

Stellungnahme zur Situation des Schienenpersonenverkehrs im Jahr 2018

Anfang Oktober 2018 gab es innerhalb weniger Tage zwei Ereignisse, die Schlaglichter auf den Öffentlichen Personenverkehr auf der Schiene warfen:

- die Veröffentlichung der sehr schlechten Pünktlichkeitswerte im Fernverkehr der DB AG im September 2018 sowie
- die medienwirksame Bekanntgabe des Ausbaus der Infrastruktur zur Einführung eines flächendeckenden integralen Taktfahrplans im deutschen Schienenpersonenverkehr bis 2030 nach Schweizer Vorbild („Deutschland-Takt“).

Beide Ereignisse sind durch die Frage verbunden, ob, wie und in welchem Zeitraum der gegenwärtig schlechte Qualitätszustand des Schienenverkehrs in ein attraktives und hochleistungsfähiges Verkehrssystem überführbar ist.

Der Schienenpersonenverkehr ist ein wesentlicher Teil des Öffentlichen Verkehrs (ÖV). Was auf der Schiene getan oder unterlassen wird, was funktioniert oder nicht, hat erhebliche Auswirkungen auf den gesamten Öffentlichen Verkehr. Das schwächste Glied in der Kette der unterschiedlichen Verkehrsmittel auf einem Weg ist entscheidend für die Kundenakzeptanz und die Verkehrsmittelwahl.

Das ist Anlass, beide Ereignisse zu kommentieren und zu hinterfragen.

Qualität im Fernverkehr der DB AG

Die DB AG veröffentlicht regelmäßig Pünktlichkeitswerte. Mit inzwischen eingespielter Routine werden Zahlen vorgestellt, die man als nicht akzeptabel bezeichnen muss. Im August 2018 wurde im Fernverkehr im Vergleich der letzten zwei Jahre ein neuer Tiefpunkt erreicht. Weniger als 70% der Ankünfte lagen innerhalb der dort verwendeten Pünktlichkeitsdefinition, nach der ab einer Abweichung von 6 Minuten gegenüber dem Fahrplan eine Verspätung vorliegt¹. Der Trend zeigte in 2018 abwärts. Die folgenden Monate bestätigen, dass der August kein Ausreißer war. Eine nachhaltige Verbesserung scheint nicht in Sicht.

Die Statistik wird von den Verantwortlichen seit Jahren in gleicher Weise kommentiert. Pünktlichkeitsziele werden immer wieder aufgegeben und in Abständen Programme zur Verbesserung der Situation angekündigt. Für den Fahrgast spürbare Verbesserungen bleiben aus. Das Pünktlichkeitsniveau sinkt. Die Fahrgastzahlen steigen trotzdem. Es scheint, dass sich die Verantwortlichen in Politik und bei der Bahn damit zufriedengeben. Es scheint angenehmer zu sein, sich mit der Zukunft zu beschäftigen (Bahn 4.0, Digitalisierung), als das Tagesgeschäft in den Griff zu bekommen.

Dem Fahrgast präsentiert sich dagegen eine Realität, welche durch die Angabe einer Verspätungsquote von 70% nicht annähernd adäquat beschrieben wird. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden nachfolgend einige wesentliche Aspekte erläutert:

- Die veröffentlichten Pünktlichkeitswerte sagen nichts darüber aus, welche Pünktlichkeit der Fahrgast über seinen gesamten Weg tatsächlich erlebt. In den Verbindungsauskünften und den auf dieser Basis verkauften Reisen sind Umsteigezeiten enthalten, die unter dem Grenzwert der offiziellen Statistik liegen. Für die Bahn ist der Zug pünktlich. Der Fahrgast verpasst trotzdem seinen Anschluss. Welchen Wert haben solche Aussagen zur Pünktlichkeit?
- Fahrgäste planen Ihre Reisen von Haustür zu Haustür. Die Folgen von Verspätungen im Bereich Bahn haben insbesondere in den Nebenverkehrszeiten auch Konsequenzen für die „letzte Meile“, die mit dem städtischen oder regionalen Verkehr absolviert wird. Das kann weitere Verlängerungen der Reisezeit bis hin zu einem vollständigen Abbruch der Reise (letztmöglicher Anschluss verpasst) zur Folge haben.
- Ausgefallene Züge tauchen in der Pünktlichkeitsstatistik von DB Fernverkehr nicht auf. Dabei handelt es sich nicht um singuläre Ereignisse². Sie können in Qualitätsaussagen nicht einfach weggelassen werden. Die Gründe sind verschieden. Besonders bedenklich sind technische Mängel und fehlendes Personal.

