

Dr.-Ing. Angelika Klein

Qualitätssicherung im ÖPNV

Eine neue Herausforderung (nicht nur) für die Aufgabenträger

>> Einführung

Die Finanzknappheit öffentlicher Haushalte, aber auch EU-rechtliche Anforderungen führen zu mehr oder weniger weitgehenden strukturellen Änderungen des Nahverkehrsmarktes in Deutschland. Kennzeichen dieser Veränderungen sind Reformen der Organisations- und Finanzierungsstrukturen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) durch die Trennung von Besteller- und Erstellerfunktion sowie durch die Bündelung der öffentlichen Finanzmittel beim Besteller.

In diesem Zusammenhang wird intensiv und häufig kontrovers über ÖPNV-Qualität diskutiert. Zum einen wird erwartet, dass der ÖPNV durch die neuen Strukturen sowohl effizienter als auch qualitativ besser wird. Andererseits gibt es aber auch Befürchtungen, dass die Strukturveränderungen die vielerorts schon hohe Qualität des ÖPNV beeinträchtigen. So besteht die Gefahr, dass die verantwortlichen Besteller künftig überkommene Qualitätsstandards nicht explizit vorschreiben und deren Erfül-

lung nicht überwachen, da sie dies für „Luxus“ erachten oder ihnen die finanziellen und personellen Mittel für eine Kontrolle fehlen. Auch ist zu befürchten, dass die Qualitätssteuerung über die Kundenbeziehung verloren geht, wenn die beauftragten Verkehrsunternehmen vielfach kein Erlösrisiko und damit keine Verantwortung für Fahrgastzahlen tragen und daher folgerichtig ihre Anstrengungen auf Kostenreduzierungen bei der zu erbringenden Leistung konzentrieren (müssen).

Dem Ersteller der ÖPNV-Leistungen müssen daher Anreize und Spielräume gegeben werden, damit sich Qualität im Ertrag niederschlägt und deshalb lohnt. Oder es müssen Qualitätsstandards vereinbart und ihre Einhaltung überwacht werden – mit anderen Worten: Qualität muss geregelt werden. Wichtig ist vor allem, dass in diesem Prozess die Sicht der Kundschaft des ÖPNV nicht verloren geht.

Die skizzierten Problemstellungen waren Anlass für die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen

(FGSV), sich innerhalb des Ausschusses Öffentlicher Verkehr der Arbeitsgruppe Verkehrsplanung mit diesem Thema eingehender zu beschäftigen. Das Arbeitsergebnis ist die im Juni 2006 erschienene FGSV-Schrift 145 Hinweise für die Qualitätssicherung im ÖPNV [1]. Die folgenden Ausführungen stellen die wesentlichen Ergebnisse dar.

>> **Qualität im ÖPNV**

>> Spannungsverhältnis Aufgabenträger – Unternehmen – Kunden

Das Produkt Öffentlicher Nahverkehr steht in einem besonderen Dreiecksverhältnis zwischen Nahverkehrskunden, Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern (oder, allgemein der Öffentlichen Hand). Kunde im eigentlichen Sinne sind die tatsächlichen und potenziellen Fahrgäste des ÖPNV. Ihnen stehen die Besteller und Ersteller von Nahverkehrsleistungen gegenüber, die die Verantwortung für die Herstellung und Vermarktung des Produktes ÖPNV unter sich aufteilen. Die Abgrenzung der Verantwortungsbereiche hängt von der jeweils vor Ort gewählten Organisationsform ab. Dennoch sind die Verkehrsunternehmen als Ersteller in jedem Fall für die Betriebsabwicklung und die Aufgabenträger als Besteller für die Definition des Leistungsangebotes und die Beachtung der Bedienungsstandards des Nahverkehrsplans verantwortlich.

Demzufolge ist auch der Aufgabenträger als Kunde des Verkehrsunternehmens auf dem ÖPNV-Markt anzusehen. In Abhängigkeit von der Aufgabenverteilung zwischen Aufgabenträger und Ver-

kehrsunternehmen und der konkreten politischen Situation vor Ort kann dies dazu führen, dass der Fahrgast als zahlender Kunde – und dies sowohl für den Aufgabenträger als auch für das Verkehrsunternehmen – in den Hintergrund tritt. Sofern das Verkehrsunternehmen keine Verantwortung für die Fahrgastbetreuung und -gewinnung hat, wird es sein unternehmerisches Handeln weitgehend auf die Befriedigung der Forderungen des Aufgabenträgers ausrichten.

Fragt man in diesem Kontext nach der Qualität eines bestimmten Verkehrsangebotes, so wird sie von den drei Akteuren auf dem ÖPNV-Markt durchaus unterschiedlich beantwortet. Während der Fahrgast die Qualität vor allem subjektiv und erlebnisorientiert (Fahrzeit, Service und dergleichen) und im Vergleich mit konkurrierenden Angeboten (Individualverkehr, Straßenbahn, Bus, SPNV usw.) bewertet, neigen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen eher zu einer prozessorientierten, technischen Bewertung (Auslastungsgrade, optimale Betriebsabläufe).

Im Folgenden wird als Qualitätsmaßstab die Kundensicht der vorhandenen und potenziellen Fahrgäste in den Vordergrund gestellt, da sich letztlich nur durch die Zufriedenheit der Fahrgäste und die damit realisierte Zahlungsbereitschaft sowie durch die Gewinnung von neuen Fahrgästen die umwelt- und verkehrspolitischen Ziele der Aufgabenträger und die wirtschaftlichen Ziele der Verkehrsunternehmen zusammenführen lassen.

>> Qualität um jeden Preis?

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass die Qualitätsansprüche in erster Linie aus der Sicht der (aktuellen und potenziellen) Kunden zu formulieren sind. Die Aufgabenträger als Besteller des ÖPNV sind Mittler dieses Interesses. Die vom Aufgabenträger zu vertretende Kundensicht muss allerdings auch wirtschaftliche Gesichtspunkte beachten. Grundsätzlich ist Qualität kein Selbstzweck: Für die Qualität der Leistung entstehen Kosten, die mit den zu erwartenden Nutzen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen müssen. Dies wird am ehesten der Fall sein, wenn der Abgleich der Interessen des Aufgabenträgers mit den Kundeninteressen zu einem für beide Seiten befriedigenden Ergebnis führt.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Kunden für die angebotene Qualität bezahlen und sich das richtige Qualitätsniveau im Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage entwickelt. Die Definition von angemessenen Qualitäten könnte also dem Verkehrsunternehmen (Ersteller) überlassen bleiben – sofern er auch das vollständige Marktrisiko trägt. Hierbei treten aber in der Praxis Probleme auf:

>> Oft ist der Zusammenhang zwischen Nachfrage/Erträgen und Verkehrsleistung nicht herstellbar, da die Tarife die individuelle Leistung zu wenig abbilden (Einheitstarif, Verbundtarif) und die Einnahmeverteilung nur zeitverzögert und oft nur pauschale Ergebnisse liefert.

