

Martin Schiefelbusch

Öffentlicher Personenverkehr

S. 1631 bis 1637

URN: urn:nbn:de:0156-55991506



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Öffentlicher Personenverkehr

Gliederung

- 1 Grundmerkmale
- 2 Historische Entwicklung
- 3 Rolle im Verkehrssystem
- 4 Angebote und Teilsysteme
- 5 Anbieter und Marktstruktur
- 6 Aktuelle Themen

Literatur

Merkmale des öffentlichen Verkehrs sind langfristige Planung, allgemeine Zugänglichkeit und Nachfragebündelung. So ist seine Flexibilität gering, aber eine effiziente Bedienung starker Verkehrsströme möglich. Eine Weiterentwicklung des Angebots ist angesichts sich wandelnder Rahmenbedingungen nötig.

1 Grundmerkmale

Der Begriff *Öffentlicher Verkehr* (ÖV) bezeichnet ein Verkehrssystem, das nach entsprechend festgelegten Konditionen Mobilitätsdienste für die Allgemeinheit bereitstellt und von allen gegen Zahlung des Beförderungspreises benutzt werden kann. Die häufigsten und bekanntesten Formen sind Linienverkehre mit Bussen, Straßenbahnen oder Eisenbahnen. Auch das Taxi zählt juristisch zum ÖV, bietet aber eine individuelle Beförderung an.

Dieser Beitrag behandelt die öffentliche Personenbeförderung. Gemäß gängiger Praxis wird hierfür auch die Bezeichnung *Öffentlicher Verkehr* bzw. die Abkürzung ÖV verwendet (zum Güterverkehr vgl. etwa *Logistik*).

Die Formen des ÖV können anhand der Technologie, der Betriebsform oder formaler Merkmale unterschieden werden (s. Abb. 1). Zuvor soll jedoch auf drei übergreifende Aspekte hingewiesen werden:

Festgelegte Konditionen: Der Umfang des Angebots wird vom Anbieter, gestützt auf Erfahrungen, geschäftliche Interessen und andere Faktoren, für einen längeren Zeitraum vorab geplant und den Reisenden bekannt gegeben (z. B. über den Fahrplan). Dieses Angebot muss unabhängig von der tatsächlichen Nachfrage vorgehalten werden (Betriebspflicht). Dementsprechend findet eine Anpassung des Angebots an die tagesaktuelle Lage nur begrenzt statt. Das Verkehrsangebot wird durch ein Unternehmen mit fachlich ausgebildetem Personal erbracht. In rechtlicher Hinsicht schließen die Reisenden einen Werkvertrag mit dem Anbieter, um die Dienstleistung nutzen zu können.

Für die Allgemeinheit: Um den ÖV zu nutzen, ist es ausreichend, sich an eine Zugangsstelle zu begeben und den für die gewünschte Leistung fälligen Fahrpreis zu entrichten. Die Reisenden haben dann einen Rechtsanspruch auf Transport (Beförderungspflicht). Diese niedrighschwellige Nutzbarkeit – Führerschein oder die Zugehörigkeit zu bestimmten Gruppen sind nicht erforderlich – ist zentral für die soziale und politische Bedeutung des ÖV: Er steht (auch) denjenigen Bevölkerungskreisen zur Verfügung, denen die Voraussetzungen für eine andere Fortbewegung fehlen. Mit der Zugänglichkeit ist zugleich verbunden, dass einander unbekannte Personen gemeinsam reisen und sich die Zusammensetzung der Reisenden nur eingeschränkt steuern lässt.

Ein weiteres Grundprinzip ist die Bündelung der Verkehrsnachfrage sowohl räumlich (auf Linien) als auch zeitlich bzw. fahrzeugbezogen. Dies wird allerdings je nach Angebotsform unterschiedlich stark genutzt. Besonders Bahnen können durch die Möglichkeit der Zugbildung große Kapazitäten bereitstellen.

2 Historische Entwicklung

Angebote des öffentlichen Verkehrs im Sinne dieser Definition lassen sich in Form von Postkutschen und Schifffahrtslinien bis ins Mittelalter zurückverfolgen. Die heute bekannten Formen des Linienverkehrs entstanden jedoch erst mit der Industrialisierung (Pferdebuslinien und Straßenbahnen zunächst in den Großstädten, Personenzug). Bessere Technologien (Rad-Schiene-System, Motorisierung) und wachsende Nachfrage gingen dabei Hand in Hand (vgl. Diemel/

