

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

(Einzelplan 12)

47 Jeder vierte Zug im Fernverkehr der Deutschen Bahn AG verspätet – keine Trendwende bei der Pünktlichkeit

(Kapitel 1202 Titel 121 01 und 831 01)

Zusammenfassung

Der Bund nimmt als Eigentümer der Deutschen Bahn AG (DB AG) seit Jahren hin, dass viele Züge des Fernverkehrs unpünktlich fahren. Das BMDV hat bisher nicht ausreichend darauf hingewirkt, dass die DB AG die Pünktlichkeit des Fernverkehrs steigert.

Im Jahr 2020 erreichte fast jeder fünfte Zug im Fernverkehr mit Verspätung sein Ziel, obwohl wegen der Corona-Pandemie das Schienennetz schwächer ausgelastet und deutlich weniger Reisende unterwegs waren. In den Vorjahren und im Jahr 2021 lag der Anteil verspäteter Züge noch höher. So war im Jahr 2021 sogar jeder vierte Zug unpünktlich. Dabei erfasst die DB AG nur Verspätungen ab sechs Minuten in ihrer Statistik. Zugausfälle berücksichtigt diese Statistik nicht. Dadurch kann die DB AG ihre Pünktlichkeitsstatistik rechnerisch verbessern, ohne dass der Fernverkehr für die Reisenden tatsächlich zuverlässiger wird. Die Reputation der DB AG leidet seit Jahren unter diesen Fehlentwicklungen. Zudem läuft dies dem grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrag des Bundes zuwider.

Im Vergütungssystem der DB AG stellt die Pünktlichkeit im Fernverkehr ein Kriterium für Bonuszahlungen an die Vorstandsmitglieder dar. Dabei waren die vereinbarten Pünktlichkeitsziele jedoch nur wenig ambitioniert und so nicht dazu geeignet, die Pünktlichkeit entscheidend zu verbessern.

Es ist verkehrs- und klimapolitisches Ziel des Parlaments und der Bundesregierung, Verkehre auf die Schiene zu verlagern. Eine deutlich verbesserte Pünktlichkeit kann dazu beitragen, dies zu erreichen.

Das BMDV muss über den Aufsichtsrat dafür Sorge tragen, dass die DB AG die Pünktlichkeit des Fernverkehrs nachhaltig steigert. Die bisher intransparente Statistik sollte auch ausgefallene Züge umfassen. Das Vergütungssystem der DB AG muss den Vorständen geeignete Anreize setzen, um die Pünktlichkeit tatsächlich zu verbessern.

47.1 Prüfungsfeststellungen

Bund als Eigentümer der DB AG

Der Bund ist Alleineigentümer der DB AG. Deshalb entsendet er Vertreterinnen und Vertreter in verschiedene Aufsichtsräte der DB AG. Das BMDV führt die Beteiligung des Bundes an der DB AG. Es unterstützt die Bundesvertreterinnen und -vertreter dabei, ihre Aufsichtsratsmandate auszuüben. Dazu gehört es auch, den Bundesvertreterinnen und -vertretern das Bundesinteresse aufzuzeigen und darauf hinzuwirken, dass dieses durchgesetzt wird.

DB AG entscheidet allein über Methode und Ausweis der Pünktlichkeitsstatistik

Die DB AG legt selbst fest,

- ab wann ein Zug als verspätet gilt,
- welche Werte in die Pünktlichkeitsstatistik einfließen,
- welche Kennzahlen sie über die Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit bekanntgibt und
- wo und in welcher Häufigkeit sie diese Kennzahlen veröffentlicht.

Standardmäßig weist die DB AG für den Fernverkehr die sogenannte Fünf-Minuten-Pünktlichkeit monatlich auf ihrer Internetseite aus. Danach gilt ein Zug als pünktlich, wenn er seine planmäßige Ankunftszeit um weniger als sechs Minuten überschreitet.

Komplett ausgefallene Züge werden bei der Fünf-Minuten-Pünktlichkeit nicht berücksichtigt. Gleiches gilt für Teilausfälle am Anfang oder am Ende einer Zugfahrt; die nicht angefahrenen Bahnhöfe fließen nicht in die Pünktlichkeitsstatistik ein. D. h., dass selbst umfangreiche Zugausfälle die Pünktlichkeitsquoten nicht senken. Die DB AG informiert über den Anteil der ausgefallenen Züge seit dem Jahr 2017 mit einem Satz im jährlichen Geschäftsbericht des Tochterunternehmens DB Fernverkehr AG. Demnach liegt die Ausfallquote der Züge, für die die DB AG keinen Ersatz stellen konnte, seit dem Jahr 2017 gleichbleibend bei etwa 1 %. Offen ist, wie darin Teilausfälle und die Ersatzverkehre berücksichtigt wurden. Der Geschäftsbericht der DB Fernverkehr AG weist auch die Kennzahl der Reisendenpünktlichkeit aus. Diese berücksichtigt die gesamte Reise im Fernverkehrsnetz vom Start- bis zum Zielbahnhof. Die DB AG hat jedoch bisher nicht offengelegt, mit welcher Methode sie die Reisendenpünktlichkeit berechnet.

