

WACHHUNDE

Das Beispiel des LTUC im Britischen System der institutionalisierten Interessenvertretung

Dieser Vortrag wird präsentiert von John Cartledge, stv. Direktor des London Transport User Committee (LTUC) auf der nexus Konferenz „Mehr Fahrgäste durch mehr Beteiligung?“ Strategien und Konzepte für den Dialog zwischen Nutzern von öffentlichen Verkehrsmitteln und Anbietern.

Berlin, September 2005

In konventionellen Märkten bestimmt der Verbraucher die Gesetze. Ist er, weil das Angebot schlecht ist oder der Kunde andere Wünsche hat, ist die Konsequenz klar: Der Kunde wird sich anders orientieren, sofern Anbieter oder Hersteller das Angebot nicht verbessern. Damit erhalten die Unternehmen ein klares Signal, ihr Angebot zu verbessern. Verbraucher stimmen „mit den Füßen ab“. Und wenn sie unzufrieden sind „steigen sie aus“, das heißt, sie nutzen das Produkt nicht mehr.

Aber in den meisten Volkswirtschaften funktionieren öffentliche Verkehrsmittel nicht nach den Gesetzen des Marktes (aus guten Gründen). In einigen Ländern besteht ein komplettes staatliches Monopol, und die Unternehmen für Eisenbahnen, U-Bahnen, Straßenbahnen und Busse befinden sich im Eigentum des Staates. In anderen gibt es private Unternehmen, die aber in hohem Maße staatlich reguliert und finanzielle Mittel erhalten. Wettbewerb besteht dabei nicht oder nur auf einigen Linien. Fahrgäste haben nicht die Wahl zwischen verschiedenen Anbietern, sondern müssen mit dem Vorlieb nehmen, was angeboten wird.

Dieses simple Prinzip des „nimm es oder lass es“ passt kaum zum Politik-Ansatz einer Beteiligung. Bürger einer demokratischen Gesellschaft erwarten, dass man sich an ihren Bedürfnissen orientiert. Wo der „Ausstieg“ als Option nicht existiert, müssen andere Mechanismen entstehen, um zwischen dem Anbieter und dem Kunden zu vermitteln. Prof. Hirschmann von der Universität Princeton nannte diese alternative Annäherung „Stimme“ (1).

Selbstverständlich ist es möglich, alle Beschlussfassungen den relevanten politischen Organisationen zu überlassen. Aber diese Organisationen sind normalerweise für viele Dinge verantwortlich. Öffentliche Verkehrsmittel sind nur ein Teil auf der Tagesordnung neben Bildung, Gesundheit und Bauwesen. Strategien und finanzielle Prioritäten werden durch gewählte Repräsentanten festgelegt. Aber die Politiker sind aufgrund ihres Zeitbudgets oft nicht in die Detailplanungen eingebunden, obwohl sich die Pläne direkt auf den Service für die Fahrgäste auswirken. Wie kann die Stimme der Benutzer aber gehört werden?

Ein Lösungsansatz war in Großbritannien die Gründung offizieller Verbraucherorganisationen per Gesetz. Solche Organisationen existieren für alle großen Bereiche in regulierten Märkten. Post, Telekommunikation, Gas, Elektrizität, Wasser, Luftfahrt, Flughäfen, Eisenbahnen und (teilweise) Busse. In London und dem Pendler-Einzugsgebiet wird der Bereich „Fahrgäste“ durch das „London Transport User Committee (LTUC)“ betreut. LTUC ist Mitglied der „International Union of Public Transport.“

Das Komitee hat vier Hauptaufgaben: Beratung, Beobachtung, Untersuchung und Interessenvertretung.

Beratung schließt den kontinuierlichen Dialog zwischen allen Beteiligten bei Planung und Betrieb ein. Alle Anbieter müssen ihre Gründe in einem Verfahren darstellen, wenn sie beispielsweise größere Änderungen bei den Linien, Fahrzeiten oder Fahrpreisen vornehmen wollen. Bahnhöfe oder Bahnstrecken können nicht ohne Zustimmung des jeweiligen Regulators dauerhaft stillgelegt werden. Dazu erhält der Betreiber eine Stellungnahme vom Komitee, indem Auswirkungen auf die Kunden dargestellt werden. In der Praxis weitet sich dieser Bericht oft zu einer umfassenden Stellungnahme aus, in dem sämtliche Bereiche, die die Fahrgäste betreffen, analysiert werden.

