

Öffentliche Verkehrsmittel und Nutzerbeteiligung - Wer spricht für die Fahrgäste? Wer spricht mit den Fahrgästen?

Holger Jansen, nexus Institut, Berlin, Deutschland

1 Ausgangslage

Im Rahmen des Projektes BUSREP haben wir im Jahr 2004 in einigen Europäischen Ländern vertiefende Studien durchgeführt. Bei diesen Studien ging es uns um die Analyse folgender Punkte:

- Welche Möglichkeiten haben Fahrgäste und Kundenorganisationen im Prozess der Angebotsplanung für den öffentlichen Verkehr?
- Welche Rechte und Pflichten lassen sich für Fahrgäste und Unternehmen aus dem Beförderungsvertrag herleiten?
- Welche Akteure (Verbände, Organisationen) vertreten die Interessen der Kunden in den entsprechenden Ländern?

Dabei war es das Ziel einen ersten strukturellen Überblick für spätere und vertiefende Analysen zu erlangen. Folgende Länder wurden betrachtet:

- Österreich
- Niederlande
- Schweden
- Tschechien

Die empirische Arbeit erfolgte mit einer schriftlicher Befragung, die teilweise per Telefon angekündigt wurde. Als wesentliche Akteure haben wir in den einzelnen Ländern folgende Institutionen und Organisationen vorrecherchiert:

Verkehrsunternehmen: Hier ging es vor allem um die Frage, ob und inwieweit Kunden bzw. deren Vertretungen mit in die Entwicklung von Angebots- oder Planungsprozessen einbezogen werden. Die Befragung erfolgte differenziert nach der jeweils landesspezifischen Situation. Nicht in allen Ländern waren bzw. sind die Verkehrsunternehmen für die Planung verantwortlich. Teilweise übernehmen Politik oder Infrastrukturbetreiber diese Aufgaben.

Verkehrsverbände: Auch hier ging es vor allem um die Frage, ob und inwieweit Kunden bzw. deren Vertretungen in Angebots- oder Planungsprozesse einbezogen werden. Die Befragung erfolgte analog zu den Unternehmen differenziert nach der jeweils landesspezifischen Situation. In einigen Ländern übernehmen die Verbände auch Aufgaben in der Angebotsplanung, in anderen sind sie vor allem Zusammenschlüsse von Unternehmen und haben vor koordinierende Aufgaben.

Verkehrsministerien: Die Verkehrsministerien setzen den Rahmen für die landesweite Verkehrspolitik. Deshalb sind sie in die Erhebung einbezogen worden. Wichtiger Punkt waren hier weitere Informationen zu den Strukturen, zu den rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere zu Fahrgast- und Kundenrechten bei Eisenbahnen und im übrigen öffentlichen Verkehr.

Verbände/Organisationen zur Kundenvertretung: In jedem der untersuchten Länder gab es verschiedene Organisationen und Verbände, die die Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr vertreten. Teilweise erfolgte hier eine Differenzierung nach allgemeinen

Verbraucherverbänden und speziellen Verbänden, die sich auf das Interesse von Fahrgästen (Bus und/oder Bahn) beschränken.

Schlichtungsstellen, Koordinierungsstellen, sonstige Akteure: In einigen Ländern gibt es Schlichtungsstellen oder Organisationen, die Kundenwünsche oder Fahrgastbelange koordinieren. Diese Organisationen sind mit in die Analyse aufgenommen worden. Vereinzelt gab es Dachverbände oder Zusammenschlüsse mehrerer Verbände, die ein bestimmtes Interesse vertreten.

Die Bearbeitungszeit lag zwischen April und Dezember 2004. Nach einer kurzen Einarbeitungszeit erfolgte die Befragung schwerpunktmäßig zwischen Juni und Oktober 2004. Parallel erfolgte die Auswertung und Zusammenfassung der eingehenden Daten. Ich stelle an dieser Stelle einige Ergebnisse kurz vor. Ich möchte mich bewusst kurz fassen, da wir aus Österreich und den Niederlanden zwei Experten zu Gast haben, die dann später noch gründlicher auf die Situation in ihren Ländern eingehen können. Alle Fragebögen wurden zu den jeweiligen Akteuren entsprechend angepasst. Es gab je eine Deutsche und eine Englische Version. Aufgrund der Situation in Tschechien gab es weitere Versionen in der Landessprache.