Pünktlichkeit im Fernverkehr nicht verbessert

Der Gewährleistungsauftrag des Bundes ist im Grundgesetz verankert. Dieser verpflichtet den Bund sicherzustellen, dass die Eisenbahn in Deutschland ein zuverlässiger

Mobilitätsträger für Personen und Güter ist. Das BMDV bezeichnete die Pünktlichkeit des Schienenverkehrs als eine der wichtigsten nicht-monetären Kennzahlen für den Zustand der DB AG.

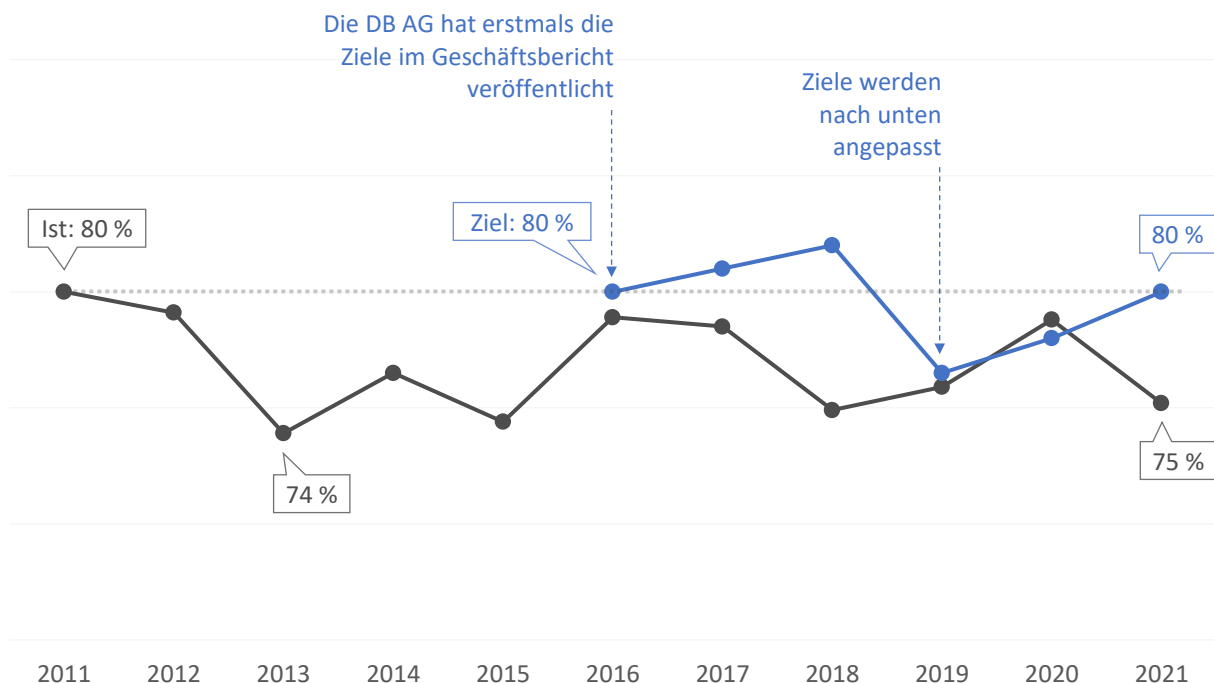
Im Jahr 2011 lag die Pünktlichkeitsquote der DB AG im Fernverkehr bei 80 %, in den Folgejahren stets darunter. Im Jahr 2020 übertraf die DB AG diesen Wert zwar. Dies war aber teilweise auf Sondereffekte der Pandemie – wie beispielsweise eine geringere Anzahl Reisender sowie Züge – zurückzuführen. Die von der DB AG um den Corona-Effekt bereinigte Pünktlichkeit lag im Jahr 2020 mit 79 % erneut unterhalb des Wertes aus dem Jahr 2011. Insgesamt gelang es der DB AG in den letzten zehn Jahren nicht, die Pünktlichkeit im Fernverkehr stetig zu verbessern (Abbildung 47.1).

