

PROJEKT „FAHRGASTSTIMME“ – EIN KUNDENORIENTIERTER ÖF- FENTLICHER VERKEHR DURCH EINE UNABHÄNGIGE FAHRGAST- VERTRETUNG

19. Oktober 2020

Das Positionspapier wird von folgenden Verbänden und Gewerkschaften gemeinsam getragen:



Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Mobilität und Reisen

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

mobilitaet@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	4
III. FAHRGASTSTIMME	4
1.1 Ziel	4
1.2 Ausgangslage	4
1.3 Grundlegende Ausgestaltung	5

I. ZUSAMMENFASSUNG

Für viele Verbraucherinnen und Verbraucher¹ ist der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) keine attraktive Mobilitätsoption. Ein mangelhaftes Angebot und eine häufig umständliche und wenig verbraucherfreundliche Nutzbarkeit sind hierfür häufig ursächlich. Durch eine verbesserte Qualität und stärkere Bedarfsorientierung muss der ÖPNV zu einem attraktiven Verkehrsmittel werden.

Die Schaffung einer institutionellen und unabhängigen Fahrgastvertretung ist ein wichtiger Schritt, um Fahrgastwünsche systematisch zu erheben und bei der Planung und Ausgestaltung von Verkehrsangeboten und weiteren Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr (ÖV) zu berücksichtigen.

Die „Fahrgaststimme“ ist eine unabhängige Fahrgastvertretung, die die Nutzerbedürfnisse empirisch erforscht und den Marktakteuren und der Öffentlichkeit zur Verfügung stellt. Mit der Bündelung der Fahrgastinteressen bei einem Akteur erhalten die Interessen und Bedürfnisse von Kunden, aber auch von Nichtkunden, eine starke und einheitliche Stimme. Verkehrsangebote und Dienstleistungen können so zielgerichtet umgesetzt, ineffektive Leistungen aufgedeckt und Fehlinvestitionen verringert werden.

Mittel- bis langfristig muss die „Fahrgaststimme“ als institutionelle Fahrgastvertretung bundesweit arbeiten. Die Initiierung, organisatorischer Aufbau, Entwicklung von Analyseinstrumenten oder die Erarbeitung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen können jedoch zunächst im Rahmen eines Projektes erfolgen. Dafür bietet sich die Verbesserung der Fahrgastsituation von bundesweit agierenden Unternehmen an, zum Beispiel der Deutschen Bahn. Die dabei gemachten Erfahrungen helfen, die Zuständigkeit der „Fahrgaststimme“ später auszuweiten.

Der Aufbau einer bundesweit agierenden Fahrgastvertretung ist eine längerfristige Aufgabe, die einen entsprechenden politischen Willen und eine sichere Finanzierung voraussetzt. Dabei muss sichergestellt sein, dass die „Fahrgaststimme“ in ihrer Arbeit unabhängig bleibt und keine Partikularinteressen, sei es aus der Politik, der Branche oder einzelner Verkehrsunternehmen, diese behindern. Der Erfolg der „Fahrgaststimme“ hängt auch von ihrer Bekanntheit in der Bevölkerung und von der öffentlichkeitswirksamen Darstellung der Arbeit ab.

DIE UNTERZEICHNENDEN VERBÄNDE FORDERN:

- Schaffung einer unabhängigen, bundesweit agierenden Fahrgastvertretung, die die Fahrgastinteressen bei einem Akteur bündelt;
- Langfristig gesicherte Finanzierung, welche die Unabhängigkeit nicht gefährdet;
- Erarbeitung und Nutzung empirisch gesicherter Analyse- und Bewertungsinstrumente, die auch einen Vergleich verschiedener Anbieter öffentlicher Verkehrsdienstleistungen ermöglichen;
- Stufenweise Entwicklung der Fahrgastvertretung mit dem langfristigen Ziel, bundesweit alle relevanten ÖV-Bereiche abzudecken;
- Transparente und öffentlichkeitswirksame Darstellung der Arbeit und von Untersuchungsergebnissen.

