



„Es ist vor allen Dingen nicht, wie man eben eine Organisation strukturiert, Prozesse definiert, Formularwesen, etc. Es ist eher quasi ein externes Qualitätsmanagement als ein internes Qualitätsmanagement.“

Abb. 1: Zitat aus Experteninterview – Unterschied zum Qualitätsmanagement in anderen Aufgabenfeldern.

Foto: Adobe Stock/Katja

Qualitätsmanagement bei Aufgabenträgern im ÖPNV

Besonderheiten, Entwicklung und Umsetzung der verwendeten Methodik

Malte Decker, B.A., Dipl.-Geogr. Simone Moschisch; Frankfurt am Main

Die Qualitätsdimension des öffentlichen Nahverkehrs fand über viele Jahrzehnte kaum Beachtung. Ein Artikel in dieser Zeitschrift aus dem Jahre 1994 von H. Schaffer [1] beschreibt das damals herrschende Qualitätsverständnis als „Perfektion der Herstellung der Transportleistung und des Unterhaltes mit dem eigentlichen Ziel der Problemfreiheit für den Betreiber“. Kostensteigerungen bei sozialen Leistungen der öffentlichen Hand führten jedoch in vielen Bereichen dazu, dass neue Steuerungsformen für Sozialausgaben gesucht wurden

und das Preis-Leistungs-Verhältnis stärker in den Blick der Behörden und Aufgabenträger geriet. Dazu wurden Qualitätsindikatoren aufgestellt und überprüft, die die Qualität der Leistungserbringung stärker in Bezug zum Kostenaufwand setzen sollten [2].

Das Qualitätsmanagement (QM), das Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) seitdem entwickelt haben, ist aus wissenschaftlicher Perspektive bereits in etlichen Studien beleuchtet worden. Umfassend unter-

sucht wurden dabei unter anderem der Zusammenhang zwischen Kundenzufriedenheit und Dienstleistungsqualität [3], verschiedene Indikatoren der Kundenzufriedenheit sowie der Nutzen von Qualitätsfestlegungen und damit verbundener Sanktionen in Verkehrsverträgen [4]. Die verwendeten Indikatoren zur Messung der Qualität der Leistungserbringung und die Festlegungen zur zu erbringenden Qualität in den Verkehrsverträgen bieten jedoch kein erschöpfendes Bild über die Anstrengungen, die von den Mitarbeitern der QM-Bereiche von ÖPNV-Aufgabenträgern



Zur Autorin

Dipl.-Geogr. Simone Moschisch (48) leitet seit 2009 den Bereich Qualitätsmanagement und Mobilitätsforschung der rms GmbH (Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft), für die sie seit 2002 tätig ist. Zu ihrem Verantwortungsbereich gehören insbesondere die Konzeption und Umsetzung von Qualitätsmanagementsystemen, die ÖPNV-Marktforschung sowie Verkehrserhebungen.



Zum Autor

Malte Decker B.A. (30) ist Nahverkehrsplaner beim Landratsamt Böblingen sowie M.A.-Student am Institut für Humangeographie an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, wo er sich mit den Themen Mobilitätsforschung, Verkehr und Infrastruktur beschäftigt. Der vorliegende Beitrag beinhaltet Auszüge aus seiner Master Thesis. Von 2016 bis 2021 war er Projektleiter und Senior Consultant im Bereich Qualitätsmanagement der rms GmbH, wo er sich mit den hier beschriebenen Fragen auseinandergesetzt hat.

unternommen werden, um die Qualität im ÖPNV sicherzustellen.

Um ein umfassenderes Bild des gesamten Aufgabenfeldes zu bekommen, wurden daher vier leitfadengestützte Experteninterviews mit Mitarbeitenden von Aufgabenträgerorganisationen geführt, die sich vorwiegend mit dem Thema QM befassen. Die Befragten sind bei Aufgabenträgern verschiedener Größenordnung und mit verschiedenen Aufgabengebieten beschäftigt. Besprochen wurden die zentralen Problemstellungen, mit denen sie in ihrer Arbeit konfrontiert werden, die Aufgaben, die ihnen zufallen, die Vorgehensweisen und Lösungsansätze, die sie dabei wählen, und wie sie die verwendeten Maßnahmen und Vorgehensweisen im Hinblick auf die erzielten Resultate bewerten.