- >> Durch die hohe Vernetzung im ÖPNV-System werden individuelle Anstrengungen des Erstellers vom Kunden, der den ÖPNV als ein System begreift, nicht wahrgenommen.
- >> Die Kunden decken mit ihren Erträgen in der Regel nur einen Teil der Kosten. Die übrigen Kosten werden von der öffentlichen Hand getragen. Bei konstanten Zuschüssen lohnt es sich daher für die Unternehmen, Qualität abzubauen, falls dadurch ihre Kosten stärker abnehmen als ihre Erträge.
- >> Gerade im Hinblick auf potenzielle Kunden leidet der ÖPNV oft an einem Image-Defizit. Dieses können beauftragte Unternehmen (Ersteller) in den relativ kurzen Laufzeiten von Verkehrsverträgen (vier bis acht Jahre im Busverkehr) in der Regel nicht abbauen. Hier kann der Systemnutzen erhöht werden, wenn der Besteller bestimmte Qualitätsversprechen entwickelt und kommuniziert und dadurch ein Systemvertrauen schafft.

Kunden, die für die Erfüllung bestimmter Mobilitätsbedürfnisse auf das Angebot des ÖPNV angewiesen sind, werden erst bei einem sehr schlechten Qualitätsniveau dem ÖPNV fernbleiben, sich bis dahin aber mit einem Qualitätsabbau abfinden. Dies kann als Anreiz für die Verkehrsunternehmen wirken, kurzfristige Kosteneinsparungen durch Qualitätsverzicht zu realisieren. Hier muss der Aufgabenträger nicht nur aus sozialstaatlichen (Daseinsvorsorge), sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen (Ein-

nahmeverluste) eine erforderliche Mindestqualität definieren und auch kontrollieren.

>> **Kosten von Qualität**

Ein höheres Qualitätsniveau schlägt sich tendenziell in höheren Gestehungskosten nieder. Besonders deutlich wird dies bei der Taktdichte. Bei diesem Merkmal kann von einer linearen Kostenfunktion ausgegangen werden: je dichter der Takt, desto höher die Kosten; bei einem höheren Fahrzeugbedarf entstehen Kostensprünge. Umgekehrt gibt es aber auch Qualitätsmerkmale, bei denen eine höhere Qualität nicht unbedingt zu Mehrkosten führt.

Die meisten Qualitätsmerkmale haben hingegen einen nicht-linearen Kosten-

zusammenhang. Viele Merkmale verhalten sich über einen Mittelbereich nahezu kostenneutral, reagieren aber ab einem bestimmten Punkt massiv bei Qualitätsabbau durch Kostenentlastung. Umgekehrt bewirkt ab einem bestimmten Punkt eine weitere Qualitätserhöhung eine massive Kostensteigerung.

Zu den „Kosten für Qualität“ zählen auch die Kosten für die Qualitätskontrollen. Qualitätsvereinbarungen, deren Umsetzung nicht kontrolliert wird, erfüllen nicht ihren Zweck. In der Praxis kommt es wegen der Kosten von Qualitätskontrollen oft zu Diskussionen. Die Abbildung 1 zeigt, wie sich die Verantwortung für Leistungs- und Qualitätskontrollen verteilt.

Bei Verkehren mit Zuschüssen der öf-

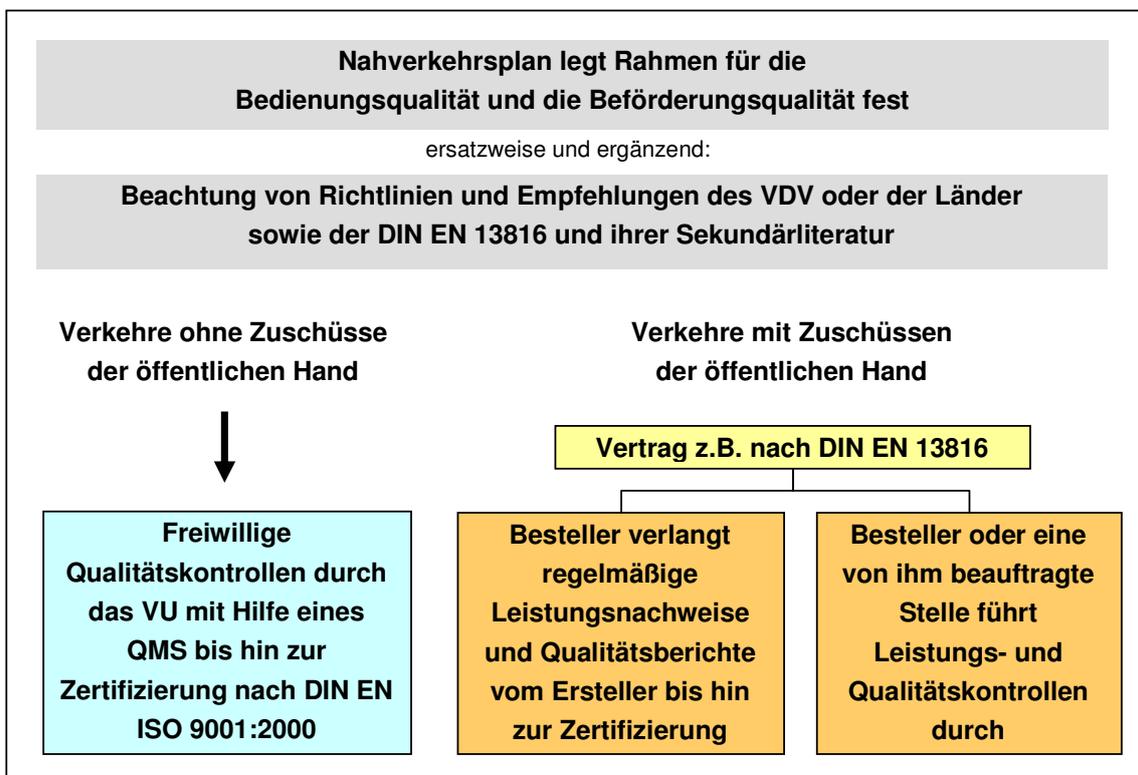


Bild 1: Zuständigkeit für die Durchführung von Leistungs- und Qualitätskontrollen [1]

fentlichen Hand werden die Kosten direkt oder indirekt immer vom Aufgabenträger (Besteller) zu übernehmen sein, weil er sich vor der Zahlung der vereinbarten Vergütung immer von der ordnungsgemäßen Leistungserbringung überzeugen muss. Bei Verkehren ohne Zuschüsse stellt sich dies anders dar. Hier wird das Verkehrsunternehmen im Wettbewerb um die (zahlenden) Kunden bzw. im Wettbewerb um die Genehmigung der Konzession aus eigenem Interesse Qualität sichern müssen.