Das Komitee diskutiert über Tarifsysteme, Fahrgastinformation, Fahrzeuggestaltung, Ausstattung der Bahnhöfe, Sicherheit (im Sinne von Unfällen), Sicherheit (im Sinne von Kriminalität), und die Bedürfnisse von jungen Reisenden, Frauen oder Fahrgästen mit eingeschränkter Mobilität. Es wartet nicht passiv ab, sondern wird proaktiv tätig und spricht regelmäßig mit Vertretern der Industrie. In einem Forschungsprogramm werden wichtige Themen herausgearbeitet: Die Bedürfnisse von Reisenden mit

eingeschränkter Mobilität, der Umgang mit Beschwerden, die Verständlichkeit der Fahrpläne und die Qualität der Toiletten.

Beobachtung heißt, dass das Komitee ständig den angebotenen Service beobachtet und analysiert. Das schließt „harte“ Faktoren ebenso wie „weiche“ Faktoren der Kundenzufriedenheit ein. So z. B. Sauberkeit, Information und Hilfsbereitschaft des Personals. Mit 24 Bahnunternehmen, zehn U-Bahn-Linien, zwei Straßenbahnlinien und mehr als 700 Buslinien ist das keine kleine Aufgabe. Bei guten Entwicklungen lobt das Komitee. Wenn sich der Service verschlechtert, sucht das Komitee nach Erklärungen und versucht Abhilfe zu schaffen.

Untersuchung ist immer dann gefordert, wenn der Kunde mit der Leistung, die er bekommen hat, unzufrieden war (oder, auch das ist möglich, mit der Leistung die er *nicht* bekommen hat). Zusätzlich muss die Antwort des Verkehrsunternehmens aus Kundensicht unbefriedigend sein. In diesem Fall kann sich der Kunde an LTUC wenden, wo einige tausend solcher Fälle jedes Jahr bearbeitet werden. Bei einer berechtigten Beschwerde wird eine bessere Erklärung, eine Entschuldigung, Verbesserungen für die Zukunft oder (soweit sinnvoll) ein besserer finanzieller Ausgleich gefordert. Ursache müssen gefunden und Probleme gelöst werden.

Interessenvertretung – dafür nutzt LTUC vor allem die öffentliche Debatte. Das Komitee ist die anerkannte Stimme der Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel. Die Organisation muss zu den Punkten, von denen ÖV-Kunden betroffen sind, durch die nationale und lokale Regierung und durch andere öffentliche Stellen angehört werden. LTUC kommentiert regelmäßig vorgeschlagene Änderungen an Gesetzen und Regelungen, die die Themen Verkehr oder Verbraucher beeinflussen. Dazu gehört die Flächennutzungsplanung, die Verkehrspolitik und die Sicherheit (zum Beispiel ist LTUC immer bei den Untersuchungen von schweren Unfällen beteiligt). Bei parlamentarischen Untersuchungen legt die Organisation Beweise vor. Bei vielen öffentlichen Organisationen hat das Komitee einen Sitz im Beirat. Bei der europäischen Verkehrspolitik wird LTUC in zunehmendem Maße beteiligt, soweit die Verkehrs- oder Verbraucherpolitik betroffen ist.

Das Komitee hat 25 Mitglieder, die durch öffentliche Anzeigen gewonnen werden und ehrenamtlich arbeiten. Es wird erartet,

dass sie zwei bis drei Tage pro Monat ihr Amt ausüben. Dafür erhalten sie eine Aufwandsentschädigung in Höhe von £ 4000 (etwa € 6000) pro Jahr. Die Vollversammlung findet zweimal pro Jahr statt. Die Mitglieder sind aber gehalten, an Unterausschüssen, Arbeitsgruppen, öffentlichen Anhörungen, vor Ort-Inspektionen und ähnlichen Dingen teilzunehmen. Der Vorsitzende ist drei und vier Tagen pro Woche tätig und erhält dafür eine angemessene höhere Vergütung.

