

VCD Thema
Tagungsdokumentation

Vom Streit zur Einigung – über den Nutzen außer- gerichtlicher Schlichtung



Berlin, 16. November 2005



VCD
Verkehrsclub
Deutschland



Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz



VCD Thema

Vom Streit zur Einigung – über den Nutzen außergerichtlicher Schlichtung. Dokumentation der Tagung vom 16. November 2005 in Berlin

Herausgeber

Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD)

Bundesverband

Kochstraße 27, 10969 Berlin

Fon 030 / 2803 51-0

Fax 030 / 2803 51-10

mail@vcd.org

www.vcd.org

Layout

Katrin Bienge

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers

© VCD e.V. 12/2005

Editorial

Liebe Leserin, lieber Leser,

Sie halten den Tagungsband der Veranstaltung „Vom Streit zur Einigung – über den Nutzen außergerichtlicher Schlichtung“, die am 16. November 2005 in Berlin stattfand, in den Händen. Er enthält die Beiträge der Referenten und Referentinnen, die uns als Datei vorliegen.

Am 1. Dezember 2004 hat die Schlichtungsstelle Mobilität unter dem Dach und in der Verantwortung des Verkehrsclubs Deutschland e.V. (VCD) ihre Arbeit aufgenommen. Sie wird für die Dauer von drei Jahren vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft finanziert.

In den Räumen der Schlichtungsstelle in Berlin arbeiten sechs Schlichter und Schlichterinnen. Sie vermitteln kostenlos in Streitfällen zwischen KundInnen und Verkehrsunternehmen, die durch Probleme rund um die Bahn-, Flug-, Schiffs- oder Busreisen entstanden sind. Ziel der Schlichtungsstelle Mobilität ist es, durch neutrale und fachkundige Hilfe außergerichtliche Einigungen zu ermöglichen.

Die Schlichtungsstelle Mobilität beim VCD ist bundesweit das erste Projekt für mehr Verbraucherschutz im öffentlichen Fernverkehr und deswegen war das erste Projektjahr von wahrer Pionierarbeit geprägt. Bei Aufbau und Entwicklung konnten wir lediglich auf Erfahrungen mit außergerichtlicher Schlichtung im Fernverkehr aus dem europäischen Ausland oder aus anderen Wirtschaftsbereichen in Deutschland zurückgreifen.

Ziel der Fachtagung „Vom Streit zur Einigung – über den Nutzen außergerichtlicher Schlichtung“ war, von der Arbeit der Schlichtungsstelle zu berichten und mit einem ausgewählten Fachpublikum aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft über den Nutzen außergerichtlicher Schlichtung zu diskutieren. Als Referenten hatten wir u.a. einen Experten aus Großbritannien, den deutschen Versicherungsbundsmann, einen Vertreter des Europäischen Verbraucherzentrums in Kehl und natürlich die Unternehmen, mit denen die Schlichtungsstelle zusammenarbeitet, eingeladen.

Einigkeit herrschte zum Schluss darüber, dass außergerichtliche Schlichtung im Öffentlichen Verkehr notwendig ist und in mehrere Richtungen positiv wirkt: Verbraucher und Verbraucherinnen werden fachkundig beraten und unterstützt, damit steigt ihre Zufriedenheit, das wiederum verbessert die Position der Unternehmen und die Gerichte werden durch außergerichtliche Schlichtung entlastet. Zu hoffen ist, dass die Erkenntnis über den vielfältigen Nutzen von außergerichtlicher Streitbeilegung dazu beiträgt, dass dieses Instrument in Deutschland generell einen höheren Stellenwert bekommt und speziell die Schlichtungsstelle Mobilität langfristige Unterstützung erfährt.

Heidi Tischmann

Leitung Schlichtungsstelle Mobilität beim VCD

Tagungsprogramm

Mittwoch, 16. November 2005, 10 – 17 Uhr, Landesvertretung Thüringen, Berlin

10:00–10:30 Uhr	Begrüßung Michael Gehrmann, VCD Bundesvorsitzender
10:30–11:30 Uhr	Schlichtung in Großbritannien Christopher Irwin, Board of European Railway Agency Fragen und Diskussion
11:30–12:00 Uhr	Kommunikation und Kooperation als Schlüssel zu mehr Kundennähe – Kundenerwartungen und Reaktionen im Beschwerdemanagement Uwe Böhme und Martin Schiefelbusch, nexus Institut Fragen und Diskussion
12:00–13:00 Uhr	Die Arbeit der Schlichtungsstelle Mobilität beim VCD Birgit Zandke-Schaffhäuser, Markus Franke, Iris Meigel, Ute Buchen, Sandro Battistini Fragen und Diskussion
13:00–14:00 Uhr	Mittagspause – kleiner Imbiss
14:00–15:00 Uhr	Erfahrungen mit außergerichtlicher Schlichtung RA Christian Moritz, Europäisches Verbraucherzentrum Kehl/ Deutsche Verbindungsstelle für Schlichtung Prof. Wolfgang Römer, Versicherungsombudsmann Fragen und Diskussion
15:00–15:30 Uhr	Kaffeepause
15:30–16:30 Uhr	Unternehmen äußern sich zu außergerichtlicher Schlichtung Metronom, Henning Weize, kaufmännischer Geschäftsführer Connex, Robert Kohl, Bereichsleiter Marketing und Vertrieb DB AG, Henrik Lindemann, Abt. Verkehrspolitik bei der DB AG Fragen und Diskussion
16:30 Uhr	Zusammenfassung und Ausblick Dr. Otmar Lell, Referent bei der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.
Moderation	Heidi Tischmann, VCD e.V. und Dr. Otmar Lell, vzbv

Inhalt

Editorial 3

Tagungsprogramm 4

Begrüßung 7

Schlichtung in Großbritannien..... 9

Kommunikation und Kooperation als Schlüssel zu mehr Kundennähe –
Kundenerwartungen und Reaktionen im Beschwerdemanagement 21

Die Arbeit der Schlichtungsstelle Mobilität beim VCD 27

Vertrauen in Schlichtung, europaweit 33

Außergerichtliche Schlichtung in der Versicherungswirtschaft..... 37

Metronom Eisenbahngesellschaft mbH 41

Deutsche Bahn AG 45

Resümee 47



Begrüßung

Michael Gehrman, VCD Bundesvorsitzender



Sehr geehrte Damen und Herren,
liebe Freundinnen und Freunde,

ich begrüße sie recht herzlich zur Fachtagung der Schlichtungsstelle Mobilität beim VCD. Ich freue mich über Ihr Interesse mehr über den Nutzen außergerichtlicher Schlichtung zu erfahren und darüber zu diskutieren und ich bin sicher, dass wir am Ende dieser Veranstaltung alle klüger sein werden als jetzt.

Auch wenn vielen von Ihnen die Schlichtungsstelle Mobilität bekannt ist, möchte ich Ihnen kurz noch einmal ihre Entstehungsgeschichte und ihre Aufgaben vorstellen. Vor gut einem Jahr hat die Deutsche Bahn AG die Kundencharta ins Leben gerufen. Darin garantiert sie Fahrgästen der DB AG einen Rechtsanspruch auf Entschädigungen im Falle von Schlechtleistungen im Bahnfernverkehr. Darin kündigt sie aber auch die Unterstützung einer verkehrsträgerübergreifenden Schlichtungsstelle Mobilität an.

Das war der Anstoß für dieses bundesweit einzigartige Pilotprojekt. Initiiert und finanziert vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft vermitteln nun seit dem 1. Dezember 2004 sechs Schlichter und Schlichterinnen kostenlos in Streitfällen zwischen KundInnen und Verkehrsunternehmen, die durch Probleme rund um Bahn-, Flug-, Schiffs- oder Busreisen entstanden sind. Ziel der Schlichtungsstelle Mobilität ist es, durch neutrale und fachkundige Hilfe außergerichtliche Einigungen zu ermöglichen. Damit steigt die Zufriedenheit der Fahr-

gäste, gleichzeitig verbessert sich die Position der Verkehrsunternehmen.

Träger der Schlichtungsstelle Mobilität ist der Verkehrsclub Deutschland, der Umwelt- und Verbraucherverband für nachhaltige Mobilität, dessen Vorsitzender ich bin. Ich freue mich sehr darüber, dass der VCD mit dieser neuen und spannenden Aufgabe betraut wurde. Und ich bin auch stolz darauf, weil diese Entscheidung bestätigt: Der VCD liegt genau richtig mit seinem Ansatz, verkehrsträgerübergreifend zu arbeiten und sich gleichermaßen für einen attraktiven Öffentlichen Verkehr und die Belange seiner Kunden und Kundinnen einzusetzen.

Die Schlichtungsstelle Mobilität wird zunächst für drei Jahre vom BMVEL finanziert und soll danach von den Unternehmen, die von der außergerichtlichen Schlichtung profitieren, getragen werden. In anderen Ländern ist das schon länger eine Selbstverständlichkeit, unter anderem in Großbritannien und in den Niederlanden. Auch in Deutschland gibt es positive Erfahrungen mit außergerichtlicher Schlichtung, zum Beispiel bei den Banken und im Versicherungswesen. Wir werden im Rahmen dieser Fachtagung mehr davon hören.

Im Mittelpunkt steht natürlich der Bericht über die Arbeit der Schlichtungsstelle Mobilität beim VCD. Im ersten Projektjahr ist hier wahre Pionierarbeit geleistet worden. Die

Schlichtungsstelle begann ihre Arbeit am 1. Dezember, an dem selben Tag, als das Projekt offiziell bewilligt wurde. Nach der gemeinsamen Pressekonferenz mit Verbraucherschutzministerin Künast und Dr. Rausch, Mitglied im Vorstand der DB AG, stand das Telefon in der provisorischen Schlichtungsstelle nicht mehr still. Ohne Datenband, Formbriefe, Werbematerial und Schlichtungsordnung ging es an die Arbeit. Inzwischen, nach fast einem Jahr, ist die Arbeit sehr viel professioneller geworden.

Doch davon werden die Schlichter und Schlichterinnen später mehr und besser berichten als ich es kann.

Ich wünsche der Fachtagung einen guten Verlauf und Ihnen allen einen spannenden und erkenntnisreichen Tag. Ich übergebe nun das Wort an die Moderatorinnen der Fachtagung:

Heidi Tischmann, Referentin für Verkehrspolitik beim VCD und im Verband die Verantwortliche für die Schlichtungsstelle Mobilität und

Otmar Lell, Referent für Nachhaltigkeit und verbraucherpolitische Grundsatzfragen beim Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Schlichtung in Großbritannien

Christopher Irwin – Board of European Railway Agency



In this talk I plan to outline the way in which rail passengers' rights are protected in Britain. I am going to start with a little history because I think that it helps to understand the cultural context in which the arrangements for protecting passengers' rights have been developed. The history of consumer representation is closely inter-related with the way in which the legal arrangements relating to consumer protection was developed so I will then move on to talking about the law and the statutory basis of passengers' representation in Britain.

After I have painted the historical and legal background we can begin to explore the way in which the system operates today. I will need to outline briefly the way in which Britain now organises the provision of its railway services – you will need to concentrate hard at this point because the system is quite complex – before going on to describe the most recent changes and the way in which the work of the Rail Passengers' Council has been developing in managing passengers' complaints.

In the final part of my talk I want to reflect on some of the broader issues that we now face, drawing on the experience of other industries and other countries. I want to raise the challenging question as to whether the examination of passengers' complaints is really the best use of resources in defending passengers' rights or whether there are better ways in which to promote passengers' interests in a liberalised transport market.

So there you have my signposts – first the past, then the present and finally the future!

As many of you will know, the development of Britain's railways reflected the ideology of nineteenth century economic liberalism. It was driven by the instincts of entrepreneurs at a time when economic power tended to be local rather than nationally based. Intervention by the state was resisted strongly by the combination of politically powerful aristocrats and wealthy industrialists that featured on the boards of most early railway companies. The idea of a logical, planned, national rail-network was incompatible with the free-enterprise capitalism that powered Britain's industrial revolution. Free market principles ruled.

The national railway network that emerged was the product of perceptions of economic opportunity, of chance and of the sort of anti-competitive behaviour that would land any modern business-person in serious trouble with the competition authorities. And even today there are traces of those ruthless, laissez-faire origins. As you travel round the British rail network you will encounter evidence of those un-coordinated early days: the Railway Rule Book still reflects the varied practices of the different founding companies – for example, the mileage posts alongside the track that show distance are still based on the original company ownership rather than something more logical like distance from

London; the rules that apply to train working in sidings – issues like speed limits – often reflect those of the different companies that first built them; loading gauges – which determine the width and height of rolling stock – vary from route to route, signalling practices differ in Wales and the west of England to those elsewhere. In Britain we don't yet have a national network operationally – interoperability of the sort that we are seeking in the EU is not even a dream!

This has legacy has two implications for rail passengers' representation. Effective representation must take account of the variations in operational practice in different parts of the country; passengers face varying operational practices, depending on where they are. Local knowledge can be an important practical tool. Secondly, the culture of the British rail industry still reflects some traces of the early rivalry between companies – it is sometimes difficult to persuade railway officials to think of the national rail system as a network. A Great Western man in Gloucester, a city in the West of England, (or someone working on the part of the railway that was last owned by the Great Western Railway fifty-eight years ago) won't see things the same way as someone less than ten kilometres away in Cheltenham, formerly part of the Midland railway, whose owning company finally ceased to exist as an independent entity eight-three years ago.

Not only is there still a 'Great Western' or a 'Midland' way of doing things; there is also sometimes a culture in the railway that passengers are the problems that get in the way of the business of running trains. I suspect that this is not a phenomenon confined to Britain and it is certainly not of recent origin. Anyone who is familiar with nineteenth century polemical writing, or who has more than a passing interest in nineteenth century social history, will be aware that the railways have been seen as uncaring about the welfare of their passengers for the full length of their existence – right back to the times when third class passengers travelled in open, un-sprung trucks. And there is no doubt that the reputa-

tions of some companies were worse than others. The Great Western was, for many years, in the uncaring camp whereas the Midland is still remembered for its attention to passenger comfort – gas lighting, lavatories and restaurant and sleeping cars.

In practice, at least, investment in Britain's railways has been under government control for most of the last ninety years – this was first imposed during the First World War. Under legislation passed in 1921, the private operating companies were organised into four regional groupings – the Southern Railway, the Great Western Railway, the London & North Eastern Railway, based around the East Coast route to Scotland and the London Midland & Scottish around the West Coast route. In 1948, these companies, which were barely solvent and whose infrastructure was in urgent need of maintenance and renewal following the pressures of the Second World War, were nationalised under the Transport Act 1947. A public corporation was formed – the British Transport Commission – originally to carry goods and passengers by rail, road and inland waterway within Great Britain. Within three years an incoming Conservative Government returned most of the road sector to private ownership leaving British Railways and the infrastructure of the outmoded, eighteenth century British canal system and some of the bus companies to be administered in the public interest.

Like most of the other nationalised industries of the time – particularly the utilities like gas, electricity and water – public corporations were not part of the formal organisation of the state. British Railways and the other public corporations were, at least in theory, autonomous in the conduct of their day-to-day affairs. They were, though, subject to general directions from the Minister and activities that required substantial outlays of capital were also subject to ministerial approval. The Minister's position was analogous to that of a shareholder – albeit an extremely powerful one. But the autonomy of the independent

public corporation gave rise to the issue of parliamentary accountability and control.

This parliamentary accountability and control was secured by a system of annual reports to the Minister from the board of each of the public corporations. These would then be laid by the Minister before Parliament and could then be debated by Parliament. Parliament was also supplied with statistics on each of the principal activities that the corporation was obliged to carry out for the Minister. And then there was one other important link in the accountability chain.

Each of the independent public corporations – rail, gas, electricity and so on - was obliged to establish a system of committees to represent users – in the case of transport there was a Transport Users' Consultative Committee in each region whose chairmen were brought together in a Central Transport Users' Consultative Committee. Each of these Committees, whose chairs were appointed by the Minister, was obliged to report to Parliament each year. This provided Parliament with views to inform them that were additional to those of the independent public corporation as expressed in their Annual Report. The Users' Consultative Committees' reports provided the views of the customers of the nationalised services to balance those of the independent public corporations.