>> Nutzen von Qualität

Der Nutzen von Qualität im ÖPNV ist vielschichtig und schwierig zu bestimmen. Es gibt den direkten Nutzen aus Sicht der Kunden, die sich in ihrem Nachfrageverhalten und ihrer Zahlungsbereitschaft niederschlägt. Weiter gibt es Nutzen, die an anderer Stelle entstehen und denen keine (ausreichenden) Erträge durch Fahrgeldeinnahmen entgegenstehen: Beispielsweise nutzt der Einsatz von Erdgasbussen der Umwelt, damit werden umweltpolitische Ziele des Aufgabenträgers erreicht; für eine Abgeltung dieser Qualitätsmaßnahme wird auf Seiten der Fahrgäste nur eine geringe Zahlungsbereitschaft bestehen.

Für viele Qualitätskriterien fehlen belastbare Aussagen über den Zusammenhang zwischen Qualitätsdifferenzierung und der jeweiligen Zahlungsbereitschaft. Auch wenn die Marktforschung mittlerweile Methoden entwickelt, die Zahlungsbereitschaft der Zielgruppen für einzelne Qualitätskriterien zu ermitteln,

werden diese Möglichkeiten bei der Gestaltung von Angeboten zurzeit nur sehr selten genutzt.

Theoretisch sind folgende Zusammenhänge bekannt: Während zum Beispiel eine „Basisqualität“ als selbstverständlich vorausgesetzt wird (Mindeststandard) und ihre Verletzung in einer tiefen Enttäuschung des Verbrauchers mündet (und daher unterbleiben sollte), kann eine „Begeisterungsqualität“ besonders nachhaltige Kaufkraftreaktionen auslösen, so dass bei günstiger Kostenkurve mit geringem Zusatzaufwand hohe Kundenwirkungen erreicht werden können. Diese erlöswirksamen Qualitäten sind vor allem im Bereich der Kundenbindung untersucht. Umgekehrt lösen „Überflussqualitäten“ kaum Reaktionen aus und können gegebenenfalls sogar kontraproduktiv wirken, insbesondere wenn Kundenerwartungen in anderen Bereichen nicht erfüllt werden. In der empirischen Marktforschung kann diese Segmentierung zum Beispiel durch das so genannte KANO-Modell [2] ermittelt werden. (Abb. 2)

Die Spanne der Kundenvorstellungen reicht von „Wünschen an das Christkind“ bis hin zu tatsächlich kauf- und damit auch erfolgsrelevanten Erwartungen. Grundsätzlich ist daher bei allen Qualitätserwartungen und –präferenzen der Konsumenten immer das Verhältnis zwischen Aufwand (des Erstellers und Bestellers) und Nutzen (für die Konsumenten und den Besteller) zu beachten und zu prüfen.

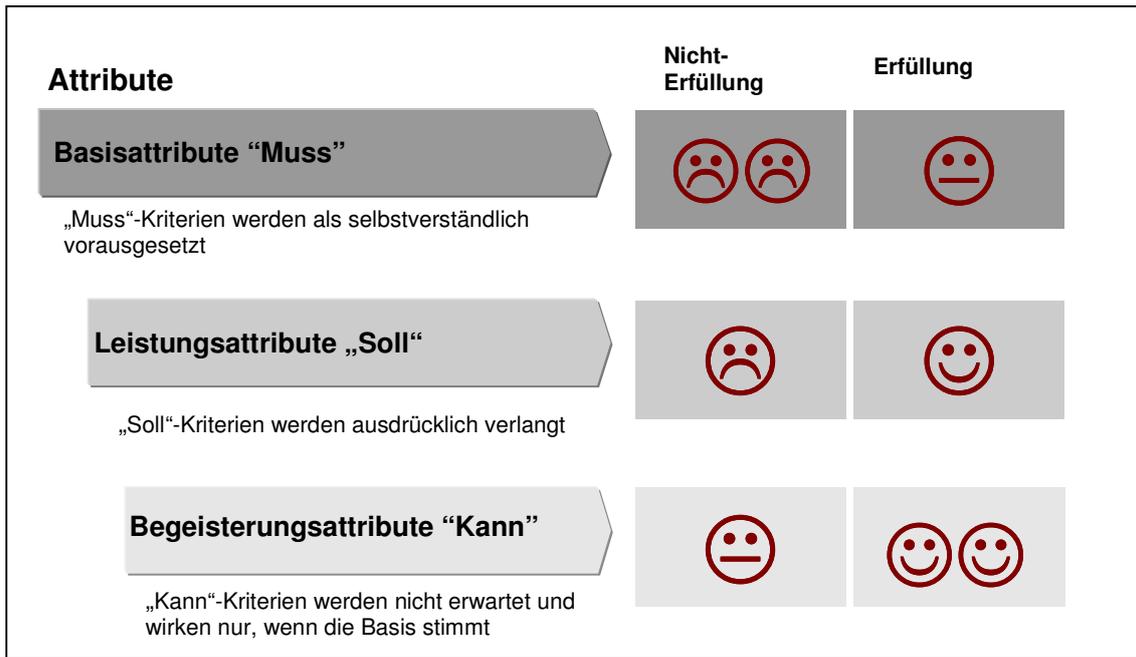


Bild 2: Segmentierung der Teilqualitäten durch das KANO-Modell [2]

>> **Empfehlungen zur Vorgehensweise von Aufgabenträgern**

>> Veränderungsprozesse gestalten

Die Beziehungen zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen wandeln sich, weg vom bisherigen Regelkreis, der hauptsächlich über die Politik durch pauschale Aufträge der Daseinsvorsorge funktionierte, hin zu einem Besteller-Ersteller-Verhältnis. Eine solche Beziehung stellt neue Anforderungen an die Steuerungsmechanismen. Dabei treten viele Fragen auf: Welche Punkte müssen wie zwischen welchen Beteiligten geregelt werden? An welchen Stellen sind Kontrollmechanismen erforderlich, wie muss oder kann das aussehen, wer ist zuständig? Hier hängt viel von der gewählten oder gewünschten Organisation des ÖPNV ab. Im Folgenden sollen Hinweise gegeben wer-

den, in welcher Form eine Umsetzung vor Ort durchgeführt werden kann. Sinnvoll ist in der Regel eine Bestandsaufnahme der Situation vor Ort. Ein wesentlicher Ausgangspunkt ist der „Typ“ des Aufgabenträgers. Dabei sind die siedlungsstrukturellen Bedingungen sowie die vorhandenen Angebots- und Organisationsstrukturen im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Aufgabenträgers ausschlaggebend: zum Beispiel Großstädte mit eigenen, kommunalen Verkehrsunternehmen mit mehreren Betriebszweigen (U-Bahn, Straßenbahn, Bus) in großen regionalen Verbänden, kreisfreie Mittelstädte mit Stadtbusnetzen, dünn besiedelte Landkreise, eine Länderbehörde mit der Zuständigkeit für den Schienenpersonennahverkehr. Wesentliche Punkte der Bestandsaufnahme sind die Charakterisierung des vorhandenen Verkehrsangebots (lokales

Netz, regionales Netz, einzelne Linien, Art der Verkehrsmittel) und der vorhandenen Nachfrage sowie die derzeitige Organisation und Finanzierung des ÖPNV.