Mitglieder von LTUC werden von „London Assembly“, der gewählten Regionalregierung in London, ernannt. Die Regionalregierung finanziert die Arbeit von LTUC und der Mitglieder. Die Mitglieder werden normalerweise auf zwei Jahre gewählt, aber eine Wiederwahl ist zulässig, soweit sie für die Fortsetzung der Arbeit sinnvoll ist. Bei der Auswahl müssen Richtlinien beachtet werden. So ist zu gewährleisten, dass verschiedene Nutzergruppen nach Alter, Geschlecht, Herkunft, Menschen mit eingeschränkter Mobilität, und der Arbeits- bzw. Wohnort berücksichtigt werden. Alle Mitglieder müssen regelmäßige Nutzer des öffentlichen Nahverkehrs sein.

Die Arbeit des Komitees wird durch ein Büro mit 22 Vollzeitmitarbeitern unterstützt. Sie lassen sich in folgende etwa gleich große Gruppen einteilen: Fallbearbeiter, politische Referenten, Referenten für Analyse/Untersuchung und Bürosachbearbeiter. Die Entscheidungen treffen die Mitglieder im Komitee, aber die Alltagsarbeit wird im Wesentlichen durch das Büro und die dort tätigen hauptamtlichen Mitarbeiter geleistet. Diese orientieren sich natürlich eng an den Vorgaben der Mitglieder des Komitees.

Für eine mit ehrenamtlichen bzw. Teilzeit-Mitgliedern arbeitende Organisation ist es unmöglich, jede Facette der öffentlichen Verkehrsmittel zu kennen. Täglich gibt es rund acht Millionen Fahrten im Nahverkehr in London. Die Unternehmen sind aber manchmal über das Detailwissen der Mitglieder von LTUC überrascht. Deshalb wären sie schlecht beraten, dieses zu ignorieren. LTUC versucht, durch eine enge Zusammenarbeit mit den vielen lokalen Gruppen die Reichweite für die eigenen Themen zu steigern. Der Dialog mit rund 60 lokale Behörden in London besteht kontinuierlich. Zusätzlich gibt es Gespräche mit Organisationen wie der Polizei oder der Regulierungsbehörde (Sicherheit). LTUC ist vertreten bei Rail Passengers' Council, die landesweite Interessenvertretung der Bahnkunden.

LTUC ist kein Exekutivorgan, und kann deshalb nur mit den Instrumenten „Dialog“ und „Überzeugung“ arbeiten. Inhalte müssen deshalb gut unterlegt sein und Argumente überzeugen. Die Unternehmen müssen unseren Wünschen nicht folgen, aber sie müssen auf Fragen antworten. Die Arbeit ist öffentlich. So kann sich jeder seine Meinung bilden, welche Seite die besseren Argumente hat. Die Sitzungen des Komitees sind öffentlich. Die Berichte stehen auf der Website zum Herunterladen bereit. Über die Arbeit wird ausführlich in den Medien berichtet.

Es gibt keinen wissenschaftlichen Beleg für die effektive Arbeit einer Interessenvertretung. Es ist immer möglich (wenn auch unwahrscheinlich), dass Verbesserungen beim öffentlichen Verkehr ohne die jahrelange Arbeit von LTUC nicht entstanden wären. Aber es ist bemerkenswert, dass in zwei von drei Fällen die Organisation eine Verbesserung für Fahrgäste erreichen kann, sofern sie sich an LTUC wenden. Keine schlechte Quote, zumal viele strittige und komplexe Fälle die Organisation erreichen. Vor sechs Jahren bestätigte das Parlament die Tätigkeit von LTUC und weitete sie zugleich aus: Zusätzlich werden seitdem auch Fahrradfahrer, Fußgänger, Taxikunden und Fahrgäste auf Fähren betreut.

Ich selbst arbeite für LTUC in den letzten 30 Jahren, zunächst als Mitglied, später dann als hauptamtlicher Mitarbeiter. Ich habe einen großen Teil meines Berufslebens damit verbracht, immer in der festen Überzeugung, für die Fahrgäste Verbesserungen zu erreichen. So war es mein Ziel, die Verkehrspolitik auf der politischen Tagesordnung zu halten und die Unternehmen „auf Trab“ zu bringen. Es ist daher für mich ein Vergnügen und ein Privileg, heute zu Ihnen sprechen zu dürfen. Aber ich will mich hier nicht selbstgefällig zurücklehnen und vor allem nicht einem weit verbreiteten Vorurteil entsprechen. Deshalb auch einige Worte der Selbstkritik.