The effectiveness of the Transport Users' Consultative Committees – like those of their successor organisations, the Rail Users' Consultative Committees and more recently, the Rail Passengers' Committees and the central Rail Passengers' Council – turned on two things. The first was the statutory basis of their existence. The second was the quality of those appointed to them. Let's take these two things in turn.

The legislative basis of the Committees was a little vague. Yes, they existed by virtue of an Act of Parliament. Interestingly, and rather unusually for British legislation, the functions of the Committees were not specified in the

legislation. The Committees had a number of duties, specified by Parliament, one of the most specific which was to investigate the hardship that might be caused when it is proposed to withdraw passenger services over a railway route. The Committees also had some very limited formal powers.

The main point is that existence of the Consultative Committees created a structured opportunity for consultation between providers and consumers – the railway undertakings and passengers. The functions of the Committees were not to make decisions but to deliberate. Each rail Committee was given a general duty to investigate any matter relating to railway passenger services about which they had received a representation from a user or even a potential user (as long as the matter did not appear to it to be frivolous or vexatious) or to investigate any matter that the relevant national authority asked it to investigate, or any matter that it appears to it ought to be investigated. The Committee could then make a report or make 'representations' to the person providing the service about which it had received a representation – in other words lobby, cajole or shame – even in public. It could not make a representation if the cost was likely to be greater than the benefit: in other words its suggestions had to meet value-for-money tests.

As I intend to show with examples a little later, although these powers were a little opaque they could be used with great effect.

The regional rail Committee's typically had about twelve members together with a chairman who was appointed by the Minister. The criteria for appointment of members typically included a desire to secure a balanced representation of the passenger market, by geography, political affiliation (if any), gender and so on. This was easier to achieve at some times than at others. I recall that during the Thatcher years there were only two or three of us on the Committee then covering the West of England who were not active members of the Conservative party. This sort of

selectivity may have recurred under governments of other colours.

Each Committee – and there were eight for the country together with the London Transport Users' Committee, recently re-branded as London Travel Watch – had a very small professional staff, normally of just an administrative officer who had come out of railway management and a secretary. The officer's time was taken up with organising occasional meetings of the Committee, which were held in private every few months, answering queries from the public and the media and handling complaints.

At this time – and I am thinking back to when I first became involved in passengers' representation in the late nineteen-eighties – the full time member of staff would deal with all the complaints. Passengers were encouraged to take these in the first instance to British Rail, the nationalised rail operator, and the Committee would concentrate its energies on 'appeals', cases where the complainants were dissatisfied with the response that they had received from British Rail.

'Appeal' cases that were particularly complex, or that raised new points of principle, were usually brought to meetings of the full Committee for consideration. From memory, we might see twenty or thirty of these in a whole year. We would consider the correspondence and then use our judgement to guide the officer in preparing a response that reflected the considered view of the members. This activity accounted for a major element of a Committee member's involvement in the Committee's work.

The plans for the privatisation of Britain's Railways began to emerge during the early nineteen-nineties. Ownership of the railway infrastructure – the land, track, signalling and stations – was transferred from the state to a new private company, Railtrack. Meanwhile, responsibility for the passenger and freight services was split between more than twenty companies. The passenger services had already

been split amongst route-based companies in the last few years of British Rail. These wholly owned operating subsidiaries provided the building blocks for privatisation.

One after another, each operation was put up for competitive tender and a new generation of privately owned train operators entered the scene with rights to operate a franchise for a number – typically seven – years. Nine franchises were awarded to operate groups of routes in the busy London and South East commuter area, the main InterCity network was split geographically between five franchises while the remaining franchises comprised the varied, largely loss-making routes in the regions outside the South East of England.

The Consultative Committees were strengthened to meet the challenge of these new arrangements. They were given extra staff, some of who were quickly absorbed in dealing with the massive increase in passengers' complaints that accompanied the privatisation of rail services, others who helped the more dynamic Committees to develop improved arrangements for monitoring the performance of the privatised railway. In the West of England we established specialist sub-committees that were concerned with quality of service, timetabling, fares and infrastructure issues. Despite the increase in complaints from passengers about the newly franchised services and, more importantly, appeals, the involvement of the members of the Committees went in to sudden decline. This was because of a quite separate development.

The early nineteen-nineties were a time when official organisations, such as the Committees, were encouraged to play their part in 'open government' – making it possible for members of the public to sit in on their meetings and see the Committee at work. This had the effect of muting the full and frank discussion that had previously taken place; members were reluctant to express their criticisms of stubborn complainants or insensitive company officials in the way that they had done previously while the train companies themselves

sometimes seemed less willing to admit when things went wrong. The other factor that came in to play was data protection. Suddenly complaints' letters were sanitised of any clue that might allow a member of the public to guess the identity of a complainant. 'A or B' replaced Mr John Smith of Littletown. The correspondence seemed lifeless and Members were happy to delegate to the additional new staff. Judgements are seldom absolute, but require knowledge of circumstances and locality.

At this time there was some uncertainty about the long-term impact of privatisation. Most informed people took the view that the management of the privatisation process would be about overseeing the continuing decline of the railway, against a background of declining subsidy. In this context the role of the Rail Users' Consultative Committees, as they were now called, was increasingly to be that of the watchdog, alert for moves by the new private rail operators to cut corners, make a fast buck or fall in to the trap of trying to run a railway like a bus company.

In fact, things turned out very differently. Against a background of sustained economic growth at levels that had not been seen previously in the UK, rail travel boomed. It has now reached levels that are greater than at any time in the last fifty years with number almost 50% higher than those at rail's nadir in the late nineteen-eighties. This is despite the serious setbacks caused by a succession of particularly regrettable accidents just a few years ago – Southall, Ladbroke Grove, Hatfield, Potters Bar – all of which led to serious allegations that they were linked with a flawed process of privatisation and an inadequate safety culture.

Passenger growth seems almost exponential; in the latest twelve month period, despite price rises above the rate of inflation and a boom in low-cost air travel, the number of long-distance passengers increased by 11.8%. This is despite a serious decline in the reliability of the rail network – in my region, whereas

as many as nineteen out of twenty trains arrived within ten minutes of the timetabled time in the final years of the nationalised railway, today, despite lengthened journey times, around one in four trains arrive ten minutes or more late.

And all this growth has cost a lot of money. The annual subsidy to the rail industry now exceeds €10 billion, two or three times the level during the final years of the nationalised railway.

Against this background some of the Committees began to take a more proactive, strategic approach to their work. There was a growing realisation that well-researched, evidence-based, proactive policy campaigning on systemic issues was likely to bring greater long-term advantage to passengers than the more reactive, traditional response of the Committees which was frequently dominated by the flow of complaints and appeals from passengers and a broader policy agenda that trailed the preoccupations of a handful of influential popular journalists.

In the West of England we embarked on a series of major studies, using legislative powers implied by the Act of Parliament by which we had been established, to hold public inquiries in to specific areas of difficulty in service provision. We held public consultations with stakeholders, carried out passenger surveys, called in the railway undertakings to give evidence in public. At the end of each study we would publish a well-produced report. These had a significant impact. One investigation led to the replacement of the managing director of one of the train operators and the allocation of more than €25m to a series of customer service initiatives that were designed to meet our criticisms. Another investigation resulted in a decision to increase the length of trains by 50% on a particular route. We were also able to use this method to influence the way in which the authorities specified new franchises. It would have been difficult to do this without our statutory powers and the investigations requi-

red the investment of money in research and Committee members' hours in carrying out passenger survey work. And our impact was due, in no small part, to our engagement with passengers and potential passengers.

There was an awareness of the need to engage with the wider community. This involved more than following an agenda dictated by a necessarily self-selective minority of dissatisfied, letter writing, complainants. The operator should deal with complaints wherever possible for, more often than not, an effective complaint is best addressed by the operator moderating their own behaviour.

I remember an instructive story told to me by a civil servant friend of mine who was responsible for handling a matter of considerable public controversy. He was deluged with letters from complaining members of the public. Each day he instructed his assistant to sort these letters in to two piles. In one pile were placed all those letters that had been written using a ballpoint pen, or were written on lined paper, or used capital letters for the text, or were written in green ink. The other pile contained all those letters written on headed notepaper, that were typed or came from people who had civil honours or titles around their name. The first pile was thrown in to a waste paper basket at the end of the day, unread and unanswered. The second pile was passed to another assistant whose task it was to read them carefully and draft replies for my friend or his minister to sign. My friend rose to the heights of his profession, became a very senior civil servant and received an honour from the Queen. No one ever complained.

The moral of this little story is not that correspondence should be ignored but that it should be dealt with appropriately. Over the last couple of years the Rail Passengers' Council has developed and negotiated the introduction with a new way of dealing with complaints and appeals.

It has replaced the old regional complaints' handling operations with a new, streamlined

centralised operation. Members of the public are offered a single contact point with a well publicised telephone number, Freepost address and e-mail facility. This links them to a team of professional complaint handlers, which ensures a level of consistency in the quality of response and facilitates consistent record-keeping. It also enables the staff to provide specialist guidance to complainants on their passenger rights.

Obviously, a proportion of the complaints received are those which, in the first instance, need to be addressed by the railway undertakings themselves. The principal activity of the complaints' centre – known as the Passenger Link Centre – is to deal with those who are unhappy with the way in which the railway undertakings have dealt with their initial complaint.

The greatest volume of 'appeal complaints' – that is those complaints from passengers who are unhappy with the way in which their initial complaint has been dealt with by the railway undertakings – concerned redress and reimbursement. These complaints, which include those generated by the varying compensation schemes operated by the different train operators, accounted for roughly one third of all complaints. The next largest groups concerned train performance and service quality.

This pattern is probably unrepresentative of passengers' concerns more generally. We know, for example, that the main concern of passengers by far is service reliability – knowing that the train will get you to where you want to go at the advertised time. We also know that the volume of 'appeals complaints' – approximately five thousand a year amounts to a tiny sample of all journeys – roughly one appeal complaint for every one quarter of a million journeys. The level of complaints received by railway undertakings is likely to be a more reliable reflection of 'direct feedback' by passengers of their immediate concerns – this has averaged one complaint for every one thousand journeys over the last five years

although there have been significant regional variations. At one point in my own area there was an average of one complaint received for every train operated each day by the Great Western franchise holder! I think that it is also fairly safe to assume that the sort of person who takes the trouble to register a complaint is probably fairly atypical of the average passengers.

That is not to say that a complaints' appeal operation is to be ignored. Above all, it provides a valuable check on the quality of the work of professional customer relations' teams in the rail undertakings and helps to ensure a consistency in treatment. It also provides a valuable outlet for frustrated passengers, an assurance that their concerns are being taken seriously. Beyond this, I believe that careful analysis of complaints' data can contribute to our understanding of passengers' concerns, the emergence of new trends and types of problem and that it can also be a tool to support wider consumer campaigning.

And that is the point. Effective complaints' handling can secure improved service from railway undertakings and be a tool for effective consumer advocacy.

Those of you who have followed the development of the debate about consumer representation in the United Kingdom may hear echoes of the argument that was well expressed in *Consumer Representation in Regulated Industries*. This was the outcome of a review that involved the UK's Department for Trade and Industry, the Department for Transport and the Treasury. It reported last year. It is a thoughtful, intelligent and forward-looking study and I commend it to all students of consumer representation. It firmly establishes the importance of consumer representation. Its starting point is the acknowledgement that confident consumers, making better informed decisions, promote the development of innovative and good value products. It emphasises that better performance is both good for business and good for consumers.

The study makes the case that consumer advocates have an important role to play in stimulating better performance, especially where monopolies, oligopolies or market failure means that the discipline of the market is muted. It argues that consumer advocates should play a strategic, proactive role focusing on issues which will affect consumers in the future rather than being unduly reactive to the flow of consumers' complaints. It underlines this by warning that, while complaints' handling is important, there need to be clear incentives on companies to minimise the level of consumer complaint in the first place by delivering higher quality services to customers.

We cannot rely on the market alone to do this – particularly not in the field of rail transport. Market failure is a feature of railway operation where open competition and reliance on market forces are found not to work. The economists amongst you will recognise the presence of the conditions for the theoretical problem of under-supply – the high fixed costs of running a train and the inflexibilities of having to operate on a fixed track with finite capacity make it difficult to adjust supply to demand. There are systemic obstacles that prevent railways from meeting customer need in a flexible, responsive way. The intelligence system that is usually provided by the moment-to-moment operation of the market is absent from rail. That is why we need strong consumer advocacy: it is the best way of compensating for market failure.

But advocacy requires access to sound and extensive data. One of the most important things about the recent centralisation of rail passengers' representation in Britain is the way in which the new Rail Passengers' Council has managed to gain responsibility for the National passenger Survey.

This National Passenger Survey provides a picture of customer satisfaction with rail travel over time. Passengers' opinions of train services are collected every Spring and Autumn from a representative sample of passenger

journeys. Overall satisfaction is measured as well as satisfaction with twenty-seven specific aspects. These specifics include satisfaction with the management of delays, value for money, cleanliness, information, comfort, staff performance and so on. The methodology involves a sample-size of over 25,000 on each sampling, collected at a representative selection of 680 stations across the entire network. The survey is conducted at different times of the day, on different days of the week, and weighted to capture different passenger markets. Sample sizes are sufficiently large to enable attitudes towards each of the train operators to be measured.

I am pleased to say that the European Commission has recently begun to develop its own research in this field. In July, the Commission published the results of a special Eurobarometer on passengers' rights, commissioned by DG SANCO. The Commission wished to get a better feel of how passengers rated the various transport services and their attitudes towards their rights as passengers.

The survey involved a sample of 24,000 people throughout the member-states of the EU. One of the clearest things to emerge was the relative dissatisfaction of passengers with rail, particularly compared to other modes, in the treatment that they are given when things don't go as scheduled, in taking adequate care of people with reduced mobility and in the operators' treatment of suggestions and complaints. Something clearly needs to be done.

The European Union has recognised this. Its White Paper European Transport Policy to 2010: time to decide emphasises the need to put users at the heart of transport policy. The paper is currently the subject of mid-term review.

The European Passengers' Federation, a relatively young federation of passengers' organisations in thirteen of the member states, that between them cover over 70% of the European Union's population, will be championing

the case for reinforcing this core European policy in responding to the consultation on the review of the White Paper. One of the things that originally led to the creation of the European Passengers' Federation was the initiative that the Commission wished to take in developing regulations on passengers' rights in Europe.

This stimulated the Community of European Railways, the organisation that represents the incumbent railway undertakings, to develop a voluntary Passenger Rights Charter – possibly in an attempt to pre-empt legislation by the European Union. Faced with this threat of legislation by the Commission and considerable input from the European Passengers' Federation and other European bodies, such as those representing people with reduced mobility, some useful progress was made. The CER has proved ready to listen even if, in the final analysis, it had difficulty accepting our view that any arrangement needed to be binding and enforceable. The European Passengers' Federation maintained the case for a formal regulation.

The first regulations, governing air passengers' rights in relation to compensation for denied boarding, cancellations and long delays, came into effect in February of this year. Related proposals in relation to the protection of the rights of rail passengers are being negotiated as we speak and preliminary consultation is taking place in relation to bus and coach passengers' rights.

Unfortunately, it currently looks as if the lobby-power of government-controlled national railway administrations will lead to a weakening of the Commission's proposals and a rejection of the Parliament's contention that these rights should apply to domestic as well as to cross-border travel in Europe.

The experience has been a salutary reminder of the need for effective consumer representation, both nationally and at international level. Even in its currently weakened form, the draft Regulation of Rail Passengers' Rights

looks like being an improvement. It firmly establishes the principal of compensation for cancellation and delay, even if it is likely to prove inadequate in the in the fields of information provision and through ticketing.

But two important points should be noted: it reinforces the need for proper monitoring of the way in which the new arrangements will be administered: the final regulation is almost certain to require the designation in each member state of an independent, competent body which shall be responsible for the enforcement of this regulation and to whom a passenger may complain. There is also the need for the collection of adequate, reliable data. I know which organisations are well placed to fulfil this role in Britain and France and Belgium and Sweden. Who will act for Germany?

