



**Streik und Rechte  
der Fahrgäste**

## Ein wenig Ersatzfahrplan muss sein

**Gerichte klären den Umfang des Streikrechts**

Von Rainer Engel

> Die Rechtsstreitigkeiten zwischen DB und Lokführergewerkschaft GDL haben Grundsatzfragen geklärt: Dürfen Lokführer streiken, und auf wie viel Ersatzfahrplan haben Fahrgäste ein Anrecht? Die Streikerlaubnis für den Nahverkehr, die das Arbeitsgericht Chemnitz ausgesprochen hatte, erweist sich als grober Missgriff: Gerade im Nahverkehr können Notdienste erforderlich sein. Ihr Umfang ist aber sehr viel geringer als der „Notfahrplan“ der DB in den westlichen Bundesländern. In den neuen Ländern hätte die DB hingegen mehr anbieten können, wenn sie gewollt hätte.

**Die Gerichts-  
entscheidungen  
haben weitreichende  
Konsequenzen für  
das Streikrecht  
der Mitarbeiter  
von DB Netz.**

ständiger Tarifvertrag für Lokführer“ zulässig ist. Unter Hinweis auf die Bedeutung des Grundrechts der Koalitionsfreiheit (Freiheit zur Bildung von Gewerkschaften und deren Tätigkeit) stellt das LAG weiterhin fest, dass die DB den Abschluss eines Einheitstarifvertrags nicht verlangen kann. Entscheidend ist daher ausschließlich die Frage, ob der Streik verhältnismäßig ist. Das Streikrecht unterliegt nach der ständigen Rechtsprechung der Obergerichte „dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im weiteren Sinn“:

*„Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eignet sich als Maßstab für die rechtliche Beurteilung von Arbeitskampfmaßnahmen deshalb, weil*

*durch die Ausübung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Betätigungsfreiheit regelmäßig in ebenfalls verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen des unmittelbaren Kampfgegners oder von Dritten eingegriffen wird. Es bedarf daher einer Abwägung kollidierender Rechtspositionen. Das Abwägungspostulat der Verhältnismäßigkeit erfordert stets eine Würdigung, ob ein Kampfmittel zur Erreichung eines rechtmäßigen Kampfziels geeignet, erforderlich und, bezogen auf das Kampfziel, angemessen (proportional bzw. verhältnismäßig im engeren Sinn) eingesetzt worden ist.“*

### Eingeschränktes Streikverbot aus Chemnitz

**A**m 2. Oktober 2007 hatte die DB beim Arbeitsgericht Chemnitz ein (vorläufiges) Streikverbot beantragt. Das Gericht verhängte dieses Streikverbot mit Urteil vom 5. Oktober für den Fern- und Güterverkehr. Ein Streikverbot für den Regionalverkehr wurde abgelehnt. Mit Urteil vom 2. November 2007 (Aktenzeichen: 7 SaGa 19/07) hob das Landesarbeitsgericht (LAG) Sachsen in Chemnitz das Streikverbot der ersten Instanz auf.

### Streikrecht grundsätzlich auch zulasten der Fahrgäste

Das LAG Sachsen stellt zunächst fest, dass das Streikrecht durch das Grundgesetz geschützt und dass das Streikziel „eigen-

Das Recht der Fahrgäste auf Mobilität, das durch den Streik eingeschränkt wird, ist also durchaus ein Gesichtspunkt, der für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit eines Streiks und damit für seine Rechtmäßigkeit heranzuziehen ist. Aber dieser Gesichtspunkt reicht nicht sehr weit: Nur wenn der Streik zur Erreichung des zulässigen Kampfziels offensichtlich ungeeignet

ist, kann er aus diesem Grunde für rechtswidrig erklärt werden. Der Gesetzgeber könnte nur in diesem Rahmen das Streikrecht ausgestalten, hat es aber bislang nicht getan. Daher muss die Rechtsprechung diese Regelungslücke füllen.