Auf der Grundlage dieser Bestandsaufnahme ist es möglich, eine grundsätzliche Strategie festzulegen, die sich an folgenden Aspekten orientiert:

- >> Definition von handlungsleitenden Zielen (z.B. Erhöhung des Marktanteils des ÖPNV oder Begrenzung der finanziellen Mittel).
- >> Rollenbestimmung des Aufgabenträgers: Gestalter oder Gewährleister des ÖPNV.
- >> Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen und anderen Beteiligten.
- >> Neuordnung der Finanzierung.
- >> Bestimmung der Leistungen, die durch eine Vereinbarung geregelt werden sollen.
- >> Ableitung der durchzuführenden Maßnahmen (organisatorisch und inhaltlich, z.B. Untersuchungsbedarf).
- >> Setzen von Prioritäten und Zeitplan.

Bei diesen politisch festzulegenden Rahmenbedingungen der Finanzierung und Organisation muss immer beachtet werden, dass der ÖPNV als Dienstleistung mit einer Gegenleistung durch Fahrgäste (Fahrgelder) erbracht wird und konkreten Nutzen (Daseinsvorsorge, Attraktivität zum Zwecke der Entlastung des Straßenverkehrs) erbringen soll.

>> Eine Qualitätsstrategie festlegen

Jeder Aufgabenträger muss für sich bestimmen, welche Qualitätsphilosophie er verfolgen möchte. Dabei ist insbesondere das Ziel der Qualitätsbemühungen zu klären: Soll der ÖPNV mehr Fahrgäste gewinnen oder die aktuelle Nachfrage effizienter abgewickelt werden? Vor diesem Hintergrund kann eine Strategie entwickelt werden.

Bei der Festlegung von Qualitätsstandards handelt es sich um einen komplexen Abwägungsprozess zwischen Aufwand und Nutzen. Eine wesentliche Grundlage liefert die Analyse der Kundenbedürfnisse.

Die Abschätzung von Potenzialen und möglichen zukünftigen Verhaltensweisen ist allerdings nicht nur mit den üblichen Unsicherheiten von Prognosen verbunden. Erschwerend kommt hinzu, dass sich der ÖPNV in hohem Umfang in der Wettbewerbs- und Vergleichssituation zum MIV befindet und die Kaufkraft der Fahrgäste (Fahrpreise) nur einen Teil der Kosten deckt. Deshalb können sich keine üblichen Produkt-Preis-Beziehungen entwickeln. Hier ist im Einzelfall zu prüfen, ob eine Untersuchung sinnvoll ist.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen und seiner sonstigen Ziele kann der Aufgabenträger seine spezifische Qualitätsstrategie ableiten. Er muss für sich festlegen, welche Qualität im ÖPNV erzielt werden soll, wer dafür zuständig ist und welche Regulierungsmechanismen greifen sollen. Der Aufgabenträger

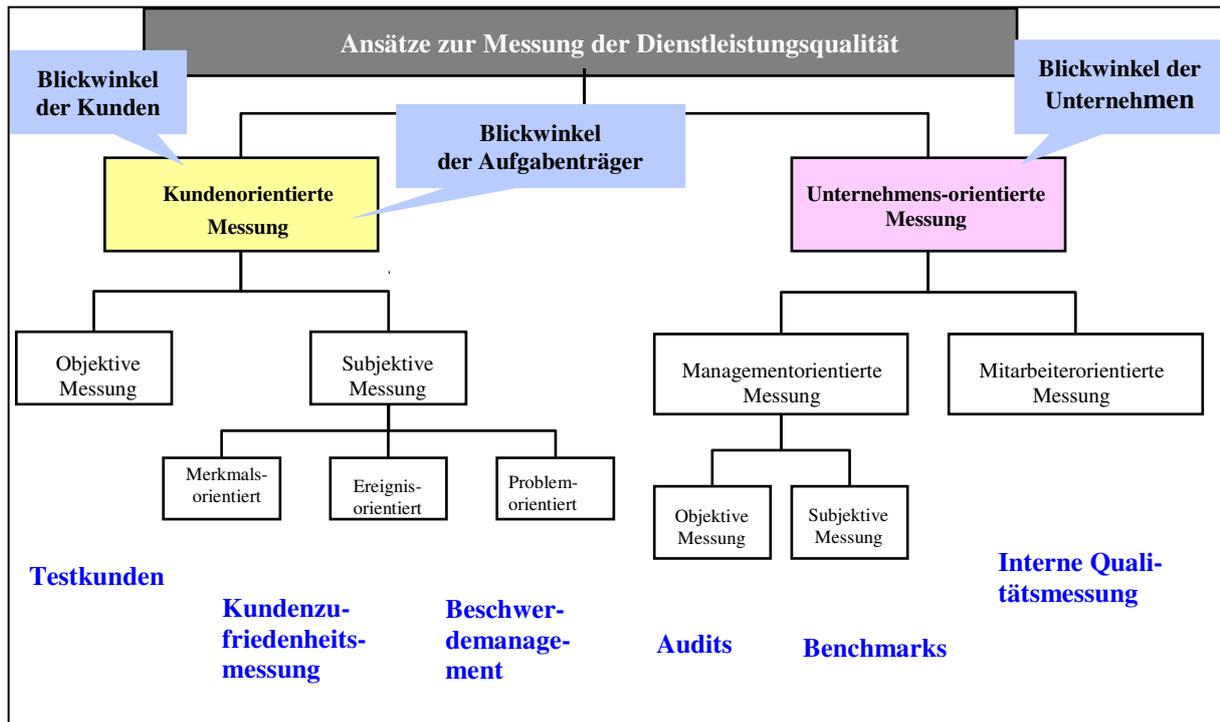


Bild 3: Methoden zur Messung der Dienstleistungsqualität ¹

formuliert nicht nur die Anforderungen an das reine Leistungsangebot, sondern auch Komfort- und Qualitätsmerkmale. Entsprechen diese Qualitäten nicht den Vorstellungen der Kunden, so ist dies nicht der Fehler der Unternehmen, sondern Angelegenheit des Auftraggebers.