Es ist hilfreich, auch über spezielle Probleme bei unserer Arbeit zu sprechen. Ich möchte hier vier wichtige Punkte nennen. Diese Punkte sollten Sie berücksichtigen, wenn Sie in Ihrer Stadt oder Land etwas Ähnliches wie LTUC gründen wollen. Die jetzt folgenden Punkte sind meine persönliche Meinung, sie sind nicht unbedingt die Meinung unseres Komitees.

Das erste Problem: LTUC hat bei der Bearbeitung der Fahrgastbeschwerden keine formalen Rechte. Es hat nicht die Funktion eines Ombudsmann oder -frau. Wir haben auch nicht das Recht, bestimmte Dokumente einzusehen oder Zeugen zu befragen. Die Verkehrsunternehmen müssen unsere Fragen beantworten, aber wie kooperativ sie sind und wie sie mit uns kommunizieren – das ist ihre Entscheidung. Es gibt vor allem dann Schwierigkeiten, wenn einzelne Mitarbeiter eines Unternehmens betroffen sind. Das Arbeitsrecht schützt die Mitarbeiter vor der Öffentlichkeit. LTUC kann die Verkehrsunternehmen zu nichts zwingen, es muss sie überzeugen. Dazu braucht es oftmals viel diplomatisches Geschick.

Deshalb kann LTUC nicht immer die Wünsche der Fahrgäste so erfüllen, wie sie es erwarten. Die Fahrgäste sind dann natürlich über das Komitee verärgert. Wir werden dann gerne als „Wachhund ohne Zähne“, als nutzloses Tier bezeichnet. Das Komitee kann Wünsche abweisen, wenn sie unrealistisch sind oder zu nichts führen würden.

Das zweite Problem betrifft die politische Gemengelage. Londons Regionalregierung, die „Greater London Authority“, besteht aus dem Bürgermeister und dem Rat (Assembly). Beide werden direkt gewählt. Der Bürgermeister vertritt die Exekutive und kontrolliert die Verkehrsunternehmen. Die Hauptrolle des Rates besteht darin, den Bürgermeister zu wählen bzw. zu halten, und die Politik der zahlreichen Behörden zu prüfen. So hält der Rat Anhörungen zum öffentlichen Verkehr ab und analysiert öffentliche Verkehrsmittel. Es ist jetzt auch die politische Organisation, die LTUC beaufsichtigt und finanziert.

Es gibt keine klare Grenze zwischen den verschiedenen Tätigkeiten und Verantwortlichkeiten auf der einen Hand. Auf der anderen ist LTUC Angriffspunkt für Rivalitäten. Die Mitglieder des Regionalparlamentes sind Politiker, die vor allem wieder gewählt werden wollen. Deshalb nehmen sie mitunter für sich in Anspruch, alleine zuständig zu sein. Sie können sehr nachtragend sein, wenn das Komitee eine von ihrer Meinung abweichende Position vertritt. Da dem Parlament fünf Parteien angehören, kommt es mitunter zu langem Streit. Meistens ist es unmöglich, eine einheitliche Meinung zu finden.

Einige von ihnen sehen LTUC als Rivalen, nicht zuletzt deshalb, weil unsere Aussagen bei den Mitarbeitern in Unternehmen der

Fahrzeugindustrie einen hohen Stellenwert haben. Das Gesetz verbietet ihnen, uns abzuschaffen, aber es erlaubt ihnen, die Finanzierung zu kürzen.

Das dritte Problem hängt zusammen mit den verschiedenen Verkehrsmitteln. Ursprünglich gab es für den öffentlichen Verkehr eine eigene Behörde. Vor fünf Jahren gab es eine Reform der Londoner Regionalregierung. Seitdem gibt es keinen Unterschied bei den Zuständigkeiten mehr – eine Behörde für alle Transportmittel. Aus Sicht der Politik macht das Sinn – es ist einfacher, eine Organisation für alle Verkehrswege zu installieren. Die ist dann für Busse und Taxis ebenso zuständig wie für die Straßen, die diese Verkehrsmittel nutzen. Und sie können den privaten Straßenverkehr besser kontrollieren, was natürlich die parkenden Fahrzeuge einschließt. Aber gegen unseren Wunsch erweiterte die Regionalregierung die Zuständigkeit für LTUC auf alle Verkehrsmittel (ohne Güterverkehr), für die auch die Transportbehörde zuständig ist.

