

Promotionsvorhaben an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Institut für Politische Wissenschaft
Erstgutachter und Betreuer: Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred G. Schmidt
Zweitgutachter: Prof. Dr. Michael Haus

**Theorie und Empirie der Politik städtischer
Schienenverkehrssysteme aus der Perspektive der
vergleichenden Staatstätigkeitsforschung**

Eine komparative Policyanalyse von U-Bahn, Stadtbahn und Straßenbahn
im Spannungsfeld von institutionellen Gestaltungsansprüchen, politischem
Wettbewerb, gesellschaftlichen Leitbildern und technologischen
Konzepten in ausgewählten Städten der Bundesrepublik Deutschland
zwischen 1949 und 2019

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
Doctor rerum politicarum (Dr. rer. pol.)

vorgelegt von Alexander C. Graf, Karlsruhe
Heidelberg, im Februar 2022

Thematische Übersicht und Gliederung

- 1 Einleitung**
- 2 Konzeptionelle Grundidee und Erkenntnisinteresse**
- 3 Untersuchungsgegenstand**
- 4 Wissenschaftliche Gesamtarchitektur**
- 5 Spezifisches Forschungsdesign (I):
Idealtypische Policymatrix städtischer
Schienenverkehrssysteme**
- 6 Spezifisches Forschungsdesign (II): Analytische
Dimensionen und Hypothesenbildung**
- 7 Empirische Fallbeispiele**
- 8 Vergleichende Zusammenführung der Ergebnisse
anhand der drei analytischen Dimensionen**
- 9 Ausblick**
- 10 Quellen- und Literaturverzeichnis**

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
1	Einleitung	31
1.1	Vorwort, persönliche Danksagung sowie Hinweis zur inklusiven und diskriminierungsfreien textlichen Darstellung	32
1.2	Kurzzusammenfassung / Abstract	39
1.3	Thematische Verortung und empirische Ausgangslage	41
1.3.1	Der kommunale öffentliche Verkehr zwischen Wachstumsszenarien und Krisendiagnose	42
1.3.2	Selbstverständnis der Arbeit: Politik-wissenschaftliche Analyse verkehrstechnisch geprägter Phänomene auf dem theoretisch-methodischen Fundament der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung	46
1.3.3	Vorbemerkung zu Aufbau, Gliederung und Umfang: Zusammenwirken und wissenschaftlicher Eigenwert von konzeptionell-theoretischer Reflexion, empirischer Rekonstruktion und vergleichender analytischer Gesamtbetrachtung	47

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
2	Konzeptionelle Grundidee und Erkenntnisinteresse	55
2.1	Forschungsmotivation und erklärungsbedürftige Phänomene	56
2.1.1	Vermutete Relevanz und Erklärungskraft politisch-gesellschaftlicher Variablen	56
2.1.2	Die klassische Gegenposition: Globaler Steuerungs- und Entscheidungsanspruch der Ingenieurwissenschaften	58
2.1.3	Das wissenschaftliche Puzzle: Inkongruenz von theoriegeleiteter verkehrstechnischer Erwartungshaltung und realweltlicher Ausprägung – Varianz, Unübersichtlichkeit und Heterogenität statt klarer Systemauswahl anhand objektiver Parameter	63

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
3	Untersuchungsgegenstand	71
3.1	Konzeptualisierung und Rekonstruktion der Metabegriffe Stadt, Verkehr und Politik im Spiegel der soziokulturellen und gesellschaftlichen Entwicklung	72
3.1.1	Stadt. Historische, inhaltliche und konzeptionelle Zugänge und Interpretationsmuster	76
3.1.2	Verkehr. Sinnzusammenhänge und technische Begriffskonkretisierung einer planvollen und aggregierten Überwindung des Raums	79
3.1.3	Politik. Vom dreidimensionalen Verständnis zum Deutungsversuch einer Essenz des Politischen im konkreten städtischen Anwendungskontext	86
3.1.4	Technische und juristische Eingrenzung – Betriebliches und rechtliches Regulierungsregime, gemeinwohlorientiertes Daseinsvorsorgeprinzip und interdependentes dreigliedriges Systemverständnis des Schienenverkehrs	90
3.1.5	Zusammenführung und Verdichtung der drei Begriffswelten: Integration von städtischen, verkehrlichen und politischen Aspekten in einem mehrdimensional formulierten Untersuchungsgegenstand	106
3.2	Vorläufige Arbeitsdefinition des Untersuchungsgegenstandes – Die Politik städtischer Schienenverkehrssysteme	109

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
4	Wissenschaftliche Gesamtarchitektur	111
4.1	Fragestellung und Erkenntnisziele	112
4.2	Relevanz und zu erwartender wissenschaftlicher Mehrwert	114
4.2.1	Neulanderkundung: Wissensmehrung, Anknüpfen an offene Forschungsstränge und Schließung identifizierter Lücken in der bestehenden wissenschaftlichen Bearbeitung	114
4.2.2	Vernetzung und Integration von aktuellen gesellschaftlichen Diskursen sowie Repräsentation weitreichender sozioökonomischer Interdependenzen	118
4.2.3	Anwendung bestehender sozialwissenschaftlicher Theorien und Methoden in neuem inhaltlichem Kontext	123
4.3	Möglichkeiten, Ziele und Grenzen der komparativen Politikwissenschaft	127
4.3.1	Begriffsbestimmungen, Ansätze und Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, Politikfeldforschung und Policyanalyse	131
4.3.2	Zur Anwendbarkeit der „Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“ auf den gewählten Untersuchungsgegenstand im Kontext des empirisch-analytischen Theoriegebäudes	140
4.4	Konkretisierung von theoretischem Rahmen und Methode	145

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
4.4.1	Typologisierungsmöglichkeiten, Prozessphasen und Funktionszusammenhänge bei der Erklärung von Policies städtischer Schienenverkehrssysteme	145
4.4.2	Qualitativ-fallorientierter Ansatz mit Outputorientierung	159
4.4.3	Fallauswahl im Most Similar Cases Design: Gemeinsame Ausgangsbasis ab 1949 – Konzeptionelle Hegemonie der Straßenbahn und Verfügbarkeit gleichartiger technologischer Optionen	163
4.4.4	Bewusste Reflexion siedlungsstruktureller und topografischer Rahmenbedingungen	173
4.4.5	Daten, Datenerhebungsverfahren und Quellen	176
4.4.5.1	Nicht-reaktive, hypothesengeleitete Dokumentenanalyse	178
4.4.5.2	Umfassende Auswertung von Archivbeständen	179
4.4.6	Untersuchungszeitraum und Modellierung des empirischen Fallvergleichs als kombinierte Längs- und Querschnittsbetrachtung: Phasenbildung und Fokussierung auf wichtige Entscheidungskonstellationen und Weggabelungen	181
4.5	Städtische Schienenverkehrssysteme – Inter- und multidisziplinärer Forschungsstand und Abgrenzung zu verwandten Fragestellungen	184
4.5.1	Konstruktive Ingenieurwissenschaften (Infrastrukturbau, Hoch- und Tiefbau, Fahrzeug- und Maschinenbau sowie Elektro- und Nachrichtentechnik)	185

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
4.5.2	Planende Ingenieurwissenschaften (Verkehrsplanung, Stadt- und Raumplanung, Verkehrswissenschaft, Angebotsplanung)	187
4.5.3	Volkswirtschaft und Betriebswirtschaft	189
4.5.4	Rechtswissenschaft und Verwaltungswissenschaft	189
4.5.5	Soziologie, Philosophie und Kulturwissenschaft	190
4.5.6	Geschichtswissenschaft	192
4.6	Engerer politikwissenschaftlicher Forschungsstand: Prüfende Auseinandersetzung mit drei zentralen Befunden zum Themenkomplex des städtischen Schienenverkehrs	194
4.6.1	Befund der begrenzten kommunalen Handlungsspielräume	195
4.6.2	Befund einer geringen parteipolitischen Differenzierung in der Verkehrspolitik	196
4.6.3	Befund der bundespolitischen Förderkulisse als alleiniger Treiber einer Schienenverkehrspolitik, die U-Bahnsysteme einseitig begünstigt	198

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
5	Spezifisches Forschungsdesign (I): Idealtypische Policymatrix städtischer Schienenverkehrssysteme	203
5.1	Politikwissenschaftlicher Zugriff auf technische Variablen und Konzepte	204
5.2	Straßenbahnsysteme (auch: Tram / Tramway)	207
5.2.1	Straßenbahnsysteme in klassischer Ausprägung	210
5.2.2	Straßenbahnsysteme in klassischer Ausprägung: Überblick und Hauptmerkmale der infrastrukturellen, fahrzeugseitigen und betrieblichen Dimension	216
5.2.3	Modellierung der Policyoption Straßenbahn- systeme in klassischer Ausprägung	218
5.2.4	Straßenbahnsysteme der neuen Generation in Niederflurtechnik	221
5.2.5	Straßenbahnsysteme der neuen Generation in Niederflurtechnik: Überblick und Hauptmerkmale der fahrzeugseitigen Dimension	224
5.2.6	Modellierung der Policyoption Straßenbahnsysteme der neuen Generation in Niederflurtechnik	225
5.3	U-Straßenbahnsysteme (auch: Tiefbahn / Unter- pflasterbahn / Unterstraßenbahn)	236
5.3.1	Die U-Straßenbahn als in den Untergrund projizierte Straßenbahn	237
5.3.2	U-Straßenbahnsysteme: Überblick und Hauptmerkmale der infrastrukturellen und betrieblichen Dimension	243
5.3.3	Modellierung der Policyoption U-Straßenbahnsysteme	245

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
5.4	(U-) Stadtbahnsysteme (auch: Light Railway / Pré-Metro)	253
5.4.1	Ursprünglicher begrifflicher Entstehungskontext der Stadtbahn als stadtdurchquerende Eisenbahn	256
5.4.2	Wiederentdeckung des Stadtbahnbegriffs in den sechziger Jahren als moderne und flexible städtische Schnellbahn innerhalb des Regulierungsregimes der Betriebsordnung der Straßenbahnen	258
5.4.2.1	(U-) Stadtbahnsysteme mit artreinem schnellbahnartigem Charakter: Die Redefinition des Stadtbahnbegriffs im Ruhrgebiet als Planungsvision einer städteverbindenden U-Bahn	261
5.4.2.2	(U-) Stadtbahnsysteme in konzeptioneller und empirischer Mischausprägung: Flexibilität und Pragmatismus	263
5.4.3	(U-) Stadtbahnsysteme in konzeptioneller und empirischer Mischausprägung: Überblick und Hauptmerkmale der infrastrukturellen, fahrzeugseitigen und betrieblichen Dimension	269
5.4.4	Exkurs: Die konzeptionelle Erosion des Stadtbahnbegriffs als „Catch-All“-Kategorie des städtischen Schienenverkehrs von der modernisierten Tram bis zum regional ausgerichteten Systemwechselbetrieb zwischen Straßenbahn und Eisenbahn	272
5.4.5	Modellierung der Policyoption (U-) Stadtbahnsysteme	275

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
5.5	U-Bahnsysteme (auch: Metro / Subway / Underground)	284
5.5.1	U-Bahnsysteme im konventionellen Groß- und Kleinprofil	286
5.5.2	U-Bahnsysteme: Überblick und Hauptmerkmale der infrastrukturellen, fahrzeugseitigen und betrieblichen Dimension	291
5.5.3	Exkurs: Vollautomatisierte Kompakt-U-Bahnsysteme	295
5.5.4	U-Bahnsysteme – Annäherung an die vielfältigen Ausstrahlungswirkungen des urbanen Schnellverkehrs in die Stadtgesellschaft	299
5.5.4.1	Die Untergrundbahn als Innovationsmotor und funktionaler Problemlöser im Verkehrssektor	300
5.5.4.2	Die Untergrundbahn als Treiber und Bindeglied zu Stadtentwicklung und Siedlungsbau	302
5.5.4.3	Die Untergrundbahn als soziokulturelles und architektonisches Querschnittsphänomen	303
5.5.5	Modellierung der Policyoption U-Bahnsysteme	306
5.6	Bahnen besonderer Bauart (Einschiene- und Hängebahnen, urbane Seilbahnen)	310
5.6.1	Alweg-Bahn	315
5.6.2	Schwebbahnen und weitere Hängebahnen	317
5.6.3	Urbane Seilbahnen	320
5.6.4	Exkurs: Versuche individualisierter öffentlicher Verkehrssysteme – Vom Cabsentaxi zum autonomen Shuttle	322
5.6.5	Modellierung der Policyoption Bahnen besonderer Bauart	328

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
5.7	Idealtypische Matrix der Policyoptionen – Trends und Tendenzen wichtiger Kennziffern im städtischen Schienenverkehr	332
5.7.1	Unterschiedliche Merkmale befördern gleichgerichteten Gesamttrend in der infrastrukturellen Ebene der einzelnen Policyoptionen	334
5.7.2	Die fahrzeugseitige Ebene der Policyoptionen als dichotome Merkmalsabgrenzung: Zentrale Frage nach Kompatibilität mit anderen Bahnsystemen sowie nach Einsatzfähigkeit im allgemeinen Straßenverkehr	339
5.7.3	Die betriebliche Ebene: Vielfache Steigerung der Performanz von den Policyoptionen der einfacheren Bahntypen hin zu den anspruchsvolleren Schienenverkehrssystemen	341
5.7.4	Grafische Gesamtansicht: Idealtypische Matrix der Policyoptionen sowie Trends und Tendenzen wichtiger Kennziffern im städtischen Schienenverkehr	342

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
6	Spezifisches Forschungsdesign (II): Analytische Dimensionen und Hypothesenbildung	347
6.1	Entwicklung der analytischen Dimensionen aus den Ansätzen der Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung und Überlegungen zur Hypothesenformulierung	348
6.2.1	Einbeziehung der Politisch-Institutionalistischen Theoriefamilie und der Lehre des Politik-Erbes in die analytische Dimension „Institutionen, Organisationsformen und Strukturbedingungen (IOS)“	350
6.2.2	Hypothesenbildung und Vorschlag für relevante Variablen, Operationalisierung und Messung	361
6.3.1	Einbeziehung der Parteiendifferenzlehre und des Machtressourcenansatzes gesellschaftlich organisierter Gruppen in die analytische Dimension „Akteure, Prozesse und Interaktionsformen (API)“	367
6.3.2	Hypothesenbildung und Vorschlag für relevante Variablen, Operationalisierung und Messung	382
6.4.1	Einbeziehung der Theorie der sozio-ökonomischen Determination / des Funktionalismus in die analytische Dimension „Leitbilder, Zielkontext und Technologische Narrative (LZT)“	389
6.4.2	Hypothesenbildung und Vorschlag für relevante Variablen, Operationalisierung und Messung	400
6.5	Gesamtschau der analytischen Dimensionen	406

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
7	Empirische Fallbeispiele	409
7.1	Vorbemerkung zu Erschließung, Aufbereitung und methodologischer Darstellung der fallbezogenen empirischen Daten – Modellhafte Phasenbildung und Fokussierung auf wichtige Entscheidungskonstellationen und Weggabelungen	410

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
7.2	Mülheim an der Ruhr im Herzen der Stadtbahn Rhein-Ruhr – Gefangen in der dreifachen Strukturfrage aus übermächtigen institutionellen Anreizen, geografischer Lage und technischem Systemchaos?	413
7.2.1	Aktuelle Organisation und Ausgestaltung des städtischen Schienenverkehrs – Besonderheiten und erklärungsbedürftige Befunde	414
7.2.2	Das lokale Initial für erste Überlegungen eines punktuell unterirdisch geführten städtischen Schienenverkehrs ab 1960 – Die verkehrliche und städtebauliche Frage der Ausgestaltung des Verknüpfungspunktes am neuen Mülheimer Hauptbahnhof („Stadtbahnhof“)	419
7.2.3	Die Überformung des örtlichen Leitbilds durch die umfassend regulierte landespolitische Zielstellung einer anspruchsvollen regionalen Stadtbahnkonzeption nach Metrostandards ab 1965 – Mit institutioneller Komplexität und organisatorischer Verflechtung zum maximalen Stadtbahnbau im Zeichen des Planungs- und Steuerungsoptimismus	426

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
7.2.4	Die ernüchternde und schleppende Realität von Planung und Bau der Stadtbahn (Rhein-) Ruhr in Mülheim an der Ruhr von etwa 1970 bis 1990: Erosion der Systemkonzeption durch Konkurrenz von Interessen und Zielen bei der Fahrzeugfrage, Unschärfen in der organisatorischen Zuständigkeit sowie weitreichende institutionelle Steuerungs- und Finanzierungsdefizite	477
7.2.5	Institutionelle, parteipolitische und technologische Umwälzungen ab 1990: Das Auslaufen des Stadtbahnbaus mit dem endgültigen Scheitern einer vereinheitlichen Betriebsführung im kommunalen Schienenverkehr – Unkoordiniertes Verharren in technologischer Fragmentierung und ineffizienter Systemheterogenität sowie der Einstieg in die Niederflurtechnologie der Straßenbahnen	526
7.2.6	Das krisenhafte Erbe der institutionellen Fehlsteuerungen und strukturell-konzeptionellen Defizite im Mülheimer Schienenverkehr ab 2010 als symptomatischer Spiegel des weitgehenden Scheiterns des Gesamtprojektes Stadtbahn Rhein-Ruhr: Beispiellose und anachronistisch anmutende Kürzungs- und Stilllegungsdebatten um Stadtbahn und Straßenbahn im Dauerkonflikt zwischen Verwaltung, Gutachtern, Politik und Zivilgesellschaft	539

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
7.2.7	Variablenbezogene politikwissenschaftliche Kompaktbetrachtung der Entwicklungen des empirischen Fallbeispiels Mülheim an der Ruhr	566

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
7.3	Frankfurt am Main: Der Streit um die schienenfreie Innenstadt als prototypische Pathologie einer prozessualen Polarisierung zwischen U- (Stadt-) Bahn und Straßenbahn	572
7.3.1	Aktuelle Organisation und Ausgestaltung des städtischen Schienenverkehrs – Besonderheiten und erklärungsbedürftige Befunde	572
7.3.2	Die Jahre des sozioökonomischen Aufschwungs und der Verkehrsnot: Auf Initiative von Politik, Verwaltung und Industrie mit technologieoffenem Diskurs und wissenschaftlicher Beratung zur Entscheidungsfindung zwischen Tiefbahn, Alweg-Einschienebahn und U-Bahn	578
7.3.3	Mehrdimensionale Institutionalisierung des unterirdischen Bahnbaus unter dem Leitbild des Schnellbahnparadigmas: Die schleichende Abkehr vom Frankfurter Tiefbahn-Mischsystem durch verwaltungsinterne Reformulierung einer konsequenten U-Stadtbahnstrategie ab etwa 1965	585
7.3.4	Von der programmatischen Differenzierung ab 1977 zum parteipolitisch-zivilgesellschaftlichen Konflikt der 1980er Jahre: Der hochpolarisierte Streit um die schienenfreie Innenstadt und die beginnende Rettung der Straßenbahn	592

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
7.3.5	Der Dauerkonflikt von U-Stadtbahn und Straßenbahn – Zwei technisch kompatible, aber separat gedachte Schienenverkehrssysteme im parteipolitischen Streit zwischen Kompromiss, loser Koordination und offener Konkurrenz	605
7.3.6	Variablenbezogene politikwissenschaftliche Kompaktbetrachtung der Entwicklungen des empirischen Fallbeispiels Frankfurt am Main	616

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
7.4	Köln: Die rheinische Resilienz – Mit authentischem Erfolgsnarrativ, lokalen Zielen, flexibler Fahrzeugtechnik und systematischer Teilnetzbildung zu einem atmenden und verstetigten Kompromiss einer integralen Mischlösung von U-Straßenbahn und U-Stadtbahn	618
7.4.1	Aktuelle Organisation und Ausgestaltung des städtischen Schienenverkehrs – Besonderheiten und erklärungsbedürftige Befunde	622
7.4.2	Die Jahre des Wiederaufbaus und die erfolgreiche Begründung des technologischen Narrativs der Policyoption U(nter)-Straßenbahn als moderate Lösung von drei essentiellen lokalen Zielstellungen: Schaffung einer innenstadtnahen Nord-Süd-Achse des Nahverkehrs, vollwertiger Anschluss von Dom und Hauptbahnhof sowie Entlastung der Ringstrecke	627
7.4.3	Der eskalative institutionelle Streit einer konfrontativ-überformenden Stadtbahnplanung des Landes Nordrhein-Westfalen ab 1969: Externe Bedrohung der lokalen Kölner U-Straßenbahnpolitik und die geschickte Konsensfindung im Fahrzeugbereich als Ermöglichung eines maßvollen Stadtbahnbaus zwischen 1971 und etwa 1990 unter hintergründiger Fortwirkung des technologischen Narrativs der U-Straßenbahn	648

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
7.4.4	Wachstum und Modernisierung am Rande der stringenten Stadtbahnkonzeption des Landes von 1990 bis etwa 2015: Vom frühen eigen-initiativen Einstieg in die Niederflurtechnologie über die beginnende parteipolitische Polarisierung bei der Beschlussfassung zur zweiten Nord-Süd-Achse bis zur systematischen Teilnetzbildung anhand des optimalen Einsatzes der verschiedenen Fahrzeugtypen	668
7.4.5	Der erbitterte und intensive zivilgesellschaftliche und parteipolitische Streit um den ober- oder unterirdischen Ausbau der Ost-West-Achse ab 2015 und das daraus resultierende strategische Policydilemma einer schwarz-grünen Ratskooperation	680
7.4.6	Variablenbezogene politikwissenschaftliche Kompaktbetrachtung der Entwicklungen des empirischen Fallbeispiels Köln	691

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
7.5	München: Bayerische Ambivalenz in der Weltstadt mit Herz – Die große U-Bahnlösung nach langjähriger U-Straßenbahndebatte und die komplizierte Rettung der Tram	693
7.5.1	Aktuelle Organisation und Ausgestaltung des städtischen Schienenverkehrs – Besonderheiten und erklärungsbedürftige Befunde	694
7.5.2	Wiederaufbau, Wirtschafts- und Verkehrswachstum: Von der langjährigen U-Straßenbahnsondierung zum gutachterlich gestützten Beschluss für die Tiefbahn und gegen eine sofortige „echte“ U-Bahn – Mit dem Policykonzept einer abschnittsweise unterirdisch geführten Straßenbahn im politischen, administrativen und planerischen Kampf gegen den Verkehrskollaps	701
7.5.3	Alte Probleme, komplexe Aufgaben – neue Personen, Ideen und Ziele ab 1960: Der radikale Politikwechsel hin zu einer echten U-Bahn als bewusst herbeigeführte kommunalpolitische Interpretation der Durchsetzung der S-Bahnplanungen durch Bundesbahn und Freistaat Bayern im Streit um die klassische Trasse	728
7.5.4	Die Institutionalisierung der U-Bahn im Leitbild des Schnellbahnparadigmas ab 1965 – Organisations-, Planungs- und Finanzierungsressourcen für die Münchner Metro mit der Tram auf dem Abstellgleis der Verkehrspolitik	757

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
7.5.5	Mit parteipolitischem Wettbewerb, zivilgesellschaftlicher Partizipation, fachlicher Emanzipation, alternativen Leitbildern und neuen Zielstellungen zur komplizierten Rettung der Straßenbahn ab etwa 1977	782
7.5.6	Die duale Schienenverkehrspolitik Münchens ab den 1990er Jahren: Mit U-Bahn- und Straßenbahnausbau im latenten parteipolitischen Dissens auf der Suche nach der bestmöglichen Kalibrierung der beiden komplementären Policyoptionen	808
7.5.7	Variablenbezogene politikwissenschaftliche Kompaktbetrachtung der Entwicklungen des empirischen Fallbeispiels München	820

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
8	Vergleichende Zusammenführung der Ergebnisse anhand der drei analytischen Dimensionen	823
8.1	Schlaglichtbetrachtung der formulierten Hypothesen und analytischen Dimensionen im Lichte der empirischen Erkenntnisse	824
8.2	Policyergebnisse und Befunde, bei denen Institutionen, Organisationsformen und Strukturbedingungen eine übergeordnete Erklärungskraft entfalten können	825
8.2.1	Der „fünfte“ Fall – Komplexe Verflechtungsstrukturen und Mitregentschaft durch Bund und Länder: Planungsverbund, Mischfinanzierung und das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GVFG) als zentrales, hochgradig verflochtenes Politik- und Verwaltungsinstrument	830
8.2.2	Verwaltungsdominanz, organisatorische Überverflechtung und langfristige Bindungswirkung institutionell-technologischer Policyarrangements	837
8.2.3	Der nordrhein-westfälische Sonderweg: Anspruch und Wirklichkeit einer landesweiten Stadtbahnkonzeption – Fragmentierte systemische Inkompatibilität als Ergebnis von institutioneller Überverflechtung, Planungsoptimismus und nachhaltigen Implementationsproblemen	841

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
8.2.4	Teilfazit zu Reichweite und Plausibilität der institutionell-organisatorischen Hypothesen HY-IOS 1 und HY-IOS 2	845
8.3	Policyergebnisse und Befunde, bei denen Akteure, Prozesse und Interaktionsformen eine übergeordnete Erklärungskraft entfalten können	846
8.3.1	Parteipolitisierung und programmatische Polarisierung – Konservativ-bürgerliche Präferenz der Großtechnik, Scharnierfunktion der SPD und links-grüne Abneigung gegen den ÖPNV-Ausbau unterirdischer Bahnsysteme	847
8.3.2	Zivilgesellschaftliche Emanzipation, NIMBY-Orientierung, allgemeines Partizipationsbedürfnis, professionalisierte bürgerschaftliche Wissensbestände und Kommunikationsressourcen	865
8.3.3	Demokratisierung von Abstimmungsarenen, Steuerungsverständnis und Entscheidungsmodi – von Government zu Governance	870
8.3.4	Teilfazit zu Reichweite und Plausibilität der aktorsbezogenen und prozessualen Hypothesen HY-API 1 und HY-API 2	874
8.4	Policyergebnisse und Befunde, bei denen Leitbilder, Zielkontext und technologische Narrative eine übergeordnete Erklärungskraft entfalten können	876
8.4.1	Die Ausstrahlungswirkung von Leitbildern und normativen Grundüberzeugungen auf die Politik des städtischen Schienenverkehrs	877

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
8.4.2	Der Wandel technologischer Narrative: Von der moderaten U-Straßenbahnidee über die kurze Dominanz der hochleistungsfähigen Schnellbahn zur neuen endogenen Konkurrenz durch Niederflurstraßenbahnen	881
8.4.3	Zielkontexte abseits der originären Zwecke des kommunalen Schienenverkehrs – Das Problem der mittelbaren Verkehrspolitik als Ausdruck einer steuerungsoptimistischen Regionalplanung	884
8.4.4	Teilfazit zu Reichweite und Plausibilität der auf Leitbilder, Zielkontext und technologische Narrative bezogenen Hypothesen HY-LZT 1 und HY-LZT 2	886
8.5	Versuch einer vergleichenden Gesamtbetrachtung: Gemeinsame Tendenzen und ähnliche Policymuster, Unterschiede und singuläre Policyentwicklungen	888
8.6	Bestimmungsmöglichkeiten von Mastervariablen mit überdurchschnittlichem Erklärungspotential	890
8.7	Fragestellung und zentrale Befunde im Spiegel der differenzierten Ergebnisse in Theorie und Empirie	892
8.8	Eignung der Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung im wissenschaftlichen Kontext der Erfassung und Erklärung der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme	897

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
9	Ausblick	899
9.1	Ausblick auf anknüpfende Forschungsfragen und Perspektiven	900

Inhaltsverzeichnis

Kapitel:	Inhalt:	Seite:
10	Quellen- und Literaturverzeichnis	901
10.1	Aufsätze, Bücher, Monographien und Artikel in Zeitschriften	902
10.2	Akten, Protokolle und Niederschriften von Rats- und Parlamentssitzungen, amtliche Beschlüsse und Statistiken, Bekanntmachungen, Stellungnahmen, Anträge und persönliche Korrespondenzen (auch aus Archivbeständen)	941
10.3	Tageszeitungen (auch Onlineausgaben und Archivbestände)	943
10.4	Gutachten, Planwerke, Verträge und Abkommen	952
10.5	Bildquellennachweis	953
10.6	Urheber / Autor / Verfasser	953

1 Einleitung

1.1 Vorwort, persönliche Danksagung sowie Hinweis zur inklusiven und diskriminierungsfreien textlichen Darstellung

Die vorliegende Arbeit behandelt mit Theorie und Empirie der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme nicht nur ein bislang eher wenig erforschtes Themengebiet, sondern repräsentiert darüber hinaus auch einen ausgeprägten wissenschaftlichen, beruflichen und persönlichen Interessensschwerpunkt des Autors. Die fallbezogene Befassung mit der reizvollen und inhaltlich dichten Schnittmenge aus politischen Entscheidungen, zivilgesellschaftlichen Aushandlungsprozessen, verkehrstechnischen Sachverhalten und administrativem Planungshandeln beinhaltet nicht nur die Möglichkeit, bestehende politikwissenschaftliche Theorien, Methoden und Instrumente in einem neuen Kontext anzuwenden. Sie versucht zudem darüber hinaus auch einen nachhaltigen Beitrag zur systematischen sozialwissenschaftlichen Rekonstruktion, Dokumentation und vergleichenden Auswertung der entsprechenden empirischen Entwicklungen und Geschehnisse im städtischen Schienenverkehr zu leisten. Es ist gewiss keine Selbstverständlichkeit, ein solch umfassendes Vorhaben auch direkt am ureigenen langjährigen Erkenntnisinteresse des öffentlichen Verkehrs ausrichten zu dürfen, um die bestehenden thematischen Erfahrungswerte, vorangegangene fachliche Überlegungen und Kenntnisse über kontextspezifische Entwicklungen sowie die persönliche Motivation nutzbringend und sinnstiftend einbringen zu können. Wenngleich die hieraus entstandene Studie das originäre und in sich abgeschlossene Werk eines einzelnen Urhebers ist und dessen individuelle Gedanken, Erwägungen und Einschätzungen abbildet, so hat das Gesamtergebnis doch maßgeblich auch vom fruchtbaren Zusammenspiel mit diversen Institutionen und Personen profitiert, denen an dieser Stelle ausdrücklich gedankt sein soll.

An erster Stelle steht naturgemäß zunächst der familiäre Hintergrund und hier insbesondere meine Mutter Doris, die diesen spannenden mehrjährigen Weg stets mit couragierter organisatorischer Hilfe, großer Leidensbereitschaft und nahezu grenzenloser emotionaler Unterstützung begleitet und somit überhaupt erst ermöglicht hat. Darüber hinaus gebührt meine ausdrückliche Dankbarkeit meinem engeren privaten Umfeld und Freundeskreis – insbesondere für die Bereitschaft, bei Bedarf auch das gemeinsame Privatleben an den Anforderungen und Zwangspunkten dieser Unternehmung auszurichten. Mein Cousin, Herr Prof. Dr.-Ing. Michael Mecking hat mich durch seine engagierte Persönlichkeit und seine beispielgebende berufliche und wissenschaftliche Laufbahn maßgeblich zur Idee eines eigenen Forschungsvorhabens inspiriert. Er war und ist mir in dieser Hinsicht stets Vorbild und Orientierung, wofür mein Dank und meine große Wertschätzung zum Ausdruck gebracht werden sollen.

Als direktes Spiegelbild zum privaten Bereich lebt und profitiert diese Untersuchung ebenso in vitaler Weise von der Zustimmung, Förderung und aktiven Unterstützung durch die Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und das dortige Institut für Politische Wissenschaft einschließlich des Promotionsausschusses der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Die stets exzellenten, großzügigen und flexiblen Forschungsbedingungen sowie ein inspirierendes akademisches Umfeld waren und sind Garant und Ermöglichungsbedingung, um auch die anspruchsvolle Aufgabe einer umfassenden Grundlagenarbeit größerer Komplexität eigenverantwortlich meistern und fertigstellen zu können.

Mein ausdrücklicher diesbezüglicher Dank gilt meinem Doktorvater und Erstbetreuer Herrn Prof Dr. Dr. h.c. Manfred G. Schmidt, der nicht nur mein Verständnis von Politikwissenschaft während Studium und Promotion maßgeblich geprägt hat, sondern dessen Offenheit und Interesse an neuartigen verkehrlichen und kommunalen Fragestellungen außerhalb des klassischen sozial- und wirtschaftspolitischen Schwerpunktes der

„Heidelberger Schule“ der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung diese umfassende und grundlegende Bearbeitung der vorliegenden Thematik als weitgehendes politikwissenschaftliches Neuland überhaupt erst ermöglicht. An Herrn Prof. Dr. Michael Haus und Herrn PD Dr. Frieder Wolf richte ich dankende Worte für die harmonische Betreuung, die ertragreichen Kolloquiumssitzungen und den fruchtbaren Austausch im stadtpolitischen Kontext. Ein besonders großes und herzliches Dankeschön ist Frau Barbara Neef von der Geschäftsführung des Dekanats / Promotionsbüro der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft gewidmet, die mit nahezu grenzenloser Freundlichkeit, Souveränität und großer Flexibilität stets praktikable Hinweise und wertvolle Lösungen für diverse organisatorische und verwaltungstechnische Anliegen parat hatte.

Die inhaltliche und methodische Ausrichtung dieser Vergleichsstudie ist auch das Ergebnis eines kontinuierlichen mehrjährigen konstruktiven Verbesserungs- und Optimierungsprozesses im gemeinsamen „Prof. Dr. Schmidt-Kolloquium“, das sich für die Umsetzung dieses wissenschaftlichen Projektes sowohl fachlich als auch zwischenmenschlich als ideales Format erwiesen hat. In den dortigen Diskussionen konnten neben wegweisenden Impulsen von Herrn Prof. Dr. Schmidt auch zahlreiche wertvolle Hinweise der teilnehmenden Doktorandinnen und Doktoranden Falk Bartscherer, Stefanie-Maria Hartwig, Christina Köhler-Tschirschnitz und Johannes Thiele aufgenommen werden, um direkte Berücksichtigung in Bauplan und schriftlicher Ausarbeitung zu finden. Zudem konnten im Dialog des Kolloquiums von Frau Prof. Dr. Jale Tosun / Prof. Dr. Reimut Zohlnhöfer sowie dank einer gemeinsamen Sitzung mit den von Prof. Dr. Stefan Wurster betreuten Münchner Doktorandinnen und Doktoranden weitere Vorschläge zur Steigerung von Klarheit und Profilierung dieser Untersuchung berücksichtigt werden.

In Bezug auf den fachlichen Beitrag zur Empirie, zur technischen und historischen Verortung der diversen Schienenverkehrssysteme in

Deutschland erfährt diese Untersuchung durch einen großzügigen und konstruktiven Austausch mit diversen fachkundigen Experten und Zeitzeugen einen nachhaltigen Mehrwert. Darüber hinaus haben zahlreiche wissenschaftliche und ortsgeschichtliche Archive, Sammlungen, Institute und Forschungseinrichtungen durch die konstante Ermöglichung hervorragender Arbeits- und Recherchebedingungen (wie etwa zahlreiche pro-aktive Hinweise auf weitere potentielle Quellen, die nutzerorientierte Bereitstellung vorbestellter Dokumente, das flexible Ausheben diverser Archivalien und weiterführender Quellen, die sich erst im Laufe der Auswertung vor Ort ergeben haben sowie die Erstellung zahlreicher Digitalisate, Scans und Kopien) auch in anspruchsvollen und komplizierten Zeiten maßgeblich zur Qualität der empirischen Ausführungen beigetragen.

- Im Zusammenhang mit dem Fallbeispiel Mülheim an der Ruhr und dem Gesamtkomplex der Stadtbahn Rhein-Ruhr sei Herrn Dr.-Ing. Christoph Groneck, Herrn Fred Büsing, Herrn Werner Foerster-Baldenius, Herrn Gerhard Boisserée, Herrn Gerhard Nimphius sowie Herrn Martin Schröer herzlich für den umfassenden Austausch sowie für die Bereitstellung wertvoller Originalquellen gedankt. Dem Stadtarchiv Mülheim an der Ruhr, insbesondere Herrn Jens Roepstorff, gebührt Dank für die tatkräftige Unterstützung im Rahmen der Auswertung und Recherche vor Ort, Frau Dr. Lederle-Wintgens und Frau Irina Holzbrecher vom Stadtarchiv Düsseldorf sei gedankt für die flexible und schnelle Bereitstellung von Archivmaterial auch unter anspruchsvollen Rahmenbedingungen.
- Die komplexen verkehrlichen und politischen Entwicklungen des Fallbeispiels Frankfurt am Main konnten anhand zahlreicher ertragreicher Quellen des Instituts für Stadtgeschichte umfassend nachgezeichnet werden, hier gilt mein Dank insbesondere Frau Steffi Lamla, Herrn Hans G. Bott, Frau Eliza Becker sowie Herrn Jan Kaltwasser. Herrn Jürgen Tiesler und Herrn Mathias Korger von der

Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main sei wie Herrn Stephan Kyrieleis ausdrücklich für die fachkundigen Erläuterungen und den vertrauensvollen Austausch zum Gesamtkomplex des Frankfurter U-Stadtbahnbaus und der „Rettung der Straßenbahn“ gedankt.

- Eine besondere Danksagung und separate Würdigung muss dem Historischen Archiv der Stadt Köln ausgesprochen werden, das zahlreiche zur Einsicht angefragte, beschädigte Archivalien und Dokumente eigens zum Zweck der wissenschaftlichen Erfassung im Zuge dieser Arbeit konservatorisch aufbereitet, mit immensem Aufwand restauriert und zur Auswertung zugänglich gemacht hat. Insbesondere dank der umfassenden organisatorischen Unterstützung von Frau Marion Fey, Frau Andrea Wendenburg, Herrn Thomas Deres sowie Herrn Marc Jellinghaus und dem Team des Lesesaals in Köln Porz-Wahn konnte die Entwicklung bei Beschlussfassung, Planung und Bau von Unterstraßenbahn und U-Stadtbahn lückenlos und umfassend abgebildet werden.
- Die Rekonstruktion des Münchner Fallbeispiels und die Nachzeichnung der kommunalpolitischen Entscheidungen zwischen 1955 und 1990 konnte dank der Unterstützung des Stadtarchivs München, dort insbesondere von Frau Dr. Bettina Pfotenhauer, Herrn Dr. Daniel Baumann und Herrn Anton Löffelmeier auf ein solides empirisches Fundament gegründet werden. Der Austausch mit Frau Caroline Klotz vom Münchner Forum konnte zur Aufhellung der zivilgesellschaftlichen Vorgänge beitragen.
- Bei Frau Stefanie Tronich vom Deutschen Städtetag bedanke ich mich im Zusammenhang mit der Erforschung der Aktivitäten auf der Ebene der Verbände und organisierten Interessenvertretung im kommunal- und verkehrspolitischen Kontext.

- Herrn Yannick Schöffner, Herrn Hans-Joachim Knupfer, Herrn Andreas Müller sowie Herrn Philipp Krammer gebührt großer Dank für einen stets ertragreichen Austausch zu diversen Themen und Aspekten des U-Straßenbahn- und U-Stadtbahnbaus. Darüber hinaus trägt der inzwischen verstetigte, immer angeregte und fachkundige Dialog zu diversen Tram-, U-Straßenbahn-, U-Stadtbahn- und Metrosystemen in Deutschland und Europa nachhaltig zu einer Wissensmehrung im Sektor des öffentlichen Verkehrs bei. In diesem allgemeineren Zusammenhang sei auch Herrn Dr. Klaus Jürgen Becker und Herrn Dr. Stefan Mörz vom Stadtarchiv Ludwigshafen, Herrn Prof. Dr. Ulrich Niess, Herrn Markus Enzenauer und Frau Petra Castellaneta vom MARCHIVUM Mannheim, Herrn Christof Neidiger vom Stadtarchiv Nürnberg, Frau Sylvia Glawe vom Landesarchiv Berlin sowie Herrn Axel Mauruszat und Herrn Hans-Christian Kaiser für die hervorragende Unterstützung während der Recherche zur bundesweiten Geschichte und Politik städtischer Schienenverkehre herzlich gedankt.

Aufgrund des großen theoretischen und empirischen Umfangs dieser Untersuchung und durch die Vielzahl der verarbeiteten Quellen und Informationen ist es wahrscheinlich, dass die oben aufgeführte Aufzählung unvollständig bleibt. Dies beinhaltet keine Wertung, sondern ist vielmehr der komplexen mehrjährigen Bearbeitung geschuldet – allen nicht aufgeführten und vergessenen Unterstützerinnen und Unterstützern dieses Vorhabens sei dennoch ernsthaft und aufrichtig gedankt.

Der Autor dieser Arbeit setzt sich auch aufgrund seiner persönlichen Überzeugung für einen toleranten, freiheitlichen und diskriminierungsfreien zwischenmenschlichen Umgang und Austausch ein, was auch die Sprache als zentrales Kommunikationsmittel umfasst. Jede in dieser Arbeit stattfindende, gegebenenfalls auch alleinige Verwendung des generischen

Maskulinums ist daher nur dem Ziel der vereinfachten Lesbarkeit und textlichen Kompaktheit und/oder der originalen und unveränderten Übernahme von Zitaten geschuldet und schließt weibliche und diverse, nichtbinäre, trans- oder intergeschlechtliche Personen sowie sämtliche weiteren Leserinnen und Leser, Orientierungen, Beziehungsmodelle, Persönlichkeitsmerkmale sowie Lebensentwürfe im Sinne einer umfassenden und diskriminierungsfreien Diversität ausdrücklich ein. Auf das pro-aktive visuelle Darstellungsmittel mittels Unterstrich, Stern oder Schrägstrich wurde lediglich aus rein stilistischen Erwägungen und ohne Bewertung oder Herabsetzung der textlich rein formal eventuell nicht offensichtlich angesprochenen, aber gedanklich und faktisch stets inklusiv ebenfalls adressierten Personen und Zusammenhänge, verzichtet.

1.2 Kurzzusammenfassung

Die vorliegende Arbeit untersucht als weitgehende politikwissenschaftliche Neulanderkundung die zwei großen Themenwelten von Theorie und Empirie der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme (als politisch-gesellschaftliche Entscheidungsfindung zwischen verschiedenen technisch geprägten Policyoptionen) innerhalb des analytischen Rahmens der Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung unter umfassender Einbeziehung und Auswertung zahlreicher gedruckter Primär- und Sekundärquellen. Die Hauptannahme, dass genuin politische Faktoren die große Heterogenität sowie Stabilität und Wandel in diesem Sektor passgenauer erklären können als ingenieurstechnische und verkehrsplanerische Zugänge wird in drei analytischen Dimensionen (Institutionen und Organisationsformen, Akteure und Prozesse sowie Leitbilder, Ziele und Narrative) mit einem entsprechendem Hypothesengerüst auf vier bundesdeutsche Großstädte und Metropolen angewendet. Die vergleichende Betrachtung der empirischen Fallbeispiele zeigt im Ergebnis gemeinsame Trends bei der Wirkung institutioneller Variablen, eine große Politikverflechtung und eine über Zeit zunehmende Parteipolitisierung mit stabilen Policypräferenzen anhand der politischen Rechts-/Links-Skala, aber auch Unterschiede bei der lokalen Machtverteilung sowie bei den örtlichen Leitbildern, Zielen und technologischen Narrativen.

Abstract

This dissertation examines the theoretical and empirical aspects and issues in terms of the politics of municipal and urban metro, light-railway, sub-surface tram and regular tram systems. Herby, the political and social process of policy making is framed as a genuine selection situation in between various technically influenced policy options within the general scientific layout of the “Heidelberg school of comparative public policy”. Since this endeavor obviously includes the needs and chances of stepping onto uncharted territory from a political scientist’s perspective, the evaluation of various written documents and sources of information seems both obligatory as well as contributing and promising. The main thesis of this analysis assumes that genuine political aspects and mechanisms might be a more suitable and effective approach to explain and comprehend the great empiric variety in the world of urban rail system decision-making than the conventional approach of civil engineering and public transport science might offer. Therefore, a basic layout of three analytical dimensions (institutions and organizations – actors and processes – guiding principles, local policy goals and technological narratives) is set up in order to apply six sectoral hypotheses to the empiric selection of four major cities and metropolises within the Federal Republic of Germany. The results of this comparative policy analysis suggest that one the one hand, there indeed are traces of a common political mechanism in terms of the effects and outcomes of political and administrative institutions – especially when settled in complex co-governing situations and dense organizational structures – as well as a stable trend of an increasing partisan policy effect along the political horizon of left- and right-wing ideology and according programmatic positions. One the other hand, some specific results and individual policy trends and tendencies can be reported when regarding the effects of the distribution of political power and social resources as well as in terms of the impacts of guiding principles, local policy goals and technological narratives.

1.3 Thematische Verortung und empirische Ausgangslage

Der schienengebundene öffentliche Nahverkehr in Form von kommunalen U-Bahn-, (U-) Stadtbahn- oder Straßenbahnsystemen ist allgegenwärtiger funktionaler Bestandteil der Mobilitätsroutinen und der Lebensrealität bundesdeutscher Großstädte und Metropolen. Im Jahr 2019 werden Varianten derartiger Verkehrssysteme in 63 Städten und Gemeinden¹ verschiedenster Größe, Zentralität und Struktur von kleinen Großstädten wie Mülheim an der Ruhr oder Brandenburg an der Havel bis zu Metropolen wie Köln oder München eingesetzt (vgl. Schwandl 2019: 3). Planung, Bau und Betrieb der kommunalen Bahnen als technische Großsysteme wirken durch die damit öffentlich bereitgestellten Verkehrsdienstleistungen gemäß des primären Zwecks zunächst als Garant und Grundlage einer persönlichen räumlichen (Bewegungs-) Freiheit und Mobilität sowie als Ermöglichungsbedingung gesellschaftlicher, sozialer, beruflicher und kultureller Teilhabe (vgl. Link 2018: 89f. sowie Reinhardt 2012: 177) unabhängig vom Zugang zu oder Besitz von individuellen Verkehrsmitteln.

Gleichzeitig stellen sie aber wie andere Verkehrsträger und Infrastruktursysteme – etwa Autostraßen, Eisenbahnstrecken, Radwege oder Schifffahrtskanäle – naturgemäß auch einen umfassenden baulich-strukturellen und organisatorischen Eingriff in die bestehende städtische Umwelt sowie in die wirtschaftliche, soziale, gesellschaftliche und verkehrliche Entwicklung im begrenzten und verdichteten urbanen

¹ Andere Zählweisen, die nicht auf die Anzahl der Städte und Gemeinden, in denen kommunale Schienenverkehrssysteme betrieben werden, sondern auf die Anzahl der Verkehrsunternehmen an sich abstellen, benennen etwa 54 Betriebe (vgl. Chronik Deutschland - Baustellen, Neufahrzeuge und Taktverdichtungen 2020: 28ff.) oder 51 Betriebe (vgl. Gil / Schindler 2020: 53), da manche Verkehrsbetriebe die Betriebsleistungen in und für mehrere Städte und Gemeinden erbringen, etwa die Ruhrbahn GmbH in Essen und Mülheim an der Ruhr, die Bochum Gelsenkirchener Straßenbahnen AG in den beiden namensgebenden Städten oder die Rhein-Neckar-Verkehr GmbH sogar bundesländerübergreifend in Mannheim, Ludwigshafen am Rhein und Heidelberg. Die Varianz erklärt sich zudem aus der unterschiedlichen Einordnung von städtischen Schienenverkehren in Kehl am Rhein und Weil am Rhein, die jeweils von ausländischen Verkehrsunternehmen (CTS Strasbourg sowie BVB Basler Verkehrs-Betriebe) im Auftrag der jeweiligen deutschen kommunalen Aufgabenträger erbracht werden.

öffentlichen Raum dar. In jüngerer Zeit werden der Einsatz und die Ausgestaltung städtischer Schienenverkehre sowohl in wissenschaftlicher Perspektive als auch in den allgemeinen öffentlichen Debatten zunehmend in drei mitunter konträr anmutenden gedanklichen Stoßrichtungen diskutiert.

1.3.1 Der kommunale öffentliche Verkehr zwischen Wachstumsszenarien und Krisendiagnose

Einerseits wird bei einer Betonung der aufgrund der immanenten Systemeigenschaften günstigen Energie-, Klima- und Umweltbilanz des Schienenverkehrs² (vgl. Gil / Schindler 2020: 37; Nuhn / Hesse 2006: 64, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV Förderkreis 2007: 28 sowie Leibbrand 1980: 48) eine umfassende ökologische Verkehrs- und Mobilitätswende weg vom individuellen Automobil mit seinen negativ konnotierten Auswirkungen wie Luftverschmutzung, CO₂-Emissionen und Lärmbelästigung (vgl. grundsätzlich Brenck et al. 2016: 401 – 418; Becker 2018: 81; Link 2018: 108 – 110 sowie Gertz / Flämig / Gaffron / Polzin 2018: 300 – 303) hin zum sogenannten Umweltverbund (vgl. Gertz et al. 2018: 319 sowie Monheim 1997: 218) aus öffentlichen Verkehrsmitteln und dem Rad- und Fußgängerverkehr mit einem massiven, möglichst flächigen Ausbau der kommunalen öffentlichen Schienenverkehre als „Rückgrat des Stadtverkehrs“ (Künne / Steierwald / Vogt 2005: 9) eingefordert (vgl. Agora Verkehrswende 2020: 22 sowie Frey / Burger / Dziekan / Bunge / Lünenbürger / Umweltbundesamt 2020: 26). Parallel dazu prägen laufende neue Erfolgsmeldungen zum Ausbau der Betriebsleistungen und zu neuen Rekordhöhen bei den stets ansteigenden Fahrgastzahlen im öffentlichen Verkehr (vgl. Gertz et al 2018: 308 sowie Verband Deutscher

² Im Vergleich zum individuellen Automobilverkehr mit Verbrennungsmotor führen der höhere Wirkungsgrad des elektrischen Antriebs sowie der deutlich geringere Rollwiderstand der Stahlräder auf den Schienen zu einer besseren Energieausnutzung und -bilanz der Bahnverkehre bei gleichzeitigem Entfall lokaler CO₂-Emissionen.

Verkehrsunternehmen 2020: 24 – 29) das Bild eines zukunftsfähigen und im Wachstum befindlichen Sektors.

Andererseits werden in deutlichem Kontrast zur geschilderten Wahrnehmung in einzelnen Städten und Regionen auch dauerhafte Streckenstilllegungen und Angebotsreduzierungen in Erwägung gezogen (vgl. Lücker 2013: 16 – 19), Vorschläge neuer innerstädtischer Bahnprojekte von massiver Kritik und Protesten begleitet (vgl. Graf 2014: 31 sowie Kyrieleis / Bolte 2020: 44), eine geringe Innovationskraft, Reformunwilligkeit und nur bedingte Markt- und Kundenorientierung des öffentlichen Nahverkehrs beklagt (vgl. beispielhaft Karl 2005: 73 oder Canzler 2005: 242 – 247) sowie ein weitreichender Sanierungsstau bei bestehenden infrastrukturellen Anlagen (vgl. Wieland 2016: 351f.) oder Fahrzeugen konstatiert, so dass punktuell sogar das Bild einer krisenhaften Gesamtentwicklung in Bezug auf Angebots- und Nachfrageaspekte des öffentlichen Verkehrs gezeichnet wird (vgl. Canzler / Knie: 1998: 58 – 73 sowie Knie 2016: 46 – 48).

Ein dritter gedanklicher Zugangsstrang ergibt sich im Rahmen der Auseinandersetzung und Diskussion einer funktionalen Verkehrsneuorganisation zur Reduzierung der regelmäßigen großen, bisweilen strukturell zu nennenden Stau- und Überlastungssituationen des städtischen Gesamtverkehrs (vgl. grundsätzlich Gerike 2018: 243 – 268) beziehungsweise zur konkreten Linderung der vom „modernen Kraftverkehr hervorgerufenen, immer schwerer erträglichen Verkehrsverstopfungen“ als „Störung des städtischen Lebens“ (Oettle 1981: 16) oder gar als „Notstand der gegenseitigen Behinderung im Straßenverkehr“ (Oettle 1981: 37). Hier werden die hohe Transportkapazität (vgl. Gertz et al. 2018: 297), die potentiell große systemische Zuverlässigkeit und der vergleichsweise geringe Flächenverbrauch kommunaler Schienenverkehre (vgl. Meyer 2013: 104) oftmals als Schlüsselgrößen und technologische Masterlösung der entsprechenden lokalen verkehrlichen Herausforderungen gedeutet.

Angesichts dieser deutlich divergierenden, nahezu diametral gegenläufigen Bewegungsmomente und Perspektiven zwischen umfassenden Ausbau- und Wachstumsszenarien auf der einen Seite des Spektrums sowie der Schilderung von weitreichenden Problemlagen im Substanzerhalt und begleitenden Kürzungs- und Einspargedanken am anderen Pol des Betrachtungsraumes gewinnt die Frage nach der gegenwärtigen Verfassung und grundsätzlichen Ausrichtung der städtischen Schienenverkehre sowie nach den bisherigen Entwicklungslinien, möglichen Zukunftsszenarien, zgedachten inhaltlichen Aufgaben, Zielen und Erwartungen an die funktionale Problemlösungskapazität des öffentlichen Transportsektors im Allgemeinen – und an die hochleistungsfähigen kommunalen Bahnsysteme im Besonderen – zunehmend an Bedeutung. Ein zentraler Aspekt dieser Betrachtung ist die Überlegung, dass es im Einzelfall etwa für Fragen der Akzeptanz, Performanz und Gesamtwahrnehmung vor Ort einen gewichtigen Unterschied machen kann, welcher konkrete Typ eines städtischen Schienenverkehrssystems in welcher Form und mit welchem Ziel oder Begründungszusammenhang geplant, baulich errichtet oder betrieblich implementiert werden soll.

Die geschilderten, offenkundig spannungsvoll bis widersprüchlich wirkenden Entwicklungstendenzen spiegeln sich auch in der unterschiedlichen und individuellen Gestalt, Intensität und inhaltlichen Dynamik der gegenwärtigen örtlichen Diskurse um die weitere Ausrichtung kommunaler Schienenverkehrssysteme wider: Während in einigen Städten und Gemeinden bestehende Planungen und Konzeptionen ohne eine größere inhaltliche Polarisierung oder sonstige konflikthafte Auseinandersetzungen beständig und reibungsarm im Sinne eines homogenen Gesamtsystems umgesetzt werden und oft auch ein weiterer Ausbau angestrebt wird, entbrennen andernorts intensive Debatten und Streitigkeiten um das Für und Wider einzelner Typen und Anwendungen von städtischen Bahnsystemen, die im Sinne einer „endogenen

Konkurrenz“ (Schmucki 1997: 64) gegeneinander positioniert werden. Dies führt letztlich oftmals zu einem relativen Verharren im Status Quo oder zur Entstehung technisch nur bedingt kompatibler, betrieblicher Versatzstücke bei mitunter langjährigen Übergangsprovisorien.

Um diese klärungsbedürftigen Beobachtungen einer umfassenden und grundsätzlichen wissenschaftlichen Beantwortung zuzuführen bietet es sich an, anhand ausgewählter Beispiele zunächst das aktuelle empirische Gesamtpanorama der vielgestaltigen Ausprägungen an städtischen Schienenverkehrssystemen zu betrachten und diese als historisch gewachsene Ergebnisse vorangegangener Systementscheidungen zu begreifen. Durch retrospektiven Blick auf die wesentlichen Auswahlkonstellationen können die Genese dieses soziotechnischen Großkomplexes in der gebotenen Tiefe und Detaillierung präzise nachgezeichnet, maßgebliche Weichenstellungen erfasst und abgrenzbare Entwicklungsphasen identifiziert sowie im Zusammenhang eingeordnet werden. Dieses fallbezogene und differenzierte Gesamtbild stellt zudem die Basis für eine hypothesengeleitete, systematisch-vergleichende Untersuchung³ dar, die einen wesentlichen Teil des angestrebten Mehrwerts der Analyse beansprucht.

³ etwa von Funktionalitäten, Aufgabenstellungen und Zielerreichung, lokaler Problemwahrnehmung und korrespondierenden Lösungsstrategien

1.3.2 Selbstverständnis der Arbeit: Politikwissenschaftliche Analyse verkehrstechnisch geprägter Phänomene auf dem theoretisch-methodischen Fundament der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung

Diese Arbeit tritt einen bewussten Schritt hinter die naheliegende, aber konzeptionell eventuell verengte technisch-planerische oder volkswirtschaftliche Aufarbeitung der Materie zurück⁴, um die verkehrstechnischen Aspekte und Befunde sowie insbesondere auch eventuell bestehende strukturelle Problemlagen als fachspezifische theoretische und empirische Ersterkundung mit politikwissenschaftlichem Blick zu erfassen und zu diskutieren.

Die vorliegende Untersuchung analysiert demnach Theorie und Empirie der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme in vier ausgewählten Städten⁵ der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1949 und 2019 im Rahmen des vergleichenden Ansatzes der sogenannten „Heidelberger Schule der Staatstätigkeitsforschung“ (Zohlnhöfer 2013: 377), um die sowohl in der politikwissenschaftlichen als auch in der weiteren fächer- und disziplinübergreifenden Aufbereitung des Themenkomplexes identifizierten, besonders erklärungsbedürftigen Phänomene sowie die mutmaßlich noch nicht ausreichend beantworteten Fragen zur aktuellen Lage und Entwicklung des bundesdeutschen kommunalen Bahnverkehrs, wie etwa die große konzeptionelle Heterogenität der Systeme oder die deutliche Inkongruenz von verkehrsplanerischer Erwartungshaltung und realweltlicher technischer Umsetzung, zu rekonstruieren und zu beantworten.

Gleichzeitig sollen im Rahmen dieser vergleichenden Policyanalyse einige auch aus theoretischer Perspektive auffällige und beachtenswerte Befunde

⁴ Die bei oberflächlicher Betrachtung zunächst einen nahezu exklusiven Zugriff auf derartige Inhalte beanspruchen könnte.

⁵ Mülheim an der Ruhr – Frankfurt am Main – Köln – München

im Schnittstellen- und Übergangsbereich der großen eigenständigen Erkenntniswelten und Gedankengebäude von politischer Staatstätigkeit, Verwaltung und Gesellschaft auf der einen sowie Ingenieurwissenschaft, Technik und Verkehrsplanung auf der anderen Seite mit einem integralen, genuin politikwissenschaftlichen Forschungsdesign beleuchtet werden. In einer abschließenden systematisch-vergleichenden Gesamtschau der empirischen und theoretischen Aspekte und Erkenntnisse sollen unter anderem auch Fragen nach der möglichen spezifischen Wirkungsweise politischer Einflussgrößen bei der Konzeption und Auswahl städtischer Schienenverkehrssysteme, nach überzufälligen Regelmäßigkeiten, wiederkehrenden Effekten oder Mustern betrachtet und diskutiert werden.

1.3.3 Vorbemerkung zu Aufbau, Gliederung und Umfang: Zusammenwirken und wissenschaftlicher Eigenwert von konzeptionell-theoretischer Reflexion, empirischer Rekonstruktion und vergleichender analytischer Gesamtbetrachtung

Der Anspruch dieser Untersuchung, sowohl bei der einleitenden Grundlagenarbeit und der theoretischen Konzeption als auch bei der Erfassung und vergleichenden Betrachtung der Empirie das politikwissenschaftliche Neuland des Forschungsgegenstandes in präziser und möglichst komplexitätsreduzierender, aber gleichzeitig umfassender und inhaltlich vollständiger Weise zu erschließen, spiegelt sich sowohl im überdurchschnittlichen Umfang als auch im Aufbau durch die Anlage der drei komplementär miteinander verzahnten und konzeptionell gleichwertigen Themenwelten von

- erkundender Grundlagenforschung, theoretischer Reflexion und Hypothesenbildung,
- Erfassung und Rekonstruktion der relevanten Entscheidungen und Entwicklungen in den vier empirischen Fallbeispielen sowie in der

- hypothesen- und variablengeleiteten vergleichenden Gesamtbetrachtung

wider.

Zu Beginn steht, auch aufgrund der spezifischen technischen Komplexität der zu untersuchenden Phänomene, eine einführende konzeptionelle Grundlagenarbeit, bei der das zu erklärende wissenschaftliche Puzzle herauspräpariert und die grundsätzliche Relevanz der Thematik erörtert werden sollen. Dies beinhaltet zunächst eine umfassende inhaltliche und historisch rekonstruierende begriffliche Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes. Eine intensive und mehrdimensionale Erschließung anhand der drei Metakategorien Stadt, Verkehr und Politik ermöglicht eine Verortung in den vorherrschenden rechtlich-technischen Rahmenbedingungen, die maßgebliche Handlungsspielräume und Zwangspunkte bei der Policygestaltung konstituieren können. Gleichzeitig sollen hier auch die bestehenden Organisationsformen und Legitimationsmuster des weithin gemeinwohlorientierten bundesdeutschen öffentlichen Nahverkehrs im Spannungsfeld von Markt und staatlichem Daseinsvorsorgeprinzip als ergänzende Hintergrundfolie betrachtet werden. Der geschilderte Charakter einer politikwissenschaftlichen Ersterkundung des städtischen Verkehrssektors verlangt bei der Entwicklung von Forschungsdesign und theoretischem Rahmen als elementare Erkenntnisdimensionen – in Abgrenzung zu Arbeiten, die sich mit eher etablierten Fragestellungen, etwa der Wirtschafts- und Sozialpolitik, befassen – zudem eine grundhafte Reflexion der methodologischen Gesamtkonzeption und des gewählten Forschungsansatzes, um sicherstellen zu können, dass die eingesetzten wissenschaftlichen Verfahren, Modelle und Instrumente den Untersuchungsgegenstand überhaupt angemessen erfassen, begreifen und erklären können. In diesem Zusammenhang soll daher unter Bezugnahme auf die Wesensmerkmale des Forschungsthemas auch eine

grundsätzliche Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Grenzen der vergleichenden Methode sowie mit den Wissenschaftsprogrammen und Zielen von Staatstätigkeitsforschung, Politikfelduntersuchungen und der Analyse von Public Policies erfolgen. Im wissenschaftstheoretischen Herzstück der Untersuchung folgt die anwendungsbezogene Konkretisierung des analytischen Bezugsrahmens durch Formulierung und Zusammenführung einer idealtypischen Policymatrix, die die verschiedenen Typen städtischer Schienenverkehrssysteme nach einer umfassenden technologisch-systemischen Rekonstruktion als genuine Policyoptionen mit einem Ausblick auf deren erwartete politisch-gesellschaftliche Effekte und Wahrnehmungen modelliert. Die sechs sektoralen Hypothesen, die sowohl institutionelle und akteursbezogene als auch an Leitbildern und Zielen ausgerichtete Wirkzusammenhänge und Kausalmechanismen in Bezug auf die mögliche Auswahlpräferenz innerhalb der idealtypischen Policymatrix formulieren, sind in drei übergeordnete analytische Großdimensionen eingebettet, die auf dem Grundgerüst der Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung basieren.

Anschließend werden im breit angelegten empirischen Segment als zweites Gravitationszentrum dieser Untersuchung die relevanten Entwicklungen und Policyentscheidungen der empirischen Fallbeispiele in Form von vier ausgewählten Städten der Bundesrepublik Deutschland, in denen zwischen 1949 und 2019 durchgehend eines oder mehrere städtische Schienenverkehrssysteme betrieben wurden, systematisch betrachtet und nachgezeichnet. Dieser Arbeitsschritt ist geprägt von einer tiefgehenden und umfangreichen, historisch und verkehrstechnisch möglichst präzise gefassten, kleinteilig-sondierenden qualitativen Analyse und Auswertung diverser gedruckter Primärquellen, oft direkt aus archivarischer Konservierung, wie etwa eine Vielzahl an Niederschriften von Gremiensitzungen auf kommunaler Ebene sowie, soweit relevant, in den entsprechenden Bundesländern sowie beim Bund. Neben den amtlichen Protokollen werden im Zuge diverser Entscheidungsabläufe in Verwaltung,

Wissenschaft und Politik auch zahlreiche komplexe verkehrstechnische und planerische Dokumente wie Verkehrsgutachten, Netz-, Baustufen- und Streckenpläne, Betriebskonzepte oder Fahrzeugbauzeichnungen einbezogen. Als orientierender Überblick kann bei einigen Fallbeispielen auf bestehende verkehrshistorische und stadtgeschichtliche Arbeiten zurückgegriffen werden, während bei anderen Untersuchungseinheiten eine induktiv angelegte Gesamterfassung der Entwicklung über Zeit erstellt werden muss, um prägnante Entscheidungen und Phasen überhaupt identifizieren zu können. In Ergänzung werden bei diesen Fällen insbesondere bei Deutungsunklarheiten auch plausibilisierende Hintergrundgespräche mit lokalen Experten geführt. Die gewonnenen Erkenntnisse der Datenerhebung werden jeweils zu einem längsschnittartig angelegten Fallprofil mit einer modellhaften und gleichzeitig repräsentativen Abgrenzung relevanter örtlicher Entwicklungsphasen und wesentlicher Weggabelungen zusammengeführt.

Eine vergleichende Betrachtung bildet abschließend den dritten und erkenntnistheoretisch eventuell spannendsten Schwerpunkt dieser Untersuchung. Sie nimmt die Gesamtschau der einzelnen Fallprofile in den Blick und wendet die postulierten Hypothesen systematisch prüfend an, um die Ergebnisse anhand repräsentativer und besonders auffälliger Befunde im Sinne einer Erklärung von einzelnen Policyentwicklungen, von fallbezogener oder allgemeiner Policystabilität und Policywandel, zu beleuchten. Dabei wird neben der vorläufigen Beantwortung der gesetzten Fragestellung und der Rückspiegelung der gewonnenen Erkenntnisse auf klassische bestehende Befunde des Sach- und Themengebiets auch ein übergeordnetes Gesamtfazit zu den wichtigsten identifizierten Bestimmungsfaktoren und Mastervariablen im Bereich der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme formuliert.

Die mit vier Fallbeispielen und einem kumulierten Betrachtungszeitraum von über 250 Jahren bundesdeutscher Nahverkehrspolitik und

Stadtgeschichte eher breit angelegten empirischen Inhalte führen in der spezifischen Kombination aus der gewählten Forschungsfrage als bewusste Neulanderkundung einschließlich der eingeschriebenen Erkenntnisziele trotz eines klaren und abgegrenzten qualitativen Forschungsdesigns zu einem überproportional anmutenden, zweifellos großen Umfang. Das vorliegende Gesamtvolumen ergibt sich dabei insbesondere aus der Notwendigkeit, gleich in allen drei zentralen Arbeitsfeldern und Erkenntnisdimensionen – Theorie, Empirie und Vergleich – thematische und methodische Besonderheiten abbilden und teilweise entsprechende Grundlagen und spezielle Sachverhalte separat betrachten, prüfen und integrieren zu müssen.

- Im Bereich der theoretischen Reflexion besteht ein über das reguläre politikwissenschaftliche Vorgehen hinausreichender Bedarf etwa in der vorgelagerten Prüfung, ob und wie das bestehende methodische Instrumentarium und der gewählte theoretische Rahmen die auch technisch geprägte Fragestellung und Empirie sinnvoll erfassen können. Die Entwicklung einer entsprechenden technisch gesättigten Policymatrix als zentraler Verortungshorizont der Policyoptionen sowie die Bildung und Ableitung der sechs sektoralen Hypothesen aus dem Theoriegebäude der Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung bilden ebenfalls einen der Thematik geschuldeten gesonderten Arbeitsschritt, der gleichzeitig die Basis für die vergleichende Betrachtung bildet.

- Der empirische Sektor steht vor der Aufgabe, sich gemäß den Regeln und Ansprüchen guter wissenschaftlicher Praxis zwar komplexitätsreduzierend und mit einer modellhaften und idealtypischen Phasenbildung, aber dennoch umfassend und keinesfalls inhaltlich verkürzend oder verfremdend mit den realweltlichen Geschehnissen auseinanderzusetzen. Es ist dabei die tiefe Grundüberzeugung dieser Untersuchung, dass gerade der qualitative Forschungsansatz mit seiner detailorientierten Kontextsensibilität in hervorgehobener Weise geeignet ist, durch weitreichende Einbeziehung von historischen Originalquellen und zeitgeschichtlichen Dokumenten ein umfassendes und stimmiges Gesamtbild der relevanten Entwicklungen in den einzelnen Fallbeispielen zu zeichnen, um die daraus resultierenden Policyentscheidungen noch besser einordnen und nachvollziehen zu können. Insbesondere der oft nur in Zwischentönen, einzelnen prägnanten sprachlichen Formulierungen und Originalzitate erkennbare Zeitgeist in Politik, Verwaltung, Gesellschaft und Wissenschaft vermittelt häufig ein authentisches und wertvolles Bild der Motivationen und Triebkräfte für die Befürwortung oder Ablehnung einzelner zur Debatte stehender Policyoptionen und verkehrs- und stadtpolitischer Lösungsstrategien.
- Die vergleichende Analyse spiegelt die empirische Breite der vier Fallbeispiele wider und setzt diese systematisch und prüfend mit den Aussagen der sechs sektoralen Hypothesen in Beziehung. Die sich daraus ergebende komplexe Gesamtbetrachtung ist daher essentiell darauf angewiesen, sich die entsprechenden Freiräume für eine kompakte, aber dennoch angemessene Gesamtschau und Bewertung nehmen zu dürfen.

Das Zusammenwirken der drei bereits in sich überdurchschnittlich reichhaltigen Themenwelten und Kontextbedingungen führt im Ergebnis zu einer entsprechenden abzubildenden Inhalts- und Textmenge. Die Handhabbarkeit und ein angenehmer Lektürefluss der Arbeit sollen insbesondere durch eine übersichtliche und stringente Gliederung sowie durch eine systematische Kapitelstruktur sichergestellt werden. Darüber hinaus werden relevante Policyentscheidungen und bedeutsame Weggabelungen mittels eigens erstellter Schaubilder und Tabellen übersichtlich und schnell erfassbar illustriert. Schließlich sollen kompakte, variablenbezogene Kurzzusammenfassungen am Ende der jeweiligen empirischen Kapitel eine möglichst gute Orientierung bieten und einen besseren Gesamtüberblick ermöglichen.

In der Gesamtabwägung zwischen einer eventuell auch denkbaren verkürzten Anlage dieser Bearbeitung bei Reduzierung von theoretischen Grundsatzerwägungen oder Verzicht auf empirische Details und Kontextbedingungen entscheiden sich sowohl das wissenschaftliche Selbstverständnis und die Forschungsarchitektur dieser Untersuchung als auch das Streben nach einer konsequenten Beachtung und Umsetzung der Regeln guter Forschungspraxis für den gewählten breiteren Ansatz. Der entsprechende Nutzen und angestrebte erkenntnistheoretische Mehrwert sollten demnach auch in allen drei Grundsatzdimensionen aus Theorie, Empirie und Vergleich nachvollzogen werden können.

2 Konzeptionelle Grundidee und Erkenntnisinteresse

2.1 Forschungsmotivation und erklärungsbedürftige Phänomene

Im Kern dieses Ausblicks auf Grundidee und handlungsleitende Forschungsmotivation dieser Arbeit steht die Globalthese, dass im Kontext des bundesdeutschen städtischen Schienenverkehrs regelmäßig nicht nur die planerischen, verkehrs- und betriebstechnischen oder auch ökonomischen Aspekte verhandelt werden, sondern dass insbesondere originär politikwissenschaftliche Dimensionen und Variablen sowie die zugrunde liegende politisch-gesellschaftliche Tektonik die entsprechenden Ergebnisse und Entwicklungen grundsätzlich und nachhaltig in mindestens gleichem Ausmaß, wenn nicht sogar noch stärker als die technischen oder ökonomischen Größen, beeinflussen.

2.1.1 Vermutete Relevanz und Erklärungskraft politisch- gesellschaftlicher Variablen

Demnach müssen auch Fragestellungen etwa nach institutionellen Strukturen und Organisationsformen, nach beteiligten Akteuren, ihren Interessen und Machtpotentialen, nach der Ausrichtung und Handlungslogik von Parteien, Fraktionen, Wählerpräferenzen, administrativen Vertretern und zivilgesellschaftlichen Gruppen, nach Allianzen und Koalitionen, Taktik und Vetopositionen, nach Interaktionsformen, Steuerungsverständnis, Partizipation, Repräsentation und Legitimation, nach der politischen Deutung von zeitgeschichtlichen und sozioökonomischen Trends oder technologischen Narrativen sowie nach normativen Leitbildern, Zielstellungen und Zweckbestimmungen in die Analyse einbezogen und strukturell auf Augenhöhe berücksichtigt werden.

Neben den angestrebten Erkenntnissen in Bezug auf die Erklärung der Genese und Entwicklung der jeweiligen einzelnen empirischen Fallbeispiele soll zudem ausdrücklich auch das Gesamtkonstrukt des städtischen

Schieneverkehr als hochgradig differenzierte technologische Entität und insbesondere die mitunter wechselvolle Bedeutungszumessung sowie die je nach zeitlichem und örtlichem Kontext in potentiell hohem Maße differierende gesellschaftlich-politische Erwartungshaltung im Umgang mit solch technischen Großsystemen betrachtet werden. So ist es in wissenschaftstheoretischer Perspektive innerhalb des formulierten Puzzles ein durchaus vorstellbarer und plausibel anmutender Erklärungsansatz, dass ein und dasselbe technische Schienenverkehrssystem je nach Interpretation der lokalen (verkehrs-) politischen Agenda sowie anhand weiterer spezifischer gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und lokaler politischer Stellgrößen in höchst unterschiedlicher Weise wahrgenommen, bewertet, geplant, implementiert oder verworfen, befürwortet oder abgelehnt wird. Somit rückt die politisch-gesellschaftliche Ebene, und eben nicht nur die rein technologische oder verkehrsplanerische Dimension der jeweiligen städtischen Schienenverkehrssysteme als relevante Entscheidungsgröße in Bezug auf die Formulierung der Problemdefinition sowie im Hinblick auf Auswahl und Umsetzung einer Lösungsstrategie in den Fokus.

Die Anwendung sozialwissenschaftlicher Methoden und Zugänge auf komplexe technisch-physikalische Phänomene und Sektoren ist dabei an sich keine radikal neue Konzeption, sondern ein beispielsweise im Bereich der Schnittstellenanalyse von Verkehrs- und Umweltpolitik (vgl. Thiele / Hartung / Tosun 2018: 356 – 384) oder bei der Erklärung der Energiepolitik (vgl. Wurster / Köhler 2015: 283 – 311) grundsätzlich etablierter und eingeübter Ansatz, der zunächst (nur) eine gewisse konzeptionelle Offenheit des Forschungsdesigns und eine sinnvolle Adaptionfähigkeit bestehender theoretischer Konstrukte voraussetzt. Darüber hinaus ist ein solches Vorhaben aber immer auch fundamental auf die Möglichkeit und Fähigkeit angewiesen, die technischen Sachverhalte tatsächlich verstehen und einordnen zu können. Diesem Vorgehen wohnt demnach die Grundüberzeugung als konkludente Prämisse und hintergründige

Globalthese inne, dass die politisch-administrativen und gesellschaftlichen Sphären *überhaupt* als relevante Größen im Gesamtkonzert von Debatte, Entscheidungsfindung, Implementierung, baulicher Errichtung und Betrieb innerhalb der komplexen technischen Ausgestaltung des kommunalen Schienenverkehrs begriffen, benannt, anerkannt und analysiert werden können. Mag dieser Hinweis für den sozialwissenschaftlich geschulten Betrachter etwa aufgrund der potentiellen gedanklichen Nähe des öffentlichen Personennahverkehrs zu administrativen Institutionen und staatlichen Prozessen – der Verkehr wird regelmäßig als staatsnahes Politikfeld identifiziert (vgl. Bandelow / Lindloff / Sabatzki 2016: 170) – oder anhand der formellen organisatorischen Einbettung der beschriebenen Entscheidungsabläufe in eine (gar noch am Gemeinwohl orientierte) politische und rechtliche Regelungsmechanik naheliegend und plausibel erscheinen, so muss dieser Einschätzung der grundsätzlich und ebenso prominent vertretene gegenläufige Anspruch zahlreicher technischer Ingenieurwissenschaften, exemplarisch etwa der Verkehrsplanung, entgegengehalten werden.

2.1.2 Die klassische Gegenposition: Globaler Steuerungs- und Entscheidungsanspruch der Ingenieurwissenschaften

Denn die relevanten Mechanismen der zu ergründenden systemischen Auswahlprozesse sollen dort im Wesentlichen mit den der eigenen Disziplin exklusiv eingeschriebenen ingenieurstechnischen Annahmen und Variablen, seien dies etwa die Bezugnahme zur jeweiligen Gemeindegröße, zur Wirtschafts- und Siedlungsstruktur oder dem örtlichen Verkehrsaufkommen, und eben nicht zwingend auch anhand politisch-gesellschaftlicher Größen und Zielvorstellungen bestimmt und erklärt werden.

Der in technischen Kategorien denkende Planungsingenieur trifft die nach rational messbaren Kriterien abgewogene Entscheidung „als Aufgabe der

fachlichen Instanz“ im Sinne des „Entwurfs von Maßnahmen“ und der „Bewertung der Wirkungen der unterschiedlichen Zustände (ohne und mit Maßnahmen) im Hinblick auf die [verkehrlichen, Ergänzung des Verfassers] Ziele“ (Kirchhoff 2002: 39), die eine zweckhafte Erreichung einer abstrakt gesetzten Vorgabe, hier etwa Errichtung und Betrieb eines optimal geeigneten städtischen Schienenverkehrssystems, sicherstellen. Da für diese Aufgaben „Fachwissen“ erforderlich ist, sollten sie „so objektiv wie möglich gelöst werden“ (Kirchhoff 2002: 39), was im Umkehrschluss auch als eine tendenzielle Absage an Sinnhaftigkeit und Legitimität politisch-gesellschaftlicher Steuerungsimpulse oder Mitwirkungsansprüche in Bezug auf Auswahl, Einschätzung und fachliche Bewertung von technischen Maßnahmen und Systemen verstanden werden kann – die dafür notwendige inhaltliche Kompetenz wird nahezu ausschließlich in der Sphäre des Ingenieurs verortet. Die Bürgerschaft wird in dieser Weltsicht mitunter auf die Funktion der Problemartikulation im Sinne einer „Mängелеinschätzung“ reduziert, auch die politischen Mandatsträger wirken lediglich durch die Benennung von (abstrakten) „Zielen“ mit, während die eigentliche Auswahl zwischen verschiedenen Optionen und Strategien durch Ableitung von „strategischen Maßnahmen“ der (technisch) planenden Instanz vorbehalten bleibt (vgl. Kirchhoff 2002: 40).

In anderen Werken wird die Bezugnahme auf die zwingende Entscheidung von Verkehrsfragen ausschließlich durch fachlich geeignete Verkehrsingenieure als Experten noch offensiver und prominenter vorgetragen, entsprechende Ansprüche werden selbstbewusst formuliert: „Besonders schädlich ist die landläufige Auffassung, dass jedermann den Verkehr aus eigener Anschauung genügend kenne, um sich ein sicheres Urteil zu erlauben“ (Leibbrand 1980: 14). Sogar die gesamtgesellschaftliche oder gar grundsätzliche normativ-moralische Abwägung und Bewertung von technischen Sachverhalten wird dem Anspruch nach nahezu vollständig von politisch-gesellschaftlichen Entscheidungsforen in das

Arbeitsethos und den universalistisch verstandenen Schöpfungsauftrag des Ingenieurs verschoben:

„Der Ingenieur darf nicht damit zufrieden sein, als Techniker zu arbeiten. Solang er Anspruch auf das ‚ingenium‘ erhebt, muss er sich über die Grundfragen seines Berufes Rechenschaft geben und nach der sittlichen Begründung seines Handelns fragen“ (Leibbrand 1980: 15).

Diese Interpretation nimmt mögliche politische oder gesellschaftliche Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren gleichsam tendenziell, wenn überhaupt, eher als formalistische Akte, als oberflächlich-prozedurale Bestätigungen einer inhaltlich bereits durch technische und planerische Bereiche weitgehend verhandelten und aufbereiteten Sachlage oder bestenfalls als punktuelle Stellgrößen für nachrangige Detailfragen wahr. Mitunter wird eine zivilgesellschaftliche, politisch orientierte Interessenartikulation in der klassischen Ingenieursdebatte sogar als bedrohlich eingestuft: „Gefährlich sind manche sogenannten ‚Bürgerinitiativen‘“, denn diese „werden nicht selten gerade von Beteiligten ins Leben gerufen, die nur ihre eigenen Interessen verfolgen“ (vgl. Leibbrand 1980: 15) – also ein aus politik- und gesellschaftswissenschaftlicher Sicht per se nicht zu kritisierender, sondern mitunter notwendiger Ausdruck einer kollektiven zivilgesellschaftlichen Organisation und Interessenartikulation, auf die ein vitaler demokratischer Austauschprozess zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung explizit angewiesen ist.

Selbst ein progressiv ausgerichtetes verkehrsplanerisches Selbstverständnis, das grundsätzlich auch die politische Sphäre im Gesamtkontext der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen sucht, birgt regelmäßig allein in der Art und Weise, wie und mit welchen Schwerpunkten und Arbeitsanteilen der Planungs- und Entscheidungsprozess modelliert ist, eine latente Betonung der Notwendigkeit der inhaltlichen verkehrstechnischen Maßnahmenauswahl durch die fachplanerische Seite

(vgl. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen 2018: 12f.). Hier wird zwar mitunter eine „politische Abstimmung“ als ein Bestandteil der Gesamtabwägung skizziert, die dann oberflächlich betrachtet auch wiederum im Bereich von Politik und rechtlich prüfender Verwaltung in einer formell ausgefertigten⁶ „Abwägung und Entscheidung“ mündet, der zentrale inhaltliche, weil (vor)selektierende Prozessschritt der „Bewertung“ der möglichen verkehrstechnischen Auswahloptionen ist aber weiterhin zentraler Bestandteil der „fachplanerischen Tätigkeiten“ im Rahmen der „Maßnahmenuntersuchung“ (vgl. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen 2018: 13). Diese fachplanerische Bewertung im Rahmen der Maßnahmenanalyse ist wiederum der naturwissenschaftlichen Rationalität präzise messbarer Größen und technisch vermittelter Mechanismen unterstellt und erhebt somit den Anspruch, eine in sich logische und konsistente Objektivität, die durch nüchterne Berechnungen und klare Ursache-Wirkungs-Prognosen bestimmt ist, als Grundlage der Entscheidungsfindung zu bieten. Auch die für die weitere Untersuchung oftmals zentrale und wirkungsmächtige Frage, ob städtische Schienenverkehrssysteme als ober- oder auch unterirdisch trassierte Typen realisiert werden sollen, ist in dieser technokratischen Argumentation demnach „weder eine willkürliche noch eine rein politische Entscheidung, sie sollte vielmehr stets ausschließlich auf ‚facts and figures‘ beruhen“ (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 156). Diese Deutung folgt demnach ebenfalls der Vorstellung, dass die in der fachplanerisch-ingenieursseitigen Welt verortbaren technischen Variablen und Ansätze legitimerweise den dominanten Zugang zu den Entscheidungskonstellationen bei der Auswahl verschiedener Typen von kommunalen Bahnsystemen beanspruchen.

So ist es nur konsequent, dass auch bei einem offeneren verkehrsplanerischen Selbstverständnis der für die vorliegende

⁶ vor allem genehmigungsrechtlich interpretiert, und weniger inhaltlich verstanden

Untersuchung zentrale Schritt der Systemauswahl zwischen verschiedenen technischen Optionen und Strategien weiterhin auf den „Planungsschritten, vor allem auf der Bewertung von möglichen Entscheidungsalternativen“ beruht (vgl. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen 2018: 36) und damit unverändert im technisch-verkehrsplanerischen Sektor verortet ist. Ein solches ingenieursorientiertes Weltbild, gleich, ob in der klassischen absoluten Positionierung oder in einer progressiv gewendeten Ausrichtung, steht daher mit der in dieser Arbeit formulierten These einer grundsätzlichen und dauerhaft-systematischen Relevanz politischer und gesellschaftlicher Variablen zwangsläufig in einem natürlichen, aber erkenntnistheoretisch auch potentiell fruchtbaren Spannungs- und Reibungsverhältnis.

Das Erkenntnisinteresse dieser Untersuchung geht aber noch über die geschilderte Grundannahmen und Prämissen einer allgemeinen Bedeutung der politisch-gesellschaftlichen Sphäre hinaus. Im Fokus steht nicht nur die grundsätzliche Fragestellung, *ob* politische und gesellschaftliche Faktoren an und für sich überhaupt einen relevanten, überzufälligen und signifikanten Einfluss auf die Konzeption und Umsetzung der verschiedenen Typen kommunaler Systeme des öffentlichen Schienenverkehrs ausüben können, sondern vielmehr auch das problemorientierte und fallbezogene Interesse, ob sich anhand eines hypothesengestützten Zugangs auch Hinweise identifizieren lassen, dass die politischen Variablen regelmäßig auch *in einer spezifischen Art und Weise* auf die Systemauswahl einwirken und somit eventuell sogar Muster oder Andeutungen von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen erkennbar werden könnten.

2.1.3 Das wissenschaftliche Puzzle: Inkongruenz von theoriegeleiteter verkehrstechnischer Erwartungshaltung und realweltlicher Ausprägung – Varianz, Unübersichtlichkeit und Heterogenität statt klarer Systemauswahl anhand objektiver Parameter

In konkreter Handlungsableitung soll das nicht ausreichend erforschte wissenschaftliche Puzzle der breiten empirischen Varianz bei Konzeption, Auswahl und Implementierung der bundesdeutschen U-Bahn- sowie (U-) Stadtbahn- und Straßenbahnsysteme präziser und schlüssiger als bislang erfasst und vergleichend analysiert werden. Denn nur mit den gängigen und etablierten Theorien, Modellen und Prognosen etwa aus Verkehrsplanung oder Betriebs- und Volkswirtschaft erscheint das aktuelle komplexe und teils widersprüchlich anmutende Gesamtpanorama im Bereich des bundesdeutschen kommunalen Schienenverkehrs bei genauer Betrachtung kaum ausreichend nachvollzieh- und begründbar.

Eine für das Fach der ingenieurtechnischen Verkehrsplanung grundlegende Annahme ist die differenziert ausgearbeitete Überlegung, dass den einzelnen Typen der städtischen Schienenverkehrssysteme, von der Straßenbahn über die U-Straßenbahn und (U-) Stadtbahn bis zur U-Bahn (Metro), innerhalb einer gewissen Schwankungsbreite jeweils ein abgrenzbares typisches und sinnvolles Einsatzszenario anhand der Hauptvariable der Gemeindegröße zumindest tendenziell zugeordnet werden kann. Die typischen Sprungmarken zwischen den einzelnen, geclusterten Klassen sieht bei Städten zwischen 50 000 und 500 000 Einwohnern die Systemtypen „Straßenbahn beziehungsweise Stadtbahn“ vor. Erst im Größenbereich von Städten zwischen 500 000 und 1 000 000 Einwohnern wird als Grundverkehrsmittel eine „im Zentrum als U-Bahn“ geführte Stadtbahn genannt, reine U-Bahnsysteme werden erst der Größenklasse ab 1 000 000 Einwohnern zugeordnet (vgl. Dziekan 2011: 328).

Auch eine entsprechende systematische Klassifizierung der städtischen Schienenverkehrssysteme durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur in Zusammenarbeit mit dem Branchenverband des öffentlichen Verkehrs „Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV)“ weist kleineren Großstädten zwischen 200 000 und 500 000 Einwohnern entsprechende Bahnsysteme in einer rein oberirdischen Trassierung, also Straßenbahnen oder Stadtbahnen, zu. Der Einsatz teilweise unterirdisch geführter U-Straßenbahnen oder U-Stadtbahnen ist dem Verband folgend typischerweise überhaupt erst in Städten ab 500 000 Einwohnern zu erwarten, während ein zunehmend „U-Bahn ähnlicher“ Schienenverkehr auch hier tendenziell nur in Ballungsgebieten und „echten“ Metropolen ab 1 000 000 Einwohnern verortet ist (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 34). Diese nach rationalen und objektiven Kriterien anhand eines effizienten technisch-betrieblichen und ökonomisch optimalen Zweck-Mittel-Einsatzes vorgetragenen theoretischen Annahmen einer Zuweisung der einzelnen städtischen Bahnsysteme gemäß ihrer inhärenten Parameter⁷ zu bestimmten Größenklassen von kommunalen Gebietskörperschaften lässt in Fortführung grundsätzlich eine ebenso klare gegliederte und entsprechend geordnete empirische Praxis erwarten.

Stadtgröße (Einwohner)	Typischerweise eingesetztes Schienenverkehrssystem
200 000 bis 500 000	Straßenbahn oberirdisch
ab 500 000	U-Stadtbahn / U-Straßenbahn (im Zentrum unterirdisch)
ab 1 000 000	U-Bahn (Metro)

Schaubild 1: Klassische verkehrsplanerische Zuordnung städtischer Schienenverkehrssysteme nach Stadtgröße / Einwohnerzahl (eigene Darstellung)

⁷ wie etwa die Beförderungskapazität oder die Verkehrserschließungswirkung

Doch der prüfende gesamthafte Blick in die realweltliche Ausprägung des bundesdeutschen kommunalen Schienenverkehrs sieht sich mit einem strukturell deutlich abweichenden Bild konfrontiert: Hier wurden und werden oft eben nicht die nach den vielschichtig und methodologisch anspruchsvoll ausgearbeiteten theoretischen Annahmen aus Technik oder Ökonomie zu erwartenden Typen von städtischen Bahnsystemen stringent gewählt und konsequent umgesetzt. Vielmehr herrschen häufig bemerkenswerte Gegensätze, Umsetzungen atypischer Konzepte sowie widersprüchliche Bruch- und Konfliktlinien vor, bei denen auch unter Einbeziehung und Würdigung zahlreicher individueller fallspezifischer Kontextfaktoren mitunter nicht direkt nachvollziehbare Systementscheidungen getroffen wurden und werden. Die verkehrswissenschaftlich und verkehrsplanerisch präzise formulierte und trennscharf modellierte Zuordnung der verfügbaren städtischen Schienenverkehrsmittel auf typische Anwendungsszenarien, etwa anhand der Siedlungsgröße der jeweiligen Gemeinde und der typischen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Bahnsystems, scheint bei einer nicht unerheblichen Anzahl der empirisch zu beobachtenden Fälle wenig oder gar nicht zu greifen oder zumindest nicht passgenau justiert zu sein. Diese große Unübersichtlichkeit der Makro- und Systemebene setzt sich auf der lokalen Mikroebene teilweise noch durch diverse fragmentarische, bisweilen offenkundig unvollständig oder gar dysfunktional anmutende, heterogene technische Verwerfungen sowie durch in vielerlei Hinsicht potentiell nicht dem angedachten Bedarf gerecht werdende und daher mutmaßlich ineffiziente Teil- und Insellösungen fort.

So ist etwa aus verkehrsplanerischer oder auch aus verkehrsökonomischer Perspektive nicht unmittelbar nachvollziehbar, warum auch recht kleine Großstädte wie etwa Mülheim an der Ruhr (vgl. Groneck / Lohkemper / Schwandl 2005: 80 – 87) mit unter 200 000 Einwohnern über umfangreiche Ansätze hochleistungsfähiger unterirdischer Bahnsysteme verfügen, die in Anspruch und technischer Ausführung mitunter klassischen U-Bahn-beziehungsweise Metrosystemen, wie man sie aus Weltmetropolen wie

Berlin, Paris, London, Moskau oder New York City kennt, konzeptionell gleichgestellt sind. Im direkten Kontrast zum vorgestellten Befund wickeln beispielsweise auch deutlich größere Städte mit einer zweifelsfrei höheren Zentralität und Verkehrsnachfrage wie etwa Münster, Kiel, Aachen oder Wiesbaden aktuell den öffentlichen Verkehr gänzlich ohne den Einsatz jeglicher städtischen Bahnsysteme, geschweige denn unterirdischer Schnellbahnen, ab.

In Analogie dazu bedürfen auch einige in der gegenläufigen Richtung aus den klassischen theoretischen Erwartungen und Annahmen der technischen und ökonomischen Verkehrsplanung⁸ im Systemniveau „nach unten“ ausbrechende, lokale Lösungen, die oftmals technische Neuinterpretationen vorhandener Bahnsysteme oder einen lediglich moderat optimierten Fahrzeugeinsatz bei grundsätzlich fortbestehenden systemischen Rahmenbedingungen beinhalten, einer Dokumentation und Erklärung. So hat beispielsweise die Millionenstadt Köln bis heute auf die Anlage eines bei Größe, Verkehrsdichte, Zentralität, Angebotsnachfrage, Siedlungsstruktur und Bedeutung der Gemeinde durchaus plausibel erwartbaren, anspruchsvollen U-Bahnsystems (im technischen Sinne einer Metro) verzichtet und stattdessen die bestehende Straßenbahntechnik infrastrukturell und fahrzeugseitig umfangreich modernisiert, nur abschnittsweise in eine zweite Ebene verlegt und kontinuierlich zu einem betrieblich flexiblen, integralen öffentlichen Verkehrsträger mit zwei kompatiblen Teilsystemen als evolutionäre Lösung weiterentwickelt (vgl. Groneck 2005: 8 – 36).

Die deutliche Diskrepanz zwischen theoretischer Erwartung und empirisch beobachtbarer Praxis bildet sich neben den offensichtlich „atypischen Anwendungsfällen“ wie Mülheim an der Ruhr oder Köln auch in der Vielzahl von Städten ab, in denen der städtische Schienenverkehr entgegen den Regeln aus Technik und Ökonomie nicht in einem einzigen homogenen Typ

⁸ in Bezug auf den typischerweise formulierten Einsatz des kommunalen Bahnsystems

eines kommunalen Bahnsystems organisiert ist, sondern in dem mehrere, teils technisch, teils konzeptionell inkompatible und damit heterogene Schienenverkehrssysteme in relativer endogener Konkurrenz zueinander betrieben werden – so etwa in Frankfurt am Main. Erst mit der Größenklasse der Metropolen ab etwa 1 000 000 Einwohnern können sekundäre Schienenverkehrssysteme wie etwa die Straßenbahn als Ergänzung zu einem primären U-Bahnnetz wieder verstärkt in Übereinstimmung mit den planerischen Prämissen gebracht werden.

Entsprechend der Gesamtübersicht in Tabelle 2 liegen bei allen vier empirischen Fallbeispielen starke Hinweise für grundsätzliche Abweichungen zwischen der zu erwartenden, technisch-logischen Entscheidungspräferenz und der tatsächlichen Systemauswahl vor, die einer vertieften Betrachtung bedürfen. Diese erklärungsbedürftigen Fälle verdeutlichen so auch die Relevanz und Sinnhaftigkeit des Vorhabens. Die identifizierte Inkongruenz und Heterogenität bei der Auswahl der städtischen Schienenverkehrssysteme tritt zudem auch über alle drei Größenklassen verteilt auf, wobei ergänzend anzumerken ist, dass auch eine formelle Übereinstimmung von lehrbuchmäßiger verkehrsplanerischer Systemerwartung und den tatsächlich umgesetzten Lösungen kein zwingender Indikator für eine glatte und stringente Durchsetzung ingenieurstechnischer Ansprüche sein muss. Vielmehr ist auch vorstellbar, dass sich eine Kongruenz von planerischer Empfehlung und empirischer Schienenverkehrsrealität auch als eher zufälliges Zwischen- oder Endergebnis intensiver politischer Prozesse erklären lassen könnte.

Stadt	nach Theorie erwartbares Schienenverkehrssystem	vs.	im Einsatz befindliche(s) Schienenverkehrssystem(e)	
Mülheim (R)	Straßenbahn	vs.	U-Stadtb. / Straßenbahn / Straßenbahn	?
Frankfurt (M)	U-Stadtbahn	vs.	U-Stadtbahn / Straßenbahn	?
Köln	U-Bahn	vs.	U-Stadtbahn / Straßenbahn	?
München	U-Bahn	vs.	U-Bahn / Straßenbahn	?

Schaubild 2: Das wissenschaftliche Puzzle: Diskrepanz und Inkongruenz zwischen nach heutiger verkehrsplanerischer Theorie maximal erwartbaren städtischen Schienenverkehrssystemen und real im Einsatz befindlichen Schienenverkehrssystemen (eigene Darstellung)

Bereits diese nur punktuell vorgetragenen Momentaufnahmen verdeutlichen die Ausrichtung des Vorhabens und erlauben auch einen Ausblick auf den angestrebten wissenschaftlichen Mehrwert: Mit einem umfassenden politikwissenschaftlichen Ansatz, einer entsprechend entwickelten theoretischen Architektur und einem der Breite der Empirie angemessenen Hypothesengerüst sollen durch eine strukturierte und systematisch vergleichende Policyanalyse neue Erkenntnisse in einem bislang eher technischen Fragstellungen vorbehaltenen Sektor befördert, eine höhere Erklärungskraft erzielt sowie eine schlüssigere Nachvollziehbarkeit der Systementscheidungen im städtischen Schienenverkehr erreicht werden. Die vorab beschriebene umfassende empirisch-technische und konzeptionelle Uneinheitlichkeit und der übergroße Variantenreichtum sowie die Abweichung zwischen lehrbuchmäßiger verkehrsplanerischer Erwartungshaltung und realweltlicher Umsetzung im Bereich der kommunalen Bahnsysteme könnten mit einer politikwissenschaftlich geprägten Heuristik gegebenenfalls somit sogar schlüssiger nachvollziehbar sein als mit den an diesen Stellen nach vorliegendem Verständnis nicht ausreichenden Erklärungsansätzen aus der technischen und ökonomischen

Verkehrsforschung. Auch wenn eine Untersuchung von Passgenauigkeit, Ausgewogenheit, Angemessenheit und Sinnhaftigkeit bei der Auswahl verschiedener technischer Typen von städtischen Schienenverkehrsmitteln zwangsläufig eine immense Spezialisierung beinhaltet und gewiss außerhalb des politikwissenschaftlichen Mainstreams zu verorten ist, so finden sich doch auch in diesem ausdifferenzierten Detailbereich klare Befürworter einer fachspezifischen Untersuchung dieser zentralen Systemwahlkonstellation, die eine entsprechende thematische Befassung als naheliegende und gleichzeitig bedeutsame Notwendigkeit begreifen:

„Die Frage drängt sich geradezu auf: ist der U-Bahn-Bau – von Millionenstädten wie Paris, London, Hamburg und Berlin übernommen – auf die Bedürfnisse von mittleren Großstädten mit weniger als 1 Million Einwohnern zugeschnitten? Dabei geht es nicht um Nostalgie der Straßenbahnfreunde gegen technisch-rationales Denken der U-Bahn-Bauer. Es geht vielmehr um eine nüchterne Überprüfung der größten Bauwerke in der Geschichte dieser Städte. Es geht außerdem um die Frage, warum bei diesen U-Bahn-bauenden Großstädten Geld überhaupt keine Rolle spielt, während in kleineren Städten attraktive Straßenbahnnetze angeblich aus Kostengründen zerschlagen und durch Bussysteme ersetzt wurden“ (Köstlin / Bartsch 1987: 8).

Darüber hinaus wird das oft in trennender Betrachtung auf infrastrukturelle Fragen *oder* fahrzeugseitige *oder* betriebliche Aspekte konzentrierte und separierende Technikverständnis für eine politikwissenschaftlich gehaltvolle Analyse in einem vollwertigen dreigliedrigen und interdependenten Systembegriff des kommunalen Schienenverkehrs (infrastrukturelle Anlagen, Fahrzeuge und Betriebsform) zusammengeführt. Dies ist insbesondere deshalb für die politikwissenschaftlich-ganzheitliche Bearbeitung diese Themenkomplexes von zentraler Bedeutung, da nur mit diesem erweiterten analytischen Gesamtszenario städtischer Schienenverkehrssysteme einzelne, nicht ausschließlich technisch formulierte Aspekte und Schattierungen wie beispielsweise die wahrgenommene Repräsentativität und zugeschriebene Modernität des Schienenverkehrssystems, Einschätzungen und Deutungen der

Zweckmäßigkeit der Betriebsweise (etwa Schnelligkeit, räumliche Erschließung oder Bequemlichkeit), die subjektive Bewertung der Plausibilität eines technischen Gesamtkonzeptes oder die Konnexität mit weiteren gesellschaftlichen Zielstellungen (etwa Klimaschutzaspekte oder städtebaulich-ästhetische Fragen), vollständig erfasst werden können.

Dies führt zu der Erwartung, dass auch die Binnenlogik, Triebkräfte und originäre Funktionsweise des politisch-gesellschaftlichen Sektors – auch unabhängig von oder entgegengesetzt zu technischen Argumenten, ökonomischen Kosten-/Nutzen-Abwägungen und verkehrsplanerischen Präferenzen maßgeblich für die Erklärung des heutigen empirischen Variantenreichtums und der damit einhergehenden systemischen Unübersichtlichkeit im städtischen Schienenverkehr relevant sein könnten.

Somit ebnet sich auch der gedankliche Weg zur zentralen gemeinsamen Forschungsagenda zahlreicher Autoren der Policyanalyse (wie etwa Thomas Dye´s prägende Befassung mit dem Themenkomplex der Public Policies – vgl. Dye 1976) beziehungsweise der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (vgl. beispielhaft Wenzelburger / Zohlhöfer 2015: 15 – 30 sowie Schmidt / Ostheim 2007: 21 – 26) und dem dort eingeschriebenen wesentlichen Erkenntnisinteresse: „Was machen Regierungen (beziehungsweise politische Entscheidungsträger und Akteure), warum handeln sie, wie sie handeln, und welchen Unterschied macht es?“

3 Untersuchungsgegenstand

3.1 Konzeptualisierung und Rekonstruktion der Metabegriffe Stadt, Verkehr und Politik im Spiegel der soziokulturellen und gesellschaftlichen Entwicklung

Die vorliegende Arbeit behandelt mit der „Politik städtischer Schienenverkehrssysteme“ einen hochgradig ausdifferenzierten und mehrdimensional begreifbaren Untersuchungsgegenstand, der mit vergleichendem Blick auf den Mainstream der politikwissenschaftlichen Forschung durch eine dreifach aufgeladene Spezialisierung, durch weitreichende technisch-funktionale Abhängigkeiten, durch ein komplexes Geflecht rechtlich-betrieblicher Normierungen sowie durch hintergründige (ideen-) geschichtliche Interdependenzen gekennzeichnet ist.

Die Erfassung und Diskussion verkehrspolitischer Problemstellungen und Phänomene kann immer noch zweifelsfrei als ein Randbereich der internationalen und bundesdeutschen Politikwissenschaft bezeichnet werden, der hinter der großen Breite wohlfahrtsstaatlicher Forschungsfragen oder systemvergleichender Ansätze der Demokratie- und Autokratieanalyse deutlich zurücksteht – die Verkehrspolitik wird von Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftlern „kaum behandelt“ (Schwedes 2018: 6). Diese Tendenz wurde inzwischen aber durchaus selbstkritisch als Bereich, der „von der Politikwissenschaft vernachlässigt worden ist“ (von Beyme 2010: 246) beziehungsweise als ein Thema, das die Politikwissenschaft „noch nicht als eigenständiges Politikfeld für sich entdeckt hat“ (Schwedes 2018: 6) von führenden wissenschaftlichen Autoren des Faches identifiziert.

Die Fokussierung auf die Stadt als primäre Bezugs- und Untersuchungseinheit mit einer auch auf die Kommune abstellenden Forschungsheuristik führt, im Gegensatz zur deutlichen Mehrzahl der politikwissenschaftlichen Arbeiten, die weiterhin auf die nationalstaatliche

Ebene ausgerichtet scheint, zu einer zweiten, sich potenzierenden Spezialisierungsstufe.

Der dritte Treiber einer relativen Besonderheit der inhaltlichen Ausrichtung ist der Bedarf einer passgenauen und kompakten multi- und interdisziplinären Integration abstrakter technologischer Konzepte und komplexer fachlicher Begrifflichkeiten aus dem Sektor von Planung, Bau und Betrieb der unterschiedlichen städtischen Schienenverkehrssysteme in die politikwissenschaftliche Forschungsarchitektur. In der Gesamtschau dieser Faktoren erscheint daher eine bewusst breiter und umfassender angelegte explikative, theoretisch-systematische Annäherung an den eigentlichen Untersuchungsgegenstand angebracht und notwendig. Somit kann, beginnend bei einem allgemein angesetzten, auf alltäglichen Erfahrungswerten basierenden Verständniszugang zum Thema, letztlich zu einer präzise artikulierten vorläufigen Arbeitsdefinition des zu untersuchenden Phänomens vorgedrungen werden.

Vor der systematischen Entfaltung der Fragestellung und der Entwicklung des theoretischen Bezugsrahmens soll daher zunächst eine an dieser Stelle gewiss nur grob und unvollständig leistbare, aber dennoch potentiell hilfreiche Konzeptualisierung und definitorische Rekonstruktion der drei begrifflichen Kerndimensionen dieser Arbeit – Stadt, Verkehr und Politik – erfolgen, um sich dem Untersuchungsgegenstand politikwissenschaftlich annähern zu können (vgl. Sager 2016: 119). Dabei sollen gleichzeitig die organisatorischen Zusammenhänge sowie gemeinsame thematisch-inhaltliche, (ideen-) geschichtliche und semantische Berührungspunkte und Schnittstellen der sonst regelmäßig eher separat zu denkenden hochaggregierten Metakonzepte intensiv reflektiert und schließlich zusammengeführt werden. Damit kann auch ein übergeordneter gedanklicher Begründungszusammenhang für die Sinnhaftigkeit der Komposition und Ausrichtung der Gesamthematik gestiftet sowie durch einen Abgleich mit technisch und rechtlich geprägten Filtern auch eine

Vergegenwärtigung der gestalterischen Freiheitsgrade und funktionalen Abhängigkeiten des Untersuchungsgegenstands erreicht werden, während gleichzeitig ein plausibler Rahmen über den wissenschaftlichen Globalkontext gespannt wird.



Schaubild 3: Mehrstufiger Integrations- und Konkretisierungsprozess in Annäherung an eine vorläufige Arbeitsdefinition des Untersuchungsgegenstandes (eigene Darstellung)

3.1.1 Stadt. Historische, inhaltliche und konzeptionelle Zugänge und Interpretationsmuster

Die deskriptiv-funktionale Bestimmung eines allgemeinen Bildes von „Stadt“ als empirisches Phänomen und theoretisches Konzept kann in voller Anerkennung der Vielgestaltigkeit und Ausdifferenzierung verschiedener Formen des Städtischen zunächst auf die grobe Kernaussage einer mehr oder minder dicht bebauten, durch bewussten anthropogenen Eingriff erzeugten, sich als gesellschaftlich-politische, soziokulturelle, rechtliche, ökonomische und administrative Entität verstehende, dauerhafte und zusammenhängende Siedlungsstruktur⁹ einschließlich der im hierdurch definierten Raum wohnenden und wirtschaftenden Bevölkerung eingegrenzt werden.

Von den ersten Spuren dörflicher Siedlungen, der Frühform der antiken Stadtstaaten und den mit Wehranlagen gefestigten Städten als Handelszentren des Mittelalters über die planvoll angelegten repräsentativen Städtegründungen der Renaissance bis zu den universalistischen Siedlungs-, Wirtschafts-, Kultur- und Verwaltungszentren der Neuzeit (vgl. Häußermann / Läßle / Siebel 2008: 12 – 21 sowie Reinhardt 2012: 3 – 50), die sich verstärkt ab dem 19. Jahrhundert entwickelt haben: Stadt heißt und hieß in gewissem Umfang schon seit jeher Offenheit, Raum für wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Austausch, Fortschritt, Modernisierung, Kommunikation, Chancen und Perspektiven, ein „Symbol, Zentrum für Handel, Kunst und Kultur“, (Löw / Steets / Stoetzer 2008: 17), aber auch „Ort sozialer Konflikte“ (Barbehöhn / Münch 2017: 3), Bühne für Konsum und Inszenierung, Ausdruck von Enge und Problemlagen sowie Sinnbild für Konkurrenz von Interessen und Personen. Insgesamt also eine breite Vielheit von Eigenschaften, die auch bereits in der bis heute maßgeblichen Weber'schen Analyse von „Begriff und Kategorien der Stadt“ (vgl. Weber 1921 / 1972: 727 – 741) in

⁹ einer relevanten Größenordnung

beeindruckender theoretischer und empirischer Tiefe dargestellt und diskutiert wird.

Die neuzeitliche soziologische Ausdeutung des Stadtbegriffs stellt auf die zentralen Dimensionen „Dichte, Größe und Heterogenität“ ab und betont den Wesenszug als „Kristallisationsorte sozialer und damit ästhetischer, räumlicher, politischer etc. Entwicklungen“ (Löw / Steets / Stoetzer 2008: 11). Die Stadt kann somit, ob als bewusst gesteuerter Vorgang oder in zwangsläufiger Folge der vorherrschenden Intensität, immer auch als „Inkubator generisch sich herausformender Wirklichkeiten“ (Frank / Gehring / Griem / Haus 2014: 12) beziehungsweise als Katalysator und „Integrationsmaschine“ (Häußermann / Läßle / Siebel 2008: 20) eines technologischen, sozialen und politisch-gesellschaftlichen Entwicklungsmomentums verstanden werden.

Ein für die weitere aktuelle wissenschaftliche Auseinandersetzung elementares Merkmal der bundesdeutschen Stadt im Sinne einer verwaltungsrechtlich gefassten (politischen) Gemeinde ist die prominente verfassungsrechtliche Garantie als abgegrenzte „Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze“ (Schmidt 2004: 252) – positiv normiert durch die entsprechende Ausgestaltung in Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes. Auch wenn die Städte als Handlungseinheiten strukturell in ein komplexes institutionelles Gefüge aus politischen Ebenen, öffentlich-rechtlichen Körperschaften und verfahrensmäßigen Regeln eingebunden sind und sie durch diese Rahmenbedingungen naturgemäß Einschränkungen der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten erfahren, so kann die grundsätzliche verwaltungsseitige und verfassungsrechtliche Konstituierung einer städtischen, selbstverwaltenden Handlungssouveränität auch gleichzeitig als starker und dauerhafter Auftrag für eine örtliche Identifikation und Diskussion von Aufgaben und Problemstellungen, für eine intellektuelle und gesellschaftliche Bearbeitung

der als relevant erachteten Themen und Fragen sowie für die Entwicklung und Implementierung entsprechender Lösungsansätze im politisch-gemeinwohlorientierten Sinne einer „Bewältigung gemeinsamer Aufgaben“ (Naßmacher / Naßmacher 2007: 10) verstanden werden.

In der bundesdeutschen politikwissenschaftlichen Kommunalforschung werden diese handlungstheoretischen oder verwaltungsorientierten Kommunal- und Stadtbegriffe mitunter um ein klassisch staatsrechtliches Verständnis der Städte und Gemeinden als grundsätzlicher Teil der Ebene der Länder (vgl. Wehling / Kost 2010: 7f. sowie Bogumil / Holtkamp 2006: 50) ergänzt. Auch dort entfalten die Gebietskörperschaften aufgrund der Einbettung in die bundesstaatliche Ordnung sowie durch die entsprechende politische Konzeption eines ausgeprägten Verbundföderalismus mit kommunaler Ausführung einer Vielzahl der administrativen Aufgaben von Bund und Ländern eine auch im nationalen Maßstab gewichtige Relevanz (vgl. Rudzio 2015: 355 – 357), denn den „Großteil der staatlichen Verwaltungsaufgaben nehmen jedoch die Kommunen in Form von Auftragsangelegenheiten (als untere Verwaltungsinstanz) und Selbstverwaltungsaufgaben wahr“ (Knill / Tosun 2015: 120).

In zusammenfassender Betrachtung können als vorübergehendes Teilfazit sowohl die Dualität der räumlichen und sozialen Dimension als auch der grundsätzliche Anspruch auf (politische) Selbstverwaltung beziehungsweise auf eigenständige Regelung der Angelegenheiten, die das örtliche Gemeinwesen betreffen, als überzeitliche konstitutive Elemente eines sozialwissenschaftlich ausgerichteten Konzepts von Stadt begriffen werden, ergänzt um eine genuin sozioökonomisches und gesellschaftliches Entwicklungsmomentum. Das immense Potential der Städte als Triebkräfte für eine beispiellose und bis heute andauernde technische und soziale Dynamisierung, Modernisierung und Mobilisierung auch im Verkehrskontext bricht sich im Lichte der gewählten Fragestellung in zwei komplementäre Sphären. Zunächst in die der Problemerzeugung, konkret

durch stets steigende Verkehrs- und Mobilitätsbedürfnisse mit allen gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Kosten und Verwerfungen, aber auch in diejenige eines funktional darauf ausgerichteten Problemlösungsanspruchs durch organisatorisch und technologisch vermittelte Maßnahmen, Programme und Strategien, darunter etwa auch die Konzeption, Auswahl und Implementierung verschiedener Typen von auf den städtischen Kontext ausgerichteten Schienenverkehrssystemen. Durch die inhärenten gestalterischen und konstruktiv-lösungsorientierten Zielstellungen erfährt das Konzept von Stadt unter Bezugnahme auf die beinhalteten „räumlichen und personellen Einheiten, die einen sinnvollen Rahmen politischer Entscheidungsstruktur (...) abgeben“ sowie als „Planungsmöglichkeiten auf der untersten Ebene der politischen Willensbildung“ (Naßmacher / Naßmacher 2007: 11) schließlich durch Integration der strukturell-organisatorischen, der partizipativ-prozessualen sowie der inhaltlich-ergebnisorientierten Ausprägungen auch eine genuin politische Imprägnierung.

3.1.2 Verkehr. Sinnzusammenhänge und technische Begriffskonkretisierung einer planvollen und aggregierten Überwindung des Raums

Die beschreibende Annäherung an einen basalen Verkehrsbegriff kann in analoger Weise zunächst anhand einer durch empirische Alltagserfahrungen fundierten Sammlung und Einordnung einiger grundlegender Charakteristika erfolgen, die zudem direkt an die vorangegangenen Ausführungen zur Stadt anschließen können. Denn viele der dort benannten Aspekte des Städtischen basieren bereits rein funktional auf der physischen „Überwindung des Raumes¹⁰ durch Personen, Güter und Nachrichten“ (Köberlein 1997: 1) im Sinne einer „Realisierung von Ortsveränderungen“ (Kirchhoff 2002: 1f.) als erste, komprimierte und grobe definitorische Fassung eines allgemeinen Verkehrsbegriffs (vgl. Sager

¹⁰ Der Raum ist in diesem Fall innerhalb der Stadt angelegt und durch sie konstituiert.

2016: 119 sowie Scheiner 2016: 681). Gleich, ob gesellschaftliche Begegnung und kultureller Austausch in Freizeitsituationen oder wirtschaftliche Tätigkeit im Erwerbsleben, zahlreiche Wesenszüge des (städtischen) Alltags sind auch zutiefst geprägt vom entsprechenden Personen- und Güterverkehr zur Ermöglichung beziehungsweise Erledigung dieser Notwendigkeiten als Mittel zur Erfüllung definierter Zwecke (vgl. Becker 2018: 71 – 77 sowie Holz-Rau 2018: 117 – 119), wie etwa zur Erreichung des beruflichen Arbeitsorts, zur Fahrt von und zur Ausbildungsstätte, aber auch für private Anlässe wie etwa Einkauf und Konsum – also um die „Wünsche von Menschen nach Teilhabe und Teilnahme zu erfüllen und ökonomische und sonstige Austauschprozesse zwischen Wirtschaftssubjekten (z. B. Unternehmen, Arbeitnehmer, Kunden) zu sichern“ (Beckmann 2016: 728).

Insofern steht der Komplex aus „Siedlungsstruktur und Verkehr für eine spezifische Problemlage in den lokalen – heute wohl eher regionalen – Lebens- und Wirtschaftsräumen“, denn diese „Räume der täglichen Lebensgestaltung“ haben demnach grundsätzlich „viele Ortsveränderungen zu bewältigen“ (Kutter 2016: 211), was insbesondere die Erkenntnis einer engen strukturellen Koppelung von Siedlungsdynamik, Stadt- und Verkehrsentwicklung weiter stärkt:

„Die heutigen Siedlungsstrukturen mit ihren diversen Einrichtungen für das Leben und Wirtschaften der Menschen haben sich während vieler Jahrzehnte im Wechselspiel zwischen Ausdehnung der Siedlungsflächen und den jeweils verfügbaren Verkehrserreichbarkeiten entwickelt“ (Kutter 2016: 212).

Der mit den Strukturen der Städte parallel wachsende öffentliche Verkehr wird somit im wörtlichen und übertragenen Sinn zum einem „der wichtigsten Erfahrungsräume dieser neuen schnellen Zeit“ (Rammler 2005: 29). Auch das Zusammenwirken von sozioökonomisch-gesellschaftlichen Strukturveränderungen und technischen Innovationen kann als nachhaltiger und dauerhafter Treiber von Verkehrsnachfrage verstanden

und das Verkehrswachstum wiederum als Motor der wirtschaftlichen Dynamik identifiziert werden (vgl. Henckel 2016: 522 sowie Schwedes 2018: 5). Im Kontext der fortschreitenden Industrialisierung konnten etwa die Trennung von Wohn- und Arbeitsort im 19. Jahrhundert und die Anlage von umfassenden Arbeitersiedlungen am Stadtrand¹¹ nur durch die parallele Entwicklung von Massenverkehrssystemen bewältigt und organisiert werden (vgl. Kutter 2016: 214 – 220). Rosenbaum identifiziert in diesem Kontext einen grundsätzlich bedeutsamen Mechanismus: Die wachsende „funktionale arbeitsteilige Ausdifferenzierung als Charakteristikum der Moderne beinhaltet die soziale Verselbständigung einzelner Tätigkeiten zu eigenständigen Organisationen und damit in aller Regel auch deren räumliche Trennung“ (Rosenbaum 2016: 545). Die normative Bewertung dieser technikgetriebenen sozialen und verkehrlichen Modernisierung ist Gegenstand breiter wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Debatten. Diese beispiellose Dynamisierung kann demnach in einem weiten Spektrum zwischen kritischen Positionen der Sorge um Desintegration, Entfremdung, Hektik und Ökonomisierung des Alltagslebens und einer grundsätzlich optimistischen Wahrnehmung, die auf wirtschaftliche Prosperität, eine Mehrung der Lebenschancen des Einzelnen und auf eine auch räumlich vermittelte Demokratisierung der Gesellschaft abstellt (vgl. Rosenbaum 2016: 547f.), verortet werden.

In Bezug auf die psychosoziale Ebene kann laut Glaser Verkehr auch immer als Ausdruck eines elementaren zwischenmenschlichen Bedürfnisses nach kommunikativem Austausch als Reaktion auf einen „kultur-essentiellen Ursprungsgrund“ (vgl. Glaser 2016: 56) verstanden werden. Im universalistischen menschlichen Ansporn, sich durch beschleunigte Überwindung von Entfernung in Raum und Zeit einem neuen geografischen, aber auch zivilisatorisch-kulturellen und weltanschaulich-religiösen Horizont zuzuwenden, wird der Verkehr mitunter sogar als transzendental-metaphysische oder emanzipatorische Bewegung hin zu

¹¹ Oft auch als „Mietskasernen“ bezeichnet

einer Urbarmachung und Eroberung der physischen Umwelt gedeutet (vgl. Glaser 2016: 56 – 58).

Die technisch-physische Organisationsform des Verkehrs kann grundsätzlich in individuelle und kollektive Formate differenziert werden, wobei der Gesamtkomplex des öffentlichen Verkehrs im Regelfall der kollektiven Organisations- und Betriebsform zugerechnet wird¹² (vgl. insgesamt Kirchhoff 2002: 1 – 4). Eine bislang wenig thematisierte, aber potentiell durchaus ertragreiche gedanklich-semantische Reflexion ist in diesem Zusammenhang die Konkretisierung des mitunter diffus verwendeten Begriffs des „Öffentlichen“ im verbalen Konstrukt des „öffentlichen Verkehrs“ beziehungsweise des „Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)“. Gerade vor dem Hintergrund, dass das angedachte Forschungsdesign im Rahmen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung ausdrücklich „Public Policies“ (Wenzelburger / Zohlnhöfer 2015: 9 sowie Schneider / Janning 2006: 16), also dem Wortlaut nach „öffentliche Politiken“ als Untersuchungsgegenstand versteht, kann der Versuch einer präzisierenden Begriffsbestimmung des „Öffentlichen“ neben einer inhaltlichen Annäherung auch das Bewusstsein für die strukturelle Verwobenheit von staatlichem Handeln und verkehrsbezogener Aufgaben- und Problemlösung schärfen.

Eine erste direkte sprachliche und ebenso unmittelbare funktionale Ableitung erfährt die Kennzeichnung des „Öffentlichen“ durch den angesprochenen Adressaten- und Kundenkreis, die allgemeine Öffentlichkeit, die das entsprechende Verkehrsangebot zur Erledigung der Bedürfnisse nutzen soll.

¹² Grenzfälle bilden etwa der Taxi-, Ruftaxi- und Sammeltaxiverkehr, der aktuell in Form der digital organisierten On-Demand-Pooling-Shuttlevetehre (werbliche Plattformen wie etwa Berkönig in Berlin, Isartiger in München, ioki und moia in Hamburg oder fips im Rhein-Neckar-Raum) eine innovationsgetriebene Renaissance erlebt.

Eng mit dieser Auslegung verbunden, aber analytisch dennoch zu trennen, ist die zweite, technisch geprägte Deutungsebene, dass der Verkehr auch öffentlich (im Sinne von kollektiv) in großen Transportgefäßen organisiert und betrieben wird, welche nach vorab veröffentlichten Fahrplänen auf vorab festgelegten Linienwegen, also im Regelfall nicht individuell disponierbar, verkehren.

Eine dritte Differenzierung bietet die Bezugnahme zur räumlichen Situation, in der die öffentlich angebotene Verkehrsleistung und insbesondere deren betriebliche Infrastruktur als Teil des öffentlich zugänglichen physischen, kulturellen und sozialen Stadtraums mit einer relevanten appellativen Signalwirkung, aber auch in einer möglichen Wahrnehmung als Hindernis und fremdbestimmten Eingriff in bestehende lokale Arrangements und Abläufe, begriffen werden kann.

Eine vierte Dimension stellt auf die faktisch im Rahmen der diversen bundesdeutschen Regulierungsregime¹³ übliche Aufgabenträgerschaft und Verantwortung der lokalen öffentlich-rechtlich verfassten Gebietskörperschaften für das öffentlich organisierte, in der Mehrzahl der Fälle auch weiterhin direkt oder indirekt durch die öffentliche Hand betriebene¹⁴ Verkehrsangebot mit städtischen Bahnen und Bussen ab.

Ergänzt man diese Ebene um die finale, fünfte Perspektive der Annäherung an eine Sinn- und Zweckbestimmung durch eine ideengeschichtlich fundierte Denkfigur, die die Vorhaltung, Organisation und den Betrieb des öffentlicher Verkehrs an sich begründet und rechtfertigt, berührt man mit dem aus dem grundgesetzlichen Sozialstaatsprinzip ableitbaren Konstrukt

¹³ etwa das Regionalisierungsgesetz, die ÖPNV- und Nahverkehrsgesetze der Bundesländer sowie die Satzungen der Zweckverbände und Aufgabenträgerorganisationen

¹⁴ Im Grundsatz sieht das deutsche Personenbeförderungsrecht auch eigenwirtschaftlich erbrachte Verkehre vor. Die Mehrzahl der Verkehre insbesondere bei den kommunalen Bahnsystemen wird aber weiterhin in gemeinwirtschaftlicher Form erbracht, die operative Umsetzung wird häufig an inzwischen meist formell privatrechtlich organisierte Verkehrsunternehmen im Eigentum und unter Kontrolle der öffentlichen Hand übertragen.

der Daseinsvorsorge (vgl. Gegner 2007: 455 – 466) und dem parallel wirkenden Motiv der Gemeinwohlorientierung einen normativen Kernbereich des „Öffentlichen“ im Sinne des öffentlichen Wohls und der darin beinhalteten verallgemeinerbaren Interessen und Bedürfnisse (vgl. Fichert / Grandjot 2016: 149). Dieses im (bundes-) deutschen Betrachtungszusammenhang empirisch weit verbreitete und theoretisch gestützte staatszentrierte Verständnis von verkehrsbezogenen Fragen und Sachverhalten als „öffentliche Aufgaben“ beziehungsweise die Wahrnehmung einer grundsätzlichen „öffentlichen Zuständigkeit“ scheint demnach sowohl im „öffentlichen Charakter“ (Grunow 2017: 15) als auch in der allgemeinen gesellschaftspolitischen Erwartungshaltung der Problemlösung durch staatliche Handlungseinheiten begründet. Gleichzeitig adressiert das „politisch-administrative System“ (Grunow 2017: 9) mit seinen Aktivitäten und Steuerungsimpulsen nicht nur öffentlich-rechtlich verfasste Rezipienten, sondern dringt regelmäßig auch in den Sektor nicht-öffentlicher, privater Aufgabenbereiche vor (vgl. Schneider / Janning 2006: 16) und schließt im eigenen Regelungsanspruch auch ausdrücklich die zivilgesellschaftliche und private Sphäre samt der beteiligten Akteure ein:

„Aus dieser Sicht wird sich eine öffentliche Politik nicht nur auf Staatshandeln beschränken, sondern auch Strategien privater Akteure einschließen, wenn sie auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, der Produktion öffentlicher Güter beziehungsweise die Lösung allgemeiner, gesellschaftlicher Probleme zielen. Ohne einen solchen Zuschnitt des Begriffs wäre es nicht möglich, auch Selbstregelungskontexte zu erfassen, in denen private Akteure (z.B. Wirtschafts- oder Wohlfahrtsverbände) als Träger öffentlicher Politiken wirken“ (Streeck / Schmitter 1996, zitiert nach Schneider / Janning 2006: 18).

Obwohl dieses gesamthaft-wertebezogene Verständnis des Öffentlichen eher als hintergründige Bezugsebene denn als offensive Triebkraft im Kontext der Betrachtung städtischer Schienenverkehrssysteme wirkt, so birgt es doch das Potential, im jeweiligen Einzelfall einen weiteren Erklärungsansatz für die Ausgestaltung einzelner Entscheidungen und zur

Nachvollziehbarkeit der normativen Orientierung und Motivation einzelner Akteure bieten zu können.

Weitere dem Verkehrsbegriff inhärente Kategorien und Dimensionen sind etwa die Unterscheidung nach Verkehrsarten im Sinne der „Gesamtheit der Verkehrstechniken, die sich des gleichen Verkehrswegs bedienen“ – etwa Straßenverkehr oder Schienenverkehr (Nuhn / Hesse 2006: 18). Die konkreten Verkehrsmittel differenzieren sich anhand der technischen Einrichtungen zur Beförderung von Personen, Gütern oder Nachrichten im Sinne der jeweiligen Transportgefäße (etwa Eisenbahnzug, U-Bahntriebwagen, Automobil oder Schiff), die im Zusammenspiel mit den infrastrukturell ausgeprägten ortsfesten Anlagen der Verkehrswege, beispielsweise Straßen, Brücken, Gleisanlagen, Flughäfen oder Schifffahrtskanäle als „unbewegliche Teile“ (Bandelow et al. 2016: 172) und der spezifischen Betriebs- und Fortbewegungsweise die drei zentralen Koordinaten einer ersten näherungsweisen Definition eines Verkehrssystems bilden (vgl. Nuhn / Hesse 2006: 18 – 21 sowie Meyer 2016: 77 – 79).

Der Begriff der Mobilität weist eine große Nähe und Verwandtschaft zum Verkehrsbegriff auf, meint aber nach überwiegendem wissenschaftlichem Verständnis eine allgemeine physische (oder auch soziale und kulturelle) „Bewegung in der Zeit“ und „Bewegung im Raum“ (Zierer / Zierer 2010: 20) oder „Beweglichkeit“ (Wilde / Klinger 2017: 7) auf individueller und personaler Ebene. Verkehr hingegen kann dann wiederum als „das quantifizierbare und aggregierte Ausmaß der räumlich-zeitlichen Mobilität“ gedeutet werden (vgl. Zierer / Zierer 2010: 23), während Mobilität bei den „Rationalitäten und Empfindungen der Individuen“ ansetzt, „gleichzeitig aber auch auf die gesellschaftliche Dimension von Bewegung, etwa im Sinne des Spannungsverhältnisses von Teilhabe und Exklusion verweist“ (Wilde / Klinger 2017: 7). Die Gesamtheit des (städtischen) Verkehrs verteilt sich auf die diversen zur Zweckerfüllung dieser individuellen

Mobilitätsbedürfnisse vorhandenen, über die Jahrhunderte stets weiter ausdifferenzierten technischen Systeme und deren Infrastrukturen und Betriebsformen, vom simplen Fußgänger- und Radweg im eigenen Stadtquartier bis hin zu hochkomplexen Straßenanlagen oder anspruchsvollen spurgeführten Bahnsystemen (vgl. gesamthaft Reinhardt 2012: 1 – 83, insbesondere 70 – 75).

Eine erste zusammenfassende Konkretisierung und Annäherung an eine Arbeitsdefinition des Verkehrsbegriffs sollte daher die zentralen Aspekte eines gesamthaften Aggregats der planvollen und zweckhaften Überwindung des physischen Raums mittels diverser technischer Systeme auf Basis der individuellen Mobilitätsbedürfnisse beinhalten. Durch die dem Verkehrswesen aufgrund der grundsätzlichen Technologieoffenheit universell eingeschriebene Frage, welche konkreten technischen Lösungen und Typen von Verkehrssystemen anhand verschiedenster Kriterien und Wertvorstellungen bevorzugt einzusetzen oder abzulehnen sind, welche als angemessen, modern und zukunftsfähig, oder als falsch dimensioniert und veraltet gelten, eröffnet sich eine permanente Notwendigkeit nach Diskurs und Debatte über Konzeption und Auswahl von verkehrlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten. Diese Einordnungsprozesse können aufgrund der gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen und allgemeinen Relevanz, wie im Falle der Entscheidungsfindung über geeignete Formen öffentlicher kommunaler Schienenverkehre, plausibel auch als genuine und authentische, politisch-strukturelle Aufgabenstellungen aufgefasst werden.

3.1.3 Politik. Vom dreidimensionalen Verständnis zum Deutungsversuch einer Essenz des Politischen im konkreten städtischen Anwendungskontext

In Fortführung der ideengeschichtlichen, soziologischen, technischen sowie staats- und verwaltungswissenschaftlichen Konzeptualisierung und inhaltlichen Erschließung eines elementaren Stadt- und Verkehrsbegriffs

folgt auf einer politikwissenschaftlich artikulierten Zugangsebene die Diskussion und Entwicklung einer Arbeitsdefinition eines für die weiteren Ausführungen handhab- und anwendbaren Politikbegriffs. Auch dieser erhebt bewusst keinen Anspruch auf universelle Gültigkeit oder gar konzeptionelle Vollständigkeit, sondern soll lediglich eine für die geplante Anwendung sinnvolle operative Akzentuierung leisten.

Während sowohl in der historischen als auch staats- und verwaltungswissenschaftlichen Betrachtungsweise des Stadtbegriffs bereits ein noch nicht näher bestimmtes Momentum der Regelungskompetenz der eigenen lokalen Angelegenheiten angelegt ist, verlangt das analytisch gehaltvollere und komplexere, gesamthafte Verständnis von Politik eine grundsätzlich breitere Auffächerung der unterschiedlichen, sich ergänzenden politiktheoretischen Ausprägungen und Wirkmechanismen – insbesondere im Hinblick auf den Versuch der anschließenden Entwicklung einer Deutungsmöglichkeit einer Essenz des Politischen im gegebenen Untersuchungskontext.

Eine aus politikwissenschaftlicher Sicht grundlegende und eingeübte, gar für Wesen und Selbstwahrnehmung des Faches konstitutive und identitätsstiftende Auseinandersetzung ist die Praxis der semantischen und idiografischen Rekonstruktion und Herleitung des heutigen vielfach reflektierten Politikbegriffs aus verschiedenen historischen Quellen, Ursprüngen und Denkansätzen. Trotz der diversen Nuancen, Schattierungen und unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen des heutigen wissenschaftlichen Verständnisses von Politik scheint eine große Einheit und Übereinstimmung in einer grundsätzlichen dreidimensionalen Differenzierung in den Bereich der „institutionellen Ordnung, in prozessuale Aspekte sowie in den Inhalt politischer Entscheidungen“ (vgl. Schmidt 2004: 538 sowie Sager 2016: 120 – 122) feststellbar. Der englischsprachige Raum unterscheidet den Globalterminus der Politik bereits im verbalen Binnengefüge trennscharf in die korrespondierenden feingliedrigeren

Begriffe von *polity* für den Aspekt der „zentralen institutionellen Dimension der Politik, welche die politischen Strukturen und Formen in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses stellt“, in *politics* für den Bereich der „politischen Prozesse“ sowie in *policy* für die Frage nach den Inhalten (vgl. Schwedes 2018: 8 – 11) im Sinne der „ergebnisorientierten Gründe und Einflussfaktoren für Entscheidungen“ beziehungsweise dem Erkenntnisinteresse, welche „Resultate in bestimmten Politikfeldern erzielt werden“ (Lauth / Wagner 2010: 19).

Neben dieser inzwischen als klassische DNA der Politikwissenschaft zu bezeichnenden, dreidimensional-analytischen Auffaltung des Politikbegriffs speist sich eine weitere lange Traditionslinie der Disziplin aus dem Bestreben, den wesentlichen Gehalt von Politik auf einen ganzheitlichen definitorischen Kern zu verdichten. Naturgemäß unterliegt jedes Vorhaben, das die Herausarbeitung essentieller Bestimmungsfaktoren des Politikbegriffs als Ziel ausgibt der Verantwortung, dies als nur einen möglichen Zugang, als einen durch Abgrenzung und Schwerpunktsetzung gefilterten und nicht abschließenden oder gar universell gültigen Versuch zu kennzeichnen.

Im konkreten städtisch und verkehrstechnisch geprägten Anwendungskontext könnte sich ein solcher Versuch insofern als nutzbringend erweisen, als im betrachteten Forschungsfeld die Frage der Entscheidung zwischen technisch geprägten Politikoptionen eine zentrale, herausgehobene Bedeutung erlangt, ohne die Analyse dabei auf ein rein dezisionistisches Politikverständnis begrenzen zu wollen. Das Momentum der Entscheidung bietet aber insofern einen für diese Arbeit legitim erscheinenden möglichen Kristallisationspunkt einer näherungsweise, und dabei gewiss unvollständig bleibenden Beschreibung der Essenz des Politischen an sich, als gerade in der konkreten Auswahl-situation der verschiedenen technischen städtischen Schienenverkehrssysteme allein aus funktionalen Gründen eher die differenzierende, abgrenzende und

entscheidungsinhaltliche Bewegungs- und Handlungslogik der Politik eine relativ gesehen übergeordnete Wirkungsmacht erlangen könnte.

Während Dolf Sternberger ein mögliches Verständnis „des Politischen“ auch durch die „Phänomene der akuten Entscheidung, der ‘Decision‘, insofern ihr öffentliche Kraft und bindende Wirkung zukommt“ noch im allgemeinen politikwissenschaftlichen Kontext konkretisiert (Sternberger 2008: 113), beziehen Naßmacher und Naßmacher ihre äußerst kompakte und verdichtete, aber daher auch eingängige entscheidungstheoretisch geprägte Politikdefinition gedanklich bereits auf den von ihnen verstärkt bearbeiteten kommunalpolitischen Forschungsbereich: „Jener Ausschnitt des gesellschaftlichen Lebens, der durch Entscheidung zwischen alternativen Handlungsmöglichkeiten allgemein verbindliche Entscheidungen hervorbringt, wird als Politik bezeichnet.“ (Naßmacher / Naßmacher 2007: 12), dementsprechend findet Politik statt, wenn es darum geht, „unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten zu bewerten und sich zwischen zumindest teilweise einander ausschließenden Alternativen zu entscheiden“ (Naßmacher / Naßmacher 2007:12). Auch Autoren der zeitgenössischen Policyanalyse verweisen auf die immense ideengeschichtliche und funktionale Bedeutung der „verbindlichen Entscheidungen“ als „besondere Leistung des politischen Systems“, denn „Politisches Handeln heißt immer auch Entscheiden (...)“ (Eberlein / Grande 2014: 151). Darüber hinaus kann die situative oder strategische Auswahl-situation des Entscheidens auch in den Aspekten und Kategorien von Macht oder Kontingenz (vgl. Rüb 2008: 88 – 94) analytisch gehaltvoll diskutiert und auch in dieser Perspektive als wesentliche Dimension des Politischen identifiziert werden.

In der Gesamtschau wird nicht in Abrede gestellt, dass gerade eine vermehrt auf die differenzierende Wirkung der Politik abstellende Deutung gedanklich stets auch die einende und (interessen-) ausgleichende Komponente des Politischen mitdenken und aktiv betrachten muss, um sich

nicht der Gefahr einer zu großen Selektivität auszusetzen. So weist etwa Scharpf ausdrücklich und in weitreichender Grundsätzlichkeit darauf hin, dass beide Mechanismen, „Konfliktaustragung und Konsensbildung im Auswahlprozeß“ zum „Kernbereich des Politischen und zum zentralen Forschungsinteresse der Politikwissenschaft gehören“ (Scharpf 1973: 35).

Der für die weitere Ausarbeitung zugrundeliegende Politikbegriff sollte daher neben den etablierten Dimensionen der institutionellen Strukturen und Arrangements, der Prozesse und Akteure sowie der inhaltlich-ergebnisorientierten Ebene vor allem auch das konkrete Momentum von Entscheidung (oder Nicht-Entscheidung) als konstitutive Elemente in Theoriebildung, Methodenauswahl und empirischer Analyse berücksichtigen.

3.1.4 Technische und juristische Eingrenzung – Betriebliches und rechtliches Regulierungsregime, gemeinwohlorientiertes Daseinsvorsorgeprinzip und interdependentes dreigliedriges Systemverständnis des Schienenverkehrs

Der Untersuchungsgegenstand der „Politik städtischer Schienenverkehrssysteme“ als Auswahl- und Entscheidungskonstellation zwischen den Policyoptionen Straßenbahn, U-Straßenbahn, (U-) Stadtbahn, U-Bahn (Metro) und Bahnen besonderer Bauart (etwa Einschienen-, Hoch- oder Hängebahnen wie die Wuppertaler Schwebebahn) ist in Bezug auf die rechtliche, betriebliche und technische Einordnung durch die bestehenden bundesdeutschen Regelungsregime im Sinne von Gesetzen auf Bundes- und Landesebene, von Rechtsordnungen, Verordnungen und Richtlinien exakt bestimmt und somit trennscharf von ähnlichen, im Zuge dieser Bearbeitung ausdrücklich nicht betrachteten schienengebundenen Nahverkehrssystemen wie etwa S-Bahnen, abgegrenzt.

Sowohl die rechtlich-betrieblichen Normen und ideengeschichtlichen Motive des städtischen Schienenverkehrs als auch das Verständnis des zugrunde liegenden technischen Systembegriffs können die konkrete Entscheidungsformulierung in den jeweiligen lokalen Auswahlkonstellationen maßgeblich prägen, indem sie die Einsatzmöglichkeiten technologischer Optionen definieren, begünstigen oder ausschließen, inhaltliche Freiheitsgrade und Aktionsspielräume eröffnen oder einschränken, Legitimation und normative Zweckbestimmung anbieten oder verweigern sowie dem Gesamtgefüge des öffentlichen Verkehrs eine handlungsanleitende Richtung geben und aktive Implementierungsimpulse setzen. Jeder Versuch einer politikwissenschaftlichen Analyse dieses Themenkomplexes kann nur dann erfolgreich sein, wenn er diese konstitutiven rechtlichen, organisatorischen und systemisch-technischen Rahmenbedingungen anerkennt, aufbereitet, ordnet und zum identifizierten politisch-gesellschaftlichen Gestaltungsmomentum in Beziehung setzt. Damit soll sichergestellt werden, dass sich die Untersuchung auf einem plausiblen und sachgerecht strukturierten wissenschaftlichen Terrain bewegt, das vor allem diejenigen Policyoptionen einbezieht, die im Kontext der gewählten Fragestellung überhaupt im rechtlichen, organisatorischen und betrieblich-technischen dispositiven Repertoire als tatsächlich nutzbare Auswahloption innerhalb der jeweiligen Entscheidungshoheit zur Verfügung stehen.

Die Gesamtheit der öffentlichen Nahverkehrsleistungen in der Bundesrepublik Deutschland wird unter dem Oberbegriff „Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)“ gefasst, die durchschnittliche Reiseweite beträgt hier typischerweise nicht mehr als 50 Kilometer von Start zu Ziel beziehungsweise maximal eine Stunde Reisezeit. Der öffentliche Personennahverkehr kann grundsätzlich in zwei zwar verkehrlich komplementäre und inzwischen meist kundenseitig und tariflich durchgehend nutzbare, rechtlich und technisch aber separate Welten, den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) als Eisenbahnverkehr mit

Regionalzügen und S-Bahnen sowie den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) mit U-Bahnen, Stadtbahnen, Straßenbahnen und Bussen, untergliedert werden. (vgl. gesamthaft Dziekan / Zistel 2018: 347 – 352, Dziekan 2011: 318, Ambrosius 2016: 459 – 464 und Dorsch 2019: 17 – 20 sowie 55 – 67). Diese konzeptionelle und funktional-technische Unterscheidung ist auch in den separaten rechtlichen Regulierungs- und Genehmigungsregimen und in den begleitenden Verordnungen und Betriebsvorschriften abgebildet (vgl. Barth 2000: 30), da „Getrennte Regelwerke für Straßen- und Eisenbahn“ gelten – die „Schienenbahnen sind in Deutschland in zwei „Hauptkategorien ‚Straßenbahn‘ und ‚Eisenbahn‘ gegliedert, die sehr unterschiedliche Charakteristika aufweisen“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis 2007: 40).

Die Eisenbahnverkehre der Regional- und S-Bahnen unterliegen den Regelungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) und den technisch-betrieblichen Vorschriften der Eisenbahnbau- und Betriebsordnung (EBO). Grundsätzlich fahren Eisenbahnen auf einer völlig vom weiteren Verkehr abgetrennten infrastrukturellen Trassierung und sind an den niveaugleichen Kreuzungspunkten mit dem allgemeinen Straßenverkehr (Bahnübergänge) bevorrechtigt.

Die in dieser Arbeit untersuchten U-Bahn-, (U-) Stadtbahn- und (U-) Straßenbahnverkehre basieren hingegen auf dem Rechts- und Genehmigungsregime des Personenbeförderungsgesetzes (PbefG) und müssen den technischen Vorgaben der Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen (BOStrab) genügen (vgl. Reinhardt 2012: 126). Bestimmte Systemtypen, etwa die Straßen- und Stadtbahnen, können dabei unter definierten Voraussetzungen auch im unmittelbaren Mischverkehr mit anderen Verkehrsteilnehmern wie Auto- und Radfahrern sowie Fußgängern eingesetzt werden, sie unterliegen dann zusätzlich auch der Straßenverkehrsordnung (StVO).

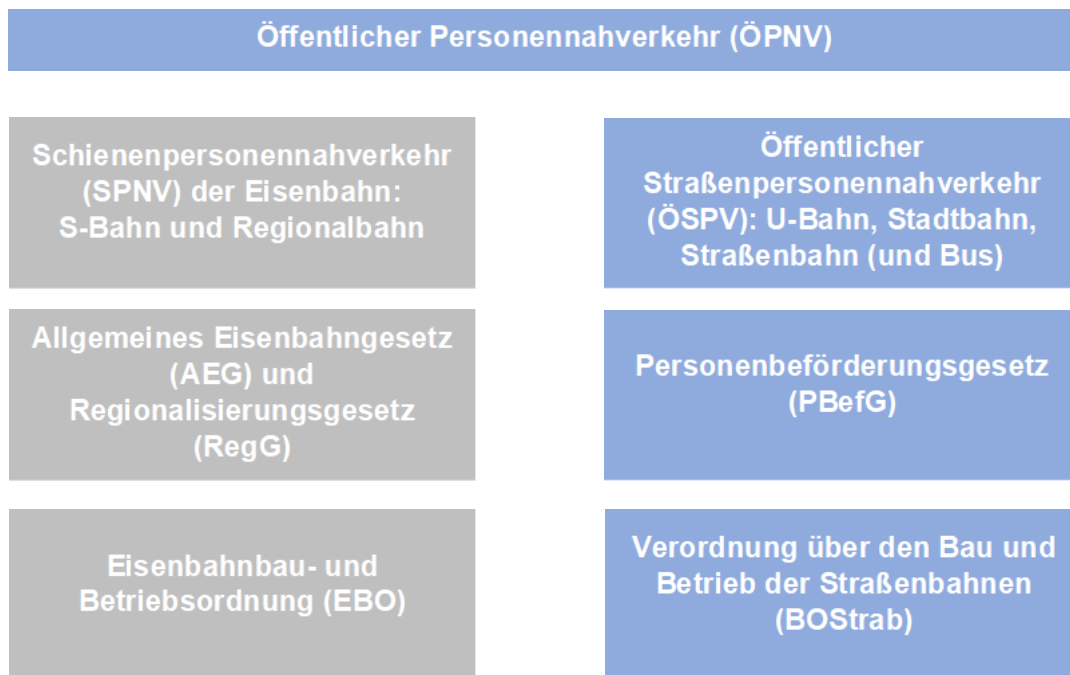


Schaubild 4: Ausdifferenzierung des Oberbegriffs „Öffentlicher Personennahverkehr“ (ÖPNV) in die grundsätzlich separaten Verkehrs- und Regulierungsbereiche Schienenpersonennahverkehr (Eisenbahn als Regionalbahn und S-Bahn) und öffentlicher Straßenpersonennahverkehr (U-Bahn, (U-) Stadtbahn, (U-) Straßenbahn (und Bus)) anhand der relevanten Regelwerke und Vorschriften (eigene Darstellung)

Im empirischen Fallbeispiel Köln werden die grundsätzlich ebenfalls als (U-) Stadtbahn beziehungsweise (U-) Straßenbahn nach Personenbeförderungsgesetz und Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen konzipierten und genehmigten städtischen Schienenverkehrssysteme als Sonderfall zusätzlich auch als integrale Regionalverkehrsmittel eingesetzt, die auf den regionalen Streckenabschnitten mittels fahrzeugseitiger Mehrsystemtechnologie und Verknüpfungsstellen in der Infrastruktur nahtlos in den (interoperablen) Eisenbahnbetrieb wechseln und dann auch den dort geltenden technischen Anforderungen und rechtlichen Regularien genügen (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 542 – 605). Diese innovative

Betriebsweise geht teils auch auf lange bestehende historische und technische Entwicklungslinien in der spezifischen örtlichen Betriebs- und Organisationsform regionaler Straßenbahn- und Eisenbahnverkehre zurück und gilt insofern als besonders kundenfreundlich, als Umsteigezwänge für die Fahrgäste vermieden und durchgehende Verkehrslösungen analog dem automobilen Individualverkehr ermöglicht werden. Sie ist inzwischen unter dem Begriff „Karlsruher Modell“ oder „Tram-Train“ eine feste konzeptionelle Strategie und etablierter Lösungsansatz in regionaler Verkehrsplanung, Forschung und Politik (vgl. beispielhaft für zahlreiche Beiträge Bindewald 2007: 49 – 131; Allgeier 2013: 367 – 502, insbesondere 428 – 497; Burmeister 2012: 207 – 214 sowie Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 1997: 180 – 199), soll aber *gerade nicht* die ansonsten stringente analytische und betrieblich-rechtliche Trennung und grundsätzliche technische Inkompatibilität zwischen der nahverkehrsmäßig eingesetzten Eisenbahn (Regionalbahn und S-Bahn) einerseits sowie den U-Bahnen, Stadtbahnen und Straßenbahnen andererseits verwischen.

Neben der inhaltlichen Abgrenzung und technisch-juristischen Bestimmung der einzelnen Verkehrsträger liefern die rechtlichen Normen und Regulierungsregime auch Eckpunkte, Maßstäbe und Hinweise zur Frage, wie und in welchem Umfang Leistungen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs überhaupt organisiert und betrieben werden sollen. Auch wenn mit der analytischen Einbeziehung dieser externen Randbedingungen noch keine spezifischen Erklärungsansätze für die Auswahl oder Ablehnung einzelner Typen von städtischen Bahnsystemen einhergehen, ermöglicht dieses Vorgehen doch ein vertieftes grundsätzliches Verständnis der weiterhin staats- und gemeinwohlorientierten Gesamtausrichtung des Themenkomplexes, indem der aktivierende Charakter des normativen Gerüsts und die daraus abgeleiteten Handlungsaufträge als permanente Motoren für die Bereitstellung eines öffentlichen Nahverkehrsangebots identifiziert und benannt werden. Diese Triebkräfte eröffnen somit auch anteilig das breite

Spielfeld der diversen, mitunter anspruchsvollen technischen Systemoptionen im städtischen Nahverkehr, welche sich ohne das ideengeschichtliche Fundament und die legitimierende Tradition einer aktiven Organisation und Ausgestaltung des bundesdeutschen Nah- und Fernverkehrs durch die öffentliche Hand vermutlich eher in Richtung eines kostenoptimierten Rumpfbetriebs durch einzelne, gegebenenfalls privatwirtschaftlich zu refinanzierende Busverkehre bewegen würden.

