

ÖV-Plattformen: Zusammenarbeit für öffentliche Verkehrsmittel

Huibert Verdoold, OPC, Niederlande

Einführung

Der öffentliche Personenverkehr wird in den Niederlanden von folgenden Punkten beeinflusst: Gesetzgebung, öffentliche Ausschreibungen, Zugangsmöglichkeiten, die verbesserte Sicherheit und die Einführung einer Chip-Karte für alle öffentlichen Verkehrsmittel in den Niederlanden. In dieser Präsentation werden wir die Frage stellen: Wo wird die Stimme der Fahrgäste zu diesen und anderen Themen gehört? Mit anderen Worten: Welchen Status hat die Beteiligung von Verbrauchern im öffentlichen Verkehr in den Niederlanden?

Um diese Frage zu beantworten gebe ich zunächst einen Überblick, wie öffentliche Verkehrsmittel organisiert sind (1). Danach werden wir auf die formalen Beteiligungsmöglichkeiten im regionalen Verkehr schauen (2). Dann folgt der Blick darauf, wie das in der Praxis organisiert ist (3). Alles das muss natürlich dem Praxistest standhalten. Funktioniert das alles wirklich und ist es effektiv – das wird die abschließende Frage sein (4).

1 Die Organisation des öffentlichen Verkehrs

In den Niederlanden gibt es zwei Ebenen bei öffentlichen Verkehrsmitteln: Die nationale und die regionale Ebene.

Nationale Ebene bei öffentlichen Verkehrsmitteln

Diese Präsentation betrachtet stärker die Beteiligung auf regionaler Ebene. Dennoch will ich kurz auf die nationale Ebene eingehen. Die nationale Ebene ist für Hauptstrecken im Eisenbahnverkehr verantwortlich. Das Verkehrsministerium ist die zuständige politische Behörde für den Fernverkehr auf der Schiene. Für zehn Jahre – bis 2015 – hat die Niederländische Bahn NS eine Konzession. NS wurde 1995 teilprivatisiert. Ende der 1990er-Jahre wurde die Verbraucherbeteiligung mit dem LOCOV (Niederländisch „Landelijk overleg Consumentenbelangen Openbaar Vervoer“) eingeführt, ein landesweites Forum zur Berücksichtigung der Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr. Es sitzen drei verschiedene Gruppen am Tisch. Das sind die nationalen Verbraucherverbände, die Niederländische Bahn und das Verkehrsministerium. Das Forum hat zwar keine offiziellen Rechte oder Befugnisse. Jeder signifikante Plan, Änderungen oder Fragen zum Schienennetz muss durch das LOCOV beraten werden.

Öffentlicher Personennahverkehr

Jetzt aber zum öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr. In den Niederlanden umfasst der Begriff Busse, Straßenbahnen, U-Bahnen, Nah- und Regionalverkehr auf der Schiene und bedarfsorientierte Bedienungsformen (in Niederländisch CVV genannt). Das Verkehrsministerium ist nicht mehr direkt in den öffentlichen Nahverkehr einbezogen. Seit 2001 liegt die Verantwortung bei den 19 Regionalregierungen, die alle auch als Aufgabenträger für den öffentlichen Verkehr zuständig sind. Dies unterteilt sich in 12 Provinzen und 7 städtische Regionen wie Amsterdam oder Rotterdam. Die Zuschüsse kommen aber zum großen Teil weiterhin aus dem Verkehrsministerium. Ziel der Reform war es, mehr Kundenfreundlichkeit und Kosteneffizienz bei den öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Deshalb müssen die 19 Aufgabenträger die Verkehrsleitungen ausschreiben. Dazu haben sie ihre Gebiete in eine oder mehrere Teilgebiete unterteilt, meist nach geographischen Aspekten. In städtischen Gebieten erfolgt eine Unterteilung nach Verkehrsmittel, z.B. ein eigener Vertrag für Straßenbahn, U-Bahn oder Busse.