Mit Ausnahme des Sonderfalls im Jahr 2020 verfehlte die DB AG zudem seit dem Jahr 2016 ihre selbst aufgestellten jährlichen Pünktlichkeitsziele im Fernverkehr. So strebte sie beispielsweise für das Jahr 2021 ein Ziel von 80 % an, erreichte aber lediglich 75 %. Dies bedeutet, dass jeder vierte Zug verspätet war, anstatt wie geplant jeder fünfte.

Abbildung 47.1

Pünktlichkeit im Fernverkehr seit zehn Jahren nicht verbessert

Die DB AG erreichte ihre eigenen Ziele seit dem Jahr 2016 nur einmal. Die Pünktlichkeitsquote befindet sich seit dem Jahr 2011 auf einem unbefriedigenden Niveau.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: DB AG.

Erläuterung: Ist-Wert 2020 von der DB AG um Corona-Effekt bereinigt.

Das BMDV stellte ferner fest, dass die Pünktlichkeit in den topographisch und klimatisch anspruchsvolleren Nachbarländern Österreich und Schweiz etwa 10 % über der der DB AG liege. In einer internen Auswertung vom Dezember 2021 erklärte es, es sei „nicht nachvollziehbar, dass die DB AG so weit zurückliegt“.

Bemühungen der DB AG: Bahnbetrieb stabilisieren und Pünktlichkeitsquote teils auch rechnerisch verbessern

Um die Pünktlichkeit zu steigern, plante die DB AG, die Abläufe ihrer Baustellen am Schienennetz zu verbessern. Überdies soll ein veränderter Pflanzenrückschnitt an den Strecken den Schienenverkehr weniger anfällig bei Stürmen und Schneefällen machen.

Darüber hinaus führte die DB AG im Jahr 2018 die nach einem Vorstandsmitglied benannte „Pofalla-Wende“ systematisch ein: Züge, die vor dem Erreichen des Zielbahnhofs eine nicht mehr einholbare Verspätung haben, stoppt die DB AG an einem Zwischenhalt und lässt sie umkehren. Die ausgefallenen Halte dieser verspäteten Züge lässt die DB AG nicht in die Pünktlichkeitsstatistik einfließen. Daraus ergibt sich rechnerisch eine bessere Pünktlichkeitsquote. Für die Reisenden hat dieses Vorgehen gravierende Nachteile, da ein Teil ihrer Zugfahrt entfällt. Sie müssen in einen anderen Zug umsteigen, kommen oft erst deutlich später am Zielbahnhof an und verpassen dort ggf. ihre Anschlusszüge.

Zielvereinbarungen mit den Vorständen sorgen nicht für mehr Pünktlichkeit

Die mit den Vorstandsmitgliedern der DB AG getroffenen Vergütungsvereinbarungen stellen ein wesentliches Steuerungsinstrument des Aufsichtsrates dar. Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) sieht vor, dass vergütungsrelevante Ziele ambitioniert sein müssen.

Das Vergütungssystem der DB AG berücksichtigte die Pünktlichkeit des Fernverkehrs als ein Kriterium für Bonuszahlungen an die Vorstandsmitglieder. Nach den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes waren die zwischen den Vorstandsmitgliedern und dem Aufsichtsrat vereinbarten Pünktlichkeitsziele jedoch nur wenig ambitioniert. Sie waren damit nicht geeignet, die Pünktlichkeit entscheidend zu verbessern. Das BMDV sowie die vom Bund entsandten Aufsichtsratsmitglieder nahmen dies hin.

Verkehrsverlagerung auf die Schiene angestrebt

Es ist verkehrs- und klimapolitisches Ziel des Parlaments und der Bundesregierung, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Reisende sollen durch häufigere Zugverbindungen und besser aufeinander abgestimmte Anschlüsse bequemer und schneller ans Ziel kommen. Diesen sogenannten Deutschlandtakt und eine Steigerung der Reisendenzahlen strebt gemäß

dem Koalitionsvertrag auch die jetzige Bundesregierung an. Auch der neue Beauftragte der Bundesregierung für den Schienenverkehr betonte, dass Qualität und Kundenorientierung die Schlüsselemente für einen attraktiveren Schienenverkehr seien.

47.2 Würdigung

Die von der DB AG eingeleiteten Schritte sind weitgehend wirkungslos geblieben. Die Pünktlichkeit des Fernverkehrs konnte sie damit nicht entscheidend verbessern. So hat die DB AG ihre selbst gesteckten Ziel-Werte in den letzten sechs Jahren nur einmal erreicht.