Der zentrale Auftrag zur Bereitstellung öffentlicher Nahverkehrsleistungen wird nach herrschendem Verständnis mit einer funktionalen Ableitung und Konkretisierung des grundgesetzlichen Sozialstaatsprinzips (Artikel 20 Absatz 1 und Artikel 28 Absatz 1 Grundgesetz) als verfassungsrechtliche Grundlage begründet und erklärt (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 66), da nur eine ausreichende Versorgung mit öffentlich garantierten Verkehrsdienstleistungen eine auch unabhängig von der individuellen Situation ausreichende Mobilität für die Realisierung sozialer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher sowie kultureller Teilhabechancen als Ausprägung individueller Freiheitsrechte sicherstellt (vgl. Barth 2000: 71 – 76). Darüber hinaus gilt auch der Auftrag zur Herstellung „gleichwertiger Lebensbedingungen“ gemäß Artikel 72 Grundgesetz als eine verfassungsrechtlich normierte Basis zur Ableitung des verkehrspolitischen Ziels, „ein für die gesamte Bevölkerung ausreichendes Mobilitätsangebot zu gewährleisten“ (Schwedes 2016: 11). In weiteren einfachgesetzlichen Normen und Regulierungen wie etwa dem Regionalisierungsgesetz werden qua Legaldefinition „die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“ als eine „Aufgabe der Daseinsvorsorge“ normativ festgeschrieben (vgl. Barth 2013: 264 – 320, Reinhardt 2012: 125; Ambrosius 2016: 459 sowie Barth 2000: 85 – 114) und demnach konkrete Handlungsimpulse zur Vorhaltung öffentlicher Nahverkehrssysteme durch die öffentliche Hand gesetzt (vgl. Barth 2000: 158 – 186), wenngleich damit nach herrschender

Meinung noch kein bestimmtes Versorgungsniveau, konkrete Maßnahmen oder spezifische technische Lösungen festgelegt werden (vgl. Barth 2000: 88).

Die jeweiligen Nahverkehrs- oder ÖPNV-Gesetze der Bundesländer weisen die Zuständigkeit für einen ausreichenden Betrieb des öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs mit U-Bahnen, Stadtbahnen, Straßenbahnen (oder Bussen) regelmäßig den lokalen Gebietskörperschaften selbst, also den (Land-) Kreisen, Städten und Gemeinden als benannte Aufgabenträger zu (vgl. Barth 2000: 197 – 211 Dziekan / Zistel 2018: 350 – 359 sowie Barth 2013: 290 – 300 und 379 – 410) und positionieren diese folglich als zentrale Handlungs- und Vollzugsarenen, in denen und durch welche der verfassungsrechtlich und ideengeschichtlich aufgeladene Auftrag zur Bereitstellung eines ausreichend dimensionierten öffentlichen Nahverkehrs konkretisiert und inhaltlich ausgestaltet werden soll.

Grundsätzlich sind sämtliche Verkehrsleistungen nach Personenbeförderungsgesetz genehmigungspflichtig (vgl. grundsätzlich Werner 2013: 465 – 498). Dies soll neben der Einhaltung der Pflichten¹⁵ des leistungserbringenden Unternehmers (vgl. Barth 2000: 49) vor allem eine gesamthafte Koordination und ausgewogene verkehrliche Bedienung von aufkommensstarken und schwachen Linien und Strecken sicherstellen und einen ruinösen Wettbewerb um einige wenige, potentiell eigenwirtschaftlich und profitabel zu betreibende Verkehrsleistungen verhindern: Aufgrund der heterogenen Ausprägung des öffentlichen Nahverkehrs mit konzentrierten Höchstlastphasen zur Hauptverkehrszeit und großer Nachfrage von Verkehren in die oder aus den Stadtzentren in Kombination mit wenig

¹⁵ Nach Erteilung der Betriebs- und Liniengenehmigungen durch die Genehmigungsbehörde unterliegt der leistungserbringende Unternehmer (häufig kommunale Verkehrsunternehmen oder auch privatwirtschaftliche Busverkehrsbetriebe, die als Voraussetzung neben anderen Kriterien ihre Zuverlässigkeit darlegen müssen) unter anderem einer Betriebspflicht (es muss grundsätzlich gefahren werden), einer Beförderungspflicht (Passagiere müssen grundsätzlich befördert werden) sowie einer Tarifpflicht. Zudem muss die Verkehrsleistung anhand vorab bekanntgemachter und genehmigter Fahrpläne und Linienwege erbracht werden.

nachgefragten, aber für die dortige Mobilität elementaren Verkehrsangeboten auf tangentialen Strecken oder in abgelegenen, dünn besiedelten Außenbezirken lassen sich in der Gesamtbetrachtung regelmäßig nur wenige Linien mit hohem Fahrgastpotential dauerhaft wirtschaftlich profitabel betreiben.

Die aus verfassungsrechtlich und einfachgesetzlicher Perspektive gebotene Versorgung der Bevölkerung mit einem breiten Gesamtangebot an öffentlichen Verkehrsleistungen beinhaltet daher notwendigerweise auch viele Linienabschnitte, die sich auch bei effizientestem Mitteleinsatz nicht eigenwirtschaftlich und gewinnbringend, sondern nur gemeinwirtschaftlich und defizitär-zuschussbedürftig betreiben lassen. Die spezifische Natur des öffentlichen Nahverkehrs als sowohl an allgemeingrundsätzlichen als auch an spezifischen lokalen Bedürfnissen orientiertes, auch sozialen Teilhabeaspekten genügendes, ausgleichendes Gesamtkonstrukt (vgl. Barth 2000: 275 – 278) von nachfragestarken und nachfrageschwächeren Linien wird durch die Bildung sogenannter Linienbündel¹⁶ als betrieblich, wirtschaftlich und angebotsseitig sinnvolle Teilnetze durch den Aufgabenträger zumindest teilweise aufgelöst. Durch die Entwicklung, Definition und Fortschreibung von Nahverkehrsplänen als Steuerungsinstrumente (vgl. Barth 2013: 301 – 309; Werner 2013: 616 – 649, Dziekan / Zistel 2018: 357 sowie Karl 2008: 81 – 84), die neben der Festlegung verkehrlicher Bedarfe und Standards auch gesellschaftlich-soziale Kriterien einbeziehen sowie mittels Abgrenzung der Linienbündel als vergaberechtliche Cluster, die, vom Wettbewerb im Markt geschützt, gleichzeitig eine Positionierung und europarechtskonforme Vergabe in einem Wettbewerb um den Markt grundsätzlich ermöglichen, wird auch eine harte wirtschaftliche Konkurrenz und verkehrlich-tarifliche Unübersichtlichkeit in der örtlichen öffentlichen Verkehrsleistung dauerhaft verhindert.

¹⁶ Zusammenführung einzelner, meist verkehrlich oder betrieblich zusammenhängender Nahverkehrslinien in vergaberechtliche Einheiten

Das Zusammenspiel der europäischen Regulierung durch die zentrale EU-Verordnung 1370/2007 (vgl. grundsätzlich Berschin 2013: 25 – 151, insbesondere 31ff.) mit dem deutschen Personenbeförderungsrecht (vgl. Barth 2000: 41 – 54) sieht grundsätzlich ebenfalls einen Wettbewerb um einen geöffneten und liberalisierten Markt (vgl. Krummheuer 2014: 75 – 88) und einen grundsätzlichen Vorrang der Erbringung eigenwirtschaftlicher Verkehre vor (vgl. vertiefend Barth 2000: 237 – 277). Allerdings haben die entsprechenden Organe und politischen Vertreter der Bundesrepublik Deutschland im Zuge der Ausgestaltung und Auslegung des europäischen Rechtsrahmens nachdrücklich und mehrfach auf die Verhinderung einer alleinigen liberalisierten und marktgetriebenen Doktrin hingewirkt, um die traditionsreiche und erprobte bundesdeutsche Praxis eines in kommunaler Hand verantworteten, gemeinwohlorientierten und gemeinwirtschaftlich betriebenen öffentlichen Verkehrs weiterhin auch juristisch zu ermöglichen.

Dieses Streben nach Kontinuität beinhaltet neben der betrieblichen Perspektive auch die infrastrukturelle Dimension, in historischer Rückschau wäre „der Bau moderner netzförmiger Verkehrsinfrastrukturen“ in Deutschland „nicht ohne die ordnungspolitische und investitionspolitische Tätigkeit staatlicher Administration denkbar gewesen“ (Kopper 2007: 83). Die Kombination der gegenwärtigen europarechtlichen und nationalstaatlichen Regulierung eröffnet damit einen Handlungsrahmen, der den öffentlichen Verkehr auch weiterhin als Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge begreifen darf und erlaubt somit – in einem eng gefassten Umfang¹⁷ – eine der klassischen deutschen Organisationstradition und Verwaltungsdogmatik wesentlich eher entsprechende Direktvergabe der lokalen (gemeinwirtschaftlichen) Bahn- und Busverkehre mittels Betrauung oder öffentlichem Dienstleistungsauftrag (vgl. Berschin 2013: 80 – 107) an örtliche Verkehrsunternehmen, die mit den Gebietskörperschaften organisatorisch eng verbunden sind und/oder sich direkt oder indirekt in

¹⁷ Unter anderem muss das ausführende kommunale Verkehrsunternehmen wie eine eigene Dienststelle der Verwaltung geführt und kontrolliert werden können.

deren Eigentum befinden können („interne Betreiber“ oder „Inhouse-Vergabe“, vgl. Berschin 2013: 134).

Typischerweise wirkt hier das historisch über Jahrzehnte gefestigte und wirkungsmächtige rechtliche und politische Organisationsprinzip der örtlichen kommunalen Verkehrsunternehmen als Element der „städtischen Leistungsverwaltung“ (vgl. Haefeli 2016: 100) beziehungsweise als struktureller und integraler Bestandteil der kommunalen Eigenbetriebe, Stadtwerke und Energieversorger („Kommunal-ÖSPV“, vgl. Karl 2008: 79), unter Bezugnahme auf die nachhaltig von Karl Jaspers und Ernst Forsthoff geprägte Denkfigur der gesamthaften öffentlichen Daseinsvorsorge (vgl. Schmidt 2004: 141 sowie Karl 2008: 37 – 65) als maßgebliche Legitimationsgrundlage spürbar nach. Ein bis heute andauernder Effekt ist daher der sogenannte steuerliche Querverbund kommunaler Unternehmen der öffentlichen Hand, bei dem Gewinne aus dem Energiesektor mit regelmäßig anfallenden Verlusten aus dem Betrieb öffentlicher Verkehrsleistungen verrechnet werden und die Steuer- und Abgabenlast signifikant senken können (vgl. Karl 2008: 77 sowie Reinhardt 2012: 113). Die Unternehmen des öffentlichen Nahverkehrs befinden sich heute demnach in einem dauerhaften „Spannungsverhältnis von Wirtschaftsbetrieb und Daseinsvorsorge“ (vgl. Gegner / Schöller 2005: 64), dessen faktische Ausgestaltung aber weiterhin den Planungs- und Umsetzungsverbund aus lokaler Politik, Verwaltung und örtlichem (Eigen-) Betrieb insbesondere im Schienenverkehrssektor normativ und prozedural legitimiert und somit die erweiterte Handlungsgrundlage zur Konzeption und Umsetzung kommunaler Bahnsysteme festschreibt.

Neben diesen umfassenden juristisch artikulierten Eingrenzungen ist der Untersuchungsgegenstand der „Politik der städtischen Schienenverkehrssysteme“ als Ganzes weiterhin durch einen auslegungs- und konkretisierungsbedürftigen Systembegriff gekennzeichnet, dessen weitere Ausarbeitung und inhaltliche Verortung einen gewissen Mehrwert

durch eine erleichterte Handhabung der technischen Kategorien und Parameter als präziser Kompass bei der eigentlichen politikwissenschaftlichen Analyse bieten könnte. Der abstrakte technisch-naturwissenschaftlich oder sozialwissenschaftlich gewendete Systembegriff ist in einer querschnittsartigen definitorischen Betrachtung meist zentral durch die systemseitige Abgrenzung gegenüber der Umwelt sowie gegebenenfalls zusätzlich durch eine weitere Binnendifferenzierung, Struktur oder Organisationsform einzelner Subeinheiten innerhalb der Systemgrenzen bestimmt, die potentiell auch miteinander interagieren können (vgl. beispielhaft Druwe 1995: 333f.). Dieses grundsätzliche Verständnis einer in sich geschlossenen Entität, die weitere, miteinander in Beziehung stehende Elemente innerhalb der Gesamtstruktur beinhalten kann, findet eine direkte Entsprechung in der konkreten Auslegung und Anwendung des Systembegriffs im städtischen Schienenverkehr. Auch in diesem technischen Kontext „bezeichnet ein ganzheitlicher Zusammenhang von Teilen allgemein ein ‚System‘“, womit unter einem Personenverkehrssystem „das Zusammenwirken der technischen und organisatorischen Einrichtungen, die zur Raumüberwindung von Personen dienen“ verstanden werden kann (vgl. Schmucki 1997: 63).

Das Gesamtsystem des städtischen Schienenverkehrs beinhaltet zur Erfüllung der funktionalen Zwecke zwangsläufig zunächst eine mehr oder weniger ausgeprägte technisch-physische Infrastruktur, um die ortsverbindende Transportdienstleistung überhaupt anbieten zu können, „charakteristisch für jedes Verkehrssystem ist somit, daß es sich durch technische Grundlagen, netzwerkartige Strukturen, die sich in einem bestimmten Raum ausdehnen, und ausführende Organisationen auszeichnet“ (Schmucki 1997: 63), weitere Definitionen verstehen „grosstechnische Systeme“ nahezu deckungsgleich als durch „netzwerkartige Strukturen, geographische Ausbreitung und eine erhebliche Kapitalintensität“ gekennzeichnet (Haefeli 2008: 21).

Je nach Typ des Schienenverkehrssystems kann diese Infrastruktur als Mischverkehrsfläche im allgemeinen Straßenraum angelegt sein oder auch aus einem komplett unabhängigen, eigenständigen Fahrweg bestehen, der abgegrenzt vom weiteren öffentlichen oder privaten Raum nur in Tunneln, Einschnitten, Einfriedungen, Brücken, Viadukten oder mittels sonstiger physischer Trennungen separat trassiert ist (vgl. Bonz / Arnold / Lohrmann 2005: 617 – 627; Blennemann 1975: 38 sowie Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 118 und 294). Neben diesen primären baulichen Verkehrsanlagen gehören auch die eigentlichen Spurführungseinrichtungen, also typischerweise die Gleisanlage, die aus den in definiertem Abstand installierten Schienen und weiteren Komponenten des konstruktiven Ober- und Unterbaus besteht¹⁸ (vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis 2007: 76 – 106 sowie Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 292 – 324), gemeinsam mit der Kommunikations-, Leit- und Sicherungstechnik (vgl. Guhl 1975: 100 – 103) sowie der Energieversorgung (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 480 – 540) als sekundäre Ebene zum elementaren infrastrukturellen Funktionsverbund im Schienenverkehr. Auch die Zugangspunkte, Haltestellen und Bahnhöfe zählen wie die internen Betriebsanlagen, die sich aus Abstellmöglichkeiten, Werkstatt- und Wartungseinrichtungen (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 218 – 289 sowie 674 – 706) zusammensetzen, zu den großen Ingenieurbauwerken. Die grundsätzliche Konfiguration der Fahrweg- und Haltestelleninfrastruktur weist über die Kernparameter der Trassierung (etwa minimal befahrbare Kurvenradien, Steigungen und Gefälle) und der

¹⁸ Bahnen besonderer Bauart wie Schweben- oder Hängebahnen können auch mit einer größeren einzelnen Schiene oder anderen Konzepten zur Spurführung ausgestattet sein, so etwa die Einschienenbahnen / Monorails oder Nahverkehrsbahnen, die mittels Betontrögen und seitlichen Leitelementen geführt werden.

weiteren baulichen Ausführung (etwa Länge, Höhe oder Lage der Bahnsteige) eine hohe Interdependenz zum angedachten Fahrzeugeinsatz und der entsprechenden Betriebsweise auf und determiniert maßgeblich die weiteren dortigen Freiheitsgrade und Ausgestaltungsoptionen (vgl. Reinhardt 2012: 360 – 388, Blennemann 1975: 12 – 20, sowie Guhl 1975: 97).

Das funktionale Gegenstück zur verkehrlichen Streckeninfrastruktur findet sich in den eingesetzten Schienenfahrzeugen, die als mechanisch spurgeführte Verkehrsmittel grundsätzlich von der Notwendigkeit einer aktiven Lenkung und Positionierung im Raum entlastet sind. Die primären fahrdynamischen Steuerungseingriffe beschränken sich fahrzeugseitig auf die grundsätzliche Wahl der Fahrtrichtung sowie auf die diversen Fahr- und Bremsvorgänge einschließlich der Einhaltung der jeweils zulässigen Geschwindigkeit, während die Wegeführung im Raum mittels der spurführenden Gleise – sowie bei abzweigenden Routen mittels Weichen als richtungsflexible Fahrwegelemente (vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis 2007: 248 – 268) – realisiert wird. Die konstruktive Ausführung der Schienenfahrzeuge ist durch eine beispiellos breite Varianz an unterschiedlichen technischen Konzepten gekennzeichnet, die verschiedene Lösungsansätze und Grundideen etwa bei den Hauptabmessungen und der Auslegung der einzelnen Wagenkästen beziehungsweise des Gesamtzugs, der Bauart der Radsatz- und Spurführungseinrichtungen, der Ausführung von Antrieb, Energiezuführung und Leistungselektronik oder der Gestaltung der Einstiegssituation, der Fußbodenhöhe und des Passagierraums beinhalten (vgl. beispielhaft Reinhardt 2012: 239 – 253 sowie Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 334 – 364).

Die Art der Betriebsführung beziehungsweise der Betrieb, also die Gesamtheit der Fahrbewegungen und der korrespondierenden

Tätigkeitsfelder wie Planung, Steuerung, Disposition, Wartung/Instandsetzung, Kommunikation und Information bildet den abschließenden, mitunter abstraktesten Sektor des dreigliedrigen Systembegriffs im städtischen Schienenverkehr. Eine Hauptvariable der Betriebsweise ist etwa die Differenzierung in Einrichtungsbetrieb¹⁹ oder Zweirichtungsbetrieb²⁰ sowie die Unterscheidung einer straßenbahnartigen, einfachen Betriebsführung „auf Sicht“, bei der sich das Fahrpersonal eigenständig visuell im Raum orientiert und dementsprechend das Fahrzeug steuert, von einer technisch abgesicherten, komplexeren schnellbahnmäßigen Betriebsführung „nach Signal“, bei der jedem Fahrzeug von einer koordinierenden Stelle das Befahren einzelner Streckenabschnitte durch die entsprechende Leit- und Sicherungstechnik erlaubt oder verweigert wird (vgl. Bonz et al. 2005: 599 – 601 sowie Guhl 1975: 100 – 103).

Die Betriebsführung ist wiederum über die Netzbildung und die Anlage der Streckenführung, vor allem im Bereich von komplexeren Haltestellen, Bahnhöfen und Verzweigungsbauwerken, eng mit der infrastrukturellen Ausgestaltung verkoppelt. Während etwa ein einfacher, straßenbahnartiger Betrieb Streckenabzweige im Regelfall sowohl bei ober- als auch bei unterirdischer Trassierung auf gleichem Höheniveau vorsieht – ein abbiegender Zug muss also den Gegenverkehr immer gewähren lassen, bevor er dessen Fahrweg auf gleicher Höhe kreuzt und die Fahrt fortsetzen kann (vgl. Groneck 2007: 133) – bevorzugen schnellbahnartige Betriebsformen eine kreuzungsfreie Ausführung, bei der die Gleise der Hin- und Rückrichtung oder die Zusammenführung verschiedener Strecken in baulich komplexen Anlagen zur Steigerung der betrieblichen

¹⁹ Fahrzeuge haben nur auf der in Fahrtrichtung rechten Seite Türen und nur einen Fahrerarbeitsplatz am vorderen Ende des Zuges und benötigen dementsprechend am Streckenende Wendeschleifen oder Wendedreiecke.

²⁰ Fahrzeuge verfügen über Türen auf beiden Seiten sowie über einen Fahrerarbeitsplatz an beiden Enden des Zuges, ein Fahrtrichtungswechsel kann also über platzsparende Gleiswechsel realisiert werden.

Leistungsfähigkeit höhen- und konfliktfrei über- oder untereinander hinweg geführt werden²¹.

Die Gesamtheit des Systembegriffs im Schienenverkehr ist schließlich durch eine umfangreiche Interdependenz und funktionale Verschränkung der Teilgrößen Infrastruktur und Betrieb gekennzeichnet, die „auf vielfältige Weise miteinander interagieren“ (Krummheuer 2014: 134), was wiederum funktionslogisch auch den Fahrzeugbereich als Bindeglied und dritten relevanten Faktor umfasst. Da jeder Teilbereich dabei bereits aus sich heraus eine umfassende konzeptionelle Varianz und technologische Spezialisierung beinhalten kann, bietet sich in der empirischen Breite ein mitunter kompliziert und unübersichtlich anmutendes Gesamtbild, bei dem jedes empirische Fallbeispiel durch eine originäre lokale Konfiguration und ein spezifisches Zusammenwirken der drei Systemkomponenten in den unterscheidenden Policyoptionen gekennzeichnet ist. Diese können sich auch gegenseitig beeinflussen sowie in unterschiedlicher zeitlicher Sequenz und inhaltlicher Tiefe geplant und umgesetzt werden. Das dreidimensionale systemische Zusammenwirken aus Infrastruktur, Fahrzeug und Betrieb kann neben der parallelen Ausrichtung in einem homogenen und integralen, sich ergänzenden Steuerungsverständnis zudem auch durch auseinanderlaufende Entwicklungen im Spannungsfeld von Kontinuität, graduellen Veränderungen oder auch revolutionären Neuausrichtungen und Brüchen gekennzeichnet sein.

Die konzeptionelle Berücksichtigung dieser sich aus den unzähligen Kombinationsmöglichkeiten der drei Teilelemente ergebenden Komplexität führt im Zuge der Untersuchung sowohl zum Bedarf einer grundsätzlich-authentischen Betrachtung und trennscharfen Identifikation der einzelnen Teilsysteme und ihres konkreten funktionalen Arrangements in den empirischen Fallbeispielen als auch zur Notwendigkeit einer modellhaften,

²¹ Ein ähnliches Gestaltungs- und Konstruktionsprinzip findet sich im Straßenverkehr etwa bei Zufahrten zu Schnellstraßen oder bei Autobahnkreuzen/Autobahnkleblättern.

straffenden Betrachtungsweise der technischen Aspekte zur Steigerung von Handhabbarkeit, Nachvollziehbarkeit und Verständnis.

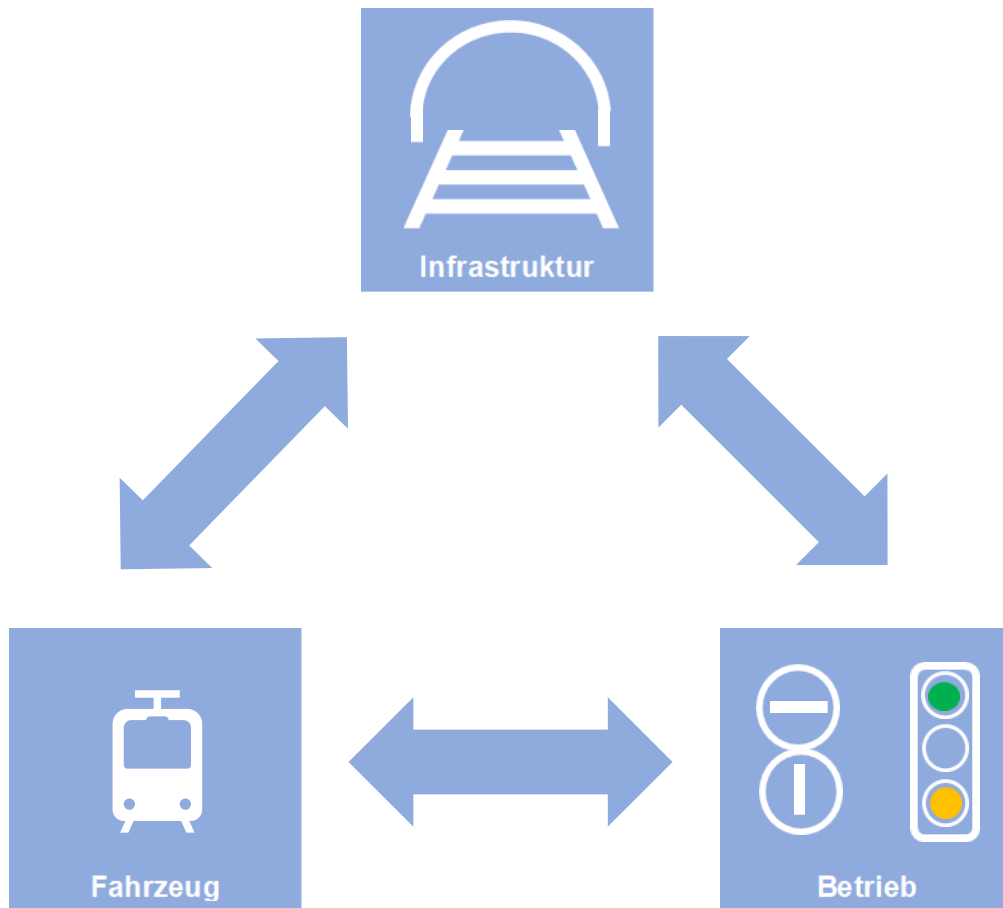


Schaubild 5: Dreigliedriger interdependenten Systembegriff des Schienenverkehrs, bestehend aus den Teilebenen/Variablen Infrastruktur, Fahrzeug und Betrieb, die in den Policyoptionen Straßenbahn, U-Straßenbahn, (U-) Stadtbahn und U-Bahn (Metro) in den jeweiligen empirischen Fallbeispielen individuell konfiguriert sein können (eigene Darstellung)

3.1.5 Zusammenführung und Verdichtung der drei Begriffswelten: Integration von städtischen, verkehrlichen und politischen Aspekten in einem mehrdimensional formulierten Untersuchungsgegenstand

Die im Rahmen dieser Bearbeitung angestrebte ganzheitliche Betrachtung des vernetzten Forschungsthemas von Stadt, Verkehr und Politik kann sich dem zu untersuchenden Gesamtkomplex im Zuge einer abschließenden gedanklichen Zusammenführung zunächst durch plausible und nahezu intuitiv zu nennende Erkenntnisse und Grundlagen deskriptiv annähern. Die drei Metakonzepte – Stadt als abgegrenzte räumliche und soziale Einheit, Verkehr als aggregierte planvolle Überwindung des Raums und Politik als institutionell, prozessual und inhaltlich ausgeprägtes Entscheidungs- und Regulierungsmomentum – beanspruchen zwar grundsätzlich analytisch separate, aber empirisch oftmals eng verschränkte Geltungsbereiche. Die Schnittmenge des Stadt- und Verkehrsbegriffs ist bereits primär in der funktionalen räumlich-physischen Dimension abgebildet, „der öffentliche Personenverkehr ist ein Stadtphänomen“ (Schmucki / Dienel 1997: 7), womit das städtische Gefüge demnach als Grund für und gleichzeitig örtliche Ausprägung von Verkehr verstanden wird. Der Politikbegriff hingegen beansprucht allein durch den inhärenten universellen und allgemeinverbindlichen Gestaltungs- und Regelungsgehalt Zugriff auf die beiden Themenkomplexe Stadt und Verkehr und rundet somit die Deutungsmöglichkeit einer engen theoretischen und empirischen Verwobenheit der drei Begriffswelten logisch ab.

Alle drei Kategorien, Stadt, Verkehr und Politik, sind zudem gleichsam Ausdruck eines anthropogenen, die physische und soziale Umwelt strukturierenden, planvollen Eingriffs in einen weniger geordneten Zustand zur Erfüllung von elementaren Zwecken: Die Schaffung einer dauerhaften Siedlungsstruktur und Möglichkeit eines gesellschaftlichen, kulturellen und

wirtschaftlichen Austauschs, die Erledigung der dazu funktionslogisch notwendigen physischen Wege und Ortsveränderungen im Sinne einer räumlichen Mobilität sowie die selbstverwaltende Ordnung und Bearbeitung der sozialen und gesellschaftlichen Entscheidungsbedarfe als verbindliche politische Regelung von Fragen mit Relevanz für das Gemeinwesen anhand allgemein akzeptierter Verfahren.

Die enge Verschränkung und reziproke Bezogenheit der drei zentralen begrifflichen Untersuchungskategorien sind dabei nicht nur im neuzeitlich-funktionalen Kontext zu verstehen, sie finden darüber hinaus im Begriff der hellenischen „Polis“ eine unerwartete, aber mögliche gedankliche und semantische Entsprechung in einem kompakten und ideengeschichtlich hochverdichteten, gemeinsamen Kristallisationspunkt, der die prinzipielle Verkoppelung der drei inhaltlichen Sphären als ergänzende Veranschaulichung ideal illustrieren kann.

So wird im ursprünglichen Entstehungskontext nach allgemeiner Deutung unter der Polis zunächst das mehrdimensionale räumliche, soziale und politisch-herrschaftsbezogene Gefüge eines in der griechischen Antike verorteten „Stadt- oder Gemeindestaates und die Gemeinschaft seiner Bürger“ (Schmidt 2004: 537) verstanden. Charakteristisch für die Polis ist demnach unter anderem die Dualität einer politisch²² abgrenzbaren sozialen Einheit mit bestimmten Willensbildungs-, Beteiligungs- und Mitbestimmungsmomenten (für Angehörige ausgewählter gesellschaftlicher Gruppen) bei gleichzeitiger räumlicher Abgrenzung des entsprechenden Einfluss- und Herrschaftsgebietes als präferierte „Lebensform schlechthin“ an einem „Ort der Zivilisation“ (Pfetsch 2003: 45).

Die Polis als frühe Form städtischer Verfasstheit scheint folglich bereits elementar durch eine genuin politische Komponente der regelhaften Befassung mit Entscheidungskonstellationen gekennzeichnet, in denen

²² und nicht etwa ethnisch

Fragen, die das übergeordnete Gemeinwesen betreffen²³, einer verbindlichen Klärung im Sinne einer allgemein zustimmungsfähigen Problemlösung zugeführt werden. Damit kann der neuzeitliche Verständnisansatz des Untersuchungsgegenstandes sowohl an die städtisch-soziologische als auch an die historisch-politische Komponente des gemeinsamen Nukleus der griechischen Polis anknüpfen, was sich auch in ihrer aktuellen normativen Deutung als bedeutsamen „Bezugspunkt westlicher Demokratien in ihrer Wertschätzung städtischer Lebensweise“ (Löw / Steets / Stoetzer 2008: 16) widerspiegelt.

Im abgeleiteten Begriff der Metropole begegnen sich zudem die inhaltliche und funktionale Erweiterung der antiken Polis zur „Metropolis“ (im wörtlichen Kontext einer Mutterstadt²⁴) und das hochspezifische zeitgenössische Vokabular einer in der Moderne beheimateten Stadt- und Raumplanung sowie der begleitenden Verwaltungsgliederung. Es ist exakt dieses neuzeitliche Planungs- und Verwaltungsverständnis der Metropole, das auch die sprachliche und technische Definition des dortigen urbanen Schienenverkehrs seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert bis heute unmittelbar mitbestimmt. In direkter Folge wurden und werden sowohl die kulturelle, geschichtliche und werbliche Bezeichnung als auch die technisch-definitivische Bestimmung der höchstleistungsfähigen und komplexesten Form des städtischen Schienenverkehrs unter dem Titel der Metropol-Eisenbahn („Metropolitan Railway“) beziehungsweise unter der griffigeren und international üblichen Abkürzung „Metro“ im Sinne einer „U-Bahn“ geführt (vgl. Reinhardt 2012: 72) und vermarktet, was somit auch die Rückführung von sprachlichen Anteilen der verkehrlichen Komponente der untersuchten Begriffstrias auf die Idee der klassischen Polis zumindest in indirekter Form möglich und legitim erscheinen lässt.

²³ im Gegensatz zu den Fragen in Bezug auf den Haushalt der einzelnen privaten Wirtschaftseinheit („Oikos“)

²⁴ als Kern einer um vorgelagerte Kolonien ergänzten Region

Es ist von großer Bedeutung, dass die oben aufgeführte Beleuchtung von möglichen identifizierten inhaltlichen sowie semantisch-gedanklichen Schnittmengen und begrifflichen Berührungspunkten des Dreiklangs von Stadt, Verkehr und Politik nicht als künstlich initiierte, gar zwangsweise aufgesetzte Suche nach Gemeinsamkeiten auf einer übergeordneten Metaebene des Forschungsfeldes missverstanden wird. Vielmehr sollen die Überlegungen lediglich das Bewusstsein für mögliche hintergründige Verbindungen und Zusammenhänge schärfen und die Auswahl der gemeinsam zu untersuchenden Phänomene auch auf dieser Ebene weiter plausibilisieren.

3.2 Vorläufige Arbeitsdefinition des Untersuchungsgegenstandes – Die Politik städtischer Schienenverkehrssysteme

Der zusammenfassende Blick auf die technisch-betrieblichen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme innerhalb der begrifflich-konzeptionellen Trias von Stadt, Verkehr und Politik zeichnet das Bild eines komplexen, aber dennoch präzise fassbaren Untersuchungsgegenstandes im Sinne der sich innerhalb einer lokalen Gebietskörperschaft ereignenden institutionellen, prozessualen und inhaltlichen Gestaltungs- und Entscheidungskonstellationen zwischen den infrastrukturellen, fahrzeugseitigen und betrieblichen Policyoptionen von U-Bahnen, (U-) Stadtbahnen und (U-) Straßenbahnen sowie Bahnen besonderer Bauart unter den Regulierungsregimen des Personenbeförderungsgesetzes (PbefG) und der Verordnung über den Betrieb der Straßenbahnen (BOStrab).

Der zentrale Fokus liegt dabei auf der ganzheitlichen Auswahl und den essentiellen Unterschieden zwischen den einzelnen verkehrlichen Bahnsystemen und Grundtypen als technische Basis der zugehörigen

Policyoptionen, und ausdrücklich nicht auf der Binnendifferenzierung der Schienenverkehrsmittel etwa in einzelne historische Teilepochen, Trassenvarianten, Betriebsformen und Fahrzeugsubklassen. Entsprechende Details sollen nur dann beleuchtet und einbezogen werden, wenn sie die jeweilige Policyausrichtung und Entscheidungsfindung maßgeblich und in grundsätzlicher, dauerhafter Weise beeinflussen, in dem sie etwa neue strategische Handlungsspielräume eröffnen oder bestehende Policyarrangements herausfordern.

Die Ausrichtung auf die sich innerhalb einer städtisch verfassten Gemeinde ereignenden Auswahlaspekte beinhaltet dabei ausdrücklich auch den Blick auf institutionelle Verflechtungen, akteursseitige Impulse und weitere Einflussfaktoren, die analytisch zunächst außerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaft zu verorten sind, aber mehr oder weniger intensiv mit ihr interagieren. Untersuchungsgegenstand ist somit ausdrücklich nicht (nur) der verengte rechtlich-verwaltungsseitige Rahmen einer abgeschlossenen Gemeinde oder die allein kommunalpolitische Handlungsebene, sondern vielmehr der konzeptionell weit zu fassende, eingebettete städtische Ereignis- und Möglichkeitsraum mitsamt den rezipierten externen Effekten und Abhängigkeiten. Hier können beispielhaft etwa das Zusammenwirken mehrerer organisatorischer und politisch-administrativer Ebenen, die Einflusschancen überregionaler Leitbilder und Interessen oder die Ausstrahlungswirkung gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen und genereller technologischer, kultureller oder soziökonomischer Trends benannt werden.

4 Wissenschaftliche Gesamtarchitektur

4.1 Fragestellung und Erkenntnisziele

Die vorab formulierte Arbeitsdefinition des Untersuchungsgegenstandes ermöglicht unter Bezugnahme auf die dort erarbeiteten und beinhalteten empirischen und theoretischen Aspekte eine präzise Formulierung der zentralen Forschungsfrage, die naturgemäß dem Ziel unterliegt, die aufgeworfenen erklärungsbedürftigen Phänomene des wissenschaftlichen Puzzles einer systematischen und erfolgversprechenden Beantwortung zuzuführen.

Die Motivation zur Befassung mit der Thematik der Politik der städtischen Schienenverkehrssysteme speist sich aus zwei zentralen Triebfedern: Zum einen aus der in der Globalthese beinhalteten Frage, ob es nicht letztlich doch die politisch-gesellschaftlichen Variablen, und eben nicht die ingenieurstechnischen Größen und Annahmen sind, die im Bereich der kommunalen Bahnsysteme den größeren Einfluss und damit auch die größere Erklärungskraft besitzen. Zum anderen aus den zahlreichen identifizierten Abweichungen und Inkongruenzen zwischen lehrbuchmäßigen verkehrsplanerisch-technischen Annahmen und der real vorgefundenen, immens heterogenen Empirie mit einem übergroß anmutenden technischen Variantenreichtum und einem teils unsystematisch bis dysfunktional wirkenden Einsatz der einzelnen städtischen Schienenverkehrssysteme.

Das Ziel der Zusammenführung beider Erkenntnisinteressen in einer klaren und kompakten Fragestellung führt zu der Notwendigkeit, dass die verschiedenen Erkenntnisziele im Rahmen der vergleichenden Analyse gleichberechtigt aus dem Gesamtkonstrukt ableitbar sind, ohne dies konzeptionell zu überfordern. Daher soll folgende Forschungsfrage den übergeordneten Erkenntnisrahmen spannen und gleichzeitig die weitere Ausarbeitung konkret anleiten und strukturieren:

Zentrale Forschungsfrage

(Wie) können die große technologisch-konzeptionelle Varianz und Differenz zwischen Theorie und Empirie sowie der teilweise unplausibel anmutende Einsatz städtischer Schienenverkehrssysteme im bundesdeutschen Anwendungskontext aus politikwissenschaftlicher Sicht erklärt werden?

Jeder Versuch einer Beantwortung dieser Frage setzt funktionslogisch eine vertiefte inter- und multidisziplinäre politik- und gesellschaftswissenschaftliche, als auch technologisch-historische Auseinandersetzung mit den zahlreichen empirischen und theoretischen Phänomenen sowohl in den einzelnen Fallbeispielen als auch in der vergleichenden Gesamtschau voraus. Die Formulierung einer Frage mit dem methodologischen Erkenntnisziel „Wie...?“ ermöglicht dabei neben der Befassung mit der konkreten, auf die Benennung und Erklärung von Art und Weise, von Mechanismen und Zusammenhängen ausgerichteten inhaltlichen Zielstellung gleichzeitig die Auseinandersetzung mit den Aspekten der übergeordneten Globalthese, ob letztlich die politisch-gesellschaftlichen Variablen insgesamt einen größeren Einfluss und eine schlüssigere Erklärungskraft im Sektor der städtischen Schienenverkehrssysteme als vergleichbare verkehrstechnische Ansätze beanspruchen können: Denn durch die konkretisierende Ergründung der funktionalen Umstände, wie sich die einzelnen in den analytischen Dimensionen abgebildeten Triebkräfte auf die Entwicklungen vor Ort auswirken, ob und in welcher Form spezifische politisch-gesellschaftliche Faktoren Argumente und Hinweise zur Erklärung der Policyergebnisse bieten können, wird gleichzeitig auf einer Meta-Ebene auch eine Betrachtung der grundsätzlichen Plausibilität und Überzeugungskraft dieses sozialwissenschaftlichen Erklärungsansatzes in Abgrenzung zum

skizzierten gegenläufigen Anspruch und Begründungszusammenhang der Ingenieurwissenschaften ermöglicht.

4.2 Relevanz und zu erwartender wissenschaftlicher Mehrwert

Die Relevanz sowie der zu erwartende und angestrebte wissenschaftliche Mehrwert dieser Arbeit ergeben sich im Wesentlichen aus drei gedanklichen Strömungen und Anknüpfungspunkten: Die Beförderung und Entwicklung neuer Wissensbestände in Theorie und Empirie in einem bislang unterrepräsentierten Sektor, die Möglichkeit, einen konkreten wissenschaftlichen Beitrag zur Einordnung aktueller realweltlicher Diskurse und Debatten einzubringen, sowie die Einbeziehung und punktuell prüfende Anwendung bestehender heuristischer Konzepte, Modelle und Theorien in einem bislang kaum berücksichtigten inhaltlichen Kontext.

4.2.1 Neulanderkundung: Wissensmehrung, Anknüpfen an offene Forschungsstränge und Schließung identifizierter Lücken in der bestehenden wissenschaftlichen Bearbeitung

Die aufgeworfene Fragestellung im Kontext der städtischen Schienenverkehrssysteme scheint sowohl in der allgemeinen inter- und multidisziplinären Forschung als auch in der konkreten politikwissenschaftlichen Analyse kaum bis gar nicht systematisch beantwortet. Eine entsprechende vergleichend angelegte Neulanderkundung bietet somit die Möglichkeit, einen bereichernden Beitrag zu sämtlichen Dimensionen und Funktionen des Wissensbegriffs im Sinne der korrespondierenden Kategorien von „Faktenwissen“, „Zusammenhangswissen“ und „Erklärungswissen“ (Patzelt 2005: 48) über diesen umfassenden Themenkomplex zu leisten. Grundsätzlich können damit neue Erkenntnisse sowohl in Bezug auf die jeweilige historisch-

sequentielle Genese der einzelnen Fallbeispiele als auch in der vergleichenden Gesamtbetrachtung befördert und valide Aussagen über Gemeinsamkeiten und Unterschiede, über gleichartige Trends und singuläre Einzelentwicklungen erwartet werden.

Hierbei greift die Arbeit nicht nur auf die motivierende Neugierde und das spezifische Erkenntnisinteresse des forschenden Autors und seiner wissenschaftlichen „Mission“ zurück, sondern setzt sich darüber hinaus aktiv mit den bestehenden Botschaften, Bewertungen und formulierten Handlungsaufträgen im Sinne der plausibel vorgelegten, durch vorangegangene Bearbeitungen identifizierten Forschungslücken auseinander, die eine vertiefte (politikwissenschaftliche) Analyse zahlreicher Aspekte des Untersuchungsgegenstandes im Sinne einer Neulanderkundung als sinnhaft und nutzbringend kennzeichnen. Die zur weiteren inhaltlichen Befassung artikulierten Empfehlungen und Einschätzungen überraschen dabei in dreifacher Hinsicht:

Erstens hält eine Vielzahl von Stimmen in erstaunlicher inhaltlicher Übereinstimmung fest, dass es auch und gerade aus sozial- und geisteswissenschaftlicher Perspektive nahezu essentiell notwendig ist, sich mit dem doch recht spezialisierten Forschungsgegenstand des städtischen Schienenverkehrs zu beschäftigen. Hier werden oftmals sehr ähnlich lautende Bedarfe skizziert, Problemstellungen benannt und bestehende Forschungslücken verortet. Die von Schwedes überzeugend vorgetragene Argumentation, dass „die sozialwissenschaftliche Verkehrswissenschaft der Frage nach verkehrspolitischen Handlungsspielräumen bis heute nur selten nachgegangen ist und Wissenschaftler sich nur vereinzelt in die Niederungen der [verkehrspolitischen, Ergänzung des Verfassers] Politikfeldanalyse wagten“ (vgl. Schwedes 2016: 20f.) steht demnach beispielhaft für zahlreiche gleichlautende Einschätzungen. Auch die Geschichtswissenschaft schließt sich mit der Diagnose einer auffälligen

Unterrepräsentation des städtischen öffentlichen Verkehrs in der gegenwärtigen Forschungslandschaft an:

„Die meisten historischen Arbeiten zur westdeutschen Verkehrsgeschichte der Nachkriegszeit befassen sich mit dem motorisierten Individualverkehr. Der Nahbereich der Stadt wird oft nur gestreift, der öffentliche Verkehr in diesem Zusammenhang vernachlässigt, (...) fachhistorische Arbeiten zum Nahverkehr fehlen in Deutschland also noch fast völlig“ (Schmucki / Dienel 1997: 20).

Zudem böte es sich für eine technikgeschichtlich ausgerichtete Untersuchung an, den öffentlichen Personennahverkehr im soziologischen Sinne als „größtechnisches System“ zu analysieren, dieser fände „aber leider in der theoretischen Diskussion kaum Aufmerksamkeit, die über eine bloße Erwähnung hinaus ginge“ (vgl. Schmucki / Dienel 1997: 25).

Zweitens beinhaltet die Kritik einer bislang nicht ausreichenden oder gänzlich unterbliebenen sozial- und geisteswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Politik des kommunalen Bahnverkehrs auch bereits konkrete Vermutungen von Wirkmechanismen und gemeinsamen Einflussfaktoren, die verstärkt zu einer Erklärung der empirischen Befunde beitragen könnten. Eine potentiell ertragreiche Anknüpfungsebene identifiziert etwa Klenke im Bereich der verwaltungsseitigen institutionellen Struktur, genauer bei den dort vermuteten Beharrungs- und Selbstreproduktionskräften und deren Auswirkungen auf die Umsetzung politischer Entscheidungen. Folglich

„sollte die Analyse der Verkehrsplanung auch Anregungen der politikwissenschaftlichen Implementationsforschung aufnehmen, die sich unter anderem dem Phänomen zuwendet, daß Verwaltungsstäbe und gebietskörperschaftliche Institutionen eine gewisse Neigung zeigen, sich gegenüber politischen Rahmensetzungen zu verselbständigen und kontraproduktive Eigeninteressen zu entwickeln, zum Beispiel im Hinblick auf das Interesse am Erhalt des eigenen Zuständigkeitsbereichs. Dies kann für die Straßenbauplanung ebenso sehr gelten wie für U-Bahn-Planungsstäbe der öffentlichen Verkehrsunternehmen (...)“ (Klenke 1997: 37).

Drittens werden in bemerkenswerter Klarheit auch bereits spezifische methodische Aspekte adressiert und entsprechende Vorschläge, wie eine erfolgversprechende Untersuchung der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme konzipiert werden sollte, formuliert. Der äußerst kleine Teil der wissenschaftlichen Gemeinschaft, der sich mit diesem Forschungsfeld bisher tatsächlich befasst hat, schlägt häufig eine vergleichende Untersuchung der Thematik in konkreter Form einer komparativen Policyanalyse vor, um sowohl die Spezifika des Politikfeldes zu beleuchten als auch um einen breiteren und zumindest bedingt repräsentativen Gesamtüberblick über die bislang nicht ausreichend erklärte Staatstätigkeit dieses Sektors zu erlangen.

So führen Schwedes / Ruhrort aus, dass sich „die zukünftigen politikwissenschaftlichen Untersuchungen zur (Landes-) Verkehrspolitik vor allem mit zwei Forschungslücken konfrontiert sehen“ (Schwedes / Ruhrort 2016: 229).

„Erstens ist bis heute aufgrund des geringen politikwissenschaftlichen Engagements zum Thema Verkehr und fehlender Policy-Studien noch weitgehend unklar, welche Handlungsspielräume sich aufgrund der beschriebenen Spezifika des Politikfeldes überhaupt ausmachen lassen. (...) Zweitens konnte noch nicht gezeigt werden, dass die im Rahmen der Theorie der Politikverflechtung ausgemachten Steuerungsdefizite tatsächlich die Ursache für fehlende politische Gestaltungsspielräume im politischen Mehrebenensystem darstellen (...)“ (Schwedes / Ruhrort 2016: 229f.).

Eine ebenso unmittelbare Ermutigung zur Bearbeitung der gewählten vergleichenden Fragestellung knüpft ausdrücklich an den diagnostizierten Mangel an Erkenntnissen über die tatsächlichen politikwissenschaftlich greifbaren Faktoren bei der konkreten Entscheidung zwischen verschiedenen Typen städtischer Bahnsysteme an:

„Sehr wenig wissen wir bislang über die politischen Beweggründe, die in einer unübersehbaren Vielzahl von Kommunen hinter den

verkehrsinfrastrukturellen Ausbauplänen standen. Hier bietet sich der Vergleich als heuristisches Prinzip an. Z.B. sollte einmal vergleichend untersucht werden, welches Gewicht Prestigedenken und Gigantomanie beim Bau der U-Bahnen hatten und worin die unterschiedlichen Antworten auf das Problem der Unterpflasterbahnen (U-Bahn oder U-Straßenbahn) begründet lagen“ (Klenke 1997: 35).

Unabhängig von den noch zu untersuchenden Attributen der Ausführungen von Klenke, die den U-Bahnbau in Zusammenhang mit „Gigantomanie und Prestigedenken“ setzen, ergibt sich in Kombination mit der Identifikation von bestehenden Forschungslücken durch Schwedes und Ruhrort eine klare analytische Momentaufnahme als Anknüpfungspunkt und „Auftrag“ für ein entsprechendes tiefergehendes politikwissenschaftliches Untersuchungsprogramm städtischer Schienenverkehre.

4.2.2 Vernetzung und Integration von aktuellen gesellschaftlichen Diskursen sowie Repräsentation weitreichender sozioökonomischer Interdependenzen

Darüber hinaus beansprucht der gewählte Forschungsgegenstand auch eine nicht zu unterschätzende realweltliche, insbesondere gesellschaftliche, soziale, ökonomische und in jüngerer Zeit auch ökologische Relevanz. Eine Ordnung und Decodierung der entsprechenden Stellgrößen und Wirkungshebel kann somit auch einen versachlichenden Beitrag zur Fundierung aktueller öffentlicher Debatten leisten. Gerade im aktuellen Problemkreis der politischen sowie europa- und verfassungsrechtlichen Zielvorgabe einer umfassenden Klimaneutralität samt einer begleitenden ökologischen Verkehrs- und Mobilitätswende kann eine grundhafte Untersuchung der Entscheidungsfindung im Segment der kommunalen Bahnsysteme als ein hilfreicher Baustein wirken, um die gesamte Funktionsweise des technisch-organisatorischen Großsystems „Öffentlicher Personennahverkehr“ plausibler verstehen und einordnen zu können.

Sowohl im bundesdeutschen als auch im europäischen oder globalen Vergleichsmaßstab kann ein ungebrochener Trend zum Wachstum der Städte und zu einer kontinuierlichen Urbanisierung bis hin zum Erwachen zahlreicher Megacities festgestellt werden – bereits heute lebt die Mehrheit der Weltbevölkerung in großstädtischen Verdichtungsräumen (vgl. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) 2020: 12). Diese Wachstums- und Konzentrationstendenzen vollziehen sich im Einzelfall aufgrund unterschiedlichster Motive, Interessen und Notwendigkeiten, von der nahezu alternativlosen Projektion einer Hoffnung auf bessere sozioökonomische Perspektiven in den unstrukturiert und hyperdynamisch wachsenden Metropolregionen Asiens, Afrikas und Südamerikas bis hin zur gemäßigten europäischen „Renaissance der Städte“ (Bracher 2011: 275) als oft bewusste Entscheidung für einen städtischen Lebensstil aufgrund der Vorteile bei der privaten Lebensführung, bei Zentralität und Vielfalt. All diese Szenarien eint die große Knappheit der Flächen und Räumen in den urbanen Siedlungszentren und das stets steigende Mobilitätsbedürfnis der Individuen, das sich in einem dichten Verkehrsaufkommen unaufhaltsam niederschlägt. In Kombination mit den globalen und lokalen Handlungsnotwendigkeiten und Zielvorgaben im atmosphärischen Klimaschutz, primär zur Vermeidung des Eintrags weiterer anthropogener CO₂-Emissionen, ergeben sich auch umfassende Neukonzeptions- und Umorganisationsbedarfe im Verkehrssektor, die im Brennglas der stets weiter expandierenden Städte je nach Betrachtungsweise sogar den Charakter einer grundsätzlichen ökologischen Überlebensfrage erreichen können (vgl. beispielhaft Pressemitteilung SC/14445 des UN-Sicherheitsrates vom 23.02.2021).

Dementsprechend kann ein wissenschaftliches Vorhaben, das die Entscheidungsfindung im Bereich der hochleistungsfähigen städtischen Schienenverkehrssysteme in einem politisch komplex ausdifferenzierten Gemeinwesen als Vertreter einer industriell voll entwickelten, westlich-liberalen und rechtsstaatlich verfassten Demokratie untersucht, durch diese

Auseinandersetzung mit einer potentiellen verkehrlichen Schlüsseltechnologie des 21. Jahrhunderts für eine in globalem Maßstab zu denkende Mobilitäts- und Verkehrswende naturgemäß eine zumindest begrenzte gesamtgesellschaftliche Relevanz beanspruchen. Diese Perspektive wird plausibilisiert und getragen von der Wirkungsmächtigkeit des realen empirisch vorgefundenen Ausbaus und weltweiten Bedeutungszuwachses derartiger öffentlicher Verkehrssysteme – von der kontinuierlichen Weiterentwicklung und Renaissance vorhandener Schienenstrecken in Europa und den USA über die vermehrte Inbetriebnahme städtischer Bahnsysteme in Afrika (vgl. Hintzen 2015: 110ff.) bis hin zum beispiellosen und ungebremsten Boom bei der rasanten Neuerrichtung von Stadt- und U-Bahnen in der Volksrepublik China (vgl. Riedel 2021: 18 – 27).

Auch im bundedeutschen Betrachtungsraum können umfassende Einspar- und Entlastungseffekte des Straßenverkehrs durch städtische Schienenverkehre als funktionales Substitut individueller Verkehrsmittel²⁵, beobachtet werden, zumal auch hier städtische Siedlungs- und Wohnformen inzwischen den Regelfall darstellen: „Über 60% der Bevölkerung in Deutschland lebt in Großstädten. Verkehr hat dort einen starken Einfluss auf die Lebensqualität und ist ein konfliktträchtiges kommunalpolitisches Thema“ (Gertz et al. 2018: 293). Allein für das Jahr 2019 weist die offizielle Statistik des Branchenverbandes eine Zahl von etwa 4,3 Milliarden Fahrgästen bei einer Verkehrsleistung von etwa 17,9 Milliarden Personenkilometern in der Sparte „Tram“ aus, in der die kommunalen Bahnsysteme erfasst werden (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2020: 43). Bereits der kurze Blick auf diese Kernindikatoren verdeutlicht die große praktische Bedeutung der flächen- und ressourcenschonenden kommunalen Bahnverkehre für die alltägliche Entlastung der Gemeinden von zusätzlichem Individualverkehr und damit für die Sicherstellung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen

²⁵ zuvorderst des weiterhin dominierenden Automobilverkehrs

Funktionsfähigkeit der Städte. Hierzu werden aktuell bis zu 7 257 Schienenfahrzeuge auf städtischen Schienennetzen mit insgesamt 3 791 Kilometern Streckenlänge eingesetzt (vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2020: 43).

Neben diesen gesellschaftlich-funktionalen Beiträgen weist auch die sozioökonomische Dimension des städtischen Schienenverkehrs auf eine gewichtige gesamtwirtschaftliche Bedeutung dieses Sektors sowie auf relevante Interdependenzen zwischen der Produktion von Verkehrsdienstleistungen und der allgemeinen volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Entwicklung hin. Diese Konnexität spiegelt sich sowohl in weitreichenden investiven und arbeitsmarktpolitischen Wachstumsimpulsen als auch in einem immensen Kosten- und Finanzierungsbedarf für die öffentlichen Haushalte wider. Beispielhaft und stellvertretend für zahlreiche Autoren halten Dziekan und Zistel anhand zahlreicher Maßzahlen und Werte fest, dass die „Branche des öffentlichen Verkehrs ein wichtiger Wirtschaftsfaktor ist“ (Dziekan / Zistel 2018: 348). Bereits für das Jahr 2009 werden im öffentlichen Personennahverkehr mehr als 236 000 Direktbeschäftigte verzeichnet, ferner seien weitere 157 000 indirekt Beschäftigte in zuliefernden Unternehmen tätig. „Ohne Einbeziehung der induzierten Konsumentennachfrage“ sichere der öffentliche Verkehr „insgesamt über 500 000 Arbeitsplätze, die regional gebunden sind und nicht ins Ausland verlagert werden können“ (vgl. Dziekan / Zistel 2018: 348).

Eine 2009 veröffentlichte, umfassende Studie zum Finanzierungsbedarf des öffentlichen Verkehrs führt aus, dass sich in Deutschland in der Gesamtschau für den deutschen öffentlichen Personennahverkehr pro Jahr nachfragewirksame Ausgaben in Höhe von 22,8 Milliarden Euro ergeben, etwa 13,1 Milliarden Euro wirken dabei als bei anderen Unternehmen nachgefragte Vorleistungen im Sinne von Sachgütern und

Dienstleistungen²⁶ und setzen somit deutliche volkswirtschaftliche Impulse bei Nachfrage, Konsum, Wertschöpfung und Arbeitsmarkt (vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2009: 55 – 66).

Der beachtliche Wert des deutschlandweiten Anlagevermögens der Infrastruktur von U-Bahnen, Stadt- und Straßenbahnen wird bei steigender Tendenz schon für das Jahr 2008 auf 40,4 Milliarden Euro (vgl. Reinhardt 2012: 155) beziffert. Die damit finanzierten Schienenverkehrssysteme bilden nicht nur das Rückgrat des öffentlichen Verkehrs in den bundesdeutschen Großstädten, dem kundenseitigen und gesamtgesellschaftlichen Nutzen stehen auch eine große Kapitalbindung öffentlicher Haushaltsmittel sowie eine dauerhafte Finanzierungsaufgabe gegenüber. Insbesondere bei zahlreichen ab den 1960er Jahren errichteten Bauwerken und Strecken entstehen aufgrund der langjährig intensiven Nutzung vermehrt grundlegende Instandhaltungs- und Sanierungsbedarfe in beträchtlicher investiver Höhe. Der entsprechende deutschlandweit aufgelaufene „Nachholbedarf“ der kommunalen Schieneninfrastruktur wird mit Kostenschätzungen von etwa 2,35 Milliarden Euro taxiert, hinzu kommen turnusmäßige Re-Investitionsbedarfe von jährlich etwa 550 Millionen Euro (vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2009: 27 – 30). Demnach bleibt für den öffentlichen Verkehr „die finanzielle Ausstattung, sowohl für die Infrastruktur als auch für den Betrieb, eine der wichtigsten verkehrspolitischen Herausforderungen. (...) Insbesondere die Aufgabe, die bestehende Infrastruktur für den Schienenverkehr (Straßenbahn, U-Bahn, S-Bahn) zu erhalten, erfordert große Investitionen und umfangreiche Bauarbeiten im laufenden Betrieb“ (Gertz et al. 2018: 308).

²⁶ etwa für produzierende Industrie und Grundlagenforschung in den Bereichen Maschinenbau, Schienenfahrzeugbau, Elektrotechnik sowie in der Nachrichten- und Kommunikationstechnik (vgl. Dziekan 2011: 329) sowie in der Bauwirtschaft (vgl. Wieland 2007: 379ff.)

Der Blick auf beide Pole dieses spannungsvollen Spektrums, einerseits die umfassende gesellschaftliche Erwartungshaltung an den städtischen Schienenverkehr, durch Ausbau und attraktive Angebote einen nachhaltigen Beitrag zum Gelingen einer ökologischen Mobilitätswende zu leisten und den stets weiter wachsenden Gesamtverkehr in menschen- und umweltverträgliche Bahnen zu lenken, sowie andererseits die finanzielle Einbettung des gesamten Sektors in limitierte öffentliche Haushalte, die grundsätzlich fiskalpolitische Disziplin, Kostenbewusstsein und daher eine exakte, ausgewogene und kritische Bewertung von Notwendigkeit und Nutzen der einzelnen Vorhaben einfordern, legt eindrucksvoll die teils auch normativ aufgeladene Ambivalenz frei, der sich kommunale Schienenverkehrsprojekte ausgesetzt sehen. Die damit durch eine besondere Sensibilität gekennzeichnete Auswahl-situation zwischen verschiedenartigen technisch-konzeptionellen Typen städtischer Schienenverkehrssysteme, die mitunter völlig unterschiedliche Szenarien bei Leistungsfähigkeit und Attraktivität, aber auch bei Kosten und Aufwand mit sich bringen, steht somit durch ihren ureigenen Entscheidungsauftrag stets und dauerhaft unter dem Druck, beide Perspektiven vereinen und Widersprüche bestmöglich auflösen zu müssen, um das insgesamt anhand aller Kriterien für den jeweiligen Anwendungskontext bestmögliche Schienenverkehrssystem zu bestimmen.

4.2.3 Anwendung bestehender sozialwissenschaftlicher Theorien und Methoden in neuem inhaltlichem Kontext

Abschließend können bestehende politikwissenschaftliche heuristische Konzepte, Modelle, Methoden und theoretische Konstrukte in einem neuen, bislang kaum beachteten, interdisziplinär geöffneten technikgeprägten Kontext angewendet und deren intellektuelle und erkenntnistheoretische Erklärungskraft erneut prüfend herausgearbeitet werden. Naturgemäß bietet sich bei einem übergreifenden Untersuchungsgegenstand, der neben generellen Fragen der Staatstätigkeit sowohl konkrete verkehrspolitische

als auch stadtpolitisch orientierte Aspekte beinhaltet, ein grundsätzlich weites Feld zahlreicher sozialwissenschaftlicher Autoren und Werke an, die im gewählten Forschungsbereich nachhaltige Impulse setzen und die innerhalb ihrer inhaltlichen Ausführungen wertvolle Perspektiven für eine integrative Vernetzung eröffnen können.

In Bezug auf die Analyse der Verkehrspolitik empfehlen sich beispielsweise Oliver Schwedes umfassende und vielschichtige Grundlagenarbeiten etwa zu den Besonderheiten des Politikfeldes (vgl. Schwedes 2016: 3 – 26 sowie Schwedes 2018: 3 – 23) sowie weitere policyorientierte Standort- und Inhaltsbestimmungen etwa von Vertretern wie Dirk Lehmkuhl (vgl. Lehmkuhl 2006: 363 – 382) oder Nils Bandelow (vgl. Bandelow et al. 2016: 165 – 184) in besonderer Weise. Die dort meist für die nationalstaatliche Ebene entwickelten Zugänge und Ansätze, etwa zur Frage nach der Wirkung politischer Variablen bei der Planung und Implementierung von Verkehrssystemen, können an vielen Stellen fruchtbar für die vorliegende Ausarbeitung im städtischen Bezugsrahmen genutzt, angewendet und weiterentwickelt werden.

Der in dieser Analyse mit den verkehrlichen Themen eng verschränkte Forschungsbereich der Stadtpolitik (vgl. Schmidt 2004: 687) beziehungsweise der kommunalen Politik (vgl. Holtmann / Rademacher / Reiser 2017: 1 – 178) sowie die darin eingebetteten Grundfragen – etwa nach dem Grad der lokalen parteipolitischen Differenzierung im Rahmen der oft auch als verwaltungsnah und sachorientiert begriffenen institutionellen Dimension der Räte und Gremien oder nach dem Einfluss des jeweiligen Typs der Kommunalverfassung auf Politikverständnis und Policyergebnisse – können aufgrund der recht passgenauen Ausrichtung bereits durch umfassende Reflexion der entsprechenden einflussreichen wissenschaftlichen Grundlagenarbeiten, etwa von Bogumil / Holtkamp (vgl. Bogumil / Holtkamp 2006) oder Naßmacher / Naßmacher (vgl. Naßmacher/ Naßmacher 2007), eine recht unmittelbare Berücksichtigung im

Forschungsdesign finden und in nahezu idealer Weise funktional integriert werden.

Da sich diese Untersuchung grundsätzlich innerhalb der verfassungsmäßig verankerten föderalen Strukturen und Organisationsprinzipien der Bundesrepublik Deutschland bewegt (vgl. beispielhaft Rudzio 2015: 321 – 354; Benz 2009: 103 – 133 sowie Kimminich 1995: 1114 – 1129), erscheint es geboten und konzeptionell sinnvoll, insbesondere die umfassenden theoretischen und empirischen Erkenntnisse der politik- und staatswissenschaftlichen Föderalismusforschung einzubeziehen und als potentiell wirkungsmächtige und erklärungskräftige Negativfolie bei sämtlichen analytischen und interpretativen Schritten mitzudenken.

Einen überdurchschnittlich großen Mehrwert verspricht dabei die direkte Einbindung von und Bezugnahme auf die bahnbrechende Studie von Fritz Scharpf zur Politikverflechtung (vgl. Scharpf 1976), die die Komplexität des Zusammenwirkens der einzelnen politisch-administrativen Ebenen und Akteure in beispielgebender Weise samt der beinhalteten Interessenskonflikte, Defizite und Problemlagen in nach wie vor beeindruckender Klarheit strukturiert und ordnet²⁷. Da Scharpf, Reissert und Schnabel ihre inhaltliche Untersuchung unter anderem auch auf dem konkreten Beispiel der Organisation der Verbundfinanzierung der bundesdeutschen Verkehrswegeinvestitionen durch Bund, Länder und Gemeinden ab den späten 1960er Jahren aufbauen, können hier über die grundsätzliche, systematisch-theoretische Perspektive hinaus auch konkrete empirische Erkenntnisse des authentischen zeitgenössischen Wissenschaftsbetriebs nutzbringend ausgewertet werden. Die zentral

²⁷ Die Scharpf'sche Struktur- und Wirkungsanalyse des exekutivlastigen bundesdeutschen Verbundföderalismus stellt bereits in sich einen bedeutenden wissenschaftlichen Mehrwert dar, der theoretische Orientierung und empirische Fundierung bietet. Die anschließende, umfassende spieltheoretische Modellierung der institutionellen Settings und des von verschiedenen Präferenzen und Rahmenbedingungen abhängigen Akteursverhaltens kann hingegen als ein *mögliches* Werkzeug zur Veranschaulichung der Interaktionen und Prozesse begriffen werden, hier scheinen grundsätzlich aber auch andere Formen der Darstellung vorstellbar.

thematisierten Fragen nach den Steuerungsressourcen und Implementierungsproblemen im bundesdeutschen Föderalismus finden sich zudem auch als Forschungsschwerpunkt in der langjährigen und ertragreichen Analyse des bundesdeutschen Politikbetriebs mit seinen zahlreichen institutionellen und parteipolitischen Mitregenten und Vetospielern in den verschiedenen Ebenen von Politik, Recht und Verwaltung, etwa in zahlreichen Beiträgen von Manfred G. Schmidt (vgl. Schmidt 2007: 196 – 219) wieder. Auch die im Spannungsfeld von Föderalismusforschung und vergleichender Regierungslehre verorteten Fragen nach den entsprechenden Organisationsprinzipien und Demokratiemustern – mehrheitsbildend und kompetitiv oder mit Fokus auf Repräsentation und Konsens – können etwa anhand Arend Lijphart's Hauptwerk (vgl. Lijphart 1999) oder in Gerhard Lehmruch's vielbeachteter Auseinandersetzung mit den teilweise inkompatiblen und widersprüchlichen Steuerungsmodi des Parteienwettbewerbs im Bundesstaat (vgl. Lehmruch 2000) Eingang in das Forschungsdesign dieser Arbeit finden und insbesondere die komparative Analyseebene weiter befruchten.

Schließlich kann auch der Zweig der sozialwissenschaftlichen Stadtforschung, der die Städte über den engeren Kontext der kommunalen Politik hinaus als eigenständige soziale Entitäten versteht und der dementsprechend zahlreiche institutionelle Ausformungen und Arrangements sowie akteursseitige Muster, Problemdiskurse und soziale Praktiken analysiert, um Wesen und Ausrichtung der Stadt als Ganzes begreifen zu können, gewinnbringend in das Forschungsdesign einfließen. Die von Autoren wie Michael Haus, Sybille Münch und Marlon Barbehöhn vorgetragene Fragestellungen nach der Möglichkeit „Städte zu unterscheiden“ (vgl. Frank / Gehring / Griem / Haus 2014) und die „Variationen des Städtischen“ (vgl. Barbehöhn / Münch 2017) zu beobachten, greifen das auch dieser Bearbeitung zugrunde liegende, vergleichend ausgerichtete Erkenntnisinteresse in Bezug auf die kommunalen Gebietskörperschaften auf, führen es mitunter aber eher auf

einer Metaebene, in der Städte auch als soziale Gesamtkonstellationen, als spezifische Deutungs- und Sinnzusammenhänge modelliert werden, einer übergeordneten Beantwortung zu. Die konzeptionelle Berücksichtigung und prüfende Integration dieses Forschungsstrangs stärkt demnach vor allem den analytischen Zugriff in der Längs- und Querschnittbetrachtung der empirischen Fälle, indem die konkreten Handlungs- und Problemlösungsstrategien und die gedanklich-konzeptionelle Eigenständigkeit der jeweiligen Städte als gesellschaftliche und räumliche Gesamtheiten an sich herausgearbeitet, in ihrer authentischen lokalen Ausprägung erfasst und miteinander in Relation gesetzt werden können.

In der Gesamtschau können demnach sowohl das Streben nach einer Mehrung der theoretischen und empirischen Wissensbestände und nach der Schließung von multidisziplinären Forschungslücken als auch die gesellschaftliche und sozioökonomische Verwobenheit von Fragestellung und aktuellen realweltlichen Entwicklungen und Diskursen potentiell zum angestrebten wissenschaftlichen Mehrwert beitragen, der letztlich auch durch die Anwendung und prüfende Integration bestehender politikwissenschaftlicher Ansätze und Konstrukte in einem neuen Kontext weiter methodologisch und inhaltlich angereichert werden kann.

4.3 Möglichkeiten, Ziele und Grenzen der komparativen Politikwissenschaft

Die Auseinandersetzung mit dem wissenschaftlichen Selbstverständnis, mit Erkenntnismöglichkeiten und Zielen, aber auch Grenzen der vergleichenden Politikwissenschaft ist Gegenstand einer breit und intensiv geführten, dauerhaften fachinternen Debatte. Obwohl diese naturgemäß große Zahl an durchaus unterschiedlichen Beiträgen, Bewertungen und Schwerpunktsetzungen zu Wesen und Zweck der sozialwissenschaftlichen Komparatistik zahlreiche individuell vorgetragene Argumente zu kritikwürdigen methodologischen Befunden und Entwicklungsmöglichkeiten

von theoretischen Zugängen und empirischer Datenanalyse beinhaltet, lassen sich dennoch einige wesentliche, einende Elemente als konstitutives Grundprogramm und konsensuales Destillat der vergleichenden Politikwissenschaft aus der Breite des wissenschaftlichen Diskurses herausfiltern. Damit sollen gleichzeitig auch die theoretische Fundierung, Balance und Ausrichtung dieser Studie kritisch reflektiert und die uneingeschränkte methodologisch-konzeptionelle Anwendbarkeit im gegebenen, mitunter stark (verkehrs-) technisch geprägten Forschungskontext sichergestellt werden.

Ein breites gemeinsames, nahezu repräsentativ zu nennendes Bild einer großen konzeptionellen und teleologischen Übereinstimmung zeichnet sich bei der Frage nach grundsätzlichem Vorgehen, Aufbau und Erkenntniszielen der vergleichenden Methode ab. Einen Versuch der umfassenden inhaltlichen Bestimmung des politikwissenschaftlichen Vergleichs bieten etwa Lauth und Winkler (Lauth / Winkler 2010: 40) an, dort werden folgende Teilziele und Perspektiven des Erkenntnisgewinns benannt:

- „Gleichheit und Identität feststellen,
- Unterschiede und Gemeinsamkeiten zu erkennen,
- auf Unbekanntes oder Besonderes hinzuweisen,
- funktionale Äquivalente zu erkennen,
- Informationen über die Fälle (...) zu erhalten,
- empirische Phänomene zu ordnen,
- hierzu und hierbei Klassifikationen und Typologien zu entwickeln,
- einzelne Fälle an Maßstäben (z.B. Realtyp, Idealtyp) zu messen, um Defizite identifizieren zu können,
- oder um bei konkreten Problemen Fälle aufzuspüren, die eine Lösung gefunden haben (s. Politikberatung),
- (...) Entwicklung und Prüfung von Hypothesen und Theorien,
- Vorhersagen zu treffen“

Ergänzend benennt auch Schmidt in einer abstrakteren definitorischen Annäherung die „Methode des Zueinander-in-Beziehung-Setzens von mindestens zwei Objekten, die in mindestens einer Dimension vergleichbar

sind, zwecks Aufdeckung von Gemeinsamkeiten, Unterschieden sowie von Art und Richtung der Wechselbeziehungen“ (Schmidt 2004: 744) als prägnante Essenz des Vergleichs. Weiterhin werden der systematische Charakter, die Bezugnahme auf die Grundgesamtheit der Fälle sowie die Möglichkeit der „Entwicklung und Überprüfung von Hypothesen über Sachverhalte, Vorgänge oder Wechselbeziehungen zweier oder mehrerer Variablen“ (Schmidt 2004: 745) als wesentliche Merkmale und Vorteile der vergleichenden Methode im Sinne einer „Suche nach Analogien und Homologien“ (Patzelt 2005: 33) angeführt.

Die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des Vergleichs als heuristisches Prinzip ergibt sich insbesondere aus der naturgemäß begrenzten Möglichkeit für kontrolliert und systematisch „wiederholbare Experimente“ in den Sozialwissenschaften, das „quasi-experimentelle Forschungsdesign“ der vergleichenden Methode empfiehlt sich demzufolge als eine näherungsweise funktionale Entsprechung mit einem „besonderen Nutzen für die Erkenntnisgewinnung“ (Schmidt 2004: 745). Das nachhaltige Streben, innerhalb des komparativen Forschungsdesigns auch „Muster“, „Regelmäßigkeiten“ oder „Zusammenhänge“ (Patzelt 2005: 16) zu identifizieren, kann auch als Ausdruck der grundsätzlich ambivalenten Ausrichtung der Politikwissenschaft zwischen einem idiografischen und nomothetischen Forschungsverständnis (vgl. Patzelt 2005: 19) gedeutet werden. Sowohl deskriptive und ordnende Untersuchungen als auch erklärend-sinnverstehende Analysen, die die einzelnen Variablen in einen Deutungskontext setzen und entsprechende (begrenzt generalisierende) Aussagen zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden treffen, können relevante Mehrwerte und Erkenntnisgewinne ermöglichen (vgl. Jahn 2005: 62f. sowie Lauth / Winkler 2010: 47).

Neben diesen unstrittigen Erfolgen der vergleichenden Politikwissenschaft (vgl. Busch 2013: 26) und der Etablierung als relevanter Teilbereich im sozialwissenschaftlichen Forschungskanon setzt sich die Disziplin auch

aktiv und (selbst-) kritisch mit den eigenen methodologischen Grenzen und einem sinnvollen Umgang mit Fehlerpotentialen auseinander (vgl. Patzelt 2005: 16). Eine wiederkehrende und grundsätzliche Aufgabe besteht in der Notwendigkeit der Entwicklung eines geeigneten Forschungsdesigns inklusive einer plausiblen Grundkonzeption des Vergleichs an sich (vgl. Patzelt 2005: 43), wobei insbesondere der Frage der Auswahl von Grundgesamtheit und zu untersuchenden Fällen und Variablen sowie der Formulierung sinnvoller und handhabbarer Hypothesen mit geeigneten und hinreichend bestimmten unabhängigen und abhängigen Variablen eine besondere Bedeutung zukommt (vgl. Busch 2013: 25 – 33).

So kann eine bewusst oder unbewusst einseitig-selektive Fall- und Variablenauswahl zu einer massiven Verzerrung der Ergebnisse führen (vgl. Jahn 2005: 67 – 73), da das Forschungsdesign über eventuelle konzeptionelle Blindstellen verfügen könnte und demnach weitere gewichtige Erklärungsfaktoren oder abweichende Fallkonstellationen systematisch nicht berücksichtigt werden. Gerade qualitativ ausgerichtete Studien müssen häufig den Schwierigkeiten einer relativ kleinen Fallzahl bei einer gleichzeitig potentiell größeren Zahl erklärender Variablen sinnvoll begegnen (vgl. Schneider / Janning 2006: 45f.), um die beschriebene Gefahr eines „Selection Bias“ (Jahn 2005: 67) einzugrenzen und bewusst im Bauplan der Untersuchung abzubilden. Das „Grundproblem (...) der begrenzten Zahl von Fällen“ kann aber auch bei einer „klugen Fallauswahl“ von „crucial cases“ insbesondere in Bezug auf die Möglichkeit der „Bestätigung oder Widerlegung von Theorien“ (Treib 2014: 218) bestehen bleiben, weshalb von einer grundsätzlich eingeschränkten Repräsentativität und Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse qualitativer Arbeiten auszugehen ist. Diese können aber dennoch durch „sehr genaue Beschreibungen“ große Mehrwerte und Erkenntnisgewinne generieren, indem sie „tiefe Einblicke in die häufig hinter verschlossenen Türen stattfindenden Entscheidungsprozesse bei der Gestaltung öffentlicher

Politik sowie in die Motive, Situationsdeutungen und Weltanschauungen der beteiligten Akteure“ (Treib 2014 217f.) eröffnen.

4.3.1 Begriffsbestimmungen, Ansätze und Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, Politikfeldforschung und Policyanalyse

Das in Titel und Grundanlage dieses Vorhabens verankerte Ziel, den Untersuchungsgegenstand der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme „aus der Perspektive der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“ im Rahmen einer „komparativen Policyanalyse“ zu erfassen, erzeugt den Bedarf nach einer Verortung und Begriffsklärung der oftmals recht synonym verwendeten, aber strenggenommen inhaltlich nicht völlig deckungsgleichen Wissenschaftsprogramme der „vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“, der „Politikfeldanalyse“ und der auf „Public Policies“ bezogenen „Policyanalyse“. Diese bewusst breiter angelegte Reflexion soll gerade dem in der Materie weniger geschulten Beobachter eine klare Standort- und Zielbestimmung ermöglichen und die Plausibilität des gewählten theoretischen Zugangs herausarbeiten. Darüber hinaus sollen ergänzend einige besonders wirkungsmächtige und erklärungsstarke Ansätze und Theorieschulen skizziert und die Entscheidung für die Anwendung der sogenannten „Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“ (Obinger 2008: 264) auf den aus politikwissenschaftlicher Sicht nicht alltäglichen Untersuchungsgegenstand erläutert und begründet werden.

Der inhärente Forschungsauftrag der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zielt nach allgemeinem Verständnis darauf ab, das „Tun und Lassen staatlicher Institutionen“, insbesondere von „Regierungen, mitunter auch das der Mitregenten“ (Schmidt 2004) durch komparative Betrachtung einzelner Fälle, meist Nationalstaaten, zu erklären. Das Handeln von staatlichen Institutionen und Regierungen

ereignet sich aus funktionalen und normativen Gründen wiederum typischerweise nicht als holistisches Ganzes, sondern anhand spezifischer Aktivitäten in einzelnen thematischen Segmenten, die typischerweise als Politikfelder bezeichnet werden.

„Politikfelder können dabei auf mindestens zwei Weisen definiert werden: Einerseits als ‚zusammenhängende Bereiche von Politikinhalt, die uns in der Praxis als mehr oder weniger scharf getrennte Sektoren begegnen‘, und andererseits über die Selbstorganisation der Politik nach Bereichen, ‚in dem bestimmte Politikfelder zu Ministerien zusammengefaßt oder von einzelnen Parlamentsausschüssen behandelt werden“ (Pappi et al. 1995: 38, zitiert nach Wenzelburger / Zohlnhöfer 2015: 21).

Weitere Bestimmungsversuche stellen auf „die besonderen, von anderen abgrenzbaren (öffentlichen) Aufgaben“ und auf eine „gegenüber nicht dazugehörenden Akteuren größere *Kommunikationsdichte* der Entscheidungsträger des jeweiligen Politikfeldes“ ab (Grunow 2017: 12), betonen also die inhaltliche Spezialität und kommunikative Intensität. Darüber hinaus bieten auch materiell-strukturelle und organisatorisch-prozessuale Größen plausible Möglichkeiten zur Abgrenzung einzelner Politikfelder:

„Die Politikfeldanalyse versucht nun, innerhalb des politisch-administrativen Systems die spezifischen Akteurskonstellationen (politische, administrative und gesellschaftliche Akteure), ihre Austauschbeziehungen sowie die Beiträge der öffentlichen Verwaltung zur Problemlösung zu erfassen. Dies kann, muss aber nicht immer traditionellen Domänen einzelner Politiken (Verkehrspolitik, Sozialpolitik, Umweltpolitik usw.) folgen. Kennzeichnend bleibt gleichwohl, dass bei der folgenden, die Implementation fokussierenden Analyse die ‚stabilen‘ Bestandteile des Politikfeldes im Vordergrund bleiben: Dauerprobleme, dauerhafte Interessenkoalitionen, die rechtlich verankerten Entscheidungs- und Leistungsprozesse, die zuständigen ‚Apparaturen‘ (Fachministerien, Sonderbehörden, lokale Ämter u.a.) der öffentlichen Verwaltung oder nicht öffentlicher Organisationen usw.“ (Grunow 2017: 17).

In sehr ähnlicher bis gleichlautender inhaltlicher Ausrichtung und Wortwahl ergibt sich aus den definitorischen Ansätzen verschiedener Autoren ein recht homogenes Bild der Forschungsagenda der Politikfeldanalyse:

„In der Politikfeldanalyse richtet der Forscher seine Aufmerksamkeit in erster Linie auf die tatsächliche, die materielle Dimension von Politik. Sein Hauptanliegen ist es, die Inhalte staatlicher Politik, die Ursachen, Voraussetzungen und Einzelfaktoren staatlicher Politik und die Folgen und Wirkungen staatlicher Politik zu erforschen“ (Schubert 1991: 13, zitiert nach Grunow 2017: 12).

Innerhalb der einzelnen Politikfelder können sowohl in theoretischer als auch in empirischer Sichtweise spezifische, auf einzelne Fragestellungen und Aufgaben bezogene, inhaltlich-materielle Handlungs- und Organisationsmuster staatlicher Organe, Körperschaften und Akteure identifiziert werden, die regelmäßig als „(Public) Policies“ beschrieben werden. Ein inhaltlich abgrenzbares Politikfeld wie etwa die Verkehrspolitik kann demnach analytisch in weitere Policies als sachbezogene Handlungsfelder, wie etwa den Infrastrukturausbau der Bundesfernstraßen, die Regulierung der Elektromobilität im Automobilverkehr oder die Ausgestaltung städtischer Schienenverkehre, also in eine potentiell breite „Vielfalt von Policies – auch innerhalb der einzelnen Politikfelder“ (Knill / Tosun 2015: 24) untergliedert werden. In Bezug auf die Anforderungen an inhaltlichen Gehalt, Qualität und Komplexität einer Policy – in Abgrenzung zur Vorstellung, jede staatliche Handlung könnte an sich bereits als eigenständige Policy begriffen werden – erklären Knill und Tosun, dass sinnvollerweise die Einstufung einzelner staatlicher Entscheidungs-, Problemlösungs- und Organisationsaktivitäten als Policy „an das Vorliegen eines Systems zusammenhängender Handlungen geknüpft werden sollte“ (Knoepfel et al. 2007: 24, zitiert nach Knill / Tosun 2015: 11).

Eine Policy kann zudem potentiell auch querschnittsartig mehrere Politikfelder und Politikebenen berühren. So könnten bei der Frage nach dem politischen Gehalt bei der Entscheidungsfindung und Auswahl

kommunaler Bahnsysteme neben verkehrspolitischen Inhalten auch weitere, etwa nationalstaatlich oder bundeslandspezifisch geprägte Aspekte, wirtschafts- und industriepolitische Themen sowie lokale stadtgestalterische oder verwaltungsorganisatorische Funktionsbereiche verhandelt werden. Abstrakte Definitionsansätze verweisen darauf, „dass es sich bei Policies um den Inhalt von staatlichem Handeln bezogen auf ein bestimmtes Problemfeld handelt“ (Knill / Tosun 2015: 11).

Obwohl diese Verortung nahelegt, dass Policies damit grundsätzlich als Subeinheiten und Teilelemente der Politikfelder betrachtet werden können, sind in der wissenschaftlichen Praxis auch eine Vielzahl von Wahrnehmungen präsent, die eher die Gleichartigkeit und Ähnlichkeit der Begriffe von Staatstätigkeit, Politikfeldern und Policies anerkennen und die diese Nomenklatur nahezu synonym verwenden. Der vereinende und übereinstimmende Kernpunkt findet sich in der gemeinsamen Forschungsausrichtung „auf die inhaltliche Dimension von Politik“ (Schneider / Janning 2006: 15) sowie beim konkreten Sach- und Problemlösungsbezug:

„Ein wichtiges Merkmal der Policy-Forschung ist ihre problemorientierte, multimethodische und interdisziplinäre Orientierung. (...) In dieser Hinsicht zeichnen sich Policy-Analysen dadurch aus, dass sie alle relevanten Elemente, Variablen und Prozessstadien einer bestimmten Politik in den Untersuchungsrahmen einbeziehen, um entweder über Ursachen und Gründe des Erfolgs und Misserfolgs einer Politik Aussagen treffen zu können oder um einfach nur neue Einsichten über die Funktions- und Wirkungsweise gegenwärtiger sozialer Mechanismen zu erhalten“ (Schneider / Janning 2006: 40).

Auch Wenzelburger und Zohlhöfer streichen in ihrer grundhaften thematischen Auseinandersetzung mit den Zielen der Policyforschung das erklärende Erkenntnisinteresse heraus, das nach (kausalen) Zusammenhängen und Wirkmechanismen im Regierungshandeln fragt:

„Ein zentrales Anliegen der Policy-Forschung besteht darin, die Gründe zu identifizieren, warum eine Regierung zu einer bestimmten Zeit eine bestimmte Policy verabschiedet, verändert oder terminiert. Darauf weist schon das einleitende Zitat von Thomas Dye hin, der ebenfalls die Frage nach dem ‚why they do it‘ zum Kernbestandteil der Policy-Analyse macht“ (Wenzelburger / Zohlnhöfer 2015: 28).

Die Mehrzahl dieser etablierten inhaltlichen Einordnungen der Policyforschung ergänzt zudem den zentralen Aspekt des „Öffentlichen“ und beinhaltet oftmals auch Vorschläge und Beispiele für konkrete Ausprägungen und empirische Formate zur Analyse von realweltlich umgesetzten Policies:

„Unter einer öffentlichen Politik (politisches Programm, Public Policy) versteht man das Ensemble kohärenter und zielgerichteter Handlungen und Entscheidungen von verbindlicher Rechtsqualität, die dazu berufene staatliche, kommunale, verbandliche oder private Akteure im Hinblick auf die Lösung gesellschaftlicher Probleme vornehmen. Eine öffentliche Politik setzt sich in der Regel aus Handlungsprogrammen (Gesetz, Verwaltungsprogramm), Entscheidungen zur sozialen Organisation der notwendigen Handlungsressourcen (politisch-administratives Arrangement oder Implementationsstruktur), Durchführungsprozeduren und Handlungsinstrumenten sowie aus individuellen Praktiken bzw. konkreten Anwendungsakten zusammen (...). Eine öffentliche Politik hat die Beeinflussung und Lösung eines gesellschaftlichen Problems zum Gegenstand. Die Art und Weise der Problemwahrnehmung und -definition sind bereits von entscheidender Bedeutung für die eingeschlagenen Lösungswege. Die Problemwahrnehmung beinhaltet Hypothesen über gesellschaftliche Ursache- und Wirkungszusammenhänge sowie Bewertungen, die je nach politischem Standort unterschiedlich ausfallen werden“ (Grunow 2017: 28f).

Bei relativer Gleichsetzung der Termini „Politikfeldanalyse“ und „Policyforschung“ verweisen auch Schubert und Bandelow auf das ambivalente Spannungsverhältnis zwischen dem öffentlichen, teils als „technokratisch-gouvernemental“ (Greven 2008: 27) identifizierten Charakter der Handlungseinheiten und Entscheidungen des politisch-administrativen Systems und der gleichzeitigen Ausdehnung des Wirkungs-

und Anspruchsraumes auch in den Sektor privater und gesellschaftlicher Akteure und Organisationen:

„Politikfeldanalyse fragt danach, was politische Akteure tun, warum sie es tun, was sie letztlich bewirken. Diese Interpretation führt die Dye'sche Definition in einem wichtigen Punkt weiter: Das Akteursverständnis wird über Regierungen (governments) hinaus ausgedehnt. Politische Akteure im eingangs genannten Sinne sind sowohl Individuen (Politiker, Verbandsvertreter, Journalisten, Wissenschaftler etc.) als auch Organisationen (der Deutsche Bundestag, das Finanzministerium, die Kassenärztliche Vereinigung, der Deutsche Gewerkschaftsbund etc.). (...) Policy ist der inhaltliche, materielle Teil von Politik. Policies können zum Beispiel Gesetze, Verordnungen, Entscheidungen, Programme und Maßnahmen sein, deren konkrete materielle Resultate die Bürger direkt betreffen, gegebenenfalls an den Bürgern vorbeigehen oder auch nur symbolische Funktion haben“ (Schubert / Bandelow 2014: 4).

In der Gesamtbetrachtung überwiegen insofern eindeutig die einenden und übereinstimmenden Deutungen der Handlungsaufträge und Erkenntnisziele von vergleichender Staatstätigkeitsforschung, Politikfeldanalyse und der Untersuchung einzelner Policies, als auch die beiden erstgenannten Ansätze, die qua Forschungsprogramm eher einen übergeordneten Blick über Gesamtzusammenhänge in größer geclusterter Untersuchungseinheiten wie etwa der nationalstaatlichen Sozialpolitik oder der bundesländerspezifischen Bildungspolitik anstreben, stets zusätzlichen Einblick in konkrete Entscheidungen und Variablen auf der Ebene einzelner Policies nehmen, um spezifische theoretische Annahmen und vermutete Wirkungszusammenhänge empirisch anwenden und prüfen zu können. Daher erkennt diese Arbeit trotz der dargestellten Möglichkeit einer feineren begrifflichen und analytischen Ausdifferenzierung die weitgehend synonyme Verwendung und relative inhaltliche Deckungsgleichheit der drei policybezogenen Forschungsansätze als pragmatische Vereinheitlichung an.

Mit der Öffnung der Perspektive zu Fragen nach Einflusschancen und Machtpositionen erfährt die Policyforschung eine bedeutsame strukturelle

Rückbindung und Erdung in den realweltlichen prozessualen Auseinandersetzungen, die für Politikbetrieb, Verwaltungshandeln und gesellschaftliche Diskurse ebenso charakteristisch und systemprägend sind wie das Streben nach allgemeinverbindlichen, sachlich angemessenen Problemlösungen: „Aus einer sozialtechnologischen Perspektive wird leicht vergessen, dass öffentliche Politik dominant machtvormittelt ist und dass in ihr Machtkämpfe, Machtressourcen und Machtstrukturen weiterhin eine zentrale Rolle spielen“ (Schneider / Janning 2006: 217, zitiert nach Greven 2008: 29).

Trotz des gleichartigen Erkenntnisziels der Policyanalyse, „die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Staatstätigkeit in verschiedenen Politikfeldern herauszuarbeiten und zu erklären“ (Wenzelburger / Zohlhöfer 2015: 9) bietet sich heute ein breites Spektrum an etablierten theoriegestützten Ansätzen und methodischen Zugängen, die mit einem teils deutlich unterschiedlichen konzeptionellen Werkzeugkasten und spezifischen Annahmen und Blickwinkeln verschiedenartige Schattierungen und Mechanismen der Policygestaltung herausarbeiten. Wenzelburger und Zohlhöfer schlagen daher vor,

„auf jeweils eine Erklärungsvariable abstellende Theorieansätze, wie die der ‚Heidelberger Schule‘ (Schmidt 1993; Zohlhöfer 2008) von den integrativen Analyserahmen zu unterscheiden, die mit Ausnahme des akteurszentrierten Institutionalismus aus der US-amerikanischen Policy-Forschung stammen (Multiple Streams, Advocacy Coalition Framework, Punctuated Equilibrium Theory)“ (Wenzelburger / Zohlhöfer 2015: 28).

Aufgrund der spezifischen Zielsetzung und Thematik in Verbindung mit dem Charakter einer politikwissenschaftlichen Neulanderkundung des Untersuchungsgegenstandes empfehlen sich gerade diejenigen Ansätze mit einer offeneren und breiteren konzeptionellen Ausrichtung, die parallel mehrere potentiell erklärungskräftige theoretische Annahmen und begleitende Variablen in der Forschungsarchitektur berücksichtigen, als potentiell geeignete analytische Rahmen dieser Ausarbeitung. Denn in

noch relativer Unkenntnis der exakten Wirkungsmechanismen und Funktionszusammenhänge des zu untersuchenden Phänomens könnte eine verfrühte Festlegung auf einen entweder strukturalistischen oder prozessualen Blickwinkel gerade andere, außerhalb des Forschungsdesigns liegende, aber gleichsam wirkungsmächtige Faktoren grundsätzlich und systematisch vernachlässigen oder gar völlig übersehen.

In Anerkennung dieser sich teilweise gegenseitig ausschließenden Dualität der Forschungsperspektiven, die in ihrer unterschiedlichen Schwerpunktsetzung mitunter auch zu jeweils eigenständigen und gegebenenfalls widersprüchlichen Erklärungsmustern einzelner Policies gelangen könnten, bietet der von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf entwickelte akteurszentrierte Institutionalismus einen bereits in der Namensgebung angelegten integrativen Forschungszugang, der die spezifischen Interaktionsformen und das wechselseitige Zusammenspiel von Akteuren und institutionellen Strukturen als zentrales wissenschaftliches Spielfeld erfasst. Aufgrund der bewussten Konzeption als Analyserahmen ohne umfassend hinterlegte, konkretisierte theoretische Annahmen zum Zustandekommen einzelner Policyergebnisse ermöglicht dieses weiterhin überzeugende Forschungskonzept allerdings nicht die hier angestrebte breite theoretische Fundierung des Untersuchungsdesigns, denn

„der akteurszentrierte Institutionalismus ist keine voll ausgearbeitete Theorie, aus der konkrete Hypothesen über den Ablauf und die Ergebnisse von Policy-Entscheidungen abgeleitet werden können. Vielmehr handelt es sich um eine ‚Forschungsheuristik‘, die ‚die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit lenkt‘ (Mayntz und Scharpf 1995a, S.39). (...) Er lässt aber – zumindest ohne zusätzliche Spezifizierung – keine Erwartungen darüber zu, welche Akteure unter welchen institutionellen Bedingungen zu welchen politischen Entscheidungen beitragen werden“ (Treib 2015: 277f.).

Gleichwohl empfiehlt sich die im akteurszentrierten Institutionalismus eingeschriebene Vorgehensweise einer dauerhaften und systematischen

Berücksichtigung beider „Welten“ von Erklärungsansätzen, der institutionell ausgerichteten und der akteursbezogenen Perspektive, auch für die hier gewählte Forschungsarchitektur als grundsätzliche handlungs- und forschungsleitende Maxime (vgl. Schneider / Janning 2006: 76 sowie 84 – 86). Hingegen können manche progressiveren Ansätze, wie etwa der von Kingdon für die Politikwissenschaft in innovativer Weise formulierte „Multiple Streams Ansatz (MSA)“, der insbesondere das dynamische Zustandekommen von Policywandel erklären will, die Erfassung der komplexen Realität der vielschichtigen und potentiell äußerst wirkungsmächtigen Verwaltungs- und Implementationsstrukturen im Sektor des öffentlichen Verkehrs nicht uneingeschränkt sicherstellen, da sich „ein systematischer Einbau institutioneller Fragen in den Ansatz“ nicht beobachten lässt: „Während viele Policy-Theorien politischen Institutionen einen großen Erklärungswert beimessen (...), spielen Institutionen und deren Wirkungen auf den Policy-Making-Prozess im MSA kaum eine Rolle“ (vgl. Rüb 2014: 386f.).

In wertschätzender Würdigung der unterschiedlichen Vorteile und Profile der jeweiligen theoretischen Zugänge präferiert der gewählte Bauplan dieser Untersuchung daher nach sorgfältiger methodischer Gesamtabwägung den maßgeblich von Manfred G. Schmidt als „Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“ geprägten Forschungsansatz, der die Stärken mehrerer erklärungskräftiger Theorien in einer integrativen Anlage zusammenführt und somit auch bei der angestrebten Untersuchung von konkreten Policies eine größtmögliche konzeptionelle Offenheit und Breite bei einer gleichzeitig erprobten und plausiblen Gesamtstruktur erwarten lässt:

„Der Grundgedanke von Schmidts (1993, 2000, 2002a) Ansatz besteht darin, eine ganze Reihe von Theorieschulen, die jede für sich unverkennbare Lücken aufweist, zu kombinieren, um eine besonders hohe Erklärungskraft zu gewinnen. Die sechs ‚klassischen‘ Schulen, auf die Schmidt zurückgreift, sind

- die sozio-ökonomische Schule,
- der Machtressourcen-Ansatz,
- die Parteiendifferenzlehre,
- der Institutionalismus,
- die Internationale Hypothese sowie
- Überlegungen zu Pfadabhängigkeit und Politikerbe. (...)

Allerdings hat Schmidt diesen ‚Sechserpack‘ nie als in Stein gemeißelt betrachtet; vielmehr war er stets bereit, weitere Variablen in die Analyse aufzunehmen, wenn diese theoretisch fundiert und empirisch gehaltvoll waren“ (vgl. Zohlnhöfer 2013: 376, stichpunktartige Darstellung durch Verfasser).

Die besondere Eignung der klassischen „Heidelberger Schule“ für die vertiefte politikwissenschaftliche Ersterschließung des breiten Themenkomplexes des städtischen Schienenverkehrs ergibt sich somit bereits rein funktionslogisch aus den für das Gesamtkonzept konstitutiven Vorteilen der „Kombination von Makrotheorien mittlerer Reichweite“, bei der Gemeinsamkeiten und Unterschiede nie monokausal, sondern stets über eine Zusammenführung unterschiedlicher Theoriefamilien erklärt werden“ (vgl. Obinger 2008: 264), wodurch ein umfassend offener und gleichzeitig hinreichend konkret strukturierter theoretischer Rahmen zur Erfassung der potentiell zahlreichen politikinternen und kontextuellen Variablen zur Verfügung steht.

4.3.2 Zur Anwendbarkeit der „Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“ auf den gewählten Untersuchungsgegenstand im Kontext des empirisch-analytischen Theoriegebäudes

Obwohl die Anwendung der „Heidelberger Schule“ auf den zu untersuchenden Forschungsgegenstand aufgrund ihrer konzeptionellen Anlage im Rahmen der empirisch-analytischen Wissenschaftsschule (vgl. Druwe 1995: 29f.) mit einem breiten Forschungsdesign unter Einbeziehung verschiedener struktur- und akteursbezogener Variablen und einer entsprechenden Theoriebildung als plausibel und angemessen bewertet

werden kann, so scheint eine dezidierte Prüfung der Erklärungskraft dieses grundsätzlich auf die nationalstaatliche Ebene ausgerichteten Ansatzes im gegebenen, auf städtische Phänomene fokussierenden Kontext angezeigt, um eventuelle Anpassungsbedarfe und Grenzen des Erkenntnishorizontes zu identifizieren. Dies soll in zwei Schritten geschehen, indem zunächst das grundsätzliche Zusammenwirken der einzelnen Theorieschulen in Bezug auf die Erfassung spezifischer Variablen und Wirkungsmechanismen, von denen eine relevante Erklärungskraft für den städtischen Schienenverkehr zu erwarten ist, diskutiert wird. In einem später folgenden Schritt sollen einzelne spezifische Detailanpassungen der verfügbaren Theorieschulen direkt bei der Entwicklung der sektoralen Hypothesen in den jeweiligen analytischen Dimensionen erfolgen.

Eine weitreichende, pro-aktive Auseinandersetzung mit der Frage der Anwendbarkeit der „Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“ leisten Bogumil und Holtkamp, indem sie den konkreten Einsatz der sechs etablierten „Schulen“ gedanklich prüfen, den analytisch-theoretischen Kerngehalt aus dem gegebenen Kontext abstrahieren und in „fünf unabhängige Variablenbündel“ (Bogumil / Holtkamp 2006: 128) überführen:

- „Einfluss von sozioökonomischen Variablen
- Einfluss institutioneller Variablen
- Einfluss von Verbänden
- Einfluss von Parteiprogrammatiken und -kalkülen
- Einfluss der Verwaltung auf die Agendagestaltung“

In Folge wenden Bogumil und Holtkamp die im Wesentlichen aus der „Heidelberger Schule“ entwickelten und angepassten Variablenbündel auf mehrere kommunale Politikfelder wie etwa die Haushalts- und Sozialpolitik an und führen durch die Plausibilität ihrer Untersuchungen auch den indirekten Nachweis, dass die besondere analytische Erklärungskraft dieses Ansatzes der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung auch im kommunalen Erklärungskontext uneingeschränkt bestehen bleibt und sie

zudem maßvoll angepasst und erweitert werden kann (vgl. Bogumil / Holtkamp 2006: 126 – 229).

Gleichzeitig setzen sie mit der Ergänzung der verwaltungsbezogenen Variablen einen gerade auch für die Erklärung des öffentlichen Verkehrs wichtigen Impuls, da etwa bei der Verkehrsinfrastrukturpolitik die „Verflechtung von Bund, Ländern und Kommunen von zentraler Bedeutung“ ist (vgl. Bandelow et al. 2016: 173), und sich diese komplexe Mehrebenenstruktur sowohl im politischen als auch im verwaltungsseitigen Sektor niederschlägt. Darüber hinaus verweisen zahlreiche weitere Autoren auch unabhängig vom konkreten inhaltlichen Erklärungszusammenhang auf die große Bedeutung der Einbeziehung von Funktionsweise und wirkungsmächtigen (Mit-) Entscheidungspositionen der öffentlichen Verwaltungen bei der Implementierung einzelner Policies. So identifiziert Grunow eine große Nähe und zahlreiche Schnittmengen von Policy- und Verwaltungsanalyse als zwei sich ergänzende, integral zu denkende Zugänge und Schattierungen ein und desselben Untersuchungsgegenstandes:

„Der vergleichende Ansatz untersucht die Öffentliche Verwaltung in funktionaler Hinsicht: als ein Arrangement zur Bearbeitung politischer Aufgaben bzw. zur Lösung politisch (re)formulierter gesellschaftlicher Probleme. Dabei wird die komplexe Gesamtstruktur der Verwaltungsarrangements (Makro-Architektur) stärker berücksichtigt als die Details einzelner Behörden oder Personalgruppen“ (Grunow 2017: 4).

Bei der Policyanalyse „konzentriert sich die Betrachtung auf ein spezifisches Problem und ein spezifisches problembezogenes politisches Programm, das mit Hilfe der öffentlichen Verwaltung (und ggf. anderer beteiligter Institutionen) eine Problemlösung bewirken soll (...)“ (Grunow 2017: 17f.). Sie spannt somit einen nahezu unauflösbaren funktionalen Gesamtzusammenhang zwischen der Analyse politischer Entscheidungen und der Verständnisnotwendigkeit verwaltungsinterner Handlungsabläufe und Organisationsmuster. Nach der intensiven Reflexion der Möglichkeiten

einer plausiblen Einbeziehung sowohl von institutionellen als auch von verwaltungs- und implementationsbezogenen Variablen ergibt sich auch bei der sozioökonomischen Theorie, die Staatstätigkeit anhand ökonomischer und sozialer Entwicklungsprozesse erklärt, eine quasi natürliche Verbindung des verkehrlichen Untersuchungsgegenstandes mit soziokulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftsbezogenen Größen und Tendenzen:

„Verkehr und Moderne sind für sich wechselseitig konstitutiv, wie die Seiten einer Medaille. Das eine ist ohne das andere nicht denkbar. Man kann dieses Verhältnis als ‚Wahlverwandtschaft zwischen moderner Gesellschaftsentwicklung und Verkehrswachstum‘ bezeichnen. Gemeint ist die gegenseitige Durchdringung und Beförderung bei der Entstehung und Ausbreitung der modernen Gesellschaft und der stetigen Steigerung von Mobilitätschancen und Mobilitätsanforderungen sowie ihre Umsetzung in eine dynamisch steigende Verkehrsleistung“ (Rammler 2018: 28).

Schließlich verspricht auch der Blick auf akteurs- und prozessbezogene Größen, etwa auf politische Parteien mit den entsprechenden unterschiedlichen programmatischen Ausrichtungen sowie auf zivilgesellschaftliche Akteure und Interessenverbände samt ihren Präferenzen und verfügbaren Machtressourcen eine sinnvolle Anwendbarkeit dieser Variablen im Untersuchungsraum städtischer Schienenverkehre: „Im ÖPNV sind zahlreiche Akteursgruppen beteiligt (...) zum Beispiel Fahrgäste, Politik, Aufgabenträger, Verkehrsverbände, Verkehrsunternehmen“ (vgl. Dziekan / Zistel 2018: 349). Neben der reinen Zahl der involvierten Akteure können auch deren spezifische inhaltliche Positionierung und die dadurch konstituierten Konfliktlinien maßgeblichen Einfluss auf das Zustandekommen der Politikergebnisse entwickeln, denn die politischen Entscheidungen mit Bezug auf Verkehrsplanungen

„sind eingebunden in ein Netzwerk unterschiedlicher Handlungsfelder und Akteurskonstellationen. Die Koordinations-, Steuerungs- und Kommunikationsaspekte der Verkehrsplanung werden mit zunehmender Komplexität und Ungewissheit über

zukünftige Entwicklungen an Bedeutung gewinnen“ (vgl. Kollosche 2016: 931).

Neben der Erörterung der Anwendbarkeit der „Heidelberger Schule“ auch im kommunalpolitischen Zusammenhang illustrieren Bogumil und Holtkamp durch die bewusste Ausblendung der „Internationalen Hypothese“, mit welcher weitreichenden konzeptionellen Freiheit dieser flexible Gesamtansatz der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung für individuelle Forschungsprogramme modifiziert und ohne grundsätzliche Verluste der Erklärungskraft nutzbar gemacht werden kann. Auch Zohlhöfer beschreibt das Spannungsfeld eines weitgehend etablierten Forschungsprogramms, das sich meist aus den sechs bekannten Theorieschulen rekrutiert, mit der grundsätzlichen Möglichkeit, weitere kontextbezogene Variablen zu ergänzen:

„Die ‚Heidelberger Schule‘ fokussiert auf sechs zentrale Theorieschulen (...). Zwar werden je nach Politikfeld weitere, häufig politikfeldspezifische Determinanten der Staatstätigkeit in die Analyse aufgenommen, doch die sechs (...) Theorieansätze dominieren die einschlägige Forschung dahingehend, dass sie in den allermeisten Beiträgen in der einen oder anderen Form herangezogen werden“ (Zohlhöfer 2008: 157).

Mit gleicher Offenheit und Klarheit votiert diese Arbeit daher auch für eine Reaktivierung und nachhaltige Berücksichtigung der bei Bogumil und Holtkamp nicht explizit benannten „Politik-Erblast-These“ beziehungsweise „Theorie der Pfadabhängigkeit“ im Forschungsdesign, da sich im tatsächlichen Anwendungsraum der städtischen Schienenverkehre sowohl umfassende politisch-verwaltungsbezogene als auch zusätzliche technisch-konzeptionelle Pfadabhängigkeiten andeuten, deren Berücksichtigung als potentiell weitreichende Erklärungsansätze gerade bei der Frage nach den Bedingungen für Policystabilität und Policywandel, für Unterschiede und Konvergenz (vgl. Knill / Tosun 2015: 206 – 232) nahezu zwingend notwendig erscheint.

In der Gesamtschau erscheint daher eine problemadäquate und analytisch zielführende Anwendung der „Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“ zur Adressierung der gewählten Forschungsfrage gerade dank der wesentlichen theoretischen Kerngedanken wie die analytisch komplementäre Kombination mehrerer Variablendimensionen sowie durch das pragmatische Prinzip einer konzeptionellen Entwicklungsfähigkeit und Flexibilität in hohem Maße plausibel und erwartbar.

4.4 Konkretisierung von theoretischem Rahmen und Methode

Durch Rückgriff auf die vorangestellten grundsätzlichen Überlegungen zu Einsatzmöglichkeiten und Grenzen des gewählten Untersuchungsansatzes der Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung kann an dieser Stelle eine zielgerichtete Konkretisierung des Forschungsdesigns zum Zweck einer konsistenten theoretischen Konzeption erfolgen, die zudem eine klare und ordnende Vorstellung über mögliche Typen, Gliederungsmöglichkeiten und Wirkungen einzelner Policies vermittelt, um diese in einem analytischen Gesamtrahmen innerhalb der umgebenden Kontextfaktoren zu modellieren.

4.4.1 Typologisierungsmöglichkeiten, Prozessphasen und Funktionszusammenhänge bei der Erklärung von Policies städtischer Schienenverkehrssysteme

Jedes wissenschaftliche Vorhaben, das die Untersuchung und Erklärung spezifischer Staatstätigkeit im Sinne sektoraler Politiken als Ziel ausgibt, muss sich in konkretisierender und sortierender Weise mit dem vermuteten Wesensgehalt sowie mit den Annahmen zu funktionalen Zusammenhängen und möglichen Wirkungsmechanismen im Kontext der jeweiligen Policies auseinandersetzen, da diese Grundprämissen den weiteren

Forschungsablauf maßgeblich strukturieren und mitbestimmen. Es gilt, ein zumindest näherungsweise, abstraktes Bild von den vermuteten (kausalen) Effekten und Abhängigkeiten im Kontext der Entwicklung, Auswahl und Umsetzung von einzelnen Policies zu skizzieren, um besonders zentrale Entscheidungskonstellation im Gesamtablauf der Policyformulierung zu identifizieren.

Nachdem eine definitorische Annäherung an den Begriff der „(Public) Policy“ mit „all ihren abgestuften Konkretisierungen als politischer Entwurf, Plan oder Programm und Einzelentscheidung zur Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse, als Strategie oder konkretes Handeln“ (vgl. Blankenburg / Schmid / Treiber 1974: 38, zitiert nach Grunow 2017: 18) bereits erfolgt ist, können darauf aufbauend nun theoretische Erwägungen zu funktionalen Zusammenhängen und zur phasenweise Sequenz einzelner Policyaspekte angestellt werden.

Ein etablierter analytischer Zugang zur Einordnung und Erklärung der Wirkungsweise von Policies findet sich im Versuch, Policies zunächst nach Art und Regulierungsform / Steuerungsprinzip zu unterscheiden. Hier haben Autoren wie Theodore Lowi (vgl. Heinelt 2014: 135) oder Klaus von Beyme (vgl. Wenzelburger / Zohlhöfer 2015: 22 – 25) kompakte Klassifizierungen beziehungsweise Typologisierungen entwickelt, die im gemeinsamen Kern etwa grundsätzlich (re-) distributive von regulativen Policies unterscheiden, und die ihnen zudem auch typische, unterschiedliche Steuerungsinstrumente, wie etwa Anreize und Verteilung von Leistungen oder Ge- und Verbote, zuweisen. Die zu untersuchenden Policyphänomene im Rahmen der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme lassen sich aufgrund des übergeordneten originären Charakters der öffentlich verantworteten Bereitstellung von Mobilitätsoptionen im Sinne eines systemischen Gesamtangebotes von Verkehrsleistungen eher den distributiven beziehungsweise redistributiven Policytypen zuordnen. So kennzeichnet etwa Heinelt die „Finanzierung von

allgemein nutzbarer Infrastruktur²⁸ (Heinelt 2014: 135) explizit als inhaltliche Ausprägung des distributiven Policytyps.

Diese Bereitstellung und der Nutzen von verkehrlichen Leistungsmerkmalen verteilen sich jedoch nicht gleichförmig über die gesamte Bürger- und Einwohnerschaft einer Gemeinde. Durch die baulich-strukturelle Implementierung von Verkehrswegen stehen sich Chancen und Risiken sowie systemische Vor- und Nachteile, wie etwa positive Auswirkungen durch eine verbesserte Nahverkehrsanbindung, eine attraktivere Ausgestaltungsmöglichkeit von öffentlichen Räumen, Teilhabeaspekte und Standortvorteile, aber auch Belastungen und negativ konnotierte Entwicklungen wie beispielsweise langjähriger Bau- und dauerhafter Verkehrslärm, Einschränkungen im direkten Wohnumfeld oder Umstellungen und Rückschritte im öffentlichen Verkehrsangebot, gegenüber. Anhand dieser Umverteilungseffekte ergeben sich somit mitunter auch tendenzielle Gewinner- und Verliererkonstellationen (vgl. Heinelt 2014: 135) im Sinne des redistributiven Policytyps. Diese Ungleichheit von aktiven Profiteuren und lediglich passiv betroffenen oder gar benachteiligten Individuen und Gruppen ist funktionslogisch der unweigerlichen Heterogenität der örtlichen Siedlungsstruktur, Topografie und Verkehrsnachfrage geschuldet, indem sich Verkehrsströme an typischen intensiven Kristallisationspunkten wie Wohnquartieren; Industrie- und Gewerbegebieten oder hochverdichteten Stadtzentren und den dazwischenliegenden Achsen ausrichten. In einer funktional anlogenen Betrachtung erklärt Grunow diese unterschiedliche Behandlungsweise und differenzierende Verteilung potentieller Vor- und Nachteile als nahezu konstitutives Prinzip diverser Policies, um überhaupt problemadäquate Steuerungsimpulse setzen zu können:

„Raumordnungspolitik verlangt nicht Gleichbehandlung, sondern räumlich privilegierende Ungleichbehandlung, will sie tatsächlich

²⁸ Die systemische Dimension der Infrastruktur stellt einen Kernbestandteil spurgebundener öffentlicher Verkehrssysteme dar.

korrigierend in die Siedlungsentwicklung eingreifen. Dasselbe gilt für die Umweltpolitik, aber auch für zahlreiche Infrastrukturpolitiken und nicht zuletzt für bestimmte kompensatorische Sozialleistungsprogramme“ (Grunow 2017: 21).

Aus dieser allgemeinen Erkenntnisebene lassen sich weitere wertvolle, für das Verständnis der Policyoptionen im Kontext städtischer Schienenverkehrssysteme essentielle physikalisch-strukturelle Funktionszusammenhänge und Wirkungsmechanismen ableiten, ohne deren Einbeziehung eine nachhaltige Erklärung der Bewertung, Befürwortung oder Ablehnung einzelner Policies durch spezifische Akteure oder Akteursgruppen nicht realistisch erscheint.

Die im klassischen politikwissenschaftlichen Betrachtungsraum daher für diese Untersuchung noch zu ergänzende Analyseebene bezieht sich auf die unterschiedliche bauliche Eingriffs- und Veränderungsintensität, die die infrastrukturelle Dimension der einzelnen Policyoptionen städtischer Schienenverkehrssysteme insbesondere bei weitreichenden Um- und Neubauvorhaben mit sich bringt. So muss sich jede Policy nicht nur mit einer inhaltlichen Zielvorstellung des präferierten städtischen Schienenverkehrssystems und dessen betrieblich-funktionaler, infrastruktureller und fahrzeugseitiger Ausprägung positionieren, sondern vielmehr stets auch einen strategischen Weg zur baulichen Umsetzung und den kurz- und langfristigen Auswirkungen auf das kleinräumliche und gesamtstädtische Umfeld benennen. Diesbezüglich lässt sich grundsätzlich feststellen, dass sich aufgrund der Vielzahl und immensen Varianz der örtlichen topografischen, verkehrlichen, städtebaulich-siedlungsstrukturellen und geologischen Besonderheiten nur grobe Trends und generalisierende Auswirkungen der baulichen Aktivitäten benennen lassen, die zudem nicht in scharfer Abgrenzung exklusiv einzelnen Typen von Schienenverkehrspolicies zugeordnet werden können.

Da bei Planung und Bau von Straßenbahnsystemen qua Definition ausschließlich oberirdische Anlagen errichtet werden, beschränkt sich das

Repertoire von physischen Herstellungsverfahren trotz zahlreicher Sonderformen im Wesentlichen auf Prozesse, die auch im herkömmlichen Verkehrswegebau, etwa im Straßenwesen, üblich sind – wie etwa die Absperrung und Einrichtung von Baustellen, die Öffnung und Bearbeitung der Oberfläche sowie die Freimachung des Baufeldes von bestehenden Ver- und Entsorgungsnetzen. Anschließend erfolgt (mittels örtlicher Erstellung oder zunehmend auch durch Einsatz von Fertigelementen) der Einbau der Schienentrasse als offenes Gleis mit klassischem Schotterbett, als eingedecktes Gleis oder vermehrt in jüngerer Zeit aus ästhetischen und ökologischen Gründen als Rasengleis sowie der Aufbau der weiteren benötigten Infrastruktur wie etwa Haltestellen oder Oberleitungsanlagen zur Energieversorgung, meist inklusive der Berücksichtigung neuer Ver- und Entsorgungsleitungen (vgl. beispielhaft für eine Vielzahl ingenieurbautechnischer Fachpublikationen Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV Förderkreis 2007: 292 – 420).

Die rein oberirdische Bauweise von Straßenbahnen ermöglicht tendenziell ein relativ gesehen zeitlich schnelleres Vorankommen als die Errichtung anspruchsvollerer Typen von Schienenverkehrssystemen mit teilweise oder vollständig kreuzungsfreier Trassierung, beansprucht aber auch systembedingt sowohl während der Bau- als auch in der Betriebsphase immer öffentliche und teils auch angrenzende private Räume und Liegenschaften, was das Potential für eine dauerhafte Flächenkonkurrenz zwischen der Straßenbahninfrastruktur und alternativen Nutzungen, wie etwa für den parkenden oder fahrenden Automobilverkehr oder für den Erhalt von Baumbeständen und Grünanlagen, beinhalten kann. Insofern zeichnet sich auch die Errichtung von Straßenbahnsystemen durch intensive bauliche Aktivitäten mittels Großgeräten des klassischen Hoch- und Tiefbaus wie Bagger, Kräne, Radlader und Lastkraftwagen für Betrieb und Andienung der Baustellen aus (vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV Förderkreis 2007: 488 – 490), was diese

Policyoption als ebenfalls grundsätzliche eingriffsintensive Technologie kennzeichnet.

Das Spektrum der infrastrukturellen Trassierungsmöglichkeiten und der entsprechenden baulichen Erstellungsverfahren gestaltet sich bei den anspruchsvolleren Typen städtischer Schienenverkehrssysteme, die von der nur punktuell unterirdisch geführten U-Straßenbahn bis zur völlig kreuzungsfrei ausgeführten U-Bahn (Metro) mit großen Streckenanteilen in Tunnel- oder Hochlage allesamt auch in eine zweite physische Verkehrsebene ausweichen, ungleich breiter und heterogener (vgl. Guhl 1975: 103 – 115 sowie Kegel 1971: 17). Während die im Rahmen der Straßenbahnsysteme geschilderten Bauabläufe bei Trassierung in baulich getrennter Niveaulage oder im offenen Einschnitt (vgl. Blennemann 1975: 38 sowie Kegel 1971: 16f.) im Wesentlichen auch auf die komplexeren städtischen Schienenverkehrsmittel anwendbar sind und entsprechend vergleichbare Auswirkungen und Einschränkungen zur Folge haben – sowohl während der Bauzeit als auch im späteren Betrieb – kann die Eingriffsintensität bei der Erstellung von Infrastrukturabschnitten in Tunneln oder auf aufgeständerten Hochbahnstrecken erheblich davon abweichen und sich gleichzeitig auch deutlich zwischen einer eingriffsintensiven Bauphase und dem oft auf Straßenniveau kaum wahrnehmbaren späteren Regelbetrieb unterscheiden.

Insbesondere die Errichtung unterirdischer Streckenabschnitte bewirkt eine intensive Spreizung zwischen maximalintensiven baulichen Eingriffen des Spezialtiefbaus beziehungsweise des konstruktiven Ingenieurbaus und einer oft damit einhergehenden temporären Einschränkung des öffentlichen Raumes, gerade wenn diese in offener Bauweise mittels konventioneller Baugruben von der Oberfläche aus vorangetrieben werden (vgl. Blennemann 1975: 39 – 49), und nahezu „unsichtbaren“ oder zumindest deutlich konfliktfreieren, minimalinversiven Bauabläufen bei geschlossenen Tunnelbauweisen und Spezialbauformen. Zu letzteren zählen etwa der

Schildvortrieb (vgl. Blennemann 1975: 44 – 46 sowie Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 188), die Neue Österreichische Tunnelbauweise (vgl. Blennemann 1975: 46f. sowie Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 189) oder die Deckelbauweise (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 190f.), die nur kurzzeitige und kleinere räumliche Inanspruchnahmen der Oberfläche notwendig machen.

Nach der gegenüber Straßenbahnvorhaben oft typischerweise länger andauernden, komplizierteren und tendenziell kostenintensiveren Bauzeit reduzieren sich die dauerhaften betrieblichen Eingriffs- und Flächenverbrauchseffekte von unterirdisch oder in Hochlage geführten Bahnsystemen auf ein verschwindend geringes Minimum. Neben der verkehrlich unabhängigen und damit stabilen und zuverlässigen Betriebsführung ermöglichen in Tunneln oder Hochlage trassierte Bahninfrastrukturen damit auch alternative verkehrliche oder städtebauliche Nutzungen der an der Oberfläche befindlichen Stadträume.

Es ist von zentraler erkenntnistheoretischer Bedeutung, festzuhalten, dass bei allen Policyoptionen, die vom Status Quo abweichende Konzeptionen von städtischen Schienenverkehrssystemen mit der Notwendigkeit baulicher Maßnahmen verfolgen, nicht nur der letztliche betriebliche Regelzustand betrachtet und im politisch-gesellschaftlichen Diskurs nach unterschiedlichen Kriterien bewertet wird, sondern dass in gleicher Weise und mit oftmals gleichwertiger bis noch größerer Gewichtung auch die Eingriffsintensität und Belastung während der Bauphase umfassend thematisiert und debattiert werden. Insofern beinhalten die einzelnen Policyoptionen stets eine doppelte inhaltliche Aussage sowohl zum endgültigen betrieblichen Ausbauzustand nach Errichtung aller infrastrukturellen Anlagen als auch zur Strategie der baulichen

Implementierung. Insbesondere für die akteursbezogene Analysedimension ist insofern eine große Wirkungsmacht dieser Variablen der baulichen Umsetzung der einzelnen Schienenverkehrssysteme zu erwarten, als verschiedene Individuen und Gruppen in unterschiedlicher Weise von Nutzen und Kosten berührt werden, sich an einer optimierten Verkehrsanbindung und schnelleren Reisezeiten erfreuen oder von jahrelangem Baulärm, Erschütterungen und Bauzäunen betroffen sein können, sich als Profiteure oder Unterlegene von entsprechenden Entscheidungen wahrnehmen und dementsprechend versuchen, ihre Interessen und Präferenzen im politischen Prozess, mittels einzelner Handlungen oder durch koordinierte strategische Initiativen, abzubilden.

Darüber hinaus sind auch Szenarien vorstellbar, bei denen Zustimmung und Ablehnung zwischen der Zielebene des finalen Regelbetriebs und der Frage, mittels welcher konkreter bautechnischer Verfahren dieser Endzustand erreicht werden soll, deutlich voneinander abweichen und als separate Entscheidungsausprägungen innerhalb einer Policy aufgefasst und diskutiert werden: So kann etwa eine große konsensuale Übereinstimmung in der Präferenz eines im Tunnel geführten Schienenverkehrssystems bestehen, und gleichzeitig eine große Dissonanz bei der Auswahl des korrespondierenden Bauverfahrens gegeben sein, wenn hier mehrere alternative Optionen mit unterschiedlicher Eingriffsintensität und verschiedenen „Betroffenheiten“ ein ähnliches Endergebnis ermöglichen sollten.

Die grundsätzliche Wirkungsweise und Genese einzelner Policies samt der über Zeit mitunter variierenden Ansprüche an ein problemadäquates Lösungspotential, an inhaltliche Ausrichtung, Ausfertigungstiefe und politische Entscheidungs- und Bindungskraft wird heute von einer überwiegenden Vielzahl der politikwissenschaftlichen Experten in diversen Modellen von chronologisch und funktional aufeinander aufbauenden, teils zirkulär konzipierten Policyphasen aufbereitet. Ein großer

Forschungskonsens ist daher in der Differenzierung der jeweiligen Policyentwicklung in einzelne Phasen auf der Zeitachse zu beobachten, die aber gleichzeitig oft auch eine funktionale Sequenz abbilden.

Beispielhaft und repräsentativ für die Mehrzahl von Ausführungen verstehen auch Knill und Tosun in ihrer Begriffsbestimmung der Policyanalyse als Befassung „mit den Voraussetzungen, Inhalten und Folgen staatlichen Handelns bezogen auf Problemfelder“ (Knill / Tosun 2015: 5) den Entstehungs- und Wirkungshorizont einzelner Politiken implizit als einen in Phasen modellierbaren Ablauf, der in der Bezugnahme auf (zu lösende) Problemfelder sein temporales und kausales Initial findet. Gleichzeitig wird durch die Benennung der abstrakten Bezugspunkte der „Voraussetzungen“ und „Folgen“ ein erstes, grobes analytisches Gerüst zur Strukturierung des Policyprozesses in einen vorgelagerten Abschnitt der handlungsermöglichenden Bedingungen, in den eigentlichen Akt der inhaltlichen Festlegung sowie in einen nachgelagerten Bereich, der die Auswirkungen der Policy betrachtet, angeboten.

Durch die grundlegende Übereinstimmung beim Verständnis von Policies als konkreter Ausdruck von Staatstätigkeit zur Adressierung und Lösung einer erkannten Problemstellung ergibt sich eine bei zahlreichen Autoren ähnliche Grundanlage in der Modellierung einer prozesshaften Policyentwicklung. Diese beginnt typischerweise mit einer Situation der Problemidentifikation und -definition beziehungsweise des Agenda-Settings, gefolgt von einem Momentum der Auswahl und Politikformulierung über die Implementierung hin zu einer abschließenden Bewertung und Evaluierung, an die sich neben einem unveränderten Fortbestehen der Policy auch eine zirkuläre erneute Problemdefinition oder die Beendigung / Terminierung als Exit-Option anschließen können (vgl. beispielhaft Wenzelburger / Zohlnhöfer 2015: 16 – 21, Jann / Wegrich 2014: 105 – 122 sowie Schneider / Janning 2006: 48 – 75).

Das verbindende Erklärungsprinzip dieser Policy-Cycle-Modelle weist bereits den einzelnen Phasen eine jeweils große Wirkungsmacht und teilweise eine vorentscheidende Qualität für die inhaltliche Ausgestaltung und realweltliche Wirksamkeit der Policies zu. So kann etwa bereits durch den Filter der Problemdefinition eine weitreichende selektierende Auswahl und Vorfestlegung auf spezifische Phänomene aus der Gesamtmenge an möglichen Handlungsnotwendigkeiten erfolgen. Gleichzeitig könnten in diesem Schritt des Agenda-Settings auch bereits bevorzugte Lösungsansätze strategisch und machtpolitisch motiviert platziert und abweichende Lösungspfade definitorisch ausgeschlossen werden (vgl. Wenzelburger / Zohlnhöfer 2015: 17; Knill / Tosun 2015: 70 – 92 sowie Jann / Wegrich 2014: 107f.), weshalb von einem grundsätzlich großen kompetitiven Wettbewerb verschiedener individueller und in Gruppen organisierter Akteure um die Hoheit der Problemdefinition und des öffentlichkeitswirksamen Agenda-Settings ausgegangen werden kann.

Auch der formalistisch gesehen zentrale Schritt der Politikformulierung und Entscheidung über Programme und konkrete Maßnahmen ist definitionsgemäß in hohem Maße durch widerstreitende Interessen und das Streben nach Durchsetzung der eigenen subjektiven Policyziele gekennzeichnet, was je nach Abstimmungs- und Auswahlmodus etwa durch hierarchische Steuerung, durch Koordination und Organisation einer Mehrheitsentscheidung oder durch kooperative Arrangements im Rahmen von Policy-Netzwerken erfolgen kann (vgl. Jann / Wegrich 2014: 110 – 114 sowie Knill / Tosun 2015: 93 – 116).

Wie bereits dargestellt ergeben sich insbesondere in der Phase der Implementierung einzelner Policies (vgl. Jann / Wegrich 2014: 114 – 117) gerade im Themenfeld der städtischen Schienenverkehrssysteme aus zwei Begründungszusammenhängen überproportional große „Interpretationsspielräume“ (Wenzelburger / Zohlnhöfer 2015: 18) und eine große konzeptionelle Breite an spezifischen Umsetzungs- und

Ausgestaltungsmöglichkeiten von vorgegebenen Politik- und Programminhalten: Zunächst führt die im bundesdeutschen Verkehrssektor übliche umfassende Mitwirkung verschiedener Ebenen und Körperschaften von Politik und öffentlicher Verwaltung zu einer potentiellen Vervielfachung der Interpretationsmuster und Deutungsmöglichkeiten der Policyinhalte, die, falls sie nicht durch Koordination und Ausgleich in Übereinstimmung gebracht werden, grundsätzlich auch nebeneinander bestehen, sich überlagern oder in ihrer Wirkung konfliktuell beeinträchtigen können. Darüber hinaus beinhaltet die Implementation von Policies, die sich inhaltlich mit der Auswahl städtischer Schienenverkehre auseinandersetzen, mit der funktionslogisch gegebenen Notwendigkeit der Formulierung einer konkreten baulich-infrastrukturellen Umsetzungsstrategie stets eine zweite, der Entscheidung über den endgültigen Ausbauzustand vorgelagerte, physisch und technisch geprägte Deutungsebene, die ebenfalls zahlreiche Varianzen und unterschiedliche Akzentuierungen zulässt.

Schließlich weisen zahlreiche Modellierungen des Policy-Zyklus eine gesonderte Phase der Evaluation aus, in der die formulierten und implementierten Politikinhalte anhand verschiedener, mitunter subjektiver Kriterien durch die diversen Akteure bewertet werden, um in Folge für einen unveränderten Fortbestand, für eine Adaption der Policy zur erneuten Anwendung auf bestehende oder redefinierte Problemlagen oder für eine Beendigung der Policy zu votieren (vgl. beispielhaft Jann / Wegrich 2014: 117 – 122 sowie Knill / Tosun 2015: 138 – 160). Die Abbildung einer separaten Evaluationsphase greift die Vorstellung einer bereits auch in vereinfachten Politikmodellen oftmals beinhalteten Funktion einer steuernden Rückkopplungsschleife zwischen formellen sowie tatsächlichen Politikergebnissen und der ursprünglichen Initialisierungs- und Problemwahrnehmungsphase der Policy auf.

Wenngleich die Postulierung einer durch Akteure und deren Beurteilungen vermittelten Feedbackfunktion zwischen der Seite der Politikergebnisse und dem Ausgangspunkt der Policyinitiierung grundsätzlich in theoretischer und empirischer Perspektive überzeugt, so erwächst gerade im Zusammenhang mit den in dieser Untersuchung betrachteten, immens komplexen und planungsintensiven, über lange Zeiträume baulich und betrieblich zu implementierenden Politikgehalten und Programmen die Frage, ob die analytische Abgrenzung einer separaten Evaluationsphase die kleinteilige und über Zeit dynamisch mäandernde empirische Realität hinreichend präzise abbildet, oder ob diese abstrakte Formalisierung eventuell doch nicht mehr mit dem sich abzeichnenden Bild der realweltlichen Gegebenheiten in Übereinstimmung gebracht werden kann. Daher wird diese Analyse die plausible Grundannahme einer Bewertung und Rückbindung der verschiedenen Phasen des Policy-Zyklus aufgreifen, diese aber in adaptierter Form zusätzlich auch als permanent und in jeder Phase vorstellbare, prozesshafte Begleitsituation verstehen.

Denn gerade aufgrund der physikalisch vorgegebenen, langjährigen Policyimplementierungsphasen im Segment des Aus-, Um- oder Neubaus städtischer Schienenverkehrssysteme und der potentiell hohen Dichte an involvierten Institutionen, Akteuren und Interessen erscheint es geboten, auch bereits in den Prozessschritten der Politikformulierung und der Implementation die Möglichkeit von Evaluations- und Meinungsbildungskonstellationen konzeptionell zu integrieren, die bei negativer Bewertung auch zu relativ gesehen frühen Zeitpunkten als „Reset-Punkte“ dienen und entsprechende Exit-Optionen zu Adaption oder Beendigung der Policy eröffnen.

Insgesamt ist zudem davon auszugehen, dass sich die illustrative Modellbildung des Policy-Zyklus im vorliegenden hohen Abstraktionsgrad im Lichte der empirischen Betrachtung, wie beispielhaft von Grunow

vorgetragen, eher als ein diffuses Über- und Nebeneinander einzelner, parallel artikulierter und nur bedingt koordinierter Policyaspekte darstellt:

„Dabei wurde deutlich, dass sich viele Policies durch diffuse Problemdefinitionen und konfligierende Zielsetzungen auszeichneten; sie bedienten verschiedene, miteinander konkurrierende öffentliche Interessen – nicht selten verstärkt durch Koalitionsregierungen“ (Grunow 2017: 21).

Unabhängig von dieser politikfeldbezogenen Adaptionsnotwendigkeit können die Policy-Zyklus-Modelle in weitreichender Hinsicht einen wertvollen Beitrag als richtungsweisende Blaupause der Gesamtarchitektur dieser Untersuchung leisten.

Der analytische Gesamtrahmen speist sich darüber hinaus aus der Grundannahme, dass sowohl die institutionelle Struktur als auch, aufgrund der spezifischen technikbezogenen inhaltlichen Ausprägung des Untersuchungsgegenstandes, der sozioökonomische, technologisch-gesellschaftliche und verkehrlich-geografische Kontext wichtige Einflussgrößen darstellen und dass diese Faktoren sowohl miteinander als auch mit der Akteursdimension intensiv interagieren und sich gegenseitig beeinflussen können. Erst dieser analytische Dreiklang aus strukturell-institutionellem Umfeld, gesellschaftlichen, sozioökonomischen, technologischen und verkehrsbezogenen Kontextfaktoren zur Vermittlung von Handlungsnotwendigkeiten und dem potentiellen Repertoire an Problemlösungsoptionen in interagierender Verbindung mit der prozessualen Dynamik von individuellen Akteuren, Gruppen und Organisationen stellt einen hinreichend tiefgehenden und breiten Untersuchungsrahmen dar, mit dem das komplexe Gesamtgeschehen der Entwicklung, Formulierung/Entscheidung und Implementation einzelner Policies städtischer Schienenverkehrssysteme überhaupt zu erfassen sein könnte.

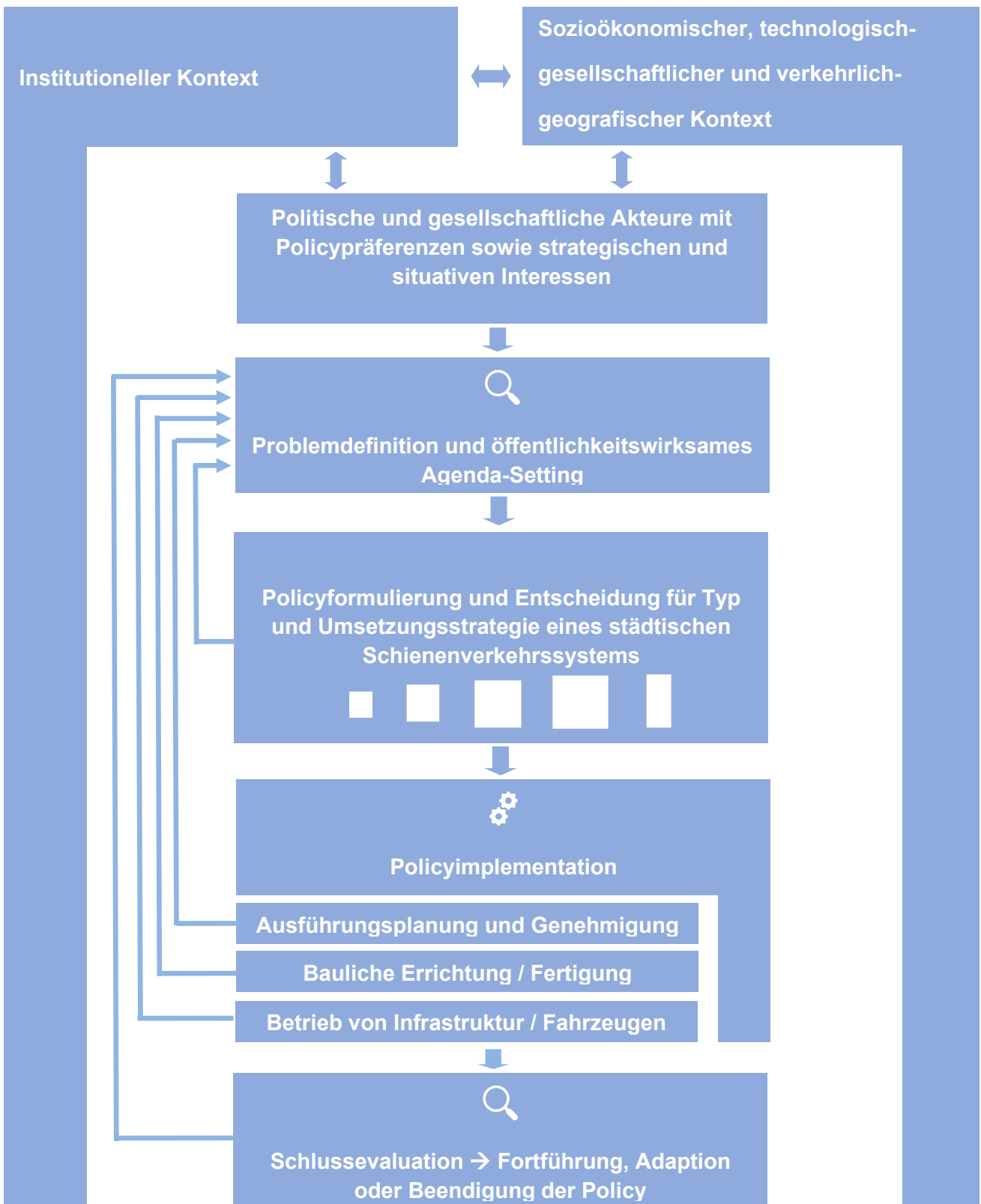


Schaubild 6: Darstellung relevanter Phasen des Policyprozesses innerhalb des analytischen Gesamtrahmens (eigene Darstellung)

4.4.2 Qualitativ-fallorientierter Ansatz mit Outputorientierung

Die skizzierte Notwendigkeit einer konzeptionell breiten und grundhaften Ersterschließung des Untersuchungsgegenstandes beinhaltet auch die Reflexion potentieller Auswirkungen und Hinweise zum weiteren methodischen Vorgehen, da sich manche Ansätze in besonderer Weise für solch eine Zielstellung empfehlen.

Während quantitativ ausgerichtete Studien mit standardisierten und quantifizierenden Erhebungsinstrumenten und Auswertungsverfahren (vgl. Schmidt 2004: 579) in der Regel größere Datensätze verarbeiten und mittels rechnerisch-statistischer Verfahren, etwa der Regressionsanalyse (vgl. Ganghof 2005: 78 – 80) gemeinsame Veränderungen und Abhängigkeiten von Variablen erkennen können, benötigen sie zur methodischen Umsetzung entsprechende Aggregatdatensätze und gleichzeitig eine theoriegeleitete Annahme über die erwarteten Wirkzusammenhänge der Variablen, um dann Rückschlüsse über spezifische Funktionsweisen und Effekte ziehen zu können. Somit verlangt die quantitative Forschung ein etwas weiter ausgearbeitetes Fundament in Form eines entsprechend breiten Datenpools mit einer typischerweise auch größeren Anzahl an untersuchten Fällen, um die methodischen Vorteile voll ausschöpfen zu können.

Die qualitative Forschung hingegen arbeitet „überwiegend (...) mit ‚weicheren‘, nichtstandardisierten und nichtquantifizierenden Erhebungsinstrumenten (...), Dokumentenauswertung und hermeneutischen Verfahren der Auswertung“ (Schmidt 2004: 579). Somit fragen qualitative Forschungsansätze mit eigenständigen, besonders kontextsensiblen Instrumenten nach Funktionsweise und Auswirkungen von (politischen) Handlungen sowie nach möglichen Ursache- und Wirkungszusammenhängen im Sinne eines detaillierten und mitunter kleinteiligen „Erklärens“ und „Verstehens“. Gleichzeitig entspricht das

theoriegeleitete, präzise, systematische, evidenzbasierte und intersubjektiv nachprüfbares Vorgehen der qualitativen sozialwissenschaftlichen Forschung der Arbeitsweise entsprechender quantitativer Methoden und erhebt damit einen gleichwertigen Anspruch an die wissenschaftliche Ernsthaftigkeit und Aussagekraft. Im gegebenen Untersuchungskontext der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme sind die zu erklärenden Phänomene bislang nach vorliegendem Kenntnisstand noch keiner umfassenden und systematisch-vergleichenden sozialwissenschaftlichen Untersuchung unterzogen worden, demnach liegen naturgemäß auch wenig bis keine vorkonfigurierten oder in sonstiger Form einfach zugänglichen (Aggregat-) Datensätze, etwa zu institutionellen oder akteursspezifischen Variablen vor, auf deren Basis quantitative Verfahren Anwendung finden könnten. Darüber hinaus muss der Forschungsauftrag vielmehr auch so verstanden werden, dass ein legitimes Teilziel darin besteht, überhaupt ein grundhaftes Verständnis der Architektur und der relevanten Triebkräfte des untersuchten Policybereichs an sich zu entwickeln. Da sich zudem auch Aussagen über Passgenauigkeit und Erklärungskraft der noch zu entwickelnden analytischen Dimensionen und der darin beinhalteten sektoralen Hypothesen erst mit der prüfenden Anwendung auf die empirischen Fallbeispiele ableiten lassen, erscheint auch aus diesem Erfordernis eines konzeptionell breiten und möglichst offenen Forschungsdesigns die Entscheidung für eine qualitative Methode plausibel und zielführend.

In direkter Fortführung des Erkenntnisinteresses, das vor allem die spezifische Wirkungsweise der politisch-gesellschaftlichen Tektonik im Bereich der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme verstehen und ergründen will, ergibt sich auch die Präferenz für einen fallorientierten Untersuchungsansatz²⁹, denn dieser „strebt die umfassende Analyse bestimmter Fälle an“, um eine „Beschreibung und Erklärung von Gemeinsamkeiten, Unterschieden und Zusammenhängen zwischen den

²⁹ gegenüber der alternativen Option einer variablenorientierten Konzeption

Vergleichsobjekten“ (Schmidt 2004: 745) zu ermöglichen. Dieses Vorgehen einer „Fallorientierung“ (Lauth / Winkler 2010: 54) verspricht neben der Möglichkeit einer analytischen und theoriegeleiteten Erfassung von sensitiven fall- und kontextbezogenen Daten, die für „bedeutsam und untersuchenswert erachtet werden“ (Lauth / Winkler 2010: 54) und abschließend in den umfassenden Gesamtvergleich einfließen können, auch eine recht zielgenaue und präzise Dokumentation der spezifischen empirischen Vorgänge und Entwicklungen in den einzelnen Untersuchungseinheiten, um die tatsächlich im Einzelfall relevanten und gegebenenfalls besonderen Mechanismen und Effekte zur Erklärung der jeweiligen Policyentwicklungen betrachten und analysieren zu können.

An dieser Stelle müssen Forschungsdesign und Erkenntnisinteresse im Sinne eines redlichen und transparenten Umgangs mit den Grenzen der Komplexität, die innerhalb einer solchen Grundlagenuntersuchung abbildbar ist, eine wichtige Präzisierung und Vergegenwärtigung des analytischen Gesamtrahmens und der damit leistbaren Zielsetzungen einfordern. Zur Gliederung und konkretisierenden Verortung der Zielstellung kann auf die in der Politikwissenschaft etablierte und übliche Unterscheidung zwischen output-, impact- und outcomebezogenen Erklärungsansätzen zurückgegriffen werden (vgl. Wenzelburger / Zohlnhöfer 2015: 20f.). Während der Policy-Output das „direkteste Ergebnis des Policy-Making-Prozesses“ (Wenzelburger / Zohlnhöfer 2015: 21), also das formelle Resultat des „Entscheidungsprozesses“ im Sinne von „Politikinhalt“ (Schneider / Janning 2006: 15) beziehungsweise der „Arbeitsleistung des politischen Systems“ (Schmidt 2004: 506) beschreibt, bezieht sich das Policy-Outcome auf die weitergehenden realweltlichen „Auswirkungen“ (Jann / Wegrich 2014: 104) und letztlich „Ergebnisse politischer Entscheidungen“ (Schmidt 2004: 506), oftmals im Sinne einer „Verhaltensänderung“ (Sager 2016: 125). Die Gesamtheit der Einwirkungen der Politikinhalt auf die individuellen oder kollektiven Policy-Adressaten einschließlich der handlungsanleitenden Impulse, die beispielsweise zu

intendierten oder nur bedingt bis nicht beabsichtigten Verhaltensänderungen führen können, wird unter dem Begriff des „Policy-Impacts“ gefasst (vgl. Sager 2016: 125; Wenzelburger / Zohlhöfer 2015: 21; Schmidt 2004: 309 sowie Jann / Wegrich 2014: 104).

Die große analytische und konzeptionelle Bedeutsamkeit dieser Differenzierung wird bei illustrativer und beispielhafter Anwendung auf den Untersuchungsgegenstand nachvollziehbar: Im Kontext der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme erstreckt sich die Ebene des Policy-Outputs im Sinne der formellen Politikinhalte sowohl auf die verabschiedeten Beschlüsse und getroffenen Entscheidungen als auch auf die darin beinhalteten infrastrukturellen, fahrzeugseitigen und betrieblichen Konzepte einschließlich deren physischer Umsetzung und Bereitstellung zur allgemeinen öffentlichen Nutzung. Mit dem Erreichen dieses betriebsbereiten Zustands des gewählten kommunalen Bahnsystems stößt die formulierte Policy an ihre maximal mögliche realweltliche Ausprägung auf der Output-Ebene.

Das ebenso legitime, aber konzeptionell deutlich weiterreichende Erkenntnisinteresse, etwa nach den Auswirkungen der Policy auf das individuelle und gruppenspezifische Verhalten der allgemeinen Öffentlichkeit, der Stadtgesellschaft und der bestehenden und gegebenenfalls neuen Fahrgäste als primär adressierte Nutzerinnen und Nutzer eines (neuen) Mobilitätsangebots sowie die darüber hinausgehende Frage, ob durch eine systemische Neuorganisation des städtischen Schienenverkehrs auch Verlagerungseffekte bei der Verkehrsmittelwahl vom motorisierten Individualverkehr zum öffentlichen Nahverkehr zu erreichen sind, um etwa allgemeinen umwelt- und klimapolitischen Zielstellungen zu genügen, stehen daher ausdrücklich außerhalb der gegebenen Fragestellung und des gewählten Forschungsdesigns.

Eine dezidiert outcome- und impactbezogene Fragestellung müsste zahlreiche über die konkrete Politik des städtischen Schienenverkehrs hinausgehende Kontextfaktoren und Variablen berücksichtigen, um in Anlehnung an eine verkehrssoziologische und mobilitätspsychologische Agenda ein breites Spektrum von möglichen Einflussgrößen auf die Verkehrsmittelwahl und das individuelle Mobilitätsverhalten, etwa Taktdichte, Bedienungskonzeption, Attraktivität, Tarifwesen und Angebotsqualität des gesamten öffentlichen Verkehrsnetzes³⁰, aber insbesondere auch die Regulierung des Automobilverkehrs durch Ge- und Verbote wie etwa Parkraumbewirtschaftung, Fahrverbote, Geschwindigkeitslimitierungen, Ausbaugrad und Erschließungsdichte des Straßennetzes sowie Restriktionen zur Erreichbarkeit von einzelnen Straßenzügen oder Quartieren, in einer beispiellos komplexen Analyse zu erfassen. Insofern kann die im Rahmen des gewählten Forschungsdesigns angestrebte Untersuchung im Idealfall einen Teil, aber gewiss nicht die Gesamtheit dieses größeren Wirkungszusammenhangs rekonstruieren und erhellen, um einen komplementären Beitrag zur wichtigen und zukunftsrelevanten Frage nach der Erklärung des Verkehrsmixes und den einzelnen Anteilen der Verkehrsträger am Modal Split zu leisten.

4.4.3 Fallauswahl im Most Similar Cases Design: Gemeinsame Ausgangsbasis ab 1949 – Konzeptionelle Hegemonie der Straßenbahn und Verfügbarkeit gleichartiger technologischer Optionen

Das Forschungsdesign erfährt durch die Auswahl der zu untersuchenden Fallbeispiele und durch die konkrete Anlage der vergleichenden Analyse eine richtungsweisende und grundsätzliche Formatierung, da sowohl die Ergebnisse der empirischen Analyse als auch die theoretische

³⁰ Einen anhand der Angebotsmerkmale konkretisierten Zugang bieten etwa Dziekan und Zistel: „Entscheidend für die Wahl öffentlicher Verkehrsmittel sind die klassischen drei T: Tempo, Takt und Tarif – wie schnell, einfach und zu welchen Kosten erreichen die Fahrgäste ihr Ziel“ (Dziekan / Zistel 2018: 360).

