung in der Tarifkommission (wage and policy committee) ... Das Unternehmen will nicht; sie fürchten, sie würden sie bezahlen müssen.«

Diejenigen Stahlwerke, die zwar das steward-System beibehalten, aber – der Tradition der Stahlarbeiter folgend – die Zeit für die Behandlung von Beschwerden aus der (betrieblichen!) Gewerkschaftskasse zahlen, rechtfertigen diese Praxis mit der Sicherung der Unabhängigkeit:

»Wenn sie sie bezahlen würden, würden sie sie kontrollieren«; »sobald sie ihn bezahlen, ist er ein Unternehmensmann«;

jedoch müssen sie zumeist faktisch die Aktivität der stewards derart einschränken, weil die finanziellen Mittel nicht ausreichen, daß diese zunehmend ihre Funktionen an die chief stewards verlieren; ihr konkreter Kontakt mit den Kollegen ihres Bereichs beschränkt sich dann immer mehr auf die »Erklärung« des Tarifvertrags – in anderen Worten, außer in völlig zweifelsfreien Fällen können sie die Zeit nicht aufbringen, um eine Beschwerde zu verfolgen. Gerade die formal unabhängigen betrieblichen Vertreter werden auf diese Weise zu tendenziell idealen (zudem kostenlosen) Kommunikationsträgern des Managements; in der Tat ist es die Industrie gewesen, die in den letzten Jahren versucht hat, die Position der arbeitsplatznächsten Betriebsvertreter zu stärken, da ihr Funktionsverlust teilweise zur Zunahme von Beschwerden-Engpässen¹⁰ und daraus resultierenden wilden Streiks geführt hat, aber andererseits in der Bezahlungsfrage keine Konzessionen machte, um nicht einer durch äußere Daten weniger eingeschränkten, aktiven, über die Kommunikationsfunktion hinausgehenden Beschwerdepolitik Vorschub zu leisten.

Der Funktionsverlust der arbeitsplatznahen Vertretung dient, sowohl vom Management wie von den Gewerkschaftsapparaten her, der Entpolitisierung der Beschwerdeprozedur. Von einer Organisation aktiven Widerstands an den

und Meister, auf der zweiten chief steward (bzw. committeeman) und Meister, auf der dritten shop committee und Betriebsleitung; von da an nationale Gewerkschafts- und Unternehmensvertreter.

¹⁰ Vgl. unten S. 167 f.

Arbeitsplätzen, die auch die Erweiterung der Autonomie der Belegschaft im alltäglichen Arbeitsprozeß anzielte und Druck in dieser Richtung anwenden konnte, soll sie auf quasi-juridische Sanktionen reduziert, beziehungsweise entlastet werden, um Beschwerden frei verfügbar bereitzustellen als Verhandlungseinsätze in der inter-organisatorischen Akkomodation zwischen Management und Gewerkschaft.¹¹ Unter dem Druck der Erfahrung der Mitglieder in der Anwendung betrieblicher Kampfmittel, die sich immerhin auf starke Elemente des gewerkschaftlichen Selbstverständnisses zu stützen vermochte, ist dieser Prozeß nicht gelungen; der Antagonismus vom bürokratischen und Basisinteressen angesichts der offensiven Politik des Managements hat vielmehr zu den eigentümlichen Paralyse der betrieblichen Beschwerdepolitik geführt, von denen nun die Rede sein wird.

Industrielle Rechtsprechung versus kollektive Kontrolle

Die Substanz jener begeisterten Äußerungen über die Beschwerdeprozedur, die eingangs zitiert wurden, läßt sich darin zusammenfassen, daß die Prozedur wenigstens vier Funktionen kombiniert, die in anderen Systemen industrieller Beziehungen teilweise getrennt sind und daher zu Reibungen führen:

1. die Kommunikationsfunktion:

»Es gäbe Härten ohne die Prozedur: es könnte einen wilden Streik über ein Mißverständnis geben. Die Prozedur läßt beide Seiten die Probleme aussprechen«,

lautet eine typische Management-Äußerung;

2. die Bereitstellung von Sanktionen für die Einhaltung des Tarifvertrags (»Polizeifunktion«);

3. den Schutz der Gewerkschaftsmitglieder vor Verletzungen des Tarif-»Rechts« (eine justizielle Funktion; anders als die »Polizeifunktion« setzt sie Urteile über die Berechtigung von Beschwerden voraus); und

4. die Funktion des Druckmittels bei Verhandlungen während der Laufzeit des Tarifvertrags (man mag hier von der »Kuhhandelsfunktion« sprechen: jede Seite tauscht sozusagen diejenigen Beschwerden, deren sie nicht ganz sicher ist, gegen die entsprechenden der anderen Seite aus; zugrunde liegt ein Kalkül über die Aussichten der Beschwerden in höheren Instanzen und die Chance, unter Vermeidung der Kosten und Verzögerungen von »Berufungsprozessen« einen ähnlichen Netto-Effekt zu erzielen).