¹ Quelle: DB AG: Pünktlichkeitsentwicklung in 2018, Homepage der DB AG, https://www.deutschebahn.com/de/konzern/konzernprofil/zahlen_fakten/puenktlichkeitswerte-1187696, abgerufen am 18.12.2018

² Nach einer Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Grünen-Bundestagsfraktion sind im Jahr 2017 etwa 140.000 Züge ausgefallen, das entspricht etwa 1% aller geplanten Zugverbindungen.

- Nach internen Dokumenten der DB verkehren nur 20% aller ICE-Züge ohne jegliche technische Mängel³, was die Erhöhungen des Zeitbedarfs, Komforteinschränkungen und teilweise den Verlust von Angebotsmerkmalen zur Folge hat. Dabei handelt es sich nicht nur um Mängel, die im Verlauf der Zugfahrt auftreten. Diese bestehen oft bereits ab dem Startpunkt des Zuges. Teilweise ist Rollmaterial mit den gleichen technischen Mängeln über Wochen im Fahrgasteinsatz.
- Die Mitnahme von Gepäck, Fahrrädern und Kinderwagen bereitet wegen fehlender Abstellflächen oft Probleme. Wenn Rail&Fly-Tickets verkauft werden, sollten Züge auch entsprechenden Platz für das Gepäck bieten. Wenn Familienabteile angeboten werden, sollten auch die dort befindlichen Türen funktionieren. Wenn die Mitnahme von Fahrrädern zugelassen ist, sollten dafür auch entsprechende Kapazitäten vorhanden sein.
- Scheinbar keine Seltenheit sind Mehrfach-Reservierungen als Folge von Fahrplanänderungen. Die eingesetzten IT-Lösungen sind möglicherweise nicht in der Lage abzubilden, was an planerischer und betrieblicher Dispositionen möglich ist.
- In den vergangenen Jahren wurde die Fahrgastinformation technisch aufgewertet. Die Qualität der kommunizierten Inhalte hält damit nicht Schritt. Besonders deutlich wird das im Störfall, also dann, wenn Informationen am wichtigsten sind. Es ist sinnvoll und richtig, über Verspätungen zu informieren. Fahrgäste, die sich auf die Prognosen zu verspäteten Abfahrten verlassen, riskieren aber aufgrund der schlechten Qualität dieser Prognosen bzw. deren Unverbindlichkeit den Zug zu verpassen.

Neben den Mängeln, von denen der Fahrgast im täglichen Betrieb betroffen sein kann, gibt es weitere Unzulänglichkeiten:

- Ein Angebot im Fernverkehr steht selbst ab Großstädten nur eingeschränkt zur Verfügung. Wie selbstverständlich wird der Fernverkehrs-Fahrgast auf den Regionalverkehr verwiesen.
- Die Preisbildung im Fernverkehr ist aus Kundensicht nicht nachvollziehbar, fahrgastunfreundlich und im Fall von Planabweichungen eine Quelle der Verunsicherung für Fahrgäste und Mitarbeiter. Es ist nicht nachvollziehbar, dass auf bestimmten Relationen zeitlich kürzere Direktverbindungen günstiger sind als längere Verbindungen mit teils mehrfachem Umsteigen und den damit verbundenen Anschluss-Risiken. Es ist ebenfalls nicht nachvollziehbar, dass Angebotslücken, auch infolge von Sperrungen und Umleitungen, nicht nur zeiterhöhend, sondern auch preiserhöhend wirken.