I do not believe this, in the long term, of taking on the complaints' handling work that is more properly conducted by the transport undertakings themselves. That is the effective way of procuring a better service for passengers and we will have succeeded when the operators acknowledge that good customer service is a priority business interest for them too. But we do need competent organisations to monitor and enforce good practice. And they need – at least in my view – to be ready to play a wider role as consumer advocates, dealing with now but with an eye on the future.

The challenge is yours.

Übersetzung und Zusammenfassung durch die Schlichtungsstelle Mobilität

Die Eisenbahnentwicklung des 19. Jahrhunderts in England spiegelt die liberale Ideologie dieser Zeit wider. Freie Marktregeln bestimmten das Geschehen.

Das Bahnnetz entwickelte sich analog zur Wahrnehmung ökonomischer Interessen. Noch heute sind die Folgen davon sichtbar. Der Mangel an Koordination ist immer noch offensichtlich. Viele Einzelheiten beziehen sich auf die Praxis verschiedener Unternehmen, nicht auf staatliche Regeln, z.B. Entfernungsangaben oder Signalisierung.

Diese Grundzüge haben zwei maßgebliche Auswirkungen auf die Vertretung von Fahrgastinteressen. 1. Wirkungsvolle Repräsentation muss sich der lokalen Unterschiede bewusst sein und nach ihnen handeln. 2. Es ist zu berücksichtigen, dass die Sichtweisen in den Unternehmen auch immer von den – zum Teil sehr alten – Rivalitäten zwischen den Unternehmen geprägt sind.

Hinzukommt, dass Eisenbahnentwicklung teilweise so betrieben wird, dass der Fahrgast als etwas Störendes erscheint.

Staatliche Kontrolle über das Bahnwesen wurde erst im Zuge des ersten Weltkrieges eingeführt und auch in den Nachkriegsjahren in Form allgemeiner Richtlinien fortgesetzt. Eine dieser Vorgaben verpflichtete die Unternehmen, Fahrgastbeiräte zu gründen und diese jährliche Berichte an die politischen Gremien abgeben zu lassen.

Dieser offizielle Status der Fahrgastvertretung war ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Auch die Möglichkeiten, Missstände zu untersuchen und fundiert zu kritisieren, waren gute Voraussetzungen für eine effektive Interessenvertretung. Anfangs gab es acht der sogenannten Committees, die überwiegend ehrenamtlich arbeiteten. Sie arbeiteten nicht nur poli-

tisch sondern behandelten auch Fahrgastbeschwerden.

Im Laufe der Zeit entwickelte sich ein Beschwerdeprozess, der zunächst die Darlegung einer Beschwerde bei dem betreffenden Unternehmen und erst nach unbefriedigender Reaktion das Einschalten des Railpassengers Committee vorsah.

Zu Beginn der Neunziger Jahre startete eine große Privatisierungswelle. Der Betrieb der einzelnen Strecken wurde ausgeschrieben, eine neue Generation von Eisenbahnunternehmen entstand. Im Zuge dieser Umbrüche wurden die staatlichen Mittel für die Fahrgastvertretung aufgestockt. Das Personal hatte mit der erheblich steigenden Zahl von Beschwerden sofort sehr viel zu tun. Gleichzeitig wurden offenere Strukturen eingeführt, die auch den nicht-organisierten Fahrgästen die Möglichkeit gab, ihre individuellen Erfahrungen einzubringen.

Die Effekte der Privatisierung auf die Fahrgastentwicklung waren sehr positiv, wenngleich regional recht unterschiedlich. Auch in der jüngsten Vergangenheit hielt das generelle Wachstum an.

Die Fahrgastbeiräte änderten ihre Ausrichtung allmählich weg von der Bearbeitung individueller Beschwerden hin zu agierender Politikarbeit auf der Grundlage fundierter Untersuchungen. Insbesondere die breite Veröffentlichung der Untersuchungen von ausgewählten Problemen war sehr wirkungsvoll. Zahlreiche Veränderungen im Sinne vieler Fahrgäste wurden bewirkt, bis hin zu den Ausschreibungsinhalten, die sich auf die Einbindung der Fahrgastvertretung beziehen.

Die inzwischen zentralisiert stattfindende Beschwerdebearbeitung verzeichnet drei übergeordnete Kategorien der Beschwerdeanlässe: Erstattungsforderungen, mangelnde Beförderungsqualität sowie Service-Defizite. Dies deckt sich nicht mit dem, was breit angelegte Fahrgastbefragungen ermittelt haben: die große Mehrheit der Fahrgäste nennt die Zu-

verlässigkeit als wichtigstes Kriterium. Darüber hinaus wird die Repräsentativität von Beschwerde-Statistiken dadurch eingeschränkt, dass sie sich nur auf etwa 5.000 jährlich beziehen, während die Zahl der Reisen jährlich um ein Zigfaches höher liegt.

Dennoch ist die Bearbeitung von Beschwerden, die beim Unternehmen erfolglos blieben, eine wichtige Sache. Sie bringt wichtige Hinweise auf die Beförderungsqualität, auf die Kundenbetreuung und kann als Anlaufstelle für individuelle Probleme von Fahrgästen hilfreich sein. Darüber hinaus erhöht es das Verständnis für Fahrgastsorgen, zeigt möglicherweise neuere Trends auf und kann die Öffentlichkeitsarbeit im Sinne des Verbraucherschutzes unterstützen.

Die Erfahrungen bestätigen eine Studie im öffentlichen Auftrag über die Interessenvertretung von Verbrauchern in regulierten Industrien. Insbesondere die Stimulierung von Innovationen in monopolistischen oder oligopolistischen Märkten ist eine wichtige Aufgabe. Gerade auf dem Bahnverkehrsmarkt ist ein intelligenteres System erforderlich als ein einfacher Markt-Mechanismus, der ohnehin nicht greift. Verbraucher-Vertretung kompensiert diesen Mangel am besten.

Aber dies braucht fundierte Daten. Die zweimal jährlich stattfindende Befragung von 25.000 Fahrgästen bietet eine entsprechende Basis zur Beurteilung der Qualitätsmerkmale im Bahnverkehr, wie z.B. Verspätungen, Preis-Leistungsverhältnis, Sauberkeit, Information u.a.

Auch die EU-Kommission hat jüngst begonnen, eigene Untersuchungen auf diesem Feld zu machen. Diese Studie umfasst 24.000 Personen verteilt über die Mitgliedsstaaten. Sie zeigt eine weit verbreitete Unzufriedenheit mit dem Bahnangebot, insbesondere im Vergleich mit anderen Verkehrsmitteln. Die EU hat diese Erkenntnisse dahingehend umgesetzt, dass im europäischen Weißbuch der Verkehrspolitik bis 2010 die Verbraucherinte-

ressen in den Mittelpunkt der Politik gestellt werden.

Die kürzlich gegründete Europäische Fahrgastvereinigung wird die Antworten auf die Fragen der Politik liefern, insbesondere die aktuelle Initiative zur Ausweitung von Fahrgastrechten betreffend.

Diese Entwicklungen brachten die Gemeinschaft der europäischen Bahnen, eine Vereinigung der europäischen Eisenbahnunternehmen, dazu, eine freiwillige Selbstverpflichtung zu entwickeln.

Demgegenüber wurden im Februar dieses Jahres Fluggastrechte auf europäischer Ebene verankert. Darauf bezogene Vorschläge wurden auch für den Bahnverkehr verhandelt. Genauso wie inzwischen über die Rechte von Busfahrgästen diskutiert wird.

Leider sieht es so aus, als werden die ersten aus Fahrgastsicht ambitionierten Entwürfe auf Druck der Unternehmenslobby abgeschwächt werden. Dennoch wird deutlich, wie wichtig eine Interessenvertretung auf europäischer Ebene ist. Es wird auch darauf ankommen, wie die neuen Regeln administrativ umgesetzt werden und wie zukünftig belastbare Daten für die weitere Entwicklung gesammelt werden. Wer wird dies in Deutschland tun? Wir brauchen kompetente Organisationen, die den Umgang mit den Fahrgästen genau beobachten und auf Verbesserungen in der Praxis drängen. Sie müssen als Verbraucher-Vertreter eine größere Rolle spielen, die nicht nur aktuelle Probleme behandeln sondern auch in die Zukunft schauen.



Kommunikation und Kooperation als Schlüssel zu mehr Kundennähe – Kundenerwartungen und Reaktionen im Beschwerdemanagement

Martin Schiefelbusch und Uwe Böhme,
nexus Institut für Kooperationsmanagement
und interdisziplinäre Forschung, Berlin



Einleitung

Üblicher Weise treten Institutionen für außergerichtliche Schlichtung dann in Aktion, wenn der Kunde negative Erlebnisse mit dem jeweiligen Verkehrsunternehmen gemacht hat. Häufig sind Schlechtleistungen bezüglich der Beförderung die Ursache für eine anschließende Beschwerde beim Unternehmen. Nicht selten sind die Kunden allerdings unzufrieden mit der Beschwerdereaktion, so dass sie sich Unterstützung bei einer entsprechenden Einrichtung (wie etwa einer Schlichtungsstelle) holen. Daher stellt sich die Frage, wodurch in einem früheren Stadium dieses Ablaufes die Zufriedenheit der Kunden verbessert werden kann.

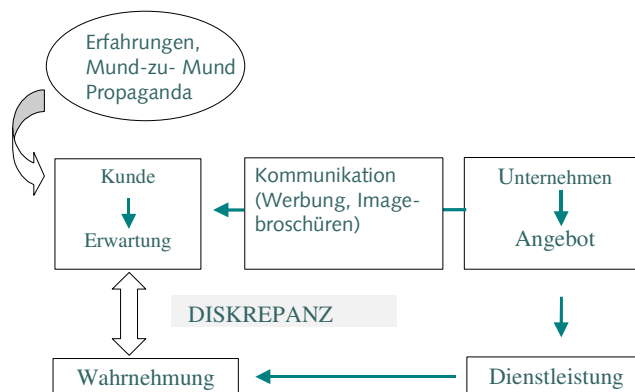
Unser Vortrag geht dieser Frage anhand einer aktuellen Untersuchung nach. Dabei wurde zum einen der Ansatz verfolgt, die Ursachen der Beschwerden zu untersuchen, um hier im Vorfeld einer Unzufriedenheit entgegen zu steuern. Konkret geht es hierbei um die Exploration von Erwartungen des Kunden an die Dienstleistung einerseits. Andererseits wurde das Serviceangebot des Unternehmens anhand seiner Reaktion auf die Be-

schwerden beschrieben und mit den Erwartungen der Kunden verglichen.

Um die Anzahl der mit der Beschwerdereaktion unzufriedenen Kunden zu minimieren ist weiterhin untersucht worden, in welcher Hinsicht hierbei Defizite vorhanden sind. Denn ein kundenorientierteres Beschwerdemanagement könnte den Teil der Schlichtungsfälle vermeiden, der nur dadurch entsteht, dass sich die Kunden nicht verstanden fühlen.

Hintergrund

Wodurch entsteht Kunden(un)zufriedenheit? Man geht davon aus, dass Unzufriedenheit dann entsteht, wenn eine Diskrepanz zwischen wahrgenommener und erwarteter Dienstleistung vorhanden ist.



Ansatz 1: Unzufriedenheit mit der Beförderung

Die Erwartungen resultieren zum einen aus Erfahrungen des Kunden in der Vergangenheit mit gleichen oder ähnlichen Dienstleistungen. Zum anderen kommt der so

genannten Mundpropaganda eine große Bedeutung zu. Die hier aufgenommenen Informationen stammen sowohl aus dem sozialen

Umfeld des Kunden sowie über die Medien im Rahmen der Anbieterkommunikation von Seiten des Unternehmens. Die Dienstleistung definiert sich über das Angebot des Unternehmens, das der Kunde durch die Inanspruchnahme wahrnimmt. Wird demnach vom Kunden etwas anderes erwartet, als das Unternehmen im Rahmen der Dienstleistung anbietet, so kommt es zur Unzufriedenheit und unter Umständen zur Beschwerde. Jedoch beschweren sich nicht alle Kunden.

Untersuchungen zeigen, dass sich stets nur ein sehr kleiner Teil der Kunden beschwert. So kann man davon ausgehen, dass neben einem Beschwerdeführer 26 weitere Kunden vorhanden sind, die das gleiche Problem haben, sich aber nicht beschweren. Weiterhin teilen zufriedene Kunden ihre Erfahrungen im Schnitt etwa 3 Personen mit, unzufriedene Kunden berichten etwa 10 Personen von den Negativerfahrungen. Erstaunlich ist außerdem, dass die Zufriedenheit derjenigen Kunden, deren Beschwerde überzeugend bearbeitet wurde, über der Zufriedenheit von Kunden liegt, die keine Beschwerden hatten. Diese Ergebnisse machen deutlich, dass das Beschwerdemanagement ein hervorragendes

Vorgehen

Zur Exploration der gegenseitigen Erwartungen sowie zur Analyse des Beschwerdemanagement sind 43 Korrespondenzen zwischen Fahrgästen und dem Verkehrsunternehmen Deutsche Bahn AG (DB AG) aus dem Jahr 2003 ausgewertet worden. Diese setzten sich jeweils mindestens aus einer Beschwerde sowie einem Antwortschreiben zusammen. Die Auswertung wurde unter zu Hilfenahme eines für qualitative Daten geeigneten Programms (ATLAS.ti) vorgenommen, wobei hier Methoden der qualitativen Sozialforschung Anwendung fanden.

Ergebnisse

Der Vergleich der Kundenerwartungen mit dem Serviceangebot der DB AG hat vier Diskrepanzbereiche deutlich werden lassen, die durch die folgenden Beispiele illustriert werden können.

Information und Kommunikation

Einen wichtigen Aspekt stellt das Informationsdefizit dar. Denn es wurde deutlich, dass

Beispiel Information / Kommunikation

KUNDE „Es muss doch den Verantwortlichen auffallen, dass auf dieser Strecke, auch wenn Bauarbeiten sind, der Fahrplan kaum eingehalten wird.“

ANTWORT „Die von Ihnen angesprochenen Bauarbeiten beeinträchtigen den laufenden Zugverkehr kaum bzw. gar nicht. Jedoch können geringfügige Verspätungen das Fahrplangeschehen negativ beeinflussen und auch von uns nicht ausgeschlossen werden.“

„Wir sind immer bemüht, die Auswirkungen der Bautätigkeit in Grenzen zu halten. Jedoch sehen wir auch, dass wir nur durch Baumaßnahmen in der Lage sein werden, einen Bahnverkehr zu schaffen, der Ihren und unseren Vorstellungen entspricht.“

Instrument zur Verbesserung des Images ist sowie die Kundenzufriedenheit steigern kann, was insbesondere im Öffentlichen Verkehr von zentraler Bedeutung ist.

die Ursachen der Beschwerden nicht in erster Linie darin liegen, dass Kunden zum Beispiel eine hundertprozentige Pünktlichkeit voraussetzen und die Bahn diese nicht einhalten kann. Vielmehr zeigen Kunden Einsicht, wenn Züge auf Grund von unvorhergesehenen Stö-

rungen ausfallen oder bei Verspätungen der Anschlusszug nicht erreicht werden kann. Das Defizit liegt nach Ansicht der Kunden im mangelnden Informationsmanagement sowie in nicht nachvollziehbaren Entscheidungen. Insbesondere sorgen Entscheidungen, ob ein Anschlusszug warten soll oder nicht, für Unzufriedenheit beim Kunden. Die Aussagen zeigen weiterhin, dass eine Anpassung des Fahrplanes bei dauerhaften Verspätungen die Anzahl der unzufriedenen Kunden verringern könnte.

Fahrgastrechte

Eine Verbesserung der Kundenrechte könnte ebenfalls zu einer Verringerung der unzufriedenen Kunden beitragen. Mit der Einführung der Kundencharta ist bereits die Position der Kunden gestärkt worden.

mit Sparpreis-Tickets, bei denen sich der Kunde auf den Zug und den Reisetag festlegen muss. Kann er den gebuchten Zug auf Grund eines Vorkommnisses, das die Bahn nicht zu verantworten hat, nicht erreichen, so ist eine Umbuchung mit erheblichen Kosten verbunden.

Bessere Kundenorientierung muss demnach nicht zwangsweise mit einer Erhöhung der Mitarbeiteranzahl verbunden sein. Dies wäre bei der angespannten finanziellen Lage ohnehin kaum realisierbar.