Im Vergleich der geführten Interviews zeigten sich einige Unterschiede bei der spezifischen angewandten Methodik, aber auch viele Gemeinsamkeiten bei der Zielsetzung, der Vorgehensweise und der Bewertung der verwendeten Maßnahmen. Dadurch konnten einige wichtige, übergreifende Fragen beantwortet werden: Was unterscheidet das QM der Aufgabenträger von einem „lehrbuchmäßigen“ QM, wie es in anderen Branchen und auch in anderen Unternehmen innerhalb der ÖPNV-Branche durchgeführt wird? Wie hat sich das von den einzelnen Aufgabenträgern verwendete QM-System entwickelt, und wie wird es weiterentwickelt? Welche Relevanz kommt den übrigen Interaktionen zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen zu im Vergleich mit den monetären Sankti-

onen, die in den Verkehrsverträgen festgelegt wurden?

Die Antworten der QM-Spezialisten auf diese Fragen werden im Folgenden gesammelt dargestellt und anhand ausgewählter Zitate anschaulich gemacht. Da den Interviewten Anonymität zugesagt wurde, werden die Urheber der wörtlichen wie auch der indirekten Zitate nicht genannt.

Externes statt internes Qualitätsmanagement

Bei der Betrachtung des QM von ÖPNV-Aufgabenträgern stellt man schnell deutliche Unterschiede zu einem „idealtypischen“ QM fest, wie es in anderen Branchen – aber auch in anderen Unternehmen innerhalb der Branche, zum Beispiel Verkehrsunternehmen – durchgeführt wird.

Die Produktqualität im QM wird in der Regel als Ergebnis der Qualität der Abläufe im eigenen Unternehmen verstanden [6]. Deshalb wird versucht, die Qualität aller Prozesse zu verbessern, die unmittelbar oder mittelbar Entwicklung, Produktion, Vermarktung und die Mitarbeiter betreffen. Für die Aufgabenträgerorganisationen im ÖPNV steht ebenfalls die Produktqualität im Vordergrund; mit der Leistungserbringung durch die Verkehrsunternehmen liegt der Fokus jedoch auf Abläufen, die außerhalb des eigenen Unternehmens stattfinden. Allerdings verstehen die Mitarbeiter die Qualität der Leistungserbringung als Resultat aus den Abläufen bei der Auftragnehmerin **und** aus den internen Prozessen in ihrer eigenen Organisation. Die Architektur der Verkehrsverträge, die Beistel-

lung von technischer Infrastruktur und der interne Umgang mit Kundenanliegen sind beispielsweise Felder, die die Mitarbeiter des QMs optimieren und dadurch die Qualität der erbrachten Verkehrsleistungen und die Zufriedenheit der Fahrgäste beeinflussen können. Um eine hohe Qualität der Leistungserbringung zu erreichen, müssen aber vor allem die vertragsnehmenden Verkehrsunternehmen ihren Teil beisteuern und bereit sein, die Qualität ihrer Leistungserbringung auf einem hohen Niveau zu halten. Andernfalls kann über das Vertragscontrolling lediglich eine Bestrafung der Auftragnehmerin bis hin zur Kündigung des Vertrags erwirkt werden, während die Mitfahrenden unter der mangelhaften Qualität der Leistungserbringung leiden. Dieser zentrale Unterschied zum idealtypischen QM ist allerdings auch den Interviewten bewusst:

„Es ist vor allen Dingen nicht [...], was ich bislang auch unter Qualitätsmanagement verstanden hatte, nämlich wie man eben eine Organisation [...] strukturiert, Prozesse definiert, Formularwesen, etc. Das gehört zwar alles zu einem minimalen Teil dazu, aber ist hier sehr, sehr viel schwächer vertreten. [...] Es ist eher quasi ein externes Qualitätsmanagement als ein internes.“

Dass das Produkt, dessen Qualität überwacht wird – sprich die Verkehrsleistungen – nicht von der eigenen Organisation erbracht wird, sondern von einem externen Auftragnehmer, führt also dazu, dass das QM deutlich von der idealtypischen Form abweicht. Für die ÖPNV-Aufgabenträger gilt trotzdem, dass sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten die besten Voraussetzungen schaffen müssen, um den Verkehrsunternehmen zu ermöglichen, ihrerseits die bestmöglichen Leistungen in wirtschaftlich nachhaltiger Art und Weise zu erbringen. Dafür müssen jedoch bereits lange vor dem Start eines Verkehrsvertrages die richtigen Weichen gestellt werden:

„Dass Sie eben nicht, wie in der Industrie üblich, am Ende schauen, sondern dass wir am Anfang schauen müssen: Was wollen wir und wie kriegen wir es realisiert am besten? Das ist [...] der große Unterschied, den wir zu vielen anderen Branchen haben, und den muss man versuchen, zu verstehen und anzuerkennen und vor allen Dingen auch umzusetzen.“

QM – ein Produkt der dahinterstehenden Menschen

Ungeachtet dieses grundsätzlichen Unterschiedes zum QM in anderen Branchen



„Dass Sie eben nicht, wie in der Industrie üblich, am Ende schauen, sondern dass wir am Anfang schauen müssen: Was wollen wir und wie kriegen wir es realisiert am besten?“

Abb. 2: Zitat aus Experteninterview – Qualitätssteuerung am Beginn des Prozesses.

Foto: Fotolia/Tobias Arhelger

unterscheiden sich die verschiedenen Aufgabenträger in der Vorgehensweise und den betrachteten Qualitätsparametern. Um diese Unterschiede zu verstehen, lohnt es sich, herauszufinden, wie das jeweilige QM-System entstanden ist und wie Weiterentwicklungen stattfinden. Alle Interviewpartner machten darauf aufmerksam, dass die Form und die gewählten Methoden wesentlich von der historischen Entwicklung des QMs abhängig sind und diese wiederum eng mit den Personen verbunden ist, die an der Entstehung und Weiterentwicklung beteiligt waren und sind. Schon der Gründung der Aufgabenträgerorganisationen und der Einführung eines QMs – häufig in den Neunziger- und Zweitausenderjahren – lagen bestimmte Ziele und Vorstellungen zugrunde, die die Aufgabenbereiche und Organisationsstruktur prägten. QM war dabei ein Aufgabenbereich, der bereits bei der Etablierung der jeweiligen Aufgabenträgergesellschaft oder nur wenige Jahre später eingerichtet wurde. In der Folgezeit wuchsen Aufgabengebiete und Personal und damit auch die interne Diversifizierung der Aufgabenträger. Welche Aufgaben von den neu geschaffenen Teams und Abteilungen übernommen wur-

den und welche bei den QM-Abteilungen blieben, ist dabei unterschiedlich:

„Wir haben Anfang 2019 eine Reorganisation [der Aufgabenträgergesellschaft] gehabt, mit [der] Einführung von genau abgegrenzten Bereichen [...]. Wir sind nach wie vor für einige Anlagen [der Verkehrsverträge] zuständig [...]. Dass ich zum Beispiel auch mit [Name Kollege/in] da den Vertriebssteil mitmache, das hat sich mehr oder weniger historisch ergeben. Weil ich das früher alles mitgemacht habe, ist das einfach bei uns geblieben. Das war jetzt nicht zwingend so vorgesehen, sondern man hat einfach aufgrund vorhandener Kompetenzen und Erfahrungen ... Also, ich bin bei der Erstellung von Ausschreibungsunterlagen nach wie vor auch über die eigentlich dem Qualitätsbereich zuzuordnenden Ausschreibungen hinaus mit einbezogen, weil ich mich da schon auch immer noch ziemlich gut auskenne.“

Wie das Zitat zeigt, haben auch die Mitarbeitenden selbst und ihre berufliche Erfahrung Einfluss auf die Aufgabengebiete, für die das QM-Team zuständig ist. Im Hinblick auf die eingesetzten Methoden ist auch entscheidend, welche Erfahrungen die Mitarbeitenden mit bestimmten Heran-

gehensweisen gemacht und wie sie diese bewertet haben. Einige Methoden wurden nach kurzer Zeit wieder fallen gelassen, weil sie die Erwartungen nicht erfüllten oder sich als unpraktikabel erwiesen. Auch die Weiterentwicklung des QM-Systems einer Aufgabenträgerorganisation erfolgt im Wesentlichen aus den Erfahrungen der beteiligten Personen heraus. Der Prozess wird dabei am ehesten als „Learning by Doing“ beschrieben und als stetige Weiterentwicklung. Aus konkreten Problematiken und Ergebnissen in einzelnen oder gegebenenfalls auch mehreren Verkehrsverträgen werden Lerneffekte gezogen und Maßnahmen entwickelt, damit die Probleme in neu ausgeschriebenen Verkehren nicht mehr auftreten. Ein Interviewpartner beschrieb das Vorgehen wie folgt:

„Wir werden auch [...] bei der [kommenden] Ausschreibung sicherlich nicht alles richtig machen, [...] aber wir werden, glaube ich, insgesamt in eine sehr gute Richtung gehen. Wir haben [...] in den letzten zwei Jahren [...] sehr viel gelernt: [...] Was wir definieren müssen, wo wir noch tiefer in die Details gehen müssen. Und wir haben uns noch manches dazu angeeignet, was wir eben auch vorher nicht wussten.“

Jede Änderung der Vertragsarchitektur muss dementsprechend im laufenden Betrieb darauf getestet werden, ob sie ihren Zweck erfüllt und ob sie nicht andere Probleme aufwirft. Die Weiterentwicklung der verwendeten Systematik findet also als iterativer Prozess statt, in dem immer wieder hinterfragt werden muss, welche Verbesserungen noch möglich sind und wie diese erreicht werden können – in dem aber auch erprobt werden muss, ob die eingeführten Maßnahmen die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen.

Vertragliche Beziehungen

Die im Verkehrsvertrag und der Leistungsbeschreibung mitsamt ihren Anlagen festgelegten Regelungen bilden das Grundgerüst der vertraglichen Beziehung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen. Auch für das QM sind dort die wichtigsten Parameter vorgegeben: zum Beispiel die Pflichten der Auftragnehmerin und die erwarteten Qualitätsstandards, aber auch die monetären Auswirkungen, sollten die Pflichten nicht erfüllt oder die Qualitätsstandards nicht eingehalten werden. Einig sind sich jedoch alle Interviewten darin, dass nicht erwünscht ist, möglichst hohe Pönalen zu erreichen. Die monetäre Bewertung soll Anreize schaffen, die Qualität der Leistungserbringung zu verbessern und damit eine höhere Kundenzufriedenheit zu erzielen. Daher wird häufig versucht, bei festgestellten Problemen zunächst den direkten Kontakt mit den Verkehrsunternehmen zu suchen und die Ursachen der aufgetretenen Probleme näher zu beleuchten. Gerade auf das Aussprechen von Vertragsstrafen kann einfach verzichtet werden, wenn ernsthafte Anstrengungen erkennbar sind, die Probleme zu beseitigen:

„Das sind dann auch tatsächlich [Verkehrsunternehmen], zu denen ich [...] einfach kurz schreiben: Hört mal zu! So und so sieht es aus, und dann muss man da auch nicht immer sofort eine Strafe

aussprechen [...]. Wichtig ist es, dass [die Vertragsstrafe] im Vertrag so drinsteht, aber man muss es nicht immer machen, denn uns ist am Ende mehr geholfen [...], wenn sich tatsächlich etwas ändert: Wenn die Sauberkeit dann besser ist und wenn das funktioniert, ohne dass ich da gleich [...] Geld dafür verlange, dass es jetzt nicht so war, dann halte ich das tatsächlich für den sinnvolleren Weg, es in einem Miteinander einfach zu tun.“

Um eine angenehme Arbeitsatmosphäre zu schaffen und die Motivation der Verkehrsunternehmen zu verbessern, die Qualität zu steigern, sei es wichtig, einen sanften, positiven und konstruktiven Umgang zu pflegen. Es müsse immer berücksichtigt werden, welche Gegebenheiten zu Qualitätsmängeln führten, die nicht den Verkehrsunternehmen anzulasten seien, und es sei wichtig, gemeinsame Lösungen für Probleme zu finden. Andererseits sei es aber auch wichtig, nicht zu lasch mit den Verkehrsunternehmen umzugehen und Verstöße festzuhalten, auch wenn zunächst keine Strafe ausgesprochen werde. Damit würden auch im Nachgang alle Möglichkeiten erhalten, sollte keine Verbesserung eintreten. Die Voraussetzungen für eine formelle Abmahnung sollten beispielsweise festgehalten sein, falls es nötig wird, diese auszusprechen.