Ein nicht unwesentlicher Teil der Fahrgäste im Schienenpersonenfernverkehr sind Seltennutzer des ÖV. Das Erlebte ist prägend für die weitere Verkehrsmittelwahl. Unpünktlichkeit, Unzuverlässigkeit und eine insgesamt schlechte Servicequalität haben zur Folge, dass betroffene Kunden für den ÖV nicht erreichbar sind. Die aktuelle Situation im Schienenpersonenverkehr und insbesondere im Fernverkehr stellt für die gesamte Branche eine große Belastung dar. Potentiale können nicht ausgeschöpft werden.

Die Mitarbeiter der Bahnen haben in dieser Situation oft einen schweren Stand. Loyalität gegenüber dem Arbeitgeber wird vorausgesetzt. Zugleich wächst insbesondere auf Zugbegleiter und Servicepersonal der Druck der Fahrgäste, die Unterstützung benötigen und/oder Unzufriedenheit artikulieren. Die Mitarbeiter spielen durch den direkten Kontakt eine bedeutende Rolle bei der Gewinnung zufriedener Fahrgäste. Wie sollen sie diese wichtige Rolle ausfüllen, wenn sie sich an der Bewältigung immer wieder gleicher Mängel verschleifen müssen? Vor dem Hintergrund der zunehmend schwierigeren Personalgewinnung gewinnt dieser Aspekt immer mehr an Bedeutung.

„Zukunftsbündnis Schiene“ / Planungen 2030

Wenige Tage nach der Bekanntgabe der Pünktlichkeitswerte für September 2018 wurde am 09.10.2018 über das „Zukunftsbündnis Schiene“ informiert. Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass der Schienenverkehr künftig eine größere Rolle spielen und seine Potentiale ausschöpfen soll. Es steht außer Frage, dass die Stärkung der Schiene notwendig ist, wenn die Verpflichtungen beim Klima- und Umweltschutz erfüllt werden

³ „Zu wenige Züge, zu wenig Personal und ein enormer Investitionsstau: Was Bahnfahrer tagtäglich spüren, belegen auch interne Dokumente des Unternehmens, die dem ARD-Magazin Kontraste vorliegen. Demnach sind nur magere 20 Prozent der ICE ´vollständig funktionsfähig´. Diese frappierende Zahl findet sich in Aufsichtsratsunterlagen der DB-Tochter Fernverkehr vom Juni 2018.“, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/deutsche-bahn-163.html>, abgerufen am 18.12.2018

sollen. Das würde einen großen Beitrag zu mehr Nachhaltigkeit im Verkehr als dem einzigen relevanten Sektor ohne Reduzierung seiner Treibhausgasemissionen seit 1990⁴ leisten.

Vor dem Hintergrund des aktuellen Zustands im Schienenverkehr und den langen Zeiträumen bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen erscheint die in der Koalitionsvereinbarung festgelegte Verdoppelung der Nachfrage bis 2030⁵ sehr ambitioniert. Die Schaffung technischer Voraussetzungen wird dafür nicht ausreichen. Zusätzliche Fahrgäste müssen (auch) von der Dienstleistung überzeugt werden. Das gegenwärtige Qualitätsniveau ist dafür keine ausreichende Basis. Die Verbesserung der aktuellen Situation wird eine wesentliche Voraussetzung für das Erreichen der Ziele sein. Die Dimension dieser Aufgabe scheint nicht erkannt zu werden.

Weiterhin muss bedacht werden, dass die geplante Erhöhung der Nachfrage nur gelingt, wenn diese vom gesamten ÖV getragen werden kann. Das Erreichen der Ziele wird vermutlich nur möglich sein, wenn auch im Vorlauf und Nachlauf der Bahnnutzung entsprechende Angebotsausweitungen erfolgen. Auch dieser Aspekt bleibt unbeachtet.

Bei einer realistischen Betrachtung von Entscheidungs-, Planungs- und Realisierungszeiten sowie unter Beachtung der Zyklen bei der Ausschreibung von Verkehren und der Beschaffung von Fahrzeugen werden kurzfristig verbindliche Festlegungen auch hinsichtlich der erforderlichen Finanzmittel benötigt.