### Generelles Streikverbot rechtswidrig

**D**as LAG stellt weiter sehr klar fest, dass das vollständige Streikverbot, das vom Arbeitsgericht für den Fern- und Güterverkehr verhängt worden war, schon deswegen nicht dem verfassungsmäßigen Streikrecht Rechnung trägt, weil es das Streikrecht in einem bestimmten Bereich leerlaufen lässt. Es kommt also ausschließlich auf die Verhältnismäßigkeit der Kampfmittel an. Dazu schreibt das LAG:

*„Allerdings ist bei dieser stets zu beachten, dass es gerade das Wesen einer Arbeitskämpfmaßnahme ist, durch Zufügung wirtschaftlicher Nachteile Druck zur Erreichung eines legitimen Ziels auszuüben. Unverhältnismäßig ist ein Arbeitskämpfmittel daher erst, wenn es sich auch unter Berücksichtigung dieses Zusammenhangs als unangemessene Beeinträchtigung gegenläufiger, ebenfalls verfassungsrechtlich geschützter Rechtspositionen darstellt. Dabei sind die wirtschaftlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen, das Gemeinwohl darf nicht offensichtlich verletzt werden.“*

Das Gericht verweist darauf, dass bisher keine höchstrichterliche Rechtsprechung zu dieser Frage vorliegt, dass aber in der rechtswissenschaftlichen Literatur ein Streikverbot für Ärzte als gerechtfertigt angesehen wird, soweit es um die Grundversorgung der Kranken geht. Auch ein Streikverbot für Mitarbeiter lebenswichtiger Versorgungsbetriebe wie solcher für Strom, Gas und Wasser werden danach als gerechtfertigt erachtet. Streiks im Bereich des Verkehrs würden von Rechtswissenschaftlern hingegen nicht von vornherein für unzulässig gehalten, sondern erst, wenn kein Ausweichen mehr möglich oder wenn hierdurch sämtliche Dienstleistungen gänzlich zum Erliegen kommen. Unter diesem Aspekt übt das LAG deutliche Kritik an der erstinstanzlichen Erlaubnis zum Streik im Regional- und Nahverkehr:

*„Mit Blick auf die Grundversorgung dürfte besonders ein Streik im Nahverkehrsbereich, weniger dagegen im Güter- und Fernverkehr Auswirkungen zeigen. Hier dürfte es problematisch sein, aktiv zu verhindern, dass Ersatzdienste und Ersatzpläne aufgestellt, durchgeführt und ein Minimum an Versorgung sichergestellt werden. Schließlich kann auch die Dauer der Streiks im Einzelfall unverhältnismäßig sein, wenn dies etwa in der Konsequenz zu weitreichenden Störungen auch anderer Versorgungsunternehmen führt.“*

Aus diesen Grundsätzen folgert das Gericht, dass der Streik keine unangemessene Beeinträchtigung anderer verfassungsrechtlich geschützter Rechtspositionen, insbesondere Dritter, darstellt, und schreibt:



## Verfassungsbeschwerde so gut wie aussichtslos

■ Am 24. Dezember 2007, also kurz nachdem Verkehrsminister Tiefensee die Streitparteien wieder an den Verhandlungstisch geholt hatte, legte die DB – nach ihren Angaben „pro forma“ – Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des Sächsischen Landesarbeitsgerichts ein.

Bekannt wurde das am 8. Januar 2008, also kurz vor dem Abschluss der Verhandlungen. Damit hat die DB nicht nur die Verhandlungsatmosphäre erneut grundlegend vergiftet, sondern auch große Chancen, sich eine Abfuhr durch das Bundesverfassungsgericht einzuhandeln.

Denn die DB wendet sich gegen eine Eilentscheidung, gegen die die Verfassungsbeschwerde nicht mehr zulässig ist, wenn der Streikanlass wegfällt. Das wäre der Fall, wenn sich DB und GDL auf einen Tarifvertrag einigen. Möglicherweise wollte sich die DB den Rechtsweg offen halten für den Fall, dass die Verhandlungen erneut scheitern. Allein der Missbrauch des Rechtswegs, um Druck auszuüben, kann der Verfassungsbeschwerde ihre Berechtigung nehmen, und ein Tarifabschluss wird es erst recht tun.