2 Österreich

2.1 Struktur

Österreich hat eine föderale Struktur und besteht aus neun Bundesländern mit insgesamt rund 8,1 Millionen Einwohnern. Der Bund finanziert vor allem die gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Nah- und Regionalverkehr. Das Angebot organisieren die Länder. Die meisten Länder haben diese Aufgabe an Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften (VVOG) übertragen. Derzeit gibt es acht Verkehrsverbände, in denen die Verkehrsunternehmen zusammengeschlossen sind.

2.2 Beteiligung

Die Beteiligungsmöglichkeiten sind punktuell vorhanden und hängen vom „guten Willen“ der Akteure vor Ort ab. Ein rechtlicher Rahmen für die Partizipation besteht nicht. Es gibt einige Einzelbeispiele, wie den im Jahr 2004 neu gebildeten Fahrgastbeirat in Wien bei den „Wiener Linien“ oder den Beirat in Salzburg. In Linz gibt es einen Benutzerbeirat, der evt. über die Stadtgrenzen auf das gesamte Land ausgeweitet werden soll. Ansonsten wurde von einer „fallweisen Einbeziehung“ oder einer „anlassabhängigen Ansprache“ berichtet. Weiter wurde darauf verwiesen, dass der größere Teil der Finanzierung bei öffentlichen Verkehrsmitteln aus öffentlichen Geldern und nicht aus den Fahrgeldeinnahmen stamme.

2.3 Organisationen

In Österreich gibt es vier größere Organisationen, die sich für die Fahrgäste engagieren. Die Arbeiterkammer, Pro Bahn Österreich, „Fahrgast“ und der Verkehrsclub Österreich. Die Arbeiterkammer vertritt primär die Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (unselbstständig Beschäftigte). Sie übernimmt Aufgaben des Konsumentenschutzes und führt Rechtsberatung durch. Als Fahrgastvertretung liegt der Schwerpunkt bei Pendlern. Aber auch anderen Fahrgastgruppen wird geholfen. Pro Bahn Österreich wurde im Januar 2004 neu gegründet. Viele Mitglieder waren zuvor bei der Plattform „Wir sind die Bahn“ aktiv. Der Verband wollte sich mit dem Namen den in Deutschland und der Schweiz unter gleichem

Namen tätigen Verbänden anpassen. Pro Bahn Österreich gehört dem Europäischen Fahrgastverband EFV an. Die Organisation „Fahrgast“ tritt für Verbesserungen bei Bus und Bahn in Österreich ein. Ebenso wie der Verkehrsclub Österreich (VCO), der einen etwas breiteren Fokus hat, und sich als Interessenvertretung aller „schwächeren“ Verkehrsteilnehmer versteht (Fußgänger, Radfahrer, Kinder und ältere Menschen).

2.4 Rechtsgrundlagen

Für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern beim öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr gibt es seit 2000 das Gesetz zur „Ordnung des Öffentlichen Personennah- und Regionalverkehrs“, in dem das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure geregelt ist. Bei den Fahrgastrechten im Falle von Verspätung oder Ausfall gibt es für die Verkehrsmittel Eisenbahn, Busse im Linienverkehr und Straßenbahnen, U-Bahnen und Oberleitungsbusse jeweils verschiedene Rechtsgrundlagen. Ansprüche der Fahrgäste lassen sich aus den Gesetzen regelmäßig nicht herleiten. Im Einzelfall gibt es in den Allgemeinen Beförderungsbedingungen der Unternehmen oder Verbänden Regelungen, wonach das nächste Verkehrsmittel genutzt werden darf oder der Fahrschein erstattet wird.

2.5 Fazit/Einschätzung

Die Beteiligungsmöglichkeiten für Fahrgast- oder Kundenverbände sind gering. Rechtsansprüche bestehen nicht. Allerdings gab es mit dem Fahrgastbeirat bei den Wiener Linien, einem neuen Fahrgastbeirat bei den Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) oder einem umfassenden Beteiligungsverfahren beim Masterplan Verkehr in Wien auch vereinzelt positive Ansätze. Unbefriedigend sind die Fahrgastrechte, die im Wesentlichen dem Grundsatz der „Kulanz im Einzelfall“ folgen.