Schmucki 1997; ▷ *Mobilität*). Bis etwa 1930 wurde der ÖV zum dominierenden Verkehrsträger, auch wenn der Anteil des nicht motorisierten Verkehrs im Nahbereich nicht unterschätzt werden sollte. Mit der zunehmenden Verbreitung des motorisierten Individualverkehrs (MIV; ▷ *Motorisierter Individualverkehr*) verlor der ÖV ab etwa 1950 stetig an Bedeutung, was im Marktanteil seinen Ausdruck fand (gemessen im Hinblick auf den Anteil des ÖV am Verkehrsaufkommen oder in stärkerem Maße an der Verkehrsleistung). Dies ging oft mit verkehrspolitischem Desinteresse einher (▷ *Leitbilder der Stadtentwicklung*; ▷ *Leitbilder der Raumentwicklung*; ▷ *Verkehrspolitik*). Im Zuge der Öl- und Umweltkrisen der 1970er Jahre kam es zu einem allmählichen Umdenken und wieder vermehrten Investitionen in ÖV-Systeme, zunächst vorrangig in Ballungsräumen. Dies führte vor Ort in der Regel zu deutlichen Nachfragezuwächsen, aber erst in den letzten Jahren sind auch bundesweit wieder leichte Zuwächse beim ÖV-Marktanteil festzustellen (vgl. Infas/DLR 2010).

3 Rolle im Verkehrssystem

Aus den genannten Merkmalen ergeben sich Stärken und Schwächen des ÖV und daraus dessen sinnvolle Einsatzbereiche (vgl. Heinze/Kill 1991): Öffentlicher Verkehr ist da besonders effizient, wo ein großes Verkehrsaufkommen räumlich und/oder zeitlich konzentriert auf begrenztem Raum zu bewältigen ist. Dann kann eine Verkehrsleistung im ÖV wesentlich platzsparender, umweltschonender und stadtverträglicher erbracht werden als im motorisierten Individualverkehr (▷ *Nachhaltigkeit*; ▷ *Urbanität*). Weitere Vorteile liegen im höheren Sicherheitsniveau des stärker regulierten und durch Fachpersonal betriebenen ÖV, da die Nutzer nicht mit Fahrtätigkeiten belastet werden.

Räumlich hat der ÖV eine deutlich ausgeprägtere differenzierende Wirkung als der MIV, da sich die Erschließungswirkung überwiegend entlang der (Haupt-)Strecken konzentriert. Deutlich wird dies etwa an den zahlreichen im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert entlang von Bahnstrecken entstandenen Siedlungen und an höheren Bodenwerten im Umfeld von Bahnstationen mit guter ÖV-Anbindung (▷ *Bodenmarkt/Bodenpolitik*).

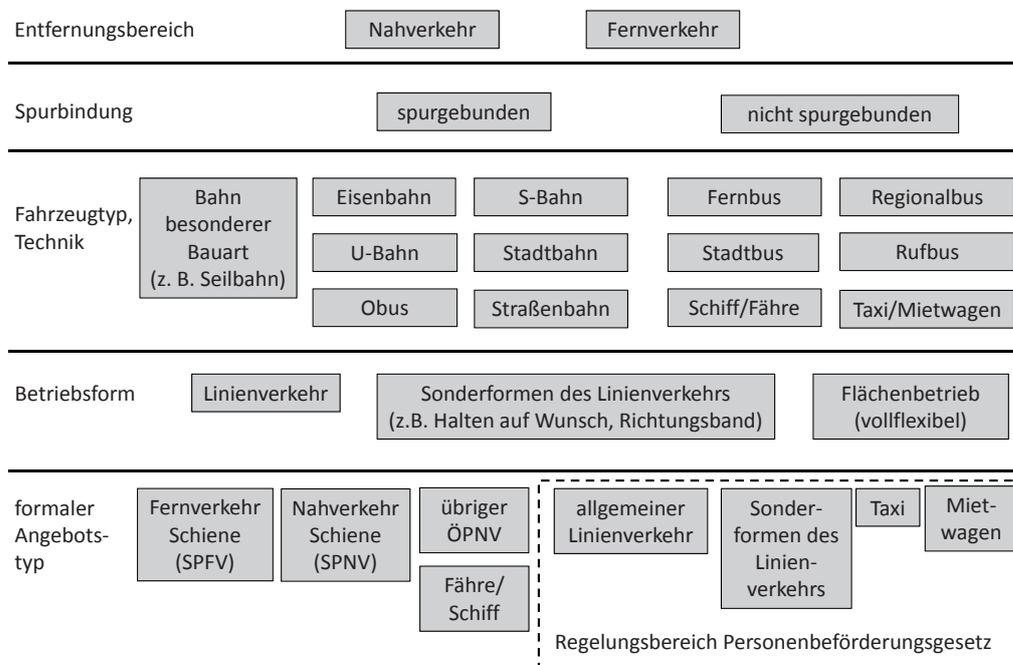
Diese Vorteile kommen in Ballungsräumen, auf den Hauptachsen des Regional- und Fernverkehrs und in ökologisch sensiblen Bereichen besonders zur Geltung. Hier sind die Angebotsstandards sowie die Nutzungsintensität am höchsten. Umgekehrt sind geringe Verkehrsmengen, die zeitliche und räumliche Streuung (sogenannte disperse Verkehrsbeziehungen), wie sie für ▷ *Ländliche Räume*, aber auch für Stadtrandbereiche typisch sind, aufgrund der Systemmerkmale für den ÖV problematisch (▷ *Stadtverkehr*; ▷ *Verkehr im ländlichen Raum*; vgl. Heinze/Kirchhoff/Köhler 1999; BMVBS/BBSR 2009). Demgegenüber weist der MIV den Vorteil großer zeitlicher und räumlicher Flexibilität auf. Tendenziell unattraktiv wird der ÖV außerdem bei Mitnahme von Gepäck oder weiteren Personen, auf Kurzstrecken aufgrund der Zu- und Abgangswege oder wenn Ziele nur mit Umsteigen erreichbar sind. Ferner werden die Einschränkungen in der Gestaltbarkeit des Reiseumfelds und der Verlust an Privatsphäre von an den Pkw gewöhnten Personen oft als Verlust wahrgenommen (vgl. Schiefelbusch 2008: 59 ff.).