¹ Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

II. EINLEITUNG

Busse und Bahnen sind das Rückgrat einer nachhaltigen Mobilität und Teilhabe in Stadt und Land. Zudem sind sie notwendig, damit Verbraucherinnen und Verbraucher klimaverträglich unterwegs sein können. Darüber hinaus muss der ÖPNV an vielen Stellen verbraucherorientierter werden und einfacher nutzbar sein, um den Ansprüchen der Fahrgäste zu entsprechen und zu einem attraktiven Verkehrsmittel zu werden². Im Rahmen des hier vorliegenden Papiers wird die Bündelung von Fahrgastinteressen bei einem zentralen Akteur mittels einer unabhängigen Fahrgastvertretung – der „Fahrgaststimme“ – detailliert vorgestellt.

III. FAHRGASTSTIMME

1.1 Ziel

Die Bündelung von Fahrgastinteressen bei einem zentralen Akteur gibt Fahrgästen eine starke und einheitliche Stimme. Eine unabhängige Fahrgastvertretung – die „Fahrgaststimme“ – erforscht Nutzerbedürfnisse empirisch fundiert und stellt das daraus resultierende Wissen den Marktakteuren und der Öffentlichkeit zur Verfügung. Somit hat die „Fahrgaststimme“ die Aufgabe einer Beobachtungsstelle. Dies ermöglicht eine kundenorientierte Planung und die Ausrichtung von Verkehrsangeboten und weiteren Dienstleistungen an den Fahrgastinteressen. Zudem werden ineffektive Leistungen und Leistungsmängel aufgedeckt und die Wahrscheinlichkeit von Fehlinvestitionen gesenkt. Eine unabhängige und vergleichende Bewertung der Leistung von Verkehrsunternehmen bietet demnach mehrere Vorteile:

- ❖ Verbraucher werden über das Leistungsniveau ihrer lokalen Verkehrsunternehmen im Vergleich zu anderen Kommunen informiert.
- ❖ Kommunalpolitiker bekommen verlässliche Informationen, die für die politische Steuerung der kommunalen Verkehrsunternehmen notwendig sind.
- ❖ Die Bundespolitik erhält Aufschluss über die effiziente Verwendung der Bundesmittel für den ÖV.

Langfristiges Ziel ist es, durch verbesserte Qualität und Bedarfsorientierung mehr Personen in die klimaverträglicheren Verkehrsmittel des ÖVs zu bringen. Zielgruppen sind Nutzer des ÖVs, die gehalten werden sollen, sowie Nichtnutzerinnen und -nutzer, die durch ein attraktiveres Angebot als neue Kunden gewonnen werden sollen. Hinzukommen Unternehmen, Aufgabenträger und Verbände, mit denen ergebnis- und faktenorientiert, dialogbereit und auf Augenhöhe kommuniziert werden soll.

1.2 Ausgangslage

Die derzeitige Verbrauchervertretung gegenüber dem ÖV ist aufgrund verschiedenster Organisationsformen und Einflussebenen in Deutschland sehr uneinheitlich. Zwar gibt es neben verschiedenen ehrenamtlichen Fahrgastvertretungen auf lokaler, regionaler und Bundesebene eine Vielzahl von Fahrgastbeiräten und ähnlichen Gremien, die

² Eine Vielzahl von Maßnahmen und umfassenden Forderungen werden im allgemeinen Positionspapier „Verbrauchern den Umstieg in den öffentlichen Verkehr erleichtern“ vorgestellt; https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/11/17/positionspapier_oeffentlicher_verkehr_verbandsthema_allgemeiner_teil.pdf

durch Verkehrsunternehmen und -verbände initiiert wurden. Deren Expertise, Mitbestimmungsmöglichkeiten und somit Wirkung sind häufig – manchmal auch im Interesse der Unternehmen und Verbände – stark limitiert. Diese Fragmentierung schwächt eher die Stimme des Fahrgastes, denn Politik und Verkehrsunternehmen haben nicht den einen, legitimierten, kritischen und doch dialogbereiten Ansprechpartner. Zudem ist die bisherige Arbeit von Fahrgastvertretungen weniger stark empirisch und faktenbasiert ausgerichtet. Eine partizipative Bürgerbeteiligung – auch unter Berücksichtigung der Interessen und Wünsche von bisherigen Nichtnutzern – findet wenig statt. Die derzeitigen stark monomethodisch und ausschließlich an Nutzer gerichteten Erhebungen können das Ziel, einen attraktiven und verbrauchergerechten ÖV für alle Menschen zu schaffen, nicht erreichen. Die Multidimensionalität der Bedürfnisse, Anforderungen und Rahmenbedingungen an den ÖV erfordert die Integration unterschiedlicher Methoden verschiedener Disziplinen. Nur so können alle Bedarfe erfasst und ganzheitliche Anforderungen abgeleitet werden.