Gesamtreflexion maßgeblich von den betrachteten Untersuchungseinheiten und von der Art des Vergleichsaufbaus abhängen können. Die Entwicklung einer plausiblen und geeigneten Fallauswahl stellt daher, wie auch bereits bei der Diskussion der allgemeinen Ziele und Grenzen der komparativen Methode angerissen, eine zentrale Aufgabe im Forschungsablauf dar (vgl. Jahn 2005: 74).

Die postulierten Erkenntnisziele beziehen sich qua Definition auf die Politik städtischer Schienenverkehrssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, weshalb ein Vergleich von zwischenstaatlichen Fallbeispielen, der ebenfalls ein hohes Potential bei der Erklärung von nationalstaatlichen Policyunterschieden im Verkehrsbereich beanspruchen kann, grundsätzlich und wertungsfrei außerhalb des Forschungsdesigns steht. Das Interesse dieser Analyse zielt auf die Binnenunterschiede der Policyentwicklungen im Sektor städtischer Bahnsysteme zwischen den dadurch ebenfalls vorkonfigurierten Analyseeinheiten, den ausgewählten kommunalen Gebietskörperschaften als zu untersuchende Fälle (vgl. Jahn 2005: 74f.). Dabei stellen die Städte und Gemeinden vor allem den räumlichen und verkehrlichen Bezugsrahmen dar, die Analyse der politischen und sonstigen Einflussfaktoren ist ausdrücklich nicht auf den kommunalen Bereich begrenzt, sondern bezieht pro-aktiv auch weitere Erklärungs- und Wirkungsgrößen auf Ebene der Bundesländer, des Gesamtstaates und der darüber hinausgehenden relevanten Entwicklungen und Triebkräfte mit ein.

Die für die inhaltliche Bestimmung der jeweiligen ortsbezogenen Policyoptionen relevanten technischen Konzepte von städtischen Schienenverkehrssystemen haben stets eine begrenzte physische Ausdehnung mit einem meist urbanen bis maximal regionalen Charakter einer systemisch abgeschlossenen Entität ohne weitere Berührungspunkte in überregionale oder gar bundesweite Verkehrszusammenhänge. Die korrespondierenden, aber räumlich und verwaltungsjuristisch nicht zwingend deckungsgleichen Untersuchungsbereiche der Städte und

Gemeinden stellen daher insofern besonders sinnvolle Bezugsgrößen für die Gliederung der empirischen Fallbeispiele dar, da sie sowohl die Aspekte der verkehrlichen Ausprägung, etwa die infrastrukturelle Netzbildung und Betriebsweise der bestehenden und zu Diskussion stehenden Policies der örtlichen Bahnverkehre, als auch sämtliche politisch-gesellschaftlichen, verwaltungsseitigen, sozioökonomischen und kulturellen Diskurse und Entscheidungsprozesse einer Kommune integrativ beinhalten und systematisch abbilden können.

Bei der Festlegung der Zahl der zu untersuchenden Fallbeispiele bewegt sich der Forschungsaufbau mit vier zu betrachtenden Untersuchungseinheiten im Mittelfeld der Bearbeitungsmöglichkeiten vertiefender qualitativer Fallstudien mit einer „mittleren Anzahl von Fällen und Variablen“ (Lauth / Winkler 2010: 55), die einem rein mengenmäßig-pragmatischen Limit an auszuwertendem und abzubildendem Datenmaterial, und keiner konzeptionellen Frage an sich geschuldet ist – die Mehrheit der qualitativen politikwissenschaftlichen Studien bewegt sich typischerweise im Rahmen von etwa drei oder vier miteinander zu vergleichenden Fallbeispielen. Die Einbeziehung der vier Städte in die komparative Gesamtperspektive strebt daher eine plausible Möglichkeit zur Beobachtung von generellen Trends und übergreifenden gemeinsamen Erklärungsmustern bei einer weiterhin begrenzten Repräsentativität an (vgl. Schmidt 2004: 614), um gleichzeitig auch möglichst viel Erklärungs- und Verständniswissen über die Entwicklungen der Policies in den einzelnen Fällen zu befördern.

Eine mögliche Grundgesamtheit der Untersuchung verschiedener Städte und ihrer jeweiligen Schienenverkehrspolitik³¹ ergibt sich aus funktionslogischer und verkehrshistorischer Perspektive aus all jenen Fällen, bei denen das Aufkommen entsprechender

³¹ als Teilmenge aller gegebenen kommunalen Gebietskörperschaften der Bundesrepublik Deutschland

Entscheidungsnotwendigkeiten³² zwischen verschiedenen technologischen Typen kommunaler Bahnsysteme zur Ausgestaltung des örtlichen öffentlichen Nahverkehrs als plausible, vorstellbare und angemessene Problemlösungsansätze im Rahmen einer Auswahl-situationen aus einem Repertoire eigenständiger und unterschiedlicher Policyoptionen erwartet werden kann. Damit scheiden für die Untersuchung der Unterschiedlichkeit verschiedener städtischer Schienenverkehrspolicies all jene Gemeinden aus, die aufgrund eines strukturellen Mangels an Größe, Bevölkerungszahl und -dichte, Verkehrsnachfrage und raumordnerischer Zentralität typischerweise wenig oder gar keine sinnvollen Einsatzmöglichkeiten für städtische Schienenverkehrsmittel bieten oder bei denen sich die Entwicklung dauerhaft und ohne weitere inhaltliche Auseinandersetzung auf nur eine verkehrstechnische Lösung zubewegt.

Bei diesen Fallkonstellationen ergibt sich die ebenfalls interessante, aber quer zum hier formulierten Erkenntnisinteresse liegende Forschungsfrage, unter welchen Bedingungen Schienenverkehrsmittel an sich im städtischen Kontext überhaupt als sinnvolle und zulässige Mobilitätslösungen wahrgenommen werden, und wann alternative Ansätze wie etwa reine Busverkehrssysteme, bevorzugt werden³³. Während diese abweichenden und weitergehenden Fragen das „ob“ des kommunalen Bahnverkehrs diskutieren, befasst sich die gewählte Untersuchungsanordnung mit dem „wie, welche Typen und warum“. Mit den ausgewählten empirischen Fallbeispielen Mülheim an der Ruhr, Frankfurt am Main, Köln und München wird zunächst ein geografisch, raumordnerisch, verkehrs- und

³² etwa anhand objektivierbarer Größen und Erfahrungswerte

³³ Neben der abweichenden inhaltlichen Ausrichtung ist auch konzeptionell davon auszugehen, dass in Gemeinden, die (aktuell) über gar keinen schienengebundenen örtlichen Nahverkehr verfügen, nochmals höhere Akzeptanzhürden und Beharrungskräfte zugunsten des Fortbestandes des Status Quo, meist in Form von Busverkehrssystemen, vorherrschen, und sich aus diesem Umstand eigenständige Diskurse und Entscheidungskonstellationen entlang der Konfliktlinie „Bahn versus Bus“ entwickeln, die von einer spezifischen und intensiven politischen, gesellschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen, medialen, objektiv-sachbezogenen und subjektiv emotionalen Dynamik geprägt sind, so etwa in Aachen (2013), Wiesbaden (2001, 2013 und 2020) und Kiel (2015) oder aktuell in Regensburg und Tübingen.

technikgeschichtlich plausibler Querschnitt an inhaltlich für die geplante Untersuchung potentiell ertragreichen und auch im Einzelfall interessanten Großstädten aufgespannt. Diese haben zum einen seit 1949 durchgehend jeweils wenigstens ein kommunales Bahnsystem betrieben, zum anderen haben sich in den benannten Fallbeispielen zumindest mehr oder minder ausgeprägte Debatten über die Konzeption und Ausgestaltung des örtlichen schienengebundenen Nahverkehrs durch Auswahl aus verschiedenen planerischen und verkehrstechnischen Policyoptionen überhaupt in einer relevanten Intensität ereignet. Eine Situation endogener Konkurrenz innerhalb der Gesamtspektrums denkbarer städtischer Schienenverkehrssysteme war also zumindest phasenweise gegeben.

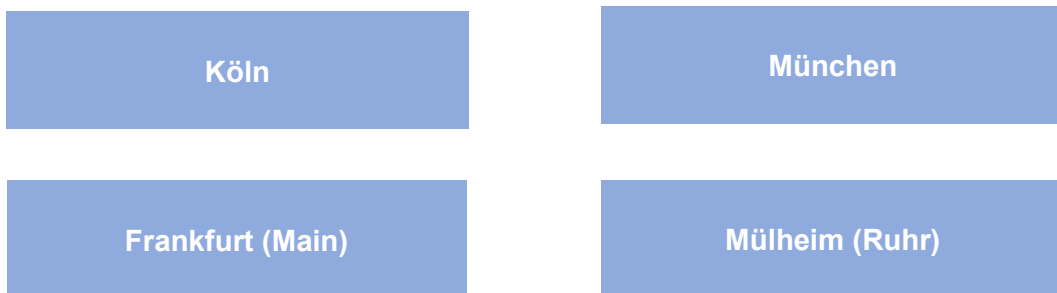


Schaubild 7: Auswahl ähnlicher empirischer Fallbeispiele mit global vergleichbaren politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene, identischen verfügbaren technologischen Policyoptionen, einer übereinstimmenden zweckhaften Ausrichtung zur Schaffung angemessener öffentlicher städtischer Mobilitätsangebote und einer gemeinsamen verkehrlichen Ausgangsbasis in Form von bestehenden Straßenbahnsystemen (eigene Darstellung)

Wie im einleitenden Kapitel beschrieben werden aktuell in über sechzig bundesdeutschen Gemeinden kommunale Schienenverkehrssysteme betrieben, womit natürlich angesichts dieser großen Anzahl auch eine Auswahl anderer empirischer Fallbeispiele möglich und legitim erscheint.

Die in dieser Untersuchung betrachteten Städte decken mit Fallbeispielen aus Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen zunächst wesentliche Flächenländer der alten Bundesrepublik ab, wodurch auch entsprechende Policyunterschiede, die sich aus den Handlungen der Landesebene ergeben, zumindest in einem gewissen Umfang erfasst werden können. Mit dem rheinisch-westfälischen Industriegebiet, dem Rheinland, der Rhein-Main-Region und dem Großraum München sind zudem auch repräsentative Verdichtungsräume mit einem grundsätzlich hohen Verkehrsaufkommen und einem daher plausiblen Bedarf an leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsangeboten über die Fallauswahl abgebildet.

Eine Einbeziehung des verkehrs-, welt- und ortsgeschichtlich potentiell ebenfalls interessanten Fallbeispiels Berlin in den engeren systematischen Vergleich musste entgegen früherer Einschätzungen aufgrund der insgesamt doch zu deutlich abweichenden Rahmenbedingungen und isolierten Sonderentwicklungen verworfen werden: Der Hauptgrund hierfür ergibt sich erstens aus dem umfassenden „historischen Vorsprung“ und der daraus resultierenden weitreichenden Pfadabhängigkeit der Berliner Schienenverkehrspolitik zugunsten des größten deutschen Untergrundbahnnetzes. Während sämtliche anderen untersuchten Fälle in den 1950er Jahren einheitlich mit dem basalen System der Straßenbahn beginnen, um von dort ausgehend die Möglichkeit weiterer, anspruchsvollerer Bahnsysteme zu sondieren und zu untersuchen, kann Berlin bereits auf die verkehrspolitische und technische Kontinuität der dominierenden U-Bahn setzen, deren Strahlkraft sich im Zeichen des Leitbildes der autogerechten Stadt noch steigert:

„Die Entwicklung des öffentlichen Nahverkehrs wurde in Westberlin in den fünfziger und sechziger Jahren durch den Einfluß des amerikanischen Leitbildes der „autogerechten Stadt“ beeinflusst. Die damit verbundenen Vorstellungen einer modernen Stadt prägten die Entscheidungen für den Einsatz der Verkehrstechnik und damit für die Ausgestaltung des öffentlichen Nahverkehrssystems. Zwischen 1953 und 1967 wurde die Straßenbahn Schritt für Schritt aus dem Straßenbild Westberlins entfernt. Mit der Straßenbahn verschwand

auch der O-Bus. Die U-Bahn und der Omnibus entwickelten sich in dieser Zeit zu den Hauptsäulen des Westberliner Nahverkehrs. Parallel dazu wurde der motorisierte Individualverkehr zum alles bestimmenden Faktor. Das damit verbundene finanzgewaltige Straßenbauprogramm verdeutlicht den Stellenwert des Automobils in der Verkehrspolitik Westberlins. Eine Senatsdrucksache aus dem Jahr 1957 brachte den verkehrspolitischen ‚Denkstil‘ der Verantwortlichen dieser Zeit treffend auf den Punkt: ‚Wer ein Ziel hat soll im Auto sitzen, und wer keines hat, ist ein Spaziergänger und gehört schleunigst in den nächsten Park.‘ Auf lange Zeit blieben solche Vorstellungen unangefochten. Der ÖPNV wurde im wesentlichen einer ‚schnittigen Moderne‘ geopfert. Erst im März 1972 beauftragte das Abgeordnetenhaus eine Planungsgruppe mit der Ausarbeitung einer langfristigen und detaillierten Nahverkehrskonzeption“ (...). Die Straßenbahn spielte jedoch bei der Umorientierung auf den ÖPNV trotz der sich in den westlichen Ländern vollziehenden ‚Renaissance der Straßenbahn‘ bis zur Wiedervereinigung keine Rolle mehr“ (Ciesla 1997: 144).

Zweitens wird die Berliner Konstellation auch durch die politisch-staatsrechtliche und geografisch isolierte Insellage im Staatsgebiet der Deutschen Demokratischen Republik insofern massiv gegenüber allen anderen Vergleichsfällen verzerrt, als dort eine Ausbildung von verkehrlichen Stadt-Umland-Beziehungen als möglicher Treiber einer alternativen Systemwahl auch im städtischen Schienenverkehr von vorneherein verunmöglicht wird.

Schließlich trägt drittens die exponierte Lage im weltpolitischen Systemwettkampf und Blockkonflikt zwischen westlichen Demokratien und Sozialismus, zwischen Markt- und Planwirtschaft, zwischen NATO und Warschauer Pakt potentiell enorm zu einer möglichen Verschiebung und Überbetonung der repräsentativen Funktion der Verkehrsinfrastruktur als bewusster Ausdruck der Leistungsfähigkeit und Schöpfungskraft der jeweiligen konkurrierenden politischen Systeme und Gesellschaftsentwürfe bei, die weit über einen möglichen „Qualitätsaufschlag“ einer regulären Landes- oder Bundeshauptstadt hinausgehen.

„Ciesla kann außerdem überzeugend die ‚Schaufensterfunktion‘ von Nahverkehrssystemen in Metropolen nachweisen. Nicht nur die

Moskauer U-Bahn, sondern eben auch die Ost-Berliner Straßenbahn und die West-Berliner U-Bahn waren Prestigeobjekte auf dem Präsentierteller des politischen Systemvergleichs im kalten Krieg“ (vgl. Schmucki / Dienel 1997: 26).

In der Gesamtbetrachtung ist der gewiss gerade aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen spannende Berliner Fall daher zumindest bis zur politische Wiedervereinigung 1990 als genuin eigenständige, singuläre Entwicklung zu betrachten, die methodisch kaum oder nur mit überproportionalem Aufwand in den methodischen Aufbau dieser Untersuchung integriert werden kann.

Darüber hinaus können durch den Vergleich der nordrhein-westfälischen Metropole Köln mit der bayerischen Weltstadt München auch potentiell unterschiedliche Einflüsse der jeweiligen Landespolitik auf das vor Ort dominierende Oberzentrum betrachtet werden. Mit Mülheim an der Ruhr und Frankfurt am Main werden zudem zwei Fallbeispiele untersucht, die über Zeit jeweils intensiven Gebrauch von den Diskussions- und Ausgestaltungsmöglichkeiten im städtischen Schienenverkehr gemacht haben. Dies stellt insofern eine besonders lohnenswerte und potentiell ertragreiche Perspektive für die Gesamtstudie dar, als sich mit Mülheim an der Ruhr ein Fallbeispiel im Grenz- und Übergangsbereich zwischen dem lehrbuchmäßigen Anspruch eines alleinigen Einsatzes von oberirdischen Straßenbahnsystemen und einer empirisch vorzufindenden Orientierung hin zu unterirdischen Schienenverkehrssystemen der zweiten Ebene bewegt. Hier könnte sich das entsprechende Kräftespiel aus institutionellen, prozessualen und inhaltlichen politischen Triebkräften in hochverdichteter und besonders exponierter Form beobachten lassen.

Aufgrund der grundsätzlich abweichenden sozialen, funktionalen, kulturellen, ideologischen und politischen Bedeutung des kollektiven öffentlichen Verkehrs im Allgemeinen und der Straßenbahn im Besonderen (vgl. Schmucki 2001: 83 – 211) können potentiell aufschlussreiche empirische Fallbeispiele aus dem ehemaligen sozialistischen Herrschafts-

und Verwaltungsregime der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) für den Zeitraum zwischen 1949 und 1990, wie etwa Dresden oder Leipzig, nicht ohne Weiteres in die Vergleichsanordnung und Fallauswahl einbezogen werden, da sich insbesondere die politischen Rahmenbedingungen und der sozioökonomische Kontext zu stark und grundsätzlich vom bundesdeutschen Setting unterscheiden. Die spannende und ertragreiche separate Frage einer systemvergleichenden verkehrspolitisch-technikgeschichtlichen Untersuchung zwischen der alten Bundesrepublik Deutschland und der DDR wurde etwa von Barbara Schmucki in einer wegweisenden komparativen Studie der verkehrshistorischen Entwicklungen in Dresden und München aufgegriffen (vgl. Schmucki 2001: 212 – 399), in der neben einigen Parallelen im Bereich der Art und Weise der Gesamtverkehrsplanung vor allem die grundsätzliche Unterschiedlichkeit der Regime, der sozioökonomischen Rahmenbedingungen, der normativ-ideologischen Leitbilder und der verkehrspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten herausgearbeitet wird.

Die im Zuge dieser Analyse getroffene Auswahl bildet somit ein solides und in gewissen Grenzen repräsentatives analytisches Gerüst ähnlicher empirischer Fälle und lässt sich daher klar der Methode des Differenzprinzips beziehungsweise des Most Similar Cases Designs / Systems zuordnen (vgl. Jahn 2005: 66 sowie Lauth / Winkler 2010: 51 – 58), das die unterschiedlichen Policyentwicklungen innerhalb einer Gesamtschau von relativ gleichartigen empirischen Untersuchungseinheiten im Spiegel der global ähnlichen bis identischen Rahmenbedingungen³⁴ betrachtet und einen besonderen Fokus auf die erklärende Differenzierung zwischen den Policypfaden und dem Zusammenwirken der unabhängigen und abhängigen Variablen in den einzelnen Fallbeispielen legt (vgl. Schneider / Janning 2006: 46).

³⁴ etwa die sozioökonomischen und politisch-rechtlichen Bezugsgrößen auf Bundesebene

Weiterhin stimmen die ausgewählten Fallbeispiele auch bei den grundsätzlichen Einsatzmöglichkeiten der über die Zeit potentiell verfügbaren technologischen Policyoptionen, der zweckhaften Ausrichtung zur Schaffung angemessener öffentlicher städtischer Mobilitätsangebote sowie bei der gemeinsamen verkehrlich-konzeptionellen Ausgangsbasis ab 1949 in Form der bestehenden Straßenbahnsysteme überein. Die besonders in der Vor- und Zwischenkriegszeit übermächtige technologische „Hegemonie der elektrischen Straßenbahn“ (Schmucki / Dienel 1997: 10) wirkt darüber hinaus also auch noch in der jungen Bundesrepublik Deutschland fort und stellt bei allen Untersuchungseinheiten nahezu gleichartige konzeptionelle Startbedingungen der jeweiligen Policyentwicklungen her. Unter Würdigung des bereits ab 1949 vorliegenden, technologisch ausdifferenzierten Repertoires an grundsätzlich verfügbaren, unterschiedlichen verkehrlichen Policyoptionen streicht Schmucki in bemerkenswerter analytischer Klarheit die dennoch gegebene große empirische Einheitlichkeit des vorliegenden verkehrstechnischen Spielfelds und der bestehenden systemseitigen Pfade nach dem zweiten Weltkrieg heraus und regt gleichzeitig aktiv eine Untersuchung und Erklärung der spezifischen Entwicklungen in den einzelnen Städten an:

„Der öffentliche Personennahverkehr weist im Gegensatz zu anderen Verkehrssystemen eine spezielle Charakteristik auf. Er wird nicht von einem einzigen Verkehrsmittel getragen, sondern verschiedene Verkehrstechniken existieren nebeneinander. Speziell nach dem zweiten Weltkrieg ist dies im Bereich des Nahverkehrs der Fall. Da in der Verkehrstechnik alle Basisinnovationen (Straßenbahn, Obus, Bus und U-Bahn) bereits vor dem zweiten Weltkrieg getätigt worden sind, ist es zulässig, von einheitlichen technischen Voraussetzungen auszugehen und zu fragen, wie sich unter diesen Voraussetzungen die Ausgestaltung des Systems in verschiedenen Städten entwickelt hat“ (Schmucki 1997: 63).

Die einem Most Similar Cases Design zugrundeliegende und für eine derartige Analyse konstitutive Ähnlichkeit der Fälle ergibt sich folglich sowohl aus der übereinstimmenden Einbettung der Städte in den selben

nationalstaatlichen Bezugs- und Ordnungsrahmen als auch aus der Gleichartigkeit der verfügbaren technischen Policyoptionen und des empirischen Start szenarios mit dem nach wie vor einheitlich dominanten Schienenverkehrstyp der Straßenbahn. Insofern geht diese Untersuchung von der Plausibilität der getroffenen Fall- und Methodenauswahl aus, als die gewählte Forschungsarchitektur das Ergebnis einer ausbalancierten Entscheidungsfindung im Rahmen einer umfassenden theoretischen und empirischen Gesamtabwägung darstellt, die gerade auch im kritischen Lichte der Argumente und Anforderungen bestehender wissenschaftlicher Bearbeitungen anstrebt, eine gewisse Überzeugungskraft zu entfalten.

4.4.4 Bewusste Reflexion siedlungsstruktureller und topografischer Rahmenbedingungen

Neben den dargestellten, weitgehend übereinstimmenden Rahmenbedingungen und plausiblen Ähnlichkeiten in der Grundanlage der zu erfassenden Fälle erfordert die wissenschaftliche Redlichkeit eine Präzisierung und gegebenenfalls Begrenzung des Anspruchs an die angestrebte Reichweite der analytischen Vergleichsebene. Denn nur durch eine selbstdefinitorisch sensible und aktive Thematisierung der über die verbindenden Gemeinsamkeiten der zu untersuchenden Kommunen hinausreichenden grundsätzlichen Spezialität einer jeden Stadt als ein sich potentiell hoch dynamisch verändernder Typ „sui generis“ kann diese Untersuchung der Eigenständigkeit der betrachteten Fälle gerecht werden. Jede in der vorliegenden Vergleichsanordnung zu betrachtende Stadt lebt neben den großen Gemeinsamkeiten der Meta-Ebene sowohl kulturell als auch sozial, politisch, ökonomisch und funktional von ihrem spezifischen und unverwechselbaren Profil, von höchstindividuellen historischen Entwicklungen sowie von einzigartigen siedlungsstrukturellen und topografischen Besonderheiten, die nicht ohne eine weitere Reflexion in eine sinnvolle systematisch-komparative Beziehung zu anderen Städten gesetzt werden können. Die zu untersuchenden Gemeinden können folglich

als organische Entitäten spezielle lokale Arrangements, Mentalitäten, Traditionen und Praktiken sozialen Handelns in Politik und Gesellschaft ausbilden, die wiederum auch ortsbezogene Problemlagen und Lösungen aus dem Verkehrssektor beinhalten und die diese in das soziale Gesamtkonstrukt „Stadt“ integrieren können.

Die konkrete Ausprägung von verkehrlichen Beziehungen, von Pendlerströmen und Mobilitätsaufkommen, die typischerweise die verstetigte und aggregierte Bedarfsgrundlage der Ausgestaltung der individuell nutzbaren und öffentlich vermittelten Verkehrssysteme darstellt, spiegelt wiederum die wesentlichen räumlichen, siedlungsstrukturellen und topografischen Voraussetzungen wider, innerhalb derer Verkehr organisiert und baulich-infrastrukturell abgebildet werden muss. „Raumstruktur, Stadtstruktur und Nahverkehrsmittel – so lehrt die Stadtgeschichte – stehen in enger Wechselbeziehung zueinander“ (Apel 1987: 127), diese plausible und zentrale Feststellung beinhaltet eine wesentliche Herausforderung für die Konzeption des Vergleichs im Sinne einer möglichst kontrollierten Versuchsanordnung (vgl. Lauth / Winkler 2010: 55) der Untersuchung. Denn in der Planungspraxis wird Verkehr in der Regel als „vor allem abhängig von der Flächennutzung“ konzeptualisiert. (...) Gerade für die Beschreibung des Verkehrsgeschehens in Städten und Stadtregionen hat sich „die Bezugnahme auf raumstrukturelle Erklärungsmuster als einflussreich und gewinnbringend erwiesen“ (vgl. Götz / Deffner / Klinger 2016: 784). Demnach ergeben sich eine insgesamt eher höhere Interdependenz und wechselseitige Beeinflussungspotentiale der raum- und strukturbezogenen und verkehrlichen Faktoren:

„Siedlungsstruktur und ÖV-Angebot sind kaum voneinander zu trennen. Historisch haben sich die Verkehrssysteme zeitgleich mit der Siedlungsstruktur sowie mit den ökonomischen und sozialen Verflechtungen ausgebreitet und über die Zunahme der Reisegeschwindigkeit die Ausdehnung der Aktionsräume ermöglicht“ (Scheiner 2007: 694).

Auch in historischer Perspektive werden Hinweise auf gemeinsame funktionale Abhängigkeiten als gegenseitige Ermöglichungsbedingungen von Stadt- und Verkehrsentwicklung angeführt. Der Schienenverkehr leistete

„auch im Regional- und Stadtverkehr wichtige Dienste, Straßenbahnen wurden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in allen größeren deutschen Städten angelegt, bewältigten einen großen Teil der innerstädtischen Mobilität und ermöglichten das flächenmäßige Wachstum der Städte“ (vgl. Meyer 2016: 84).

Insofern steht diese Arbeit vor der konzeptionellen Aufgabe, die mitunter uneinheitlichen siedlungsstrukturellen und topografischen Gegebenheiten sinnvoll und möglichst gleichbleibend-systematisch in das Forschungsdesign zu integrieren, um weiterhin Auswirkungen der fallspezifischen unabhängigen Variablen auf die Entwicklung der abhängigen Variablen möglichst verzerrungsfrei beobachten zu können. Da Versuche einer ausgleichenden statistischen Gewichtung oder einer egalisierenden mathematischen Eliminierung der örtlich ungleichen Kontextfaktoren sowohl aus dem methodologischen Selbstverständnis dieser Arbeit als auch aus pragmatischen Gründen nicht zielführend erscheinen, empfiehlt sich ein Lösungsansatz, der das Zustandekommen einzelner lokaler Policyentscheidungen permanent auch vor dem Hintergrund möglicher topografischer oder siedlungsstruktureller Besonderheiten prüft: Spielt die Lage an einem Fluss, der das Stadtgebiet zentral durchquert eine Rolle bei der Auswahl der verkehrssystemischen Policyoptionen? Erscheinen unterirdisch geführte Schienenverkehrsmittel zur Durchquerung enger Altstadtstrukturen attraktiver, weil sie eine aufwändige und betrieblich anspruchsvolle Trassierung an der Oberfläche von vorneherein umgehen? All diese nur beispielhaft angedeuteten Unterschiede bedürfen demnach einer Chance der systematischen Repräsentation im Vergleichsaufbau, die sich in Anlehnung an Janning und Schneider etwa durch sinnvolle Gruppierung und theoretisch-konzeptionelle Reflexion realisieren lässt.

„Um eine vergleichende Fallstudie zu strukturieren, sind theoretische Konzepte notwendig, die kausale Mechanismen zwischen unabhängigen Variablen und abhängigen Variablen identifizieren und systematisch beschreiben. Anhand theoretischer Konzepte können Phänomene, die sich z.B. geographisch, sprachlich oder institutionell voneinander unterscheiden, gruppiert und dadurch vergleichbar gemacht werden. Das Ziel der vergleichenden Policy-Forschung, Aussagen über kausale Zusammenhänge zu machen, stellt besondere Anforderungen an die Theoriebildung für solche Studien“ (Schneider / Janning 2006: 47).

Der gewählte Lösungsansatz strebt demnach an, alle jene raumstrukturellen und geografischen Kontextfaktoren, die als externe Randbedingungen signifikanten Einfluss auf die Policyauswahl spezifischer Typen von Schienenverkehrssystemen ausüben könnten, durch eine konstante inhaltliche Prüfung, situative Einbeziehung und qualitative Benennung als potentiell erklärungskräftige Sondereffekte im vergleichenden Forschungsdesign regelmäßig und systematisch abzubilden, um entsprechende Auswirkungen erfassen und in der Betrachtung der Ergebnisse berücksichtigen zu können.

4.4.5 Daten, Datenerhebungsverfahren und Quellen

Die zu untersuchenden Phänomene der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme sind durch eine grundsätzliche Orientierung hin zur Öffentlichkeit gekennzeichnet. Gleichzeitig deuten sich relevante Einflussfaktoren im Handeln des politisch-administrativen Systems, etwa in den kommunalen Gremien und institutionellen Körperschaften sowie innerhalb der Verwaltungsstrukturen in den Kommunen, sowie gegebenenfalls auch auf Landes- oder Bundesebene, an. Diese strukturorientierte Erklärungsebene wird um die dynamisch-prozessuale Dimension der Akteure, etwa in Parteipolitik, Zivilgesellschaft oder beratender Forschung ergänzt. Abschließend können auch die im kollektiven Bewusstsein präsenten, in medialen Debatten gespiegelten oder durch wissenschaftliche Foren diskutierten technologischen Narrative, Ziele

und (normativen) Leitbilder auf die Entscheidungsfindung und Policyformulierung einwirken.

Alle betrachteten Ebenen und Variablen stimmen bezüglich der Möglichkeiten einer forschungsbezogenen und systematischen Auswertung dahingehend grundsätzlich überein, dass die Erfassung der entsprechenden relevanten empirischen Inhalte, Abläufe und Entwicklungen durch eine oftmals bereits verfahrensmäßig etablierte oder durch eine im öffentlichen Themenkontext begründete „natürliche“ Produktion, Dokumentation und Veröffentlichung von Daten begünstigt und erleichtert wird. Im Verständnis von „Politikwissenschaft als historische Sozialwissenschaft“ (Greven 2008: 23) ergibt sich somit eine naheliegende Forschungsausrichtung mit Fokus auf einer umfassenden Auswertung verschriftlichter empirischer Daten, die in zahllosen Quellen und Formaten, von offiziellen protokollarischen Niederschriften über als gedruckte Gesamtwerke vorliegende Gutachten und Stellungnahmen bis hin zu parteipolitischen oder zivilgesellschaftlichen Positionspapieren und der begleitenden Berichterstattung in den allgemeinen Medien oder in fachlich-wissenschaftlichen Publikationen, vorliegen. Dieser Grundkonzeption folgend kann in der konkreten Datenerfassung der schriftlichen Quellen auf den methodisch etablierten Baukasten der Dokumentenanalyse zurückgegriffen werden, der eine systematische Datenerhebung als Basis der späteren vergleichenden Analyse sicherstellen kann.

4.4.5.1 Nicht-reaktive, hypothesengeleitete Dokumentenanalyse

Die Gesamtheit der in diese Untersuchung einzubeziehenden schriftlichen Quellen kann zunächst unter dem Oberbegriff der Dokumente als „natürliche Daten (...), die in schriftlicher Form als Texte vorliegen“ (Salheiser 2019: 1119), subsumiert werden. Die Qualität des „Natürlichen“ ergibt sich aus dem Umstand, dass diese Daten typischerweise nicht gesondert für Forschungszwecke generiert werden, sondern sich durch die Abbildung von ohnehin stattfindenden sozialen Kommunikationsprozessen und Meinungsäußerungen innerhalb eines in der Analyse zu rekonstruierenden Entstehungs-, Sinn- und Verständniskontextes ergeben. Die einzelnen Textdokumente können zudem in die analytischen Grundtypen der offiziellen Dokumente und Publikationen, der internen Dokumente aus öffentlichen / staatlichen Verwaltungsorganisationen und privaten Unternehmen sowie der Egodokumente im Sinne der persönlichen Unterlagen und Korrespondenzen gegliedert werden (vgl. Salheiser 2019: 1119). Für die im Zuge dieser Analyse verstärkt auszuwertenden amtlichen Protokolle und Verwaltungsdokumente sowie für die fachlichen verkehrsbezogenen Schriften wie Gutachten und Stellungnahmen kann zudem, analog zur allgemeinen publizistischen Begleitung der parteipolitischen und gesellschaftlichen Entwicklungen durch zeitgenössische Medienveröffentlichungen, aufgrund des transparenten, nachvollziehbaren und mitunter sogar öffentlich-rechtlich verfassten Gesamtcharakters von einer tendenziell hohen „Authentizität, Verlässlichkeit und Aussagekraft der Quellen“ (Salheiser 2019: 1119) ausgegangen werden. Während sich die sozialwissenschaftliche Dokumentenanalyse in methodisch-operativer Hinsicht zwischen inhaltsanalytischen und klassisch hermeneutischen Ansätzen bewegen kann (Salheiser 2019: 1120f.), so ist sie wiederum durch die übergeordnete Zielstellung der theoriegeleiteten Untersuchung und verstehenden, kontextsensitiven Durchdringung von textbasierten Quellen durch ein nicht-reaktives Erhebungsverfahren (vgl. Salheiser 2019: 1122) in einem

einheitlichen Format ausgerichtet. Die Auswertung der durch amtlich-hoheitliche, verwaltungsinterne und politikbezogene Handlungen erzeugten Datenbestände kann in einigen Einzelfällen durch die Einbeziehung von vorhandenen wissenschaftlichen, meist verkehrshistorisch oder technikgeschichtlich geprägten Veröffentlichungen aus der Themenwelt der kommunalen Bahnsysteme und ihrer Genese profund ergänzt werden. Aufgrund der richtungsweisenden Qualität und Vollständigkeit erscheint eine besondere Hervorhebung der in Form einer verkehrs- und technikhistorisch exakten Analyse vorgelegten, umfassenden Gesamtchronologie des Frankfurter Stadtbahnverkehrs durch Jens Krakies und Frank Nagel (vgl. Krakies / Nagel 1989) sowie der analytisch tiefgehenden Bearbeitungen des Münchner Falls durch Barbara Schmucki (vgl. Schmucki 2001) und Wolf Linder (vgl. Linder 1973) angezeigt.

4.4.5.2 Umfassende Auswertung von Archivbeständen

Über alle vier empirischen Fälle hinweg hat sich die mittels sozialwissenschaftlicher Dokumentenanalyse umgesetzte, umfassende Auswertung archivarischer Quellen als in höchstem Maße nutzbringend und zielführend erwiesen. Insbesondere die örtlichen öffentlichen Archive haben sich entsprechend der lehrbuchmäßigen Vermutung auch in der realen Forschungsanwendung dieser Fragstellung als „wichtigste Institutionen, die Dokumente zur Verfügung stellen“ (Salheiser 2019: 1126 – 1128) behauptet. In nahezu allen konsultierten Kommunalarchiven und stadtgeschichtlichen Forschungsinstituten finden sich erstens weitreichende und meist vollständige Sammlungen der Niederschriften, Protokolle und Schriftwechsel der (lokalen und übergeordneten) politischen Entscheidungsgremien und Verwaltungskörperschaften, anhand derer sowohl die administrativen als auch die parteipolitischen Entwicklungen im Bereich der städtischen Schienenverkehrspolicies ideal rekonstruierbar sind. Darüber hinaus lassen sich zweitens bei tieferem Vordringen in die Archivtektonik häufig auch umfassende verkehrstechnische Planwerke,

Gutachten und detailreiche Dokumentationen technologisch-betrieblicher, fahrzeugseitiger und infrastruktureller Konzepte verschiedener Schienenverkehrssysteme in Form von separaten thematischen Sonderbeständen identifizieren, deren systematische Auswertung ein fallbezogen dichtes Bild der jeweils vorherrschenden oder konkurrenzierenden technologischen Narrative und Zielvorstellungen zeichnen kann. Abschließend bieten drittens die archivarisch regelmäßig vorhandenen allgemeinen ortsbezogenen zeitgeschichtlichen Dokumentationen und Zeitungsausschnittsammlungen (vgl. Taddicken 2019: 1157 – 1162) einen breiten chronologischen Querschnitt über nahezu alle relevanten Themen der lokalen Stadtentwicklung, bei dem insbesondere auch die zivilgesellschaftliche Haltung zu den öffentlichkeitswirksamen Fragen des städtischen Schienenverkehrs anhand der Berichterstattung in den örtlichen Tageszeitungen und der weiteren Medienlandschaft plausibel und repräsentativ nachvollziehbar wird.

Zusammenfassend ermöglicht die umfassende und planvoll-systematische Auswertung administrativer, parteipolitischer und zeitgenössisch-zivilgesellschaftlicher Text- und Mediendokumente aus lokalen und überörtlichen Beständen öffentlicher Archive und Forschungsstellen in Kombination mit der Einbeziehung weiterer fachlicher, verkehrshistorischer und stadtgeschichtlicher Quellen die Kompilation eines hinreichend dichten und empirisch gesättigten Datenbestandes, anhand dessen eine stabile theoretische Fundierung sowie eine gehaltvolle fallbezogene vergleichende Analyse der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme leistbar erscheint. Denn in der Regel sind allgemeine Trends, größere technologische Debatten und wesentliche inhaltliche Weichenstellungen bei öffentlichen Mobilitätsangeboten und damit auch die spezifischen empirischen Befunde im Bereich der Entscheidung über Policies städtischer Schienenverkehrssysteme gut und vollständig im Rahmen der allgemeinen orts- und verkehrshistorischen Publikationen und Schriften aus Politik, Wissenschaft, Gesellschaft und Verwaltung abgebildet und in den

entsprechenden archivarischen Datenbeständen enthalten. Somit wird es aus sozialwissenschaftlicher Forschungsperspektive möglich, anhand von verschiedenen, sich ergänzenden chronologischen Abhandlungen und Sammlungen der lokalen Stadt- und Verkehrsgeschichte einen Gesamtüberblick über die wesentlichen Entwicklungen, Meilensteine, Wendepunkte und Diskurse im jeweiligen städtischen Schienenverkehr zu erlangen, um diese erste gröbere Blaupause mit der Dokumentation der konkreten politischen und zivilgesellschaftlichen Debatten, Auswahl- und Implementierungsprozesse abzugleichen.

4.4.6 Untersuchungszeitraum und Modellierung des empirischen Fallvergleichs als kombinierte Längs- und Querschnittsbetrachtung: Phasenbildung und Fokussierung auf wichtige Entscheidungskonstellationen und Weggabelungen

Die gewählte Untersuchungszeit von 1949 bis 2019 deckt mit einer Spanne von siebzig Jahren einen in chronologischer Perspektive überdurchschnittlich lang anmutenden Erhebungsraum für ein politikwissenschaftliches Forschungsvorhaben ab. Diese zeitliche Dimensionierung des Forschungsdesigns erklärt sich vor allem aus den empirisch erwartbaren, äußerst zeitintensiven und im städtischen Schienenverkehr stets über mehrere Jahre, wenn nicht Jahrzehnte zu denkenden Entscheidungs-, Planungs- und Implementierungsperioden. Sowohl die große technische Komplexität und bauliche Eingriffsintensität als auch die Vielzahl möglicher verkehrstechnischer systemischer Varianten und Subtypen bewirken in Kombination mit den auch aus anderen thematischen Zusammenhängen bekannten, ebenfalls zeitaufwändigen Phasen des Problem Framings / Agenda Settings, der Policyentscheidung und der Policyimplementierung durch Politik, Verwaltung und

Zivilgesellschaft³⁵ in der Gesamtbetrachtung die Möglichkeit für überproportional langwierige temporale Abschnitte und große Zeiträume, die nur mit einem auf der Zeitachse ebenso breit und langfristig ausgerichteten Forschungsdesign systematisch und vollständig berücksichtigt werden können.

Durch die geschilderte Forschungsausrichtung ergibt sich in Bezug auf die Erfassung der Ereignisse und Policyphänomene innerhalb der jeweiligen empirischen Fallbeispiele zunächst die natürliche Anlage einer Längsschnittuntersuchung (vgl. Schmidt 2004: 408). Diese bedarf jedoch aufgrund der potentiell unübersichtlich großen entstehenden Datenmengen einer Fokussierung und Binnenstrukturierung, um die besonders relevanten Entwicklungen und gleichbleibende, sich nicht verändernde Policykonstellationen durch eine modellhaft-repräsentative Phasenbildung als handhabbare Untersuchungseinheiten abzubilden. Die straffende Bildung abgrenzbarer Zeitphasen, die durch eine jeweils im Wesentlichen gleichgerichtete Policyausrichtung, relativ stabile Rahmenbedingungen und durch eine weitgehend übereinstimmende Handlungslogik gekennzeichnet sind, erlaubt eine analytische Konzentration auf und Erklärung von größeren zusammenhängenden Policyarrangements, wodurch insbesondere die Konstellationen von zentralen Richtungsentscheidungen, Grundsatzbeschlüssen und wegweisenden Weichenstellungen klar herausgefiltert und entsprechend vertieft analysiert werden können. Die Gesamtheit der vier einzelnen Längsschnittstudien kann schließlich durch die jeweilige abstrakte und übersichtliche, fallbezogene Phasenbildung in einer übergeordneten vergleichenden Querschnittsbetrachtung miteinander in Relation gesetzt werden, um zeitlich-sequentielle und inhaltliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den örtlichen, für den städtischen Schienenverkehr maßgeblichen Policies systematisch identifizieren zu können.

³⁵ einschließlich aller eingeschriebenen Potentiale für Konflikt, Debatte, Verzögerung, Zerwürfnis und möglichem Neubeginn

Naturgemäß beinhaltet das Ziel dieser kompakten Phasenbildung eine gewisse Tendenz zur vereinfachten und generalisierenden Darstellung einzelner Sachzusammenhänge als verdichtete und für die Gesamtheit des betrachteten Zeitabschnitts repräsentative Binnenclusterung. Dieses für das vergleichende Forschungsdesign gewählte Vorgehen soll ausdrücklich nicht den wissenschaftstheoretischen Eigenwert von kleinteiligeren verkehrshistorischen Gesamterhebungen und vollständigen Chroniken der jeweiligen Stadt- und Technikgeschichte in Frage stellen. Gerade der retrospektive Blick auf die zahlreichen Schattierungen des Schienenverkehrssektors erkennt darin ein lebendiges Zeugnis der lokalen verkehrstechnischen, sozialen und siedlungsstrukturellen Entwicklungen, die insbesondere durch ihre spezifischen technischen und organisatorischen Detail- und Sonderlösungen von erhöhtem Interesse für entsprechende Einzelfallstudien sind.

Gleichzeitig nimmt sich das zugrunde liegende Erkenntnisinteresse die konzeptionelle Freiheit, einzelne technologische Sonderpfade und Speziallösungen stets im Kontext der zum gegebenen Zeitpunkt überwiegenden, mehrheitlichen Ausrichtung des örtlichen Schienenverkehrs zu verstehen und diese im Einzelfall verkürzt darzustellen oder mangels systemischer Relevanz nicht in der Gesamtbetrachtung abzubilden. Als systemisch relevant sollen für die vorliegende Fragstellung nur all jene verallgemeinerbaren und für die gesamte Wirkungs- und Funktionsweise der jeweiligen Schienenverkehrskonzeption besonders (proto-) typischen Ausgestaltungsprinzipien und Ergebnisse gelten, die den wesentlichen verkehrstechnologischen Charakter und die dahinterliegende Zieldefinition in ausreichendem Maße abbilden. Im Vordergrund der Untersuchung stehen demnach die für die jeweilige örtliche Problemlösungsstrategie repräsentativen Handlungs- und Gestaltungsmuster, die durch eine für einen gewissen Zeitraum stabile, spezifisch justierte Policykomposition der

drei Teilsysteme Infrastruktur, Fahrzeug und Betriebsweise gekennzeichnet sind.

4.5 Städtische Schienenverkehrssysteme – Inter- und multidisziplinärer Forschungsstand und Abgrenzung zu verwandten Fragestellungen

Mit der vergleichenden Untersuchung von Theorie und Empirie der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme begibt sich die politikwissenschaftliche Forschung in ein Feld, das bislang eher von den Fragestellungen der technischen Disziplinen dominiert wird. Der erklärte inter- und multidisziplinäre Anspruch und das gesamthafte Selbstverständnis dieser Arbeit erfordern, weiter als für die große Mehrzahl der sozialwissenschaftlichen Abhandlungen üblich auch in komplexe technische Sachverhalte und Entwicklungen der ingenieurwissenschaftlichen Praxis, Forschung und Lehre vorzudringen, um diese auf Augenhöhe zu verstehen und analytisch exakt innerhalb der politikwissenschaftlichen Ausarbeitung als relevante Grundlagen und essentielle Bestandteile von entsprechenden Policyoptionen modellieren und nachzeichnen zu können. Diese fächerübergreifend komplementäre Grundausrichtung soll gleichzeitig als eine leitende, permanente Hintergrundfolie wirken, die allerdings nicht bei jeder sich anbietenden inhaltlichen Gelegenheit thematisiert und verhandelt werden soll, sondern die vielmehr insbesondere bei der vergleichenden Gesamtbetrachtung und der Formulierung der vorläufigen Ergebnisse aktiv konsultiert werden wird.

Dieses Vorhaben soll höchsten Maßstäben an eine konsistente Verwendung der aktuellen fachlichen Erkenntnisse und Annahmen der jeweiligen technischen oder sonstigen „fachfremden“ Disziplin genügen und diese nach entsprechender kritischer Reflexion mit Klarheit und Präzision nutzbringend und methodisch korrekt in die eigene Forschungsarbeit einbeziehen. Durch die passgenaue Integration der auch technologisch,

ökonomisch oder verkehrshistorisch geprägten Tatbestände und Stellgrößen (beispielsweise aus dem Bauingenieurwesen, der Verkehrsplanung oder der Fahrzeug- und Betriebstechnik) in die Gesamtarchitektur soll auch der mitunter konstatierte Strukturbruch an der Grenzlinie von formell unabhängigen wissenschaftlichen Großbereichen nachhaltig überwunden und eine systematische, potentiell ertragreiche Beleuchtung des Schnittstellenbereichs von Politik, Gesellschaft, Verwaltung, Technik und Verkehrsplanungsgeschichte erreicht werden. Um die möglichen inhaltlichen Gemeinsamkeiten und konzeptionellen Berührungspunkte, aber auch um lediglich verwandte, grundsätzlich getrennte oder eigenständige Forschungszweige und Fragestellungen erkennen und ordnen zu können, sollen im Folgenden anhand einiger ausgewählter prägnanter Kurzportraits die wesentlichen Forschungsstände und Erkenntnisziele der für die zu untersuchende Thematik relevanten wissenschaftlichen Disziplinen grob umrissen werden.

4.5.1 Konstruktive Ingenieurwissenschaften (Infrastrukturbau, Hoch- und Tiefbau, Fahrzeug- und Maschinenbau sowie Elektro- und Nachrichtentechnik)

Die konstruktiven Ingenieurwissenschaften entwickeln durch die Konzeption und physikalisch-technische Ausgestaltung von infrastrukturellen, fahrzeugseitigen und betrieblichen Komponenten und Teilsystemen der Schienenverkehrsmittel einen durch ihre sachbezogene DNA quasi natürlich gegebenen Zugriff auf den Themenkomplex der kommunalen Bahnsysteme. Die bauliche Errichtung und konkrete Ausführung der großen Anlagen des Hoch- oder Spezialtiefbaus wie Tunnel, Rampen, Viadukte, Brücken und sonstige Großbauwerke stellen eine prägnante Entscheidungsgröße für die spätere Wirkungs- und Funktionsweise des städtischen Schienenverkehrs dar, Wissenschaft und Realwirtschaft verfügen über ein breites Repertoire an soliden,

evidenzbasierten Erkenntnissen zu den einzelnen bautechnischen Umsetzungsstrategien.

Die spiegelbildlich ergänzende und gleichzeitig bedeutende Entsprechung findet sich im Fahrzeug- und Maschinenbau wieder: Hier werden die zur Infrastruktur komplementären Funktionsträger der verschiedenartigen Schienenfahrzeuge anhand diverser intern und extern gesetzter Parameter entwickelt und gefertigt. Der forschungsseitig und industrieseitig etablierte Stand der Technik ermöglicht inzwischen die Umsetzung individueller Schienenfahrzeugkonzepte, die in der konkreten betriebsbezogenen Anwendung in vielen Dimensionen (etwa Fahrzeuglänge, Zugbildung, Fußbodenhöhe, Fahrzeuggestaltung, Ein- oder Zweirichtungsbauweise) auf Basis bestehender Systemplattformen recht flexibel an die örtlichen Einsatzerfordernisse angepasst werden können. Die aktuelle Grundlagenforschung und gegenwärtige Trends am Schienenfahrzeugmarkt bewegen sich verstärkt in Richtung einer konstruktionsseitigen Evolution durch neue Verfahren wie den verstärkten Einsatz von Verbundwerkstoffen oder flexible 3D-Drucktechnologien. Durch die diversen Gewerke und Baugruppen der Elektro- und Nachrichtentechnik erfährt der verkehrstechnische Systemverbund aus Fahrweg, Fahrzeug und Betriebsweise seine antriebs-, kommunikations- und energieseitige Abrundung, um die vorherrschende elektrische Traktionsart im städtischen Bahnverkehr überhaupt einsetzen und zielgerichtet steuern zu können. In diesem Segment zeichnet sich, den allgemeinen Entwicklungen in Forschung, Wirtschaft und Gesellschaft folgend, eine ungebremsende Tendenz hin zu einer weiter steigenden digitalen Integration und Automatisierung durch intelligente und teil-autonome Kontroll- und Leitsysteme ab.

Wie bereits dargestellt verstehen und verorten sich die ingenieurstechnischen Variablen häufig nur in einem Raster aus technischer Effektivität und gegebenenfalls ergänzend anhand

wirtschaftlicher Effizienz, sie verfolgen und beantworten demnach rein anwendungsorientierte technologische und konstruktive Fragestellungen und sind daher aus ihrer eigenen Logik heraus oftmals konzeptionell blind für „intervenierende“ sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze und Deutungsmuster. Wenngleich sie damit einem grundsätzlich anderen Selbstverständnis und Zweck unterworfen sind, wirken die konstruktiven Dimensionen sowohl über die tatsächliche Festlegung und Ausfertigung der technischen Anteile der Policyoptionen, als auch über die folgende soziale und gesellschaftliche Bewertung im Sinne der technologischen Narrative weitreichend auf die Auswahl- und Entscheidungskonstellation zwischen verschiedenen möglichen Typen von Schienenverkehrssystemen ein. Eine umfassende politikwissenschaftliche Durchdringung dieses Themenkomplexes scheint demnach geboten und essentiell, um zwischen den jeweiligen technisch vermittelten Policyoptionen ausreichend und sicher differenzieren zu können.

4.5.2 Planende Ingenieurwissenschaften (Verkehrsplanung, Stadt- und Raumplanung, Verkehrswissenschaft, Angebotsplanung)

Die planenden Ingenieurwissenschaften wie etwa Verkehrsplanung, Stadt- und Raumplanung, Verkehrswissenschaft und Angebotsplanung bilden den konzeptionell übergeordneten Rahmen zu den konkreten Verkehrsvorhaben und -projekten des konstruktiven Sektors. Die Analyse des Wechselspiels verkehrlicher und siedlungsstruktureller Daten und Variablen ermöglicht die wissenschaftlich fundierte Entwicklung von Angebots- und Nachfragemodellen, die Abstraktion von verkehrlichen Quell-Ziel-Beziehungen, die Berechnung von Be- und Auslastungsquerschnitten und die Prognose der künftigen Mobilitäts- und Siedlungsbedarfe (vgl. Hagget 2004: 407 – 465; Heineberg 2004: 205 – 249; Holzapfel 2012: 9 – 14 sowie Nuhn / Hesse 2006: 21 – 34, 183 – 234 und insbesondere 285 – 297). Aus der Kombination der verfügbaren

Verkehrssystemtechnologien und den aktuellen und künftig erwartbaren Mobilitätsanforderungen erstellen die planenden Verkehrsdisziplinen in Abstimmung mit weiteren Akteuren aus Verwaltung und Gesellschaft konkrete Empfehlungen, Gutachten, Stellungnahmen und Planwerke wie Generalverkehrspläne, Baustufenpläne, Betriebskonzepte oder Nahverkehrspläne. Seit etwa den 1980er Jahren betrachten die wissenschaftlichen und kommerziellen verkehrlichen Planungsbereiche das Verkehrsgeschehen in integrierten Verkehrsplänen und Masterplänen für Stadtentwicklung und Mobilität zunehmend multi- und intermodal und verkehrsträgerübergreifend mit besonderer Würdigung des Umweltverbundes aus öffentlichem Verkehr, Fußgänger- und Radverkehr: „Für dieses Planungsverständnis bürgerte sich der Begriff einer ‚integrierten Verkehrsplanung‘ ein, der im Laufe der Zeit immer mehr Integrationsschritte umfasste“ (vgl. Holz-Rau 2018: 124f.). Ein weiteres zentrales Erkenntnisinteresse der Verkehrswissenschaft sind die Messung und Erklärung der konkreten Verkehrsmittelwahl, des Mobilitätsverhaltens und der Anteile der jeweiligen Verkehrsträger am Gesamtverkehr, wobei diese Betrachtung meist anhand aggregierter systemischer Struktur- und Metadaten erfolgt (vgl. Beckmann 2016 sowie Sammer 2016).

Durch die weitreichenden Ansprüche an die verbindliche Definition, Zuweisung und Auswahl von Mobilitätskonzepten, infrastrukturellen Anlagen, Fahrzeugen und Verkehrssystemen für spezifische Anwendungsfälle wirken die planenden Ingenieurwissenschaften auch weit in den Bereich der politisch-gesellschaftlichen Entscheidungsfindung hinein, in dem sie die technologischen Policyoptionen mitbestimmen und anhand der eigenen, disziplininternen Präferenzen und Logiken bewerten, weshalb eine vertiefte Integration dieses Forschungszweigs in das politikwissenschaftliche Forschungsdesign zielführend und nutzbringend erscheint.

4.5.3 Volkswirtschaft und Betriebswirtschaft

Der Blick der volks- und betriebswirtschaftlichen Forschung auf den Verkehrssektor beleuchtet auftragsgemäß intensiv die grundsätzlich auch rechts- und politikwissenschaftlich relevante Entscheidungsachse zwischen einer Verantwortung und Leistungserbringung durch entweder den wettbewerblichen Markt oder den gemeinwohlorientierten Staat. In diesem Zusammenhang ergibt sich ein breiter Wissenschaftszweig, der die gerade im infrastrukturellen und verkehrsbetrieblichen Bereich oft gestellten Fragen nach natürlichen Monopolen (vgl. Wieland 2016: 368 – 378 sowie aus politikwissenschaftlichem Blick König / Benz 1997: 13 – 69) und dem möglichen Bedarf einer entsprechenden Deregulierung und Überführung in wettbewerbliche Strukturen beantworten will. Die Untersuchungen des mitunter auch normativen Konfliktes zwischen einem dirigistischen oder liberalen Bild von Verkehrspolitik erklären den Modal Split, also den Anteil der einzelnen Verkehrsträger am gesamten Verkehr dementsprechend als Wettbewerbsergebnisse oder als politische Vorgaben (vgl. Fichert / Grandjot 2016: 153 – 161). Gleichzeitig rückt auch eine in ökonomischen Dimensionen gefasste Betrachtung von Kosten- und Nutzenaspekten der einzelnen Verkehrswegeinvestitionen und Transportsysteme in den Vordergrund, die wiederum eine eigene Präferenzordnung und Bewertung der jeweiligen Verkehrsmittel beinhalten und somit als potentielle Reibungsfläche zu konkurrenzierenden politisch-gesellschaftlichen Entscheidungsmodi wirken kann. Insgesamt stehen die klassisch volks- und betriebswirtschaftlichen Fragen aber eher quer zur vorliegenden Analyse der Auswahl von Policyoptionen städtischer Schienenverkehrssysteme.

4.5.4 Rechtswissenschaft und Verwaltungswissenschaft

Der gegenwärtige Schwerpunkt der rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Zugänge zum Themengebiet des öffentlichen Verkehrs befasst sich, in komplementärer Ergänzung der

ökonomischen Forschungsperspektive auf diesen Sektor, primär mit den juristischen und administrativen Aspekten der Frage nach der idealen verkehrlichen Leistungserbringung entweder durch marktorientierte oder staatsnahe Organisations- und Rechtsprinzipien anhand der entsprechenden, meist europarechtlich ausgefertigten Vorgaben, Normen und Urteile. Die juristische Betrachtung des öffentlichen Verkehrsbereichs rückt damit die konkrete betriebliche Dimension der Durchführung von Fahr- und Dienstleistungen im Spiegel wettbewerblicher (De-) Regulierung und gemeinwohlorientierter Daseinsvorsorge ins Zentrum des Interesses (vgl. Dziekan / Zistel 2018: 347 – 359 sowie Ambrosius 2016: 449 – 470), während der verwaltungswissenschaftliche Blick auch verstärkt die Fragen nach der infrastrukturellen Umsetzbarkeit von Verkehrswegen und den Voraussetzungen einer geeigneten administrativen Steuerung des Gesamtkomplexes Verkehr thematisiert. Insgesamt setzen sich die rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Disziplinen somit eher mit den externen Strukturbedingungen der öffentlichen Verkehrsfragen als mit der Auswahl der konkreten technisch vermittelten Policyoptionen städtischer Schienenverkehrssysteme auseinander und bilden somit den äußeren Rahmen mit meist lediglich indirekten Auswirkungen auf die in dieser Untersuchung betrachteten Mechanismen ab.

4.5.5 Soziologie, Philosophie und Kulturwissenschaft

Mit zunehmender funktionaler Differenzierung haben Soziologie, Philosophie und Kulturwissenschaft die technisch dominierten Verkehrsphänomene als dauerhaft interessante und sowohl empirisch als auch theoretisch ergiebige Gegenstände der eigenen wissenschaftlichen Disziplinen entdeckt und deren Wechselwirkungen mit der gesellschaftlichen, geistig-moralischen und kulturellen Entwicklung untersucht. Die Soziologie eröffnet mit ihrem vielseitigen methodischen Instrumentarium die spannende Möglichkeit, die aus verkehrswissenschaftlicher Sicht wichtige Frage nach den Präferenzen und

Entscheidungen für die Nutzung des einen oder anderen Verkehrsmittels sowohl in der individuellen Mikroperspektive als auch auf der aggregierten Makroebene nachvollziehen und in Beziehung zu den weiteren gesellschaftlichen Variablen und Mustern setzen zu können (vgl. Kirchner / Ruhrort 2016 sowie Rammler 2018 27 – 48):

„Die Aufgabe der Verkehrssoziologie ist es, Aussagen darüber zu treffen, wie das Verhältnis von Verkehr, Gesellschaft, einzelnen gesellschaftlichen Funktionsbereichen und schließlich dem Individuum als gesellschaftlichem Wesen gestaltet ist, warum es sich historisch herausgebildet hat und schließlich wie es verändert werden könnte, ohne an Leistungsfähigkeit bei der Befriedigung gesellschaftlicher und individueller Mobilitätsbedürfnisse einzubüßen“ (Rammler 2005: 25).

Im Rahmen der Verkehrsgeneseforschung (vgl. Scheiner 2016: 679 – 697.) und der wissenschaftlichen Betrachtung der Mobilitätssozialisation (vgl. Tully / Baier 2018: 225 – 240) liefert die Soziologie Erklärungsansätze, wie technische Systeme mit gesellschaftlichen Phänomenen und Trends interagieren und sich gegenseitig beeinflussen und aufgrund welcher Bedingungen individuelle oder kollektive Entscheidungen für oder gegen die Nutzung spezifischer Mobilitätsformen getroffen werden. Neben diesen übergeordneten Fragen der Akzeptanz und gesellschaftlichen Präferenz für konkrete Verkehrsangebote thematisiert die Soziologie auch detaillierte soziale Zusammenhänge von Verkehr und individuellen Milieus, Lebenslagen und -chancen (vgl. beispielhaft Canzler 2016: 495 – 517 sowie Daubitz 2016: 433 – 446 anhand des Themas der Mobilitätsarmut und der sozialen Folgen einer unzureichenden verkehrsinfrastrukturellen Versorgung).

Die philosophisch-hermeneutische Auseinandersetzung mit verkehrlichen Topoi beschäftigt sich oftmals mit den hinter den technischen Systemen liegenden Wertbeimessungen und fragt nach den meist normativen Sinn- und Begründungszusammenhängen, mit denen der Einsatz konkreter Technologien verargumentiert, empfohlen oder abgelehnt wird. Darüber

hinaus werden auch Gerechtigkeitsaspekte sowie direkte oder indirekte Auswirkungen von Verkehrssystemen auf andere Großbereiche wie etwa den Klimaschutz oder die Zukunftsfähigkeit von Nationen und Gesellschaften aufgegriffen und geisteswissenschaftlich rekonstruiert.

Die kulturwissenschaftliche Bearbeitung von Verkehrsfragen greift typischerweise den Themenkomplex der Entstehung von spezifischen Mobilitätskulturen auf und beleuchtet die dort inkludierten technischen Artefakte und deren zugeschriebene Bedeutung wie etwa die dominante Repräsentation individueller Freiheit in der persönlichen Lebensführung durch das inzwischen kritisch hinterfragte Narrativ des universell überlegenen und erstrebenswerten Automobils als Funktionsträger und Statussymbol eines unbegrenzten Wachstums.

Die Gesamtbetrachtung der soziologischen, philosophischen und kulturwissenschaftlichen Analyse verkehrsbezogener Fragestellungen vermittelt ein Panorama der ungemein vielschichtigen Schattierungen, differenzierten Betrachtungsweisen und individuellen Erkenntnisziele, die sich gerade beim Zusammenwirken von verkehrlichen Phänomenen mit weiteren gesellschaftlichen, sozialen, normativen und kulturellen Variablen ergeben. Die angebotenen Erklärungsansätze liegen somit typischerweise eher außerhalb des konkreten Untersuchungsraums im Kontext der Auswahl spezifischer Policyoptionen des Schienenverkehrs, sie können aber gleichwohl das Verständnis für hintergründige Einflussfaktoren und für die indirekte, aber mitunter hochrelevante Wirkungsweise von gesellschaftlichen und kulturellen Mustern und Wertehaltungen in Bezug auf verkehrstechnologische Großsysteme erweitern.

4.5.6 Geschichtswissenschaft

Die Geschichtswissenschaft nimmt in doppeltem Sinne eine Sonderrolle bei der Dokumentation und Erklärung von verkehrlichen Befunden und Themen

ein: Zum einen besteht ein Kernanspruch der Geschichtswissenschaft in der allgemeinen und verstehenden Rekonstruktion historischer Gegebenheiten, der wiederum auch die Erfassung der Emergenz und Verbreitung neuartiger Technologien und deren Wechselwirkungen, etwa mit Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, ausdrücklich beinhaltet. Insofern weist die strukturelle Anlage des geschichtswissenschaftlichen Forschungsverständnisses bereits eine gewisse Nähe und Ähnlichkeit insbesondere zu qualitativen politikwissenschaftlichen Längsschnittstudien auf. Zum anderen beinhaltet auch der methodische Zugang einer quellenbasierten und kontextsensitiven Untersuchung und Ordnung empirischer Phänomene, Strukturen, Akteure, Motive und Ideen anhand zeitlich langgestreckter Entwicklungspfade gewisse Parallelen zum politikwissenschaftlichen Forschungsprozess, weshalb die Geschichtswissenschaft auch als ein natürlicher Verbündeter und ergänzender Partner der sozialwissenschaftlichen Analyse verstanden werden kann, wenngleich sich die disziplininterne Theoriebildung und der Umfang von auf genuin politische Fragestellungen abstellenden Erklärungsansätzen naturgemäß unterscheiden. Die großen Gemeinsamkeiten des politik- und geschichtswissenschaftlichen Erkenntnisinteresses treten bei der Befassung mit der politikfeldbezogenen Untersuchung verkehrlicher Entscheidungsstrukturen besonders deutlich hervor.

„Eine politisch-historische Herangehensweise in Form einer Politikfeldgeschichte untersucht neben der Genesis, der institutionellen Verankerung und den Mitteln der Verkehrspolitik(en) das Handeln der nichtstaatlichen Akteure (wie der Verbände und Parteien), soweit es auf die Konzipierung und die Implementierung der Verkehrspolitik Einfluss nimmt. Die sozialhistorische, mit sozialwissenschaftlichen Theorien arbeitende Forschung hilft, die Implikationen von Verkehrssystemen für die gesamte Gesellschaft – oder Teile von ihr – zu verstehen. Wer in die Verkehrsgeschichte blickt, erlebt früher oder später ein Déjà-Vu. Viele ordnungspolitische Pfadentscheidungen der Gegenwart wurden bereits in früheren Zeiten getroffen, ohne dass ihre Ergebnisse heute bekannt sind“ (Kopper 2007: 83).

Tatsächlich finden sich auch konkrete Berührungspunkte und Übereinstimmungen im Streben nach retrospektiver Einordnung, konzeptioneller Phasengliederung und gesamthafter Erklärung der Konjunktur und des Niedergangs spezifischer Typen städtischer Schienenverkehrspolicies:

„Läßt man das jahrzehntelange Straßenbahn-Sterben Revue passieren, so stellt sich die rückblickende Frage, wieso das moderne Konzept der ‚Stadtbahn‘, das Elemente der Straßen-, U- und S-Bahn zu einem integrierten und damit kundenfreundlicheren Netz verbindet, erst seit den achtziger Jahren wieder verstärkt Beachtung gefunden hat. Für die verkehrshistorische Forschung dürfte von Interesse sein, all die Hemmnisse zu untersuchen, die lange Jahre der Ausschöpfung dieses Modernisierungspotentials im Wege gestanden haben“ (Klenke 1997: 39).

Insofern bestärkt auch die geschichtswissenschaftliche Perspektive auf den Forschungsgegenstand ausdrücklich den Eindruck einer gegebenen Relevanz und des plausibel erwartbaren wissenschaftlichen Mehrwerts einer genuin politikwissenschaftlichen Untersuchung verschiedener Policyoptionen städtischer Schienenverkehrssysteme.

4.6 Engerer politikwissenschaftlicher Forschungsstand: Prüfende Auseinandersetzung mit drei zentralen Befunden zum Themenkomplex des städtischen Schienenverkehrs

Der engere politikwissenschaftliche Forschungsstand zum Themenkomplex städtischer Schienenverkehre im Gesamtsegment der Politik des öffentlichen (Nah-) Verkehrs ist unmittelbar von der großen Spezialisierung der inhaltlichen Ausrichtung und vom bislang sehr überschaubaren fachlichen Interesse der Disziplin an verkehrsbezogenen Fragestellungen bestimmt. Gleichzeitig bildet das empirische und theoretische Gesamtkonstrukt der städtischen Schienenverkehrspolitik einen breiten und interessanten Querschnitt weiterer Politikfelder und Sektoren ab und

interagiert mit zahlreichen gesellschaftlichen und ökonomischen Variablen und Faktoren, sodass eine vertiefte Analyse potentiell ertragreich erscheint:

„Verkehrspolitische Fragen sind in besonderer Weise mit wirtschaftlichen, finanzpolitischen, umweltpolitischen und/oder sozialpolitischen Themen verknüpft. Infrastrukturplanungen, die einen großen Umfang verkehrspolitischer Ressourcen binden, werden zunehmend diesen zentralen Fragen ausgesetzt. Die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans muss etwa finanzielle Möglichkeiten, wirtschaftlichen Nutzen, ökologische Ziele und Verträglichkeit von Projekten abwägen. Soziale Aspekte, wie die Auswirkungen neuer Straßen- oder Zugtrassen oder Ausbaumaßnahmen von Flughäfen, haben zudem auf die Lebensqualität und die Mobilitätsstruktur der Bürger großen Einfluss und sind wichtige Faktoren für die Gestaltung von Infrastruktur geworden. Dieses Konglomerat an abzuwägenden Anforderungen führt dazu, dass unterschiedliche Fachressorts zunehmend gefordert sind, in verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen mitzuwirken“ (Bandelow / Kundolf 2018: 165).

Wenngleich sich tatsächlich nur eine sehr begrenzte Zahl an politikwissenschaftlichen Arbeiten findet, die sich mit konkreten Fragen zum städtischen Nahverkehr beschäftigen, so können aus diesen dennoch drei zentrale, sich verdichtende Befunde abgeleitet und herauspräpariert werden, die den aktuellen empirischen Forschungsstand und teilweise auch die entsprechende Theoriebildung in ausreichendem Maße repräsentieren und abbilden. Dieses Vorgehen erlaubt eine prüfende Auseinandersetzung mit den dort formulierten Thesen und Erkenntnissen und beinhaltet die Möglichkeit, die Ergebnisse dieser vergleichenden Studie mit den bisher identifizierten Sachverhalten und Annahmen zum Abgleich in Relation zu setzen, um bestätigende Hinweise, aber auch abweichende, ergänzende und neue Aspekte diskutieren zu können.

4.6.1 Befund der begrenzten kommunalen Handlungsspielräume

Eine für die konzeptionelle Anlage dieser vergleichenden Untersuchung zentral bedeutsame und relevante wissenschaftstheoretische Grundlage ist

die Annahme, dass im Kontext des kommunal ausgerichteten Handlungsrahmens in den jeweiligen Entscheidungskonstellationen überhaupt signifikant unterschiedliche Policyoptionen für oder wider spezifische Typen von Schienenverkehrssystemen bestehen und dass entsprechende Ausgestaltungsräume und unterschiedliche Umsetzungsoptionen vorhanden sind. Diese Prämisse beschreibt den Kern dieser vergleichenden Analyse und steht mit dem als beispielhaften Auszug aus dem gegenwärtigen Forschungsstand vorgetragenen Befund, dass in der kommunalen Verkehrspolitik grundsätzlich nur von sehr begrenzten Handlungsspielräumen auszugehen ist, in einem erkennbaren Spannungsverhältnis:

Einzelne Untersuchungen weisen nach, dass „auf kommunaler Ebene keine relevanten verkehrspolitischen Handlungsalternativen existieren“ (vgl. Schwedes 2016: 21).

Es ist für den angestrebten theoretischen und empirischen Erkenntnisgewinn daher potentiell zielführend und nutzbringend, die Ausprägungen und Freiheitsgrade des zu untersuchenden Funktionsbereichs der kommunalen verkehrspolitischen Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten genau und über die gesamte Breite der Fallbeispiele zu beobachten, um bestätigende Tendenzen oder auch abweichende beziehungsweise neue Hinweise zur Thematik exakt zu identifizieren.

4.6.2 Befund einer geringen parteipolitischen Differenzierung in der Verkehrspolitik

Sowohl für die Welt der kommunalen Politik als auch für den verkehrspolitischen Sektor berichten zahlreiche Autoren vom Befund einer nur gering ausgeprägten parteipolitischen Differenzierung, der meist mit der relativen funktionalen „parteipolitischen Neutralität“ der zu gestaltenden Politikinhalt erklärt wird. Es gebe eben keine genuin „christdemokratische

Straßenbeleuchtung“ oder „sozialdemokratische Bedürfnisanstalt“ (Eschenburg 1967: 137, zitiert nach Holtmann / Rademacher / Meiser 2017: 123f) beziehungsweise auch keine liberal oder grün-ökologisch geprägten Varianten, da diese Funktionsbereiche sich allein über technische Notwendigkeiten bestimmen ließen und somit als „unpolitische Sachentscheidungen“ (vgl. ebd.) zu verstehen sind. Während sich für die Kommunalpolitik inzwischen, etwa im Sektor der Sozial- und Wohnungsbaupolitik, eine etwas breitere Debatte über mögliche Parteieneffekte auch auf der Ebene der städtischen Gebietskörperschaften entfaltet, verbleibt insbesondere die Sicht auf die Verkehrspolitik mit der Vermutung einer gering ausgeprägten Parteidifferenzierung, da auch hier die technisch dominierten Zusammenhänge eher durch Experten und Gutachten denn durch eine ideologische Polarisierung gekennzeichnet seien:

„Ein Grund für die geringe Beachtung der Verkehrspolitik liegt darin, dass nur wenige Verkehrsthemen im Zentrum des deutschen Parteienwettbewerbs stehen. Mit Ausnahme von Bündnis90/Die Grünen basieren die zentralen ideologischen Grundlagen der deutschen Parteien auf gesellschaftlichen Konflikten, für die verkehrspolitische Entscheidungen nur indirekt relevant sind. Dies gilt etwa für den Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, der für alle Parteien eine zentrale Rolle spielt. Die ursprüngliche Gründung der SPD und die heutige Perspektive der Linkspartei sind primär von diesem Konflikt geprägt. Daraus lassen sich zwar verkehrspolitische Ziele ableiten – etwa die Gewährleistung von Mobilität auch für untere Einkommens- und Vermögensgruppen. Andere Politikfelder (zum Beispiel Sozial- und Wirtschaftspolitik) stehen aber noch direkter im Blickfeld dieser Konfliktlinie. Dies gilt ähnlich auch für Konflikte zwischen Zentrum und Peripherie, die für (ehemalige) Regionalparteien (etwa die CSU und früher die PDS) von zentraler Bedeutung sind (...). Aufgrund der geringen Bedeutung der Verkehrspolitik für den Parteienwettbewerb werden die allgemein wahrgenommenen Probleme nicht entsprechend vorstrukturiert. Die technisch orientierte Verkehrspolitik ist weit weniger durch starke ideologiebasierte Präferenzen geprägt als beispielsweise die Arbeitsmarkt- oder Familienpolitik. Vielmehr werden in diesem Sektor politische Probleme und Entscheidungswege durch wissenschaftliche Gutachten beziehungsweise empirische Analysen strukturiert“ (Bandelow / Kundolf 2011: 162).

Auch aus internationaler Beobachtungsperspektive wird eine relative Vorherrschaft der wissenschaftlichen Experten und als Entsprechung ein geringer Einfluss der lokalen Räte und Parlamente mitsamt ihrer Gliederung in Parteien, Fraktionen, Ausschüsse und Kommissionen konstatiert:

„Als eher gering erwies sich dagegen der verkehrspolitische Einfluss der lokalen Parlamente und der zahlreichen darin gebildeten Ausschüsse und Kommissionen. Diese waren in verkehrspolitischen Fragen selten in der Lage, den Ideen der Experten mit einer eigenständigen politischen Konzeption entgegenzutreten. (...) Trotz nun vermehrt auftretenden verkehrspolitischen Grabenkämpfen blieben die lokalen politischen Institutionen blasse Akteure, welche nur selten aus dem Schatten ihrer beratenden Experten traten“ (Haefeli 2008: 310f.).

Im deutlichen Gegensatz zur vorgetragenen These geht diese Untersuchung von einer potentiell großen Relevanz und Wirkungsmacht der parteipolitischen Dimension aus, es werden signifikant unterschiedliche Policypräferenzen anhand der Machtverteilung und Einflusschancen im parteipolitischen Spektrum erwartet, darüber hinaus soll im Detail untersucht werden, ob sich nicht auch anhand verkehrspolitischer Konfliktlinien grundsätzliche ideologiebasierte parteipolitische Ausrichtungen und Muster erkennen lassen können.

4.6.3 Befund der bundespolitischen Förderkulisse als alleiniger Treiber einer Schienenverkehrspolitik, die U-Bahnsysteme einseitig begünstigt

Ein abschließender dritter Befund, der sowohl in der politikwissenschaftlichen als auch allgemeinen fächerübergreifenden Bearbeitung verkehrspolitischer Themen intensiv aufgegriffen und teilweise prominent auch im internationalen Maßstab vertreten wird, bezieht sich auf die Beobachtung einer massiven inhaltlichen Steuerungs- oder gar Verzerrungswirkung durch die bundespolitische Förderkulisse für Infrastrukturinvestitionen in Bezug auf die Präferenz, Art und Ausgestaltung

von Schienenverkehrssystemen. Dem 1971 verabschiedeten Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GVFG) wird demnach die Wirkung zugeschrieben, die Förderung konventioneller Straßenbahnsysteme systematisch und konzeptionell zu vernachlässigen, während die Neuanlage von U-Bahnen überproportional und unbegründet begünstigt werde. Allein diese fehljustierten Anreize und Kriterien der Fördermechanik führten in Konsequenz zu einer Schienenverkehrspolitik, die mitunter überdimensionierte und nicht angemessene technische Lösungen erzeuge, die zudem nicht zwingend zu einer Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrsangebots beitragen würden:

„Die deutsche Lösung mit einem U-Bahn-ähnlichen Ausbaustandard [anhand des Fallbeispiels der Stadtbahn Rhein-Ruhr, Ergänzung des Verfassers] ist gegenüber einer Lösung mit einem primär auf die Straßenbahn abstellenden System im Betrieb viel ineffizienter und kann nur einen bedeutend kleineren Teil des Verkehrsaufkommens auf sich vereinen“ (vgl. Haefeli 2016: 107).

Schweden und Ruhrort weisen in einer der wenigen aktuellen politikwissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit der Thematik der Infrastrukturen städtischer Schienenverkehrswege ebenfalls auf ihren Verdacht einer umfassenden Fehlsteuerung in der Politik städtischer Bahnsysteme durch die Lenkungswirkung der in der Bundesgesetzgebung verankerten Förderkulisse hin:

„Schließlich hat sich diese Art der Politikverflechtung im Ergebnis oft als ineffizient oder sogar kontraproduktiv erwiesen, weil die Länder sich zunehmend danach orientiert haben, wie sie Gelder vom Bund erhalten, unabhängig davon, ob sie die entsprechende verkehrliche Infrastruktureinrichtung benötigen (Scharpf et al. 1976). Ein mehrfach dokumentiertes Beispiel sind finanziell besonders aufwendige Infrastrukturmaßnahmen, wie etwa der U-Bahnbau, die in einigen Fällen völlig überdimensioniert und den örtlichen Gegebenheiten nicht angemessen sind (vgl. Nuhn / Hesse 2006: S.192). Die Länder konnten beim Bund oft auch für relativ kleine Städte die anteilige Finanzierung von U-Bahnen einfordern (Das gilt

insbesondere für NRW, wo Städte wie Mülheim, Gelsenkirchen und Bielefeld U-Bahnen gebaut haben). Schon Scharpf et al. (1976, S.151) haben darauf hingewiesen, dass eine stärkere Zurückhaltung des Bundes bei der Verkehrsfinanzierung womöglich dazu geführt hätte, dass sich Kommunen Gedanken über kostengünstigere Alternativen, wie etwa Straßenbahnen, gemacht hätten, anstatt diese systematisch zu demontieren“ (Schwedde / Ruhrort 2016: 212).

Auch anhand des spezifischen Blicks auf die unterirdische Stadtbahn in Bielefeld wird von Haefeli derselbe „systematische Konstruktionsfehler“ bei den Bundesfinanzhilfen diagnostiziert, der die klassische Straßenbahn benachteilige:

„Dabei dürfte die Subventionierung solcher U-Bahn-ähnlichen Schienenwege [wie im Falle der Stadt Bielefeld, Ergänzung des Verfassers] durch Bund und Land mit bis zu 90 Prozent eine entscheidende Rolle gespielt haben. In der Folge wurden ungefähr 500 Millionen D-Mark in 4,75 Kilometer Tunnelstrecke investiert. Weder die teilweise luxuriös ausgestalteten unterirdischen Bahnhöfe noch das notwendig gewordene neue Rollmaterial der seit 1970 Stadtbahn genannten Strassenbahn können aber darüber hinwegtäuschen, dass keineswegs von einer konsequenten ÖPNV-Förderung gesprochen werden darf, vielmehr von einer Entmischungsstrategie, die vor allem dem Auto zugute kommen sollte. Der Stadtbahnbau wurde von den Planern ganz explizit so gerechtfertigt und in diese Richtung argumentierte auch der Bund: Seit Januar 1967 konnten 40 Prozent des Gemeindeanteils an der Mineralölsteuer für den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs eingesetzt werden. Die Strassenbahn blieb ausdrücklich von dieser Förderung ausgeschlossen, weil sie die Strassen nicht entlastete“ (Haefeli 2008: 230f.).

Diese Lesart der Wirkungen der Bundesförderung durch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz als ein inhaltlich einseitig ausgerichtetes Instrument, das tendenziell eher die Policypräferenzen für anspruchsvollere städtische Schienenverkehrssysteme wie U-Bahnen oder U-Stadtbahnen bevorzugt, kann durch eine gewisse grundsätzliche Plausibilität zunächst überzeugen. Das analytische und methodologische Selbstverständnis dieser Untersuchung plädiert jedoch für einen differenzierteren, erweiterten, multivariaten Blick und erachtet die weitgehend monokausale Erklärung von kommunalpolitischen

Entscheidungen für U-Bahn- oder (U-) Stadtbahnsysteme mit alleinigem Verweis auf die verfügbare Bundesförderung als zu eindimensional und vereinfacht. Denn hier kommt vermutlich ein komplexeres Gefüge aus mehreren Faktoren zur Wirkung, daher sollte zur Erklärung der Policyentwicklungen auch ein Bündel aus mehreren Dimensionen und Variablen, insbesondere aus dem Bereich der lokalen Planungskultur, der beteiligten parteipolitischen Akteure und mit Blick auf die vorherrschenden Leitbilder und technologischen Narrative, befragt werden.

Wenngleich die Hypothesenbildung dieser Analyse nicht explizit und eigens auf die Befassung mit diesen drei zentralen Befunden des politikwissenschaftlichen Forschungsstandes hin zugeschnitten ist, so ermöglicht die Ausrichtung der empirischen und theoretischen Analyse in Kombination mit dem Bauplan des Forschungsdesigns doch eine zielgerichtete Prüfung dieser vorgetragenen Thesen und Sachverhalte. Daher bietet sich mit Abschluss der Untersuchung und Auswertung der Fallbeispiele in der vergleichenden Gesamtschau der interessante Ausblick, dass die bestehenden Aussagen der drei Befunde anhand der neugewonnenen Erkenntnisse entweder weiter als plausibel gelten können, gestützt und gestärkt werden, sie in ihren Erklärungsmodellen aber auch gewisser Ergänzungen oder Einschränkungen bedürfen können oder sogar eine grundsätzliche Revisionsbedürftigkeit festzustellen sein könnte.

5 **Spezifisches Forschungsdesign (I):
Idealtypische Policymatrix städtischer
Schienenverkehrssysteme**

5.1 Politikwissenschaftlicher Zugriff auf technische Variablen und Konzepte

Einer der essentiellen theoretisch-methodischen Kerngedanken und das repräsentative Sinnbild der konzeptionellen Grundüberlegung im Erklärungsanspruch und Verständnisansatz dieser Untersuchung liegt in der Idee, die bislang fast ausschließlich technisch begriffenen Typen von städtischen Schienenverkehrssystemen in einem innovativen und erklärungskräftigen Ansatz systematisch um einen authentischen politikwissenschaftlichen Zugang zu ergänzen und entsprechend zu analysieren. Dies soll vor allem durch Modellierung und Integration der sonst primär technisch buchstabierten unterschiedlichen Ausprägungsvarianten kommunaler Bahnsysteme als genuine Policyoptionen in das vergleichende Forschungsdesign erfolgen.

Der zentrale Unterschied zwischen der rein technisch ausgerichteten Beschreibung der städtischen Schienenverkehrssysteme und der politikwissenschaftlich geprägten Betrachtungsweise liegt zum einen in der generalisierenden Abstraktion und Konzentration der Wesensmerkmale der jeweiligen Schienenverkehrstypen in fünf von lokalen Besonderheiten bereinigten Grundkategorien von systemischen Policyoptionen, die anschließend in einer aus Idealtypen (vgl. Schmidt 2004: 307) gebildeten Gesamtmatrix verortet werden können. Zum anderen werden die üblicherweise nur nach rein technologischen Kriterien geclusterten Systemoptionen fallweise um die ihnen typischerweise zugeschriebenen politisch-gesellschaftlichen Attribute und Merkmale zu einem mehrdimensionalen Gesamtbild ergänzt, das eine höhere sozialwissenschaftliche Aussagekraft beanspruchen kann, ohne dabei die technische Grundsartierung zu vernachlässigen.

Dies setzt zunächst eine für politikwissenschaftliche Arbeiten eventuell ungewöhnlich tiefgehende und umfassende, aber funktionslogisch

erforderliche detailscharfe Analyse der verschiedenen verfügbaren technischen Konzepte und (Sub-) Typen von städtischen Schienenverkehrsmitteln voraus, um aus diesen konkret-anwendungsbezogenen Erscheinungsformen in den Einzelfällen eine verdichtende Verallgemeinerung der für das jeweilige Bahnsystem essentiellen Eigenschaften und Grundelemente ableiten zu können. Die Notwendigkeit einer Ordnung der überbordenden Deutungsvielfalt und Breite der zahlreichen technischen und politischen Konzepte im bundesdeutschen städtischen Schienenverkehr wird bei Betrachtung der unterschiedlichen Zugänge und dem höchst selektiven Verständnis bei verschiedenen infrastrukturellen Themen wie Planung, Ausgestaltung und baulicher Umsetzung von oberirdischen und unterirdischen Schienenstrecken und Haltestellen besonders offenkundig. Sie ergibt sich aber auch durch zahlreiche individuelle fahrzeugseitige Interpretationen und fallspezifische betriebliche Lösungen, wie auch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen in einem umfassenden Kompendium zum städtischen Schienenverkehr anhand des mit zahlreichen abweichenden inhaltlichen Auslegungen überladenen Begriffs der Stadtbahnssysteme (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014) berichtet.

Gerade diese vorgefundene übergroße empirische Vielfalt und die auch bei den vorliegenden verkehrstechnisch-definitiven Standardwerken mitunter uneinheitliche und unübersichtliche bis offen inkonsistente Anwendung von Begriffen und Systemkategorien im städtischen Bahnsektor lassen einen gewissen Mehrwert der kompilierenden und vereinheitlichenden wissenschaftlichen Gesamtbetrachtung erwarten, die insbesondere durch die Erarbeitung eigener inhaltlicher Abgrenzungskriterien und Bestimmungsgrößen auch eine prägende gedankliche Vorstrukturierung dieser auch aus politisch-gesellschaftlicher Sicht oftmals entscheidenden Wirkungsfaktoren ermöglicht.

Die Zusammenführung der einzelnen politischen Schienenverkehrsoptionen in einer idealtypischen Policymatrix bietet schließlich einerseits eine sichere und genaue Orientierung und einen schnellen Überblick bei der Verortung der empirischer Ausprägungen und Systemvarianten, ermöglicht andererseits als theoretisches Konstrukt Gesamtaussagen über Abstufungen und funktionale Zusammenhänge, gemeinsame Trends und gleichartige Bewegungsrichtungen, aber auch über relevante Unterschiede und solitäre Entwicklungen wichtiger Schlüsselvariablen und Kennziffern. Gleichzeitig können die einzelnen Policyoptionen zusätzlich in einer aufsteigend sortierten, ordinal skalierten grafischen Übersicht abgebildet werden, die einfache Rückschlüsse über die relationalen Verhältnisse zwischen den jeweiligen kommunalen Bahntypen zulässt.

Insofern reflektiert diese Grundarchitektur auch die zentrale erkenntnistheoretische Annahme, dass die spezifische politisch-gesellschaftliche Präferenz und Auswahl verschiedener Policyoptionen in den jeweiligen empirischen Fallbeispielen durch die Beschreitung unterschiedlicher verkehrstechnischer Umsetzungspfade weitreichende Auswirkungen zur Folge haben kann. Die „wechselseitige Bedingtheit von Technik und Verkehr“ (Kirchner / Ruhrort 2016: 571) wirkt demnach sowohl durch die gedankliche Strukturierung der Policyoptionen im vermuteten politisch-gesellschaftlichen Auswahl- und Bewertungsprozess als auch durch die funktionale Relevanz in der realweltlich-konstruktiven Umsetzung mit einem teils ambivalenten Doppelcharakter auf Theorie und Empirie der städtischen Schienenverkehrspolitik ein. Gleichzeitig ist auch die sozialwissenschaftliche Analyse mit der Untergliederung und Unterscheidung verschiedener Typen von Verkehrssystemen anhand technischer Kriterien grundsätzlich vertraut, da die „Spezifische Technologie öffentlicher Verkehrssysteme als Differenzierungskriterium“ (vgl. Rammler 2005: 29) genutzt und handhabbar eingesetzt werden kann:

„Es gibt unterschiedliche Verkehrsmittel, die zur Erstellung des Verkehrsangebots eingesetzt werden können. Am weitesten verbreitet sind Eisenbahnen, Straßen-, Stadt- und U-Bahn und Busse. Darüber hinaus gibt es Sonderformen, zum Beispiel Oberleitungsbusse, Bus-Rapid-Transit-Systeme, Regionalstadtbahnen, verschiedene Arten von Seilbahnen oder Fähren“ (Dziekan / Zistel 2018: 359).

Die analytische Aufbereitung der jeweiligen Policyoptionen greift dabei den bereits entwickelten, dreigliedrigen Systembegriff des Schienenverkehrs auf und arbeitet bei jeder Policyoption unter Einbeziehung etablierter wissenschaftlicher Quellen und zentraler Abhandlungen der Schienenverkehrstechnik die entsprechenden charakteristischen und systemprägenden interdependenten Merkmale im Bereich der Infrastruktur, im Fahrzeugsegment und bei der Betriebsweise (vorwiegend technische Parameter wie Trassierung von Gleisen, Haltestellen und Bahnsteigen, Ausführung der Fahrzeugtypen oder unterschiedliche Betriebsformen) rekonstruierend heraus.

5.2 Straßenbahnsysteme (auch: Tram, Tramway)

Straßenbahnsysteme stellen in deutschland-, europa- und weltweiter Perspektive die älteste, traditionsreichste und konzeptionell einfachste Form der städtischen öffentlichen Mobilität mit spurgeführten Schienenverkehrsmitteln dar. Das Initial zur Errichtung der ersten Straßenbahnsysteme speist sich aus einer steigenden Nachfrage nach privater und beruflich bedingter Mobilität in den wachsenden Städten ab Mitte des 19. Jahrhunderts, kombiniert mit dem technischen Pioniergeist und den betrieblichen Erkenntnissen der ersten kommerziellen Eisenbahnstrecken, deren Grundidee, die Rad/Schiene-Technologie, einfach für den städtischen Verkehr adaptiert werden konnte – zu Beginn allerdings mit der Traktionsform durch Zugpferde als rustikale und wenig komplexe Antriebslösung:

„Die erste europäische Straßenbahn [mit Pferden als Traktionsmittel, Ergänzung des Verfassers] wurde 1854 für Paris konzessioniert. (...) Die zweite europäische (Pferde-) Straßenbahn nahm am 30. August 1860 in England in Birkenhead ihren Betrieb auf“ (Reinhardt 2012: 41).

Mit zunehmender technologischer Ausdifferenzierung setzt nach einer kurzen Zwischenphase des Dampfbetriebs ab den 1890er Jahren aufgrund der überlegenen Systemeigenschaften bei Leistung, Geschwindigkeit, Komfort und Effizienz ein konstanter Trend zu elektrisch angetriebenen Straßenbahnen ein³⁶, bei denen sich wiederum die Stromzuführung mittels Pantograph und Oberleitungsanlagen oberhalb des Straßenraumes als bevorzugte, weil einfach beherrschbare, stabile und relativ kostengünstige Lösung etabliert. Über verschiedene fahrzeugseitige Evolutionsstufen hinweg, wie etwa die Einführung der sogenannten Großraumwagen ab den späten 1950er Jahren und die zunehmende Verbreitung von industrieseitig verstärkt standardisiert angebotenen Gelenktriebwagen ab den 1960er Jahren (vgl. Meschede / Reuther / Schöber 2013: 17 – 83), die größere Fahrzeuglängen bei gleichbleibender Befahrbarkeit bestehender enger Kurvenradien ermöglicht, bleibt das technische, betriebliche und auch verkehrspolitische Grundprogramm der Straßenbahn bis in die späten 1970er und frühen 1980er Jahre weitgehend unverändert, was von kritischen Stimmen oftmals als eine konzeptionelle Stagnation und Perspektive der Innovationsarmut interpretiert wird.

Tatsächlich erfährt die konventionelle Straßenbahnidee in der Bundesrepublik ab Mitte der 1980er Jahre letztlich nur durch den straßenbahnartigen Einsatz von für höherwertige und anspruchsvollere Betriebsformen entwickelten standardisierten Stadtbahnfahrzeugen der Typen B, M und N (vgl. Kochems 2014: 3 – 19 sowie Kochems 2005: 10 – 47) eine gewisse technische, konstruktive und imageseitige Modernisierung und Aufwertung im Fahrzeugsegment. Diese Bahntypen können ihre

³⁶ „Die erste elektrische Straßenbahn der Welt fuhr 1881 in Berlin-Lichterfelde und wurde durch die Firma Siemens & Halske erbaut und betrieben“ (Reinhardt 2012: 47).

systemeigenen Vorzüge wie die Einsatzmöglichkeiten im signalgesteuerten hochleistungsfähigen Zugsicherungsbetrieb in Mehrfachtraktion auf Tunnelstrecken mit ausgebauten Stadtbahnstationen und schnellbahnmäßigen Hochbahnsteigen für einen niveaugleichen Fahrgastwechsel jedoch nur selten ausspielen. Vielmehr verkehren diese konzeptionell deutlich überqualifizierten und für herausforderndere Anwendungsszenarien vorgesehenen Fahrzeuge dann regelmäßig als klassische Straßenbahnen auf stauanfälligen Strecken im allgemeinen Straßenraum oder auf eingleisigen dörflichen Außenästen.

Neben den Städten und Betrieben, die sich bewusst in Richtung einer aufwändigeren, anspruchsvolleren und leistungsfähigeren Systemkonzeption von U-Stadtbahn oder U-Bahn entwickelten, führt die endogene Konkurrenz durch den vermeintlich betrieblich günstigeren und flexibleren Omnibus zur einer beispiellosen Stilllegungswelle auch von intakten, wirtschaftlich und verkehrlich sinnvollen Straßenbahnsystemen³⁷. Nur eine begrenzte Zahl an Städten wählt eine mittlere Strategie der moderaten Modernisierung zwischen den beiden Extrempolen der radikalen Betriebseinstellung durch Umstellung auf Busverkehr und einer umfassenden systemischen Aufrüstung zu anspruchsvolleren Bahnsystemen, letztere aber oftmals gekoppelt mit einer weitreichenden Netzstraffung und Angebotskonzentration auf eher wenige, hochnachgefragte Hauptstrecken (vgl. Groneck 2007: 133 – 136).

Mit der primär durch Fortschritte in der Mikro- und Leistungselektronik ermöglichten industrieseitigen Neukonzeption von innovativen Fahrwerken, kompakt ausgeführten Antrieben und einer neuen Fußbodenlandschaft durchbricht die disruptive Technologie der Niederflurbauweise in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren als „Game Changer“ die

³⁷ Als prominente Beispiele für eine aus heutiger verkehrspolitischer, verkehrswirtschaftlicher und verkehrsplanerischer Sicht kaum begründete Einstellung gut funktionierender und kundenseitig intensiv nachgefragter Straßenbahnbetriebe gelten etwa Wiesbaden, Aachen, Herten/Vestische Straßenbahn, Bremerhaven, Kiel, Hamburg, West-Berlin, Münster oder Wuppertal.

stagnierenden Entwicklungsperspektiven der klassischen Straßenbahn und stellt indirekt auch die Sinnhaftigkeit der ambitionierten Zielstellungen im oftmals schleppend vorankommenden Stadtbahn- und Schnellbahnbau in Frage, um sich in einer weltweiten und weiterhin andauernden „Renaissance“ dieses Schienenverkehrssystems (vgl. beispielhaft Burmeister 2012: 9 – 36; Jahn 2010: 27 – 37; Groneck 2007: 37 – 50; Groneck 2003: 15 – 25; Köstlin / Bartsch 1987: 7 – 32 sowie Petkov 2020: 53 – 83), unter gleichzeitiger Integration neuer städtebaulich-ästhetischer und verkehrspolitischer Ansprüche und Konzepte, wieder in expansiver Weise zu stabilisieren.

5.2.1 Straßenbahnsysteme in klassischer Ausprägung

Bis Mitte des 20. Jahrhunderts entwickelt sich die Straßenbahn als nahezu monopolartiges (Massen-) Verkehrsmittel, das nicht nur den öffentlichen Mobilitätssektor, sondern mangels systemischer Alternativen im Individualverkehr auch nahezu den kompletten städtischen Verkehrsmarkt als solchen dominiert und durch stets wachsende Netze und expandierende Betriebe bedient. Hierbei vermischen und ergänzen sich kommerzielle Interessen der sich entwickelnden Elektrizitätsindustrie mit einem sich parallel herausbildenden regulativen, ordnungspolitischen Verständnis der Leistungserbringung durch die öffentliche Hand im Rahmen des gemeinwohlorientierten Daseinsvorsorgeprinzips:

„Mit der Elektrifizierung der Straßenbahn wurde das Angebot kontinuierlich ausgeweitet, weitere Städte richteten Straßenbahnen ein. (...) Einhergehend mit der zunehmenden Elektrifizierung in den 1890er Jahren erfolgte ein grundlegender Wandel in der Unternehmensstruktur. Die Elektrizitätsgesellschaften traten mit den privatwirtschaftlichen Unternehmen in Konkurrenz. Zudem schaltete sich in dieser Zeit erstmals die Kommune als aktive Betreiberin von öffentlichen Transportmitteln ein (...). Organisationsstruktur und Öffentlichkeitsarbeit waren für die Durchsetzung der neuen Technologie ausschlaggebend. Es zeigt sich, daß die elektrische Straßenbahn hier ebenso Ausdruck einer sich neu etablierenden Organisationsform der städtischen Leistungsverwaltung sein konnte,

gleichzeitig aber auch für den neuen wirtschaftlichen Leitsektor der elektrotechnischen Industrie eine entscheidende Rolle spielte. (...) Diskussionen um die Straßenbahn wurden nun sowohl im Zusammenhang mit der einsetzenden, gezielten Stadtplanung und Sozialpolitik von kommunalpolitischer als auch von industrieller Seite her geführt und sind Indizien für ein gesteigertes öffentliches Interesse an Personentransportmitteln“ (vgl. Schmucki / Dienel 1997: 10 – 12).

Neben dieser Einordnung anhand der wirtschaftlich-unternehmerischen Entstehungsbedingungen und ordnungspolitischen Zielstellungen sind Straßenbahnsysteme regelmäßig Gegenstand technisch-konzeptioneller Klassifizierungen und Typologien, bei denen sie anhand ihrer infrastrukturellen, fahrzeugseitigen und betrieblichen Merkmalsausprägungen und Bauformen bestimmt werden. Naturgemäß bieten sich neben den inhaltlichen Bestimmungen des Gesetzgebers vor allem beschreibende Definitionen aus der Wissenschaft und von inhaltlich zuständigen Branchenverbänden an:

„Straßenbahnen im klassischen Sinn fahren überwiegend im Verkehrsraum öffentlicher Straßen und passen sich mit ihren baulichen und betrieblichen Einrichtungen sowie in ihrer Betriebsweise der Eigenart des Straßenverkehrs an. Ihre Gleise, hergestellt aus Rillenschienen – meist mit Spurweite 1000 mm oder 1435 mm –, sind in die Straßen eingebettet („straßenbündiger Bahnkörper“ nach BOStrab) und werden auch vom Straßenverkehr befahren. Sie haben also keinen gesonderten Fahrweg, sondern müssen dem Verlauf der Straßen folgen und sich den vorhandenen Straßenraum mit dem Straßenverkehr teilen. Da sie ein Teil von diesem sind, gilt auch für sie die Straßenverkehrsordnung (Fahren auf Sicht, maximal mit 50 km/h)“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis 2007: 30).

Weiterhin führt der Verband deutscher Verkehrsunternehmen in Bezug auf die typische Fahrzeugkonzeption aus, dass die klassische Straßenbahn mit „hochflurigen Fahrzeugen“ verkehrt(e), „bei denen der Fahrgastwechsel an den Haltestellen in der Straße entweder ganz ohne oder an sehr niedrigen Bahnsteigen erfolgte und daher weder bequem war noch stets problemlos von statten ging“ (vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-

Förderkreis 2007: 30). Auch bezüglich der Betriebsweise und der Komfortmerkmale der Haltestelleninfrastruktur zeichnet der Verband ein klar abgegrenztes Bild eines einfach ausgeführten Schienenverkehrssystems, das durch die ureigene infrastrukturelle Trassierung und Betriebsform den systembedingten Mangel einer potentiell negativen externen Beeinflussung durch den häufigen Mischverkehr (etwa mit Automobilen, Lastkraftwagen, Motorrädern, Fahrrädern und Fußgängern auf gemeinsamen Flächen und Kreuzungen im öffentlichen Straßenraum), der oftmals Stauungen und Fahrwegversperrungen der Straßenbahn zur Folge hat, stets in sich trägt:

„Die klassischen Straßenbahnen verkehren überwiegend im Straßenbereich auf straßenbündigem Bahnkörper, wobei Streckenabschnitte auf besonderem Bahnkörper zunehmend für bessere Beförderungsqualität sorgen. Sie fahren auf Sicht und heben sich insoweit von den Stadtbahnen und U-Bahnen ab. Viele Haltestellen sind ebenerdig, allenfalls mit niedrigen Haltestelleninseln, Haltestellenkaps oder Bahnsteigen ausgestattet.“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis e.V. 1997: 76).

Die Vertreter der wissenschaftlichen Verkehrsplanung kommen in ihrer inhaltlichen Annäherung an den Systembegriff der Straßenbahnen zu nahezu deckungsgleichen Ergebnissen, setzen die Performanz der Straßenbahn aber auch direkt in Relation zu anspruchsvolleren Schienenverkehrssystemen wie Stadtschnellbahnen, also U-Bahn, S-Bahn und teilweise U-Stadtbahn:

„Bei den Straßenbahnen (...) handelt es sich um Schienenverkehrsmittel, die hinsichtlich ihrer Einsatzkriterien und ihrer Beförderungsqualität unterhalb der Stadtschnellbahnen einzuordnen sind. Der Bau und Betrieb (...) erfolgt nach BOStrab (Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen, 1987). Die konventionelle Straßenbahn verkehrt überwiegend innerhalb des öffentlichen Straßenraums und verfügt nur in Ausnahmefällen über einen besonderen Gleiskörper. Die Entwicklung des motorisierten Individualverkehrs hat allerdings dazu geführt, dass vom Systemmerkmal ‚gemeinsamer Fahrweg‘ eine zunehmende

Verschlechterung der Beförderungsqualität und der Zuverlässigkeit ausging“ (Bonz et al. 2005: 597).

Sowohl das Bundesministerium für Verkehr als auch einzelne Autoren im Umfeld des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen betonen die technisch einfach ausgeführte Betriebsweise „auf Sicht“, bei der das Fahrpersonal die Fahrzeuge eigenverantwortlich und ohne weitere technische Unterstützung oder Absicherung im Straßenraum bewegt und die Verhinderung von Kollisionen und Auffahrunfällen allein durch eine umsichtige und vorausschauende Fahrweise erfolgt:

„Straßenbahnen fahren überwiegend auf Sicht, d.h. sie verfügen weder über Zugbeeinflussungs- noch über Zugsicherungssysteme. Ihre Haltestellen lagen anfänglich im Straßenraum, wodurch die Fahrgäste beim Ein- und Ausstieg meist große Höhenunterschiede zwischen Fahrbahn und Fahrzeugfußboden (bis 1m) überwinden mussten“ (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 32).

„Der Betrieb [der Straßenbahn, Ergänzung des Verfassers] erfolgt größtenteils auf Sicht. Besonderer Bahnkörper liegt nur an kritischen Knotenpunkten vor“ (Gil / Schindler 2020: 16).

Über die Beschreibung der wesentlichen technischen Funktionen und Eigenschaften hinaus bieten einige Autoren auch Einschätzungen zu Leistungsfähigkeit und Erschließungsfunktionen der Straßenbahnsysteme, die bereits den Kernbereich einer verkehrswissenschaftlichen oder rechtlichen Definition übersteigen und die damit bereits verkehrs- und stadtpolitische Implikationen als mögliche Basalelemente späterer Policyoptionen beinhalten. Das Bundesverkehrsministerium und der Bundesverband streichen dabei die relative zu anderen Schienenverkehrssystemen geringe Performanz der Straßenbahnsysteme heraus:

„Bei den kommunalen Bahnen, die dem PbefG und der BOStrab unterliegen, bildet die Straßenbahn das untere Ende der Leistungsfähigkeitsskala. Das liegt vor allem daran, dass diese

Bahnen überwiegend im Bereich der Straßen auf straßenbündigem Bahnkörper verkehren und somit den Behinderungen durch den motorisierten Individualverkehr unterliegen“ (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 32).

Köstlin und Bartsch weisen hingegen auf die ebenfalls systemisch bedingten Vorteile und Alleinstellungsmerkmale der Straßenbahn wie eine für ein Schienenverkehrsmittel große Flexibilität in der Trassierung und eine gute Erschließungs- und Abschöpfungsfunktion der Nachfrage hin:

„Die Straßenbahn in ihrer herkömmlichen Form verkehrt im Straßenpflaster oder auf eigenem Gleiskörper nach den Regeln der BOStrab. Sie hat einen sehr kleinen Wenderadius und kann daher fast um jede Ecke und in jede Gasse fahren. Dadurch kann sie sehr nahe an die Schwerpunkte der Nachfrage gelegt werden. Sie nimmt allerdings am allgemeinen Straßenverkehr teil und wird oft durch Kraftfahrzeuge und Ampel behindert“ (Köstlin / Bartsch 1987: 13f.).

In einer gesamthaften Rundumschau fasst Brändli die essentiellen Charakteristika klassischer Straßenbahnsysteme prägnant zusammen und arbeitet durch aktiven Verweis auf die gute Flächenerschließung und hohe Netz- und Haltestellendichte ebenfalls zentrale verkehrliche und städtebauliche Dimensionen heraus:

„Die Straßenbahn ist ein spurgeführtes Verkehrsmittel mit in der Praxis auf größenordnungsmäßig 50 Meter beschränkter Zugbildung, das überwiegend an der Oberfläche im Straßenraum verkehrt. Bei – wegen der Bindung an das Straßennetz – meist unruhiger Trassierung und wegen der vom übrigen Straßenverkehr nicht völlig abgetrennten Fahrbahn bleibt die Höchstgeschwindigkeit auf circa 50 km/h limitiert. Deswegen und infolge des zeitlich und finanziell relativ bescheidenen Aufwandes für Zwischenhalte eignet sich die Straßenbahn als Fein- und Mittelverteiler mit relativ hoher Netzdichte und kleinem Haltepunktabstand (...). Es gehört keineswegs zur Definition der Straßenbahn, daß diese im Straßenverkehr ersticken muß, auch wenn diese ohne wesensgerechte Behandlung gegenüber den übrigen Verkehrsteilnehmern mitunter geschieht“ (Brändli 1987: 145f.).



Die klassischen Straßenbahnsysteme der 1960er Jahre verkehren häufig noch in unmittelbarem, oftmals konfliktreichem Mischverkehr mit Automobilen, Radfahrern und Fußgängern, wie in München (Bild oben) und Düsseldorf (Bild unten) ersichtlich wird (YS / Archiv W. Rabe).

5.2.2 Straßenbahnsysteme in klassischer Ausprägung: Überblick und Hauptmerkmale der infrastrukturellen, fahrzeugseitigen und betrieblichen Dimension

Die konventionelle Straßenbahn lässt sich somit gemäß der übereinstimmend ausgeführten inhaltlichen Konkretisierungen anhand der drei zentralen Systemdimensionen Infrastruktur, Fahrzeug und Betrieb präzise bestimmen. In der infrastrukturellen Systemdimension zeichnen sich Straßenbahnen hauptsächlich durch folgende Merkmale aus:

- Grundsätzliche Trassierung der Gleisanlagen im öffentlichen Straßenraum, oftmals ohne gesonderten Fahrweg³⁸ auf Mischverkehrsflächen mit dem übrigen automobilen Kraftverkehr, Radfahrern und Fußgängern. An Ampelkreuzungen überwiegen meist fest ablaufende Signalprogramme ohne Bevorrechtigung des öffentlichen Verkehrs. Die Anlage abgetrennter und damit weniger stau-, störungs- und verspätungsanfälliger eigener Bahnkörper oder gänzlich unabhängiger Strecken ist grundsätzlich möglich.
- Spurmaß der Gleise von 1 000 mm bis 1 435 mm, in Ausnahmen bis zu 1458 mm.
- Einfache Ausrüstung von Strecke und Haltestellen ohne größere Komfortmerkmale, die typische Bahnsteighöhe entweder auf Straßenniveau oder maximal auf Bordsteinhöhe verhindert im Zusammenspiel mit den hochflurigen Fahrzeugen einen schnellen, bequemen und barrierefreien Zustieg.
- Befahrbarkeit von für Schienenfahrzeuge engen Kurvenradien (bis zu 18 Meter) und Steigungen / Gefällestrrecken sowie Kuppen / Wannen, dadurch relativ flexible Streckenführung auch unter beengten bestehenden räumlichen Verhältnissen möglich.
- Dichte Haltestellenabstände herunter bis zu 200 – 300 Meter.
- Durch die grundsätzliche Integration in den allgemeinen Straßenverkehr sind die Haltestellenanlagen oftmals auf den sogenannten Einrichtungsverkehr ausgelegt, bei dem die Bahnsteige nur auf der jeweils in Fahrtrichtung rechten Seite angelegt werden und die Fahrzeuge dementsprechend nur auf einer Seite mit Fahrgasttüren ausgerüstet sind. Dies bedingt gleichzeitig die Notwendigkeit der Errichtung von Wendeschleifen oder Wendedreiecken zum Fahrtrichtungswechsel an betrieblichen Endpunkten.

³⁸ besonderer oder unabhängiger Bahnkörper durch Bordstein oder Einfriedung

Da die fahrzeugseitige Systemdimension passgenau mit den streckenseitigen Anlagen harmonieren und interagieren muss, entspricht sie im Wesentlichen spiegelbildlich der infrastrukturellen Ausgestaltung:

- Hochflurfahrzeuge mit Fußbodenhöhe zwischen 90 und 100 cm über Schienenoberkante, robuster einfacher Antriebs- und Elektrotechnik³⁹ sowie Stahlwagenkasten auf Drehgestellen⁴⁰, oftmals in Einrichtungsbauweise mit Türen für den Fahrgastwechsel nur auf der in Fahrtrichtung rechten Seite.
- Nach einer ersten Innovationswelle durch die sogenannten Großraumfahrzeuge werden ab den 1960er Jahren auch vermehrt mehrteilige Gelenktriebwagen eingesetzt, um mit einem Fahrzeug⁴¹ eine größere Menge an Fahrgästen befördern zu können.
- Die durchschnittlichen Hauptabmessungen von klassischen Straßenbahnen liegen bei etwa zwischen 2,20 und 2,40 Metern (in Einzelfällen bis 2,50 Meter) Fahrzeugbreite mit typischen Fahrzeuglängen zwischen 20 und 35 Metern. Es können betrieblich im Normalfall maximal zwei bis drei Einheiten aus Triebwagen oder Trieb- und nicht motorisiertem Beiwagen gekoppelt werden.

Die betriebliche Dimension der konventionellen Straßenbahnsysteme ergibt sich aus der einfachen und an einer robusten Fahrpraxis ausgerichteten Grundkonzeption von Infrastruktur und Fahrzeugen:

- Die Straßenbahnfahrzeuge werden grundsätzlich im allgemeinen Straßenraum im Mischverkehr mit weiteren Verkehrsteilnehmern betrieben und genießen keine rechtliche Bevorrechtigung gegenüber dem Automobil- oder dem übrigen Straßenverkehr, die im Straßenverkehr maximal zulässige Gesamtzuglänge beträgt gemäß Betriebsordnung der Straßenbahnen 75 Meter.
- Die betrieblich-kommunikative Interaktion zwischen Streckeninfrastruktur und Fahrzeugen ist auf einfache Verfahren und Technologien wie analogen Sprechfunk zwischen Leitstelle und Fahrzeug sowie die fahrzeugseitige Ansteuerungsmöglichkeit von Weichen zur automatisierten Auswahl von Routen an Abzweigungspunkten begrenzt.
- Die grundsätzliche Betriebsform erfolgt als „Fahren auf Sicht“, die Erteilung von Fahr- und Bremsbefehlen sowie die Überwachung des Fahrgastwechsels und der Türsteuerung liegt im Einmannbetrieb allein beim Fahrpersonal. Dies beinhaltet das Gebot einer sicheren und vorausschauenden Fahrweise zur Vermeidung von Auffahrunfällen und Zusammenstößen mit anderen Straßenverkehrsteilnehmern.

³⁹ oftmals mit mechanischen Schaltwerken für Fahr- und Bremssteuerung, vereinzelt auch elektropneumatische Ansteuerungen

⁴⁰ Drehgestelle sind Fahrwerkskomponenten im Bahnverkehr, die gegenüber dem Wagenkasten ausdrehbar sind, um eine bessere Kurvengängigkeit und einen reibungs- und verschleißärmeren Kurveneinlauf zu erzielen. Sie können angetrieben oder unmotorisiert ausgeführt sein und nehmen die Räder oder Radpaare samt Radsatzwellen („Achsen“) auf (vgl. beispielhaft Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 336 – 358).

⁴¹ bei Einmannbetrieb ohne Schaffner mit nur einem Fahrer leistbar

- Mitunter übernimmt das Fahrpersonal auch vertriebliche Aufgaben (Fahrscheinverkauf) mit direktem Kundenkontakt.
- Die maximale Leistungsfähigkeit pro Stunde und Richtung beträgt je nach theoretischer oder praxisnaher Auslegung und abhängig von den unterstellten Auslastungsgraden, Fahrzeugkapazitäten und minimalen Zugfolgezeiten zwischen 5 000 und etwa 15 000 Fahrgästen (vgl. Gil/Schindler 2020: 28 sowie Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 34), reale Zugfolgezeiten können je nach Linienbündelung und Takt stark variieren (von minimal etwa 60 Sekunden in der Hauptverkehrszeit bis zu 30 Minuten oder mehr in Schwachlastzeiten).

5.2.3 Modellierung der Policyoption Straßenbahnsystem in klassischer Ausprägung

Die Policyoption „Straßenbahnsystem (konventionell)“ stellt konzeptionell grundsätzlich den einfachsten Typ kommunaler Bahnverkehre dar und beschreibt ein recht flexibles und wirtschaftlich vergleichsweise günstiges, aber auch potentiell betrieblich etwas störungsanfälligeres städtisches Schienenverkehrsmittel mittlerer Leistungsfähigkeit, das aufgrund einer langen historischen Traditionslinie bis in die frühen 1960er Jahre eine hegemoniale Stellung im öffentlichen Verkehr (vgl. Schmucki / Dienel 1997) einnimmt.

Die politisch begünstigenden und vorteilhaft wirkenden Faktoren dieser Policyoption liegen zum einen in der in vielen Fallbeispielen bereits seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts bestehenden Infrastruktur, die auch ab 1949 in allen untersuchten Städten und Gemeinden zunächst zu großen Teilen wiederhergestellt und betrieblich nutzbar gemacht wird. Da dieses Verkehrsmittel somit im bekannten technischen, sozialen und kulturellen Repertoire der urbanen Großstädte und Metropolen fest verankert ist und auch in den Mobilitätsroutinen der Öffentlichkeit durch kollektive Erinnerungen und die alltäglich physische Erlebbarkeit präsent ist, müssen bei Entscheidung für die (Fortführung der) Policyoption Straßenbahn keine grundsätzlichen genehmigungsseitigen Hürden oder Ängste, Sorgen und Widerstände der Bevölkerung aufgrund befürchteter großer Veränderungen durch die bauliche und betriebliche Neuerrichtung der Strecken- und

Haltestelleninfrastruktur überwunden werden. Die politischen Kosten und die Eintrittswahrscheinlichkeit langwieriger Aushandlungs- und Beschlussfassungsprozesse für die Präferenz dieser Systemoption erscheinen daher grundsätzlich vergleichsweise niedrig – was auch die konsensorientierte Perspektive einer relativ „geräuscharmen“ evolutionären Modernisierungs- und Ausbauperspektive beinhaltet.

Zum anderen bietet die Policyoption Straßenbahn ein breites Anwendungsspektrum bei einer für Schienenverkehrssysteme sehr guten Flächenerschließung mit der Möglichkeit einer dichten Netzbildung und kurzer Haltestellenabstände bei dennoch ausreichender Fahr- und vor allem Reisegeschwindigkeit, da die Haltestellen in aller Regel unmittelbar im Straßenraum erreichbar sind. In Kombination mit klassischen U-Bahnnetzen kann die Straßenbahn sowohl eigene radiale Verkehrsachsen zwischen Vorort und Zentrum bedienen, tangentielle Verbindungen zwischen Schnellbahnkästen herstellen und gleichzeitig als feinverteilendes Flächenverkehrsmittel fungieren. In jüngerer Zeit kann die Policyoption der Straßenbahn vermehrt die systemimmanenten Vorteile eines lokal emissionsfreien elektrischen Antriebs mit hohem Wirkungsgrad, den geringen Flächenverbrauch und die günstige Energiebilanz durch den relativ kleinen Reibungswiderstand der Stahlräder auf den Schienen als ökologische Pluspunkte in den öffentlichen Diskurs einbringen.

Grundsätzliche Grenzen erfährt die Policyoption Straßenbahn ab den 1960er Jahren weniger durch harte technische oder wirtschaftliche Beschränkungen oder grundsätzliche konzeptionelle Nachteile des Verkehrssystems, sondern vielmehr durch das stets wachsende Gesamtverkehrsaufkommen, eine sich rasant erhöhende Motorisierungsquote der Privathaushalte und den parallel steigenden Anteil des Automobilverkehrs am Modal Split (vgl. Groneck 2007: 124f. sowie Girna 1995: 14), was sich in Kombination mit der häufigen Mischverkehrsführung im allgemeinen Straßenverkehr insbesondere an

Kreuzungen und Knoten zunehmend negativ auf die Betriebsqualität auswirkt und zu regelmäßigen Störungen, Verspätungen, Fahrtausfällen und einer sinkenden Zuverlässigkeit des Gesamtsystems Straßenbahn führt (vgl. Schmucki 2001: 252). Darüber hinaus gerät die Policyoption ab Mitte der 1960er Jahre durch eine Kombination von drei wirkungsmächtigen externen Faktoren oftmals in einen wenig vorteilhaften passiven Rechtfertigungszwang im Mittelpunkt diverser kritischer wissenschaftlicher Stimmen und öffentlicher Meinungen.

Zunächst verfestigt sich erstens aus den subjektiven Eindrücken einer sinkenden Betriebsqualität und der medialen, politischen und verkehrswissenschaftlichen Zuschreibung eines geringen konzeptionellen Weiterentwicklungspotentials bei Infrastruktur und Fahrzeugen das Bild eines nur bedingt zukunftsfähigen, gar veralteten und durch die Spurführung wenig adaptionsfähigen, nicht ausreichend flexiblen Verkehrssystems. Weiterhin platziert die Kraftfahrtindustrie zweitens die endogene Konkurrenz des vermeintlich betriebswirtschaftlich günstigeren und flexibler einsetzbaren Omnibusses (vgl. Fredrich 1987: 166 – 189) zunehmend aus strategischen Erwägungen und wirtschaftlichen Interessen als werblich einladend gestaltetes, ernstzunehmendes „Gesamtsystem des öffentlichen Verkehrs“ mit hohem Anspruch an eine gezielt positive und vorteilhafte Außenwirkung in direktem verkehrlichem, ökonomischem und politischem Wettbewerb zur „althergebrachten“ Straßenbahn (vgl. Daimler-Benz Forschung 1977: 17 – 54). Schließlich drängen drittens ab den 1960er Jahren verstärkt neu konzipierte urbane Schienenverkehrssysteme wie U-Stadtbahnen, U-Bahnen, aber auch avantgardistische Einschienenbahnen oder autonome Cabsentaxis (vgl. Krischer 2003: 17 – 26 sowie Weigelt / Götz / Weiß 1973: 55 – 82) mit einer bewusst modernen bis utopisch-futuristischen Anmutung auf den (politischen) Verkehrsmarkt und setzen die im Vergleich dazu konservativ bis uninspiriert wirkende Straßenbahn durch die behauptete größere Anziehungs- und Innovationskraft sowie eine unterstellte höhere und komfortablere Leistungsfähigkeit dauerhaft „von

oben“ unter Druck. Diese Tendenz wird durch die Absicht und Hoffnung zahlreicher involvierter Akteure, durch aktive Befürwortung derartiger Policyoptionen als weitsichtige und visionäre Entscheider wahrgenommen zu werden, um durch das damit mutmaßlich verbundene Prestige und Image im politischen Wettbewerb Wählerstimmen gewinnen zu können, weiter verstärkt.

Die kombinierte Wirkung des steigenden Gesamtverkehrsaufkommens mit den drei systemexternen Einflussgrößen, die zudem oft auf rein subjektiv bestimmte Attribute und einseitige Betrachtungsweisen zurückzuführen sind, führt je nach Stadt und Betrieb häufig zu einer mehr oder minder stagnierenden oder gar rückläufigen politischen und gesellschaftlichen Attraktivität und Akzeptanz des Systems Straßenbahn, was die unkritische und „gefahrlose“ Realisierbarkeit und Präferenz der entsprechenden Policyoption in einen sehr schmalen und sensiblen Handlungs- und Entscheidungskorridor (zurück-) drängt, der zudem mit einer hohen analytischen und psychologisch-emotionalen Erklärungs- und Legitimationsnotwendigkeit für Fortbestand oder gar Ausbau eines vermehrt als konservativ, überkommen und nur bedingt zukunftsfähig wahrgenommenen Verkehrsmittels einhergeht.

5.2.4 Straßenbahnsysteme der neuen Generation in Niederflurtechnik

Die geschilderte, eher stagnierende Perspektive der Policyoption Straßenbahn erfährt mit der Einführung der disruptiv-revolutionären Niederflurtechnologie ab Mitte der 1980er Jahre eine radikale fahrzeugseitige Neuausrichtung und weitreichende Attraktivitätssteigerung des Gesamtsystems bei grundsätzlicher Fortführung der wesentlichen infrastrukturellen und betrieblichen Rahmenbedingungen, Parameter und Leistungsdaten:

„Mit der Entwicklung von Niederflurwagen wurden neue Impulse am Straßenbahnmarkt gesetzt. Mit diesen Fahrzeugen kann ein bequemer und behindertenfreundlicher Ein- und Ausstieg aus einer Bahn gewährleistet werden“ (Dorsch 2019: 58).

Der wesentliche Effekt und relevanteste Nutzungsunterschied im Alltagsbetrieb ergibt sich durch die deutlich reduzierte Höhe des Fahrzeugbodens, was einen schnelleren, sichereren und bequemeren Zugang ermöglicht, wodurch eine grundlegend neue Beschaffungspolitik im Straßenbahnsektor angestoßen wird.

„Mit der Einführung der Niederflur-Straßenbahnen ab Mitte der 1980er Jahre mit einer Fußbodenhöhe im Einstiegsbereich von 280 bis 350 mm wurde sogar ein weitgehender Ausbau mit völliger Barrierefreiheit (=stufenloser Einstieg) auch im klassischen Straßenbahnbetrieb möglich und weitgehend realisiert“ (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 32).

Die technische Entwicklung vollzieht sich dabei sowohl zeitlich als auch in Bezug auf die Verfeinerung der konstruktiven Umsetzung in mehreren Phasen mit unterschiedlichen Zielhorizonten und wachsenden Ansprüchen an den Umfang der niederflurigen Fahrzeuganteile, die inzwischen den „Straßenbahnmarkt voll erobert haben“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis e.V. 1997: 78) und die abhängig vom „Anteil des niederflurigen Bereichs in bezug auf die Gesamtlänge der Fahrzeuge“ (vgl. ebd.) in verschiedene Klassen mit Niederfluranteil von 15%, 60 – 75% und 100%“ (vgl. ebd.: 82) gegliedert werden. Es mag zunächst verwundern, dass die formal unspektakulär anmutende Absenkung des Einstiegsniveaus im Türbereich und eine begleitende kundenfreundlichere Ausgestaltung des Fahrzeugbodens als Eröffnung einer grundsätzlich neuen Dimension, Wahrnehmung und Qualität im Straßenbahnsegment wirken soll.

„1984 entwickelte die Firma DUEWAG zusammen mit dem Verkehrsbetrieb in Genf eine Niederflur-Straßenbahn, die den bereits in den zwanziger und dreißiger Jahren erstmals realisierten Gedanken des niederflurigen Einstiegs zur Verbesserung der Zugänglichkeit für alle Fahrgastgruppen und zur Beschleunigung der Ein- und Ausstiegsvorgänge wieder aufgriff. Europaweit setzte eine fieberhafte Entwicklungstätigkeit zur Sicherung bzw. Neuerobung von Marktanteilen ein, richtig erkennend, daß die Frage der Zugänglichkeit zukünftig von zunehmender Relevanz sein würde, hatten doch die mit drei bzw. vier Klapptrittstufen ausgestatteten Stadtbahnwagen gezeigt, daß bei nicht vorhandenen Hochbahnsteigen die Benutzung der Fahrzeuge für Behinderte, Mütter mit Kinderwagen etc. beschwerlich oder sogar unmöglich war“ (Müller-Hellmann 1995: 140f).

Die Verbesserung der Einstiegssituation stellt einen wesentlichen Faktor zur einfacheren und komfortableren Benutzung des Systems Straßenbahn auch im Sinne eines barriere- und diskriminierungsfreien Zugangs dar, damit wird ein gewichtiger, bislang exklusiver Vorteil klassischer (U-) Stadtbahn- und U-Bahnsysteme in Form des niveaugleichen und schnellen Zutritts und Wechsels zwischen Fahrzeug und Bahnsteig ohne die Überwindung von Stufen nunmehr auch für das einfachste kommunale Schienenverkehrsmittel greifbar. Die Einordnung dieser Entwicklung als nachhaltiger „Game Changer“ kann jedoch nur dann vollständig erklärt und nachvollzogen werden, wenn auch die dadurch oftmals ausgelöste weitere Innovationswelle und der begleitende epochale Bewusstseinswandel im Kontext der gesamten systemischen Policyoption Straßenbahn betrachtet und einbezogen wird.

Denn die neu gewonnenen Freiheitsgrade bei der Fahrzeugkonstruktion können fortan in einigen Fällen auch als Multiplikator und permanenter Motor einer weiteren technologischen, betrieblichen, aber vor allem auch konzeptionellen, verkehrs- und stadtpolitischen Modernisierung und Gesamterneuerung des Systems Straßenbahn wirken. Oftmals können zusätzlich weitreichende Optimierungen und neue Funktionalitäten bei der Datentechnik, Betriebssteuerung und Fahrgastinformation, aber auch gehobene Standards bei Ausstattung, Komfort und progressivem Design

von Innenraum und Exterieur einfließen, womit in diesen Fällen der Weg für eine genuin neue Generation von Straßenbahnsystemen eröffnet wird.

5.2.5 Straßenbahnsysteme der neuen Generation in Niederflurtechnik: Überblick und Hauptmerkmale der fahrzeugseitigen Dimension

Da die betriebliche und infrastrukturelle Dimension bei der Straßenbahn der neuen Generation in Niederflurbauweise über keine zwingenden technischen Abhängigkeiten mit dem Thema der Fahrzeugkonstruktion verbunden sind und die dortigen Optimierungs- und Gestaltungspotentiale als separate und optionale Teilelemente des Gesamtsystems zu verstehen sind, beschränkt sich die inhaltliche Bestimmung zunächst auf den Blick in die engere fahrzeugseitige Systemdimension:

- Möglichkeit der Absenkung der Fahrzeugbodenhöhe durch neu entwickelte technisch-konstruktive Verfahren und Strategien bei Fahrwerks- und Antriebskonzeption sowie bei Ausgestaltung von Wagenkästen und Gelenken mit im Ergebnis je nach Typ und Einsatzszenario unterschiedlichen prozentualen Niederfluranteilen in Bezug auf die Gesamtfläche.
- Ein steigender Grad der konstruktiven Innovation beinhaltet potentiell auch eine parallel ansteigende technische Komplexität, die mitunter zu größeren Ausfallrisiken, höherem Wartungsaufwand und wachsendem Verschleiß an Fahrzeugkomponenten und der Infrastruktur führen kann.
- Verbesserte Einstiegssituation, erhöhte Barrierefreiheit, schnellerer und komfortablerer Fahrgastwechsel auch an niedrigen Bahnsteigen, von Bordsteinhöhe oder vom Straßenniveau aus.
- Die Tieferlegung des Fahrzeugbodens schließt in vielen Fällen die Notwendigkeit ein, technische Komponenten und Aggregate, die bislang im verfügbaren Bauraum unterhalb des Fußbodens untergebracht werden konnten, auf die Dachebene zu verlagern. Dies verändert Aufbau und Statik des Gesamtfahrzeuges und kann in Verbindung mit neuen Fügetechniken unerwünschte Grenzbelastungen der verwendeten Materialien auslösen.
- Parallel zur Neukonzeption von Fahrzeugboden und Einstiegen setzt ein andauernder Trend zu größeren Fahrzeuglängen und kapazitätsstärkeren Gefäßen ein, der insbesondere durch die neue Multigelenkbauweise die bisher bei Straßenbahnen nur selten erreichte Fahrzeuglängensklasse von 40 Metern und mehr beherrschbar werden lässt.

- Tendenz zur verstärkten Systematisierung und Modularisierung der Fahrzeugkomponenten, Teilsysteme und Baugruppen, um auf Basis von konstruktiv ausentwickelten standardisierten Fahrzeuggrundkonzepten und Plattformfamilien mit reduziertem Engineering-Aufwand für die jeweiligen Betreiber und Netze spezifische Fahrzeuglösungen ableiten zu können (vgl. Hondius 2020: 4 – 26).
- Im Einzelfall deutliche Bedeutungssteigerung des Fahrzeugdesigns als attraktives Spiegelbild eines selbstbewussten öffentlichen Nahverkehrs mit einer ansprechenden Gesamtästhetik, die sich als bewusstes und prägendes, aber auch integratives mobiles Element einer hochwertigen städtebaulichen Gestaltung versteht und die oftmals eine komplementäre Ergänzung durch architektonisch ebenso anspruchsvoll konzipierte Haltestellen erfährt (vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Industrieforum 2016: 13 – 139).

5.2.6 Modellierung der Policyoption Straßenbahnsysteme der neuen Generation in Niederflurtechnik

Das neue Selbstverständnis spiegelt sich auch im häufig zu beobachtenden Bedeutungswandel der Policyoption der Straßenbahnsysteme, die, wenn eine inhaltliche Reprogrammierung durch diesen progressiven Zielkontext eintritt, mitunter einen wesentlich weiter reichenden Anspruch als universelles, flexibles und zukunftsfähiges städtisches Schienenverkehrsmittel formulieren kann. Auch im größeren politisch-gesellschaftlichen Rahmen findet dieser Bewusstseins- und Wahrnehmungswandel der Policyoption Straßenbahn einen funktionalen und gedanklichen Niederschlag in der zumindest partiellen oder auch ganzheitlichen Neubewertung und Rekalibrierung der einzelnen öffentlichen Verkehrssysteme untereinander und in Relation zum automobilen Gesamtverkehr, wobei im Einzelfall ausdrücklich auch Aspekte der städtebaulichen Integration und Ästhetik in der Gewichtung Berücksichtigung finden. Obwohl somit durch die Verfügbarkeit der neuen Niederflurtechnologie das bestehende Tableau aus limitierenden Faktoren und Wachstumschancen für die Policyoption der Straßenbahnsysteme grundsätzlich neu bespielt und verteilt wird, sind doch die rein konstruktive Dimension eines abgesenkten Fahrzeugbodens und die erweiterte geistige Perspektive eines neuen verkehrs- und stadtpolitischen Gesamtansatzes des Systems Straßenbahn entwicklungsgeschichtlich und analytisch als

zwei getrennte Vorgänge, die funktionslogisch, chronologisch und konzeptionell aufeinander aufbauen, zu begreifen.

Dabei ist die Policyoption einer technischen Umstellung auf die Niederflurtechnologie inzwischen in nahezu allen Städten und Verkehrsunternehmen der Bundesrepublik in Umsetzung oder bereits weitgehend implementiert. Dies muss aber nicht notwendigerweise auch bedeuten, dass sich die anschließenden weiteren Gestaltungspotentiale, wie die sich anbietende Policyoption eines umfassenden Ausbaus der Straßenbahn mit einer gleichzeitigen Einschränkung des Automobilverkehrs oder die Entscheidung für eine strategische Neuausrichtung des öffentlichen Verkehrs durch Rückzug aus der Planung und Umsetzung von potentiell konkurrenzierenden U-Bahnbauprojekten, ebenfalls realisieren. Die neue Niederflurbauweise der Fahrzeuge kann theoretisch und faktisch auch ohne jegliche weitere Verbesserung oder Aufwertung des Straßenbahnsystems schlicht einen singulär günstigeren Einstieg im Zuge einer ohnehin anstehenden Neu- oder Ersatzbeschaffung von Schienenfahrzeugen bedeuten, während das betriebliche und konzeptionelle Gesamtsystem unverändert bleibt und keine qualitativen Entwicklungs- und Beschleunigungsmaßnahmen, wie etwa die vermehrte Schaffung eigener Gleistrassen, die Nutzung moderner Betriebsleitsysteme, die optimierte Ansteuerung von Lichtsignalanlagen oder die städtebaulich hochwertige Ausgestaltung von Haltestellen und Gleisanlagen, erfolgen.

In der wissenschaftlichen Betrachtung der Policyoption „Straßenbahnsysteme der neuen Generation“ muss demnach zwischen der rein fahrzeugseitigen Anpassung durch die technische Innovation der Niederflurtechnologie und dem wesentlich weiterreichenden Anspruch einer gänzlich neu ausgerichteten verkehrs- und stadtentwicklungspolitischen Planungs- und Gestaltungsphilosophie unterschieden werden. Letztere baut zwar funktionslogisch auf der neuen Fahrzeugtechnologie auf, stellt

diese aber in den weit größeren gesellschaftlich-funktionalen Sinnzusammenhang einer umfassenden urbanen Neuorganisation und Modernisierung, was wiederum auch direkte und indirekte Folgeeffekte für die tendenzielle Präferenz und Begünstigung oder Ablehnung dieser Policyoption durch verschiedene institutionelle Arrangements oder Akteure beinhaltet. Die Wirkungsmacht und Relevanz dieser notwendigen präzisen analytischen Trennung liegt vor allem in dem Umstand begründet, dass in der allgemeinen Wahrnehmung bereits die Einführung niederfluriger Fahrzeugflotten oftmals irrigerweise mit der Implementierung eines neuen straßenbahnfreundlichen Planungsleitbildes und einem grundsätzlichen Paradigmenwechsel zur Präferenz betrieblich und gestalterisch hochwertig artikulierter oberirdischer Schienenverkehrssysteme als dominante Form des städtischen Nahverkehrs gleichgesetzt wird.

Tatsächlich übersieht diese egalisierende Betrachtungsweise aber die fundamental abweichenden Aufwände, Ambitionen und Zielstellungen, die mit den jeweiligen Policyvarianten einher gehen. Denn die bloße Neubeschaffung von Straßenbahnfahrzeugen birgt bis auf die Notwendigkeit der Organisation der (Re-) Finanzierung nur geringes Potential für eine differenzierte Positionierung im politischen Wettbewerbsspektrum, somit aber auch wenig Möglichkeit für Gewinne oder Verluste am Wählerstimmenmarkt und in der öffentlichen Meinungsbildung. Gleichzeitig kann aber auch eine Policy, die sich mit einer formell unspektakuläre Anschaffung einer neuen Straßenbahngeneration befasst höchste politische Relevanz erlangen, wenn die Fortführung des bestehenden Gesamtsystems aufgrund eines abgewirtschafteten und überalterten Fahrzeugparks zwingend von der Indienststellung neuer Bahnen abhängt, und damit die existenzielle Frage des gesamten Fortbestandes eines Straßenbahnbetriebs hintergründig oder offensichtlich mit der Fahrzeugfrage verkoppelt ist.

Darüber hinaus kann die nun technisch aufgewertete und im öffentlichen Ansehen und Prestige steigende Policyoption der neuen Straßenbahnsysteme auch bestehende Policyarrangements und Policypfade im (U-) Stadtbahn- und U-Bahnsegment erfolgversprechend herausfordern, da ähnliche verkehrliche Effekte bei günstigeren Kosten, einer besseren Flächenerschließung und einer einfacheren städtebaulichen Integration gerade der Bahnsteiganlagen erwartbar werden.

„Diejenigen Verkehrsbetriebe, die ihre Netze bereits mit Hochbahnsteigen ausgestattet bzw. deren Bau fest vereinbart hatten, konnten sich glücklich schätzen, denn die schon bis dahin überaus schwierige Durchsetzung von Hochbahnsteigen für oberirdische Strecken wurde durch die nunmehr realisierbare Niederflurtechnik weiter erschwert. (...) Mit Ausnahme der Verkehrsunternehmen, deren Netze bereits überwiegend mit Hochbahnsteigen ausgerüstet sind, wurden insgesamt von den VDV-Unternehmen nur noch Fahrzeuge geordert, die zumindest partiell niederflurig ausgeführt sind“ (Müller-Hellmann 1995: 141 und 144).

Der allgemeine branchenweite und städteübergreifende Trend zum Niederflurfahrzeug beinhaltet mitunter die bemerkenswerte Sprengkraft, jahrzehntelang unangefochtene und stabile, institutionell und planerisch verankerte Policypfade von U-Stadtbahn- und U-Bahnsystemen aufzubrechen, um sich im Sinne einer Reform dritter Ordnung nach Peter Hall mit neuen politischen und technologischen Instrumenten sowie abweichenden und erweiterten Ziel- und Aufgabenstellungen dem neuen Paradigma eines Vorrangs des Straßenbahnausbaus zuzuwenden. Dies kann im Einzelfall auch das ungünstige und unkoordinierte Zerfallen des über lange Zeit gesetzten Policyarrangements eines ursprünglich homogen und konsistent geplanten (Hochflur-) Schienenverkehrssystems in fragmentarische Teilbetriebsnetze bedeuten.

„Für Hochflurstadtbahnen sind somit 0,90 m hohe Bahnsteige anzulegen, um die Forderung nach niveaugleichen Einstiegen zu realisieren. Dies ist nicht nur kostenaufwändig; es erwies sich im Innenstadtbereich sowohl aus Platzgründen, vor allem aber aus Gründen der städtebaulichen Integration als schwierig. Deshalb

verstärkte sich in den 1990er Jahren bei den am Straßenverkehr teilnehmenden Schienenverkehren (kein durchgehend besonderer oder unabhängiger Bahnkörper) die Tendenz zu Niederflur - Stadtbahn - Fahrzeugen. Das ermöglichte nicht nur wesentlich niedrigere Bahnsteighöhen von 0,30 bis 0,35 m für den niveaugleichen Einstieg, es kam auch den Kundenwünschen nach einem bequemerem Einstieg vom Straßenniveau aus entgegen. (...) Dort wo zunächst (z.B. 1965 – 1990) mit den damals ausschließlich verfügbaren Hochflurbahnen und entsprechend hohen Bahnsteigen begonnen wurde, war eine Umstellung auf Niederflurtechnik schwierig. Deshalb blieben einige Städte (z.B. Hannover, Stuttgart) konsequent bei der Hochflurtechnik. Um jedoch auch die Vorteile der Niederflurtechnik nutzen zu können, wurde in einigen der früheren Stadtbahnstädte in den 1990er Jahren das Netz betrieblich in einen Niederflur- (Bahnsteighöhe 0,35 m) und einen Hochflurteil (Bahnsteighöhe 0,90 m) unterteilt. Das war z.B. in Köln, Bochum, Düsseldorf und Frankfurt/M der Fall. Beide Netze ergänzen sich gegenseitig und sind eng miteinander verknüpft“ (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 340 – 342).

Der konziliante Hinweis, dass die in einzelnen Städten und Betrieben zu beobachtende betriebliche Auftrennung und Teilnetzbildung in kleinere und damit wirtschaftlich ineffizientere, mitunter nur bedingt oder gar nicht kompatible Hoch- und Niederflurbetriebszweige allein aus der rational anmutenden Erwägung, die „Vorteile der Niederflurtechnik nutzen zu wollen“ vorangetrieben wird und sich „beide Netze ergänzen“, kontrastiert dabei in hohem Maße mit der oftmals unsystematischen und konflikthaften Zuordnung der einzelnen Streckenabschnitte zum jeweiligen Hoch- oder Niederflurteilsystem. Zudem geht hiermit auch die Notwendigkeit einer Vorhaltung von abermals kleineren und daher ökonomisch weniger sinnvoll zu betreibenden spezialisierten Fahrzeug-Teilflotten ohne einen relevanten betrieblichen oder kundenseitigen Nutzen einher.

Neben diesen weitreichenden Einflüssen und Effekten im verstärkt konkurrenzierend zu denkenden Binnenverhältnis zu anderen, meist bereits bestehenden Policies städtischer Schienenverkehrssysteme transportiert die Policyoption der Straßenbahnsysteme der neuen Generation, wie etwa Christoph Groneck (vgl. Groneck 2003: 21 – 25 sowie Groneck 2007: 60 –

91) oder Harald A. Jahn (vgl. Jahn 2010: 27 – 37) in beispielgebenden Analysen berichten, eine umfassende Idee der städtebaulich-ästhetischen und verkehrspolitischen Erneuerung, die vor allem in französischen Mittel- und Großstädten ab den 1980er Jahren zu einer neuen Blüte und Renaissance der Tram mit internationaler Strahlkraft führt. Dieser dem neuen französischen Planungsleitbild eingeschriebene Geist der urbanen Innovation beinhaltet neben der schienenverkehrspolitischen Komponente stets umfassende Neuorganisationen und Neuaufteilungen des Straßenraumes, die Zurückdrängung des individuellen Automobilverkehrs, die Einrichtung neuer verkehrsberuhigter Bereiche und Fußgängerzonen sowie eine ästhetisch überragende Stadtgestaltung mit neuem Mobiliar, aufgewerteten Oberflächen und einer weitreichenden Begrünung von (Gleis-) Flächen:

„Die Straßenbahn steht als ‚vécteur de la modernité urbaine‘, also als Vermittler für die städtebauliche Modernisierung. Die herausragende Optik ist dabei integraler Bestandteil der Gesamtkonzeption. Insgesamt lassen sich drei Gründe für die Wiedereinführung von Straßenbahnsystemen nennen: Die Möglichkeit einer umfassenden Umstrukturierung des öffentlichen Raumes mit dem Ziel, die Städte insbesondere für Fußgänger attraktiver zu machen, die Neuordnung der Nahverkehrsnetzes mit dem Ziel, Autofahrten in die Innenstädte zu reduzieren und die Minderung der Umweltverschmutzung in sensiblen Innenstädten durch den Verkehr leiser und elektrischer Fahrzeuge. (...)

Französische Straßenbahnneuerschließungen sind grundsätzlich nicht als rein verkehrspolitische Maßnahmen zu sehen. Sicherlich spielt der Wunsch, Autofahrer zum Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel zu bewegen, eine große Rolle. Daneben gibt es jedoch noch eine ganz andere Komponente, welche mit dem Bau von neuen Straßenbahnsystemen maßgeblich verfolgt wurde und wird: die Revitalisierung von Innenstädten. Leitgedanke ist in den meisten Fällen, die Straßenbahn als Initiator für eine autoarme und fußgängerfreundliche Innenstadt zu nutzen. So wurden mit dem Straßenbahnbau in vielen Städten weitreichende Restriktionen für den individuellen Kraftfahrzeugverkehr vorgenommen, bis hin zur Schließung von Hauptverkehrsachsen und dem Rückbau von Parkmöglichkeiten in großem Stil“ (Groneck 2003: 21).

Allgemein werden sowohl in der theoretisch-wissenschaftlichen Rezeption als auch in der praxisnahen städtebaulichen und verkehrspolitischen Anwendung die visionäre Innovationskraft und die hohe konzeptionelle, technologische, soziale und ästhetische Qualität des integrativen, sektorübergreifenden und oftmals als beispielgebend bewerteten Ansatzes der französischen Planungsphilosophie neuer Straßenbahnsysteme würdigend herausgearbeitet:

„Frankreich hat als verbindendes Element von Stadtgestaltung, Revitalisierung und Erfüllen von Verkehrsbedürfnissen ein geniales Verkehrsmittel wiederentdeckt. (...) Es rollt lautlos über Trassen, die sich fast unsichtbar in eleganten Rasenflächen verbergen. Es wird elektrisch angetrieben und stößt keine Abgase aus. Für die Benutzung sind keine besonderen Zugänge, Treppen oder Lifte nötig. Es ist so umweltverträglich, dass tausende Bäume entlang der neuen Strecken gepflanzt werden können. Wo es installiert wird, bringt es Parks, Blumenschmuck, Eleganz und Design mit. Es ist so erfolgreich geworden, dass die Bürger der Städte darüber streiten, welcher Bezirk als nächstes in den Genuss der neuen Technik kommen soll.

Es ist die Straßenbahn, die das Leben in die Städte zurückgebracht hat. Die Tramway der neuen Generation macht es möglich, ganze Straßenzüge von Grund auf menschengerecht umzugestalten, mit allen positiven Folgen: aufblühender Kleinhandel, Belebung, subjektives Sicherheitsgefühl, viel neues Grün“ (Jahn 2010: 28).

Die in Frankreich mit maximaler Intensität und Konsequenz gelebte Policyoption der neuen Straßenbahnsysteme kann folglich, inspiriert vom Erfolg des französischen Anwendungskontextes, inzwischen auch in der Bundesrepublik grundsätzlich eine gewisse verkehrs- und stadtpolitische Relevanz beanspruchen und einen über die engeren Fragen der Schienenverkehrspolitik hinausreichenden Querschnitts- und Durchmischungscharakter mit weiteren städtischen Policysektoren und Themen entwickeln. Diese gesamtplanerische Sicht lässt je nach gedanklicher Lesart der kausalen Ursache- und Wirkungszusammenhänge entweder auf die Möglichkeit einer indirekten städtebaulichen Modernisierungspolitik in Folge der verstärkten Implementierung der

Policyoption „Straßenbahn“ oder aber umgekehrt auf den Effekt einer indirekten (Schienen-) Verkehrspolitik als Teilergebnis einer vorgelagerten allgemeine Befassung mit übergeordneten stadtplanerischen und gesellschaftlichen Leitfragen schließen.

Insofern variieren auch die mit dieser anspruchsvolleren interpretativen Umsetzung der Policyoption „Straßenbahnsystem“ verbundenen politischen Präferenzmuster und Konfliktlinien, die insbesondere im infrastrukturellen Segment mit einer deutlichen Dynamik und Polarisierung verbunden sein können. Denn dort, wo durch die Formulierung und Implementierung der entsprechenden Policyoptionen von Straßenbahnsystemen der neuen Generation umfassende Um- und Neuvorteilungen von urbanen Räumen und Flächen vorgesehen sind, wo das Verhältnis von öffentlichem und individuellem Verkehr neu justiert werden soll und sich die beteiligten Akteure als Gewinner oder Verlierer von Entscheidungsabläufen empfinden können, wo aber auch bestehende konservative Schienenverkehrsplanungen in eine Rechtfertigungs- und Überprüfungsnotwendigkeit geraten können, entstehen naturgemäß reibungsintensive Sphären der gesellschaftlichen Debatte und der politischen Polarisierung, Momente der taktischen oder situativen Vermengung mit anderen Fragestellungen sowie Überlegungen der strategischen Einbeziehung des Themenkomplexes in eigene Interessen und Argumentationslinien zur Stärkung und Durchsetzung der jeweiligen konkreten Ziele und normativen Präferenzen.

Daher verschiebt sich der relative Vorteil einer tendenziell konfliktfreien Kontinuität bei grundsätzlicher Fortführung oder lediglich moderater infrastrukturell-betrieblicher Weiterentwicklung der Policyoption Straßenbahn insbesondere bei der Auswahl neuer Pfade und Transformationsansätze, entweder hin zu einem anspruchsvollen, schnellbahnmäßig auszubauenden U-Stadtbahn- oder U-Bahnsystem, oder alternativ auch bei der Wiedererfindung als Niederflur-Straßenbahnsystem der neuen Generation mit hohem stadtgestalterischem Anspruch,

nachhaltig in Richtung von infrastrukturell komplexeren und generell eingriffsintensiveren Policyoptionen. Diese können, obwohl sie nominell weiterhin lediglich Ausgestaltungsdetails und Implementierungsstrategien von einfachen Straßenbahnsystemen verhandeln, bereits das gesamte politisch-gesellschaftliche Konfliktpotential von verkehrlichen Großprojekten in sich tragen.

