



Streiks und die Zuverlässigkeit der Verkehrsbedienung

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister
für Verkehr und digitale Infrastruktur

01/2016

Streiks und die Zuverlässigkeit der Verkehrsbedienung

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur



Inhaltsverzeichnis

1. Das Problem	5
2. Ökonomische Aspekte des Problems	9
3. Rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland	14
4. Vergleich internationaler Regelungen	17
5. Empfehlungen	19
Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats	23



1. Das Problem¹

¹¹ Eine stark gekürzte Zusammenfassung dieser Stellungnahme erscheint demnächst in der verkehrswissenschaftlichen Fachzeitschrift Internationales Verkehrswesen

Bereits 2008 befasste sich der Wissenschaftliche Beirat beim (damaligen) BMVBS in einer Stellungnahme mit dem Thema Zuverlässigkeit im Verkehrswesen.² Damals wurden folgende Kernelemente identifiziert:

- Die Kapazität und Qualität der Infrastruktur;
- die Unterhaltung der Infrastruktur;
- das Leistungsvermögen der Steuerungssysteme;
- die Störungssicherheit der Fahrzeuge;
- die Sicherheit gegen Unfälle und Eingriffe von außen;
- Witterungseinflüsse; sowie nicht zuletzt
- die Qualifikation und Handlungszuverlässigkeit des beteiligten Personals.

Nicht berücksichtigt wurde damals jedoch der Aspekt möglicher Auswirkungen von Arbeitskämpfen auf die Zuverlässigkeit der Verkehrsbedienung einschließlich der damit verbundenen temporären Unterbrechungen nationaler wie internationaler Logistik- und Wertschöpfungsketten und den daraus resultierenden hohen gesamtwirtschaftlichen Folgekosten im In- und Ausland.

Seit 2007 ist die Anzahl von Arbeitskämpfen im Verkehrswesen, insbesondere durch die gestiegene Streikbereitschaft

kurzfristig nicht ersetzbarer Spezialisten, erheblich angestiegen. Seit ihrem dreitägigen Ausstand im April 2014 legten die Piloten des Lufthansa-Konzerns bis September 2015 dreizehnmal die Arbeit nieder, was zum Ausfall von 8.500 Flügen führte, auf die etwa eine Million Passagiere gebucht waren. Der einwöchige Streik der Lufthansakabinenbesatzungen im November 2015 zwang das Unternehmen darüber hinaus zur Annullierung weiterer 4.700 Flüge. Von diesem längsten Streik in der Geschichte der Lufthansa waren 550.000 Passagiere betroffen.

Auch die in der Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL) organisierten Zugführer traten 2014 sechsmal in großflächige Warnstreiks. Beide Sparten-gewerkschaften, die GDL und die Vereinigung Cockpit (VC), haben Anfang 2015 bereits weitere Arbeitskämpfmaßnahmen in den aktuellen Tarifkonflikten angedroht.

Die GDL vertritt etwa 34.000 Eisenbahner, darunter 20.000 bei der Deutschen Bahn AG Beschäftigte (im Vergleich zu den 210.000 Mitgliedern der deutlich größeren Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG). Der Vereinigung Cockpit (VC) mit ihren ca. 9.300 Mitgliedern gehören nach eigenen Angaben 95 Prozent der im Lufthansa-Konzern beschäftigten Piloten und Flugingenieure an (und ca. 80 Prozent aller bei deutschen Fluggesellschaften beschäftigten Luftfahrzeugführer). Auch in anderen Teilbereichen des Verkehrsmarktes nimmt die Streikhäufigkeit seit

² http://www.mobilitaet21.de/wp-content/uploads/PDF/2008_11_Zuverlaessigkeit_der_Verkehrssysteme.pdf.



geraumer Zeit deutlich zu; das belegt die nachstehende Übersicht für Deutschland, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt:

- Lokomotivführer (2007, 2011, 2013, 2014, 2015)
- Schleusenwärter (Juli und August 2013)
- Fluglotsen (EU-weit im Januar und Februar 2014; kurzfristige Absage des für Deutschland geplanten Ausstandes)
- Fluggastkontrollen (2012, 2013, 2014 und 2015 in Hamburg, Düsseldorf, Frankfurt/Hahn, Frankfurt/Main sowie zuletzt Stuttgart, Köln und erneut Hamburg und Düsseldorf)
- Flughafen-Vorfeldaufsicht (Februar 2012 in Frankfurt)
- Flughafen-Bodenverkehrsdienste (April 2012 in Frankfurt)
- Flugbegleiter (LH, August und September 2012 und November 2015); sowie
- Luftfahrzeugführer (LH: 1996, 2001, 2010, 2014 sowie 2015; Augsburg Airways: Mai 2013).

Auch wenn die Anzahl der Streiktage in Deutschland im internationalen Vergleich absolut gesehen noch immer sehr gering ausfällt – allerdings bei einer deutlichen Zuwachsrate im Dienstleistungsbereich in den vergangenen Jahren –, ist damit zu rechnen, dass insbesondere im Verkehrsbereich die Anzahl von Arbeitskämpfen aufgrund der letztlich

positiven Erfahrungen der Streikenden in Bezug auf die erzielten Abschlüsse zunehmen wird. Außerdem werden diese Streiks – auch wenn sie nur wenige Stunden dauern – mit substantiellen gesamtwirtschaftlichen Kosten durch Schädigung einer bedeutenden Zahl unbeteiligter Dritter und mit großen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung einhergehen.

Mit dieser Stellungnahme will der Wissenschaftliche Beirat ausdrücklich keine Beurteilung der Streikanlässe und der Arbeitsplatzsituation der Streikenden vornehmen. Vielmehr sollen konstruktive Vorschläge für eine ausgewogene, auch die Interessen der betroffenen Nutzer angemessen berücksichtigende Lösung von Tarifkonflikten zur Diskussion gestellt werden.