Ferner hatte die Beschwerdeprozedur für die Gewerkschaft die Funktion, als Druckmittel im Betriebsalltag bessere Bedingungen zu erreichen als im Tarifvertrag vorgesehen (erweitertes bargaining). Die älteren Anweisungen der Gewerkschaften für shop stewards enthielten regelmäßig die Anweisung, *jede* Beschwerde der Mitglieder zu verfolgen und mit der jeweils bestgeeigneten Bestimmung des Tarifvertrags zu decken – man werde schon sehen, wie weit man komme (implizit gehen Druckmittel bis zum Streik in dieser Strategie ein). Aber auch heute fordern die Gewerkschaften gelegentlich von committeemen Beschwerden über Gegenstände an, die laut Vertrag eigentlich nicht beschwerdefähig sind, um sie auf den Verhandlungstisch für einen neuen Tarifabschluß zu legen¹² – nur

¹¹ Vgl. Richard E. Walton, Robert B. McKersie, *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*, New York u. a.: Mc Graw-Hill, 1965; Milton Derber, W. Ellison Chalmers, Milton D. Edelman, *Plant Union-Management Relations*, University of Illinois, 1965.

¹² So etwa beim General Motors-Vertrag von 1967, bezüglich der Überstundenpflicht.

müssen sie damit rechnen, daß ein großer Teil der Angesprochenen nicht reagieren kann, weil er die quasi-justizielle Einstellung praktiziert und internalisiert hat, also nur noch im Rahmen der Tarifvertrags Beschwerdepolitik treibt.

Die Reduktion der Beschwerdeprozedur auf die Kommunikations-, die quasi-justizielle und die inter-organisatorische Konsensusfunktion begegnet zunächst einmal dem Problem des Legitimationszwangs des betrieblichen Gewerkschaftsvertreters, der periodisch seine Aktivität in der Sanktions- und der erweiterten Verhandlungs-Aufgabe der Prozedur hervorzukehren hat. Ein Personalmanager in einem Montagewerk von 5000 Arbeitern erläutert die Konsequenzen dieses Drucks:

»Die Beschwerdeprozedur ist *zyklisch effektiv*.¹³ Je nach den Gewerkschaftswahlen – man muß die örtliche Gewerkschaftspolitik ansehen: In erster Linie ist die Gewerkschaft ein politisches Wesen; sie ... haben ihre Wähler zu befriedigen, sich den Wahlausgang zu sichern ... Sechs bis sieben Monate vor dem Wahltermin wollen sie keine Abschlüsse machen, wollen nicht nachgeben in Verhandlungen ... Die Zahl der laufenden Beschwerden wächst dann an. Die letzte Wahl war März 1968. Davor hatten wir 1800 laufende Beschwerden, auf allen Stufen ... Jetzt sind es 650. Es wird bis auf 300 und 400 runtergehen. März 1970 ist die nächste Wahl, ich nehme an, sie werden im Herbst 1969 zunehmen. Pro Jahr haben wir etwa 2500 bis 3000 Beschwerden auf allen Stufen ... , aber die meisten sind auf der ersten Stufe und politisch motiviert.«

Nach diesem Modell wird die gewerkschaftliche Vertretung periodisch gezwungen, die Beschwerdeprozedur als Sanktion und als erweitertes bargaining zu benutzen: sie wird dann strikt auf die Beachtung der tarifvertraglichen Vorschriften achten und auch Beschwerden einreichen zu Gegenständen, auf die kein vereinbarter Anspruch besteht; ferner wird sie abgelehnte Beschwerden weiter und weiter appellieren, anstatt dem Beschwerdeführer die Ablehnung mitzuteilen oder argumentativ schmackhaft zu machen. Außerhalb der Legitimationsdruckperiode wird die Beschwerdeprozedur wieder weitgehend der Meldung betrieblicher Störungen und Unruheherde, der Herstellung praktikabler Beziehungen zum Management, und der quasi-justiziellen Abschätzung von Schutzinteressen auf Vertragsbasis dienen: das heißt, die Gewerkschaft wird »schlechte« Fälle gegen Konzessionen auf anderen Gebieten austauschen, wenig aussichtsreiche nicht an die höhere Instanz appellieren, und den Beschwerdeführer legalistisch auf seine Schranken hinweisen. Die Polarität der beiden Rollen-sets läßt sich nicht nur auf zyklische Schwankungen in der Beschwerdepolitik anwenden, sondern auch auf Differenzen zwischen den Gewerkschaftsvertretungen verschiedener Betriebe. Demzufolge finden sich vergleichsweise hohe Beschwerdeziffern, hohe Erledigungsebenen, lange Verzögerungen, und nur geringer Erfolg in der Schlichtung, wo immer die Gewerkschaftsvertretung gezwungen ist, responsiv gegenüber den Mitgliedern zu agieren und es sich nicht leisten kann, Fälle zu verlieren, sondern das Management oder den Schlichter als Sündenbock vorweisen können muß. Diejenigen Betriebe dagegen, deren Gewerkschaftsführungen sich stark gegenüber den Mitgliedern fühlen, tendieren dazu, wenig Beschwerden zu haben, schnell und auf niedriger Stufe (etwa bereits mit dem unteren Linienmanagement) zu Ergebnissen zu kommen, und in der Schlichtung hohe Erfolgsraten zu erzielen.