Die Klärung der Frage, ob sich die Grundidee der französischen Planungsphilosophie, mit dem Neu- und Ausbau der Straßenbahn gleichzeitig eine umfassende städtebaulich-ästhetische Modernisierung und Qualitätssteigerung zu verbinden, auch in bundesdeutschen politischen und verkehrstechnischen Planungs-, Entscheidungs- und Implementierungskontext dauerhaft und flächendeckend etablieren kann, muss vor allem einen Verweis auf eine breite empirische Spreizung zwischen sehr verschiedenartigen Anwendungsfällen beinhalten. Hier finden sich einerseits Umsetzungsbeispiele, die im konzeptionellen Ansatz recht nahe an die hochwertige, sensible und feingliedrige französische Design- und Ausgestaltungskultur der Tramsysteme heranreichen, wie zahlreiche neue oder modernisierte Teilstrecken und Haltestellen in München, Dresden, Freiburg, Karlsruhe, Kassel, Frankfurt am Main oder Düsseldorf belegen (vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Industrieforum 2016: 24 – 107). Andererseits können weiterhin auch konventionelle Planungs- und Einsatzszenarien beobachtet werden, die als Zeugnis einer gestalterisch wenig reflektierten, nüchtern und grob anmutenden, größtenteils technikdominierten funktionalen Ausstattung kommunaler Bahnsysteme allein anhand des Maßstabs einer kostengünstigen und wartungsarmen infrastrukturellen und betrieblichen Ausrüstung verstanden werden müssen. Diese spannungsvolle Ambivalenz zwischen herausragender urbaner Integration und einem teils als ästhetisch unsensibel einzustufenden, ingenieursgeprägten Pragmatismus kann sehr eingängig und plausibel anhand der aus städtebaulicher Sicht unglücklich anmutenden Installation zahlreicher eisenbahnartig dominant und überladen wirkender Oberleitungskonstruktionen in innerstädtischen

Anwendungsfällen bei diversen bundesdeutschen Stadtbahnnetzen nachgezeichnet werden (vgl. Groneck 2007: 80f. sowie Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Industrieforum 2016: 110 – 139).

Der Versuch einer Gesamtbetrachtung der Policyoption Straßenbahn im zeitgenössisch-avantgardistischen Gewand der Niederflursysteme der neuen Generation beinhaltet daher stets die Vergegenwärtigung des grundsätzlichen technologischen und gesellschaftlich-politischen Bedeutungswandels, der mit der Einführung der fahrzeugseitigen Niederflurbauweise verbunden ist. Während die konventionellen Straßenbahnsysteme bis in die 1980er Jahre in einer oftmals strukturell unterlegenen Position in einem teils intensiven Wettbewerb mit anderen Angebotsformen des öffentlichen Verkehrs wie Bus oder (U-) Stadtbahn stehen, können sie dank der fahrzeugseitigen Innovationen ab den späten 1980er Jahren in vielen relevanten Leistungs- und Systemparametern deutlich aufholen oder die grundsätzlichen Vorteile sowie den verkehrshistorischen und politisch-medialen Vorsprung anderer Verkehrssysteme egalisieren. Bestehende Stärken wie hohe Netzdichten, flexible und relativ kostengünstige Streckentrassierungen werden in Kombination mit der modernen Fahrzeugtechnik und Gestaltungskultur vital und selbstbewusst als neuer Trend positioniert. Gleichzeitig ist die bloße Anschaffung von Schienenfahrzeugen mit niederfluriger Bodengestaltung weder konzeptionell, noch in konkreter technischer oder betrieblicher Hinsicht, noch in der funktionalen Wirkungsweise als global integrierte Policyoption, zwingend mit der Notwendigkeit eines verkehrskulturellen Paradigmenwechsels, mit der Einführung einer neuen Planungsphilosophie oder mit der Reformulierung städtebaulicher und verkehrlicher Leitbilder und Zielkontexte verbunden. Vielmehr können niederflurige Bahntypen auch in betrieblich und infrastrukturell wenig weiterentwickelten Straßenbahnnetzen zum Einsatz kommen oder, durch konstruktive und konzeptionelle Auslegung nach Schnellbahnanforderungen, sogar erfolgreich im Kontext genuiner U-Stadtbahnsysteme, wie etwa in Köln, Düsseldorf oder Dortmund, relevante Verkehrsaufgaben in gleichwertiger

Qualität zu klassischen Hochflurfahrzeugen übernehmen, und somit entsprechende bestehende Polycypfade durch „kreative Adaption“ erweitern und zumindest teilweise stabilisieren.



Moderne Niederflurstraßenbahnsysteme zeichnen sich neben komfortablen Fahrzeugen mit barrierearmen Einstiegen oftmals auch durch ein hochwertiges Fahrzeugdesign und, wie in Nizza (oben) und München (unten), eine hervorragende städtebauliche Integration aus (YS).

5.3 U-Straßenbahnsysteme (auch: Tiefbahn, Unterpflasterbahn, Unterstraßenbahn)

Obwohl die U-Straßenbahn anhand ihres etymologischen Ursprungs und, der klaren semantischen Bedeutung als „unterirdische Straßenbahn“ folgend, sowohl begrifflich, verkehrshistorisch als auch technisch grundsätzlich einfach und präzise abgrenzbar scheint, wird dieser Typ einer effizienten und flexiblen infrastrukturellen Weiterentwicklung klassischer Straßenbahnsysteme, die punktuell und abschnittsweise auch unterirdisch verkehren, von häufigen Fehlinterpretationen in der inhaltlich-technologischen Einordnung, aber auch in der politisch-gesellschaftlichen Auseinandersetzung begleitet. Diese Policyoption eines moderaten und dennoch leistungsfähigen städtischen Schienenverkehrssystems hat sich von einem in den 1950er und 1960er Jahren wissenschaftlich und politisch äußerst populären Verkehrskonzept zu einer fast vergessenen und planerisch mehrfach überlagerten, lediglich residualen Kategorie des kommunalen Bahnbetriebs entwickelt. Die U-Straßenbahnidee ist, obwohl die systemimmanenten konzeptionellen Stärken und Vorteile grundsätzlich nach wie vor Gültigkeit beanspruchen können, in der heutigen empirischen Realität der Bundesrepublik Deutschland in ihrer ursprünglichen reinen Anwendungsform nur noch selten und höchstens punktuell identifizierbar, was die anhaltenden Verständnis- und Deutungsschwierigkeiten mitunter teilweise erklären könnte.

5.3.1 Die U-Straßenbahn als in den Untergrund projizierte Straßenbahn

Die größtmögliche Klarheit einer definitorischen Annäherung an den U-Straßenbahnbegriff wird erreicht, indem das vorangestellte Präfix „U“ beziehungsweise „Untergrund“ zunächst nicht in die Betrachtung einbezogen wird. Denn U-Straßenbahnsysteme entsprechen, bis auf die punktuell unterirdische Führung der Gleisanlagen – meist an wenigen hochbelasteten Knotenpunkten, Haupthaltestellen oder in ausgewählten innerstädtischen Streckenabschnitten, in ihrem Wesen und in ihren systemseitigen Parametern bei Infrastruktur, Fahrzeugen und Betrieb, den rein oberirdischen Straßenbahnsystemen nahezu unverändert und vollständig.

„Die U-Straßenbahn in Straßenbahnmanier ist die Verlegung der Straßenbahn in die zweite Ebene. Der Betrieb wickelt sich nicht wesentlich anders ab als an der Oberfläche. Jedoch muss aus Sicherheitsgründen nicht mehr auf Sicht, sondern mit einer Zugsicherungsanlage gefahren werden. Es wird der vorhandene Wagenpark unverändert eingesetzt. Oft versucht man verschiedene Linien im Tunnel zu bündeln, um eine gute Auslastung der aufwendigen Anlagen zu erreichen. Ein straßenbahnartiger Betrieb soll auch für die fernere Zukunft beibehalten werden. Anlagen dieser Art gibt es in Kassel und entsprechend der ursprünglichen Planung in Köln, Ludwigshafen und Stuttgart; es bauen daran Bielefeld, Bonn und Mannheim“ (Kegel 1971: 14f.).

Dies ist insbesondere daher von Bedeutung, als U-Straßenbahnsysteme mitunter häufig lediglich als Vorstufe und notwendiges Übergangsstadium zu anspruchsvolleren Schienenverkehrssystemen wie U-Stadtbahnen oder U-Bahnen (miss-) verstanden werden, und ihnen somit eine eigenständige zweckhaft-konzeptionelle Berechtigung als Verkehrsmittel, das eine Sinnhaftigkeit und Rechtfertigung als final angedachten Endausbauzustand beanspruchen kann, vorenthalten wird.

Je nach lokaler Konstellation und Entwicklung aus verschiedenen politischen und wissenschaftlichen Beiträgen werden für die örtliche Namensgebung der U-Straßenbahn auch Begriffe wie Unterpflaster(straßen)bahn (etwa in Mülheim an der Ruhr) oder Unterstraßenbahn (etwa in Köln) verwendet, die technisch synonym und kongruent zur U-Straßenbahn zu verstehen sind. Der insbesondere vom externen wissenschaftlichen Gutachter Prof. Dr. Kurt Leibbrand in den Fallbeispielen Frankfurt am Main und München geprägte Begriff der „Tiefbahn“ beschreibt in seiner ursprünglichen Bedeutung nichts anderes als ein U-Straßenbahnkonzept mit einfacher, straßenbahnartiger Bau- und Betriebsweise, das aber nach eigenem Anspruch bereits grundsätzlich „aufwärtskompatibel“ für eine stufenweise Migration hin zur U-Stadtbahn oder U-Bahn gedacht ist. Die Tiefbahnidee will sich somit durch eine bewusst große Auslegungsbreite und einen intendierten Interpretationsspielraum gerade für anspruchsvolle politische Entscheidungskonstellationen empfehlen. Denn durch die beabsichtigte Unschärfe in der artifiziellen integrativen Begriffsschöpfung der Tiefbahn wird eine verbale, technisch-konzeptionelle und politische Kompromissfindung zwischen Befürwortern einer moderaten U-Straßenbahnkonzeption und den Anhängern einer anspruchsvolleren schnellbahnmäßigen U-Stadtbahn oder U-Bahn spürbar erleichtert.

Die ursprünglich große Verbreitung der U-Straßenbahnidee in der politischen und verkehrsplanerischen Debatte der jungen Bundesrepublik Deutschland kann auch anhand der dieser Studie zugrunde liegenden und in Bezug auf diese Eigenschaft nicht speziell kompilierten Fallauswahl ideal illustriert werden: Wenn auch in den heutigen Schienenverkehrsnetzen oftmals nicht mehr direkt anhand der Anlagen, Fahrzeuge oder aktuellen Betriebsform nachvollziehbar, so werden in allen vier untersuchten Städten zu verschiedenen Zeitpunkten U-Straßenbahnsysteme oder U-Straßenbahnteilstrecken ernsthaft als real verfügbare Policyoptionen diskutiert, geplant, gebaut oder betrieben. Tatsächlich werden in den

Städten Mülheim an der Ruhr, Frankfurt am Main, Köln und München sogar konkrete politische Beschlüsse zu Planung und Bau von U-Straßenbahnsystemen oder der U-Straßenbahn sehr ähnlichen Konzepten verabschiedet, die allerdings im Laufe der weiteren Entwicklung teilweise in der Planung und Umsetzung schnellbahnartiger U-Stadtbahnssysteme oder „echter“ U-Bahnnetze aufgehen beziehungsweise von diesen Policyoptionen aus verschiedenen Gründen integriert, rezipiert und überformt werden.

In den innerstädtischen Kölner Tunnelstrecken⁴² der ersten Generation kann trotz der zwischenzeitlich erfolgten technischen Aufrüstung zu einer teilweise stadtbahnartigen Fahrzeug- und Betriebsform⁴³ aufgrund der infrastrukturellen Ausgestaltung mit engen Kurvenradien, begrenzten Bahnsteiglängen und niveaugleichen Abzweigen der Grundcharakter der Unterstraßenbahn immer noch eindrücklich nachvollzogen werden. Darüber hinaus können die unterirdische Straßenbahnhaltestelle am Ludwigshafener Hauptbahnhof (vgl. Schwandl 2007: 180), die anfängliche Ausführung der U-Haltestelle im Bereich des Kasseler Hauptbahnhofs (vgl. Schwandl 2007: 187 sowie Lücke 2018: 44) sowie die ursprüngliche Anlage der U-Haltestellen Essen Saalbau⁴⁴ (vgl. Groneck et. al 2005: 123 sowie Stadt Essen – U-Bahn-Bauamt 1986: 11 – 25) oder Stuttgart Charlottenplatz⁴⁵ (vgl. Krammer / Schwandl 2008: 11 sowie Vogt 1966: 184 – 186) als prototypische bundesdeutsche Umsetzungen der U-Straßenbahnidee benannt werden. Die bereits vor dem zweiten Weltkrieg in Betrieb genommenen unterirdischen Straßenbahnabschnitte in

⁴² sogenanntes U-Strab-H zwischen den Haltestellen Dom/Hauptbahnhof, Appelloplatz, Neumarkt und Poststraße (vgl. Groneck 2005: 56)

⁴³ Die U-Haltestellen wurden etwa mit Hochbahnsteigen nachgerüstet.

⁴⁴ Diese U-Haltestelle wurde im Zuge des Großprojekts Stadtbahn Rhein-Ruhr ausgebaut und in ein größeres zusammenhängendes U-Stadtbahnnetz integriert. Aktuell wird die Haltestelle erneut umgestaltet und mit zwei Bahnsteigabschnitten unterschiedlicher Höhe ausgerüstet, um für die weiterhin mit Meterspurfahrzeugen im Vorlaufbetrieb bediente Südstrecke nach Bredeney einen niveaugleichen Eintritt in die niederflurigen Straßenbahnfahrzeuge zu ermöglichen.

⁴⁵ Diese U-Haltestelle wurde zwischenzeitlich für U-Stadtbahnbetrieb angepasst.

Nürnberg⁴⁶ und Duisburg⁴⁷ werden heute nicht mehr im öffentlichen Fahrgastbetrieb bedient, die Strecke in Nordrhein-Westfalen wurde zudem abgerissen beziehungsweise in die Anlagen der U-Stadtbahn integriert. Weitere heute noch in Betrieb befindliche U-Straßenbahnen, die die originäre konzeptionelle Einfachheit sowie die uneingeschränkte Verbindung mit dem Oberflächenbetrieb der Straßenbahn repräsentieren, finden sich beispielsweise in Wien⁴⁸, Brüssel⁴⁹, Marseille⁵⁰ oder Boston⁵¹.

Die U-Straßenbahn als separates politisches und planerisches Verkehrskonzept mit einem dauerhaften Eigenwert hingegen kann gerade durch die betriebliche Kompatibilität, fahrzeugseitige Übereinstimmung und bedingungslose Anschlussfähigkeit an bestehende Straßenbahnnetze mit ihrer einfachen und zweckmäßigen technologischen Grundausrichtung, und eben nicht durch eine Überinterpretation in Richtung eines Vorlauf- und Zwischenzustands hin zu einem komplexeren Schnellbahnbetrieb, ihre charakteristischen Systemeigenschaften wie eine weiterhin gute Flächenerschließung bei optimierter Betriebsabwicklung und reduzierter Verspätungs- und Störungsanfälligkeit ausspielen.

Die konzeptionelle Planungsphilosophie der U-Straßenbahn als eine einfachen „Projektion“ der bestehenden Straßenbahn in den Untergrund tritt

⁴⁶ unterirdische Straßenbahntrassierung im Bereich der Bayern- und Frankenstraße im Zuge der Anbindung des Reichsparteitagsgeländes (vgl. Schedel 2007: 80f.)

⁴⁷ unterirdische Endhaltestelle der städteverbindenden Kleinbahnlinie D im Bereich des Duisburger Hauptbahnhofs (vgl. Zeitzeugenbörse Duisburg e.V. 2014: 15)

⁴⁸ „U-Strab“-Strecke zwischen den U-Haltestellen Südtiroler Platz, Laurenzgasse, Matzleinsdorfer Platz und Eichenstraße. Ein weiterer separater U-Strabtunnel im Bereich der sogenannten „Lastenstraße“ mit den ursprünglichen U-Strab-Haltestellen Mariahilfer Straße, Burggasse, Lerchenfelder Straße sowie Friedrich-Schmidt-Platz wurde zwischenzeitlich systemisch aufgewertet und in die U-Bahnstrecke der U2 integriert (vgl. Schwandl 2018: 30f. sowie 108 – 111 und Schwandl 2006: 108 – 113).

⁴⁹ Gemeint ist die unterirdische Führung der Tram, etwa im Bereich der Haltestellen Lemonnier oder Simmonis und ausdrücklich nicht die stadtbahnartigen Pré-Métrostrecken der Linien 3, 4 und 7 (vgl. Schwandl 2020: 109 – 115 sowie Groneck / Stein 2009: 18 – 24)

⁵⁰ Unterirdische Straßenbahn-Endhaltestelle Noailles (vgl. Groneck / Schwandl 2014: 76 – 79).

⁵¹ Die in Boston heute noch im Zuge der Stammstrecke „Green Line“ in Betrieb befindliche U-Straßenbahnanlage mit mehreren unterirdischen Haltestellen wurde im Jahre 1897 eröffnet (vgl. Schwandl 2010: 8 – 13).

in den dargestellten nordamerikanischen oder französischen Beispielen insofern besonders deutlich hervor, als dort zusätzlich auch einfachste Formen der Zuwegung zu den simpel und zweckmäßig ausgestatteten U-Straßenbahnhaltestellen realisiert sind und der Zugang zu den Bahnsteigen teilweise durch niveaugleiches Überqueren der Streckengleise an einer Fußgängerfurt erfolgt, da oftmals nur eine Treppenanlage für beide Fahrtrichtungen vorhanden ist. Wenngleich diese extrem vereinfachte, demnach aber auch baulich kostensensible Form der Zuwegung in der Bundesrepublik zu keinem Zeitpunkt konkret umgesetzt wird und deren betriebs- und baurechtliche Genehmigungsfähigkeit grundsätzlich in kritischem Kontrast zur bundesdeutschen Normsetzung steht, so liefern insbesondere die frühen U-Straßenbahnplanungen und Tiefbahniddeen in München oder Frankfurt am Main deutliche Hinweise, dass die Planer gegenüber derartigen Überlegungen von extrem vereinfachten, straßenbahnartig ausgeformten unterirdischen Betriebs- und Haltestellenkonzepten zumindest gedanklich durchaus aufgeschlossen waren. Die weiteren zentralen Bausteine des auf einfache, relativ gesehen kostengünstige und stufenweise Umsetzbarkeit hin ausgerichteten U-Straßenbahnkonzeptes wie die bevorzugte Führung der Tunnelstrecken unterhalb bestehender oberirdischer Straßenverläufe und sonstiger öffentlicher Flächen zur Vermeidung von baulich und juristisch komplizierten Unterfahrungen von Gebäuden (vgl. Zimniok 1971a: 36 – 39) oder die bevorzugte Anlage der unterirdischen Bauwerke in möglichst geringer Tiefenlage mit kurzen Verbindungsrampen von und zu den oberirdischen Netzabschnitten werden grundsätzlich auch im Zuge der Planung und Umsetzung der bundesdeutschen U-Straßenbahnsysteme weitgehend realisiert.

Die für die Gesamtheit des U-Straßenbahnbegriffs bedeutsame Präzisierung des „Unterirdischen“ führt bei den frühen Planungen zunächst auch mangels einer Sensibilität für eine sprachliche oder werblich-produktseitige Differenzierungsnotwendigkeit zu dem vor Ort durchaus

gewünschten Effekt, dass diese Systeme durch die Einbeziehung unterirdischer Streckenabschnitte mit einem gewissen lokalen Stolz den technisch unpassenden Globalbegriff der „U-Bahn“ beanspruchen, um sich im Prestige und Fortschrittsmomentum der Weltstädte mit Untergrundbahnen einzureihen. Darüber hinaus wird in der Periode ab den frühen 1960er Jahren parallel zu den allgemeinen sprachlich-konzeptionellen Unschärfen auch eine fachlich intensive verkehrsplanerische Auseinandersetzung um die Auswahl des jeweils angemessenen und geeigneten städtischen Schienenverkehrstyps geführt, wobei sich in der Rückschau bereits hier erste Trends hin zur Präferenz komplexerer Schienenverkehrssysteme im Sinne des aufkommenden Schnellbahnparadigmas andeuten.

„Endlos waren die Debatten über die Frage U-Straßenbahn oder ‚echte‘ U-Bahn. Durchweg gehen inzwischen die Städte mit Blick auf die künftige Verkehrserwartung den Weg zur U-Bahn bzw. zu ‚Stadtbahn‘-Systemen, die gleich eine Reihe von Städten durch ein kreuzungsfrei verkehrendes schnelles Nahverkehrsmittel für den Stadtverkehr und die bevölkerungsreichen Umlandgebiete miteinander verbinden“ (Kegel 1971: 10).

Die zeitgenössische verkehrswissenschaftliche und verkehrspolitische Debatte der 1960er und 1970er Jahre thematisiert weiterhin intensiv die Unterschiedlichkeit und Eigenständigkeit der separaten verkehrlichen Policyoptionen U-Straßenbahn, U-Stadtbahn und U-Bahn und fordert eine definitorische Klärung ein, um Präzision und Handhabbarkeit in den Diskussionen zu erhöhen.

„Eine Definition der beiden Systeme [U-Straßenbahn und U-Bahn, Ergänzung des Verfassers] ist erforderlich, da (auch in Fachkreisen) öfters ein Durcheinander der Bezeichnungen der städtischen Schienenverkehrssysteme beobachtet wird. (...) Die U-Straßenbahn unterscheidet sich von der U-Bahn dadurch, daß die Tunnelstrecken am Rande der City in eine im Niveau liegende Trasse übergehen, die vom übrigen Individualverkehr nicht ganz getrennt ist. Es ist klar, daß der gesamte Betrieb hierdurch beeinflusst wird. Im Tunnel fahren die Züge signalgesichert, außerhalb wird auf Sicht gefahren. Die Höchstgeschwindigkeiten liegen bei 60–70 km/h. Die

Leistungsfähigkeit beträgt etwa 24 000 Personen je Stunde und Richtung [errechneter theoretischer Idealwert, in der Praxis mitunter deutlich darunter, Ergänzung des Verfassers]. Die Trassierung braucht nicht so großzügig wie bei der U-Bahn zu sein. Der Tunnelbahnsteig ist dem Fahrzeugeinstieg, der auch außerhalb des Tunnels benutzt wird, in der Höhe angepasst. Allerdings sind auch Lösungen, die veränderliche Einstiege mit Klapptrittstufen benutzen, anzutreffen. Die Tunnelausbildung ist bei der U-Straßenbahn und der U-Bahn nicht sehr unterschiedlich. U-Straßenbahntunnel müssen sogar wegen des Steigraumes für den Stromabnehmer etwas höher und wegen der seitlichen Fluchtwege gelegentlich auch breiter als U-Bahntunnel sein“ (Kegel 1971: 14).

Neben der funktionalen Differenzierung zwischen U-Bahn- und U-Straßenbahnsystemen anhand infrastruktureller, fahrzeugseitiger und betrieblicher Parameter ergeben sich vor allem mit Hinblick auf die Investitionskosten und die verkehrliche Erschließungswirkung grundsätzlich unterschiedliche Effekte, Vor- und Nachteile bei den jeweiligen Typen von Bahnsystemen, die wiederum intensiv mit deren selektiver Präferenz und Attraktivität als bevorzugte Policyoptionen im politisch-administrativen und gesellschaftlichen Entscheidungsraum interagieren. Denn mit den jeweiligen verschiedenen verkehrstechnischen Systemlösungen lassen sich einzelne der grundsätzlich unterschiedlichen und mitunter konkurrierenden verkehrs- und gesellschaftspolitischen Konzepte, wie etwa ein flächig ausgerichtetes Nahverkehrsangebot oder die Schaffung eines unabhängig trassierten Schnellbahnnetzes auf wenigen wichtigen Hauptachsen, bevorzugt und vereinfacht umsetzen, während sich andere Leitbilder oder Zielstellungen als nur bedingt oder gar nicht kompatibel mit den systemischen Charakteristika spezifischer Schienenverkehrsformen erweisen.

5.3.2 U-Straßenbahnsysteme: Überblick und Hauptmerkmale der infrastrukturellen und betrieblichen Dimension

Da die fahrzeugseitige Ausführung der U-Straßenbahn qua Definition exakt der technischen Ausprägung der rein oberirdischen Straßenbahnsysteme

entspricht, können ihre charakteristischen technischen Besonderheiten vor allem durch Blick auf die infrastrukturelle und betriebliche Dimension herausgearbeitet werden. Hierfür bietet das Bundesministerium für Verkehr mit der durch externe Sachverständige erarbeiteten Untersuchung und dem daraus entstandenen Bericht „Die kommunalen Verkehrsprobleme“ eine authentisch zeitgenössische, idealtypische und umfassende konzeptionelle Definition der „U-Straßenbahn in Straßenbahnart“ (vgl. Bundesminister für Verkehr / Hollatz / Tamms 1965: 232f.) an:

- Einsatz der „gleichen Trassierungselemente wie bei der oberirdischen Straßenbahn. Streckenkreuzungen und Gleisüberschneidungen werden höhengleich ausgeführt. Diese und sonstige Gefahrenstellen, wie engere Tunnelkurven und stumpf befahrene Weichen an Gleiszusammenführungen, werden gesichert“ (vgl. ebd. Ziffer 31).
- Grundsätzlich scheint auch ein unterirdischer Betrieb auf Sicht im ausreichend beleuchteten Tunnel vorstellbar, wobei „durch eine weiträumige Bauweise und helle Beleuchtung gute Sichtverhältnisse anzustreben“ sind (vgl. ebd. Ziffer 31).
- Wenn ausreichende Sichtverhältnisse durch großzügige Bauwerksform und Tunnelbeleuchtung nicht sichergestellt werden können, „so müssen die Gefahrenstellen durch Signale gesichert werden. Höhengleiche Streckenkreuzungen sind grundsätzlich nur in Verbindung mit Haltestellen vorzusehen“ (vgl. ebd. Ziffer 31).
- Die grundsätzliche Bauweise von nicht schnellbahnmäßig niveaufrei angelegten, sondern nur einfach ausgeführten „höhengleichen Streckenkreuzungen und Gleisüberschneidungen“ schränkt bei intensiv ausgelasteten Netzabschnitten trotz der gesteigerten Störungsunabhängigkeit gegenüber dem Straßenverkehr die möglichen Gewinne „an Sicherheit, Reisegeschwindigkeit und Leistungsfähigkeit“ deutlich ein. „Die Anwendung (...) der unterirdisch geführten Straßenbahn sollte daher auf einfache Fälle, z.B. kleinere Städte und kurze Strecken, etwa Platzunterfahrungen, beschränkt bleiben“ (vgl. ebd. Ziffer 32).



Niveaugleiches Gleisdreieck an der Karlsruher U-Haltestelle Marktplatz (Pyramide) im Stil einer U-Straßenbahn im Stadtbahntunnel der „Kombilösung“ (AG).

- Das Grundprinzip der U-Straßenbahn gibt vor, dass „die unterirdischen Strecken mit dem oberirdischen Netz verbunden bleiben“ und demnach „im Tunnel wie auf der Straße die gleichen Fahrzeuge verwendet werden“. Die Bauform zahlreicher Straßenbahnfahrzeuge als betriebliche „Einrichtungswagen“ (nur rechtsseitige Türen mit nur einem Fahrerstand am Kopfende des Wagens) beinhaltet „eine Reihe baulicher und betrieblicher Folgen, die die Planungsfreiheit einengen“ (vgl. ebd. Ziffer 39): „Die Einrichtungswagen lassen bei Rechtsbetrieb im Tunnel nur Seitenbahnsteige zu (...). Zum Wenden der Züge (bei Störungen, zur Vermeidung unwirtschaftlicher Leerfahrten, zum Abstellen der Züge) sind Wendeschleifen erforderlich, die soweit sie im Bereich des unterirdischen Streckennetzes liegen müssen, oft nur schwer und mit einem hohen Kostenaufwand untergebracht werden können⁵²“ (vgl. ebd. Ziffern 39.1 und 39.2), was mitunter zu einem Spannungsfeld zwischen betrieblichen Erfordernissen und der finanziellen und baulich-infrastrukturellen Umsetzbarkeit führen kann. Auch erscheint eine Optimierung bei Fahrgastwechselzeiten, Komfort und Barrierefreiheit mit dem System der U-Straßenbahn kaum vereinbar: „Die Bahnsteighöhe kann nicht – wie bei der U-Bahn – auf die Höhe des Wagenbodens gebracht werden, im günstigsten Fall auf die Höhe der 1. Einstiegsstufe, so daß der Fahrgast beim Ein- oder Aussteigen immer noch 1 bis 2 Stufen überwinden muß“ (vgl. ebd. Ziffer 39.3).

Die technische Bestimmung der U-Straßenbahn als integrale, durchgängig nutzbare Weiterentwicklung der klassischen Straßenbahn, die durch die nur punktuelle und gezielte, von der konkreten verkehrlichen und räumlichen Einzelsituation abhängige Trassierung im Untergrund in ihrem Wesensgehalt und in ihrer verkehrlichen Funktionsweise grundsätzlich erhalten bleibt, findet ein Spiegelbild in einer ebenso flexibel ausgestaltbaren Policyoption, die in ihrem ursprünglichen Entstehungs- und Einsatzzweck eine große integrative Kraft zur gleichberechtigten Einbeziehung moderater evolutionärer Problemlösungsansätze und weitreichender Neubauvorstellungen beinhaltet.

5.3.3 Modellierung der Policyoption U-Straßenbahnsysteme

Insbesondere die der Policyoption U-Straßenbahn ureigenen Systemeigenschaften wie eine verkehrlich dichte Flächenerschließung, der potentiell höhere Anteil an Direktverbindungen und der dadurch im Vergleich zu zahlreichen schnellbahnartigen Konzepten vermiedene Zwang zum Umsteigen, etwa zwischen U-Bahn und Zubringerbus oder innerhalb

⁵² so etwa zwei unterirdische Wendeschleifen der U-Straßenbahn Köln nördlich und südlich der U-Haltestelle Ebertplatz oder die unterirdische Wendeschleife des meterspurigen Tunnelnetzes in Essen südlich der U-Haltestelle Essen Hauptbahnhof

des U-Bahnnetzes, erfahren im Kontext der sich über Zeit ändernden verkehrspolitischen und gesellschaftlichen Leitbilder und Zielstellungen eine wechselhafte Rezeption und Bewertung.

„Die reine U-Straßenbahn erschließt ein Gebiet mehr flächenhaft. Das Netz muß demzufolge dichter angelegt werden. Auf Zubringer kann man weitgehend verzichten, da eine Verzweigung und Verknüpfung der Linien beibehalten wird. Der Anteil des gebrochenen Verkehrs ist geringer, was als Vorteil gewertet wird. Dem gegenüber steht ein gewisser Nachteil, der sich aus der Unregelmäßigkeit, verursacht durch den Einfluß des Individualverkehrs, ergibt“ (Kegel 1971: 15).

Denn während in der frühen Periode die engen gedanklichen Verbindungen zum Flächenverkehrsmittel Straßenbahn noch als Vorteil im Sinne eines dichten städtischen Nahverkehrsangebotes wahrgenommen werden, verschiebt sich ab den ausgehenden 1960er Jahren die Präferenz im Zuge des Schnellbahnparadigmas oftmals zur Bevorzugung völlig kreuzungs- und damit störungsfrei trassierter Bahnsysteme mit großem baulichem und betrieblichem Anspruch. In derartigen Systemen wird dem umsteigefreien Reisen durch feiner verästelte Direktverbindungen weniger Wert beigemessen als der optimalen Bedienung der gebündelten Hauptkorridore durch wenige hochleistungsfähig ausgebaute Strecken mit optimierten schnellbahnartigen Knotenbahnhöfen. Erst in jüngerer Zeit hat der Faktor einer möglichst umsteigefreien Direktverbindung durch einen selbstkritischen Abgleich der Angebote des öffentlichen Verkehrs mit dem mobilitätstechnischen Standardrepertoire des individuellen Automobilverkehrs und seinen naturgemäß direkten Start-Ziel-Fahrtmöglichkeiten auch für die Planung und Implementierung städtischer Schienenverkehre wieder deutlich an Bedeutung gewonnen.

Darüber hinaus bietet die Policyoption der U-Straßenbahn die Möglichkeit einer maximalen Effizienz und Wirksamkeit der investierten Aufwände, da die Anlagen präzise und zielgerichtet dort geplant und umgesetzt werden können, wo sie den größten unmittelbaren verkehrlichen und betrieblichen

Nutzen stiften und somit in größtmöglichem Umfang zu einer direkten Linderung der lokalen Verkehrsprobleme und zu einer Verbesserung der Qualität des öffentlichen Nahverkehrs beitragen können:

„Für die Verlegung der Straßenbahn in die zweite Ebene (U-Straßenbahn) im Bereich der größten Verkehrskonzentration ist in erster Linie die Notwendigkeit entscheidend, bei einem weiteren Anstieg des Kraftverkehrs und bei zunehmender Verdichtung der Arbeitsplätze in den Innenstädten einen pünktlichen, regelmäßigen und schnellen Berufsverkehr sicherzustellen. Der hohe Investitionsaufwand für die Stadtschnellbahnen [U-Stadtbahn oder U-Bahn, Ergänzung des Verfassers] beschränkt ihren Einsatz auf große Städte“ (Kegel 1971: 12).

Die U-Straßenbahn sieht sich in der orthodoxen Perspektive einzelner Autoren, die eine absolut störungsfreie Betriebsführung im Sinne des Schnellbahnparadigmas zu einem obligatorischen Merkmal und höchstem Maßstab städtischer Schienenverkehre entwickeln, aufgrund der verbleibenden Unberechenbarkeit der straßenbündigen Mischverkehrsstrecken, die „nicht immer kreuzungsfrei und getrennt vom übrigen Verkehr geführt“ werden und die dadurch „Störungen, hervorgerufen durch Stau, Unfälle usw.“ (vgl. Guhl 1975: 94) in die Tunnelabschnitte einschleppen können, einer kritischen Bewertung der betrieblichen Gesamtqualität ausgesetzt. Jedoch überwiegt gerade in der frühen Phase ab den ausgehenden 1950er Jahren im Gesamtblick die Fürsprache und nahezu einhellige Begeisterung in kommunaler Politik und Verkehrswissenschaft für diese „moderne“ Policyoption.

Die Attraktivität der Policyoption U-Straßenbahn leuchtet vor allem vor dem Hintergrund der rapiden sozioökonomischen Entwicklung, der parallel stark ansteigenden automobilen Motorisierung der Wirtschaftswunderzeit der Nachkriegsjahre und der verstärkten planungswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Verkehrsthemen (vgl. Schmucki 2001: 83 – 90) ein und lässt sich anhand von fünf zentralen Säulen kompakt veranschaulichen:

Erstens werden in dieser Zeit die lokalen Verkehrsprobleme aufgrund der noch eher gering ausgeprägten politisch-institutionellen Verflechtungsstrukturen auch primär in örtlichen Entscheidungskonstellationen zwischen Politik, Verwaltung, lediglich singulär und meist konsultativ einbezogenen wissenschaftlichen Experten und der städtischen Öffentlichkeit adressiert und beraten. Auch im Hinblick auf die begrenzten und vor allem vor Ort zu organisierenden realen Finanzierungsnotwendigkeiten der Verkehrsinvestitionen erscheint diese Vorgehensweise plausibel, sie befördert somit eine naheliegende Tendenz zu politischer und planerischer Bodenständigkeit im Sinne einer Orientierung an tatsächlicher Machbarkeit, Zweckmäßigkeit und Effizienz, die der Policyoption der U-Straßenbahn konzeptionell eingeschrieben ist. Da somit technisch und kostenseitig anspruchsvollere Ansätze oftmals ausscheiden, kann die moderate Konzeption der punktuell einsetzbaren U-Straßenbahn oftmals aufgrund der realistischeren Umsetzungsperspektive eine größere Anziehungskraft entfalten.

Zweitens bietet die Policyoption der Errichtung von U-Straßenbahnstrecken die zusätzliche, im politischen Zeitgeist als hochattraktiv wahrgenommene Möglichkeit, in diesem Zuge den betroffenen Stadt- und Verkehrsraum grundsätzlich neu zu organisieren, was allerdings insbesondere in der frühen Periode vor allem zugunsten eines vermehrten Baus von innerstädtischen (Schnell-) Straßen und Parkflächen des Automobilverkehrs genutzt wird.

Drittens beinhaltet gerade die zurückhaltende Grundeinstellung einer exakten Dosierbarkeit und Steuerbarkeit der infrastrukturellen Maßnahmen innerhalb der Policyoption der U-Straßenbahn eine politisch nahezu ideale taktische Sicherheit in Bezug auf die Balance zwischen öffentlicher Meinung, den durch den Bau entstehenden vorübergehenden Belastungen und der potentiellen elektoralen Zustimmungsfähigkeit: Einerseits müssen die kostenbewusst geplanten Bahntunnel zunächst nur dort vorgesehen

werden, wo deren Nutzen, sei es aus Sicht des öffentlichen Verkehrs, aus städtebaulicher Perspektive, durch die „Brille“ des Autofahrers oder schlicht anhand einer allgemeinen gesellschaftlichen und medialen Befürwortung auch in der öffentlichen Wahrnehmung unkritisch und allgemein zustimmungsfähig wirkt. Hierdurch erscheint auch eine negativ konnotierte Diskussion um Sinnhaftigkeit und Zweck deutlich unwahrscheinlicher. Andererseits ermöglicht die Umsetzung der Policyoption auch die Schaffung einer dauerhaften politischen Bühne mit der Chance auf positiv besetzte und wirkungsmächtige mediale Inszenierung der zupackenden, visionären und zukunftsorientierten lokalen Entscheider, die den weltstädtischen Glanz des unterirdischen Massenverkehrs nun auch in die eigene Gemeinde tragen. Dies ermöglicht die Entwicklung eines politischen Narrativs, dass der stets wachsenden Verkehrsnot durch die lokalen Entscheider in einer aktiv gestaltenden Weise, oftmals als „väterliche Problemlöser“ begegnet und entgegengewirkt wird.

Die Policyoption der U-Straßenbahn profitiert zudem viertens zunächst von einer soziokulturellen und gesellschaftlichen Geisteshaltung, die einer infrastrukturorientierten und techniklastigen Verkehrsgestaltung grundsätzlich offener gegenübersteht als die heutige, spürbar eingriffs- und veränderungssensitive öffentliche Meinungsbildung. Die zahlreichen konstruktiven Maßnahmen und deren kurz- und mittelfristige negative Auswirkungen wie Lärm oder Umleitungsverkehre während der Bauzeit werden meist noch im Kontext einer allgemeinen Wiederaufbau- und Modernisierungseuphorie interpretiert und gemessen an heutigen Maßstäben weitgehend unkritisch toleriert. Der erwartete Nutzen der entstehenden Schienen- (und Straßen-) infrastruktur und die simple Freude an Neuerung und Modernität dominieren die Gesamtwahrnehmung in Politik und Gesellschaft. Dies deckt sich weitgehend mit dem Befund einer noch wenig emanzipatorisch oder gar kritisch-revolutionär geprägten politischen Kultur und einem geringeren zivilgesellschaftlichen Protestpotential, zumal die konkreten baulichen Eingriffe gemäß der nur

punktuellen Ausbaustrategie zunächst auf wenige räumliche Situationen im Verhältnis zur Gesamtstadt begrenzt bleiben.

Der fünfte begünstigende Faktor liegt in der aufkommenden wissenschaftlichen Begleitung des Phänomens Verkehr durch die Disziplinen der Verkehrswissenschaft und Verkehrsplanung begründet. Der stetig wachsenden Verkehrsforschung wohnt gerade in den 1950er Jahren ein noch ungebrochener Glaube an Messbarkeit, Prognostizierbarkeit und exakte Berechenbarkeit des chaotischen und zunehmend komplexen Verkehrsgeschehens inne, um auf Basis dieser objektiven Datenerhebungen und Modellierungen problemadäquate Ableitungen und konkrete, meist rein infrastrukturell gedachte Maßnahmen als oft nahezu lineare Antwort- und Lösungsstrategien der identifizierten Verkehrsprobleme entwickeln zu können (vgl. Schmucki 2001: 135 – 138). Innerhalb des Wissenschaftsbetriebs entwickelt sich das Paradigma der Notwendigkeit einer Verkehrsentflechtung durch eine bauliche „zweite Ebene“ zu einem zentralen, allgemein akzeptierten und nahezu dogmatischen Glaubenssatz, der sich in der dynamischen Planung diverser Hochstraßen, Autotunnel, Schnellstraßen in offenen Betontrögen, Fußgängerunterführungen und unterirdischen Bahnstrecken manifestiert. Innerhalb dieses Gesamtpaktes an verkehrlichen Planungsideen ermöglicht die Implementierung der Policyoption U-Straßenbahn neben der Verkehrsentflechtung zwischen öffentlichem und individuellem Verkehr in direkter Folge auch die begleitende Umsetzung weiterer Bausteine, wie etwa die Anlage von Fußgängerunterführungen als Zwischengeschosse von U-Haltestellen oder die Nutzung des gewonnenen Raumes an der Oberfläche für den Straßenaus- und Neubau.

Gleichzeitig wird die betrieblich-verkehrliche Qualität, Erschließungswirkung und Leistungsfähigkeit des Grundsystems Straßenbahn gerade von führenden wissenschaftlichen Experten und Gutachtern – noch weit entfernt von den späteren umfassenden

Schnellbahnideen der U-Stadtbahn oder U-Bahn – ausdrücklich gewürdigt und für die Mehrzahl der bundesdeutschen Großstädte und Metropolen als absolut ausreichend und zukunftsfähig eingestuft. Die U-Straßenbahn stellt auch aus Sicht der damaligen Verkehrsforschung die ideale Kombination aus moderner Verkehrsentflechtung und bewährter, zweckmäßiger und effizienter technologischer Grundkonzeption dar, die zudem die kostengünstige Weiterverwendung des bereits bestehenden Straßenbahnfahrzeugparks erlaubt. Die insgesamt große Befürwortung der Policyoption U-Straßenbahn in Verkehrsforschung und Politik geht in auch heute noch beeindruckender Klarheit und Authentizität aus der Gesamtbeurteilung dieses Schienenverkehrssystems in der wegweisenden Untersuchung zu den kommunalen Verkehrsproblemen durch Bund und wissenschaftliche Experten hervor:

„Für die U-Straßenbahn spricht:

- 1) Kurze Streckenabschnitte mit nur wenigen 100 m Länge können nach ihrer Fertigstellung über provisorische Rampen bereits in Betrieb genommen und die Verkehrsverhältnisse in einem begrenzten Bereich dadurch schnell verbessert werden. Auch die Unterfahrung eines überlasteten Verkehrsknotens oder Platzes kann schon ein wirkungsvoller Anfang sein.
- 2) Da sich die stärksten Behinderungen des öffentlichen Verkehrs, sie kommen in dem starken Abfall der Reisegeschwindigkeit und in der Unregelmäßigkeit der Zugfolge zum Ausdruck – z.Z. im Wesentlichen auf das Kerngebiet der Städte beschränken, kann im allgemeinen mit einem im Verhältnis zur Gesamtstreckenlänge des Netzes relativ kleinen unterirdischen Streckennetz in diesem Bereich bereits eine beachtliche Beschleunigung des öffentlichen Verkehrs erreicht werden.
- 3) Mit der Verlegung der Straßenbahn in die zweite Ebene im Bereich der Innenstadt wird die Verkehrsabwicklung sämtlicher diesen Raum durchfahrenden Linien des Straßenbahnnetzes erheblich verbessert.
- 4) Die im Stadtkern unterirdisch geführten Straßenbahnstrecken bleiben mit dem übrigen Straßenbahnnetz zu einer Einheit verbunden, so daß auch die Mehrzahl der Direktverbindungen im Netz erhalten bleibt.
- 5) Im Tunnel können die vorhandenen, den Erfordernissen des Betriebes auf der Straße und im Tunnel angepaßten Straßenbahnfahrzeuge verwendet werden. Die vorhandenen Werkstätten, Betriebshöfe und Stromzuführungsanlagen werden auch weiter genutzt. Dies dürfte im Hinblick auf die Schwierigkeiten

der Finanzierung und die angespannte Finanzlage der Städte und Verkehrsbetriebe nicht unwesentlich sein.

6) Die Verlegung der Schiene im Stadtkern in die zweite Ebene kommt auch dem Individualverkehr zugute, weil der Straßenraum schienenfrei und der Verkehrsablauf auf den Straßen homogener werden. Die in diesem Bereich liegenden Verkehrsknoten können ohne Rücksichtnahme auf den Schienenverkehr so umgestaltet werden, daß für den Individualverkehr leistungsfähigere und hinsichtlich des Verkehrsablaufs optimale Anlagen geschaffen werden können“ (Bundesminister für Verkehr / Hollatz / Tamms 1965: 240.).

Die Policyoption der U-Straßenbahn zeichnet sich in der Gesamtbetrachtung somit vor allem durch die Möglichkeit einer nahtlosen und kontinuierlichen betrieblichen Integration und Verbindung mit dem bestehenden Straßenbahnsystem an der Oberfläche aus. Infrastrukturelle Anpassungen durch Strecken- und Haltestellenverlegung in den Untergrund erfolgen nur punktuell beziehungsweise in begrenzten Abschnitten und bevorzugt unter öffentlichen Straßen und Plätzen, was mit etablierten und kostenschonenden offenen Tunnelbauweisen erreicht werden kann, teure Spezialverfahren werden vermieden. Die bereits in vorhandene Schienenfahrzeuge getätigten Investitionen können weiterhin wirken, die gute Flächenerschließung der Straßenbahn kann uneingeschränkt den vollen verkehrlichen Nutzen entfalten, gleichzeitig senden die unterirdischen Abschnitte öffentlichkeitswirksame Signale von modernen Verkehrslösungen im Stile der urbanen Bahnsysteme von Weltmetropolen.

Angesichts dieser Fülle an politisch, ökonomisch und technisch überzeugenden Argumenten in Kombination mit der einhelligen wissenschaftlichen Empfehlung dieser Policyoption als bevorzugten Typus städtischer Schienenverkehre erscheint die bis heute massiv vorangeschrittene Erosion der Attraktivität der U-Straßenbahn von besonderer Erklärungsbedürftigkeit. Ein denkbarer Erklärungsansatz könnte aus der Beobachtung und Erfassung der sich andeutenden Paradigmenwechsel, Bedeutungsverschiebungen und neuen Bewertungen

der einzelnen schienenverkehrsbezogenen Policyoptionen in Wissenschaft und Politik erwachsen, da der U-Straßenbahn durch ihre konzeptionelle Verankerung im System Straßenbahn insbesondere bei fahrzeugseitigen und betrieblichen Kennzahlen wie etwa Zuglänge, Fahrkomfort, Reisegeschwindigkeit, Kapazität und Fahrplanstabilität natürliche Grenzen gesetzt sind, während anspruchsvollere Policyoptionen wie etwa die U-Stadtbahn oder die U-Bahn problemlos in neue und größere Leistungsdimensionen vordringen könnten.

5.4 (U-) Stadtbahnsysteme (auch: Light Railway / Pré-Metro)

Die (U-) Stadtbahn nimmt unter allen bekannten Typen und Systemen des städtischen Schienenverkehrs in gleich mehrfacher Hinsicht eine besondere Rolle ein, die sich primär durch eine beispiellos komplexe und inkonsistente, teils offenkundig widersprüchliche begriffliche Entwicklung und uneinheitliche technologisch-konzeptionelle Einordnung äußert.

„Der Begriff ‚Stadtbahn‘ wird heute für sehr unterschiedliche Systeme verwendet, die von der beschleunigten Straßenbahn bis zur noch nicht vollendeten U-Bahn reichen. Im engeren Sinne bezeichnet der Begriff eine überwiegend vom Autoverkehr getrennte, auf eigenem Bahnkörper, im Tunnel oder in Hochlage geführte Schienenbahn. In Belgien und Frankreich wird sie ‚Pré-Metro‘, in England ‚Light Rail Transit System‘ bezeichnet. Wichtig ist die Unterscheidung von straßenbahnmäßigem und schnellbahnmäßigem Betrieb, wobei die Grenzen zwischen beiden Betriebsstufen fließend sind“ (Köstlin / Bartsch 1987: 15).

Kaum ein Fachterminus für die Beschreibung einer konkreten technischen Lösung im Verkehrsbereich wurde im Laufe der Jahrzehnte so häufig in verschiedensten und völlig unterschiedlichen Anwendungszusammenhängen eingesetzt, umgedeutet und neu erfunden.

„Die Vielfalt der Stadtbahnen zeigt sich neben Unterschieden in rechtlicher und betrieblicher Hinsicht auch an unterschiedlichen örtlichen Einsatzbedingungen hinsichtlich Spurweite, Gleisgeometrie und Fahrstromversorgung“ (Dziekhan / Zistel 2018: 359).

Parallel zu den zahlreichen begrifflichen Unklarheiten wurden über die Zeit aus verschiedenen Gründen und Erwägungen heraus auch die technischen Kriterien und definitorischen Merkmale der (U-) Stadtbahnsysteme mehrfach verändert, angepasst oder strategisch neu bewertet. Gleichzeitig sind die (U-) Stadtbahnen im rechtlichen Sinne innerhalb der Regulierungsregime der Bundesrepublik klar bestimmt, da sie auf der Rechtsgrundlage des Personenbeförderungsgesetzes und der zugehörigen Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen (BOStrab) betrieben werden (vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV Förderkreis e.V. 2000: 68). Während die vorangestellte Ergänzung durch den Buchstaben „U“ klassischerweise mit der zumindest teilweisen unterirdischen Führung assoziiert wird, erfolgt in jüngerer Zeit aber auch aus werblichen Gründen eine Übersetzung und Auslegung als „unabhängig“, womit auch hochwertig ausgebaute oberirdische Streckenteile qua erweiterter namentlicher Definition beinhaltet sind. Auch die vorliegende wissenschaftliche und technisch klassifizierende Literatur weist an zentralen Stellen auf die Vielgestaltigkeit und den potentiellen Variantenreichtum der (U-) Stadtbahnsysteme hin.

„Stadtbahnen sind in Deutschland somit elektrische Schienenbahnen für den Nahverkehr, (...) die in der Leistungsfähigkeit zwischen Straßenbahnen und U-Bahnen liegen. Angepasst an die Rahmenbedingungen und Anforderungen der jeweiligen Stadt kann das Stadtbahnsystem somit entweder mehr in Richtung U-Bahn oder Straßenbahn orientiert werden“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV Förderkreis e.V. 2000: 66).

Die jeweiligen spezifischen Entstehungsbedingungen, Verkehrszwecke und Entwicklungszusammenhänge der modernen (U-) Stadtbahnen erstrecken sich in globaler Perspektive von evolutionären Fortführungen bestehender Bahnsysteme bis hin zu kompletten und in sich geschlossenen Neubauprojekten.

„Die weltweit realisierten Stadtbahnen zeigen, dass diese Systeme sowohl aus der klassischen Straßenbahn heraus entwickelt als auch von vornherein als neue Systeme geplant beziehungsweise gebaut werden können“ (vgl. Bonz et al. 2005: 598).

Die angedeutete große begriffliche und technische Entwicklungsdynamik führt selbst bei präziser und systematischer Annäherung an eine inhaltliche Definition von Stadtbahnsystemen zum Problem einer ausufernden konzeptionellen Breite, Diffusion und Unschärfe, da mitunter einseitig völlig eigenständige und nur für den jeweiligen Einzelfall geltende definitorische Kriterien und Einordnungen von städtischen Schienenverkehren als „(U-) Stadtbahnen“ festgelegt werden. Somit könnte im einen Anwendungskontext unter dem Begriff der (U-) Stadtbahn ein völlig anderes Verkehrsmittel sowie eine gänzlich andere verkehrspolitische Idee gemeint sein und beschrieben werden als in einem anderen Fall.

Da im Zuge dieser Untersuchung einzelne Typen von städtischen Schienenverkehrssystemen als Policyoptionen exakt modelliert und deren Entwicklung, Unterschiedlichkeit und Gemeinsamkeit vergleichend politikwissenschaftlich betrachtet werden sollen, ist eine präzise Benennung und Klärung der technischen Abgrenzung und inhaltlich-konzeptionellen Ausprägung des verwendeten (U-) Stadtbahnbegriffs eine wesentliche Voraussetzung für die Erarbeitung einer klaren und sicher handhabbaren komparatistischen Architektur. Daher soll im Folgenden die historische Genese des Begriffs der (U-) Stadtbahn in drei große historische Epochen gegliedert und umfassend rekonstruiert werden, um nach Ausschluss derjenigen Deutungsmöglichkeiten und Interpretationsmuster, die nicht das definitorische Verständnis dieser Studie abbilden, letztlich zu einer entsprechenden abschließenden Begriffsbildung der (U-) Stadtbahn vorzudringen, die für die weitere Verwendung in dieser Arbeit maßgeblich sein wird und die zudem die überwiegende empirische Erscheinungsform repräsentiert.

5.4.1 Ursprünglicher begrifflicher Entstehungskontext der Stadtbahn als staddurchquerende Eisenbahn

Die geschichtlich früheste und daher höchstwahrscheinlich originäre Schöpfung und Benutzung des Begriffs der Stadtbahn bezieht sich auf die ab dem ausgehenden 19. Jahrhundert geplanten und umgesetzten infrastrukturellen und betrieblichen Verbindungsstrecken der Eisenbahn im Fern- und Regionalverkehr durch die Herzen der Städte Berlin („Berliner Stadtbahn“ vgl. Schwandl 2003: 8 sowie Janikowski / Ott 2002: 76f.) und Hamburg („Hamburger Stadtbahn“ beziehungsweise „Verbindungsbahn“ vgl. Janikowski / Ott 2002: 61 – 65 sowie Pischek / Borchers / Heimann 2002: 17 – 23). Die Infrastruktur dieser Eisenbahnstrecken erhält anhand der neuen Erschließung und Durchbindung bestehender Bahnanlagen schlicht aufgrund ihrer Lage in der Stadt die Bezeichnung „Stadtbahn“, wobei sich die Begriffsbedeutung über die Zeit auch auf den dort angebotenen Betrieb, gerade im innerstädtischen Vorortverkehr, ausdehnt.

„In der geschichtlichen Entwicklung ist der Begriff der Stadtbahn in Deutschland ursprünglich mit Berlin verknüpft. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde ein als Stadt- und Vorortbahn – SV-Bahn – bezeichnetes Schienenverkehrssystem geschaffen, das einerseits die Magistralen in der Stadt bediente, andererseits die Verbindungen ins Umland herstellte. Derartige Systeme gehören heute in die Kategorie S-Bahn“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV Förderkreis e.V. 2000: 66).

Der Begriff der „Berliner Stadtbahn“ wird auch heute noch für die die Stadt vom Bahnhof Charlottenburg im Westen bis zum Ostbahnhof durchquerende, viergleisige Eisenbahnstrecke⁵³, die größtenteils in Hochlage auf Viadukten oder Brücken errichtet ist, verwendet (vgl. Reinhardt 2012: 72).

„Im deutschsprachigen Raum wird der Begriff ‚Stadtbahn‘ heute für verschiedenartige Verkehrsmittel verwendet. Erstmals in Berlin im

⁵³ DB-Streckennummer 6109 / 6024

19. Jahrhundert aufgetaucht, bezeichnet er dort bis heute die von Ost nach West quer durch die Stadt verlaufende Eisenbahnstrecke“ (Groneck et al. 2005: 8).

In Wien wird ab den 1860er Jahren die Planung und bauliche Anlage einer neuen, stadtdurchquerenden Bahnstrecke mit eigens errichteten Bahnhöfen und Haltepunkten von herausragender architektonischer Qualität und städtebaulicher Bedeutung, die zunächst mit dem Eisenbahn- und Vorortbahnnetz verbunden ist und die in engem betrieblichem Kontext mit dem innerstädtischen Nahverkehr konzipiert wird, ebenfalls als Stadtbahn bezeichnet (vgl. Schwandl 2018: 10 – 15). Im Wiener Verwendungszusammenhang ergibt sich ab den 1930er Jahren aufgrund einer betrieblichen Umorganisation der Streckenbedienung – weitgehende Abkoppelung vom Eisenbahnnetz und Durchbindung zur elektrischen Straßenbahn, die damit neue kreuzungsfreie Strecken hinzugewinnt – auch ein erster Bedeutungswandel des örtlichen Stadtbahnbegriffs. Dieser bewegt sich zunehmend weg von der dampfbetriebenen Vororte-Eisenbahn mit Nahverkehrscharakter, hin zum Bild einer elektrisch betriebenen innerstädtischen Schnellbahn mit pragmatischer und verkehrlich effizienter Anbindung ans Tramnetz beziehungsweise mit späterer Integration in verschiedene Strecken des U-Bahn- und S-Bahnnetzes (vgl. Gröger 2010: 132 – 135 sowie Schwandl 2006a: 6 – 8).

Der technische, betriebliche und rechtliche Gehalt der Berliner Stadtbahn wird hingegen dauerhaft und zweifelsfrei dem Eisenbahnfern- und Regionalverkehr sowie der ebenfalls als Eisenbahn gewidmeten Berliner S-Bahn zugeordnet, wobei letztere als elektrisch betriebenes Berliner Stadtschnellbahnnetz auf den diversen Eisenbahnstrecken der Stadt-,

Ring⁵⁴- und Vorortbahnen⁵⁵ auch sprachlich zumindest teilweise auf die Stadtbahn als stadtdurchquerende Eisenbahn Bezug nimmt. Der weiterhin bestehende ursprüngliche Entstehungs- und Verwendungskontext des Stadtbahnbegriffs beansprucht somit im Sektor von Eisenbahn, S-Bahn und Vorortbahn in Berlin, Hamburg und Wien auch heute noch eine legitime fachliche Bestimmung und allgemeine Geltung als infrastrukturelle Gesamtheit des Eisenbahnwesens. Er entspricht aber in keiner Weise der diametral abweichenden Bedeutung der in dieser Untersuchung betrachteten städtischen Schienenverkehrssysteme im konzeptionellen und rechtlichen Umfeld von Straßenbahn und U-Bahn, die ab den 1960er Jahren den selben Begriff mit einem völlig anderen Inhalt verwenden.

5.4.2 Wiederentdeckung des Stadtbahnbegriffs in den sechziger Jahren als moderne und flexible städtische Schnellbahn innerhalb des Regulierungsregimes der Betriebsordnung der Straßenbahnen

Mit Beginn der 1960er Jahre setzt in den politischen Gremien zahlreicher bundesdeutscher Großstädte, in den diversen Foren der Verkehrswissenschaft und Verkehrsplanung, in den kommunalen und verkehrsspezifischen Spitzenverbänden sowie auf administrativer Ebene von Bund und einigen Ländern eine sich gegenseitig beeinflussende und selbstverstärkende Entwicklung hin zur Konzeption und grundsätzlichen Befürwortung anspruchsvollerer und leistungsfähigerer städtischer Schienenverkehrssysteme ein, die letztlich durch diese parallele und inhaltlich weitgehend gleichgerichtete Befassung und Diskussion getragen und verstetigt wird. Hintergrund dieses beispiellosen Prozesses ist zum

⁵⁴ Die Berliner Ringbahn ist die Bezeichnung für eine ringförmig um das innere Stadtgebiet angelegte Eisenbahnstrecke (DB-Streckennummern 6020 und 6170), die an zentralen Abzweig- und Knotenbahnhöfen (Westkreuz, Gesundbrunnen, Ostkreuz und Südkreuz) mit weiteren Strecken verbunden ist.

⁵⁵ Die Berliner Vorortbahnen ist ein zusammenfassender Ausdruck für ausgewählte Eisenbahnstrecken des Vorort- und Nahverkehrs, die vom Stadtzentrum ausgehend die Außenbezirke und das Umland erschließen.

einen die subjektiv wahrgenommene und auch objektiv messbare weiter ansteigende Verkehrsnot, die sich durch umfassende Stauungen, Störungen, sinkende Reise- und Fahrgeschwindigkeiten und eine sich stets intensivierende Raumkonkurrenz sowohl im öffentlichen Verkehr als auch bei der Fahrt mit dem privaten Kraftfahrzeug äußert. An zahlreichen innerstädtischen Knoten und Kreuzungen besteht insbesondere zur Hauptverkehrszeit in vielen Großstädten kaum mehr ein sinnvoller Verkehrsfluss. Zum anderen begegnen die Verkehrsplaner und politischen Vertreter dieser sich verfestigenden konflikthafter Gemengelage gemäß der allgemeinen wissenschaftlichen und politisch-verwaltungsseitigen Geisteshaltung eines globalen technik- und steuerungsoptimistischen Staats- und Gesellschaftsverständnisses, das zudem immer noch in eine andauernde sozioökonomische Wachstumsphase eingebettet ist, nicht mehr mit nur punktuellen räumlich-verkehrlich Entflechtungsansätzen der zweiten Ebene. Vielmehr wird verstärkt auf weitreichende, „groß gedachte“ und oft institutionell verankerte Gesamtverkehrskonzepte mit tiefgreifenden strategischen Planwerken gesetzt, die sowohl beim Automobilverkehr als auch im Sektor der öffentlichen Mobilitätsangebote hochleistungsfähige, völlig kreuzungsfrei und damit störungsunabhängig trassierte, aufwändige infrastrukturelle und betriebliche Lösungsstrategien präferieren.

Während dieser neue Trend sich im kommunalen Straßenbau primär durch großflächige Aus- und Neubauvorhaben von Stadtautobahnen, Schnellstraßen, Ringen und Tangenten niederschlägt und sonst aber keine weiteren wesentlichen systemischen Innovationen beinhaltet, ergibt sich im Bereich des städtischen Schienenverkehrs ein grundsätzlicher paradigmatischer Wechsel hin zur neuen und nahezu bedingungslosen Bevorzugung schnellbahnartiger Systeme, die neben einer weitgehenden oder völlig unabhängigen Trassenführung vor allem durch komfortable, neu dimensionierte Fahrzeuge und eine betrieblich wesentlich komplexere, leistungsfähigere Ausrichtung auf Hauptverkehrskorridore gekennzeichnet sind.

Gleichzeitig erkennen zahlreiche Städte und Verkehrsunternehmen, dass die konstruktive Implementierung von völlig neu zu errichtenden U-Bahnsystemen, die konzeptionell und technisch die gesetzten Anforderungen erfüllen können, durch die zu erwartenden jahrzehntelangen und kostenintensiven Aufbauphasen inklusive der Anschaffung komplett neuer Fahrzeugflotten eine äußerst herausfordernde organisatorische und finanzielle Aufgabe darstellt, die in ihrer Gesamtheit kaum kurz- bis mittelfristig zu leisten sein wird. Ungeachtet dieser offensichtlichen perspektivischen Umsetzungsschwierigkeiten erreicht der dogmatische Lehrsatz der Weiterentwicklungsnotwendigkeit und Neuausrichtungsbedürftigkeit des städtischen Schienenverkehrs als leistungsfähige Schnellbahn eine ungemein weitreichende allgemeine Akzeptanz in Politik und Wissenschaft, die gemeinsam die gewünschten Grundcharakteristika nun in ein flexibleres, stufenweise umsetzbares und damit vereinfacht handhabbares, neuartiges Schienenverkehrskonzept unter Reaktivierung des Begriffs der „Stadtbahn“ gießen.

„Eine Neudefinition erlebte der Begriff Stadtbahn in Deutschland Ende der 60er Jahre. (...) Da der Bau komplett neuer Systeme in Form einer klassischen U-Bahn zu teuer und in der Regel durch das erwartete Verkehrsaufkommen auch nicht gerechtfertigt war, wurde nach neuen Wegen gesucht, um z.B. durch die Aufwertung der Straßenbahn preiswertere und flexiblere Lösungen zu erreichen“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV Förderkreis e.V. 2000: 66).

Obwohl das technisch neu definierte und sprachlich neu geschaffene beziehungsweise wiederbelebte Konstrukt der Stadtbahn von Beginn an in mindestens zwei unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtungen und Zielsetzungen, zum einen im Verdichtungsraum (Rhein-) Ruhr und zum anderen in Frankfurt am Main, verwendet und veröffentlicht wird, eint beide Spielarten der Stadtbahn die unbedingte konzeptionelle Abgrenzung zur weitaus einfacher und weniger anspruchsvoll aufgebauten (U-) Straßenbahn, die gemeinsame Betonung von Modernität, Komplexität, Leistungsfähigkeit und Komfort bei Strecken, Fahrzeugen und Betrieb

sowie die mitunter pragmatische Relativierung des Absolutheitsanspruchs der echten U-Bahnnetze. Denn deren puristischer und orthodox vorgetragener technischer Ausbaugrad eines kreuzungs- und störungsfrei angelegten artreinen Schnellverkehrssystems soll im Einzelfall per Definition oft erst stufenweise und zu späteren Zeitpunkten erreicht werden.

„Später orientierte man sich bei Streckenneu- und -ausbauten (Trassierungselemente, Betriebsformen etc.) eher in Richtung der Leistungsfähigkeit der U-Bahn-Systeme, ohne jedoch die Betriebsformen der Straßenbahn in Teilabschnitten von Strecken beziehungsweise Netzteilen aufzugeben. Für derartige Systeme wurde später der Begriff ‚Stadtbahn‘ geprägt“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV Förderkreis e.V. 2000: 66).

Somit beinhaltet die Idee der modernen (U-) Stadtbahn als neuartiges Schienenverkehrssystem mit der allgemeinen Zielvorstellung eines zukünftigen schnellbahnartigen Angebotes einen festen normativen und technologischen (Marken-) Kern, der sich in bewusst innovativer technologischer Inszenierung hinreichend weit von bestehenden Bahnsystemen absetzt. Der neue (U-) Stadtbahnbegriff generiert eine ideale und dauerhafte Projektionsfläche für die weiterreichenden Ansprüche und Visionen politischer Entscheidungsträger und wissenschaftlicher Experten, bietet aber auch genügend Deutungsraum und Auslegungsvarianz, um in der jeweiligen lokalen Anwendung nochmals durch spezifische infrastrukturelle, fahrzeugseitige oder betriebliche Systemeigenschaften im Detail nach Maßgabe der örtlichen Möglichkeiten und Zielstellungen definiert und angepasst werden zu können.

5.4.2.1 (U-) Stadtbahnsysteme mit artreinem schnellbahnartigem Charakter: Die Redefinition des Stadtbahnbegriffs im Ruhrgebiet als Planungsvision einer städteverbindenden U-Bahn

Im Entwicklungsprogramm Ruhr aus dem Jahre 1968 verwendet die nordrhein-westfälische Landesregierung den Begriff der Stadtbahn für ein

„regionales“ sowie „im Endausbau kreuzungsfreies“ und „normalspuriges“ Netz, das für „erhöhte Reisegeschwindigkeiten“ geschaffen ist (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1970: 39). Die technische Konzeption folgt dabei zunächst radikal der Vorstellung einer völlig kreuzungsfreien Schnellbahn im Sinne einer klassischen Untergrundbahn, dabei „war der Begriff Stadtbahn (...) anfangs als Synonym für U-Bahn benutzt worden, er sollte die städteverbindende Funktion vieler Linien herausstellen“ (Groneck 2007: 130). Diese angestrebte Zielstellung spiegelt sich auch infrastrukturell, fahrzeugseitig und betrieblich in einer konsequent auf die U-Bahn ausgerichteten Denkweise wider. Die geplante Stadtbahn im Ruhrgebiet grenzt sich durch den angestrebten Einsatz von anspruchsvollen Neubaufahrzeugen, die großzügig trassierte und völlig kreuzungsfreie Strecken zwingend benötigen, scharf von der bestehenden Straßenbahn ab. Auch aufgrund der vorgesehenen Stromzuführung über eine seitliche Stromschiene ist für die Stadtbahn jeglicher Mischverkehr im Straßenraum technisch und rechtlich kategorisch ausgeschlossen.

Die skizzierte Stadtbahn als städteverbindende Schnellbahn erfüllt in ihren ursprünglichen Planungsgrundsätzen somit alle Kriterien einer vollwertigen U-Bahn und will mit der Begriffsverwendung „Stadtbahn“ vor allem den bewusst politisch gesetzten regionalen Verkehrszweck und den städteübergreifenden Charakter verbal betonen. Gleichzeitig soll sie auch der Anspruch an Modernität, Komfort und Innovation durch hochleistungsfähige Neubaufahrzeuge und hohe Reisegeschwindigkeiten offensiver und deutlicher transportieren (vgl. Groneck et al. 2005: 6 – 10). Aufgrund diverser Umstände und Faktoren, die im Zuge der empirischen Fallbetrachtung von Mülheim an der Ruhr gesondert aufgearbeitet werden, wird diese stringente Planungskonzeption der Stadtbahn Rhein-Ruhr als artreine und stets kreuzungsfrei geführte U-Bahn auch nicht mehr als langfristige Zielstellung verfolgt und zwischenzeitlich aufgegeben. Der nicht unumstrittene fahrzeugseitige Wechsel zum sogenannten „B-Wagentyt“ (vgl. ebd. 12 – 14 sowie Grobe 2008: 93 – 96), der auch im

straßenbahnartigen Verkehr eingesetzt werden kann, ist ein früher Zeuge und gleichsam wirkungsmächtiger Indikator dieser dauerhaften strategischen Neuausrichtung. Durch diverse, mitunter unsystematisch wirkende Provisorien, Zwischen- und Übergangszustände überwiegt dort heute der Gesamteindruck einer äußerst heterogenen empirischen Mischausprägung bei teils stark divergierender infrastruktureller Ausstattung und betrieblicher Qualität. Obwohl in ihrer Entwicklung und Umsetzung keine direkten Bezugnahmen zur Konzeption der Stadtbahn Rhein-Ruhr bekannt sind und höchstwahrscheinlich auch kein beratender Austausch stattgefunden hat, entspricht die in den städtebaulichen Entwicklungs- und Konversionsgebieten des Londoner Ostens ab den 1990er Jahren errichtete und stufenweise in Betrieb genommene „Docklands Light Railway“ (übersetzt etwa Stadtbahn im Hafengebiet) nahezu allen Planungsgrundsätzen des einst in Nordrhein-Westfalen angestrebten städteverbindenden U-Bahnnetzes (vgl. Schwandl 2006: 86 – 83). Sie zeichnet mit ihrem vollautomatischen Betrieb von leistungsfähigen Stadtbahnfahrzeugen mit Energieversorgung durch seitliche Stromschiene und konsequent kreuzungsfreier, meist durch Betonfertigtrassen in Hochlage angelegter Streckenführung (vgl. Schwandl 2015: 66 – 71) ein klares und plakatives Bild einer Stadtbahn im Sinne einer idealen Veranschaulichung des ursprünglich für das Ruhrgebiet angestrebten, anspruchsvollen schienengebundenen Schnellverkehrsmittels.

5.4.2.2 (U-) Stadtbahnsysteme in konzeptioneller und empirischer Mischausprägung: Flexibilität und Pragmatismus

Mit der ebenfalls als eigenständiges Verkehrssystem entwickelten, aber im Anspruch an die absolute betriebliche und infrastrukturelle Unabhängigkeit reduzierten (U-) Stadtbahnplanung in flexibler konzeptioneller und empirischer Mischausprägung kann die weitaus überwiegende Mehrheit der aktuell in Betrieb befindlichen bundesdeutschen (U-) Stadtbahnsysteme im

engeren technischen Sinne beschrieben und abgebildet werden. Ein derartiges Verständnis des (U-) Stadtbahnkonzeptes wird von Beginn an ab Ende der 1960er Jahre etwa in Städten wie Frankfurt am Main oder Hannover verfolgt und später, nach Anpassung der Zielstellungen auch in zahlreichen Städten in Nordrhein-Westfalen, etwa Düsseldorf, Dortmund und Bielefeld, aber auch in Stuttgart, umgesetzt.

Die Grundidee umfasst auch hier, ähnlich wie bei der konsequent schnellbahnartigen Stadtbahnkonzeption im Ruhrgebiet, die Anlage hochwertiger kreuzungsfreier Streckenabschnitte in den Stadtzentren, die dort meist in Tunnellage geführt werden sollen. Die infrastrukturelle und betriebliche Ausrichtung dieser typischerweise unterirdischen Kern- und Stammstrecken entspricht, in deutlichem Unterschied zu den vorangegangenen U-Straßenbahnplanungen, absoluten Standards der echten U-Bahn. Sie beinhaltet ausschließlich schnellbahnmäßig und kreuzungsfrei ausgeführte Trassen und Bahnhöfe, großzügige Haltestellendimensionen für die Bedienung durch Mehrfachtraktionen mit Zugbildung von 90 bis 120 Meter Länge, die Anlage von Hochbahnsteigen zum niveaugleichen Eintritt in die überwiegend hochflurigen Stadtbahnfahrzeuge oder die bauliche Berücksichtigung einer späteren Erhöhung der Bahnsteigflächen insbesondere bei Treppen, Fahrtreppen und Fahrstühlen sowie eine hochleistungsfähige Betriebsleit- und Zugsicherungstechnik.

Das flexibilisierende Element, das in der planerischen Praxis mitunter große neue Spielräume für die Umsetzung pragmatischer örtlicher Lösungen eröffnet, das aber auch das Dogma der absoluten Unabhängigkeit und Störungsfreiheit des Betriebs einschränken und konzeptionell verwässern kann, findet sich in der geschickten Kombination aus einer angepassten Fahrzeugtechnologie mit neuen Ausbaustandards und Funktionsparametern der oberirdischen Außenstrecken. Somit ist die (U-) Stadtbahn grundsätzlich weiterhin auch in straßenbahnartigen

Mischverkehrsführungen einsetzbar und kann mittels Klapp- oder Schwenktrittstufen auch klassische Straßenbahnhaltestellen andienen. Die oberirdischen Anschlussstrassen sollen zwar ebenfalls möglichst auf besonderem Bahnkörper und damit weitgehend ohne Berührungspunkte mit dem Automobilverkehr angelegt werden, das Befahren von klassischen Ampelkreuzungen, Bahnübergängen und Fußgängerüberwegen als verbleibende Restrisikoquellen für betriebliche Störungen wird allerdings zur deutlichen Vereinfachung der infrastrukturellen Streckenführung bewusst ermöglicht und in Kauf genommen.

„Ein großer Vorteil der Stadtbahn ist die Möglichkeit, Streckenabschnitte mit unterschiedlichem Ausbaustandard beliebig hintereinander zu reihen“ (vgl. Bonz et al. 2005: 598).

Die dadurch gewonnene Bandbreite in den Trassierungsoptionen erlaubt bedarfs- und situationsabhängig den vorübergehenden oder dauerhaften Verzicht auf aufwändige kreuzungsfreie Streckenausbauten nach U-Bahn-Standard, bei dem immer nur eine Führung im Tunnel, in Hochlage oder im offenen Einschnitt zulässig ist. Diese neue Planungsflexibilität ermöglicht die einfache und deutlich kostengünstigere Ausführung von besonderen Bahnkörpern im allgemeinen Straßenraum, die schlicht durch einen Bordstein, Aufpflasterungen, Abmarkierungen, Grünstreifen oder Schutzzäune in Mittellage zwischen den Richtungsfahrbahnen oder in Seitenlage vom übrigen Straßenverkehr getrennt sind.

„Ein wichtiger Unterschied zu den Stadtschnellbahnen besteht darin, dass bei der Stadtbahn ein durchgehend unabhängiger Bahnkörper nicht zwingend notwendig ist. Plangleiche Kreuzungen mit dem Individualverkehr sind möglich, sollten aber mit einer Signalregelung versehen sein, die der Stadtbahn Vorrang vor dem Kraftfahrzeugverkehr einräumt. (...) Diese Merkmale lassen eine stufenweise Entwicklung von einer modernen Straßenbahn bis zu einem im Tunnel oder in Hochlage geführten Verkehrsmittel zu, wobei jede Entwicklungsstufe unter Berücksichtigung gewisser Qualitätsmaßstäbe Endstufe sein kann und dennoch eine Weiterentwicklung in die nächsthöhere Stufe ermöglicht“ (vgl. Bonz et al. 2005: 597f.).

Somit nutzen und verbinden die (U-) Stadtbahnsysteme der konzeptionellen und empirischen Mischausprägung bewusst die Vorteile hochwertiger unabhängiger und dadurch betrieblich zuverlässiger Innenstadt-Tunnelstrecken mit schnellbahnmäßiger Betriebsdurchführung mit den Möglichkeiten einer flexiblen infrastrukturellen Führung an der Oberfläche. In den Außenbezirken oder in verkehrlich weniger belasteten Stadträumen können sie demnach auch Merkmale einer betrieblich und für den Kundenkomfort umfassend modernisierten Straßenbahn, oftmals mit aufwändigem Fahrzeugdesign, hohem Fahrkomfort, architektonisch und städtebaulich anspruchsvollen Haltestellen und Gleisanlagen mit Raseneindeckung sowie aktiven Vorrangschaltungen für schnelles Vorankommen an Ampelkreuzungen, aufweisen.

„Das Ergebnis war die Stadtbahn. Sie wurde fahrzeugtechnisch aus der Straßenbahn weiterentwickelt, in der Trassenführung wesentlich vom übrigen Straßenverkehr getrennt (unabhängiger bzw. besonderer Bahnkörper; Bevorrechtigung an Lichtsignalanlagen), betrieblich aber in der Nähe der Straßenbahn belassen (Zugbeeinflussungsanlagen nur auf unterirdischen Strecken, sonst Fahren auf Sicht). Auf diese Weise ließ sich die Stadtbahn variabel den verschiedenartigen örtlichen Gegebenheiten einzelner Städte anpassen“ (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur/ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 34).

Die Differenzierungsnotwendigkeit der (U-) Stadtbahnsysteme in eine entweder empirisch oder konzeptionell begründete Mischausprägung erklärt sich durch die teils deutlich unterschiedliche Genese, abweichende Legitimationsansätze und Zielvorstellungen der beiden Subvarianten einschließlich der verschiedenartigen planerischen Entwicklungsstränge und politisch-technologischen Narrative, die über die teils jahrzehntelangen konstruktiven und betrieblichen Ausbauphasen bewusst geprägt oder als pragmatische Anerkennung der Realität adaptiert werden.

Die konzeptionell begründete Mischausprägung der U-Stadtbahn, wie sie etwa in Frankfurt am Main oder Hannover zur Anwendung kommt, begreift die flexible Kombination verschiedenartig konfigurierter Qualitäts- und

Ausbaustandards bei Infrastruktur und Betrieb von Beginn an als variabel nutzbare, systemseitig bewusst vorgenommene Erweiterung des Umsetzungs- und Anwendungsrepertoires bei verkehrlichen Trassierungs- und Erschließungsfragen und setzt diese aktiv ein. Bei der rein empirisch begründeten Mischausprägung der U-Stadtbahn, wie sie sich etwa in Düsseldorf oder Mülheim (Ruhr) entwickelt hat, liegt hingegen typischerweise eine weiterreichende Zielvorstellung eines echten und immer unabhängig geführten Schnellbahnbetriebs vor, von der aber über die Zeit aus verschiedenen denkbaren Motivlagen und Begründungszusammenhängen Abstand genommen wird. Diese sich oftmals abzeichnende Nichterreichbarkeit der ursprünglichen verkehrlichen Zielstellung, von der häufig nur gewisse hochwertige Ausbaustufen umgesetzt werden, während andere Streckenteile noch nicht die angestrebte Qualität aufweisen, mündet regelmäßig in einer faktisch-empirischen Verfestigung eines nicht als Endzustand vorgesehenen Misch- und Zwischenstadiums. In einigen Fällen werden die Zielvorgaben durch eine nachträgliche politisch-deklaratorische Anpassung und Absenkung auf das faktisch erreichte Niveau ex post legitimiert und zum angestrebten finalen Zustand erklärt. Als Folge dieses Vorgehens ergeben sich schließlich oft planerisch nur bedingt koordinierte und begrenzt funktionale dauerhafte Übergangprovisorien aus dem einst angestrebten, aber nicht vollständig verwirklichten homogenen U-bahnmäßigen Stadtbahnbetrieb mit bereits umfassend modernisierten oder neu errichteten Teilstrecken in kreuzungsfreier Stadtbahnmanier im direkten Wechsel mit noch nicht ausgebauten Abschnitten in straßenbahnartiger Betriebsweise.

„Bei der Stadtbahn sind sowohl Netze mit reinen Hochbahnsteigstrecken typisch als auch „gemischte Netze“, teilweise aus Tunnelstrecken mit Hochbahnsteigen sowie aus straßenbündigen Strecken mit Niedrigbahnsteigen bestehend, wobei dann Klapprittstufen an den Fahrzeugen erforderlich sind“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV Förderkreis e.V. 2000: 196).

Bei beiden Einsatzvarianten der (U-) Stadtbahn, sowohl bei der konzeptionell als auch bei der rein empirisch begründeten Mischausprägung können, entweder als Bestandteil einer bewusst geplanten pragmatischen stufenweisen Ausbaustrategie oder als Ausdruck eines ungeplant auf Dauer gestellten Übergangsszenarios, auch heterogene Fahrzeugeinsätze oder technisch aufwändige hybride Betriebsformen, etwa Hochflurwagen gemischt mit Niederflurbahnen, oder neue regelspurige Stadtbahngleise in direkter Kombination und Parallelnutzung mit bestehenden meterspurigen Straßenbahnanlagen, vorgesehen sein.

„Der Mischbetrieb zwischen Stadtbahn und Straßenbahn bedarf in der Regel technischer Hilfsmittel. So können zum Beispiel im Stadtbahnnetz nur dann Hochbahnsteige eingerichtet werden, wenn die Stadtbahnfahrzeuge über Trittklappstufen verfügen, um auch an niedrigen Bahnsteigen, die noch für den Straßenbahnbetrieb notwendig sind, oder sogar im Straßenraum Fahrgäste aus- und einsteigen lassen zu können“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV Förderkreis e.V. 2000: 72).

Der Weltverband der öffentlichen Verkehrsunternehmen UITP versteht die diversen Varianten der Stadtbahn als in zeitlicher Perspektive aufeinander folgende Entwicklungsstufen verschiedenartiger betrieblicher Qualitätskategorien und entspricht damit der Interpretation einer geplanten, bewusst gestaffelten Ausbaustrategie im Sinne der konzeptionellen Mischausprägung:

„In der Praxis kommen auch Mischformen (...) vor. Auch kann eine zeitliche Entwicklung geplant sein, indem in mehreren Stufen ‚höherwertige‘ Kategorien erreicht werden. Jede Entwicklungsstufe kann für sich Endstufe sein, sie kann aber auch die Weiterentwicklung zur nächst höheren Stufe zulassen (Definition der UITP). Insgesamt basiert auf dieser Variationsbreite im Ausbaustandard die extrem große Flexibilität des Systems ‚Stadtbahn‘. Sie ist ein charakteristisches Merkmal, das die Stadtbahn von der U-Bahn unterscheidet“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV Förderkreis e.V. 2000: 68).

5.4.3 (U-) Stadtbahnsysteme in konzeptioneller und empirischer Mischausprägung: Überblick und Hauptmerkmale der infrastrukturellen, fahrzeugseitigen und betrieblichen Dimension

Da es gerade die beschriebene Vielgestaltigkeit der bundesdeutschen (U-) Stadtbahnnetze in konzeptioneller und empirischer Mischausprägung ist, die mit der stets vorhandenen, aber individuell konfigurierten Kombination aus meist hochflurigen Stadtbahnfahrzeugen, leistungsfähigen innerstädtischen Tunnelabschnitten im U-Bahnstandard und in unterschiedlicher Güte und Betriebsqualität ausgebauten oberirdischen Zulaufstrecken den flexiblen Wesensgehalt der (U-) Stadtbahnsysteme kennzeichnet und erfasst, soll exakt dieser definitorische Ansatz auch als maßgebliche technische Bestimmung und politisch-planerische Referenzgröße in dieser Untersuchung Anwendung finden. Der für diese Analyse relevante (U-) Stadtbahnbegriff ist demnach durch folgende Charakteristika der infrastrukturellen Dimension bestimmt:

- Anlage hochleistungsfähiger kreuzungsfreier Strecken in dichtbesiedelten Innenstadtlagen und in Zonen hoher verkehrlicher Belastung, meist in unterirdischer Trassierung nach Parametern und Standards vollwertiger U-Bahnen (etwa höhenfreie Abzweige statt niveaugleicher Kreuzungen, großzügige Kurvenradien und leistungsfähige Betriebsleit-, Zugsicherungs- und Signaltechnik).
- Ausführung der U-Haltestellen und Bahnhöfe in schnellbahnmäßiger Qualität mit hochwertiger Architektur, Betriebs- und Informationsausstattung, erhöhten Bahnsteigen (oder entsprechende Vorbereitung dazu) und einer für große Zuglängen bis zu 110 Meter ausreichenden Dimensionierung, Zugang über Treppen, Fahrteppen und/oder Aufzugsanlagen.
- Provisorischer oder dauerhafter Anschluss der Tunnelstrecken mittels Verbindungsrampen an oberirdische Netzteile zur flexiblen, umsteigefreien und durchgängigen Bedienung von Streckenabschnitten mit unterschiedlicher Ausführungsqualität.
- Variable Ausgestaltung der Zulaufstrecken von hochleistungsfähigen und kreuzungsfreien Trassen in Hoch- oder Tieflage über auf Straßenniveau vom übrigen Verkehr abgegrenzte besondere Bahnkörper bis zur klassisch straßenbahnmäßigen Mischverkehrsführung mit engen Kurvenradien hinunter bis zu etwa 25 Metern und zahlreichen Berührungspunkten mit dem Automobilverkehr.

- Fokus auf innerstädtische und urbane Bedienung mit entsprechend ausgerichtetem Netz und Angebot, je nach örtlicher Zielsetzung auch Integration suburban-regionaler Streckenabschnitte und städteverbindender Verkehre.
- Straßenbahnmäßige Energieversorgung über Oberleitungen und Dachstromabnehmer.
- Möglichkeit des zeitgleichen Mischverkehrs mit konventionellen Straßenbahnen auch bei unterschiedlicher Spurweite mittels Drei- oder Vierschienengleis und/oder Haltestellen mit separaten Bahnsteigbereichen für Andienung der U-Stadtbahn und Straßenbahn.
- Verstärkte Anlage von Gleiswechseln, Kehranlagen und Abstellgleisen an strategisch und betrieblich relevanten Punkten im Gesamtnetz, um flexibel auf unterschiedliche Nachfragesituationen und Störungen reagieren zu können.

Die integralen fahrzeugseitigen und betrieblichen Dimensionen des zugrunde liegenden Stadtbahnbegriffs sind essentiell durch die konzeptionell bewusst realisierte breite Flexibilität und Anpassungsfähigkeit geprägt:

- Regelspurige (vereinzelt auch meterspurige) Stadtbahn-Gelenktriebwagen⁵⁶ (vereinzelt auch Doppeltriebwagen⁵⁷) in Zweirichtungskonzeption und Hochflurbauweise (vereinzelt auch Mittel- oder Niederflerausführung) mit Fahrzeuglängen zwischen etwa 30 und 40 Metern und Fahrzeugbreiten von etwa 2,30 Meter bis zu den rechtlich maximal zulässigen 2,65 Metern.
- Möglichkeit der Mehrfachtraktion und Zugbildung durch automatische Kupplungssysteme mit bis zu 75 Meter Zuglänge bei Einsatz im allgemeinen Straßenverkehr, bei exklusivem Betrieb auf völlig kreuzungsfreien Streckenabschnitten auch Gesamtzuglängen von 100 Metern und mehr.
- Leistungsstarke Antriebstechnik mit vermehrter Verwendung elektronischer Fahrzeugsteuerungssysteme, ab den ausgehenden 1970er Jahren verstärkt auch Gleichstromsteller- und/oder Drehstromtechnologie mit betrieblichen Höchstgeschwindigkeiten zwischen 70 und 100 Kilometern pro Stunde.
- Anspruchsvolle und hochleistungsfähige Leit- und Sicherungstechnik mit komplexer Kommunikation und intensivem betrieblichem Informationsaustausch zwischen Streckeninfrastruktur und Bordtechnik, obligatorischer Zugsicherungsbetrieb auf Tunnelstrecken und Abschnitten, die mit einer Geschwindigkeit von mehr als 70 Stundenkilometern befahren werden, Absicherung von unerlaubten Fahrbewegungen und punktuelle oder permanente Überwachung von zulässigen Streckengeschwindigkeiten und Zugfolge bis zur Möglichkeit des vollautomatisierten Betriebs.
- Hohe Anzahl an Türen pro laufender Meter Fahrzeuglänge sowie großzügig dimensionierte Türbereiche zur Ermöglichung eines schnellen Fahrgastwechsels.

⁵⁶ etwa der Typ U2 in Frankfurt am Main, der TW 6000 in Hannover oder die B-Wagenfamilie in Nordrhein-Westfalen

⁵⁷ etwa die DT8-Fahrzeugfamilie in Stuttgart

- Fallweise fahrzeugseitige Ausrüstung mit Klapp- oder Schwenktrittstufen ermöglicht auch Bedienung von niedrigen Bahnsteigen in straßenbahnartigen Abschnitten.
- Zweckmäßig-schnellbahnartige Gestaltung des Fahrgastraumes mit klarer Fahrgastinformation und an den Nahverkehrscharakter angepasster Bestuhlungslandschaft.
- Große Leistungsreserven und Realisierbarkeit einer enormen betrieblichen Performanz mit hohen Beförderungszahlen: Maximale Beförderungskapazität „von 25 000 Fahrgästen pro Stunde und Richtung, bei Verkürzung der Zugfolgezeit auf 90 Sekunden und Verdoppelung der Stehplatzausnutzung können Zugverbände mit 80 Metern Länge bis 30 000 Fahrgäste pro Stunde und Richtung befördern“ (vgl. Bonz et al. 2005: 598).
- Mischbetrieb mit klassischen Straßenbahnfahrzeugen möglich.
- Kein Fahrscheinverkauf durch das Fahrpersonal.

Für die globale technische Gesamtheit der (U-) Stadtbahnsysteme im bundesdeutschen Entstehungs- und Einsatzkontext können schließlich sowohl in der konzeptionell als auch empirisch begründeten Mischform die große betriebliche und fahrzeugseitige Bandbreite und Flexibilität sowie die Möglichkeit zu einem stufenweisen Netzausbau bei einer gleichzeitig definitorisch obligatorischen Anlage von (unterirdischen) kreuzungsfreien (Innenstadt-) Strecken in klassischem Schnellbahncharakter unter möglicher Integration bestehender Straßenbahnverkehre als strukturprägende Merkmale festgehalten werden.



Die U-Stadtbahn Stuttgart nutzt die betriebliche und infrastrukturelle Flexibilität des Schienenverkehrssystems „U-Stadtbahn“ voll aus, ober- und unterirdische Streckenabschnitte werden mit Rampen verbunden, die auch attraktiv und begrünt gestaltet sein können (YS).

5.4.4 Exkurs: Die konzeptionelle Erosion des Stadtbahnbegriffs als „Catch-All“-Kategorie des städtischen Schienenverkehrs von der modernisierten Tram bis zum regional ausgerichteten Systemwechselbetrieb zwischen Straßenbahn und Eisenbahn

Abschließend soll außerhalb des definitorischen Rahmens dieser Analyse der Vollständigkeit halber noch auf weitere Verwendungszusammenhänge des Stadtbahnbegriffs hingewiesen werden, die zum einen eine aus technisch-definitorischer Sicht ungünstige Tendenz zu einem allgemeinen werblichen Einsatz des Terminus „Stadtbahn“ auch für mehr oder minder optimierte Straßenbahnsysteme einschließen, die zum anderen mit der Welt der Regionalstadtbahnen und Tram-Trains ein völlig anderes technologisches und verkehrliches Konzept im Sinne des systemübergreifenden Verkehrs von Straßen- und Stadtbahnfahrzeugen auf Eisenbahnstrecken beschreiben.

„Entsprechend dieser viele Variablen zulassenden Definition wird der Begriff Stadtbahn in Deutschland allerdings oft ‚fließend‘ verwendet: Einige Verkehrsunternehmen/Städte nennen ihre modernisierte Straßenbahn bereits ‚Stadtbahn‘, obwohl sie nach den Entwurfparametern keine ist; andere Stadtbahnstädte mit einem großen Anteil unterirdischer Abschnitte sprechen (zumindest im Volksmund) von ‚U-Bahn‘, obwohl es definitionsgemäß ebenfalls keine ist. Dies trägt international zu der bereits eingangs erwähnten Verwirrung bei“ (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 36).

In Präzisierung der nahezu völlig kontur- und strukturlosen und damit im technischen Sinne unbegründeten Aneignung und Verwendung des Stadtbahnbegriffs zur werblichen Vermarktung von auch nur moderat modernisierte Straßenbahnbetrieben knüpfen Bonz et al. die sinnvolle Nutzung des Stadtbahnbegriffs an das Vorhandensein von Anstrengungen zur Optimierung von Betriebsablauf und Reisezeit:

„Heute umfasst der Begriff ‚Stadtbahn‘ alle weiterentwickelten Straßenbahnsysteme, bei denen besondere technische Maßnahmen zur Verbesserung der Beförderungszeit, der Zuverlässigkeit und der Pünktlichkeit ergriffen werden“ (Bonz et al. 2005: 597).

In der Gesamtbreite der zu beobachtenden definitorisch-konzeptionellen Erosion des ursprünglich technologisch stringent abgegrenzten Stadtbahnbegriffs überwiegen weitgehend die Motive der kommerziellen Aufwertungsinteressen der Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften, um das bestehende Schienenverkehrssystem mit maximal möglicher produktseitiger Attraktivität, allerdings oftmals losgelöst von den eigentlich zugehörigen technischen Qualitätsstandards insbesondere bei Infrastruktur und Betrieb, platzieren zu können:

„Verkehrsbetriebe neigen aus Marketing-Gründen oft dazu, das von ihnen betriebene Netz mit einem Begriff zu bezeichnen, der eigentlich einem höherwertigen System entsprechen würde, z.B. Frankfurter U-Bahn (eine klassische Stadtbahn) oder Erfurter Stadtbahn (eine klassische Straßenbahn). Während das völlig legitim ist, trägt es doch zu einer gewissen Verwirrung bei, weshalb die Begriffe (...) klarer definiert werden sollen“ (Schwandl 2019: 5).

So wurden und werden etwa auch die wenigen echten bundesdeutschen Neubauplanungen städtischer Schienenverkehrssysteme, etwa in Kiel, Wiesbaden oder Regensburg, häufig neben den werblichen Eigennamen auch unter dem eine bewusste Modernität und Abgrenzung zu althergebrachten Straßenbahnsystemen ausstrahlenden Schlagwort der „Stadtbahn“ von den Vorhabenträgern in der öffentlichen Diskussion platziert.

„Es gibt in zahlreichen Städten das Bemühen, der konventionellen Straßenbahn durch den neuen Begriff ‚Stadtbahn‘ einen höheren Wert, eine bessere Einschätzung zu verleihen und damit das Prestige und auch das Image der Stadt und ihrer Politik zu verbessern“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV Förderkreis e.V. 2000: 68).

Ein gänzlich abweichender, konzeptionell-technologisch begründeter und systemisch abgrenzbarer Verwendungszusammenhang eines eigenständigen Stadtbahnbegriffs wird im Großraum Karlsruhe ab den frühen 1990er Jahren geprägt, um den ab 1992 angebotenen und in nahezu revolutionärer Weise konzipierten systemübergreifenden Schienenverkehr zu beschreiben, der mittels fahrzeugseitiger Zweisystemtechnologie und entsprechenden infrastrukturellen Verknüpfungs- und Übergangsstellen eine durchgehende Verkehrsverbindung vom städtischen Straßenbahnbetrieb ins technisch abweichend elektrifizierte und nach gesonderten Verfahren betriebene Eisenbahnnetz der damaligen Deutschen Bundesbahn ermöglicht (vgl. beispielhaft Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV Förderkreis e.V. 2000: 122 – 126 sowie Bonz et al. 2005: 601f.). Die bereits bestehenden, technologisch aber weit weniger anspruchsvollen Durchbindungen von (als nichtbundeseigene Eisenbahnen gewidmeten und betriebenen) Bahnstrecken mit dem innerstädtischen Karlsruher Straßenbahnnetz werden primär anhand ihrer topografischen Lage und entsprechend ihrer historisch gewachsenen Bekanntheit benannt (etwa „Albtalbahn“ oder „Hardtbahn“). Mit dem für die örtliche Öffentlichkeit bislang eher wenig vertrauten Begriff der „Stadtbahn“ soll hingegen das technologisch und verkehrlich neu aufgesetzte, bereits nach kurzer Zeit äußerst erfolgreiche durchgehende und umsteigefreie Verkehrsangebot von der Stadt in die bislang oft nur unzureichend von der Deutschen Bundesbahn erschlossene Region offensiv vermarktet werden.

Die werbliche Formel des inzwischen weltweit als „Karlsruher Modell“ beziehungsweise „Tram-Train“ bekannten und geschätzten Verkehrskonzeptes wird in verkürzter Form oftmals als „Straßenbahn(fahrzeug) + Eisenbahn(infrastruktur) = Stadtbahn(betrieb)“ zusammengefasst. Um den grundsätzlich regionalen Charakter derartiger systemübergreifender Verkehre zwischen innerstädtischer Straßenbahn und Eisenbahn auch für die weniger fachkundige Öffentlichkeit oder für noch kaum mit der Materie vertraute Entscheider aus Politik und Verwaltung

noch deutlicher herauszuarbeiten, hat sich inzwischen außerhalb des ursprünglichen Entstehungsraumes in Karlsruhe und Heilbronn auch der Begriff der „Regionalstadtbahn“ etabliert, etwa im Bereich um Tübingen und Reutlingen mit der zugehörigen „Regionalstadtbahn Neckar-Alb“.

Sowohl die benannte Begriffsverwendung der Stadtbahn im Sinne einer unspezifisch modernisierten Straßenbahn als auch als die Kennzeichnung der durchgehenden betrieblichen Verbindungen von Eisenbahn und Straßenbahn stehen somit eindeutig konzeptionell und sprachlich außerhalb der für diese Analyse relevanten (U-) Stadtbahndefinition, die sich stets auf Schienenverkehrssysteme mit einem relevanten innerstädtischen Anteil an kreuzungsfrei ausgebauten (Tunnel-) Trassen mit schnellbahnmäßigen Fahrzeugeinsatz und der entsprechenden Betriebsweise bezieht.

5.4.5 Modellierung der Policyoption (U-) Stadtbahnssysteme

Das zentrale funktionale Wesensmerkmal der Policyoption (U-) Stadtbahnssystem in konzeptioneller oder empirischer Mischausprägung besteht in der grundsätzlichen Orientierung hin zu einem von Modernität, Leistungsfähigkeit und großzügiger Gesamtdimensionierung geprägten Schienenverkehrsmittel, gepaart und verkoppelt mit einer systemisch angelegten Flexibilität bei infrastrukturellem Ausbaustandard und Betriebsweise, die in einer ebenso universell einsetzbaren variablen Fahrzeugbauform die technologische Entsprechung zur Sicherstellung einer durchgehenden Befahrbarkeit der potentiell verschiedenartigen Netzabschnitte findet. Diese konstitutiven Charakteristika beschreiben jedoch nicht nur die Dimension des technologischen Kerngehaltes der bundesdeutschen (U-) Stadtbahnnetze, sondern repräsentieren vielmehr auch das zugrundeliegende planerische Gedankengebäude und die damit assoziierten politisch-gesellschaftlichen Vorstellungen, Ziele und Leitmotive.

Während sich die Entwicklung im Bereich der (U-) Stadtbahnen in Nordrhein-Westfalen erst mit der grundsätzlichen Entscheidung für den landesweiten Einsatz des auch für straßenbahnartige Abschnitte geeigneten Stadtbahnwagens des Typs B „Kölner Bauart“ (vgl. Grobe 2008: 105) für diese betriebliche Flexibilisierungsperspektive öffnet, profitieren sämtliche anderen (U-) Stadtbahnkonzepte, etwa in Frankfurt am Main oder Hannover, von Beginn an auch in der politisch-gesellschaftlichen Wahrnehmung von der konzeptionellen Offenheit der Einsatzszenarien. Die relative große technische Indifferenz der (U-) Stadtbahnidee bietet dank diverser Stellschrauben einen grundsätzlich breiten Auslegungsspielraum sowie individuelle Konfigurations- und Anpassungsmöglichkeiten der jeweiligen Policies und beinhaltet damit eine zumindest bedingte Anschlussfähigkeit zu bestehenden Schienenverkehrssystemen wie der Straßenbahn. Diese Kompatibilität wird oftmals gerade im politischen Raum als eine ideale und fließende Integrationsmöglichkeit von verschiedenartigen historisch-betrieblichen Rahmenbedingungen und Zwangspunkten in ein sprachlich, werblich, politisch und technologisch neuartiges Narrativ des Verkehrsmittels „(U-) Stadtbahn“ wahrgenommen, das durch bewusste Betonung des innovativen Charakters auch alle damit verbundenen positiven Assoziationen und Erwartungen wie Leistungsfähigkeit und Komfort bedienen kann.

Die bemerkenswert breite Varianz an infrastrukturellen Ausführungs- und Trassierungsoptionen erlauben es der Policyoption (U-) Stadtbahn ausdrücklich auch im Kontext der baulichen Errichtung auf lokale politische und zivilgesellschaftliche Interessen reagieren zu können. So kann in einer örtlichen Situation eine Führung als unterirdische Strecke aus Gründen des Lärmschutzes oder zur Ermöglichung einer alternativen Nutzung des Stadtraumes an der Oberfläche mehrheits- und zustimmungsfähig sein, während sich in anderen Zusammenhängen gerade die Vermeidung langjähriger Tunnelbauarbeiten und die Umsetzung einer zurückhaltenden,

eventuell sogar raumsparend eingleisig angelegten oberirdischen Variante als sinnvoll und politisch konsensstiftend erweisen kann.

„Der andere universelle Anspruch, mit *einem* Schienenverkehrsmittel unterschiedlichste städtebauliche Gegebenheiten maßgeschneidert zu erschließen führt dazu, daß der Fahrweg innerhalb eines Stadtbahnnetzes unabhängiger Bahnkörper (an der Oberfläche oder im Tunnel), besonderer Bahnkörper oder der vom Kraftfahrzeugverkehr mitbenutzte Straßenraum sein kann. Dies beeinflusst Länge und Breite der Fahrzeuge und erfordert hohe Bremsverzögerungen. (...) Im Kernbereich der Großstädte ergibt sich für die Stadtbahnssysteme ein Interessenskonflikt mit den Belangen des Städtebaus und des motorisierten Individualverkehrs, der manchmal nur durch unterirdische Führung des Schienenverkehrsmittels zu lösen ist“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis e.V. 1997: 68).

Zudem können auch völlig neu aufgesetzte (U-) Stadtbahnkonzepte im Einzelfall auf historischen bereits existierenden Verkehrslösungsansätzen und bestehenden, weniger anspruchsvoll ausgerichteten Bahnsystemen aufbauen und etwa auch Planungsideen von U-Straßenbahnen aufgreifen, weiterentwickeln und diese mit höheren Standards bei der betrieblichen und infrastrukturellen Ausführung integrieren. Ein gleichzeitiger Mischbetrieb mit Straßenbahnen auf dedizierten (U-) Stadtbahnstrecken ist bei entsprechender Ausstattung der Infrastruktur technisch grundsätzlich ebenso möglich wie der Einsatz von Stadtbahnfahrzeugen auf nur moderat angepassten Abschnitten von Straßenbahnnetzen. Dies gestattet durchgehende Reiseketten sowie umsteigefreie Fahrtmöglichkeiten und wird gerade in der kleinräumigen Betrachtung bei lokalen politischen Gremien und gesellschaftlichen Akteuren durch die Sicherstellung einer kontinuierlichen und hochwertigen Verkehrsanbindung oftmals als strategischer Vorteil der Policyoption (U-) Stadtbahn, auch in Abgrenzung zu klassischen U-Bahnplanungen, gewertet.

„Der entscheidende Unterschied zwischen Stadtbahn und U-Bahn besteht jedoch darin, dass die Stadtbahn in das (bestehende) Straßenbahnsystem integriert ist und somit einzelne neugebaute Streckenabschnitte bzw. Netzteile nach ihrer Fertigstellung sofort in

Betrieb genommen werden können. Sie erhöhen damit unmittelbar den Verkehrswert des städtischen Bahnsystems. Bei einer U-Bahn muss demgegenüber zumindest eine ganze Linie fertiggestellt werden, bevor sie in Betrieb gehen kann und einen Verkehrswert erzeugt. Auch dies war ein entscheidendes Kriterium für viele Städte, eine Stadtbahn und keine U-Bahn zu bauen“ (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 36).

Insofern erklären sich sowohl die typische betriebliche und fahrgastseitige Qualität als auch die spezifische politische Attraktivität der diversen (U-) Stadtbahnssysteme genau aus dieser ambivalenten Integrationsperspektive, die einerseits das nahtlose Andocken an bestehende Lösungsstrategien ermöglicht, die aber andererseits durch die grundsätzlich kreuzungsfreie Anlage der innerstädtischen Tunnelstrecken gleichzeitig auch eigenständige städtebauliche, kundenseitige und betriebliche Zugewinnmöglichkeiten als politisch-gesellschaftlich verwertbaren Mehrwert plausibel in Aussicht stellen kann.

„Die Qualität einer Stadtbahn wird im Wesentlichen bestimmt durch die Art und den Umfang der Abtrennung des Fahrwegs von den Fahrbahnen des Individualverkehrs. Dazu zählen besondere Bahnkörper, Tunnelstrecken oder Strecken in Hochlage. Auch die Bevorzugung der Stadtbahn an Kreuzungen mit dem Individualverkehr hebt den Standard des Systems entscheidend an. (...) Gemeinsames Ziel all dieser Maßnahmen ist, Verlustzeiten zu verringern und die Regelmäßigkeiten des Betriebsablaufs zu erhöhen. Sofern Gleisradien und Streckenneigungen nicht durch den Verlauf der vorhandenen Straßen vorgegeben sind, sollten sie möglichst großzügig gewählt werden, um eine hohe Beförderungsgeschwindigkeit zu erzielen“ (Bonz et al. 2005: 599).

Der skizzierte betriebliche und infrastrukturelle Nutzen setzt sich in der oftmals hochwertigen Grundanlage der (U-) Stadtbahnhaltestellen als wichtigste Schnittstelle zum Fahrgast fort, die sich auch bei oberirdischer Ausführung im Komfortniveau deutlich von den einfachen bestehenden Straßenbahnhalten abheben und somit auch in politischer Perspektive als positive Aufwertung des Kundenerlebnisses im öffentlichen Verkehr gelten können.

Der intermediäre Hybridcharakter der (U-) Stadtbahnen als variable Konzeption zwischen straßenbahnartigem und schnellbahnmäßigem Betrieb grenzt die entsprechende Policyoption auch durch den konsequenten und für die (U-) Stadtbahnidee konstitutiven Einsatz moderner, meist regelspuriger Schienenfahrzeuge streng und wahrnehmbar von bestehenden konventionellen Straßenbahnen in oberirdischer und unterirdischer Führung ab. Die (U-) Stadtbahnwagen können sowohl in Bezug auf die zeitgemäße Gesamtanmutung und den Nutzerkomfort als auch mit Blick auf die betrieblichen Parameter wie Kapazität, Beschleunigungsvermögen und Geschwindigkeit eine höhere Glaubwürdigkeit, Leistungsfähigkeit und Ausfertigungsgüte beanspruchen.

Das angebotsseitige Anwendungsspektrum der (U-) Stadtbahn deckt analog zur grundsätzlich universellen Systemausrichtung ebenfalls einen breiten Korridor von innerstädtischen und suburbanen bis zu städteverbindend-regionalen Verkehrsfunktionen ab:

„Für Stadtbahnen charakteristisch ist die Aufgabe, die zentralen Bereiche großstädtischer Verdichtungsräume optimal zu erschließen sowie das Umland mit den Kernbereichen mit kurzen Reisezeiten zu bedienen. Dies führt zu Haltestellenabständen von ca. 500 – 2000 m und zu großen Linienlängen. (...). Die Linienbündelung führt auf den zentralen Streckenabschnitten der Stadtbahnnetze zu kurzen Zugfolgen. Diese und der starke Fahrgastwechsel an den Haltestellen bestimmen die Leistungsfähigkeit“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis e.V. 1997: 68).

Gleichzeitig befinden sich die (U-) Stadtbahnen wie sämtliche linien- und netzförmig konzipierten Systeme des öffentlichen Verkehrs in einem dauerhaften Spannungsfeld zwischen dem Ziel einer möglichst optimalen räumlichen Zugänglichkeit mit kundenfreundlicher Flächenerschließung und dem Bedarf einer effizienten und systemadäquaten Betriebsweise, die die technischen, fahrdynamischen sowie energetischen Parameter und Randbedingungen der jeweiligen Verkehrsträger ideal einsetzt. Dies führt insbesondere bei komplexeren Schienenverkehrsformen regelmäßig zu

einer eher korridorartig ausgestalteten Strecken- und Netzbildung mit Fokus auf tendenziell wenige Hauptachsen, wobei dieser Effekt durch die mitunter engmaschig-straßenbahnartige Einsatzmöglichkeit der Stadtbahnfahrzeuge bei entsprechender Planungssensibilität moderiert und kompensiert werden kann.

„Die mittlere Haltestellendistanz beträgt in der Regel zwischen 250 m und vor allem bei Tunnelstrecken bis zu 1000 m. Je größer der Haltestellenabstand, umso geringer wird die Erschließungsqualität der Stadtbahn. Gleichzeitig wächst jedoch die Beförderungsgeschwindigkeit an, die bei großen Stationsabständen bis ca. 40 km/h betragen kann“ (Bonz et al. 2005: 600).

Die (U-) Stadtbahn kombiniert also auch in der Betrachtungs- und Wirkungsweise als genuine Policyoption diverse Merkmale und Vorteile von verschiedenen Typen städtischer Schienenverkehrssysteme in flexibler Handhabung. Sie erhöht dadurch grundsätzlich die politische Implementationswahrscheinlichkeit, da sie die je nach Zielsetzung, Entscheidungs- und Anwendungskontext unterschiedlich interpretierten infrastrukturellen und betrieblichen Ausgestaltungsformen bis zu einem gewissen Grad konzeptionell in sich vereinen kann. Gleichzeitig bleiben sämtliche Policyoptionen, die (U-) Stadtbahnnetze befürworten, grundsätzlich eingriffsintensive technologische und verkehrliche Vorhaben, die mit beträchtlichen Auswirkungen in das unmittelbare räumliche Umfeld ausstrahlen und entsprechende politisch-gesellschaftliche Befindlichkeiten und Betroffenheiten erzeugen. Diese „Mischform aus U-Bahn und Straßenbahn“, die „teilweise U-Bahn-mäßige Abschnitte, vor allem im dicht bebauten Gebiet aufweisen kann“, die darüber hinaus standardmäßig als „eigener Gleiskörper, jedoch mit Bahnübergängen“ trassiert ist und die „ausnahmsweise straßenbündige Abschnitte wie bei Straßenbahnen“ beinhalten kann (vgl. Schwandl 2019: 5f.) sieht sich demnach trotz der planerischen Variabilität insbesondere in Bezug auf die (städte-) baulichen Konsequenzen und Interessen der örtlichen Anlieger mitunter mit dem gleichen zivilgesellschaftlichen und politischen Konfliktpotential wie andere

infrastrukturelle Großprojekte von Stadtautobahnen bis zu emissionsintensiven Güterzugstrecken konfrontiert.

Trotz der grundsätzlich großen Variabilität gerät die Policyoption der klassischen (U-) Stadtbahnkonzepte in Hochflurbauweise insbesondere in städtebaulich und stadtplanerisch sensiblen oberirdischen Streckenführungen durch die systembedingte Notwendigkeit beziehungsweise bewusste Zielstellung der Anlage von erhöhten Bahnsteigen mit bis zu 90 cm Bauhöhe zur Ermöglichung eines barrierefreien Zugangs vermehrt unter öffentlichen und medialen Druck. Diese kritische Haltung schlägt sich oftmals in polarisierten örtlichen politisch-gesellschaftlichen Diskursen nieder, bei denen die intensive Diskussion alternativer Umsetzungsideen von moderaten Vorschlägen, die lediglich im Detail abweichende bauliche Lösungsansätze skizzieren, bis hin zur grundsätzlich-systemischen und konfrontativen Ablehnung der (U-) Stadtbahn-Hochflurtechnologie an sich reichen kann. Wenn in diesen Konstellationen relevante Netzteile (noch) nicht auf Hochbahnsteigbedienung ausgelegt sind oder dauerhaft parallel Straßenbahnen als Ergänzung der (U-) Stadtbahn verkehren sollen, gewinnt die inzwischen verfügbare fahrzeugseitige Policyoption der Niederflurtechnologie eine große politische und zivilgesellschaftliche Attraktivität als vermeintlich besser ins Stadtbild integrierbares Bahnsystem. Denn dieses funktionale Substitut deckt zahlreiche, wenngleich nicht sämtliche technischen und betrieblichen Systemmerkmale der Policyoption (U-) Stadtbahn in Hochflurtechnik ab und kann somit auch im politischen Kontext eine spannungsvoll geladene Situation der Konkurrenz innerhalb des öffentlichen Verkehrs begünstigen.

„Viele Stadtbahnen in Deutschland werden – aus ihrer Entwicklungsgeschichte heraus – ausschließlich mit Hochflurfahrzeugen betrieben. Zur Erzielung optimaler Ein- und Ausstiegsverhältnisse sind daher Hochbahnsteige erforderlich – auch an Haltestellen im Geländeniveau (...). Werden völlig neue Netze oder Strecken gebaut, ist jedoch heute auch der Einsatz von

Niederflurfahrzeugen möglich und kommt zunehmend zur Anwendung. Dadurch wird die Gestaltung und städtebauliche Eingliederung von Haltestellen im Geländeniveau wesentlich erleichtert“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV Förderkreis e.V. 2000: 74).

Gleichzeitig ergibt sich aber auch ohne konkrete politische Konfliktsituationen innerhalb zahlreicher Stadtverwaltungen und Verkehrsbetriebe eine dynamische Debatte um die Frage des sinnvollen Einsatzes der Hoch- oder Niederflurtechnologie, da mit einem Verzicht auf die bauliche Umrüstung und fahrzeugseitig-betriebliche Umstellung auf einen klassischen (U-) Stadtbahnverkehr in Hochflurkonzeption bei einem dauerhaften Ersatz durch Niederflurteilnetze diverse Hoffnungen auf Vermeidung von örtlichen Auseinandersetzungen um wuchtige Bahnsteigbauten sowie auf Einsparung der Umrüstungskosten verbunden sein können. Diese Mischstrategie ist allerdings zwingend verbunden mit der dauerhaften Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsnotwendigkeit von dann zwei separaten, mitunter inkompatiblen städtischen Schienenverkehrssystemen in ihrem vollen infrastrukturellen und fahrzeugseitigen Umfang:

„Einige Städte machen sich die inzwischen erfolgte Entwicklung der Niederflurbahnen zunutze und betreiben ein gemischtes Stadtbahnsystem. Strecken, die bereits frühzeitig nach ‚klassischen‘ Stadtbahnprinzipien mit Hochflurfahrzeugen ausgeführt wurden, werden auch weiterhin konsequent entsprechend ausgebaut. (...) Selbstverständlich kann dies nicht willkürlich geschehen, sondern muss sich an den Fahrgastströmen orientieren, damit unnötige Umsteigevorgänge vermieden werden“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV Förderkreis e.V. 2000: 74).

Wenngleich der Bundesverband der deutschen Verkehrsunternehmen vorsorglich auf die „selbstverständliche“ Notwendigkeit einer bewusst anhand objektiver Kriterien geplanten, und keinesfalls „willkürlichen“ Teilnetz- beziehungsweise Teilsystembildung aus den Policyoptionen der Hochflur- und Niederflurtechnologie hinweist, so deutet sich schon in dieser zunächst recht techniklastig anmutenden und nicht zwingend konfliktträchtig wirkenden Bewertungs- und Entscheidungssituation

zwischen zwei als legitim und plausibel zu bewertenden Policyoptionen die potentielle Stärke der intervenierenden Wirkungsmacht von unter politisch-gesellschaftlichen Aspekten diskutierten verkehrstechnischen Fragestellungen an.

Die grundsätzlich technologisch schlüssige und homogene Policyoption der klassischen (U-) Stadtbahn wird dann je nach Ausrichtung und Polarisierung der lokalen Konfliktmuster gegebenenfalls auch mit rein subjektiv geprägten Präferenzen und konzeptionell isolierten, mitunter strategisch einseitigen Argumenten und kritischen Fragen konfrontiert. Diese Debatten können auch lokale Interessen eines eingriffsmindernden Status-Quo-Erhalts oder grundsätzliche ideologisch-normative Grundüberzeugen, von allgemeiner Technikfeindlichkeit bis hin zur differenzierten Auseinandersetzung mit den Stärken und Schwächen einzelner öffentlicher Verkehrssysteme, abbilden. Denn exakt jene sich als genuin politisch-gesellschaftliche Aushandlungsprozesse manifestierenden Entscheidungskonstellationen zwischen verschiedenen Schienenverkehrspolicies beinhalten naturgemäß auch diskursive und inhaltliche Positionen außerhalb einer sachrationalen verkehrlichen Betrachtung. Die für die Sicherstellung einer betrieblichen und wirtschaftlichen Globaleffizienz bedeutsamen und notwendigen, sensiblen grundsätzlichen Abwägungsszenarien zwischen den systemischen Vor- und Nachteilen der jeweiligen Policyoptionen (U-) Stadtbahn in Hochflurtechnik oder Straßenbahn in Niederflurbauweise inklusive der essentiellen Fragen nach einer sinnvollen Gesamtbetriebsperspektive sowie nach einer ausgewogenen Streckenzuordnung und Teilnetzbildung können in solch polarisierten und mitunter emotionalisierten Diskussions- und Auswahl-situationen eine bewusste oder unbewusste Verkürzung, Verzerrung oder inhaltliche Fehlleitung erfahren. Die ohnehin ungemein flexible Policyoption eines integralen und einheitlichen (U-) Stadtbahnkonzeptes kann folglich durch eine als noch flexibler und städtebaulich weniger eingriffsintensiv wahrgenommene Policyoption der

Niederflurstraßenbahn neuer Generation nachhaltig herausgefordert werden, was je nach Modus der Steuerung und Entscheidungsfindung sowie abhängig von der gewählten politisch-gesellschaftlichen Arena auch zur Präferenz von heterogenen Teil- und Insellösungen führen kann. Solch eine bewusste Abkehr von der artreinen Zielstellung und den strengen Kriterien eines technisch oder ökonomisch optimalen Schienenverkehrsbetriebs mit fachkundig geprüften Systemkonzepten muss demnach vielmehr auch als Ergebnis von verschiedensten politischen Interessen, Kompromissen und Verhandlungsstrategien begriffen werden.

5.5 U-Bahnsysteme (auch: Metro / Subway / Underground)

Entgegen der konzeptionellen Unübersichtlichkeit und empirischen Vielfalt der verschiedenen U-Straßenbahn- und (U-) Stadtbahnnetze ergibt sich im Bereich der „echten“ und vollwertigen Untergrundbahn / U-Bahn im Sinne des international üblichen technischen Begriffs einer Metro⁵⁸ ein deutschland- und weltweit klares Bild eines auch über die zwischenzeitlich mehr als 150-jährige technologische und konzeptionelle Entwicklung stabil und einheitlich definierten Schienenverkehrssystems. Dieses ist elementar durch die höchste Leistungsfähigkeit aller städtischen Bahntypen und eine stets „völlig kreuzungsfrei und unabhängig“ (Schwandl 2019: 5) von anderen Verkehrsmitteln trassierte Streckenführung, aber auch durch die dementsprechend anspruchsvollsten infrastrukturellen, betrieblichen und fahrzeugseitigen Parameter des spurgeführten innerstädtischen Massentransports gekennzeichnet.

„Die U-Bahn ist das öffentliche Verkehrsmittel mit der höchsten Leistungsfähigkeit und den höchsten Fahrgastzahlen. (...) Es wird von den kommunalen Verkehrsunternehmen in der Eigentümerschaft der Großstädte betrieben. (...) Der Betrieb einer U-Bahn erfolgt auf unabhängigem Bahnkörper und mit Zugsicherung. Große Abschnitte der U-Bahn liegen im Tunnel oder

⁵⁸ Im angloamerikanischen Raum wurden für die örtlichen Metros die abweichenden, aber inzwischen international „gelernten“ Begriffe „Subway“ beziehungsweise speziell in London „Underground (Railroad)“ beziehungsweise „Tube“ geprägt.

– meist auf alten Streckenabschnitten in Berlin und Hamburg – auf Brücken. In Außenbereichen ohne querenden Verkehr gibt es auch abgetrennte ebenerdige Streckenabschnitte“ (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 32).

Die im deutschsprachigen Raum übliche und allgemein bekannte Abkürzung „U-Bahn“ ist sprachgeschichtlich eindeutig auf die weitgehende unterirdische Trassierung zurückzuführen, wenngleich aus technisch-definitiver Sicht auch eine völlig kreuzungsfrei und unabhängig angelegte städtische Schnellbahn auf oberirdischem Geländeniveau oder in Hochlage die Kriterien einer Metro erfüllen würde.

„Das Hauptmerkmal einer U-Bahn ist die vom übrigen Verkehr völlig abgetrennte und kreuzungsfreie Trassierung, wobei die Lage der Trasse bedeutungslos ist. Eine U-Bahn-Trasse kann sich im Tunnel, in der Niveaulage oder Hochlage befinden, sie kann durch Einschnitte oder über Dämme geführt werden. In der Regel wählt man im dicht bebauten Innenstadtbereich aus städtebaulichen Gründen die Tunnellage. In den City-Außenbezirken und der Peripherie der Städte wird man die U-Bahn aus Gründen der Kostenersparnis niveaugleich oder in Hochlage weiterführen. Die Trassierung sollte aus fahrdynamischen Gründen die Ausnutzung der Höchstgeschwindigkeit (80 – 100 km/h) gestatten. (...) Weitere Merkmale der U-Bahn sind die Signalsicherung und die stufenlosen Übergänge vom Bahnsteig zum Wagen“ (Guhl 1975: 93).

Obwohl die in Hamburg seit 1912 betriebene städtische Schnellbahn von Beginn an auch eine unterirdische Führung im Tunnel beinhaltet⁵⁹, setzt sich dort aufgrund der exponierten und repräsentativen Hochbahnabschnitte auf Viadukten und Brücken der Name „Hochbahn“ für die Firmierung des Betreibers und teilweise auch für das Verkehrsmittel durch. Unter ähnlichen Bedingungen wird allerdings die erste deutsche Untergrundbahn in Berlin, die ebenfalls von Beginn an seit 1902 auch Viaduktstrecken in Hochlage⁶⁰ befährt, allgemein als „U-Bahn“ bezeichnet.

⁵⁹ heutiger Tunnel der Linie U3, etwa am Rathausmarkt oder am Hauptbahnhof Süd im Zuge der Ringstrecke (vgl. Schwandl 2004: 6 sowie 73f.)

⁶⁰ heutige Viaduktstrecke der Linien U1/U2 zwischen Nollendorfplatz und Warschauer Straße über Bülowstraße (vgl. Schwandl 2013: 4 – 37)

5.5.1 U-Bahnsysteme im konventionellen Groß- und Kleinprofil

Nahezu sämtliche definitorischen Ansätze, funktionalen Beschreibungen und verkehrlichen Zweckbestimmungen der U-Bahn als technische Gesamtheit stimmen in ihrer Einordnung als ein stets völlig kreuzungsfrei geführtes elektrisch angetriebenes Schienenverkehrssystem überein, das im ausschließlich urbanen Kontext als „rein städtisches Verkehrsmittel“ (Schwandl 2019: 5) eingesetzt wird und das die vergleichsweise kapazitätsstärkste betriebliche Performanz aufweist, die vor allem aufgrund der konzeptionellen Reinheit in der komplexen und hochwertigen Ausführung von infrastruktureller Trassierung und Fahrzeugen sichergestellt werden kann.

„Obwohl die U-Bahnen in Deutschland definitionsgemäß zum BO-Strab-Bereich gehören, unterscheiden sie sich hinsichtlich der Aufgaben und der Einsatzbedingungen erheblich von Straßen- und Stadtbahn-Systemen. (...) Die U-Bahn ist ein Massenverkehrsmittel, das in Ballungszentren dichtbesiedelte Bereiche mit Zentral- und Wirtschaftsbereichen verbindet und eine hohe Leistungsfähigkeit mit kurzen Fahrzeiten aufweist“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis 1997: 28).

Die klare verkehrliche Zielstellung wirkt sich wiederum linear und unmittelbar auf die bauliche Trassierung und die grundsätzliche Netzkonzeption aus. Diese ist daher durch die Erschließung von Hauptkorridoren zwischen Wirtschafts- und Siedlungszentren durch die U-Bahnstrecken bestimmt, wo an eigens dafür geschaffenen Umsteigeknoten weitere Anschlussverkehrsmittel zur flächigen Versorgung der Stadtteile mit einem ausreichenden öffentlichen Verkehrsangebot systemisch vorgesehen und notwendig sind.

„Die linienorientierte U-Bahn mit durchschnittlichen Haltestellenabständen von 1000 – 1500 m wird in der Fläche durch Zubringer- und Verteilerverkehr – Omnibus, Straßenbahn, Park and Ride – ergänzt. Durch die relativ großen Haltestellenabstände, die kurzen Haltezeiten und die vom Individualverkehr unbeeinflussten Fahrwege wird eine hohe mittlere Reisegeschwindigkeit (...) erzielt.

(...)“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis 1997: 28).

In jüngeren thematischen Auseinandersetzungen mit der Angebotsqualität der U-Bahnen wird die Einbindung in vor- und nachgelagerte inter- und multimodale Reiseketten von einer rein funktionalen Ergänzung zu einem für die Ausschöpfung der hohen Kapazität der Untergrundbahn nahezu konstitutiven systemischen Zu- und Abbringerverkehr aufgewertet, der die lineare, auf Hauptachsen ausgerichtete Erschließungsform in der Fläche ergänzt.

„Die hohe Leistungsfähigkeit der U-Bahn kann vor allem dann wirkungsvoll ausgeschöpft werden, wenn einerseits leistungsfähige Buszubringer und andererseits die Verknüpfung mit anderen öffentlichen Verkehrsmitteln und dem Individualverkehr (P+R, B+R, Car Sharing) realisiert wird“ (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 32).

Ein zentrales Wesensmerkmal der Untergrundbahn besteht in ihrer stets verkehrlich unabhängigen und kreuzungsfreien infrastrukturellen Ausprägung, die es ihr ermöglicht, betrieblich hinderliche Wartezeiten und Störungen, die regelmäßig aufgrund von Berührungspunkten mit anderen Verkehrsmitteln oder durch niveaugleiche Gleiskreuzungen und Abzweigungen innerhalb der Bahnsysteme entstehen, konsequent zu vermeiden. Die bauliche Ausgestaltung der Trasse kann dabei in verschiedenen Höhenlagen erfolgen und ist nicht zwingend auf die namensgebende unterirdische Streckenführung angewiesen, die Tunnelanlage stellt aber weiterhin den dominierenden Ausführungstyp bei den bundesdeutschen U-Bahnnetzen dar.

„Der U-Bahn-Betrieb wird grundsätzlich auf unabhängigem Bahnkörper mit Zugsicherung durchgeführt, im Kernbereich im Tunnel oder aufgeständert (...). Auf Außenstrecken werden die Strecken zur Kostenminimierung auch oberirdisch geführt. (...) Durch den Betrieb auf unabhängigem Bahnkörper wird die Zahl der äußeren Einflüsse auf das System reduziert und somit ein hohes Maß an Pünktlichkeit ermöglicht. Hier wirkt sich die Tunnellage

besonders vorteilhaft aus, da dort selbst Witterungseinflüsse ausgeschlossen sind“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis 1997: 28).

Analog der streckenseitigen Wertigkeit und Qualität von Anlagen und Betrieb genügen auch die Bahnhöfe und Haltestellen als Schnittstellen zum Fahrgast hohen Ansprüchen an Komfort und Nutzbarkeit, die sich beispielsweise auch in der harmonischen Abstimmung von eingesetzten Fahrzeugen und Bahnsteiganlagen ausdrückt.

„Die U-Bahn-Systeme sind gekennzeichnet durch separate Haltestellenbauten sowohl unterirdisch als auch oberirdisch. Die Hochbahnsteige und die Hochflurfahrzeuge lassen die Realisierung weitgehend optimaler Einstiegsverhältnisse mit kleiner Stufe und kleinem Spalt zu. Dies bringt neben Komfort für den Fahrgast auch schnelle Ein- und Ausstiegszeiten sowie kurze Haltestellenaufenthalte mit sich“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis 1997: 28).

Wenngleich im bundesdeutschen Anwendungskontext nur vier artreine und den strengen technischen Definitionskriterien genügende U-Bahnsysteme realisiert sind, so nehmen sie durch die Erbringung ihrer beeindruckenden lokalen Transportleistungen eine überproportional wichtige Rolle im jeweiligen örtlichen Verkehrsgeschehen ein und überragen andere urbane Schienenverkehre regelmäßig in den entsprechenden Kennzahlen und Betriebsstatistiken.

„Klassische, völlig abgeschlossene U-Bahn-Systeme gibt es in Deutschland nur in vier Städten, nämlich in Berlin, Hamburg, München und Nürnberg. (...) Zusammen befördern die vier deutschen U-Bahnen pro Jahr rund 1 Mrd Fahrgäste und damit mehr als 14% aller im VDV beförderten Personen (ohne DB-Nahverkehr), umfassen aber nur 0,1% des ÖPNV-Liniennetzes. Aus diesen Zahlen wird die große Bedeutung der U-Bahn im Vergleich zu anderen öffentlichen Verkehrsmitteln deutlich“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis 1997: 28 – 30).

Die konzeptionelle Einheitlichkeit der U-Bahnsysteme setzt sich auch im Bereich der technischen Ausführung der Traktions- und

Bahnenergieanlagen fort. Während im internationalen Vergleich auch bei einigen „echten“ Metrosystemen eine elektrische Energiezuführung zu den Fahrzeugen über Oberleitungen und Dachpantographen üblich ist⁶¹, entspricht die in allen bundesdeutschen Anwendungsfällen (von den historisch älteren Systemen in Berlin und Hamburg bis zu den erst in den 1970er Jahren in Betrieb genommenen Netzen in München und Nürnberg) eingesetzte Technik der „Stromzufuhr über seitliche Stromschiene“ (Schwandl 2019: 5) der etablierten Konstruktionsform in der überwiegenden Mehrzahl der weltweiten Metrobetriebe. Diese Bauweise wird grundsätzlich aufgrund ihrer sehr platzsparenden räumlichen Ausdehnung gerade bei Systemen mit einem relevanten Anteil an unterirdischen Strecken bevorzugt, da die robusten Stromschienen keinen gesonderten Bauraum und kein vergrößertes Lichtraumprofil im Dachbereich der Fahrzeuge benötigen und daher sehr kompakte Tunnelquerschnitte ermöglichen, was sich wiederum direkt in relativ gesehen niedrigeren Investitions- und Unterhaltungskosten niederschlägt. Gleichzeitig schließt die in Kniehöhe installierte Stromschienentechnik eine Führung der Untergrundbahnen abseits der völlig isolierten Fahrwege, etwa in oberirdischen Mischverkehrsflächen im Straßenraum auch schon aus praktischen Sicherheitsgründen unabhängig von Fragen der Fahrzeugdimensionierung, der städtebaulichen Verträglichkeit oder allgemeinen genehmigungsrechtlichen Aspekten kategorisch aus. In der weiteren konstruktiven Grundanlage stimmen die in den bundesdeutschen U-Bahnnetzen eingesetzten Fahrzeuge weiterhin in der Auslegung für „Standardspurweite 1435 mm in Stahlrad-Schiene-Technik“ (vgl. Schwandl 2019: 5) überein, unterscheiden sich wiederum aber vor allem anhand der durch die Streckeninfrastruktur vorgegebenen Zwangspunkte und Rahmenbedingungen bei maximal möglicher Wagenkastenlänge und -breite:

⁶¹ etwa bei den Metrosystemen in Mailand, Madrid, Barcelona oder Tokyo

„In Deutschland realisierte U-Bahnen (...) sind ausschließlich Gleichstrombahnen, die ihre Traktionsenergie einer seitlich am Oberbau angebrachten Stromschiene entnehmen. Die Abmessungen der Fahrzeuge sind in engem Zusammenhang mit den Leistungsfähigkeitsmerkmalen zu sehen, wobei die Fahrzeugbreite sich nach dem zur Verfügung stehenden Tunnelquerschnitt richtet. Während die traditionellen U-Bahnsysteme in Berlin und Hamburg Fahrzeugbreiten zwischen 2,30 m und 2,65 m aufweisen, haben die in den siebziger Jahren neu installierten Systeme in München und Nürnberg 2,90 m breite Fahrzeuge. (...) Bei den Systemen in Hamburg, München und Nürnberg kommen überwiegend Triebwagen mit einer Länge von ca. 40 m zum Einsatz, die im Zugverband auf maximal 120 m verlängert werden können“ (Bonz et al 2005: 596).

Die U-Bahndoppeltriebwagen der Typen A/B (München) und DT1/DT2 (Nürnberg) sind dabei als Fahrzeuge, die in völlig neu errichteten Netzen eingesetzt werden, jeweils baugleich ausgeführt und folgen mit ihren Hauptabmessungen von etwa 18 x 2,90 Metern der Empfehlung der entsprechenden Schrift des Bundesverbandes der Verkehrsunternehmen:

„Für die Wagenkastenabmessungen gilt nach wie vor die VDV-Schrift 151 als deutscher Standard mit einer Breite von 2,9 m und einer Länge von 18,2 m, der jedoch nur bei neuen U-Bahn-Systemen angewendet werden kann und erstmals in München und Nürnberg realisiert wurde. (...) Bei den ‚alten‘ U-Bahn-Betrieben Berlin und Hamburg sind die vorhandenen, historisch gewachsenen Lichtraumprofile für die Wagenkastenabmessungen maßgebend. (...) Hinsichtlich des Fahrzeuggesamtkonzepts geht die Entwicklung von bisher zweiteiligen Fahrzeugen hin zu größeren Fahrzeugeinheiten, die insbesondere auf stark belasteten Linien eingesetzt werden“ (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis 1997: 30).

Weitere angebots- und produktseitige Charakteristika der U-Bahnlinien sind ein grundsätzlich „dichter Takt (Hauptverkehrszeit 3–5 Minuten, sonst tagsüber max. 10 Minuten)“, eine „einfach darstellbare Linienführung (...)“ sowie „baulich abgeschlossene Bahnhöfe“ (Schwandl 2019: 5). Der Betrieb erfolgt stets abgesichert durch „Streckensignalisierung“ und kann in den technischen Modi „manuell, mit LZB (Linienzugbeeinflussung) gesteuert oder fahrerlos“ (ebd.) umgesetzt werden.

5.5.2 U-Bahnsysteme: Überblick und Hauptmerkmale der infrastrukturellen, fahrzeugseitigen und betrieblichen Dimension

Die zusammenfassende Gesamtschau und konzentrierende Reduktion der Kernparameter und wesentlichen definitorischen Bestimmungsfaktoren der U-Bahnsysteme auf einige zentrale Haupteigenschaften bestätigt das durchweg von verschiedensten Fachautoren und wissenschaftlichen Beobachtern gezeichnete Bild der Untergrundbahn als den im Vergleich zu U- Straßenbahn und (U-) Stadtbahn höchstleistungsfähigen und gleichzeitig anspruchsvollsten Typ in der Gesamtheit der verschiedenen städtischen Schienenverkehrsmittel. Das elementare konzeptionelle Abgrenzungs- und Alleinstellungsmerkmal der „echten“ U-Bahn besteht in einer konsequent und ausnahmslos kreuzungsfreien Trassierung und dem dadurch ermöglichten unabhängigen, artreinen und störungsarmen (Schnellbahn-) Betrieb. Dies beinhaltet wiederum folgende Ausprägungen der infrastrukturellen Dimension:

- Anlage von konsequent kreuzungsfreien Strecken auf unabhängigen Eigentrassen in oberirdischer Hoch-, Gelände- Einschnitt- oder Troglage oder unterirdische Tunnelführung, stets ohne jegliche höhengleiche Kreuzung mit anderen Verkehrsmitteln bei bevorzugter Umsetzung niveaufreier Abzweige innerhalb des eigenen Schnellbahnsystems, grundsätzlich kein Mischverkehr im allgemeinen Straßenraum zulässig.
- Großzügige Trassenführung mit weiten Kurvenradien (im Regelfall bei Neubauten mindestens 180 Meter Kurvenhalbmesser anzustreben) und mittleren Rampensteigungen/Gradienten (die 4% nicht übersteigen sollen) erlaubt hohe Entwurfs- und Ausbaugeschwindigkeit von 80 bis 100 Kilometern pro Stunde, der mittlere Haltestellenabstand liegt typischerweise nicht unter 500 Metern.
- Aufwändige Bahnhofbauwerke und komplexe Haltestellen mit hochwertiger kundenseitiger Ausstattung, ansprechende und bewusst gewählte architektonische und städtebauliche Gestaltung, optimale, mehrfach pro Bahnsteig vorhandene Informationsausstattung, ausschließlicher Einsatz von Hochbahnsteigen und einer für größte Zuglängen bis zu 120 Meter ausreichenden Dimensionierung, Zugang über mehrere Treppen, Fahrteppen und/oder Aufzugsanlagen pro Bahnsteig zur Abbildung höchster Fahrgastkapazitäten.
- Streckenkreuzungen werden in separaten Ebenen als Turmbahnhöfe oder in großzügig angelegten Verzweigungsbahnhöfen mit niveaufreiem Streckenzulauf und bereinigter Gleistopografie ausgebildet.

- Schnellbahnmäßig-platzsparende Energieversorgung über seitliche Stromschiene.
- Im bundesdeutschen Anwendungskontext⁶² kein zeitgleicher Mischverkehr mit konventionellen Straßenbahnen oder (U-) Stadtbahnen.
- Geplante und systematische Anlage von doppelten und spitz befahrbaren Gleiswechsell, Kehranlagen, Schadwagen- und Abstellgleisen an strategisch und betrieblich relevanten Punkten im Gesamtnetz, um flexibel auf unterschiedliche Nachfragesituationen und Störungen reagieren zu können.

Auch die Dimension der Fahrzeugkonzeption spiegelt den konsequenten Schnellbahncharakter der U-Bahnsysteme wider und nimmt eine führende Position bei Kapazität und Leistungsfähigkeit ein:

- Ausschließlich regelspurige U-Bahntriebwagen (meist als kurzgekuppelte Doppeltriebwagen, in jüngerer Zeit auch vermehrt drei- oder vierfach dauerhaft verbundene Grundeinheiten oder durchgehend begehbare Gelenk-/Gliederzüge) in Zweirichtungsausführung und Hochflurbauweise mit einzelnen Wagenkastenlängen zwischen etwa 10 und 20 Metern. Züge von etwa 40 bis 120 Metern Gesamtlänge und Fahrzeugbreiten von etwa 2,30 Meter bis zu 2, 90 Metern ermöglichen höchste Beförderungskapazitäten.
- Planmäßige Mehrfachtraktion und Zugbildung durch automatische Kupplungssysteme.
- Leistungsstarke Antriebstechnik mit höchsten Anfahrbeschleunigungs- und Bremsverzögerungswerten und nahezu ausschließlicher Verwendung elektronischer Fahrzeugsteuerungssysteme, ab den ausgehenden 1970er Jahren verstärkt auch Gleichstromsteller- und/oder Drehstromtechnologie mit betrieblichen Höchstgeschwindigkeiten zwischen 70 und 100 Kilometern pro Stunde.
- Sehr hohe Anzahl an Türen pro laufenden Meter Fahrzeuglänge sowie konsequent großzügig dimensionierte Türbereiche zur Ermöglichung eines maximal beschleunigten Fahrgastwechsels.
- Stets ebenerdiger Ein- und Ausstieg, ausschließliche Andienung von Hochbahnsteigen.
- Zweckmäßig-schnellbahnartige und robust-großstadtkompatible Gestaltung des Fahrgastraumes mit klarer und inhaltlich komprimierter Fahrgastinformation und für höchste Kapazitäten angepasster Bestuhlungslandschaft, teilweise auch in platzsparender Längsbestuhlung für optimale Flächenausnutzung zugunsten einer erhöhten Stehplatzanzahl.

⁶² In begrenztem Umfang findet etwa im Netz der RET Rotterdam ein Übergang und Mischverkehr zwischen einem reinrassigen Metrobetrieb mit Stromzuführung über seitliche Stromschiene in den Innentadtunneln und einer eher stadtbahnartigen Betriebsform mit Stromversorgung über Oberleitung und Bahnübergängen auf manchen Außenästen statt. In Rotterdam sind daher reine Metrofahrzeuge und Hybridfahrzeuge, die mit Metro- und zusätzlicher Stadtbahnentechnik (etwa Dachstromabnehmer) ausgerüstet sind, dauerhaft im Einsatz. Ein ähnlicher Mischbetrieb fand im Netz der GVB Amsterdam im Bereich Zuid – Amstelveen bis 2019 statt (vgl. Schwandl 2020: 23 sowie 64 – 69).

Die enorme Performanz und die maximalen Leistungsreserven der betrieblichen Dimension der U-Bahnsysteme ist auf höchste Beförderungszahlen, dichtesten Takt und kürzesten Zugfolgezeiten hin ausgelegt und wird durch entsprechende schnellbahnmäßige Technologien und Verfahren bei Streckenfahrt und Haltestellenabfertigung sichergestellt:

- Anspruchsvolle und höchstleistungsfähige Leit- und Sicherungstechnik mit komplexer Kommunikation und intensivem betrieblichen Informationsaustausch zwischen Streckeninfrastruktur und Bordtechnik, häufig auch permanentlinienförmige Zugbeeinflussung und automatische Fahr- und Bremssteuerung zur optimalen Betriebsführung, konsequenter Zugsicherungsbetrieb durch leistungsfähige Signaltechnik auf allen Abschnitten, häufig zusätzliche Option des signalisierten Falschfahr- und Gleiswechselbetriebs bei Störungen oder geplanten Baumaßnahmen, Absicherung von unerlaubten Fahrbewegungen und punktuelle oder permanente Überwachung von zulässigen Streckengeschwindigkeiten und Zugfolge bis zur Möglichkeit des vollautomatisierten Betriebs.
- Für schnellen Fahrgastwechsel und große Fahrplantreue optimierte Abfertungsverfahren am Bahnsteig, häufig Einsatz von visuellen und akustischen Türschließsignalen zur Räumung der Einstiegsbereiche, bei hochfrequentierten Haltestellen und Anlässen mitunter Einsatz von bahnsteigseitigem Aufsichts-, Fahrgastlenkungs- und Abfertigungspersonal.
- Kein Fahrscheinverkauf durch das Fahrpersonal, Vertrieb nur über stationären Vorverkauf oder digitale Lösungen.
- Bei Annahme einer minimalen Zugfolgezeit von 90 Sekunden, die „mit konventioneller Zugsicherungstechnik bei U-Bahnsystemen zu erreichen ist“, befindet sich die aus der Kombination mit der maximalen Fahrzeugkapazität ableitbare „theoretische Leistungsfähigkeitsgrenze bei 40 000 Personen je Stunde und Richtung“ (Bonz et al 2005: 596).



(Bilder oben und unten)

Die Berliner U-Bahn erfüllt bei unter- und oberirdischer Trassierung alle Kriterien einer echten U-Bahn (Metro) und wird daher stets kreuzungsfrei geführt, ein Mischbetrieb etwa im Straßenraum ist technisch und rechtlich nicht möglich, da die Energiezufuhr über eine seitliche Stromschiene erfolgt (MM).

5.5.3 Exkurs: Vollautomatisierte Kompakt-U-Bahnsysteme

Wie geschildert ergibt sich durch die historisch, und nicht immer systematisch gewachsenen Rahmenbedingungen gerade aufgrund der diversen infrastrukturellen Zwangspunkte wie etwa die Dimensionierung der Tunnelquerschnitte, die zulässigen statischen und dynamischen Lichtraumprofile, die minimal zu befahrenden Kurvenradien oder die Art der Stromversorgung ein fixes technisches Gerüst, in welches die beiden weiteren Teilsysteme „Fahrzeug“ und „Betrieb“ als komplementäre Funktionsträger des Schienenverkehrs integriert sein müssen. In geschichtlicher Rückschau orientieren sich die meisten neuen Metros zunächst an den technischen Trassierungs- und Systemparametern der bestehenden Eisenbahn- und Straßenbahnnetze und übernehmen etwa die dort bereits weitgehend standardisierten Spurweiten / Spurmaße. Auch rein physikalisch-mechanische Notwendigkeiten und (raum-) ökonomische Faktoren setzen etwa beim Verhältnis von Wagenkastenbreite, -länge und -gewicht Grenzen für eine sinnvolle Betriebsdurchführung.

Aus der Gesamtheit dieser Effekte treffen in einer groben Gesamtschau der weltweiten Metronetze zunächst die innovativen „First Mover“ zwischen den 1860er Jahren und der Jahrhundertwende die ersten Systementscheidungen, die auch Regelungen zu den maximal zulässigen betrieblich einsetzbaren Fahrzeuglängen und Wagenkastenbreiten beinhalten müssen. Neben den Betrieben, die zunächst wie etwa die Londoner Metropolitan Railway direkt aus dem Eisenbahnverkehr abgeleitet werden und daher deren fahrzeugseitige Hauptabmessungen oftmals unverändert oder minimal abgewandelt übernehmen, starten die tatsächlich neu errichteten Systeme meist mit eher kleineren Lichtraumprofilen, moderaten Fahrzeugbreiten und kürzeren Zuglängen. Mit zunehmender Etablierung des U-Bahnverkehrs, wachsendem Erfolg und steigender fahrgastseitiger Nachfrage beginnen zahlreiche Betriebe mit einer Überarbeitung und Erweiterung der infrastrukturellen und

fahrzeugseitigen Normalien hin zu größeren und breiteren Triebwagen und Gesamtzügen. Dieser Umschwung ist mitunter auch die Streckenausbau- und Flottenpolitik verschiedener, teilweise konkurrierender privater und öffentlicher Bahnbetreiber geschuldet. Prominente Vertreter dieses Trends finden sich beispielsweise in den grundsätzlich anhand der eingesetzten Fahrzeugbreite und -länge geteilten und betrieblich nur hilfswise durchgehend befahrbaren Metro-Teilnetzen der New Yorker Subway⁶³, der Metro Madrid⁶⁴ oder der Berliner U-Bahn mit ihren Kleinprofil- und Großprofilstrecken⁶⁵.

Diese Erkenntnisse wurden in diversen ab den 1960er Jahren neu konzipierten Metrosysteme von Beginn an berücksichtigt und durch im Vergleich zu den frühen Metrosystemen des ausgehenden 19. Jahrhunderts nahezu gigantisch anmutende Fahrzeugabmessungen umgesetzt. Als führende Beispiele dieses Prinzips der maximalen perspektivischen Raumausnutzung zur Berücksichtigung und Sicherstellung von Wachstumsreserven einer auch langfristig zukunftsfähigen Systemdimensionierung können exemplarisch die Metrosysteme von Helsinki in Finnland oder das Schnellbahnsystem BART im Großraum San Francisco / Oakland (vgl. Schleife / Götz / Kaiser 1992: 146 sowie 311) benannt werden, beide mit einer für kontinentaleuropäische Verhältnisse spektakulären Fahrzeugbreite von 3,20 Metern bei Spurweiten von 1 524 beziehungsweise 1 676 Millimetern ausgestattet.