Wichtige Ziele wurden verkündet und Planungen vorgelegt. Die Bewertung der Machbarkeit und die Abschätzung der Wirkungen stehen noch aus. Es wäre wünschenswert, wenn sich mindestens mit diesen Themen befasst würden:

- Analyse des Ist-Zustands und Ableitung von Schlussfolgerungen für Betrieb und Planung,
- Einbeziehung des weiteren ÖV im Vor- und Nachlauf,
- systematische Ableitung von Maßnahmen im gesamten Verkehrssystem, um das Ziel einer Verdoppelung der Nachfrage im Schienenverkehr zu erreichen.

Schlussfolgerungen

Die beiden zuvor genannten Ereignisse zeigen, in welchem Spannungsfeld sich der Schienenpersonenverkehr gegenwärtig befindet. Einerseits erlebt der Fahrgast eine nicht akzeptable Qualität, andererseits soll dieses System in einer relativ kurzen Zeit eine Verdoppelung der Nachfrage erreichen. Die Frage muss erlaubt sein, ob das zu schaffen ist bzw. wie das zu schaffen wäre.

Mit Sicherheit kann man sagen, dass das aktuelle Qualitätsniveau nicht geeignet sein wird, Fahrgäste für den Öffentlichen Verkehr zu gewinnen, d.h. sie von der Dienstleistung zu überzeugen.⁶ Eine Chance besteht nur, wenn für die gravierenden Qualitätsprobleme, in deren Mittelpunkt die (Un-) Pünktlichkeit steht, wirksame Lösungen gefunden werden. Da bisherige Maßnahmen zu keinen substantziellen Verbesserungen geführt haben und unter Umständen auch von neuen Entwicklungen überholt wurden, bedarf es einer Neuorientierung. Ausgangspunkt muss eine detaillierte Bestandsaufnahme und Ursachenermittlung sein.

Es sollte selbstverständlich sein, dass fahrtaugliche sowie den Anforderungen der Fahrgäste und des Betriebs entsprechende Fahrzeuge auf die Strecke gehen. Ebenso muss qualifiziertes Personal ausreichend zur Verfügung stehen. Langsamfahrstellen, Baustellen und sonstige betriebliche Besonderheiten müssen in der Planung korrekt berücksichtigt sein. Betriebliche Maßnahmen infolge von Baumaßnahmen u.ä. sind mit

⁴ Umweltbundesamt: Emissionen des Verkehrs, Homepage des UBA, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/emissionen-des-verkehrs>, abgerufen am 18.12.2018

⁵ „Mit einem Schienenpakt von Politik und Wirtschaft wollen wir bis 2030 doppelt so viele Bahnkundinnen und Bahnkunden gewinnen und dabei u. a. mehr Güterverkehr auf die umweltfreundliche Schiene verlagern.“, Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland - Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 77

⁶ Vgl. dazu die Definition des verlässlichen Öffentlichen Verkehrs: „Der Öffentliche Verkehr ist verlässlich, wenn der Kunde bei der Erfüllung seiner Erwartungen auf planbare Verbindungen vertrauen kann und ihn die Dienstleistung insgesamt überzeugt.“, Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hrsg.): Empfehlungen für einen verlässlichen öffentlichen Verkehr, FGSV-Verlag, Köln, 2017.

den betroffenen Akteuren (u.a. Kommunen, ÖPNV-Unternehmen) abzustimmen und sollten frühzeitig kommuniziert werden. Alle Aspekte der Fahrgastinformation müssen korrekt funktionieren und situativ angemessene Aussagen bieten.