Die Verpflichtung zur Ausschreibung besteht für alle öffentlichen Verkehrsmittel. Aus verschiedenen Gründen gibt es derzeit für einige größere Städte Ausnahmen. Ein wichtiger Grund ist, dass die Verkehrsbetriebe in unabhängige Unternehmen umgewandelt werden müssen, so dass für alle

Unternehmen die gleichen Voraussetzungen bestehen, soweit sie sich an einer Ausschreibung beteiligen wollen. Jedes Unternehmen muss eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen (PVE in Niederländisch). Dies ist nicht nur für das Unternehmen wichtig, sondern auch für die Fahrgäste. Wenn ein Unternehmen die Ausschreibung gewinnt, für sechs oder höchstens acht Jahre, gelten die Bedingungen als akzeptiert. Für diesen Zeitraum ist das Unternehmen der einzige Anbieter.

2 Die formale Stellung der Kunden

Werfen wir nun einen Blick auf die formale Position der Kunden im öffentlichen Nahverkehr. Wichtigste Rechtsgrundlage ist das Gesetz für den Personenverkehr aus dem Jahr 2000 (Niederländisch: Wet personenvervoer 2000). Dieses Gesetz trat 2001 in Kraft und steht Verbraucherorganisationen eine wichtige Rolle zu. Sie müssen in allen Gebieten, in denen die Verkehrsleistung bereits ausgeschrieben ist, beteiligt werden. Der Aufgabenträger für den öffentlichen Verkehr und der Auftragnehmer muss die Verbraucherorganisationen über wichtige Punkte befragen. Das Gesetz legt nicht fest, welche Verbraucherorganisationen zu befragen sind. Es gibt allerdings einen Rahmen aus drei Punkten vor, die vom Aufgabenträger und vom Unternehmen zu beachten sind: Die Organisationen müssen eine Rechtsform haben, sie vertreten Interessen der Kunden von öffentlichen Verkehrsmitteln und sie müssen landesweit oder zumindest regional aktiv sein.

Wie bereits erwähnt sind die Verbraucherorganisationen Gesprächspartner für die Unternehmen und die Aufgabenträger für den öffentlichen Personennahverkehr. Schauen wir uns zunächst die Aufgabenträger genauer an. Sie müssen die Verbraucherorganisationen bei der Beratung zu den Vertrags- und Ausschreibungsbedingungen (PVE) beteiligen. Der Aufgabenträger muss die Beteiligung sicherstellen, indem er die Beratungen organisiert und rechtzeitig durchführt. Nach den Beratungen müssen die Verbraucherorganisationen über die Entscheidung informiert werden. Neben dem PVE muss der Aufgabenträger die Verbände bei wesentlichen Änderungen der Geschäftspolitik, neuer Infrastruktur und Wartungsarbeiten unterrichten.

Als nächstes schauen wir auf die formalen Beziehungen zwischen den einbezogenen Organisationen und einem oder mehreren Verkehrsunternehmen, die eine Verkehrsleistung auf Grundlage einer Ausschreibung/Vertrag erbringen. Das Personenverkehrsgesetz nennt eine Reihe von Punkten, die berücksichtigt werden müssen:

- Fahrplangestaltung
- Information der Fahrgäste über Fahrpläne und Preise
- Beförderungsbedingungen
- Fahrscheine
- Kauf des Fahrscheines (wann und wo kann ein Fahrschein erworben werden?)
- Zahlungsmöglichkeiten
- Zugangsmöglichkeiten
- Soziale Sicherheit

Wenn in der Ausschreibung bzw. Vertrag festgelegt auch:

- Umgang mit Beschwerden
- Entschädigung für Verspätung
- Qualitätsstandards

Eine Mindestzahl von Gesprächen ist gleichermaßen für Aufgabenträger und Unternehmen vorgeschrieben. Auch die Antwort auf einen Vorschlag muss innerhalb einer gewissen Frist erfolgen. Innerhalb von sechs Wochen muss das Unternehmen eine schriftliche Begründung für einen Vorschlag übersenden. Wenn der Vorschlag abgelehnt wird, können die Verbände eine weitere Beratung verlangen. Danach kann das Unternehmen die Vorschläge umsetzen.