Ab den späten 1970er Jahren zeichnet sich eine planerisch-konzeptionelle Gegenbewegung ab, die neben die konventionelle Strategie der maximalen Zuglängen und Wagenbreiten die kreative und innovative Idee von sehr kurzen und kompakten Fahrzeugen setzt, die dank einer

⁶³ „A-Division“-Größe auf den Strecken der ehemaligen IRT versus „B-Division“-Größe auf den Strecken der ehemaligen BMT und IND (vgl. Schwandl 2010: 48 – 63)

⁶⁴ Kleinprofil-Strecken der Metrolinien 1 bis 5 und Großprofil-Strecken der Metrolinien 6 und Folgende (vgl. Schleife / Götz / Kaiser 1992: 196)

⁶⁵ Strecken der heutigen U-Bahnlinien U1 bis U4 im Kleinprofil, U5 bis U9 im Großprofil (vgl. Schwandl 2013: 4f.)

hochleistungsfähigen vollautomatischen Betriebsführung ohne eine Mehrgang der Personalkosten ein dichtes getaktetes und damit kundenfreundlicheres Nahverkehrsangebot bei gleichzeitig reduzierten Infrastrukturkosten schaffen können. Die platzsparende Dimensionierung von Untergrundbahnen mit kompakten Tunnelquerschnitten sowie reduzierten Fahrzeugbreiten und -höhen ist dabei eine bereits aus den Anfangstagen der Metros bekannte Konstruktionsweise. So sind etwa das als tiefliegende Röhrenbahn („Deep Level Tube“) konzipierte Teilnetz der Londoner Untergrundbahn oder die als Ring trassierte Untergrundbahn von Glasgow bis heute durch eine extrem schmale und niedrige Fahrzeugbauform gekennzeichnet, die in einer dementsprechend raumsparend ausgeführten Infrastruktur eingesetzt werden. Wesentlicher neuzeitlicher Treiber der Wiederentdeckung des Kleinstprofils ist das französische Unternehmen MATRA, das diese Grundidee samt der Entwicklung eines entsprechenden Fahrzeug- und Fahrwegkonzeptes unter dem inzwischen international etablierten Produktnamen „VAL“ (Véhicule Automatique Léger) erstmals als innovatives⁶⁶ und kostensensibles Metrosystem massiv bewirbt und offensiv als urbane Schienenverkehrslösung der Zukunft im politischen Raum, vor allem in Frankreich, platziert (vgl. Groneck 2006: 106 – 109; Reinhardt 2012: 571f. sowie Weigelt et al. 1973: 80f.). Wenngleich die Idee des Betriebs von zahlreichen, dicht getakteten Kurzeinheiten auf den ersten Blick der „Kernkompetenz“ und dem essentiellen systemischen Vorteil des schienenengebundenen Nahverkehrs – die gleichzeitige (raum-) ökonomische und energieeffiziente Beförderung einer großen Zahl an Fahrgästen über eine für alle Nutzer sinnvolle, kollektive Streckenführung in gemeinsamen Großgefäßen – zuwiderzulaufen scheint, so kann den Argumenten der durch die kompakteren Fahrzeugabmessungen geringer ausfallenden

⁶⁶ Neben der kompakten Fahrzeugbauart und der vollautomatischen Betriebssteuerung können luftbereifte Traktionsräder, die Spurführung über eine einzelne Mittelschiene sowie die Verwendung von Bahnsteigtüren als innovative technologische Ansätze benannt werden (vgl. Schleife et al 1992: 175 – 178).

Tunnelbaukosten und des fahrgastfreundlich dichten Taktes eine grundsätzliche Plausibilität nicht abgesprochen werden.

Nachdem das VAL-System zunächst in der nordfranzösischen Stadt Lille erstmals in größerem kommerziellem Maßstab eingesetzt wird und sich grundsätzlich bewährt, stellen derartige vollautomatisierte Kompaktmetrosysteme inzwischen eine mitunter politisch intensiv diskutierte Subvariante der Policyoption der klassischen Metro dar, die geringe Personal- und Betriebskosten mit reduzierten baulichen Investitionsaufwänden und einem bedingungslos modernen Gesamtauftritt kombinieren will. Derartige Systeme sind neben Lille aktuell etwa in Rennes, Toulouse oder Paris in Betrieb (vgl. Groneck / Schwandl 2014: 54 – 59, 129 – 131, 148 – 152 sowie 125), ähnliche vollautomatische Kompaktmetros, allerdings in konventioneller Rad-Schiene-Technik, werden zudem in Turin, Mailand oder Kopenhagen eingesetzt.

Während sich erwartungsgemäß insbesondere in Frankreich mitunter intensive und kontroverse planerische und politisch-gesellschaftliche Auswahl- und Systemdebatten um den Einsatz der VAL-Technologie oder die Bevorzugung eines Straßenbahnbetriebs der neuen Generation ergeben (etwa in Straßburg, vgl. Groneck 2003: 67), finden in den 1970er und 1980er Jahren ähnliche Diskussionen um die Vor- und Nachteile von neuartigen, utopisch-futuristisch anmutenden Kompaktbahnsystemen, teils im neu identifizierten Übergangsbereich von öffentlichem und individuellem Verkehr angesiedelt, auch in der bundesdeutschen verkehrswissenschaftlichen Gemeinschaft und bei verkehrspolitischen Entscheidern statt – auch hier begleitet von intensiver und pro-aktiver Werbe- und Lobbyarbeit der Industrie.

5.5.4 U-Bahnsysteme – Annäherung an die vielfältigen Ausstrahlungswirkungen des urbanen Schnellverkehrs in die Stadtgesellschaft

Über diese rein verkehrstechnisch bestimmten Eigenschaften hinaus sind zahlreiche Untergrundbahnen in verschiedenen Metropolen der Welt fester Bestandteil des kollektiven Mobilitätsgedächtnisses der jeweiligen Stadt und entfalten einen umfassenden angebots- und produktseitigen, aber zusätzlich auch emotionalen, werblichen, historisch-ortsgeschichtlichen, (pop-) kulturellen, touristischen und architektonisch-städtebaulichen Wiedererkennungswert (vgl. Schleife et al. 1992: 35f.).

Da der Versuch einer abschließenden Erfassung und Benennung der mitunter weitreichenden und interdependenten Ausstrahlungswirkungen der Untergrundbahnen in die jeweilige Stadtgesellschaft hinein den Umfang und den wissenschaftstheoretischen Anspruch einer eigenständigen soziologischen, kulturwissenschaftlichen oder technikgeschichtlichen Studie annimmt, kann an dieser Stelle nur auf einige wenige, besonders prominente und prototypische Befunde eingegangen werden, die stellvertretend auch einen Teil der politischen Faszination für den Mythos der Untergrundbahn als authentischen Ausdruck einer modernen großstädtischen Lebensführung erklären können. Im Kontext der politikwissenschaftlichen Analyse können diese spezifischen Interpretations- und Wahrnehmungsmuster sowie die damit verbundenen Wertbeimessungen insbesondere bei der Erklärung der ungemeinen Strahlkraft des Schnellbahnparadigmas und bei der Rekonstruktion der Bindungswirkung technologischer Narrative von potentiell größerem Nutzen sein.

5.5.4.1 Die Untergrundbahn als Innovationsmotor und funktionaler Problemlöser im Verkehrssektor

Die heute in die Londoner Untergrundbahn („London Underground“) integrierte „Metropolitan Railway Company“ nimmt die verkehrshistorische Ausnahmestellung in Anspruch, den schienengebundenen urbanen Massentransport durch eine kreuzungsfrei im Untergrund verlegte Bahnstrecke erstmals systemisch, baulich und betrieblich konzipiert, geplant und etabliert zu haben⁶⁷. Die bahnbrechende und revolutionäre Londoner Verkehrsinnovation im Rahmen der heutigen Metropolitan Line gilt als Geburtsort und Wiege der Untergrundbahn und fungiert als gedankliche Blaupause zahlreicher weiterer internationaler U-Bahnnetze und -betriebe. Diese weltweit erste unterirdische Nahverkehrsverbindung wurde aus funktionaler Sicht mit auch aus aktuellem Blick noch plausibel und nachvollziehbar anmutenden Argumenten, Notwendigkeiten und Zielsetzungen technisch projektiert und politisch-gesellschaftlich legitimiert: Problembefund und Lösungsbedarf der verstopften und vor allem durch den wachsenden Pendler- und Wirtschaftsverkehr überlasteten Straßen und der daraus resultierenden chaotischen Verkehrsverhältnisse an der Oberfläche⁶⁸, keine geeigneten technischen oder städtebaulichen Entwicklungsalternativen oder Transportlösungen verfügbar, immenses Mobilitätsaufkommen im beengten urbanen Verdichtungsraum, Bedarf der innerstädtischen Erschließung und Anbindung wichtiger übergeordneter Knoten und Ziele, im konkreten Fall vor allem die räumlich separat liegenden Londoner Endbahnhöfe des Eisenbahnverkehrs (vgl. Schleife et al. 1992: 8 – 11).

⁶⁷ Bereits am 10. Januar 1863 wurde zwischen den Bahnhöfen Paddington und Farringdon Street der Betrieb der Untergrundbahn „Metropolitan Railway“ aufgenommen, die Strecke ist heute in ihrer Grundanlage noch nahezu unverändert in Betrieb (vgl. Reinhardt 2012: 72).

⁶⁸ Unter anderem wird von einem dichten Verkehr mit Droschken und Pferdefuhrwerken berichtet (vgl. Schleife et al. 1992: 9).

Die konzeptionelle und verkehrsplanerische Weitsicht sowie der technische Pioniergeist der ersten U-Bahningenieure und -konstrukteure beeindrucken auch nach heutigen Maßstäben und rechtfertigen eine gesonderte Würdigung. Denn zahlreiche für den Bau und Betrieb notwendige Technologien waren zu Beginn der Planungen noch nicht hinreichend erprobt und mussten oftmals erst gezielt (weiter-) entwickelt werden, andere technische Lösungen und Innovationen wie etwa der elektrische Antrieb waren noch überhaupt nicht absehbar. Gleichzeitig wirken die weiteren sozialen und gesellschaftlichen Begleitumstände wie etwa die häufig geäußerten zeitgenössischen Zweifel an der technischen Umsetzbarkeit und Notwendigkeit, die allgemeine Skepsis in Bezug auf die Bauarbeiten und die kritische Bewertung der ökonomischen Sinnhaftigkeit des Vorhabens bemerkenswert aktuell und entsprechen durchaus einem repräsentativen Querschnitt der heutigen Argumentationsmuster, die die Politik eines offensiven städtischen Schnellbahnbaus kritisch hinterfragen.

Nach Fertigstellung der ersten Strecke und der erfolgreichen Betriebsaufnahme mit Dampftraktion setzt bei der Londoner Untergrundbahn eine für zahlreich folgende Städte und Betriebe beispielgebende dynamische, zunächst nahezu ungebremste Wachstumsentwicklung ein. Zahlreiche Trassen werden ausgebaut oder gänzlich neu errichtet, um das weitere Stadtgebiet und die Vororte, auch durch eine leistungsstarke Ringlinie, zu erschließen (vgl. Bayman / Connor 1994: 6 – 19). Charakteristisch für diese frühe Periode ist die relativ oberflächennahe Lage der Tunnel, die Berücksichtigung von zahlreichen Lücken in der Tunneldecke, etwa durch abschnittsweise Führung im offenen Einschnitt, um einen geordneten Abzug des Dampfes zu erlauben, eine technische Restanbindung an das Eisenbahnnetz sowie der konkurrenzierende Bau und Betrieb der einzelnen Untergrundbahnlinien durch private Bahngesellschaften, was zu einer zunächst nicht immer optimalen Netzbildung und einigen verkehrlichen Parallelerschließungen führt (vgl. Schwandl 2006b: 4 – 37).

Mit der zunehmenden industriellen Anwendbar- und Beherrschbarkeit der Elektrizität zur Energieversorgung auch im Bahnsektor und der Verfeinerung der Tunnelbauverfahren, die mit Ausgang des 19. Jahrhunderts nun auch die prozesssichere Errichtung und den Betrieb von tiefliegenden Röhrentunneln ohne wesentliche bauliche Beeinträchtigungen an der Oberfläche ermöglichen, sind die nicht nur für den Londoner Kontext, sondern auch in Bezug auf die allgemeine systemische Konfiguration der Untergrundbahn relevanten baulich-infrastrukturellen, fahrzeugseitigen und betrieblichen Basiselemente und Technologien entwickelt und verfügbar (vgl. Schleife et al. 1992: 15 – 35).

5.5.4.2 Die Untergrundbahn als Treiber von und Bindeglied zu Stadtentwicklung und Siedlungsbau

Neben dem verkehrshistorisch und technikgeschichtlich prägenden Beitrag der erfolgreichen Planung und Erstimplementierung einer Untergrundbahn als innovative Verkehrstechnik beinhaltet das Londoner Beispiel, stellvertretend für zahlreiche ähnliche Trends in anderen Ländern und Regionen, die Grundlage für eine weitere wirkungsmächtige funktionale Entwicklungslinie. Diese kann, unabhängig vom konkreten örtlichen Anwendungsbezug, bei potentiell allen Untergrundbahnsystemen derart intensiv und strukturell mit weiteren gesellschaftlichen und ökonomischen Themen verknüpft sein, dass eine gesonderte politikwissenschaftliche Betrachtung nutzbringend erscheint: Das parallel-verkoppelte Vorantreiben einer expansiven Ausbaupolitik der städtischen Schienenverkehrssysteme in direkter Verbindung mit einer begleitenden und passgenau ausgerichteten Stadtentwicklungs-, Wohnungsbau- und Aufsiedlungspolitik der städtischen Außenbezirke und des angrenzenden regional-suburbanen Raumes im unmittelbaren Umfeld der neuen Verkehrsachsen – im Londoner Fall sogar operativ aus einer Hand durch die Bahngesellschaft organisiert, wirtschaftlich verantwortet und vermarktet (vgl. Schwandl 2006b: 20).

Bei der analytischen Einordnung der grundsätzlichen Bedeutung dieses Funktionszusammenhanges ist für die politikwissenschaftliche Betrachtung zunächst weniger die konkrete städtebauliche Entwicklung vor Ort mit ihren spezifischen Aktivitäten und Effekten für lokale Wirtschaft und Wohnraumkapazität von Relevanz. Vielmehr überrascht das allgemeine Phänomen der sektoralen Koppelung einer Politik des aktiven Ausbaus einer neuartigen, hochleistungsfähigen und per se modernen Verkehrstechnologie mit dem in sich komplexen und konflikträchtigen Bereich der Stadtentwicklungspolitik, typischerweise hinterlegt mit einer gegenseitigen legitimatorischen Durchmischung und Bezugnahme. In der empirischen Realität scheint jedoch eine stringente Zuordnung von Ursache und Folgewirkung aufgrund diverser paralleler Handlungsstränge und „Gleichzeitigkeiten“ nicht immer in letzter Konsequenz und Klarheit leistbar. Dennoch sensibilisiert die Erkenntnis dieser möglichen gegenseitigen Verschränkung der Ausbau- und Systemfragen in der städtischen Schienenverkehrspolitik mit einem parallel gelagerten Trend in der Stadtentwicklungs- und Städtebaupolitik gerade für die Notwendigkeit einer besonders exakten Betrachtung derjenigen Fallbeispiele, in denen etwa Planung, bauliche Umsetzung und verkehrliche Erschließungsnotwendigkeit neuer Siedlungsprojekte argumentativ direkt mit der konkreten Befürwortung oder Ablehnung spezifischer Typen des Schienenverkehrs verknüpft wird, und somit allgemeine, für die gesamte Stadtgesellschaft wirksame Ziele und Leitbilder auch direkt in die Politik des öffentlichen Bahnverkehrs ausstrahlen.

5.5.4.3 Die Untergrundbahn als soziokulturelles und architektonisches Querschnittsphänomen

Eine ähnliche, wenngleich nicht zwingend ebenso direkte und vordergründige Vermengung und Überlappung von verkehrspolitischen, städtebaulichen und soziokulturellen Fragen und Aspekten ergibt sich zudem im Kontext der baulichen und architektonischen Ausgestaltung und

Integration der Untergrundbahnsysteme in das sie umgebende Stadtbild. Insbesondere bei einer Führung in Hochlage senden gerade in der Gründerzeit des Massenverkehrs umfassende, teils üppig verzierte, teils durch eine nüchterne technische Ästhetik geprägte Viadukt- und Hochbahnstrecken, wie etwa in New York City oder Chicago, weithin sichtbar und selbstbewusst die offensichtliche Botschaft der visuellen Dominanz des Verkehrssektors im Stadtbild aus und setzen ein damit verbundenes Signal des Aufbruchs in eine zunehmend organisierte, zeitlich und räumlich vernetzte Welt der modernen Industrie- und Massengesellschaft⁶⁹ (vgl. Schleife et al. 1992: 12 – 14). Parallel dazu wirken auch die ganz oder teilweise unterirdisch trassierten Untergrundbahnen durch ihre ikonischen Signets, Markenzeichen und Zugangsbauwerke permanent in das kollektive Stadtbewusstsein als Leuchttürme der dicht vertakteten neuen Mobilitätsmöglichkeiten ein.

Dort, wo die Straßenbahn mit ihren schlichten oder gar marginalen infrastrukturellen Anlagen im restlichen Straßenbild bis zur Unkenntlichkeit zu verschwinden droht, grenzt sich die Untergrundbahn nicht nur aus dem sachlichen Zwang zu komplexeren baulichen Strukturen, die die Verbindung des öffentlichen Raums mit der separaten Verkehrsebene herstellen, sondern auch aufgrund eines ausgeprägten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Selbstbewusstseins aktiv ab und inszeniert sich als raumgreifendes physikalisch-technisches Gesamtkunstwerk. Gerade die teils spektakulären Empfangsgebäude, etwa bei den weltweit bekannten Bauten des Baumeisters Otto Wagner der Stadtbahn in Wien (vgl. Pawlik / Slezak 1999: 9 – 127 sowie Ortner / Prokop / Railway Media Group 2018: 2 – 158, insbesondere 6 – 11), bei den repräsentativen Berliner U-Bahnhöfen Wittenbergplatz, Bülowstraße und Nollendorfplatz (vgl. Schwandl 2013: 24 – 27) oder bei den architektonisch brillant komponierten Bahnhofs- und Tickethallen in der sachlich-funktionalen Formensprache von Charles Holden im Rahmen der Erweiterung des Londoner U-Bahnnetzes in den

⁶⁹ etwa die „Elevated Lines“ in New York oder die Hochbahn „Loop“ in Chicago.

1920er und 1930er Jahren (vgl. Bayman / Connor 1994: 20 - 23) dokumentieren eindrucksvoll diese architektonische Strahlkraft.

Auch in Städten, bei denen die räumliche Situation und baugeschichtliche Entwicklung eher zur Ausführung von lediglich einzelnen Treppenabgängen denn zur Errichtung freistehender Eingangsgebäude führt, können die Untergrundbahn und ihre Infrastruktur durch ein bewusstes Design der Anlagen, von den weltberühmten dekorativen Jugendstil-Eingangspavillons der Pariser Métro (vgl. Groneck 2020: 22f.) bis zu den futuristischen visuellen Landmarken der Glaskonstruktionen eines Sir Norman Foster bei der neuen Metro von Bilbao (vgl. Schwandl 2015b: 47f.), als intentionaler Ausdruck einer kontemporären Geisteshaltung der Stadtgesellschaft als Ganzes verstanden werden. Dieses gesamthafte Verständnis manifestiert sich in einem entsprechenden kulturell-ästhetischen Empfinden und einer zugehörigen inhaltlichen Ausgestaltungsphilosophie. Die Errichtung einer Untergrundbahn bringt demnach immer den Zwang, aber auch die Chance zur baustrukturellen Neuorganisation von Stadtquartieren, Straßen und Plätzen mit sich, was mitunter als eine gesamthafte Projektionsfläche und ein Experimentierraum für eine umfassende und künstlerisch anspruchsvolle oder eben eine eher sachlich-zweckmäßig ausgerichtete architektonisch-städtebauliche Akzentuierung gedeutet werden kann.

Letztlich können auch die unterirdischen Verkehrsbauwerke an sich mit einer durchschlagenden architektonischen Präsenz und aufwändigen Designkonzepten, von der Dimensionierung und Ausrichtung des Baukörpers bis zur Inszenierung von Oberflächen, Wänden und Decken durch Farbgebung, Materialität, Lichteffekte sowie grafische oder plastisch-skulpturale Kunstwerke, veredelt und hervorgehoben werden. Das stilistische Spektrum reicht hier von der legendären prunkvollen Gestaltung der sozialistischen U-Bahnprachtbauten der Metro in Moskau (vgl. Schleife et al. 1992: 222 – 234) über die imposanten naturbelassenen Felsformationen der Stockholmer Tunnelbana (vgl. Schwandl 2004b: 84 –

115) und die elegante konstruktive Ausführung der Metro in Washington (D.C.) (vgl. Schleife et al. 1992: 370), die mit ihrer charakteristischen kassettenartigen Wandgestaltung der unterirdischen, kavernenförmigen Haltestellen eine eigenständige Stilikone des modernen Verkehrswesens prägt, bis zur beeindruckenden skandinavisch-minimalistischen Gesamtarchitektur der neuen Metro von Kopenhagen (vgl. Schwandl 2004b: 68 – 79).

5.5.5 Modellierung der Policyoption U-Bahnsysteme

Mit der Rückbindung an den öffentlichen Verkehrszweck entsteht aus der Kombination der technisch-funktionalen Betrachtung mit der sozioökonomischen Entwicklungsperspektive und der städtebaulich-gestalterischen Ebene im Gesamtsystem der Policyoption Untergrundbahn eine nicht nur mobilitätsbezogene, sondern auch darüber hinausgehende gesellschaftlich und soziokulturell hochintegrierte Infrastruktur. Diese kann durch ihre bandförmige räumliche Ausdehnung im gesamten Stadtgebiet eine multidimensionale Wirksamkeit als Anker und Ausdruck der städtischen Lebensweise, der permanenten Bewegung und der allumfassenden Vernetzung von Individuen, Märkten, Gütern, Lebensentwürfen und sozialen Praktiken erzielen. Während einfachere öffentliche Verkehrsmittel aus einem schlichten Mangel an räumlicher und gedanklicher Präsenz meist lediglich einen angemessenen Transport als produktseitiges Versprechen offerieren, kann die Policyoption der Untergrundbahn mit ihrer prägenden Anlage- und Betriebsform zwar zunächst als „nur“ ein weiteres Angebot eines funktional hochwertigen öffentlichen Verkehrsmittels (miss-) verstanden werden, sie kann aber darüber hinaus auch die Rolle eines kulturellen und technologischen Zeugnisses der Modernität und Urbanität annehmen und eine bewusste gesamtgesellschaftliche Entscheidung und Präferenz einer spezifischen organisatorischen Aufgabenteilung und Zweckerfüllung im Gesamtverkehr repräsentieren.

Ein relevanter Teil der potentiellen politischen Attraktivität der Policyoption Untergrundbahn ergibt sich demnach aus der spannungsgeladenen Verbindung der verkehrlichen Komponente eines ungeheuer leistungsfähigen Bahnsystems, das als etabliertes und zuverlässiges Transportmittel zahlreichen bedeutsamen Zielstellungen und allgemeinen Interessen der jeweiligen Gemeinde entsprechen kann, mit der identitätsstiftenden Prägekraft und technologischen Komplexität einer im städtischen Raum installierten, dort erleb- und im wörtlichen Sinne erfahrbaren Infrastruktur, in der sich sämtliche Zwecke und Motivlagen öffentlicher Bauvorhaben, von der konkreten funktionalen Problemlösung bis zur persönlichen Inszenierung der beteiligten Akteure als zupackende und tatkräftige Entscheider, wiederfinden können.

Die Policyoption der Untergrundbahn beinhaltet die Fortführung oder den Neubau des anspruchsvollsten und leistungsfähigsten Typs aller städtischen Schienenverkehrssysteme. Grundsätzlich können ein ausreichendes Sachwissen und Bewusstsein über die beeindruckende Performanzdimension und die begleitenden großen investiven und baulichen Aufwände zur Implementierung einer „echten“ Untergrundbahn sowohl aus historischem Erfahrungskontext als auch aus zeitgenössischen wissenschaftlichen Analysen allgemein vorausgesetzt werden. Dennoch strahlt die Idee eines eigenen U-Bahnnetzes insbesondere in der Periode der 1960er und 1970er Jahre aufgrund der spezifischen Mischung aus den Argumenten einer ausgeprägten Zukunftsfähigkeit, die sich durch große Wachstumsreserven und eine herausragenden Betriebsqualität ausdrückt, mit den emotional-psychologischen Effekten einer bedingungslosen Modernität, konzeptionellen Überlegenheit und großstädtischen Repräsentativität eine überproportional große soziokulturelle Anziehungskraft in den gesellschaftlichen und politischen Raum zahlreicher bundesdeutscher Kommunen aus.

Dies kann zum einen durch die wachsende allgemeine Durchdringung von Gesellschaft und Politik durch das Metamotiv der Rationalisierung und Ökonomisierung und die Fortsetzung der ungebremsten Wachstumsdynamik der Wirtschaftswunderjahre bis zur ersten Ölpreiskrise erklärt werden. Gerade im zeitgeschichtlichen Kontext steigender Personalkosten und der Aussicht auf einen strukturellen Arbeitskräftemangel verspricht das nur bei der Policyoption der „echten“ Untergrundbahn vorhandene große Einspar- und Effizienzsteigerungspotential durch Automatisierung und Einsatz der noch jungen Rechner- und Elektrotechnik auch eine große parteipolitische und elektorale Zustimmungsfähigkeit. Der baulich komplizierte Anspruch an die Errichtung eines stets eigenen Fahrwegs und die damit verbundenen langjährigen Bau- oder Umrüstungsphasen schrecken aus dieser Perspektive viele politische Entscheider und wissenschaftliche Berater ebenso wenig ab wie die systemseitig bedingte und bekannte verschlechterte Flächenerschließung zugunsten weniger verkehrlicher Hauptachsen, die die Untergrundbahn als vor allem für die großstädtischen Verdichtungsräume und Metropolen konzipiertes Hochleistungsschnellverkehrsmittel zwangsläufig mit sich bringt. Durch den im Vergleich zur „altertümlichen“ Straßenbahn ebenfalls als rationaler geltenden Omnibus als neues Zubringer- und Flächenverkehrsmittel soll diesem Effekt im engen gedanklichen und betrieblichen Systemverbund mit der U-Bahn entgegengewirkt und Angebotsverschlechterungen verhindert werden:

„Die „klassischen“ U-Bahnen erschließen die Hauptachsen in großen Metropolen mit mehreren Millionen Einwohnern, zum Beispiel London, Paris, Moskau, Sao Paulo und Mexico City. Dort müssen sie innerhalb der Stadt große Fahrgastmengen schnell über lange Strecken befördern. (...) Schon aus Kostengründen ist eine feine Verästelung des U-Bahnnetzes nicht möglich, so daß in der Regel nur die Haupterschließungsachsen bedient werden, was in erhöhtem Maße Busse als Zubringersystem erforderlich macht“ (Köstlin / Bartsch 1987: 12).

Zum anderen manifestiert und verstärkt sich der potentielle politische Glanz des systemischen Vorteils der völlig störungs- und kreuzungsfreien Betriebsweise der Policyoption U-Bahn innerhalb einer ungemein technologiefreundlichen und zukunftsoptimistischen gesellschaftlichen Grundeinstellung, die das zeitsparende und ungestörte Gleiten moderner Schienenpfeile durch unterirdische Tunnel oder über kühne Betonviadukte über den eigentlichen verkehrlichen Vorteil hinaus als kulturell-technologischen Fortschritt mit zivilisatorischen und ästhetisch-sensitivem Eigenwert begreift.

Aus der heutigen Perspektive einer wachsenden öffentlichen und medialen Eingriffssensitivität gerade gegenüber unterirdischen Großbaustellen mag diese vorbehaltlose Befürwortung eines technologisch und verkehrlich stets völlig isoliert und aufwändig neu zu errichtenden Schienenverkehrsmittels nicht zwingend zukunftsorientiert, sondern eher konzeptionell verengt und voreilig erscheinen. Auch der Blick auf die unbedingte verkehrstechnische Notwendigkeit einer stets und ausnahmslos räumlich separierten Schienentrasse ohne jegliche Möglichkeit einer kostengünstigen abschnittsweisen Streckenführung im allgemeinen Straßenraum kann aus der aktuellen planerischen, verkehrs- und stadtpolitischen Sicht mitunter zum Eindruck führen, dass sich dieses orthodoxe Verständnis des Schnellbahnparadigmas im Einzelfall gerade aufgrund seines intrinsischen Absolutheitsanspruchs weniger durch die erhoffte betriebliche Qualität, sondern vielmehr auch durch sehr begrenzte Freiheitsgrade bei der Trassierung und eine insgesamt hohe technische Pfadabhängigkeit bei geringer Systemflexibilität auszeichnen kann. Der angestrebte puristische Vorteil der Policyoption eines artreinen U-Bahnbetriebs kann demnach je nach Sichtweise, Zielsetzung, Bewertungsmaßstab und konkreter Ausgestaltung auch als erhebliche konzeptionelle Hypothek wahrgenommen werden.

„Lediglich wegen Trassenzwängen, hauptsächlich jedoch wegen fehlender Raumverfügbarkeit für völlig abgetrennte Fahrbahnen an

der Oberfläche, weicht die U-Bahn in den Untergrund oder in die Hochlage aus. Die Höchstgeschwindigkeit der U-Bahn übertrifft diejenige der Straßenbahn bei weitem. Zusammen mit dem hohen Aufwand für Zwischenhalte und den deswegen höheren Haltestellenabständen liegen auch die Beförderungsgeschwindigkeiten hoch, üblicherweise bei etwa 30 – 35 km/h. (...) In Verbindung mit den hohen Strecken-Investitionskosten bewirken die größeren Haltestellenabstände eine geringe Netz- und Haltepunktdichte gegenüber der Straßenbahn und demzufolge durchschnittlich längere Anmarschwege für die Fahrgäste beziehungsweise höhere Umsteigeranteile“ (Brändli 1987: 146f.).

Die Policyoption der U-Bahn ist somit in abschließender Gesamtschau im Wesentlichen durch ambivalente, mitunter offenkundig widersprüchlich wahrgenommene Potentiale, Effekte und Bewertungen bestimmt. Der unbestrittenen betrieblichen Qualität und Leistungsfähigkeit, der großen und großstädtischen politischen Repräsentativität und der soziokulturellen Integrations- und Bindungskraft stehen hohe Investitionskosten und komplexe bauliche Anforderungen, eine begrenzte konzeptionelle Flexibilität und ein zwingend auf sekundäre Ergänzungs- und Feinverteilungsverkehrsmittel angewiesenes Verkehrsangebot mit einem oftmals unvermeidlichen Umsteigezwang gegenüber.

5.6 Bahnen besonderer Bauart (Einschienen- und Hängebahnen, urbane Seilbahnen)

Die klassischen spurgebundenen Stadtverkehrssysteme wie Straßenbahnen, (U-) Stadtbahnen und U-Bahnen basieren auf ein und derselben Grundtechnologie in Form des Rad-Schiene-Prinzips, das die stabile Einhaltung der Fahrtrichtung im Raum sowie die physikalische Verbindung zwischen Fahrzeug und Infrastruktur in passiver Form durch das adhäsive Eigengewicht der Wageneinheiten auf der Gleisanlage in Kombination mit der permanenten Zwangsführung der Spurkränze an den Innenseiten der Schienenköpfe sicherstellt. Diese Bauform hat sich weltweit im Nah- und Fernverkehr sowohl für den Gütertransport als auch bei der

Personenbeförderung für höchste Anforderungen wie schwere Lasten, große Zugkräfte und Gewichte sowie hohe Geschwindigkeiten etabliert. Der im Ergebnis stark belastbare und zuverlässige, sicher und energieeffizient zu betreibende Systemverbund aus Rollmaterial und Fahrweg ist auch bei einer inzwischen ausdifferenzierten und weiterentwickelten Ausführung von Gleistrasse und Fahrzeugtechnik weiterhin auf eine äußerst simple, rein mechanische Grundkonstruktion zurückzuführen.

Diese bewährte Systemkonfiguration vereint zahlreiche immanente Vorteile wie die einfache Bauweise sowie die ökonomisch skalierbaren und effizienzsteigernden Standardisierungsmöglichkeiten der industriellen Massenproduktion bei Stahlschienen und Schwellen in sich und ist zudem durch eine geringe Störungsanfälligkeit, große Langlebigkeit und hohe Verfügbarkeit bei einem überschaubaren Unterhaltungsaufwand gekennzeichnet. Gleichzeitig beinhaltet die grundsätzlich bodennahe Anlageform der Infrastruktur naturgemäß größere bauliche Eingriffe und Erdbewegungen zur Erstellung des Ober- und Unterbaus und beansprucht zudem dauerhaft einen gewissen physischen Raum auf Geländeniveau, der nicht mehr unmittelbar für andere Zwecke wie städtebauliche Vorhaben oder weitere Verkehrswege zur Verfügung steht, was gerade bei beengten und verdichteten örtlichen Verhältnissen zu einer Platz- und Flächenkonkurrenz führen kann. Eine Anlage der Trasse im Tunnel oder in Hochlage auf Brücken, Stelzen und Viadukten ist zwar auch im klassischen Rad-Schiene-System grundsätzlich möglich, allerdings muss dort immer der komplette Fahrweg mitsamt all der begleitenden separaten betriebstechnischen Einrichtungen in einem großen räumlichen Querschnitt durch aufwändige Kunstbauten angehoben oder abgesenkt werden.

In deutlicher konzeptioneller Abgrenzung zu den klassischen erdgebundenen Schienenverkehrssystemen oder Hochbahnen in konventioneller Rad-Schiene-Technik streben der Typ der Hänge- oder Einschienenbahn sowie die urbane Seilbahn die Vereinigung der Vorteile

einer stets kreuzungsfreien Führung in Hochlage mit den Möglichkeiten einer bewusst avantgardistischen Fahrzeug- und Trassenkonzeption bei kontinuierlicher und effizienter Ausnutzung des verfügbaren, selten systematisch einbezogenen (Luft-) Raums der zweiten Ebene oberhalb der allgemeinen Geländelage zur Entlastung des Verkehrs auf Straßenniveau als konstitutive und systemprägende Merkmale an. Diese Umkehrung des statischen Infrastrukturprinzips beinhaltet einen grundsätzlichen konstruktionsseitigen Wechsel von einer einfachen adhäsiven Auflage und permanenten Haftung der Fahrzeuge durch Eigengewicht auf einer breiten und raumgreifenden Gleistrasse⁷⁰ zu einer schlanken Aufhängung der Fahrzeuge an einer oberhalb der Dachebene installierten Trägerstruktur mit meist nur einer Fahrschiene oder Tragseil beziehungsweise zu einer Führung der Bahnen durch aufgesatteltes Umgreifen einer einzelnen mittigen Trage- und Spurführungseleitschiene.

Der Unterschied zu den konventionellen Bahnsystemen besteht somit in der Grundidee der dauerhaft-systematischen Entkoppelung der Verkehrsebenen in Kombination mit einer weiterhin spurgebundenen Schienenfahrzeugbau- und Infrastrukturtechnik, die auf die Anlage von Hochtrassen mit Stelzen und stützenden Tragegerüsten hin optimiert ist und die dem Ziel folgt, nur punktuell und daher möglichst wenig tatsächliche Fläche auf dem Erdboden zu verbrauchen. Wenngleich sich die einzelnen technologischen Umsetzungsvarianten der Einschienen- und Hängebahnen sowie der urbanen Seilbahnen mitunter deutlich unterscheiden, so eint sie der gemeinsame gedankliche Ansatz der Standardisierung und Reduzierung des konstruktiven und baulichen Aufwandes bei der Infrastruktur und die grundsätzliche Verlagerung der Fahrebene in die Hochlage, was auch die entsprechende Anlage von Stationsbauten sowie gegebenenfalls Wartungseinrichtungen und Werkstätten in der erhöhten baulichen Situation erforderlich machen kann.

⁷⁰ Das Gleisjoch besteht dort immer aus zwei Schienen als Spurführungselemente je Fahrweg.

Auch die städtebauliche und ästhetische Wirkung der Einschienen- und Hängebahnen sowie der urbanen Seilbahnen ist durch die systemisch notwendige Inanspruchnahme des (Luft-) Raumes oberhalb der Straßenebene durch technische Anlagen und Fahrzeuge grundsätzlich ähnlich. Den (nutzerseitigen) Vorteilen einer mitunter beeindruckenden Aus- und Übersicht der Fahrgäste aus der erhöhten Position steht der potentielle Nachteil einer unmittelbaren, dominanten Präsenz der infrastrukturellen Anlagen und technisch geprägten Hochbauten in Form von Stützen und Tragwerken, Betonsäulen und Stahlgitterkonstruktionen, Längsbalken und Spannseilen, Hochbahnhöfen und Zuwegungsbauwerken im Stadtbild gegenüber, die sowohl bereits am Boden, aber insbesondere auch beim Blick auf die städtische Silhouette oberhalb der ersten Gebäudeetagen bis zur Dachebene eine massive visuelle Vereinnahmung des urbanen Gesamtpanoramas mit sich bringen. Wenngleich die Bewertung der in der erhöhten, neu geschaffenen städtischen Verkehrs- und Wahrnehmungsebene installierten Bauwerke je nach normativem Standpunkt, vorgetragenen technologischen Narrativen und Zielkontext durchaus variiert, so wird die Planung und Implementierung derartiger Verkehrssysteme aufgrund der weiterhin ungewöhnlichen Hochlage häufiger als bewusst artifizieller und störender Eingriff in den öffentlichen Raum und die individuelle Privatsphäre wahrgenommen als bei vergleichbaren Vorhaben konventioneller Bahnsysteme.

Die Spannbreite der wertenden Einschätzungen der Bahnen besonderer Bauart in Hochlage reicht demnach von der Befürwortung als eine zukunftsgerichtete, positiv besetzte futuristische Erweiterung der Transportinfrastruktur in den dreidimensionalen Raum mit einer kühnen technischen Ästhetik bis hin zur völligen und orthodoxen Ablehnung derartiger Konstruktionen als Verschandelung des Stadtraumes sowie als ständige Einladung der Passagiere zu Spionage und Voyeurismus durch Einblick in die privaten Wohnräume der oberen Gebäudeetagen.

Eine Migrations- und Integrationsfähigkeit in bestehende konventionelle Schienenverkehrssysteme mit Rad-Schiene-Technologie ist bei allen Bahnen besonderer Bauart einheitlich aufgrund der jeweiligen Sonderbauform von Fahrweg und Fahrzeugen nicht gegeben, stufenweise und flexible Umstellungen von bestehenden Teilstrecken auf die neue Bedienungsform oder der zeitgleiche Mischbetrieb mit klassischen Schienenfahrzeugen auf derselben Infrastruktur sind grundsätzlich ausgeschlossen. Dies führt stets zur Notwendigkeit der Umrüstung oder Neuerrichtung betrieblich sinnvoller Streckenabschnitte als zunächst isolierte Insellösungen, die gleichzeitig einen gewissen verkehrlichen und ökonomischen Mindestumfang abbilden sollen. Zudem müssen von Beginn an die zugehörigen Wartungseinrichtungen und Werkstätten neu angelegt sowie entsprechende Sonderfahrzeuge zur Streckeninspektion oder Reparatur neu angeschafft und dauerhaft vorgehalten werden. Neben diesen global recht ähnlichen konzeptionell-systemischen, konstruktiven und gestalterischen Aspekten unterscheiden sich die in Hochlage geführten Bahnen besonderer Bauart jedoch deutlich in ihren verkehrlichen Leistungsdaten und ihrer Netzbildungsfähigkeit. Hier können die Einschienenbahnen und Hängebahnen aufgrund ähnlicher betrieblicher Einsatzmöglichkeiten durch (Biege-) Weichen und Gleiswechsel sowie aufgrund der Möglichkeit zu einer größeren Zuglänge in Gelenk-beziehungsweise Gliederbauweise durchaus in die Performanzdimensionen von Straßenbahnen und (U-) Stadtbahnen vordringen und mittels infrastrukturell möglicher Abzweigungen und Wendeanlagen auch eine ähnlich flexible Netzstruktur aufbauen. Die urbanen Seilbahnen hingegen weichen in diesem Vergleich sowohl in Bezug auf die Leistungsfähigkeit durch die begrenzte Gefäßgröße der Kabinen als auch im Hinblick auf die Netzbildungsmöglichkeiten in restriktiver Weise deutlich nach unten ab, da im Wesentlichen nur lineare Punkt-zu-Punkt-Verbindungen, gegebenenfalls ergänzt um wenige Zwischenstationen, aber keine komplexen verkehrlichen Zusammenhänge und Nachfragemodelle abbildbar sind.

Im Folgenden sollen aus den zahllosen unterschiedlichen konstruktiven Ausprägungen und technologischen Varianten der Bahnen besonderer Bauart vier Konzepte und Typen, die sich entweder durch eine besondere empirische Relevanz oder durch eine hervorgehobene Bedeutung und Wirkung in der planerisch-politischen Dimension auszeichnen, exemplarisch herausgegriffen und in ihren wesentlichen Eigenschaften erläutert werden. Obwohl bei den Bahnen besonderer Bauart der konzeptionell begründete enge Technikverbund sowie die konstruktive Spezialität und Verflochtenheit von Fahrweg, Fahrzeug und Betriebsform eine systematische Trennung in die klassische infrastrukturelle, fahrzeugseitige und betriebliche Dimension nicht immer erlauben, so wird dennoch eine dichte Beschreibung ihrer essentiellen und repräsentativen systemischen und verkehrlichen Grundgedanken sowie eine Beleuchtung der Planung und gegebenenfalls der empirischen Umsetzung gemäß der angedachten Einsatzzwecke angestrebt.

5.6.1 Alweg-Bahn

Die nach ihrem Erfinder, Initiator und Förderer, dem schwedischen Großindustriellen **Axel-Lennart Wenner-Grenn**, benannte Einschienenbahn des Typs „Alweg“ (vgl. Krischer 2003: 8 – 16) erreicht als eines der wenigen ab den späten 1950er Jahren konzipierten alternativ-avantgardistischen Bahnsysteme eine grundsätzliche Relevanz und Beachtung in Verkehrsplanung, Wissenschaft und Politik, die sich neben der Errichtung einer umfangreichen Prototypen- und Teststrecke in Köln-Fühlings (ebd.: 35 – 47) auch in einigen wenigen bis heute andauernden Betriebsanwendungen im öffentlichen Personenverkehr, wenngleich in einem oft recht bedeutungslosen Nischendasein zwischen touristischen Zwecken und lediglich singulären Erschließungsstrecken bestimmter Stadtquartiere, ausdrückt. Ein größerer flächendeckender und andauernder Erfolg als städtisches Verkehrsmittel mit einer relevanten Verbreitung und intensiveren netzförmigen Nutzung bleibt der Alweg-Bahn aufgrund ihrer

insgesamt zu exotisch und isoliert gedachten Gesamtanmutung regelmäßig verwehrt. Die heutigen kommerziellen Anwendungen beschränken sich auf einige wenige Strecken mit Nahverkehrscharakter in den Vereinigten Staaten von Amerika (in Seattle und Las Vegas, vgl. Schwandl 2012: 14f. sowie 132) und Japan (vgl. Phipps / Schwandl 2016: 88f.) sowie auf eine gewisse Anzahl von Rund- und Panoramastrecken für touristische Zwecke beziehungsweise zur Binnenerschließung von Freizeitparks (vgl. Krischer 2003: 82 – 116 sowie Gil / Schindler 2020: 23).

Die infrastrukturelle und fahrzeugseitige Dimension der Alweg-Bahn entspricht in nahezu vollem Umfang dem allgemeinen popkulturellen Bild einer futuristischen Monorailbahn mit schnittig-aerodynamischen Fahrzeugen, die die aus Betonfertigteilen bestehende, singuläre mittige Trag- und Führungsschiene als „Sattelbahn“ (Gil / Schindler 2020: 23) wie ein umgekehrtes „U“ von oben und seitlich umgreifen (vgl. Krischer 2003: 64 – 81). Das Bahnsystem ist durch seine gezielt modulare Auslegung mit standardisierten Betonelementen zur kostengünstigen und zeitsparenden Errichtung der Infrastruktur geprägt (vgl. ebd.: 70 – 75). Die gummibereiften Trag- und Führungsräder der Gelenk- oder Gliederzüge ermöglichen aufgrund der größeren Haftung gute Beschleunigungs- und Verzögerungswerte, sie erlauben zudem eine relativ flexible Trassierung der Strecke mit bedarfsweise steilen und kurzen Rampenabschnitten. Grundsätzlich ist das Einschienenbahnsystem der Bauart Alweg gemäß der Herstellerangaben sowohl für Fernverkehrsanswendungen (vgl. ebd.: 35) als auch für großstädtische Nahverkehrsbedarfe ausgelegt, eine ernsthafte öffentliche Debatte und konkrete verkehrliche Einsatzplanung der Alweg-Bahn ergibt sich in der Bundesrepublik Deutschland hingegen vor allem im direkten Systemvergleich mit anderen kommunalen Schienenverkehrsmitteln wie U-Straßenbahnen und U-Bahnen. Insbesondere bei der systemisch-planerischen Auswahl und politischen Entscheidungsfindung zur Bestimmung des für zukünftige Bedarfe geeigneten städtischen Schienenverkehrsmittels in Köln und Frankfurt am

Main wird die Systemoption eines Alweg-Bahnnetzes in beiden Städten als grundsätzlich gleichberechtigte beziehungsweise nicht von vornherein abwegige Option eingeordnet (vgl. ebd.: 64 – 66 sowie 87 – 90).

5.6.2 Schwebbahnen und weitere Hängebahnen

Mit der auch über die Bundesrepublik Deutschland hinaus als „Wuppertaler Schwebbahn“ bekannten einschienigen Hängebahn des Systems Eugen Langen (benannt nach dem Erfinder und Förderer, vgl. Krischer 2003: 23f.) fügt sich eine weitere Bahn besonderer Bauart, die vor allem durch die kreative und ingenieurstechnisch bis heute beeindruckend effiziente Nutzung des bis dato für Verkehrszwecke nicht verwendeten Raumes über dem Fluss Wupper besticht, als einzigartiges Schienenverkehrsmittel der zweiten Ebene in das Auswahlportfolio der grundsätzlich verfügbaren Technologien des spurgebundenen städtischen Nahverkehrs ein. Die Form der in Wuppertal eingesetzten Hängebahn erfüllt im technischen Sinne durch die stets kreuzungsfreie Trassierung, das leistungsfähige Signalsystem⁷¹ zur Umsetzung einer dichten Zugfolge sowie durch den weitgehend niveaugleichen Zutritt, bei dem nur eine kleinere Stufe überwunden werden muss, zunächst wesentliche Kriterien einer Stadtschnellbahn als Metro (vgl. Groneck / Lohkemper 2007: 4). Die Grundtechnologie der Schwebbahn, die die einst unabhängigen Städte und heutigen Wuppertaler Stadtteile Vohwinkel, Elberfeld und Oberbarmen verbindet (vgl. Groneck / Lohkemper 2007: 4 – 10) greift auf bereits bestehende Ansätze von industriellen Fördersystemen und Materialhängebahnen zurück (vgl. Krischer 2003: 24) und entwickelt diese nach den Maßstäben und Anforderungen eines städtischen Personenbeförderungssystems weiter (vgl. Gil / Schindler 2020: 22).

⁷¹ Die aktuelle Leit- und Sicherungstechnik basiert auf der ETCS Level 2-Technologie und übermittelt die jeweilige Fahrterlaubnis ohne ortsfeste Signale über Funk.

Im Wuppertaler Anwendungsfall tritt der Effekt der gegenseitigen strukturellen Verkoppelung von topografisch-städtebaulicher Ausgangslage im beengten Tal der Wupper und dem verkehrlichen Bedarf einer linienförmig-bandartigen Erschließung in Qualität einer Stadtschnellbahn mit der technologisch-ingenieursseitigen Lösungsstrategie eines raumsparend über dem Flusslauf platzierten Bahnsystems besonders deutlich hervor. Denn die herkömmliche Eisenbahntechnik scheint für eine Trassierung oberhalb des Flusses aufgrund der teils engen Kurvenradien sowie durch die befürchteten massiven Einbauten wenig geeignet (vgl. Groneck / Lohkemper 2007: 5). Die allgemeine Erkenntnis des Bedarfs einer maßgefertigten Verkehrslösung kann daher durchaus als Treiber der technologischen Innovation und gleichzeitig als politisches Momentum der Offenheit für unkonventionelle Lösungsstrategien verstanden werden. Schließlich werden mit der gewählten neuartigen Systemkonzeption sowohl die verkehrlichen Ziele einer dichten Erschließung der Siedlungsgebiete und Industriestandorte als auch der Wunsch nach einer räumlich separaten Führung der neuen Bahn zur Schonung der im engen Tal ohnehin begrenzten Flächen mit den ästhetischen Vorstellungen einer möglichst ansprechenden und „leichten“ architektonischen Gestaltung des Fahrwegs in Übereinstimmung gebracht und erfüllt.

Die spezifische Bauform des Gerüsts als filigranes Stahltragwerk mit separaten Stützen und integrierten Streckenelementen, den sogenannten Brücken, vereint die Ansprüche an eine solide und dennoch flexible Statik (vgl. Groneck / Lohkemper 2007: 18 – 20) mit einer zwar offensichtlich technisch dominierten, aber dennoch ansprechenden und zustimmungsfähigen Gesamtanmutung. Die fahrzeugseitige Ausprägung orientiert sich, trotz der grundsätzlich abweichenden Einsatzbedingungen mit oberhalb des Wagenkastens montierten Fahrwerken, an der jeweils verfügbaren Technologie des Waggonbaus im Straßenbahn- und Eisenbahnbereich: Nachdem zunächst eine Zugbildung aus einzelnen separaten Waggons erfolgt, werden ab 1972 Gelenktriebwagen eingesetzt

(vgl. ebd.: 22 – 27), die jüngste Fahrzeuggeneration präsentiert sich durch Farbgebung und Formensprache bewusst modern und greift Stilelemente aktueller Niederflurstraßenbahnen auf. Die betriebliche Perspektive ist seit jeher durch die völlig kreuzungsfreie und damit weitgehend störungsfreie operative Abwicklung sowie den metroartig dichten Takt geprägt, was die Schwebbahn trotz ihrer unkonventionellen Ausführung als klassische Schnellbahn eines hochverdichteten urbanen Raumes, allerdings mit Einschränkungen bei der Zuglänge und mit aktuell wenig Expansionsperspektiven, qualifiziert.

Eine innovative Wiederentdeckung der Hängebahn als urbanes Nahverkehrsmittel findet ab den 1980er Jahren in Dortmund statt. Die kommerziell als „H-Bahn“ vermarktete „vollautomatische Kabinenbahn“ (Groneck / Lohkemper / Schwandl 2006: 112) erschließt als abgeschlossene verkehrstechnische Inselösung den Campus der Dortmunder Universität und bindet ihn an der gleichnamigen S-Bahnstation an das restliche Nahverkehrsnetz an. Die Grundtechnologie einer oberhalb des Fahrzeugs installierten Trägerstruktur, an der die einzelnen Wagenkästen mittels Fahrwerken aufgehängt sind, erinnert zunächst durchaus an das Konstruktionsprinzip der Wuppertaler Schwebbahn. Die H-Bahn markiert mit ihrer vollautomatischen und fahrerlosen Betriebsweise sowie dem phasenweise bedarfsabhängigen Bedienungskonzept jedoch den Übergang zu den bis heute meist nur experimentell und versuchsweise implementierten individualisierten öffentlichen Nahverkehrssystemen, die, innerhalb der Systemgrenzen, mit kleinen Gefäßgrößen und flexiblen Linienführungen/Fahrwegen in Umkehrung des „sammelnden und konzentrierenden“ Grundprinzips des klassischen Massenverkehrs persönliche, auf den einzelnen Fahrtbedarf zugeschnittene Verkehrsangebote, offerieren wollen.

Am Düsseldorfer Flughafen wird seit 2002 unter dem kommerziellen Produktnamen „SkyTrain“ eine ebenfalls vollautomatische Hängebahn mit

Passagierkabinen, die im Grundsatz auf einer weiterentwickelten Technologie der H-Bahn basiert, im Shuttleverkehr zwischen dem Flughafenterminal, dem Fernbahnhof des Eisenbahnverkehrs und diversen Parkhäusern eingesetzt (vgl. Groneck et al. 2005: 5). Dieses System nimmt damit noch deutlicherer Konturen eines sogenannten „People Movers“ zur Feinerschließung von Innenstadtquartieren oder Großanlagen wie Flughäfen oder Messe- und Kongresszentren an.

5.6.3 Urbane Seilbahnen

Seilbahnen sind als verkehrlich separate Punkt-zu-Punkt-Verbindungen für den Einsatz in anspruchsvollen topografischen Situationen, typischerweise zur effizienten Überwindung großer Höhenunterschiede sowie zur Überbrückung von unwegsamen Geländepassagen bei Hanglagen und Gebirgszügen gerade im Tourismus- und Freizeitverkehr grundsätzlich als weltweit etablierte Bahnen besonderer Bauart einzuordnen (vgl. Gil / Schindler 2020: 24), die im industriellen Maßstab entwickelt, gefertigt und vermarktet werden. Die Idee eines Einsatzes dieser Technologie als rein urbanes Nahverkehrsmittel stellt zumindest im bundesdeutschen Kontext eine relativ junge und neuartige Entwicklung dar. Aus rein konstruktiver Perspektive kann die heute vorhandene Seilbahntechnik mit einer gemessen an der Grundanlage und historischen Ausgangsbasis vergleichsweise größeren Kabinenkapazität⁷² einen höheren Komfort sowie eine verbesserte Leistungsfähigkeit bieten und scheint damit auch für die Anwendung im öffentlichen Linienverkehr grundsätzlich vorstellbar.

Die aktuelle verkehrsplanerische und verkehrspolitische Debatte setzt sich mit urbanen Seilbahnkonzepten häufig primär aufgrund der inhärenten Kombination aus relativ zu anderen Bahnsystemen geringeren Investitionskosten, unterstellten schnelleren Errichtungszeiten und dem

⁷² Das Fassungsvermögen einer Kabine wird meist als typische Gefäßeinheit angenommen und pro Stunde und Richtung hochgerechnet.

kreuzungsfreien Fahrweg der erhöhten Ebene auseinander. Konkrete Planungen für den möglichen Einsatz urbaner Seilbahnen werden oftmals im Zusammenhang mit technikneutralen Korridoruntersuchungen angestellt, bei denen ein bestimmter Stadtbereich oder eine spezifische Verkehrsachse mit einem neuen oder zusätzlichen öffentlichen Verkehrsmittel erschlossen werden soll. In diesen systemoffenen Analysen wird meist ein breites Repertoire an grundsätzlich vorstellbaren städtischen Verkehrsträgern des öffentlichen Nahverkehrs, von autonomen Kleinbussen (vgl. Gil / Schindler 2020: 25) über hochwertige Bussysteme mit einem relevanten Anteil an Eigentrasse⁷³ bis zu Niederflurstraßenbahnen, Stadtbahnen und U-Bahnen oder eben Bahnen besonderer Bauart wie Seilbahnen betrachtet und anhand verschiedener technischer, ökonomischer, politischer und sonstiger Kriterien bewertet.

In derartigen Vergleichsszenarien werden die urbanen Seilbahnen oftmals als innovative Lösungsansätze platziert, die aufgrund der für ein spurgebundenes Bahnsystem relativ gesehen schnellen und günstigen Bau- und Errichtungszeit der Infrastruktur in Kombination mit einem gegenüber Busverkehren systemischen Vorteil der kreuzungs- und störungsfreien Betriebsweise die Vereinigung zahlreicher begünstigender Faktoren versprechen. Mit gleicher Regelmäßigkeit werden allerdings auch große Bedenken in Bezug auf die erwartbar geringe Netzwirkung, die zwangsläufige Umsteigenotwendigkeit, die nur bedingte Barrierefreiheit und die absolut gesehen weiterhin geringe Leistungsfähigkeit gegen die urbanen Seilbahnen vorgebracht. In Verbindung mit dem typischen Hauptkritikpunkt der weitreichenden städtebaulich-ästhetischen Beeinträchtigung durch die Tragseile und Stützen sowie den wiederkehrenden bürgerschaftlichen Sorgen in Bezug auf die Privatsphäre der überflogenen Räume und Liegenschaften kommen diese erwarteten

⁷³ BHNS / Bus avec Haute Niveau de Service – Bus mit hohem Serviceniveau oder BRT / Bus Rapid Transit – Busschnellverkehr (vgl. Gil / Schindler 2020: 19).

Defizite und Nachteile oftmals einer vorzeitigen Absage an diese Verkehrstechnik gleich.

5.6.4 Exkurs: Versuche individualisierter öffentlicher Verkehrssysteme – Vom Cabsentaxi zum autonomen Shuttle

In einem abschließenden Exkurs sollen die mit den Fortschritten der Mikroelektronik und der sprunghaften Leistungssteigerung der Computertechnik ab den frühen 1970er Jahren aufkommenden Projekte und experimentellen Testeinsätze von individualisierten öffentlichen Bahnverkehrssystemen und deren aktuelle gedankliche Renaissance im Straßenverkehr, die sich in Form der zahlreichen heute stattfindenden Feldversuche und Forschungsvorhaben zu autonom verkehrenden Kleinbussen und Shuttles darstellt, angerissen werden.

Die gemeinsame Ausgangsbasis dieser Vorstellungen gründet auf der Diagnose beziehungsweise Vermutung, dass eine Attraktivitätssteigerung der öffentlichen Mobilitätsangebote und somit auch die angestrebte Verlagerung weg vom automobilen Straßenverkehr teilweise durch die Kerneigenschaften des öffentlichen Nahverkehrs selbst, wie die „zwangsweise“ Kollektivierung und Bündelung der Fahrtrelationen sowie durch eine fehlende Flexibilität beim Fahrplan, mangelnde Direktverbindungen, einen begrenzten Komfort und eine geringe Privatsphäre erschwert werden könnte. Gleichzeitig verspricht die exponentielle Wachstumsentwicklung der Leistungsfähigkeit im Bereich der Rechner- und Steuerungstechnik eine nie gekannte elektronische Kontroll- und Verwaltungsfähigkeit technischer Großsysteme, die von einem zeitgeschichtlich universell präsenten Planungs- und Steuerungsoptimismus, der übergreifend die (sozial-) wissenschaftliche, gesellschaftliche und ökonomische Sphäre dominiert, begleitet und verstärkt wird. Diese spezifische Gemengelage aus einer potentiellen

neuen technischen Innovationskraft und einem gedanklichen Umfeld, das sich einer nahezu bedingungslosen Modernität und bewussten avantgardistischen Abgrenzung vom Konventionellen verschreibt, setzt in Verbindung mit dem weiterhin starken Wirtschaftswachstum und gleichgerichteten Expansionsinteressen bei Industrie und Politik in den frühen 1970er Jahren eine wahre Entwicklungs- und Innovationsoffensive experimenteller Verkehrssysteme im neu entdeckten Überschneidungsbereich der individuellen und öffentlichen Mobilität in Gang. Während den meisten Ideen und Konzepten selten der Sprung aus der theoretischen Planungs- und Plausibilisierungsphase in den physischen Prototypenstatus gelingt, schlägt sich die futuristische Euphorie der Neuerfindung des Stadtverkehrs auch in einigen wenigen, meist staatlich mitfinanzierten Versuchsanlagen und Reallaboren der Transport-, Elektronik und Fahrzeugbauindustrie nieder. In diesen Erprobungsszenarien werden meist verschiedene technologische Neuerungen wie etwa die infrastrukturelle Ausführung als Hänge- oder Sattelbahn mit der fahrzeugseitigen Umstellung auf Linearmotorantrieb oder Magnetschwebetechnik sowie die betrieblich-verkehrliche Flexibilisierungsperspektive durch individuell bedarfsgerecht steuerbare Groß- und Kleinkabinen in unterschiedlichen Konfigurationen kombiniert und getestet (vgl. Reinhardt 2021: 562 – 577).

Diese heute oftmals in Vergessenheit geratene und mitunter gewagt bis naiv anmutende, damals aber intensiv und ernsthaft betriebene wissenschaftliche und politische Befassung mit den Chancen und Möglichkeiten dieser „unkonventionellen“ oder „neuartigen“ Stadtverkehrssysteme kann beispielhaft anhand der stringent systematischen Untersuchungsform der jeweiligen Systemvariablen wie etwa Art des Antriebs, Größe der Transportgefäße, Spurführung im Raum, Trassierung und Trageprinzip des Fahrwegs oder Netzbildung und Erschließungswirkung (vgl. stellvertretend für zahlreiche Publikationen Weigelt et al. 1973: 37 – 54) nachverfolgt werden. Aufgrund der Umsetzung

einer begrenzten physischen Teststrecke bei Hagen, die eine medienwirksame Inszenierung als real verfügbare Verkehrsoption in Politik und Gesellschaft ungemein begünstigt, erreicht im bundesdeutschen Kontext vor allem das von den Industriekonzernen DEMAG und MBB entworfene vollautomatische Kleinkabinensystem „Cabinentaxi / CAT“ eine größere Bedeutung und Bekanntheit (vgl. Reinhardt 2012: 575 – 577). Das Projekt zeichnet sich durch eine komplexe Antriebstechnik eines auch in der Infrastruktur verbauten Linearmotors, eine höchstindividualisierte Bedienungsform mit einer elektronisch gesteuerten fahrerlosen Betriebsführung und wechselnden verkehrlichen Verbindungsoptionen sowie durch eine wahlweise Ausführung der Fahrzeuge als Sattel- oder Hängebahn aus (vgl. Weigelt et al. 1973: 59 – 64). Ähnliche Anwendungszwecke und Zielstellungen werden mit dem als Magnetschwebbahn ausgeführten Transurban-Takt System der Krauss-Maffei AG sowie den bereits beschriebenen Konzepten der H-Bahn von Siemens und DUWEAG oder dem VAL-System des französischen MATRA-Konzerns verfolgt (vgl. ebd. 71 – 81).

Allen Ansätzen der neuartigen Nahverkehrsbahnen gemein ist dabei die bewusste Betonung und intrinsische Grundüberzeugung der technologischen Überlegenheit und größeren Zukunftssicherheit gegenüber den klassischen städtischen Schienenverkehrssystemen. Diese selbstbewusste Mentalität beruht auf der Einschätzung und Erwartung einer größeren kundenseitigen Attraktivität durch die individualisierbaren Fahrmöglichkeiten in separaten Fahrzeugkabinen in Kombination mit dem personalreduzierten, vollautomatisierten Betrieb bei gleichzeitiger Wahrung und Beibehaltung der entlastenden Wirkung des öffentlichen Verkehrs durch konsequent kreuzungsfreie Anlage der Infrastruktur in der zweiten, meist in Hochlage projektierten Raumebene.

Die Gründe für das häufige Verharren der ambitionierten und auch kommerziell mit großem Aufwand vorangetriebenen Projekte im Versuchs-

und Prototypenstatus sowie für das letztlich Verwerfen zahlreicher Vorhaben variieren gemäß der Breite der Konzepte und beteiligten Akteure. Grundsätzlich lässt sich allerdings trotz der großen gesellschaftlichen Technikoffenheit und des stets präsenten Fortschrittsglaubens eine ausgeprägte gedankliche Barriere zwischen der Begeisterung für einen abgesonderten Probetrieb der Industrie und der verbindlichen politischen Verantwortung einer Entscheidung als „First Mover“ für ein bis dato exotisches und eben noch nicht erfolgreich eingesetztes, utopisch anmutendes Verkehrsmittel feststellen. Daher liegt die Vermutung nahe, dass aufgrund einer eventuell vorhandenen grundsätzlichen Risikoaversion im politisch-administrativen System eine Entscheidung für den erstmaligen Realbetrieb einer bislang nur experimentell eingesetzten Verkehrstechnologie mit großen Bedenken im Hinblick auf die im Falle eines partiellen Scheiterns oder eines gar globalen Misserfolgs des neuen Verkehrssystems zu befürchtenden persönlichen, medialen und elektoralen Konsequenzen für die beteiligten Institutionen, Parteien und Akteure besetzt sein könnte. Darüber hinaus bestehen auch Zweifel an den durchweg optimistischen Prognosen zur betriebswirtschaftlichen Effizienz der Systeme, die zwar durch den vollautomatischen Betrieb operative Personalkosten bei der Fahrdurchführung weitgehend vermeiden können, die aber in grundsätzlicher Verkennung der Systemvorteile des öffentlichen und individuellen Verkehrs gerade die jeweils besonders ungünstigen Merkmale miteinander verschmelzen. Denn die diversen Klein- und Großkabinenkonzepte vereinen in ungünstiger Weise die naturgemäß hohen Infrastrukturkosten öffentlicher Schienenverkehrsmittel mit der geringen und sogar weiter atomisierten Fahrzeugkapazität des Individualverkehrs, was insbesondere unter energie- und umweltpolitischen Gesichtspunkten als grundlegender Konstruktionsfehler dieser neuartigen Stadtverkehrskonzepte bewertet werden kann.

Die Grundidee der systemischen Integration und nahtlosen Diffusion vormals strikt getrennter öffentlicher und individueller Mobilitätsangebote

erlebt mit der gegenwärtigen Digitalisierungsrevolution und den darauf aufbauenden neuen „On Demand“ Verkehrsangeboten wie individuelle Personenshuttles (vgl. Nohroudi 2020: 174 – 180) oder vollautonom verkehrende Kleinbusse (vgl. Ackermann 2020: 249) eine aus den ursprünglichen Lösungsansätzen nicht direkt ableitbare Renaissance, die allerdings einige Grundprinzipien der unkonventionellen Bahnsysteme der 1970er Jahre aufgreift. Während insbesondere bei der Vorstellung der individuellen, fahrplan- und linienunabhängigen Fahrtbildung, der spezifischen, situationsabhängigen Auswahl der idealen verkehrlichen Verbindung⁷⁴ sowie bei der Idee einer begrenzten Gemeinschaftsnutzung durch Koppelung mehrerer ähnlicher Fahrtbeziehungen mittels Zugbildung der Einzelkabinen beziehungsweise in Form des Ride-Poolings in einem Fahrzeug eine gewisse Kontinuität zwischen den frühen Ansätzen und den heutigen Konzepten der flexiblen Bedienformen des öffentlichen Verkehrs besteht, ergeben sich durch die zwischenzeitlich erfolgte Aufgabe des eigenen bahnspezifischen Fahrwegs zugunsten eines Betriebs im allgemeinen Straßenraum auch deutliche Unterschiede und nachteilige Verwerfungen.

Denn auch bei einem meist implementierten elektrischen Antrieb der im Straßenverkehr mitschwimmenden, weiterhin mit Fahrpersonal oder teilautomatisiert bis sogar völlig autonom verkehrenden Shuttles (vgl. Ackermann 2020: 240 – 252) entsteht der eigentliche energetische und damit ökologische Vorteil dieses individualisierten öffentlichen Verkehrs nur durch eine intelligente Mehrfachbesetzung und zwingende konzentrierende Bündelung ähnlicher Fahrtwünsche in einer Fahrt, wodurch die geringe statistische Durchschnittsauslastung des Automobilverkehrs von rechnerisch nur 1,5 Personen pro Fahrt (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH 2018: 43) gesteigert und die spezifische Energieeffizienz pro Fahrgast verbessert werden kann. Wenngleich dadurch auch die relative

⁷⁴ heute als Routing bezeichnet, meist durch algorithmische Systeme errechnet

Auslastung der Fahrzeuggesamtflotte über den Tagesverlauf optimiert und die geringe durchschnittliche Nutzungs- und Einsatzdauer des Automobilverkehrs, bei dem die Fahrzeuge im Mittel bis zu 23 Stunden pro Tag bei einem dramatisch hohen Parkflächenverbrauch ungenutzt stehen (vgl. Monheim 1997: 226), sinnvoll aufgelöst werden kann, so trägt diese neue Bedienungsform des öffentlichen Verkehrs zunächst unweigerlich zu einem weiteren Wachstum im ohnehin hochbelasteten Straßenverkehr der großstädtischen Verdichtungsräume bei. Auch ein mit noch so intelligent gepoolten Fahrtwünschen beauftragtes Shuttlefahrzeug konkurriert bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen mit dem übrigen Verkehr um den begrenzten Straßenverkehrsraum und ist zudem anfällig für die bekannten Störungen und Verzögerungen des Individualverkehrs durch Staus, Baustellen und Umleitungen.

Erst in nachhaltiger Kombination mit einem gesamtgesellschaftlichen Verzicht auf den Besitz und die Nutzung des traditionellen Automobils und dem Übergang des Verkehrsleitbilds des klassischen Personenkraftwagens zu kollektiven Formaten und Modellen erreichen derartige Shuttlekonzepte im Übergangsbereich von öffentlichem Verkehr und individueller Mobilität die ihnen zuge dachte Funktionalität und Effizienz. Darüber hinaus bieten die neuen digitalbasierten Shuttle-Bedienkonzepte für die Aufgabenträger und Betreiber des öffentlichen Verkehrs die betrieblich interessante und kundenfreundliche Möglichkeit, mit bedarfsgerecht kleinen Gefäßgrößen auch für schwach nachgefragte Relationen, tangentiale Achsen und dünner besiedelte Gebiete ein hochwertiges und sogar fahrplanunabhängiges Sekundärangebot im Zu- und Abbringerverkehr zu den weiterhin primären und radial ausgerichteten Schienensystemen vorhalten zu können, ohne dass direkte Konkurrenzen oder Kanibalisierungseffekte zwischen den verschiedenen Angebotsformen des öffentlichen Verkehrs zu befürchten sind (vgl. Ackermann 2020: 243 – 248).

5.6.5 Modellierung der Policyoption Bahnen besonderer Bauart

Trotz der breiten technologisch-konzeptionellen Unterschiedlichkeit und den spezifisch-eigenständigen infrastrukturellen, fahrzeugseitigen und betrieblichen Lösungsansätzen der verschiedenen Typen und Varianten der Bahnen besonderer Bauart basieren diese neuartigen Personentransportsysteme auf einer weitgehend vergleichbaren Grundüberzeugung der Bedeutsamkeit von Innovationskraft und Zukunftsorientierung, auf einem nahezu identischen Gestaltungsanspruch von Gesellschaft und Mobilität und einem übereinstimmenden städtebaulichen Leitbild. Somit kann der gedankliche Kern und Wesensgehalt dieser unkonventionellen Schienenverkehrssysteme sinnwährend und ohne die Gefahr einer zu großen Verallgemeinerung in einer gemeinsamen, klar abgrenzbaren Policyoption zusammengefasst und modelliert werden.

Die Policyoption der Bahnen besonderer Bauart ist zunächst durch die dort intensiv verankerte generelle Wahrnehmung eines großen Reformbedarfs des Verkehrssektors bestimmt, der durch gezielte technische Innovationen und die bewusste Entwicklung neuartiger Lösungsansätze, die konzeptionell und technologisch außerhalb des bestehenden Repertoires an Policyoptionen klassischer Schienenverkehrsmittel angesiedelt sind, adressiert und aufgelöst werden soll. Die Planung und Entscheidung für die Schwebebahntechnologie in Wuppertal als Einzelfall kann noch primär anhand der konkreten funktionalen Erfordernisse und der tatsächlichen räumlich-topografischen Rahmenbedingungen erklärt werden. Mit dem seit dem Ende der 1960er Jahre kontinuierlich zu beobachtenden Aufstieg und Bedeutungszuwachs der planungsoptimistischen Ansätze, begleitet von der revolutionären und rasanten Entwicklung in der Mikroelektronik, zeichnet sich ein grundsätzlicher Wechsel zu einer strategischen und proaktiven Bearbeitung dieses Themengebietes durch Industrie, Wissenschaft, Politik und Verwaltung ab.

Die verbindende ideengeschichtliche Grundlage der einzelnen in der Policyoption beinhalteten verkehrlichen Systemkonzepte besteht daher vor allem in einem aus zeitgenössischer Perspektive als plausibel und legitim wahrgenommenen Glauben an die grundsätzliche und aktive Gestaltbarkeit der gesellschaftlichen Entwicklung durch rationale Verfahren und Analysen, mittels des Einsatzes neuer, moderner Technologien sowie dank einer globalen Einbettung in ein umfassendes, sektorübergreifendes Planungsverständnis. In diesem Sinne schließt die Policyoption der Bahnen besonderer Bauart direkt an die universalistische Geisteshaltung der steuerungsoptimistischen Ansätze der frühen 1970er Jahre an, die zu dieser Zeit auch mangels ausstehender empirischer Falsifikation noch eine ungebrochen relevante und überzeugende Position im wissenschaftlichen und gesellschaftlich-politischen Diskurs behaupten. Wenn schon die allgemeinen sozialen und ökonomischen Herausforderungen der gesellschaftlichen Metaebene durch planvolle Leit- und Steuerungsimpulse aus dem politisch-administrativen System heraus reguliert werden sollen, dann erscheint es für die lokalen Akteure und Entscheider im kommunalen Kontext umso mehr plausibel und angezeigt, diese Innovationspotentiale auch zur konkreten Lösung der örtlichen Verkehrsprobleme durch aktive Einbeziehung der als besonders modern wahrgenommenen Policyoption der Bahnen besonderer Bauart im politischen Auswahlprozess einzusetzen.

Gleichzeitig unterstützt und verstärkt die Industrie durch die strategische Anlage von Teststrecken und Prototypen sowie durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit die Annäherung der neuartigen Verkehrssysteme an den politisch-gesellschaftlichen Mainstream. Die aktive Platzierung von Alweg-Bahn, H-Bahn oder Cabintaxi durch die industriellen Entwickler und kommerziellen Hersteller und deren gleichzeitige Deklaration als real verfügbare, kostengünstige und effiziente Policyoption verfolgt das Ziel, diese bewusst modern und innovativ ausgestalteten Mobilitätsangebote dauerhaft als alternative Handlungsmöglichkeit im politisch-verwaltungsseitigen Entscheidungsprozess zu verankern.

Insgesamt bieten sowohl das allgemeine gesellschaftliche Umfeld als auch das konkrete avantgardistische und technikgetriebene Momentum der zahlreichen bewussten Neuentwicklungen im Segment des öffentlichen Verkehrs ab den frühen 1970er Jahren global gesehen günstige Voraussetzungen zur Befürwortung der Policyoption der Bahnen besonderer Bauart. Entsprechende zustimmende Äußerungen oder Positionierungen in der politischen Debatte stehen stets im Einklang mit dem generellen Verständnis des Zusammenwirkens von Staat, Gesellschaft, Planung und Technik und können auch aktiv auf diesen legitimatorischen Überbau verweisen.

Angesichts dieser tendenziell vorteilhaft anmutenden Begleitumstände erscheinen die überschaubare kommerzielle Durchschlagskraft am Verkehrsmarkt und die äußerst begrenzte empirische Verbreitung der Bahnen besonderer Bauart in nur sehr wenigen Einzelfallkonstellationen überraschend und erklärungsbedürftig, da die relative geringe Akzeptanz dieser Policyoption nicht unmittelbar auf die globalen Rahmenbedingungen zurückgeführt werden kann. Ein möglicher Ansatz zum Verständnis der letztlich äußerst seltenen Entscheidungen für den tatsächlichen Einsatz von Einschienenbahn, Hängebahn oder Kabinenbahnsystemen im städtischen Nahverkehr könnte sich aus der eventuell insgesamt doch zu progressiv und optimistisch formulierten, mitunter auch in negativer Weise experimentell-utopisch anmutenden Gesamtkonstellation einer städtebaulich kritischen und beispiellos dominanten Infrastruktur in erhöhter Raumlage in Verkoppelung mit neuartigen, noch nicht in der Praxis bewährten Fahrzeug- und Bedienkonzepten ergeben. In dieser modellhaft vereinfachten Betrachtung würden sowohl die stets vorgebrachten städtebaulich-ästhetischen Kritikpunkte an der unvorteilhaften Hochlage des Fahrwegs als auch ein insgesamt zu groß gewählter Innovationsgrad ab einem gewissen Sättigungsniveau den ursprünglich als Vorteil gewerteten unkonventionellen Charakter der Bahnsysteme in die Wahrnehmung einer Kaskade unkalkulierbarer technologischer, baulicher

und politischer Risiken umbrechen lassen, die die entsprechende Policyoption für die Akteure in hohem Maße unattraktiv macht.

Neben diesen auf die kritikwürdige baulich-ästhetische Auslegung der Bahnen besonderer Bauart abstellenden Begründungszusammenhänge werden zudem auch einige identifizierte verkehrliche und wirtschaftliche Schwachstellen offensiv benannt: Denn die konzeptionell bedingte Notwendigkeit einer stets kompletten Neuerrichtung der Verkehrssysteme schließt eine wirtschaftlich und betrieblich oftmals vorteilhafte graduelle Entwicklung und Migration aus bestehenden Infrastrukturen und Fahrzeugflotten kategorisch aus. Dies führt in Konsequenz aus ökonomischer Perspektive zu relativ hohen Anlauf-, Einmal- und Erstinvestitionskosten, die in kurzen Zeiträumen als finanzielle Spitzenlast erbracht werden müssen. Gleichzeitig steht dem Aufwand zunächst ein potentiell geringer und nur eingeschränkter verkehrlicher und kundenseitiger Nutzen gegenüber, da eine größere stadtweite Netzwerke erst nach Errichtung und Inbetriebnahme mehrerer Streckenabschnitte und Betriebsknoten erwartbar ist, während in der gegebenenfalls langjährigen Übergangsphase gebrochene Verkehrsströme und verstärkte Umsteigezwänge zwischen den nur in ausgewählten Linienkorridoren neu errichteten Bahnen besondere Bauart und dem restlichen konventionellen öffentlichen Nahverkehrsnetz zu erwarten wären.

In der Gesamtschau potenzieren sich in der avantgardistischen und anspruchsvollen Policyoption der Bahnen besonderer Bauart somit grundsätzliche technologische Unwägbarkeiten und der isolierte betriebliche Sondercharakter aufgrund der nicht vorhandenen Integrationsmöglichkeiten in bestehende öffentliche Schienenverkehrssysteme mit den erwartbaren Nachteilen im Hinblick auf die visuellen Beeinträchtigungen im jeweiligen Stadtbild zu einem kaum beherrschbaren und daher politisch potentiell riskanten Konstrukt. Eine aktive Befürwortung dieser Policyoption wird daher mit hoher

Wahrscheinlichkeit auf umfassende zivilgesellschaftliche Proteste gegen die wichtigen infrastrukturellen Anlagen treffen und würde sich zudem auch einer kritischen parteipolitischen Thematisierung der getroffenen Entscheidung für den erstmaligen realen „Feldversuch an der eigenen Bürgerschaft“ mit einer bis dato rein experimentellen Verkehrstechnologie ausgesetzt sehen.

5.7 Idealtypische Matrix der Policyoptionen – Trends und Tendenzen wichtiger Kennziffern im städtischen Schienenverkehr

Die analytische Gesamtarchitektur und zentrale wissenschaftstheoretische Botschaft dieser Untersuchung gründen auf der fundamentalen Überlegung, dass spezifische im politisch-administrativen und gesellschaftlichen Raum zu verortende Faktoren wie etwa institutionelle und organisatorische Strukturen, akteursseitige Interessen und Machtverhältnisse sowie (normative) Leitbilder und Zielstellungen bei der Beschlussfassung und Implementierung konkreter Policyoptionen städtischer Schienenverkehrssysteme von zentraler Bedeutung für die tatsächliche Präferenz und Befürwortung oder situative Kritik und strategische Zurückweisung der einzelnen Policies sind. Bei der Erklärung der Entscheidungsprozesse, die aus einem verfügbaren Gesamtspektrum an Politiken einzelne Optionen auswählen, kann die Einbeziehung dieser Einflussgrößen daher eine signifikant höhere Erklärungskraft aufweisen als rein ökonomische oder ingenieurstechnische Ansätze. Weiterhin geht diese Analyse davon aus, dass die jeweiligen politisch-gesellschaftlichen Mechanismen je nach Konfiguration und Kräftespiel einzelne Policyoptionen auch in einer spezifischen Art und Weise systematisch und überzufällig bevorzugen oder ablehnen. In einem beispielgebenden Beitrag entwirft Haefeli wesentliche Eckpunkte einer verkehrspolitisch ausgerichteten Forschungsagenda, die bereits recht konkret die Frage nach den unterschiedlichen Auswirkungen und Realisierungspotentialen

verschiedener Policyoptionen im städtischen Verkehrssektor als in hohem Maße von den institutionell-strukturellen und akteursseitigen Rahmenbedingungen und Konstellationen abhängige Größen begreift:

„Konkret stellen sich deshalb vorerst Fragen nach dem Handlungsspielraum der einzelnen Städte: Wie gross war die finanzielle, politische und rechtliche Abhängigkeit von übergeordneten politischen Ebenen? Hat sich diese Abhängigkeit im Verlaufe der Jahrzehnte in wichtigen Aspekten verändert? Innerhalb des bestehenden Handlungsspielraums ergeben sich weiterführende Fragen nach den Rollen der verschiedenen Akteure: Wurde die Verkehrspolitik in erster Linie durch die Experten inner- und außerhalb der städtischen Verwaltungen gesteuert oder ist primär von einer Steuerung durch die politischen Institutionen auszugehen? Welche Rolle spielten gesellschaftliche Interessengruppen wie etwa das lokale Gewerbe, die Baulobby oder auch autokritische Bürgerinitiativen? Besonderes Interesse verdient die Rolle der Experten, die in der autokritischen Literatur seit 1970 oft genug als Sündenböcke für eine einseitig als Autoförderung wahrgenommene städtische Verkehrspolitik bezeichnet wurden“ (Haefeli 2008: 19).

Damit kommt der trennscharfen Unterscheidung der einzelnen, um technische und politische Aspekte angereicherten Policyoptionen eine essentielle Bedeutung im Bauplan dieser Arbeit zu. Denn die im Folgenden zu entwickelnden einzelnen sektoralen Hypothesen nehmen mit ihren probabilistischen „Wenn...dann...“-Aussagen Bezug auf die Wahrscheinlichkeit der politisch-gesellschaftlichen Präferenz einzelner Policyoptionen des städtischen Schienenverkehrs, abhängig vom spezifischen Setting und der Kräftetektonik in der jeweils betrachteten analytischen Dimension. Die einzelnen Policyoptionen sind dabei durch die intensive und umfassende vorangegangene Bearbeitung in großer Detailtiefe und mit weitreichendem verkehrstechnischem und historischem Anspruch anhand der drei primären Systemelemente Infrastruktur, Fahrzeug und Betrieb inhaltlich bestimmt, definitorisch voneinander abgegrenzt und zu einem idealtypisch-abstrahierten Format verdichtet worden. In Kombination mit der darüber hinausgehenden Modellierung des jeweils beinhalteten potentiellen politischen Kerngehalts kann die

Aufbereitung der einzelnen Policyoptionen, die stets einen konkreten Idealtyp eines städtischen Schienenverkehrssystems als politisches und verkehrstechnisches Konzept befürworten, in einer grafischen Gesamtmatrix einen doppelten Mehrwert anstreben:

Zum einen ermöglicht eine visuelle Abbildung der Policyoptionen eine gute und übersichtliche Gesamtschau der um kleinteilige lokale Besonderheiten bereinigten Grundauswahl an verfügbaren Typen städtischer Schienenverkehrssysteme, wodurch auch die einzelnen empirischen Phänomene und Erscheinungsformen einfach und zielgenau verortet werden können. Zum anderen erlaubt eine kontextsensitive Clusterung der Gesamtmatrix mit einem systematischen, anhand der zentralen Systemparameter der Policyoptionen ausgerichteten grafischen Aufbau gleichzeitig auch zusätzliche kompakte Aussagen über generelle Trends, die spezifische Entwicklungsdynamik und das relationale Verhältnis zwischen den einzelnen Policyoptionen mit ihren deutlich unterschiedlichen Systemeigenschaften und Kennziffern. Auch hier bietet der aus Infrastruktur, Fahrzeugen und Betriebsform bestehende technische Systemverbund im Schienenverkehr eine solide und plausible analytische Grundordnung, um sich den auch im politisch-gesellschaftlichen Betrachtungsraum potentiell interessantesten und aussagekräftigsten Merkmalen und Größen anzunähern.

5.7.1 Unterschiedliche Merkmale befördern gleichgerichteten Gesamttrend in der infrastrukturellen Ebene der einzelnen Policyoptionen

Die infrastrukturelle Ebene beinhaltet je nach der jeweils ausgewählten Systemoption im städtischen Schienenverkehr deutlich unterschiedliche globale Größenordnungen bei den Investitionskosten für die Errichtung pro laufenden Kilometer Fahrweg. Gleichzeitig variieren aber auch die bauliche Eingriffsintensität während der Herstellung der Strecken, Haltestellen und

Wartungseinrichtungen sowie die eventuell hinzugewonnen oder eingeschränkten Nutzungsmöglichkeiten des Stadtraumes. In Bezug auf den mit großer Wahrscheinlichkeit auch im politischen Raum oftmals potentiell wirksamen Faktor der infrastrukturellen Investitionsbedarfe als konstitutiver und verkehrstechnisch bedingter Systembestandteil der jeweiligen Policyoption vermittelt der Blick auf den aktuellen verkehrsplanerischen, ingenieurtechnischen und verkehrspolitischen Forschungsstand ein einheitliches Bild einer stufenartig mit den Policyoptionen mitwachsenden Kostenstruktur.

„Die Straßenbahninfrastruktur (zum Beispiel Schienen und Oberleitungen) ist dabei wesentlich günstiger zu bauen als Infrastruktur für die U-Bahn: Eine Daumenregel besagt, dass 10 km Straßenbahn so teuer sind wie 1 km U-Bahn. Außerdem sprechen auch die niedrigeren Unterhaltskosten für die Straßenbahn“ (Dziekan 2011: 319).

In einer differenzierten und bis heute beispielgebenden Grundlagenanalyse setzt sich Groneck mit den elementar unterschiedlichen Investitionskosten der einzelnen Bahnsysteme und Trassierungsformen auseinander (vgl. Groneck 2003b: 15 – 20). Der dortige Hinweis, dass vor allem die konkrete Auswahl der Raumlage des Fahrwegs, beispielsweise im oberirdischen Straßenraum oder in einer Tunnelstrecke, in einer dicht besiedelten Innenstadt oder in einer Neubaulage am Stadtrand auch losgelöst vom jeweiligen Typ des Bahnsystems allein anhand der konkreten infrastrukturellen Situation als relevanter Begründungsfaktor und Maßstab für die zu erwartenden Investitionskosten gelten kann (vgl. Groneck 2003b: 15 – 17), wird in der idealtypischen Betrachtung dieser Untersuchung grundsätzlich aufgenommen. Die einzelnen Policyoptionen definieren sich in ihrer abstrahierten politikwissenschaftlichen Modellierung aber auch maßgeblich über die typischerweise zu erwartende qualitative Konzeption und räumliche Lage des Fahrwegs sowie über das grundsätzliche Vorhandensein und den relativen Anteil ober- oder unterirdischer Strecken und Anlagen. Im Ergebnis bestätigt sich auch bei der von Groneck

festgestellten größeren kostenseitigen Schwankungsbreite und Varianz, die sich primär aus der spezifischen baulichen Komplexität vor Ort sowie aus der gewählten Ausführungsqualität erklären lässt, ein stabiler und mit der Systemausprägung beziehungsweise vorherrschenden streckenseitigen Raumlage und Trassierung anwachsender Trend bei den infrastrukturellen Investitionsbedarfen pro laufenden Kilometer (unter Voraussetzung einer vergleichbaren Bahnhofs- und Haltestellendichte):

„Freilich lässt die Individualität der Neubauprojekte und die statistisch gesehen sehr kleine Stichprobe, da Verlängerungen von Schienenstrecken in städtischen Räumen eben nicht jeden Tag stattfinden, nur eine grobe Abschätzung repräsentativer Kilometerkosten für den Neubau städtischer Schienenstrecken zu. Trotzdem können bei einer Differenzierung nach räumlichen und technischen Randbedingungen Anhaltswerte gegeben werden. Diese sollen an dieser Stelle nochmals zusammengefasst aufgelistet werden:

- Straßenbahn/Stadtbahn oberirdisch in Neubaugebieten oder im Freiraum: 5 Mio €/Km
- Straßenbahn/Stadtbahn oberirdisch in Vororten: 10 Mio €/Km
- Straßenbahn/Stadtbahn oberirdisch innerhalb des Stadtzentrums: 15 Mio €/Km
- Straßenbahn/Stadtbahn oberirdisch mit besonderen Erschwernissen: > 15 Mio €/Km
- Tunnelstrecke ohne besondere Erschwernisse: 55 – 70 Mio €/Km
- Tunnelstrecke mit besonderen Erschwernissen: > 70 Mio €/Km

Damit muss konstatiert werden, dass sich die Schere zwischen oberirdischen und unterirdischen Vorhaben im Schnitt nur noch um die Faktoren Vier bis Sieben bewegt“ (Groneck 2003b: 20f.).

Auch Gil und Schindler bekräftigen in einer jüngst veröffentlichten grundsätzlichen Analyse der Straßen- und Stadtbahnsysteme aus technischer und wirtschaftlicher Sicht die grundsätzliche Plausibilität der Aussage, dass mit dem Wechsel von der Policyoptionen einer oberirdisch angelegten Straßen- oder Stadtbahn zu einem im Tunnel geführten Schienenverkehrsmittel die Infrastrukturkosten sprunghaft um ein Vielfaches ansteigen. Für das „Infrastrukturelement Zweigleisige Strecke BOStrab“ in den Ausführungsformen „besonderer Bahnkörper“ oder „im Straßenraum“, also für eine typische rein oberirdische Straßenbahnstrecke,

werden Kosten zwischen „5.500.000“ bis „7.500.000 € / Kilometer“ aufgeführt, während für „unterirdische Stadtbahnstrecken“ Kosten „von 55 bis 70 Millionen Euro je laufendem Kilometer (Gil / Schindler 2020: 35) benannt werden. Obwohl die tatsächlichen Investitionsbedarfe wie dargelegt anhand der spezifischen örtlichen Verhältnisse, Anforderungen und Bauverfahren bei Strecken und Haltestellen variieren und sich diese auch über Zeit aufgrund der tendenziell steigenden Baupreiskostenindices, Material- und Personalkosten weiter dynamisch verändern können, so bleibt die stabile und belastbare Erkenntnis eines generellen Trends, dass sich mit dem Wechsel von Policies, die einfachere Schienenverkehrssysteme wie Straßenbahnen bevorzugen hin zu den Policies, die anspruchsvollere städtische Schienenverkehrssysteme wie U-Stadtbahnen oder U-Bahnen befürworten, auch die typischen Infrastrukturkosten sprunghaft und stufenweise um ein Vielfaches erhöhen.

Entsprechend der anwachsenden baulichen Komplexität gestaltet sich auch die Durchführung der vorgeschalteten Planungs- und Genehmigungsverfahren aufgrund der deutlich ansteigenden Eingriffsintensität, die die Policyoptionen der anspruchsvolleren Schienenverkehrssysteme naturgemäß beinhalten, zunehmend aufwendig und konfliktuell. Diverse Betroffenheiten und Rechtspositionen müssen erfasst, abgewogen und im Einklang mit den geltenden juristischen Prinzipien einer verbindlichen Regelung zugeführt werden, die sowohl das Allgemeinwohl und das übergeordnete Interesse als auch die individuellen Rechtsansprüche berücksichtigt (vgl. Zimniok 1971a: 38 – 41). Während bereits der Aus- und Neubau einfacherer spurgebundener städtischer Nahverkehrssysteme wie etwa die Errichtung neuer Straßenbahnstrecken mit weitreichenden baulichen Aktivitäten und den begleitenden Unannehmlichkeiten wie Baulärm, Erschütterungen, eingeschränkter Nutzbarkeit des öffentlichen Raumes oder Verkehrsumleitungen einhergeht, ergibt sich durch die Einbeziehung einer dritten, meist unterirdisch gelegenen konstruktiven Dimension eine ungleich größere

baulich-strukturelle Verflochtenheit mit weiteren Einflussfaktoren wie den vorhandenen subterranean Anlagen, den Gebäudegründungen und der örtlichen Geomorphologie. Diese weitreichende, sowohl im planerischen als auch im räumlichen Sinn bestehende multidimensionale Abhängigkeit von den vorgefundenen Bestandsgewerken und dem jeweils für die bauliche Errichtung der Tunnelstrecken temporär und dauerhaft nutzbaren Stadtraum führt im Zusammenwirken mit den bei unterirdischen Verkehrsanlagen grundsätzlich anspruchsvolleren Vorschriften etwa für Fluchtwege, Brandschutz- und Rettungskonzepte auch beim Blick auf die Planungs- und Genehmigungsebene zu einer deutlichen Spreizung zwischen den Policyoptionen der einfacheren Schienenverkehrsmittel und der deutlich komplizierteren Gemengelage bei der politischen und rechtlichen Umsetzung anspruchsvollerer Bahnsysteme in Tiefelage.

Nach Fertigstellung und Inbetriebnahme der infrastrukturellen Anlagen bieten sich bei den Policyoptionen der anspruchsvolleren Schienenverkehrstypen mit unterirdischen Streckenanteilen hingegen zunehmend erweiterte Nutzungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des durch Verlegung des Bahnverkehrs in eine zweite Ebene gewonnenen Raumes. Hierbei können die durch die neue Aufteilung und entflochtene Verkehrsführung gewonnenen Flächen grundsätzlich vielen unterschiedlichen Zwecken, von der Anlage neuer Straßen oder Parkplätze bis zur Einrichtung von Erholungsräumen, Parks oder Fußgängerzonen, zur Verfügung gestellt werden. Die Sichtbarkeit des Fahr- und Linienwegs zwischen den Stationen und Haltestellen nimmt bei einer zunehmenden unterirdischen Führung des Schienenverkehrs in den Policyoptionen der anspruchsvolleren Systeme naturgemäß ab, gleichzeitig werden auch betriebliche Lärmemissionen weniger wahrnehmbar.

5.7.2 Die fahrzeugseitige Ebene der Policyoptionen als dichotome Merkmalsabgrenzung: Zentrale Frage nach Kompatibilität mit anderen Bahnsystemen sowie nach Einsatzfähigkeit im allgemeinen Straßenverkehr

Der Blick auf die fahrzeugbezogene Ebene offenbart ein grundsätzlich ähnliches Muster wie die Trends und Entwicklungslinien der infrastrukturellen Policymerkmale. Hier zeichnet sich jedoch eine konzentrierte Zuspitzung auf eine dichotome Differenzierung zwischen der Gruppe der Policyoptionen, die einen zeitgleichen Fahrzeugeinsatz im Mischbetrieb mit anderen Schienenverkehrsmitteln und/oder dem übrigen Straßenverkehr zulassen und denjenigen Policyvarianten, bei denen die Triebwagen stets und ausnahmslos auf eine eigene, unabhängige und völlig kreuzungsfreie Trassierung angewiesen sind, ab.

Der eindeutige konzeptionelle Brechungspunkt, der die technologisch ähnlichen Ansätze der vergleichbaren und interoperabel durchlässigen Policyoptionen Straßenbahn, U-Straßenbahn und U-Stadtbahn von der anspruchsvolleren und deutlich isoliert zu betrachtenden Policykonfiguration der echten U-Bahnsysteme sowie den Bahnen besonderer Bauart abgrenzt, ergibt sich zum einen aus den entsprechenden funktionalen, rechtlichen und sicherheitsbezogenen Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Teilnahmemöglichkeit am allgemeinen Straßenverkehrsgeschehen mit Automobilen, Fußgängern und Radfahrern sowie zum anderen aus der fahrzeugtechnischen Frage einer integralen Mischverkehrsfähigkeit mit verschiedenen anderen Typen von städtischen Nahverkehrsbahnen.

Die relevanten technischen und juristischen Definitionsmerkmale und Ausschlusskriterien der jeweiligen Policyoptionen entsprechen grundsätzlich den zugehörigen Erfordernissen der Verordnung über den Betrieb der Straßenbahnen (BOStrab), die für eine Teilnahme von

Schienenfahrzeugen am Straßenverkehr beispielsweise eine maximale Fahrzeugbreite von 2,65 m, eine maximale Gesamtzuglänge von 75 m sowie die Ausrüstung mit den für den Einsatz im öffentlichen Raum benötigten Sicherheitsmerkmalen wie etwa Blinkleuchten und Bremslichtern, verbindlich vorgibt. Aus rein funktionalen Sicherheitserwägungen heraus ist eine Zuführung der Fahr- und Traktionsenergie dann nur mittels über dem Wagenkasten der Fahrzeuge angebrachte Oberleitungen und entsprechende Dachstromabnehmer zulässig, so dass Gefährdungen Dritter durch ungewolltes Berühren der hochspannungsführenden Komponenten ausgeschlossen sind.

Sowohl die Policyoptionen der einfacheren Schienenverkehrssysteme Straßenbahn und U-Straßenbahn als auch die mitunter schon komplexere Policyvariante der (U-) Stadtbahn erfüllen qua Definition die Anforderungen des Einsatzes im allgemeinen Straßenraum, diese Typen sind zudem unter gewissen Voraussetzungen grundsätzlich auch untereinander interoperabel im zeitgleichen Parallel- und Mischbetrieb flexibel einsetzbar. Die anspruchsvollere technische Konfiguration der Policyalternativen U-Bahn und Bahnen besonderer Bauart hingegen führt bereits aufgrund der Fahrzeugdimensionierung, der Trassierung, der systembedingten Ausführung der Stromversorgung über separate Leitschienen auf Boden-beziehungsweise Fahrwegniveau sowie durch die fehlende Ausrüstung mit straßenverkehrsrelevanten Signalgebern zu einer eigenständigen und abgegrenzten, artreinen Positionierung jenseits der einfacheren Policymöglichkeiten unter faktischem Ausschluss jeglicher Mischbetriebsoptionen.

5.7.3 Die betriebliche Ebene: Vielfache Steigerung der Performanz von den Policyoptionen der einfacheren Bahntypen hin zu den anspruchsvolleren Schienenverkehrssystemen

Schließlich fügt sich auch die Betrachtung der betriebliche Ebene der verschiedenen Policyoptionen durch die Identifikation einer von den Politiken der einfacheren Bahnsysteme hin zu den Policies der anspruchsvolleren Schienenverkehrsmittel kontinuierlich wachsenden Leistungsfähigkeit in das übergeordnete Gesamtbild einer sich aus den wesentlichen verkehrstechnischen Kernparametern der Grundtypen natürlich ergebenden Darstellungs- und Sortierungsmöglichkeit in einer ansteigend modellierten Rang- und Reihenfolge. Die Erfassung der einzelnen betriebsrelevanten Ausprägungen und Performanzindikatoren der einzelnen Policyvarianten kann dabei unmittelbar an die im öffentlichen Nahverkehr etablierten und hochgradig plausiblen objektiven Parameter und Messgrößen, wie etwa die Beförderungskapazität an Personen pro Stunde und Richtung oder die Qualität, Art und Weise der betrieblichen Steuerung und Disposition, anknüpfen.

In grundsätzlicher Übereinstimmung und inhaltlicher Deckungsgleichheit verweisen sowohl das Bundesverkehrsministerium mit dem Bundesverband der Verkehrsunternehmen als auch diverse verkehrswissenschaftliche Autoren auf die je nach Policyoption deutlich unterschiedlichen Leistungskennziffern. Den Policyvarianten Straßenbahn und U-Straßenbahn werden typischerweise Beförderungsleistungen zwischen 13 000 und dem theoretischen Maximalwert von 24 000 Personen beziehungsweise Plätzen pro Stunde und Richtung zugeordnet, während Policies, die einen Stadtbahnbetrieb, der zunehmend „U-Bahn ähnlich“ organisiert ist beziehungsweise einen echt schnellbahnmäßigen U-Bahnverkehr beinhalten mit Kapazitäten zwischen 40 000 und 48 000 Personen pro Stunde und Richtung in vielfach höhere

Performanzdimensionen vordringen können (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 34 sowie Kegel 1971: 14). Als weiteres Ordnungskriterium bietet die verkehrswissenschaftliche Analyse die Unterscheidung der Schienenverkehrstypen und ihrer technischen Konzepte anhand der Güte und der Organisationsform der betrieblichen Steuerung und Disposition an. Auch hier ergibt sich eine klare Gesamttendenz, bei der die insgesamt einfacher konfigurierten Policyoptionen stets auch mit einer deutlich simpleren Betriebsführung „auf Sicht“ operieren, während die zunehmend schnellbahnmäßigen und anspruchsvolleren Politiken der U-Straßenbahn, (U-) Stadtbahn und U-Bahn durch komplexere Technologien wie Blocksignalsysteme oder sogar eine automatische Zugsteuerung bis hin zum hochautomatisierten, fahrerlosen Betrieb gekennzeichnet sind (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 34 sowie Bonz et al. 2005: 599).

5.7.4 Grafische Gesamtansicht: Idealtypische Matrix der Policyoptionen sowie Trends und Tendenzen wichtiger Kennziffern im städtischen Schienenverkehr

Die abgefragten infrastrukturellen, fahrzeugseitigen, betrieblichen und sonstigen definitorischen Aspekte und Merkmale der einzelnen Policyoptionen lassen sich stets in eine gleichartig ausgerichtete, lückenlose und stabile Wachstumsreihe innerhalb der Binnenclustering einordnen. Dies ermöglicht die Extrapolation eines kontinuierlichen und widerspruchsfreien Trends und erlaubt somit auch klare Aussagen über die relative Position der einzelnen Policyvarianten in der idealisierten und abstrahierten Gesamtauswahl von den einfacheren Ausführungsformen bis zu den anspruchsvolleren Systemtypen des städtischen Schienenverkehrs. Die gewonnenen Erkenntnisse über das relationale Verhältnis der einzelnen Policyoptionen zueinander können daher in einer ordinal

skalierten grafischen Übersicht anschaulich abgebildet und nachvollziehbar aufbereitet werden. Einzig die Policyoption der Bahnen besonderer Bauart kann aufgrund der sehr heterogenen Systemtypen und Subvarianten nicht direkt in der Gesamtmatrix verortet werden, da sie zwar grundsätzlich aufgrund der kreuzungsfreien Anlage Merkmale von U-Bahnsystemen aufweist, die tatsächliche betriebliche Leistungsfähigkeit durch die mitunter überproportional kleinen Gefäßgrößen aber teilweise unterhalb der Beförderungskapazität der Straßenbahnen liegen kann. Auch die spezielle ästhetische Wirkung der Infrastruktur lässt eine zwangsweise Verortung dieser Policyoption in der Gesamtschau wenig zielführend erscheinen. Da sich die Bahnen besonderer Bauart in der empirischen Realität des gewählten Untersuchungszeitraums aber stets nur als intensiv diskutierte theoretische Policyalternativen im Ideen- und Systemwettbewerb platzieren und in keiner Konstellation als real umgesetzte Handlungsoption Wirkung erlangen können, erscheint die separate Führung und Kennzeichnung als ein quer zum restlichen Spektrum der Policyoptionen liegendes uneinheitliches und vielgestaltiges Policykonstrukt legitim und sinnvoll.

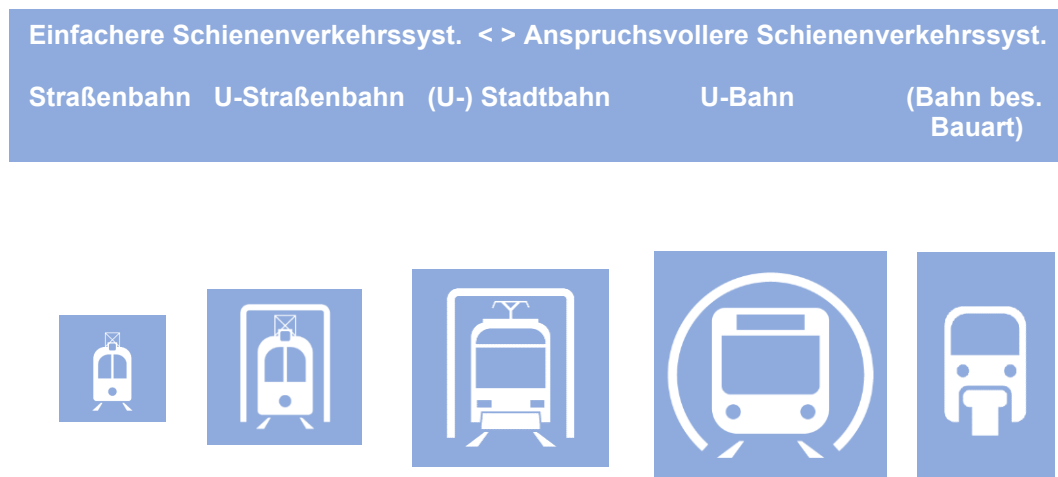


Schaubild 8: Idealtypische Matrix der grundsätzlich verfügbaren Policyoptionen städtischer Schienenverkehrssysteme (eigene Darstellung)

Aus der jeweiligen relativen Position der auf der klassischen Rad-Schiene-Technik basierenden Policyoptionen und den sich daraus ergebenden

globalen Tendenzen im Gesamtgefüge können zwei separate und in sich konsistente Entwicklungslinien abgeleitet werden, die eine gleichgerichtete Veränderung der jeweiligen Merkmale und Ausprägungen, allerdings einmal mit einem anwachsenden und einmal mit einem abnehmenden Charakter, beinhaltet:

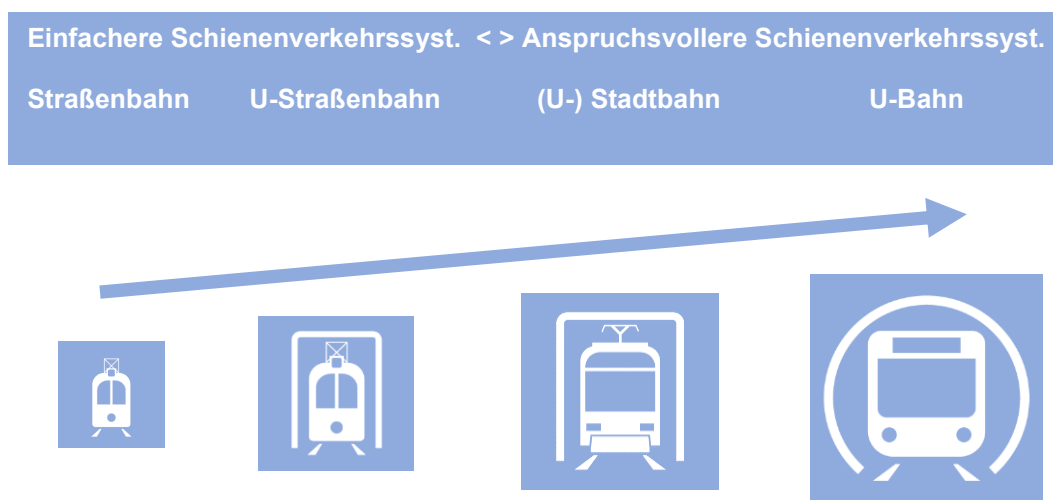


Schaubild 9: Gemeinsam zunehmende Trends und anwachsende Entwicklungslinien der zentralen Merkmale und Hauptparameter in den primären Policyoptionen städtischer Schienenverkehrssysteme – ohne Bahnen besonderer Bauart (eigene Darstellung)

Die kontinuierlich zunehmenden und positiv anwachsenden Entwicklungslinien der jeweiligen Hauptparameter in den einzelnen Policyoptionen ermöglichen die valide Ableitung der folgenden grundsätzlichen verkehrlich und politisch-gesellschaftlich imprägnierten Trendaussagen, die dabei stets von den einfachen städtischen Schienenverkehrsmitteln am linken Ende der Policymatrix hin zu den anspruchsvolleren Systemanwendungen auf der rechten Seite zu verstehen sind:

- Zunehmende Beförderungskapazität, Komfort und betriebliche Leistungsfähigkeit.
- Zunehmende Kosten für Infrastrukturerichtung und -unterhalt.

- Zunehmende Eingriffsintensität bei baulicher Umsetzung.
- Zunehmende Komplexität der Genehmigungsverfahren bei Planung und Bau.
- Zunehmende Dauer der baulichen Umsetzung bei vergleichbarer Streckenlänge.
- Zunehmende Unabhängigkeit des Fahrwegs von anderen Verkehrsträgern, dadurch geringere betriebliche Konfliktintensität mit anderen Verkehrsmitteln, insbesondere Erhöhung der Leistungsfähigkeit des individuellen Autoverkehrs und Ermöglichung eines störungsfreien Fußgängerverkehrs.
- Zunehmende Möglichkeit städtebaulicher oder verkehrlicher Nutzung der durch die Verlagerung des öffentlichen Verkehrs in die zweite Ebene gewonnenen Flächen.

In spiegelbildlicher Weise ergibt sich bei anderen Merkmalen und Kennziffern eine gleichbleibend abnehmende Trendlinie, bei der gewisse Parameter mit dem gedanklichen Fortschreiten von den Policyoptionen der einfachen städtischen Schienenverkehrsmittel im linken Bereich der Matrix hin zu den Policies der anspruchsvolleren Systemanwendungen auf der rechten Seite eine geringere Ausprägung oder Intensität entwickeln.

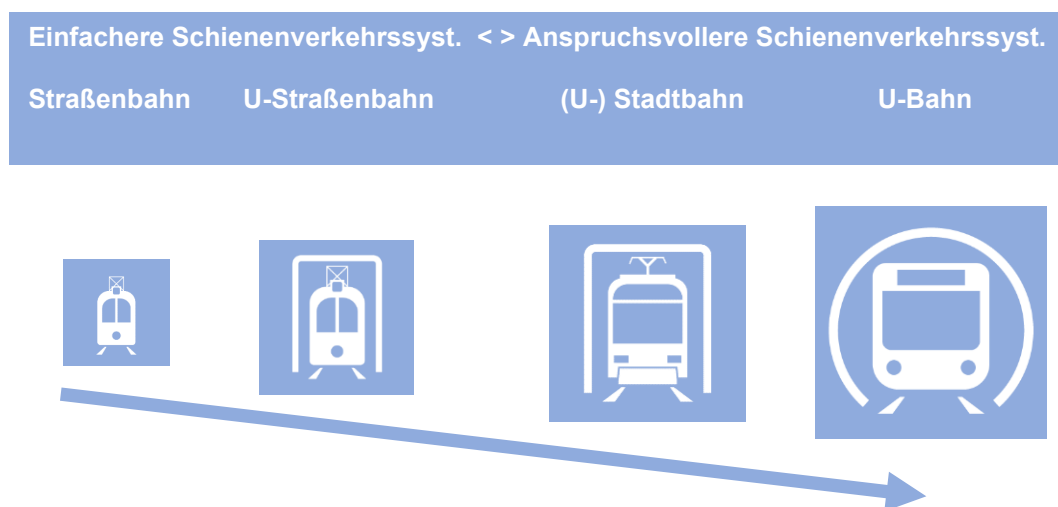


Schaubild 10: Gemeinsam abnehmende Trends und zurückgehende Entwicklungslinien der zentralen Merkmale und Hauptparameter in den primären Policyoptionen städtischer Schienenverkehrssysteme – ohne Bahnen besonderer Bauart (eigene Darstellung)

Dementsprechend können auch bei der von den einfacheren Policyoptionen zu den komplexeren Policyvarianten hin abnehmenden

Entwicklungslinie gemeinsame Trends und Tendenzen einiger primärer Systemeigenschaften mit potentiell großer verkehrlicher und politisch-gesellschaftlicher Wirksamkeit beobachtet und generalisierend herausgearbeitet werden.

- Abnehmende Sichtbarkeit der öffentlichen Verkehrswege im Stadtbild.
- Abnehmende Haltestellendichte und Flächenerschließung hin zu einer linienförmigen Korridorerschließung.
- Abnehmende Flexibilität und kurzfristige Anpassungsfähigkeit des öffentlichen Verkehrsnetzes.
- Abnehmende Anzahl an stadtweiten Direktverbindungen zugunsten bewusster Umsteigeverkehre sowohl innerhalb des Schnellbahnnetzes als auch von und zu sekundären Zu- und Abbringerverkehren.

Die wesentliche politikwissenschaftliche Funktionalität und der in der Bearbeitung dieser Untersuchung angestrebte Hauptnutzen der gesonderten konzeptionellen Erarbeitung dieser idealtypischen Matrix der verfügbaren Policyoptionen an städtischen Schienenverkehrssystemen ergeben sich somit im Wesentlichen aus zwei Erkenntnisebenen: Zunächst können die empirisch vorgefundenen Real- und Subtypen der diversen bahntechnischen Konzepte und Lösungsansätze zielgerichtet und klar jeweils einer präzise bestimmten idealtypischen Policyoption zugeordnet werden. Darüber hinaus wird durch die Identifikation gemeinsamer Trends und Entwicklungslinien mittels einer relationalen und ordinal skalierten Positionierung der Policyoptionen im Gesamtspektrum ein zusätzlicher analytischen Mehrwert generiert, da insbesondere die Hypothesenbildung sowie die Konzeption und probabilistische Formulierung der darin vermuteten Wirkungsmechanismen auf diese klar strukturierte Matrix mit ihren fixen Ankerpunkten Bezug nehmen kann.

6 **Spezifisches Forschungsdesign (II): Analytische
Dimensionen und Hypothesenbildung**

6.1 Entwicklung der analytischen Dimensionen aus den Ansätzen der Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung und Überlegungen zur Hypothesenformulierung

Die Frage des grundsätzlichen Eignungs- und Anwendungspotentials der Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung für die vorliegende Fragestellung und Zielsetzung ist unter Einbeziehung des aktuellen Standes in Wissenschaft und Praxis umfassend diskutiert worden, sie kann mit dem vorübergehenden Fazit einer durchaus erfolgversprechenden Perspektive bei einer realen Aussicht auf die Beförderung fruchtbarer Forschungsergebnisse beantwortet werden. Im Folgenden soll durch die Entwicklung von sechs sektoralen Hypothesen, die aus dem Gesamtspektrum der in der Heidelberger Schule beinhalteten Theorieansätze abgeleitet werden, der Übergang zum wissenschafts- und erkenntnistheoretischen Herzstück dieser Untersuchung markiert werden.

Einige Gedanken und Erklärungsmuster der Heidelberger Schule erscheinen nach Reflexion ohne größere konzeptionelle Anpassungsbedarfe unmittelbar im gewählten Forschungsdesign einsetzbar. Bei anderen theoretischen Zugängen deutet sich hingegen der Bedarf gewisser Modifikationen und Feinjustierungen insbesondere bei den eingesetzten Variablen und Messgrößen an, um die empirische Realität gehaltvoll und präzise erfassen zu können, wenngleich die jeweilige Erklärungslogik und Grundmechanik – mitunter auf einem allgemeiner formulierten oder abstrakter gefassten analytischen Niveau – grundsätzlich unangetastet bleiben und fortbestehen. Um zudem auch die tatsächliche praxisnahe Nutzbarkeit im gegebenen inhaltlichen Kontext des städtischen Schienenverkehrs als erstmals konsequent politikwissenschaftlich gefasster Untersuchungsgegenstand weiter plausibilisieren zu können, soll im Vorfeld der Hypothesenbildung die jeweilige Ableitung der übergeordneten analytischen Dimensionen aus den einzelnen

Theorieschulen kurz erörtert sowie ein kompakter Ausblick auf die jeweiligen grundsätzlichen Annahmen und Erklärungsmuster und deren spezifische Übersetzung und Anpassung an die konkrete Anwendungssituation angeboten werden. Darüber hinaus kann die Sinnhaftigkeit des mehrdimensionalen Aufbaus eines zentral an den diversen Aspekten des städtischen Schienenverkehrs ausgerichteten Hypothesengebäudes auch durch eine punktuell vorgeschaltete Einbeziehung allgemeiner Positionen und Argumente aus der aktuellen wissenschaftlichen Debatte zum Themenkreis von verkehrs- und stadtpolitischen Institutionen, Akteuren, Handlungsorientierungen, Leitbildern und Zielstellungen weiter herausgearbeitet werden.

Daher sollen zunächst die hierfür nach allgemeiner Lesart sechs konstitutiven Ansätze der Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung in Form der Theorie der sozioökonomischen Determination / des Funktionalismus, der Politisch-institutionalistischen Theorie, der Parteiendifferenzlehre, der Lehre von den Machtressourcen organisierter gesellschaftlicher Gruppen, der Politik-Erblast-These / Pfadabhängigkeit sowie der Internationalen Hypothese (vgl. Schmidt / Ostheim 2007: 21 – 25), die Staatstätigkeit und Policy-Making jeweils in grundsätzlich komplementärer Weise anhand eigenständiger Variablen und Annahmen erklären, gemäß ihrer jeweils direkten Beiträge zu den analytischen Dimensionen diskutiert und um aktuelle Impulse aus der stadt- und verkehrspolitischen Forschung ergänzt werden. Die einzelnen in den analytischen Dimensionen beinhalteten sektoralen Hypothesen beziehen sich dabei abhängig von der jeweils gewählten Ausrichtung und Betrachtungsweise stets auf spezifische Rahmenbedingungen, Merkmalskonfigurationen und Konstellationen als unabhängige Variablen und postulieren entsprechend der erwarteten Wirkzusammenhänge und Kausalmechanismen als jeweils abhängige Variable eine signifikant höhere (Eintritts-) Wahrscheinlichkeit für die Präferenz oder Ablehnung gewisser

Policyoptionen des städtischen Schienenverkehrs innerhalb der idealtypischen Policymatrix.

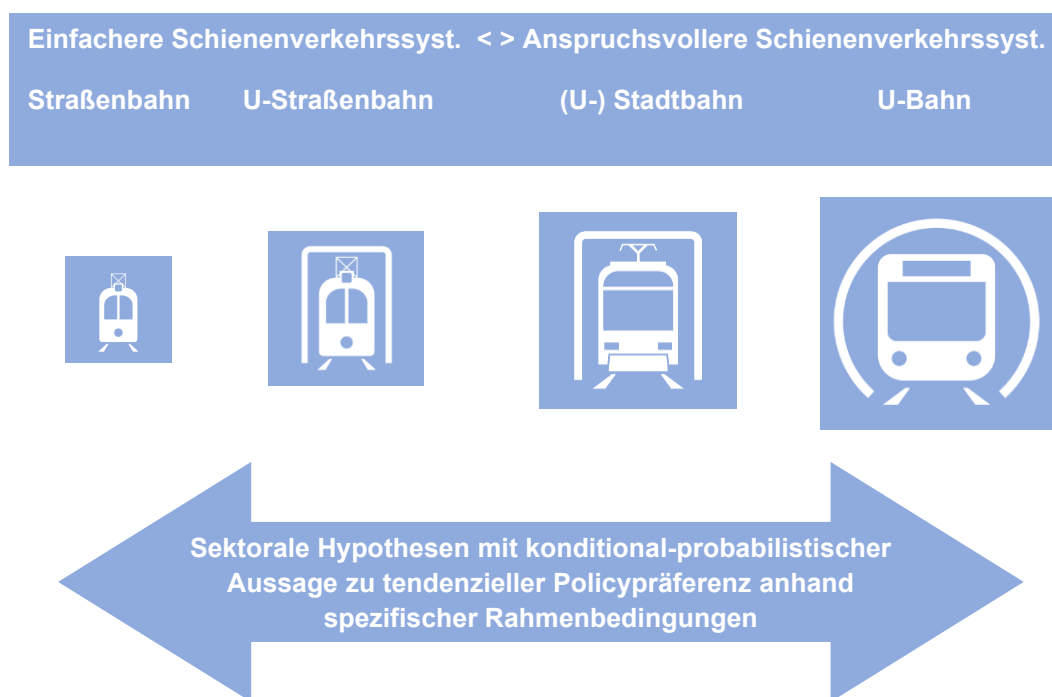


Schaubild 11: Abtragung der vermuteten Policypräferenzen der sektoralen Hypothesen in der idealtypischen Policymatrix (eigene Darstellung)

6.2.1 Einbeziehung der Politisch-Institutionalistischen Theoriefamilie und der Lehre des Politik-Erbes in die analytische Dimension „Institutionen, Organisationsformen und Strukturbedingungen (IOS)“

Die Beschreibung und erforschende Untersuchung institutioneller Ordnungen und politischer Strukturen zur Erklärung der vielfältigen Wechselwirkungen mit gesellschaftlichen Befunden und Phänomenen geht auf eine beeindruckend lange und bedeutsame kultur- und wissenschaftshistorische Entwicklungslinie zurück und steht somit in der Tradition der frühen ideengeschichtlichen Befassung mit den Auswirkungen, Vor- und Nachteilen einzelner politischer Organisationsprinzipien und Verfassungsformen, die gerade zu Beginn der

politischen Theoriegeschichte häufig in Klassifizierungen oder Typologien von Staatsform sowie Herrschafts- beziehungsweise Regierungstyp zusammenfasst werden. Über Jahrhunderte gilt die klassische Institutionenanalyse dabei als eine Königsdisziplin der Geistes- und frühen Sozialwissenschaften: Von den antiken Staatsphilosophien und Verfassungstheorien bei Aristoteles (vgl. Schmidt / Ostheim 2007: 63) über die politischen Vertrags- und Gesellschaftstheoretiker der frühen Neuzeit, die etwa durch die Beiträge eines Hobbes, Locke oder Montesquieu die Frage nach der idealen institutionellen Staatsorganisation anhand ihrer zentralen Motive der Friedenssicherung durch absoluten Machtanspruch, der individuellen liberalen Freiheit oder der politischen und gesellschaftlichen Machtbalance diskutieren (vgl. Schmidt 2019: 33 – 66) bis zu den auch heute noch prägenden politischen Philosophen und Denkern des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts, die wie Marx oder Weber das Verhältnis von Staat und Gesellschaft, Politik, Recht und Ökonomie in verschiedensten Schattierungen und Schwerpunktsetzungen bearbeiten (vgl. ebd. 137 – 167) – stets werden auch die organisatorische und institutionelle Struktur als interdependentes Wechselspiel von Regierung, Rechtsetzung und Gesetzgebung, Rechtsauslegung und Normimplementierung durch staatlich-verwaltungsseitige oder gesellschaftliche Verfahren, Regeln und Körperschaften als zentrale Variablen zur Erklärung politischer Ergebnisse angeführt. Insofern knüpft die Idee einer analytischen Dimension, die spezifische Policypräferenzen auch anhand der institutionellen Ausgestaltung rekonstruieren und ergründen will, an diesen etablierten Denkansatz an. Diese Überlegung spiegelt sich in der prominenten Berücksichtigung der Politisch-institutionalistischen Theorie im Gesamtansatz der Heidelberger Schule wider:

„Zu den institutionellen Bedingungen, die die Staatstätigkeit nachhaltig prägen, lassen sich die Normen und Regeln des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, die Existenz bzw. das Fehlen machtvoller institutioneller Schranken

gegen die Mehrheitsherrschaft und das Verhältnis von Staat und Verbänden zählen“ (Schmidt / Ostheim 2007: 24).

Während sich die klassische Institutionenlehre somit zunächst primär mit der Organisation und Ausgestaltung des Staats- und Verwaltungsapparates und der begleitenden Regeln für den Politikbetrieb beschäftigt, wird der Institutionenbegriff inzwischen auch auf Arrangements außerhalb der formell-kodifizierten Verfahren und Regulierungen ausgeweitet, denn die aktuelle politisch-institutionalistische Theorie

„betont (...) die Prägung des politischen Handelns und der Ergebnisse der Staatstätigkeit durch institutionelle Bedingungen. Institutionen sind interpersonelle formelle oder informelle Regeln und Normen. Zu ihnen gehören die verfassungspolitischen Vorgaben und die Regeln und Normen der öffentlichen Willensbildung und Entscheidungsfindung ebenso wie die der Organisation der Interessensvermittlung zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. (...) Institutionen sind nicht ohne Weiteres veränderbar. Oft sind sie der zielgerichteten Veränderung durch die politischen Akteure weitgehend entzogen. Mehr noch, die Institutionen wirken wie ein Filter für das Handeln: Sie ermöglichen bestimmte Problemlösungen und erschweren oder verunmöglichen andere, sie gewähren Akteuren unterschiedlichen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse“ (Schmidt / Ostheim 2007: 63).

Mit dieser dichten definitorischen Bestimmung ergibt sich eine erste näherungsweise Fassung des für diese Untersuchung maßgeblichen Institutionenbegriffs demnach vor allem durch die Bezugnahme sowohl auf klassisch-staatsrechtlich gefasste Normen und Regeln sowie die dadurch konstituierten öffentlich verfassten Körperschaften mit Anstalts- und Amtscharakter im politisch-administrativen Gesamtkomplex aus Entscheidungsgremien und Verwaltungsstruktur im Sinne der „Staatsorgane“ der „älteren Regierungslehre“ (Schmidt 2004: 321), als auch durch Berücksichtigung der großen Breite von informellen Praktiken und verhaltensanleitenden Mechanismen, die das Individuum durch strukturelle Verstetigung von wiederkehrenden Einzelfallentscheidungen mittels dieser „auf Dauer gestellten Regelmäßigkeiten sozialen Handelns“ (ebd.) entlasten. Weiterhin sollte der grundsätzlich dauerhafte und über das politische

Tagesgeschäft hinausgehende Charakter der institutionellen Ordnung betont werden.

Schließlich weist die zeitgenössische politikwissenschaftliche Institutionenforschung in ihren zahlreichen Spielarten, von der klassischen Staatsorganisationslehre bis hin zum auch für die Austauschbeziehungen zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft sensibilisierten Neoinstitutionalismus an vielen Stellen auch auf die potentiell große Wirkungsmacht von „einzelnen institutionellen Arrangements“ (Schmidt / Ostheim 2007: 63) hin. Dies kann sich etwa auf den Einfluss der föderalen bundesstaatlichen Ordnung oder den Anteil direktdemokratischer Partizipationselemente beziehen (vgl. ebd.: 64), weshalb auch konkrete Auswirkungen institutioneller Normen und politischer Ordnungsprinzipien, wie etwa Bundes- und Landesgesetze oder kommunale Beschlüsse und Satzungen mit entsprechendem inhaltlichem oder regulativem Bezug zum städtischen Schienenverkehr betrachtet werden. Aber auch abstrakte strukturelle und verfahrensmäßige Merkmale wie das Zusammenwirken der einzelnen Funktionseinheiten und Körperschaften der verschiedenen politischen und administrativen Ebenen sowie die Binnengliederung der örtlichen Verwaltungs- und Amtsstruktur oder „die länderspezifischen Charakteristika der Kommunalverfassungen“ (Haefeli 2008: 56f.) sollen erfasst werden und in die institutionelle Analysedimension Eingang finden.

Neben diesen allgemeinen politiktheoretischen Argumenten und Begründungszusammenhängen für eine umfassende Einbeziehung institutionell-struktureller Variablen spricht sich auch eine beeindruckende Vielzahl der Autoren in Forschung und Lehre, die sich vertieft mit verkehrspolitischen Fragestellungen auseinandersetzen, für die systematische Berücksichtigung der institutionellen Wirkungssphäre, sei es anhand übergeordneter Themen oder konkreter Phänomene, aus. Der für den bundesdeutschen Staatsaufbau und Politikbetrieb systemprägende Befund einer großen institutionell-organisatorischen Verflechtung über

mehrere Ebenen wird dabei auch gerade im stadt- und verkehrspolitischen Kontext mit nahezu universellem Gültigkeits- und Erklärungsanspruch angeführt, denn sowohl die „Länder“ als auch die „Städte und Gemeinden“ sind für den ÖPNV zuständig“ (vgl. Fichert / Grandjot 2016: 139f.)

„Charakteristisch für Deutschland ist die enge Kompetenzverflechtung zwischen Bund und Ländern, welche Fritz Scharpf als ‚Politikverflechtungs-Falle‘“ beschrieben hat“ (Haefeli 2008: 54f.).

Aus einer eher politikfeldspezifischen Perspektive wird häufig gerade aufgrund der technischen Komplexität und der langfristigen Realisierungszeiträume im Verkehrssektor auch die eigenständige und systematische Einbeziehung der Planungsdimension als potentiell wirkungsmächtiger Einflussfaktor befürwortet:

„Der Verkehrssektor war einer der ersten Gegenstandsbereiche öffentlicher Planung“ (Holz-Rau 2018: 115).

Dabei können insbesondere in den seit Jahrzehnten intensiv bearbeiteten großstädtischen Verdichtungsräumen die diversen Planwerke und Expertengutachten eine nachhaltig prägende Wirkung in einem überzeitlich relevanten Format entwickeln, die in ihrer funktionalen Relevanz und ihren handlungsstrukturierenden Effekten den Ergebnissen der klassischen institutionellen Verfahren und Regelungen uneingeschränkt gleichzustellen sind. Die auf die Ausgestaltung des städtischen Schienenverkehrs bezogenen Planwerke, wie etwa Betriebsstufenpläne, Streckenausbaukarten oder Verkehrsentwicklungspläne beinhalten dabei regelmäßig konkrete verkehrstechnologische Konzepte für Infrastruktur, Fahrzeugeinsatz und Betrieb und bilden gleichzeitig einen langfristigen Zielhorizont und Orientierungsrahmen:

„Auf kommunaler Ebene bildet der Verkehrsentwicklungsplan (VEP) die strategische Leitlinie für Verkehrsplanung und -politik“ (Gertz et al. 2018: 313).

Ein weiterer, speziell im verkehrspolitischen Anwendungskontext häufig ebenfalls als relevant und einflussreich gekennzeichnete Sachverhalt in der erweiterten politisch-institutionellen Sphäre besteht im Themenkomplex der Frage nach der konkreten verwaltungsseitigen Umsetzung und Implementierung der politischen Normen und Beschlüsse. Nachdem das Bild einer rein objektiv-sachrationalen Verwaltung bereits durch zahlreiche Arbeiten und Autoren widerlegt beziehungsweise präzisiert und durch Hinweise auf die teils gewaltigen Handlungs- und Ermessensspielräume innerhalb des exekutiven Verwaltungsvollzugs, die einer eigenen Binnenlogik und entsprechenden Eigeninteressen im Implementierungsprozess unterworfen sein können, ergänzt worden ist, erscheint eine entsprechend systematische Würdigung gerade im potentiell verwaltungsdominierten Verkehrssektor naheliegend.

„Die Implementation, d.h. die Umsetzung der Policies in praktische alltägliche Entscheidungen, Dienstleistungen und Eingriffsmaßnahmen, ist insofern für die Verwaltungsanalyse von besonderer Bedeutung, weil die ÖV [öffentliche Verwaltung, Ergänzung des Verfassers] – trotz der beschriebenen Offenheit des Politikfeldes – in der Regel die *zentrale Bedeutung* für die Verwirklichung politischer Programme besitzt“ (Grunow 2017: 19).

Einzelne Beobachter bieten neben der Diagnose der grundsätzlichen Existenz dieser mitunter beträchtlichen administrativen Ausgestaltungs- und Auslegungsfreiheit auch bereits konkrete analytische Kategorien zur generellen Erfassung der wesentlichen institutionellen Einflussfaktoren im verkehrspolitischen Bereich an:

„Eine konzeptionelle Fundierung der Fragen nach der Art und Weise, wie kommunale Handlungsspielräume genutzt wurden, bietet die Gegenüberstellung von vier Dimensionen des institutionellen Umfelds der Verkehrspolitik: Der Verwaltungsorganisation (zentral versus dezentral), der Gebietsorganisation (konsolidiert versus fragmentiert), der Professionalisierung (hoch versus tief) sowie dem Verhältnis zur Politik (autonom versus abhängig)“ (Haefeli 2008: 21).

Neben diesen funktional bestimmten und normativ-weltanschaulich eher neutral ausgerichteten Analysen der bundesdeutschen Implementationsforschung beziehen einzelne Autoren auch dezidiert kritische Positionen, indem sie den Verwaltungsvollzug mit seiner exekutivlastigen Kooperationsweise zwischen der örtlichen Verkehrs- und Planungsadministration und zivilgesellschaftlichen sowie privatwirtschaftlichen Akteuren durch eine deutlich ideologisch imprägnierte und selektiven Brille als einen nachhaltigen Ausdruck einer dysfunktionalen, kritikwürdigen und nachteiligen Fehlentwicklung im politisch-administrativen Betrieb interpretieren:

„Zusammen mit der U-Bahn-Baubürokratie, deren Existenzberechtigung eng mit dem weiteren Tunnelbau verknüpft ist, hat sich ein verflochtenes Machtgebilde entwickelt, dem auf Ebene der Kommunalpolitik kaum noch Widerstand entgegen gesetzt werden kann. Seit einiger Zeit ist von der Politikwissenschaft die Frage aufgeworfen worden, wie es kommt, daß die mit bestimmten Gesetzen verfolgten Absichten sich durch den Verwaltungsvollzug oft ins Gegenteil verkehren. Diese sogenannte ‚Implementationsforschung‘ untersucht die Entwicklung von Teilbürokratien, die auf der Bundes-, Landes- und Gemeindeebene mit der Durchführung von Förderprogrammen befasst sind. (...) Es entstehen unterschiedliche Formen und Grade der Fremdbestimmung administrativen Handelns durch gesellschaftliche Interessengruppen, die zum Teil als ‚Unterwanderung‘ von Teilbürokratien, als ‚Kolonisierung‘ oder als ‚Brückenköpfe einzelner Interessengruppen im Regierungsapparat‘ bezeichnet werden (...) Innerhalb der Bürokratien entsteht eine Solidarität der ‚Ressort-Kumpanen‘, deren gemeinsames Ziel vornehmlich darin besteht, die Kontinuität ihres Aufgabenbereichs gegenüber den Wechselfällen des politischen Alltags zu sichern. So ist es zu erklären, daß die Verkehrswegeinvestitionen durch den Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden und durch die hohen Fördersätze die Lösung der im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz angesprochenen Probleme oft eher verhindert als gefördert haben“ (Köstlin / Bartsch 1987: 21f.).

Die Ausführungen von Köstlin und Bartsch stellen jedoch nur einen möglichen Verständnis- und Bewertungsansatz der bundedeutschen Verwaltungspraxis bei der Planung und Umsetzung spezifischer, hier meist unterirdisch geführter Schienenverkehrssysteme als einen Teilbereich der

städtischen Verkehrsinfrastrukturpolitik dar, andere Autoren führen die komplexen Verflechtungsstrukturen bei weitem nicht mit der gleichen Intensität als alleinige Ursache von gegebenenfalls korrekturbedürftigen Tendenzen an. Allerdings stimmen Teile der Analyse in gleichem Maße nahezu widerspruchsfrei mit dem regelmäßig in großer Einheitlichkeit von zahlreichen sozialwissenschaftlichen Autoren festgehaltenen Befund der weitreichenden und systemprägenden Bedeutung der ebenfalls hochgradig verflochtenen, institutionalisierten Förderung durch Bundes- und Landesfinanzhilfen im kommunalen Verkehrswegebau überein:

„Der finanzielle Förderungsrahmen des Öffentlichen Personenverkehrs wird wiederum bundespolitisch durch das Entflechtungsgesetz (EntflechtG) und das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) gestaltet“ (vgl. Schwedes / Sternkopf / Rammert 2018: 185).

Hierbei wird insbesondere auf das bereits langjährige Bestehen dieser Förderkulisse und den parallel dazu deutlich angewachsenen Institutionalierungsgrad verwiesen, der inzwischen mit tiefgreifenden planerischen und politischen Erwartungshaltungen der kommunalen Ebene an eine sichere Verfügbarkeit und legitime Anspruchsberechtigung an die Finanzhilfen einhergeht:

„Bereits vor mehr als 50 Jahren wurde festgestellt, dass die Länder und Kommunen den Anforderungen der Verkehrsfinanzierung und Verkehrsinfrastrukturunterhaltung allein nicht gewachsen sind. Daher wurden mehrere Programme des Bundes zur Unterstützung der Länder und Gemeinden entwickelt: Entflechtungsmittel, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)-Bundesprogramm, Regionalisierungsmittel, (...), Projektförderung des Bundes und der EU“ (Gertz et al. 2018: 318).

Trotz der Binnenunterschiede der Verwaltungsprogramme und Förderinstrumente wird dabei stets der fundamentale Stellenwert der Kofinanzierung kommunaler Verkehrsinfrastrukturvorhaben durch Bund und Länder als funktionaler Schlüssel für einen qualitativ hochwertigen Ausbau im öffentlichen Nahverkehr betont:

„Seit 1971 unterstützt der Bund der Neu- und Ausbau – keine Sanierung – mit investiven Finanzhilfen aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), ohne die der Aufbau leistungsfähiger öffentlicher Verkehrsangebote in vielen Städten nicht möglich gewesen wäre. Seit Inkrafttreten des GVFG hat sich der Bund mit circa 40 Milliarden Euro an ÖPNV-Investitionsvorhaben beteiligt. Dies hat im internationalen Vergleich zu hervorragenden Standards bei der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur in Deutschland geführt. Das GVFG hat seitdem zahlreiche Veränderungen erfahren, insbesondere die Einbeziehung der neuen Länder in die GVFG-Förderung ab 1991 im Rahmen der Sondermaßnahme ‚Aufschwung Ost‘ ist hervorzuheben“ (Dziekan / Zistel 2018: 354).

Bereits diese querschnittsartige und gewiss nicht annähernd erschöpfende Befassung mit dem reichhaltigen theoretischen Angebot der auf die Erfassung institutioneller Phänomene und Effekte ausgerichteten politikwissenschaftlichen Forschung bestärkt in der Gesamtschau der beinhalteten Themen, Ansätze und Variablen die Sinnhaftigkeit einer umfassenden Einbeziehung in eine eigenständige Erklärungsdimension.

Aufgrund der grundsätzlich vergleichbaren Wirkungsmechanik und auch konzeptionellen Verwobenheit mit institutionellen Fragen können in dieser analytischen Dimension auch zentrale Annahmen und Elemente der Politik-Erblast-These beziehungsweise der Lehre der Pfadabhängigkeit berücksichtigt werden, denn „Politische Institutionen sind – entwicklungsgeschichtlich betrachtet – der ‚geronnene politische Wille‘ der Vorgängerregierungen (...) und insofern Teil des politischen Erbes der Gegenwart“ (Schmidt / Ostheim 2007: 63). Die grundsätzliche Bezugnahme der Politik-Erblast-These auf den universellen physikalischen, soziokulturellen, philosophisch-historischen und biologisch-kognitiven Effekt, dass die „Bestände der Gegenwart“ im Wesentlichen als „Produkt von Vergangenen“ zu verstehen sind und demnach auch die Staatstätigkeit als „Produkt von geplanten oder ungeplanten Folgen früher getroffener politischer Entscheidungen“ (vgl. Ostheim / Schmidt 2007: 85) aufgefasst werden kann, entwickelt gerade bei Anwendung auf die durch besonders langwierige Planungs- und Entstehungszeiträume geprägten kommunalen

Schienenverkehrssysteme eine besonders große Überzeugungs- und Erklärungskraft. Denn dieser Sektor wird häufig durch hochspezifische und technologisch oftmals hochgradig pfadabhängige und zu anderen Lösungen inkompatible Verwendungs- und Einsatzszenarien bestimmt. Bereits etablierte und baulich implementierte Konzepte des öffentlichen Nahverkehrs beinhalten somit stets die Besonderheit einer potentiellen doppelten „Pfadabhängigkeit“ (vgl. ebd.), indem sowohl die eigentliche technologisch-systemische Ausführung von Infrastruktur, Fahrzeugen und Betriebsweise als auch die dahinterstehende politisch-gesellschaftliche Zielsetzung, Legitimation und Erwartungshaltung inklusive der Bindung durch bestehende institutionalisierte Planwerke und Regelungen als ein „Politikerbe“ wirkt, das den Handlungsspielraum der Regierung beziehungsweise der politischen Entscheider maßgeblich begrenzt (vgl. ebd.). Die gedankliche Nähe zu den Erklärungsmodellen der institutionalistischen Ansätze wird hierbei besonders offenkundig:

„Dieser Blickwinkel auf das politische Geschehen ist genuin geschichtswissenschaftlich, ähnelt in manchem aber auch den historisch orientierten Varianten der politisch-institutionalistischen Theorien (‘historical institutionalism’), betrachten doch diese Institutionen als verfestigtes Politikerbe früherer Entscheidungen“ (vgl. Ostheim / Schmidt 2007: 85).

Auch mit der konkreten Hinwendung zu verkehrspolitischen Themen berichten die fachkundigen Beobachter von teilweise weitreichenden Beharrungskräften und eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten aufgrund der bestehenden technologischen und politischen Konzepte, denn „Einmal eingerichtete Technologien werden oft mit allen Mitteln gegen neue verteidigt (...)“ (vgl. Knoflacher 2016: 639). Während bereits die verkehrsplanerische oder politisch-administrative Entscheidung für oder gegen eine spezifische technische Ausführung und Bauform der Schienenfahrzeuge aufgrund der dort überproportional langen Einsatz- und Lebenszyklen von 30 Jahren und mehr oftmals einer weitgehenden Determination und langfristigen Festlegung einer bestimmten

Policyvariante gleichkommt, wird diese Bindungswirkung in der Teilebene der infrastrukturellen Anlagen durch die dort ungleich höheren Investitionsbedarfe sowie die äußerst langwierigen Planungs- und Betriebszeiträume, die sich in Dimensionen von mehreren Jahrzehnten bewegen, noch bei Weitem übertreffen:

„Eine weitere historische Erfahrung betrifft das ‚Momentum‘ von Großprojekten: Hier zeigte sich, dass Infrastrukturplanungen (...) unter bestimmten Bedingungen eine derartige Massenträgheit entwickelten, dass ihre Realisierung letztlich kaum mehr zu verhindern war. (...) Aufgrund der immensen Investitionssummen und hohen Pfadwechselkosten begründen verkehrspolitische Entscheidungen zum infrastrukturellen Ausbau weitreichende Pfadabhängigkeiten“ (vgl. Puffert 2000, zitiert nach Fraunholz / Hascher 2018: 161).

Die Auswahl eines konkreten Systemverbundes im städtischen Schienenverkehr mit einer hochspezialisierten und oftmals maßgefertigten Konfiguration aus Fahrzeugen und Fahrweg stellt daher eine grundsätzlich sensible und nach Festlegung meist nicht mehr beliebig disponierbare Entscheidung für eine multidimensionale technologisch-planerische, verkehrlich-betriebliche und politisch-legitimatorische Entität dar, die zukünftige Handlungs- und Entscheidungsspielräume in weitreichender Form einschränkt und bestehende Lösungsmuster aufgrund der geringen finanziellen und politischen (Wechsel-) Kosten weitgehend reproduziert. Insofern könnte es sich bei der Bearbeitung der empirischen Beispiele als besonders ertragreich herausstellen, diejenigen Fälle, in denen tatsächlich bestehende Pfade erfolgreich verlassen und die bislang geschulterte politische Erblast durch neue Lösungsstrategien und Handlungsmuster zugunsten eines weitreichenden Politikwandels überwunden werden konnten, besonders genau und intensiv zu beobachten.

Das gleichartig ausgerichtete und wissenschaftstheoretisch mitunter sogar als komplementär zu bezeichnende Zusammenwirken der institutionalistischen Ansätze mit der Politik-Erblast-These bildet somit in

der Gesamtbetrachtung ein hochplausibles, gut anwendbares, ausgewogenes und stabiles konzeptionelles und gedankliches Fundament der analytischen Dimension der „Institutionen, Organisationsformen und Strukturbedingungen (IOS)“.

6.2.2 Hypothesenbildung und Vorschlag für relevante Variablen, Operationalisierung und Messung

Aus der gemeinsamen Diskussion der ähnlichen Erkenntnisziele und Bezugsgrößen der politisch-institutionalistischen Theoriefamilie und der Lehre des Politik-Erbes ergibt sich ein klares Gerüst der Untersuchungskategorien und Ansatzpunkte, die in der analytischen Dimension „Institutionen, Organisationsformen und Strukturbedingungen (IOS)“ abgebildet und erfasst werden sollen:

- Formelle Größen wie Normen, Regeln und Verfahren.
- Öffentlich-rechtlich verfasste Funktionseinheiten und Körperschaften im Sinne struktureller Entitäten wie Ministerien, Ämter, Behördenstrukturen und Verwaltungsabteilungen.
- Planwerke, Gutachten, Stellungnahmen, Betriebs- und Verkehrskonzepte mit Anspruch an grundsätzliche Verbindlichkeit und mittel- bis langfristigem zeitlichem Realisierungshorizont.
- Spezifische Organisationsformen und deren Grad der Komplexität und Spezialisierung (innerhalb der Kernverwaltung, als neugeschaffene Ergänzung der Kernverwaltung innerhalb der lokalen Behördenstruktur oder außerhalb der Verwaltung / privatrechtlich organisiert) wie etwa auch Arbeitskreise, Beiräte oder Projektgesellschaften im Bereich von Planung, Bau und Betrieb städtischer Schienenverkehrssysteme.
- Umfang von Verflechtungsstrukturen über mehrere Ebenen in Politik und Verwaltung.
- Informelle Arrangements und alle relevanten Regelmäßigkeiten sozialen Handelns.
- Inhaltliche Grundsatzentscheidungen und Beschlüsse mit strukturprägendem Charakter und langfristiger Bindungswirkung.
- Etablierung und Verankerung von Förderkulissen und Finanzhilfen für Planung, Errichtung und Betrieb von Infrastrukturen und Fahrzeugen städtischer Schienenverkehre.

Die Erkenntnisziele dieses analytischen Gesamtkonstrukts lassen sich in zwei separate sektorale Hypothesen überführen, die als unabhängige Variablen verschiedene Ausprägungen institutioneller, organisatorischer sowie struktureller Merkmale modellieren und diese mit der spezifischen Wahrscheinlichkeit der Präferenz bestimmter Policyoptionen im städtischen Schienenverkehr als abhängige Variable in Beziehung setzen.

HY-IOS 1 „Komplexität von Verflechtungsstrukturen und Pfadabhängigkeit von Organisationsformen“

Wenn die Planung, Auswahl und Implementation städtischer Schienenverkehrssysteme in komplexere institutionelle Verflechtungsstrukturen und/oder Organisationseinheiten außerhalb der lokalen Politik und Kernverwaltung verlagert wird (unabhängige Variable),

dann steigt die Wahrscheinlichkeit, dass anspruchsvollere städtische Schienenverkehrssysteme (abhängige Variable) präferiert werden und sich das institutionelle Arrangement zudem über Zeit selbst reproduziert.

Hier wird erwartet, dass sich abhängig von den institutionellen, organisatorischen und strukturellen Ausgangsbedingungen klare Policypräferenzen ergeben: Je komplexer, ausdifferenzierter und spezialisierter Entscheidungsfindung und Umsetzung organisiert sind und je weitreichender die Planungshorizonte formuliert sind, desto wahrscheinlicher werden die weiter rechts in der Gesamtmatrix positionierten anspruchsvolleren Policyoptionen wie etwa (U-) Stadtbahn oder U-Bahn bevorzugt.

Die vermutete institutionelle Mechanik steht dabei als erwarteter Ausdruck einer in diesem Politikbereich gesonderten Wirkungs- und Handlungslogik zunächst in einem bei oberflächlicher Betrachtung spannungsvollen Kontrast zum Mainstream der Ansätze der gegenwärtigen politisch-institutionalistischen Theorieschule. Dort wird eine zunehmende Dichte, Komplexität und Verflechtung von an Entscheidungen mitwirkenden

Einheiten, insbesondere wenn deren Zustimmung zum Zustandekommen einer Policy notwendig ist, als „institutionelle Barriere“ (Schmidt / Ostheim 2007: 64) verstanden, die die Eintrittswahrscheinlichkeit von umfassenden und weitreichenden Policyergebnissen tendenziell verringert und damit dämpfend und mäßigend auf die Staatstätigkeit einwirkt (vgl. ebd.: 64f.). Anhaltspunkte und Argumente für die in diesem Policybereich erwartete abweichende „inverse institutionell-strukturelle Logik“ sind hingegen in der Nähe zur Scharpf’schen Analyse der Politikverflechtung und der Identifikation der damit potentiell verbundenen diversen Steuerungsdefizite angesiedelt.

„Die ältere Theorie der Politikverflechtung differenziert bei der Bewertung der konkreten Verflechtungsstrukturen vier Zieltypen, die sie als unterschiedliche Dezentralisierungsprobleme diskutiert“ (vgl. Scharpf 1976, zitiert nach Bandelow et al. 2016: 173).

Diese lassen sich wiederum in

„Niveauprobleme, die eine „globale“ Steigerung und Verminderung des Leistungsniveaus dezentraler Einheiten erfordern; Niveaufixierungs-Probleme, die entweder die Variation oder die Kontingentierung der Leistungen dezentraler Einheiten erfordern; Verteilungsprobleme, die Kontingentierung erfordern und Interaktionsprobleme, die die gemeinsame Entscheidungsplanung erfordern“ (Bandelow et al. 2016: 173)

differenzieren. Hier wird die grundsätzliche These vorgetragen, dass sich beim Zusammenwirken verschiedener Ebenen und Organisationseinheiten in Politik und Verwaltung auch Verteilungs-, Niveau- und Niveaufixierungsprobleme ergeben können, deren Leistungsumfang und die damit verbundenen konkreten Politikergebnisse grundsätzlich auch „nach oben“ aus dem regulär erwartbaren politischen und ökonomischen Bemessungsrahmen ausbrechen können (vgl. Scharpf 1976: 18 – 70).

Die zweite sektorale Hypothese der institutionellen Analysedimension nimmt in recht linearer Form Bezug auf die durch eine Institutionalisierung

von Förderkulissen und Finanzhilfen außerhalb der kommunalen Ebene erwarteten Effekte der dadurch grundsätzlich erweiterten lokalen Handlungsspielräume und parallel mitwachsenden örtlichen Ansprüche an Ausführungsqualität und Umfang städtischer Schienenverkehrssysteme.

HY-IOS 2 „Institutionell abgesicherte (externe) Finanzierung“

Wenn lokale Entscheider eine institutionell verfasste, externe finanzielle Unterstützung für Planung, Errichtung und Betrieb des örtlichen öffentlichen Schienenverkehrs plausibel erwarten können (unabhängige Variable),

dann steigt die Wahrscheinlichkeit, dass grundsätzlich anspruchsvollere städtische Schienenverkehrssysteme (abhängige Variable) präferiert werden.