Solche oder ähnliche Funktionszyklen ließen sich auch an der Sukzession verschiedener Fraktionen in der Gewerkschaftsführung der einzelnen Betriebe verifizieren. Das überrascht kaum angesichts der Frage, welche der angeführten

¹³ Hervorhebung von mir, R. H.

Verfahrensweisen eigentlich als »Erfolg« vom Standpunkt der Mitgliederinteressen angesehen werden kann: die »militante« Version der Beschwerdepolitik, die unter dem Druck der Basis oder auch aus der politischen Motivation der betreffenden Betriebsvertreter realisiert werden mag, kann – nimmt sie nicht zu Druckmitteln außerhalb der Prozedur Zuflucht – allenfalls Verzögerungen in der Erledigung von Beschwerden, ein langwieriges Tauziehen durch die Instanzen, und den Selbstzweck erreichen, daß die Gewerkschaftsvertretung »das Gesicht behält«; inhaltlich mag das Ergebnis nicht anders aussehen als dasjenige, dem die kooperativ gesinnten Vertreter bereits in Antizipation der Management-Einstellung ihr Placet gegeben hätten. (Erweitertes bargaining freilich ist von der kooperativ-»verantwortungsbewußten« Beschwerdepolitik prinzipiell nicht zu erwarten; die militante wird es allerdings kaum ohne Druckmittel von außerhalb der Prozedur oder Unterstützung durch den höheren Gewerkschaftsapparat erfolgreich durchführen können.) Das Dilemma der Alternative zwischen militant-expansiver aber dilatorischer, und kooperativ-restriktiver aber effektiver Beschwerdepolitik spiegelt sich in der Frustration der Belegschaften, die unter der einen Politik Erfolg, unter der anderen die Verfolgung ihrer Interessen vermissen.

Die Beschwerdeprozedur wird ferner regelmäßig »verstopft« durch die Folgen technologischer Innovationen in den Betrieben, die massenhaft Beschwerden in ein Verfahren leiten, das darauf angelegt war, kollektiven Konflikt in isolierte industrielle Rechtsfindungsverfahren aufzulösen. So läßt sich etwa der seit 1960 wesentlich beschleunigte Prozeß der Rationalisierung und Reorganisation der Produktion beim zweitgrößten Stahlproduzenten der USA¹⁴ nachzeichnen in der Entwicklung der Beschwerdeprozedur sowohl nach Volumen wie nach Gegenständen:

Beschwerden in einem Unternehmen der Stahlindustrie mit ca. 150 000 Beschäftigten:

ZEIT	BESCHWERDEN		GEGENSTÄNDE			
	pro Jahr	pro 100 Beschäftigte	1.	2.	3.	4.
Ø 1942–52	2 000	2,5	Arbeitspl.einstufung 48%	Seniorität 30%	Disziplin 9%	Betriebliche Arbeitsbedingungen 5%
Ø 1956–59	3 273	4,7				
Ø 1960–66	5 271	8,7				
1966/67			Betriebliche Arbeitsbedingungen 22%	Akkorde 14%	Arbeitsplatz-einstufung 10%	Seniorität 8%
1967	10 434	14,4				

In den Jahren nach 1942 wurde in der Industrie das gemeinsame Arbeits-Platzbewertungsverfahren von Gewerkschaften und Management eingeführt; sowohl die Innovation an sich wie die Tatsache, daß häufig die betrieblichen Vertreter automatisch jede Einstu-

¹⁴ Die Stahlindustrie hat »geschlossene« Beschwerdeprozeduren für *alle* Gegenstände und eignet sich daher am besten zur Darstellung ihrer Funktionsweise. Jedoch lassen sich die angegebenen Tendenzen auch in anderen Branchen aufweisen.

fung erst einmal im Beschwerdeverfahren in Frage stellten, gibt dem Gegenstand ein ausnehmend starkes Gewicht in unserer ersten Periode. – Für die Zuordnung nach Gegenständen standen nur die zur Schlichtung appellierten Beschwerden zur Verfügung.

Quellen: Arbitration of Labor-Management Grievances, Washington, D.C.: U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, 1954; Unterlagen der Unternehmensleitung.