Anstatt die betrieblichen Ursachen der Unpünktlichkeit mit Nachdruck auszuräumen, hat die DB AG die „Pofalla-Wende“ eingeführt. Sie hat damit in Kauf genommen, dass Reisende länger unterwegs sind. Mit diesem Vorgehen hat die DB AG ihre Reputation beschädigt. So nährt ihr Verhalten Zweifel daran, wie transparent die Pünktlichkeitsquoten sind und ob sie die Zuverlässigkeit des Fernverkehrs realistisch widerspiegeln. Sogar der Versuch, die Pünktlichkeit der Züge teils nur „auf dem Papier“ anzuheben, hat die Statistik nur vorübergehend verbessern können. Im Jahr 2021 ist die Pünktlichkeitsquote erneut abgefallen.

Gerade weil das BMDV die Pünktlichkeit als wichtigen Indikator für den Zustand der DB AG ansieht, darf es weder die wiederkehrenden Rückschläge noch die Transparenzdefizite länger hinnehmen. Nur so lässt sich der grundgesetzliche Gewährleistungsauftrag des Bundes erfüllen.

Das BMDV sowie die entsandten Aufsichtsratsmitglieder hätten bei der DB AG stärker darauf hinwirken müssen,

- die Ursachen der unzureichenden Pünktlichkeit zu untersuchen,
- den Fernverkehr erheblich pünktlicher abzuwickeln,
- die Aussagekraft der veröffentlichten Angaben zu verbessern und so
- das verlorene Vertrauen der Öffentlichkeit zurückzugewinnen.

Bei der Fünf-Minuten-Pünktlichkeit der DB AG steht die Verspätung ihrer Züge im Vordergrund – nicht der Wunsch der Reisenden nach einem insgesamt möglichst zuverlässigen Schienenverkehr. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, die Reisenden stärker in den Fokus zu rücken. Dies könnte beispielsweise erreicht werden, indem die DB AG die Zugausfälle entweder in der Pünktlichkeitsberechnung berücksichtigt oder sie neben der Fünf-Minuten-Pünktlichkeit monatlich auf ihrer Internetseite ausweist. Es reicht insoweit nicht aus, wenn die DB AG ergänzende Kennzahlen knapp und wenig transparent im Geschäftsbericht eines Tochterunternehmens benennt. Vielmehr muss ein nachvollziehbares und aussagekräftiges Gesamtbild darüber entstehen, wie zuverlässig der Fernverkehr der DB AG tatsächlich ist. Sämtliche Prämissen – auch wie Teilausfälle und Ersatzverkehre in der Statistik berücksichtigt wurden – sollten offengelegt werden. Gleiches gilt für die Berechnung der Kennzahl der Reisendenpünktlichkeit. Denn auf Basis transparenter Angaben und

Berechnungsmethoden sind das BMDV und die Aufsichtsratsmitglieder besser in der Lage, zielgerichtet auf die DB AG und die Vorstände einzuwirken.

Bonuszahlungen für die Pünktlichkeit dürfen nur dann ausgezahlt werden, wenn die Vorstandsmitglieder sie spürbar verbessert haben. Andernfalls schafft das Vergütungssystem der DB AG nicht nur einen Fehlanreiz, sondern es läuft auch der Pflicht zuwider, die Vermögensinteressen des Unternehmens zu wahren. Daher muss das BMDV dafür sorgen, dass der Aufsichtsrat die Steuerungswirkung des Vergütungssystems verbessert und der Fernverkehr tatsächlich wesentlich pünktlicher wird. Anknüpfend an den PCGK ist es geboten, mit den Vorstandsmitgliedern ambitionierte Pünktlichkeitsziele für Bonuszahlungen zu vereinbaren.

Reisende bevorzugen schnelle und als zuverlässig wahrgenommene Verkehrsmittel. Deshalb könnte die unbefriedigende Pünktlichkeit des Fernverkehrs es in den kommenden Jahren erschweren, den Schienenverkehr aufzuwerten und Verkehre auf die Schiene zu verlagern. Das BMDV muss sich endlich dafür stark machen, wichtige verkehrspolitische Ziele zu erreichen. Es muss die Bemühungen der DB AG, ihre Pünktlichkeit zu verbessern, intensiv begleiten und den Erfolg überwachen.

47.3 Stellungnahme

Das BMDV hat eingeräumt, dass die Pünktlichkeit des Fernverkehrs der DB AG aktuell nicht zufriedenstelle. Als Ursache für die Unpünktlichkeit der Fernverkehrszüge verwies das BMDV auf Bauvorhaben, Wetterextreme, Streiks sowie Einzelereignisse.