Eine wesentliche Ursache der zunehmenden Streikhäufigkeit ist die wachsende Anzahl von Sparten-gewerkschaften, die durch einen besonders hohen Organisationsgrad der für die Leistungserbringung unverzichtbaren Spezialisten gekennzeichnet sind. Neben den beiden bereits erwähnten Spartengewerkschaften zählen dazu im Verkehrsbereich unter anderem die Gewerkschaft der Flugsicherung (GdF), die Technik Gewerkschaft Luftfahrt (TGL), die Arbeitnehmergewerkschaft im Luftverkehr (AGiL), die Deutsche

Feuerwehr-Gewerkschaft (DFeuG) sowie die Unabhängige Flugbegleiter Organisation (UFO). Die zunehmende Streikhäufigkeit gefährdet offensichtlich latent den verlässlichen Zugang zu Beförderungsdienstleistungen, insbesondere im Luft- und Bahnverkehr. Angesichts der großen Anzahl betroffener Kunden sowie der mit den Arbeitsniederlegungen ebenfalls verbundenen temporären Unterbrechungen nationaler und internationaler Wertschöpfungsnetzwerke führt dies zwangsläufig zu hohen gesamtwirtschaftlichen Folgekosten.

Den Spartengewerkschaften gelingt es, durch derartige Arbeitskampfmaßnahmen für ihre Mitglieder nachweislich deutlich bessere Tarifabschlüsse im Vergleich zu den üblichen Standards der Branche (sprich den Tarifabschlüssen der großen Arbeitnehmerorganisationen) durchzusetzen. Hierdurch steigt die Attraktivität dieser Organisationen für Mitarbeiter der betroffenen Unternehmen, was sich in einem kontinuierlichen Anstieg ihrer Mitgliederzahlen zu Lasten der etablierten Großgewerkschaften zeigt, die eine im Vergleich deutlich heterogenere und daher schwerer organisierbare Mitgliedschaft aufweisen. Der zunehmende zwischen-gewerkschaftliche Wettbewerb führt

offenbar dazu, dass die Arbeitskampf- und Tarifstrategien der Spartengewerkschaften immer häufiger auch von den Großgewerkschaften nachgeahmt werden. Im Verkehrssektor trifft dies insbesondere auf ver.di zu, die wichtigste Gewerkschaft im öffentlichen Dienst Deutschlands.

Ein Sonderproblem von Arbeitskampfmaßnahmen in Dienstleistungsbranchen im Vergleich zu Industrie und Gewerbe ergibt sich des Weiteren aus der Nichtlagerfähigkeit des Produkts. Werden konkret Beförderungsdienstleistungen bestreikt, resultieren daraus volkswirtschaftlich gesehen stets ganz besonders hohe negative Externalitäten, d.h. substantielle wirtschaftliche Schädigungen einer großen Anzahl unbeteiligter Dritter (unbeteiligt in dem Sinne, dass sie nicht an den Tarifverhandlungen beteiligt sind).

Entscheidende Ursache hierfür ist aus Sicht der betroffenen Kunden das Fehlen akzeptabler, also kurzfristig verfügbarer sowie qualitativ, quantitativ und preislich vergleichbarer Substitute zu den bestreikten Verkehrsangeboten. So werden beispielsweise Passagiere von Fluggesellschaften oder Eisenbahnunternehmen, aber auch die verladende Wirtschaft, die bei einem Ausstand kurzfristig nicht auf alternative Verkehrsmittel ausweichen



können, von den Tarifparteien quasi in „Geiselnhaft“ genommen. Angesichts der starken internationalen Vernetzung der nationalen Verkehrssysteme kommt es im Streikfall zudem regelmäßig zu negativen grenzüberschreitenden Externalitäten in erheblichem Ausmaß. Beispiele wären großräumige Sperrungen des Luftraums infolge von Arbeitskämpfmaßnahmen der Fluglotsen oder auch der Schienenwege für den Transitverkehr.

Auch die deutsche Politik scheint sich des Problems allmählich bewusst zu werden. Favorisiert wird dabei die gesetzliche Wiederherstellung der sogenannten Tarifeinheit. Im Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung heißt es dazu auf Seite 70 wörtlich: „Um den Koalitions- und Tarifpluralismus in geordnete Bahnen zu lenken, wollen wir den Grundsatz der Tarifeinheit nach dem betriebsbezogenen Mehrheitsprinzip unter Einbindung der Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber gesetzlich festschreiben. Durch flankierende Verfahrensregelungen wird verfassungsrechtlich gebotenen Belangen Rechnung getragen.“ Ein entsprechender Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) wurde am 11. Dezember vom Bundeskabinett angenommen und wird 2015 das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen. Wie weiter unten noch auszuführen

sein wird, stellt der Beirat in Frage, ob eine gesetzliche Verpflichtung zur Tarifeinheit ausreichend wäre, dem Problem der zunehmenden Streikhäufigkeit im Verkehrswesen wirksam zu begegnen.

2. Ökonomische Aspekte des Problems

Streiks im Verkehrswesen finden meist in Bereichen statt, in denen kurzfristig nicht bzw. nur bedingt ersetzbare Spezialisten entweder unter Monopolbedingungen oder zumindest als marktbeherrschende Anbieter mit Restwettbewerb ihre Dienstleistungen erbringen. Diese Leistungen sind in der Regel für die störungs- und unterbrechungsfreie Produktion der jeweiligen Beförderungsdienstleistungen unverzichtbar und somit systemrelevant. Zu nennen sind zuerst die Infrastrukturbereiche, die wie beispielsweise die Flugsicherung oder die Eisenbahninfrastrukturunternehmen natürliche Monopole darstellen. Sodann kann es sich um den Fall eines monopolistischen (oder marktbeherrschenden) Verkehrsunternehmens handeln, welches durch Arbeitskämpfmaßnahmen eigener Beschäftigtengruppen wie etwa der Piloten oder Flugbegleiter im Falle einer Fluggesellschaft oder der Lokomotivführer bei Bahnunternehmen an der Erbringung

von Beförderungsdienstleistungen gehindert wird. Ein Sonderfall dieses Szenarios sind nacheinander bzw. rotierend von verschiedenen Spezialistengruppen durchgeführte Streiks, z.B. sequentielle Streiks von Fluglotsen, Flughafenfeuerwehren, Piloten, Flugbegleitern und Bodenpersonal, was ökonomisch de facto ein Kettenmonopol darstellt.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang außerdem, dass zu diesen Engpassbereichen auch diejenigen verkehrlichen Dienstleistungen gezählt werden müssen, die zwar grundsätzlich unter wettbewerblichen Bedingungen erstellt werden, jedoch substantielle Lock-in-Effekte aufweisen. Solche Effekte ergeben sich als Konsequenz aus der wirtschaftlich starken Bindung der Nachfrager an eben diesen Anbieter durch den Abschluss eines Beförderungsvertrags. Beispiele sind, vor allem im Passagierverkehr, Zeitkarten, restriktive Beförderungsbestimmungen und Tarifvorschriften.