>> **Messung und Kontrolle von Qualität**

>> Kontrollmethoden

Zur Kontrolle der Qualität einer Verkehrsleistung dienen neben Messungen sämtliche Daten, Unterlagen, Berichte, die von einem Verkehrsunternehmens im Rahmen eines Leistungsvertrages oder einer Kooperationsvereinbarung zu erheben und zu führen sind. Dazu gehören beispielsweise Protokolle über Betriebsstörungen, Reinigungen, Repara-

turen, Einsatzpläne, eingegangene Beschwerden.

Zur Messung von Leistungen und von Kundenzufriedenheit im ÖPNV werden in der DIN EN 13816:2002¹ insbesondere folgende Verfahren vorgestellt²:

>> Direkte Leistungsmessung (Direct Performance Measures, kurz: DPM),

¹ Mit dem Ziel, „die Qualitätsphilosophie für öffentliche Verkehre zu fördern“ sowie „das Augenmerk auf die Bedürfnisse und Interessen der Kunden zu lenken“, hat das Europäische Komitee für Normung (CEN) eine Norm zur „Definition, Festlegung von Leistungszielen und Messung der Servicequalität“ erarbeitet. Sie ist als DIN EN 13816:2002 [3] auch in Deutschland verbindlich. Eine ergänzende Norm (DIN EN 15140) definiert Anforderungen und gibt Empfehlungen für Systeme zur Messung der erbrachten Dienstleistungsqualität im ÖPNV [4].

² Neben den deutschen Bezeichnungen der Messverfahren werden auch die im Ausland zum Teil gebräuchlichen Bezeichnungen mit ihren Abkürzungen angeführt, jedoch im folgenden Text nicht weiter verwendet.

- >> Beurteilung der Leistung durch Testkunden (Mystery Shopping Surveys, kurz: MSS) und
- >> Messung der Zufriedenheit: Umfragen zur Kundenzufriedenheit Surveys, kurz: CSS).

Daneben können auch Nachweise des Leistungserstellers (z. B. Schulungszeugnisse, Berichte) und Kundenhinweise aus dem Beschwerdemanagement Hinweise auf die vorhandene Qualität liefern. Abbildung 3 gibt einen Überblick über Ansätze zur Messung der Dienstleistungsqualität mit Beispielen.

Im Folgenden werden ausgewählte Möglichkeiten zur Erfassung und Messung von Qualität im ÖPNV beschrieben.

>> Nachweise

Nachweise liefert das Verkehrsunternehmen in der Regel in den Fällen, in denen eine Qualitätsmessung nicht sinnvoll erscheint oder unverhältnismäßig aufwendig ist. In den Nachweisen bescheinigt das Verkehrsunternehmen die Einhaltung bestimmter vereinbarter Maßnahmen (Input), die der Qualitätssicherung dienen. Den tatsächlichen Erfolg dieser Maßnahmen (Output), das heißt die erreichte Qualität, weist das Verkehrsunternehmen nicht nach.

Beispiel: Der Aufgabenträger vereinbart mit dem Verkehrsunternehmen den Einsatz eines bestimmten Fahrzeugtyps, eine bestimmte Fahrzeugausstattung und/oder bestimmte Fahrzeugmerkmale.

Das Verkehrsunternehmen weist die Erfüllung der vereinbarten Qualitätsanforderungen in einer festgelegten Periodizität (beispielsweise monatlich) im Rahmen von standardisierten Qualitätsberichten nach. Hierin sind die Abweichungen von den zu erfüllenden Qualitätsstandards explizit aufzuführen. Die Abweichungen sind hinsichtlich ihrer Art und des exakten Umfangs zu beschreiben, um eine eventuelle Sanktionierung direkt ableiten zu können. Die Form der Nachweise sollte in einer Anlage zum Verkehrsvertrag eindeutig vorgegeben sein.

Vorteil: Die Bewertung erfolgt objektiv in vertraglich festgelegter Form.

Nachteil: Die Richtigkeit der Nachweise ist wiederum zu überprüfen.

>> Auswertung betrieblicher Messdaten (direkte Leistungsmessung)

Mit direkter Messung kann die Leistung anhand festgelegter objektiver Skalen überwacht, beurteilt und ausgerichtet werden. Die direkte Leistungsmessung eignet sich in erster Linie für solche Qualitätskriterien, die auf einer allgemeingültigen Skala gemessen werden können und deren unterschiedliche Ausprägungen zweifelsfrei und objektiv zu ermitteln sind.

Die direkte Leistungsmessung basiert auf Daten, die aus dem Betrieb generiert werden. Insbesondere Daten aus Betriebsstatistiken können zumeist vergleichsweise einfach und automatisiert für direkte Leistungsmessungen verwendet werden, lassen aber keine direkten Aussagen zur Kundenzufriedenheit

und zur Wichtigkeit des Kriteriums aus Kundensicht zu.

Beispiel: Die Pünktlichkeit wird durch Messpunkte auf den einzelnen Strecken festgehalten und liefert somit genaue Messdaten zur Ermittlung der Fahrplanstabilität/-einhaltung. Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) werden diese Messpunkte in der Regel von DB-Netz eingerichtet und ausgewertet. Neben den Sollankunfts- und Abfahrtszeiten werden die Abweichungen hiervon sekundengenau erfasst und ausgewertet. Diese Werte werden dem jeweiligen Eisenbahnverkehrsunternehmen in einer vereinbarten Form zur Verfügung gestellt. Die Weitergabe an den zuständigen Aufgabenträger ist vertraglich zu regeln. Die Form der Auswertung sollte bereits in einer eventuellen Ausschreibung von Verkehrsleistungen vorgegeben sein, damit der entsprechende Vertrag zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen und Infrastrukturunternehmen die Vorgaben berücksichtigen kann. Bezogen auf die vorgegebenen Pünktlichkeitsziele können die Abweichungen quantifiziert und gegebenenfalls sanktioniert werden.

Vorteil: Die Bewertung erfolgt objektiv in vertraglich festgelegter Form.

Nachteil: Falls nicht bereits im Normalbetrieb Daten generiert werden, kann mit dieser Methode ein teils erheblicher technischer und damit finanzieller Aufwand verbunden sein.

Im ÖPNV kann die Auswertung der Daten eines rechnergesteuerten Betriebsleitsystems (RBL) zur Kontrolle der Pünktlichkeit genutzt werden. In Netzen,

in denen mit Störungen durch den übrigen Verkehr zu rechnen ist, wird die Bewertung der Pünktlichkeit der Verkehre jedoch dadurch erschwert, dass theoretisch nach externen und internen Störquellen zu unterscheiden wäre.