3 Niederlande

3.1 Struktur

Die Niederlande sind ein dezentralisierter Einheitsstaat mit knapp 16 Millionen Einwohnern. Zwölf Provinzen sind in vier Regionen zusammengefasst. Der Fernverkehr auf der Schiene wird vom Verkehrsministerium in Den Haag koordiniert. Für alle übrigen Verkehrsleistungen sind die Provinzen und Regionen zuständig.

3.2 Beteiligung

Die Beteiligungsmöglichkeiten sind durch das seit 2001 geltende Personenbeförderungsgesetz ausgeweitet worden. Alle Unternehmen müssen ein Beschwerdemanagement vorhalten. Fahrgäste können die Schlichtungsstelle einschalten. Die Arbeit der Stelle muss von allen Verkehrsunternehmen unterstützt werden. Mindestens einmal pro Jahr müssen Gespräche zwischen Verbänden, Unternehmen und Aufgabenträgern stattfinden. Dazu gibt es zwei Organisationen, die die gemeinsame Arbeit koordinieren: Für die landesweite Arbeit das Locov, für die regionale Arbeit ÖV-Plattformen (OPC). Die Arbeit der Organisationen wird teilweise aus dem Verkehrsministerium finanziert.

3.3 Organisationen

Als Fachverband zur Vertretung von Fahrgastinteressen versteht sich ROVER. Der Verband wurde 1971 gegründet und ist in Prozesse von Angebotsplanung und –entwicklung einbezogen. Als allgemeiner Verbraucherverband gibt es den Consumentenbond. Der Verband arbeitet im Locov und an anderen landesweiten Themen mit. Als weitere Organisation gibt es noch die Schlichtungsstelle, an die sich die Fahrgäste wenden können.

3.4 Rechtsgrundlagen

Seit dem 1.1.2001 gibt es ein neues Personenbeförderungsgesetz. Darin sind die Rahmenbedingungen für Ausschreibungen, die Zusammenarbeit von Zentralstaat und Provinzen/Regionen und die Beteiligungsmöglichkeiten fixiert. Als Grundlage für die Fahrgastrechte dient das Bürgerliche Gesetzbuch. Eine Haftung für Verspätung und Ausfall des Verkehrsmittels ist demnach weitgehend ausgeschlossen. In Allgemeinen Beförderungsbedingungen wird auf die gesetzliche Regelung verwiesen. Die Regelung der Niederländischen Bahnen (NS) „Geld zurück bei Verspätung“ ist auf Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Verkehrsministerium und NS entstanden. Die Details sind in Allgemeinen Beförderungsbedingungen von NS geregelt.

3.5 Fazit/Einschätzung

Die Beteiligungsmöglichkeiten in den Niederlanden sind gut. So gibt es mit dem neuen Gesetz einen Rechtsanspruch auf Beteiligung. Fahrgast- und Kundenorganisationen verfügen oft nicht über die gleichen Ressourcen wie die Anbieter. Doch dafür gibt es verschiedene Organisationen, die die Arbeit der Verbände unterstützen und koordinieren. Sie sind deshalb positiv zu bewerten. Mit einer Schlichtungsstelle gibt es seit 1997 eine Institution, die Fahrgäste unterstützt, wenn ein Verkehrsunternehmen eine Beschwerde nicht so bearbeitet, wie der Kunde es erwartet. Die Fahrgastrechte sind vor allem für den Bereich außerhalb der NS noch verbesserungsfähig.

4 Schweden

4.1 Struktur

Schweden ist eine konstitutionelle Monarchie. Das Land hat rund 9 Millionen Einwohner (Stockholm 760.000, Region 1,643 Mio.). Es gibt 18 Provinzen, zwei Verwaltungsregionen und die Insel Gotland. Die 18 Provinzen sind in Gemeinden unterteilt. Insgesamt gibt es 290 Gemeinden. Öffentliche Verkehrsmittel werden durch Land, Provinzen und Gemeinden finanziert. Für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) sind seit 1978 die Provinzen und Gemeinden verantwortlich. Dazu gründeten sie Verkehrsverbände. Derzeit gibt es in Schweden 21. Die Verbände verantworten die Angebotsplanung, Tarife und koordinieren die verschiedenen Verkehrsmittel.