Die postulierte Mechanik geht demnach von einem relativ unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Plausibilität beziehungsweise Eintrittswahrscheinlichkeit der Aussicht auf erfolgreiche Einbindung von strukturell abgesicherten externen Finanzierungsquellen in das eigene Verkehrsvorhaben und der entsprechenden Policyauswahl aus: Je eher die Nutzung von außerhalb der eigenen Verantwortungssphäre liegenden Finanzmitteln erfolversprechend erscheint, desto eher verschieben sich die Policypräferenzen aufgrund des dann verfügbaren großzügigeren Investitionsrahmens in Richtung der anspruchsvolleren Schienenverkehrssysteme wie U-Straßenbahn und vor allem (U-) Stadtbahn und U-Bahn. Mit der Formulierung dieser Aussage wird zudem auch der in Kapitel 4.6.3 abgebildete Befund aus dem politikwissenschaftlichen Forschungsstand aufgegriffen, der die bundespolitische Förderkulisse als alleinigen Treiber einer Schienenverkehrspolitik, die U-Bahnsysteme einseitig begünstigt, identifiziert.

Dieser Hypothese liegt die Vermutung eines großen Anreizeffektes zugrunde, den eine primär außerhalb der eigenen kommunalen Haushaltsstrukturen liegende, institutionell verankerte Vorhabenfinanzierung durch Förderinstrumente, Projektzuschüsse und Finanzhilfen ausüben kann. Daher kann gegebenenfalls auch die Auswahl und Präferenz von über die konkreten örtlichen Bedürfnisse hinausreichenden Policyoptionen von den lokalen Entscheidern als attraktiv, rational und nutzensteigernd wahrgenommen werden.

Gemäß der Ausrichtung der Hypothesen auf institutionelle Arrangements und Praktiken, Strukturbedingungen und Organisationsformen empfiehlt sich bei vielen zu erhebenden Größen und zu prüfenden Sachverhalten eine dichte qualitative Beschreibung und/oder eine Verortung in einer nominal oder gegebenenfalls auch ordinal ausgeprägten Skala als bevorzugte Form der Operationalisierung. Die tatsächliche Messung erfolgt anhand einer qualitativen Erfassung und Bewertung der relevanten Merkmalsausprägungen und Variablen oder anhand der Zuordnung der empirischen Phänomene und Werte zu entsprechenden Messgrößen.

Bei Bedarf können im Einzelfall die in Schriftform erfassten und beschriebenen institutionellen Arrangements und Körperschaften, Regeln und Normen, Planwerke und Organisationsformen zur Steigerung der Übersichtlichkeit beziehungsweise zur allgemeinen Veranschaulichung des Komplexitäts- und Verflechtungsgrades in vereinfachten gesamthaften Strukturorganigrammen als zusätzliche methodische Vermittlungsebene grafisch abgebildet werden.

Variable / Variablenbündel	Messdimension / mögliche Merkmalsausprägung
Normen, Regeln und Verfahren mit Regulierungsgehalt oder inhaltlicher Bezugnahme zu städtischen Schienenverkehrssystemen	nicht vorhanden / vorhanden (wenn vorhanden, dann qualitative Erfassung)
Typ der Kommunalverfassung	Süddeutsche Ratsverfassung / Norddeutsche Ratsverfassung / Magistratsverfassung / Bürgermeisterverfassung / Senatsverfassung
Allgemeine Organisationsform der örtlichen Politik und Verwaltung in Bezug auf Fragen des städtischen Schienenverkehrs	qualitative Erfassung der Verwaltungsgliederung
Spezifische Organisationsformen im Bereich von Planung, Bau und Betrieb städtischer Schienenverkehrssysteme sowie Grad deren Komplexität und Spezialisierung	nicht vorhanden oder nur innerhalb der bestehenden Kernverwaltung / als Ergänzung der Kernverwaltung innerhalb der lokalen Behördenstruktur / außerhalb der Kernverwaltung (etwa Arbeitskreise, Beiräte oder Projektgesellschaften)
Grad der politisch-administrativen Verflechtung bei Planung, Bau, Genehmigung und Betrieb städtischer Schienenverkehrssysteme	nur lokale Ebene involviert / lokale Ebene und punktuelle Einbindung weiterer Ebenen / dauerhaft-strukturelle Einbindung und pro-aktive Mitwirkung weiterer Ebenen
Anspruch, Ausfertigungstiefe, Komplexität und Urheberschaft von verkehrlichen Konzepten, Planwerken und Stellungnahmen	geringer Anspruch mit begrenzter Komplexität / mittlerer Anspruch mit größerer Komplexität / hoher Anspruch mit umfassender Komplexität und externer Urheberschaft (etwa von übergeordneter Ebene oder externen Gutachtern)
Aussicht auf / Verfügbarkeit von institutionell abgesicherte(n), extern verantwortete(n) Fördermittel(n) und Finanzhilfen zur Vorhabenumsetzung bei Planung, Errichtung und Betrieb von Infrastrukturen und Fahrzeugen städtischer Schienenverkehre	keine Aussicht, rein lokale Finanzierung / lose Kooperation und individuelle Vereinbarungen mit externen Finanzierungsquellen / strukturierte Aussicht auf externe Finanzierungsanteile mit institutionalisiertem Förderregime

6.3.1 Einbeziehung der Parteiendifferenzlehre und des Machtressourcenansatzes gesellschaftlich organisierter Gruppen in die analytische Dimension „Akteure, Prozesse und Interaktionsformen (API)“

Mit der Lehre von der Parteiendifferenz und dem Machtressourcenansatz eröffnet sich die neben den institutionalistisch geprägten Theorieschulen und Interpretationsmustern zweite große, akteursbezogene Erklärungssphäre innerhalb der Heidelberger Schule, die gleichzeitig die Dualität der eigenständigen, aber nicht zwingend kontradiktorisch zu denkenden Erkenntniswelten der strukturalistischen und prozessorientierten Politik- und Sozialwissenschaft repräsentiert. Zweifelsohne werden auch die überzeugtesten Befürworter der institutionalistischen Ansätze den individuell oder kollektiv handelnden politischen und gesellschaftlichen, staatlichen und privaten Akteuren und den zwischen ihnen konstituierten Prozessen einen gewissen Einfluss auf das Zustandekommen und die inhaltliche Ausrichtung konkreter Politikergebnisse zugestehen. Gleichwohl stehen sich die Geltungsansprüche der beiden wissenschaftlichen Erkenntniskonzepte insbesondere bei einer exklusiven gedanklichen Auslegung mitunter in einer relativen gegenseitigen Unvereinbarkeit gegenüber. Die vorliegende Untersuchung erkennt die unterschiedliche gedankliche Ausrichtung der strukturalistischen und prozessbezogenen politikwissenschaftlichen Zweige ausdrücklich an. Sie versteht diese aber trotz oder gerade wegen der verschiedenartigen betrachteten Variablen und Erklärungsmuster auch als sich ergänzende Gedankengebäude, wie sie etwa auch in der trefflichen Formulierung der Scharpf'schen Forschungsheuristik des „Akteurszentrierten Institutionalismus“ (vgl. Scharpf 2000 sowie Treib 2015: 277 – 284) oder eben in der ausgewogenen und komplementären Komposition der sechs zentralen Theorieansätze der Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung abgebildet sind.

Die Grundidee, dass im politischen Betrieb und beim dort qua Definition beinhalteten kompetitiven Ringen um Mehrheiten und Positionen, um Macht und Einfluss, um elektorale Zustimmung sowie um die argumentative und inhaltliche Hoheit über Diskussionen, Debatten und Medien zur Umsetzung der eigenen Interessen und Politikpräferenzen oder schlicht zur Verhinderung der Realisierung alternativer Konzepte, dass dort den handelnden Personen und Gruppen, Verbänden und Parteien, kurz, den beteiligten Akteuren eine signifikante und systematisch große Bedeutung zukommt, reflektiert bereits in dieser holzschnittartigen Übersicht die gesamte Dynamik, Tiefe und Plausibilität einer prozesshaften Betrachtung des politischen Widerstreits um die verbindliche Regulierung von Themen und Sachverhalten mit allgemein-öffentlicher Relevanz.

Die Frage nach der Motivation und Inspiration, die den individuellen und kollektiven Akteuren den Antrieb und die Befähigung zur Aktion, zur Handlung verleiht, ist traditionell Gegenstand weiterreichender sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Diskurse sowie unterschiedlichster philosophischer, verhaltens- und evolutionsbiologischer Erklärungsansätze – von der Ausdeutung altruistischer Beweggründe bis zur überzeugenden Herausarbeitung des (ökonomischen) Eigennutzes als zentraler Motor beim Modell des „homo oeconomicus“ (vgl. Schmidt 2004: 303), den etwa auch Brändli im Vorgriff auf eine verkehrspolitische Thematik und die dort grundlegende Frage nach der Entscheidung und Auswahl des bevorzugten Transportsmittels als Begründung benennt:

„Die eindeutigste Triebkraft des Menschen ist immer noch der Eigennutz und damit der Egoismus. Er wählt daher für seine Ortsveränderungen dasjenige Fortbewegungsmittel, das gemäß seiner eigenen, subjektiven Bewertung ‚am Besten‘ ist“ (Brändli 1987: 142f.).

Unabhängig von der Fragestellung, ob ein finaler und universell gültiger, kausaler Ursprung der politischen, ökonomischen oder gesellschaftlichen Handlungen überhaupt identifiziert werden kann und muss, bieten sich doch

zahlreiche analytische Annäherungs- und Differenzierungsmethoden an den Akteursbegriff, die die Handhabbarkeit erhöhen, Unschärfen verringern und bereits auf spezifische Erklärungsansätze hin zugeschnitten sind.

Eine der grundlegendsten Unterscheidungs- und Klassifizierungsmöglichkeiten ergibt sich rein funktional-mathematisch anhand der Zahl der beteiligten Akteure – von der individuellen Einzelperson, die eventuell durch einen charakterstarken und gefestigten Auftritt einen politischen Führungsanspruch formuliert bis hin zu großen organisierten sozialen Gruppen und kollektiven Funktionsverbänden mit einer weitgehend einheitlichen weltanschaulichen und programmatischen Ausrichtung. Insbesondere im Bereich der kommunalen Verkehrspolitik kann aufgrund der potentiell hohen fachlichen Spezialisierungsbedarfe in Verbindung mit teilweise auch überschaubar dimensionierten örtlichen Politikarenen ein grundsätzlicher Einfluss einzelner lokaler Führungspersonen in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft auf Entscheidungsabläufe und Policyergebnisse angenommen beziehungsweise nicht ausgeschlossen werden kann. Die deutliche Mehrheit der aktuellen politologischen Theoriebildung stellt aber auf gruppenbezogene Erklärungsansätze von Kollektivakteuren, typischerweise politische Parteien und zivilgesellschaftliche Verbände, ab. Dieser Ambivalenz soll zunächst durch eine grundsätzliche Anwendung der auf kollektive und aggregierte Formate bezogenen Ansätze begegnet werden, während bei der Erfassung und Modellierung der prozessualen politischen Abläufe ausdrücklich und aktiv auch die mögliche Bedeutung von hervorgehobenen Einzelakteuren in systematischer Weise sowie mit hoher Sensibilität und feiner Kalibrierung abgeprüft und integriert wird.

Sowohl im Staatsaufbau der demokratisch-rechtsstaatlich verfassten und durch einen parlamentarischen Betrieb gekennzeichneten Regierungsformen als auch bei den allgemeinen Prozessen der politischen Interessenaggregation und -artikulation nehmen die Parteien eine

privilegierte normative und gleichzeitig besonders wirkungsmächtige funktionale Position ein, die zudem um wichtige legitimatorische, elektoral-prozedurale und demokratietheoretische Elemente und Aspekte ergänzt wird. Hierdurch kommt den Parteien eine zentrale Bedeutung als „organisierte Zusammenschlüsse gleichgesinnter Staatsbürger zur Förderung gemeinsamer politischer Anliegen in Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen über öffentliche Angelegenheiten“ (Schmidt 2004: 514) zu.

Aus den zahlreichen Theorieansätzen und Modellen, die sich mit der Funktionsweise von Parteien und deren Aus- und Wechselwirkungen auf den und mit dem politischen Prozess befassen, sticht die typischerweise auch in der Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung beinhaltetete Parteiendifferenzhypothese insofern heraus, als sie unterschiedliche Policypräferenzen relativ direkt und ohne die zwingende Einbeziehung weiterer Effekte und Randbedingungen anhand der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse beziehungsweise aus der parteibezogenen Zusammensetzung der Regierung erklären will (vgl. grundsätzlich Wenzelburger 2015: 82 – 103). Wenngleich die allgemein vorherrschende mediale Berichterstattung und öffentliche Wahrnehmung die Parteien und deren Spitzenpolitiker regelmäßig als politische Gegner mit abweichenden, eigenständigen inhaltlichen Programmen und Positionen und damit als die zentrale politische Unterschiedskategorie versteht und darstellt, so werden die Fragen nach den tatsächlichen Handlungsspielräumen bei Entscheidern und Regierenden sowie nach den durch unterschiedliche elektorale oder programmatische Ziele erklärbaren Variationen von Policies intensiv und mitunter kontrovers diskutiert.

Die Lehre von der Parteiendifferenz bekräftigt die These, dass die verschiedenen Parteien und ihre unterschiedlichen Zielpräferenzen, seien diese programmatisch-weltanschaulich oder eher situativ-wahltaktisch bestimmt, in Vermittlung über die Regierungszusammensetzung und die

dort verabschiedeten Policies, etwa im Sinne der Gesetze, Beschlüsse, Leistungsprogramme und Einzelmaßnahmen, als wesentliche Erklärungsfaktoren für unterschiedliche Policyprofile und Politikergebnisse wirken und als solche analytisch benannt werden können, denn die Theorie stellt grundsätzlich auf „das Tun und Lassen sowie die ideologische Ausrichtung der regierenden Parteien“ (Schmidt / Ostheim 2007: 51) ab.

„Vertreter dieser Theorieschule formulieren als wissenschaftliche Hypothesen, was in einer populären Fassung in aller Munde ist und bisweilen bejaht, bisweilen vehement bestritten wird: Die parteipolitische Färbung von Legislative und Exekutive macht einen Unterschied in der Politik, und zwar in der Politikproduktion („policy output“) ebenso wie bei den letztendlichen Resultaten der Staatstätigkeit („policy outcome“). Aus der Sicht der Parteiendifferenztheorie wird die Staatstätigkeit vor allem von der *parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung* bestimmt“ (ebd.).

In ihrer klassischen Formulierung durch Hibbs (vgl. Hibbs 1977) stellt die Parteiendifferenzhypothese zunächst unterschiedlich ausgeprägte Höhen von Arbeitslosenquoten und Inflationsraten fest und versteht diesen Befund als Ergebnis unterschiedlicher wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungen von Regierungen anhand ihrer Position im politischen Links-Rechts-Spektrum (vgl. Wenzelburger 2015: 81 – 91). Während links orientierte Regierungen mit ihren Entscheidungen und Programmen eher eine niedrigere Arbeitslosenquote als Ziel ausgeben und dafür eine relativ höhere Inflation in Kauf nehmen, zielen konservative Parteien mit ihren Maßnahmen eher auf Preisstabilität – wobei die spezifische Präferenz sowohl durch inhaltlich-programmatische Grundüberzeugungen („policy-seeking“) als auch durch wahltaktische Erwägungen („vote seeking“) bestimmt sein kann (vgl. Schmidt / Ostheim 2007: 52f.). Die analytische Dimension der „Akteure, Prozesse und Interaktionsformen“ greift die intuitiv eingängig und plausibel nachvollziehbare Grundmechanik dieser klar konstruierten Theorieschule auf und kann sie mit zwei moderaten konzeptionellen Anpassungen und Modifikationen recht unmittelbar zur Hypothesenbildung nutzbar machen.

Zunächst müssen bei grundsätzlicher Beibehaltung der Orientierung am politischen Rechts-Links-Spektrum die sektorale Zuordnung und inhaltliche Ausrichtung der betrachteten Zielstellungen und Präferenzen im Sinne der vorliegenden Fragestellung adaptiert werden. Mögliche Policypräferenzen sortieren sich nicht an der Konfliktlinie zwischen den wirtschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen von Inflationsrate und Arbeitslosenquote, sondern ergeben sich aus der Matrix der Policyoptionen des städtischen Schienenverkehrs und entsprechen demnach im technischen Sinne den verschiedenen Bahnsystemen. Dieser Ansatz bekräftigt und konkretisiert daher die Grundannahme dieser Untersuchung, dass das Bild einer sachrationalen und „unpolitischen“ Entscheidungsfindung in der kommunalen Politik und Verwaltung, zumal gerade bei technisch bestimmten Sachverhalten, grundsätzlich hinterfragt werden muss.

Darüber hinaus scheint der methodische Bezugspunkt der „Regierungszusammensetzung“ für den abzubildenden inhaltlichen und institutionellen Kontext, wenngleich in einigen Konstellationen auch direkt anwendbar, tendenziell zu eng gefasst, da sich bei der Auswahl, Formulierung und Verabschiedung von Beschlüssen, Satzungen und inhaltlichen Programmen in den typischen stadt- und kommunalpolitischen Szenarien nur selten die klassisch institutionell ausgeformten parlamentarischen Antipoden von Regierung und Opposition gegenüberstehen (vgl. Rudzio 2015: 369 – 374). Der Prozess der Entscheidungsfindung ereignet sich vielmehr oftmals im Zusammenspiel zwischen den mehr oder weniger stabil koalierenden oder rein situativ agierenden Ratsfraktionen und der städtischen Verwaltungsspitze, die sich je nach Ausgestaltung der Kommunalverfassung aus dem Amt des Oberbürgermeisters, gegebenenfalls ergänzt um die Funktion eines Oberstadtdirektors als Verwaltungsleiter, sowie aus weiteren Bürgermeistern, Beigeordneten oder Dezernenten zusammensetzt. Die institutionelle Installation einer eigenständigen „Kommunalregierung“ als separates Kollektivorgan, wie etwa im Magistratsmodell vorgesehen, stellt

in der Gesamtheit der bundesdeutschen Kommunalverfassungen eher die Ausnahme denn die Regel dar. Gleichwohl kann die im engeren Verständnis der Parteiendifferenzlehre angelegte Grundausrichtung auf Regierung und Opposition natürlich bei Erfassung von entsprechenden politischen Aktivitäten auf Landes- oder Bundesebene, die einen inhaltlichen Regelungsbezug zum städtischen Schienenverkehr aufweisen, unmittelbar angewendet werden. Für die Mehrzahl der Fälle in den kommunalen Räten und Gremien erscheint allerdings das offenere Verständnis einer allgemeiner gefassten Ausprägung der (parteilpolitischen) Differenz, die sich etwa durch die dortigen Mehrheitsverhältnisse, inhaltlichen Positionen und Machtoptionen ergibt, zielführender und nutzbringender.

Tatsächlich wird selbst dem regelmäßig mit der größten kommunalpolitischen Handlungsvollmacht und Bedeutung ausgestatteten Gremium des Gemeinderates (beziehungsweise Stadtrates oder Stadtverordnetenversammlung) mitunter weiterhin eher die Qualität eines kommunalen Selbstverwaltungsorgans mit lediglich geringer (partei-) politischer Differenzierung oder gar Polarisierung zugeschrieben. Die jüngere kommunalpolitische Forschung hingegen hat diese These nach Herausarbeitung zahlreicher neuer empirischer Hinweise als grundsätzlich revisionsbedürftig erklärt, womit auch den unterschiedlichen lokalen parteipolitischen Präferenzen und inhaltlichen Positionen eine Erklärungskraft und Relevanz für das Zustandekommen verschiedenartiger Politiken zugestanden wird (vgl. Naßmacher / Naßmacher 2007: 25 – 30 sowie Rudzio 2015: 365 – 368).

In bewusster Anerkennung dieser Erkenntnisse gehen die Annahmen einer konzeptionell angepassten und breiter gefassten Parteiendifferenzhypothese in einem integralen Ansatz in die Hypothesenbildung der akteurs- und prozessbezogenen analytischen Dimension ein. Dies beinhaltet zunächst die generellen – weiterhin an der

politischen Links-Rechts-Achse ausgerichteten – Mehrheitsverhältnisse und inhaltlichen Positionen in formellen Gremien, Parlamenten und Institutionen aller relevanten und aktiven politischen Ebenen, aber ausdrücklich auch die allgemeinen Machtrelationen und -positionen, strategischen Einflusschancen und taktischen Mobilisierungspotentiale im erweiterten (zivil-) gesellschaftlichen Akteursumfeld der politischen Debatte zu den städtischen Schienenverkehren.

Um die gewünschte erweiterte Akteurskonfiguration, die über die in den formell verfassten Gremien vertretenen politischen Parteien und Personen hinausgeht und die somit auch zivilgesellschaftliche Prozesse und Interessenartikulationen mit Bezug auf die verkehrspolitische Entscheidungsfindung erfassen soll, einer sinnvollen Vorstrukturierung zuzuführen, bietet die Einbeziehung der Machtressourcentheorie mit ihrem grundsätzlichen Blick auf die „Organisations- und Konfliktfähigkeit gesellschaftlicher Gruppen oder Klassen sowie auf die Kräfteverhältnisse zwischen ihnen“ (Ostheim / Schmidt 2007: 40) einen hilfreichen ersten Orientierungshorizont. Gleichzeitig ergibt sich hier aber auch eine größere Anpassungsnotwendigkeit, da das klassische Erkenntnisinteresse der Machtressourcentheorie, wie sie etwa von Korpi oder Esping-Andersen vorgetragen wird, primär auf den Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, beziehungsweise auf die unterschiedliche Ausgestaltung der wohlfahrtsstaatlichen Regime in den verschiedenen „Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ ausgerichtet ist. Hierdurch rücken naturgemäß Variablen wie die Stärke und die Organisationsfähigkeit von Gewerkschaften sowie der Stimmen- und Kabinettsitzanteil bestimmter Parteien oder der Grad der Ver- und Entkoppelung der Anspruchs- und Bezugsberechtigung sozialstaatlicher Leistungen im Abgleich mit der Notwendigkeit, am Arbeitsmarkt zu partizipieren („Dekommodifizierung“), ins Zentrum der Erklärungsmodelle (vgl. Ostheim / Schmidt 2007: 41 – 43).

Für die konkrete Anwendbarkeit im Kontext der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme bedeutet dies, dass die im Machtressourcenansatz enthaltene Fokussierung auf sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Faktoren auf eine abstraktere Ebene transponiert wird. Dabei kann die konzeptionelle Erklärungsmechanik, dass die sozialen Machtverhältnisse, die Anzahl, Ausrichtung, Konfliktfähigkeit und Organisationsstärke gesellschaftlicher Gruppen, deren Kombination mit und Abbildung in parteipolitischen Mehrheiten und institutionellen Praktiken in hohem Maße für das Zustandekommen spezifischer Policypräferenzen und Politiken relevant sein können, grundsätzlich erhalten bleiben (vgl. Ebbinghaus 2015: 55 – 60) und als allgemeiner formulierte These moderat fortentwickelt werden. Das breitere Verständnis eines prozessorientierten Untersuchungsansatzes, der die generelle Anzahl, die inhaltliche Positionierung und die politischen Einfluss- und Machtpotentiale der Akteure als primäre Kenngrößen begreift, kann bereits vor der Befassung mit der empirischen Materie durch vorgelagerte Befragung und Einbeziehung bestehender Ergebnisse und Überlegungen aus der verkehrs- und stadtpolitischen Forschung eine grobe akteursbezogene Grundstruktur entwickeln. Dieses Vorgehen ermöglicht demnach einen ersten Gesamtüberblick über potentiell relevante Akteure und Prozesse und kann zugleich basale prozessuale Interaktionsformen und Handlungsmuster identifizieren.

„Die Aushandlung von sehr unterschiedlichen Interessen ist somit eng mit den jeweiligen Machtverhältnissen verbunden. Machtverhältnisse hängen von vielen Aspekten ab, etwa von den parteipolitischen Mehrheiten (vor allem in parlamentarischen Systemen wie Deutschland), wirtschaftlicher Macht von Interessengruppen, der veröffentlichten und öffentlichen Meinung und von persönlichen Netzwerken einzelner Akteure“ (Bandelow / Kundolf 2018: 164).

In einer weiteren grundsätzlichen Befassung weisen Bandelow und Kundolf auch auf eine potentiell große Dichte der akteursbezogenen Dimension der Verkehrspolitik hin:

„Tatsächlich lassen sich über die aktuellen Mehrheitsverhältnisse wichtige Akteure identifizieren: Dies sind zumindest die Generalisten und die Spezialisten der Regierungsparteien, die Ministerialbürokratie des Verkehrsministeriums, etablierte Interessenverbände und Unternehmen der Verkehrswirtschaft sowie einzelne Wissenschaftler – sofern diese zum Beratungskreis der Entscheider gehören. Darüber hinaus können weitere Akteure in einer noch nicht eindeutig absehbaren Weise Einfluss auf die verkehrspolitischen Entscheidungen nehmen: Dazu gehören vor allem die Oppositionsparteien und ihnen nahestehende Interessengruppen, Fachleute und die Interessenvertreter von Ländern und Kommunen“ (Bandelow / Kundolf 2018: 170).

Neben dem Verweis auf die Bedeutung der klassisch parteipolitischen Akteurskomponente greift der Hinweis auf die potentiell einflussreiche Position der Interessenverbände und Experten ein wesentliches Motiv der Machtressourcentheorie auf, das im politischen Kontext des großstädtischen Schienenverkehrs noch weiter differenziert werden kann:

„Eine wichtige Rolle spielen zudem Lobbygruppen und Interessenverbände. In Großstädten sind dies vor allem die Industrie- und Handelskammern, die hauptsächlich den Wirtschaftsverkehr und den Verkehrsfluss im Kfz-Verkehr im Fokus haben. Einzelhandelsverbände legen Wert auf Parkplätze und eine gute Erreichbarkeit der Innenstädte. Weitere Verbände, die sich je nach Ort und Fragestellung einbringen, sind der ADAC, der ADFC, der VCD und der B.U.N.D., Zusammenschlüsse im Speditionsgewerbe, Taxiunternehmen, Gewerkschaften, Sozialverbände, Reise- und Tourismusverbände“ (vgl. Gertz et al. 2018: 317).

Neben den Verbänden und Interessengruppen, die sich bereits durch die zugrundeliegende Satzung beziehungsweise zur Erfüllung und Umsetzung der Interessen des Verbandszwecks dauerhaft und „professionell“ mit verkehrlichen und stadtpolitischen Fragen beschäftigen, können regelmäßig auch die örtlichen, nur fallweise und spezifisch themenbezogen ins Leben gerufenen nachbarschaftlichen Gruppen, Bürgerinitiativen, Vereine und sonstigen Assoziationen, die die Ausgestaltung konkreter Verkehrsvorhaben in ihrem Sinne beeinflussen wollen, eine weitreichende politische Wirkungsmacht entfalten. Dieses meist über die aktivierende

Legitimationsfigur einer „lokalen Betroffenheit von den verkehrlich-infrastrukturellen Planungen“ getriggerte zivilgesellschaftliche Engagement kann im Einzelfall auch eine umfassende Organisations- und Konfliktfähigkeit mit Einsatz professioneller medialer Veröffentlichungen bei hohem Fach- und Expertenwissen beinhalten:

„Die Vielzahl unterschiedlicher Akteure in der Verkehrspolitik kann strukturiert werden, indem man sie nach der Art der Betroffenheit durch den Verkehr unterscheidet. (...) Eine weitere bedeutende Akteursgruppe, die Einfluss auf die Verkehrspolitik ausübte, bestand aus wissenschaftlichen Experten“ (Fraunholz / Hascher 2018: 146).

Insbesondere die oft auch emotional und subjektiv besetzte Wahrnehmungskategorie der „örtlichen verkehrspolitischen Betroffenheit“ illustriert die – neben dem ideologisch motivierten Engagement – zweite große Triebkraft einer konflikthaften prozessualen Dynamik und polarisierten Aufladung. Dieses Momentum kann sich trotz des grundsätzlichen Strebens nach Konsens und Dialog im Einzelfall bis hin zu Konstellationen einer offenen Protest- und Widerspruchshaltung mit einer grundsätzlichen Projektablehnung und der Verweigerung einer weiteren argumentativen Auseinandersetzung entwickeln, wobei oftmals auch durch die begleitenden Stilmittel der Skandalisierung und medienwirksamen Inszenierung versucht wird, intensiv auf den politischen Prozess einzuwirken.

„Verkehrsprojekte bedeuten Veränderungen und Konflikte sind daher vorprogrammiert. Die Gestaltung des öffentlichen Raums, der Straßen und ÖV-Systeme sollte daher nur im Dialog mit den jeweiligen Betroffenen entwickelt werden“ (Gertz et al. 2018: 316).

Der Versuch einer dialogischen Einbindung der „Betroffenen“ von verkehrspolitischen Planungen stößt dabei häufig durch deren Ziel einer grundsätzlichen räumlichen Verschiebung der befürchteten negativen Effekte und Einschränkungen mittels individueller und kollektiver Vermeidungs- und Ablehnungsstrategien an enge Grenzen. Diese lokalen (Protest-) Akteure (über-) betonen die „belastenden“ Auswirkungen auf den

kleinräumlichen Einzelfall und stufen gleichzeitig die allgemeinen Fragen nach dem Gemeinwohl oder Gesamtnutzen der Vorhaben einseitig als nachgeordnet ein. Diese Entwicklungstendenz wird inzwischen übereinstimmend als „Sankt-Florians-Prinzip“ oder in internationaler Formulierung als NIMBY-Phänomen beschrieben:

„Das Wort NIMBY steht hierbei für *Not In My Backyard* (Deutsch: *Nicht in meinem Hinterhof*) und beschreibt übertragen auf Infrastrukturprojekte das Phänomen, dass „jedes Individuum Interesse am Zustandekommen des Infrastrukturprojektes hat, da es ihm einen Nutzen generiert, die Kosten dafür aber möglichst von anderen getragen wissen möchte (Vatter und Heidelberger 2013: 320, zitiert nach Sager 2016: 130). (...) Weiter lässt sich aus dem NIMBY-Phänomen unter anderem die Hypothese ableiten, dass die Zustimmung zu einem Projekt mit der räumlichen Distanz zunimmt, also Stimmbürger in räumlicher Nähe zu dem betroffenen Infrastrukturprojekt eher die Vorlage ablehnen als Stimmbürger mit einer größeren räumlichen Distanz“ (Sager 2016: 130).

Durch den bei der Verhandlung neuer (Schienen-) Verkehrsprojekte naturgemäß beinhalteten Wirkungsfaktor einer potentiell großen baulichen und organisatorischen Eingriffsintensität in die örtliche Umwelt wird eine konflikthafte Handlungsorientierung mitunter als standardmäßig auftretende, nahezu konstitutive Interaktionsform im politisch-gesellschaftlichen Prozess verstanden:

„Zu den kulturellen Rahmenbedingungen der Verkehrspolitik gehört schließlich auch die öffentliche Streitkultur, geprägt durch Wortmeldungen unterschiedlicher *pressure groups*, durch die Aktivitäten von Bürgerbewegungen und den Streit der Experten“ (Fraunholz / Hascher 2018: 159).

Die Frage der Wirksamkeit und Relevanz der zivilgesellschaftlichen Akteure im politischen Prozess ist dabei sowohl von eher strukturellen Merkmalen wie der individuellen Anzahl, Binnenorganisation, Kompetenz, Ausstattung und Positionierung als auch von der kognitiven und organisatorischen Fähigkeit zur Bildung kurzfristiger taktischer Allianzen, situativer Partnerschaften oder langfristiger strategischer Koalitionen abhängig.

Bereits innerhalb der Sphäre der Verbände und Interessengruppen und insbesondere in kombinierter Wirkung mit inhaltlich ähnlich oder deckungsgleich ausgerichteten politischen Parteien und Einzelakteuren können die Einflusschancen auf Agendasetting, Auswahl, Politikformulierung und Implementierung durch Bündelung und Konzentration der Kräfte in Assoziationen und Bündnissen nachhaltig anwachsen.

„Aufgrund der Interessenheterogenität können sich in der Verkehrspolitik mannigfaltige Konstellationen herausbilden, die von vorübergehenden oder dauerhaften Bündnissen bis zur expliziten Konkurrenz zwischen Verbänden mit unterschiedlichen Interessenlagen reichen“ (Fichert / Grandjot 2016: 142).

Während sich die beschriebenen Variablen und Merkmale primär auf die Eigenschaften, Fertigkeiten und Motive der Akteure als solche beziehen, kann darüber hinaus auch der prozessuale Modus an sich, also die Art und Weise, wie die einzelnen Akteure miteinander vernetzt sind, wie kommuniziert, entschieden und gesteuert wird, durch Erfassung der Interaktionsformen und Handlungsmuster potentiell gewinnbringend in das Forschungsdesign integriert werden. Demnach könnten durch die spezifische Ausgestaltung der Kommunikations-, Macht- und Austauschbeziehungen auch einzelne Policypräferenzen im Prozess dauerhaft begünstigt oder benachteiligt werden. Im klassischen Policy-Making Prozess ist die Interaktion zwischen dem staatlichen und gesellschaftlichen Sektor im Wesentlichen von hierarchisch ausgebildeten Steuerungsmustern geprägt, bei denen politische Entscheidungen relativ linear in exekutive Handlungen der Verwaltung, also etwa Rechtsakte, Maßnahmen und Programme, übersetzt und durch Weisung der jeweils übergeordneten Ebene implementiert werden. Eine weitere Konsultation oder Einbeziehung Dritter erfolgt im konventionellen Steuerungsmodus, der gemeinhin auch als „Government“ bezeichnet wird, oftmals nur aufgrund ausdrücklicher prozessualer Bestandteile, etwa im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens, oder bei rechtlicher Überprüfung der einzelnen

Verwaltungsakte. Im grundsätzlichen Gegensatz dazu beinhaltet der jüngere Steuerungsansatz der „Governance“ auch verschiedene nicht-hierarchische Austauschmodi an der „Schnittstelle von Staat und Gesellschaft“ wie etwa Kooperation, Verhandlung, netzwerkartige Arrangements oder marktförmige Instrumente (vgl. Schmidt 2004: 284).

„Die Regelungsstruktur [der Governance, Ergänzung des Verfassers] kann auf einem Über- und Unterordnungsverhältnis basieren (Hierarchie), durch das Bestreben kommunikativer Konsenssuche bestimmt sein (Verhandlung) oder sich durch wechselseitige Anpassung autonom entscheidender Akteure kennzeichnen (Markt)“ (Bandelow et al. 2016: 167).

In der engeren Definition bezieht sich das Governanceprinzip in Abgrenzung zum hierarchischen Steuerungsverständnis auf die „nicht-hierarchische, autonome Koordination zwischen staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren“ (Bandelow et al. 2016: 165), wobei die „Governance-Formen Hierarchie, Verhandlung und Wettbewerb“ als „Idealtypen“ gekennzeichnet werden (vgl. Bandelow et al. 2016: 167) und somit bei der empirischen Betrachtung auch Mischformen und fließende Übergänge zwischen den einzelnen Koordinationsmodi nicht auszuschließen sind. Eine für den Verkehrssektor besonders bedeutsame und wirkungsmächtige institutionelle Sonderform des politischen Austausch-, Deliberations- und Entscheidungsprozesses erwächst mit der entsprechenden Öffnung der Kommunal- und Landesverfassungen für das Instrumentenpaket aus Bürgerbeteiligungsverfahren, Bürger- oder Ratsbürgerentscheiden, Sachabstimmungen, Werkstattprozessen, Dialogforen und sonstigen Formaten der partizipativen, deliberativen und/oder direktdemokratischen Beteiligung (vgl. Schmidt 2019: 227 – 244). Diese Austausch- und Abstimmungsarenen werden von durchaus unterschiedlichen Erwartungshaltungen und einer oftmals selektiven Wahrnehmung von Zweck und Zielstellung begleitet. Das denkbare Spektrum reicht hier von dem bloßen Streben der Projektträger nach einer vertieften Rückmeldung aus der Bürgerschaft zur Optimierung der Planung

bei grundsätzlicher Beibehaltung der verwaltungsseitigen und politischen „Top-Down“-Entscheidungshoheit bis zur Einschätzung als ideale Plattform zur Verhinderung von als administrativ dominiert und subjektiv „unfair“ wahrgenommenen Vorhaben durch aktive und koordinierte „Bottom-Up“-Missfallens- und Protestbekundungen von einzelnen privaten und/oder zivilgesellschaftlichen Akteuren.

Da mit der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme ein auch im Hinblick auf die erwartbaren Akteurskonstellationen hochspezialisierter Teilausschnitt aus der Gesamtheit der kommunal verorteten Staatstätigkeit bearbeitet wird, soll an dieser Stelle noch ein abschließender Hinweis auf den teilweise ambivalenten und intermediären Charakter der jeweiligen (städtischen) Verkehrsunternehmen als operativer Betreiber und Anbieter der Schienenverkehrsleistungen aufgenommen werden. Während sich die jeweiligen lokalen Verkehrsbetriebe früher auch materiell, und heute meist zumindest noch formell, im Eigentum und/oder unter Kontrolle der jeweiligen Gemeinde befinden – entweder als direkter Teil der örtlichen Verwaltung im Sinne einer Dienststelle oder eines Eigenbetriebs und/oder als Aufgabenträger beziehungsweise Gesellschafter – so ist seit jeher neben diesem öffentlich-rechtlich geprägten Verhältnis auch eine gewisse (unternehmerische) Eigendynamik der örtlichen Nahverkehrsbetreiber, etwa bei der Streckenausbau- oder Fahrzeugbeschaffungspolitik, feststellbar.

„Bedeutsam ist, dass die städtischen Verkehrsbetriebe in der Regel Teil der kommunalen Versorgungsbetriebe, der ‚Stadtwerke‘, waren und als eigenständige Akteure auftraten. Auch wenn die Stadtwerke mehrheitlich oder ganz von der Stadt kontrolliert wurden, entstanden so geteilte Zuständigkeiten und unterschiedliche Interessenlagen, aber auch die Chance eines für die Allgemeinheit gewinnbringenden Wettbewerbs zwischen Stadt und Stadtwerken im Rahmen von dezentralisierten Kompetenzen innerhalb der städtischen Verkehrsverwaltung“ (Haefeli 2008: 60).

Die Handlungsorientierungen und Interaktionsmuster der kommunalen Verkehrsbetriebe und ihrer Spitzenvertreter können daher trotz der öffentlich-rechtlichen Einhegung auch den Charakter eines relativ ungebunden und autonom agierenden Kollektivakteurs annehmen, der im Rahmen des politischen Prozesses bei der Auswahl und Entscheidungsfindung im Bereich des städtischen Bahnsysteme dezidiert für eigene Präferenzen, wie etwa die Befürwortung der Fortsetzung einer bestehenden Schienenverkehrspolicy, eintreten und diese Eigeninteressen auch entsprechend selbstbewusst adressieren und einsteuern kann.

Im Gesamtbild ist die analytische Dimension der „Akteure, Prozesse und Interaktionsmuster (API)“ nachhaltig von den spezifischen und fallbezogenen Konstellationen und Handlungsorientierungen der beteiligten Einzelpersonen und Gruppen in formell verfasster (Partei-) Politik und Zivilgesellschaft bestimmt, die sich neben variierenden inhaltlichen Positionen und abweichenden Interessenslagen zudem auch durch verschiedene Präferenzen und Machtpotentiale beim Steuerungsverständnis unterscheiden können.

6.3.2 Hypothesenbildung und Vorschlag für relevante Variablen, Operationalisierung und Messung

Die prozessbezogene Analyseebene soll demnach sowohl parteipolitische als auch zivilgesellschaftliche Akteure und die zwischen ihnen bestehenden Interaktionsmuster erfassen, gleichzeitig sollen auch die inhaltlichen Positionen, das vorherrschende Steuerungsverständnis sowie die mögliche Aktivierung partizipativer oder direktdemokratischer Mitwirkungs- und Entscheidungsformate abgebildet werden. Aus der weiterführenden Kombination mit den wesentlichen konzeptionellen Annahmen und Grundprinzipen aus der Parteiendifferenzlehre und der Machtressourcentheorie kann eine recht präzise inhaltliche Ausrichtung der Dimension von „Akteuren, Prozessen und Interaktionsformen (API)“

herausgearbeitet werden, die bei Bedarf zusätzlich in entsprechenden fall- und kontextbezogenen Akteurslandkarten dargestellt werden kann:

- Parteipolitische Akteure und deren inhaltliche Positionen, Präferenzen und Interessen im Bereich von Planung, Bau und Betrieb städtischer Schienenverkehrssysteme.
- Zivilgesellschaftliche und private Akteure und deren inhaltliche Positionen, Präferenzen und Interessen im Bereich von Planung, Bau und Betrieb städtischer Schienenverkehrssysteme.
- Organisationsgrad, Machtpotentiale, Einflusschancen und Konfliktfähigkeit der Akteure.
- Bildung oder Verhinderung von Koalitionen und Allianzen.
- Dynamik und Ausrichtung des verkehrspolitischen Wettbewerbs.
- Steuerungsverständnis sowie Entscheidungs- und Implementierungsprinzip.
- Einbeziehung von partizipativen Beteiligungsformaten und/oder direktdemokratischen Entscheidungsarenen.

Auch hier können die Untersuchungsziele und das spezifische Erkenntnisinteresse in zwei eigenständige sektorale Hypothesen eingebettet werden, als unabhängige Variablen werden sowohl verschiedene Ausprägungen der akteursbezogenen Positionen, Interessen und Machtpotentiale in Parteipolitik und Zivilgesellschaft als auch die Art des Steuerungsverständnisses und der involvierten Entscheidungsarenen erfasst und abermals mit der Wahrscheinlichkeit einer Präferenz spezifischer städtischer Schienenverkehrspolicies als abhängige Variable in Beziehung gesetzt.

HY-API 1 „Parteipolitische und zivilgesellschaftliche Machtverteilung“

Wenn das lokale grün-alternative beziehungsweise politisch linke Spektrum in formell organisierter Politik und Zivilgesellschaft über eine große Relevanz und/oder ein großes Machtpotential verfügen (unabhängige Variablen),

dann steigt die Wahrscheinlichkeit, dass grundsätzlich einfachere städtische Schienenverkehrssysteme (abhängige Variable) präferiert und anspruchsvollere Systeme abgelehnt werden.

Diese sektorale Hypothese integriert demnach die zentrale wissenschaftstheoretische Annahme der Parteiendifferenzlehre, die die Präferenz für spezifische Policies als Ergebnis der auf der politischen Links-Rechts-Achse verorteten Einfluss- und Mehrheitsverhältnisse bei den parteipolitischen Entscheidungsträgern versteht, mit einem abstrahierten Erklärungsmodell der Machtressourcentheorie, indem auch die zivilgesellschaftlichen Machtpositionen und die Organisationsstärke von Verbänden und weiteren sozialen Gruppen berücksichtigt werden.

Die Erwartung einer spezifischen Policymechanik, die bei einem größeren Einfluss vom parteipolitischen und zivilgesellschaftlichen Spektrum links der Mitte, also bei einer größeren Macht- und Entscheidungsfülle von SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und PDS / Die Linke beziehungsweise bei einer größeren Relevanz und aktiven Mitwirkung von etwa der ÖTV / ver.di, dem Verkehrsclub Deutschland oder dem Bund Umwelt- und Naturschutz Deutschland zu einer Policypräferenz der einfacheren Schienenverkehrssysteme, insbesondere der Straßenbahn, führt, beruht auf zwei Überlegungen:

Zum einen ist aus inhaltlicher und weltanschaulicher Sicht erwartbar, dass die Akteure links der politischen Mitte diejenigen Policyoptionen präferieren, die am wahrscheinlichsten einen umfassend nach ökologischen Kriterien organisierten und sozial gerechten städtischen (Schienen-) Verkehr ermöglichen – diese Eigenschaften werden vermehrt aufgrund der besseren Netzdichte, Flächenerschließung und dem höheren Anteil an Direktverbindungen mit Straßenbahnsystemen assoziiert.

Zum anderen kann davon ausgegangen werden, dass auch die Mehrzahl der zivilgesellschaftlichen Gruppen aufgrund der Orientierung an partikularen inhaltlichen Positionen wie dem unveränderten Erhalt der kleinteiligen örtlichen Umwelt sowie dem generellen Interesse der Verhinderung baulich komplexer und langwieriger

Verkehrsinfrastrukturvorhaben im eigenen räumlichen (Wohn-) Umfeld die weniger eingriffsintensiven Policyoptionen der einfacheren Schienenverkehrssysteme deutlich bevorzugen und sie diese bei entsprechenden Machtoptionen und Einflusschancen auch aktiv umsetzen wollen. Weiterhin könnte in diesem Zusammenhang auch ein grundsätzliches Misstrauen der linken Parteien und zivilgesellschaftlichen Gruppen in die Policyoption der anspruchsvolleren städtischen Schienenverkehrssysteme zu konstatieren sein, da diese Policies oftmals auch als Ausdruck von „Prestigeprojekten“, die zudem eventuell auch noch Verbesserungen im Gesamtverkehrsgeschehen bewirken und damit anteilig auch dem ideologisch unerwünschten Automobilverkehr Vorschub leisten könnten, (miss-) verstanden werden.

Die zweite sektorale Hypothese beleuchtet zunächst die Variable des vorherrschenden Steuerungsverständnisses als Ausdruck der bevorzugten Interaktionsform an der Schnittstelle von Staat, Politik und Gesellschaft und vertieft gleichzeitig die Vermutung der tendenziellen zivilgesellschaftlichen Policypräferenz der einfacheren Schienenverkehrssysteme, in diesem Fall vermittelt durch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit der eigenen Interessendurchsetzung der Verbände und organisierten Gruppen in nicht-hierarchisch organisierte Entscheidungsarenen mit partizipativen oder direktdemokratischen Formaten.

HY-API 2 „Steuerungsverständnis und Entscheidungsarenen“

Wenn ein netzwerkartiges Steuerungsverständnis (Governance) in Politik und Verwaltung vorherrscht und/oder partizipative beziehungsweise direktdemokratische Entscheidungsarenen involviert sind,

dann steigt die Wahrscheinlichkeit, dass grundsätzlich einfachere städtische Schienenverkehrssysteme (abhängige Variable) präferiert werden.

Der vermutete Zusammenhang geht also davon aus, dass zivilgesellschaftliche Akteure, insbesondere bei unmittelbarer baulicher oder ideologisch-thematischer Betroffenheit von Aus- oder Neubauvorhaben städtischer Schienenverkehrssysteme immer die Policyoptionen mit der geringsten Eingriffsintensität (beziehungsweise die Beibehaltung des Status Quo) präferieren und sie dieses Interesse bei einem netzwerkartigen Steuerungsverständnis im Sinne des engeren Governancebegriffs und/oder in direktdemokratischen Entscheidungsarenen wirkungsvoller platzieren können als über klassisch repräsentativdemokratische Wahlen.

In Bezug auf die zu erhebenden parteipolitischen und zivilgesellschaftlichen Variablen wie inhaltliche Positionen, Steuerungs- und Mitwirkungsformate empfiehlt sich wie bei der Operationalisierung der ersten analytischen Dimension eine dichte qualitative Beschreibung und/oder eine Verortung in einer nominal oder gegebenenfalls auch ordinal ausgeprägten Skala. Die tatsächliche Messung erfolgt auch hier durch eine qualitative Erfassung und Bewertung der relevanten Merkmalsausprägungen und Variablen sowie gemäß der Zuordnung der empirischen Beobachtungen zu entsprechenden Messgrößen.

Wie bereits dargestellt können die schriftlich dokumentierten akteurs- und prozesseitigen Ergebnisse und gemessenen Merkmalsausprägungen zur überblicksartigen Illustration der jeweiligen fall- und kontextbezogenen Akteurskonstellation in entsprechenden Akteurslandkarten als weitere Zugangsform visuell verortet und aufbereitet werden.

Variable / Variablenbündel	Messdimension / mögliche Merkmalsausprägung
Anzahl, inhaltliche Positionierung sowie Macht- und Einflusspotential der relevanten im Rat (oder Stadtverordnetenversammlung) vertretenen Parteien / Fraktionen in Bezug auf Planung, Bau und Betrieb städtischer Schienenverkehrssysteme	Mehrheitsverhältnisse und Abstimmungsverhalten im Rat und in Ausschüssen / Inhalte von Anträgen, Vorlagen, Stellungnahmen, Positionspapieren und Parteiprogrammen
Anzahl, inhaltliche Positionierung sowie Macht- und Einflusspotential der relevanten Parteien / Fraktionen auf Landes- oder Bundesebene bei aktiver thematischer Befassung mit Regelungen zu Planung, Bau und Betrieb städtischer Schienenverkehrssysteme	Mehrheitsverhältnisse und Abstimmungsverhalten in Parlament und Ausschüssen / Inhalte von Anträgen, Vorlagen, Stellungnahmen, Positionspapieren, Parteiprogrammen, kleinen und großen Anfragen
Inhaltliche Positionierung, Macht- und Einflusspotential des Oberbürgermeisters und der Verwaltungsspitzen in Bezug auf Planung, Bau und Betrieb städtischer Schienenverkehrssysteme	Parteizugehörigkeit, inhaltliche Beiträge und Abstimmungsverhalten (wenn stimmberechtigt) / qualitative Bewertung der Amtsausübung und Verwaltungsführung in Bezug auf Themen des städtischen Schienenverkehrs
Anzahl, inhaltliche Positionierung sowie Macht- und Einflusspotential der relevanten zivilgesellschaftlichen Gruppen und Einzelakteure mit aktiver thematischer Befassung zu Planung, Bau und Betrieb städtischer Schienenverkehrssysteme	Erfassung der Inhalte von Stellungnahmen, Positionspapieren, Pressemitteilungen und Programmen / qualitative Bewertung von Organisationsgrad und medialem Aktivitätsniveau mit öffentlicher Wirkung (gering oder hoch) / qualitative Bewertung der Vernetzung mit und Zugangsmöglichkeit zu Parteipolitik und Verwaltung (gering oder hoch) / qualitative Bewertung der Verfügbarkeit von Fach- und Expertenwissen (gering oder ausgeprägt) / Erfassung des Einsatzes juristischer Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele (findet statt oder findet nicht statt)
Bildung von parteilpolitischen und / oder zivilgesellschaftlichen Lagern, Allianzen oder Koalitionen mit ähnlichen / identischen Interessen und Präferenzen bei Planung, Bau und Betrieb städtischer Schienenverkehrssysteme	qualitative Bewertung (nur einzelne Fraktionen und Gruppen mit losen Allianzen oder strategische Koalitionen und Partnerschaften)

Variable / Variablenbündel	Messdimension / mögliche Merkmalsausprägung
Rollenverständnis, inhaltliche Position, Aktivitätsniveau und sowie Macht- und Einflusspotential der örtlichen Verkehrsbetriebe	qualitative Bewertung (passiv mit geringem Einfluss oder aktiv mit großem Einfluss)
Rollenverständnis, inhaltliche Position, Aktivitätsniveau und sowie Macht- und Einflusspotential von externen Gutachtern und Experten	qualitative Bewertung (passiv mit geringem Einfluss oder aktiv mit großem Einfluss)
Art des Steuerungsverständnisses im politisch-administrativen System	Government mit Top-Down Hierarchie / Governance und netzwerkartige Steuerung mit Koordinations-, Austausch oder Kooperationsbeziehungen
Art der Entscheidungsarena	Klassisch-hierarchische (Gremien-) Entscheidung in repräsentativdemokratischem Rat, Parlament oder innerhalb der Verwaltung / Aktive Einbeziehung von konsultativen Dialogformaten / Aktive Einbeziehung von partizipativen oder direktdemokratischen Elementen / Zwangsweise herbeigeführte Einbeziehung von partizipativen oder direktdemokratischen Elementen

6.4.1 Einbeziehung der Theorie der sozioökonomischen Determination / des Funktionalismus in die analytische Dimension „Leitbilder, Zielkontext und technologische Narrative (LZT)“

Das eigenständige Erkenntnisgebäude der Theorie der sozioökonomischen Determination, die in anderen Zusammenhängen bei einer identischen inhaltlichen Ausrichtung und Abdeckung mitunter schlicht auch als „Funktionalismus“ bezeichnet wird (vgl. Obinger 2015: 35 – 39) eröffnet eine dritte, ebenfalls äußerst eingängige und intuitiv nachvollziehbare sozialwissenschaftliche Perspektive zur Erklärung von Staatstätigkeit und Policypräferenzen innerhalb der „Heidelberger Schule“.

Die überzeugende Grundidee der sozioökonomischen Schule geht von einem systematischen und überzufälligen Zusammenhang der sozioökonomischen Rahmenbedingungen und Entwicklungsstände mit der Höhe, Dynamik und Ausrichtung der Staatstätigkeit aus, sie „begrift Staatstätigkeit vor allem als Reaktion auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen und auf hierin wurzelnde Funktionsprobleme politischer Gemeinwesen“ (Schmidt / Ostheim 2007: 29). Trotz der auch vom ungeschulten Beobachter einfach nachvollziehbaren postulierten Grundmechanik haben die sozioökonomischen Ansätze über die Jahre und durch die Beiträge verschiedenster Autoren und Interpretatoren von Karl Marx bis Adolph Wagner eine beträchtliche analytische Ausdifferenzierung und Spezialisierung mit teils deutlich normativen Subtexten erfahren. Die bei oberflächlich-beiläufiger Betrachtung eventuell fast zu trivial anmutende These, dass sich die sozioökonomische Entwicklung nachhaltig auf den Staats- und Politikbetrieb auswirken kann, geht bei genauerer Befassung folglich mit einer beachtlichen analytischen und gedanklichen Tiefe einher:

„Allgemein kann zunächst festgehalten werden, dass die sozioökonomische Theoriefamilie Staatstätigkeit vorrangig mit gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Bedarfslagen der

Bevölkerung auf der einen Seite und sozioökonomischen Ressourcen der Gesellschaft und des Staates auf der anderen Seite erklärt. (...) Dabei wird insbesondere die Bedeutung von gesellschaftlichem Wandel für politische Aufgabenstellungen und Problemlösungen hervorgehoben. Vor allem die Folgen epochaler wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen werden betont. Im 19. Jahrhundert waren dies insbesondere der Wandel von der Agrar- zur Industriegesellschaft, im 20. Jahrhundert die Entwicklung der Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft (...); in jüngerer Zeit ist schließlich der Wandel zur Wissensgesellschaft zu nennen“ (Schmidt / Ostheim 2007: 29f.).

Bei den funktionalistischen Theorien stehen folglich „sozioökonomische Modernisierungsprozesse in Gestalt von wirtschaftlichem Strukturwandel, demografischen Veränderungen sowie Verschiebungen in der Sozial- und Familienstruktur“ (Obinger 2015: 36) im Fokus der Analyse. Dabei ist bereits in den frühen Varianten der Theorieschule, die eher auf allgemeine und sektorunanabhängige sozioökonomische und gesellschaftliche Trends abstellen, ein ausgeprägter Bezug sowie eine thematische Hinwendung zu „wirtschaftlichen und technologischen Umwälzungen“ (ebd.) feststellbar. Während einige Arbeiten den Funktionszusammenhang der sozioökonomischen Entwicklung mit „sozialer Differenzierung, wachsendem wirtschaftlichem Reichtum und gesellschaftlicher sowie politischer Modernisierung“ betonen und gleichzeitig auf die sich daraus ergebende zunehmende Überlastung älterer Institutionen hinweisen (vgl. Schmidt / Ostheim 2007: 30), ergänzen andere Autoren mit dem Verweis auf „Veränderungen in Wirtschaft, Technologie und Gesellschaft“ explizit auch die technologische Dimension als weiteren anteiligen kausalen Erklärungsfaktor der „neuen Problem- und Bedarfslagen“ (Obinger 2015: 36), die „mittels politischer Maßnahmen und Programmen (= policies) kollektiv verbindlich gelöst werden müssen“ (ebd.). Somit speist sich die Überzeugung einer großen Eignung und intuitiven Anwendbarkeit der sozioökonomischen Theorie im Kontext der städtischen Schienenverkehrspolitik sogar aus zwei unabhängigen, der funktionalistischen Lehre inhärenten Strömungen und Anknüpfungspunkten: Einerseits erlaubt die grundsätzlich offene

konzeptionelle Grundausrichtung der sozioökonomischen Schule naturgemäß eine einfache Adaptions- und Weiterentwicklungsfähigkeit für sektorale Fragestellungen und spezifische Untersuchungsgegenstände, andererseits verweist die Theorie auch materiell auf die Bedeutung technologischer Veränderungen und Innovationen als Erklärungsvariablen für Staatstätigkeit und Politikproduktion, wofür die rasante technische und planerische Entwicklung im Verkehrssektor als nahezu idealtypisches Beispiel herangezogen werden kann:

„Die immer weitergehende soziale Differenzierung und ökonomische Arbeitsteilung erzeugt Verkehr, der die raumzeitliche Integration der sich ausdifferenzierenden Handlungs- und Wirtschaftssphären ermöglicht (...). Zugespitzt ist Verkehr also das, was die moderne Welt zusammenhält und gleichzeitig auseinandertreibt“ (Rammler 2018: 28).

Von besonderer Auffälligkeit ist hierbei die mitunter „doppelte“ Verortung und funktionslogische Ambivalenz des Phänomens Verkehr, das in einer jeweils feingliedrigen und sensiblen, eigenständigen Akzentuierung etwa bei Rammler als Ergebnis und Folge der sozioökonomischen Entwicklung aufgefasst wird, während abweichend davon, etwa bei Bandelow und Kundolf, Verkehr und Mobilitätsbedürfnisse auch als vorgeschaltete Ermöglichungsbedingungen und gleichzeitig als Ursachen von wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung verstanden werden:

„So ermöglicht Mobilität gesellschaftliche Teilhabe, erzeugen Mobilitätsbedürfnisse Verkehrsangebote, die zur wirtschaftlichen Entwicklung, zum technologischen Fortschritt und im großen Maße zur Beschäftigung von Arbeitnehmern beitragen. Gleichzeitig verursacht der Verkehr weitreichende Effekte für Umwelt und Gesundheit“ (Bandelow / Kundolf 2018: 164).

Die jeweils in sich stringenten und widerspruchsfreien theoretischen Argumentationsgänge legen unter Einbeziehung der Erfahrungswerte von oftmals unübersichtlichen und gerade bei der Zuordnung von Kausalitäten unscharfen empirisch-realweltlichen Prozessen die Vermutung nahe, dass

aufgrund diverser vorstellbarer Parallelentwicklungen und Gleichzeitigkeiten womöglich keine finale Bestimmung von Ursache und Wirkung möglich ist. Dafür kann der gemeinsame Befund einer gegenseitigen Beeinflussung, Verwobenheit und Abhängigkeit von sozioökonomischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und (verkehrs-) technologischer Entwicklung mit entsprechenden Ausbau- und Regulierungsszenarien bei der generellen Staatstätigkeit und der Policyformulierung als umso plausibler bewertet werden.

Ein weiterer konkreter und historisch gesättigter Hinweis auf die engen Verbindungen und gemeinsamen Pfade von sozioökonomischer Entwicklung, dem Ausbau der Staatstätigkeit als tatsächliche Versorgungsfunktion und konkreten verkehrs- und ordnungspolitischen Fragen begegnet dem aufmerksamen Beobachter in der bereits angerissenen Denkfigur der staatlichen Daseinsvorsorge, bei der die Notwendigkeit einer Erledigung „staatlicher und kommunaler Aufgaben“ unmittelbar aus der „Entwicklung der arbeitsteiligen Wirtschaft“ abgeleitet wird, da „die Bevölkerungsmassen nicht ohne den riesigen Leistungsapparat leben können, in dem sie als Rädchen mitarbeiten, um ihr Dasein zu ermöglichen“ (vgl. Jaspers 1926 / 1999: 26). Dieser umfassende normative Legitimationshintergrund bezieht sich explizit auf „die Versorgung der Bevölkerung mit jenen Gütern und Diensten, die die Menschen zum Leben brauchen“ (vgl. Forsthoﬀ 1938: 3,9, 1958: 6, zitiert nach Krummheuer 2014: 57) und schließt die „Versorgung mit Wasser, Gas, Elektrizität“ sowie „die Bereitstellung der Verkehrsmittel jeder Art“ (vgl. ebd. 7,12 und 4ff. zitiert nach Krummheuer 2014: 57) ausdrücklich ein. Die streng dogmatische Verortung der direkten infrastrukturellen Bereitstellungsverpflichtung und betrieblichen Aufgabenerfüllung durch den hoheitlichen Staatsapparat selbst (vgl. Krummheuer 2014: 56) wird zwischenzeitlich auch durch das Paradigma der liberalisierten Marktmodelle als funktionale Substitute der staatlichen Leistungsverwaltung ergänzt beziehungsweise ersetzt. Aus dem

hochverdichteten Begründungszusammenhang der sozioökonomischen Entwicklungsfaktoren mit der begleitend anwachsenden staatlichen sowie politischen Organisations- und Regulierungsintensität durch vertiefte Bearbeitung von verkehrspolitischen und verkehrstechnischen Aufgaben kann jedoch weiterhin auf eine enge inhaltliche Verbindung und Verzahnung der beiden Metabereiche geschlossen werden.

Die große konzeptionelle Freizügigkeit und universelle Anschlussfähigkeit des sozioökonomischen Ansatzes beinhaltet gleichzeitig den Bedarf einer konkretisierenden Anpassung zur zielgerichteten analytischen Erfassung des politikwissenschaftlichen Untersuchungsgegenstandes der städtischen Schienenverkehre. Der in der Theorie angelegte Grundimpuls einer gegenseitigen Bezogenheit und Abhängigkeit von sozioökonomischer Entwicklung und Staatstätigkeit wird dabei in der bidirektionalen oder zirkulären Lesart im Sinne von Bandelow und Kundolf verstanden. Hier kann sowohl eine eigenständige technologische Entwicklung im Verkehrsbereich Auswirkungen auf die Intensität und Ausrichtung der Staatstätigkeit beinhalten, es können aber auch umgekehrt die staatlichen Politikprogramme zur Ausgestaltung des Verkehrs durch eine pro-aktive Schaffung von Mobilitätsangeboten gezielt als Lösungsinstrument oder Katalysator der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung eingesetzt werden.

Dieses Vorgehen erlaubt eine flexible Komposition der vermuteten Wirkzusammenhänge in den einzelnen sektoralen Hypothesen und kann die politikfeldspezifischen Phänomene und Variablen innerhalb der Politik der städtischen Schienenverkehrssysteme in eine fruchtbare Relation zu den grundlegenden sozioökonomischen Bedingungen und Annahmen setzen. Dabei stellt die konzeptionelle Beantwortung des Fragenkomplexes, wie und mit welcher Zielrichtung, Dynamik und Intensität die sozioökonomische Entwicklung in die politisch-administrative Sphäre der Staatstätigkeit einwirkt und in welcher Form Handlungsimpulse

übertragen und verarbeitet werden, das zentrale wissenschaftstheoretische Erkenntnis- und Unterscheidungskriterium dar.

Eine plausible Denkrichtung könnte etwa die Möglichkeit eines recht linearen und unmittelbaren Zusammenhangs zwischen dem sozioökonomischen Entwicklungsniveau und einer spezifischen Präferenz einfacherer oder anspruchsvollerer städtischer Schienenverkehrstypen postulieren. Andere Erklärungsansätze könnten hingegen eine eher indirekte Wirkungsweise zwischen den beiden Metavariablen vermuten, was die Idee einer abgestuften oder gebrochenen Vermittlung durch weitere Einflussgrößen, intermediäre Instanzen sowie sonstige soziale und kognitive Konstrukte beinhaltet. Um auch die kompliziertere Variante einer indirekten, über weitere Hebel und Stellgrößen übersetzten Wirkung berücksichtigen zu können, werden die Ausgestaltung der analytischen Dimension und die Hypothesenbildung auf dieses Szenario hin ausgerichtet, in dem bei Bedarf beziehungsweise bei Erhärtung durch empirische Hinweise grundsätzlich auch weniger komplexe und nur bedingt mittelbare Zusammenhänge abgebildet werden können.

Eine erste explorative Konkretisierung und Untersuchung der möglichen Effekte der sozioökonomischen Größen auf die (verkehrs-) politische Staatstätigkeit könnte daher beispielsweise mit den Kennzahlen der Höhe, Dichte und Entwicklungsdynamik des Gesamtverkehrsaufkommens – abgebildet etwa über die Stärke der Pendlerströme im individuellen und öffentlichen Verkehr oder über Wachstum beziehungsweise Stagnation im Wirtschaftsverkehr sowie bei den zugelassenen Kraftfahrzeugzahlen – zunächst diejenigen Variablen betrachten, die funktionslogisch plausibel als Folgewirkungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Trends eingestuft werden können. Jedoch ist davon auszugehen, dass die Staatstätigkeit und insbesondere die Entscheidungsfindung im Sektor der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme nicht als direkte Reaktion auf sozioökonomische Veränderungen modelliert werden sollte, da zwischen

beiden Phänomenen kein unmittelbarer Kausalmechanismus vorausgesetzt werden kann, der die sozioökonomischen Größen und Tendenzen linear in politische Programme und Entscheidungen übersetzt. Zudem sollen beim zu erklärenden Untersuchungsgegenstand nicht nur ein allgemeines politisch-staatliches Aktivitätsniveau, sondern vielmehr auch die spezifische inhaltliche Ausrichtung sowie die materiellen Regelungsbestandteile und technologischen Konzepte der gewählten Policyoptionen erfasst und erklärt werden.

Der identifizierte „Missing Link“, also die mögliche, bislang noch nicht benannte Vermittlungsgröße muss nach formallogischer Betrachtung demnach eine dispositive Zuordnungs- und Vorauswahlleistung beinhalten, die aus den sozioökonomisch ursächlichen Faktoren konkrete Handlungen im Bereich von Staatstätigkeit und Politikformulierung ableitet. Ein denkbarer Erklärungsansatz könnte daher in individuell oder kollektiv konfigurierten sozialen Praktiken sowie in kognitiven und normativen Konstrukten bestehen. Diese könnten in Form von allgemeinen gesellschaftlichen, wissenschaftlichen oder politischen Leitbildern, durch spezifische Problemdefinitionen und korrespondierende technologisch-planerische Lösungsansätze oder als sektorale Zielvorstellungen die Funktion einer richtunggebenden Strukturierungs- und Verbindungssphäre zwischen den sozioökonomischen Ausgangsgrößen und den daraus resultierenden policybezogenen Variablen ausfüllen.

Unter einem Leitbild soll in diesem Zusammenhang ein stabiles und durch normativ-ideologische oder sachlich-inhaltliche Imprägnierung bestimmtes Gedankengebäude in Bezug auf die Regelung eines realweltlichen Sachverhalts verstanden werden, das durch verdichtete, abstrahierte und dennoch grundsätzlich anwendbare Ordnungs- und Gestaltungsprinzipien sowie durch eine oftmals bildhafte Vision als allgemein verständliches Veranschaulichungsinstrument gekennzeichnet ist. Leitbilder bieten somit einen orientierenden Strukturierungs- und Bewertungsrahmen und können

trotz einer Tendenz zu idealtypischen Simplifizierungen und Überhöhungen aufgrund des konkreten Sachbezugs stets auch zur Ableitung konkreter Maßnahmen und Handlungen dienen. Sie unterscheiden sich daher auch durch ihren begrenzten und sektoralen Charakter von umfassenden weltanschaulich-geschlossenen Ideologien mit fest integrierten, dogmatischen Glaubenssätzen und einem absoluten Erklärungs- und Deutungsanspruch.

Auch aus der bestehenden wissenschaftlichen Bearbeitung ergeben sich stabile Hinweise, dass etwa die Formulierung spezifischer Zielstellungen oder die Bezugnahme auf bestehende Leitbilder als normativer oder inhaltlicher Orientierungsrahmen durch Verstärkungs-, Konzentrations- und Filtereffekte gewichtigen Einfluss auf (politische) Entscheidungen und Entwicklungen im Verkehrssektor ausüben können.

„Die Leitbildforschung zeigt, dass die Prägekraft von sozial verankerten Vorstellungen stabiler ist als jedes materielle Artefakt. Das Leitbild fungiert als ‚sinnstiftender Kern‘, um den herum sich die Anstrengungen in Forschung, Entwicklung, Produktion und Marketing der fertigen Produkte konzentrieren“ (vgl. Kirchner / Ruhrort 2016: 581).

Weiterhin weisen die Ergebnisse der Leitbildforschung darauf hin,

„dass technische Innovationen zu ihrer Durchsetzung der Einbettung in einen ‚Funktionsraum‘ bedürfen, zu dem neben infrastrukturellen Faktoren auch kulturelle Muster neuer Verwendungsgewohnheiten“ (vgl. ebd.)

zählen. Die etwa in Verkehrspolitik oder Stadtplanung bestehenden Leitbilder können demnach bei der Auswahl konkreter Policyoptionen einen übergeordneten normativ-legitimierenden und strukturierenden Sinnbezug über das situative Deziisionsmomentum spannen, der einseitig spezifische Handlungsvarianten und Präferenzen begünstigt und der gleichzeitig die Befürwortung davon abweichender Positionen erschwert oder gänzlich verhindert, denn „Policy-Leitbilder und Rahmenkonzepte versorgen die

kontingente Einzelentscheidung oder aktuelle Debatte mit einem Kontext an schlüssigen Argumenten, griffigen Beispielen und konsistenten Behauptungen“ (Schneider / Janning 2006: 173f.).

Ein noch größeres Brechungs- und Neuformatierungspotential von allgemeinen (verkehrs-) politischen Handlungs- und Entscheidungsmustern wird durch die aktive Bezugnahme auf eigenständig formulierte oder extern vorgegebene Zielhorizonte, Problemdefinitionen und Lösungsstrategien erwartet. Hier ist ein breites Bündel an sozioökonomischen Mechanismen und Triggerpunkten vorstellbar, die wiederum konkrete Anreize und inhaltliche Anknüpfungspunkte für eine pro-aktive politische Bearbeitung und Problemlösung setzen. Aufgrund des interdependenten Querschnittscharakters der Stadt- und Verkehrspolitik kann sich dieser Effekt über Sektoren- und Politikfeldgrenzen hinweg zu einer insgesamt großen und konzeptionell kaum beherrschbaren Unschärfe verstärken und somit durch unterschiedliche Problemwahrnehmungen und -definitionen sowie aufgrund überkomplexer, nicht mehr klar eingrenzbarer und gegebenenfalls sogar widersprüchlicher Zielvorgaben zu erschreckend inkonsistenten Policyentscheidungen führen:

„Verkehrspolitische Maßnahmen betreffen entweder die Verkehrswege oder die Verkehrsmittel oder die übergeordnete Organisation des Verkehrswesens. Damit sind schon wichtige Bereiche der Verkehrspolitik angeschnitten. Noch genauer lassen sich diese Handlungsfelder zur Regelung der ‚Angelegenheit‘ Verkehr (...) mit den Begriffen der Infrastruktur-, Ordnungs- und Technologiepolitik des Verkehrs beschreiben“ (Fraunholz / Hascher 2018: 144f.).

Denn es kann im Einzelfall einen großen und wirkungsmächtigen Unterschied ausmachen, welche inhaltliche Schattierung und Schwerpunktsetzung innerhalb des Großkonglomerats der Verkehrsfragen gerade aktiv und handlungsanleitend auf die Problemdefinition und inhaltliche Zielausrichtung politischer Entscheidungen einwirkt: So werden etwa infrastrukturelle Themen gemeinhin aufgrund der unweigerlichen

baulichen Folgen mit völlig anderen Sensitivitätsschwellen, einer eigenständigen Binnenlogik und spezifischen Wahrnehmungen für Zieldimensionen und Erfolgserreichung verhandelt:

„Die konkrete Ausgestaltung der Infrastruktur, zum Beispiel von Straßenräumen und Plätzen, von Haltepunkten und Bahnhöfen beeinflusst die Attraktivität der Verkehrsmittel sowie die Attraktivität für Aufenthalt und Kommunikation im öffentlichen Raum, die Lärmbelastungen des Wohnens und damit die Lebensqualität vor Ort“ (Holz-Rau 2018: 130).

Die ordnungs- oder technologiepolitischen Aspekte innerhalb des Verkehrsbereichs werden hingegen in anderen Arenen mit abweichenden Akteurskonstellationen bearbeitet und können vor allem mit völlig autonomen Problemlagen und eigenständigen Zielstellungen verknüpft sein. Auch die eher indirekten Auswirkungen verkehrspolitischer Entscheidungen und planerischer Entwicklungen auf benachbarte Sektoren wie etwa die Siedlungsentwicklung oder die individuelle Arbeitswelt gehorchen regelmäßig eigenen „Gesetzen“ und Mechanismen, die nicht zwingend widerspruchsfrei und harmonisch mit anderen Zielvorstellungen interagieren:

„Die neuen technischen Möglichkeiten wie Pferde- und elektrische Straßenbahn oder Stadtschnellbahnen ermöglichten den Städten im 19. und 20. Jahrhundert ein bislang ungekanntes Wachstum. Mithilfe der neuen Verkehrsmittel war es beispielsweise möglich, die Distanzen zwischen Wohn- und Arbeitsstätten zu erhöhen, da diese noch in vertretbarer Zeit zu bewältigen blieben“ (Fraunholz / Hascher 2018: 159).

Demnach kann die Entscheidung für die Umsetzung einer Policyoption, die die räumliche Differenzierung zwischen Wohn- und Arbeitsort durch technische Maßnahmen plan- und beherrschbar ausgestaltet und damit günstige sozioökonomische Effekte bei Arbeitsmarkt und Beschäftigung induziert, das beinhaltete verkehrspolitische (Teil-) Ziel der Ermöglichung schneller Ein- und Auspendelzeiten voll erfüllen, während gleichzeitig siedlungs- und regionalpolitische (Verkehrs-) ziele wie die Verhinderung

eines weiteren Landschafts- und Flächenverbrauchs durch eine wachsende Suburbanisierung mit derselben Policy verfehlt werden.

Die vorliegenden Ergebnisse der verkehrswissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den Ausstrahlungs- und Lenkungswirkungen von gesellschaftlichen Leitbildern und Zielstellungen deuten darüber hinaus auch Beharrungseffekte in Bezug auf bestehende technologische Entwicklungslinien an, die strukturelle Parallelen zu den Thesen der Pfadabhängigkeit / des Politik-Erbes aufweisen und die aufgrund der hochverdichteten technikgeprägten Inhalte mit der eigenständigen Kategorie der „Technologischen Narrative“ beschrieben werden sollen:

„Sie [frühe Festlegungen auf technische Entwicklungspfade, Ergänzung des Verfassers] werden damit zu einem ‚Trägheitsmoment‘, das Innovationsprozessen mitunter enge Grenzen setzt. Vor allem mit Blick auf die verkehrspolitische Relevanz der Technikforschung sind daher auch jene techniksoziologischen Ansätze interessant, die solche ‚Trägheitsmomente‘ (...) erforschen“ (vgl. Kirchner / Ruhrort 2016: 580).

Als „Technologische Narrative“ im Sinne eines „Policy Narratives“ können demnach „spezifische inhaltliche Muster im Verlauf der Policy-Debatte“ (Schneider / Janning 2006: 173) verstanden werden, die „eine typische Erzählstruktur (...) aufweisen“ (ebd.). Diese können demnach bestehende Lösungsstrategien und vorhandene technische Systeme begünstigend bestärken und wirken insofern mitunter als strukturprägende Barrieren, die die Erfolgsaussichten und Realisierungsmöglichkeiten bei Einführungsversuchen von verkehrstechnischen Innovationen eng begrenzen. So kann die perpetuierende Erzählung einer unbedingten systemischen Überlegenheit des bereits existierenden Schienenverkehrsmittels gegenüber neuartigen Konzepten auch ein über nachprüfbar Argumente und objektive technische oder wirtschaftliche Fakten hinausgehendes Image eines weiterhin erfolgreichen und zukunftsfähigen Bahnsystems generieren und somit neben infrastrukturell

oder fahrzeugseitig begründeten Pfadabhängigkeiten zusätzlich auch gedanklich-politische Kontinuitätslinien im kollektiven Gedächtnis begründen. Denn die erzählenden Akteure „ordnen ihre aktuellen Entscheidungen oder Einstellungen in den Verlauf vorheriger Geschehnisse ein und begründen die aktuelle Positionsbestimmung mit der historischen Notwendigkeit von Entwicklungsverläufen und analogen Szenarien im Politikfeld“ (ebd.). Wenn eine Formulierung und Platzierung derartiger Stabilitäts- und Erfolgsnarrative ausbleibt, öffnen sich hingegen häufig Gelegenheitsfenster, um alternative, neuartige Erzählstränge hin zu einem Wechsel der politisch-technologischen Strategien zu etablieren.

Die eingangs skizzierte analytische Breite und Auslegungsoffenheit der sozioökonomischen Schule ermöglicht schließlich bei Anwendung zur Erklärung von Policyunterschieden im Bereich städtischer Schienenverkehre mit der Bezugnahme auf Leitbilder, Zielkontexte und technologische Narrative die Konzeption von drei möglichen Merkmalsausprägungen und Effekten. Diese sind als eigenständige und alternativ-komplementäre, aber stets von den als ursächlich vermuteten sozioökonomischen Entwicklungen und Rahmenbedingungen abhängige Variablen in einem ganzheitlichen Hypothesengebäude eingebettet.

6.4.2 Hypothesenbildung und Vorschlag für relevante Variablen, Operationalisierung und Messung

Die auf der Theorie der sozioökonomischen Determination aufbauende analytische Dimension der „Leitbilder, Zielkontexte und technologischen Narrative (LZT)“ unternimmt den Versuch, die potentiell vielgestaltigen Ergebnisse und multidimensionalen Auswirkungen sozioökonomischer Entwicklungsprozesse auf Staatstätigkeit und Policydynamik durch antizipierende Strukturierung in den drei Kategorien „Leitbilder“, „Zielkontext / Problemlösungsanspruch“ und „Technologische Narrative“ abzubilden. Während die Grundmechanik der ersten beiden Kategorien auf

ähnlichen und gleichgerichteten Annahmen basiert und diese daher in einer gemeinsamen, mehrstufig formulierten sektoralen Hypothese integriert werden können, erfordert die gegenläufige Erklärungslogik der technologischen Narrative, die als Gegenreaktion auf sozioökonomischen Fortschritt ein instinktives Beharren und reflexartiges Festhalten am Status Quo empfehlen, die Modellierung einer separaten Hypothese. Im Gesamtbild sollen demnach die folgenden Phänomene und Variablen erfasst und erklärt werden:

- Spezifische sozioökonomische Veränderungen und Entwicklungen, insbesondere wenn sie über eine Bezugnahme zu Verkehrsthemen vermittelt werden sowie deren direkte oder indirekte Rezeption, Brechung und/oder Weiterverarbeitung in Leitbildern mit inhaltlicher Ausrichtung auf Policies städtischer Schienenverkehrssysteme.
- Spezifische sozioökonomische Veränderungen und Entwicklungen, insbesondere wenn sie über eine Bezugnahme zu Verkehrsthemen vermittelt werden sowie deren Ausstrahlungs-, Formatierungs- und Filterwirkungen auf Problemdefinition und Zielkontext bei der Verhandlung und Formulierung von Policies, die den Themenkomplex städtischer Schienenverkehrssysteme mittelbar oder unmittelbar berühren.
- Spezifische sozioökonomische Veränderungen und Entwicklungen, insbesondere wenn sie über eine Bezugnahme zu Verkehrsthemen vermittelt werden sowie die dadurch ausgelösten, in technologischen Narrativen transportierten Beharrungsmomente und Status-Quo-Orientierungen.

HY-LZT 1 „Leitbilder und Zielkontext/Problemlösungsanspruch“

Wenn durch sozioökonomische Veränderungsprozesse bei der Formulierung der für den städtischen Schienenverkehr relevanten Policies neben den örtlichen Fragen der Gestaltung des lokalen öffentlichen Nahverkehrs auch darüber hinausgehende Leitbilder und Zielkontexte* verhandelt werden (unabhängige Variablen),

dann steigt die Wahrscheinlichkeit, dass grundsätzlich anspruchsvollere städtische Schienenverkehrssysteme (abhängige Variable) präferiert werden.

*wie etwa eine Optimierung des Gesamtverkehrsgeschehens, ein bewusster Einsatz innovativer Technologien, regionalplanerische, städtebauliche oder ökonomische Aspekte

Die erste in dieser Hypothese hinterlegte Überlegung geht demnach davon aus, dass spezifische sozioökonomische Entwicklungen die Berücksichtigung und Einbeziehung von weitreichenden gesellschaftlichen, wissenschaftlichen, planerischen und politischen Leitbildern in die lokalen Entscheidungsfindungsprozesse zu Fragen der örtlichen Schienenverkehrspolitik begünstigen, was in Folge zur Präferenz anspruchsvollerer Schienenverkehrstypen führt, die grundsätzlich leistungsfähiger sind und die zudem in eine zweite Ebene ausweichen können, um dem automobilen Pendler- und Wirtschaftsverkehr neuen Bewegungsraum zu gewähren. In analoger Funktionsweise und Mechanik postuliert die zweite in der Hypothese beinhaltete Auslegungsvariante einen Zusammenhang zwischen sozioökonomischen Veränderungen und einer erhöhten Wahrscheinlichkeit, dass dadurch der Problemlösungsanspruch und die verbundenen Zielkontexte systematisch über die konkreten Fragen des lokalen Schienenverkehrs hinaus ausgeweitet werden, was ebenfalls eine Präferenz anspruchsvollerer Schienenverkehrstypen nach sich zieht. Die eigenständige und gegenläufige Begründungslogik der strukturwahrenden und durch beachtliche Pfadabhängigkeiten gekennzeichneten Erklärungsfigur der technologischen Narrative wird in einer separaten, zweiten sektoralen Hypothese aufbereitet:

HY-LZT 2 „Wirkung Technologischer Narrative“

Wenn ein bestehendes einfacheres städtisches Schienenverkehrssystem in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft weiterhin als sozioökonomisch zweckmäßig, angemessen und erfolgreich dargestellt werden kann (unabhängige Variable),

dann sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass alternativ anspruchsvollere Schienenverkehrssysteme (abhängige Variable) als Ergänzung oder Substitut vorgesehen werden.

Dies bedeutet, dass erst bei Stagnation der Attraktivität und Rückgang der Strahlkraft des technologischen Narrativs der einfacheren

Schienenverkehrsmittel und dem zeitgleichen, durch sozioökonomische Veränderungen begünstigten Aufkommen des konkurrenzierenden Schnellbahnparadigmas die Policyoptionen der anspruchsvolleren Typen von städtischen Bahnsystemen zunehmend als bevorzugte Lösungsstrategien wahrgenommen werden. Einmal formulierte oder bereits in baulicher (Infrastruktur) und konstruktiver (Fahrzeuge) Implementierung befindliche Policyoptionen beinhalten auch hier überproportional hohe Kosten für einen Strategie- und Pfadwechsel und üben daher eine langfristige Bindungswirkung aus, die meist nur im Sog sozioökonomischer Wachstumsprognosen überwunden werden kann.

In Bezug auf die zu erhebenden, sozioökonomisch vermittelten Variablen und Begründungszusammenhänge im erweiterten funktionalen Umfeld von gesellschaftlichen Leitbildern, Zielkontext, Problemlösungsanspruch und technologischen Narrativen erscheint eine feingliedrige Operationalisierung durch eine dichte Beschreibung in optionaler ergänzender Kombination mit einer Abbildung in einer nominal oder anlassbezogen auch ordinal skalierten Maßeinteilung erfolgversprechend. Die Messung beziehungsweise Erhebung erfolgt durch eine qualitative Erfassung und Bewertung der in den einzelnen Hypothesen und Subkategorien relevanten und wirksamen Variablen und Kenngrößen, fallweise ergänzt um eine Zuordnung der empirischen Phänomene zu entsprechenden Skalenwerten.

Variable / Variablenbündel	Messdimension / mögliche Merkmalsausprägung
<p>Argumentative oder legitimatorische Bezugnahme zu gesellschaftlichen, politischen oder planerischen Leitbildern mit direkter Auswirkung auf Planung, Bau und Betrieb städtischer Schienenverkehrssysteme</p>	<p>qualitative Bewertung und inhaltliche Rekonstruktion (Bezugnahme nicht vorhanden / schwach ausgeprägt / stark ausgeprägt – wenn vorhanden, inhaltliche Bestimmung, etwa:</p> <p>Leitbild der punktuellen verkehrlichen Entflechtung durch eine zweite Verkehrsebene / Leitbild eines betrieblichen und ökonomischen Rumpfangebotes mit einem aktiven Rückbau im städtischen Schienenverkehr / Leitbild des Schnellbahn-Paradigmas mit Konzentration auf hochleistungsfähige Hauptachsen und ergänzendem Busbetrieb / Leitbild eines flächigen städtischen Schienenverkehrs als Substitut des Automobils / (...)</p>
<p>Argumentative oder legitimatorische Bezugnahme zu gesellschaftlichen, politischen oder planerischen Leitbildern mit indirekter Auswirkung auf Planung, Bau und Betrieb städtischer Schienenverkehrssysteme</p>	<p>qualitative Bewertung und inhaltliche Rekonstruktion (Bezugnahme nicht vorhanden / schwach ausgeprägt / stark ausgeprägt – wenn vorhanden, inhaltliche Bestimmung, etwa</p> <p>Leitbild der verkehrsgerechten Stadt und Verkehrsplanung / Leitbild der autogerechten Stadt / Leitbild des stadt- und menschengerechten Verkehrs / Leitbild der integrierten Verkehrsplanung / Leitbild der ökologischen Mobilität / Leitbild der urbanen und städtebaulichen Erneuerung / (...)</p>
<p>Argumentative oder legitimatorische Bezugnahme auf oder aktive Formulierung von Zielkontext(en) und Problemlösungsansprüchen, die der Verhandlung von Fragen des lokalen Schienenverkehrs dienen und die im Zusammenhang mit sozioökonomisch vermittelten Einflussfaktoren <i>unmittelbare</i> Auswirkungen auf Planung, Bau und Betrieb städtischer Schienenverkehrssysteme entfalten</p>	<p>qualitative Bewertung und inhaltliche Rekonstruktion (Bezugnahme nicht vorhanden, keine aktive Zielformulierung / schwache ausgeprägte Bezugnahme und Zielformulierung / stark ausgeprägte Bezugnahme und aktive Zielformulierung – wenn vorhanden, inhaltliche Bestimmung, etwa:</p>

Variable / Variablenbündel	Messdimension / Merkmalsausprägung
	<p>Verbesserung der Netzdichte im Schienenverkehr / Anschluss neuer Ziele und Siedlungsgebiete an den Schienenverkehr / Steigerung der Leistungsfähigkeit im Schienenverkehr / Entlastung von Bestandsstrecken im Schienenverkehr / Verkürzung von Fahr- und Reisezeiten im Schienenverkehr / Steigerung von Komfort und Qualität im öffentlichen Verkehr / (...)</p>
<p>Argumentative oder legitimatorische Bezugnahme auf oder aktive Formulierung von Zielkontexte(n) und Problemlösungsansprüche(n), die über die Verhandlung von Fragen des lokalen Schienenverkehrs <i>hinausreichen</i> und die im Zusammenhang mit sozioökonomisch - vermittelten Einflussfaktoren <i>mittelbare</i> Auswirkungen auf Planung, Bau und Betrieb städtischer Schienenverkehrssysteme entfalten</p>	<p>qualitative Bewertung und inhaltliche Rekonstruktion (Bezugnahme nicht vorhanden, keine aktive Zielformulierung / schwache ausgeprägte Bezugnahme und Zielformulierung / stark ausgeprägte Bezugnahme und aktive Zielformulierung – wenn vorhanden, inhaltliche Bestimmung, etwa:</p> <p>Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Gesamtverkehrs inklusive Automobilverkehr / Verbesserung des ortsverbindenden regionalen Schienenverkehrs / Umsetzung städtebaulicher und stadtgestalterischer Ziele wie Errichtung von Fußgängerzonen, Neugestaltung von Straßen und Plätzen / Entlastung des Automobilverkehrs und Schaffung von Parkplätzen / Raumplanerische und wirtschaftspolitische Ziele wie Entwicklung strukturschwacher Gebiete / Arbeitsmarktpolitische Ziele wie Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen / Stärkung von Konsum und wirtschaftlicher Zentralität / Folgemaßnahme anderer Verkehrsprojekte oder Entwicklungsvorhaben)</p>
<p>Aktive Formulierung von technologischen Narrativen, die (auch bei sich ändernden sozioökonomischen Rahmenbedingungen) eine stabile Fortführung der bestehenden (Schienen-) Verkehrspolitik empfehlen</p>	<p>qualitative Bewertung und inhaltliche Rekonstruktion (aktive Formulierung findet nicht statt / findet statt)</p>

6.5 Gesamtschau der analytischen Dimensionen

In der Gesamtwirkung wird von der multidimensionalen Anlage des theoretischen Untersuchungsrahmens und der Formulierung von insgesamt sechs komplementären sektoralen Hypothesen eine breite und weitreichende Abdeckung der zu erklärenden empirischen Phänomene erwartet. Gleichzeitig bieten die konzeptionelle Bezugnahme auf das etablierte analytische Gerüst der Heidelberger Schule sowie die moderate Anpassung und Fortentwicklung der dort eingeschriebenen Kategorien eine plausible und stabile wissenschaftstheoretische Grundlage. In diesem Kontext wurde auch die Einbeziehung der letztlich nicht eingesetzten „Internationalen Hypothese“ als üblicherweise in der Heidelberger Schule beinhalteteter theoretischer Ansatz vertieft in Erwägung gezogen und intensiv geprüft. Der Verzicht der „verbleibenden“ Hypothesenfamilie auf die konkrete Anwendung im Zusammenhang mit der Erfassung der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme stellt ausdrücklich nicht deren Sinnhaftigkeit oder analytische Kraft in Frage, auch wird damit explizit nicht behauptet, dass internationale Einflussgrößen oder Effekte der Europäisierung und EU-Integration bei den Policies städtischer Schienenverkehre grundsätzlich irrelevant sind oder dass gar keine entsprechenden Wechselbeziehungen bestehen.

Vielmehr entfalten diese Faktoren allerdings selten eine unmittelbare und lineare Wirkung mit einer klaren Ursache-Folge-Modellierung, die mit dem grundlegenden gedanklichen Aufbau der klassischen „Internationalen Hypothese“ ohne weitreichende Änderungen kompatibel sind. Der internationale Rahmen und die Europäisierung wirken vielmehr in diffundierender und eher indirekter Weise auf einzelne Sachgebiete und Themenkomplexe der kommunalen Bahnsysteme, etwa durch die beispielgebende Führungsrolle Frankreichs bei der Konzeption und konsequenten planerischen sowie politischen Umsetzung der Niederflur-Straßenbahnsysteme der neuen Generation, ein. Derartige konkrete

Ausstrahlungseffekte können allerdings durch das grundsätzlich offene Forschungsdesign als gesonderte Konstellationen auch innerhalb der formulierten analytischen Dimensionen und Hypothesen durch eine Verortung und funktionale Zuordnung anhand ihrer primären Wirkungsgrößen abgebildet werden.

Mit einer grafischen Gesamtübersicht, die die im theoretischen Rahmen dieser Untersuchung verwendeten Ansätze der Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung und deren Überführung in die analytischen Dimensionen anschaulich abbildet, wird der Übergang zur fallbezogenen Anwendung des entwickelten analytischen Konstrukts auf die empirischen Beispiele in den folgenden Kapiteln markiert.

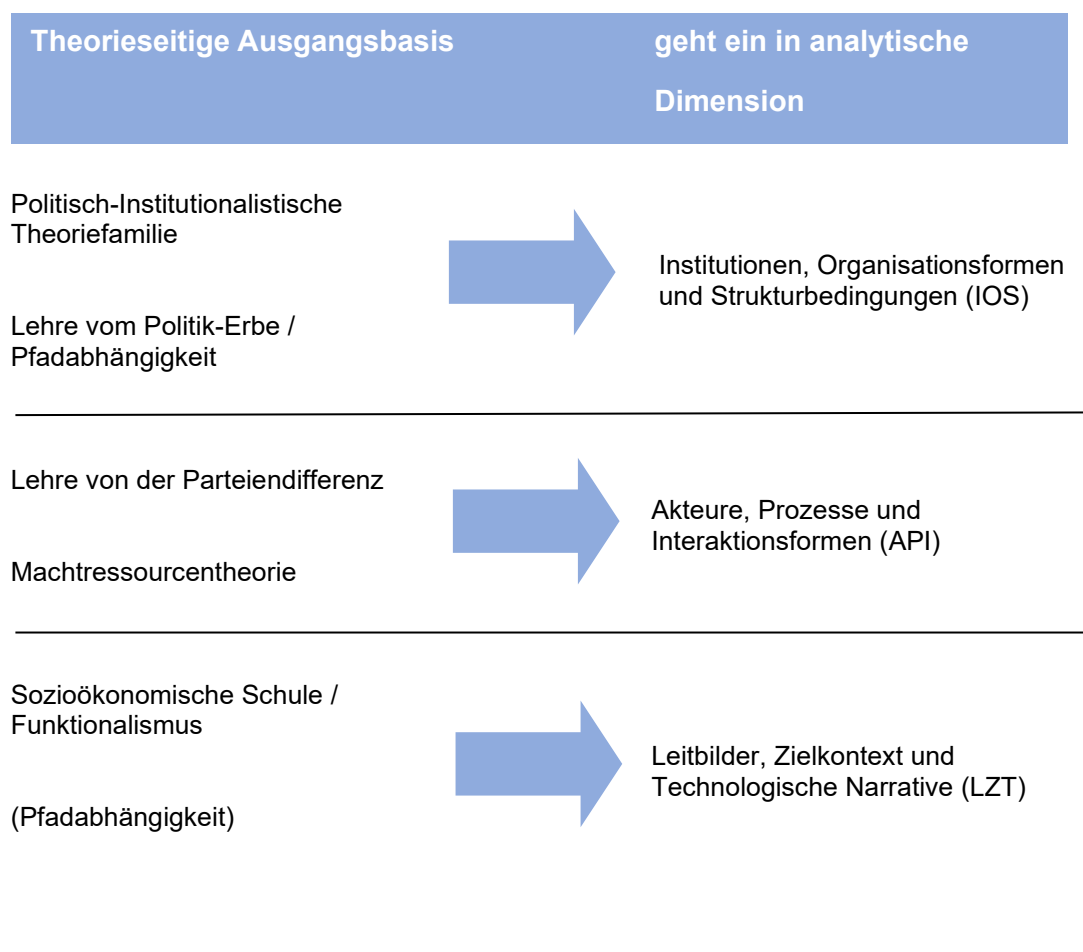


Schaubild 12: Gesamtansicht der analytischen Dimensionen (eigene Darstellung).

7 Empirische Fallbeispiele

7.1 Vorbemerkung zu Erschließung, Aufbereitung und Darstellung der fallbezogenen empirischen Daten – modellhafte Phasenbildung und Fokussierung auf wichtige Entscheidungskonstellationen und Weggabelungen

Jedes (politikwissenschaftliche) Forschungsdesign, das eine vergleichende Rekonstruktion und ordnende Gesamtschau von mehreren, durch große Komplexität geprägten empirischen Fallbeispielen, zudem über größere Betrachtungszeiträume in einer kombinierten Längs- und Querschnittsanalyse als Ziel ausgibt, muss die grundlegende Frage der Vereinbarkeit eines hohen Anspruchs an fallbezogene Exaktheit und historisch-thematische Vollständigkeit mit der pragmatischen Notwendigkeit einer handhabbaren und in Bezug auf die nachzuvollziehenden Inhalte nicht überbordenden erklärenden Beschreibung individuell beantworten.

Bei bewusster Wertschätzung des empirischen Reichtums der spezifischen technologischen, baulich-infrastrukturellen, fahrzeugseitigen sowie betrieblichen Einzelentwicklungen und aufschlussreichen Sonderfälle im Gesamtkonstrukt des kommunalen Schienenverkehrs der jeweiligen Städte erscheint im konkreten Anwendungsbezug der Versuch einer straffenden und komprimierenden, komplexitätsreduzierenden Vorgehensweise geboten, um die einzelnen empirischen Sachverhalte im angestrebten Gesamtüberblick noch sinnvoll verorten zu können. Diese Strategie negiert ausdrücklich nicht die Sinnhaftigkeit umfassender Einzelfallstudien und detailreicher technik- und betriebshistorischer Aufarbeitungen des Themenkomplexes der urbanen Bahnsektors, sondern spiegelt vielmehr die komparative Forschungsarchitektur und das übergeordnete Erkenntnisinteresse dieser Analyse wider. Die intensive Beschreibung von bestimmten verkehrlichen Entwicklungssträngen, die Erklärung von speziellen Schienenfahrzeuggattungen und -typen, die Dokumentation von Betriebsverfahren, Bauabschnitten und Teilstrecken, all dies bietet einen

unbestrittenen verkehrs- und ortsgeschichtlichen Mehrwert und ist legitimer Bestandteil entsprechender wissenschaftlicher Arbeiten und Formate – würde aber gleichsam im gegebenen Kontext ein zu detailbezogenes Raster aufspannen und daher die avisierte analytische Klarheit und Aussagekraft gegebenenfalls eintrüben.

Das heuristische Konzept der in Kapitel 4.4.1 diskutierten Identifikation und Abgrenzung von einzelnen, mitunter modellhaft verdichteten Policyphasen bietet hingegen eine plausible Arbeitsgrundlage, durch die eine praxisnahe Strukturierung des umfassenden und vitalen realweltlichen Kontinuums empirischer Ereignisse, Handlungen und Prozesse möglich und leistbar erscheint. Gleichzeitig liefert der als Arbeitsdefinition entwickelte Systembegriff der Politik des städtischen Schienenverkehrs weitere Hinweise in Bezug auf eine sinnvolle untere Grenze der noch verarbeitbaren Informationsgranularität in den einzelnen empirischen Untersuchungsräumen, da die dort zugrundeliegende Ausrichtung bereits eine gewisse reduzierende und straffende Fokussierung auf wesentliche Kategorien und repräsentativ-charakteristische Merkmalsausprägungen beinhaltet. Im Fokus dieser Ausarbeitung stehen daher eindeutig die in Kapitel 4.4.6 benannten großen Entwicklungslinien, grundsätzlichen Richtungsentscheidungen und wegweisenden Begründungszusammenhänge auf der systemischen Gesamtebene sowie die dadurch konstituierten, weitgehend einheitlich formatierten Phasen im Bereich der Auswahl, Entscheidungsfindung und Implementierung von Policies städtischer Schienenverkehrssysteme. Diese können sowohl durch eine entsprechende aktiv vorgetragene Policypräferenz und klare inhaltliche Positionierungen als auch durch eine intensive Policydebatte mit teils wechselnden Allianzen und Interessenslagen oder auch durch eine lediglich passive Policykontinuität beziehungsweise verwaltende Stagnation gekennzeichnet sein. Zudem ist es vorstellbar, dass sich in einigen Konstellationen einzelne Phasen recht scharf voneinander abgrenzen lassen, während es in anderen Fällen zu Überlagerungseffekten

oder fließenden Übergängen kommen kann. Die konzeptionelle Erfassung von realweltlichen Befunden durch Zusammenführung in mehr oder minder exakt bestimmbar zeitlich-sequentiellen Phasen ist dabei kein nur auf theoretischen Erwägungen und phänomenologischen Bedarfen gründendes Arbeitsprogramm, sondern es deckt sich vielmehr auch mit empirischen Erkenntnissen:

„Bei der bisherigen Entwicklung des ÖV [öffentlichen Verkehrs, Ergänzung des Verfassers] lassen sich Zeitabschnitte mit unterschiedlichen verkehrspolitischen Schwerpunkten ausmachen. Die siebziger und achtziger Jahre waren (in Westdeutschland) durch eine umfassende technische Modernisierung des ÖV sowohl bei der baulichen Infrastruktur als auch bei den Fahrzeugen geprägt“ (Gertz et al. 2018: 297).

Durch eine idealisierende und um kleinteilige Sonderkonstellationen bereinigte inhaltliche und analytische Abstraktion können daher mittels entsprechender Phasenbildung insbesondere die Bedingungen für Policystabilität, für graduell neue Policyfade innerhalb der bestehenden Grundausrichtung oder für einen radikalen Policywandel im Umfeld der zentralen strategischen und für die Systemebene relevanten Weggabelungen, den „Critical Junctures“ (vgl. Beyer 2015: 140 – 161), sicher und präzise erkannt und aufbereitet werden. Der tatsächliche Umfang bei der Erfassung der empirischen Entwicklungen eines Fallbeispiels richtet sich dabei primär nach der Anzahl der entsprechend abgrenzbaren Policyphasen sowie nach der Komplexität und Dynamik bei Diskussion, Planung und Entscheidungsfindung. So können sich etwa trotz intensiver Binnendebatten langjährig stabile Policyarrangements ausbilden, die kompakt abbildbar sind, während andere Fallbeispiele wie etwa Mülheim an der Ruhr von zahlreichen Richtungsänderungen, häufigen Entscheidungsbedarfen, einer übergroßen Komplexität und einer relativen Unruhe gekennzeichnet sind, deren sorgfältige Erfassung sich naturgemäß in einem entsprechenden Anwachsen der Textmenge und Kapitellänge niederschlägt.

7.2 Mülheim an der Ruhr im Herzen der Stadtbahn Rhein-Ruhr – Gefangen in der dreifachen Strukturfrage aus übermächtigen institutionellen Anreizen, geografischer Lage und technischem Systemchaos?

Die Stadt Mülheim an der Ruhr vereint aufgrund ihrer topografischen, räumlichen und wirtschafts- beziehungsweise verkehrsstrukturellen Lage im Zentrum des rheinisch-westfälischen Industriereviere („Ruhrgebiet“) mit aktuell etwa 170 000 Einwohnern⁷⁵ auf etwa 91 Quadratkilometern Grundfläche gleich mehrere Besonderheiten in sich. Zum einen weist die Gemeinde aufgrund ihrer Einbettung in das polyzentrische Ruhrgebiet dichte und intensive wirtschaftliche und verkehrliche Beziehungen mit den direkt angrenzend benachbarten Städten Duisburg (im Westen), Oberhausen (im Norden) sowie Essen (im Osten) auf. Demnach überlagern sich hier diverse Pendlerströme und sind nicht, wie in einem klassisch monozentrischen Verdichtungsraum wie etwa München, sternförmig auf ein einzelnes Zentrum ausgerichtet. Vielmehr durchmischen sich in Mülheim an der Ruhr diverse Quell- und Zielverkehre sowie zusätzlich auch durchgehende (Transit-) Ströme. Zum anderen ist die Stadt auch qua Namensgebung von der direkten Lage am Fluss bestimmt, der die Stadtmitte unmittelbar durchquert und der bereits früh als Verkehrs- und Handelsweg genutzt wird. Neben der lange Jahre dominierenden Montan- und Stahlindustrie mit einem bedeutenden industriellen Produktionsstandort, etwa für Röhren und Bleche, verfügt die Stadt aber auch über zahlreiche Grünflächen und Siedlungsgebiete auf den topografisch teils stark hügeligen Höhenzügen, die sich ausgehend vom Flusslauf nach Osten und Westen erheben.

⁷⁵ <https://www.muelheim-ruhr.de/cms/bevoelkerungsbestand1.html>, letzter Zugriff am 06.10.2021

7.2.1 Aktuelle Organisation und Ausgestaltung des städtischen Schienenverkehrs – Besonderheiten und erklärungsbedürftige Befunde

Auch in Bezug auf die verkehrstechnische Entwicklung, die konzeptionelle Organisation und die infrastrukturelle sowie fahrzeugseitig-betriebliche Ausgestaltung des städtischen Schienenverkehrs kann Mülheim an der Ruhr in mehreren Betrachtungsdimensionen legitimerweise als eher außergewöhnliche und daher potentiell besonders ertragreiche und interessante empirische Konstellation beschrieben werden. Denn aktuell sind in Mülheim an der Ruhr gleich drei technologisch unterschiedliche und weitgehend inkompatible, nur mit erhöhtem Aufwand begrenzt und abschnittsweise gemeinsam zu betreibende städtische Schienenverkehrssysteme vorzufinden (vgl. insgesamt Groneck et al. 2005: 80 – 103 sowie Höltge 1994: 329 – 339).

- Im Gemeinschaftsverkehr mit der östlichen Nachbarstadt Essen bietet die vom Mülheimer Hauptbahnhof ausgehende, völlig kreuzungsfrei trassierte, regelspurige und hochflurige U-Stadtbahnlinie U18 ein hochwertiges städteverbindendes Schnellbahnangebot mit der technischen, infrastrukturellen und betrieblichen Güte einer echten U-Bahn (Metro). Die Strecke wird über zahlreiche Talbrücken, Viadukte, Tunnel und den Mittelstreifen einer Schnellstraße/Autobahn geführt und verfügt über umfassend ausgebaute ober- und unterirdische Bahnhöfe mit 120 Metern Bahnsteiglänge für die Aufnahme von Drei-Wagen-Zügen. Die Fahrzeugbreite der eingesetzten sechsachsigen Zweirichtungs-Gelenkwagen des Typs „B Kölner Bauart“ beziehungsweise der aus London importierten Fahrzeuggattung des Typs „P“ beträgt 2,65 Meter bei einer Stromzuführung mittels Dachstromabnehmer und Oberleitung. Die Betriebsführung, Leit- und Sicherungstechnik sind durch eine von Beginn an prozessrechnergestützte Technologie und dank hochleistungsfähiger Signaltechnik schnellbahnmäßig für hohe Kapazitäten ausgebildet, die Gleisopographie entspricht durch die Berücksichtigung von Gleiswechseln und Abstellanlagen ebenfalls Metrostandards.

- Die von Westen aus Duisburg einbrechende Straßenbahnlinie 901 bildet mit ihrer separaten Streckeninfrastruktur zwischen der Stadtgrenze und dem Mülheimer Hauptbahnhof ein zweites, regelspuriges Schienenverkehrsteilsystem, das betrieblich, infrastrukturell und gleisseitig nicht mit der aus Essen kommenden, ebenfalls regelspurigen Hochflur-Stadtbahn kompatibel oder verbunden ist. Die aktuell im Fahrgastverkehr eingesetzten teilmiederflurigen 40-Meter-Zweirichtungsfahrzeuge muten mit nur 2,20 Metern Fahrzeugbreite weitgehend straßenbahnartig an und stellen auch im bundesweiten Vergleich einen eher exotischen Lösungsansatz dar, der auch den oftmals noch nicht aufgeweiteten Lichtraumprofilen und Gleisabständen auf der Bestandsstrecke geschuldet ist. Gleichzeitig befährt die Linie auch voll ausgebaute, mit einer eigenen Zugsicherungstechnik ausgestattete unterirdische Stadtbahnanlagen in Duisburg und wird auch in Mülheim zwischen den U-Haltestellen Schloss Broich, Stadtmitte und Mülheim Hauptbahnhof mit bautechnisch aufwändiger Unterquerung der Ruhr im Tunnel geführt.
- Schließlich verfügt die Stadt Mülheim an der Ruhr als drittes Schienenverkehrsteilsystem über ein meterspuriges, inzwischen mit 2,30 Meter breiten Zweirichtungs-Niederflurfahrzeugen betriebenes Straßenbahnnetz, das diverse Stadtteile rechts und links der Ruhr erschließt und das verkehrshistorisch sowie entwicklungsgeschichtlich als ursprüngliche konzeptionelle Keimzelle und originärer lokaler technischer Lösungsansatz identifiziert werden kann. Das mit sowohl dem Essener als auch dem Oberhausener Straßenbahnnetz betrieblich und infrastrukturell verbundene Tramsystem verfügt mit den Linien 104, 110 und 112 über drei rein oberirdisch bediente Netzabschnitte, während die Linie 102 als Ergebnis eines verstetigten und nicht mehr weiterentwickelten vorlaufenden Straßenbahnbetriebs zwischen den U-Stadtbahnhöfen Aktienstraße und Schloss Broich ebenfalls auf der unterirdischen Stadtbahntrasse verkehrt – zwischen Mülheim Hauptbahnhof, Stadtmitte und Schloss Broich parallel zur hier ebenfalls fahrenden regelspurigen Duisburger Straßenbahnlinie 901 im aufwändigen und technisch komplexen Vierschienen-Betrieb mit zwei separat installierten Zugsicherungssystemen.

Bereits diese verkürzte Übersicht wirft aufgrund der umfassend erklärungsbedürftigen und wenig plausibel anmutenden Befunde intuitiv zahlreiche Verständnisfragen auf: Erstens erscheint es nicht unmittelbar naheliegend, dass eine recht kleine Großstadt mit deutlich unter 200 000 Einwohnern überhaupt weitreichende Ansätze eines unterirdisch und häufig sogar nach echten U-Bahn-/Metrostandards ausgebauten städtischen Schienenverkehrs vorzuweisen hat. Denn in diametralem Kontrast zur realweltlichen Situation lässt die klassische Lehrbuchmeinung der ingenieurstechnischen Verkehrsplanung bei Städten dieser Größe und Zentralität höchstens einen rein oberirdischen Straßenbahnbetrieb erwarten. Zweitens überrascht die unübersichtliche technologische Heterogenität und Inkompatibilität der drei auf engstem Raum parallel betriebenen separaten Schienenverkehrssysteme, die auch im

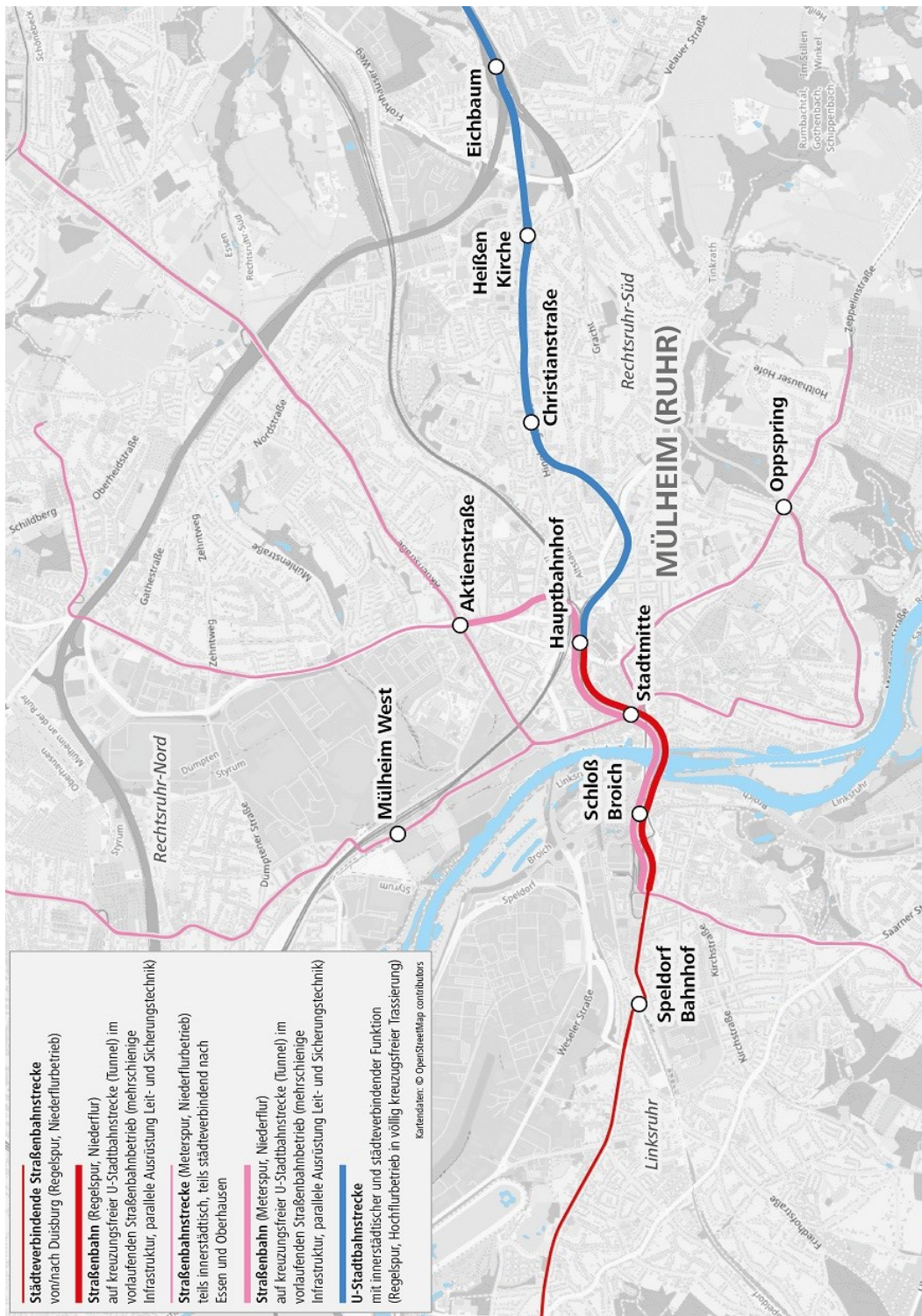
überregionalen Vergleichsmaßstab ihresgleichen sucht und die ohne weitere Analyse weder unmittelbar technisch noch betrieblich begründbar erscheint. Hier stellt sich offenkundig die Frage nach dem „Warum?“ – spielten verkehrlich-geografische Faktoren eine Rolle oder stehen die drei unabhängigen technischen Lösungsansätze eventuell in einem nur hintergründig nachvollziehbaren Ordnungsverhältnis zueinander? Drittens schließt sich direkt an den Klärungsbedarf der aktuell überproportional uneinheitlichen Systemlandschaft im städtischen Bahnverkehr das entwicklungsgeschichtlich geprägte Erkenntnisinteresse an, ob die drei separaten technischen „Schienenwelten“ das Ergebnis einer versäumten oder nicht ausreichenden Integration oder das gegenteilig gelagerte Resultat eines bewussten und gegebenenfalls weniger geglückten Differenzierungsprozesses darstellen.



Niederflurwagen der ersten Generation in der Mülheimer Stadtmitte (AG).



- (Bild oben) Die Stadtbahnstrecke der Linie U18 zwischen Mülheim (Ruhr) und Essen ist nach metromäßigen Stadtbahnstandards des Landes Nordrhein-Westfalen errichtet und völlig kreuzungsfrei ausgeführt, wofür zahlreiche Kunstbauten wie Tunnel, Brücken und Viadukte vorgesehen werden mussten (AG).
- (Bild unten) Am „Verknüpfungspunkt“ des Mülheimer Hauptbahnhofes treffen drei technisch inkompatible städtische Schienenverkehrssysteme zusammen (AG).



Karte 1: Mülheim an der Ruhr wird von gleich drei technisch inkompatiblen Schienenverkehrssystemen bedient (© OpenStreetMapContributors).

7.2.2 Das lokale Initial für erste Überlegungen eines punktuell unterirdisch geführten städtischen Schienenverkehrs ab 1960 – Die verkehrliche und städtebauliche Frage der Ausgestaltung des Verknüpfungspunktes am neuen Mülheimer Hauptbahnhof („Stadtbahnhof“)

Mit der Wiederherstellung der wesentlichen Strecken und Betriebsanlagen der Straßenbahn setzt ab 1949 eine zunehmende Rückkehr zu einer Normalisierung des öffentlichen Verkehrs ein, gepaart mit und getragen von ersten sozioökonomischen Wachstumsansätzen – auch die historisch bestehenden engen verkehrlichen und betrieblichen Verbindungen zu den Nachbarstädten wie Essen, Duisburg und Oberhausen werden wieder hergestellt (vgl. Höltge 1994: 324). Die Stadt Mülheim und der Eigenbetrieb der Straßenbahn markieren allerdings bereits zu dieser Zeit insofern einen ersten infrastrukturell-technischen Brechungspunkt, als das durchgehend meterspurige Straßenbahnnetz des mittleren Ruhrgebiets zwischen Mülheim, Essen, Oberhausen, Gladbeck/Herten, Bochum und Gelsenkirchen hier auf eine traditionell regelspurige Duisburger Straßenbahnstrecke⁷⁶ trifft. Nachdem auch in Mülheim an der Ruhr ab den 1950er Jahren eine gewisse, dem Zeitgeist der kritischen Überprüfung schienenverkehrswürdiger Verkehre geschuldete Netzkonsolidierung eintritt und einige Streckenabschnitte stillgelegt werden (vgl. Höltge 1994: 328 sowie Foerster-Baldenius 1988: 17 – 30), ergibt sich ein zunächst relativ stabiler Systemzustand einer klassisch oberirdischen meterspurigen Straßenbahn, die als organisatorische, aber technisch unspektakuläre Besonderheit enge betriebliche Verbindungen und städteübergreifende „Gemeinschaftsverkehre“ (Höltge 1994: 319) zu den direkten Nachbargemeinden Essen, Duisburg und Oberhausen aufweist. Auch fahrzeugseitig werden dem bundesdeutschen Trend entsprechend weiter

⁷⁶ In Duisburg wurde bis Ende der 1950er Jahre ein „geteiltes“ Straßenbahnnetz mit zwei Spurweiten, Meter- und Regelspur, betrieben. Die Strecke nach Mülheim war allerdings schon vor dem vereinheitlichenden Umspurungsprogramm regelspurig (vgl. Höltge 1994: 190 – 197).

Investitionen in das Bestandssystem Straßenbahn durch Anschaffung von neuen Großraumwagen (ab 1955) beziehungsweise Gelenktriebwagen (ab 1957) getätigt (vgl. Höltge 1994: 344f., Meschede et al. 2013: 107 sowie Foerster-Baldenius 1988: 22 – 25). Der schnellstraßenmäßige Ausbau der Bundesstraße 1 (heute Bundesautobahn A40) zwischen Essen und Mülheim bringt zudem auch die Neuanlage der städteverbindenden Straßenbahnstrecke als kreuzungsfrei trassierte Schnellstraßenbahn im Mittelstreifen des Ruhrschnellwegs mit sich (vgl. Höltge 1994: 326).

Die Frage, ob das vorhandene städtische Schienenverkehrssystem der Straßenbahn auf Dauer unverändert fortbestehen soll, ob es einer Weiterentwicklung oder gar eines Rückbaus bedarf, wird ab Ende der 1950er Jahre verstärkt anhand des Initials von Planungen der Deutschen Bundesbahn zur Neuorganisation der Bahnhofs- und Eisenbahnbetriebsanlagen in Mülheim verhandelt, wobei auch umfassende weiterreichende Aspekte und Zielstellungen aus Gesamtverkehr / Automobilverkehr, Städtebau und Stadtplanung berücksichtigt werden. Denn der betriebliche Schwerpunkt des Eisenbahnverkehrs samt der von der Deutschen Bundesbahn und dem Land Nordrhein-Westfalen geplanten, vorwiegend in Ost-West-Richtung verlaufenden S-Bahn als moderne und vertaktete regionale Nahverkehrseisenbahn (vgl. Schreck / Meyer / Strumpf 1979: 102 – 106, Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1968: 39 – 41 sowie Janikowski / Ott 2002: 117 – 128) wird von einem weiter westlich gelegenen Halt hin zum zentrumsnahen „Stadtbahnhof“, der künftig als „Hauptbahnhof“ firmiert, verlegt. Hierdurch entsteht in der Mülheimer Kommunalpolitik und Verwaltung ein quasi natürliches Momentum, diese verkehrliche Umorganisation als Treiber und Begründungszusammenhang einer umfassenden Neuplanung des entstehenden Bahnhofsumfelds durch Anlage eines „Verknüpfungspunktes“ zwischen Eisenbahn-Fernverkehr, S-Bahn, lokaler Straßenbahn, Bus und der Kraftfahrzeugverkehr zu verstehen. In direkter Nähe zum Bahnhof werden letztlich auch diverse neue Schnellstraßendurchstiche sowie einige prägende Hochhaus-

Komplexe als „moderne“ Zeugen des architektonischen und stadtplanerischen Zeitgeists vorgesehen. Wenngleich die Schaffung einer nutzerfreundlichen, städtebaulich attraktiven und verkehrlich effizienten Erschließungs- und Umsteigesituation zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln heute eventuell naheliegend oder selbstverständlich erscheinen mag⁷⁷, so ist dieses inter- und multimodale Denken im Mülheimer Zusammenhang bewusster Ausdruck einer fortschrittlichen, technologieorientierten und steuerungsoptimistischen Entscheidungs- und Planungsphilosophie, die die räumliche Verknüpfung der diversen Verkehrsträger nach neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen anhand eines eigens beauftragten Gutachtens⁷⁸ ausgestaltet und die letztlich als „beispielgebend“ und „vorbildlich“ wahrgenommen wird.

In dem 1967 von der IVV (Ingenieure für Verkehrsprognose und Verkehrsplanung) unter Einbeziehung der Expertise der Technischen Hochschule Aachen erstellten Gutachten mit dem programmatischen Titel „Verknüpfungspunkt Mülheim / Ruhr – Stadt. Verkehrstechnische Gesamtplanung für eine enge Verknüpfung des Strassenbahn-, Omnibus-, Städteschnellbahn- und Strassennetzes im Auftrage der Planungsgesellschaft für den Öffentlichen Personen-Nahverkehr im Ruhrgebiet GmbH“ wird unter anderem auf bestehende Planwerke der Stadt Mülheim (Generalverkehrsplan) sowie auf Untersuchungen der Deutschen Bundesbahn über eine „Städteschnellbahn Ruhrrevier“ (S-Bahn) als zentrale Rahmenbedingungen Bezug genommen. Der bauliche und verkehrliche Bedarf eines klug konzipierten, neu angelegten Verknüpfungspunktes wird unmittelbar mit der Zielstellung der Schaffung

⁷⁷ In der aktuellen verkehrspolitischen Debatte, die häufig von Ideen und Zielen einer klimafreundlichen Verkehrswende geprägt ist, spielt die attraktive inter- und multimodale räumliche Verknüpfung verschiedener Verkehrsangebote an sogenannten Mobilitätsstationen, Mobility Hubs oder Kompaktbahnhöfen eine große Rolle (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. 2014: 258 – 277 sowie beispielhaft <https://www.vdv.de/infografik-faltkarte.pdf> (letzter Zugriff am 12.10.2021)).

⁷⁸ Verknüpfungspunkt Mülheim/Ruhr – Stadt. Verkehrstechnisches Gutachten im Auftrag der Planungsgesellschaft Ruhr. Textband. IVV Ingenieure für Verkehrsprognose und Verkehrsplanung.

einer vorteilhaften Verbindungs- und Übergangssituation zwischen der erwarteten neuen S-Bahn der Deutschen Bundesbahn, den städtischen Straßenbahnen und Bussen sowie dem Automobilverkehr begründet, darüber hinaus spielen wie in Politik und Verwaltung auch im Gutachten stadtplanerische Aspekte zur Stärkung und Expansion des Stadtzentrums eine zentrale Rolle:

„Erst nach der Umwandlung eines Teiles der mittelalterlichen Altstadt erhielt der Bahnhof Mülheim – Eppinghofen wegen seiner zentralen Lage eine immer größere Bedeutung, so daß er heute unter dem Namen Bahnhof Mülheim/Ruhr – Stadt die Funktionen eines Hauptbahnhofs ausübt. Allerdings fehlt bis heute immer noch eine verkehrlich und städtebaulich ansprechende Einbindung des Bahnhofsbereichs in das Kernstadtgebiet der Stadt selbst. Die Chance einer solchen guten Einbindung ergibt sich jetzt im Zuge der Erneuerung und Erweiterung der Kernstadt Mülheims. (...) Geht man davon aus, daß der fußläufige Citybereich (...) zusammenwachsen soll, so muß dieser einen leistungsfähigen und attraktiven Verkehrsschwerpunkt erhalten. Dieser Schwerpunkt liegt aus verkehrlichen Gründen am besten im Bereich des zukünftigen Hauptbahnhofs. (...) Darüber hinaus kann man alle wesentlichen Linien des öffentlichen Nahverkehrs an dieser Stelle zusammenführen und innig mit dem Regional- und Fernverkehr der Bundesbahn verknüpfen“ (Verknüpfungspunkt Mülheim/Ruhr – Stadt. Verkehrstechnisches Gutachten im Auftrag der Planungsgesellschaft Ruhr. Textband. IVV Ingenieure für Verkehrsprognose und Verkehrsplanung 1967: 3f.).

Unter Integration diverser weiterer Anforderungen und Zielgrößen wie der Berücksichtigung eines tangentialen City-Straßenrings oder der Sicherstellung einer leistungsfähigen Abwicklung von Eisenbahnverkehr und örtlichem Nahverkehr, bei dem aufgrund des neuen „Gravitationszentrums Hauptbahnhof“ von einer steigenden Nachfrage ausgegangen wird, spricht sich das Gutachten letztlich nach vergleichender Abwägung diverser Untervarianten schließlich für die Umsetzung der „Netzkonzeption 2“ aus. Diese zeichnet sich neben einer innovativen Führung des Busverkehrs in teilweiser Tieflage vor allem durch die konzeptionelle Weiterentwicklung der Straßenbahn zur U-Straßenbahn aus, die planerisch in einer ebenfalls tiefliegenden, parallel südlich der

Eisenbahngleise angeordneten Haltestellenanlage mit diversen kürzeren Anschlussstunneln geführt wird (vgl. Verknüpfungspunkt Mülheim/Ruhr – Stadt. Verkehrstechnisches Gutachten im Auftrag der Planungsgesellschaft Ruhr. Textband. IVV Ingenieure für Verkehrsprognose und Verkehrsplanung 1967: 31).

Nachdem die Stadt Essen und die dortige Essener Verkehrs-Aktiengesellschaft ebenfalls als weitgehend lokale Planung die Errichtung eines U-Straßenbahnsystems⁷⁹ auf Basis der vorhandenen Straßenbahntechnologie als Zielstellung anstreben (vgl. Stadt Essen – U-Bahn-Baumt 1986: 77 – 84 sowie Groneck et al. 2005: 109), eröffnet sich durch die vertiefte Planung und Systementscheidung der Nachbarstadt Essen auch in Mülheim gerade in Kombination mit den eigenen Überlegungen zur Neugestaltung des „Verknüpfungspunktes“ schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt eine naheliegende politische und verwaltungsseitige Denkrichtung des städtischen Schienenverkehrs hin zu einer punktuellen unterirdischen Führung der Straßenbahn als U-Straßenbahn, um das Leitbild der Verkehrsentflechtung in einer zweiten Ebene systematisch aufzugreifen.

Demnach stellt Direktor Scheucken, der den Betrieben der Stadt Mülheim vorsteht, bereits 1960 die abschnittsweise unterirdische Trassierung der Mülheimer Straßenbahn am neuen Verknüpfungspunkt aufgrund dieses lokalen und nachbarschaftlichen Gesamttrends in einem Zeitungsinterview mit der Neuen Ruhr Zeitung mit dem prägnanten Titel „In Zukunft bei uns Unterpflaster-Bahnen?“⁸⁰ auch unter Verweis auf den wachsenden Individualverkehr und die U-Straßenbahnplanungen in Essen indirekt in Aussicht:

⁷⁹ Ein erster Abschnitt mit der U-Straßenbahn-Haltestelle Saalbau wird bereits 1967 dem Betrieb übergeben (vgl. Guhl 1975: 113).

⁸⁰ Neue Ruhr Zeitung vom 17. Dezember 1960: „In Zukunft bei uns Unterpflasterbahnen? Direktor Scheucken über die Verkehrsproblematik“

„Um bei dieser Entwicklung [wachsender Individualverkehr, Ergänzung des Verfassers] bei deren Anfang wir jetzt erst stehen, beim Linienverkehr die Einhaltung der Fahrzeiten zu gewährleisten, sei die Schaffung eigener Bahnkörper und die Unterführung neuralgischer Punkte und innerstädtischer Verbindungsstrecken unumgänglich notwendig. Dieser neue Typus einer Nahverkehrsverbindung im Großstadtverkehr werde zur Zeit als Unterpflaster-Straßenbahn in Bremen, Hannover, Essen, Köln, Frankfurt und München geplant. Zur Verwirklichung sind hohe Investitionen erforderlich (...). Ob für Mülheim diese neue Betriebsart des schienengebundenen Nahverkehrs in Frage kommt, ist (...) noch nicht abzusehen. Man sollte jedoch auch derartige Möglichkeiten nicht außer Acht lassen, zumal wir im Rahmen unseres Gemeinschaftsverkehrs mit der Nachbarstadt Essen dort schon in Kürze mit den Gegebenheiten einer Unterpflaster-Straßenbahn in Berührung kommen werden und unsere Fahrzeuge auf die Bedingungen einer derartigen Betriebsart einstellen müssen“ (Neue Ruhr Zeitung vom 17. Dezember 1960).

Wenngleich die lokalen Überlegungen der Mülheimer Stadtverwaltung und Eigenbetriebe deutlich von den Abhängigkeiten mit den Neuplanungen der Deutschen Bundesbahn bestimmt sind und sie zunächst nur den Charakter von perspektivischen Gedankenspielen annehmen, so werden mit den Abwägungs- und Sondierungsprozessen der wissenschaftlichen Begutachtung jedoch erste wirkungsmächtige gedankliche Weichenstellungen vorgenommen. Diese legitimatorischen und strukturierenden Kristallisationspunkte stellen somit eine ideale Anknüpfungsstelle und Ausgangsbasis für all jene später folgenden Policypfade dar, die grundsätzlich anspruchsvollere städtische Schienenverkehrssysteme bevorzugen, indem das Leitbild eines unterirdisch trassierten städtischen Bahnverkehrs als real verfügbare Policyoption überhaupt im örtlichen Kontext benannt und etabliert wird – die politischen und verwaltungsseitig-planerischen Handlungs- und Denkmuster werden dementsprechend inhaltlich vorkonfiguriert.

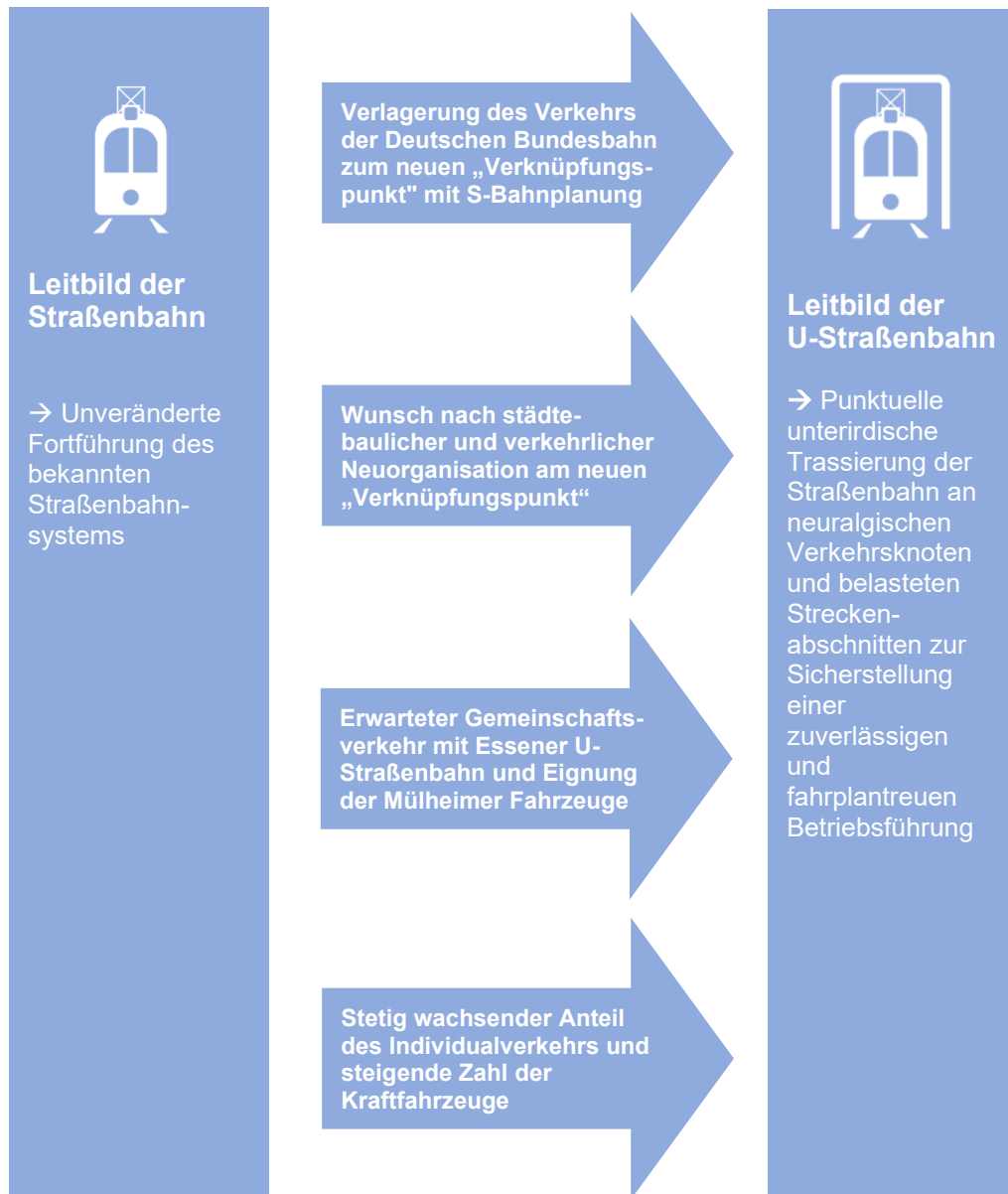


Schaubild 13: Gleichgerichtete begünstigende Ziele und Bedarfe bei Deutscher Bundesbahn, lokaler Verkehrsplanung und Städtebau bewirken eine frühe Öffnung des örtlichen verkehrlichen Leitbilds hin zur realen planerischen Einbeziehung der Policyoptionen anspruchsvollerer städtischer Schienenverkehrssysteme wie der U-Straßenbahn (eigene Darstellung)

7.2.3 Die Überformung des örtlichen Leitbilds durch die umfassend regulierte landespolitische Zielstellung einer anspruchsvollen regionalen Stadtbahnkonzeption nach Metrostandards ab 1965 – Mit institutioneller Komplexität und organisatorischer Verflechtung zum maximalen Stadtbahnbau im Zeichen des Planungs- und Steuerungsoptimismus

Aufgrund der großen verkehrlich-räumlichen Dichte und geografischen Nähe der einzelnen Städte und Gemeinden im rheinisch-westfälischen Industrieviertel und insbesondere im engeren Ruhrgebiet zwischen Duisburg im Westen und Dortmund im Osten ist es seit jeher naheliegend, neben den einzelnen (inner-) städtischen Verkehrsrelationen auch die überörtlichen und städteverbindenden Aspekte dieses größten bundesdeutschen Wirtschafts- und Verdichtungsraumes als einen übergreifenden, interdependenten Planungs- und Organisationsauftrag zu begreifen. Denn oftmals sind die im sonstigen Bundesgebiet typischen, auf ein einzelnes Zentrum ausgerichteten Stadt-Umland-Beziehungen im Ruhrgebiet weder theoretisch erwartbar noch empirisch nachweisbar. Vielmehr zeichnet sich das Bild einer umfassenden verkehrlichen und baulichen Verflechtung als „polyzentrische Struktur“ (Blennemann 1975: 72) im Gesamtgefüge zahlreicher Groß- und Mittelzentren ab, die mitunter mit Blick auf die Wahrnehmbarkeit politischer oder administrativer Grenzen fließend und nahtlos ineinander übergehen.

Dementsprechend werden auch bereits mit Beginn des Zeitalters der elektrischen Straßen- und Kleinbahnen neben dem Ausbau der jeweiligen innerstädtischen Netze auch zahlreiche städteübergreifende Gemeinschaftsverkehre oder gar Gemeinschaftsunternehmen, wie etwa die Vestische Straßenbahn zwischen Herten und Gladbeck oder die Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahn AG von Anfang an (mit-) errichtet und erfolgreich als zwar technologisch mitunter separates, aber verkehrlich

zusammenhängend-integrales Netz betrieben (vgl. Hartmann 1975: 6 – 9 sowie Reuther 2007: 114 – 122). Diese verkehrliche Gesamtsituation entspricht aus organisationsstruktureller Sicht dem Prinzip einer jeweils weitgehend freiwilligen bilateralen technischen, unternehmensseitigen⁸¹ sowie politischen Abstimmung und dezentralen Koordination, die allerdings den jeweiligen örtlichen Mobilitätsbedarfen und Ansprüchen bei städteübergreifenden Verkehren durch einen betrieblichen Pragmatismus und eine ähnliche Interessenlage in der Bedienung der Nachfrage auch ohne zentrale Steuerung nahezu immer entsprechen kann. Parallel zu diesen durch Straßen- und Kleinbahnen sichergestellten interkommunalen Verkehren ermöglichen auch die Nah- und Regionalverkehrsangebote der ursprünglich privaten, später nationalen⁸² (Staats-) Eisenbahn mit den beiden in Ost-West-Ausrichtung angelegten Hauptabfuhrstrecken der Köln-Mindener Eisenbahn-Gesellschaft sowie der Bergisch-Märkischen Eisenbahn-Gesellschaft ein städteübergreifendes Pendeln und Reisen (vgl. Hartmann 1975: 6f. sowie Schreck et al. 1979: 103).

Neben diesen lokalen Entwicklungen reifen unterhalb der Organisations- und Betriebsebene der „großen“ Staatsbahn und oberhalb des verkehrlichen Wirkungsraumes der einzelnen innerstädtischen oder nur bilateral gemeindeüberschreitenden (Gemeinschafts-) Verkehre der Straßenbahn auch früh ernsthafte und detaillierte Planungen für ein übergeordnetes und die gesamten Städte des rheinisch-westfälischen Industrieraumes verbindendes, aber von den Staatsbahnen unabhängiges interkommunales Schienennetz mit Klein- beziehungsweise Schnellbahncharakter. So werden etwa bereits 1909/1910 konkrete Überlegungen für eine „Städtebahn Düsseldorf – Duisburg – Essen – Bochum – Dortmund“ angestellt (vgl. Grobe 2008: 45 – 49), eine noch umfassendere Konzeption wird mit dem ab etwa 1920 durch den

⁸¹ Dies soll den Umstand zahlreicher einzelner Unternehmensübernahmen, Zusammenschlüsse und Fusionen nicht in Abrede stellen.

⁸² Zunächst im Rahmen des Anschlusses des Rheinlandes an Preußen, ab 1920 unter der Regie der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft sowie ab 1949 durch die Deutsche Bundesbahn.

Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk und das Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerk (RWE) maßgeblich vorangetriebenen Vorhaben der „Rheinisch-Westfälischen Städtebahn / Schnellbahn“ (vgl. Kemmann 1928: 17 – 33 sowie Grobe 2008: 56 – 62) vorgelegt. Die Ausfertigungstiefe und Qualität dieser in der beabsichtigten Form nicht realisierten Planungen für Infrastruktur, Fahrzeuge, Betrieb und städtebauliche Integration, die von externer wissenschaftlicher und wirtschaftlicher Ingenieurexpertise unterstützt und durch eine eigens gegründete „Studiengesellschaft“ (vgl. Grobe 2008: 56f.) geleitet werden, beeindrucken auch nach heutigen Maßstäben durch die gelungene Balance eines pragmatischen Ansatzes mit einem weit in die verkehrliche Zukunft gerichteten gedanklichen Horizont.

Ab Mitte der 1960er Jahre werden die bestehenden Gedanken und Vorstudien eines eigenständigen städteverbindenden Bahnsystems aus verschiedenen Gründen und Handlungsmotiven durch unterschiedliche institutionelle Arrangements und diverse Akteure in einer bis heute beispiellosen Intensität und Dynamik wieder aufgegriffen. Diese Ideen münden letztlich nach zahlreichen nicht immer unumstrittenen Weichenstellungen in einer im Wesentlichen durch die politischen Leitbilder, planerischen Ziele und Steuerungsvorstellungen der SPD-geführten Landesregierung Nordrhein-Westfalens geprägten, äußerst komplexen Verflechtungs- und Organisationsstruktur zur Planung und Umsetzung des neuartigen, regional ausgerichteten Schienenverkehrskonzeptes der „Stadtbahn (Rhein-)“⁸³ Ruhr“ (vgl. Groneck et al. 2005: 5 – 11). Die mitunter nicht zwingend deckungsgleichen, bisweilen sogar offensichtlich abweichenden Interessen der räumlich berührten Städte und Verkehrsunternehmen können hierbei nicht immer vollumfänglich oder gar friktionsarm und spannungsfrei integriert werden.

⁸³ Zunächst wird aufgrund des engeren räumlichen Entstehungs- und Planungszusammenhangs der Begriff „Stadtbahn Ruhr“ verwendet, mit Beitritt der rheinischen Städte und Gemeinden (vor allem die Landeshauptstadt Düsseldorf) im Jahre 1972 wird der Name des Projektes und der Gesellschaft auf „Stadtbahn Rhein-Ruhr“ erweitert.

Dieser neue politische und administrative Organisations- und Bezugsrahmen einer primär auf Landesebene verorteten Gesamtplanung ist in vielfältiger und institutionell hoch ausdifferenzierter Weise mit den lokalen Mülheimer Entscheidungskonstellationen zu Fragen des kommunalen Schienenverkehrs verwoben. Da zudem diverse, teils gegenläufige und widersprüchliche Leitbilder, Ziele und Handlungslogiken mit komplexen Verflechtungsstrukturen und Interdependenzen beinhaltet sind, kann die Gesamtentwicklung der städtischen Schienenverkehrspolitik in Mülheim an der Ruhr spätestens ab etwa 1965 nur bei gleichwertiger Erfassung und Berücksichtigung der genuin örtlichen Beschlusskompetenzen, Konflikte und Policypräferenzen in Kombination und permanentem Abgleich mit den überlagernden Entscheidungen, Programmen und Zielvorgaben der übergeordneten Steuerungseinheiten erklärt und nachvollzogen werden.

Gleichzeitig zeigt sich die empirische Gesamtkonstellation der Mülheimer Schienenverkehrspolitik aufgrund diverser noch zu erörternder Faktoren, Interessen und Hoffnungen vergleichsweise offen und „empfangsbereit“ für die in zunehmend zentralisierter Weise durch die administrative und politische Handlungsvollmacht des Landes Nordrhein-Westfalen bestimmten Vorstellungen zu Planung und Organisation des neuartigen Schienenverkehrssystems der „Stadtbahn“. Die gemeinsame und parallele Analyse der örtlichen, regionalen und landesweiten Policyauswahl und Politikformulierung nimmt hierbei einen beinahe prototypischen Charakter an und kann sogar eine begrenzt repräsentative Aussagekraft für zahlreiche ähnliche Konstellationen von hochgradig verflochtenen institutionellen Entscheidungsstrukturen in Politik und Verwaltung bei teilweise widerstreitenden Akteursausrichtungen beanspruchen.

Die finale institutionell-organisatorische Ausgestaltung des Großkomplexes „Stadtbahn (Rhein-) Ruhr“ ab etwa 1970 ist in ihrem gesamten Wesensgehalt durch eine bemerkenswert komplexe Verflechtung und ein

intensives, mitunter spannungsvolles Zusammenwirken von zahlreichen politischen und administrativen Ebenen, Strukturen, Planwerken, Programmen und Organen gekennzeichnet. Dementsprechend erscheint es wenig überraschend, dass bereits der Weg zur Abstimmung, Konzeption und Etablierung dieses neu zu errichtenden, hochspezialisierten Planungs- und Entscheidungsapparates von einem komplizierten Entwicklungsprozess und unterschiedlichen Vorstellungen, Zielen und Leitbildern der mitwirkenden Akteure geprägt ist. In dieser Findungssituation konkurrieren daher zumindest hintergründig zunächst zwei grundsätzlich widerstreitende Interessenkoalitionen mit entsprechend unterschiedlichen Präferenzen – sowohl bei den organisatorischen Grundprinzipien als auch bei Fragen der konkreten personalen, politisch-administrativen und unternehmensseitigen Zusammensetzung, dem (gesellschafts-) rechtlichen Status, den hinterlegten Kompetenzen und dem funktionalen Zuschnitt der neuen Steuerungskörperschaft.

Aufgrund der vorhandenen technischen Kompetenzen und betrieblichen Zuständigkeit der bestehenden örtlichen Verkehrsunternehmen für den jeweiligen städtischen und gemeindeübergreifenden Straßenbahnverkehr in Kombination mit den ab Ende der 1950er Jahre auch im Ruhrgebiet zunehmenden Konfliktsituationen des öffentlichen Verkehrs mit der im Zuge des allgemeinen sozioökonomischen Wachstums stetig ansteigenden individuellen Automobilität (vgl. Lohmann 1988: 3) ergreifen die lokalen Verkehrsbetriebe eine nahezu natürlich anmutende Initiative zur Koordination und Planung einer systematischen Verbesserung und Weiterentwicklung des städtischen und interkommunalen Schienenverkehrs auf Basis der existierenden und vertrauten Straßenbahntechnologie.

„Zunächst planten verschiedene Städte Lösungen für die horizontale und später auch für die vertikale Trennung der Straßenbahn vom übrigen Verkehrsraum. (...) Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk begann 1961 die bereits früher schon begonnenen Arbeiten an einem Generalverkehrsplan für das Ruhrgebiet wieder erneut zu

betreiben. (...) Die erste gemeinsame Ausarbeitung der Verkehrsbetriebe und der Bezirksgruppe Ruhr des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe in Zusammenarbeit mit dem Siedlungsverband konnte 1965 vorgelegt werden. In zwei Ausbaustufen plante man ein ca. 365 km langes Straßenbahnnetz, welches in innerstädtischen Bereichen schon ca. 40 km unterirdische Strecken vorsah. (...)

Aus diesen und auch aus anderen Gründen hat man 1965 hauptsächlich auf Betreiben der Verkehrsbetriebe – sozusagen als Selbsthilfeorganisation – die ‚Planungsgesellschaft für den öffentlichen Personen-Nahverkehr im Ruhrgebiet GmbH‘ gegründet. (...) Als Ergebnis legte die Planungsgesellschaft 1967 einen neuen Vorschlag für ein regionales Schienennetz an der Ruhr vor. Das einschließlich der Tunnelstrecken jetzt ca. 400 km lange Netz war im Wesentlichen immer noch als Straßenbahnnetz konzipiert“ (Kegel 1971: 66).

Sowohl die Akteurskonstellation, die zentral durch die Rolle der örtlichen Verkehrsbetriebe als wichtige Gesellschafter und zentrale Entscheider geprägt ist, als auch die gewählte institutionelle Organisationsform einer schlanken, lokal verankerten und aus „natürlichen“ Strukturen hervorgehenden Planungsgesellschaft spiegeln das gedanklich zugrunde liegende „Bottom-Up“-Steuerungsprinzip wider und repräsentieren die Mentalität, das Machtbewusstsein und die latente Erwartungshaltung der bestehenden Verkehrsunternehmen, auch in Zukunft weiterhin maßgeblichen Einfluss auf jegliche Neuordnung oder Weiterentwicklung der innerstädtischen und interkommunalen Schienenverkehre im Ruhrgebiet ausüben zu können.

Insofern können insbesondere die „Unternehmensleiter“ (Lohmann 1988: 3) mittels dieser strategischen und pro-aktiven Gründung einer durch die eigene starke Gesellschafterstellung bestimmten Steuerungskörperschaft dem gemeinsamen Ziel, eine „überörtliche und für die gesamte Ruhrgebietsregion zuständige Organisation⁸⁴ für den öffentlichen

⁸⁴ „Die Gründungsgesellschafter waren der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, die Bochum-Gelsenkirchener Straßenbahnen AG, die Duisburger Verkehrsgesellschaft, die Essener Verkehrs-Aktiengesellschaft, die Vestischen Straßenbahnen GmbH, die Betriebe der Stadt Mülheim, die Stadtwerke Oberhausen“ (Lohmann 1988: 6).

Personennahverkehr“ (ebd.) zu etablieren voll entsprechen, ohne dabei eigene Einfluss- oder Kontrollverluste über den örtlichen Schienenverkehr oder den eigenen Betrieb fürchten zu müssen.

Die vorgelegten inhaltlichen Planungen des Schienenverkehrs entsprechen demnach nicht zufällig, sondern als Ergebnis einer bewussten Strategie genau der Policyoption der U-Straßenbahn, die die örtlichen Verkehrsbetriebe als technologische Kernkompetenz beanspruchen und die elegant aus dem bestehenden Systemportfolio als „Straßenbahnnetz“ (Werning 1999: 26) heraus entwickelt werden kann:

„Man sah vielmehr ein regionales Straßenbahnnetz von rd. 400 km vor, von denen 242 km ausgebaut werden sollten. Darin waren 31 km U-Straßenbahn enthalten. Die Ausbaurkosten veranschlagte man auf rd. 2 Milliarden DM. Ferner wurden umfangreiche Unterlagen über ein einheitliches Schienenfahrzeug erarbeitet, das man als Straßenbahnwagen bezeichnete“ (Lohmann 1988: 6).