Jetzt umfasst unser Aufgabengebiet nicht nur Fahrradfahrer und Fußgänger, sondern auch Autofahrer. Die Interessen der Fahrradfahrer und Fußgänger ergänzen sich oft zu den Fahrgästen in öffentlichen Verkehrsmitteln. Bei Autofahrern ist das oft nicht der Fall. Auf einem Straßennetz mit begrenzter Kapazität muss entschieden werden, wer Priorität hat, und wer den zur Verfügung stehenden Raum nutzen kann. Als Bürger wollen wir den öffentlichen Verkehr unterstützen, da er umweltfreundlich, sicher und sozialverträglich ist.

Und so geraten wir unter Druck, der Autolobby nachzugeben. Die Forderungen lauten nach Straßenverbreiterung, Neubau und weniger strenge Kontrollen des Falschparkens. Wie gehen wir mit solchen Forderungen um? Sie können zu einer Krise zwischen den Mitgliedern im Komitee oder den offiziellen Vertretern bei LTUC führen. Sind wir bereit auch eine Position zu vertreten, auch wenn sie nicht unserer inneren Überzeugung entspricht?

Das vierte und letzte Problem lässt sich beschreiben als „demokratische Glaubwürdigkeit“. Als das Komitee vor über 50 Jahren gegründet wurde war das kein Thema, da es allgemein akzeptiert wurde. Die Legitimierung wurde nicht hinterfragt, ebenso wenig das Engagement. Heute leben wir in einer anderen Zeit, in der vor allem die Informationstechnologie (wie

Telefonkonferenzen und Internet-Chatrooms) neue Möglichkeiten für eine schnelle Kommunikation und eine aktive Teilhabe bieten.

Es ist möglich, dass eine Million Bürger nun direkt abstimmen, dabei Mobiltelefone benutzen, und kurz danach steht der Sieger des Europäischen Schlagerwettbewerbes fest. Sollten wir diese Entwicklung auch zur Erhebung von Meinungen über öffentliche Verkehrsmittel nutzen? Welche Aussagekraft sollten solche Ergebnisse ohne gründliche Diskussion haben? Was sind die Stärken und Schwächen solcher Daten? Oder eine „Bürger-Jury“? Oder eine andere der unzähligen anderen Methoden Meinungsforschung?

Wie gehen wir mit dem Problem einer „asymmetrischen Debatte“ um (wodurch die Verkehrspolitik beeinflusst wird)? Darunter verstehe ich folgendes: Es gibt wenige, die lautstark ihre Interessen vertreten können. Diese sehen sich schon durch einzelne Vorschläge, wie die Einführung einer Busspur oder den zusätzlichen Halt eines Zuges, beeinträchtigt. Auf der anderen Seite stehen viele, die sich nicht so laut artikulieren. Die aber den Nutzen von diesen Maßnahmen haben. Das sind Fragen, auf die es keine einfachen Antworten geben kann. Und wir würden gerne wissen, wie andere sie sehen.

Lassen Sie mich schließen mit einem wichtigen Hinweis auf die Wortwahl. In den Präsentationen verwenden wir den Ausdruck „Kunde“, und das passt zu dieser Konferenz. Aber bei LTUC wird das Wort nie genutzt. Das Wort beschreibt die rein kommerzielle Beziehung zwischen Unternehmen und dem „Kunden“, bezieht sich auf Nutzen und Zahlen. Wenn es von Verkehrsunternehmen genutzt wird stößt das in Großbritannien auf Ablehnung.

Als Verbraucher im Verkehrswesen fühlen wir uns nicht als Kunde, weil das Unternehmen für eine sicherere und angenehme Fahrt verantwortlich ist. Und weil das Unternehmen nicht einfach nur eine Ware, sondern einen guten Service anbieten soll. Wenn diese Unterscheidung auch in anderen Sprachen besteht, möchten wir es auch als Botschaft an alle Unternehmen bei öffentlichen Verkehrsmitteln verstanden wissen.

Literatur:

(¹) *Hirschman, Albert O. (1970) Exit, Voice and Loyalty Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.*