In diesem Zusammenhang ist außerdem von Bedeutung, dass hierzulande Arbeitskämpfmaßnahmen durch höchstrichterliche Rechtsprechung als höhere Gewalt eingestuft werden, die den Anbieter von jeder Schadensersatzpflicht befreit.

Bei streikbedingtem³ Ausfall der Beförderungsdienstleistungen – sowohl im Passagier- als auch im Güterverkehr – sind

³ Vom Ergebnis her ähnlich große Schäden können aus dem personalmangelbedingten Ausfall von Spezialisten herrühren, wie jüngst das Beispiel der Fahrdienstleiter am Mainzer Hauptbahnhof bewies.

gesamtwirtschaftliche Schäden in erheblichem Umfang zu beobachten, die, wie bereits erwähnt, anders als bei Arbeitsniederlegungen in der Industrie aus Sicht der Tarifparteien ganz überwiegend auf unbeteiligte Dritte überwälzt und somit externalisiert werden können. Dies hat im Wesentlichen nachfolgende Gründe.

Anders als in der industriellen Fertigung, in der Produktionsausfälle durch spätere Überstunden und Sonderschichten nach Ende des Streiks in der Regel in vertretbar kurzer Zeit wieder wettgemacht werden können, sind Beförderungsleistungen grundsätzlich nicht lagerfähig, also nur sehr begrenzt zeitlich verschiebbar. Einmal arbeitskampfbedingt ausgefallene Leistungen können nach Streikende i.d.R. nicht nachgeholt werden; sie sind volkswirtschaftlich betrachtet dann für immer verloren. Dies gilt insbesondere aus Sicht derjenigen Anbieter, denen die Produktionsmittel fehlen, ihr bestreiktes Angebot später nachzuholen – im Gegenteil haben Streikperioden oft noch ein längeres Nachspiel im Sinne eingeschränkter Angebote auch nach Streikende, da sich die benötigten Verkehrsmittel und/oder die benötigten Mitarbeiter noch nicht wieder am Einsatzort befinden.

Die eingeschränkte Verschiebbarkeit gilt aber auch aus Sicht der Nachfrager, deren Reisezweck nach Streikende vielfach weggefallen ist, ein späteres Nachholen der Reise also oft sinnlos wäre. In einigen Fällen sind jedoch Verschiebungen möglich, so dass sich eine streikbedingt nicht in Anspruch genommene Beförderungsdienstleistung von den betroffenen Kun-



den später ohne oder mit geringen zusätzlichen Kosten nachholen lässt. Hinsichtlich dieser Fälle gilt: Je früher ein kommender Streik bekannt wird, desto besser sind die zeitlichen Möglichkeiten der Umplanung für die betroffenen Verkehrskunden.

Häufig sind auch die rechtlichen oder faktischen Ausweichmöglichkeiten der betroffenen Nachfrager auf alternative Verkehrsmittel begrenzt. Dies gilt umso mehr, je kurzfristiger der Streik angekündigt wurde. Zur Erläuterung mögen folgende, in der Praxis besonders relevante Beispiele dienen:

- Flugpassagiere, deren Tarifbestimmungen trotz eines bereits angekündigten Streiks weder eine kostenlose Erstattung des Ticketpreises noch eine kostenfreie Umbuchung erlauben, sind – sofern es keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen gibt oder die fragliche Fluggesellschaft keine Kulanz zeigt – gezwungen, die Reise trotz gültiger, aber nicht erstattungsfähiger Flugscheine abzurechnen oder auf eigene Kosten auf verfügbare alternative Verkehrsträger umzusteigen. Dies gilt insbesondere für Mittel- und Langstreckenreisen.
- Ein besonderes Problem stellen in diesem Zusammenhang im grenzüberschreitenden Luftverkehr die an bestreikten internationalen Drehkreuzen – wie hierzulande den Flughäfen Frankfurt und München – regelmäßig in großer Zahl „strandenden“ Transitpassagiere dar. Diese werden häufig erst nach Reiseantritt von

kurzfristig anberaumten bzw. bei Reiseantritt noch nicht in ihren konkreten Auswirkungen auf die eigenen Reisepläne absehbaren streikbedingten Flugausfällen und Verzögerungen überrascht. Vielfach dürfen diese Passagiere in Ermangelung gültiger oder von den Behörden kurzfristig ausstellbarer Einreise- oder Transitvisa nicht einmal den Transitbereich dieser Flughäfen verlassen. Dies stellt in besonderem Maße einen Eingriff in die Grundrechte dieser Personen dar und ist daher auch rechtlich problematisch. Besonders fühlbar wird dieser Eingriff für die Betroffenen, wenn sich im Transitbereich die sanitären Verhältnisse oder die Versorgung mit unmittelbar notwendigem verschlechtern oder wenn sich die Beeinträchtigung mehrere Stunden oder sogar Tage hinzieht.

- Nicht übersehen werden dürfen in diesem Zusammenhang schließlich die externen Kosten der Streikaktivität für diejenigen der betroffenen Reisenden, welche infolge des Streiks auf andere Verkehrsträger ausweichen müssen, deren Unfallwahrscheinlichkeit jedoch deutlich über dem des bestreikten Verkehrsträgers liegt. So ist das statistische Todesrisiko eines Pkw-Nutzers je Milliarde Personenkilometer im Vergleich zu einem Bahnreisenden um den Faktor 42 höher;⁴ ein

⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

nochmals deutlich höherer Wert ergibt sich im Verhältnis Luftverkehr zu Pkw-Verkehr.⁵ Bei ökonomischer Betrachtung wären somit auch die streikinduzierten Unfallkosten infolge der Verlagerung auf statistisch risikoreichere Verkehrsträger bei der Ermittlung der gesamtwirtschaftlichen Folgekosten von Arbeitskämpfen zu berücksichtigen. Aus verfassungsrechtlicher Perspektive ergibt sich daraus ein latenter Konflikt zwischen der Ausübung des Grundrechts der Koalitionsfreiheit (Artikel 9 III GG) einerseits und den potenziellen Gefährdungen des Schutzgutes des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit.

- Wie unmittelbar einsichtig ist, stehen den betroffenen Passagieren im konkreten Einzelfall die prinzipiell verfügbaren inter- und intramodalen Substitute oftmals faktisch nur in begrenztem Umfang zur Verfügung. Gleiches gilt für Verlader, die einmal auf den Weg gebrachte Fracht im Streikfall nicht mehr auf unbestreikte

Transportalternativen umdisponieren können (sofern dies bei dem fraglichen Frachtgut überhaupt möglich wäre).