Weiter sind namhafte Verfassungsrechtler der Auffassung, dass die DB als hundertprozentiges Staatsunternehmen eine Verletzung von Grundrechten nicht geltend machen kann, da der Staat selbst nicht Träger von Grundrechten ist und damit auch nicht seine als Aktiengesellschaft geführten Firmen. Nur die Verletzung von Grundrechten erlaubt aber eine Verfassungsbeschwerde.

Selbst wenn das Gericht diese Frage anders beurteilen würde: Die DB-Verkehrsunternehmen, die als Kläger auftreten, können sich allenfalls auf das Eigentumsrecht und die Gewerbefreiheit berufen. Gerade diese Rechte stehen aber im Rang hinter dem Streikrecht zurück. Das hat das Landesarbeitsgericht zutreffend erkannt. Nach dem geltenden Recht ist das Kampfmittel des Arbeitgebers gegen den Streik die Aussperrung – nicht die Verfassungsbeschwerde. Eine Aussperrung wäre zwar für die Fahrgäste der schlimmste denkbare Fall, doch die DB-Führung weiß sicher sehr genau, dass eine Aussperrung politisch nicht mitgetragen würde. Es mag den Fahrgästen also recht sein, dass die DB prozessiert, solange die GDL nicht überreagiert, und das hat Schell nicht getan, sondern er blieb am Verhandlungstisch. Doch eines ist gewiss: Das rechtliche Vorgehen der DB ist wiederum ein gutes Argument, möglichst bald eine klare Trennung zwischen staatlichem Netz und privaten Verkehrsunternehmen zu vollziehen. Der Gedanke, dass ein halbstaatlicher Konzern so agiert wie die DB-Führung, ist unerträglich.



„Jedenfalls gehen die Beeinträchtigungen Dritter nicht über das Maß hinaus, was erforderlich ist, um durch Zufügung wirtschaftlicher Nachteile Druck zur Erreichung eines legitimen Ziels auszuüben. Mögliche erhebliche Auswirkungen auf die Allgemeinheit führen nicht schon zu einem generellen Verbot von Streikmaßnahmen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit. Vielmehr bedarf die Frage, wann ein Streik bei erheblicher Betroffenheit der Allgemeinheit als nicht mehr von der Koalitionsfreiheit gedeckt anzusehen ist, einer Einzelfallprüfung. Dafür müssen die tatsächlichen Umstände herangezogen werden. Zu berücksichtigen ist, ob es dem Streikgegner möglich ist, Ersatzdienstleistungen anzubieten, in welchem Umfang tatsächlich Personen und die Allgemeinheit von einem Streik betroffen sind und ob bzw. welche Ausweichmöglichkeiten für Betroffene bestehen. Außerdem ist relevant, welche Rechtsgüter betroffen sind. [...] Bei Arbeitskämpfmaßnahmen im Bereich der Daseinsvorsorge, wozu der Bahnverkehr als solcher gehört, muss es zunächst, um eine Grundversorgung zu sichern, einen Notdienst geben. Denn ein Arbeitskampf belastet die Allgemeinheit in besonderem Maße, wenn die ausfallenden Dienste nicht substituierbar sind. Notstandsarbeiten sind die Arbeiten, die die Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Diensten und Gütern während eines Arbeitskamps sicherstellen sollen. Würde man den Arbeitskampf gänzlich verbieten, so würde gerade nicht die Aufrechterhaltung eines Betriebs im Mindestmaß, sondern eine Vollversorgung im Bahnverkehr vorliegen.“

### GDL hatte Notdienst angeboten

**A**uf dieser Grundlage verweist das LAG Sachsen darauf, dass bei der DB eine große Zahl an Lokführern beschäftigt ist, die aufgrund der Zugehörigkeit zu den Gewerkschaften Transnet und GDBA nicht streiken, und außerdem Beamte zur Verfügung stehen, die nicht streikberechtigt sind. Das Gericht hat daher keine Zweifel daran, dass die DB mit den verfügbaren Lokführern einen eingeschränkten Fahrbetrieb im Sinne einer Mindestversorgung aufrechterhalten kann. Letztlich gebe die DB dies selbst zu,