Somit wirken auch die bestehenden verkehrspolitischen Leitbilder und technologischen Narrative der lokalen Akteure und des örtlichen Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, für die weiterhin „im wesentlichen ein Straßenbahnbetrieb“ (Blennemann 1975: 72) die bevorzugte Policyoption darstellt, zunächst ungemindert fort. Die vorhandene meterspurige Straßenbahn kann bei ansonsten gleichbleibenden Systemparametern wie Betriebsweise und Fahrzeugeinsatz sowie durch Kontinuität in den infrastrukturellen Merkmalen wie Spurweite oder Werkstätten durch „unterirdische Strecken in innerstädtischen Bereichen“ (Blennemann 1975: 72) zur U-Straßenbahn weiterentwickelt werden:

„Entsprechend den Vorstellungen der damaligen Zeit handelte es sich dabei vorwiegend um ‚Unterpflasterbahnen‘, die nur im Innenstadtbereich in der ‚zweiten Ebene‘ die Konflikte mit dem Individualverkehr umgehen sollten. Netzbildung und durchgehende Linienführung blieben dabei unangetastet“ (Reuther 2007: 64f.).

Die eindeutige Positionierung der kommunalen Verkehrsunternehmen für die evolutionär-integrale Policyoption der (U-) Straßenbahn beinhaltet nicht nur starke inhaltliche und normative Aussagen auf der abstrakt-übergeordneten Ebene der verkehrlichen Leitbilder, sie repräsentiert auch die Sicherung der strategischen Kerninteressen und schlägt sich durch die Arbeit der Planungsgesellschaft Ruhr unter intensiver Mitwirkung der örtlichen Betriebe (vgl. Lohmann 1988: 5 – 8) auch in konkreten technischen Weichenstellungen und Empfehlungen nieder:

„Sie [Planungsgesellschaft Ruhr, Ergänzung des Verfassers] vertiefte die Planungsgrundsätze für U-Bahnen ganz wesentlich und erwarb sich bleibendes Verdienst dadurch, für Tunnelstrecken von Anfang an eine lichte Höhe von 4,20 m zwischen der Schienenoberkante (SO) und der Unterkante der Tunneldecke vorgesehen zu haben. Diese Vorgabe, die eine Voraussetzung für eine obere Stromabnahme ist, war sehr vorausschauend, da sie den späteren Übergang zur Stadtbahn mit nicht kreuzungsfrei ausgebauten Oberflächenstrecken offenhielt⁸⁵. (...) Die Arbeiten der Planungsgesellschaft leiteten die späteren „Stadtbahnrichtlinien“ (...) ein, deren Parameter bis heute für die Stadtbahnplanung in Nordrhein-Westfalen maßgebend sind“ (Grobe 2008: 84).

Die Planungsgesellschaft Ruhr setzt insofern direkt die Interessen und Ziele der örtlichen Verkehrsunternehmen in der Ausgestaltung baulicher Leitlinien um, als die infrastrukturelle Auslegung von möglichen Tunnelanlagen von Anfang an auch einen straßenbahnmäßigen Betrieb mit Stromzuführung über Oberleitungen und Dachstromabnehmer insbesondere bei der Dimensionierung der Bauwerkshöhe berücksichtigt. Parallel zu diesem konkreten, inhaltlich ausdifferenzierten sowie mit durchaus realistischer Umsetzungsperspektive und plausibler planerischer

⁸⁵ „Hätte man die lichte Tunnelhöhe nach U-Bahn-Manier nur für eine untere Stromabnahme vorgegeben, wären in späteren Planungsphasen große Probleme aufgetreten, wie sie die Stromschienen-U-Bahnen in Berlin, Hamburg, München und Nürnberg heute haben, wenn sie Strecken in dünner besiedelte Umlandgemeinden führen wollen. Hier zeigt sich nämlich häufig, dass ein kreuzungsfreier Ausbau, wie er durch den spezifischen Charakter des U-Bahnsystems mit Stromschienenbetrieb aus Sicherheitsgründen nahegelegt wird, aus verkehrlicher und betrieblicher Sicht nicht unbedingt notwendig und aus wirtschaftlicher Sicht übertrieben aufwendig wäre“ (Grobe 2008: 84).

Legitimität der involvierten Verkehrsbetriebe und örtlichen Verbandskörperschaft ausgestatteten Organisationskomplex entwickelt sich ab etwa 1963 ein zweiter, von diesem Geschehen zunächst völlig unabhängiger, konzeptionell und technologisch eigenständiger Planungs- und Handlungsstrang unter maßgeblicher Federführung der durch die SPD gestellten Landesregierung Nordrhein-Westfalens und des thematisch weitgehend zuständigen Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr. Die dort präferierte Policyoption einer völlig neu zu errichtenden, regional und städteverbindend gedachten und durch eine eigenständige Planungs- und Betriebsgesellschaft gesteuerten, regelspurigen Stadtbahn im technischen Sinne einer kreuzungsfreien und mit seitlicher Stromschiene betriebenen U-Bahn (Metro) überformt und absorbiert ab etwa 1968 letztlich sowohl die ursprünglichen lokalen Mülheimer Planungsansätze zur Ausgestaltung des Verknüpfungspunktes als auch sämtliche Versuche einer örtlichen Koordination durch die in der Planungsgemeinschaft Ruhr mit dem Siedlungsverband zusammengeschlossenen Verkehrsbetriebe des Ruhrgebietes.

Neben der konkurrenzierenden Formulierung eines im Vergleich zu den Vorstellungen der Planungsgemeinschaft Ruhr grundsätzlich anspruchsvolleren verkehrlichen Leitbilds im Zeichen des Schnellbahnparadigmas sowie der Definition wesentlich weiterreichender, über die jeweiligen örtlichen Bedarfe und Fragstellungen hinausgehender Zielstellungen ist das landesseitige Engagement vor allem durch die Implementation und nachhaltige Verankerung einer beispiellosen institutionellen (Über-) Verflechtungsstruktur mit zahlreichen Organisationskörperschaften, Plan- und Regelwerken sowie diversen sich überlagernden Regie- und Steuerungsebenen mit in sich verschränkten und überlappenden Kompetenzbereichen und Gestaltungsaufträgen gekennzeichnet. Insgesamt ein aus dem Blick der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Analyse nahezu beispielhafter und idealtypischer Befund eines nachdrücklich steuerungs- und

planungsoptimistischen, technokratisch geprägten politisch-administrativen Bürokratiekomplexes mit einem intrinsischen „Top-Down“-Organisationsverständnis sowie einem kleinteilig bis „detailverliebt“ zu nennenden Regulierungsanspruch.

Erste Vorboten dieser Entwicklung können bereits im Jahr 1963 identifiziert werden, als die Landesregierung „mit den Arbeiten an einem Generalverkehrsplan“ (Kegel 1971: 66) für das gesamte Landesgebiet Nordrhein-Westfalens beginnt. Im Jahr 1967 werden als nächster, konkretisierender Schritt „drei Ingenieurbüros beauftragt, für den Westbereich, den Mittelbereich und den Ostbereich des Ruhrgebietes eine Vorplanung im Maßstab 1:1000 aufzustellen“ (Grobe 2008: 89). Während dieser Phase werden auf Betreiben der Planungsgemeinschaft Ruhr bei wohlwollender Zustimmung des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr in „enger Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern des Generalverkehrsplans“ (Lohmann 1988: 7) einige ausgewählte Elemente und Versatzstücke der bestehenden örtlichen Planungsansätze in die neue, übergeordnete Landeskonzeption integriert. Allerdings übertrifft der Anspruch an die zu erfüllenden Zielstellungen sowie an die schnellbahnmäßigen Leitbilder der technischen Leistungsfähigkeit und planerischen Dimensionierung bei Infrastruktur, Fahrzeugauswahl und angestrebter Betriebsform die ursprünglichen Ideen der Planungsgemeinschaft bei weitem und muss letztlich als genuin eigenständige, vom Land kreierte Policyoption eines neuartigen anspruchsvollen Schienenverkehrssystems bewertet werden:

„Der erste Zielkonflikt [zwischen der Planungsgemeinschaft Ruhr und der Arbeitsgruppe Generalverkehrsplan des Landes Nordrhein-Westfalen, Ergänzung des Verfassers] entstand dadurch, daß das Land andere Vorstellungen über ein regionales Schnellbahnnetz entwickelte als die in der Planungsgemeinschaft vereinigten Nahverkehrsunternehmen. So überraschten die Forderungen nach völliger Kreuzungsfreiheit, einheitlicher Normalspur, einer Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h und einer Reisegeschwindigkeit von 40 km/h“ (Lohmann 1988: 6).

Die als verheißungsvolle Interessenvertretung und pragmatische Koordinationskoalition der örtlichen Verkehrsbetriebe gestartete Planungsgemeinschaft wird bereits wenige Jahre nach ihrer Errichtung aufgelöst (vgl. Lohmann 1988: 11), da das Land Nordrhein-Westfalen eigenständige Vorstellungen über die geeignete institutionell-organisatorische Ausgestaltung und Steuerung des kommunalen Schienenverkehrs verfolgt und diese machtvoll durch direkte und indirekte hierarchische Maßnahmen durchsetzt.

Im Gesamtprozess nimmt das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr samt der dort angesiedelten verwaltungsseitigen Fachabteilungen unter Einbeziehung der externen wissenschaftlichen Expertise von Prof. Dr.-Ing. Wehner (TU Berlin) in Form des Gutachtens „Vorstudie für die allgemeine Netzplanung des Schnellverkehrs im Ballungsraum Rhein-Ruhr“ (Lohmann 1988: 6) eine prägende und (vor-) entscheidende Rolle ein, indem der Planungshorizont der städtischen Schienenverkehre radikal erweitert und unter Schwerpunktsetzung auf regionale Aspekte und Verbindungen redefiniert wird. Somit kann das regionale Stadtbahnkonzept auch eine strukturelle Ergänzungsfunktion zum ebenfalls in Entstehung befindlichen und weitgehend in Ost-West-Orientierung ausgerichteten S-Bahnssystem der Deutschen Bundesbahn⁸⁶ (vgl. Schreck et al. 1979: 102 – 106 sowie Minister des Landes für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1969: 8) als gesamthafte Schnellbahnplanung übernehmen.

Nachdem innerhalb der landesseitigen Arbeitsgruppe für den Generalverkehrsplan der „Arbeitskreis Stadtbahn“ (Minister des Landes für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1969: 9) eingerichtet wird, entfalten die Aktivitäten des Landes neben der

⁸⁶ „Die Deutsche Bundesbahn plant seit einigen Jahren den Aufbau eines geschlossenen S-Bahnnetzes für das Ruhrgebiet. Das Land Nordrhein-Westfalen hat daraufhin mit der Deutschen Bundesbahn am 30. August 1965 ein Rahmenabkommen über den Ausbau von S-Bahnstrecken im Ruhrgebiet abgeschlossen“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1968: 39).

inhaltlichen Federführung für die Grobplanung der Streckeninfrastruktur auch bei der Festlegung der erweiterten Zielstellungen sowie durch die Bezugnahme auf aktuelle sozioökonomische Entwicklungen eine beispiellose Dynamik und beanspruchen eine gegenüber der lokalen Ebene grundsätzlich vorrangige Steuerungs- und Konzeptionshoheit für das nun auch namentlich und werblich abgegrenzte geplante neuartige Schienenverkehrssystem.

Die Gesamtheit der verkehrlich-angebotsbezogenen, infrastrukturell-betrieblichen sowie landesplanerischen und sozioökonomischen Aspekte wird schließlich im Jahr 1968 von der nordrhein-westfälischen Landesregierung als politische Reaktion auf die sich immer stärker abzeichnende Kohle-, Stahl- und Beschäftigungskrise im Montansektor im „Entwicklungsprogramm Ruhr“ als künftige Planungs- und Handlungsleitlinie zusammengetragen und mit dem Anspruch an eine rasche realweltliche Wirkung und Umsetzung beschlossen. Durch die beinhalteten Ziele und Leitbilder wird auch die künftige Ausgestaltung der örtlichen Schienenverkehrspolitik in Mülheim an der Ruhr nachhaltig überformt und im Kontext einer völlig neuen räumlichen und funktionalen Zweckbestimmung festgeschrieben. Im verabschiedeten Programm werden neben der verkehrspolitischen und technischen Definition des neuen Schienenverkehrssystems auch die übergeordneten Zielstellungen und angestrebten Impulse für die regionale Wirtschaftsstruktur, das Sozialwesen und den Arbeitsmarkt explizit benannt. Das Entwicklungsprogramm Ruhr

„sollte die Verhältnisse im Ruhrgebiet im Hinblick auf Lebensqualität, Entlastung der Straßen, Umweltschutz usw. verbessern. (...) Man dachte auch daran, die durch den Rückgang der Montanindustrie und insbesondere des Bergbaues absehbar immer zahlreicher arbeitslos werdenden Stahlarbeiter und Bergleute vor allem im Tunnelbau der Stadtbahn einzusetzen“ (Grobe 2008: 89).

Die Pläne des Landes versprechen demnach auch, „durch Tunnelbauten neue Arbeitsplätze als Ersatz für die im kränkelnden Bergbau- und Montanbereich wegfallenden Stellen“ (Reuther 2007: 65) zu schaffen. Insbesondere aufgrund der struktur-, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Implikationen

„ist es kein Zufall, daß die Entstehung des heutigen Stadtbahn-Projektes in jene Jahre 1966 – 1968 fällt, als sich die damalige allgemeine Rezession und die besondere strukturelle Wandlungskrise des Ruhrgebietes in ihren Auswirkungen bedrohlich überlagerten. In einer Mehrzahl von kurz- und mittelfristigen Maßnahmen zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Situation und zur Verbesserung der Infrastruktur nahm der öffentliche Personennahverkehr einen bedeutenden Platz ein“ (Hartmann 1975: 134f.).

Die Planung des neuartigen Stadtbahnsystems ist daher neben der eigentlichen verkehrlichen Aufgabenstellung von Beginn an auch als wesentlicher Bestandteil und Ausdruck einer integral übergeordneten struktur-, sozial-, wirtschafts- und regionalpolitischen Gesamtbetrachtung zu verstehen:

„Das Entwicklungsprogramm Ruhr ist ein mittelfristiger Handlungsplan der Landesregierung. Es soll als Richtlinie für die räumlich und zeitlich abgestimmte Durchführung der Maßnahmen von Bund, Land und Gemeinden zur Verbesserung der öffentlichen Grundausstattung im Ruhrgebiet dienen. Zusammen mit den Hilfen zur sozialen Sicherung der Arbeitnehmer und den Anreizen für neue Investitionen der Wirtschaft wird die Durchführung des Programms sicherstellen, daß das Ruhrgebiet die leistungsfähigste Industrielandschaft Deutschlands bleibt. Tiefgreifende Wandlungen müssen in vielen Wirtschaftszweigen als normal angesehen werden; Umfang und Intensität des derzeitigen wirtschaftlichen Anpassungsprozesses im Ruhrgebiet sind jedoch einmalig“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1968: 5 / Vorwort).

„Ein Prozeß wirtschaftlichen Strukturwandels ohne soziale Härten ist zur Zeit am schwierigsten im Ruhrgebiet zu erreichen. Der Rückgang des Verbrauchs von Kohle zwingt den Steinkohlenbergbau, seine Förderung und seine Förderkapazität durch Zechenstilllegungen erheblich einzuschränken. Dadurch und durch hinzukommende

Rationalisierungsmaßnahmen im Steinkohlenbergbau und in der Eisen- und Stahlindustrie entsteht die Aufgabe, für die freiwerdenden Arbeitskräfte neue und gesicherte Arbeitsplätze im Ruhrgebiet zu schaffen“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1968: 12).

Die deutliche Beschreibung der krisenhaften Gesamtentwicklung des im Strukturwandel befindlichen Ruhrgebiets (vgl. Lohmann 1988: 19) und die Feststellung einer zwingenden Notwendigkeit von gegensteuernden Programmen und abmildernden Maßnahmen beaufschlagen auch die verkehrlichen Aspekte mit dem Kontext einer großen gesamtgesellschaftlichen Relevanz und Dringlichkeit. Darüber hinaus basiert das Programm der Landesregierung auch auf der grundlegenden Diagnose einer nicht ausreichend attraktiven Ausgestaltung des bestehenden öffentlichen Verkehrs im Ruhrrevier, insbesondere zwischen den Stadtzentren bestünden nur (Straßenbahn-) Verbindungen mit einer niedrigen Reisegeschwindigkeit, auch das noch lückenhafte Nahverkehrsangebot der Deutschen Bundesbahn mit einer schlechten Flächenerschließung und großen Abständen zwischen den Bahnhöfen sei nicht ausreichend:

„Der Struktur des Ballungsraumes und seiner Zentren entsprechend werden die von diesen Unternehmen befahrenen Strecken zwar überwiegend in dichter Zugfolge bedient, doch lassen die bestehenden Streckenführungen und -lagen mit ihren kurzen mittleren Haltepunktabständen nur Reisegeschwindigkeiten zu, die überwiegend unter 20 km/h liegen. (...) Ein den Anforderungen des Ballungsgebietes entsprechender zentrenverbindender Schnellverkehr mit dichter und regelmäßiger Zugfolge fehlt.

Das Revier verfügt im Gegensatz zu anderen Gebieten ähnlicher Größenordnung nicht über ein öffentliches Verkehrsnetz, das der Verbindung der Zentren untereinander und mit den umliegenden Gebieten gerecht wird. Es besitzt auch kein Verkehrssystem, das in der Lage ist, längere Strecken mit einer gegenüber dem Ortslinienverkehr wesentlich höheren Geschwindigkeit zu bedienen“ (Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1969: 7).

Gleichzeitig werden auch Befunde von ordnungsrechtlichen, betriebswirtschaftlichen und steuerungstheoretischen Defiziten im administrativ heterogenen Verkehrsgeschehen des Ruhrgebiets vorgetragen. Diese beinhalten bereits indirekte Hinweise auf eine zumindest im Verkehrssektor beabsichtigte, zunehmend zentralisierte Koordination und Regulierung durch das Land – im Bereich von Planung und Bau des angedachten Stadtbahnnetzes soll dies vor allem durch einen neuen organisatorischen Ansatz mittels Errichtung einer eigenständigen Steuerungskörperschaft institutionell umgesetzt werden:

„Es gibt keine einheitlich zuständige Verwaltungsbehörde für das Ruhrgebiet. Die Landesregierung hat es daher für notwendig angesehen, einen Handlungsplan für den Zeitraum von 1968 bis 1973 aufzustellen, um eine zeitlich, räumlich und finanziell abgestimmte Konzeption für die wichtigsten von verschiedenen Trägern und Behörden im Ruhrgebiet durchzuführenden Maßnahmenkomplexe zu haben“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1968: 11).

„Ein weiterer Mangel des öffentlichen Personennahverkehrs im Ruhrgebiet besteht darin, daß er sich sowohl nach seinen Organisationsformen wie bei der Durchführung des Betriebs und im Hinblick auf die technischen Gegebenheiten nicht als eine Einheit darbietet. Er bildet vielmehr eine Mischung der verschiedenen Unternehmensformen, die den Ablauf der Verkehre in betrieblicher und technischer Hinsicht im Rahmen ihrer Konzessionen weitgehend selbst bestimmen. Die verschiedenen Spurweiten der Straßenbahnen und die Vielfalt der eingesetzten Fahrzeuge und Züge bilden ein augenfälliges Beispiel für die unerwünschten Folgen eines Nebeneinander von so zahlreichen Verkehrsbetrieben auf dem Gebiete des öffentlichen Personennahverkehrs. (...)

Die dargestellten verkehrlichen Mängel des gegenwärtigen Zustandes sind fast ausschließlich darauf zurückzuführen, daß eine organisatorisch-unternehmerische Basis für zentrale Entscheidungen fehlt, die die Belange des gesamten öffentlichen Personennahverkehrs im Ruhrgebiet berücksichtigen. Daraus ergeben sich höchst nachteilige Folgen im Bereich des Betriebes, der Tarife und der Technik sowie für die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs. In diesen Mängeln hat schließlich auch die ungünstige wirtschaftliche Lage der Verkehrsunternehmen ihre eigentliche Ursache“ (Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1969: 7).

Das Land Nordrhein-Westfalen attestiert somit dem bestehenden Straßenbahnverkehr im Ruhrgebiet in Bezug auf die mitunter uneinheitliche Technik und die kleinteilige Organisationsstruktur der Unternehmen sowie mit Blick auf die betrieblich-wirtschaftliche Performanz und ausbaufähige Kundenattraktivität einen akuten Handlungs- und (Nach-) Steuerungsbedarf. Im auch für die weitere Entwicklung des städtischen Schienenverkehrs in Mülheim an der Ruhr maßgeblichen Absatz führt das Entwicklungsprogramm Ruhr daher folgerichtig die neue, einseitig durch das Land definierte und vorgegebene Policyoption der „Stadtbahn“ konkretisierend aus und setzt die örtlichen Planungen grundsätzlich und dauerhaft in einen überörtlich-regionalen Gestaltungs- und Vollzugsrahmen mit ausdrücklicher Einbeziehung der S-Bahnplanung sowie unter Berücksichtigung stadtplanerischer Aspekte:

„Die Landesregierung ist der Ansicht, daß der öffentliche Personennahverkehr im Ruhrgebiet durch den Aufbau eines regionalen Schnellbahnsystems wesentlich verbessert werden muß. (...) Diese Ziele können am ehesten durch den Ausbau eines S-Bahnnetzes der Deutschen Bundesbahn in Verbindung mit einem regionalen Stadtbahnnetz erfüllt werden. Dabei ist zu beachten, daß die Knotenpunkte und Haltestellen in die Mitte verdichteter Wohngebiete und Arbeitsstätten gelegt oder städtebauliche Verdichtungen um feststehende Knotenpunkte und Haltestellen entwickelt werden müssen. Sollen sich die sehr hohen öffentlichen Ausgaben für den Aufbau eines Schnellbahnsystems bezahlt machen, müssen Verkehrsnetzplanung und städtebauliche Planung stärker als bisher koordiniert werden. Verkehrs- und Stadtplanung müssen intensiver als bisher gemeinsam betrieben werden“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1968: 39).

Die einseitige konzeptionelle Entscheidung und Spezifizierung der verkehrlichen Kernaufgaben und übergeordneten Ziele der neuartigen Policyoption Stadtbahn (Rhein-) Ruhr durch die SPD-geführte Landesregierung Nordrhein-Westfalens steht sowohl bei der ambitionierten Netzbildung und straffen Zeitplanung als auch bei der Festschreibung der bedingungslos am baulich und betrieblich anspruchsvollen Leitbild des Schnellbahnparadigmas ausgerichteten systemischen Parameter von

Infrastruktur, Betriebsform und Fahrzeugaspekten in deutlichem Kontrast, bisweilen sogar in offenem Widerspruch zur bestehenden Struktur des kommunalen Schienenverkehrs und der ausführenden Unternehmen im Ruhrgebiet. Diese umfassende politisch-administrative Regulierung entfaltet daher regelmäßig die Wirkung und Wahrnehmung einer hierarchisch „von oben aus der Landeshauptstadt“ verordneten Technikrevolution, die zunächst als relativer Fremdkörper im organisch gewachsenen Gefüge des örtlichen Straßenbahnverkehrs zu verbleiben droht, ohne dass eine größere Rücksichtnahme auf vorhandene örtliche Ideen oder traditionelle lokale Zielstellungen in relevantem Maße zu beobachten wäre.

„Die Landesregierung beabsichtigt, den Aufbau eines regionalen Stadtbahnnetzes im Ruhrgebiet zu fördern. Das Netz soll im Endausbau kreuzungsfrei auf eigenem Bahnkörper, normalspurig und für eine erhöhte Reisegeschwindigkeit geschaffen werden. Die Stadtbahn stellt eine wichtige Ergänzung zu den bisher vorgesehenen S-Bahn- und den vorhandenen Bundesbahnstrecken dar. Sie bedient vor allem den Nord-Süd-Verkehr und erschließt auch Städte, die bisher nur mit Außenbereichen oder gar nicht an das Bundesbahnnetz angeschlossen waren (z. B. Bottrop, Wattenscheid). (...) Die für die Strukturverbesserung im Ruhrgebiet wesentlichen Teile des Gesamtnetzes müssen in spätestens sechs Jahren in Betrieb sein, sonst behindern und verzögern die unbefriedigenden Verhältnisse im öffentlichen Nahverkehr die notwendigen Wandlungen im Bereich der Ruhrwirtschaft. (...) Es ist das Ziel der Landesregierung, bis Mai 1969 die endgültige Trassierung des Stadtbahnnetzes vorzulegen, so daß sich auch die Bauleitplanung der Gemeinden rechtzeitig auf die neuen Gegebenheiten einrichten kann“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1968: 41f.).

Obwohl die Landesregierung formell auf die noch ausstehende finale Festlegung der Streckenführung und Detailplanung hinweist, legt sie gleichsam in einer bemerkenswerten Souveränität und Machtfülle faktisch durch die Veröffentlichung einer groben Streckenverlaufskarte die wesentlichen Verkehrskorridore der künftigen Stadtbahn fest (vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1968: Streckenkarte Vorgesehenes Schnellbahnnetz im Ruhrgebiet). Für das mittlere Ruhrgebiet zwischen

Mülheim, Essen, Oberhausen, Bochum und Gelsenkirchen bedeutet dies nicht weniger als den Zwang zur betrieblichen Loslösung und aufwändigen Umwandlung zahlreicher bislang verkehrlich integrierter und wirtschaftlich-einnahmeseitig relevanter Hauptstrecken des bisherigen meterspurigen Straßenbahnnetzes in das neue regionale und technisch inkompatible, weil in breiterer Spurweite und mit abweichender Energieversorgung geplante Stadtbahnsystem des Landes. Für Mülheim selbst beinhaltet die Landesplanung die Führung der Stadtbahn auf den bisherigen Straßenbahn-Hauptachsen nach Essen und Duisburg, die die Stadt in zentraler Ost-West-Ausrichtung unter Anbindung des Verknüpfungspunktes Hauptbahnhof und der Stadtmitte durchqueren, zudem ist eine Stadtbahntrasse ins nördlich gelegene Oberhausen vorgesehen. Auch die technische Definition der neuen Policyoption der „Stadtbahn (Rhein-) Ruhr“ wird maßgeblich durch das Land bestimmt und folgt letztlich einem Vorschlag des Staatssekretärs Dr. Stakemeier als

„ein überregionales, schienengebundenes, mit hoher Reisegeschwindigkeit ausgestattetes und kreuzungsfrei geführtes Verkehrsmittel mit städteverbindender und den S-Bahnverkehr der Deutschen Bundesbahn ergänzender Funktion“ mit „Einordnung in das Personenbeförderungsgesetz“ (Lohmann 1988: 23).

Die generelle Streckenplanung sieht für das „Gesamtnetz der Stadtbahn eine Länge von rd. 230 km“ vor, die „sich harmonisch in das Netz der S-Bahn der Deutschen Bundesbahn“ einfügt (vgl. Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1969: 9). Je nach Planungsstand, Planungsformat und -tiefe variieren die Angaben zur angestrebten Netzlänge deutlich, der 1969 vom Land Nordrhein-Westfalen vorgelegte „Leitplan Öffentlicher Personennahverkehr“ sieht ein „400 km langes Schnellbahn-Grundnetz für das Ruhrgebiet vor“, hinzu kommen „etwa 100 km Ergänzungsstrecken“, wobei sich das Gesamtnetz „vom Umfang her etwa halb und halb auf die Stadtbahn und die S-Bahn aufteilt“ (Groneck et al. 2005: 6). Andere Angaben verweisen in einer allgemeineren Perspektive darauf, dass das geplante Stadtbahnnetz „im Endausbau eine

Gesamtlänge von 200 bis 300 km Länge“ erreichen sollte (vgl. Grobe 2008: 89), der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr benennt in einer 1994 erschienenen Festschrift „25 Jahre Stadtbahn Rhein-Ruhr“ ebenfalls ein „Stadtbahnnetz von circa 230 Kilometern Länge“ gemäß der „Vorplanungen“ des Landes aus dem Jahre 1969 (vgl. Verkehrsverbund Rhein Ruhr / Blombach / Böhm / Büsing et al. 1994: 8) als Zielstellung, während die bereits feiner ausdifferenzierte Betrachtung im Rahmen des am 23. März 1970 von diversen Gutachtern vorgelegten Generalverkehrsplans Nordrhein-Westfalen ein lediglich 180 Kilometer langes Stadtbahn-Grundnetz, allerdings mit der Option diverser Ergänzungsstrecken, vorschlägt (vgl. Kegel 1971: 70).

Der außerordentlich umfangreiche und komplexe Generalverkehrsplan als umfassende Gesamtplanung des Landes wiederum besteht in seinem „Kernstück (39 Bände) aus 5 Leitplänen und 7 Planungsgutachten“, die mit einem separaten Auswertungsbericht der Sachverständigenkommission als „Wegweiser und Generalband“ in übersichtlicher und Orientierung stiftender Form nutzbar gemacht werden sollen (vgl. Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein Westfalen 1970: 6). Im Auswertungsbericht wird „bei den Stadtbahnen im kommunalen Bereich (...) ein Netz im Ruhrgebiet von rund 170 km Streckenlänge, zu dem etwa 100 km Ergänzungsstrecken hinzukommen“ als Planungsgrundlage benannt (vgl. ebd.). Auch dort wird der Befund einer verkehrsstrukturell außergewöhnlichen Ausgangslage erneut aufgegriffen:

„Die besondere Schwierigkeit, die sich im Ruhrgebiet für die Entwicklung einer optimalen Netzform des projektierten Schnellbahnnetzes ergibt, folgt aus der polyzentrischen Struktur des Gebietes. (...) Damit wird die notwendige Ausrichtung des Schnellbahnnetzes auf einige wenige Siedlungsachsen besonderer Bedeutung sehr erschwert. Gleichzeitig folgt hieraus, daß im Ruhrgebiet die Koordinierung zwischen Schnellbahnplanung und Siedlungsplanung von noch größerer Bedeutung ist als in anderen Ballungsräumen“ (Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein Westfalen 1970: 205).

In einer bewertenden Zusammenfassung stimmt der Gutachter des Auswertungsberichtes dem innovations-, planungs- und techniko-optimistischen Vorgehen des Landes grundsätzlich zu und „bezeichnet es mit Recht als Aufgabe der öffentlichen Hand, die Entwicklung neuer Systeme und Fahrzeuge des ÖNV voranzutreiben“ (ebd.: 220), wodurch sowohl die Planungs- und Konzeptionshoheit des Landes als auch die Einschätzung des Bedarfs einer stärkeren übergeordneten Koordinierung legitimatorisch bekräftigt und gestärkt werden.

Allen Plänen, unabhängig von Planungsstand und Autorenschaft, ist eine städteverbindende Konzeption durch ein „zusammenhängendes Stadtbahnnetz (...), das bevorzugt dem Verkehr von und zu den Zentren übergeordneter Bedeutung dienen soll“ gemein, um eine Erschließung des Raumes zwischen den „Hauptzentren Duisburg, Essen, Bochum, Gelsenkirchen und Dortmund“ zu ermöglichen (ebd.: 205). Hierdurch werden die Stadt Mülheim an der Ruhr und die dortigen verkehrlichen Gegebenheiten aufgrund der zentralen Lage vollumfänglich von der planerischen Regulierung erfasst. Ungeachtet von der noch zu klärenden Detailtrassierung wird in den diversen Planwerken und Streckenübersichten auch bereits die baulich zentrale Frage der konkreten Ausgestaltung der kreuzungsfrei im Raum anzulegenden Stadtbahnstrecken diskutiert, wofür sich aus Sicht des Landes grundsätzlich das Geländeniveau oder die Hochlage auf standardisierten Stahlbetonelementen als kostengünstigste und daher bevorzugte Bauformen anbieten, gefolgt von der Führung im offenen Einschnitt / Trog und letztlich der baulich und kostenseitig anspruchsvollsten Ausführung als unterirdische Tunnelstrecke (vgl. Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1969: 9 sowie Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein Westfalen 1970: 222f. – Stadtbahn Ruhr Lagenkarten).

Die wesentlichen Eckpunkte der weiteren technischen und verkehrlichen Systemplanung werden in gleichartiger Diktion und einem hohen, administrativ ausgefertigten Detaillierungsgrad vorgelegt und zum umfassenden Leitbild einer anspruchsvollen Schnellbahn im Sinne einer „echten“ Untergrundbahn (Metro) verdichtet.

„Die Stadtbahn ist ein überregionales, schienengebundenes, kreuzungsfrei geführtes Schnellverkehrsmittel, das mit speziell dafür ausgebildeten Stadtbahnwagen der dichten Verbindung der Zentren des Ruhrgebietes dienen soll, und zwar insbesondere jener, die nicht oder nicht geeignet an die S-Bahn angeschlossen werden. Unter Berücksichtigung der Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung (BO-Strab), der Planungsgrundlagen für U-Straßenbahnen und der Protokolle des Arbeitskreises Stadtbahn wurden (...) technische Kriterien festgelegt, die bei der Vorplanung beachtet worden sind und bei den zukünftigen Planungsüberlegungen beibehalten werden“ (Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1969: 11).

Die benannten „technischen Kriterien“ mögen bei oberflächlicher Betrachtung zunächst wie ein abstrakter Katalog der üblichen infrastrukturellen, fahrzeugseitigen und betrieblichen Parameter im Zeichen des Leitbildes einer zeitgenössischen Schnellbahnplanung wirken, jedoch könnten die realen Konsequenzen für die langfristigen verkehrlichen und politischen Implementierungsmöglichkeiten der Policyoption „Stadtbahn als echte U-Bahn (Metro)“ kaum weitreichender und anspruchsvoller sein.

Insbesondere die überdurchschnittlich hohe geforderte Maximalgeschwindigkeit von 100 km/h sowie die großen Maßgaben und ausladend formulierten Normalien⁸⁷ bei minimalen Kurvenradien und Bahnsteiglängen von 180 Metern beziehungsweise 115 Metern stellen zwar einerseits eine ungeheure Leistungsfähigkeit sicher, führen aber andererseits bei der konkreten baulichen Umsetzung und Detailplanung zu einem sehr anspruchsvollen und bisweilen „sperrigen“ planerischen Gesamtkonstrukt, das infrastrukturell nur bedingt und stets nur mit größerem Aufwand in bestehende Straßenzüge, Stadtstrukturen, Siedlungs- und Landschaftsräume integrierbar ist.

In direkter Konsequenz der aufwändigen infrastrukturellen und betrieblichen Grundkonzeption setzen sich die diversen administrativen Funktionseinheiten, Planungsstäbe und Gutachter des Landes direkt mit der für eine erfolgreiche und zeitnahe Implementierung der Policyoption „Stadtbahn als echte U-Bahn (Metro)“ essentiellen Frage der kosten- und zeiteffizientesten Trassierungsform im Sinne der planerisch zu bevorzugenden räumlichen Niveaulage auseinander. Sie verkoppeln dabei die unbedingte Empfehlung und Zielstellung einer möglichst kostengünstigen Führung der Stadtbahn, weitgehend und wo immer

⁸⁷ „1. Die Stadtbahn verkehrt unabhängig vom Individualverkehr; Berührungspunkte mit anderen Verkehrsträgern sind planfrei auszubilden.
 2. Maximale Ausbaugeschwindigkeit 100 km/h
 3. Spurweite 1435 mm
 4. Mindesthalbmesser
 in der Innenstadt R = 180 m
 in den Außenbezirken R = 240 m
 Wenn möglich, sind die Radien so anzunehmen, daß Langsamfahrstellen aus Trassierungsgründen nicht auftreten.
 5. Maximale Längsneigung max s = 40 ‰
 in Ausnahmefällen max s = 60 ‰
 6. Wagenbreite des Stadtbahnwagens 2,65 m
 7. Wagenlänge 17,00 m
 8. Bahnsteiglänge 110 m
 9. Bahnsteig-Mindestbreite.
 Seitenbahnsteige 3,50 m
 Mittelbahnsteige 6,00 m
 10. Bahnsteighöhe über S.O. 0,90 m
 11. Lichte Höhe über S.O. 4,20 m“
 (Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1969: 11).

städtebaulich möglich auf Geländeniveau oder in aufgeständerter Hochlage, strukturell als allgemeines und übergeordnetes Planungsprinzip und bauliches Gestaltungsleitbild mit der Gesamtnetzplanung. Bereits die ersten Vorstudien und groben Streckenkonzepte zeigen jedoch eine vermehrte Tendenz des planerischen Aus- und Abweichens der Trassenführung von der eigentlich zu bevorzugenden Niveau- oder Hochlage zugunsten längerer Tunnelabschnitte. Denn die unterirdischen Strecken lassen sich ungeachtet des vielfach höheren Aufwandes bei der baulich-konstruktiven Errichtung sowohl stadt- und raumplanerisch als auch ästhetisch wesentlich einfacher in die bestehenden Strukturen einfügen:

„Den Planungsbüros wurde ferner auferlegt, bei ihrer technischen Vorplanung der Niveaulage oder der aufgeständerten Hochlage vor den Tieflagen den Vorrang zu geben und die Tunnellagen auf die Strecken zu beschränken, bei denen eine solche Führung der Stadtbahntrasse unausweichlich erforderlich ist. Für die Möglichkeit der Bauausführung war daher folgende Reihenfolge vorgesehen:

- | | |
|---------------|-------------------|
| 1. Niveaulage | 3. Einschnittlage |
| 2. Hochlage | 4. Tunnellage |

Diese Reihenfolge ergab sich zwingend aus der Verpflichtung der Landesregierung, nach Möglichkeit jeweils nur die wirtschaftlichste Lösung bei der Vergabe von Zuschüssen zu wählen. Darüber hinaus ist eine solche Verfahrensweise auch deswegen geboten, weil der Rahmen des vorgesehenen 10jährigen Finanzierungsvolumens von 1,6 Mrd. DM nach dem Entwicklungsprogramm Ruhr ausdrücklich festgelegt worden ist. (...). Die Auswertung der Vorplanungen läßt ferner erkennen, daß der Anteil der vorgesehenen Tieflagen einen unvertretbar hohen Teil an der Gesamtlänge des Netzes ausmacht. In den drei Planungsräumen bewegt sich dieser Anteil zwischen 34 und 53 Prozent. Der Grund für die Bestrebungen der örtlichen Planungsträger nach Tieflagen liegt einmal darin, daß nach ihrer Auffassung die bestehende Bebauung eine Hochlage nicht zuläßt. Zum anderen befürchten sie bei der Trassenführung durch Stadtteile mit enger Baufluchtlinie eine unzumutbare Lärmbelastung der Anwohner. Schließlich wird geltend gemacht, daß der Bau einer Stadtbahnstrecke in Hochlage das Straßenbild verunstalte, die angrenzenden Geschäftslokale verdecke und damit geschäftsschädigend wirke“ (Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1969: 9).

Die wesentlichen Treiber der landesseitigen Ausrichtung auf eine bevorzugte Trassierung in Hochlage bestehen somit in der Erwartung einer schnelleren und vor allem wirtschaftlicheren Errichtung der Strecken, denn „aus Kostengründen sollte die Tunnellänge der Stadtbahn auf 25% der Gesamtlänge beschränkt werden“ (Grobe 2008: 89). Auch der Gutachter des Auswertungsberichts der Sachverständigenkommission zum Generalverkehrsplan mahnt in nahezu identischer Formulierung und Wortwahl „nur solche Strecken in Tieflage zu führen, bei denen sie unausweichlich erforderlich ist“ (Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1970: 223 sowie zugehörige Übersichtskarte „Stadtbahn Ruhr – Planungsüberlegungen zur Verminderung des Anteils an Tieflagen“).

In der Globalbetrachtung der für die Erfolgsaussichten des Gesamtprojektes zentralen Trassierungsfrage muss die vom Land planerisch vorgegebene Zielstellung der bevorzugten Umsetzung von aufgeständerten Hochbahnstrecken insofern als dauerhafter Schwachpunkt und konzeptionelle Hypothek des gesamten Vorhabens „Stadtbahn (Rhein) Ruhr“ verstanden werden, als der Umsetzungserfolg massiv und nachhaltig von der weitgehenden und universellen Einhaltung dieser Planungsleitlinie abhängt, die tatsächlichen Ansätze der planenden Ingenieurbüros und die Interessen der kommunalen Körperschaften und örtlichen Anlieger aber nicht immer zwingend spannungsfrei mit dieser Empfehlung konform gehen. Im Zweifelsfall werden von den lokalen Akteuren auch bereits zu frühen Zeitpunkten stadtgestalterisch und infrastrukturell konsensfähigere unterirdische Trassen in Tunnellage deutlich bevorzugt. Insofern bedarf es einer geschickten Überzeugungs-, Verhandlungs- und Kompromissfindungsstrategie oder eines starken hierarchisch-institutionellen Durchsetzungs- und Implementierungshebels, um diese elementaren Konzeptions- und Kalkulationsprämissen des Landes in der tatsächlichen baulichen Realisierungsphase gesichert abbilden zu können.

Das nach konventionellem kommunalem (Selbst-) Organisationsverständnis eher außergewöhnlich anmutende planerisch-inhaltliche Engagement des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen in Bezug auf die grobe Streckenführung und die bevorzugten Trassierungsformen findet eine spiegelbildliche Entsprechung in der außerordentlich konkreten und bemerkenswert detailbezogenen Rolle einer federführenden Konzeption und Entscheidungsfindung über den künftig im neuen Stadtbahnnetz einzusetzenden Fahrzeugtyp durch das Landesministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr (vgl. Lohmann 1988: 37). Dieses neuartige, globale Steuerungsverständnis der übergeordneten politisch-administrativen Ebene steht in großem und nachhaltigem Kontrast zur bisherigen Praxis der Schienenfahrzeugbeschaffung, die sowohl im Ruhrgebiet als auch im gesamtdeutschen Raum typischerweise bislang eher direkt durch die örtlichen Verkehrsbetriebe konzipiert und durch die rein örtlichen politischen (Aufsichts-) Gremien legitimiert und wirtschaftlich abgebildet wird. Auch der Austausch mit der Waggonbauindustrie, die Aufstellung von Lasten- und Pflichtenheft, die Formulierung technisch-betrieblicher Anforderungen und Kriterien sowie die Auftragsvergabe für Konstruktion, Prototypenbau und Serienfertigung gelten als klassische und natürliche Domänen der örtlichen Verkehrsunternehmen, da insbesondere Schienenfahrzeuge wie Straßen- oder U-Bahnen in hohem Maße auf die örtlichen Rahmenbedingungen und Zwangspunkte hin abgestimmt werden müssen und oftmals auch in bestehenden Anlagen und Betriebsszenarien eingesetzt werden.

Die grundsätzliche systemische Neuartigkeit der „vom Reißbrett der Düsseldorfer Politikbüros und Verwaltungsstuben“ aus geplanten Policyoption „Stadtbahnsystem (Rhein-) Ruhr“ ermöglicht auch bei der Fahrzeugkonzeption eine nahezu uneingeschränkte inhaltliche Hoheit des Landes über die wesentlichen konstruktiven Eckdaten und Merkmale der neu anzuschaffenden Bahngeneration. Auch hier kann die kompromisslose Ausrichtung auf das anspruchsvolle Leitbild des Schnellbahnparadigmas

weitgehend ungefiltert wirken und führt im Ergebnis zur Projektierung eines artreinen Schnellbahn- / U-Bahnfahrzeugs „Typ A“ in der Bauform eines kurzgekuppelten Doppeltriebwagens mit Stromzuführung über seitliche Stromschiene (vgl. Beitelsmann / Kampmann / Kochems 2014: 5f.) zur ausschließlichen Andienung von Hochbahnsteigen, wodurch von Beginn an jegliche Betriebsszenarien im Mischverkehr mit bestehenden Straßenbahnfahrzeugen oder ein Einsatz im allgemeinen Straßenraum kategorisch ausgeschlossen sind (vgl. Groneck et al. 2005: 12). Auch das Fahrzeugkonzept wirkt hier als Filter und Garant eines „echten“ U-Bahnbetriebs ohne jegliche Anknüpfungspunkte mit oder gedankliche Verbindungslinien zu den bestehenden Straßenbahnsystemen. Die überproportional intensive Aktivität des Landesministeriums bei einer doch sehr spezifischen technischen Fragestellung wird auch mit Verweis auf enge Zeitpläne und eine noch nicht ausreichende Handlungsfähigkeit des künftigen Projektträgers begründet, zudem scheinen auch in diesem Zusammenhang erneut die über die Lösung lokaler Verkehrsfragen deutlich hinausgehenden industrie- und wirtschaftspolitischen Zielstellungen durch:

„Um die Zeit (...) zielgerichtet zu nutzen, übernahm es daher die Fachabteilung des Verkehrsministeriums, wichtige Aufgaben (...) vorab zu erledigen. Dazu gehörte u.a. die Entwicklung des künftigen Stadtbahnfahrzeuges. Aus der Übernahme dieser Aufgabe wird deutlich, welche verkehrspolitische Bedeutung das Land seinerseits dem neu aufzubauenden Schnellbahnsystem im Rahmen seiner Verkehrspolitik beimaß. Es war schon außergewöhnlich, daß eine Landesregierung eine bis ins einzelne gehende Entwicklung eines Stadtbahnfahrzeuges in Auftrag gab“ (Lohmann 1988: 69).

Die konkreten konstruktiven Details und Vorgaben der künftigen Einsatzszenarien folgen der landesseitigen Grundidee einer vor allem städteverbindenden, völlig kreuzungsfrei angelegten U-Bahn mit

klassischen hochflurigen Doppeltriebwagen⁸⁸ zur Realisierung einer Schnellbahn mit hoher Reisegeschwindigkeit.

Die Fahrzeugauslegung des Stadtbahnwagens „Typ A“ entspricht somit sowohl anhand der zugrunde liegenden technischen Parameter als auch aufgrund der bewussten Bezugnahme und Entlehnung an die hochleistungsfähigen „echten“ U-Bahnwagen aus Berlin internationalen Metrostandards und lässt jegliche konzeptionelle Nähe zu den bislang im Ruhrgebiet eingesetzten Straßenbahnwagen bewusst vermissen:

„Man sprach nur noch von den ‚Stadtbahnwagen‘ als Rückgrat eines modernen, leistungsfähigen und umweltschonenden Verkehrsmittels und bei den ersten Fahrzeugentwürfen für die Stadtbahn Rhein-Ruhr sogar von Schnellverkehrs-Stadtbahnwagen. Diese sogenannten A-Wagen gingen aus dem 1970 vom Verkehrsministerium in Nordrhein-Westfalen an zwei Waggonbau-Firmengruppen und an eine Arbeitsgemeinschaft von vier Elektrofirmen vergebenen Entwicklungsauftrag hervor. Es handelte sich um 2,65 m breite allachsgetriebene Doppeltriebwagen. Die wichtigsten Ausstattungsmerkmale sind durch die jeweils 18 m langen Wagenkästen und durch einen Drehgestellmittenabstand von 12 m beschrieben. Eine Zugbildung aus bis zu drei Doppeltriebwagen war vorgesehen. Die Energiezufuhr sollte über eine Stromschiene erfolgen. Die Planungen basierten auf vom Straßenverkehr unabhängigen Strecken; die Fahrzeuge sollten vollautomatisch betrieben werden. Dieser Fahrzeugtyp fand auch Aufnahme in die Typenempfehlung für Stadtbahnfahrzeuge (6.030.1) des VÖV aus dem Jahre 1970.

⁸⁸ „Als Stadtbahnfahrzeug sollte nach den Vorstellungen des Landes Nordrhein-Westfalen (...) ein (über Kupplungen) 36,9 m langer Doppeltriebwagen eingesetzt werden. Jede Einheit hätte aus zwei fest gekuppelten, vierachsigen, 18,0 m langen und 2,65 m breiten Triebwagen bestanden. Als Drehzapfenabstand waren 12,0 m und als Drehgestellachsstand 2,10 m vorgesehen. Die Drehgestelle hätten durch je einen Monomotor von 210 kW Leistung bei 750 V Gleichspannung angetrieben werden sollen, so dass das als Schnellverkehrs-Stadtbahnwagen bezeichnete Fahrzeug eine Höchstgeschwindigkeit von 100 km/h erreicht hätte. Seine Fußbodenhöhe lag bei 1,00 m, das erforderte 90 cm hohe Bahnsteige. (...) Orientierungsmaßstab bei der Dimensionierung des Schnellverkehrs-Stadtbahnwagens Ruhr war der Berliner „Großprofil-U-Bahnwagen“ (Typ C) mit vierachsigen Einheiten von 18 m Länge und 2,65 m Breite. Das Konzept des festgekuppelten achtachsigen Doppeltriebwagens kannte man ebenfalls aus Berlin. (...). Der A-Wagen war ursprünglich als reines Stromschienefahrzeug gedacht, dessen Einsatz auf durchgehend kreuzungsfrei angelegten Strecken mit Hochbahnsteigen erfolgen sollte“ (Grobe 2008: 93).

Die durch die großen Wagenlänge bedingten Bogenausschläge der A-Wagen stellten besondere Anforderungen an die Trassierung“ (Müller-Hellmann 1995: 135 – 137).

Im Zusammenwirken der infrastrukturellen Ebene mit der fahrzeugseitigen Dimension und dem letztlich angestrebten vollautomatischen Bahnbetrieb⁸⁹ ergibt sich insgesamt ein enorm anspruchsvolles, technologie- und planungsoptimistisches höchstleistungsfähiges Schienenverkehrskonzept, das aufgrund des Erfordernisses einer stets kreuzungsfreien Trassierung in Kombination mit der streckenseitigen Vorgabe von vergleichsweise großen zu befahrenden Mindestkurvenradien zu einer komplizierten baulich-planerischen Implementierung vor Ort führt. Letztlich (über-) erfüllt die Stadtbahn Ruhr in ihrer ursprünglichen Konzeption alle definitorischen Merkmale einer „echten“ U-Bahn (Metro), der naheliegende Name „U-Bahn Ruhr“ (Reuther 2007: 65), der auch die gewählte Policyoption inhaltlich präzise beschreibt, wird lediglich deshalb nicht gewählt, da durch die alternative Verwendung des Begriffs der „Stadt“ „die städteverbindende Funktion der Stadtbahn herausgestellt werden sollte“ (Groneck et al. 2005: 6).

Über diese weitreichenden technischen und verkehrlichen Vorgaben der neuen Policyoption „Stadtbahn als echte U-Bahn (Metro)“ hinaus legt das Land im Entwicklungsprogramm Ruhr auch die Vorstellungen über die organisatorische und institutionelle Ausgestaltung der Steuerung der neuen Stadtbahnkonzeption dar. Auch hier verlagert sich das vormals dezentrale Ausgestaltungsprinzip unter legitimatorischem Verweis auf die Heterogenität der bestehenden Verkehrsbetriebe auf eine neue zentralisierte, maßgeblich durch das Land konfigurierte und kontrollierte Lenkungskörperschaft.

⁸⁹ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 25.10.1969 Nr. 248: „Neuentwickelter Doppeltriebwagen für 248 Fahrgäste. Im Endausbau soll Stadtbahn vollautomatisch fahren – Versuche zwischen Mülheim und Essen“

„Eine regionale Stadtbahn bedarf eines zentralen Trägers. Die Einrichtung einer Dachgesellschaft, deren Aufgabe lediglich in der Koordinierung der Interessen der Verkehrsunternehmen des Reviers bestünde, reicht dazu erfahrungsgemäß nicht aus. Andererseits wäre ein Plan zur Zusammenfassung aller bestehenden kommunalen Verkehrsunternehmen in einer Einheitsgesellschaft unter den gegebenen Umständen kaum, vor allem nicht in kurzer Zeit, durchführbar (...). Die innere Struktur der Unternehmen, ihre Arbeitsbedingungen und ihre technische Ausrüstung sind derart unterschiedlich, daß eine Vereinigung nur in einem langjährigen Prozeß erfolgen könnte. Eine einheitliche Leitung und Trägerschaft des öffentlichen Personenverkehrs für das regionale Stadtbahnnetz ist im Gegensatz zu dem Ortslinienverkehr jedoch unumgänglich“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1968: 42).

Hierbei wird jedoch nicht das naheliegende Modell der Gründung eines übergeordneten Gemeinschafts- oder gemeinsamen Tochterunternehmens durch die örtlichen Verkehrsbetriebe gewählt, die sowohl aufgrund der technischen Kompetenzen als auch durch die jahrzehntelange Erfahrung im städteübergreifenden Gemeinschaftsbetrieb durchaus eine solide und etablierte Basis für die Organisationsform des geplanten Stadtbahnbetriebs bieten. Die plausible Vermutung, dass die Landesregierung Nordrhein-Westfalens aufgrund der selbst ergriffenen planerisch-politischen Hoheit und konzeptionellen Gestaltungsinitiative nun auch die Detailplanung, den Bau und Betrieb „ihrer“ neuen Stadtbahn mittels einer eigenen Landesgesellschaft oder einer sonstigen Körperschaft unter hierarchischer, politischer und administrativer Kontrolle durch das Land und die angegliederten Dienststellen umsetzen und durchführen wird, erfüllt sich jedoch nach längeren Diskussionen um die geeignete Organisations- und Gesellschaftsform ebenfalls nicht.

„Das Land hielt nach den Akten über die Gründungsphase der Stadtbahn-Gesellschaft Rhein-Ruhr eine Einigung der Verkehrsunternehmen im Hinblick auf eine Einheitsgesellschaft, die die Stadtbahn plante, baute und betrieb, nicht für erreichbar. Aus dem Grunde wählte es den Weg über die Gebietskörperschaften, die (...) dafür sorgen sollten, den beabsichtigten Gesellschaftszweck der Stadtbahn-Gesellschaft Rhein-Ruhr sicherzustellen“ (Lohmann 1988: 11).

Eine erste Weichenstellung zu einem zentralen Träger der künftigen Stadtbahn ist bereits in der im August 1967 durch die Arbeitsgruppe für den Generalverkehrsplan des Landes Nordrhein-Westfalen vorgelegten „Denkschrift zur organisatorischen Neugestaltung des ÖPNV im Ruhrgebiet“ angelegt⁹⁰. Gleichzeitig werden bereits zu dieser frühen Phase mögliche anspruchsvolle konzessions- und genehmigungsrechtliche Fragen andiskutiert, da die geplante Landes-Stadtbahn häufig auf den aktuell durch die Straßenbahnlinien bedienten Hauptachsen betrieben werden soll, während die Genehmigungen der Verkehre auf diesen Strecken gemäß Personenbeförderungsgesetz an die bestehenden örtlichen Verkehrsunternehmen vergeben sind (vgl. Lohmann 1988: 13f.). Demnach ergeben sich auch kritische Einschätzungen, die auf die durch eine mögliche (Zwangs-) Übertragung von Liniengenehmigungen potentiell entstehenden Probleme und Nachteile bei den örtlichen Verkehrsbetrieben deutlich hinweisen:

„Die bestehenden Verkehrsunternehmen erlitten erhebliche Einbußen an ‚Souveränitäten‘, sie gäben ‚lukrative Strecken‘ auf, deren Einnahmen bei der Errechnung des betriebswirtschaftlichen Ergebnisses fortan nicht mehr zur Verfügung ständen und würden auf ein ‚Rumpfnetz‘ beschränkt dessen wirtschaftlicher Betrieb außerordentlich fragwürdig sei“ (Lohmann 1988: 16).

Ungeachtet der erwartbaren konflikthafter Konstellation in Bezug auf das Verhältnis der geplanten übergeordneten Steuerungskörperschaft zu den bestehenden örtlichen Verkehrsbetrieben setzt sich das Land letztlich mit seinen durchaus speziellen institutionellen Vorstellungen und bevorzugten Organisationsprinzipien aufgrund der ausdrücklichen Befürwortung und Forderung der Gründung einer in kommunaler Trägerschaft befindlichen Gesellschaft mit beschränkter Haftung auch dank des persönlichen

⁹⁰ Dort wird vorgeschlagen, „die verkehrsstrukturellen Mißstände des öffentlichen Personennahverkehrs im Ruhrgebiet durch Schaffung eines regionalen Schnellverkehrs aus S-Bahn, Stadtbahn und Schnellbus zu beseitigen und diesen Schnellverkehr durch eine eigens zu gründende Verkehrsgesellschaft für den kommunalen Bereich durchführen zu lassen“ (vgl. Lohmann 1988: 13).

Engagements des Verkehrsministers Dr. Kassmann nach zahlreichen Abstimmungsrunden vollends durch (vgl. Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1969: 16 – 18).

„Der Minister legte Wert auf die Feststellung, daß man die Besprechung in erster Linie als eine ‚Stunde der Gemeinden und Gemeindeverbände‘ verstehen wolle. Er, der Minister, betrachtete sich lediglich als Mittler, der den Gemeinden dabei helfen wolle, das gemeinsame Ziel einer Stadtbahn im Ruhrgebiet zu erreichen“ (Lohmann 1988: 22).

Bereits in diesem frühen Stadium zeichnet sich eine strukturelle Widersprüchlichkeit im zugrunde liegenden Steuerungs- und Mitwirkungsverständnis des Landes Nordrhein-Westfalen ab. Einerseits werden weitreichende konzeptionelle und verkehrliche Festlegungen, technische Richtlinien, institutionalisierte Leitbilder, Planwerke und zugehörige erweiterte politische Zielstellungen weitgehend einseitig durch das Land als neue machtvolle Koordinations- und Steuerungsebene entschieden, beschlossen und verabschiedet sowie entsprechende Umsetzungen vorangetrieben. Andererseits sollen die kommunalen Gebietskörperschaften die alleinigen Gesellschafter der neuen zentralen Trägerschaft der Stadtbahn sein, während gleichzeitig die bislang bedeutsamen und betrieblich erfahrenen örtlichen Verkehrsunternehmen organisatorisch zunehmend „aufs Abstellgleis geschoben“ werden.

„Bei der Erörterung der Organisationsfragen stand erwartungsgemäß das Verhältnis zwischen der neu zu bildenden Gesellschaft und den bestehenden Verkehrsunternehmen im Vordergrund. Man war sich darüber klar, daß nur Teile der bestehenden Straßenbahnnetze für den Aufbau der Stadtbahn benötigt würden. Es sei daher erforderlich, Linien von den örtlichen Unternehmen auf die Stadtbahn-Gesellschaft zu übertragen“ (Lohmann 1988: 24).

Die zweiseitig anmutende Haltung des Landes tritt in der Ausführung des Ministers, „der Staat lege auf eine Beteiligung (...) keinen Wert, sondern verpflichte sich lediglich zur Mitfinanzierung“ (ebd.) besonders offenkundig

zu Tage, erarbeiten die Fachabteilungen seines Ministeriums doch gleichzeitig weitreichende inhaltliche Regeln und Leitbilder der neuen Stadtbahn und bestimmen somit Auswahl und Ausgestaltung dieser Policyoption maßgeblich mit. Ungeachtet des umfassenden faktischen Steuerungsanspruchs spricht sich das Land in Bezug auf die konkrete institutionelle Organisationsform der Stadtbahn offiziell für eine Trägerschaft durch die Kommunen des Ruhrgebiets aus:

„Ganz offensichtlich wurde eine rein kommunale Lösung unter Ausklammerung des Landes, aber auch unter Aussparung der Verkehrsunternehmen angestrebt. Letztere sollten lediglich in Form eines Technisch-betriebswirtschaftlichen Beratungsorgans an der Gesellschaft beteiligt werden. (...) Für eine kommunale Trägerschaft spreche auch, daß die Planungshoheit nach dem Bundesbaugesetz bei den Gemeinden liege. Deshalb erscheine es nicht praktikabel, die örtlichen Verkehrsunternehmen als Gesellschafter der Stadtbahn-Gesellschaft vorzusehen. Als Eigentümer bzw. Gewährträger der Verkehrsbetriebe seien die Gemeinden darüber hinaus in der Lage, auf ihre Unternehmen einzuwirken, damit diese die benötigten Rechte auf die neu zu gründende Gesellschaft übertragen. (...) Für die einheitliche Ausrichtung der Technik der Stadtbahn sei eine zentrale Stelle notwendig, wenn unterschiedliche Gestaltungsformen mit negativer Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit vermieden werden sollten. (...) Eine dezentrale Planung durch die einzelnen Gebietskörperschaften müsse in jedem Falle vermieden werden“ (Lohmann 1988: 24f.).

Allein in dieser kurzen Betrachtung werden die in der Gesamtkonstruktion angelegte, komplexe institutionelle Verbund- und Parallelstruktur sowie der konkurrenzhaft-kompetitive Planungs- und Steuerungsanspruch zwischen kommunalen Gebietskörperschaften und Landesregierung besonders illustrativ und anschaulich deutlich, da einerseits eine zentrale Planung als absolut notwendig für die technische und betriebliche Integration des neuen Stadtbahnnetzes identifiziert wird, während andererseits gleichzeitig auf die baurechtliche Planungshoheit der Städte und Gemeinden verwiesen wird.

Die Städte, Gemeinden und Kreise des Ruhrgebiets⁹¹ unterzeichnen schließlich nach Kenntnisnahme der erfolgsversprechenden Verhandlungen zwischen Land und Bund über einen Rahmenvertrag zur Finanzierung der Stadtbahn Ruhr am 13.03.1969 im zuständigen Düsseldorfer Ministerium ein gemeinsames Rahmenabkommen (vgl. Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1969: 18f.) mit dem Zweck der „Gründung einer Stadtbahn-Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit“ oder zum „Beitritt zu solch einer Gesellschaft“ (vgl. Lohmann 1988: 28).

„Dabei werden die Gemeinden insbesondere ‚innerhalb ihrer Planungshoheit die Einrichtung der Fahrwege und Anlagen für die Stadtbahn ermöglichen, die notwendigen Gestattungen erteilen und die erforderliche Amtshilfe leisten (...)‘. Als eine weitere wichtige Voraussetzung für den Vertragsabschluss formulierten die Vertragspartner des Rahmenabkommens ferner, ‚daß das Projekt nur durchführbar ist, wenn die Gemeinden nicht mit mehr als insgesamt 10% der zuwendungsfähigen Kosten im Sinne der Richtlinien für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden belastet werden, und die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Einrichtung und des Betriebes der Stadtbahn in besondere Verträgen geregelt werden‘ “ (Lohmann 1988: 28).

Im Zuge der rechtlichen Ausgestaltung und Gründungsvorbereitung der gemeinsam angestrebten Stadtbahngesellschaft werden zwischen den beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften als zukünftige Alleingesellschafter, den zunächst an den Rand gedrängten örtlichen Verkehrsunternehmen und dem Land als zentralen Treiber des Gesamtprozesses zahlreiche Organisations- und Zuständigkeitsfragen diskutiert. Während eine direkte Beteiligung des Landes als Gesellschafter längere Zeit als plausible Option in Erwägung gezogen wird, führen Bedenken in Bezug auf die Verpflichtung des Landes zur Ausübung einer neutralen und unabhängigen Rolle bei der Koordination und

⁹¹ Die Städte Bochum, Bottrop, Castrop-Rauxel, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Gladbeck, Herne, Lünen, Mülheim an der Ruhr, Oberhausen, Recklinghausen, Wanne-Eickel, Wattenscheid sowie die Landkreise Düsseldorf-Mettmann, Ennepe-Ruhr, Iserlohn, Moers und Recklinghausen (vgl. Lohmann 1988: 27).

Finanzmittelzuweisung zwischen den beiden Schnellbahnsystemen S-Bahn und Stadtbahn sowie verfassungsrechtliche Unklarheiten im Hinblick auf die Wahrung der kommunalen Selbstverwaltungsgrundsätze in solch einer „gemischten“ Gesellschaft letztlich zur alleinigen Beteiligung der Kommunen als Gesellschafter (vgl. Lohmann 1988: 40). Auch das Land Nordrhein-Westfalen bevorzugt ausdrücklich diese in hohem Maße verflochtene institutionelle Lösung der kommunalen Trägerschaft einer eigens zum Zwecke der Umsetzung wesentlicher landesplanerischer Ziele und Konzepte errichteten Körperschaft und sieht in dieser Konstruktion durch einen ständigen Sitz im Aufsichtsrat der Gesellschaft (vgl. ebd.: 33) sowie über die zentrale Funktion der Projektfinanzierung einen ausreichenden Einfluss auf die Ausrichtung des Gesamtvorhabens nachhaltig gesichert⁹².

Zudem wirkt das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen über die normative Rahmensetzung im technischen Bereich durch die mittels ministeriellem Erlass vom 22.10.1969 in Kraft gesetzten „Trassierungselemente für die Planung und den Bau der Stadtbahn Ruhr“ (vgl. Kegel 1971: 70) massiv auf die grundsätzliche und konkret-ortsbezogene Ausgestaltung und Implementierung des neuen Stadtbahnsystems ein. Dort erfolgt eine kleinteilige und verbindliche Regulierung sämtlicher technischer Parameter bei Infrastruktur und Betriebskonzeption, auch die Ausschüttung von Finanzhilfen und Zuwendungen wird an die Einhaltung dieser Richtlinien gekoppelt. Auch durch die nahezu im Alleingang entwickelte Konzeption der Fahrzeuge oder aufgrund der federführenden Rolle bei Auswahl und Planung konkreter

⁹² „Gerade in dem hohen staatlichen Finanzierungsanteil von 90% sahen die Fachbeamten [des Landesministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr, Ergänzung des Verfassers] eine ausreichende Möglichkeit, den verkehrspolitischen Interessen des Landes zum Durchbruch zu verhelfen. Das gelte auch für Frage der personellen Besetzungen innerhalb der Gesellschaft. Der Person des Landesvertreters im Aufsichtsrat wurde soviel Gewicht beigemessen, daß ‚Fehlbesetzungen relativ schnell korrigierbar‘ seien. (...) Im übrigen führe das finanzielle Engagement von Bund und Land in ausreichendem Maße dazu, auf legitimum Wege wirksam auf die Gesellschaft Einfluß zu nehmen. Dabei sei das Land unabhängiger und flexibler, wenn es sich gesellschaftsrechtlich nicht binde“ (Lohmann 1988: 40).

Teststrecken nehmen die „kraftvollen Aktivitäten“ (Lohmann 1988: 37) und Steuerungsimpulse des Landes massiv Einfluss auf das Gesamtprojekt:

„Auch (...) wurde das Land auf Gebieten initiativ tätig, die gewöhnlich nicht in den originären Zuständigkeitsbereich einer Landesregierung gehören. Gemeint sind hier

- a) die Aufträge für Planung und Bau der Prototypen der Stadtbahnfahrzeuge;
- b) die Planungen zur Einrichtung von Versuchs- und Modellstrecken“

(Lohmann 1988: 37).

In einem gegenläufig ausgerichteten Verständnis als Ausdruck des lokalen Eigeninteresses gelingt es den kommunalen Vertretern, eine wirkungsmächtige und auch langfristig bedeutsame institutionelle Organisationsfrage zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Zwar werden eine zentralisierte Richtliniensetzung und Konzeption durch das Land und die neue Stadtbahngesellschaft akzeptiert und mitgetragen, die Schaffung einer dezidierten, übergeordneten und durchgriffsstarken Organisationseinheit für Bau und Planung wird aber erfolgreich abgelehnt, da „die Errichtung einer zentralen Planungs-, Bau- und Betriebsabteilung bei der Stadtbahn-Gesellschaft einen zu großen Eingriff in ihre Planungshoheit bedeutete“ (Lohmann 1988: 30).

Der zentrale organisatorische Befund einer sich in permanenter Unschärfe überlagernden institutionellen Kompetenz- und Planungsverflechtung schlägt sich letztlich bis in den Gesellschaftervertrag der feierlich am 07.07.1969 durch die Kommunen Bochum, Castrop-Rauxel, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mülheim, Oberhausen, Recklinghausen und Wattenscheid (vgl. Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1969: 21) gegründeten Stadtbahngesellschaft Ruhr durch. Dort werden in der Satzung zwar der grundsätzliche Gesellschaftszweck, die Organe der Gesellschaft und die Mitwirkungspflichten der kommunalen Gesellschafter formell klar und ausdrücklich benannt, jedoch deutet sich bereits hier ein relativer politisch-

administrativer und rechtlicher „Konstruktionsfehler“ eines dualen und mitunter konkurrenzierend wirkenden Planungs- und Steuerungsanspruchs zwischen den verschiedenen Ebenen und Körperschaften an. Denn in §2 des Gesellschaftervertrags wird die im Detail unklare und daher in höchstem Maße auslegungsbedürftige beziehungsweise interpretationsfähige Verflechtung der Planungshoheit zwischen Stadtbahngesellschaft und kommunaler Verwaltung institutionell wirkungsmächtig und auch langfristig folgenreich festgeschrieben:

„Gegenstand des Unternehmens sind Planung, Bau und Betrieb einer Stadtbahn im Ruhrgebiet. Zur Planung und Bauausführung innerhalb des jeweiligen Gemeindegebietes bedient sich die Gesellschaft der betroffenen Gemeinde; diese ist verpflichtet, die von der Gesellschaft festgelegten allgemeinen Richtlinien zu beachten“ (Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1969: 22).

Während die Formulierung „bedient sich“ zunächst auf eine klassische Top-Down-Konstellation mit hierarchischer Steuerung und konsequentem Durchgriff der übergeordneten administrativen Ebene der Stadtbahn auf die örtlichen Verwaltungsressourcen schließen lassen könnte, vernachlässigt diese Interpretation klar die handlungsmächtigen und wirkungsvollen Gestaltungsspielräume und Möglichkeiten zur Implementationsvariation im örtlichen Planungs- und Verwaltungsvollzug, der auch mit Blick auf das objektive und subjektive Dienst-, Treue- und Weisungsverhältnis eindeutig dem Kontext der Eigeninteressen der jeweiligen Kommune zuzuordnen ist. Die Ziele und Präferenzen der eigenen Gemeinde können über die funktionale Doppelrolle somit auch bei formeller Verpflichtung zur Anerkennung und Beachtung der übergeordneten Planungen und Richtlinien von Land und Stadtbahngesellschaft aufgrund der personellen und organisatorischen Zugehörigkeit der Verwaltung zum bürokratischen Betrieb im örtlichen Gemeinwesen durchschlagen und die landesseitigen Leitbilder und Vorgaben im Rahmen der Auslegungs-, Koordinations- und Priorisierungspraxis zum eigenen Vorteil uminterpretieren, entfremden, verzögern oder überzeichnen. Ungeachtet dieser organisatorischen

Widersprüchlichkeiten wird mit der notariellen Beurkundung der Gesellschaftsgründung der Stadtbahngesellschaft Ruhr am 07.07.1969 und der entsprechenden juristischen Errichtung des Gesellschaftssitzes in Gelsenkirchen (vgl. Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1969: 22 sowie Lohmann 1988: 32 – 37) eine für die kommenden Jahrzehnte prägende und beispiellos komplexe institutionelle Verflechtungs- und Planungsstruktur etabliert.

Mit der Erweiterung und Aufwertung des 1968 speziell für das Ruhrgebiet aufgelegten wirtschafts-, sozial- und strukturpolitischen „Entwicklungsprogramms Ruhr 1968 – 1973“ zum landesweiten „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975“ durch die Landesregierung im Jahr 1970 wird auch das bestehende verkehrspolitische Leitbild im Bereich des städtischen und regionalen Schienenverkehrs durch erneute legitimatorische Bekräftigung und inhaltliche Bestätigung der Stadtbahnkonzeption im U-Bahnstandard als zentrale Handlungs- und Planungsleitlinie auf hoher institutioneller Ebene verankert. Hierdurch ergibt sich für sämtliche Städte und Verkehrsbetriebe Nordrhein-Westfalens eine grundsätzlich identische Zielvorgabe in Bezug auf die gewünschte vereinheitlichte Policyausrichtung hin zu diesem äußerst anspruchsvollen kommunalen Bahnsystem mit umfangreichen Aus- und Neubau- beziehungsweise Neubeschaffungsnotwendigkeiten bei Infrastruktur und Fahrzeugen. An gleicher Stelle wird erneut in einer für solch ein allgemeines landesweites Entwicklungs- und Handlungsprogramm unüblich konkreten und spezifischen Weise auf die grundsätzliche infrastrukturelle Zielstellung einer bevorzugten Streckenführung der Stadtbahn in aufgeständerter Hochlage hingewiesen, die jedoch in solch einer globalen Form zwangsläufig ohne jegliche konkrete Rückbindung an die tatsächlichen städtebaulichen Rahmenbedingungen vor Ort zunächst als lediglich grobe Ausgestaltungsrichtlinie verbleibt.

„Zur Ergänzung des S-Bahnnetzes wird im Ruhrgebiet ein Stadtbahnnetz aufgebaut. Die Stadtbahn Ruhr ist eine kreuzungsfrei

geführte Personennahverkehrsbahn mit innerörtlicher und städteverbindender Aufgabe. Das gesamte Netz der Stadtbahn Ruhr wird im Endausbau rund 230 km lang sein. Als Träger ist 1969 die Stadtbahngesellschaft Ruhr mbH gegründet worden. (...) Das Stadtbahnnetz soll auf weiten Strecken in Hochlage verlaufen. Hiermit ist nicht nur ein schneller Baufortschritt durch die Verwendung von Fertigteilen, sondern auch eine erhebliche Verbilligung verbunden. Aufgeständerte Strecken haben darüber hinaus den Vorteil einer geringeren Trennwirkung als Strecken auf eigenen Bahnkörpern in Hoch- oder Niveaulage. Die Entwicklung von Prototypen eines Stadtbahnwagens wird 1970 in Auftrag gegeben. Als Höchstgeschwindigkeit für diese Wagen ist 100 km/h vorgesehen; die Reisegeschwindigkeit wird bei etwa 40 km/h liegen. (...) Zur Finanzierung der Stadtbahn Ruhr ist für die ersten zehn Jahre ein Grundbetrag von 1600 Mio DM vorgesehen. Die zuwendungsfähigen Kosten werden vom Bund zu 50 Prozent, vom Land zu 40 Prozent und von den kommunalen Verkehrsträgern zu 10 Prozent aufgebracht“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1970: 100).

Die landesseitige Zielvorgabe der Stadtbahnkonzeption wird zudem über die Koppelung der Gewährung der Finanzhilfen an die Einhaltung der landeseinheitlichen Richtlinien und Planungskonzepte mit einem starken hierarchischen Steuerungsmomentum beaufschlagt. Die mit den beiden universalistischen Landesprogrammen etablierte administrative und politische Kultur einer landesweiten Planung und Koordinierung der städtischen Schienenverkehre wird auch über längere Zeiträume mit den dann spezialisierteren institutionellen Steuerungsinstrumenten des „ÖPNV-Bedarfsplans / Stadtbahnbedarfsplans“ beziehungsweise des „ÖPNV-Ausbauplans“ fortgeschrieben. Die strategisch bewusste Berufung eines aus Berlin abgeworbenen leitenden Baudirektors als Geschäftsführer der Stadtbahngesellschaft, dem aufgrund der dortigen beruflichen Tätigkeit in relativer Abgrenzung zu den Führungspersönlichkeiten der örtlichen Verkehrsbetriebe ein besonders ausgeprägter „U-Bahn-Sachverstand“ zugeschrieben wird, läßt das bereits in institutioneller Perspektive außerordentlich spannungsvolle Konstrukt auch in der persönlichen Handlungsebene zunächst weiter auf. Diese Vorgehen bewirkt somit eine zusätzliche gedankliche Polarisierung zwischen der landesseitig präferierten und in Top-Down-Perspektive implementierten Policyoption

einer großzügigen und hochleistungsfähigen, aber technologisch disruptiven und baulich überdurchschnittlich anspruchsvollen städteverbindenden „Stadtbahn (Rhein-) Ruhr als U-Bahn“ und den ursprünglichen, auf dem technologischen Narrativ der lokalen Straßenbahntradition basierenden evolutionär-moderaten Planungsideen der örtlichen Verkehrsunternehmen und des Siedlungsverbandes Ruhr.

Die beteiligten Gemeinden und Städte nehmen in diesem Gesamtkonstrukt eine eigentümliche Doppelfunktion ein, indem sie einerseits die Entscheidungen, Konzepte, Grobplanungen, Leitbilder und Richtlinien der auf Betreiben des Landes gegründeten Stadtbahngesellschaft akzeptieren (müssen), sie gleichzeitig aber andererseits naturgemäß die jeweiligen örtlichen politischen, wirtschaftlichen und verkehrlichen Eigeninteressen und Zielstellungen zu keiner Zeit ablegen oder vernachlässigen. Die Kommunen verfügen als alleinige Gesellschafter zudem auch über einen überproportional maßgeblichen Einfluss bei Grundsatzfragen und operativem Alltagsbetrieb der Stadtbahngesellschaft, der eine hohe handlungsseitige, juristische und moralische Integrität der beteiligten Gesellschafter voraussetzt, um eine Fehlsteuerung der Gesellschaft wider den satzungsmäßigen übergeordneten Zweck der regionalen Stadtbahnkonzeption und zugunsten der eigenen (Partikular-) Interessen zu verhindern.

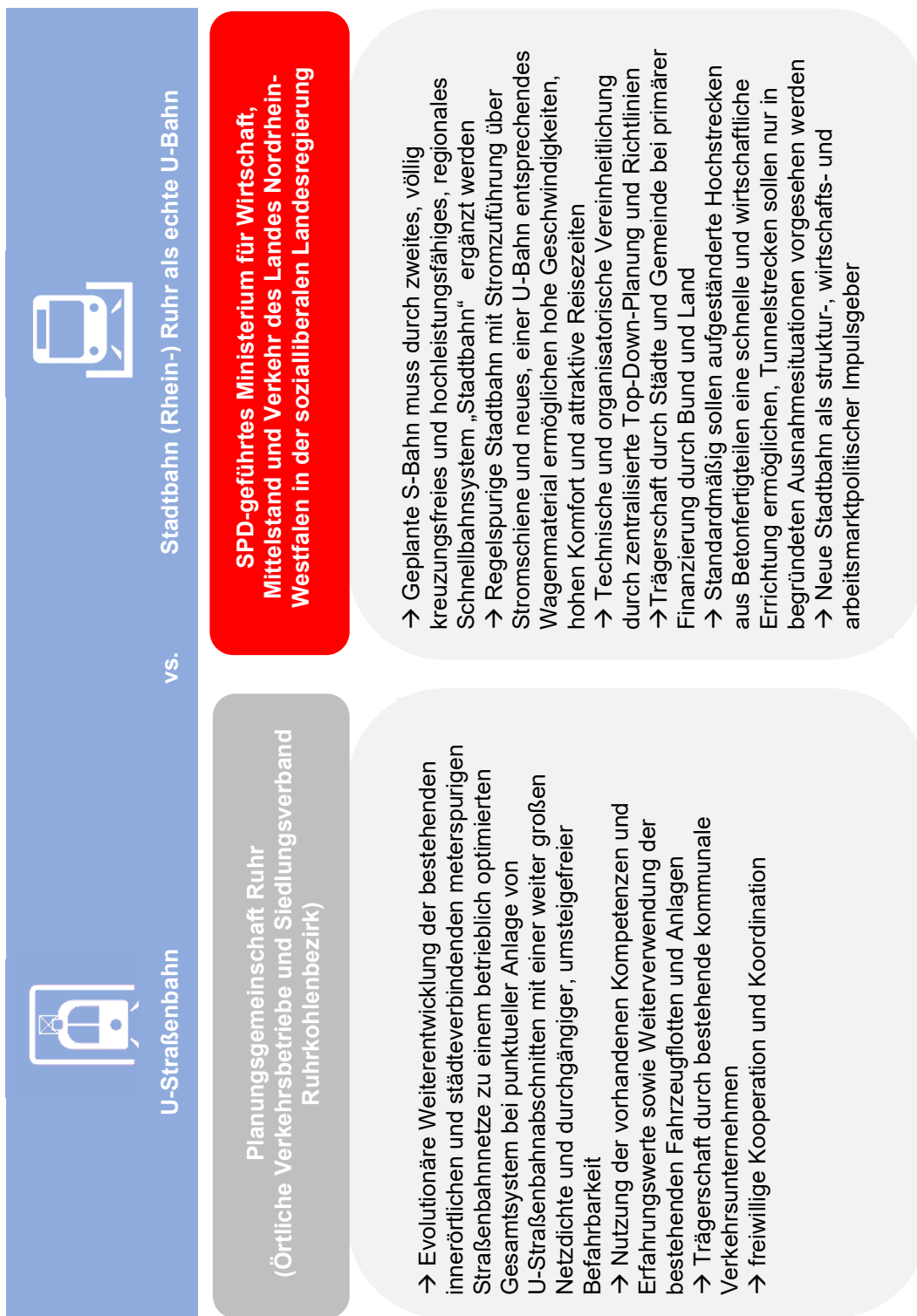


Schaubild 14: Akteurskonstellationen, konkurrierende Leitbilder, Interessen und Ziele in der entscheidenden Auswahlphase für die Konzeption und Organisation des künftigen städtischen und interkommunalen Schienenverkehrs im Ruhrgebiet zwischen etwa 1966 und 1970 (eigene Darstellung)

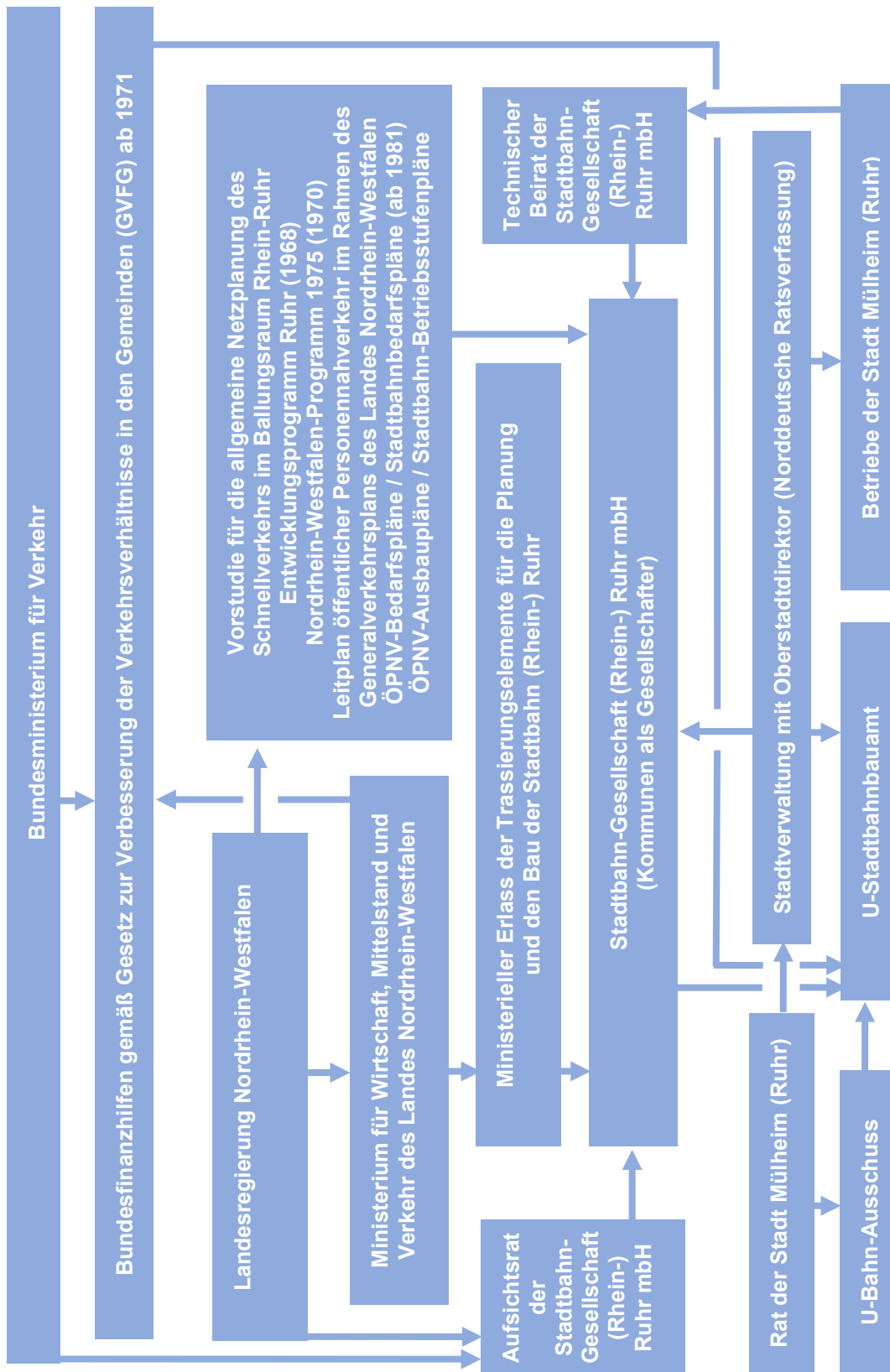


Schaubild 15: Institutionelle (Über-) Verflechtung und hyperkomplexe, Steuerungsorganisation bei Planung, Bau und Finanzierung der Stadtbahn (Rhein-) Ruhr zwischen etwa 1971 und 1990 (eigene Darstellung)

Diese umfassende landesseitige Planung, Konzeption und Regulierung hat spätestens ab etwa 1968 auch direkte Auswirkungen auf die verkehrliche, technologische und strategische Ausrichtung der örtlichen Schienenverkehrspolitik in Rat, Verwaltung und Eigenbetrieben der Stadt Mülheim an der Ruhr. Dabei ergibt sich eine lokalspezifische Policykonfiguration in Form eines individuellen Zusammenwirkens von eher zustimmenden Positionen (die sich in proaktiven politischen und verkehrstechnischen Integrations- und Anpassungsimpulsen bestehender Policies äußern) mit einer mitunter bemerkenswert passiv oder deterministisch zu nennenden Mentalität und Kultur der geringen Involviertheit sowie lediglich sachlichen Kenntnisnahme der intensiven Ausgestaltung und Entscheidung zentraler Fragen und Sachverhalte durch die übergeordneten Steuerungsebenen bei Land und Stadtbahngesellschaft.

Grundsätzlich greift die Landesplanung der Stadtbahn (Rhein-) Ruhr die in Mülheim mit hoher politischer, verkehrlicher und städtebaulicher Priorität eingestufte Frage der möglichst zukunftssicheren und optimalen Ausgestaltung des „Verknüpfungspunktes“ am neuen Hauptbahnhof in nahezu idealer und für Mülheim auch legitimatorisch günstiger Form auf⁹³, da in sämtlichen Landesplänen der bestmöglichen Verknüpfung und Abstimmung der beiden geplanten Schnellbahnsysteme S-Bahn und Stadtbahn eine überproportional große Bedeutung zugemessen wird (vgl. Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1969: 11). Die örtlichen Planungsansätze in Mülheim sind einerseits bereits so konkret vorangeschritten, dass das Land hierauf ideal als praxis- und zeitnahes Musterbeispiel eines Neubauvorhabens mit kurzfristiger Realisierungsperspektive und Leuchtturmcharakter⁹⁴ zugreifen kann, während andererseits insbesondere in bautechnischer Hinsicht noch

⁹³ Ruhrnachrichten vom 13.03.1968: „Verkehrsknoten Stadtbahnhof wird im Land als Modellfall angesehen. Planungsausschuß fuhr zu Informationsbesuch nach Düsseldorf“

⁹⁴ Neue Ruhr Zeitung Nr. 304 vom 31.12.1968: „Stadtbahn fährt unter der City. Auch die Ruhr wird in 13 Meter Tiefe unterquert“

genügend Freiheitsgrade bestehen, um die anspruchsvollen Trassierungsparameter, Betriebsformen und Technikvorgaben der neuen städteverbindenden Stadtbahn als „echte“ U-Bahn noch vollumfänglich berücksichtigen zu können.

„Die Stadt Mülheim gehört (...) zu den ersten wenigen Revierstädten, die ihre Planung für den Stadtbahnverkehr schon weit vorangetrieben haben. Ein erster zuschlußfähiger Plan für das Teilstück vom ‚Verknüpfungspunkt‘ Hans-Böckler-Platz bis zum Betriebsbahnhof (der städtischen Betriebe) in Broich liegt dem Minister für Wirtschaft und Verkehr in Düsseldorf bereits vor“ (Neue Ruhr Zeitung Nr. 304 vom 31.12.1968).

Der durch die landeseigene konzeptionelle Festlegung auf die anspruchsvolle Policyoption der kreuzungsfreien Stadtbahn neue Handlungs- und Orientierungsrahmen bedeutet in technischer, infrastruktureller, fahrzeugseitiger und betrieblicher Perspektive in formeller Hinsicht für Mülheim an der Ruhr zunächst einen weitreichenden und disruptiven, weitgehend extern verursachten und „fremdgesteuerten“ Policywandel hin zu einem grundsätzlichen neuen Leitbild und wesentlich erweiterten Zielstellungen im städtischen Schienenverkehr. Durch die strengen und exakten, hierarchisch implementierten administrativen und politischen Planungsvorgaben der übergeordneten Landesebene sind aber in Mülheim ohnehin keine ausgeprägten Ambitionen einer alternativen eigenständigen Verkehrskonzeption mit mäßigendem Charakter oder bescheideneren Ausbauzielen erkennbar. Aufgrund der attraktiven und institutionell abgesicherten Finanzierungsperspektive dank umfassender Fördermittel und verbrieftener Übernahme von 90% der Investitionskosten durch Bund und Land erscheinen zudem die eigenen verkehrlichen und städtebaulichen Zielstellungen unter finanzpolitisch attraktiv anmutenden Rahmenumständen umso eher erreichbar, da diese lediglich „erweitert“ sowie in einen regionalen Gesamtkontext gesetzt werden. Die Kombination dieser beiden Motivlagen, institutionelle und planerische Überformung sowie eine durch Dritte bereitgestellte attraktive Finanzierungsoption führt letztlich zu einer breiten politischen Akzeptanz der neuartigen und

wesentlich großzügiger, kostenintensiver und leistungsfähiger dimensionierten Stadtbahnkonzeption, die im direkten Vergleich deutlich über die durch die lokalen Akteure ursprünglich formulierten Bedarfe und Ziele hinausreicht.

Auch die zentrale verkehrlich-geografische Lage Mülheims in „Durchgangs- und Transitposition“ an der Nahtstelle zwischen den Oberzentren Duisburg und Essen begünstigt und erhöht die Bereitschaft zur Befürwortung der anspruchsvollen Stadtbahn-Landesplanung als „einmalige Chance“⁹⁵ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung Nr. 304 vom 31.12.1968). Das natürliche Interesse Mülheims an einer engen verkehrlichen Verbindung an diese bedeutsame Ost-West-Achse des städtischen und gemeindeübergreifenden Schienenverkehrs bleibt mit der neuen Technologie vollumfänglich gewahrt und wird langfristig in höherwertiger Qualität neu errichtet und damit perspektivisch sogar gestärkt.

Ein konzeptionelles Ausscheren aus dem integral geplanten regionalen Stadtbahnkonzept würde für die Stadt Mülheim an der Ruhr nicht nur die Inkaufnahme erheblicher finanzieller Nachteile beim gewünschten Infrastrukturausbau, sondern vielmehr auch den selbstgewählten Weg auf das „Abstellgleis“ einer erheblichen verkehrlichen, technologischen, betrieblichen und regionalpolitischen Isolation bedeuten, was in keiner Weise den Zielen und dem Selbstverständnis in der lokalen Politik und Verwaltung entsprechen kann. Vielmehr nutzen die Stadtverwaltung und die Betriebe der Stadt Mülheim die geografisch günstige Position an der Schnittstelle von Ruhrgebiet und Rheinland taktisch geschickt und schlagen aktiv die Errichtung einer Test- und Versuchsstrecke auf der traditionell stark nachgefragten Verbindung zwischen Mülheim an der Ruhr und Essen vor, die zudem bereits teilweise hochwertig ausgebaut ist und demnach vor

⁹⁵ Westdeutsche Allgemeiner Zeitung Nr. 304 vom 31.12.1968: „Stadtbahn kreuzt Ruhr tief unter dem Flußbett“

allem in zeitlicher Perspektive günstige Realisierungsvoraussetzungen⁹⁶ bietet.

„Es wurde dann sofort untersucht, welcher Streckenabschnitt die landespolitischen Ziele am schnellsten und wirkungsvollsten der Öffentlichkeit vor Augen führen könnte. Die Betriebe der Stadt Mülheim haben daher schon wenige Wochen nach der Vorstellung des ‚Entwicklungsprogramms Ruhr‘ dem Landesverkehrsministerium vorgeschlagen, als Modellstrecke den Abschnitt von Mülheim über Heißen nach Essen auszuwählen“ (Oehlert / Gantenberg 1988: 37f.).

In Kenntnis der ambitionierten Landesziele und der hohen Erwartungshaltung gegenüber der neu errichteten Stadtbahngesellschaft gelingt es den Vertretern der Stadt Mülheim letztlich, die bestehende Straßenbahnstrecke der Linie 8/18 zwischen Mülheim Hauptbahnhof und Essen als naheliegenden und quasi natürlichen Kandidaten für die Umsetzung eines Testszenarios der Stadtbahn zu platzieren (vgl. ebd.: 38), was die Chancen auf einen zeitlich frühen und umfassenden Zugriff auf die grundsätzlich zugesicherten, aber noch nicht final zwischen den einzelnen antragsstellenden Kommunen priorisierten und zugeteilten Fördermittel von Bund und Land weiter erhöht.

In der Gesamtschau finden sich die politischen und planerischen Verantwortungsträger in Mülheim an der Ruhr bei der Abstimmung und Festlegung der weiteren Politik des städtischen Schienenverkehrs ab Mitte

⁹⁶ Als Gründe werden die folgenden Argumente vorgetragen:

- „Rund die Hälfte der Strecke besaß bereits einen kreuzungsfreien Bahnkörper und bedurfte lediglich der Umspurung. Lediglich ein ca. 4 km langes Stück zwischen Mülheim Hbf. und Mülheim Heißen mußte unterirdisch neu trassiert werden.
- Die Strecke war sowohl im Generalverkehrsplan Nordrhein-Westfalen und im Entwicklungsprogramm Ruhr als auch im Schnellstraßenbahnnetz der Verkehrsbetriebe enthalten.
- Für die Wartung und Instandhaltung der neuen Stadtbahnfahrzeuge bot sich das zentral gelegene Gelände des ehemaligen Reichsbahnausbesserungswerkes Speldorf als Stützpunkt an, das unter Mitbenutzung der Bundesbahnstrecke erreichbar war.
- Die vorgeschlagene Strecke konnte mit allen Kriterien des Endausbaus erstellt werden, um so der Öffentlichkeit ein klares Bild des neuen Systems zu verschaffen“ (vgl. Oehlert / Gantenberg 1988: 37f.).

der 1960er Jahre zunehmend in der „Falle“ eines zwar technisch modern, finanziell attraktiv und verkehrlich zukunftsicher anmutenden, aber organisatorisch-institutionell hochkomplexen und tendenziell für die eigentlichen Mülheimer Verhältnisse überdimensionierten verkehrsplanerischen und konzeptionellen Steuerungskorsetts der Landesregierung wieder. Die gegebene Sicherstellung einer infrastrukturell und betrieblich hervorragend ausgebauten und weitgehend extern finanzierten Nahverkehrsanbindung nach Essen, Duisburg und Oberhausen, die gute Anschlussfähigkeit an die eigentlichen örtlichen Mülheimer Zielstellungen der optimalen Ausgestaltung des Verknüpfungspunktes sowie die für die lokale Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik überzeugende Perspektive der Ansiedlung der Hauptwerkstätte eines über 200 Kilometer langen Stadtbahnnetzes auf einem brachliegenden Industriegelände der Deutschen Bundesbahn oder auf der bestehenden Liegenschaft des Straßenbahnbetriebshofs Speldorf (Duisburger Straße) sind die zentralen Gründe und Treiber einer weitgehend unkritischen politischen und verwaltungsseitigen Zustimmung über alle Partei- und Fraktionsgrenzen hinweg.

Sowohl bei der einstimmigen Entscheidung zum Beitritt der Stadt Mülheim zur Stadtbahngesellschaft im Rahmen des landesseitigen Stadtbahnkonzeptes als auch bei der Beschlussfassung zur konkreten Streckenführung fällt im zwischen 1956 und 1989 traditionell mit absoluter SPD-Mehrheit ausgestatteten Mülheimer Rat eine teils ausgeprägte „Kundenmentalität“ deutlich auf, bei der in durchaus ambivalenter Vorgehensweise einerseits der Nutzen und die Vorteile des neuen, bewusst modern konzipierten Schienenverkehrssystems politisch in Anspruch genommen werden, während andererseits pro-aktiv und abwehrend auf die Finanzierungsverpflichtungen von Bund und Land sowie die strikte Deckelung der eigenen finanziellen Beiträge verwiesen wird.

„Der Rat der Stadt genehmigte einstimmig gemäß § 43 Abs. 1 Satz 4 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen den

folgenden Beschluss des Hauptausschusses vom 25.10. 1968 über eine Entschließung in Sachen Stadtbahngesellschaft:

1. Die Stadt Mülheim a. d. Ruhr befürwortet eine Neuorganisation der Verkehrsträger im Ruhrgebiet mit dem Ziele, für das vorgesehene regionale Stadtbahnnetz eine einheitliche Stadtbahngesellschaft zu gründen. Mitglieder dieser Stadtbahngesellschaft sollen die Gemeinden und die derzeitigen Unternehmen des öffentlichen Nahverkehrs sein.

2. Die Stadt Mülheim a. d. Ruhr geht davon aus, daß die Kosten für die Herstellung der ortsfesten Anlagen und für die Bereitstellung der notwendigen Betriebsmittel zu mindestens 90% von Bund und Land übernommen sowie umfassende Regelungen für alle sonstigen finanziellen Auswirkungen der Einrichtung und des Betriebs der Stadtbahn gefunden werden“ (Niederschrift über die Sitzung des Rates der Stadt Mülheim a. d. Ruhr am 9./10. Dezember 1968 im Sitzungssaal des Rathauses).

Im Zuge der ebenfalls einstimmigen Beschlussfassung zur Zustimmung zu den Erklärungen von Oberstadtdirektor und Stadtkämmerer in Bezug auf die Teilnahme der Stadt Mülheim an der Gründung der Stadtbahngesellschaft stehen daher eher auch die sozialen, wirtschaftlichen und arbeitsrechtlichen Interessen des bestehenden örtlichen Verkehrsbetriebs und seiner Belegschaft denn eine kritische, fachlich-politische Auseinandersetzung und Alternativenabwägung mit den weitreichenden inhaltlichen, finanziellen und verkehrstechnischen Konsequenzen des Beitritts zur Stadtbahngesellschaft im Vordergrund (vgl. Niederschrift über die Sitzung des Rates der Stadt Mülheim a. d. Ruhr am 1. September 1969 im Sitzungssaal des Rathauses). Der formelle Beitritt der Stadt Mülheim an der Ruhr zur Stadtbahngesellschaft beinhaltet konkludent auch die grundsätzliche Zustimmung zur groben Streckenplanung. Diese sieht für Mülheim zunächst die Realisierung der Oststrecke vom Verknüpfungspunkt am Hauptbahnhof / Hans-Böckler-Platz nach Essen vor, die mit der in Richtung Duisburg führenden Weststrecke über die Stadtmitte und einen Ruhrtunnel verbunden ist. In Richtung Oberhausen zweigt am Hauptbahnhof die Nordstrecke ab.

Abschließend ist auch die ebenfalls einstimmig parteiübergreifend getroffene, baulich und verkehrstechnisch enorm folgenreiche Entscheidung zur konkreten Trassierung der ersten Stadtbahnstrecke auf Mülheimer Gemarkung von einer konsensualen Grundorientierung geprägt:

„Der Rat der Stadt beschloss einstimmig:

Der Rat der Stadt nimmt im Grundsatz von der in der heutigen Sitzung vorgetragenen Führung der Stadtbahnstrecke (Ost) zwischen dem Verknüpfungspunkt und der Stadtgrenze Mülheim/Essen (Haltestelle Humboldt) zustimmend Kenntnis“ (Niederschrift über die Sitzung des Rates der Stadt Mülheim a. d. Ruhr am 9. März 1970 im Sitzungssaal des Rathauses).

Trotz des örtlichen Streckenbezugs übernimmt diese weitgehend verwaltungsseitig vorkonfigurierte Beschlussfassung die landespolitische Planungskonzeption im Grundsatz unverändert, konkretisiert aber aufgrund der städtebaulichen und topografischen Rahmenbedingungen bereits einen größeren innerstädtischen Streckenabschnitt in unterirdischer Trassierung.



Landesseitig beschlossene und als konzeptioneller Rahmen mittels diverser Leitpläne und Programme vorgegebene Policyoption der regionalen U-Stadtbahn (Rhein-) Ruhr als „echte“ U-Bahn (Metro)

SPD-Fraktion
Präferenz der
Policyoption
U-Stadtbahn als
„echte“ U-Bahn
(Metro)

FDP-Fraktion
Präferenz der
Policyoption
U-Stadtbahn
als „echte“ U-Bahn
(Metro)

CDU-Fraktion
Präferenz der
Policyoption
U-Stadtbahn als
„echte“ U-Bahn
(Metro)

- Befürwortung der Neuorganisation der Verkehrsträger im Ruhrgebiet durch ein regionales Stadtbahnnetz bei garantierter Finanzierung von 90% der Investitionskosten für bauliche Errichtung und Betriebsmittel durch Bund und Land
- Politisch und verwaltungsseitig harmonische und zustimmende Umsetzung der ohnehin durch das Land programmatisch und landesplanerisch vorgegebenen Konzeption der regionalen und städteverbindenden Stadtbahn als kreuzungsfreie Schnellbahn mit Energieversorgung durch seitliche Stromschiene, dadurch politisch symbolträchtiger und öffentlichkeitswirksamer konsensualer Schulterschluss mit Landesregierung und den weiteren Nachbarkommunen im Ruhrgebiet
- Vorteilhafte Umsetzungsperspektive für die eigenen Mülheimer Ziele einer attraktiven und leistungsfähigen städtebaulichen und verkehrlichen Ausgestaltung des neuen Verknüpfungspunktes im Bereich „Hauptbahnhof / Hans-Böckler-Platz“
- „Natürliche“ Integrationsmöglichkeit der bisherigen Straßenbahnstrecken nach Essen, Duisburg und Oberhausen in ein neues höherwertiges, komfortables, leistungsfähiges und zukunftsgerichtetes regionales Schienenverkehrssystem
- Erwartung der Zuschlagserteilung für die Errichtung der Hauptwerkstätte des neuen Schnellbahnsystems der Stadtbahn mit positiven Impulsen für das Stadtbild, den örtlichen Wirtschaftsstandort und den lokalen Arbeitsmarkt

Schaubild 16: Programmatisch und inhaltlich partei- und fraktionsübergreifend einheitliche Beschlussfassung und administrativ-institutionell vorgeprägte Policypräferenz bei den einstimmig zustimmenden Entscheidungen zum Beitritt zur Stadtbahngesellschaft, zur landesseitigen Konzeption des Stadtbahnnetzes und zur konkreten örtlichen Streckenführung der Stadtbahnstrecke (Ost) im Mülheimer Rat zwischen 1968 und 1970 (eigene Darstellung)

Die kommunalpolitische Gesamtbewertung der weitgehend von den Vorstellungen des Landes geprägten Policyoption der Stadtbahn als U-Bahn fällt entsprechend der dreifach zustimmenden und einstimmigen Entscheidungsfindung bei ausdrücklicher Betonung der Finanzierungsverpflichtungen von Bund und Land grundsätzlich positiv aus. Die Stadt Mülheim sieht sich aufgrund der schnellen und eindeutigen Beschlussfassung und der organisatorisch sowie planerisch günstigen örtlichen Rahmenbedingungen in einer progressiv-avantgardistischen Führungsposition im regionalen Stadtbahnbau, die von einer bewusst modern und zukunftsgerichtet formatierten Mentalität und von einem neuen Denken in „großen Zusammenhängen und Maßstäben“ begleitet wird. Dementsprechend selbstbewusst und offensiv wird der lokale Baubeginn der Stadtbahn am 24.10.1969, immer noch unter Rückbindung auf die ursprüngliche Zielstellung des optimalen Ausbaus des Verknüpfungspunktes, an exakt dieser symbolträchtigen Örtlichkeit inszeniert⁹⁷. Auch mit Blick auf die konkrete Zeitachse bei baulicher Abfolge und Inbetriebnahme der Stadtbahn⁹⁸ zeichnet sich zunächst das Bild eines klaren und stabilen Policyarrangements ab.

Die übereinstimmend von Land Nordrhein-Westfalen und Stadt Mülheim gewählte und in gleich mehrfachen Legitimationsstufen beschlossene Policyoption der Stadtbahn als echte U-Bahn bietet demnach beim Beginn

⁹⁷ Neue Ruhr Zeitung vom 25.10.1969 Nr. 249: „Mülheimer sind die ersten Nutznießer der Stadtbahn. Durch den Baubeginn des Verknüpfungspunktes Mülheim (Ruhr) – Stadt wird ein Projekt zum Objekt, das für unser Gemeinwesen die wichtigste Drehscheibe des öffentlichen Personennahverkehrs und zugleich einer der wesentlichen Akzente unserer modernen Stadtplanung sein wird. Mülheim sehe es beim Bau der Stadtbahn als wichtigste Aufgabe an, die verschiedenen Verkehrsträger, nämlich Bundesbahn, Stadtbahn, Straßenbahn, Omnibus, Taxen und Individualverkehr durch einen Verknüpfungspunkt zu verbinden. (...) Dr. Kassmann bezeichnete die ‚Stadtbahn Ruhr‘ als das modernste Verkehrsmittel, nämlich eine ‚eine vom übrigen Verkehr unabhängige, überwiegend in Hochlage geführte Bahn mit gegenüber der Straßenbahn um mehr als die Hälfte reduzierten Reisezeiten‘. Wie er sagte sind mehrere Waggonfabriken und die Elektroindustrie mit der Entwicklung eines geeigneten Wagentyps beauftragt worden. Bereits 1971 sei mit der Auslieferung eines ersten Doppeltriebwagens zu rechnen. Ein aus drei Doppeltriebwagen bestehender Zug soll auf der Versuchsstrecke zwischen Mülheim und Essen technisch erprobt werden“

⁹⁸ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 25.10.1969 Nr. 248: „1975 fährt ab Mülheim erster Stadtbahnzug. Arbeiten am Verknüpfungspunkt begonnen“

der konstruktiven Arbeiten an der neuen Mülheimer Stadtbahninfrastruktur im Jahr 1969 zunächst eine belastbare und realistische Perspektive der zeitnahen baulichen und finanziellen Umsetzbarkeit des neuen, hochmodernen und attraktiven Schienenverkehrssystems. Die konkret geplanten baulichen Tätigkeiten beinhalten zwar aufgrund der umfassenden offenen Baugruben zur Erstellung der unterirdischen Tunnelanlagen sowie durch die Notwendigkeit, ganze Häuserzeilen abreißen zu müssen⁹⁹, weitreichende Eingriffe in die örtliche Lebenswelt mit einem theoretisch hohen bürgerschaftlichen Konfliktpotential, der grundsätzliche Entschluss zum Bau der Stadtbahnstrecke Ost in Richtung Essen wird allerdings weder seitens der Politik noch aus der Zivilgesellschaft in Frage gestellt. Nachdem zunächst eine Teilinbetriebnahme zwischen dem Vorort Mülheim Heißen und Essen vorgesehen ist, soll in einer unmittelbar folgenden zweiten Ausbaustufe auch der Verknüpfungspunkt erreicht werden. Die verkehrlich wichtige Durchbindung Richtung Westen und die damit einhergehende Erschließung der eigentlichen funktionalen und kommerziellen Stadtmitte im Bereich des Berliner Platzes ist allerdings auch in dieser Bau- und Betriebsstufe noch nicht vorgesehen und soll aus konstruktiven Zusammenhängen erst zu einem späteren Zeitpunkt mit der Errichtung des Ruhrtunnels umgesetzt werden.

⁹⁹ Ruhrnachrichten vom 03.06.1969 Nr. 126 „Für die Stadtbahn muß am Hingberg größere Zahl Häuser fallen“

7.2.4 Die ernüchternde und schleppende Realität von Planung und Bau der Stadtbahn (Rhein-) Ruhr in Mülheim an der Ruhr von etwa 1970 bis 1990: Erosion der Systemkonzeption durch Konkurrenz von Interessen und Zielen bei der Fahrzeugfrage, Unschärfen in der organisatorischen Zuständigkeit sowie weitreichende institutionelle Steuerungs- und Finanzierungsdefizite

Obwohl die einstimmig und parteiübergreifend ausgewählte Policyoption der Stadtbahn als U-Bahn gerade auch durch die legitimatorisch und prozessual mehrfache Beschlussfassung auf kommunaler Ebene und auf Seiten der übergeordneten Landesplanung politisch und administrativ fest verankert scheint, ergeben sich innerhalb der intensiv verflochtenen und komplexen institutionellen Steuerungs- und Implementierungsstruktur von Beginn an sowohl während der gesamten vertieften Planungs- und Bauphase in den 1970er Jahren als auch nach der Inbetriebnahme der Teilstrecken Ost und Nord ab 1977 diverse grundsätzliche und weitreichende konzeptionelle Verwerfungen, Verzögerungen und Diskussionen. Diese (bau-) technischen Abweichungen von der ursprünglichen artreinen Planungsidee tangieren trotz klarer Systemstandards und präziser planerischer Vorgaben sowohl im konkreten Mülheimer Kontext als auch im allgemeinen Projektablauf die mittel- und langfristigen Erfolgs- und Umsetzungschancen des Vorhabens und führen insbesondere im Mülheimer Schienenverkehr zu spannungsvollen und teils hochproblematischen Entwicklungen.

Zunächst wirkt die bereits in mehreren Gutachten und Ausführungen thematisierte Schwierigkeit der häufig gegenläufigen Interessen von lokalen Akteuren und übergeordneter Planungsebene bei der Frage der Übersetzung der groben Streckenvorplanung in eine konkrete Trassierung vor Ort auf die realen politischen Gestaltungsmöglichkeiten der baulichen Implementierung nachhaltig und dauerhaft ein. Denn aus Sicht

des Landes und der Stadtbahngesellschaft soll stets soweit möglich die kostengünstigste Form der infrastrukturellen Umsetzung als Niveau- oder aufgeständerte Hochtrasse erfolgen, während die kommunalen Präferenzen aus offensichtlichen ortsbezogenen Interessenslagen regelmäßig gerade in dichter bebauten Vor- und Innenstädten die stadtbildschonende, aber bautechnisch wesentlich aufwändigere und teurere unterirdische Trassierung im Tunnel bevorzugen. Entsprechende Appelle des Landes entfalten in rückblickender Betrachtung einen dramatisch realistischen Prognose- beziehungsweise alarmierenden bis hilflosen Warncharakter, der auf einen massiven Umsteuerungsbedarf hin zu kostengünstigen Bauformen hinweist, um in der Gesamtheit aber oftmals unbeachtet zu verhalten.

„Aus Kostengründen sollte die Tunnellänge der Stadtbahn auf 25% der Gesamtlänge beschränkt werden. Alle weiteren Streckenabschnitte waren in Hochlage auf Dämmen und Brücken, im Einschnitt und wo möglich im Niveau vorgesehen. In den betroffenen Ortsteilen regte sich jedoch sehr bald Widerstand gegen Strecken, die in Straßenräumen in Hochlage geplant waren. Kennzeichnend hierfür ist eine Szene aus dieser Planungsphase, bei der in einer Sitzung ein Vertreter des Landes für die Hochlage mit den Worten warb: ‚Stimmt der Hochlage zu, das Geld dafür habe ich in meiner Tasche!‘ Aber das zog nicht“ (Grobe 2008: 89).

Auch die fachlich-verkehrswissenschaftlichen Analysen und Kommentare weisen früh, bereits zur Grundsteinlegung des Gesamtvorhabens, auf die bestehende große Diskrepanz zwischen den abstrakten und kostenschonenden Planungsleitlinien des Landes und der aktuellen örtlichen Planungsimpementierung und -interpretation mit starker Bevorzugung kostenintensiver unterirdischer Streckenabschnitte hin:

„Die heutigen Planungen ergeben, daß wir in den nächsten zehn Jahren ca. 230 km Stadtbahnen bauen müssen. Die Planungen der Städte, so wie sie jetzt vorliegen, ergeben aber auch, daß von diesen 230 km ca. 60% eine unterirdische Führung haben sollen. Alle Fachleute sind sich darüber einig, daß mit dem im Entwicklungsplan Ruhr aufgezeigten Finanzvolumen von 1,6 Milliarden DM mit dieser Planung das erforderliche Netz nicht erstellt werden kann. Es muß

daher die Aufgabe der Stadtbahngesellschaft Ruhr sein, ihre Planungen darauf abzustellen, nur in den unbedingt notwendigen Fällen eine unterirdische Trassenführung zu wählen. Es ist deshalb zu begrüßen, daß wir hier in Duisburg den Grundstein für eine Stadtbahntrasse legen, deren Trassenführung fast ausschließlich in der normalen Ebene oder aber in der aufgeständerten Bauweise liegt. (...) Diese Trassenführung ist als Modellabschnitt gedacht. Denn nur wenn wir den Mut zur Aufgeständerten Bauweise aufbringen und größere Streckenabschnitte in dieser Art bauen, wird es möglich sein, mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln ein in sich zusammenhängendes Stadtbahnnetz von der Größenordnung wie im jetzigen Planungsstadium erkennbar, zu bauen“ (Stock 1969: 233).

Wenngleich die anspruchsvolle und baulich aufwändige Trassierung der Stadtbahn-Oststrecke mittels zahlreicher Tunnel und Brückenbauwerke durch die dichte Bebauung und anspruchsvoll-hügelige Topografie zwischen dem Startpunkt am Mülheimer Hauptbahnhof und dem Übergang in die Mittellage der Bundesstraße 1 / Bundesautobahn 40 weitgehend unstrittig erscheint und eine ausschließliche Führung in aufgeständerter Hochlage hier rein infrastrukturell wenig vorteilhaft oder zweckmäßig wirkt (vgl. Groneck et al. 2005: 84 sowie 98 – 103), so entbrennt bei der Vorplanung der Weststrecke in Richtung Duisburg im Stadtteil Mülheim Speldorf exakt jene konflikthafte Debatte als politisch-administrativer und zivilgesellschaftlicher Dauerstreit zwischen der landesseitig präferierten Trassenführung in Hochlage und den örtlichen Interessen einer weitgehend unterirdischen Strecke¹⁰⁰. So führt etwa die Westdeutsche Allgemeine Zeitung aus:

„In bezug auf die Stadtbahn-Trassierung kollidieren die Interessen von Stadt und Land. Während das Land möglichst weite Streckenabschnitte in Hochlage oder auf gleichem Niveau mit dem Erdboden haben möchte, würde es die Stadt begrüßen, wenn möglichst viele Kilometer unter der Erde verliefen. (...) Es müsse bedacht werden, inwieweit die Hochlage städtebaulich vertretbar sei. (...) Ein Kilometer Untergrundbahn kostet 30 Mill. DM, ein Kilometer Hochbahn jedoch nur 8 bis 10 Mill. DM. Die Stadt wird den

¹⁰⁰ Westdeutsche Allgemeine Zeitung Nr. 105 vom 07.05.1969: „Pläne für Stadtbahn stoßen auf Opposition. 80 v.H. der Strecke in Hochlage unannehmbar“

Forderungen des Landes nicht ohne weiteres entsprechen, zumal sie finanziell mit 10 v.H. an dem Projekt beteiligt sein wird. Die Vorstellungen des Landes laufen darauf hinaus: 80 v.H. über der Erde, nur 20 v.H. unter dem Boden. Die Stadt werde möglichst viele U-Strecken fordern (...). In jedem Fall in Tieflage gelegt wird die Stadtbahn in der Innenstadt und unter der Ruhr“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung Nr. 105 vom 07.05.1969).

Auch andere örtliche Medien berichten übereinstimmend vom zivilgesellschaftlichen Unmut und Protest der Bevölkerung gegen die ausdrücklich vom Land planerisch vorgesehene und befürwortete Streckentrassierung in Hochlage, während die Interessenlage vor Ort einen genau gegenteiligen, städtebaulich und emissionsseitig minimalinversiven Lösungsansatz präferiert. Die Feststellung, die Speldorfer Anwohner bevorzugten eine „unterirdische Trassenführung der Stadtbahn“ (Ruhrnachrichten vom 29.10.1969 Nr. 251) drückt demnach gleichzeitig in inverser Formulierung die nachhaltige lokale Ablehnung der sorgenvoll als „Stelzenbahn“ bezeichneten, baulich und visuell wuchtig bis störend anmutenden, aufgeständerten Hochtrassenplanung¹⁰¹ aus.

Die Haltung von Landesverkehrsminister Riemer und der Stadtbahngesellschaft hingegen verbleibt auch im erweiterten und gereiften Planungskontext Anfang der 1970er Jahre bei der grundsätzlichen Bevorzugung der Hochtrassen, um mit dieser vergleichsweise kostengünstigen Infrastrukturbauf orm in Kombination mit einem verstärkten finanziellen Engagement¹⁰² den ohnehin ambitionierten Kerngehalt des

¹⁰¹ Neue Ruhr Zeitung vom 29.05.1969 Nr. 122: „Speldorfer sind von ‚Stelzenbahn‘ wenig begeistert. Bürger fürchten: Fahrgäste blicken in unsere Wohnungen. Erhebliche Unruhe herrscht unter den Speldorfer Bürgern, seit der Bau der Stadtbahn durch diesen Stadtteil im Gespräch ist. (...) Die ‚beste Lösung‘, die Stadtbahn unter der Erde verschwinden zu lassen, wird nicht verwirklicht werden können. In Niveaulage werden die Baukosten, wie Dr. Gellinek [städtischer Baudirektor, Ergänzung des Verfassers] angab, mit 2,5 bis 3,5 Millionen je Kilometer veranschlagt. In Hochlage verteuert sich der Bau um das Vierfache auf 10 bis 12 Millionen. 30 bis 40 Millionen gar würde die Untertunnelung – Mülheim muß seiner topografischen Verhältnisse wegen ohnedies von dieser Lösung in starkem Maß Gebrauch machen – verschlingen. (...) Die von Dr. Gellinek offerierte ‚Stelzenbahn‘ fand bei der Mehrheit der anwesenden Speldorfer Bürger zunächst wenig Gegenliebe.“

¹⁰² Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 18.10.1972 Nr. 242: „Riemer fordert mehr Geld für den öffentlichen Nahverkehr. Minister: In 15 Jahren soll Stadtbahn im Revier rollen. Auf komplettem 450 km langem Schienennetz im Verbundsystem“

Gesamtprojektes in Form der Errichtung eines zusammenhängenden, städteverbindenden Verkehrsnetzes zumindest noch im gedanklichen Korridor einer langfristig erreichbaren Zielstellung zu halten:

„Mit Nachdruck befürwortet Riemer, wenn nicht unterirdische Führung unbedingt erforderlich ist, die Stadtbahn ebenerdig oder in Hochlage zu bauen, um bei den begrenzten Finanzmitteln möglichst bald betriebsfähige Strecken fertigstellen zu können“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 18.10.1972 Nr. 242).

Der sich in Mülheim Speldorf zuspitzende und verstetigende Interessenkonflikt über die konkrete bauliche Ausführung der Stadtbahntrasse kann dabei als prototypische Konstellation für die gesamte konkretisierende Implementierung des Großvorhabens Stadtbahn (Rhein-) Ruhr in den jeweiligen Gebietskörperschaften gesehen werden. Denn trotz oder gerade aufgrund der äußerst komplexen institutionellen Organisationsstruktur fehlen als zentraler „Konstruktionsfehler“ die letzten Durchgriffsinstrumente und Steuerungsmöglichkeiten des Landes und der Stadtbahngesellschaft, um die bauliche Umsetzung vor Ort hierarchisch zu regulieren und festzulegen. Der Umstand, dass die Übersetzung der in den administrativen Planungsstufen der fernen Landeshauptstadt ersonnenen groben Trassenverläufe in konkret feingeplante Bauabschnitte durch die örtliche Verwaltung und deren Fachabteilungen wie Tiefbau- oder Stadtbahnbauämter erfolgt, öffnet dem weitreichenden (politischen) Zugriff lokaler Interessen und Wünsche bei der infrastrukturellen Ausführung der Stadtbahn Tür und Tor. Insofern wirkt die organisatorische Grundstruktur, dass sich die Stadtbahngesellschaft mangels eigener organschaftlicher Kapazitäten zur Planung und Umsetzung der Stadtbahn der lokalen Verwaltungsbehörden und Dienststellen in einer zusätzlichen Doppelfunktion „bedient“ als ein steuerungstheoretisches Dauerproblem von zwar hochgradig verflochtenen, aber letztlich mit verschiedenen Zielen und Handlungsintentionen programmierten Politik- und Verwaltungsebenen.



(Bilder oben und unten)

Eine der wenigen Strecken der Stadtbahn Rhein-Ruhr, die tatsächlich in aufgeständerter Hochlage innerhalb der Wohnbebauung im Großraum Duisburg errichtet wurde. Die ästhetische und städtebauliche Anmutung genügt nicht den aktuellen Ansprüchen (AG).

Diese örtlichen Präferenzen werden regelmäßig mit möglichst objektiven Argumenten und Handlungszwängen hinterlegt, weichen dabei aber häufig mit großer Selbstverständlichkeit als „wohl begründete Ausnahmen“ oder mit Verweis auf eine höhere Akzeptanz in der Bürgerschaft sowie auf eine bessere städtebauliche Integrationsfähigkeit unterirdischer Verkehrsanlagen vom Planungsgrundsatz der bevorzugenden Hoch- oder Niveaulage ab. Die Gemeinden haben demnach ein wesentlich größeres Interesse an der Neuverteilung und sanierenden Umgestaltung des oberirdischen Stadtraums durch Verlegung des städtischen Schienenverkehrs in den Untergrund als an einer möglichst ökonomischen und sparsamen baulichen Umsetzung der Stadtbahnstrecken zum Wohle und zur finanziellen Entlastung des übergeordneten Gesamtvorhabens.

Diese tendenziell höhere Priorisierung örtlicher Interessen gegenüber der Gesamtnetzbildung drückt sich nicht nur in einer offensichtlich gegen die Leitlinien des Landes gerichteten Planung umfassender unterirdischer Tunnelabschnitte in nahezu allen beteiligten Kommunen aus. Auch die planerische und politische Dynamik einer bevorzugten Schwerpunktsetzung auf innerstädtische Bauabschnitte gegenüber den eigentlich nutzbringenden städteverbindenden Regionalstrecken zeugt offenkundig von der nach wie vor an der „eigenen“ Nutzenmaximierung ausgerichteten Implementierungsphilosophie der Städte. Im Zuge der Planung und Umsetzung der ersten Stadtbahnstrecke zwischen Mülheim und Essen entfalten sowohl der jahrzehntelange Gemeinschaftsbetrieb als auch die offizielle Auswahl dieser Verbindung als „Versuchs- und Modellstrecke“ einen stabilisierenden und fokussierenden Charakter, der die Gesamtumsetzung erleichtert. Das gemeinsame Ziel der raschen baulichen Realisierung und Betriebsaufnahme bleibt von konzeptionellen Streitigkeiten in Bezug auf die infrastrukturellen Fragen weitgehend verschont, wenngleich es in Essen zu einem zeitweisen Baustopp aufgrund ungeklärter Fragen der Finanzierung des Betriebs während der Bauphase (Schienenersatzverkehr) und im Regelverkehr kommt. Die weitere

Konkretisierung der verkehrlich für Mülheim strategisch ebenso bedeutsamen Weststrecke, die erst eine betriebliche Durchbindung der aus Essen kommenden Modellstrecke zur vollwertigen und komfortablen, umsteigefreien Erschließung der zentralen Innenstadtbereiche im Bereich Berliner Platz / Stadtmitte ermöglicht, wird dauerhaft erschwerend durch intensive, sowohl stadtinterne als auch übergeordnet-konzeptionelle Bedenken und kritische Bewertungen der wirtschaftlichen Folgen des gesamten Stadtbahnbaus begleitet. Auch hier zeigen sich neben allgemeinen Zweifeln an der Sinnhaftigkeit und Angemessenheit des Stadtbahnbaus erneut regionalpolitische Koordinierungs- und Steuerungsdefizite, da sich die unmittelbare Nachbarstadt Duisburg verkehrlich und strukturell vor allem auf die eigenen Nord-Süd-Korridore und den Anschluss an die im Beitritt zur Stadtbahngesellschaft befindliche Landeshauptstadt Düsseldorf konzentrieren will, und „kein Interesse“ an der Anbindung an die Mülheimer „Ost-West-Linie“ habe¹⁰³.

Diese Tendenz kollidiert dabei massiv sowohl mit den Landesvorstellungen des raschen Aufbaus der städteverbindenden Linien als auch der mit den Mülheimer Eigeninteressen und Planungszielen, da die Weststrecke zahlreiche auch im Binnenverkehr der Stadt wichtige Knoten und Ziele erschließt¹⁰⁴. Ein „nennenswerter Anteil der Stadtbahn am innerstädtischen Verkehr sei in Mülheim erst zu erwarten, wenn die Ost-West-Strecke durchgehend befahren werden könne“ führt der Direktor der Betriebe des Stadt Mülheim in einem Interview¹⁰⁵ mit der Neuen Ruhr Zeitung vom

¹⁰³ Ruhrnachrichten vom 06.02.1971: „Nachbarstadt hat noch kein Interesse an Ost-West-Linie. Stadtbahnkonzeption Duisburgs kann Mülheims Planung umwerfen. Die Stadt Mülheim will beim Land den Bau der Stadtbahn über den Verknüpfungspunkt Stadtbahnhof hinaus nach Speldorf betreiben und damit die Duisburger veranlassen, auch ihrerseits dem baldigen Bau der Linie bis zum König-Heinrich-Platz in der Nachbarstadt zuzustimmen. Der FDP-Fraktionsvorsitzende Hans Robertz wies in der Ratssitzung jedoch auf gegenläufige Interessen der Stadt Duisburg hin, die zunächst den Bau der Nord-Süd-Linie als Verlängerung der D-Bahn nach Hamborn und Dinslaken betreiben möchte.“

¹⁰⁴ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 14.04.1971: „Stadtbahn-Strecken Nord und West haben gleichen ‚Rang‘. Landtag strebt frühzeitig zusammenhängendes Verkehrsnetz an“

¹⁰⁵ Neue Ruhr Zeitung vom 31.01.1973 Nr.26: „Modell- und Versuchsstrecke erst 1976 fertig? Stadtbahn verdrängt Straßenbahn nicht“

31.01.1973 aus. Auch der Anschluss des bestehenden Betriebshofs, in dessen Umfeld die Stadt Mülheim die Ansiedlung der strukturpolitisch bedeutsamen Hauptwerkstätte der Stadtbahn Rhein-Ruhr erhofft, wird wie der eigene Anspruch, weiterhin eine führende Position im Stadtbahnbau behaupten zu wollen, als Argument für die Bedeutung der Weststrecke angeführt:

„Nach der Oststrecke der Stadtbahn vom Verkehrsverknüpfungspunkt Stadtbahnhof nach Essen soll nun auch die Weststrecke in Richtung Duisburg planerisch vorangetrieben werden. Dabei soll die Anbindung des Betriebshofes Duisburger Straße Vorrang erhalten. (...) Es gehe darum, Mülheims Vorsprung im Stadtbahnbau zu halten, erklärte Stadtverordneter Günter Weber, Vorsitzender des Ausschusses für die Betriebe der Stadt und Aufsichtsratsmitglied der Stadtbahngesellschaft“ (Ruhrnachrichten vom 22.04.1971).

Insbesondere der Beitritt der rheinischen Landeshauptstadt zum Stadtbahnprojekt sowie dessen strukturelle Erweiterung auf das Rheinland nähren in der Mülheimer Politik die Sorgen¹⁰⁶ vor direkten und indirekten Folgewirkungen dieser befürchteten politisch-administrativen und verkehrsplanerischen Schwerpunktverschiebung des nun als Stadtbahn Rhein-Ruhr bezeichneten Gesamtprojektes. Denn nun regiert ein weiterer potentiell mächtiger Kollektivakteur mit faktischen Fühlungsvorteilen zur Landespolitik bei der Projektgestaltung mit¹⁰⁷, der neue Ziele, Handlungsorientierungen und Perspektiven bei der auch für die Mülheimer Belange wichtigen Stadt Duisburg induziert¹⁰⁸ und zudem um begrenzte Finanzressourcen konkurriert.

„Die Rheinbahn ist daran interessiert, daß die Stadt Düsseldorf Gesellschafterin wird. (...) Auch Duisburg ist in erster Linie daran interessiert, eine Stadtbahnlinie von Hamborn über das Zentrum nach Düsseldorf zu erhalten“ (Ruhrnachrichten vom 26.04.1972).

¹⁰⁶ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 06.02.1971 Nr. 31: „Stadtbahngesellschaft wird auf die Rheinzone erweitert. Sorge im Rat um Strecke von Mülheim nach Duisburg“

¹⁰⁷ Ruhrnachrichten vom 26.04.1972: „Düsseldorf beantragt Stadtbahn-Beteiligung.“

¹⁰⁸ Ruhrnachrichten vom 27.04.1974: „Duisburg gegen Stadtbahn-Bau in Richtung Mülheim. Strecke zum linken Niederrhein wichtiger“

„Sorge machten sich mehrere Stadtverordnete in der letzten Ratssitzung darüber, daß die Stadt Duisburg den Ausbau der Süd-Nord-Verbindung einem Anschluß an die Stadtbahn in Richtung Mülheim – Essen vorziehen will“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 06.02.1971 Nr. 31).

In Folge berichten die örtlichen Mülheimer Medien trotz der werbenden Bemühungen aus der Nachbarstadt Essen und zahlreicher Hinweise der Stadtbahngesellschaft zur Bedeutung der regionalen Netzbildung als dauerhaftes Zwischenfazit, daß Duisburg gegen den „Stadtbahn-Bau in Richtung Mülheim“ sei, da die „Strecke zum linken Niederrhein wichtiger“ eingestuft würde (Ruhrnachrichten vom 27.04.1974).

Die wachsende Gefahr eines zunehmenden konzeptionellen und politischen Auseinanderdriftens des Gesamtvorhabens in ein heterogenes Konglomerat sich oft widersprechender Einzelziele und Partikularinteressen zu solch einem frühen Zeitpunkt – noch weit vor der Inbetriebnahme erster Verkehre – und die daraus resultierenden Verzögerungen¹⁰⁹ auf der Zeitachse alarmieren sowohl die Diskussion in medialer Öffentlichkeit, lokaler Politik, Verbänden und Bürgerschaft als auch insbesondere bei Land und Stadtbahngesellschaft. Letztere weist nachdrücklich mit erneuten mahnenden und erklärenden Botschaften und Argumenten auf die Sinnhaftigkeit der beschlossenen, regional ausgerichteten verkehrlichen Gesamtkonzeption hin, während einzelne Stimmen sogar institutionell-organisatorische Nachjustierungen in Form konkreter, weiterreichender Durchgriffsrechte der übergeordneten Ebenen zur besseren Steuerung der kommunalen Aktivitäten im Sinne des Gesamtinteresses einfordern:

„Wenn das so weitergeht, werden im Ruhrgebiet allenfalls Torsostrecken ohne örtliche, geschweige denn regionale Netzbildung vorhanden sein. (...) Autoritäten sind zu schaffen. Das bedeute, das mit der Tätigkeit der Stadtbahngesellschaft auch

¹⁰⁹ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 26.04.1972: „Wenn das so weitergeht: Stadtbahnnetz frühestens um die Jahrtausendwende. Verkehrsverband Industriebezirk kritisiert Bautempo“

Autoritäten geschaffen werden müssten. „Diese müssten in die Lage versetzt werden, sich über Eifersüchteleien zwischen Städten und Gemeinden oder auch zwischen den vorhandenen Verkehrsbetrieben hinwegzusetzen, um entsprechende Prioritäten schaffen zu können“. Nicht ohne Ironie bemerkt der Verkehrsverband in diesem Zusammenhang: „Hieß es vor kurzem noch, Opas Straßenbahn sei tot, kann man in jüngster Zeit hören, daß einige Verkehrsbetriebe im Ruhrgebiet sich bereits darauf einstellen, eine weitere ‚Straßenbahngeneration‘ in Bau zu geben, um während der nächsten 25 Jahre in nicht wesentlich verbessertem, herkömmlichem Stil über die Runden zu kommen“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 26.04.1972).

Die Analyse des Verkehrsverbandes Industriebezirk¹¹⁰ stellt dabei ausdrücklich auch auf die identifizierten lokalen Eigeninteressen und Unschärfen bei Organisation und Zuständigkeiten ab und zeichnet ein sorgenvolles Zukunftsbild mit der Gefahr eines weitgehend unvollständigen und funktionslosen Verkehrsnetzes:

„Von einem echten U- und Stadtbahnnetz wird man frühestens um die Jahrtausendwende sprechen können. Diese Prognose stellte gestern der Verkehrsverband Industriebezirk in Essen. In seinem Geschäftsbericht 1971 befürchtet der Verband beim Stadtbahnbau wegen der ungeklärten Finanzierung für 1980 isolierte Strecken ohne örtliche oder regionale Netzbildung. Das Stadtbahnprojekt leidet nach dieser Analyse ‚unter allen möglichen lokalpolitische Querelen und Kompetenzschwierigkeiten‘, so daß selbst Gutwillige langsam in Resignation verfielen. Als Begründung für die schlechte planerische und finanzielle Situation nennt der Verband u.a. ‚nicht aussterbende Kirchturmpolitiker‘“ (Ruhrnachrichten vom 26.04.1972).

Der (letztlich nicht realisierte) Vorschlag des Verkehrsministeriums, dass das Land Nordrhein-Westfalen sich entgegen aller konzeptionellen und rechtlichen Überlegungen und Bedenken aus den Gründungsjahren der Stadtbahngesellschaft nun doch an selbiger direkt beteiligen könnte¹¹¹, um den übergeordneten Interessen und den regionalen Verkehrsaspekten

¹¹⁰ Ruhrnachrichten vom 26.04.1972: „Verkehrsverband: U-Bahn-Netz im Revier erst zur Jahrtausendwende. ‚Kirchturmpolitik und Olympia-Hilfe hemmen die Planung‘“

¹¹¹ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 18.01.1972: „Land plant Verbund der Stadtbahnen. Ziel: 51-v.-H.-Mehrheit in den Gesellschaften“

wieder mehr Geltung zu verschaffen, kann insgesamt als eher aktionistischer Lösungsansatz und Zeugnis der dramatischen Zuspitzung im Projekt verstanden werden.

„Die Landesregierung strebt nach Mitteilung von NRW-Verkehrsminister Riemer (FDP) eine Mehrheit von 51 v. H. in den Stadtbahngesellschaften an. ‚Nur auf diese Weise können wir die zentrifugalen Kräfte der beteiligten Gemeinden überwinden und einen überregionalen Verkehrsverbund schnell durchsetzen‘. (...) Im Interesse des Landes müßten überregionale Interessen mehr als bisher in den Gesellschaften berücksichtigt werden, erklärte Riemer“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 18.01.1972).

Neben den anspruchsvollen organisatorischen Umständen durch die geschilderten „zentrifugalen“ Kräfte und lokal dominierten Interessenslagen ergeben sich mit zunehmender Projektdauer als zweiter kritischer Themen- und Handlungsstrang neue strukturelle Finanzierungsfragen. Denn die verstärkte örtliche Planung von enorm kostenintensiven unterirdischen Strecken in Kombination mit allgemeinen inhaltlichen Verzögerungen des Zeitplans machen sich sowohl auf der örtlichen Mitfinanzierungsebene in Mülheim als auch im Gesamtbudget nachteilig durch Überausschöpfung und Unterdeckung der wirtschaftlichen Ressourcenausstattung und steigende Projektkosten bemerkbar. Eine sachbezogene finanz- und haushaltspolitische Lösungsdebatte wird zwar seitens der Stadtbahngesellschaft durch Umverteilungsversuche sowie Straffungs- und Fokussierungsansätze auf besonders vielversprechende Projekteile mit kurzfristig erzielbarem Verkehrswert grundsätzlich geführt. Dieser Nachjustierungsversuch wird jedoch in einem „parteilpolitischen Reflex“ trotz der einstimmigen und parteiübergreifenden Beschlussfassung im Vorfeld sowohl in der kommunalen Diskussion als auch auf landespolitischer Ebene ab diesem Zeitpunkt von einer permanenten kritischen „Oppositionsarbeit“ durch FDP¹¹² und CDU begleitet. Beide Parteien äußern sich anlass- und kontextbezogen zwar in unterschiedlicher Tonalität, aber stets durch

¹¹² Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 06.07.1974: „FDP-Vorsitzender Robertz kritisiert: Vergeudung öffentlicher Gelder durch unterirdische Führung der Stadtbahn“

kritische Beleuchtung von Sinn, Nutzen und Kosten¹¹³ des nunmehr als primäres „SPD-Projekt“ titulierten Stadtbahnvorhabens. Auch die Zugehörigkeit der FDP zur zwischen 1966 und 1980 bestehenden sozialliberalen Koalitionsregierung in Düsseldorf kann angesichts der breiten politischen Angriffsflanke, die der auf einem SPD-Konzept basierende Stadtbahnbau bietet, eine massiv-dauerhafte inhaltliche Kritik durch die FDP, zunächst auf lokaler Mülheimer Ebene, nicht verhindern.

„Die Vorstellung, daß die Stadtbahntrassen auch außerhalb der Innenstädte möglichst unterirdisch verlaufen sollen, müßte endlich fallengelassen werden. ‚Hier ist in der Vergangenheit um des Prestiges willen eine Vergeudung öffentlicher Gelder erfolgt‘, sagte Hans Robertz“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 06.07.1974).

Die Stadt gibt jährlich für den Bau der Stadtbahn fünf bis sechs Millionen Mark aus. Für die FDP sei jetzt der Zeitpunkt gekommen, wo gefragt werden müßte, ob Mülheim sich das noch erlauben könnte, erklärte gestern Fraktionsvorsitzender Robertz. (...). Auch die Zeiten, in denen die Stadtbahn als Städteverbindung anzusehen war, seien vorüber. Deshalb sollte die Initiative jetzt dem Land überlassen werden. (...) ‚Wenn das Land soviel Wert auf eine Stadtbahn legt, sollte es auch voll für die Finanzen aufkommen‘“ (Ruhrnachrichten vom 27.02.1974).

Vielmehr verweist die Mülheimer FDP in gemessen am Zeitpunkt bemerkenswerter Klarheit auf die für die Dimensionen der Stadt global zu hohen Kosten und stellt gleichzeitig die wagemutige These einer Exit-Option¹¹⁴ auf, bei der die Städte das „Landesprojekt“ der Stadtbahn nicht mehr zwingend unterstützen müssten und sich vor allem aufgrund faktischer Zwänge schadlos aus der Mitfinanzierung zurückziehen könnten. Auch tritt erneut und offensichtlich das deutliche lokale Desinteresse am übergeordneten regionalen Verkehrsnutzen zu Tage, während Mülheim an der Ruhr gemeinsam mit den übrigen Kommunen weiterhin

¹¹³ Ruhrnachrichten vom 27.02.1974: „FDP-Fraktion stellt fest: Stadtbahn für Stadt zu teuer. Robertz fordert: Land soll Kosten tragen“

¹¹⁴ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 27.02.1974: „Konzeption der Stadtbahn noch einmal neu überdenken. FDP-Kreisvorsitzender: Bund und Land sollen Bau alleine bezahlen. Die Städte Essen und Mülheim sollten ‚das Land und den Bund zwingen, die Gesamtkosten für den Stadtbahnbau zu tragen.‘ ‚Wenn wir einfach nicht mehr dazuzahlen, müssen Land und Bund den Torso weiterbauen‘. Es könne ohnehin nicht die Aufgabe der Städte sein, überörtliche Verbindungen zu schaffen“

Hauptgesellschafterin der Stadtbahngesellschaft ist, die eigens zur gemeinschaftlichen Umsetzung dieses übergreifenden Verkehrszwecks gegründet worden war. Die CDU übt über ihren zuständigen Bundestagsabgeordneten nachhaltige Kritik an der „unvorstellbaren Fehlleistung“ bei Kostenplanung¹¹⁵, Begründungszusammenhang, Vorprüfung und Zweck der Stadtbahnplanung:

„Um eines politischen Augenblickseffektes willen sei die Stadtbahn für das Ruhrgebiet beschlossen, und es sei dann ohne solide Planung mit der Ausführung begonnen worden. (...) Für die geplanten 200 km habe man 1,6 Milliarden DM ausgeben wollen: ‚Heute weiß niemand, ob 20 Milliarden reichen werden‘, kritisierte Vehar (...) ‚Der Beschluß von 1968, die Stadtbahn Ruhr zu bauen, war ein Gewaltakt auf dem Höhepunkt der Kohlekrise. (...) Noch heute ist nicht geklärt, wer eines Tages die Stadtbahn betreiben und wer die hohen Kosten für den Betrieb zahlen soll‘, bemängelte Max Vehar“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 18.12.1974 Nr. 292).

Im unmittelbaren Vorfeld der für 1977 geplanten Betriebsaufnahme der ersten Stadtbahnlinie U18 zwischen Essen und Mülheim-Heißen verschärfen FDP und CDU nochmals ihre kritische Gangart¹¹⁶ und fordern öffentlichkeitswirksam die Auflösung der Stadtbahngesellschaft¹¹⁷ aufgrund des offenkundigen Scheiterns des Gesamtprojektes sowie eine Rückführung in finanziell beherrschbare Größenverhältnisse.

„Abgesehen davon, daß die eigentliche Begründung für die Stadtbahn nicht mehr bestehe, sei sie auch zu großzügig von den Städten geplant worden, sagte Landtagsabgeordneter Hans Robertz der Redaktion. ‚Das Land hätte mehr Einfluß sowohl auf die Planungen als auch auf die Bauausführungen nehmen müssen‘, erklärte der Vorsitzende des Landtagsausschusses für Kommunalpolitik, Wohnungs- und Städtebau. Die Städte seien deshalb so großspurig mit dem Geld umgegangen, weil sie selbst nur

¹¹⁵ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 18.12.1974 Nr. 292: „MdB Max Vehar: Kostenberechnung für Stadtbahn ‚unvorstellbare Fehlleistung‘. Abgeordneter kritisiert mangelhafte Planung für Nahverkehr“

¹¹⁶ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 22.12.1976: „MdL Hans Robertz: Bürger ging nicht ein auf Stadtbahn-Konzept. ‚Strecke nach Duisburg auch nach 1986 nicht erforderlich“

¹¹⁷ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 11.12.1976: „CDU: Stadtbahn-Konzept ändern. Auflösung der Gesellschaft gefordert – ‚Programm gescheitert‘ “

den 10. Teil der Investition zu tragen haben. (...). Andererseits, so meint Hans Robertz, ‚werden die Folgekosten der Stadtbahn die Kommunen in finanziell heute kaum übersehene Schwierigkeiten bringen‘ “ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 22.12.1976).

„Das ursprünglich geplante Konzept (...) bezeichnete Hardt [verkehrspolitischer Sprecher der CDU, Ergänzung des Verfassers] als ‚ein paar Nummern zu groß‘ “ (...) (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 11.12.1976).

Im Gesamtbild der politischen Kritik sticht das FDP-Argument, die Städte hätten die überdimensionierte Planung auch aufgrund des äußerst geringen finanziellen Eigenanteils von nur 10% akzeptiert und aktiv befördert, aufgrund des grundsätzlichen analytischen Gehalts hervor. Wenngleich hierfür selten objektive Nachweise zu führen sind, zeichnet sich diese Überlegung auch über den empirischen Anwendungsraum der Stadtbahn Rhein-Ruhr hinaus durch eine gewisse intuitive Plausibilität aus. In einer konzeptionell folgenreichen Wendung legitimiert der Landesverkehrsminister in seinen Ausführungen zudem erstmals nachträglich die faktisch durch die städtischen Verwaltungen und Ämter längst zum Regelfall beförderte Praxis einer planerischen Konzentration auf die Erzielung größtmöglicher Vorteile für die eigene Kommune durch bauliche und verkehrliche Fokussierung auf die eigenen Innenstädte – das schlichte Gegenteil der ursprünglichen regionalen Stadtbahnidee¹¹⁸. Über diese maßgeblich auch parteitaktisch-politisch motivierten Vorstöße hinaus ergreifen auch fachkundige und sachbezogene örtliche Schienenverkehrsexperten wie etwa der stellvertretende Leiter der Betriebe der Stadt, Foerster-Baldenius, mahnende Worte und weisen auf ungeklärte Finanzierungs- und Deckungsfragen¹¹⁹ insbesondere bei Betriebs- und Folgekosten hin:

¹¹⁸ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 11.12.1976: „Nach Auffassung von NRW-Verkehrsminister Riemer (FDP) hat die CDU recht, daß die Stadtbahn die geplante Größenordnung sowie das ursprünglich vorgesehene Finanzvolumen nicht erreichen werde. Selbstverständlich werde der Stadtbahnbau auf die Innenstädte konzentriert“

¹¹⁹ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 31.01.1973: „Fahrgastverkehr erst nach 1976: Kommunen ahnen noch nicht die Betriebskosten für Stadtbahn. Dipl.-Ing. Foerster-Baldenius: Finanzielle Fragen nicht ausreichend geklärt“

„Kein Mensch könne voraussehen, so sagte Foerster-Baldenius, welche finanziellen Belastungen durch dieses neue Verkehrsmittel auf die Kommunen zukämen (...). Allein die Unterhaltung einer unterirdischen Bahnstation koste jährlich etwa 200 000 DM, teilte Oberbaurat Elmer ergänzend mit“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 31.01.1973).

Gerade in langfristiger Perspektive können sich die grundsätzlich höheren Folge- und Betriebskosten der in Mülheim und dem Rhein-Ruhrraum gewählten „orthodoxen“ Stadtbahnkonzeption zu einer Größenordnung potenzieren, die auf eine gesonderte und argumentativ überzeugende funktionale Rechtfertigung sowie auf ein stabiles und belastbares politisches Bekenntnis zu den gewählten Lösungen angewiesen ist, um einen kontinuierlichen Projektfortschritt sicherzustellen.

Gleichzeitig ergibt sich neben der legitimatorischen Ebene ein wiederkehrender, auf Dauer gestellter „harter“ faktischer Finanzierungsbedarf des kommenden Stadtbahnverkehrs in vielfacher Höhe der bisherigen Betriebskosten des Straßenbahnsystems¹²⁰. Neben den unerwartet steigenden laufenden Betriebskosten sehen sich Mülheimer Politik und Verwaltung auch auf der investiven Seite der „Überraschung“¹²¹ ungeplanter Mehraufwände von über 25 Millionen D-Mark gegenüber, die sich aus den seitens Bund und Land jetzt final festgelegten Fördertatbeständen und -sätzen bei den zuwendungsfähigen Projektkosten ergeben. Diese sich früh abzeichnende anspruchsvolle Entwicklung der Kosten- und Finanzierungsfrage ist dabei im Mülheimer Kontext stets auch

¹²⁰ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 16.10.1976: „Für halbes Jahr 1977: Stadtbahnbetrieb auf 2,4 km kostet fast 1 Mill. DM Zuschuß. Am 29. Mai wird Modellstrecke ab Heißen-Kirche für Fahrgäste freigegeben. Mindestens 900 000 DM Verlust wird die Stadtbahn im kommenden Jahr nur auf dem Mülheimer Stück der Modell- und Versuchsstrecke zwischen Heißen-Kirche und dem Wiener Platz in Essen bringen (...). Das ist dreimal so viel wie zuletzt auf der Linie 8/18 auf dieser Strecke zugeschossen werden mußte. Allein die vier U-Bahnhöfe Heißen Kirche, Eichbaum, Rosendeller Straße und Humboldttring werden an Strom für Beleuchtung und Rolltreppen sowie für die Reinigung pro Jahr zwischen 240 000 und 400 000 DM kosten“

¹²¹ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 12.05.1977: „Überraschung im Finanzausschuß: Stadtbahn kostet 26 Mill. DM mehr als erwartet. 29,2 Mill. DM der Gesamtkosten werden von Bund und Land nicht bezuschusst“

in Relation zur Gemeindegröße und zur Dimension der städtischen Haushalte zu denken¹²² und birgt daher beträchtliches politisches Konfliktpotential in sich, wodurch der Stadtbahnbau per se nicht in Frage gestellt sein muss, er sich aber stets unter einer bewussten Abwägungs- und Legitimierungsprämisse ereignet.

„Spitzenreiter bei den städtischen Investitionen ist 1973 mit allein 50,6 Mill. DM der Stadtbahnbau. (...) ‚Keine Stadt unserer Größenordnung weist so hohe Investitionen wie Mülheim auf‘, lobt Oberstadtdirektor Heiderhoff Mülheims Bauwillen“ (Neue Ruhr Zeitung vom 30.12.1972 Nr. 307).

Insgesamt ergeben sich für die gewählte Policyoption der Stadtbahn als echte U-Bahn somit bereits während der Phase der vertieften baulichen Planung noch deutlich vor der Betriebsaufnahme ernsthafte Spannungsfelder und andauernd konflikthafte Konstellationen sowohl innerhalb der Parteipolitik als auch zwischen den verschiedenen administrativen Ebenen und Steuerungskörperschaften.