- Werden Infrastrukturen bestreikt – die wie z.B. die Flugsicherung, die Sicherheitskontrollpunkte an Flughäfen oder Stellwerke im Eisenbahnnetz monopolistische Bottlenecks in den jeweiligen verkehrlichen Wertschöpfungsketten darstellen –, entfallen grundsätzlich sämtliche intramodale Alternativen.
- Auf der Ebene der Beförderungsdienstleistungen ergeben sich im Streikfall ähnliche Konsequenzen. Ein in diesem Zusammenhang relevantes Problem stellen die im Luftverkehr oft hohen Auslastungsgrade dar (der durchschnittliche Sitzladefaktor für ein Luftfahrzeug liegt mittlerweile für wirtschaftlichen Betrieb über 80%). Diese stehen einer zügigen oder sogar präventiven Umbuchung aller Passagiere auf eine andere Fluggesellschaft in der Praxis entgegen (in Ermangelung verfügbarer Kapazität). Hinzu kommt, dass die betroffenen Passagiere oft nicht über ihre Rechtsansprüche gegenüber den bestreikten Fluggesellschaften informiert sind – einschließlich des Rechtsanspruchs, im Streikfall kostenlos auch auf zeitnahe Flüge anderer Fluggesellschaften umgebucht zu werden.
- Allerdings gestatten die deutschen Fluggesellschaften im Streikfall ihren

(BMVBS): Sicherheit zuerst – Möglichkeiten zur Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit in Deutschland, in: Zeitschrift für Verkehrssicherheit, 56. Jg. (2010), S. 171-194.

⁵ Studien für die USA errechneten etwas mehr als 2.300 zusätzliche Tote im Straßenverkehr in den Monaten nach den Terroranschlägen in New York vom 11. September 2001, weil zahlreiche potenzielle Passagiere dazu ihre geplanten Flugreisen durch Autofahrten substituierten. Vgl. G. Blalocka/V. Kadiyalib/D. H. Simon (2009): Driving fatalities after 9/11: a hidden cost of terrorism, in: Applied Economics, Vol. 41, S. 1717-1729.



Kunden zumindest auf innerdeutschen Strecken die Nutzung von Zügen der Deutschen Bahn AG gegen Vorlage des Flugscheins oder erstatten diesen nachträglich die Kosten für eine Bahnfahrkarte. Ähnliche Arrangements wären beim Ausfall grenzüberschreitender Flüge prinzipiell nur für einige wenige Strecken praktikabel (so auf den Hochgeschwindigkeitsfernverbindungen der Bahnen wie etwa Frankfurt-Brüssel, Frankfurt-Amsterdam, Frankfurt-Paris und Frankfurt-Zürich) – dies natürlich nur, sofern die Bahn nicht selbst zeitgleich von einer Arbeitsniederlegung betroffen ist (Stichwort: Solidaritätsstreik). Die Eisenbahn stellt freilich keine Option mehr bei Strecken deutlich über 500 km dar, während auf der Mittel- und Langstrecke ohnehin keine Alternativen bestehen.

Die zunehmende Streikhäufigkeit im Verkehrswesen in Deutschland wurde erst durch zwei grundsätzliche Veränderungen der rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen besagte Beförderungsdienstleistungen erbracht werden, ermöglicht:

- Die Verlagerung hoheitlicher Aufgaben sowie von Aufgaben der staatlichen Daseinsvorsorge auf private Leistungserbringer durch Privatisierung, Public Private Partnerships oder Auslagerung von Funktionen – mit der Folge, dass besagte Leistungen nun nicht mehr

von nicht streikberechtigten Beamten erbracht werden, sondern von Tarifbeschäftigten mit selbstverständlich vollem Streikrecht; sowie

- die angesichts seiner früheren ständigen Rechtsprechung überraschende Aufhebung des Prinzips der Tarifeinheit durch das Bundesarbeitsgericht (BAG) in seiner Entscheidung vom 7.7.2010 (4 AZR 549/08), ohne die die Spartengewerkschaften tarifrechtlich in der Bedeutungslosigkeit verblieben wären. Erst diese Entscheidung legalisierte also das Prinzip des Tarifpluralismus und ermöglichte damit erstmals Gewerkschaftskonkurrenz mit den dargelegten Konsequenzen auf Streikbereitschaft und Streikhäufigkeit.

Jede einzelne Gewerkschaft, insbesondere aber eine Spartengewerkschaft, welche schwer ersetzbare Spezialisten vertritt, ist nun prinzipiell in der Lage, ein Unternehmen mit denkbar geringem Aufwand wirtschaftlich massiv zu schädigen (wodurch sich spiegelbildlich die Machtposition der Arbeitgeber verschlechtert).

Die Gewerkschaften befinden sich nunmehr in einem Wettbewerb um die Vertretungsbefugnis für unterschiedliche Gruppen von Arbeitnehmern in Tarifverhandlungen. Damit verbessert sich tendenziell die Position der Gewerkschaften, insbesondere natürlich der Spartengewerkschaften und ihrer Mitglieder, im tariflichen Verteilungskampf, da die

Arbeitgeber nunmehr mehrfach mit unterschiedlichen und gegeneinander um Mitglieder konkurrierenden Arbeitnehmervertretungen verhandeln müssen.

Aufgrund der Notwendigkeit häufiger Verhandlungen mit den verschiedenen Einzelgewerkschaften ist infolge des Gewerkschaftswettbewerbs ein Aufschaukeln der Forderungen und erhöhte Streikbereitschaft und Streikhäufigkeit zu erwarten, wie eingangs für den Luftverkehrs- und den Eisenbahnmarkt dargelegt. Ökonomisch ist dies der Tatsache geschuldet, dass nur geringe Kooperationsanreize für die Gewerkschaften untereinander bestehen, da erhebliche „First mover advantages“ existieren: Einmal von einer Gewerkschaft erreichte Zugeständnisse des Arbeitgebers verringern den Verteilungsspielraum des Unternehmens zu Lasten aller übrigen Beschäftigten, seien es die Mitglieder anderer Gewerkschaften oder nicht gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland

In Deutschland existieren keine spezifischen gesetzlichen Regelungen des Streik-

rechts; stattdessen ergeben sich die einschlägigen arbeitsrechtlichen Vorgaben nahezu ausschließlich aus der ständigen Rechtsprechung der zuständigen Gerichte, insbesondere des Bundesarbeitsgerichts (BAG), teilweise aber auch des Bundesgerichtshofs (BGH) sowie des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG). Hintergrund für diese Zurückhaltung des deutschen Gesetzgebers ist die verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie, welche wiederum aus der in Art. 9 III des Grundgesetzes verankerten Koalitionsfreiheit ebenso abgeleitet wird, wie das Recht der Tarifparteien, Arbeitskampfmaßnahmen in Form von Streiks durchzuführen. Implizit liegt die Annahme zugrunde, dass die Tarifparteien in gutem Willen eine Einigung anstreben, die sowohl für die Tarifparteien als auch für die Gesellschaft insgesamt akzeptabel ist.