Neben den bestehenden Fahrgastvertretungen gibt es auch eigenständige unternehmens- oder verbundweite Fahrgastbefragungen, die Defizite identifizieren könnten. Aber unterschiedliche methodische Ansätze sowie die nicht vorhandene Verpflichtung zur Veröffentlichung der Ergebnisse erzeugen ein verzerrtes Bild der wirklichen Kundenzufriedenheit. Zudem stehen bei diesen Erhebungen nur die aktuellen Nutzer des ÖV im Fokus. Eine qualifizierte und methodisch fundierte Erhebung der Hinderungsgründe einer Nutzung und die Identifizierung möglicher Stellschrauben zur Behebung dieser für Nichtnutzer, erfolgt nicht. Einheitliche Analyse- und Bewertungsverfahren im Rahmen einer institutionellen Fahrgastvertretung geben dagegen ein neutrales Bild wieder. Erfahrungen aus Dänemark (Passagerpuls³) und England (Transport Focus⁴) zeigen, dass dieser Ansatz wirkt.

1.3 Grundlegende Ausgestaltung

Das mittel- bis langfristige Ziel muss eine bundesweit agierende, institutionelle Fahrgastvertretung sein. Dies sorgt für eine höhere Sichtbarkeit, größere Unabhängigkeit von partikulären Interessen bei Untersuchungen auf lokaler bzw. regionaler Ebene und eine gebündelte Vertretung der Fahrgastinteressen gegenüber Unternehmen, Verbänden und Politik. Jedoch erscheint der Start ungleich schwieriger, wenn diese Fahrgastvertretung von Beginn an bundesweit agieren soll. Aus diesem Grund werden die Initiierung und Etablierung im Rahmen eines Projektes als sinnvoll erachtet. Nach dieser Phase sollten eine Konsolidierung und Skalierung bis auf nationales Niveau erfolgen. Bei beiden Prozessschritten sind bestehende Fahrgastvertretungen bzw. -organisationen adäquat zu beteiligen. Die im Rahmen des Projektes als relevant erachteten Schritte sind dabei (1) organisatorischer Aufbau, (2) iterative Entwicklung und Erprobung geeigneter Analyseinstrumente, (3) Schaffung niederschwelliger Beteiligungsformen für Nutzer und Nichtnutzer, (4) die Implementierung der „Fahrgaststimme“ auf strukturell-administrativer Ebene sowie (5) die Evaluation der Analyseinstrumente und der Öffentlichkeitsbeteiligung.

In einer ersten Phase bzw. im Rahmen des Projektes sollte die „Fahrgaststimme“ Defizite aus Fahrgastsicht bei bundesweit agierenden Unternehmen prioritär behandeln. Die Deutsche Bahn AG ist das größte Unternehmen des ÖV und hat somit eine besondere Bedeutung. Jedoch entsprechen sowohl das Angebot als auch der Service des

³ Homepage der dänischen Fahrgastvertretung „Passagerpuls“: <https://passagerpuls.taenk.dk>, 18.08.2020

⁴ Homepage der britischen Fahrgastvertretung „Transport Focus“: <https://www.transportfocus.org.uk>, 18.08.2020

Unternehmens nicht immer den Erwartungen der Kunden beziehungsweise potenzieller Kunden. Mit dem Fokus auf die Deutschen Bahn könnte die Fahrgaststimme sowohl strukturell und methodisch entwickelt werden als auch zur Abstellung bundesweit auftretender Fehlentwicklungen beitragen. Als Schnittstelle zwischen Fern- und Nahverkehr kommt der Deutschen Bahn eine zusätzliche Bedeutung zu. Die erarbeiteten methodischen und partizipativen Verfahren können in einer späteren Phase auch auf lokal bzw. regional agierende Verkehrsunternehmen bzw. Verkehrsverbände angewendet werden.