4 Angebote und Teilsysteme

Das ÖV-System besteht aus mehreren Teilsystemen, die von unterschiedlichen Akteuren geplant und betrieben werden und verschiedenen formalen Anforderungen unterliegen. Abbildung 1 zeigt die wesentlichen Unterscheidungsmerkmale und die jeweils relevanten Erscheinungsformen. Dabei definiert das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) als wesentliche Rechtsgrundlage einige Angebotsformen, die jedoch nur zum Teil das Spektrum der realen Typen reflektieren. Wesentliche Unterschiede bestehen etwa in formaler und technisch-betrieblicher Hinsicht:

- a) formal zwischen
 - Nahverkehr (bis 50 km/eine Stunde mittlerer Reiseweite) – als Teil der *Daseinsvorsorge* anerkannt, in Verantwortung öffentlich-rechtlicher Aufgabenträger geplant
 - Fernverkehr – nach deutschem Verständnis auf eigene Rechnung und Risiko zu betreiben und deutlich weniger reguliert
- b) technisch-betrieblich (vgl. Vuchic 2007) zwischen
 - spurgebundenen Systemen (*> Schienenverkehr*), die eine eigene *> Infrastruktur* benötigen, daher entsprechend kapitalintensiv und für große Verkehrsmengen sinnvoll sind
 - dem sonstigen Linienverkehr ohne eigene Infrastruktur mit entsprechend geringeren Kapitalkosten, aber auch Abstrichen bei Qualität und Kapazität
 - sogenannten flexiblen Bedienformen für Verkehre geringen Umfangs in der Fläche

Abbildung 1: Wesentliche Angebotsformen und Systeme im ÖV



Quelle: Eigene Zusammenstellung

Zusätzliche Komplexität entsteht durch die im Konkreten oft schwierige Abgrenzung und Mischformen, etwa Zweisystem-Stadtbahnen, die sowohl Straßenbahn- wie Eisenbahnstrecken befahren.

5 Anbieter und Marktstruktur

Der öffentliche Verkehr wird in westlichen Gesellschaften nur selten durch das freie Spiel von Angebot und Nachfrage gestaltet. Der Rechtsrahmen war vielmehr seit Beginn der Regulierung geprägt durch das Bemühen, ruinöse Konkurrenz zu vermeiden und ein abgestimmtes, umfassendes Angebot zu entwickeln. Dabei sollten die Anbieter durchaus eigenwirtschaftlich arbeiten, jedoch nur innerhalb der ihnen zugewiesenen sachlichen und räumlichen Tätigkeitsbereiche (s. Abb. 1; Dienel/Schmucki 1997). Die Behörden vergaben die nötigen Lizenzen, waren aber nicht für die Angebotsplanung zuständig. Diese Vorgehensweise ist auch heute noch in weiten Teilen erkennbar.

In den letzten 20 Jahren (Bahnreform, Regionalisierung, Liberalisierung) wurde (spät) nachvollzogen, dass ÖV-Leistungen meist nicht kostendeckend erbracht werden können. Um eine effiziente und transparente Vergabe der Zuschüsse zu erzielen, traten weitere Elemente neben die zuvor beschriebene Struktur, die nunmehr zwei oder drei Ebenen umfasst:

- ein öffentlich-rechtlicher Aufgabenträger, der das Angebot in seinem Nahverkehrsplan definiert und zuschussbedürftige Leistungen ausschreibt (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*)
- je nach Land eine Managementebene (oft als Verkehrsverbund auftretend) für die alltägliche Koordination der Anbieter
- die die Leistung nach den Vorgaben erbringenden Verkehrsunternehmen

Dieses Modell geht auf Vorbilder in anderen Ländern und auf EU-Vorgaben zurück; eine deutsche Besonderheit ist aber das parallele Fortbestehen eigenwirtschaftlicher Angebote. Die Abgrenzung der beiden Bereiche ist oft schwierig und zudem von widerstreitenden Interessen geprägt.