Auch aus volkswirtschaftlicher Sicht spricht vieles dafür, dass eine autonome Einigung zwischen den Tarifparteien zu einer gesamtwirtschaftlich optimalen, also für alle Beteiligten akzeptablen Lösung führt. Vielfach wird in Juristenkreisen die Meinung vertreten, der Gesetzgeber habe hier sogar absichtlich aus diesem Grunde von seiner Regelungsbefugnis Abstand genommen. Dies hat zur Folge, dass im Bereich des Arbeitskampfes und des Streikrechts mittlerweile den Gerichten, insbesondere dem Bundesarbeitsgericht



(BAG), die Rolle als „Ersatzgesetzgeber“ zugesprochen wird.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Rechtsprechung immer nur über einen Einzelfall entscheidet. Auch wenn Leitsätze des BAG aufgestellt werden, die für die unteren Fachgerichte faktisch bindend sind, handelt es sich um die Entscheidung eines spezifischen Falls, die nur zwischen den Parteien gilt. Ein wesentlicher Nachteil der gerichtlichen Überprüfung liegt zudem darin, dass diese nur im Nachhinein durchgeführt werden kann, was bei voller Ausschöpfung des Rechtswegs bis zur höchstrichterlichen Entscheidung mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann. Nur wenn eine einstweilige Verfügung erfolgreich beantragt wird, was selten der Fall ist (wie zuletzt der gescheiterte Versuch der DB AG vom Oktober 2014 beweist), kann der Fall umgehend einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden. Darüber hinaus besteht bei einem Streik, der verteilt an verschiedenen Orten stattfindet, das Risiko, dass gegebenenfalls einzelne Arbeitsgerichte aufgrund der unterschiedlichen örtlichen Zuständigkeiten voneinander abweichende Entscheidungen treffen.

Grundsätzlich ist bei der Durchführung eines Streiks von den Tarifparteien das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten. Konfligierende, jedoch gleichrangige Grundrechte Dritter sind also zu berücksichtigen; sie bilden damit eine verfassungsrechtliche Grenze der

Koalitionsfreiheit. Die Entscheidung über das Ausmaß und die Durchführung eines Streiks ist daher im Rahmen der praktischen Konkordanz zu treffen und kann zu verschiedenen Ermessensentscheidungen führen. Diese Situation sorgt nicht nur unter den Streikparteien für eine gewisse Unsicherheit. Ein viel höheres Risiko besteht gerade im Bereich der Beförderungsdienstleistungen. Streiks treffen hier eine Vielzahl unbeteiligter Dritter, die auf die Verhandlungen der Parteien gar keinen Einfluss nehmen können. Sie sind insbesondere im Bereich der verkehrlichen Daseinsvorsorgeleistungen auf die Versorgung mit bestimmten Leistungen angewiesen und haben in den meisten Fällen nicht die Möglichkeit, auf alternative Angebote zurückzugreifen.

Aufgrund dieser Gefahren für die Allgemeinheit bestehen in den meisten europäischen Ländern besondere gesetzliche Regelungen für die Durchführung von Streiks in Bereichen der Daseinsvorsorge (siehe Kapitel 4). Diese Regeln reichen vom absoluten Streikverbot in besonders sensiblen Bereichen über mildere Mittel wie Ankündigungsfristen der Streikmaßnahmen inklusive der (frühzeitigen) Information der Öffentlichkeit, der Einrichtung von Notdiensten bis hin zur gesetzlichen Regelung von Zwangsschlichtungsverfahren. Im internationalen Vergleich, selbst innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten, stellen sowohl das deutsche Prinzip der Tarifautonomie als auch das Fehlen jeglicher

gesetzlicher Vorgaben für das Führen von Arbeitskämpfen eine Ausnahme dar.

In Deutschland konnte man in der Vergangenheit größere Schäden aufgrund von Streiks in der Daseinsvorsorge bereits dadurch ausschließen, dass in diesen Bereichen primär Beamte Dienst taten, die nach den sogenannten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 4 und 5 GG kein Streikrecht haben. Dieses Streikverbot wird mit dem Vorliegen einer besonderen Treuepflicht in Verbindung mit dem Alimentationsprinzip als Grundlage der Beamtenbesoldung begründet. Das heißt, dass nach deutschem Recht nicht wie in anderen Ländern für ein Streikverbot an den Tätigkeitsbereich angeknüpft wird (sogenannter funktionaler Ansatz), sondern an die Rechtsstellung der Beschäftigten (Beamter oder Angestellter).

Dies steht allerdings inzwischen nicht mehr im Einklang mit der aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der in verschiedenen Entscheidungen, die bisher allerdings nicht Deutschland betroffen haben, Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst ein Streikrecht zugesprochen hat. Er stützt sich dabei auf Art. 11 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), wonach eine Einschränkung des Streikrechts nur aufgrund enger gesetzlicher Vorbehalte und bei der

Erfüllung besonderer hoheitlicher Maßnahmen erlaubt sei (genannte Beispiele: Streitkräfte, Polizei, Staatsverwaltungen). Tatsächlich hatten auch in Deutschland verschiedene Verwaltungsgerichte in den letzten Jahren darüber zu entscheiden, ob verbeamtete Lehrer rechtmäßig an Streiks teilnehmen durften. Da der EMRK als völkerrechtlichem Vertrag nur der Rang eines einfachen Gesetzes zukommt, haben die Gerichte bisher dahin gehend entschieden, dass den Grundsätzen des Beamtentums aus Art. 33 Abs. 3 und 4 GG der Vorrang einzuräumen war und die Teilnahme an den Streiks nicht zulässig war. Dies wurde sogar jüngst durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt (BVerwG 2 C 1.13 vom 27.2.2014). Es wird jedoch zu Recht darüber diskutiert, dass es Fallkonstellationen geben kann, in denen Beamte nicht vorrangig hoheitliche Aufgaben ausüben, was sich im vorliegenden Beispiel auch darin widerspiegelt, dass der Lehrerberuf als auch der Beruf des Fluglotsen sowohl von Angestellten als auch von Beamten ausgeübt wird. Das deutsche Recht steht hier nicht in Einklang mit der neuesten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR).