Die kooperativ-justizielle Beschwerdepolitik wird zwar indirekt gestützt durch die Frustrationen der Mitglieder, die aus den beschränkten Möglichkeiten einer militanten resultieren; die Disziplinierungsfunktion, die von der Gewerkschaftsvertretung zu diesem Effekt ausgeübt werden muß, ist jedoch unverkennbar. Der Vorsitzende des shop committee in einem kleineren Stahlunternehmen in Pennsylvania, der als Vertreter der »gemäßigten« Fraktion gewählt worden war und unverzüglich die hohe Beschwerdenlast, die seine »militanten« Vorgänger hinterlassen hatten, abzubauen begann, sagte:

»Die Leute schreien über die Beschwerdeprozedur, wollen streiken, sagen, es geht zu langsam. Unsere Antwort ist: 299 potentielle Streiks?!¹⁵«,

und schildert sein Verfahren folgendermaßen:

»Wir prüfen die Beschwerden und geben nur die weiter, die berechtigt sind . . . Wir wägen die Fakten ab, dafür werden wir bezahlt. Wir gewinnen nur wenige von den übriggebliebenen (d. h. über längere Zeit appellierten, R. H.) Beschwerden. Letztes Mal haben wir von sechsen nicht eine gewonnen. Alle vier Wochen einmal diskutieren wir ihre Berechtigung. Nachdem wir sechs Mal die Berechtigung diskutiert haben, das achte Mal mit der Firma. Dann sprechen wir uns mit dem Bevollmächtigten der nationalen Gewerkschaft ab. Wenn wir die Beschwerde an die vierte Stufe appellieren, wird sie Eigentum der nationalen Gewerkschaft. Vor der Schlichtung diskutieren wir wieder. Irgendwann auf diesem Weg geht sie verloren . . . Wir sollten koordiniert arbeiten von Anfang an, und alle Fakten zusammentragen«;

– im Fehlschlagen eben solcher Versuche zeigt sich der Druck der Belegschaft –

»die jetzige Arbeitsweise bringt viel Zeitvergeudung mit sich, aber eine bessere haben wir nicht.«

Selbst eine kooperativ-justizielle Einstellung der betrieblichen Gewerkschaftsvertretung zur Beschwerdepolitik reicht nicht immer aus, um sie effektiv zu gestalten; zu ihren Voraussetzungen gehört ein »aufgeklärtes«, »rationales« Management in dem Sinne, daß es sich der Prozedur und damit der Gewerkschaft zu bedienen und so wenigstens die archaischeren Formen persönlich geübter Autorität am Arbeitsplatz abzubauen bereit ist.¹⁶ Der Betrieb F. H. des größten amerikanischen Stahlkonzerns (in Pennsylvania) illustriert die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung der Prozedur als solcher gegenüber dem Management. Der Ortsgewerkschaftspräsident beleuchtet seine Beschwerdepolitik folgendermaßen:

»Die große Menge sollte erledigt werden, bevor es eine (eigentliche, d. h. schriftliche, R. H.) Beschwerde wird . . . Wir gewinnen unsere Fälle . . . Andere Ortsgewerkschaften sagen: warten wir auf F. H. (bevor wir in die Schlichtung gehen, R. H.). Normalerweise kommen 10 bis 15 % durch, aber wir gewinnen 45 bis 50 %. Wir appellieren soviel wie die anderen zur Schlichtung, aber bereiten uns gut vor. Wir nehmen nur die guten Fälle.«

¹⁵ Das Volumen von 1967; zu den Argumenten gegen »offene« Prozeduren, siehe unten S. 173 f.

¹⁶ Vgl. dazu Philip Selznick, *Law, Society, and Industrial Justice*, New York: Russell Sage Foundation, 1969, insbesondere die Passagen über »managerial self-restraint«, in denen diese Entwicklung anhand der Schlichtungsverfahren dargestellt, freilich von ihrer herrschaftsstabilisierenden Funktion isoliert wird.

Die Gewerkschaftsvertretung ist auch bereit, die Mitverantwortung für abgelehnte Beschwerden auf sich zu nehmen. Und mit einer moralisierenden Einstellung zur Solidarität

– »wir haben kein Recht, die Ansprüche des einen gegen die des anderen einzutauschen. Man kann eine Beschwerde ins Lot bringen, ohne irgend jemand Unrecht zu tun« –

geht ungeschmälert die Bereitschaft zum inter-organisatorischen »Kuhhandel« zusammen:

»Vor einem Jahr haben wir eine ganze Schiffsladung von Beschwerden im Kuhhandel erledigt.«

Die Attitüde des Managements jedoch, demselben Befragten zufolge, ist

»arrogant von oben bis unten ... Ein Meister schrie, als (im Laufe des erwähnten Kuhhandels, R. H.) eine (von ihm verhängte) Disziplinarstrafe gestrichen werden sollte. Die Personalabteilung verlor ihre Befugnisse ... Jetzt können wir nichts machen. Wenn eine Aufsichtsperson die Autorität hat, kann man ihre Entscheidung nicht rückgängig machen, und andere wollen dasselbe. Das zerstört die ganze Idee des Tarifverhältnisses (collective bargaining) ... Ich war in Pittsburgh und sprach mit dem Vizepräsidenten für industrielle Beziehungen. Sie müssen der Personalabteilung ihre Befugnisse zurückgeben.«