4.2 Beteiligung

Fachverbände und die allgemeinen Verbraucherverbände arbeiten mit den Unternehmen bzw. Verkehrsverbänden anlassbezogen zusammen. Im Großraum Stockholm werden die Verbände von Menschen mit eingeschränkter Mobilität regelmäßig in Gespräche mit einbezogen.

4.3 Organisationen

Als Verband vertritt „Järnvägsfrämjandet“ die Interessen der Fahrgäste. Die Organisation hat rund 900 Mitglieder und arbeitet ehrenamtlich mit landesweiten und weiteren regionalen Abteilungen. Der Verband wird fallweise in die Planung mit einbezogen und arbeitet mit den entsprechenden Akteuren zusammen. Der allgemeine Verbraucherverband heißt Konsumentverket. Die Organisation verhandelt beispielsweise mit Verkehrsbetrieben über die Ausgestaltung der Allgemeinen Beförderungsbedingungen. Für die außergerichtliche Streitbeilegung gibt es noch ein Reklamationsamt. Es bearbeitet verschiedene verbraucherpolitische Themen, u.a. auch Verkehrsthemen. Der Mindeststreitbetrag beträgt 1000 SKR (rund 110 Euro), so dass kleinere Streitigkeiten nicht behandelt werden. Verbraucherschutz hat in Schweden vor allem mit Ombudsmännern eine lange Tradition. Die Funktion für die Verbraucher wird vom Konsumentverket wahrgenommen. Einen speziellen Ombudsmann für Fahrgastinteressen gibt es allerdings nicht.

4.4 Rechtsgrundlagen

Für die Beteiligung von Fahrgast-, Kunden- oder Verbraucherorganisationen an Planungsprozessen besteht kein Rechtsanspruch. Im Eisenbahnverkehr und übrigen öffentlichen Verkehr gibt es verschiedene Gesetze, die das Zusammenspiel der Akteure und Haftungsfragen behandeln. Spezielle Bestimmungen zu Fragen von Verspätung oder Zugausfällen gibt es nicht. Die Bestimmungen dazu sind in den Allgemeinen Beförderungsbedingungen festgelegt. Einige Verbände bieten Reise Garantien an.

4.5 Fazit/Einschätzung

Die Diskussion in Schweden war 2004 vor allem durch die Umsetzung der geänderten COTIF-Übereinkunft und die EU-Diskussion über verbesserte europäische Fahrgastrechte geprägt. Insbesondere ging es um die Frage, ob mit der Umsetzung der Bestimmungen aus der COTIF-Übereinkunft die nationalen Rechte für Fahrgäste erweitert werden sollen. Einige Akteure gaben an, unabhängig von geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen intensiver mit Kunden- oder Verbraucherverbänden zusammen zuarbeiten. Mit dem Konsumentverket und dem Reklamationsamt gibt es weitere Institutionen, an die sich der Fahrgast wenden kann. Der Verbraucherschutz hat in Schweden eine lange Tradition, erscheint aber insbesondere bei öffentlichen Verkehrsmitteln ausbaufähig. Die Beteiligungsmöglichkeiten können verbessert werden.

5 Tschechien

5.1 Struktur

Die Tschechische Republik ist eine parlamentarische Demokratie. Das Land hat 10,3 Millionen Einwohner. In der Hauptstadt Prag leben rund 1,2 Mio. Menschen. Seit dem 1. Mai 2004 ist Tschechien Mitglied der Europäischen Union (EU). Seit der Verwaltungsreform vom 1.1.2001 hat Tschechien 14 Kreise mit eigenen Parlamenten. Die Planung des Verkehrsangebotes auf der politischen Ebene liegt bei den Kreisen. Als politische Gliederung unterhalb der Kreise gibt es Bezirke, dann folgen Städte und Gemeinden. Landesweite Verkehre werden vom Verkehrsministerium aus Prag organisiert, für Nah- und Regionalverkehre sind die Kreise zuständig.

5.2 Beteiligung

Es gibt zwar eine Reihe von Organisationen. Im Rahmen der Arbeit für diese Studie konnte aber nicht vertiefend analysiert werden, wie umfassend diese in Prozesse einbezogen werden. Deshalb beschränken wir uns auf die Vorstellung der Organisationen.