6 Aktuelle Themen

Wertewandel (▷ *Lebensstile*) und ▷ *Reurbanisierung* hatten in den letzten 20 Jahren eine gewisse Revitalisierung des ÖV zur Folge. In Zukunft muss der ÖV jedoch mehrere Herausforderungen bewältigen, um marktfähig zu bleiben (vgl. auch Ilgmann/Polatschek 2013).

Der demografische Wandel (▷ *Demografischer Wandel*) verändert Bevölkerungsverteilung und -struktur. Es ergeben sich neue Qualitätsanforderungen; in Schrumpfungsgebieten ist mit erheblichen Nachfragerückgängen zu rechnen (vgl. Kindl/Reuter/Schmidtman et al. 2012; Schiefelbusch 2014).

Zwar wird der Schienenverkehr schon überwiegend elektrisch betrieben, trotzdem sind auch im ÖV Schritte zum Ausbau der (möglichst regenerativ erzeugten) Elektromobilität erforderlich (▷ *Erneuerbare Energien*). Die bisherigen Aktivitäten reichen im Vergleich zur Automobilindustrie

Öffentlicher Personenverkehr

nicht aus; damit besteht die Gefahr, dass der ÖV in der öffentlichen Wahrnehmung den Vorteil der Umweltfreundlichkeit verliert.

Dem bestehenden komplexen Finanzierungssystem stehen erhebliche Veränderungen bevor. Sowohl für die investive als auch für die Betriebskostenförderung sind weder Mittelvolumen gesichert noch die künftige Verteilung geklärt. Zugleich besteht wachsender Sanierungsbedarf bei der Infrastruktur.

Öffentlicher Verkehr erfordert durch seine Systemmerkmale stets einen Kompromiss zwischen Kundenwünschen und dem im Fahrplan festgelegten, durch die verfügbaren Mittel und Unternehmensinteressen bestimmten Angebot. Von Bedeutung ist daher auch die Frage, wie die Akzeptanz solcher Kompromisse im Interesse einer umweltverträglicheren Mobilität (wieder) erhöht werden kann.

Literatur

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2009): Handbuch zur Planung flexibler Bedienformen im ÖPNV: Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen. Bonn.
- Dienel, H.-L.; Schmucki, B. (Hrsg.) (1997): Mobilität für alle: Geschichte des öffentlichen Personen-Nahverkehrs in der Stadt zwischen technischem Fortschritt und sozialer Pflicht. Stuttgart. = Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 129.
- Heinze, G.; Kill, H.-H. (1991): Evolutionsgerechter Stadtverkehr. Frankfurt am Main. = VDA-Schriftenreihe 66.
- Heinze, G.; Kirchoff, P.; Köhler, U. (1999): Planungshandbuch für den ÖPNV in der Fläche. Bad Homburg vor der Höhe. = direkt 53.
- Ilgmann, G.; Polatschek, K. (2013): Zukunft der Mobilität: Wie viel öffentlichen Personenverkehr werden wir uns leisten können? Berlin.
- Infas – Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH; DLR – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (Hrsg.) (2010): Mobilität in Deutschland 2008: Kurzbericht: Struktur – Aufkommen – Emissionen – Trends. http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2008_Kurzbericht_I.pdf (09.09.2014).
- Kindl, A.; Reuter, C.; Schmidtman, S.; Wagner, P.-J. (2012): Mobilitätssicherung in Zeiten des demografischen Wandels: Innovative Handlungsansätze und Praxisbeispiele aus ländlichen Räumen in Deutschland. Berlin.
- Schiefelbusch, M. (2008): Reiseerleben – Die Gestaltung der Fahrt als neue Aufgabe für den öffentlichen Verkehr. Berlin. = Schriftenreihe des Instituts für Land- und Seeverkehr 45.
- Schiefelbusch, M. (2014): ÖV von unten – Ländliche Mobilität als ein Gemeinschaftswerk. In: Der Nahverkehr (7-8), 7-13.
- Vuchic, V. R. (2007): Urban Transit – Systems and technology. Hoboken, NJ.

Weiterführende Literatur

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur; DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (jährlich erscheinend): Verkehr in Zahlen. Hamburg.

Bracher, T.; Holzapfel, H.; Lehmbrock, M.; Haag, M.; Kiepe, F.; Reutter, U. (Hrsg.) (2015): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung. Loseblattsammlung. Berlin, Kap. 3.3.3 und 4.2-4.4.

White, P. R. (2009): Public transport: Its planning, management and operation. London.

Bearbeitungsstand: 03/2017