In dem geschilderten Stab-Linien-Konflikt fällt das Management noch hinter die relative Disziplinierungsfunktion einer justiziell orientierten gewerkschaftlichen Beschwerdenpolitik zurück, so daß Gewerkschaftsvertreter aktiv für die Agentur der »Rationalität« innerhalb des Managements sich einsetzen müssen. Darin zeigt sich, wie durch den Widerstand des Managements ein der »militanten« Beschwerdepolitik ähnlicher Zustand erzielt werden kann, in dem allerdings die Position der Belegschaft noch geschwächt wird durch die kooperative Einstellung der Gewerkschaftsvertreter.

Für diesen Betrieb ergab sich die seltene Gelegenheit, sowohl das Selbstverständnis von Managements- und Gewerkschaftsvertretern wie die Hypothesen über die Funktionsweise der Beschwerdeprozedur nachzuprüfen an den objektiven Daten, die aufweisen, was tatsächlich aus den von den Mitgliedern eingereichten Beschwerden geworden ist:

Das Schicksal von Beschwerden im Betrieb F. H. eines Stahlkonzerns mit 210 000 Beschäftigten: 1968/69

Eine Zufallsauswahl von 20% der 190 laufenden Beschwerden im März/April 1968 wurde folgendermaßen erledigt:

Eingereicht im Jahr	Zahl d. Beschwerden	Disposition						Laufzeit (Monate)		
		A	B	C	D	E	Unterdrückt	Min.	Median	Max.
1966	4	0	0	0	3	0	1	21	37+	37+
1967	16	2	1	3	3	2	5	9	13	25+
1968	18	4	1	1	3	2	7	1	19+	6
Ebenso bei den 135 neu eingereichten Beschwerden von Sept.-Okt. 1968:										
1968	27	1	0	1	16	8	1	-1	10+	10+

A = abgelehnt; B = akzeptiert; C = zurückgezogen/Kompromiß/zurückverwiesen auf eine untere Stufe; D = noch in der Prozedur im Juli-Aug. 1969; E = Art der Disposition unklar; Unterdrückt = Beschwerde wird nicht mehr als aktiv geführt, ist aber keinesfalls erledigt (die Laufzeit ist nach dem Datum berechnet, an dem sie zum letzten Mal auftaucht).

Quelle: List of Active Grievances, Gewerkschaftszeitung von F. H., 1968/69.

In ihrer großen Mehrheit werden die Beschwerden weder positiv noch negativ entschieden, sondern zwischen Gewerkschaft und Management hin- und hergeschoben, und trotz der gerade in dieser Ortsgewerkschaft so vorbildlich praktizierten Publizität der Beschwerdenpolitik wird eine beträchtliche Anzahl von Fällen schlicht unterdrückt. Das Prärogativ über die Zeit erweist sich als eines der wichtigsten Herrschaftsmittel des Managements: hier schlägt die Ideologie der reinen Gegenmacht, die sich die Hände frei halten will von der Beteiligung an Managementsentscheidungen und daher auf reaktive Mobilisierung von Widerstand gegen bereits gefällte Entscheidungen sich beschränkt, gegen die gewerkschaftliche Interessenvertretung selbst aus. Die Obsoleszenz der Beschwerden wirkt besonders da als »Endlösung«, wo es sich um solche Akte des Managements handelt, die nicht adäquat durch die hohen Lohn-Nachzahlungsbeträge des amerikanischen Arbeitsrechts zu kompensieren sind, also etwa um überhöhtes Arbeitstempo (speedup), Verstöße gegen die Arbeitssicherheit, Disziplinarstrafen oder Entlassungen. Betriebliche Gewerkschaftsvertreter, die eine militante Beschwerdenpolitik verfolgen, nehmen (wenn auch undeutlich) die Zäsur des Interessenkonflikts wahr, der zwischen ihnen und den Mitgliedern einerseits, Management und den nationalen Gewerkschaftsvertretern andererseits verläuft:

»Die Zeit vergeht, die Leute schreien . . . Keine von beiden Parteien stört sich daran. Wir kriegen's von den Mitgliedern: Wo zum Teufel sind unsere Beschwerden?« »Der Stab (der nationalen Gewerkschaft, R. H.) sollten Männer sein . . . Die örtliche Ebene kriegt die Klagen. Aber wir haben nichts zu sagen, es ist *einer gegen zwei*!¹⁷«

– d. h. ein betrieblicher gegen zwei nationale Vertreter bei den Verhandlungen ab Stufe 3 –,