Betrachtet man darüber hinaus den Prozess der Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen, zeigt sich, dass eine Anknüpfung an den Tätigkeits-



bereich zur Rechtfertigung gesetzlicher Regelungen des Streikrechts wesentlich sinnvoller und differenzierter ist als der traditionelle deutsche Ansatz. Grundsätzlich ist auch zu berücksichtigen, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre Rechtsordnung an die Anforderungen der EMRK anpassen muss, so dass bereits den Urteilen des EGMR eine „Orientierungswirkung“ im Rahmen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung von Gesetzen zukommt. Es ist daher wahrscheinlich nur eine Frage der Zeit, bis das Bundesverfassungsgericht oder der Gerichtshof für Menschenrechte selbst ein Urteil fällen wird, in dem festgestellt wird, dass Beamten, die keine unter Art. 11 Abs. 2 EMRK fallenden Tätigkeiten wahrnehmen, ein Recht auf Teilnahme an Streiks zugebilligt wird.

Angesichts der bereits konstatierten Zunahme der Streikbereitschaft und der Streiktage im Verkehrswesen und der Herausforderung, in Zukunft die daraus resultierenden schwerwiegenden gesamtwirtschaftlichen Folgen möglichst durchgreifend abzuwenden, obliegt es dem Gesetzgeber, von seiner Regelungsbefugnis aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG Gebrauch zu machen und für mehr Rechtssicherheit zu sorgen. Orientierung hierfür können die überwiegend seit Jahrzehnten bestehenden rechtlichen Vorgaben zahlreicher anderer Staaten zur Durchführung von Arbeitskampfmaßnahmen in Daseinsvorsorgebereichen, insbesondere auch im Verkehrswesen, bieten.

4. Vergleich internationaler Regelungen

Die Durchführung von Arbeitskampfmaßnahmen ist in Deutschland ein von der grundgesetzlich verankerten Koalitionsfreiheit gedecktes Grundrecht. Es gilt jedoch nicht uneingeschränkt; seiner Ausübung sind wie ausgeführt Grenzen durch das Gebot der Verhältnismäßigkeit gesetzt. Arbeitskampfmaßnahmen dürfen erst als letztes Mittel nach Ausschöpfung aller sonst verfügbaren Verständigungsmöglichkeiten eingesetzt werden (sogenanntes Ultima-Ratio-Prinzip). Bei einem Verstoß gilt Schadenersatzpflicht. Damit soll verhindert werden, dass durch Arbeitskampfmaßnahmen betroffene Dritte nicht unverhältnismäßige Einschränkungen ihrer eigenen – konfligierenden – Grundrechte hinnehmen müssen. Gewisse Regularien für die Durchführung von Arbeitskämpfen stellen somit eine unverzichtbare gesellschaftliche Notwendigkeit dar, um die praktische Konkordanz der Grundrechte aller Bürger wirksam herbeizuführen.

Die richterliche Ex-post-Kontrolle der Verhältnismäßigkeit von Arbeitskampfmaßnahmen hat sich in Deutschland allerdings als nicht effektiv erwiesen. Dies ist insofern von großer praktischer

Bedeutung, als nur bei solchen Streiks, die von den Arbeitsgerichten als unverhältnismäßig bewertet werden, wie ausgeführt eine Schadenersatzpflicht besteht. Abgesehen von der oft langen Verfahrensdauer bis zu einem endgültigen Urteilsspruch bleibt die subjektive Einschätzung der Gewerkschaftsseite, alle dem Streik vorausgegangenen Verständigungsmöglichkeiten bereits erfolglos ausgeschöpft zu haben, regelmäßig von der richterlichen Nachprüfung ausgenommen.

Allerdings genießt die Koalitionsfreiheit – und teilweise auch explizit das Streikrecht – nicht nur in Deutschland, sondern auch in den meisten westlichen Ländern (mit Ausnahme der USA) Verfassungsrang, zumal sie im Rahmen des „Übereinkommens über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen“ der Internationalen Arbeitsorganisation von 1949 für dessen Signatarstaaten völkerrechtlich verbindlich ist. Bei einem Ländervergleich ist gleichwohl auffällig, dass spezielle Regularien für die Durchführung von Arbeitskämpfen im westeuropäischen Ausland, aber auch in Nordamerika (USA und Kanada) weit verbreitet sind. So bestehen in Frankreich, Italien und Spanien umfangreiche Ankündigungspflichten von mindestens 5 bzw. 10 Tagen vor Beginn eines Streiks (insbesondere in Bereichen, die in diesen Staaten der Daseinsvorsorge zugerechnet werden). Sie verpflichten die

Streikparteien dazu, die Gründe für den Ausstand, dessen Ort, Beginn und Dauer öffentlich bekannt-zumachen; in Kanada gilt eine Ankündigungsfrist von 72 Stunden.

In den genannten Ländern besteht des Weiteren entweder eine gesetzliche Verhandlungspflicht innerhalb der Ankündigungsfrist (Frankreich) oder die Möglichkeit für den Arbeitsminister, eine Zwangsschlichtung anzuordnen (Spanien). Kanada sowie die USA sehen – im Verkehrswesen – die Einberufung eines Mediation Board vor. Sie ist nicht obligatorisch, kann aber auf Antrag einer der beiden Tarifparteien (Kanada) bzw. ggfs. auch auf eigenen Beschluss des Boards (USA) oder durch Regierungsbeschluss (Kanada) eingeleitet werden.