Servicequalität

Weitere Diskrepanzen, die zur Unzufriedenheit bei Kunden führen, lassen sich in der Servicequalität finden. Hier sollen insbesondere die mangelnde Sauberkeit und Hygiene erwähnt werden. Dabei wird neben wegge-

Beispiel Fahrgastrechte

KUNDE „Von einem dort Beschäftigten müsste man erwarten können, dass er weiß, an welchen Tagen an seinem Bahnhof ein Zug fährt und an welchen nicht. (...) Ich bin mal wieder bestätigt worden, dass man bei der Bahn mindestens 3 Auskünfte einholen muss, um dann vielleicht die Richtige herauszufinden.“

ANTWORT „Auskünfte werden von unseren Mitarbeitern mit aller Sorgfalt und nach bestem Wissen gegeben. Missverständnisse oder Irrtümer sowohl bei unseren Mitarbeitern als auch bei Kunden können allerdings nicht gänzlich ausgeschlossen werden. (...) Informationsmängel begründen aber keinen Anspruch auf finanziellen Ausgleich.“

Dennoch sollten nach Meinung der Kunden weitere Ansätze verfolgt werden, in dem beispielsweise die Aussagen der Mitarbeiter als verbindlich angesehen werden. Dies betrifft sowohl die Auskünfte am Servicepoint bezüglich der Reiseroute als auch die der telefonischen Auskunft. Bei Falschaussagen der Mitarbeiter und daraus entstandenen Schäden (Reisezeitverlängerung, Mehrpreis etc.) kann der Fahrgast derzeit keine finanziellen Ansprüche geltend machen. Eine weitere Verbesserung, die Kunden als wünschenswert ansehen, wäre die Berücksichtigung von Verspätungen der Verkehrsmittel anderer Verkehrsdienstleister, besonders im Zusammenhang

räumtem Müll auch Wert auf saubere Fenster und gebügelte Vorhänge in der 1. Klasse gelegt.

Doch viel mehr als das Einsammeln von Papier kann der Kunde nicht erwarten. Den Anspruch, einen Service über das übliche Maß hinaus zu erwarten, wird auch in der Haltung sichtbar, wenn es um die Betreuung der Fahrgäste geht. Dazu zählt nach Meinung der Kunden, bei allein reisenden Kindern darauf zu achten, dass diese an der richtigen Haltestelle aussteigen. Diesen kann sich allerdings erst gewidmet werden, wenn alle anderen Aufgaben erledigt sind. Weiterhin war die

Erwartung vorhanden, bei Fahrscheinkontrollen mehr Kulanz zu zeigen. Jedoch ist nach den Beförderungsbedingungen ein Zustieg meist nur mit gültigem Fahrausweis zulässig.

Kunden angesprochenen Punkte eingeht. Diesbezüglich hat die Analyse ergeben, dass keineswegs alle Anliegen berücksichtigt wurden, sondern nur etwa auf zwei von drei Kundenanliegen eingegangen wurde. Auch

Beispiel Servicequalität

KUNDE „...sich auf der ganzen Fahrt keiner um das Kind gekümmert hat, geschweige darauf geachtet hatte, dass es am richtigen Bahnhof aussteigt. Nennen Sie das Kundenservice? Ich nicht! Service und Pünktlichkeit sind Tugenden, die der Bahn anscheinend immer mehr abhanden kommen, auch wenn Ihr Vorstandsvorsitzender Herr Mehdorn ständig etwas anderes behauptet.“

ANTWORT „Zum Service der Deutschen Bahn AG, den Sie gerade ansprechen, gehört nicht die Beaufsichtigung alleinreisender Kinder. Soweit es dem Zugpersonal möglich ist, dass heißt wenn all die anderen Aufgaben erfüllt sind (Betreuung von Rollstuhlfahrern, Serviceleistungen in der 1. Wagenklasse), wird es sich auch um alleinreisende Kinder kümmern.“

Sparmaßnahmen

Die Auswirkungen des zunehmenden Sparzwangs der Bahn werden bereits sichtbar. Dieser hat zur Konsequenz, dass die Mitarbeiterzahl reduziert wird und beispielsweise für den Ticketverkauf vermehrt Automaten eingesetzt werden. Die Funktionsfähigkeit der Automaten sowie der Entwerter ist allerdings nicht immer gegeben, so dass häufig ohne gültiges Ticket zugestiegen wird. Teilweise bereitet den Fahrgästen die Bedienung Schwierigkeiten, doch oftmals bietet sich keine Alternative, da Ticketschalter mehr und mehr geschlossen werden und durch Automaten ersetzt wurden. Des Weiteren haben die Sparmaßnahmen zur Folge, dass weniger kontrolliert wird. Dadurch benutzen Fahrgäste der 2. Klasse häufig im Falle von Überbesetzung widerrechtlich Abteile der 1. Klasse, so dass sich die Fahrgäste der 1. Klasse (insbesondere diejenigen, die in Ruhe arbeiten möchten) zum Beispiel durch Jugendliche gestört fühlen.

Qualität und Einschätzung des Beschwerdemanagements

Ein erster Gradmesser für die Qualität der Beschwerdebearbeitung liegt darin, ob die Antwort des Unternehmens auf alle vom

wenn auf diese eingegangen wird, so sagt dies noch nichts darüber aus, ob die Art und Weise der Berücksichtigung zu einer Zufriedenheit mit der Beschwerdebearbeitung bei den Kunden führt.

Um die Meinung der Kunden hierzu zu untersuchen, sind mehrmalige Korrespondenzen ausgewertet worden. Hierzu zählen Stellungnahmen der Kunden zu den zuvor von der DB AG erhaltenen Antworten auf die ursprüngliche Beschwerde. Erwähnenswert ist dabei vor allem, dass die Höhe der Entschädigung nicht die höchste Bedeutung hat. Fast alle Beschwerdeführer, die sich ein weiteres Mal an das Unternehmen gewandt haben, sind entschädigt worden. Dies zeigt, dass ein eilig formuliertes „Beschwichtigungsschreiben“ und ein beigefügter Gutschein keine Beschwerdezufriedenheit bewirken. Vielmehr sollten bei der Formulierung des Antwortschreibens auch implizit formulierte Anliegen berücksichtigt werden, da dies dem Kunden signalisiert, dass man seine Beschwerde genau gelesen hat und ihn ernst nimmt. Ein „Abarbeiten“ der gestellten Fragen kann unter Umständen zweckentsprechend sein, in vielen Fällen führt diese Art der Bearbeitung jedoch zu keiner Beschwerdezufriedenheit.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass Kunden neben reinen Fakten auch persönliche Gefühle, Appelle an die Bahn sowie die Einstellung zur Bahn geäußert werden. Dadurch bestehen

vor zu wenig Bedeutung beigemessen wird. Hiermit bietet sich die preiswerte Möglichkeit, Kundeninformationen über vorhandene Defizite zu erlangen, die die eigentliche Beförde-

Beispiel Sparmaßnahmen

KUNDE „Da sämtliche Automaten am Bahnhof Zuffenhausen keine 20 Euro-Scheine angenommen haben, konnte ich keinen Fahrschein erwerben! Es ist eine Zumutung 10 Minuten einen Automaten suchen zu müssen, keinen Fahrschein zu bekommen und dann auch noch als Schwarzfahrer zu gelten!“

ANTWORT „Grundsätzlich ist festzustellen, dass der Zustieg in unsere Verkehrsmittel nur mit gültigem Fahrschein gestattet ist. Diese Bestimmung wird nicht angewendet, wenn das Beschaffen eines gültigen Fahrscheins oder die Entwertung eines Fahrausweises aus Gründen unterblieben ist, die der Fahrgast nicht zu vertreten hat. (...) Werden auf Grund einer Automaten- oder Entwerterstörung Reisende ohne gültigen Fahrschein festgestellt, so ist dieser Sachverhalt bei der Kontrolle unter Angabe des Automaten- bzw. Entwerterstandortes und, soweit möglich, der Automatennummer anzugeben.“

die Beschwerden nicht selten aus mehreren DIN A4 – Seiten. Forschungsarbeiten zeigen zudem, dass die Empfänger von Antwortschreiben vorzugsweise auf längere Schreiben reagieren. Sie betrachten dies als ein Zeichen von Interesse. In einigen Fällen bestehen die Antwortschreiben jedoch nur aus wenigen Sätzen, die überwiegend aus Textbausteinen zusammengesetzt sind. Darüber hinaus werden in den Antwortschreiben die Bezüge zu den Belangen der Fahrgäste nur selten durch einleitende Sätze deutlich gemacht, so dass schwer erkennbar ist, auf welchen Aspekt Stellung genommen wird, falls mehrere Punkte angesprochen wurden.

rung, aber auch die Beschwerdereaktion selbst betreffen. Dennoch ist davon auszugehen, dass auch zukünftig ein Bedarf an Schlichtung vorhanden sein wird, da Kunden und Unternehmen zwangsläufig unterschiedliche Interessen haben. Doch auch diese Erfahrungen können als Chance zur Weiterentwicklung genutzt werden, in dem der Ursache nachgegangen wird sowie ein Informationsaustausch zwischen Schlichtungsstelle und Unternehmen stattfindet.

Fazit

Auf Grund der angespannten Haushaltslage spielen in Zukunft so genannte „soft factors“ wie Kundenorientierung und -service eine größere Rolle, da sie mit vergleichsweise geringen finanziellen Mitteln einen Zuwachs an Attraktivität und somit mehr Fahrgäste bewirken können. Eine große Chance dazu bietet das Beschwerdemanagement, dem nach wie

Die Arbeit der Schlichtungsstelle Mobilität beim VCD

Ute Buchen, Birgit Zandke-Schaffhäuser, Iris Meigel, Sandro Battistini, Markus Franke, Christa Jung (von links nach rechts)



Die Schlichtungsstelle Mobilität ist ein bundesweit einzigartiges Pilotprojekt für mehr Verbraucherschutz im öffentlichen Fernverkehr. Seit Dezember 2004 vermitteln wir kostenlos in Streitfällen zwischen KundInnen und Verkehrsunternehmen, die durch Probleme rund um Bahn-, Flug-, Schiffs- oder Busreisen entstanden sind. Ziel der Schlichtungsstelle Mobilität ist es, durch neutrale und fachkundige Hilfe außergerichtliche Einigungen zu ermöglichen. Damit steigt die Zufriedenheit der Fahrgäste, gleichzeitig verbessert sich die Position der Verkehrsunternehmen. Die Schlichtungsstelle Mobilität wird zunächst für drei Jahre vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft finanziert. Träger des Projektes ist der Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD), der Umwelt- und Verbraucherverband für nachhaltige Mobilität.

Aufgaben und Ziele

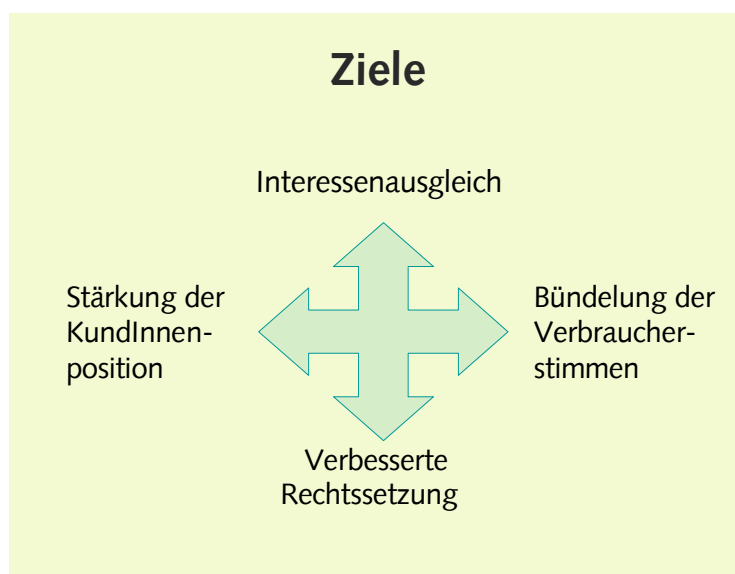
Die Schlichtungsstelle Mobilität beim Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD) verhilft KundInnen im öffentlichen Personenfernverkehr zu Ihren Rechten. Die Schlichtungsstelle vermittelt in allen Streitfällen zwischen Fahrgästen und Unternehmen, bevor es zum Rechtsstreit kommt. Dabei sind alle Probleme von Interesse, die rund um eine Zug-, Bus-, Flug- oder Schiffsreise entstehen können: Verspätung, Überbuchung, verpasste Anschlüsse, falsche

Informationen, zu teure Fahrkarten, zu hohe Gebühren, mangelhafter Service etc.

Die Schlichtungsstelle Mobilität hilft KundInnen des öffentlichen Personenfernverkehrs bei bestehenden Konflikten mit Verkehrsunternehmen und stärkt damit die Position der VerbraucherInnen. Neben den Fahrgästen profitieren vor allem auch die Unternehmen selbst von höherer Kundenzufriedenheit.

Nutzen

Zunächst stehen natürlich die Einzelfälle im Vordergrund, in denen eine direkte Unterstützung geleistet worden ist. Dabei nehmen wir den Reisenden häufig den gesamten Ärger durch die Auseinandersetzung mit dem Verkehrsunternehmen ab und kümmern uns um eine Lösung.



Nutzen der Schlichtungsstelle

- kompetente, verlässliche Hilfseinrichtung
- kosten- und damit risikolos
- häufig der einzige, sinnvolle Weg zu seinem Recht zu kommen („Prozesskosten“)
→ verkürzt und entbürokratisiert Rechtsweg

Nutzen für Unternehmen

- Kundenbindung
- Beitrag zu positivem Image
- Erfahrungen von Schlichtungsstellen sind auch im Qualitätsmanagement nutzbar und damit indirekt wirksam

Nutzen für Dritte

- Entlastung von Gerichten
- qualifizierte Hinweise auf Schwachstellen im System
- VerbraucherInneninformation

Aus den KundInnenreaktionen lassen sich jedoch weitere Aspekte ableiten:

Die KundInnenposition wird generell gestärkt. Die Durchsetzung der aktuellen Fahrgastansprüche wird erheblich erleichtert – nicht allein dadurch, dass sie keine Prozesskosten riskieren müssen.

Dies ist auch ein besonderer Service – ein Pfund, mit dem sich auch aus Unternehmenssicht wuchern lässt. Eine Schlichtung ist auch immer ein Schritt auf die KundIn zu, die zuvor meist in eine stark ablehnende Position gegangen ist. Kundenbindung und Imagegewinn gehören zu den klarsten Vorteilen auf Unternehmensseite.

Ein sonst möglicherweise vor Gericht ausgefochtener Streit wird entbürokratisiert, „schlank“ von unnötigen Kosten und Umständen befreit zu einer Einigung gebracht. Und wenn keine Einigung erzielt werden kann, steht immer noch der Weg zu den Gerichten offen.

Es wird auch darauf hingewiesen, wenn Forderungen von BeschwerdeführerInnen als zu weit gehend erscheinen. Aufgrund der neutralen Stellung der Schlichtungsstelle kann dies eine überzeugendere Wirkung haben, als wenn diese Aussage vom beschuldigten Verkehrsunternehmen getroffen wird.

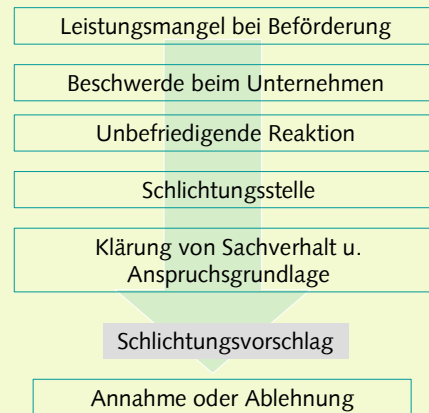
Durch den vielfachen Kontakt mit Fahrgästen, die sich ungerecht behandelt fühlen bzw. ungerecht behandelt worden sind, und der intensiven Auseinandersetzung mit der Entstehungsgeschichte der Konfliktursachen, erarbeiten sich unsere MitarbeiterInnen auch die Kompetenz, qualifizierte Hinweise auf Schwachstellen im System geben zu können. Wovon Gebrauch gemacht wird, indem entsprechende Hinweise an die betroffenen Verkehrsunternehmen gegeben werden.