»Wir finden keine Unterstützung, um die Fristen im Tarifvertrag zu kürzen . . . Die Beschwerden sind nicht mehr in unserer Hand.«

Tatsächlich werden die tarifvertraglich festgelegten Fristen etwa in diesem Werk eingehalten, soweit die betrieblichen Vertreter an ihnen beteiligt sind, auf der vierten und der Schlichtungs-Stufe jedoch weit überzogen: so benötigt eine Entscheidung auf Stufe 4 33 Wochen statt maximal 18, in der Schlichtung sogar 75 statt maximal 32 Wochen. Das Maß, in dem die Kooperation zwischen Konzern- und Gewerkschaftsspitzen über den Tarifvertrag sich hinwegsetzt, wird deutlich, wenn man bedenkt, daß bei der Konzeption der Beschwerdeprozedur den Parteien das Obsoleszenzproblem bei reaktiven, gegenmacht-orientierten Verfahren sehr bewußt war. Nicht umsonst hatten damals die Gewerkschaften fast durchgängig auf einer Klausel insistiert, der zufolge eine Beschwerde als im Sinne der in ihr enthaltenen Forderung beschieden gelten solle, wenn sie auf irgendeiner Stufe des Verfahrens vom Management (ohne vorheriges Einverständnis der Gewerkschaft) nicht fristgemäß beantwortet worden sei: angesichts der Degeneration der Beschwerdeprozeduren grenzt die Bestimmung heute ans Lächerliche.

Die Auswirkung der Schlichtungsverfahren als definitiv quasi-juridischer Instanzen

Die desperaten Versuche betrieblicher Gewerkschaftsvertreter, unter dem Druck der Belegschaften militante Beschwerdenpolitik zu betreiben, stoßen bei allen

¹⁷ Werk des zweitgrößten Stahlunternehmens, Pennsylvania (Hervorhebung von mir, R. H.).

»geschlossenen«¹⁸ Beschwerdeprozeduren letzten Endes auf den hemmenden Faktor der Schlichtungsverfahren. Hier schlägt sozusagen für die lediglich aus »politischen Gründen« appellierten Beschwerden die Stunde der sei es legalistischen, sei es auf pragmatischen Ausgleichserwägungen¹⁹ beruhenden »Wahrheit«. Ein Automobil-Montagewerk in New Jersey etwa berichtet von der folgenden Situation:

»Die Gewerkschaft verliert 80% der Schlichtungsfälle. Sie werden nur aus politischen Gründen vorgebracht – Druck der Mitglieder, Wiederwahl²⁰.«

Der Personalleiter macht die vorteilhafte Position des Managements noch deutlicher:

»Das Unternehmen legt keinen Fall vor, wenn es im Unrecht ist. Das Unternehmen kann erfolgreicher sein, kann die Maschinerie intelligenter und disziplinierter gebrauchen... Die Juristen kümmern sich um die Schlichtung... sie sind geschickt in der Lösung von Fällen und im Befragen der Leute. Der Schlichter entscheidet meistens nach Präzedenzfällen. Wir sagen oft, wenn wir keinen Präzedenzfall finden, geben wir nach. Die Gewerkschaft arbeitet nicht so, die... wollen sich nicht nachsagen lassen, sie hätten klein beigegeben. Es ist schwierig, jemandem zu sagen, daß er unrecht hatte... Die meisten Fälle können sie nicht gewinnen und wissen es. Es geht darum, jemand anders die Schuld zu geben. Politischer Fußball.«

Angeichts der Kosten der Schlichtung²¹ und der streng fachjuristischen Einstellung der neueren Schlichter²² bedarf es entweder eines starken Drucks von seiten der Mitglieder, oder aber einer gewichtigen Verhandlungsposition, insbesondere der betrieblichen Gewerkschaftsvertreter, um die antizipatorische Wirkung der Entscheidungsmuster der letzten Instanz nicht von vornherein übermächtig werden zu lassen.

Die dilatorische Wirkung militanter Beschwerdepolitik zeigt sich auf der Schlichtungsebene besonders deutlich. Die Schlichtungserfahrung etwa in dem mehrfach zitierten zweitgrößten Stahlunternehmen im Lauf der letzten Jahre war folgende:

<i>Jahr</i>	<i>Appellierte Beschwerden</i>	<i>Laufzeit: Berufung bis Ent- scheidung (Wochen)</i>	<i>Anteil der Laufzeit von: Berufung bis Hearing (%)</i>	<i>Hearing bis Entscheidung (%)</i>
1960	95	23	72	28
1967	200	56	51	49
1960 = 100	210%	246%	71%	175%

Quelle: Unterlagen des Unternehmens.

Von der Überlastung und Verstopfung der Maschinerie abgesehen, deren Ursachen bereits skizziert wurden, erscheint hier relevant, daß der Zeitbedarf von der Berufung zum (ersten) Hearing relativ sogar abgenommen hat, im Gegensatz zu dem zwischen Hearing und Entscheidung. Dem entspricht die Kritik vieler

¹⁸ Siehe oben S. 164.