Analysen sollten sich aus Sicht der Autoren auch auf die folgenden Punkte konzentrieren:

- Mit Vorrang ist die Frage zu klären, welche Netzbelastungen für einen stabilen und pünktlichen Betriebsablauf tatsächlich verträglich sind bzw. umgekehrt, welche Reserven benötigt werden, um verschiedene Einflüsse auf den Zeitbedarf angemessenen zu berücksichtigen. In den vergangenen Jahren wurde das Angebot in einem stärkeren Maß verdichtet, als die Infrastruktur ausgeweitet wurde. Darüber hinaus haben sich Rahmenbedingungen verändert. In zunehmenden Umfang beeinflussen Bau- und Instandhaltungsarbeiten den Betrieb. Angebotsreduzierungen, ggf. über eine begrenzte Zeit, sollten bei der Normalisierung der Situation kein Tabu sein.
- Die Abfertigungszeiten in den Bahnhöfen haben sich erhöht. Wie wird das in der Planung berücksichtigt? Welche Auslastungen sind für einen stabilen und pünktlichen Betrieb verträglich? Die Zunahme des Zeitbedarfs ist nicht nur eine Folge des Fahrgastzuwachses. Auch Änderungen der Fahrzeugtechnik und die Gestaltung der Fahrzeuge wirken sich aus.
- Die Schaffung eines durchgängig barrierefreien Systems hat zur Folge, dass vermehrt Fahrgäste unterwegs sind, die aufgrund von Alter und Einschränkungen einen höheren Zeitbedarf haben. Die Barrierefreiheit erleichtert zugleich auch Familien mit kleinen Kindern oder Reisenden mit Gepäck den Zugang. Wird das berücksichtigt?
- Die Zunahme des Fahrradverkehrs ist gesellschaftlich und verkehrspolitisch gewollt. Das System Bahn kann und soll sich dem nicht entziehen. Werden die unvermeidlichen „Nebenwirkungen“ (verlängerte Abfertigungszeiten in den Bahnhöfen, stärkere Streuung des Zeitbedarfs auch abhängig von Jahreszeit und Wetter, Platzbedarf) angemessen berücksichtigt?
- Angebote wie Rail&Fly haben eine verstärkte Mitnahme von Gepäck zur Folge. Wie wird das berücksichtigt? Die zuletzt gestiegene Nachfrage im Flugverkehr⁷ wird auch die Nachfrage in diesem Angebotssegment erhöht haben. Wurde bzw. wie wird darauf reagiert?
- Wie wirkt sich das „Abschieben“ von Fahrgästen auf den Regionalverkehr auf dessen Leistungsfähigkeit aus? Ist das in den Planungen der zuständigen Aufgabenträger für den Regionalverkehr berücksichtigt?
- Unterstützen die eingesetzten Fahrzeuge stabile Betriebsabläufe? Entsprechen diese bezüglich Türen, Gestaltung der Einstiegsbereiche, Abstellbereiche für Gepäck und Fahrräder den Bedürfnissen? Müssen Fahrzeuge großzügiger und mit mehr Reserven geplant werden? Können vorhandene Fahrzeuge optimiert werden?
- Welche Elemente der Infrastruktur sind geeignet, die Stabilität des Bahnbetriebs zu fördern? Eine Wiederherstellung von in den letzten Jahren unter dem Gesichtspunkt der Verlässlichkeit fälschlicherweise abgebauter Infrastruktur sollte möglich sein.
- Wie können die Auswirkungen zukünftig verstärkter Bautätigkeit auf die Fahrgäste gering gehalten werden? Wie können die lokalen Akteure in die Planungen einbezogen werden und Ersatzverkehre mit einem ausreichenden Vorlauf planen?
- Für Kapazitätsplanung und Fahrplanerstellung stehen verschiedene Methoden zur Verfügung. Verkehrswissenschaftliche Untersuchungen sollen sicherstellen, dass bestimmte Betriebsqualitäten erreicht werden. Es ist zu klären, warum trotz dieser Werkzeuge und Vorgehensweisen keine Verbesserungen der Pünktlichkeit erreicht werden.

Viele dieser Fragestellungen betreffen alle Akteure im Bahnverkehr. Bei ausgeschriebenen Verkehren (Schienenpersonennahverkehr) ergibt sich eine weitreichende Verantwortung der Aufgabenträger.