>> [Lob- und Beschwerdemanagement](#)

Das Lob- und Beschwerdemanagement ist ein wichtiger Bestandteil der Qualitätssteuerung. Der Kunde meldet sich dort zu Wort, wo Qualitätsstandards nicht eingehalten werden oder die Definition der Qualitätsstandards nicht den Kundenvorstellungen entspricht. Daher liefert das Beschwerdemanagement Hinweise zu Schwachstellen und Handlungsbedarf und damit wichtige Informationen zur Definition und Fortschreibung der Qualitätsstandards.

Eine Qualitätsmessung durch das Beschwerdemanagement ist allerdings nicht repräsentativ, so dass dieses Instrument nicht im Rahmen eines Anreizsystems zur Malusermittlung herangezogen werden kann. Nicht zuletzt zeigt das Beschwerdemanagement jedoch auf, in welchen Bereichen entsprechend geeignete Kontrollinstrumente zum Einsatz kommen sollten.

>> [Testkundenverfahren](#)

Unter Testkundenverfahren werden alle Erhebungsverfahren verstanden, bei denen geschultes Erhebungspersonal als Kunden oder als Fahrgäste Daten zur Qualitätsmessung erhebt. Es ermittelt die Servicequalität dort, wo das Unternehmen die Dienstleistung erbringt,

zum Beispiel in der Verkaufsstelle, im Fahrzeug oder auf dem Bahnsteig. Für die Beobachtungen und Wahrnehmungen der Testkunden werden standardisierte Erhebungsbögen und eventuell Hilfsmittel wie zum Beispiel Stoppuhren oder Fotoapparate genutzt.

Es gibt drei Arten von Testkundenverfahren:

>> Kunden als Qualitätstester

Beispiel: Ein begrenzter Kreis von Stammkunden wird gewonnen, der regelmäßig die Servicequalität bewertet. Hier bieten sich – soweit vorhanden – Mitglieder eines Fahrgastbeirates an.

Vorteil: Der Einsatz von Stammkunden als Qualitätstester dient dem Ziel, die Kundenbindung zu verbessern. Die Nähe der Stammkunden zu ihrem Unternehmen soll genutzt und ausgebaut werden.

Nachteil: Sie erreichen bei der Beurteilung der Dienstleistungsqualität weder die Professionalität noch die Objektivität von professionellen Testkunden. Der Einsatz von Kunden als Qualitätstester hat eher den Stellenwert, den das Beschwerdemanagement im Bereich der Qualitätskontrolle besitzt.

>> Qualitätstests durch Personal des Verkehrsunternehmens

Beispiel: Das Verkehrsunternehmen bildet Fahrerinnen und Fahrer zu Qualitätstestern aus und lässt sie Messungen durchführen.

Vorteil: Diese sind für internes Qualitätsmanagement gut geeignet.

Nachteil: Unter dem Aspekt von Bonus-/Malus-Regelungen setzt sich dieses Verfahren dem Vorwurf der Parteilichkeit aus.

>> Einsatz von professionellen Testkunden

Für die neutrale Leistungsmessung im Rahmen eines Verkehrsvertrages ist der Einsatz von Profitestern vorzuziehen. Der professionelle Beobachter beschreibt seine Wahrnehmungen und Empfindungen aus der Sicht des Kunden. Während wirkliche Kunden häufig Erfahrungen mit ähnlichen Situationen aus der Vergangenheit in ihre Bewertungen einbeziehen, beurteilt ein Profitester - unabhängig von individuellen Erfahrungen und Einstellungen - eine zu messende Leistung in einer konkreten Situation nach einem zuvor geregelten Verfahren.

Durch die ausführliche Schulung von Profitestern, deren unabhängige Beurteilung der vereinbarten Qualitätskriterien sowie durch eine Standardisierung des Verfahrens handelt es sich bei dieser Art der Leistungsmessung um ein geeignetes Verfahren zur Erhebung von objektivierten Daten („objektive Messung“).

Je konkreter und differenzierter ein Qualitätskriterium in verschiedene Einzeldikatoren zerlegt und erfasst wird und je geringer der Interpretationsspielraum des Profitesters bei der Erfassung der Ergebnisse ist, umso genauer und justizabler ist die Messung der Leistungsqualität.

Eine abgewandelte Form des Testkundenverfahrens stellt die Kontrolle der vereinbarten Qualitätskriterien durch professionelle Tester unabhängig von der Sicht des Kunden dar. Beispielsweise kann über diesen Weg der vertragsgemäße Einsatz von Fahrzeugen und deren Ausstattung kontrolliert werden. Wenn bei solchen Qualitätstests Merkmale, die subjektiver Einschätzung unterliegen (wie z.B. Sauberkeit oder Personalverhalten), außen vor bleiben, sinken die Ausbildungsanforderungen an die Tester und damit der Aufwand deutlich.

Beispiel: Mit Hilfe von standardisierten Bewertungsbogen bewertet der Profitester die Sauberkeit im Fahrzeug und am Fahrzeug außen. Für jeden zu bewertenden Tatbestand werden nach einem exakt vorgegebenen Schema Punkte vergeben, so dass eine Berücksichtigung in einem Anreizsystem objektiv erfolgen kann.

Vorteil: Das Testkundenverfahren lässt eine differenzierte Bewertung der Sauberkeit zu.

Nachteil: Die Anforderungen an die Auswahl und Schulung der Profitester sowie an das Bewertungsinstrument sind sehr hoch und verursachen entsprechende Kosten.

>> [Untersuchungen zur Kundenzufriedenheit](#)

Verfahren zur Erfassung und Bewertung der Kundenzufriedenheit sind klar von Maßnahmen zur Leistungsbewertung zu unterscheiden. Sie dienen dazu, den Grad der Zufriedenheit mit den erbrach-

ten Leistungen festzustellen. Kundenzufriedenheitsmessungen gründen auf der Annahme, dass beim Kunden ein individuelles Zufriedenheitsurteil aus dem Vergleich der erwarteten Leistung mit der wahrgenommenen Leistung entsteht.

Vor der Entscheidung über den Umfang von Kundenzufriedenheitsuntersuchungen sollte geklärt werden, welche Ziele und Erwartungen an die Kundenzufriedenheitsuntersuchung geknüpft werden:

- >> Festlegung von Rankings
- >> Messung des Images eines Verkehrsunternehmens/des ÖPNV in der jeweiligen Stadt/Region
- >> Ableitung von Handlungsempfehlungen (für die Unternehmenssteuerung, für den Aufgabenträger)
- >> Installation eines Dienstleistungsqualitätskreislaufes nach DIN EN 13816.

Grundsätzlich kann zwischen merkmalsgestützten Untersuchungen und ereignisorientierten Verfahren unterschieden werden (Abb. 3).

Bei den merkmalsgestützten Kundenzufriedenheitsuntersuchungen werden definierte Leistungsmerkmale anhand einer standardisierten Skala abgefragt. Ereignisorientierte Verfahren erfassen die Zufriedenheit in Bezug auf eine konkrete Fahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln.