Nicht zu vergessen: Auch die Gerichte werden durch außergerichtliche Einigungen entlastet.

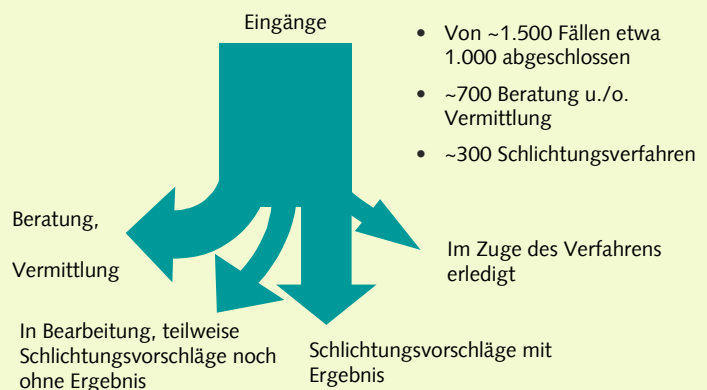
Zahlen, Daten, Fakten

Von den ca. 1.500 Fällen sind mittlerweile über 1.100 abgeschlossen worden. Bei ca. 800 Anliegen waren Beratungen erforderlich. Etwa 300 Schlichtungsverfahren wurden durchgeführt. Die meisten davon – etwa 250 – richten sich an die Deutsche Bahn AG, die diesen Vorschlägen so oder in modifizierter Form in ca. 80 Prozent der Fälle zustimmt. Die verbleibenden rund 50 Schlichtungsvorschläge wurden verschiedenen Fluggesellschaften und ihren jeweiligen Kunden unterbreitet. Dabei kam es etwa in 50 Prozent der Fälle zu einer Einigung. Die geringe Zahl der Schlichtungsversuche im Flugverkehr ist darauf zurückzuführen, dass einige Fluglinien einen recht langen Zeitraum benötigen, um sich für oder gegen außergerichtliche Schlichtung zu positionieren. Es liegt weniger an der Zahl der Beschwerden. Denn in etwa 40 Prozent aller Anliegen geht es um Flugverkehr. Nur der Bahnverkehr ist mit ca. 50 Prozent stärker vertreten. Rund 400 Fälle befinden sich noch in Bearbeitung.

Idealtypischer Ablauf

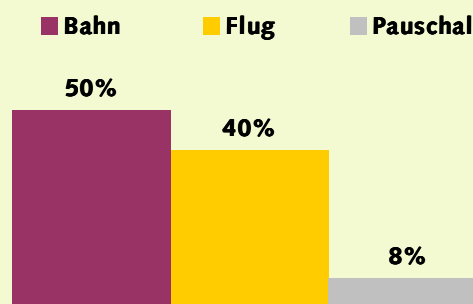


Nachfrage und Fallbearbeitung



Stand 11/2005

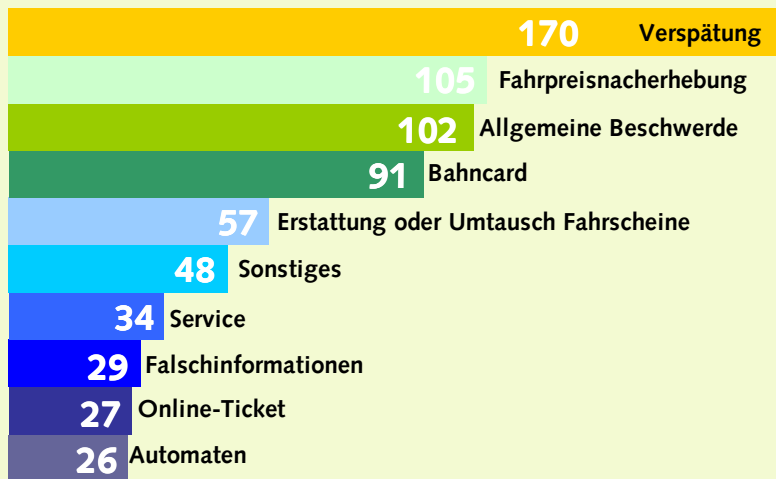
Struktur der Anliegen nach Verkehrsträgern



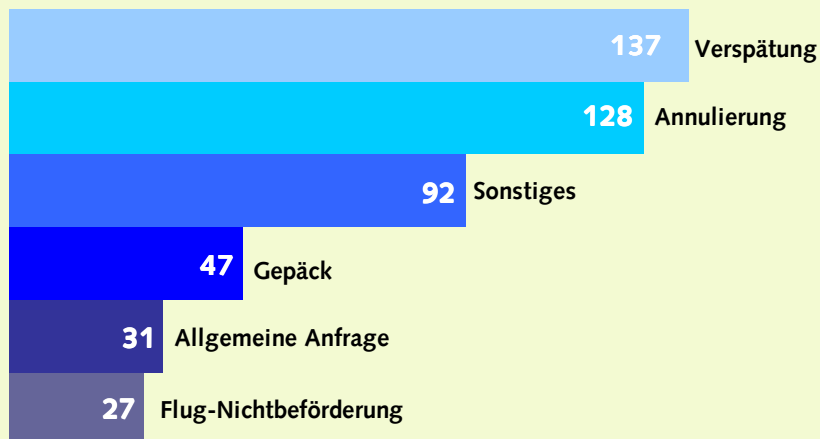
- Bus- und Schiffsverkehr spielen bisher keine Rolle

Stand 11/2005

Anliegen im Bahnverkehr



Anliegen im Flugverkehr



Fallbeispiele aus der Praxis

Zerstörtes Gepäck im Flugverkehr

Der Beschwerdeführer fliegt am 8.1.2005 von München über Madrid nach Buenos Aires mit einer spanischen Fluggesellschaft. Von dort fliegt er im Auftrag dieser Fluggesellschaft mit einer argentinischen Fluggesellschaft weiter nach Salta/Argentinien. Vor dem Abflug gibt er die als Geburtstagsgeschenk für seinen Sohn neu gekaufte Angelrute als Sperrgepäck auf.

In Buenos Aires angekommen stellt der Beschwerdeführer fest, dass die Angel nicht mit der selben Maschine, wie ursprünglich geplant, mittransportiert wurde. Um den Anschlussflug nach Salta rechtzeitig antreten zu können, fliegt er zunächst ohne vorherige Reklamation zu seinem Zielflughafen in Salta weiter. Nach Ankunft am Zielflughafen richtet er dann seine Reklamation über das verschwundene Gepäckstück an die argentinische Fluggesellschaft. Diese erkundigt sich bei der spanischen Fluggesellschaft, die eine Nachlieferung des Gepäckstücks mit Hilfe der argentinischen Fluggesellschaft für den nächsten Tag in Aussicht stellt. Am nächsten Tag, am 10.1.2005, kommt die Angelrute tatsächlich an. Allerdings ist die aus Kohlefaser bestehende Angel zersplittert. Der Transportbehälter wurde offenbar geöffnet und dann mit Klebeband wieder provisorisch verschlossen. Nach drei Tagen zeigt der Beschwerdeführer am 13.1.05 die Zerstörung seiner Angelrute bei der argentinischen Fluggesellschaft schriftlich an. Der vor Ort eingeschaltete Sachverständige stellt die totale Zerstörung fest und beziffert den Schaden an der Angel auf \$ 1000,00, also umgerechnet ungefähr auf den Neuwert von EUR 1069,00.

Nachdem die argentinische Fluggesellschaft die Verantwortung für die Zerstörung des Gepäcks von sich gewiesen hat, telefoniert der Beschwerdeführer am 20.1.05 von Buenos Aires aus mit der spanischen Fluggesellschaft in Madrid, um den Schaden auch dort zu melden. Bei der späteren schriftlichen Entschädigungsforderung lehnt diese Fluggesell-

schaft die Übernahme der Kosten allerdings mit dem Hinweis ab, dass die Meldefrist für Schäden von sieben Tagen nicht eingehalten wurde.

Entscheidungsmöglichkeiten:

1. Es gibt keine Entschädigung. Eine zusätzliche Gepäckversicherung wäre nötig gewesen.
2. Die Hälfte der Schadenshöhe ist als Entschädigung angemessen. Die Fluggesellschaft und der Beschwerdeführer teilen sich die Verantwortung für den entstandenen Schaden.
3. Eine Entschädigung in voller Höhe der Schadenssumme ist gerechtfertigt.

Verspätung im Flugverkehr

Die Beschwerdeführer fliegen am 15.03.2005 von Lanzarote nach Berlin. Die planmäßige Flugzeit beträgt 4 Stunden. Aufgrund einer Verspätung, deren Grund nicht näher erläutert wird, erreichen die Fluggäste den Zielort Berlin mit einer dreistündigen Verspätung. Statt wie geplant um 19:00 Uhr landen sie um 22:00 Uhr. Ihre für den Abend geplante Geburtstagsfeier müssen sie absagen.

Unzufrieden über den Service, wenden sie sich an die Fluggesellschaft mit der Bitte um eine angemessene Entschädigung für die Umstände, die ihnen durch die Verspätung entstanden sind.

Aufgrund ihrer Beschwerde bei der Fluggesellschaft wird ihnen ein Gutschein von 40 Euro angeboten. Die Fluggäste fordern jedoch, nachdem sie eine rechtsanwaltliche Beratung in Anspruch genommen haben, eine Ausgleichszahlung in Höhe von 400 Euro pro Person, die ihnen nach der seit 17.02.2005 geltenden EG-VO 261/2004 zustehe. Dieser Anspruch wird von der Fluggesellschaft abgelehnt, der angebotene Gutschein über 40 Euro wird der Kreditkarte des Kunden gutgeschrieben.

Die Beschwerdeführer glauben sich jedoch, auch durch die rechtsanwaltliche Beratung, im Recht und wenden sich mit der Bitte um Klärung des Sachverhalt und ggf. Durchsetzung ihrer Interessen an die Schlichtungsstelle.

Entscheidungsmöglichkeiten:

1. Es besteht kein Anspruch auf eine Ausgleichszahlung, die gesetzliche Grundlage wird den Beschwerdeführern erläutert.
2. Den Beschwerdeführern wird aus Kulanz in Anbetracht der hohen Verspätung und der persönlichen Umstände eine Entschädigung von 100 Euro gezahlt.
3. Es erfolgt eine Ausgleichszahlung in Höhe von 400 Euro pro Person.

Falsche Information im Bahnverkehr

Der Beschwerdeführer will von Dresden-Neustadt nach Göttingen fahren, es ist ein einmaliges Umsteigen in Bad Hersfeld nötig, die Umsteigezeit beträgt 10 Minuten. Der ICE kommt jedoch 15 Minuten verspätet in Bad Hersfeld an.

Dem Beschwerdeführer wird von der Zugbegleitung versichert, dass der Anschlusszug nach Göttingen, die Regionalbahn 34074, auf den verspäteten ICE warte. Vor Ort muss der Bahnkunde feststellen, dass die Regionalbahn nicht gewartet hat. Die Möglichkeit, bis Fulda zu fahren und dort einen Zug nach Göttingen zu nehmen, ist somit vergeben.

Da der Beschwerdeführer einen wichtigen Termin in Göttingen hat, sieht er sich gezwungen ein Taxi zu nehmen, was ihm Zusatzkosten in Höhe von 140 Euro verursacht. Wesentlich günstiger wäre es gewesen, sich nicht auf die Aussage des Zugbegleiters zu verlassen und über Fulda zu fahren. Auf seine Beschwerde an den Kundendialog erhält der Beschwerdeführer einen Gutschein über 15 Euro, auf den Vorfall selbst wird jedoch nicht eingegangen.

Entscheidungsmöglichkeiten:

1. Es gibt keine weitere Entschädigung. Die 15 Euro Reisegutschein sind ausreichend.
2. Die DB AG und der Beschwerdeführer teilen sich die entstandenen Taxikosten von 140 Euro.
3. Eine Entschädigung in voller Höhe als Reisegutschein ist gerechtfertigt.

Verspätung im Bahnverkehr

Die Beschwerdeführerin will von Speyer nach Berlin fahren. Dafür ist ein einmaliges Umsteigen in Mannheim erforderlich. Die Beschwerdeführerin plant für ihre Umsteigezeit nur vier Minuten ein. Die S-Bahn von Speyer nach Mannheim hat aber fünf Minuten Verspätung. Die Beschwerdeführerin erreicht deshalb den ICE nach Berlin nicht mehr. Sie fährt mit dem nächsten ICE nach Berlin und kommt knapp über eine Stunde später als geplant in Berlin an. Sie wendet sich dort an den Reiseservice, um einen Verspätungsgutschein zu bekommen. Der teilt ihr mit, dass es nur für verspätete Fernverkehrszüge Erstattungen gibt.

Entscheidungsmöglichkeiten:

1. Es gibt keinen Anspruch, die Verspätung war im Nahverkehr.
2. Die Beschwerdeführerin bekommt kulanterweise einen Verspätungsgutschein aufgrund der angebotenen Reiseverbindung.

Die Präsentation der Schlichtungsstelle Mobilität befindet sich im Internet unter: <http://www.schlichtungsstelle-mobilitaet.org>

Vertrauen in Schlichtung, europaweit

RA Christian Moritz, Europäisches Verbraucherzentrum Kehl / Deutsche Verbindungsstelle für Schlichtung Euro-Info-Verbraucher e.V.



Meine verehrten Damen und Herren!

In Kehl am Rhein, gleich gegenüber der Euro-pametropole Straßburg, arbeitet die Deutsche Verbindungsstelle für Schlichtung.

„Verbindungsstelle“, was ist denn das? Noch eine Schlichtungsstelle? Nein. Wir schlichten nicht selbst, sondern lassen – wo immer möglich – andere schlichten.

Hört sich einfach an. Ist es im Grunde auch: Konfliktparteien, d.h. Verbraucher und Unternehmen aus jeweils verschiedenen Staaten werden in einem europäischen Netzwerk mit der jeweils für sie passenden und zuständigen Schlichtungsstelle verbunden.

Denn nicht nur auf nationaler, sondern auch immer mehr auf grenzüberschreitender Ebene streiten Verbraucher und Unternehmer um ihre Rechte.

Dies verwundert nicht in Anbetracht der steigenden grenzüberschreitenden Transaktionen: Das Internet sorgt für kurze Wege, der Euro macht Preisvergleich kinderleicht und die Europäer reisen gerne von Land zu Land.

Nur: Auf welchem Weg finden Verbraucher und Unternehmer aus verschiedenen Staaten im Konflikt zu der für sie passenden Schlichtungsstelle?

Selbst bei rein deutsch-deutschen Fällen ist das Handicap der Schlichtungsstellen: Immer noch ist der Gedanke zur Schlichtung bei

streitenden Parteien und deren Vertretern kein typischer, kein automatischer Reflex.

Dabei sind doch gerade die Schwierigkeiten, die oft mit Gerichtsverfahren verbundenen Schwierigkeiten sind, geeignet, Verbraucher davon abzuhalten, ihre Rechte überhaupt einzufordern.

Diese Schwierigkeiten multiplizieren sich bei grenzüberschreitenden Fällen: Die geographische Distanz wird zum Problem. Hinzu kommt: Man spricht verschiedene Sprachen, hat unterschiedliche Gepflogenheiten und Rechtsordnungen. Von der Arbeitsweise von Gerichten und nicht zuletzt Schlichtungsstellen weiß der durchschnittliche Verbraucher erst recht nichts.

Oder glauben Sie, dass der mit Lufthansa fliegende Spanier aus Madrid die Schlichtungsstelle Mobilität oder auch nur eine andere deutsche Schlichtungsstelle kennt und die Verfahren überblicken kann?

Gerade deshalb werben wir für die Kooperation zwischen deutschen Airlines und der Schlichtungsstelle Mobilität.

Gerade deshalb möchten wir die Schlichtungsstelle Mobilität für grenzüberschreitende Streitfälle und das Europäische Netzwerk der Schlichtungsstellen vorbereiten.

In Zeiten knapper öffentlicher Mittel drängt sich zwangsläufig die Frage nach der Finanzierung der Verbindungsstelle zur Schlichtung auf.