⁷ Die Anzahl der Fluggäste auf deutschen Flughäfen ist nach Angaben des Statistischen Bundesamtes zwischen den Jahren 2013 und 2017 kontinuierlich gestiegen und zwar von 181 Mio. auf 213 Mio. Fluggäste, vgl. Statistisches Bundesamt unter <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/TransportVerkehr/Personenverkehr/Tabelle/BefoerdertePersonen.html>, abgerufen am 19.12.2018

Es wird über Jahre erhebliche Anstrengungen benötigen, um eine Normalisierung und Verbesserung gegenüber der aktuellen Situation zu erreichen. Die Beiträge, die der technologische Wandel, die Digitalisierung und die Weiterentwicklung des Verkehrssystems insgesamt leisten können, sollten dabei nicht überschätzt werden.

Die Wirkung von Maßnahmen zur Stabilisierung und Verbesserung der Situation muss aus der Sicht der Fahrgäste bewertet werden. Das Umleiten verspäteter Züge (wie erreichen die betroffenen Fahrgäste ihre Umsteigepunkte und Ziele?), das Weglassen von Halten oder operativ entschiedene verfrühte Abfahrten (wie wird das in der Verbindungsauskunft abgebildet?) erscheinen wenig hilfreich.

Darüber hinaus wird angeregt, die Definition der Pünktlichkeit mehr auf die Sicht bzw. das Erleben der Fahrgäste auszurichten. Hierzu gehört es, neben den Ankunftszeiten auch die Abfahrtszeiten zu berücksichtigen, die zeitliche Toleranz zu kürzen (z.B. Verspätungen bereits ab 3 Minuten zu berücksichtigen) und die Dauer der Verspätung zur Gewichtung der Ergebnisse zu verwenden. Darüber hinaus sollte – wie bereits bei vielen Verkehrsverbänden üblich – regelmäßig die Kundenzufriedenheit bestimmt und in einen Indikator eingehen, der die Gesamtqualität beschreibt.

Viele Erkenntnisse aus einer Bestandsaufnahme der aktuellen Situation können wichtige Hinweise für die konkrete Ausgestaltung des Deutschland-Takts geben. Bei einer Leistungsausweitung mit unveränderter Qualität besteht ein hohes Risiko, dass die angestrebte Wirkung auf die Nachfrage ausbleibt.

Die Verantwortlichen des Öffentlichen Verkehrs benötigen kurzfristig verbindliche Aussagen. Insbesondere ist eine integrierte und zielorientierte Planung des zukünftigen Angebots unter Berücksichtigung aller Verkehrsmittel notwendig. Basierend auf den Erkenntnissen der Bundesverkehrswegeplanung (BVWP) 2030 und den Untersuchungen zum Deutschland-Takt sollten mit Hilfe weiterer Untersuchungen Maßnahmen abgeleitet werden, mit denen das Ziel einer Verdoppelung der Nachfrage im Schienenverkehr erreicht werden kann. Da vermutlich Angebotsausweitungen im ÖV alleine nicht ausreichen werden, um dieses Ziel zu erreichen, ist eine integrierte Betrachtung aller Verkehrsmittel auch unter Berücksichtigung von Maßnahmen im Straßenverkehr erforderlich. Hinsichtlich des methodischen Vorgehens kann sich dabei an dem Klimaschutzszenario des Landes Baden-Württemberg⁸ orientiert werden, das u.a. das Verkehrsnachfragemodell der BVWP genutzt hat. Diese Untersuchungen sind auch notwendig, um den notwendigen Finanzbedarf im ÖV abzuschätzen.

Autoren:

Arbeitsausschuss 1.6 „Öffentlicher Verkehr“ der
Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV)

Leiter des Arbeitsausschusses:
Prof. Dr.-Ing. Carsten Sommer
E-Mail: c.sommer@uni-kassel.de
Tel.: 0561/804-3381

⁸ Intraplan; IVV; Trimode; Planco (2017): Klimaschutzszenario Baden-Württemberg 2030, Schlussbericht, Oktober 2017, https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/Klimaschutzszenario_Schlussbericht_P2_Teil_1.pdf und https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/Klimaschutzszenario_Schlussbericht_P2_Teil_2.pdf, abgerufen am 18.12.2018