Das BMDV hat mitgeteilt, dass es keine systematische Manipulation der Fünf-Minuten-Pünktlichkeit darin sehe, ausgefallene Züge nicht zu berücksichtigen. Es teile zudem die Auffassung der DB AG, dass es nicht möglich sei, Zugausfälle in der Berechnungsmethode zu berücksichtigen. Darüber hinaus hat das BMDV der Ansicht des Bundesrechnungshofes widersprochen, dass bei der DB AG die Pünktlichkeit der Züge und nicht die der Reisenden im Vordergrund stehe. Das BMDV hat hierzu auf die Kennzahl der Reisendenpünktlichkeit verwiesen. Ferner prüfe es, inwieweit die DB AG die Berechnungsmethode zur Reisendenpünktlichkeit offenlegen müsse.

Das BMDV hat außerdem erläutert, es selbst sowie die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG hätten sich dafür eingesetzt, die Anreizwirkung zur Pünktlichkeit im Fernverkehr in den Zielvereinbarungen für Bonuszahlungen angemessen und ambitioniert auszugestalten. Ausfälle und Unpünktlichkeit wirkten sich negativ auf die Kundenzufriedenheit und den Unternehmenserfolg aus, was bereits ein „großer Anreiz“ für die Vorstandsmitglieder sei.

Ferner habe das BMDV bei der Vorbereitung der Aufsichtsratssitzungen die Bundesvertreterinnen und -vertreter regelmäßig auf die wichtige Kennzahl Pünktlichkeit hingewiesen. Das BMDV hat zudem hervorgehoben, dass der Aufsichtsrat primär eine Kontrollinstanz sei und nicht in das operative Geschäft des Unternehmens eingreife.

47.4 Abschließende Würdigung

Die vom BMDV vorgebrachten Argumente überzeugen nicht. Auch wenn das BMDV mit der Pünktlichkeit des Fernverkehrs unzufrieden ist, hat es nicht zu erkennen gegeben, wie es künftig auf Verbesserungen hinwirken und damit dem grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrag entsprechen will. Die bisherigen Bemühungen des Ressorts sind offenkundig wirkungslos. So reicht es nicht, Fehlentwicklungen zu beklagen. Vielmehr muss das BMDV auch aktiv werden und den Ursachen der Probleme nachgehen. Ziel muss es sein, den Fernverkehr deutlich robuster gegen Verspätungen und ihre Ursachen zu machen.

Aus diesem Grunde ist es notwendig, dass der Aufsichtsrat sich intensiver mit diesem Thema befasst. Damit würde er nicht unmittelbar in die operativen Geschäfte des Unternehmens eingreifen. Bei schwerwiegender Fehlentwicklung muss der Aufsichtsrat aber tätig werden. Er muss dann seine Überwachungsfunktion mit Nachdruck ausüben, um die Pünktlichkeit zu verbessern. Die vom BMDV selbst geforderte Qualität und Kundenorientierung im Schienenverkehr sollte im Bundes- wie auch Unternehmensinteresse liegen; dies müssen die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat deutlich machen.

Wenn die DB AG ausgefallene Züge weiterhin nicht in die Berechnung der Pünktlichkeitsquote miteinbezieht, sollte sie zumindest Angaben über die Zugausfälle gesondert monatlich auf ihrer Internetseite veröffentlichen. Ferner sollte sie die Kennzahl der Reisendenpünktlichkeit an derselben Stelle ausweisen. Das BMDV sollte darauf hinwirken, dass die DB AG diese Kennzahlen und ihre Berechnungsmethoden veröffentlicht. So kann es dafür sorgen, dass erkennbar wird, wie zuverlässig der Fernverkehr tatsächlich ist. Diese Transparenz ermöglicht dem Bund auch ein zielgenaueres Handeln. Ferner kann die DB AG so dem bisherigen Eindruck entgegenwirken, sie wolle die Informationen verstecken.

Das BMDV sollte dafür sorgen, dass die Bundesvertreterinnen und -vertreter sich im Aufsichtsrat der DB AG für ambitionierte Zielvereinbarungen mit dem Vorstand einsetzen, um den Fernverkehr durchgreifend pünktlicher zu machen. Dabei sollte das Vergütungssystem der DB AG eine bessere Steuerungswirkung entfalten und Fehlanreize ausschließen. Das BMDV sollte außerdem die Handlungsansätze der DB AG für pünktlichere Züge einer Erfolgskontrolle unterziehen.