Nun, Förderer der Verbindungsstelle sind bislang das Bundesministerium der Justiz und die Europäische Kommission.



Bundesministerium
der Justiz

Das Ministerium in Berlin sieht in der Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung im Allgemeinen und in deren Vernetzung in Europa im Besonderen noch nicht ausreichend genutzte Potenziale für einen sparsameren Umgang mit der knappen und kostenintensiven Ressource Justiz.

Der Europäischen Kommission in Brüssel geht es um das Vertrauen von Binnenmarktteilnehmern, Verbrauchern also, die später Konfliktparteien werden können. Es geht um deren um Ihr Vertrauen, in das ordnungsgemäße Funktionieren von Schlichtungsstellen, unabhängig davon wo sie sitzen, also auch EU-weit. Mit einem solchen Vertrauen ausgestattet, wären Verbraucher – so das berechnete Kalkül – selbstverständlicher bereit, auch grenzüberschreitende Waren- und Dienstleistungsangebote in Anspruch zu nehmen, damit der Binnenmarkt auch ein lebendiger Markt ist.

In den Schlussfolgerungen des Grünbuchs „Zugang der Verbraucher zum Recht und die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten der Verbraucher im Binnenmarkt“ vom 16.11.1993 wird eine Empfehlung zur Verbesserung des Funktionierens und der Transparenz der Schlichtersysteme vorgeschlagen.

Dass eine solche Empfehlung von Mindestgrundsätzen notwendig ist, haben die betroffenen Kreise mit großer Mehrheit während der Beratungen über das Grünbuch unterstrichen.

Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung vom 14. November 1996 betont, wie notwendig es ist, dass diese Verfahren Mindestgrundsätzen genügen und die Europäische Kommission um entsprechende Vorschläge ersucht.

Zudem hat auch der Europäische Rat am 25. November 1996 unterstrichen, wie wichtig es für die Stärkung des Vertrauens der Verbraucher in das Funktionieren des Binnenmarktes ist, dass diese die Möglichkeit haben, Streitigkeiten in außergerichtlichen Verfahren wirksam und angemessen beizulegen.

Aus den genannten Gründen und gestützt auf den EG-Vertrag hat schließlich die Europäische Kommission 1998 eine Empfehlung ausgesprochen. Ergebnis: die Mindestgrundsätze für Schlichtungsstellen und deren Verfahren.

Die Empfehlung von 1998 richtet sich nicht nur an die Träger der Schlichtungsstellen, sondern auch an Unternehmer- und Verbraucherverbände sowie an die Politik. Viele der Zuhörer können sich daher angesprochen fühlen.

Das Gerüst der Empfehlung bilden insgesamt sieben Mindestgrundsätze, die die Schlichtungsstellen respektieren sollen.

Europäische Schlichtungsstandards

- Kontradiktorisches Verfahren
- Effizienz der Verfahren
- Rechtmäßigkeit der Entscheidung
- Handlungsfreiheit der Parteien und
- Unabhängigkeit der Schlichter
- Transparenz der Verfahren
- Vertretungsmöglichkeit der Parteien

Es sei darauf hingewiesen, dass diese sieben Standards der Europäischen Empfehlung keine großen Hürden bürokratischer oder finanzieller Art für die Schlichtungsstellen mit sich bringen.

Bei diesen europäischen Standards handelt es sich vielmehr um Grundprinzipien, die auch dem nationalen Recht nicht fremd sind.

Problematisch erweisen sich bei deutschen Schlichtungsstellen gelegentlich nur drei Grundsätze: (1) die Unabhängigkeit des Schlichters, (2) die Transparenz des Verfahrens und (3) die Vertretungsmöglichkeit der Parteien.

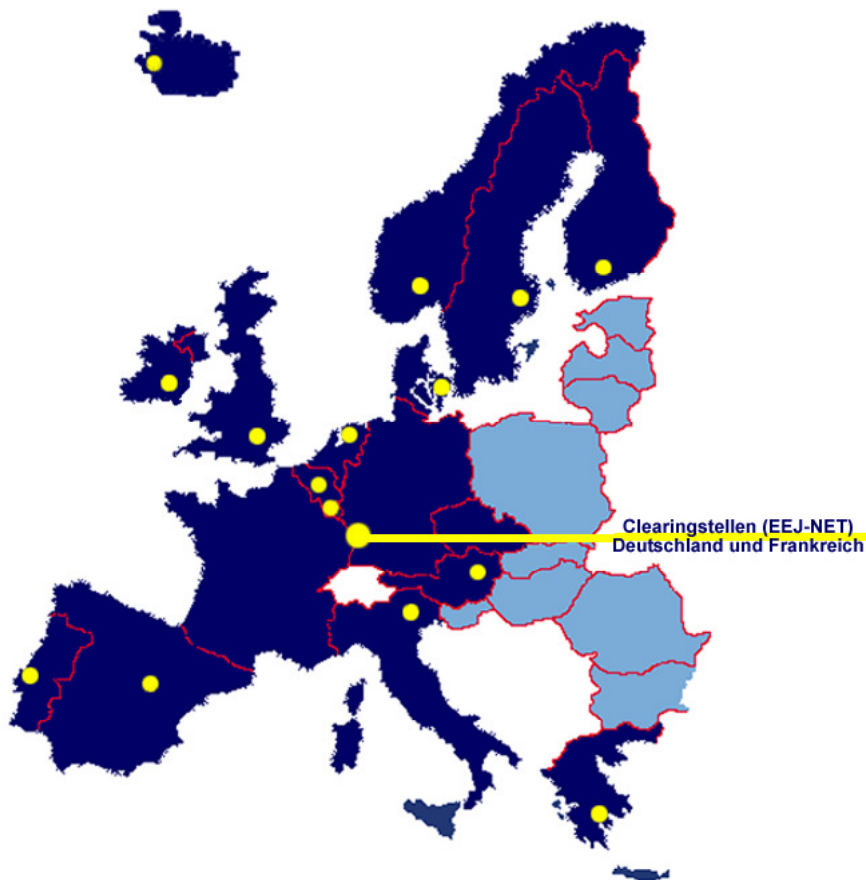
Zuerst zum wichtigsten Grundsatz, der Unabhängigkeit des Schlichters:

Nicht immer ist durch eine öffentliche Verfahrensordnung oder eine Satzung deutlich gemacht bzw. verbindlich festgelegt, dass der Schlichter Weisungen Dritter nicht unterworfen ist, dass er über eine ausreichend lange Amtszeit verfügt, dass er nur aus wichtigem

Grund sein Amt verlieren kann, dass er über eine ausreichende Fachkompetenz insbesondere in rechtlichen Fragen verfügt und natürlich weder dem „Lager“ der Verbraucher noch dem der Unternehmer zuzurechnen ist.

Konfliktparteien eines zivilrechtlichen Streitfalles sind hinsichtlich der Unabhängigkeit ihres Schlichters nicht weniger sensibel als zwei Fußballmannschaften. Der Schiedsrichter muss eben eindeutig durch seine Stellung und demonstrierter Praxis ein Unparteiischer sein.

Als zweiter, manchmal problematischer Grundsatz erweist sich die Transparenz des Verfahrens. Hier ist zu prüfen, ob Verbrauchern grundsätzlich ausreichend Informationen über die Vorbedingungen und das Verfahren übermittelt werden.



Verbindungsstellen im Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren

Das beinhaltet Informationen über die Voraussetzungen, den Ablauf und die Folgen des Schlichtungsverfahrens inklusive des Schlichtungsergebnisses. Wichtige Stichworte sind hier die „Verjährung des Anspruchs“ und die „Vollstreckung des Schlichtungsergebnisses“.

Werden Schlichtungsergebnisse in Form von anonymen Berichten veröffentlicht? Gibt es eine Internetseite mit Möglichkeit zum Herunterladen von Antragsformularen und Verfahrensordnungen? Das sind Beispiele ausreichender Praxis in punkto Transparenz..

Auch der Grundsatz der Vertretungsmöglichkeit sei hier ausdrücklich genannt. Manche Schlichtungsstellen scheuen Anwälte wie der Teufel das Weihwasser und verbieten kurzerhand per Verfahrensordnung deren Beteiligung am Verfahren.

Um eine ausreichende Transparenz für die Nutzer und eine stärkere Verbreitung außergerichtlicher Verfahren zu erreichen, und ihre Vernetzung zu erleichtern, hat die Europäische Kommission eine Datenbank eingerichtet, in der EU-weit Schlichtungsstellen erfasst werden. Die „Eintrittskarte“ dafür löst eine Schlichtungsstelle, indem sie ihre Verfahrensordnung in Einklang mit den genannten Mindestgrundsätzen bringt.

Nun hat jedes Mitgliedsland für die Konfliktparteien eine Verbindungsstelle für Schlichtung eingerichtet, bis 2005 Clearingstellen genannt. Die DVS ist Teil eines europäischen Verbraucherschutznetzwerkes von derzeit 23 zentralen Verbindungsstellen von Portugal bis nach Litauen und von Island bis nach Zypern. Dem Netzwerk gehören darüber hinaus über 400 Schlichtungsstellen an, die sich an den europäischen Qualitätsstandards messen lassen.

Jede Verbindungsstelle pflegt eine Datenbank mit jeweils nationalen Schlichtungsstellen. Darin enthalten: der hier und heute anwesende Versicherungsombudsmann. Die noch relativ junge Schlichtungsstelle Mobilität ist auf dem Weg zur Registrierung.

Deutschland – föderal organisiert und sektoral stark differenziert – bietet eine im europäischen Vergleich große Zahl von über 200 Schlichtungsstellen. Schweden hingegen registrierte mit seinem für alle Fälle zuständigen, staatlich getragenen „complaints board“ nur eine einzige Stelle.

Über 200 Schlichtungsstellen in Deutschland – und doch sind noch einige Lücken im Netz zu beklagen wie beispielsweise bei den Pauschalreisen oder dem einfachen Kauf im Einzelhandel.

In jüngerer Zeit wurden mit der Schlichtungsstelle Mobilität, dem Internetombudsmann und der Reiseschiedsstelle immerhin Schlüsselbereiche des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs abgedeckt. Wir sind daher auf einem guten Weg, ein engmaschiges Netz von Schlichtungsstellen zu knüpfen.

Dank der guten deutsch-französischen Zusammenarbeit befindet sich die Deutsche Verbindungsstelle für Schlichtung mit ihrem französischen Pendant am Standort des gemeinsamen Trägervereins Euro-Info-Verbraucher e.V. in Kehl am Rhein unter einem Dach.

In dieser Konstellation bilden die beiden Stellen ein bislang einzigartiges Kooperationsmodell im europäischen Verbraucherschutz.

Die in Kehl aus ganz Europa eintreffender Streitfälle werden bei uns zunächst auf Vollständigkeit der Unterlagen und Schlüssigkeit des vorgebrachten Anspruchs geprüft, bevor sie dann, oft nach Übersetzung, zu den jeweils passenden Schlichtungseinrichtungen gelotst werden.

Als Notiz am Rande: Die Justizminister der Länder, die morgen, am 17.11.2005, wieder in Berlin tagen, hatten im November 2004 Eckpunkte für eine „Große Justizreform“ erarbeitet. Danach soll die außergerichtliche Streitbeilegung durch einen Maßnahmenkatalog mehr gefördert, das vorhandene Potenzial besser genutzt und die Justiz entlastet werden. Allgemein wird die mangelnde Bekanntheit der zahlreichen, aber höchst unterschiedlichen Schlichtungsstellen bis in die juristischen Fachkreise hinein bemängelt.

Am 29. Juni 2005 hatten die Minister beschlossen, Koordinierungsstellen einzurichten für Konfliktparteien, die Schlichtungsstellen suchen. Nichts anderes also als eine Art Verbindungsstelle für Schlichtung bei innerdeutschen Streitfällen. Ich hoffe, dass diese Absicht bald Gestalt annehmen wird.

Außergerichtliche Schlichtung in der Versicherungswirtschaft

Prof. Wolfgang Römer

Richter am Bundesgerichtshof a.D.

Versicherungsombudsmann



Einleitende Bemerkungen

Nach jahrelanger Diskussion hat sich die Versicherungswirtschaft entschlossen, für ihre Kunden eine Schlichtungsstelle einzurichten. Den Verbrauchern sollte eine neutrale Stelle zur Verfügung stehen, um Streitigkeiten zwischen ihnen und den Versicherungsunternehmen aus der Welt zu schaffen. Am 1. Oktober 2001 habe ich meine Tätigkeit aufgenommen. Das ist jetzt über vier Jahre her.

Was kann man nach dieser Zeit zu den Erfahrungen sagen?

Meine Beurteilung ist: Es war eine richtige Entscheidung der Versicherungswirtschaft. Die Schlichtungsstelle hat sich bewährt. Sie arbeitet sowohl zum Nutzen der Verbraucher als auch zum Nutzen der Unternehmen. Der Kunde findet eine neutrale und deshalb glaubwürdige Stelle, die sich seiner Belage annimmt. Die Unternehmen erhalten die Möglichkeit, dass Fehler, die ihren Mitarbeitern unterlaufen sind, ausgeglichen werden. Das ist ein zusätzlicher Kundendienst, der den einzelnen Unternehmen nur nutzen kann. Kundenzufriedenheit und Kundenbindung sind dabei keine unwichtigen Faktoren.

Volkswirtschaftlich liegt der Nutzen darin, dass das Ombudsmannverfahren weitaus weniger aufwendig ist, als ein Gerichtsverfahren, das u. U. noch mehrere Instanzen durchläuft. Hinzu tritt, dass es viele Bürger scheuen,

ihr Recht im Wege eines gerichtliches Verfahrens zu suchen. Der Weg zum Ombudsmann hat eine wesentlich geringere Zugangsschwelle als der Weg zu den Gerichten. Beim Versicherungsombudsmann kann z. B. die Beschwerde auf allen denkbaren Wegen eingeleitet werden. Der Verbraucher kann einen Brief schicken, er kann aber auch einfach anrufen, eine E-Mail oder ein Fax senden.

Man muss dies dem Bürger so leicht wie möglich machen.

Dass Menschen einfach per Telefon ihren Ärger los werden können, bewährt sich sehr gut. Es ist erstaunlich, wie viele Menschen eine unüberwindbare Hürde darin sehen, einen Brief zu formulieren. Die Telefone werden von Versicherungskaufleuten bedient. Damit ist gewährleistet, dass sie die rechtlich relevanten Fragen stellen können.

EG-Einbettung – Entwicklungstendenz

Die Schlichtungsstelle einzurichten war auch eine zukunftsweisende Entscheidung. Denn heute ist sichtbar, dass sie den Entwicklungstendenzen entspricht, die sich für deutsches und europäisches Recht seit längerem abzeichnen. Heute wird die Einrichtung von Schlichtungsstellen überwiegend unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes gese-

hen. Dabei haben die Staaten immer größere Schwierigkeiten, dem Bürger den Zugang zum Recht zu gewähren. Darauf weist in aller Deutlichkeit die Europäische Kommission in ihrem Grünbuch über alternative Verfahren zur Streitbeilegung im Zivil- und Handelsrecht hin. Es wundert daher auch nicht, dass die Einrichtung von außergerichtlichen Schlichtungsstellen nun auch in Richtlinien den Mitgliedsstaaten vorgeschrieben wird; nachzulesen in der EU-Richtlinie über den Fernabsatz und die Vermittlerlinie.

Was den Ombudsmann betrifft, ist hervorzuheben, dass die in der Fernabsatzrichtlinie vorgeschriebene Schlichtungsstelle – soweit Versicherungen betroffen sind – bereits auf den Versicherungsombudsmann von Gesetzes wegen übertragen wurde.

Die für die Praxis noch wichtigere Umsetzung der Vermittlerlinie sieht in den Entwürfen ebenfalls vor, dass der Versicherungsombudsmann diese Aufgaben übernimmt. Damit hat der Versicherungsombudsmann quasi eine staatliche Anerkennung erlangt.