„wenn im Schriftsatz vom 01.11.2007 darauf hingewiesen wird, dass die Folgen des Streiks im Nahverkehr vor allem die neuen Bundesländer getroffen haben, weil dort nur wenige Beamte zur Sicherstellung einer Mindestversorgung zur Verfügung standen. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass der Bundesvorsitzende [der GDL] im Termin der mündlichen Verhandlung vor dem Berufungsgericht ein Schreiben vom 1.11.2007 [an die DB] vorgelegt hat, aus dem sich die Bereitschaft [der GDL] ergibt, einen Notdienst zu organisieren.“

### Keine unerträgliche Beeinträchtigung

Das LAG konnte also nicht feststellen, dass eine „unerträgliche Gemeinwohlbeeinträchtigung“ durch Streiks im Fern- und Güterverkehr bestehe. Zum Nahverkehr führt das Gericht aus:

### 500 Leipzig - Riesa - Coswig - Dresden und zurück Gültig am 16. November 2007

	Bus	RE-D 17447	RE-D 17451	RE-D 17455	RE-D 17459	Bus	Bus	Bus	Bus	Bus	Bus	Bus	Bus	Bus
0 Leipzig Hbf		6:58	8:58	10:58	12:58	12:50		14:50		16:50		18:50		20:50
4 Leipzig-Sellerhausen														
5 Leipzig-Paunsdorf Hp														
7 Engelsdorf Hp		7:05	9:05	11:05	13:05									
12 Borsdorf (Sachs)		7:09	9:09	11:09	13:09									
15 Gerichshain														
18 Machern (Sachs)														
22 Altenbach														
24 Bennewitz														
26 Wurzen	o	7:18	9:18	11:18	13:18	13:39		15:39		17:39		19:39		21:39
Wurzen		7:19	9:19	11:19	13:19	13:39		15:39		17:39		19:39		21:39
33 Kühren		7:24	9:24	11:24	13:24	13:49		15:49		17:49		19:49		21:49
43 Dahlen (Sachs)		7:32	9:32	11:32	13:32	14:04		16:04		18:04		19:04		22:04
53 Oschatz	o	7:38	9:38	11:38	13:38	14:19		16:19		18:19		19:19		22:19
Oschatz		7:39	9:39	11:39	13:39	14:19		16:19		18:19		19:19		22:19
66 Riesa	o	7:47	9:47	11:47	13:47	14:44		16:44		18:44		19:44		22:44
Riesa		4:48	7:48	9:48	11:48	13:48		15:18		17:18		19:18		21:18
73 Glaubitz (b Riesa)		4:58	7:53	9:53	11:53	13:53		15:28		17:28		19:28		21:28
75 Nünchritz		5:08	7:56	9:56	11:56	13:56		15:38		17:38		19:38		21:38
85 Priestewitz		5:25	8:03	10:03	12:03	14:03		15:55		17:55		19:55		21:55
96 Niederau		5:40	8:11	10:11	12:11	14:11		16:10		18:10		20:10		22:10
98 Weinböhla Haltepunkt		5:45	8:14	10:14	12:14	14:14		16:15		18:15		20:15		22:15
102 Coswig (Bz Dresden)	o	5:55	8:18	10:18	12:18	14:18		16:25		18:25		20:25		22:25
Coswig (Bz Dresden)		8:18	10:18	12:18	14:18									
104 Radebeul-Zitzschewig														
106 Radebeul West														
108 Radebeul-Weintraube														
110 Radebeul Ost		8:24	10:24	12:24	14:24									
112 Dresden-Trachau														
114 Dresden-Pieschen														
116 Dresden-Neustadt	o	8:32	10:32	12:32	14:32									
Dresden-Neustadt		8:33	10:33	12:33	14:33									
118 Dresden Mitte		8:36	10:36	12:36	14:36									
121 Dresden Hbf	o	8:39	10:39	12:39	14:39									

„Restfahrplan“  
zwischen Leipzig  
und Dresden:  
Zwei Lokführer  
streikten nicht und  
führten vier Zug-  
paare. Alle anderen  
Fahrgäste mussten  
mit dem Bus vorlieb  
nehmen, denn es  
fuhr auch keine  
Fernzüge.