Des Weiteren existieren in den genannten Ländern unter bestimmten Voraussetzungen und in verschiedener Abstufung Streikverbote, so ein generelles Streikverbot während der Ankündigungsfrist (Frankreich, Spanien, Italien) bzw. während der Anrufung des National Mediation Board (NMB) sowie dessen Verhandlungen (USA). In den USA hat darüber hinaus auch der Präsident das Recht, mittels einer 80-tägigen Unterlassungsverfügung auf Grundlage des auch für den Luftverkehr geltenden „Railway Labor Act“ aus dem Jahr 1926 auf Empfehlung des NMB ein „Emergency Board“ einzusetzen, welches in seinem



Auftrag den Streik untersucht und ihm Vorschläge zur Lösung des Tarifkonflikts unterbreitet. Bereits ab dem Zeitpunkt der Ankündigung des Präsidenten, ein Emergency Board einzuberufen, herrscht absolutes Streikverbot. In Kanada können schließlich Streiks (und Aussperrungen) von der Bundesregierung oder den Provinzregierungen als Ultima Ratio auch gesetzlich untersagt werden (durch eine sogenannte „Back-to-work legislation“). Zwischen 1982 und 2013 geschah dies in 207 Fällen, darunter 33mal auf Bundesebene. Schließlich erlaubt die kanadische Verfassung, die allerdings kein Grundrecht auf Arbeitskampfmaßnahmen enthält, der Regierung, bestimmte Wirtschaftszweige als „Essential services“ zu deklarieren, für die dann generell ein Streikverbot gilt.

Im Falle zulässiger Streiks gelten in Frankreich, Italien, Spanien und Kanada gesetzliche Vorgaben zur Sicherstellung einer Mindestversorgung der Bevölkerung. Die detailliertesten Regelungen hierzu finden sich in Italien, wo z.B. im Eisenbahnverkehr bereits 1999 von den Tarifparteien ein seither verbindlicher Notdienstfahrplan festgelegt wurde. Dieser sieht unter anderem einen zu Streikzeiten störungsfreien Regionalverkehr werktags zu den morgendlichen und abendlichen Stoßzeiten vor.⁶

⁶ Die 1990 gegründete Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (kurz: Commissione di Garanzia Sciopero) wacht über die Einhaltung

5. Empfehlungen

Vor dem Hintergrund der im letzten Abschnitt dargelegten internationalen Erfahrungen mit Regulierungen des Streikrechts im Verkehrswesen hat sich der Wissenschaftliche Beirat auch mit der derzeit beabsichtigten gesetzlichen Neuregelung der Tarifeinheit auseinandergesetzt. Er hält die von der Regierung geplante gesetzliche Wiedereinführung der 2010 vom BAG durch Rechtsprechung aufgehobenen Tarifeinheit allerdings für ungeeignet, um der in dieser Stellungnahme diskutierten Problematik wirksam zu begegnen (was freilich nicht ausschließt, dass die Reform aus anderen Gründen des Arbeits- und Tarifrechts sinnvoll sein mag). Dies gilt unabhängig sowohl von der hier nicht zu behandelnden Frage der Verfassungskonformität des derzeit vom BMAS erarbeiteten Gesetzentwurfs als auch von der Fülle praktischer Probleme, die eine derartige Regelung aufwerfen würde.⁷

dieser Mindestversorgung in einer Reihe gesetzlich festgelegter Daseinsvorsorgesektoren und ist berechtigt, bei Verstößen Sanktionen gegen die fragliche Tarifpartei zu verhängen. Darüber hinaus führt diese Behörde einen öffentlich zugänglichen Streikkalender für ganz Italien (<http://www.cgsse.it/web/guest/home>).

⁷ Unklar ist insbesondere die Definition von Betrieben im Sinne dieses Gesetzes. So umfasst beispielsweise der DB-Konzern aktuell über 300 Betriebe, was im Folgeschluss die entscheidende Frage aufwirft, ob die Tarifeinheit nun für den

Zwar trifft zu, dass ohne die höchstrichterliche Entscheidung von 2010 Spartengewerkschaften nicht den Einfluss besäßen, den sie seither zugunsten ihrer Mitglieder in Tarifeinsetzungen geltend machen können. Vermutlich wäre auch die Anzahl der Arbeitskämpfe wieder rückläufig. Das Prinzip der Tarifeinheit selbst beinhaltet jedoch keine Regularien für das Führen von Arbeitskämpfen. Insbesondere enthält es keine Einschränkungen dergestalt, dass Streiks unter konkreten Randbedingungen nicht zulässig wären oder anderen als den derzeit geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen unterlägen. Die Wiedereinführung der Tarifeinheit stellt somit keine hinreichende Voraussetzung zur Lösung des Problems dar.

Demgegenüber lassen sich aus dem Vergleich der arbeitskampf- und tarifvertragsrechtlichen Regelungen anderer Länder mit dem deutschen Status quo unter Beachtung der grundgesetzlich geschützten Koalitionsfreiheit folgende Empfehlungen ableiten:

- Dem unmittelbaren Verantwortungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur zuzurechnen und diesem empfohlen sind zum einen
 - ✓ Maßnahmen zur Verbesserung der Informationsqualität der Bevölkerung über das während eines Streiks verfügbare intra- und intermodale Beförderungsangebot, ins-

Konzern insgesamt oder aber für jeden einzelnen zum Konzern gehörenden Betrieb gelten soll.

besondere zu alternativen intermodalen Reiseketten; sowie

- ✓ weitere dauerhafte oder zumindest temporäre Marktöffnungen wie die 2013 vollzogene Liberalisierung des Fernbusmarktes. Denkbar wären beispielsweise – ab Ankündigung eines Streiks – die Aufhebung der Fahrplanpflicht im Fernlinienbusverkehr, des Sonntagsfahrverbots für Lkw sowie sämtlicher noch bestehender Kabotageverbote. Auch ausländische Beförderungsunternehmen könnten dann zumindest einen Teil der streikbedingten Kapazitätsreduktion auffangen helfen.
- Darüber hinaus empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung unter gemeinsamer Federführung des BMVI und des BMAS, die aufgrund erheblicher negativer Externalitäten bedeutenden gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgekosten von Arbeitskampfmaßnahmen im Verkehrswesen durch den Erlass spezieller Regularien für die Durchführung von Arbeitskämpfen zu vermindern:
 - ✓ Zunächst sollten Arbeitskampfmaßnahmen im Verkehrswesen künftig nur dann zulässig sein, wenn sie so rechtzeitig angekündigt werden, dass die Arbeitgeberseite genügend Zeit besitzt, einen Streikfahrplan zu veröffentlichen und die Kunden genügend Zeit besitzen, entsprechend zu reagieren. Die Ankündigungsfristen sollten nach Verkehrsträger und