Kurze Vorstellung der Einrichtung

Wenn der Ombudsmann für Versicherungen inzwischen eine allseits anerkannte und gefestigte Stellung erlangt hat, so hat das natürlich Gründe. Es sind im Wesentlichen zwei:

Die von den Versicherern eingerichtete Schlichtungsstelle ist gut konstruiert. Diese Konstruktion steht auf zwei überzeugenden Pfeilern:

a) Der Ombudsmann ist wirklich unabhängig und neutral. Das steht nicht nur in der Satzung, sondern wird faktisch auch praktiziert.

b) Der Ombudsmann hat eine Entscheidungskompetenz. Er kann Streitigkeiten mit einem Wert bis zu 5.000 Euro verbindlich gegen die Versicherungsunternehmen entscheiden. Die Unternehmen haben sich verpflichtet, solche

Entscheidungen zu befolgen, d. h. bis zu 5.000 Euro je Fall dann auch an den Versicherungsnehmer zu leisten. Dies geschieht auch reibungslos.

Es ist eine ganz andere Frage, ob ich von dieser Kompetenz ständig Gebrauch machen muss. Ich muss es nämlich nicht, weil die Versicherungsunternehmen nach Eingang der Beschwerde ihren ursprünglichen Standpunkt überprüfen und sehr häufig von sich aus abändern.

Dabei sollte erwähnt werden, dass ca. 80 % aller Fälle unter 5.000 Euro liegen. Bei Beschwerden von über 5.000 bis 50.000 Euro spricht der Ombudsmann eine unverbindliche Empfehlung aus, denen die Unternehmen in aller Regel aber folgen. Für Beschwerden über 50.000 Euro Streitwert ist der Ombudsmann nicht mehr zuständig.

Der zweite Grund für seine allseitige Anerkennung ist, dass in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit diese Schlichtungsstelle richtig funktioniert. Dies insbesondere bei den Medien deutlich zu machen, habe ich mich allerdings auch sehr bemüht.

Die Schlichtungsstelle wird von einem Verein getragen. Mitglieder des Vereins sind die einzelnen Versicherungsunternehmen. Inzwischen haben sich alle bedeutenden Unternehmen dem Verfahren angeschlossen. Insgesamt decken die Mitgliedsunternehmen mehr als 95 % des Marktes ab. Mitglied im Verein ist ferner der Gesamtverband.

Der Verein hat einen Beirat. Mitglieder des Beirats sind Vertreter der Unternehmen, der Wissenschaft, der Politik, der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Verbraucherverbände. Mitglied ist z. B. der Bundesverband der Verbraucherzentralen, der Bund der Versicherten und die Stiftung Warentest. Bereits jetzt zeigt die Erfahrung, dass die Beteiligung der Verbraucherverbände einen großen Gewinn darstellt. Etwaige Kritik kann intern aufgenommen und bewältigt werden.

Die Amtszeit des Ombudsmannes beträgt fünf Jahre. Eine erneute Bestellung ist unzulässig. Dies stärkt zwar seine Unabhängigkeit, weil er nicht in den Verdacht gerät, bei seinen Entscheidungen zu der einen oder anderen Seite zu schielen, um wiedergewählt zu werden. Dennoch sollte überlegt werden, ob nicht eine Wiederwahl möglich sein soll. Denn der Kreis potenzieller Ombudsleute reduziert sich bei fünfjähriger Amtszeit ohne Wiederwahl auf solche Personen, die am Ende ihres Berufslebens stehen.

Der Ombudsmann entscheidet nur über Beschwerden von Verbrauchern i. S. des § 13 BGB. Hier könnte man überlegen, ob man den Kreis nicht auch auf vergleichbare Personen ausdehnt. Für die Beschwerdeführer ist das Verfahren kostenfrei. Es ist sichergestellt, dass sie durch ihre Beschwerde keinen Rechtsnachteil erleiden. So wird z. B. die Verjährung gehemmt.

Ich bekomme im Jahr ca. 10.000 Beschwerden. Diese kann ich – wie leicht erkennbar – nicht alle allein bearbeiten. Ich habe 12 juristische Mitarbeiter, die im Allgemeinen zwar in meinem Namen, aber doch selbständig entscheiden. Wichtig ist, organisatorisch Vorsorge dafür zu treffen, dass die Entscheidungen inhaltlich in meinem Sinne sind und bei schwierigen Fällen eine Beratung mit mir stattfindet. Die hat sich inzwischen ganz gut eingespielt.

Grund der Beschwerden

Nun, worüber und warum beschwerten sich die Versicherungskunden? Die Gründe sind natürlich unterschiedlich. Es lassen sich aber doch Kernbereiche herausarbeiten.

Vielen Beschwerden ist zu entnehmen, dass man zwar auch des Geldes wegen streitet. Dies ist aber keineswegs der einzige, häufig nicht einmal der Hauptgrund. Die emotionale Komponente der Beschwerden darf nicht übersehen werden. Viele Kunden fühlen sich

vernachlässigt, ungerecht oder von oben herab behandelt. Sie sehen sich einem übermächtigen Unternehmen gegenüber und sind froh, dass sie einen neutralen Dritten in Anspruch nehmen können, dem sie zutrauen, in ihrer Sache zu helfen.

Ich habe vor kurzem ein Ablehnungsschreiben eines Unternehmens vorgelegt bekommen. Da heißt es gleich im ersten Satz an den Kunden: "Ihre Ansicht weise ich als völlig unqualifiziert zurück." Diese und ähnliche Formulierungen lösen den Ärger aus und sind häufig der Grund für Beschwerden.

An dieser Stelle sehe ich noch ein großes Verbesserungspotential bei den Unternehmen. Bei manchem Unternehmen hat der Sachbearbeiter einfach nicht gelernt, wie man Korrespondenz mit Kunden führt.

Soweit die Beschwerden keinen Erfolg hatten, liegt der Grund häufig darin, dass die Beschwerdeführer die rechtlich zutreffende Leistungsablehnung des Versicherers nicht verstanden haben und zum Teil auch nicht verstehen konnten.

Der Ombudsmann bemüht sich dann, in verständlichem Deutsch, also unjuristisch, dem Kunden zu erklären, warum das Unternehmen tatsächlich nicht zu leisten braucht.

Zusammenarbeit mit den Unternehmen

Man darf nicht davon ausgehen, dass die Mitarbeiter des Unternehmens, gegen das sich die Beschwerde des Kunden richtet, davon begeistert sind, dass sich eine Beschwerdestelle einschaltet. Die Mitarbeiter fühlen sich kontrolliert und gehen meist erst einmal auf Abwehrstellung. Das erleichtert die Zusammenarbeit nicht gerade. Es werden die fadenscheinigsten Ausreden benutzt. Vor allem können manche Mitarbeiter der Lust nicht widerstehen, unbedingt Recht zu haben und zu behalten. Günstig ist, wenn erreicht

werden kann, dass nicht derselbe Sachbearbeiter mit der Beschwerde zu tun hat, der von Anfang an den Grund für die Beschwerde hergab.

Das lässt sich organisatorisch aber nicht immer erreichen. Es hängt dann viel vom Geschick des Ombudsmannes ab, hier Vorurteile abzubauen und Überzeugungsarbeit dahin zu leisten, dass der Kunde nicht ein von der Natur vorgegebener Gegner ist. Nach meiner Erfahrung dauert dieser Prozess eine Weile. Die Aufgabe ist aber zu bewältigen.

Jetzt, nach vier Jahren besteht eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen meinen Mitarbeitern und denen der Unternehmen.



Schlussbemerkung

Wer heute glaubt, zur Besänftigung der Kunden einfach so eine Schlichtungsstelle einrichten zu können, hat von vornherein verloren.

Bei dem geschärften Bewusstsein der Verbraucher und der wachsenden Aufmerksamkeit der Medien in diesen Fragen, würde eine solche Einrichtung schnell als bloßes Feigenblatt entlarvt. Dafür gibt es zahlreiche Beispiele.

Es bedarf solider Arbeit, einer klaren Konstruktion und Organisation und der richtigen Menschen, die eine solche Schlichtungsstelle tragen können.

Metronom Eisenbahngesellschaft mbH

Metronom, Henning Weize, kaufmännischer Geschäftsführer



Kurzvorstellung

- norddeutsches Eisenbahnverkehrsunternehmen,
- Unternehmenszweck: Schienenpersonennahverkehr,
- Sitz: Uelzen,
- gegründet im Februar 2002,
- Mitarbeiterzahl z.Zt. 170,
- Interregionaler Schienenpersonennahverkehr zwischen Bremen – Hamburg – Uelzen ab Dezember 2003, sowie ab 11.12.2005 Uelzen – Hannover – Göttingen.

Gesellschafter des Unternehmens

- Entstanden aus Bietergemeinschaft OHE / EVB / HOCHBAHN / BSAG,
- Gesellschafter sind NiedersachsenBahn 69,9%, bestehend aus:
 - Osthannoversche Eisenbahnen AG (OHE) 60%,
 - Eisenbahnen und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser GmbH (EVB) 40%,
 - sowie Hamburger Hochbahn AG (HOCHBAHN) 25,1% und
 - Bremer Straßenbahn AG (BSAG) 5%.

Beförderungsleistungen

- über 10. Mill. Fahrgäste im Jahr 2004.

Nutzungsstruktur

- ca. 47 % Fahrgäste nutzen den metronom > 60 Min.,
- ca. 20 % Fahrgäste nutzen den metronom < 35 Min.,

- Einsatz von E-Lok und Doppelstockwagen, z. Zt. 6 bis 8 Wagen je Zug; ab Dezember zwischen Uelzen – Hannover – Göttingen 5 Wagen je Zug.

Fahrgastanforderungen und –probleme bei Schlechtleistungen der Eisenbahnunternehmen (Bsp. Verspätungen/ Anschlussversäumnis)

- Operative Hilfe: Sicherung der Weiterbeförderung,
- Gewährleistung eines Ansprechpartners,
- Kontaktaufnahme für Kundenbeschwerden,
- Veröffentlichung der Kundenansprüche (Beförderungsbedingungen, Zug?, Stationäre Aushänge?, Internet?),
- Individuelle und zeitgerechte Antwort des Eisenbahnverkehrsunternehmens auf Beschwerde,



- Angemessene Entschädigung:
 - Problemstellung dabei: z. B. stark heterogene,
 - Individuelle Erwartungshaltungen (2 Min. Verspätung = 50,-€),
 - Folgen auf den individuellen Reiseverlauf und persönliche Auswirkungen (verpasster Fluganschluss, Geschäftstermin).

Anforderungen, Bedingungen der Eisenbahn zur Betriebsqualität

- Störungsfreie Fahrzeuge (EVU),
- Störungsfreie Infrastruktur (DB Netz AG),
- Freie Netzverfügbarkeit (Wechselwirkungen Zugverspätungen, Kapazitätsengpässe der Infrastruktur),
- Keine extremen Wetterbedingungen,
- Keine externen Betriebsbeeinträchtigungen (z.B. Bü-Unfall, Suizid, Gewalt gegen Bahnanlagen),
- Keine Betriebsbehinderung durch Fahrgastverhalten (z.B. Randalierer, Notarzteinsätze).



Die Praxis

- Der Eisenbahnbetrieb wird generell durch viele – nicht von der Eisenbahn zu beeinflussende – Ereignisse gesteuert.
- Die – individuellen – Eisenbahnverkehrsleistungen werden sehr oft durch eine – ebenfalls nicht zu beeinflussende – Infrastrukturstörung oder mangelnde Netzverfügbarkeit beeinträchtigt.
- Von einem Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) selbst verursachte bzw. beeinflussbare Störungen im Eisenbahnbetrieb (z.B. Fahrzeugstörungen, Personal-

schlechteleistungen) stellen eine qualifizierte Minderheit bezogen auf alle Störungen dar.

- Das Dilemma des EVU dabei:
 - „Verantwortung“ für alle Störungen,
 - Juristischer/ kostenmäßiger Rückgriff auf externe und eisenbahninterne Zustandsstörer ist z. Zt. fast ausgeschlossen!

Bedeutung der Beschwerde für das EVU

- Abgeltung der Kundenbeschwerde verursacht Entschädigungskosten.
- Bearbeitung – vor allem individuell – erzeugt nicht unbedeutende back-office-Kosten.
- Negatives Ergebnis der Kundenbeschwerden (aus Sicht des Kunden) können zu Kundenabwendungen führen; bzw. erzeugen auch hochmotivierte Multiplikatoren zur Förderung eines negativen Bahn-Images.
- Positive Ergebnisse der Kundenbeschwerde (aus Sicht des Kunden) können die positive Kundenbindung verbessern und – je Ausprägung – sogar ein potentiellen Image-Gewinn generieren.

Bedeutung und Chancen der Schlichtungsstelle Mobilität

- Fahrgäste erhalten fach-kompetente Unterstützung zu ihren Beschwerdeverfahren.
- Eintrittsbarrieren gegenüber einer volljuristischen/ gerichtlichen Inanspruchnahme sinken.
- Die Authentizität der EVU-Entscheidungen verbessert sich.
- Entwicklung zu einem unternehmensunabhängigen Kompetenzträger zu Fahrgastrechten, Entschädigungen unter den besonderen Bedingungen des EVU ist möglich.
- Einbringung als aktiver unparteilicher Mittler in verkehrspolitischen Fragen.

Bedeutung und Chancen der Schlichtungsstelle Mobilität aus Sicht der metronom Eisenbahngesellschaft mbH

- Wir begrüßen die neuen Wege zu außergerichtlichen Schlichtung der Schlichtungsstelle mobilität sehr.
- Wir wünschen uns eine Ausweitung der Aktivitäten auch auf den Nahverkehr.
- Wir würden proaktiv in unseren Beschwerdeverfahren die Möglichkeit der Schlichtungsstelle mobilität aufzeigen.



Deutsche Bahn AG

Deutsche Bahn AG (DB AG), Henrik Lindemann, Abt. Verkehrspolitik bei der DB AG



Hauptthesen

- Jedes Verkehrsunternehmen des öffentlichen Verkehrs ist daran interessiert, im Wettbewerb mit anderen Verkehrsmitteln und -unternehmen die Zufriedenheit seiner Kunden durch die Einräumung von sachgerechten und fairen Rechten zu steigern und dadurch die Kundenbindung zu erhöhen. Die Zufriedenheit ihrer Kunden erhebt die DB AG regelmäßig über Kundenzufriedenheitsbefragungen bzw. im Rahmen des Beschwerdemanagements. Dies ist eine wesentliche Basis für die Steigerung unserer Qualität.
- Die außergerichtliche neutrale Schlichtung ist für die Kunden der einfache, kostengünstige und risikoarme Weg, um ihr Recht gegenüber den Verkehrsunternehmen durchzusetzen (wenn dies im direkten Kundendialog mit dem Verkehrsunternehmen nicht gelingt). Für ein Verkehrsunternehmen ist sie ein kostengünstiges Mittel des Beschwerdemanagements, um seine Kunden davon zu überzeugen, dass es sie fair behandeln will. Die DB AG hat sich daher in ihrer Kundencharta Fernverkehr zur Unterstützung einer neutralen, verkehrsträgerübergreifenden Schlichtungsstelle bekannt.
- Ein neutraler Schlichter kann wesentlich dazu beitragen, dass die Emotionalität in den einzelnen Streitfällen deutlich reduziert und so eine sachgerechte Lösung gefunden wird.
- Die DB AG räumt mit ihrer Kundencharta Fernverkehr, die sie in ihre AGB übernommen hat, den Reisenden verbindliche, einklagbare, klare und faire Rechte bei Verspätung ein. Eine gesetzliche Neuregelung darüber hinaus ist aus Sicht der DB AG nicht notwendig. Der bisherige Rechtsrahmen für den öffentlichen Verkehr auf Schiene und Straße aus BGB, AEG, COTIF, PBefG, EVO und VOAllg-BefB und Allgemeinen Geschäftsbedingungen hat sich bewährt und gewährt dem Fahrgast ausgewogene Rechte. Durch die in Kürze in Kraft tretende Neufassung von COTIF/CIV werden die Rechte der Fahrgäste zudem europaweit verbessert. Für die Kunden der Deutschen Bahn im Nah- und Fernverkehr gelten diese Verbesserungen bereits seit Oktober 2004.
- Der Kundendialog zur Abwicklung der Fahrgastrechte aufgrund der Kundencharta läuft stabil, die Anzahl der ausgegebenen Gutscheinkarten pro Tag beträgt etwa 500 bis 900, das sind ca. 0,16 % bis 0,28 % der im Durchschnitt täglich rund 316.000 Reisenden im Fernverkehr.
- Von den monatlich ca. 19.000 Beschwerden, die die Kunden an den Kundendialog der DB AG richten, wird nach Bearbeitung durch den Kundendialog der Bahn nur ein kleiner Teil der Schlichtungsstelle Mobilität vorgetragen. In den Monaten Januar bis Oktober 2005 sind von der DB AG 186

Vorschläge der Schlichtungsstelle Mobilität bearbeitet worden, das entspricht im monatlichen Durchschnitt 0,1 % des vom Kundendialog der DB AG bewältigten Beschwerdevolumens im Fernverkehr. Allem Anschein nach entscheidet der Kundendialog der DB AG ganz überwiegend sachgerecht.