5.3 Rechtsgrundlagen

Wichtigste Rechtsgrundlage für den Eisenbahnverkehr ist das Eisenbahngesetz aus dem Jahr 1994. Einige ergänzende Verordnungen regeln weitere Details. Das Verkehrsministerium bereitete im Jahr 2004 ein spezielles Gesetz für öffentliche Verkehrsmittel vor. Auf Grundlage des Eisenbahngesetzes sind die Verkehrsunternehmen verpflichtet Beförderungsbedingungen zu erarbeiten. Seit dem Jahr 2000 regelt eine Verordnung weitere Einzelheiten.

5.4 Organisationen

Es gibt zwei allgemeine Verbraucherverbände in Tschechien: Den Tschechischen Verbraucherverband und den Tschechischen Verbraucherschutzverein. Beide nehmen auch Beschwerden von Bürgern aus anderen EU-Staaten entgegen und informieren über nationale Besonderheiten. Das schließt öffentliche Verkehrsmittel ein. Fachverbände sind der Verband der Bahnkunden, der auch Mitglied im Europäischen Fahrgastverband (EPF) ist. Es gibt noch einen Verein für den öffentlichen Verkehr und einen allgemeinen Verkehrsclub. Die Verkehrsunternehmen sind im Tschechischen Verkehrsverband zusammengeschlossen.

5.5 Fazit/Einschätzung

Die Situation in Tschechien war im letzten Jahr vor allem durch den EU-Beitritt geprägt. Es ging und geht darum, die bestehende Rechtslage bei öffentlichen Verkehrsmitteln an die EU-Rechtslage anzupassen. Ein Schwerpunkt sind derzeit die neu gegründeten Verkehrsverbände, mit denen die politische und unternehmerische Verantwortung getrennt werden soll. Ein Problem sind sinkende Marktanteile bei öffentlichen Verkehrsmitteln. Hier sollten alle Verantwortlichen Gegenmaßnahmen ergreifen. Fahrgäste stärker mit einzubeziehen ist sicher ein möglicher Weg.

6 Gesamtfazit

Um zur Ausgangsfrage zurückzukommen: Wer spricht mit den Fahrgästen und wer spricht für sie? In allen Ländern gibt es sowohl auf der Anbieterseite wie auch auf Kundenseite die Bereitschaft, miteinander zu sprechen. Das ist sicherlich ein positives Ergebnis der Studie. Allerdings divergieren die konkreten Beteiligungsmöglichkeiten erheblich. Alle Länder haben gemein, dass sie gut organisierte allgemeine Verbraucherorganisationen haben. Diese bearbeiten das Thema der Fahrgastinteressen als ein Thema neben zahlreichen anderen verbraucherpolitischen Aspekten. Die Fachverbände sind dagegen meist kompetent, oft aber nur schwach organisiert und arbeiten weitgehend ehrenamtlich. In vielen Fällen bieten sie den gut organisierten Anbietern bzw. deren Interessenverbänden nur eine begrenzte Gegenmacht.

Am besten im hier vorgenommenen Ländervergleich schneiden die Niederlande ab. Zum einen gibt es festgelegte Rechtsansprüche auf Beteiligung, zum anderen wird das Organisationsdefizit der Verbände durch staatlich geförderte Organisationen ausgeglichen.

Etwa auch gleicher Ebene stehen Schweden und Österreich. In beiden Ländern wird über Verbesserungen diskutiert, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der EU-Pläne für die Fahrgastrechte. Allerdings gibt es keine Rechtsansprüche, und die Verbände sind oft auf den „guten Willen“ der Anbieter angewiesen. Zu Tschechien können wir hier feststellen, dass die Beteiligung von Bürgern bzw. Verbänden derzeit kein großes Thema ist. Die Anpassung der nationalen Rechtsgrundlagen an EU-Recht hat offenbar einen höheren Stellenwert. Die Organisationen für die Vertretung von Kundeninteressen sind allerdings vorhanden. Vor dem Hintergrund der sinkenden Marktanteile sollten alle Instrumente für einen attraktiven Nahverkehr genutzt werden – inklusive einer verbesserten Bürgerbeteiligung.