Entfernung differenziert werden, beispielsweise von zwei Tagen für den innerstädtischen ÖPNV bis zu zwei Wochen für den interkontinentalen Flugverkehr. Damit ist dem potenziellen Missbrauch gewerkschaftlicher Macht zu Lasten der am Verhandlungsprozess ausgeschlossenen unbeteiligten Dritten im öffentlichen Interesse wirksam entgegen gewirkt. Gleichzeitig würde der Arbeitskampf das bestreikte Unternehmen wirtschaftlich mit unverminderter Härte treffen. Speziell auf dem Luftverkehrsmarkt (sowie, wenngleich dort deutlich weniger relevant, im Eisenbahnmarkt) setzt dies allerdings voraus, dass den vertraglich hier aufgrund oft besonders restriktiver Buchungs- und Tarifbedingungen ungewöhnlich stark an die bestreikte Fluggesellschaft gebundenen Passagieren unmittelbar nach Ankündigung der Arbeitskampfmaßnahme bis zu deren Ende von der Fluggesellschaft kostenfreie Stornierungen sowie Umbuchungen – auch auf konkurrierende, jedoch nicht bestreikte Anbieter – zu ermöglichen sind. Eine entsprechende Regelung von Ankündigungsfristen müsste der Gesetzgeber einführen.

- ✓ Erforderlich sind daneben klare gesetzliche Vorgaben zur Gewährleistung einer angemessenen Mindestversorgung der Nachfrager, also der Kunden im Passagier- und Güterverkehr, im Streikfall. Dies

darf nicht, wie derzeit üblich, nach ständiger Rechtsprechung des BAG ausschließlich den Tarifvertragsparteien überlassen bleiben; unterworfen sind sie in diesem Zusammenhang bislang lediglich dem in der bundesdeutschen Praxis kaum justiziablen Prinzip der Verhältnismäßigkeit, demzufolge die durch den Arbeitskampf betroffenen Bürger in ihren eigenen Grundrechten nicht über Gebühr eingeschränkt werden dürfen. Es handelt sich hierbei vielmehr um eine originäre hoheitliche Aufgabe des Gesetzgebers zur Sicherstellung der grundsätzlichen Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens. Eine entsprechende gesetzliche Regelung wird angeregt. Vor der Einleitung von Arbeitskampfmaßnahmen sollte der Gesetzgeber die Tarifparteien des Weiteren grundsätzlich zur Durchführung eines Schiedsverfahrens unter Leitung eines unabhängigen und dem Gemeinwohl verpflichteten Schlichters beim Scheitern der Tarifverhandlungen verpflichten. Bis zum Ende des Schlichtungsverfahrens sollte unbedingt Friedenspflicht herrschen. In der speziellen Variante der „Compulsory final offer arbitration“ – die im angelsächsischen Raum eine gewisse Verbreitung gefunden hat – müsste sich der Schlichter im Falle einer Nichteinigung der Tarifparteien für das letzte Angebot einer der beiden Seiten entscheiden. Dies könnte im Extremfall auch per Losentscheid erfolgen. Wegen des Zu-

fallscharakters dieses Verfahrens dürfte sich der Druck auf beide Seiten, eine Einigung im Vorfeld zu erzielen, erhöhen (wohlgemerkt allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die Arbeitgeberseite einer harten Budgetrestriktion unterliegt).

- ✓ Schließlich empfiehlt der Beirat, die für den Flugverkehr geltende EU-Verordnung 261/2004 zu ändern: Die rechtliche Einordnung von Streiks als „höhere Gewalt“ ist für den Bereich der Beförderungsdienstleistungen unangemessen und verschiebt einen bedeutenden Teil der Streikkosten auf die Kunden. Streik ist jedoch keine höhere Gewalt, sondern die Entscheidung von Wirtschaftssubjekten im Arbeitskampf. Eine dem entsprechende Änderung der Verordnung, verbunden mit einer Ausweitung der Kundenrechte hinsichtlich von Schadensersatz, Stornierung und Umbuchung würde die Streikkosten bei den am Arbeitskampf nicht beteiligten Kunden reduzieren.

Summary

Starting in 2014, France and, most of all, Germany were affected by unprecedented strike action taken by airline pilots. While Air France's pilots walked out for two weeks in September 2014, Lufthansa's pilot staged thirteen walkouts between April 2014 and

September 2015, resulting in the cancellation of 8.500 flights; around one million ticketed passengers were affected. The one-week strike action by Lufthansa's cabin crews in November 2015 forced the company to cancel another 4.700 flights. This walkout, the longest ever in Lufthansa's history affected 550.000 passengers. The trend towards industrial action in the German transportation sector is not limited to airline pilots and cabin crew, however. In addition, security agents and ground-handling staff at several airports, and most of all, train drivers of Germany's national railways walk out with increasing frequency. In our paper we propose measures to balance the legal, and in our view also legitimate, right of workers to use strikes as a tool of last resort in wage bargaining processes with the no less important right of customers to have access to reliable transportation services. Indeed, and in stark contrast to manufacturing, work stoppages in services primarily affect uninvolved third parties rather than employers. Our analysis is focused on Germany. While most other Western countries have regulations in place for the conduct of wage bargaining including rules on work stoppages, no such laws exist in Germany yet.



**Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur**

Prof. Dr.-Ing. Manfred Boltze	Darmstadt
Prof. Dr. Alexander Eisenkopf	Friedrichshafen
Prof. Dr.-Ing. Hartmut Fricke	Dresden
Prof. Dr.-Ing. Markus Friedrich	Stuttgart
Prof. Dr. Hans-Dietrich Haasis	Bremen
Prof. Dr. Günter Knieps	Freiburg
Prof. Dr. Dr. h.c. Andreas Knorr	Speyer
Prof. Dr. Kay Mitusch	Karlsruhe
Prof. Dr. Stefan Oeter (Vorsitzender)	Hamburg
Prof. Dr. Dr. h.c. Franz Josef Radermacher	Ulm
Prof. Dr. Gernot Sieg	Münster
Prof. Dr.-Ing. Jürgen Siegmann	Berlin
Prof. Dr. Bernhard Schlag	Dresden
Prof. Dr. Wolfgang Stölzle	St. Gallen
Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée	Aachen
Prof. Dr. rer. nat. Hermann Winner	Darmstadt

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Stand

Monat Jahr

Bildnachweis

Namen einfügen falls erforderlich, ansonsten löschen

Redaktion

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesministerium Verkehr und digitale Infrastruktur

Weitere Informationen im Internet unter

www.bmvi.de

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.