- Die Zusammenarbeit mit der Schlichtungsstelle Mobilität im Fernverkehr ist reibungslos. Von Januar bis Oktober 2005 hat der Kundendialog der Bahn den 186 bearbeiteten Vorschlägen der Schlichtungsstelle Mobilität in 61 % der Fälle ganz und in 13 % der Fälle teilweise zugestimmt und nur in 26 % der Fälle abgelehnt.
- Allerdings ist die Geschäftsgrundlage der verkehrsträgerübergreifend konzipierten Schlichtungsstelle Mobilität, dass nämlich auch der Luftverkehr einzubeziehen ist, so lange nicht erfüllt, wie die wichtigste deutsche Fluglinie Lufthansa eine Zusammenarbeit mit der Schlichtungsstelle Mobilität verweigert. Die Herstellung dieser Geschäftsgrundlage ist aber unverzichtbar, da die verkehrsträgerübergreifende Funktion der Schlichtungsstelle eine wichtige Bedingung für ihre Position und ihre Neutralität ist.
- Dass der Bedarf für eine verkehrsträgerübergreifend funktionierende Schlichtungsstelle beim Luftverkehr im etwa gleichen Maße wie beim Schienenverkehr gegeben ist, zeigt das Verhältnis der Beschwerden von Bahn- zu Luftreisenden mit ca. 50 % zu ca. 35 % der Gesamtzahl der Beschwerden, die an die Schlichtungsstelle Mobilität gerichtet werden. Gewichtet man diesen Wert entsprechend der Anzahl der von beiden Verkehrsträgern

beförderten Reisenden (in 2004 115 Mio. Reisende im Fernverkehr der DB AG und 105 Mio. Reisende im deutschen Inlands- und Wechselluftverkehr), dann ergibt sich fast der gleiche „Schlichtungsbedarf“ im Bahn- und Luftverkehr. Es gibt also keinen Grund, den Luftverkehr von der Schlichtung auszunehmen.

- Die DB AG sieht Vorschläge, Fahrgastrechte im öffentlichen Verkehr auf gesetzlicher Ebene auszubauen, mit Sorge. Eine Umsetzung bisher bekannter Vorschläge (z. B. NRW-Bundesratsinitiative, EU-KOM-VO-Vorschlag) würde Kostenbelastungen im dreistelligen Millionenbereich für den Verkehrsträger Schiene verursachen. Diese Kostenbelastungen müssten auf die Fahrpreise mit einer Preisanhebung im zweistelligen Prozentbereich umgelegt und von den Kunden bezahlt werden. Diese Vorschläge würden sich somit verkehrspolitisch kontraproduktiv auswirken, da sie die intermodale Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs beeinträchtigen.

Resümee

Dr. Otmar Lell, Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.



Was haben wir heute gelernt?

Einen hervorragenden Einstieg in die Thematik hat uns Herr **Christopher Irwin** bereitet, der uns über die Erfahrungen mit der Interessenvertretung der Fahrgäste in Großbritannien berichtet hat. In Großbritannien haben Institutionen zur Vertretung von Fahrgastinteressen eine lange und erfolgreiche Tradition. Herr Irwins Vortrag hat auch deutlich gemacht, dass die Interessenvertretung von Fahrgästen mehr ist als die Bearbeitung von Beschwerden. Die Stärke der britischen Fahrgastvertretung ist es, dass sie sich auch politisch für einen kundengerechten öffentlichen Verkehr einsetzt – und dass sie dank eines gesetzlichen Auftrags und fundierter Untersuchungen hiermit in der politischen Landschaft ein wichtiger Faktor ist. Schließlich hat uns Herr Irwin gezeigt, dass die Schlichtungsstelle Mobilität eingebettet ist in eine breite europäische Diskussion über die Interessenvertretung der Kunden in den sogenannten Netzmärkten und speziell im Verkehrsbereich.

Uwe Böhme und **Martin Schiefelbusch** haben dann einiges von dem, was Herr Irwin aus der Praxis berichtet hat, wissenschaftlich untermauert: Ein gutes Beschwerdemanagement ist für den wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen des Öffentlichen Verkehrs unverzichtbar. Besonders bemerkenswert war die Feststellung, dass eine gut bearbeitete Beschwerde die Kunden zufriedener hinterlässt als eine ganz normale Fahrt, die zu keiner Beschwerde Anlass gibt.

Und dann wurde es mit der **praktischen Demonstration der Kolleginnen und Kollegen aus der Schlichtungsstelle Mobilität** so richtig lebensnah. Herr Markus Franke, Frau Birgit Zandke-Schaffhäuser, Frau Iris Meigel, Frau Ute Buchen und Herr Sandro Battistini haben uns alle in die Rolle der Schlichter schlüpfen lassen und haben uns damit anschaulich vor Augen geführt, wie komplex die Fälle sind, mit denen sie tagtäglich zu tun haben. Außerdem hat uns dieser Einblick in die Arbeit der Schlichtungsstelle gezeigt, dass die Schlichtungsstelle sich nach einem knappen Jahr Arbeit bereits bewährt hat, und dass die Schlichtungsstelle Nutzen bringt für die Verbraucher, für die Unternehmen und für die Volkswirtschaft: Für die Verbraucher, weil sie eine neutrale und unabhängige Anlaufstelle haben, die ihnen einfach und kostengünstig zu ihrem Recht verhilft, für die Unternehmen, weil die erfolgreiche Behandlung von Beschwerden sich positiv auf Unternehmensimage und Kundenbindung auswirkt und für die Volkswirtschaft, weil die Schlichtungsstelle die Gerichte entlastet.

Herr Christian **Moritz** hat uns nach der Mittagspause in die europäische Dimension der Streitschlichtung eingeführt. Herr Moritz hat die Grundsätze der außergerichtlichen Streitschlichtung nach der Empfehlung der EU-Kommission dargelegt. Es wurde klar, dass es in vielen Branchen ähnliche Diskussionen und ähnliche Entwicklungen gibt wie im Verkehrs-

bereich. Für die Verbraucher stellt sich damit zunehmend das Problem, dass sie sich einer unübersichtlichen Vielzahl von Streitschlichtungsorganen gegenüber sehen. Bei Streitschlichtungsfällen mit internationalem Bezug hilft die Deutsche Verbindungsstelle für Schlichtung im europäischen Verbraucherzentrum Deutschland, die richtige Anlaufstelle zu finden. Für Fälle mit ausschließlich innerdeutschem Bezug ist nun ebenfalls ein koordinierender Zusammenschluss geplant, um den Verbrauchern die Orientierung zu erleichtern. Herr Moritz machte deutlich, dass die Verbraucher im Verkehrsbereich eine einzige Anlaufstelle brauchen, die ihnen für Auseinandersetzungen mit den Verkehrsunternehmen Hilfestellung bietet – unabhängig davon, ob es sich um eine Fahrt im Fernverkehr oder im Nahverkehr handelt.

Herr Professor Wolfgang **Römer** beschrieb in seinem Vortrag die Entstehung und die Arbeitsweise der Ombudsstelle für Versicherungen. Die klare, wohldurchdachte Konstruktion dieser Ombudsstelle hat dazu geführt, dass der Ombudsmann für Versicherungen nach anfänglicher Skepsis auch von den Verbraucherorganisationen mitgetragen wurde und dass sich diese Schlichtungsstelle nach mittlerweile fünf Jahren Arbeit als Erfolgsmodell bewährt hat. Anders als im Verkehrsbereich ist der Ombudsmann für Versicherungen auf die Initiative der Branche selbst eingerichtet worden. Das hat zwei bedeutsame Konsequenzen: Nämlich erkennt die Versicherungswirtschaft die Schlichtungssprüche des Ombudsmannes bis zu einer Streitwerthöhe von 5 000 € als rechtlich bindend für sich an. Und die Versicherungsbranche finanziert als Träger des Ombudsmannes seine Tätigkeit – der Ombudsmann ist also nicht von staatlichen Zuschüssen abhängig. Herr Römer machte in diesem Zusammenhang gleichwohl sehr deutlich, dass die Unabhängigkeit des Ombudsmannes von der Branche eine unverzichtbare Erfolgsbedingung ist. Die Unabhängigkeit, so Römer, muss in der Konstruktion des Ombudsmannes gewahrt sein und in der Satzung verankert sein, sie muss aber auch täglich gelebt und erstritten werden. Hiervon können

wir für den Verkehrsbereich lernen. Bemerkenswert ist vor allem folgendes: Die Branche ist selbst nach langen Diskussionen zu der Erkenntnis gelangt, dass eine neutrale Stelle zur Beilegung von Konflikten zwischen Unternehmen und Verbrauchern von Nutzen ist. Aus dieser Erkenntnis heraus hat die Versicherungswirtschaft die Finanzierung des Ombudsmannes übernommen – ohne aber dessen Unabhängigkeit in Frage zu stellen.

Die **abschließende Runde von Unternehmensvertretern** machte deutlich, dass wir auch im Öffentlichen Verkehr auf dem Weg dorthin sind, dass neutrale Instanzen zur Vertretung von Kundeninteressen als Gewinn für alle Seiten gesehen werden – Kunden, Unternehmen und Allgemeinheit. Das war einstimmige Meinung der anwesenden Unternehmensvertreter, Herrn Henning **Weize**, Herrn Robert **Kohl** und Herrn Henrik **Lindemann**, und das ist sicher ein großes Verdienst für die Schlichtungsstelle Mobilität und zeugt von der Qualität der dort geleisteten Arbeit. Es bleibt aber im Verkehrsbereich noch einiges zu tun, und das machten vor allem die Referenten deutlich, die nicht da waren, nämlich die Vertreter der Fluggesellschaften, die sich der Zusammenarbeit mit der Schlichtungsstelle Mobilität bislang noch verschließen.

Wie geht es nun weiter?

Jeder wird seine eigenen Schlussfolgerungen ziehen. Mein persönliches Fazit sind folgende vier Punkte:

Erstens: Die neue Bundesregierung ist gefordert, die Fluggesellschaften zur Zusammenarbeit mit der Schlichtungsstelle Mobilität zu bewegen. Es mag sein, dass sich die Branche dort von einem Konzept der Zusammenarbeit mit den Verbrauchern noch wenig verspricht. Gerade im Flugverkehr ärgern sich die Leute häufig über Qualitätsmängel – das bekommen wir aus Verbraucherbeschwerden hinreichend mit. Trotz des Booms der Billigflieger: Wenn etwas schief geht und die Fluggäste es mit

einem vollkommen unzureichenden Beschwerdemanagement zu tun bekommen, ist die Begeisterung für Schnäppchenpreise schnell dahin. Die Branche insgesamt kann kein Interesse daran haben, dass dauerhaft das Image des Flugverkehrs hierdurch geschädigt wird. Hier muss die Politik handeln. Die Möglichkeiten der Schlichtungsstelle selbst sind begrenzt, die Fluggesellschaften zur Kooperation zu bewegen. Vor allem das Bundesverkehrsministerium muss die Fluggesellschaften dazu bewegen, dieses Projekt zu unterstützen.

Zweitens: Wir brauchen eine Interessenvertretung für Fahrgäste auch im Nahverkehr.

Bislang gibt es in Deutschland im Nahverkehr nur zwei Anlaufstellen für Fahrgäste, nämlich die Schlichtungsstelle Nahverkehr bei der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen und die Ombudsstelle Nahverkehr Bayern, die von der Landesgruppe Bayern des VDV (Verband deutscher Verkehrsunternehmen) und dem LBO (Landesverband bayerischer Omnibusunternehmen e.V.) getragen wird. Es handelt sich dabei um zwei sehr unterschiedliche Konstruktionen, und eine Zusammenarbeit der Schlichtungsstellen gibt es bisher noch nicht. Möglicherweise wird man in einer Übergangszeit verschiedene Modelle austesten. Langfristig brauchen die Kunden aber eine einheitliche Anlaufstelle für alle Beschwerden des Nah- und Fernverkehrs – diese Anlaufstelle kann die Beschwerden dann an lokale und damit sachnähere Einrichtungen weiterleiten -, und wir brauchen eine Einigung auf ein einheitliches Konzept für die Vertretung von Fahrgastinteressen im Verkehr.

Drittens: Interessenvertretung von Fahrgästen ist mehr als die Bearbeitung von Beschwerden. Wir brauchen eine Verknüpfung der Arbeit der Schlichtungsstelle mit der politischen Arbeit der Verbraucherorganisationen. Hierfür ist die Diskussion in Großbritannien lehrreich. Dort zeichnet sich eine Entwicklung ab, dass die Institutionen zur Vertretung von Verbraucherinteressen von der Beschwerdebearbeitung entlastet und stattdessen auf die politische Interessenvertretung fokussiert

werden. Für die Bearbeitung von Verbraucherbeschwerden und für die politische Interessenvertretung werden zunehmend getrennte Institutionen geschaffen. Für die außergerichtliche Streitschlichtung gibt es neutrale Ombudsstellen, für die politische Interessenvertretung Consumer Watchdogs mit einem gesetzlichen Mandat zur politischen Vertretung von Verbraucherinteressen. Dieses Modell könnte auch für Deutschland sinnvoll sein. Die Verbraucherorganisationen brauchen einen gesetzlichen Auftrag, die Arbeit der Schlichtungsstelle auszuwerten und die Schlussfolgerungen für ihre politische Arbeit zu nutzen.

Viertens: Wir müssen uns stärker an der europäischen Diskussion über eine Interessenvertretung von Kunden gegenüber Unternehmen des Öffentlichen Verkehrs beteiligen. Wir haben im Bereich des Flugverkehrs inzwischen schon einen hohen Standard an Kundenrechten; im Bahnverkehr werden wir einen solchen Standard voraussichtlich bald haben, und zum Busverkehr laufen die Arbeiten an gesetzlichen Regelungen für die Fahrgastrechte. Ebenso wichtig wie die Verankerung von Fahrgastrechten ist es aber, dass es auch eine Institution gibt, die die Interessen der Kunden aktiv vertritt. Die EU trifft in ihren neuen Verordnungen und Richtlinien zunehmend Vorgaben, dass die Mitgliedstaaten solche Einrichtungen zur Vertretung von Kundeninteressen vorhalten müssen. Die Frage stellt sich damit, wer das in Deutschland sein soll. Und es stellt sich die Frage, welches Konzept zur Vertretung von Kundeninteressen wir uns auf europäischer Ebene wünschen.

Die Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung bietet die richtige Grundlage für die Erreichung dieser vier Ziele. In der Koalitionsvereinbarung heißt es: „Verbraucherpolitik ist Wirtschaftspolitik von der Nachfrageseite. Wir wollen eine Verbraucherpolitik, die nicht auf bürokratische Reglementierungen, sondern auf die gestaltende Funktion im Wettbewerb setzt. Verbraucherpolitik muss ein Gleichgewicht zwischen Verbraucher- und Wirtschaftsinteressen suchen.“ Wenn die

neue Bundesregierung im Öffentlichen Verkehr dieses Gleichgewicht zwischen Verbraucher- und Wirtschaftsinteressen tatsächlich erreichen will, kommt sie nicht umhin, sich für eine starke Einrichtung zur Vertretung von Kundeninteressen im Öffentlichen Verkehr einzusetzen

schlichtungsstelle mobilität

Schlichtungsstelle Mobilität beim VCD

Postfach 61 02 49

10923 Berlin

Tel: 030/469970-0 (Montag bis Freitag 9 bis 14 Uhr),

Fax: 030/469970-10

E-Mail: schlichtungsstelle@vcd.org

Internet: www.schlichtungsstelle-mobilitaet.org