3 Umsetzung in der Praxis

Bis hierher ging es um die formalen Aspekte. Aber was passierte, nachdem das neue Gesetz für den Personenverkehr 2001 in Kraft trat? Es ergibt sich ein differenziertes Bild:

- Das Gesetz gibt drei Vorgaben für die zu berücksichtigenden Verbraucherorganisationen. In der Praxis haben alle 19 Aufgabenträger ihre eigenen Wahl getroffen, wer einbezogen wird. In fast allen Regionen sind dabei: 1. ROVER (Fahrgastverband), 2. Organisationen von Menschen mit Behinderung oder chronischen Erkrankungen, 3. Interessenvertretung von älteren Menschen. In einigen Regionen arbeiten Gruppen aus den Bereichen Umweltschutz, Fahrrad, Verkehrsplanung, Gewerkschaften und Interessenvertretungen von Jugendlichen und/oder Studenten mit. Manchmal nehmen auch Einzelpersonen an den Diskussionen teil. Dieses Beispiel zeigt, dass es eine große Bandbreite gibt, mit denen Aufgabenträger und Unternehmen sprechen. In der Praxis hängt das auch von den jeweils tätigen Organisationen ab.
- Mit der Zeit haben sich die meisten Aufgabenträger für eine institutionalisierte Beteiligung entschieden. Zwei Formen sind verbreitet. Erste Form: Ein Ausschuss, der ein formaler Bestandteil des Aufgabenträgers ist. Die entsprechenden Organisationen werden beteiligt. Zweite Form: Die Verbände organisieren sich selbst zu einer gemeinsamen Plattform. Diese Plattform wird vom Aufgabenträger in die Beratungen einbezogen.
- Die Beratungsgremien werden genannt: ROVOV's (ein Vergleich mit dem LOCOV – da steht das „L“ für „Landesweit“, das „R“ steht für „Regional“). In der Praxis gibt es einige Abwandlungen. Oft wird der Begriff „ÖV-Plattform“ als allgemeiner Begriff verwendet.
- Es gibt rund 25 ÖV-Plattformen. Einige Aufgabenträger mit verschiedenen Ausschreibungsgebieten haben mehr als eine Plattform pro Gebiet. Es gibt auch Plattformen, die mehr als einen Aufgabenträger beraten. Besonders dann, wenn Verkehre in Gebiete anderer Aufgabenträger führen.
- Die meisten ÖV-Plattformen werden von einem unabhängigen Vorsitzenden geleitet.
- Wenn wir uns die Ausstattung der ÖV-Plattformen ansehen, stoßen wir auf große Unterschiede. Eine Plattform erhält 250.000 Euro pro Jahr, hat ein eigenes Büro und zwei Mitarbeiter. Allerdings ist das die Ausnahme. Die meisten Plattformen haben ein Jahresbudget um die 10.000 Euro – manche haben auch gar kein Budget. In solchen Fällen gibt es eine Aufwandschädigung abhängig vom Arbeitsaufwand.

4 Wie funktioniert es?

Ich habe im vorigen Abschnitt erklärt, dass es viele verschiedene Möglichkeiten der Beteiligung gibt. Nun kommt aber die wichtigste Frage: Funktioniert das auch in der Praxis? Wird die Stimme der Nutzer gehört? Ist es effektiv? Interessiert sich jemand für den Rat der ÖV-Plattformen?

Es ist nicht einfach, diese Frage zu beantworten. Zumal sie alle ÖV-Plattformen einschließt. Es ist ein Lernprozess für alle beteiligten Organisationen und Akteure. Hier sind einige Punkte:

1. Die Zusammenarbeit in ÖV-Plattformen ist für ehrenamtlich Arbeitende aus verschiedenen Organisationen schwierig. Man muss sich als ein Team verstehen und die anderen Mitglieder als Teil des Teams akzeptieren – und nicht als Gegner zu den eigenen Interessen.
2. Das Mitglied in einer ÖV-Plattform vertritt eine Organisation. Bei Abstimmungsprozessen muss sich das Mitglied mit der landesweiten Organisation beraten oder deren Position kennen. In der Praxis ist die Zusammenarbeit zwischen lokalen und landesweiten Gliederungen oft schwach ausgeprägt. Welchen Nutzer vertreten sie? Aufgabenträger und Unternehmen wollen das manchmal wissen.
3. Die Vertreter stellen die eher allgemeine Frage: Sind wirklich alle Kundeninteressen in den ÖV-Plattformen vertreten? Das ist ein Problem, wie die Interessen abgebildet werden. Viele Nutzer im ÖV sind Jugendliche oder Studenten. Allerdings haben viele ÖV-Plattformen gar keine Vertreter aus

diesen Gruppen. Es ist schwer, junge Menschen zu finden, die ihre Interessen vertreten. Dafür gibt es verschiedene Gründe: Viele haben dazu gar nicht die Möglichkeiten zur Teilnahme, weil viele Treffen am Tag stattfinden. Zusätzlich sind viele Studenten nur für kurze Zeit in einer Region. Das Hauptproblem ist aber die Struktur der Beteiligung von Verbrauchern. Es wird bei Jugendlichen nicht als „cool“ angesehen.