Die Ergebnisse merkmalsgestützter Befragungen eignen sich zur Bildung von Rankings und zur Abbildung pauschaler Urteile über die verschiedenen Qualitätsmerkmale des ÖPNV, das heißt ins-

besondere zur Publikation zentraler (Image-) Ergebnisse. Ereignisorientierte Verfahren vermitteln ein klareres Bild darüber, wie die erbrachte Leistung tatsächlich erlebt wird.

Um aussagefähige Ergebnisse zu erhalten sind an die Durchführung von Kundenzufriedenheitsmessungen bestimmte Anforderungen zu stellen. Diese betreffen die Repräsentativität und die statistische Genauigkeit. Bei der Einbindung in einen Vertrag sind die Größe der Stichprobe, die Art der Befragung (telefonisch, im Fahrzeug, ...), die verwendete Skala, der Zeitraum der Durchführung (einmal im Jahr, über das Jahr verteilt...), die Auswertungsparameter und anderes festzulegen.

Neben der Zufriedenheit muss auch die individuelle Einschätzung der Wichtigkeit der Einzelkriterien ermittelt werden. Erst dadurch kann die Handlungsrelevanz für die einzelnen Kriterien festgestellt werden. Außerdem sollte neben den Einzelzufriedenheiten auch die Gesamtzufriedenheit mit den Leistungen des Verkehrsunternehmens und dem ÖPNV-Angebot erfragt werden. Sie ist ungleich dem Durchschnitt der Zufriedenheiten der abgefragten Einzelkriterien und gibt Hinweise auf weitere Themenkomplexe, die nicht in der Befragung erhoben wurden.

Beispiel für ein merkmalgestütztes Verfahren: Die periodisch durchgeführten Kundenbarometer vieler Verkehrsunternehmen und Verbände in Deutschland.

Vorteil: Dieses Instrument spiegelt die Sicht der Kunden über den gesamten

ÖPNV eines Gebiets wider und ist relativ kostengünstig (Telefoninterviews).

Nachteil: Da der konkrete Bezug zu einer Fahrt mit dem ÖPNV fehlt, fließen in die Beurteilung der Kunden auch Imagefaktoren mit ein.

Beispiel für ein ereignisorientiertes Verfahren: Befragung der Fahrgäste während der Fahrt.

Vorteil: Diese Methode erlaubt die Ermittlung der Kundenzufriedenheit bezogen auf die konkret erlebte Fahrt. Damit ist eine Zuordnung zu einem bestimmten Verkehrsunternehmen möglich.

Nachteil: Der Aufwand steigt mit der Größe des Verkehrsgebietes, der Anzahl der Fahrgäste und des Fahrtenangebotes (Ziehung einer Stichprobe, Schulung des Interviewpersonals).

Die Kombination dieser beiden Methoden (zum Beispiel die Ergänzung eines Kundenbarometers um die Kundenbeurteilung der letzten ÖV-Fahrt mit Angabe von Datum, Quelle und Ziel) erlaubt genauere Aussagen darüber,

- >> in welchen Bereichen Handlungsbedarf besteht,
- >> welche Maßnahmen (kommunikativ oder betrieblich) ergriffen werden sollten.

Grundsätzlich werden mit diesem Instrumentarium nicht die Bemühungen des Verkehrsunternehmens zur Qualitätssicherung selbst, sondern ausschließlich die Bewertung der Qualität durch den Kunden gemessen. Im Extremfall kann dies bedeuten, dass eine Maluszahlung fällig wird oder sich im zeitlichen Vergleich vergrößert, obwohl

das Unternehmen im gleichen Zeitraum seine Aufwendungen zur Qualitätssicherung erhöht hat. Externe Einflussfaktoren können hier eine gewichtige Rolle spielen, andererseits werden so auch Hinweise zur Wirksamkeit der unternehmerischen Maßnahmen gegeben. Es sollten für die Interpretation der Ergebnisse grundsätzlich Kommentare der Befragten herangezogen werden.

Wirtschaftlich gesehen lässt sich eine Kundenzufriedenheitsanalyse gut in eine Mobilitätsbefragung einbinden.

>> [Bewertung](#)

Mit den zuvor dargestellten Methoden lassen sich die Ausprägungen von Qualitätskriterien und die Kundenzufriedenheit mit einzelnen Merkmalen ermitteln. Es stellt sich die Frage, inwieweit Methoden und Messergebnisse zu kombinieren sind, um die Gesamtqualität einer Verkehrsleistung abzubilden.

Alle Messmethoden haben ihre spezifischen Stärken und Schwächen. Zur Beurteilung der Frage, welches Kriterium mit welcher Methode ermittelt und ob bei einem Kriterium sogar mehrere Methoden parallel angewendet werden können oder sollten, muss zunächst geklärt werden, wie detailliert die Leistung gemessen werden soll. Dies wiederum hängt von den konkreten Rahmenbedingungen und den Qualitätszielen der Aufgabenträger vor Ort ab: Sollen beispielsweise bestimmte Kriterien vertraglich geregelt werden, muss die Justiziabilität berücksichtigt werden.

Die Anwendung direkter Messmethoden erfordert in der Regel ein Herunterbre-

chen der Leistungsmessung auf detaillierte Teilkriterien, während mit Hilfe von Kundenzufriedenheitsuntersuchungen eher pauschale Gesamtzufriedenheiten abgefragt werden. Folglich erhöht die Vereinbarung von Leistungsmessungen mit Hilfe von Kundenzufriedenheitsuntersuchungen häufig die unternehmerischen Gestaltungsspielräume, während direkte Messmethoden die Leistung oft im Detail fixieren.

Die wesentlichen kundenrelevanten Leistungsmerkmale sind im Allgemeinen gut über Kundenzufriedenheitsuntersuchungen festzustellen. Ebenso kann man sie einsetzen, um die Gewichtung sowie die angestrebten Leistungsstufen festzulegen. Sollen Kundenzufriedenheitsmessungen in ein Anreizsystem integriert werden, so empfiehlt sich eine ereignisorientierte Untersuchung, um den Bezug zur Leistung des Unternehmens eindeutig nachweisen zu können. Der Vorteil beim Einsatz von Profitestern basiert darauf, dass sich auf Grundlage der Ergebnisse in der Regel unmittelbar konkreter Handlungsbedarf ableiten lässt, während Kundenzufriedenheitsuntersuchungen erst nach einem längerem Zeitraum Ergebnisse liefern.

Die direkte Leistungsmessung eignet sich gut, wenn Daten bereits aus dem Betriebsablauf heraus vorhanden sind oder ohne großen Aufwand erzeugt werden können.

Die genannten Methoden der Leistungsmessung sind unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Vor- und Nachteile sinnvoll zu kombinieren. Das

Ziel ist ein Methodenmix, der wirtschaftlich und bei Bedarf justiziabel ist, die unternehmerischen Freiräume nicht unnötig einengt und eine effiziente Qualitätssteuerung der Leistungen erlaubt.