¹⁹ Vgl. Paul Prasow, Edward Peters, The Development of Judicial Arbitration in Labor-Management Disputes, California Management Review, Bd. 9, Nr. 3, Frühjahr 1967.

²⁰ Ortsgewerkschaftspräsident.

²¹ Sie werden in der Regel zwischen den Parteien geteilt; hin und wieder bürdet ein Tarifvertrag dem Unterlegenen die vollen Kosten auf – dann ist der antizipatorische Druck in Richtung auf eine justizielle Lösung am stärksten. Doch auch der Gewerkschaftsanteil in einem der großen Stahlkonzerne betrug 1967 bereits 434 Dollars pro Fall, was für die kleinen Ortsgewerkschaften teilweise prohibitiv wirkt.

²² Vgl. Stieber, Grievance Arbitration, in Three Studies; Benjamin Aaron, Labor Arbitration and Its Critics, Labor Law Journal, Bd. 10, Nr. 9, Sept. 1959.

Schlichter, daß unzureichend untersuchte und belegte Fälle ins Hearing gebracht werden – eben jene »politischen« Beschwerden.

Wiederum bestätigt die Beschwerdenstatistik des zweitgrößten Stahlunternehmens das Vordringen dilatorischer Behandlungsweisen bis zum Schlichtungsverfahren:

Jahr	Von allen zur Schlichtung appellierten Beschwerden:			
	wurden vor der Schlichtung beigelegt:	wurden von der Gewerkschaft gewonnen oder teilw. gewonnen:	wurden von der Gewerkschaft verloren:	liefen noch am Ende des Jahres:
1942–52	4 ⁰ / ₀	35 ⁰ / ₀	55 ⁰ / ₀	6 ⁰ / ₀
1960–65	45 ⁰ / ₀	7 ⁰ / ₀	23 ⁰ / ₀	25 ⁰ / ₀
1966	28 ⁰ / ₀	9 ⁰ / ₀	17 ⁰ / ₀	49 ⁰ / ₀

Nicht aufgenommen sind 9⁰/₀ der appellierten Beschwerden von 1942–52, welche die Schlichter aus rein verfahrenstechnischen Gründen ablehnten.

Quellen: Arbitration; Unterlagen des Unternehmens.

Offensichtlich tendierte die nationale Gewerkschaftsführung zu Anfang der durch die betrieblichen Offensiven des Managements verursachten Überlastung der Prozedur noch dazu, die betriebliche Militanz abzufangen, indem sie vor dem eigentlichen Schlichtungsverfahren Vergleiche abschloß, für die sie dann den betrieblichen Gewerkschaftsvertretern als Sündenbock diente. Seit etwa 1966 scheint selbst dieser Weg nicht mehr zu funktionieren (es sei an die Präsidentschaftswahlen in der Stahlarbeitergewerkschaft gerade in diesem Jahr erinnert), und die Gewerkschaftsspitze selbst sieht sich gezwungen, mehr und mehr dilatorisch zu agieren.

Offene Beschwerdeprozeduren und betriebliche Streiks

Stehen militante Versuche der betrieblichen Interessenvertretung ständig vor dem Dilemma, daß sie ohne die Hilfe betrieblicher Streiks, oder wenigstens effektiver Drohungen, also immanent, mit dem Instrument der Prozedur vielleicht noch weniger auszurichten vermögen, als die kooperativen, so ist ihnen häufig schon durch die eigene Aktivität der Belegschaften oder einzelner Belegschaftsgruppen die Lösung vorgegeben: fast alle betrieblichen Streiks, etwa in der Automobil- und der Stahlindustrie, haben Gegenstände zum Inhalt, die alternativ oder zusätzlich in der Prozedur behandelt werden. Diese »quickies« oder »grievance strikes« realisieren in der Praxis, was die wenigen »offenen« (schlichtungsfreien) Beschwerdeprozeduren, die sich gegen Management und Gewerkschaftsapparat erhalten haben, auch theoretisch garantieren: das Recht zur Arbeitsniederlegung wann immer die Beschwerden nicht oder nicht in einer adäquaten Frist zum Erfolg geführt haben.²⁴ Allein in Auto und Stahl fanden nach der offiziellen Statistik im Jahresdurchschnitt 1961–67 21 Streiks gegen Disziplinarverfahren statt, 12 gegen verschärftes Arbeitstempo und Verstöße gegen »Arbeitsregeln«, 8 gegen Akkordfestsetzungen, und 7 gegen Verletzungen

²³ Vgl. Arthur M. Ross, *The Well-Aged Arbitration Case*, *Industrial and Labor Relations Review*, Bd. 11, Nr. 2 (Jan. 1958).