4. Es gibt Unterschiede bei den Kompetenzen. Ein Beispiel: Die Mitglieder von ROVER, dem Fahrgastverband in den Niederlanden, wissen alles über Fahrpläne oder Pläne für Bahnstrecken. Mitglieder von Fahrradclubs sind dagegen mehr an sicheren Straßen und Fahrradabstellanlagen in der Nähe von öffentlichen Verkehrsmitteln interessiert. In der Praxis führt das mitunter zu ineffizienten Besprechungen, Frustration und manchmal dazu, dass einzelne Mitglieder die Plattform verlassen. Als Konsequenz haben einige Plattformen Unterausschüsse gebildet, um die Arbeit aufzuteilen. Das Gebiet „Zugangsmöglichkeit für Menschen mit Mobilitätseinschränkung“ wird mit den Fachverbänden besprochen. So können die Verbände ihr Wissen dort einbringen – und die Vertreter von ROVER im Ausschuss für Fahrpläne. Nach den Beratungen in den Unterausschüssen berät die gesamte Plattform über die abschließende Empfehlung.

5. Wie schon erwähnt sind einige ÖV-Plattformen so schwach vom Aufgabenträger ausgestattet, dass niemand eine überzeugende Arbeit erwartet bzw. erwarten kann.

6. Aufgabenträger und Unternehmen vergessen mitunter, dass die Mitglieder der ÖV-Plattformen in den meisten Fällen ehrenamtlich arbeiten, und nicht beruflich mit dem öffentlichen Verkehr zu tun haben. So sollte unbedingt ausreichend Zeit bestehen, Vorlagen zu beraten. Es gibt bestimmte Vorgaben, dennoch kommen die Vorlagen von Aufgabenträgern oder Unternehmen manchmal auf den „letzten Drücker“.

7. Die öffentliche Ausschreibung von Verkehrsleistungen ist Neuland für Aufgabenträger, Unternehmen und Kunden. So mussten die Kundenorganisationen lernen, wie Entscheidungen am besten beeinflusst werden können. Oftmals wurde ihr Rat dann eingeholt, wenn die formalen Entscheidungen längst gefallen waren. Es ist wichtig, die Entscheidungen frühzeitig zu beeinflussen. Lange bevor es in das formale Beteiligungsverfahren beim Aufgabenträger geht.

8. Wenn die ÖV-Plattform gute Arbeit leistet und die Aufgabenträger zufrieden sind, kann das dazu führen, dass sie mehr und mehr Aufgaben und Vorlagen bekommen. So wird die ÖV-Plattform irgendwann überfordert sein.

Zusammenfassung

Zusammenarbeit in ÖV-Plattformen: Funktioniert es? Meine Zusammenfassung ist, dass die regionale Beteiligung auf dem richtigen Weg ist. Es gibt aber auch einige Plattformen, die etwas zurückliegen. Sie stehen am Anfang, ich nannte einige Hürden. Hier sind noch einmal einige wichtige Aspekte, die den Erfolg der Arbeit beeinflussen:

Den meisten Vorschlägen wird gefolgt;

1. Aufgabenträger und Unternehmen nehmen die Plattformen ernst;
2. die Mitglieder sind engagiert und kompetent;
3. die Arbeitsmöglichkeiten/finanzielle Unterstützung reichen aus;
4. Sie orientieren sich am gemeinsamen Ziel: Den öffentlichen Verkehr verbessern – und zwar für alle Kundinnen und Kunden.

Die erfolgreiche ÖV-Plattform nutzt allen Fahrgästen im öffentlichen Verkehr. Es ist Aufgabe von OPC als nationale Organisation die Arbeit zu unterstützen, anzuregen und den eher schwächeren Plattformen zu helfen. Den stärkeren Plattformen helfen wir, auf ihrem hohen Niveau zu bleiben.