Um eine solche „weiche“ Vorgehensweise zu wählen, benötige es allerdings den Willen und die Bereitschaft der beauftragten Unternehmen, eine qualitativ hochwertige Leistung gemäß den Ansprüchen des Aufgabenträgers zu erbringen. Häufig seien die Unternehmen aber bereits bekannt und man wisse, mit wem man so umgehen könne und bei wem man eine härtere, sprich eher auf monetäre Konsequenzen setzende Vorgehensweise wählen müsse. Dementsprechend werden die übrigen Interaktionen zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen als zumindest ebenso wichtig erachtet wie die monetären

ren Sanktionen, da sie ein nuanciertes, auf das jeweilige Verkehrsunternehmen abgestimmtes und zum optimalen Ergebnis führendes Vorgehen ermöglichen.

Um eine für die Kunden möglichst gute Qualität der Leistungserbringung zu erzielen, müsse letzten Endes die Zusammenarbeit stimmen. Denn wie bereits im Abschnitt „Externes statt internes Qualitätsmanagement“ erwähnt wurde: Der Aufgabenträger beeinflusst die Qualität bei der Ausschreibung durch eine gut durchdachte und in sich stimmige QM-Lösung, erfüllbare Vorgaben und die richtigen Anreize. Wesentlich für die Zufriedenheit der Mitfahrenden ist aber auch die Bereitschaft der vertragsnehmenden Verkehrsunternehmen, die Qualität ihrer erbrachten Leistung zu steigern. Damit soll – anschließend an das Eingangszitat von Schaffer – sichergestellt werden, dass nicht die Problemfreiheit für den Betreiber, sondern die Problemfreiheit für die Kunden Ergebnis der bereitgestellten Leistungen ist.

Literatur/Anmerkungen

- [1] Schaffer, H.: Quality Management. Brückenschlag zwischen Kostensteuerung und Marketing. DER NAHVERKEHR 12, S. 17, 1994.
- [2] Oechler, Melanie (2009): Dienstleistungsqualität in der Sozialen Arbeit. Eine rhetorische Modernisierung. Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften), S. 78f., 2009.
- [3] Schnippe, Christian: „Psychologische Aspekte der Kundenorientierung. Die Kundenzufriedenheit mit der Qualität von Dienstleistungsinteraktionen am Beispiel des ÖPNV“. Frankfurt am Main et al.: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, S. 15–17, 2000.
- [4] Winter, Olaf Markus: Analyse und Evaluation von Nahverkehrsplänen und die Aufstellung von Kriterien zur Bewertung von Standards im ÖPNV. Dissertation. Kassel: Institut für Verkehrswesen Universität Kassel, 2005.
- [5] De Oña, Juan et al.: „Heterogeneity of perceptions in service quality among groups of railway passengers“. International Journal of Sustainable Transportation 9, S. 612–626, 2015.
- [6] Schnippe, Christian: „Psychologische Aspekte der Kundenorientierung. Die Kundenzufriedenheit mit der Qualität von Dienstleistungsinteraktionen am Beispiel des ÖPNV“. Frankfurt am Main et al.: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, S. 56–59, 2000.

Zusammenfassung/Summary

Qualitätsmanagement bei Aufgabenträgern im ÖPNV

Das Qualitätsmanagement (QM) hat bei ÖPNV-Aufgabenträgern in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen. Durch leitfadengestützte Experteninterviews mit Mitarbeitern verschiedener Aufgabenträger, die sich mit QM beschäftigen, wurde ein Überblick über deren Aufgabengebiet gewonnen. Dabei konnte unter anderem festgestellt werden, was das QM bei ÖPNV-Aufgabenträgern speziell macht, wie sich das verwendete System weiterentwickelt und warum nicht alle vertraglich festgehaltenen Vergehen sanktioniert werden müssen.

Quality management in public transport authorities

Quality management has gained a lot of importance with public transport authorities over the past decades. We interviewed employees of said authorities who are concerned with quality management to gain an overview over their field of work. We thus arrived at an understanding of what makes quality management for public transport authorities special, how the applied system is developed, and why not all violations defined in a contract need to be penalised.