²⁴ Vgl. Bob Repas, *Grievance Procedures Without Arbitration*, *Industrial and Labor Relations Review*, Bd. 20, Nr. 3, April 1967. Die Automobilarbeiter haben eine offene Prozedur für eine Reihe von Gegenständen, darunter überhöhtes Arbeitstempo; jedoch ist auch hier eine vertragliche Frist einzuhalten und die Genehmigung der nationalen Gewerkschaft einzuholen, weshalb ein guter Teil dieser Streiks ebenfalls unautorisiert stattfindet.

der Senioritätsregeln. Dabei steigen die Streiks über diejenigen Gegenstände am schnellsten an, die von den Gewerkschaften traditionell weniger intensiv vertreten werden, darunter Akkordfestsetzung und Disziplinarstrafen. (In den acht untersuchten Industriebetrieben betrug der Durchschnitt für 1959–69 pro Betrieb und Jahr etwa 16 Streiks von einer Stunde und mehr; ausnahmslos ging es um eine oder mehrere Beschwerden oder beschwerdefähige Probleme.) Die Verhandlungsmacht der Belegschaft setzt sich also gegen die institutionellen Bestimmungen durch, wenn auch in den einzelnen Betrieben in einem sehr verschiedenen Ausmaß. Die Prozedur erfüllt nach wie vor selbst in den streikfreudigsten Betrieben die Funktion, zwischen den Konflikten, die ausreichend wichtig, spontan wahrgenommen, oder strategisch vorteilhaft erscheinen, die alltägliche Bereinigung minder bedeutsamer Reibungspunkte, mit der Möglichkeit des Streiks im Hintergrund, zu ermöglichen.

Darüber hinaus ist es die Verbindung der Beschwerdeprozedur mit inhaltlich ausgestalteten und vertraglich festgelegten Arbeitsplatzkontrollrechten, die bei den Belegschaften Ansprüche weckt und artikuliert, welche von den Gewerkschaftsbürokratien nicht erfüllt werden können. Aus den strukturellen Herrschaftsverhältnissen des kapitalistischen Betriebs resultiert notwendig die Unfähigkeit der Prozedur, wie auch immer angewandt, solche Ansprüche – sei es auf rationale Gestaltung, sei es auf humane Behandlung, sei es in einer Kombination beider auf Autonomie der Belegschaft oder Arbeitsgruppe im Produktionsprozeß – zu befriedigen. Die Äußerung dieser Ansprüche immer wieder zu ermutigen kann sie jedoch nicht umhin, und die Verankerung entsprechender Kontrollrechte im Tarifvertrag oder betrieblichen Zusatzvertrag müssen die Gewerkschaftsapparate zu ihrer Legitimation vorweisen. Dieser Widerspruch läßt die Pazifizierung mittels der Prozedur nicht nur nicht vollends gelingen, sondern hat sogar dazu geführt, daß die Belegschaften als Antwort auf die Indienstnahme auch betrieblicher Vertreter durch die quasi-justizielle Verfahrensweise immer selbständiger zu eigenen Aktionen Zuflucht nehmen. Die Eigentumsrechte der Gewerkschaftsorganisation an der Prozedur ermöglichen es den Belegschaften immerhin, Druck auszuüben, dem die Gewerkschaftsbürokratie, flexibler als eine Staats- oder Justizbürokratie das vermöchte, teilweise nachzugeben hat. Einer totalen legalistischen Repression betrieblicher Ansprüche durch die Verselbständigung des betrieblichen Rechtsprechungsprozesses, wie ihn die eingangs erwähnte reaktionärste Management-Fraktion anstrebt, würden einerseits die Erfolgserlebnisse der Belegschaften zum Opfer fallen, andererseits wäre eine Regression betrieblicher Auseinandersetzungen auf ein vor-artikuliertes Niveau zu erwarten. Die Taktik der Unternehmer, die mit der Berufung etwa von George P. Shultz in Nixon's Arbeitsministerium ihren Ausdruck gefunden hat, läuft darauf hinaus, erst einmal die Gewerkschaftsbürokratie beim Disziplinierungsversuch zu »verheizen«. Nachdem die Ebene der betrieblichen Arbeitsbedingungen in der verschärften Kostenkonkurrenz ein immer bedeutenderes Zentrum der Auseinandersetzungen geworden ist, und die Gewerkschaftsführungen in der Regel in Produktivitäts-, weniger in Lohnfragen den Ort gemeinsamer Interessen von »Arbeit und Kapital« zu sehen geneigt waren²⁵, rückt über Anspruchsformulierung und Disziplinierung, die sich in der Beschwerdeprozedur treffen, der Antagonismus von Belegschaften und Gewerkschaftsapparaten in den Mittelpunkt der sich entwickelnden Formen industriellen Konflikts.

²⁵ Vgl. James J. Healy ed., *Creative Collective Bargaining*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1965.