>> [Hinweise zur Justiziabilität von Messmethoden](#)

Für die Justiziabilität aller Messmethoden, ist es entscheidend, ob sie hinreichend genau im Vertrag beschrieben wurden. Unklare Bestimmungen über Erhebungs- und Auswertungsverfahren können im Zweifel von der Vertragspartei genutzt werden, die sich von der Anfechtung einen Vorteil verspricht und über genug Daten verfügt, um das vermeintliche Gegenteil zu "beweisen". Das wird in der Regel der Ersteller sein. Kommt es in solchen Fällen auf den zu beweisenden Einzelfall an, so wird es für den Aufgabenträger schwierig sein, die "Richtigkeit" seiner oder der von ihm beauftragten Erhebungen beweisen zu können.

Zudem bindet die Auswertung und Klärung des Einzelfalls erhebliche Ressourcen. Daher bietet es sich an, statistisch abgesicherte Methoden zu verwenden, die die Richtigkeit im Durchschnitt garantieren. Hier ist die Angabe der Wahrscheinlichkeit, mit der das Messergebnis eines Merkmals (zum Beispiel die Kundenzufriedenheit mit der Freundlichkeit des Fahrpersonals) den (unbekannten) realen Wert mit einer bestimmten Genauigkeit trifft, von Bedeutung. (Beispiel: Der wahre Wert des Merkmals liegt mit 95%iger Sicherheit in

einem Intervall von +/- 5 % um den gemessenen Wert).

Zur Erreichung der gewünschten statistischen Sicherheit sind die Messungen nach bestimmten Grundsätzen durchzuführen. Wesentliche Punkte sind die Festlegung der richtigen Grundgesamtheit und die Größe und Auswahl der Stichprobe. Die maßgebende Grundgesamtheit bestimmt sich nach dem zu messenden Merkmal: Soll ein fahrtbezogenes Merkmal gemessen werden, so sind die Grundgesamtheit alle Fahrten. Ist hingegen der Eindruck der Kunden eines bestimmten Verkehrsunternehmens maßgebend, so bilden alle Fahrgäste dieses Unternehmens die Grundgesamtheit.

Daneben spielen auch die Gestaltung des Messinstruments (des Frage- oder Erhebungsbogens), die Organisation der Durchführung der Messungen sowie die Schulung des Erhebungspersonals eine wichtige Rolle.

Neben der Beachtung einer hinreichenden statistischen Sicherheit sollte das Verfahren selbst ausführlich beschrieben sein. Nicht nur aus vergaberechtlichen Grundsätzen - bei Ausschreibungen sind ungewöhnliche Wagnisse zu vermeiden - sondern auch aus Gründen der Handhabbarkeit für beide Seiten sind genaue Beschreibungen notwendig. Die Beschreibung sollte folgende Punkte enthalten:

>> Grundgesamtheit: was fließt in die Messungen ein (Fahrten, Fahrtabschnitte, Fahrgäste)?

- >> Ziehung der Stichprobe und der angestrebten statistischen Sicherheit mit Angabe der Toleranzwerte (zulässige Abweichungen).
- >> Messmethoden (Befragung, Beobachtung...) und Messinstrumente (Erhebungsbogen, Bewertungsskala...).
- >> Schulung des Erhebungspersonals.
- >> Verfahren zur Bewertung und Gewichtung der Messergebnisse.

>> Ausblick

Die Hinweise zur Qualitätssicherung im ÖPNV sollen Anregungen und Hilfen für Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen liefern. Sie sollen einen Beitrag zum allgemeinen Umgang mit Qualität im ÖPNV mit Schwerpunkt auf die Kundensicht leisten, die Auswahl relevanter Qualitätskriterien sowie ihrer Kenngrößen aus der Sicht der Beteiligten erleichtern und den Aufgabenträger auf mögliche Probleme hinweisen. Darüber hinaus werden Empfehlungen für die Gestaltung von Umsetzungsanreizen und die Messung bzw. Überwachung der Qualitätskriterien unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gegeben. Dazu gehören eine Beschreibung ausgewählter Qualitätskriterien und beispielhafte Hinweise für deren mögliche Regulierung. Auch die wesentlichen Methoden zur Messung der Dienstleistungsqualität werden behandelt.

Die ersten Erfahrungen mit der vertraglichen Vereinbarung von Qualitätsstandards und Kontrollmethoden im ÖPNV

werden zurzeit gemacht. Die Zukunft wird zeigen, welche Probleme in der Praxis auftreten und welche Lösungsansätze unter welchen Bedingungen geeignet erscheinen. Der Arbeitskreis ist zurzeit dabei, Praxisbeispiele zu sammeln und für eine Veröffentlichung aufzubereiten.

>> Literatur

- [1] Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV): „Hinweise für die Qualitätssicherung im ÖPNV“, Arbeitsgruppe Verkehrsplanung, Köln, 2006
- [2] Sauerwein, E.: „Das KANO-Modell der Kundenzufriedenheit“, Wiesbaden, 2000
- [3] Europäisches Komitee für Normung: DIN EN 13816, „Transport – Logistik und Dienstleistungen – Öffentlicher Personenverkehr - Definition und Festlegung von Leistungszielen und Messung der Servicequalität“, Brüssel, 2002
- [4] Bruhn, M.: Qualitätsmanagement für Dienstleistungen. Grundlagen, Konzepte, Methoden. Berlin u. a., 2001



Die Autorin

Dr. Ing.
Angelika Klein
(45) leitet den
Fachbereich
Mobilitäts-
forschung und
Vergabemana-
gement der
lokalen Nah-
verkehrsgesell-

schaft Frankfurt am Main mbH, *traffiQ*.
Sie studierte Bauingenieurwesen, Städ-
tebau und Soziologie an der TU Darm-
stadt und in Paris und ist seit 1990 in
der Verkehrsplanung tätig. 1997 promo-
vierte sie in Kassel. Sie ist Mitglied im
Arbeitsausschuss Öffentlicher Verkehr
der Forschungsgesellschaft für Straßen-
und Verkehrswesen (FGSV) und leitet
dort den Arbeitskreis Qualitätskriterien
im ÖV.

Kontakt

traffiQ Lokale Nahverkehrsgesellschaft
Frankfurt am Main mbH
Stiftstraße 9 - 17
D-60313 Frankfurt am Main
Fon: 069 – 212 24 424
Fax: 069 – 212 24 430
info@traffiQ.de
www.traffiQ.de

Veröffentlichung

In: Der Nahverkehr. Öffentlicher Perso-
nenverkehr in Stadt und Region. Heft
9/2007, S. 31 - 36. Düsseldorf: Alba
Fachverlag GmbH, 2007.