Die Schaffung einer institutionellen Fahrgastvertretung im Sinne der „Fahrgaststimme“ ist eine längerfristige Aufgabe. Dies muss sich auch in einem dauerhaften Engagement von Politik und ÖV-Branche widerspiegeln. Neben der Bereitschaft zur Kooperation, Kritikfähigkeit und dem Willen zur Umsetzung konstruktiver Verbesserungsvorschläge seitens der Unternehmen und Verkehrsverbände beinhaltet dies auch eine gesicherte Finanzierung. Förderungen mit kurzem Zeitraum widersprechen dem langfristig angelegten Aufbau von Know-how, methodischen und partizipativen Verfahren sowie Kommunikationsstrategien. Zudem steigen Wirkkraft und Akzeptanz einer institutionellen Fahrgastvertretung mit einem größeren Bekanntheitsgrad in der Bevölkerung. Um all dies zu erreichen, braucht es ausreichend Zeit.

Die Finanzierung einer institutionellen Fahrgastvertretung könnte auf verschiedenen Wegen erfolgen. Eine staatliche Förderung ist ebenso denkbar wie eine Finanzierung durch die ÖV-Branche. Wichtig ist dabei, dass neben der Langfristigkeit und einer für die gedachten Aufgaben ausreichende hohen Summe die Unabhängigkeit gewahrt wird. Partikularinteressen der Branche oder einzelner Unternehmen müssen genauso vermieden werden wie der politische Wunsch, nicht als „Nestbeschmutzer“ des ÖV wahrgenommen zu werden. Auch hier lohnt sich der Blick nach Großbritannien (Transport Focus) bzw. Dänemark (Passagerpulsen). „Transport Focus“ hat eine hohe politische Wertschätzung und wird institutionell stark gestützt. Dies drückt sich nicht nur in einer gesicherten Finanzierung durch das Verkehrsministerium aus. Die Zuständigkeit von „Transport Focus“ ist in den letzten Jahren aufgrund der guten Arbeit sukzessive ausgeweitet worden und beinhaltet mittlerweile auch Themen wie Fuß- und Radverkehr. Auf der anderen Seite leidet „Passagerpulsen“ in Dänemark unter befristeten Förderungen und einer daraus resultierenden Abhängigkeit. Zudem ist aufgrund der unsicheren finanziellen Situation und der limitierten politischen Rückendeckung das Ansehen bei und die Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen eingeschränkt.

Die Wirkkraft einer unabhängigen Fahrgastvertretung ist auch von ihrer Bekanntheit in der Bevölkerung abhängig. Zum einen ist dies wichtig, um mittels der öffentlichen Verbreitung von Untersuchungsergebnissen die eigene Arbeit zu legitimieren und ein Problembewusstsein in der Bevölkerung zu schaffen. Zum anderen kann eine große Bekanntheit auch als Seismograph für Unzufriedenheit, Probleme und Verbesserungsvorschläge der Nutzerinnen und Nutzer fungieren. Sind sich die Menschen einer Anlaufstelle bewusst, die ihnen bei Schwierigkeiten mit ihrem Verkehrsunternehmen helfen kann oder sich bei offensichtlichen Fehlplanungen seitens der Unternehmen oder Behörden einschaltet, kann dies das Vertrauen in den ÖV stärken.

DIE UNTERZEICHNENDEN VERBÄNDE FORDERN:⁵

- Schaffung einer unabhängigen, bundesweit agierenden Fahrgastvertretung, die die Fahrgastinteressen bei einem Akteur bündelt;
- Langfristig gesicherte Finanzierung, welche die Unabhängigkeit nicht gefährdet;
- Erarbeitung und Nutzung empirisch gesicherter Analyse- und Bewertungsinstrumente, die auch einen Vergleich verschiedener Anbieter öffentlicher Verkehrsdienstleistungen ermöglichen;
- Stufenweise Entwicklung der Fahrgastvertretung mit dem Langfristziel, bundesweit alle relevanten ÖV-Bereiche abzudecken;
- Transparente und öffentlichkeitswirksame Darstellung der Arbeit und von Untersuchungsergebnissen.

⁵ Der Fahrgastverband PRO BAHN e.V. sieht noch deutlichen Abstimmungsbedarf bei der Ausgestaltung der Zuständigkeit, der Finanzierung, dem Selbstverständnis und der Bezeichnung der geplanten Monitoringstelle. Diese Themen müssen im Rahmen der Projektplanung diskutiert werden.