Achtung: Züge verkehren ab Leipzig Hbf operativ ca. 10 Minuten verspätet (wegen Wendung aus Vorleistung)

Bitte beachten Sie, dass die Busse jeweils von der planmäßigen Haltestelle des Schienenersatzverkehrs am Bahnhof abfahren bzw. in:  
Glaubitz (b Riesa)  
Priestewitz  
Niederau  
Kühren

„Es mag stimmen, dass im schienengebundenen Nahverkehr täglich 4,6 Mio. Fahrgäste befördert werden, das bedeutet aber noch lange nicht, dass zumindest ein nicht unerheblicher Teil der Fahrgäste im Streikfall auf andere Verkehrsmittel, wie Autos, Taxen oder Busse, ausweichen kann. Die bisherigen Streiks, die bis zum Zeitpunkt der Entscheidung von der Verfügungsbeklagten durchgeführt wurden, haben jedenfalls nicht dazu geführt, dass der Nahverkehr in unerträglicher Weise betroffen wurde. So konnte, was unstreitig ist, aufgrund von Notfahrplänen zumindest ein beschränkter Fahrbetrieb aufrechterhalten werden, wobei die Auswirkungen des Streiks, bedingt durch den Organisationsgrad der Lokführer, regional unterschiedlich waren. Da die GDL die Streiks auch vorher rechtzeitig angekündigt hatte, war es den Fahrgästen möglich, rechtzeitig für eine Ersatzbeförderung zu sorgen. Dass die [GDL] in Zukunft ohne Vorankündigung Streiks durchzuführen beabsichtigt, ist weder behauptet noch sonst wie ersichtlich.“

So kommt das LAG Sachsen zum Ergebnis, dass das vorläufige Streikverbot aufzuheben ist, und zwar vollständig, unter anderem deshalb, weil die DB auf das Angebot der GDL für Notdienste nicht eingegangen ist.

### Wie viel Notdienst ist nötig?

Über die Frage, wie viel Notdienst während des Streiks zu leisten ist, hatte die DB mit der GDL allerdings schon vorher gerichtlich gestritten. Auch hier hatte das erstinstanzliche Arbeitsgericht dem Antrag der DB weitgehend stattgegeben, aber schon am 24. Oktober 2007 entschied das Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg (Aktenzeichen 7 SaGa 2044/07) anders und wies den Antrag der DB weitgehend zurück.

Auch dieses Gericht stellte fest, dass das Streikrecht durch das Grundgesetz geschützt sei, andererseits aber der Regional- und S-Bahn-Verkehr dem Gemeinwohl diene. Für den zur Entscheidung stehenden Einzelfall führt das Gericht aus:

„Unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse, insbesondere auch der Dauer des hier zur Entscheidung stehenden Streiks (30 Stunden), dient der [...] vorbereitete „Ersatzfahrplan“ mit einer Verkehrsleistung von 40 % in den alten Bundesländern und 10 % in den neuen Bundesländern jedoch nicht mehr nur der Sicherstellung einer Versorgung mit lebensnotwendigen Diensten, sondern vielmehr der Aufrechterhaltung der eigentlichen Betriebstätigkeit im [...] größtmöglichen Umfang. Allerdings war zu erwägen, ob bei einer Ausgestaltung des Ersatzfahrplans ohne Einsatz der streikwilligen und streikbereiten Arbeitnehmer einzelne Strecken gar nicht mehr bedient werden könnten. Dies könnte infrage stellen, ob [das Eisenbahnunternehmen seinem] grundsätzlichen Versorgungsauftrag in diesem Rahmen noch in gebotener Umfange nachkommen könnte. Dies wiederum stellte eine Situation dar, bei der zumindest das Eisenbahnunternehmen davon ausgeht, dass dies die ‚Untergrenze‘ für Notdienste darstellen würde.“

### Richtschnur für künftige Streiks

Aus beiden Urteilen lässt sich ableiten, dass das Recht der Fahrgäste auf Mobilität bei Streiks zu berücksichtigen ist. Folgende Empfehlungen lassen sich ableiten:

- Länger dauernde Streiks müssen angekündigt werden.
- Es empfiehlt sich auch, kurzzeitige Streiks anzukündigen. Die bisher oft geübte Praxis, ohne Vorwarnung den morgendlichen Berufsverkehr zu bestreiken, kann rechtswidrig sein.
- Die streikende Gewerkschaft ist gut beraten, im Nahverkehr einen Notdienst überall dort anzubieten, wo Fahrgäste nicht auf Alternativen umsteigen können und Ersatzverkehre, beispielsweise mit Bussen, nicht sinnvoll organisiert werden können.

Diesen Anforderungen ist die GDL weitgehend nachgekommen. Das ist auch in den Urteilen nachzulesen. Dass PRO BAHN seit Jahren gefordert hat, Streiks nicht ausschließlich auf dem Rücken der Fahrgäste auszutragen, hat sich auch aus juristischer Sicht als richtig erwiesen.

### Weitreichende Konsequenzen für das Netz

Für das Schienennetz und seine Beschäftigten haben die Urteile weiter gehende Konsequenzen. Fahrdisenleiter dürfen möglicherweise gar nicht streiken, weil ohne sie nichts mehr läuft – auch kein „Notbetrieb“. Wie hier ein Notdienst für eine Grundversorgung aussehen kann, ist eine noch nicht gestellte Frage. Die DB wird sich diese Frage genauso stellen müssen wie die Gewerkschaften, die die Eisenbahner beim Netz vertreten. Wenn sie dieses Problem nicht bewältigen, wird früher oder später der Gesetzgeber eingreifen. In den juristischen Fachschriften wird bereits heftig darüber diskutiert, ob und wie der Gesetzgeber Regelungen treffen kann. Die Urteile liefern einmal mehr einen Grund dafür, dass Infrastruktur-Monopole wie das Schienennetz und die Flugsicherung staatlich bleiben müssen.

#### Meldungen in Mecklenburg-Vorpommern

Letzte Aktualisierung: 15.11.2007 20:30h

TP Nord

#### Beeinträchtigungen des Regionalverkehrs in Mecklenburg-Vorpommern am 15.+16.10.07 durch den Streik der GDL

Sehr geehrte Reisende,

für den Zeitraum von Donnerstag, 15. November 2 Uhr bis Samstag, 17. November 2 Uhr hat die GDL bundesweite Streiks im Personenverkehr angekündigt.

Durch diesen Streik wird es am 15. und 16. November voraussichtlich ganztägig zu erheblichen Zugausfällen und streikbedingten Störungen in Mecklenburg-Vorpommern kommen.

Auf den wichtigsten Linien (RE-Linien) kann nur ein stark eingeschränkter Ersatzfahrplan angeboten werden, der teilweise durch Busersatzverkehre ergänzt wird. Auf anderen Linien wird lediglich ein eingeschränkter Busersatzverkehr gefahren, auf wenigen Linien entfallen die Züge ersatzlos.

Die Sonderfahrpläne für die einzelnen Linien haben wir nachstehend für Sie veröffentlicht.

Aktuelle Informationen kurz vor Ihrer Reise erhalten Sie auch unter [www.bahn.de/ris](http://www.bahn.de/ris).

#### RE 1 Hamburg - Schwerin – Rostock

Den Ersatzfahrplan für Züge sowie Busersatzverkehre finden Sie hier:

Zusätzlich zu den in der Tabelle veröffentlichten Zeiten verkehren am 15.11.07 folgende Züge:

RE 33016 von Rostock Hbf (ab 19.08) nach Schwerin Hbf (an 20.10)  
RE 33017 von Schwerin Hbf (ab 19:46) nach Rostock Hbf (an 20:52)

Weitere Informationen zum Download

#### RE 3 Stralsund – Angermünde - Berlin – Elsterwerda

Den Ersatzfahrplan für die Züge finden Sie hier.

Die Züge der Usedomer Bäderbahn GmbH (UBB) verkehren planmäßig zwischen Stralsund und