¹²² Neue Ruhr Zeitung vom 30.12.1972 Nr. 307: „1973 wird das größte Buddeljahr. Stadtbahnbau frißt den dicksten Brocken“

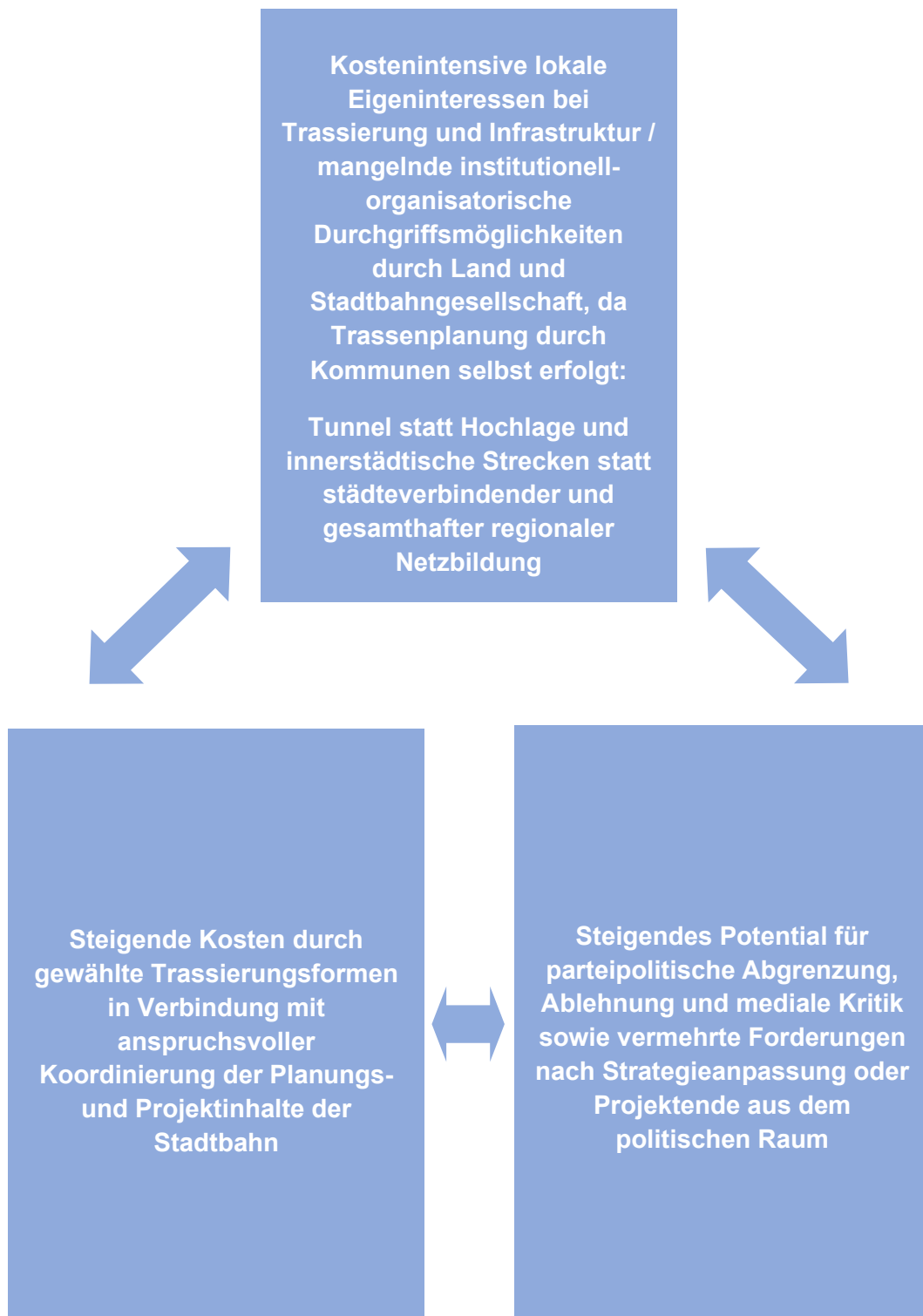


Schaubild 17: Dreiklang aus gegenseitigen Abhängigkeiten und reziproken Beeinflussungen der projektkritischen Rahmenbedingungen und Entwicklungen der Policyoption „Stadtbahn als echte U-Bahn“ ab 1970 (eigene Darstellung)

Insgesamt muss damit bereits für die frühe Periode der Mülheimer Stadtbahnplanung ein deutliches politisch-administratives Steuerungsversagen des Gesamtsystems attestiert werden, worauf die Akteure in Mülheim aber nur bedingten Einfluss haben, wenngleich sie durch die frühen Forderungen nach weitreichenden Tunnelstrecken der markierten schwierigen Entwicklung durchaus anteilig Vorschub geleistet haben. Die Frage, ob die große Motivation zur zeitnahen Umsetzung der Weststrecke einzig dem verinnerlichten Prinzip der primären Realisierung des Hauptzwecks der Stadtbahn als regionales städteverbindendes und die S-Bahn ergänzendes Schienenverkehrssystem geschuldet ist, oder ob hier eher die Mülheimer Binneninteressen einer raschen Erschließung der eigentlichen Stadtmitte durch die zu 90% extern finanzierte Stadtbahn überwiegen, kann anhand der vorliegenden Quellen nicht mehr exakt bestimmt werden. Der generelle Befund einer nicht immer wohl balancierten „Synthese zwischen regionalen und lokalen Verkehrsfragen“ (Hartmann 1975: 136) scheint sowohl für die Analyse der frühen Phase der Mülheimer Stadtbahnaktivitäten als auch für Gesamtverbund der Stadtbahn Rhein-Ruhr mit den „unterschiedlichen Ausbauinteressen“ (ebd.) der beteiligten Kommunen hinreichend belegt.

„Mit zunehmender Konsolidierung der Verhältnisse entwickelten die beteiligten Städte aus ihrer jeweiligen Situation heraus eigene Gedanken und Vorstellungen zur Verbesserung ihrer Verkehrsverhältnisse. Diese deckten sich nicht durchweg mit den ursprünglichen Planungsabsichten des Landes, sondern zeigten zum größten Teil eine ergänzende und erweiternde Tendenz. (...) Tatsächlich ergaben sich Spannungsfelder zwischen regionalen und lokalen Verkehrsplanungen, die sich nicht ohne weiteres aufheben ließen“ (Hartmann 1975: 136).

Die Etablierung einer ausgewogenen administrativen Planung und politischen Entscheidungskultur, die die beiden Zielgrößen, einerseits die Schaffung von „zukunftssicheren Lösungen“ mit „Weitsichtigkeit und Großzügigkeit“ (ebd.: 137) bei der Ausführung von baulichen Anlagen unter Berücksichtigung der entsprechenden Trassierungselemente und

Richtlinien sowie andererseits „die Verpflichtung, die Betriebsanlagen im Investitionsaufwand so sparsam wie möglich und unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte zu gestalten“ (ebd.) permanent miteinander abgleicht und austariert, bleibt sowohl im Mülheimer Kontext als auch bei zahlreichen weiteren bundesdeutschen Schieneninfrastruktur- und Fahrzeugprojekten die bedeutsamste Schlüsselgröße für eine sinnvolle und zweckmäßige Dimensionierung der Vorhaben.

Die größte und mitunter folgenreichste Veränderung erfährt die Policyoption der Stadtbahn als echte U-Bahn im Rhein-Ruhrgebiet jedoch mit der sich ab etwa 1971 abzeichnenden konflikthafter Auseinandersetzung um den geeigneten Fahrzeugeinsatz und das zugehörige Verkehrs- und Betriebskonzept. Diese Entwicklung erscheint insofern besonders erklärungsbedürftig, als das Land Nordrhein-Westfalen und die Stadtbahngesellschaft mit großer konzeptioneller Entscheidungsvollmacht und weitreichendem planerischen Engagement bereits im Zuge der Gesellschaftsgründung den einzusetzenden Wagen des Typs „A“ einseitig umfassend und detailliert beschrieben und für das ganze Stadtbahnnetz verbindlich normativ festgelegt haben. Der Stadtbahnwagentyp A als artreiner U-Bahn-Doppeltriebwagen kann aufgrund seiner Energieversorgung über eine seitliche Stromschiene ausschließlich auf völlig vom übrigen Verkehr abgetrennter Strecken eingesetzt werden. Er ist für einen Betrieb auf straßenbahnartigen Abschnitten per se technisch nicht geeignet und definiert somit auch die infrastrukturellen und betrieblichen Zwangspunkte einer anspruchsvollen Policyoption und der begleitenden bahntechnischen Systemkonfiguration mit stets absolut kreuzungsfreier Trassierung und großen Kurvenradien gleichzeitig mit (vgl. Groneck et al. 2005: 12).

Nicht zuletzt aufgrund der zeitlichen Verzögerungen und Kostensteigerungen stellen Projektkritiker die Sinnhaftigkeit eines orthodoxen und artreinen Schnellbahnbetriebs mit Verweis auf inzwischen

verfügbare Alternativen im Fahrzeugsektor in Frage und äußern damit gleichzeitig sowohl an der konkreten Wagenauswahl als auch an der verkehrlichen Gesamtkonzeption der Stadtbahn Rhein-Ruhr nachhaltige Zweifel. Denn im Kölner Raum wird nach intensiven, streitbeladenen und konflikthafter Auseinandersetzungen zwischen Stadt und Kölner Verkehrsbetrieben auf der einen und dem nordrhein-westfälischen Verkehrsministerium auf der anderen Seite mit dem Stadtbahnwagen Typ B „Kölner Bauart“ (vgl. Reuther 2013: 44 – 56) bereits im Jahr 1973 ein alternatives Fahrzeugkonzept als Prototyp realisiert und letztlich seitens des Landes als richtlinienkonform akzeptiert, welches eine wesentlich größere betriebliche Flexibilität erlaubt, in dem es sowohl auf hochwertig ausgebauten Schnellbahnabschnitten als auch im klassischen Straßenbahnverkehr eingesetzt werden kann.

Die entsprechende technische Flexibilität ergibt sich aus der bewährten Bauform als Gelenktriebwagen (der auch enge Kurvenradien befahren kann) in Kombination mit einer klassisch straßenbahnmäßigen Energieversorgung mittels Dachstromabnehmer und Oberleitungen sowie durch den Einsatz von Schwenk- und Klapptrittstufen, der auch die Andienung typischer Straßenbahnhaltestellen mit niedrigen Bahnsteighöhen erlaubt (vgl. Blennemann 1975: 26). Diese speziell für den Kölner Raum entwickelte Fahrzeuglösung entsteht aufgrund des Umstands, dass in Köln bereits im Jahr 1968 ein umfangreicher Abschnitt der dortigen U-Straßenbahn in Betrieb genommen wird, dessen Trassierungsparameter insbesondere aufgrund der in den Kölner U-Straßenbahnanlagen der ersten Generation angelegten geringen Kurvenhalbmesser nicht mit den späteren Stadtbahnrichtlinien des Landes vereinbar sind – der Wagentyp A ist dort schlicht nicht einsetzbar (vgl. Beitelmann et al. 2014: 5f. sowie Grobe 2008: 93 – 96). Da die Tunnelabmessungen der Stadtbahn Rhein-Ruhr aufgrund der Einbeziehung der Planungsgrundsätze der Planungsgemeinschaft Ruhr trotz der konsequenten Ausrichtung auf einen schnellbahnmäßigen Betrieb mit seitlicher Stromschiene auch den

benötigten höheren Deckenbauraum für die Installation von Oberleitungsanlagen bereitstellen, kann das im Grundsatz fixierte betriebliche und fahrzeugseitige Gesamtkonzept auch aufgrund weiterer Verzögerungen bei der Beschaffung des vorgesehenen Stadtbahnwagens des Typs A doch nochmals aufgeschnürt und kritisch beleuchtet werden.

In Folge dieser grundsätzlichen Herausforderung und kritischen Überprüfung von Fahrzeug und Betriebsform auch als Ergebnis des schleppenden und sich stets vertuernden Ausbaus der Infrastruktur ergibt sich eine weitere intensive und konflikträchtige Debatte um die Ausrichtung des Gesamtprojektes der Stadtbahn. Zunächst behalten hierbei die Stadtbahngesellschaft und das Landesverkehrsministerium durch eine öffentlichkeitswirksame Präsentation¹²³ der neuen und modern inszenierten Stadtbahnwagenmodelle als bewusste Abgrenzung von der konventionellen Straßenbahntechnik die kommunikative Oberhand und Deutungshoheit. Um die gewählte technische Ausgestaltung auch im Falle einer verzögerten Auslieferung der endgültigen Stadtbahnfahrzeuge des Typs A frühzeitig und verbindlich festzuschreiben, wird zudem der übergangs- und leihweise Einsatz von frisch ausgelieferten Berliner U-Bahnfahrzeugen¹²⁴ erwogen, die von Beginn an den landesseitig beabsichtigten schnellbahnmäßigen Anspruch eines echten U-Bahnverkehrs erfüllen und die gleichzeitig als intendierter kommunikativ-emotionaler Nebeneffekt jegliche Überlegungen zugunsten eines straßenbahnartig anmutenden Wagentyps auch durch die faktische Betriebspräsenz und mediale Dominanz beenden würden, der entsprechende Pfad wäre faktisch unumkehrbar eingeschlagen.

¹²³ Neue Ruhr Zeitung – Mülheimer Nachrichten vom 09.07.1971 Nr. 155: „Schnittige Stadtbahn-Modelle stellen sich vor. Verkehrsministerium stellt Leihgaben für Informationsschau der Stadt zur Verfügung“

¹²⁴ Neue Ruhr Zeitung vom 13.12.1973: „NRZ-Redakteur Bernd Vogt bei der Probefahrt mit dem neuen Stadtbahnwagen. Der ‚Berliner‘ für Essen – Mülheim. Dieser Typ hat zur Zeit die größte Chance. Der ‚Berliner‘ für Essen und Mülheim ist da! Gestern wurde der neue U-Bahn-Wagen in Berlin vorgestellt, der zur Zeit die größten Chancen hat, 1976 als erster Stadtbahnwagen im Revier auf der Modell- und Versuchsstrecke zwischen dem Wiener Platz in Essen und Mülheim-Heißen eingesetzt zu werden“

„Drei oder vier Jahre lang bis 1980 sollen die Berliner Wagen im Revier Stadtbahn fahren, dann ist der neue Ruhrgebiets-Stadtbahnwagen serienreif. Das war der Plan – bis der System-Streit noch einmal begann! Seit dem Sommer hat der ‚Berliner‘ nämlich einen Konkurrenten – den Kölner; die beste Straßenbahn – die es je gab, wie ein Fachmann sagt. (...) Die Frage ‚Berliner Wagen‘ – das heißt kreuzungsfreie Schnellbahn in festem Minuten-Takt – oder Kölner Wagen – die Straßenbahn, die durch U-Bahn-Tunnel und über die Straßen fährt – wird in diesen Tagen im Landtags-Verkehrsausschuß geklärt werden“ (Neue Ruhr Zeitung vom 13.12.1973).

In der rekonstruierenden Betrachtung zeichnet sich die öffentliche und politische Debatte durch ein beachtenswert tiefes Eindringen der Argumente und Erwägungen in einige üblicherweise lediglich der fachkundigen Ingenieurswelt vorbehaltenen, stark technikorientierte Fragestellungen und Abwägungsprozesse aus, zuvorderst beim auch visuell prominenten und gedanklich leicht am Fahrzeug zu verortenden Klärungsbedarf der Energiezuführung, der sich sogar bis zur Befassung auf ministerieller Ebene¹²⁵ durchschlägt. Obwohl die ministerielle Offenheit für die vertiefte Untersuchung eines Einsatzes des bereits verfügbaren Kölner Stadtbahnwagens Typ B auch im Bereich der Stadtbahn Rhein-Ruhr zunächst in diametralem Widerspruch zu den wenige Jahre vorher im eigenen Hause favorisierten und festgeschriebenen Fahrzeugkonzepten und Richtlinien steht, ergeht dennoch an die jeweiligen Städte und Gemeinden ein nachdringlicher Prüfauftrag zur Ermittlung möglicher Vorteile und Auswirkungen bei einer alternativen Nutzung des straßenbahnartigen Kölner Stadtbahnwagentyps¹²⁶ B.

Hierbei positioniert sich die Stadt Mülheim eindeutig für eine Beibehaltung der ursprünglichen artreinen Schnellbahnplanung mit dem Stadtbahnwagentyp A als einzige Fahrzeugoption, da der Kölner Wagentyp

¹²⁵ Ruhrnachrichten vom 28.12.1973: „Minister lädt nach Düsseldorf. Spitzengespräch über Stadtbahn. Wird Essen anschließend anfangen?“

¹²⁶ Neue Ruhr Zeitung vom 27.10.1973: „Stadtverwaltung prüfte Einsatzmöglichkeiten: Kölner Wagen bietet keine Zeitvorteile“

nach Mülheimer Einschätzung keine zeitlichen Vorteile (in Bezug auf die Beschaffung und den frühestmöglichen Fahrgastverkehr) mit sich bringt.

„Als reiner Stadtbahnbetrieb soll die Modell- und Versuchsstrecke genutzt werden. Dafür sprach sich jetzt der Hauptausschuß einstimmig aus (...). Der Kölner Wagen bietet auf der Mülheimer Modell- und Versuchsstrecke keine zeitlichen Vorteile. (...) Der Kölner Wagen möge im dortigen Streckennetz mit über 70% eigenen Bahnkörpern gut sein, im Revier seien die Gegebenheiten anders. Die Einfädung aus den fertigen Stadtbahnstrecken in den allgemeinen Straßenverkehr schaffe nur Behinderungen für alle. (...) Oberbürgermeister Heinz Hager erinnerte daran, daß Mülheim sich an der Stadtbahn beteiligt habe, weil diese moderne Schnellbahn den Zukunftsforderungen der Region gerecht werde. Diese Tatsache gelte auch jetzt noch. Man sei hier darauf eingestellt, daß die Stadtbahn bis Ende der 70er Jahre bis zum Verknüpfungspunkt durchfahre, und zwar als echte Schnellbahn“ (Neue Ruhr Zeitung vom 27.10.1973).

Gleichzeitig erfährt auch das mit dem Kölner Stadtbahnwagentyp mögliche, aber nicht zwingend damit verbundene Betriebskonzept des Übergangs- und Mischverkehrs sowohl auf ausgebauten Stadtbahnabschnitten als auch auf technisch lediglich moderat oder gar nicht adaptierten bestehenden Straßenbahnstrecken eine deutliche Absage aus der Mülheimer Stadtverwaltung, da dies vor allem eine inhaltliche und qualitative Verwässerung des hochwertigen Schnellbahnverkehrs bedeute. Der Verkehrsminister hingegen sieht im betrieblich flexiblen Kölner Wagenmodell insbesondere aufgrund der bereits abgeschlossenen Entwicklung und der entsprechenden Verkürzung der Zeitschiene grundsätzliche Vorteile.

Da die beschriebenen inhaltlich-politischen Positionierungen¹²⁷ bereits öffentlichkeitswirksam platziert sind und sich nunmehr in relativer gegenseitiger Ausschließlichkeit unvereinbar gegenüberstehen, ist der Raum für eine diskrete verwaltungsinterne Sondierung und Auslotung von Kompromisspotentialen zur Auflösung der Konfliktpunkte äußerst gering. Die finale Entscheidung wird daher in einer für solch eine technische Spezialfrage unüblichen Verfahrensweise direkt an den Verkehrsausschuss des Landtags¹²⁸ verwiesen, in dem die sozialliberale Landesregierung analog der parlamentarischen Sitzverhältnisse ebenfalls eine eigene Mehrheit stellt, wodurch die eigentlich bestehende landesseitige Policypräferenz der Stadtbahn als „echte“ U-Bahn aus formeller Sicht durch einfache Beschlussfassung bestätigt und final festgeschrieben werden könnte.

„Die Mülheimer Verkehrsexperten stehen vor einer schwierigen Diskussion: Soll die Stadtbahn Oberleitungstriebwagen bekommen oder soll der seitlichen U-Bahn-Stromschiene der Vorzug gegeben werden. Der Ausschuß der Betriebe der Stadt, der Aufsichtsrat der Stadtbahngesellschaft und schließlich – als entscheidendes Gremium – der Verkehrsausschuß des Landtags werden sich in den nächsten Tagen intensiv mit den verschiedenen Wagentypen beschäftigen.“

¹²⁷ Neue Ruhr Zeitung vom 27.09.1973: „Verkehrsminister Riemer in einem Brief an die NRZ: Für die Stadtbahn muß noch mehr Geld rollen. In Düsseldorf will man mit dem Kölner Wagen schneller in die Zukunft fahren (...) Die Stadtbahn Rhein-Ruhr fährt ins Ungewisse. Andere Städte, andere Vorstellungen. Eine klare Linie ist nicht in Sicht. Der Zug für optimistische Kosten- und Terminvoraussagen ist längst abgefahren. Neue Verwirrung entstand in der Diskussion, welcher Wagen zum Einsatz kommen soll. (...) Die Antwort aus Düsseldorf: ‚Der Stadtbahnwagen Kölner Bauart hat die meisten Vorteile.‘ Zur Zeit wird geprüft, ob sich durch den Einsatz dieses Gelenktriebwagens mit Oberleitung ‚frühzeitigere und umfangreichere verkehrliche Verbesserungen erzielen lassen‘. Als gewichtigen Vorteil gegenüber dem speziell fürs Ruhrgebiet entwickelten, aber noch nicht gebauten Stadtbahnwagen ‚Typ A‘ sieht der Verkehrsminister in dem ‚B‘-Modell, daß die Kölner Wagen nicht allein im reinen Stadtbahnnetz, sondern auch auf Straßenbahnstrecken fahren können. (...) Den Verdacht, daß Düsseldorf mit dieser Kölner Lösung vor allem kostensparend, aber nicht unbedingt auf dem modernsten Stand ins Jahr 2000 fahren will, weist der Verkehrsminister gleich im vornhinein zurück. (...) Um weiteres engstirniges, lokales Bauen zu verhindern, will sich die Stadtbahngesellschaft auf Schwerpunkte konzentrieren“

¹²⁸ Neue Ruhr Zeitung vom 11.09.1973 Nr. 210: „Die letzte Entscheidung trifft der Landtag: Stadtbahnstrom von ‚oben‘ oder ‚unten‘“

Günter Weber, SPD-Stadtverordneter und Vorsitzender des Ausschusses der Betriebe der Stadt, glaubt, daß das Land das Kölner Modell bevorzugt. In diesem Zusammenhang wies er auf den Vorschlag von Wirtschaftsminister Horst-Ludwig Riemer hin, Stadtbahn- und schon vorhandene Straßenbahnschienen ineinander übergehen zu lassen. In Mülheim sei diese Ministeridee nicht zu verwirklichen, erklärte Weber. Die Gleise von Straßenbahn und Stadtbahn hätten eine verschiedene Breite. Außerdem seien die heutigen Straßenbahnwagen 2,20 Meter, die modernen Stadtbahnzüge 2,65 m breit. (...) Der Ausschussvorsitzende zieht persönlich den Berliner U-Bahn-Wagen vor. Er erreiche eine etwas höhere Geschwindigkeit. Auf jeden Fall gehe es darum, die öffentlichen Verkehrsmittel so schnell wie möglich vollkommen kreuzungsfrei, bequem und pünktlich zu machen“ (Neue Ruhr Zeitung vom 11.09.1973 Nr. 210).

Da die Stadt Mülheim aufgrund der abweichenden technischen Voraussetzungen nicht ohne weitere Anpassungsnotwendigkeiten von den Möglichkeiten eines durchgehenden Mischverkehrs zwischen Stadtbahn und Straßenbahn profitieren könnte (dieselben Anpassungs- und Neubaubedarfe ergeben sich allerdings auch für den von Mülheim favorisierten A-Wagen), wird eine sich andeutende ministerielle Befürwortung des B-Wagens auch für das Ruhrgebiet mit Sorge und kritischer Tonalität¹²⁹ begleitet, da damit der angestrebte artreine Schnellbahnverkehr in Mülheim auf Dauer verunmöglicht und mit dem potentiell unzuverlässigen und störungsanfälligen Straßenbahnbetrieb in unauflösbarer und nachteiliger Weise vermischt würde. Eine Einschätzung, die zudem auch vom Ruhrsiedlungsverband geteilt wird, der zumindest für

¹²⁹ Ruhrnachrichten vom 06.09.1973 Nr. 206: „Wenn der Minister durchkommt: Straßenbahnen in den Tunnel. Statt Stadtbahn / Bald Entscheidung. Nachhaltige Folgen könnten für die Stadt Mülheim entstehen, wenn Verkehrsminister Horst-Ludwig Riemer seine Absicht wahr macht und die Stadtbahn-Planung einfriert. (...) Allerdings war (...) bekannt, daß der Minister dazu neigt, bei der anstehenden Entscheidung – Stadtbahn mit seitlicher Stromschiene oder Stadtbahnwagen mit Oberleitung – den straßenbahnähnlichen Typ B vorzuziehen. Demgegenüber befürchtet die Stadtbahngesellschaft, daß mit dem Typ B die Stadtbahnplanung faktisch darauf hinausläuft, daß Straßenbahnen auf den Stadtbahntrassen fahren werden. Die Entscheidung fällt im Verkehrsausschuß des Landtages, nachdem dieser Mitte des Monats die Berliner U-Bahn besichtigt hat, mit der die Stadtbahngesellschaft sympathisiert. Minister Riemer ist dagegen für das Kölner Straßenbahnmodell einer ‚Unterpfasterbahn‘“

das mittlere Ruhrgebiet den ursprünglich avisierten Einsatz des Stadtbahnwagens A weiterhin für notwendig und sinnvoll hält¹³⁰.

Als gedanklicher und faktischer Gegenpol zu den Argumenten der Mülheimer Stadtverwaltung und des Ruhrsiedlungsverbands erklären einige Vertreter und fachliche Experten der bestehenden Straßenbahnbetriebe des Ruhrgebiets ihre abweichende Präferenz für den Kölner Wagentyp B. Diese wird offiziell häufig mit der günstigeren Möglichkeit der durchgehenden betrieblichen Nutzung längerer zusammenhängender Netzabschnitte von Stadtbahn und Straßenbahn ohne zusätzliche Umsteigezwänge begründet¹³¹. Tatsächlich verbergen sich hinter dieser technisch ausbuchstabilten Erklärung vermutlich aber auch genuine taktische Macht- und Einflussbewägungen. So bietet sich mit der unerwarteten Option des Kölner Fahrzeugtyps nun doch auch für das Ruhrgebiet eine reale Perspektive für die Implementierung des bereits zu Beginn der 1960er Jahre in der Planungsgemeinschaft Ruhr von den Verkehrsunternehmen skizzierten Konzeptes einer evolutionären Weiterentwicklung der bestehenden Straßenbahn zur U-Straßenbahn beziehungsweise zur einer weiterhin mit der Straßenbahn kompatiblen U-Stadtbahn. Zudem können die Verkehrsbetriebe damit den Gestaltungs- und Regulierungsanspruch der Stadtbahngesellschaft sowohl über eine engere organisatorische Mitwirkung als auch durch die gegebene technologische Kompetenz und eigene betriebliche Erfahrung im Straßenbahnsektor weiter eingrenzen, da der Stadtbahnwagen B des Kölner Typs trotz uneingeschränkter Stadtbahn-tauglichkeit technikgeschichtlich eindeutig auf der Straßenbahn basiert. Letztlich zeichnet sich im Vorfeld der entscheidenden Sitzung des Verkehrsausschusses eine entgegen der formellen Düsseldorf-Regierungskoalition aus SPD und FDP gerichtete situative

¹³⁰ Ruhrnachrichten vom 09.04.1974 Nr. 155: „Zwei Typen für Stadtbahn Ruhr. Ruhrverband gegen ‚Riemerschwert‘“

¹³¹ Ruhrnachrichten vom 17.01.1974: „Praktiker plädieren für ‚Kölner Wagen‘. Mischbetrieb soll Stadtbahn-Tunnel früher nutzen“

Mehrheitsbildung durch die oppositionelle CDU mit der dem eigenen Minister inhaltlich folgenden FDP ab¹³².

„Beim Streit um den Wagentyp für die Stadtbahn Rhein-Ruhr kann der Vorsitzende des Verkehrsausschusses im Landtag, Erich Bessel (Essen), kaum auf Unterstützung der großen Nahverkehrsgesellschaften hoffen. Die Experten der großen Straßenbahngesellschaften halten den Vorschlag des Verkehrsministeriums für sinnvoller. (...) Verkehrsminister Riemer hat für die ersten fertigen Stadtbahnstrecken den sogenannten ‚Kölner Wagen‘ vorgeschlagen, weil er einen Mischbetrieb auf Stadt- und Straßenbahnstrecken ermöglicht. (...) Ernst Bessel und der Leiter des Stadtbahngesellschaft, Dipl.-Ing. Niemann, plädieren für den ‚Berliner Wagen‘, einen echten U-Bahn-Wagen, der nur auf vom übrigen Verkehr streng abgeschirmten Strecken eingesetzt werden kann. (...) Bei dem Betrieb mit Berliner Wagen, so fürchten die Nahverkehrsexperten in den Kommunen, bleiben die vielen Millionen Mark, die bislang in den Revierstädten in Stadtbahntunnel investiert werden, noch auf Jahre hinaus ‚totes Kapital‘, weil sich der Betrieb mit ‚Berliner Wagen‘ erst lohne, wenn eine komplette Strecke befahren werden könne. (...) Mit dem ‚Kölner Wagen‘ könnte bei entsprechender Umrüstung der Straßenbahnstrecken auf Normalspur ein 34 km langes Netz befahren werden. (...) Der Verkehrsausschuß des Landtages traf bei seiner gestrigen Sitzung noch keine Entscheidung für diesen oder jenen Wagentyp. CDU-Mitglieder rechnen bei einer Abstimmung mit einer 8:7-Mehrheit für den ‚Kölner Wagen‘. Mit diesem Typ lassen sich bis 1983 rund 145 km Stadtbahn in Betrieb nehmen, mit dem ‚Berliner Wagen‘ käme man nur auf 30 km“ (Ruhrnachrichten vom 17.01.1974).

Die mit Blick auf zeitliche Effizienz und maximierten Verkehrswert durchaus plausible Präferenz von Verkehrsminister und Verkehrsunternehmen für eine grundsätzliche Öffnung der Stadtbahn Rhein-Ruhr zugunsten des Kölner B-Wagens kann aus heutiger verkehrstechnischer und verkehrshistorischer Sicht nicht als nachhaltige Fehleinschätzung bewertet werden. Auch die politischen und verwaltungsseitigen Akteure in

¹³² Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 17.01.1974: „SPD will den einen – CDU und FDP wollen den anderen. Über Typ des Stadtbahnwagens gibt es noch keine Einigung. Verkehrsausschuß des Landtags hofft auf Ergebnis am 20. Februar. Wie der Vorsitzende dieses Ausschusses, Ernst Bessel, am Mittwoch nach einer Sitzung im Düsseldorfer Landtag mitteilte, stehe die SPD-Fraktion geschlossen für den Berliner Wagen ein, während CDU und FDP einschließlich Verkehrsminister Riemer den sogenannten Kölner Wagen (B-Typ) favorisierten“

Mülheim¹³³ erkennen unmittelbar die sich mit dieser fahrzeugtechnischen Spezialfrage andeutende epochale Zeitenwende im politischen und planerischen Leitbild des Stadtbahnprojektes, werden doch bislang dogmatische Regelungen und Positionen zugunsten eines eher integralen und pragmatischen Mischverkehrs von Stadt- und Straßenbahn nachhaltig aufgeweicht oder gänzlich überformt:

„(...) hinter der Typenfrage stecke eine grundsätzliche Entscheidung. Während die Stadtbahn für das Ruhrgebiet bislang als ein Regionalverkehrsmittel angesehen worden sei, werden sie jetzt mehr als Ortsverkehrsmittel dargestellt. Hieraus resultiere, daß die Stadtbahn über eine Zusatzstecke von 100 km straßenbahnartig einzusetzen sei. ‚Im Ruhrgebiet können wir nur den A-Wagen mit seitlicher Stromschiene auf besonderem Gleiskörper und als U-Bahn gebrauchen. Der 2,65 m breite B-Wagen mit Oberleitung kann doch nicht etwa – wie die Befürworter es wollen – mitten auf der Duisburger Straße durch Speldorf fahren, wobei dann noch die dicken Strommasten, wie sie bei der Bundesbahn üblich sind, aufgestellt werden müssen‘“ (Ruhrnachrichten vom 17.01.1974).

Gerade für die ohnehin unter Druck geratene institutionelle und inhaltliche Gestaltungshoheit der Stadtbahngesellschaft würde eine Umorientierung der Landesplanung hin zu einem weniger anspruchsvollen Leitbild des zeitgleichen Mischbetriebs von Stadtbahn und Straßenbahn auf derselben Infrastruktur eine massive und nachhaltige Schwächung der eigenen Macht- und Einflussposition bedeuten¹³⁴, da das gesamte Selbstverständnis der Stadtbahngesellschaft grundsätzlich von der unbedingten Durchsetzung der kreuzungsfreien Schnellbahnidee geprägt ist und der Gesellschaftszweck dies auch exakt so vorsieht.

„Das nordrhein-westfälische Verkehrsministerium wünscht eine Entscheidung für den sogenannten Kölner Wagen (B) und hat dem Verkehrsausschuss des Landtages eine entsprechende Vorlage zugeleitet. (...) Die Verantwortlichen der Stadtbahn meinen jedoch, daß ein Beschluß im Sinne der Regierung das ganze bisherige

¹³³ Ruhrnachrichten vom 17.01.1974: „Heute trägt OB Hager Stadtbahn-Wünsche vor. Weiterbau auf Essener Boden Thema in Düsseldorf“

¹³⁴ Neue Ruhr Zeitung vom 15.01.1974: „Streit um die Stadtbahn – Typ A ist noch in Planung. Welcher Wagen ist der beste?“

Konzept ‚verwässern‘ und über den Haufen werfen würde. Und das, nachdem bereits viele Millionen Mark in die Verwirklichung gesteckt worden sind. Der Vorsitzende des Verkehrsausschusses, der Abgeordnete Ernst Wessel (SPD), und der technische Leiter der Stadtbahngesellschaft, Dipl.-Ing. Hans-Joachim Niemann, sehen in der Vorlage des Ministeriums einen ‚Schildbürgerstreich‘. (...) Nach ihren Worten ist der für die besonderen Kölner Bedürfnisse konzipierte Typ B (1,3 Millionen DM) ein ‚Zwitter‘ zwischen Stadtbahn- und Straßenbahnwagen. Wie in Köln soll er nach den Ministervorschlägen im Rhein-Ruhr-Gebiet einen ‚Mischbetrieb‘ auf Stadt- und Straßenbahnstrecken ermöglichen. Ein solcher ‚Mischbetrieb‘ führt jedoch nach Meinung von Wessel und Niemann dazu, daß die Stadtbahn selbst bei fortgeschrittenem Ausbau kaum leistungsfähiger als der herkömmliche Straßenbahnverkehr sein wird. Die ursprünglichen Ziele – schneller, zuverlässiger und bequemer Takt-Nahverkehr – ließen sich nur in einem völlig unabhängigen, hindernisfreien Netz und mit ‚echten‘ Stadtbahnwagen erreichen“ (Neue Ruhr Zeitung vom 15.01.1974).

Die offensive Einschätzung durch den technischen Geschäftsführer der Stadtbahngesellschaft, dass der vom Landesverkehrsminister vorgeschlagene Mischbetrieb einem „Schildbürgerstreich“ gleichkommt, lässt sich anhand seines persönlichen Hintergrundes als unstrittig kompetenter U-Bahnfachmann aus Berlin, der eigens zur Umsetzung einer solchen Schnellbahn ins Ruhrgebiet abgeworben wird, deutlich nachvollziehen. Insofern

„war die Stellung der Stadtbahn-Gesellschaft durch zwei wichtige Entscheidungen des damaligen Landesverkehrsministers Dr. Riemer (FDP) erheblich geschwächt worden. Zum einen durch die landesverkehrspolitische Absicht, bei dem Bau der Stadtbahnstrecken den innerstädtischen Bereichen den absoluten Vorrang zu geben. Zum anderen traf man die sogenannte B-Wagen-Entscheidung, die die Schaffung der ursprünglich vorgesehenen unabhängigen Schnellbahn auf Jahrzehnte hinaus verzögern würde“ (Lohmann 1988: 66).

Die Geschäftsführung der Stadtbahngesellschaft ergreift auch in der Fachpresse mahnende, aber schließlich erfolglose Worte zur Verteidigung des einst beschlossenen artreinen Schnellbahnkonzeptes mit erneut deutlicher Kritik an der Idee eines Mischverkehrs:

„Die Überlagerung beider Systeme auf Neubaustrecken würde zu dem Zustand führen, der bisher als ‚Mischverkehr‘ bezeichnet wurde. In der Stromzuführung, den Sicherungsanlagen, den Fahrzeugabmessungen und dem Zugbetrieb ist jedoch die unterschiedliche Technik von Straßenbahn und Stadtbahn kaum in Einklang zu bringen. Weitreichende Konzessionen würden verhindern, daß sich auf neuen Schienenverkehrswegen auch eine ihrer Aufwendigkeit adäquate Betriebsform entwickeln könnte. Einflüsse des Straßenverkehrs würden sich noch langfristig über die Straßenbahn auf den Stadtbahnbetrieb übertragen und den exakten Fahrplan stören. Alles in allem könnten die Merkmale eines Mischbetriebs kaum über die eines verbesserten Straßenbahnbetriebs hinausreichen – Grund genug für die im vergangenen Jahr gefallene Entscheidung, beim Bau der Stadtbahn Rhein-Ruhr auf den Mischverkehr zu verzichten“ (Niemann 1972: 3).

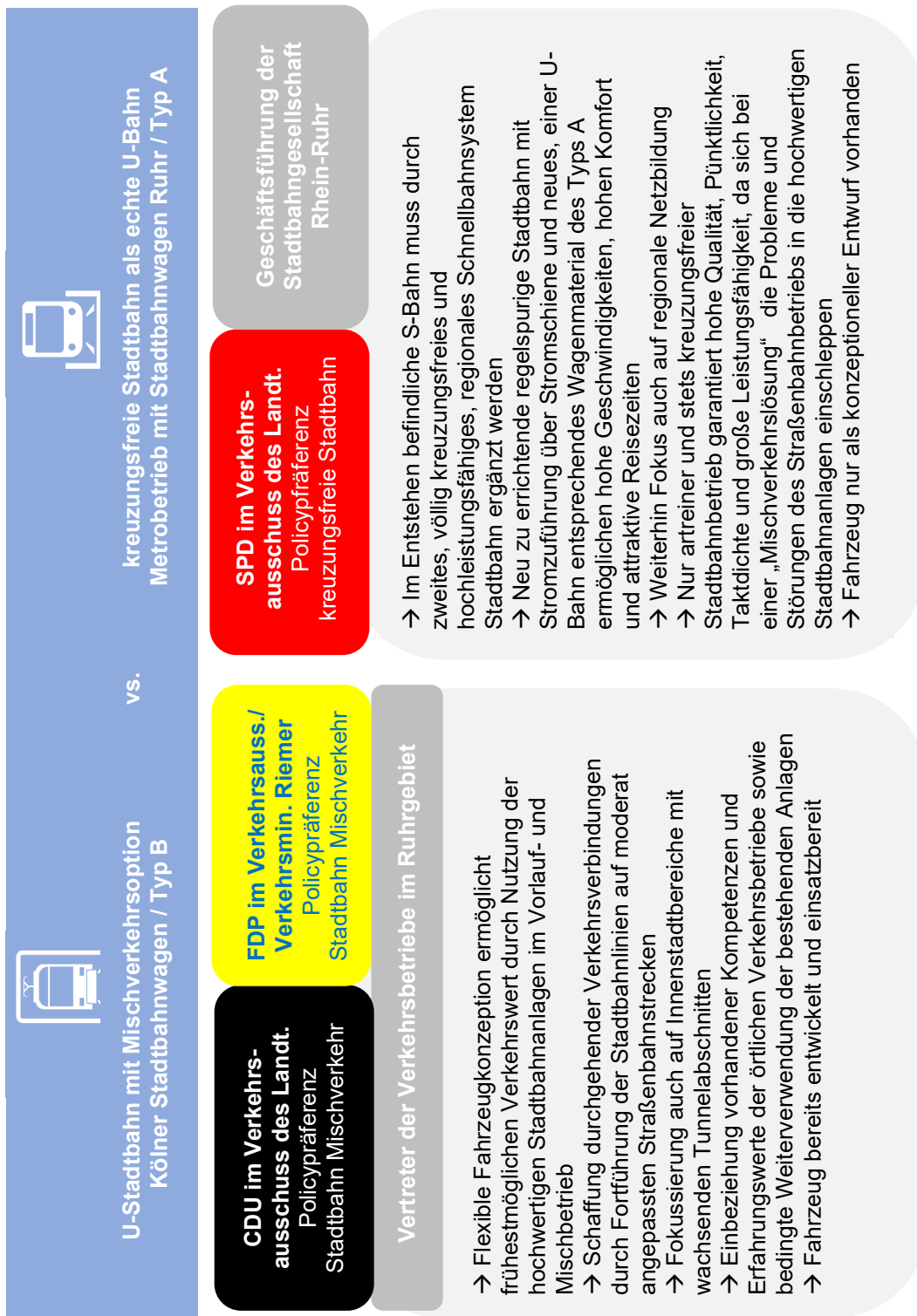


Schaubild 18: Akteurskonstellation, konkurrierende Leitbilder, Interessen und Ziele in der entscheidenden Auswahlphase zwischen den Fahrzeug- und Betriebskonzepten der Stadtbahnwagentypen „A / Ruhr“ versus „B / Köln“ zwischen etwa 1973 und 1975 (eigene Darstellung)

In der im strengen inhaltlichen Sinne eigentlich nur waggonbaulichen Fahrzeugfrage treffen daher zahlreiche widersprüchliche, auf das grundsätzliche verkehrlich-konzeptionelle Leitbild der Stadtbahn bezogene Ansichten und Interessen in hoher Konzentration und Dichte zusammen, die die Entscheidung aufgrund der entstehenden langfristigen technischen und wirtschaftlichen Pfadabhängigkeiten zu einer maßgeblichen politischen Weggabelung über die weitere Projektausrichtung anreichern. Letztlich wird im Verkehrsausschuss des nordrhein-westfälischen Landtags durch Mehrheitsentscheidung mit den Stimmen von CDU und FDP gegen die SPD ein weitreichender Policy-Wandel sowie eine grundsätzliche strategische Neuausrichtung des Projektes „Stadtbahn Rhein-Ruhr“ beschlossen.

„Statt dessen verstärkte sich im Verkehrsministerium die Tendenz einer Abkehr vom ursprünglichen Konzept einer Stadtbahn als unabhängiger regionaler Schnellbahn. Diese Tendenz war von der Überlegung bestimmt, ‚getätigte Investitionen möglichst frühzeitig zur Attraktivitätssteigerung des ÖPNV‘ zu nutzen. Diese Absicht wurde in starkem Maße gefördert von der Befürchtung, ‚ein gebrochener Schienenverkehr‘ werde unweigerlich zu erheblichen Fahrgastverlusten führen. (...) Diese Befürchtung wurde insbesondere von den Verkehrsunternehmen, die bei einem eigenen Schnellbahnnetz um ihre Rechte und um ihren Einfluß fürchten mußten, beim Zuwendungsgeber und bei ihren kommunalen Eigentümern vorgetragen. Hier zeigte sich deutlich der Fehler der Väter der Satzung der Stadtbahn-Gesellschaft, die Verkehrsunternehmen nicht direkt am Stadtbahngeschehen zu beteiligen, sondern sie lediglich als Auftragnehmer für die spätere Durchführung des Stadtbahnverkehrs anzusehen und einzusetzen. Hinzu kam – und das zeigt sich in den Niederschriften der Aufsichtsratssitzungen dieser Zeit besonders klar –, daß in den Gesellschafterstädten wenig Neigung bestand, bei der Erstellung der Stadtbahnanlagen der regionalen Schnellbahnführung einen Vorrang vor der Verwirklichung von Bauvorhaben in den Kernbereichen der Innenstädte einzuräumen. Die neue Lösung hieß: Innenstadtfreimachung. (...) Danach war es nur folgerichtig, ein Fahrzeug zum Einsatz gelangen zu lassen, das sowohl die kreuzungsfreien Tunnelstrecken in den Innenstadtbereichen befahren konnte als auch die sich daran anschließenden nicht unabhängigen Außenstrecken. Das war von Anfang an das Verkehrskonzept für den Köln-Bonner Raum. Daher lag es nahe, das für diesen Verkehrsraum vorgesehene Fahrzeug, den sogenannten Kölner Wagen (später Stadtbahnwagen B genannt), auch im Bereich

der Stadtbahn Rhein-Ruhr als geeignetes Schienenfahrzeug anzusehen. (...)

Im übrigen erfordere die angestrebte Leistungssteigerung, daß der verkehrliche Verbesserungseffekt vorrangig für jene Gebiete angestrebt werde, in denen die Leistungen des öffentlichen Personennahverkehrs wegen der Überschneidung mit dem individuellen Verkehr in erhöhtem Maße unzureichend sind. Das seien in erster Linie die Kernbereiche der Großstädte im Rhein-Ruhr Gebiet. Es sei deshalb erforderlich, die Bauinvestitionen an diesen Stellen zu konzentrieren und fertiggestellte Teilstrecken möglichst rasch zu nutzen. Wenn dies unter gleichzeitiger Beachtung der Ergänzungsfunktion der Stadtbahn erreicht werden solle, so sei ein Fahrzeug zu wählen, das einerseits von der Konzeption her gegenüber den vorhandenen Fahrzeugen eine Steigerung der Leistung sicherstelle und andererseits einen Übergang in das vorhandene Netz soweit wie möglich zulasse. (...) Fahrzeuge mit einer Seitenstromabnahme seien dabei wenig geeignet, dieser Doppelfunktion (Ergänzung und Leistungssteigerung) gerecht zu werden“ (Lohmann 1988: 75f.).

Letztlich zeigt sich anhand des radikal anmutenden Policywechsels noch vor der Betriebsaufnahme zum einen die große dogmatische Flexibilität politischer Entscheidungsstrukturen angesichts sich ändernder Rahmenbedingungen, was sowohl in Richtung einer hohen Responsivität und eines hinreichend pragmatischen Realismus oder eben als wankelmütige konzeptionelle Inkonsequenz des politisch-administrativen Systems ausgelegt werden kann. Zum anderen wird erneut die relativ schwache strukturelle Stellung der Geschäftsführung der Stadtbahngesellschaft im globalen Entscheidungskontext deutlich, die ihren einst klaren Auftrag einer Schnellbahnumsetzung angesichts dieser sich rapide ändernden externen Umstände schließlich nur noch nachrichtlich als Begründungszusammenhang benennen kann, während die Kommunen und die örtlichen Verkehrsbetriebe letztlich ihren Interessen doch noch zur nachhaltigen Durchsetzung verhelfen können.

„Die Geschäftsführung der Stadtbahn-Gesellschaft hat sich frühzeitig gegen den Einsatz des Kölner Wagens im Bereich der Stadtbahn Rhein-Ruhr ausgesprochen. Sie hat dabei insbesondere darauf hingewiesen, daß die Entscheidung zugunsten des Kölner

Fahrzeuges nur ein äußeres Zeichen für die Absicht sei, das ursprüngliche Stadtbahnsystem zu verändern. Sie hat in den Aufsichtsratssitzungen und in wiederholten Schreiben an den Verkehrsminister eine Fülle von bau- und betriebstechnischen Bedenken vorgetragen, um im Interesse der Erhaltung der Schnellbahnkonzeption von Anfang an eine positive Entscheidung über den Einsatz des Kölner Wagens im Stadtbahnbereich zu verhindern. (...) Es ist der Geschäftsführung nicht gelungen weder den Aufsichtsrat der Gesellschaft noch den Verkehrsminister zu einem Verzicht auf eine Entscheidung zugunsten des Kölner Wagens zu bewegen. Die vordergründige Argumentation, man gelange bei dem Einsatz des Kölner Fahrzeugs zu früheren und kostengünstigeren Verkehrserfolgen als bei der Verwendung eines Fahrzeugs, das nur auf unabhängigen Strecken verkehren kann, hat letztlich den Ausschlag gegeben. (...) Der Verkehrsausschuß des Landtages stimmte mit 11 Stimmen (10 CDU, 1 FDP) gegen 10 Stimmen der SPD für einen Einsatz des Kölner Wagens im Stadtbahnbereich Rhein-Ruhr. Eine FDP-Stimme entschied über die wohl verkehrspolitisch bedeutendste Frage der Stadtbahnplanung“ (Lohmann 1988: 76).

Die abschließende Klärung der Fahrzeugfrage durch die übergeordnete politische Ebene des Landtags-Verkehrsausschusses bedeutet gleichzeitig einen nachhaltigen Policywandel im Sinne der konzeptionellen Öffnung und Erweiterung des einst stringenten Leitbildes des artreinen Schnellbahnparadigmas hin zu einem zeitgleichen Misch- und Vorlaufbetrieb mit Straßenbahnwagen und -strecken. In Mülheim gelingt es der Stadtbahngesellschaft und den kommunalen Partnern, trotz dieser dramatisch veränderten Gesamtumstände ein für lange Jahre stabiles Policyarrangement zu etablieren, das sich durch einen ungebrochen hochwertig und kreuzungsfrei angelegten infrastrukturellen Ausbaustandard in Kombination mit dem Fahrzeugeinsatz des nunmehr landesseitig vorgegebenen Wagentyps B „Kölner Bauart“ auszeichnet. Zumindest auf Mülheimer Gemarkung der Versuchs- und Modellstrecke müssen aber zunächst keine konzeptionellen Abstriche oder Einbußen an Betriebsqualität und Leistungsfähigkeit durch die neu hinzugekommene Option des Misch- und Vorlaufbetriebs mit Straßenbahnen hingenommen werden. Gleichzeitig stiftet der Verweis auf die zu knapp angesetzten Finanzmittel von Bund und Land die „elegante“ Möglichkeit, die Gründe für

die inhaltlichen Anpassungsnotwendigkeiten außerhalb des Verantwortungsbereichs von Stadtbahngesellschaft und Kommunen zu verorten:

„Das Land Nordrhein-Westfalen hat deshalb das bisher verfolgte Programm unter Einbeziehung der im Bau befindlichen Strecken einer kritischen Betrachtung unterzogen. Nachdem hierzu umfangreiche Gespräche mit den betroffenen Städten, Verkehrsbetrieben und der Stadtbahn-Gesellschaft Rhein-Ruhr geführt wurden, ist eine Entscheidung über den Einsatz des Stadtbahnwagens Kölner Bauart (sechssachsiger Gelenktriebwagen, 4 Achsen angetrieben, Länge 28 m) getroffen worden, der sowohl hinsichtlich der Stromabnahme durch Dachstromabnehmer als auch der Ausrüstung mit Klapptrittstufen in der Lage ist, in fertigen Stadtbahnanlagen aber auch an der Straßenoberfläche Fahrgastverkehr durchzuführen“ (Büsing 1975: 5).

Die Stadtbahngesellschaft und auch die Mülheimer Akteure in Politik und Verwaltung fügen sich zwangsläufig in diese „neue Normalität“ ein und platzieren das adaptierte Konzept als einen naheliegenden und gleichwertigen Lösungsansatz, um die anstehenden Ereignisse der baldigen Betriebsaufnahme¹³⁵ in ein positives öffentliches Licht zu setzen. Gleichzeitig zeigt man sich seitens der Stadtbahngesellschaft trotz der für alle Beteiligten gesichtswahrenden Sprachregeln und konsensualen Interpretationen zunächst irritiert und enttäuscht über Form, Qualität, Art und Weise der thematischen Diskussion in Politik und Öffentlichkeit im Vorfeld der Entscheidungsfindung:

„Um so bedauerlicher ist die seit Mitte des Jahres 1976 in der Öffentlichkeit teils mit wenig Sachkenntnis geführte Diskussion über das Projekt Stadtbahn Rhein-Ruhr, die sich leider nicht immer an Tatsachen orientierte, z.B. bereits nachweisbare Erfolge der bisherigen Anstrengungen nicht zur Kenntnis nahm und sich

¹³⁵ Neue Ruhr Zeitung vom 30.10.1975 Nr. 252: „Schon 1977 wird der Betrieb aufgenommen. Mülheimer Strecke kostet 470 Millionen. Keine Bauruinen! Zukunft der Stadtbahn ist gesichert. Bonn dreht den Geldhahn auf. Die Vorzüge der Stadtbahn gegenüber der Straßenbahn liegen in der völlig unabhängigen Führung der Strecke vom Individualverkehr. Die Verkehrsbedeutung liegt in der Verbindung der Städte Mülheim und Essen. Der Stadtbahnwagen B (Kölner Wagen) wird die Fahrgäste in kürzester Zeit auf der zunächst in Betrieb genommenen Strecke zwischen Heißen Kirche und Essen vorteilhaft befördern“

zuweilen von Emotionen beeinflussen ließ. Die Diskussion muß deshalb versachlicht werden. (...) Eine Untersuchung der erforderlichen Bahnsteiglängen im Netz der Stadtbahn Rhein-Ruhr hat ergeben, daß aufgrund der heutigen Einschätzung des künftigen Fahrgastaufkommens fast ausnahmslos die bisherige Länge von 115 m auf 90 m verkürzt werden kann. Diese Länge gestattet einem Zug aus drei Einheiten des Stadtbahnwagens Kölner Bauart zu halten“ (Handke 1977: 49).

Mit der Öffnung des Verkehrskonzepts der Stadtbahn stehen nunmehr auch die Betriebsformen des „vorlaufenden Stadtbahnbetriebs“ (Stadtbahnwagen verkehren auf moderat angepassten Straßenbahnstrecken) und des „vorlaufenden Straßenbahnbetriebs“ (Straßenbahnwagen benutzen vorab bereits fertiggestellte hochwertige Stadtbahnanlagen, um die kostenintensiven Bauwerke früh einem Kundennutzen und Verkehrswert zuzuführen, vgl. Groneck et al. 2005: 8 sowie Stadtbahn-Gesellschaft Rhein-Ruhr 1985: 7 – 17) als strategische Optionen zur Verfügung. Somit erscheint die Anschaffung neuer moderner meterspuriger Straßenbahnwagen mit Stadtbahncharakter¹³⁶ besonders sinnvoll, um mit diesen offiziell als Stadtbahnwagen Typ M¹³⁷ bezeichneten Fahrzeugen letztlich doch auch die Vorteile des Mischverkehrs von Straßenbahnabschnitten und Stadtbahntunnelstrecken abzuschöpfen.

„Dementsprechend können die neuen ‚Renner‘, die eine schnelle Anfahrt durch hohe Motorleistung bringen, auf der Straße wie eine Straßenbahn, im Tunnel wie eine U-Bahn fahren“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 17.01.1976).

Am 29. Mai 1977 erfolgt nach langjähriger Bauzeit die Verkehrsaufnahme der U-Stadtbahnlinie U18 zwischen Essen und Mülheim – Heißen Kirche, die mit zu 100 Prozent vom Land finanzierten B-Wagen des Typs Köln betrieben wird. Nachdem damit ein erster Abschnitt der Versuchs- und Modellstrecke der Stadtbahn Rhein-Ruhr unter feierlicher Begleitung dem

¹³⁶ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 04.12.1975: „Für Betriebe der Stadt: Sechs Achtscher für 6,6 Millionen DM. Moderne neue Fahrzeuge auch für Vorlaufbetrieb auf Stadtbahn“

¹³⁷ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 17.01.1976: „Ausschuß überzeugte sich ‚vor Ort‘: Stadtbahnwagen Typ M basiert auf neuem Systemkonzept“

Regelbetrieb übergeben wird¹³⁸, markiert die 1979 eröffnete Verlängerung der Strecke bis zum zentraler gelegenen Verknüpfungspunkt am Hauptbahnhof einen politisch, stadthistorisch und emotional noch bedeutenderen Meilenstein im Mülheimer Schienenverkehr (vgl. Höltge 1994: 334 – 338 sowie Oehlert / Gantenberg 1988: 38 – 43), der nun durch den frühen Einsatz innovativer Mikrorechner zur Betriebsführung berechtigterweise eine technologische Spitzenposition einnimmt¹³⁹. Durch die Inbetriebnahme der umfangreichen und großzügig dimensionierten Stadtbahnanlagen am Mülheimer Hauptbahnhof ergibt sich auch die perspektivische Möglichkeit, in naher Zukunft die Straßenbahnlinie von Oberdümpen nach Uhlenhorst auf dem Tunnelabschnitt zwischen Aktienstraße und Hauptbahnhof im Vorlaufbetrieb auf der Stadtbahnstrecke Nord einzusetzen. Ungeachtet dieser Wachstumsaussichten und erster Erfolgsmeldungen durch deutlich Zuwächse an Fahrgästen im Stadtbahnverkehr verbleibt der Stadtbahnbau in Mülheim in einer ambivalenten Zwischenposition aus weiter ambitionierten Expansions- und Netzausbauzielen auf der Weststrecke bei einem gleichzeitig wirtschaftlich zunehmend anspruchsvollen Gesamtgefüge.

„Stadtbahn Rhein-Ruhr – ein Faß ohne Boden? Nur wenige Mitbürger werden diese Frage nicht mit einem klaren Ja beantworten und die im vergangenen Jahr offenkundig gewordene äußerst angespannte finanzielle Lage bei Bund, Land und Städten scheint ebenfalls jeden hoffnungsvollen Gedanken zu verbieten. (...) Trotz der sichtlich guten Ergebnisse hat sich im Laufe des Jahres 1981 mit dem Wachsen der Finanznöte eine tiefe Skepsis gegenüber dem Stadtbahnbau breit gemacht, weil nach landläufiger Meinung deren Bau nicht mehr finanziert werden kann“ (Handke 1982: 53).

¹³⁸ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 26.05.1977: „Zur Eröffnung des Verkehrs zwischen Essen und Mülheim-Heißen: U-Bahn-Premiere zum Nulltarif mit Volksfest mitten im Revier. Nach 12-jährigen Buddelarbeiten – Fahrgäste müssen erst umlernen“

¹³⁹ „Stadtbahn in Mülheim/Ruhr eröffnet. Am 3. November 1979 übergab der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Rau die 3 km lange Stadtbahn-Neubaustrecke Mülheim Hauptbahnhof – Mülheim-Heißen, Kirche ihrer Bestimmung. (...) Der vorläufige Endbahnhof Mülheim Hauptbahnhof hat zwei Mittelbahnsteige. Das äußere Gleispaar ist normalspurig, während das innere, meterspurige Gleispaar für den Straßenbahn-Vorlaufbetrieb Uhlenhorst – Hauptbahnhof – Dümpen bestimmt ist, der ca. 1980/81 anlaufen soll. Die Station Hauptbahnhof beherbergt eine computergesteuerte Betriebsleitstelle für den Mülheimer Streckenteil und ist selbstverständlich ‚auf Zuwachs‘ konzipiert.“ (Frenz 1979: 486).

Die kombinierte Wirkung aus einer bundesweiten Eintrübung der Wirtschaftslage mit zunehmend angespannten öffentlichen Haushalten und dem neu ausgerichteten, flexibleren und eher pragmatischen Verkehrskonzept einer im Anspruch redimensionierten Stadtbahn führt zu Beginn der 1980er Jahre auch seitens der Stadtbahngesellschaft zu einer nachhaltigen Konsolidierung. Die vormals orthodox gesetzten betrieblichen Parameter und infrastrukturellen Ausbaustandards werden nun auch unter neuen Gesichtspunkten wie Einsparpotentialen¹⁴⁰ und Reduzierungsoptionen bewertet, so wird als zentraler Baustein etwa die Verkürzung der Regelbahnsteiglänge von 115 Metern auf 90 Meter festgelegt (vgl. Groneck et al 2005: 13).

„Stadtbahn Rhein-Ruhr – Im Sog der leeren Kassen. Die Städte mußten die begonnenen Baulose zunehmend vorfinanzieren. Dies überlagerte sich mit der allgemein eintretenden Verknappung der Mittel der öffentlichen Hand. (...) Grundsätzlich war die Frage ‚Geht es nicht auch billiger?‘ berechtigt. Mehrere Gremien und Institutionen befaßten sich mit diesem Thema. Der Arbeitskreis Stadtbahn setzte zwei Arbeitsgruppen, eine AG Bau und eine AG Betrieb, ein, die den Auftrag erhielten, einschlägige Vorschriften und besonders die Stadtbahn-Richtlinien daraufhin zu untersuchen, ob sie übersetzte, kostentreibende Forderungen enthielten“ (Handke 1984: 67 – 69).

Auch die Mülheimer FDP nutzt die sich abzeichnende krisenhafte Entwicklung im Finanzierungsbereich zur Erneuerung ihrer Kritik an den weitreichenden Investitions- und Folgekosten des Stadtbahnbaus¹⁴¹ und stellt als eine frühe düstere „Prophezeiung“ in anklagender Formulierung die Sinnhaftigkeit und Kostendimension des Stadtbahnprojektes für eine Stadt der Größe Mülheims massiv in Frage.

¹⁴⁰ „Die wesentlichsten der erarbeiteten Vorschläge sind:

- Die Entwurfsgeschwindigkeit wird von 100 auf $V = 80$ km/h herabgesetzt
- Schwach belastete Bahnhöfe dürfen künftig schmalere Bahnsteige haben.
- Bei geringer Fahrgastzahl dürfen die festen Treppen 60 cm schmaler sein.
- Unter bestimmten Voraussetzungen dürfen Stellanlagen und Gleisverbindungen kleiner bemessen werden.“ (Handke 1984: 67 – 69)

¹⁴¹ Neue Ruhr Zeitung vom 13.06.1981 Nr. 136: „Investitions- und Folgekosten der Stadtbahn seien zu hoch: ‚Für Mülheimer Bürger‘ eine Nummer zu groß“

„Die Kritik der FDP habe in den 70er Jahren eingesetzt, als sich eine allgemeine Tendenzwende bemerkbar gemacht habe und die Utopie ‚Weltstadt Ruhr‘ gestorben sei. Die Investitionskosten, und vor allem die Folgekosten seien zu hoch. Robertz: ‚Für Mülheimer Bürger eine Nummer zu groß‘ “ (Neue Ruhr Zeitung vom 13.06.1981 Nr. 136).

In großem Kontrast zu den im politischen Raum öffentlich aufgeworfenen Fragen der mit dem voranschreitenden Infrastrukturausbau stets steigenden Folgekosten für Wartung und Unterhalt der weitreichenden baulichen Anlagen wird im April 1985 zwischen Mülheim Hauptbahnhof und Aktienstraße mit der ebenfalls in Tunnellage geführten Nordstrecke ein weiterer hochwertig und kreuzungsfrei ausgebauter Streckenabschnitt des Stadtbahnnetzes fertiggestellt und im Vorlaufbetrieb mit Stadtbahnwagen des Typs M dem Regelverkehr übergeben¹⁴². Zur selben Zeit entfaltet das angesichts der Gesamtumstände inzwischen mit äußerst begrenzten Perspektiven konfrontierte Mülheimer Stadtbahnprojekt mit der intensiven Debatte und Entscheidungsfindung zur Umsetzung der Weststrecke über die Stadtmitte und einen neu zu errichtenden Ruhrtunnel in Richtung Duisburg nochmals eine zunächst unerwartet anmutende politische Dynamik.

Bei genauerer Betrachtung erklärt sich diese zunächst anscheinend nicht recht in das zeitgenössische Gesamtbild passende Entwicklung neben den verkehrlichen Aspekten vor allem jedoch anhand der weitreichenden institutionellen Pfadabhängigkeiten und planerischen Leitbilder, die durch die häufige Fortschreibung und gedankliche Verfestigung diesen Verkehrskorridor als stadtbahnwürdige Strecke mit hohem Erschließungspotential im kollektiven politischen Gedächtnis der Stadt verankern.

¹⁴² „Stadtbahn-Nordstrecke in Mülheim/Ruhr eröffnet. Nach der Inbetriebnahme der normalspurigen Stadtbahnlinie U18 in 1977 und 1979 und der Meterspurrampe westlich der Stadtbahnstation Mülheim/Ruhr Hauptbahnhof im Oktober 1983 (...), ist nun am 27. April 1985 die 1,5 km lange meterspurige Nordstrecke zwischen Hauptbahnhof und der oberirdischen Haltestelle Buchenberg in der Mellinghofer Straße feierlich eröffnet worden“ (Vogt 1985: 254).

Diese institutionelle Vorprägung einer attraktiven verkehrlichen Wachstumsoption verbindet sich mit zusätzlichen Zielstellungen auf der wirtschafts- und strukturpolitischen Ebene, flankiert von abermals hochattraktiv anmutenden externen Finanzierungsbedingungen. Denn mit der Umsetzung der Weststrecke gehen sowohl die Chance einer potentiellen Festigung der Stellung Mülheims als bevorzugter Standortkandidat für die Errichtung der netzweiten, auch durch die Schaffung „hochqualifizierter Arbeitsplätze“ bedeutsamen Hauptwerkstatt¹⁴³ als auch die Möglichkeit der Abschöpfung von bereits auf den Weg gebrachten Fördermitteln¹⁴⁴ einher.

Durch die komplizierte und aufwändige bauliche Situation der Ruhrunterfahrung mit den beiden in vergleichsweise großer Tiefenlage geplanten U-Bahnhöfen Stadtmitte und Schloß Broich kommt die politische Entscheidungsfindung zur Weststrecke gerade angesichts der öffentlich adressierten Problematik der steigenden und kaum mehr abzubildenden Investitions- und Folgekosten einer neuerlich bestätigenden oder ablehnenden Grundsatzbeschlussfassung zum Gesamtprojekt Stadtbahn gleich. Denn zu diesem Zeitpunkt werden erstmals auch ernsthafte verkehrstechnische Alternativen im öffentlichen Raum anhand spezifischer parteipolitischer und ortsbezogener Präferenzen¹⁴⁵ diskutiert.

¹⁴³ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 01.06.1978 Nr. 124: „Für Stadtbahn Rhein-Ruhr entsteht Hauptwerkstatt im Betriebshof Mülheim. MdL Kröhan berichtet aus Verkehrsausschuß.“ Wie Landtagsabgeordneter Erich Kröhan (...) mitteilte, hat der Verkehrsausschuß des Landtages in seiner Sitzung im Mai dem Investitionsplan für den Stadtbahnbau für die gesamten 80ziger Jahre einmütig zugestimmt. (...) Denn mit diesem Investitionsplan sei auch der Ausbauplan für die Betriebswerkstätten und die Hauptwerkstatt befürwortet worden. Danach werde neben der Betriebswerkstatt auch die Hauptwerkstatt für die Stadtbahn Rhein-Ruhr auf dem jetzigen Betriebsgelände errichtet. Nach der Finanzplanung sei dafür eine Summe von ca. 60 Mill. DM vorgesehen. Mit dieser Maßnahme werden hochqualifizierte Arbeitsplätze geschaffen, die gerade den Mitarbeitern bei den Betrieben eine dauerhafte Sicherheit bringen, betonte Landtagsabgeordneter Erich Kröhan“

¹⁴⁴ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 12.06.1985 Nr. 134: „Finanzierung des Bundes für Weststrecke ist gesichert. Die Bundesfinanzierung des Weiterbaus der Stadtbahn in Richtung Westen unter der Ruhr ist gesichert. (...) Der Bund hat als Zuschußgeber die Finanzierung der Weststrecke ab 1987/88 voll eingeplant“

¹⁴⁵ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 07.06.1984 Nr. 133: „Bezirk III: CDU und FDP machen Front gegen Weststrecke. Auch ‚Grüne‘ für Ausbau des Tramnetzes“

„Was sich seit Wochen und Monaten abzeichnet, wurde am Dienstag erneut deutlich: Bei der CDU und der FDP wächst der Widerstand gegen die geplante 1,4 km lange Weststrecke der Stadtbahn vom Hauptbahnhof Mülheim zum Bahnhof Schloß Broich. (...) Auch der ‚Grüne‘ Werner Helmich hatte mit dem Vorhaben nichts am Hut und zeigte ihm die kalte Schulter. Nur die SPD-Bezirksfraktion ließ sich nicht beirren. (...) Anders sieht die CDU die Angelegenheit (...). Von einem durchgängigen Verkehrsmittel im Revier könne nicht mehr die Rede sein, da jede Stadt andere Spuren und Wagen benutze. Außerdem könne man der nächsten Generation dieses Bauwerk nicht aufbürden. Sie müsse nämlich für die Folgekosten aufkommen. (...) Ähnlich argumentierte Bezirksverordneter Werner Helmich von den ‚Grünen‘. Auch er trat dafür ein, das Straßenbahnnetz zu vergrößern, ‚bevor man die teure Stadtbahn weiter ausbaut‘ “ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 07.06.1984 Nr. 133).

Während die ablehnende Haltung der CDU neben der Bezugnahme auf eine mögliche wirtschaftliche Überforderung der Stadt Mülheim vor allem auch als Ausdruck der Nutzung einer willkommenen parteitaktischen Differenzierungsmöglichkeit von der lange Jahre in Nordrhein-Westfalen dominierenden SPD gewertet werden kann, repräsentiert die kritische Beurteilung der Grünen eine stabile ideologische Policypräferenz hin zu einfacheren oberirdischen Straßenbahnsystemen bei gleichzeitig energischer Ablehnung unterirdischer Schienenverkehrsmittel. Sowohl die Mülheimer SPD-Fraktion als auch die weiterhin SPD-geführte Landesregierung befürworten die Fortsetzung des Stadtbahnbaus in Richtung Duisburg, verständigen sich angesichts der exorbitant hohen veranschlagten Baukosten jedoch auf den geringstmöglichen und knappsten infrastrukturellen Kompromiss¹⁴⁶ einer Tunnelführung zwischen

¹⁴⁶ Neue Ruhr Zeitung vom 01.08.1984 Nr. 178: „Land bietet Kompromiß für Stadtbahn-Weststrecke an. Für 150 Millionen durch den Ruhr tunnel zum Betriebshof. Bahnt sich in der Auseinandersetzung um die Stadtbahn-Weststrecke ein Kompromiß an? Die SPD-Landtagsabgeordneten Gerd Müller und Erich Kröhan legten am Dienstag ein neues Modell der Landesregierung vor, bei dem die Kosten von ursprünglich 500 auf 150 Millionen Mark, von denen Bund und Land 90 Prozent tragen, ‚abgespeckt‘ wurden. Müller: ‚Die Stadt sollte die Chance wahren. Man kann Speldorf und Broich nicht ganz von der Stadtbahn abkuppeln. (...) Mit den 150 Millionen Mark kann allerdings nur ein kurzes, wenn auch aufwendiges Tunnelstück der Weststrecke ausgebaut werden. Es soll vom Verknüpfungspunkt im Hauptbahnhof bis zum Betriebshof reichen und die Ruhr unterqueren. Haltepunkte sollen am Berliner Platz, am Bahnhof Broich und am Betriebshof an der Duisburger Straße eingerichtet werden. Von dort geht die Fahrt dann vorerst oberirdisch weiter in Richtung Duisburg“

Hauptbahnhof und Schloß Broich mit der Zwischenhaltestelle Stadtmitte und dem Ruhrtunnel. Die Tunnelstrecke soll auf Höhe des Betriebshofs Duisburger Straße über ein Rampenbauwerk an die weitgehend straßenbündigen Bestandsstrecken in Richtung Duisburg und Uhlenhorst angeschlossen werden. Weitere Ausbauperspektiven für die einst vehement geforderte kreuzungsfreie Führung der Stadtbahn werden planerisch nicht weiter konkretisiert, wenngleich die grundsätzliche Netzplanung von Land und Stadtbahngesellschaft weiterhin einen stadtbahnmäßigen Lückenschluss zwischen Mülheim und Duisburg vorsieht.

Trotz der ablehnenden Einstellung einzelner Stadtverordneter, Kreis- und Bezirksgruppen entscheidet sich die Mehrheit der CDU-Fraktion im Mülheimer Rat nach ausdrücklicher Zusicherung der Fördermittel durch Land und Bund angesichts der pragmatisch im Umfang reduzierten und damit kostensenkenden Projektierung des Streckenabschnitts schließlich für den Bau der Weststrecke und bringt das Vorhaben damit gemeinsam mit der SPD-Fraktion in Kenntnis der grundsätzlichen Problematik der absolut gesehen immer noch beträchtlich hohen Investitions- und Folgekosten per Ratsbeschluss¹⁴⁷ auf den Weg.

¹⁴⁷ Neue Ruhr Zeitung vom 19.10.1985 Nr. 244: „Signale für die U-Bahn stehen jetzt auf Grün. Unter dem Vorsitz von Bürgermeister Karl Schulz (CDU) lobte zunächst Bürgermeister Günter Weber (SPD), der den Stadtbahn-Bauausschuß leitet, den hohen Verkehrswert der neuen Strecke. Die Grünen beantragten dann die geheime Abstimmung. Ihr Mitglied Siegfried Aring sprach sich zwar für ein modernes Nahverkehrssystem aus, eine U-Bahn im Westbereich sei allerdings nicht angemessen. Stattdessen sollte man die Straßenbahnlinien ausbauen. (...) CDU-Fraktionssprecher Klaus Möltgen erinnerte daran, daß die CDU-Kreispartei die U-Bahn abgelehnt habe. Dennoch sei die Fraktion mehrheitlich dafür. (...) Für Möltgen sichert der Bau Arbeitsplätze, entlastet die gefährliche Mühlenbergkreuzung und führt zu Verkehrsberuhigung in der City durch Wegfall von zwei Straßenbahnlinien. Außerdem sei die U-Bahn sicherer, schneller und pünktlicher als Straßenbahn und Busse. Auch die Tatsache, daß die Stadt nur zehn Prozent der Baukosten tragen müsse (22 Millionen) spreche für den Bau. Günter Weber brauchte dem nicht viel hinzuzufügen. Die Finanzierung sei gesichert, Arbeitsplätze würden geschaffen. Schon beim ersten Bauabschnitt, der 400 Millionen Mark gekostet habe, seien zwanzig Prozent der Aufträge an Mülheimer Firmen gegangen. (...) Für die Anwohner sei dann auch erfreulich, daß tagsüber keine Straßenbahnen über die Schloßbrücke fahren“

„Die Mülheimer U-Bahn wird von der Bahnstraße bis zur Duisburger Straße weitergebaut. Dies beschloß der Rat der Stadt in geheimer Abstimmung mit 41 zu 14 Stimmen. Schwierigster Abschnitt der neuen U-Bahn: Die Untertunnelung der Ruhr. Der Baubeginn soll 1987 erfolgen“ (Neue Ruhr Zeitung vom 19.10.1985 Nr. 244).

Als inhaltliche Erläuterung des „Meinungswandels“ zugunsten der Umsetzung der Weststrecke als Stadtbahn¹⁴⁸ benennt die CDU neben der gesicherten Finanzierung zudem ausdrücklich die Mischverkehrskonzeption der Tunnelnutzung durch Stadtbahn und Straßenbahn, was in Gesamtheit auch den Oberflächenverkehr in der Innenstadt entlaste und auch Arbeitsplätze im Baugewerbe sichere. Darüber hinaus werde mit dieser Strecke nun auch der aufkommens- und nachfragestärkste Bereich im Mülheimer Schienennetz per Stadtbahn erschlossen. Die Grünen hingegen positionieren sich mit klaren Worten gegen das aus ihren Augen „unsinnige“ Projekt.

„Grünes Licht für den ersten Abschnitt der Weststrecke der Stadtbahn: Der Stadtbahn-Bauausschuß beschloß gestern mit großer Mehrheit, dem Rat den Bau der Stadtbahn unter der Ruhr her von Bahnstraße bis Duisburger Straße/Einmündung Prinzeß-Luise-Straße zu empfehlen. Franz Euler (SPD) konnte die Zustimmung seiner ganzen Fraktion signalisieren; Heinz Schumacher nannte die Gründe dafür, warum die CDU-Fraktion nach umfangreichen Diskussionen das Vorhaben weiter mitträgt: Ihre frühere Forderung, daß der Tunnel nicht nur der Stadtbahn, sondern auch die Linien 901 und 102 aufnehmen müsse, sei erfüllt und biete einen hohen Verkehrswert. Ferner sei die Haupt- und Betriebswerkstatt anzubinden und die Finanzierung gesichert. (...)

Für die Grünen votierte Achim Fänger dagegen. Für Umweltschutz, Soziales und Kultur fahre die Stadt ihre Leistungen zurück, meinte er, während sie ‚für so‘ n Unsinnprojekt soviel Geld ausgabe. ‘ (...) Baudirektor Elmer erläuterte, daß durch die U-Bahn die Innenstadt vom Schienenverkehr entlastet werde. Die Strecke vom Hauptbahnhof zur Prinzeß-Luise-Straße sei die höchstfrequentierte im Stadtgebiet. Gebe es heute die meisten Fahrgäste (12 000 am Tag) zwischen Hbf und Von-Bock-Straße, so werde der neue Abschnitt die doppelte Anzahl befördern“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 20.09.1985 Nr. 219).

¹⁴⁸ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 20.09.1985 Nr. 219: „Unterquerung der Ruhr fand jetzt eine breite Mehrheit. Stadtbahnbau West mit Stimmen der CDU beschlossen“

Somit wirkt auch in Mülheim an der Ruhr ab Mitte der 1980er Jahre zusätzlich zu den Komplikationen der vielschichtig und intensiv verflochtenen institutionell-organisatorischen Struktur eine wachsende parteipolitische Differenzierung auf die konzeptionell-politische Entscheidungsfindung im städtischen Schienenverkehr ein.

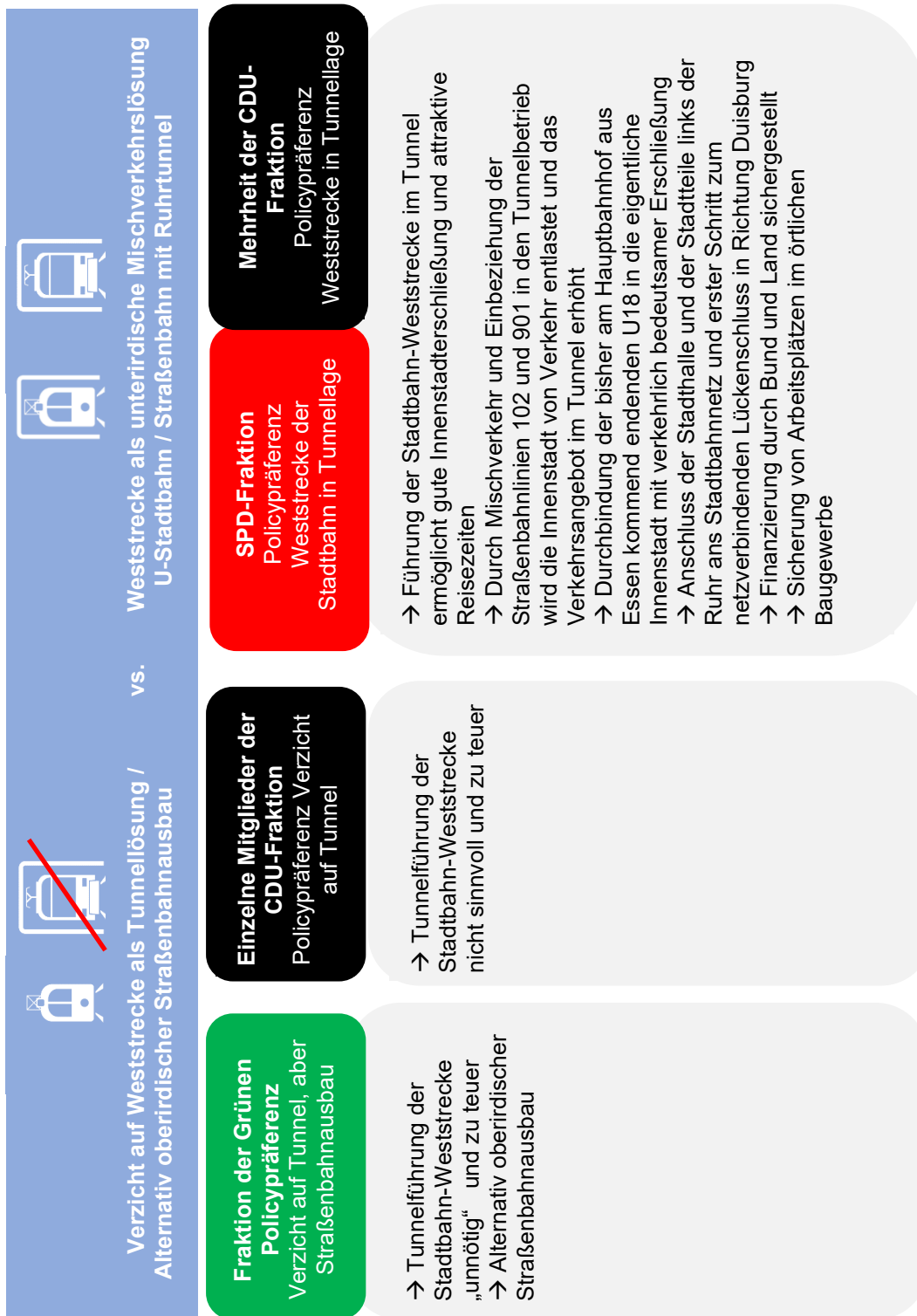


Schaubild 19: Akteure und Policypräferenzen bei der Entscheidung zur Weststrecke im Rat der Stadt Mülheim am 19.09.1985 mit 41:14 Stimmen (SPD und Mehrheit CDU) für Tunnellösung im Mischverkehr (eigene Darstellung)

Mit der durch die breite Ratsmehrheit aus SPD und einem Großteil der CDU-Fraktion getroffenen Entscheidung zum Bau der Stadtbahn-Weststrecke in unterirdischer Trassierung mit Ruhrtunnel als Fortsetzung des bestehenden Policypfades der Stadtbahn, wengleich in aus Kostengründen infrastruktureller Minimalform und um den Mischverkehr mit Straßenbahnen ergänzt, zeigt sich eindrucksvoll die weitreichende und überzeitlich stabile Lenkungs- und Strukturierungswirkung von institutionell vorgeprägten und verankerten Planungsinhalten. In Kombination mit der überproportional großen (Schein-) Attraktivität einer weiterhin zu 90% gewährten Investitionskostenförderung durch Zuwendungen von Bund und Land wird somit eine Beschlussfassung für diese kostenintensive Fortsetzung und Erweiterung des Stadtbahnbaus ermöglicht.

Auch Jahrzehnte nach der Verabschiedung schlägt sich die ursprüngliche Grobplanung einer hier kreuzungsfrei vorgesehenen Stadtbahntrasse unter der Mülheimer Innenstadt und der Ruhr als konzeptionelles Leitbild mit nahezu ungebrochener institutioneller Wucht und Legitimation sowie mit einem weitreichenden Geltungsanspruch durch und strukturiert die entsprechenden Denkräume und Lösungspräferenzen der politisch-administrativen Entscheider in maßgeblicher Weise vor. Die große Bindungskraft der institutionellen Wirkungsfaktoren bei Politik, Planung und Finanzierung wird gerade angesichts der öffentlich bekannten und politisch bereits umfassend thematisierten Investitions- und Folgekostenproblematik besonders deutlich, da mit dem Bau der Stadtbahn-Weststrecke in Kenntnis dieser anspruchsvollen Gemengelage die bis dato größte Einzelinvestition¹⁴⁹ in der jüngeren Geschichte der Stadt Mülheim beschlossen wird.

Unter Dach und Fach kam jetzt der größte Auftrag, den die Stadt Mülheim je vergeben hat: Auf fast 147 Millionen DM lautet die Auftragssumme für den Bau der U-Stadtbahn-Weststrecke vom

¹⁴⁹ Neue Ruhr Zeitung vom 04.05.1988 Nr. 104: „Rekordauftrag bringt auch Staus in der City. 147 Millionen für Weststrecke vergeben“

Verknüpfungspunkt am Hauptbahnhof bis nach Broich“ (Neue Ruhr Zeitung vom 04.05.1988 Nr. 104).

Aus verkehrstechnischer Angebotssicht werden die Hauptvorteile und wesentlichen Nutzeneffekte der beschlossenen Stadtbahn-Weststrecke von der umsteigefreien und schnellen Durchbindung der aus Essen von der Versuchs- und Modellstrecke kommenden, regelspurigen Hochflur-Stadtbahnlinie U18 erwartet, die bis dato kurz vor der eigentlichen Innenstadterschließung in einer „Sackgasse“ am Linienendpunkt Mülheim Hauptbahnhof wendet. Die geplante Mischverkehrsführung in der Stadtbahn-Tunnelstrecke mit Einbeziehung der meterspurigen Mülheimer Straßenbahnlinie 102 und der Duisburger Straßenbahnlinie 901, die beide bislang ausschließlich niedrige Bahnsteigkanten andienen können, führt zwangsläufig zu infrastrukturell extrem aufwändigen Techniklösungen. So sind etwa die parallele Installation mehrerer Leit- und Sicherungssysteme, die Einrichtung von separaten Haltebereichen mit verschiedenen, auf die unterschiedlichen Fahrzeuge angepassten Bahnsteighöhen sowie die Anlage einer 3- oder 4-schienigen Gleistrasse¹⁵⁰ notwendig, um die unterschiedlichen Spurweiten und Fahrzeugtypen überhaupt betrieblich integrieren und abbilden zu können.

„Drei verschiedene Schienensysteme, drei unterschiedliche Wagentypen mit zwei uneinheitlichen Leitsystemen. So steht es im Betriebskonzept für die Tunnelstrecke zwischen Hauptbahnhof und Prinzeß-Luise-Straße. In einer gemeinsamen Sitzung berieten die Ausschüsse für Stadtbahnbau und für die Betriebe der Stadt die Einzelheiten des Konzepts, daß im Grundsatz bereits vom Rat verabschiedet ist. (...) Also halten künftig im Tunnel an den Stationen ‚Hauptbahnhof‘, ‚Stadtmitte‘ und ‚Schloß Broich‘ Bahnen an abgestuften Bahnsteigen, weil die Stadtbahngesellschaft keine einheitlichen Wagentypen durchsetzen konnte. Die 901 soll bis zum Hauptbahnhof, die U18 bis Broich fahren“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 17.05.1986 Nr. 114).

„Der Mülheimer Rat hat den Bau der Weststrecke beschlossen, die Vorplanungen laufen. (...) Und Duisburger sowie Mülheimer Stadtbahnwagen sind ungleich: Vom Profil der Räder über die Breite

¹⁵⁰ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 17.05.1986 Nr. 114: „Vielfalt unter der Ruhr. Im Tunnel fährt alles dreigleisig“

bis hin zu den Zugsicherungssystemen. Wie bisher für beide Straßenbahnen soll Mülheim auch für beide Stadtbahnbetriebe Nahtstelle werden.

„Technisch ist das alles machbar, wenn auch mit Mehrkosten“, erklärt dazu Hans-Joachim Niemann, Technischer Geschäftsführer der Stadtbahngesellschaft Rhein-Ruhr. Die Röhre zwischen Schloßberg und Hauptbahnhof wird mit diesem Mehr an Technik vollgestopft: Für drei Wagentypen auf drei Schienen mit zwei Leitsystemen. (...) Schaffte die Stadtbahngesellschaft es bisher nicht, den Wagenpark zu vereinheitlichen, muß sie jetzt zwischen den einzelnen Städten, die jeweils ihre eigenen politischen Entscheidungen treffen, vermitteln. Mehrkosten folgen aus dieser Problematik zwangsläufig. (...) Für Hans-Joachim Niemann und Günter Weber, Vorsitzender des technischen Aufsichtsrates der Stadtbahngesellschaft und des Stadtbahnbauausschusses ist die Sache klar: Stadtbahnwagen sowie Duisburger und Mülheimer Straßenbahnen fahren im Tunnel unter Ruhr und Innenstadt. (...) Gegner des Mülheimer Techniktunnels sagen, der Betrieb mit Straßenbahnen auf eigenen Gleiskörpern mit Vorrang gegenüber Pkw sei günstiger als kostspielige Prestigebauten der Stadtbahn“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 16.08.1986 Nr. 189).

Dieser erhebliche Mehraufwand beinhaltet naturgemäß höhere Investitions- und Unterhaltskosten als eine schlankere Lösung mit nur einem Schienenverkehrstyp, ist aber dennoch mit dem vorliegenden Stand der Technik betrieblich sicher beherrschbar¹⁵¹.

¹⁵¹ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 16.08.1986 Nr. 189: „Machbares hat seinen Preis. Dreifache Tunneltechnik mit versetzten Bahnsteigkanten“

7.2.5 Institutionelle, parteipolitische und technologische Umwälzungen ab 1990: Das Auslaufen des Stadtbahnbaus mit dem endgültigen Scheitern einer vereinheitlichten Betriebsführung im kommunalen Schienenverkehr – Unkoordiniertes Verharren in technologischer Fragmentierung und ineffizienter Systemheterogenität sowie der Einstieg in die Niederflurtechnologie der Straßenbahnen

Die 1985 verabschiedete und bautechnisch weit bis in die 1990er Jahre hineinreichende Beschlussfassung zum Bau der Stadtbahn-Weststrecke stellt für die Mehrheit der Mülheimer Entscheider in Politik und Verwaltung zumindest den unter den gegebenen Rahmenbedingungen bestmöglichen Kompromiss zwischen Verkehrs- und Fahrgastnutzen auf der einen und Finanzierbarkeit auf der anderen Seite dar und passt zudem in das weiterhin auch gegen Ende der 1980er Jahre auf Landesebene fortbestehende Leitbild des Stadtbahnbaus.

„Ende der achtziger Jahre sah es trotzdem noch so aus, als könnte das Stadtbahn-Grundnetz und insbesondere die Verknüpfung der einzelnen Betriebsbereiche – wenn auch mit großer Verzögerung – realisiert werden. In den Ausbauplanungen (...) fanden sich u.a. die Verbindungen von Mülheim an der Ruhr nach Duisburg sowie von Bochum über Gelsenkirchen nach Buer mit Anschluss nach Essen. Damit wären die vier westlichen Teilnetze Düsseldorf/Duisburg, Mülheim/Essen, Gelsenkirchen und Bochum miteinander verbunden gewesen“ (Groneck et al. 2005: 10f.).

Auch die übergeordneten institutionellen Rahmenwerke des Landes Nordrhein-Westfalen wie der „S-Bahn- und Stadtbahnbedarfsplan 1981“ und dessen Fortschreibung im „ÖPNV-Bedarfsplan 1989“ gehen zu dieser Zeit noch von einem zwar konsolidierten und zeitlichen gestreckten, aber dennoch erfolgreich als Gesamtnetz abzuschließenden Stadtbahnbau im Rhein-Ruhrraum aus. So weist der „ÖPNV-Bedarfsplan für den schienengebundenen Verkehr in den Ballungsräumen Rhein-Ruhr, Rhein-

Sieg und Bielefeld“ weiterhin als Maßnahme „MH03“ den Ausbau der Mülheimer Strecke „Jakobstr. – Rosendahl“ als (kreuzungsfreie) Stadtbahn im vordringlichen Bedarf aus (vgl. Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1989: 17 – 20) und knüpft damit räumlich, betrieblich und inhaltlich unmittelbar an die im Entstehen befindliche Weststrecke an. Die Reststrecke „Monning – Jakobstr.“ wird hingegen lediglich im vordringlichen Bedarf der Stadtbahn-Zulaufstrecken, also für einen auch langfristig weiter straßenbahnartigen oder nur moderat oberirdisch ausgebauten Betrieb, aufgeführt. Auch der Betriebsstufenplan Mülheim, der die konkrete betrieblich-infrastrukturelle und fahrzeugseitige Konzeption sowie die Durchführung des Fahrgastverkehrs festlegt, beschreibt einen durchgehenden Mischverkehr der Hochflur-Stadtbahnlinie U18 mit den beiden konventionellen Straßenbahnlinien 102 und 901 mit Tiefeinstieg. Dieses in sich gefestigte Policyarrangement erfährt im Jahr 1990 eine doppelte institutionelle Umwälzung von großer Tragweite, die sich mittel- und langfristig direkt auf die Verfügbarkeit, Umsetzungswahrscheinlichkeit und Auswahl der verschiedenen Policyoptionen des städtischen Schienenverkehrs in Mülheim und dem Rhein-Ruhr-Raum auswirkt und letztlich einen nachhaltigen Policywechsel zur Folge hat.

Auf der Ebene des Landes Nordrhein-Westfalen wird der bislang unter diversen organisatorischen Unschärfen und Steuerungsdefiziten leidende Stadtbahnbau neu organisiert. Jedoch erfährt die hierfür in zentraler Rolle zuständige Stadtbahngesellschaft Rhein-Ruhr keineswegs eine strukturelle Stärkung oder eine Ausstattung mit klareren hierarchischen Durchgriffsrechten, die ohnehin gegenüber den Kommunen und örtlichen Verkehrsunternehmen geschwächte Stellung wird vielmehr durch Auflösung und Integration der Gesellschaft in den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (vgl. Groneck et al. 2005: 11) weiter erodiert. Die Stadtbahngesellschaft ist in der ursprünglichen gesellschaftsrechtlichen Konstruktion qua Satzung eigens zu Planung, Bau und Betrieb der

Stadtbahn geschaffen worden und kann daher im operativen Alltag jederzeit einen zumindest bedingten legitimatorischen Bezug zur Erfüllung des ausdrücklich vorgegebenen Gesellschaftszwecks ableiten. Gleichzeitig wirken die Organe der Gesellschaft, insbesondere die beiden Geschäftsführer und der Aufsichtsrat, in Zivilgesellschaft, administrative Struktur und Politik hinein und können damit die Leitbilder, Ziele und Interessen des übergeordneten Stadtbahnbaus öffentlichkeitswirksam platzieren und eine entsprechende Befassung mit derartigen Fragestellungen beanspruchen. Darüber hinaus kann die Stadtbahngesellschaft durch die Fortschreibung der „Trassierungselemente und Richtlinien“ weiterhin als direkter Garant und Hüter einer zumindest mittel- und langfristigen technisch-konzeptionellen Einheitlichkeit und interoperablen Standardisierung wirken.

Die ab 1990 gewählte institutionell-organisatorische Lösung der vollständigen Fusion und Integration der Stadtbahngesellschaft in den bis dato nahezu ausschließlich für das Fahrschein- und Tarifwesen sowie die Koordination der Fahrpläne zuständigen Verkehrsverbund Rhein-Ruhr¹⁵² „degradiert“ die einst eigenständige und mit eigenem Handlungsauftrag versehene Stadtbahngesellschaft zu einer technischen Fachabteilung im großen Gesamtgefüge des eher auf wirtschaftliche und tarifliche Fragen spezialisierten Verkehrsverbundes. Dieser wahrt zudem auch weiterhin eine gewisse Distanz zu „harten“ infrastrukturellen oder gar betriebstechnischen Themen, was sich auch in einem nur bedingten Engagement bei der Fortentwicklung der entsprechenden Regelwerke äußert:

„Leider werden diese Richtlinien heute vom Nachfolger der Stadtbahngesellschaft, dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) nicht mehr in der gleichen Weise weiterentwickelt und laufen damit Gefahr, in einigen Jahren in wesentlichen Teilen nicht mehr aktuell zu sein“ (Grobe 2008: 84).

¹⁵² Dieser nimmt heute auch eine wichtige Rolle als Schienenpersonennahverkehrs-Aufgabenträger der regionalen Eisenbahn- und S-Bahnverkehre ein.

Über diese umfassende landespolitische Neuorganisation hinaus strahlt auch die 1990 vollzogene Deutsche Einheit durch die damit verbundene Notwendigkeit der Neukonfiguration und Neupriorisierung der Förderkulisse des zentralen infrastrukturellen Finanzierungsinstrumentes „Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)“ weit in die künftigen Handlungs- und Umsetzungsmöglichkeiten im kommunalen Schienenverkehr Mülheims aus. Denn die bislang auf sehr hohem Niveau institutionell abgesicherte und strategisch essentielle Finanzierungsoption der Bundesfinanzhilfen nach Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz wird angesichts der gewaltigen Aufhol- und Wiederaufbaubedarfe in den neuen Bundesländern durch das Einigungsvertragsgesetz neu organisiert (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2007: 7) und partiell umgeschichtet.

„Dass diese Planungen [des weiteren Stadtbahnbaus, Ergänzung des Verfassers] letztendlich nicht mehr umgesetzt wurden, liegt insbesondere in der deutschen Wiedervereinigung begründet, welche Anfang der neunziger Jahre eine Kürzung der Fördermittel mit sich brachte. 1994 musste das Land daher seine Finanzierungsplanung für den öffentlichen Nahverkehr anpassen. Dabei fielen die genannten Strecken aus der vordringlichen Planung heraus. Inzwischen werden sie auch auf lokaler Ebene nicht mehr weiter forciert. Um die Kürzung besser zu vermitteln zu können, beschloss das Land, statt der Stadtbahnvorhaben dem Zeitgeist der Wiederentdeckung der Straßenbahn und des regionalen Schienenverkehrs entsprechend einige neue oberirdische Projekte zu fördern. Deren Finanzierungsvolumen betrug allerdings nicht einmal ein Viertel von dem der weggefallenen Stadtbahnprojekte“ (Groneck et al. 2005: 11).

Auch der 1994 vom Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen veröffentlichte „Ausbauplan für Stadtbahnen und Strassenbahnen – Bericht zur Anpassung des ÖPNV-Ausbauplans 1992 – 1996 und zur Umsetzung des ÖPNV-Bedarfsplans 1989“ nimmt mit dem Hinweis auf „Anlaß der Anpassung – Änderungen des Finanzrahmens“ (Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-

Westfalen 1994: 3) ausdrücklich Bezug zur veränderten haushalts- und strukturpolitischen Gesamtsituation auf nationalstaatlicher Ebene:

„Im Jahre 1993 war vom Bund anfänglich beabsichtigt, 1 Mrd. DM der für die alten Bundesländer vorgesehenen [GFVG-, Ergänzung des Verfassers] Mittel aufgrund des hohen Bedarfs der neuen Länder umzuschichten. Nach Beratungen in den zuständigen Gremien einigte man sich auf die Umverteilung von je 400 Mio. DM in den Jahren 1993 und 1994. Für NRW bedeutete das eine Reduzierung seines Anteils um durchschnittlich jährlich rd. 92 Mio. DM gegenüber den Beträgen, die das Land ohne diese Umverteilung erhalten hätte“ (ebd.: 4).

Die beiden geschilderten institutionell-organisatorischen Umwälzungen, die im engeren inhaltlichen Zusammenhang und konkreten funktionalen Kontext durchaus einer kleinen Revolution gleichkommen, verschieben die bisher landesseitig weitgehend auf den kostenintensiven Stadtbahnbau fokussierte Policypräferenz gleich einer tektonischen Verwerfung grundsätzlich und dauerhaft in Richtung der weitgehenden Ausrichtung auf die Policyoption „oberirdischer Stadtbahn- und Straßenbahnausbau“. Eine zeitgleich zwischen 1994 und 1999 stattfindende Reform der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassungen und Gemeindeordnungen vom Norddeutschen Ratsmodell hin zu einer „eingleisigen“ Kommunalspitze ohne eine gesonderte Verwaltungsleitung (vgl. Wehling 2004: 209) verbleibt hingegen weitgehend ohne Folgen und Effekte für die institutionelle Steuerung und Ausrichtung der Mülheimer Schienenverkehrspolitik. Die konkrete institutionelle Neuorganisation der Entscheidungs- und Verantwortungsstruktur bei Planung und Bau der kommunalen Schienenverkehre in Nordrhein-Westfalen sowie die begleitende konzeptionelle Anpassung in den landesseitig vorgegebenen Leitbildern und Förderbedingungen finden eine spiegelbildliche Entsprechung in der inhaltlichen Neuordnung der Policypräferenzen der SPD auf Regierungs-, Fraktions- und Parteiebene, beispielhaft illustriert anhand der offensiv-plakativen Ausführungen des zuständigen SPD-geführten Landesministeriums für Stadtentwicklung und Verkehr im deklaratorisch-

programmatischen Vorwort des Berichtes zur Anpassung des ÖPNV-Ausbauplans:

„Zurückstellung teurer Tunnelpläne ermöglicht acht neue oberirdische Projekte. (...) Zielsetzung des Landes ist es, unterirdische Stadtbahnanlagen nur noch zu fördern, wenn aus verkehrlichen und städtebaulichen Gründen eine oberirdische Lösung ausscheidet. Angesichts dieser Priorität und der knappen Finanzmittel haben einige Kommunen ihre im Ausbauplan vorgesehenen Maßnahmen modifiziert“ (Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1994: Vorwort).

In Verbindung mit der traditionell tunnel- und stadtbahnkritischen Policyposition der Grünen, die sich nachhaltig und wortgewaltig in einer 1993 an die SPD-Landesregierung gestellten, umfassenden Großen Anfrage „Stadtbahn in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme nach 25 Jahren Tunnelbau (Drucksache 11/5770)“ ausdrückt, ergibt sich mit der ab 1995 regierenden rot-grünen Koalition im Düsseldorfer Landtag eine stabile landesseitig-parteilpolitische Präferenzverschiebung zugunsten der Policyoption der oberirdischen Trassierung des städtischen Schienenverkehrs, bevorzugt in der neuen Form von Niederflur-Straßenbahn(teil-)systemen. So stellt die Fraktion der Grünen im Landtag einleitend in der Großen Anfrage folgende subjektive, mitunter polemisch-pointiert anmutende Diagnose, die dem legitimen Versuch der Opposition einer Generalabrechnung mit der bisherigen Stadtbahnpolitik der Landesregierung gleichkommt:

„Die hochgeschraubten Ausbaustandards der Stadtbahn Rhein-Ruhr sind zwischenzeitlich mehrfach reduziert worden, weil der Aufbau von völlig neu und unabhängig vom sonstigen Straßenverkehr trassierten Netzen auf finanzielle, städtebauliche und betriebliche Probleme stieß. Heute wird ein auf Tunnelbau und überzogene technische Standards orientierter Stadtbahnbau von Fachleuten überwiegend als Fehlleistung bezeichnet. Trotz Milliardenaufwand in den Großstädten konnte nur ein Torso geschaffen werden“ (Große Anfrage 20 „Stadtbahn in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme nach 25 Jahren Tunnelbau“ – Drucksache 11/5770: 3).

Ein vierter Treiber der Neuorientierung hin zur künftigen Bevorzugung der Policyoption der einfacheren, oberirdisch trassierten städtischen Bahnsysteme ergibt sich aus der ab Mitte der 1990er Jahre serienreif entwickelten und industriell offensiv am Markt angebotenen Niederflurtechnologie im kommunalen Schienenverkehr. Diese neue Fahrzeugbauweise senkt nicht nur das Einstiegsniveau der Wagenböden auf ein tiefliegendes Niveau ab, so dass ein höhengleicher und barrierearmer Zugang zu den Bahnen auch ohne aufwändige Hochbahnsteigbauten möglich wird. Vielmehr belebt sie das Konzept der Straßenbahn auch durch neue Antriebs- und Traktionstechnik, einen vermehrten Einsatz von rechnergesteuerten Bordsystemen sowie eine progressiv-dynamische Design- und Formensprache und verhilft den bislang technologisch hinter den Stadtbahnplanungen weit zurückstehenden Trambahnen zu einer nachhaltigen systemischen und verkehrsplanerischen Renaissance. Diese wagenbauliche Innovation kann ihre intrinsisch-systemseitigen Vorzüge naturgemäß vor allem auf noch nicht oder nur moderat stadtbahnmäßig angepassten Schienenstrecken ausspielen und dort bei geschickter konzeptioneller Planung einen der klassischen Hochflurstadtbahn in Sachen Betriebsqualität und Kundenkomfort nahezu ebenbürtigen Standard anbieten. Somit entwickelt sich das einst durch die Stadtbahn zu ersetzende System Straßenbahn zunächst zur Alternative auf Augenhöhe und später sogar zu dominierenden, da nahezu gleichwertigen, aber kostengünstigeren und städtebaulich flexibleren Policyvariante, die zudem meist nahtlos auch auf unveränderten Bestandsanlagen eingesetzt werden kann. Da die Betriebe der Stadt Mülheim traditionell eine progressive und innovationsfreundliche Fahrzeugpolitik verfolgen, werden im Jahr 1995 erste Niederflur-Straßenbahnwagen in Meterspur des Typs MGT6D beschafft (vgl. Groneck et al. 2005: 87), die meterspurige Fahrzeugflotte wird bis heute mit dem Partnerbetrieb in Essen in Niederflurbauweise weiterentwickelt.

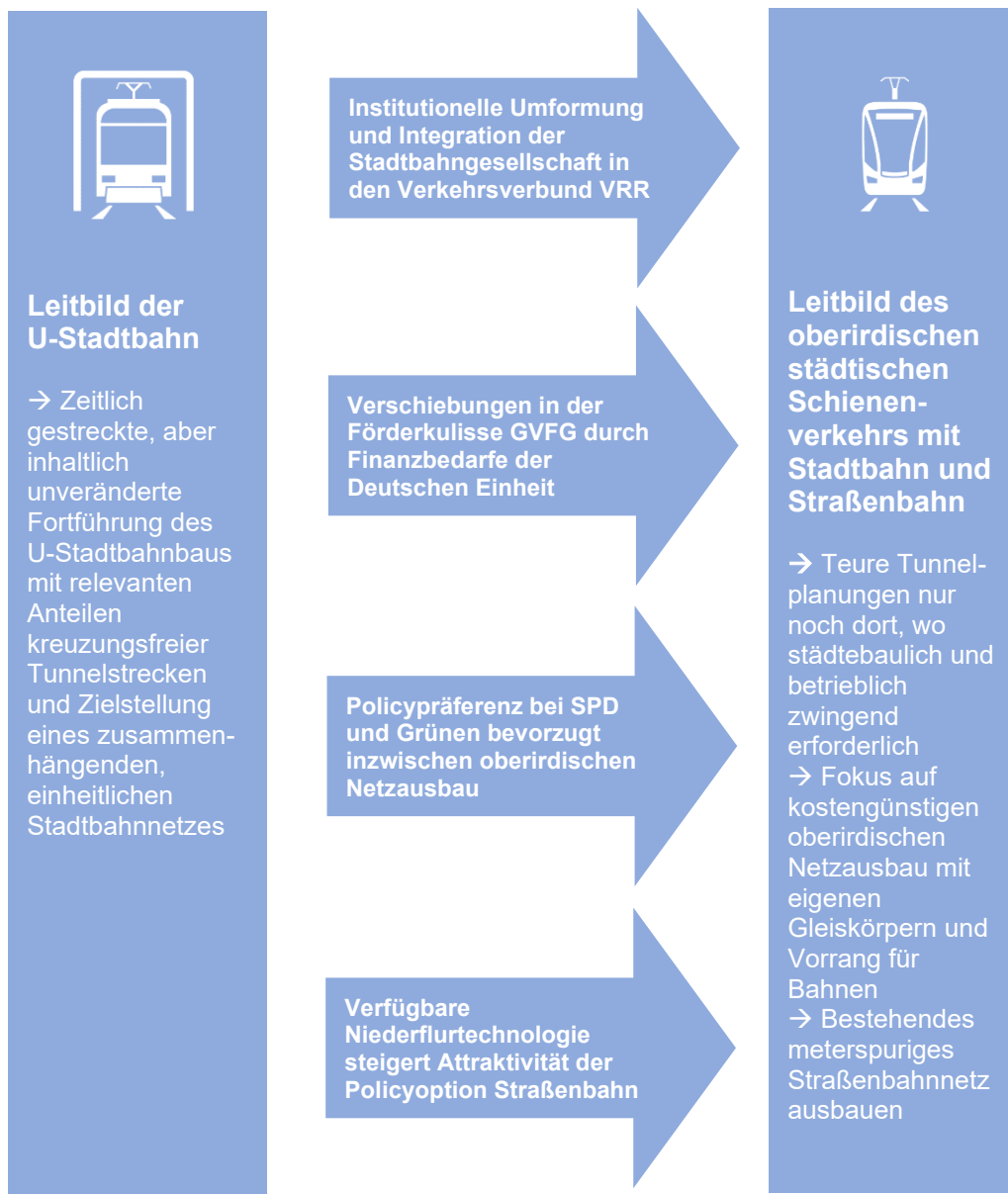


Schaubild 20: Institutionelle Umwälzungen, parteipolitische Faktoren und neue Alternativtechnologien verschieben Leitbild und Policypräferenzen in den 1990er Jahren nachhaltig von der U-Stadtbahn zu einfacheren, bevorzugt oberirdisch geführten städtischen Schienenverkehrssystemen und führen in der Gesamtwirkung zum faktischen Ende des Stadtbahnbaus in Mülheim an der Ruhr (eigene Darstellung)

Diese neuen Rahmenbedingungen führen im Laufe der 1990er Jahre zu einer nachhaltigen Verschiebung der institutionell und parteipolitisch vermittelten Policypräferenzen und begünstigen strukturell einfachere und weniger anspruchsvolle Policyoptionen mit einem Fokus auf oberirdisch geführte Schienenverkehre.

Durch eine Verkettung äußerst unglücklicher, teils Jahrzehnte auseinanderliegender Einzelentscheidungen sowie aufgrund einer insgesamt unzureichenden Koordination zwischen den beteiligten Städten und Verkehrsbetrieben fügt sich der neue Fokus auf einen vermehrten Einsatz niederfluriger Straßenbahntechnologie in außerordentlich ungünstiger Weise als letzter hemmender Baustein in ein technologisch beispiellos heterogenes und betrieblich zerrissenes Gesamtbild des Mülheimer Schienenverkehrs ab 1998 ein. Dies erscheint insofern umso überraschender und wirkt in der historischen Rückschau als eine nahezu groteske Verfehlung der angestrebten Zielstellung, als das gesamte aufwändige institutionelle Konstrukt aus Land, Kommunen, Betrieben und Stadtbahngesellschaft mit dem politischen Hauptauftrag angetreten ist, die organisatorisch und technisch kleinteilig zersplitterte Nahverkehrslandschaft des Ruhrgebietes durch ein einheitliches und technisch standardisiertes Stadtbahnsystem kundenfreundlicher und effizienter zu gestalten. Doch in der praktischen Realität kann selbst die erst in den späten 1980er und 1990er Jahren mit erheblichem baulichem Aufwand errichtete und 1998 eröffnete Stadtbahn-Weststrecke mit dem Ruhrtunnel (vgl. Vogt 1998: 32 – 36) die Anforderungen an den bei der Entscheidungsfindung zugrunde gelegten Mischbetrieb aus U-Stadtbahn und Straßenbahn aufgrund einer planerisch-betrieblichen Diskrepanz zwischen den eingesetzten Fahrzeugen, den verwendeten Radprofilen und den verfügbaren Bahnsteiglängen nicht einmal ansatzweise erfüllen:

„Für die geplante Nutzung durch die drei Linien U18, 102 und 901 sollten die neuen Bahnhöfe geteilte Bahnsteige erhalten, welche auf zwei Dritteln ihrer Länge hoch und auf einem Drittel niedrig gewesen

wären. Die U18 sowie die auf Straßenbahnfahrzeuge mit Klaptrittstufen umgestellte Linie 102 hätten am Hochbahnsteig halten können, die Duisburger 901 am Niedrigbahnsteig. (...) Zwischenzeitlich verlängerte Duisburg aber seine Straßenbahnzüge um ein niederfluriges Mittelmodul. Gleichzeitig sollte die 102 zukünftig mit M6-Doppeltraktion oder optional mit Niederflurwagen betrieben werden, wozu eine Niedrigbahnsteiglänge von 45 m nötig wurde. Aus diesem Grund wurden die rohbaufertigen Hochbahnsteige im Tunnel nachträglich wieder gekürzt und reichen daher nicht mehr für Hochflurstadtbahnen in Doppeltraktion aus. Der Ruhrtunnel ging im Jahr 1998 zunächst für die Linie 102 in Betrieb, ein Jahr später folgte auch die Linie 901. Die U18 wird dagegen bis auf weiteres am Hauptbahnhof enden. Da die Linien 102 und 901 im Ruhrtunnel nach der Planungsänderung an denselben Niedrigbahnsteigen halten, die Duisburger Normalspurwagen aber schmaler als die Mülheimer Meterspurwagen sind, konnte die Strecke gegenüber der Ursprungsplanung nicht dreischieneig ausgeführt werden. Sie erhielt stattdessen Vierschieneingleise. (...) Damit wird sich der angestrebte durchgehende Stadtbahnbetrieb zwischen Essen und Duisburg als Verschmelzung der Linien U18 und 901 auf absehbare Zeit nicht realisieren lassen“ (Groneck et al. 2005: 85f).

Angesichts des weitreichenden, institutionell abgesicherten Steuerungsanspruchs von Land und Stadtbahngesellschaft beinhaltet die betriebliche Fragmentierung des Mülheimer Schienenverkehrs insofern eine fast ironisch zu nennende Note, als die von Land und Stadtbahngesellschaft selbst in den 1980er Jahre als „gefahrloses Einsparpotential“ identifizierte Verkürzung der Regelbahnsteiglänge der Stadtbahn von 115 Meter auf 90 Meter nun exakt jenen infrastrukturellen Engpass produziert, der die verkehrlich enorm bedeutsame und kundenseitig hochattraktive Durchbindung der Stadtbahnlinie U18 auf der Mülheimer Stadtbahn-Weststrecke zur Stadtmitte dauerhaft strukturell verhindert. Eine Auflösung der Problematik über den Einsatz entsprechend kürzerer Fahrzeuge, die auf die niedrigen Bahnsteigbereiche angewiesen sind, scheidet wiederum an der mangelnden Koordination und Konsensbereitschaft zwischen den Infrastrukturbetreibern und den Fahrzeug- und Betriebsplanern in Mülheim und Duisburg. Während auf der Oststrecke vom Mülheimer Hauptbahnhof in Richtung Essen die üppig und fast schon zu großzügig bemessenen Bahnsteige von 115 Metern Länge im

Regelbetrieb von maximal 60 Metern langen Hochflur-Doppeltraktionen nicht einmal zur Hälfte ausgenutzt werden, verbleiben in den neuen Tunnelbahnhöfen der Weststrecke aufgrund der Zwangsintegration der Niederflur-Straßenbahnlinien für die verkehrlich wichtige Verlängerung der Hochflur-Stadtbahnlinie U18 nicht mehr die benötigten 60 Meter Hochbahnsteiglänge – eine Fehlplanung von besonders bemerkenswertem Ausmaß. Die technisch-topografische Lage Mülheims an der „Nahtstelle zweier Systeme“¹⁵³ von Regelspur und Meterspur kann zwar als erschwerender Faktor angeführt werden, erklärt aber nicht die grundsätzliche Fehlplanung und Inkompatibilität von Fahrzeuglängen und Bahnsteiginfrastruktur, die mit der landesweiten Stadtbahnkonzeption ja überwunden¹⁵⁴, und nicht weiter vertieft werden soll:

„Es ist nicht so, daß wir als Stadt Stadtbahnbau betreiben. Sondern wir sehen uns als wichtiges Bindeglied zwischen der Rheinschiene und der Ruhrschiene der Stadtbahn. Deshalb haben wir damals dem Projekt zugestimmt“ (Neue Ruhr Zeitung vom 10.08.1989 Nr. 185).

Insofern muss die einst als integrale Schnittstelle angedachte Rolle Mülheims in Bezug auf den durchgehenden und weitgehend einheitlichen Stadtbahnbetrieb als zunächst partiell gescheitert betrachtet werden. In der empirischen Gesamtbetrachtung ergeben sich aus dieser institutionellen Überverflechtung in Kombination mit der mangelnden planerischen Koordination nicht nur eine beispiellose konzeptionell-technische Heterogenität und systemische Hyperfragmentierung, sondern auch direkte und indirekte Auswirkungen auf die generellen Handlungs- und vor allem Finanzierungskorridore der künftigen städtischen Schienenverkehrspolicies. Denn ein einerseits infrastrukturell so komplex und anspruchsvoll angelegtes, aber andererseits betrieblich vergleichsweise ineffizient und falsch dimensioniertes Gesamtsystem des städtischen Schienenverkehrs kann aus gleich zwei Richtungen, der

¹⁵³ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 11.01.1986 Nr. 9: „Drei Schienen im Ruhr-Tunnel. Verschiedene Zugsysteme – Baugrube in Stadtmitte“

¹⁵⁴ Neue Ruhr Zeitung vom 10.08.1989 Nr. 185: „Bindeglied Mülheim“

Kosten- und der Verkehrsangebotsperspektive, unter Legitimationsdruck und Rechtfertigungsnotwendigkeit geraten. Die entsprechenden Bewertungen und Kommentare in Fachmedien und Wissenschaft fallen zumindest in retrospektiver Analyse dementsprechend klar und eindeutig aus und sehen sowohl die konkrete Ausgestaltung und betriebliche Nutzung der Stadtbahn-Weststrecke als auch das Gesamtsystem des Nahverkehrs und insbesondere die Rolle der Straßenbahn in Mülheim an der Ruhr mit einer „ungewissen Zukunft“ (vgl. Groneck 2011: 24) konfrontiert.

„Tunnelhaltestelle Stadtmitte, symptomatisch für den auf halbem Weg abgebrochenen Stadtbahnbau im Ruhrgebiet. Ihre eigentlich geplante Funktion als Zwischenhaltestelle einer normalspurigen Hochflurlinie von Duisburg nach Essen wird sie wohl niemals erfüllen. Im Sinne einer ausreichenden Niedrigbahnsteiglänge für die Linien 102 und 901 sind die Hochbahnsteige zu kurz für die Linie U18, die damit auf lange Sicht am Hauptbahnhof enden wird. Die Bedienungsfrequenz ist für einen innerstädtischen Stammstreckentunnel unzureichend“ (ebd.).

Neben der konkreten Beschreibung der dysfunktional anmutenden infrastrukturellen, fahrzeugseitigen und betrieblichen Konfiguration mit einer im Ergebnis irritierenden Kombination aus hochanspruchsvoll und hochleistungsfähig ausgestatteten Anlagen mit einem abschnittsweise sehr überschaubaren Verkehrsangebot in den innerstädtischen Stadtbahn-Tunnelstrecken wird auch im Hinblick auf die sich faktisch ergebenden konzeptionellen Versatzstücke, Bruch- und Verwerfungslinien die kritische Diagnose eines offenkundig hochgradig ineffizienten Gesamtsystems gestellt.

„Leider ist Mülheim Beispiel dafür, wie der auf halbem Wege abgebrochene Stadtbahnbau im Ruhrgebiet nicht immer zu befriedigenden Resultaten geführt hat. Dies ist sicherlich auch mitverantwortlich dafür, dass nun Teile des Schienennetzes in Frage gestellt werden. Man trat einst mit der Zielvorgabe an, ein einheitliches System zu schaffen – heute hat man in Mülheim drei inkompatible Teilnetze statt vorher zwei. Die einst angedachte Durchbindung der Strecken aus Essen und Duisburg durch den Ruhrtunnel ist trotz Vereinheitlichung der Spurweite auf absehbare

Zeit nicht möglich, da Bahnsteighöhen, Wagenbreiten, Radreifenprofile und Sicherungstechnik der beiden Zweige nicht übereinstimmen. Selbst die Weiterführung der Linie U18 zumindest bis Schloss Broich zwecks Bedienung der zentralen Station Stadtmitte musste zwischenzeitlich verworfen werden, da im Ruhrtunnel die dafür vorgesehenen Hochbahnsteige zugunsten des Einsatzes längerer Niederflurzüge auf den Linien 102 und 901 während des Baus gekürzt wurden. Die oberirdischen Straßenbahnstrecken können wiederum seit Eröffnung des Ruhrtunnels nur noch den Knoten Stadtmitte, aber nicht mehr den Hauptbahnhof anfahren. Dadurch ist deren Verknüpfung mit der Stadtbahn und dem SPNV heute unbefriedigend, was im polyzentrischen Ruhrgebiet besonders nachteilig ist. Wichtige Ziele lassen sich nur mit zweimaligem Umsteigen erreichen“ (ebd.: 25f.).

Die beschriebenen angebotsseitig-verkehrlichen Mängel ergeben sich mitunter als direkte Folge und Ableitung aus der ursprünglichen regionalen Schnellbahnkonzeption, bei der die Einbeziehung kommunaler Straßenbahnverkehre und Anschlussstrecken in die kostenintensiven Stadtbahnanlagen zur Steigerung des Verkehrsnutzens für Jahrzehnte planerisch-definitiv ausgeschlossen ist und durch strenge institutionelle Regelwerke, die bei Missachtung der artreinen Schnellbahn-Planungsgrundsätze die finanzielle Förderung versagen, überwacht und reguliert wird.

„Zu Zeiten des Stadtbahnbaus spielte die Einführung möglichst vieler Straßenbahnstrecken in die Tunnelanlagen keine Rolle, geplant war schließlich ein echtes Schnellbahnnetz. Die Folgen sind heute handfest: Entgegen der Annahmen in den 60er und 70er Jahren existiert die Straßenbahn weiterhin, kann die teure Tunnelinfrastruktur aber in vielen Fällen nicht mitbenutzen“ (ebd.: 28).

Die im Gesamtbild als ungünstig zu beschreibende Wirkung von hohen Fixkosten für laufenden Betrieb, Wartung und turnusmäßige Reinvestitionen in die Infrastruktur in Kombination mit der begrenzten Attraktivität des Schienenverkehrsangebots, bei dem aufgrund betrieblich-infrastruktureller Fehlentwicklungen infolge ungünstig justierter institutioneller Planungsvorgaben wichtige Linien dauerhaft nicht die

Nachfrageschwerpunkte erschließen können, mündet ab den späten 2000er Jahren in einen im bundesdeutschen Vergleich ebenfalls beispiellosen politischen, verwaltungsseitigen und zivilgesellschaftlichen Dauerkonflikt. Die dort teilweise aktiv befürworteten oder schlicht als unausweichlich betrachteten Kürzungsvorschläge und (Not-) Stilllegungspläne im Mülheimer Schienenverkehr vermitteln mitunter den Eindruck einer hilflosen und nur unvollständigen strategischen Betrachtung. Die Gesamtsituation könnte daher in kaum einem größeren Kontrast zu den ursprünglich angestrebten, weitreichenden Zielen der Stadtbahn Rhein-Ruhr mit ihrer überbordend verflochtenen institutionellen Organisationsstruktur und den eingeschriebenen universalistischen Steuerungs-, Finanzierungs- und Regulierungsansprüchen stehen.

7.2.6 Das krisenhafte Erbe der institutionellen Fehlsteuerungen und strukturell-konzeptionellen Defizite im Mülheimer Schienenverkehr ab 2010 als symptomatischer Spiegel des weitgehenden Scheiterns des Gesamtprojektes Stadtbahn Rhein-Ruhr: Beispiellose und anachronistisch anmutende Kürzungs- und Stilllegungsdebatten um Stadtbahn und Straßenbahn im Dauerkonflikt zwischen Verwaltung, Gutachtern, Politik und Zivilgesellschaft

In der Periode ab etwa 2010 verdichten sich im Mülheimer Schienenverkehr zahlreiche bereits in sich kritische und anspruchsvolle bautechnische, betriebliche, rechtliche, finanz-, haushalts- und verkehrspolitische Problemlagen und Konflikte zu einer auch im nationalen Vergleich beispiellosen Entwicklungsdynamik, die zu gewissen Teilen bereits Charakterzüge von Notmaßnahmen und mitunter eher isoliert gedachten Rettungsvorstößen im Kontext einer globalen Abwärtsspirale annimmt.

Denn die im vorigen Kapitel dargestellten, unglücklich bis unvollständig anmutenden betrieblichen Konzepte und das angesichts der massiven

infrastrukturellen Anlagen mitunter bescheidene Verkehrsangebot werden in den ausgehenden 2000er Jahren von der bereits in den 1980er Jahren teilweise intensiv politisch adressierten, aber letztlich inhaltlich nicht nachhaltig beantworteten Frage der hohen Investitions- und Folgekosten im Stadtbahnbau als zusätzlicher limitierender Faktor „eingeholt“ – wenngleich unter ungleich schärferen und schwierigeren globalen Rahmenbedingungen.

„Die kommunale Finanzsituation hat sich allerdings in den vergangenen Jahren dramatisch verschärft, so befindet sich Mülheim an der Ruhr inzwischen im Nothaushalt. Dies führte letztendlich zur Forderung nach weitergehenden Einsparungen im ÖPNV, nicht nur durch organisatorische Restrukturierung, sondern auch durch Angebotseinschränkungen. (...) Im November 2010 wurden daraufhin auf der Grundlage eines Gutachtens des Firma Spiekermann Optimierungsmaßnahmen im Busnetz politisch diskutiert. (...) Einen Monat später berichtete die Lokalpresse mit Verweis auf Einblick in interne Unterlagen, dass zusätzlich auch Einsparmöglichkeiten bei der Straßenbahn untersucht worden seien. Zur kurzfristigen Stilllegung vorgesehen waren danach die Streckenabschnitte Heuweg – Uhlenhorst der Linie 102 und Hauptfriedhof – Flughafen der Linie 104. (...) Bereits im März folgte die nächste Berichterstattung über mögliche Kürzungen, wieder in der Lokalpresse und wieder mit Verweis auf interne Unterlagen. Danach liegt inzwischen ein zweites Gutachten der Hamburger Civity Management Consultants vor. Dieses beschäftigt sich mit Szenarien der Einstellung kompletter Straßenbahnlinien. Presseberichten zufolge sollen sich so die Betriebskosten des ÖPNV nachhaltig senken lassen, allerdings bei hohen Einmalkosten. Diese ergeben sich aus der Rückzahlung von Fördermitteln und sollen für das komplette Meterspurnetz 160 Mio. EUR betragen, d.h. für alle Linien außer der 901 und U18. Erst 13 Jahre später wären deshalb finanzielle Vorteile erzielbar“ (Groneck 2011: 27).

Ein erster konkreter Ausdruck der neuen, weitgehend als externe finanz- und haushaltpolitische Zwangslage dargestellten Planungs- und Handlungsmaxime der Mülheimer Stadtverwaltung schlägt sich in einem auch überregional beachteten, intensiven verwaltungs- und genehmigungsrechtlichen Konflikt um die Stilllegung einer Teilstrecke der Straßenbahnlinie 104 zwischen der Stadt Mülheim und der örtlichen Verkehrsgesellschaft auf der einen und der Düsseldorfer Bezirksregierung

auf der anderen Seite nieder, der gleichsam latent auch die Frage der Zukunftsfähigkeit der gesamten Mülheimer Schienenverkehrskonzeption in sich trägt.

„Das ‚Stilllegungsgespenst‘ geht um. Mülheim/Ruhr: Meterspurnetz in Gefahr? Im Straßenbahnnetz von Mülheim an der Ruhr drohen Streckenstilllegungen. Nachdem sich die Pläne noch im Januar auf die Strecken zum Uhlenhorst und Flughafen bezogen haben, steht jetzt wieder das ganze Netz zur Diskussion – Ende offen“ (Krammer 2011: 12).

Denn während die örtlichen Mülheimer Akteure eine Stilllegung des Linienverkehrs auf dem Streckenabschnitt zwischen Hauptfriedhof und der Endhaltestelle Flughafen befürworteten, besteht die Bezirksregierung als Genehmigungsbehörde nach Personenbeförderungsgesetz unter Verweis auf die grundsätzlich weiterhin bestehende Betriebspflicht sowie das vorliegende öffentliche Interesse auf der Aufrechterhaltung des Verkehrs.

„Endstation Hauptfriedhof. Der Stadtrat hat mit Stimmen von SPD, CDU und FDP das dauerhafte Aus für die Straßenbahn 104 auf dem Flughafen-Ast beschlossen. (...) Die Eckpunkte für die Zukunft des Mülheimer Nahverkehrs sind fixiert. Mit Unterstützung der FDP haben SPD und CDU ihr entsprechendes Papier am Donnerstag durch den Stadtrat gebracht. Letztlich doch ohne Vorbehalt wurde dabei beschlossen, dass der ohnehin wegen mangelnder Betriebssicherheit stillgelegte Straßenbahnabschnitt der 104 zwischen Hauptfriedhof und Flughafen aufgegeben wird. Mit diesem Beschluss glaubt die Stadt die Bezirksregierung besänftigen zu können. Diese hatte bis zuletzt eine alsbaldige Instandsetzung der stark vernachlässigten Strecke verlangt. (...) MBI, Grüne, Wir-Linke und Linke stimmten gegen diesen Punkt des SPD-CDU-Papiers, der darüber hinaus weitere bekannte Ziele im Straßenbahnnetz festlegt: So soll die 110 auf kompletter Strecke durch Busse ersetzt werden. (...) Die Bezirksregierung könnte CDU, SPD und FDP einen Strich durch die Rechnung machen, wenn sie – wie angedroht – in großem Umfang zweckgebundene Fördermittel insbesondere für die seinerzeitige Beschleunigung der 110 in der Innenstadt zurückfordern würde“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 04.05.2012 Nr. 104).

Die von Mülheimer Seite angeführten Argumente eines nicht mehr gefahrlos und sicher durchführbaren Betriebs aufgrund großer Mängel an der Infrastruktur erscheinen insofern nicht nur für die Bezirksregierung äußerst fragwürdig, als dieser Zustand ja im unmittelbaren Einflussbereich der Stadt Mülheim beziehungsweise der Mülheimer Verkehrsgesellschaft liegt und die fahrlässige oder gar mutwillige Herbeiführung eines nicht mehr betriebssicheren Zustandes durch den Unternehmer und Inhaber der Liniengenehmigung eben gerade nicht als Begründung für die Entbindung von der Betriebspflicht herhalten kann.

„Straßenbahnbetrieb eingestellt. Wegen gravierender Sicherheitsbedenken legt die MVG die Linie 104 zwischen Hauptfriedhof und Flughafen still. (...) Der MVG-Betriebsleiter sah sich gezwungen, den Schienenverkehr einzustellen. Zu marode ist die Infrastruktur. Die Sicherheit auf der Strecke ist nicht länger zu gewährleisten. (...) Schon lange ist auf der Flughafen-Strecke ein Investitionsstau zu beklagen. Schon vor zwei Jahren hatte die MVG die Sanierung der Strecke in ihrem Investitionsplan verankert. Doch die politische Diskussion über eine ‚Liniennetzoptimierung‘ setzte dem Vorhaben seine Grenzen. (...) Wenn Tatenlosigkeit Fakten schafft... Zutreffender kann man das Aus für die Straßenbahnlinie 104 auf dem Flughafen-Ast wohl kaum in einen Halbsatz packen“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 03.04.2012 Nr. 80).

Insofern erscheint es in hohem Maße plausibel, dass die Interessen der Mülheimer Verwaltung sich vor allem anhand betriebswirtschaftlicher und haushaltspolitischer Motive identifizieren lassen, um über den Verweis auf eine (zumindest latent geduldete oder durch unterlassene Wartung und Unterhaltung billigend in Kauf genommene) Verwahrlosung der infrastrukturellen Anlagen eine Genehmigung für die Stilllegung dieses „ungeliebten“ Streckenabschnitts bei gleichzeitiger Realisierung von faktischen Kosteneinsparungen im operativen Betrieb und unter Vermeidung weiterer anstehender Investitionen zu erzwingen.

„Düsseldorf verfügt: 104 muss rollen. Bezirksregierung weist die umgehende Sanierung der Flughafen-Strecke an. Stilllegung sei rechtswidrig. (...) Während MVG und Stadt seit exakt 25 Tagen einen Mantel des Schweigens über die für sie höchst unangenehme

Angelegenheit legen, redet die Bezirksregierung Düsseldorf als Aufsichtsbehörde für den Straßenbahnverkehr nun Tacheles: Bereits Anfang August hat die Behörde den Mülheimer Verkehrsbetrieb knapp und unmissverständlich angewiesen, den Flughafen-Ast der Straßenbahn 104 wieder in Betrieb zu nehmen. Und zwar umgehend. (...) Der Knackpunkt: Die Bezirksregierung ist keinesfalls gewillt, der Stadt den Weg zu ebnen zum Systemwechsel. ‚Es gibt keine rechtliche Grundlage, die Strecke auf dem kalten Wege stillzulegen.‘ (...) Die Stilllegung könne aufgrund der technischen Mängel nur vorübergehend sein. Da ein Antrag der MVG zur Entbindung von der Betriebspflicht ausgeblieben sei, verhalte sich die MVG nun schon seit April rechtswidrig. (...) Wird die MVG nicht in Kürze tätig, vergibt die Bezirksregierung Aufträge zur Sanierung der Strecke und stellt die Kosten für die Stadt in Rechnung. ‚Der Verwaltungszwang wird hier schon vorbereitet‘ “ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 01.09.2012 Nr. 204).

Obwohl die Genehmigungsbehörde nach einer ersten, teils öffentlich-medial ausgetragenen „Streitrunde“ sowohl auf die landesweit gesetzte und übergeordnete verkehrspolitische Bedeutung des Straßenbahnverkehrs hinweist als auch die genehmigungsrechtlichen Aspekte der juristisch und ideengeschichtlich gebotenen Durchsetzung des öffentlichen Interesses am Straßenbahnbetrieb nochmals scharf und klar benennt¹⁵⁵, stellen die Stadt Mülheim und die Verkehrsgesellschaft den seitens der Bezirksregierung weiterhin angeordneten Straßenbahnbetrieb aufgrund des Befundes einer akuten Betriebsgefährdung eigenmächtig und dauerhaft bis auf Weiteres auf einen Schienenersatzverkehr mit Bussen um und legen damit den umstrittenen Streckenabschnitt in einer nicht rechtskonform anmutenden Weise dennoch faktisch still.

„Aktenzeichen 104 ungelöst. Der Ausgang der Auseinandersetzung um die dauerhafte Stilllegung der Flughafen-Strecke der Linie 104 bleibt ungewiss. Hohe Landesinteressen. (...) Seit dem 2. April 2012

¹⁵⁵ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 01.09.2012 Nr. 204: „Regierungspräsidentin geht in den politischen Kampf um die Straßenbahn. Im Fall Mülheim soll klargestellt werden: Am Schienensystem ist nicht zu rütteln. (...) Im Streit um die Stilllegung des Straßenbahn-Astes der Linie 104 agiert die Bezirksregierung längst höchst (landes-) politisch. Ziel ist es, im Meterspur-Netz des Ruhrgebietes, das sich von Oberhausen bis Witten und Hattingen, von Mülheim bis Bochum erstreckt, keinen einzigen Streckenkilometer zu verlieren. Mit dieser Zielvorgabe scheut die Aufsichtsbehörde aktuell nicht davor zurück, harsche Kritik an der MVG, deren Aufsichtsrat und der Stadt als Gesellschafterin zu üben“

rollen zwischen Hauptfriedhof und Flughafen Busse als ‚Schienenersatzverkehr‘. Ein rechtswidriger Zustand, hat die Aufsicht der Bezirksregierung immer wieder deutlich gemacht. Die MVG sei qua Konzession verpflichtet zum Straßenbahn-Betrieb. Im August 2012 hatte die Bezirksregierung eine Wiederinbetriebnahme verfügt, später gar mit einer Ersatzvornahme gedroht: Notfalls werde die Bezirksregierung die nötigen Sanierungsaufträge erteilen und schließlich der Stadt in Rechnung stellen. (..) Das Gezerre um den Flughafen-Ast ist: hoch politisch. Das Land und die Bezirksregierung als sein verlängerter Arm wollen keinen Meter Straßenbahn-Infrastruktur verlieren. (...) Die Stadt pocht auf ihr Selbstverwaltungsrecht, entscheiden zu dürfen, sich gerade in Zeiten leerer Kassen von einem zweifellos höchst unwirtschaftlichen Streckenabschnitt zu trennen. (...) Schon jetzt ächzen die Städte unter der Last der real gewordenen Visionen. Beispiele U18 oder Ruhrtunnel: einst mit Millionen gefördert, weiß Mülheim heute nicht, wie es Unterhaltung und Sanierung stemmen soll. Damit werden die Städte nämlich bislang vom Land alleine gelassen“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 14.01.2014 Nr. 18).

Diese konflikthafte und rechtlich höchstumstrittene Außerbetriebnahme eines nicht etwa durch den Stadtbahnbau entbehrlich gewordenen, sondern mit einer weiterhin eigenständigen Erschließungsfunktion wirksamen Streckenabschnitts der Mülheimer Straßenbahn markiert den gedanklichen und faktischen Auftakt zu einer auch im überregionalen Vergleich beispiellosen, sich in mehreren Wellen und „Anläufen“ abspielenden Stilllegungsdebatte, die neben der prekären Zuspitzung der realen finanz- und haushaltspolitischen Rahmenbedingungen zudem auch durch psychologisch ungünstige wirtschaftliche Darstellungseffekte und Verbuchungsformen befeuert wird. Denn aufgrund der vorliegenden rechtlichen und buchhalterischen Eigentumssituation werden in Mülheim die andernorts oft über spezielle Infrastrukturgesellschaften oder durch die reguläre Tiefbauverwaltung abgebildeten Aufwände und Investitionen der baulichen Anlagen des Stadt- und Straßenbahnverkehrs, insbesondere auch Tunnelstrecken, Gleistrassen und Stadtbahnhaltestellen mit Fahrtreppen, Aufzügen, Beleuchtung und Betriebstechnik, wirtschaftlich direkt dem Ergebnis, typischerweise dem Defizit des Verkehrsunternehmens zugeschrieben. Diese Form der Anlagenverbuchung führt in Folge zu einer direkten Verkoppelung und

gedanklichen Zusammenführung der eigentlich getrennten operativen Betriebskosten der Verkehrserbringung im engeren Sinne mit den separaten infrastrukturellen Unterhalts- und Investitionskosten in einer Globalposition, die schließlich im Mülheimer Gesamtpaket eine gemessen an der Größe von Stadt und kommunalen Haushalten herausfordernde Größenordnung annimmt und die in der griffigen Formel „Das Mülheimer Problem: ‚Tunnel zu teuer‘ bedeutet ‚Straßenbahn zu teuer‘“ (Lücker 2019: 30 – 33) zusammengefasst werden kann. In dieser Betrachtung tritt der offensichtliche Kontrast zwischen der durch die ursprünglichen institutionellen Mechanismen vorgegebenen äußerst großzügigen Dimensionierung der infrastrukturellen Anlagen und der begleitenden Folgekosten auf der einen und der städtischen Einwohnerzahl sowie der limitierten Haushaltslage auf der anderen Seite in besonders deutlicher Weise zu Tage:

„Bei 170.000 Einwohnern leistet sich die Stadt Mülheim im Zuge der Linien 102, 901 und U18 stolze zwölf U-Bahnhöfe (und zwei oberirdische Stadtbahnhöfe) plus die dazugehörigen Tunnelanlagen und Brücken. Die Bauwerke müssen gereinigt, die Technik auf dem aktuellen Stand gehalten, Rolltreppen und Aufzüge repariert werden. Im Jahr 2017 hat die Ruhrbahn¹⁵⁶ allein dafür 1,5 Millionen Euro ausgegeben, dazu kommen 320 000 Euro für den Einbau neuer Aufzüge und Brandschutzanlagen. Das Problem daran: Die hohen Ausgaben für die Mülheimer Tunnelanlagen schlagen sich direkt im Defizit der Ruhrbahn nieder und lassen den Nahverkehr in Mülheim dadurch deutlich teurer erscheinen als in vergleichbaren anderen Städten. (...) In der Stadtverwaltung und in Teilen der Politik sind die Tunnel damit zum Sinnbild des angeblich überproportional teuren Nahverkehrs geworden. (...) Und heute könnten diese wirr erscheinenden Planungen und Bauten dazu beitragen, dass die Straßenbahn in Mülheim aufs Abstellgleis geschoben wird. Denn die Tunnelanlagen kosten viel Geld. Geld, das weder die Ruhrbahn als Betreiberin des Mülheimer und Essener Nahverkehrs noch die Kommune hat“ (Lücker 2019: 30 – 33).

¹⁵⁶ Die Ruhrbahn Mülheim GmbH ist ein 2017 errichtetes Tochterunternehmen der Beteiligungsholding Mülheim und rechtliche sowie funktionale Nachfolgerin der Mülheimer Verkehrsgesellschaft (MVG), die wiederum aus den Betrieben der Stadt Mülheim hervorgegangen war.

Zudem lädt diese Gesamtkonstellation gegebenenfalls offensiv im politischen Raum dazu ein, jedwede unspezifische Form der Aufwands- und Kostenreduzierung, gleich ob reale operative Einsparung durch Effizienzsteigerung oder eine schlicht verschobene beziehungsweise unterlassene Investition, als anzustrebenden Erfolg wahrzunehmen. Insbesondere die zeitlich „späte“ Beschlussfassung der Errichtung des aufwändigen Ruhrtunnels entfaltet in der retrospektiven Analyse nachhaltig die Frage, ob auf Seite der politischen Entscheider in Kenntnis der Folgekostenproblematik eine ausreichende und realistische Bedarfsprüfung und Nutzenabwägung stattgefunden hat. Aufgrund der konstant ansteigenden Finanzierungsbedarfe in Kombination mit den akuten haushaltspolitischen Notlagen wird zwischenzeitlich bei einigen Stimmen aus Politik und Verwaltung sogar der komplette Mülheimer Stadtbahn- und Straßenbahnverkehr zur Disposition gestellt. Die einst auf Wachstum und Zukunftsfähigkeit ausgerichtete Stadtbahnpolitik von Land und Stadt Mülheim droht sich nun zum Haupttreiber eines „verkehrspolitischen Totalschadens“ in Gestalt einer konstanten Bedrohung der Fortführung jeglicher Formen und Systeme des städtischen Schienenverkehrs zu verkehren.

„Mülheim, einst reiche Perle im Ruhrgebiet, hat im Jahr 2018 die höchste Pro-Kopf-Verschuldung unter den Großstädten in Nordrhein-Westfalen. Mit knapp über 11.000 Euro steht jeder Mülheimer umgerechnet in der Kreide. Die Stadt muss also sparen, wo immer es geht. (...) Man muss sich schon grundsätzlich die Frage stellen, ob eine Stadt wie Mülheim den Ruhrtunnel wirklich noch bauen musste. Angesichts der Bevölkerungs- und Fahrgastzahlen lautet die Antwort wohl eindeutig: nein! Von Entscheidern hätte man erwarten müssen, dass sie sich nicht von der üppigen Förderung blenden lassen, sondern auch im Blick haben, dass der Unterhalt des Tunnels viel Geld kostet. (...) Selbst das Extremszenario, also die Komplettaufgabe aller fünf Straßenbahn- und Stadtbahnlinien 102, 104, 112, 901 und U18 scheint kein Tabu. Gutachter haben aber ausgerechnet, dass bei einem kompletten Umstieg die Fahrgastzahlen um 20 Prozent sinken und mindestens 200 Millionen Euro Fördermittel zurückbezahlt werden müssen“ (Lücker 2019: 30 – 33).

Durch die politisch formulierten Einspar- und Kostensenkungszwänge erscheinen selbst radikale verkehrspolitische Lösungsansätze wie eine komplette Umstellung des mit dreistelligen Millionenbeträgen und einem extern zugeschossenen Förderanteil von bis zu 90% der Erstinvestitionskosten errichteten Mülheimer Schienenverkehrssystems aus Stadtbahn und Straßenbahn auf einen reinen Busbetrieb, enttabuisiert und zumindest in einer erweiterten politischen Auseinandersetzung als von der Verwaltung bevorzugte Strategie theoretisch vorstellbar, zumal auch die Ergebnisse des Gutachtens der Civity eine solche Lösung als reale und mitunter vorteilhafte Option skizzieren. Gleichzeitig bedeutet ein möglicher Rückbau des Schienenverkehrs zugunsten des vermehrten Einsatzes von Bussen auch stets einen Schritt hin zu einer weniger attraktiven und leistungsfähigen, aber mitunter zahlenmäßig bei abstrakter Berechnung zunächst günstiger wirkenden Betriebsform, bei der aber bei höherer Nachfrage wesentlich mehr Fahrzeuge und Personale zu Erbringung einer dem Schienenverkehr auch nur ähnlichen Beförderungskapazität eingesetzt werden müssen und demnach nicht automatisch nachhaltige Kosteneinsparungen in der Gesamtabrechnung eintreten.

Ungeachtet der streitbehafteten und genehmigungsrechtlich zweifelhaften Abwicklung der „kalten Stilllegung“ eines Teilabschnitts der Linie 104 werden in den Folgejahren weitere Stilllegungen von Schienenstrecken, vor allem bei der meterspurigen Straßenbahn, intensiv diskutiert und letztlich, trotz teilweise differenzierter Bewertung und Positionierung im parteipolitischen Raum¹⁵⁷, auf Drängen der Verwaltung¹⁵⁸ zumindest teilweise umgesetzt, indem eine verfahrensmäßig ordentliche Stilllegung

¹⁵⁷ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 14.07.2011 Nr. 161: „Stilllegungsgespenst‘ geht um. In der Debatte um die Zukunft des ÖPNV geht es zuvorderst ums Einsparen. Die Grünen wollen investieren. (...) Ausbau statt Abbau. Dies fordern, wie der Fahrgastverband Pro Bahn Ruhr, auch Mülheims Grüne. (...) Stilllegungen seien kein Allheilmittel“

¹⁵⁸ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 18.02.2012 Nr. 92: „Stadt bleibt beim Aus für die 110. Verwaltung weicht in der Bewertung von Vorschlägen aus Politik und Bürgerschaft nicht von ihren Liniennetz-Plänen ab. (...) Die Fraktion der Grünen hat die politische Konkurrenz für Ende Februar zu einem runden Tisch eingeladen, um über ein konsensfähiges Liniennetzkonzept fernab der Verwaltungsvorlage zu sprechen. Zusagen gibt es (...) von den MBI, der Piratenpartei und der SPD“

der kompletten Straßenbahnlinie 110 beantragt und durchgeführt wird. Im Schatten dieser Stilllegung entbrennt der grundsätzliche Streit um den zukünftigen Mülheimer Schienenverkehr zwischen einer in sich uneinigen Parteipolitik im Rat und der von massiven Einsparnotwendigkeiten getriebenen Verwaltung erneut:

„Was wird aus der Meterspur? Mülheim/Ruhr: Stilllegungspläne zeichnen sich ab. Seit einem Jahr streiten in Mülheim an der Ruhr die Stadträte, Bürger und Parteien um die Zukunft der meterspurigen Straßenbahnlinien. Eine Stilllegung einzelner Abschnitte scheint nun aber konkret zu werden. (...) Ende vergangenen Jahres entbrannte im hochverschuldeten Mülheim an der Ruhr durch Einsparforderungen an die örtlichen Verkehrsbetriebe (aktuelles Defizit 25 Mio. Euro jährlich) und diesbezügliche Empfehlungen eines Gutachterbüros eine aufgeregte Grundsatzdiskussion um die Zukunft der Straßenbahn. (...) Dennoch eskalierte der Streit wenig später, nachdem die FDP-Fraktionsvorsitzende (...) die Stilllegung der gesamten Meterspurnetzes vorgeschlagen hatten, weil Busse kostengünstiger und flexibler seien. Dies würde bedeuten, dass in Mülheim lediglich die normalspurigen Linien U18 nach Essen und 901 nach Duisburg in Betrieb blieben. Ein Hamburger Gutachterbüro ermittelte Einmalkosten in Höhe von knapp 160 Mio. Euro, die aber durch niedrigere Betriebs- und Investitionskosten binnen 13 Jahren wieder eingefahren werden könnten. (...) Die Forderung einer Umstellung aller Meterspurstrecken auf Busbetrieb wird so nur noch von der Mülheimer FDP vertreten. (...) Die SPD als stärkste Ratsfraktion kann sich mit der Stilllegung einzelner, schwach frequentierter und sanierungsbedürftiger Strecken durchaus anfreunden, lehnt aber eine Umstellung der fahrgaststärksten Meterspurlinie 102 (...) kategorisch ab. Die Mülheimer CDU forderte Mitte Juli die Aufstellung eines neuen Nahverkehrsplans inklusive einer vollständigen Bedarfsanalyse, da sich gegenüber dem letzten, für die Jahre 2004 – 2008 geltenden ÖPNV-Plan erhebliche Veränderungen in der Stadtentwicklung ergeben hätten. (...) Die Ratsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen beauftragte ihrerseits die Stadtverwaltung mit der Prüfung der Möglichkeiten (...) einer Neubaustrecke vom Heuweg zum Neubaugebiet Saarner Kuppe. Die Mülheimer Linken sprechen sich als einzige Partei für den Erhalt des gesamten Meterspurnetzes aus. (...) Auffällig und bedenklich an der Mülheimer Straßenbahndiskussion ist unterdessen, dass seitens der Politik fast gar nicht über Neubaustrecken diskutiert wird, mit denen neue Fahrgastpotentiale erschlossen werden könnten“ (Martin 2011: 32 – 35).

Die sich bereits in der Auseinandersetzung um die Außerbetriebnahme der Straßenbahnlinie 104 zum Flughafen abzeichnenden, zunächst situativ formulierten Handlungsmuster der parteipolitischen und administrativen Akteure verdichten sich im Laufe der weiteren prozessualen und diskursiven Befassung in Rat und Verwaltung zu provisorischen und lediglich tendenziellen, mitunter deformiert wirkenden Policypräferenzen, die neben der eigentlichen inhaltlich-programmatisch Ausrichtung stets auch ein taktisches Momentum eines möglichst schadlosen und flexiblen Umgangs mit der weiterhin ungelösten Finanzierungsproblematik und den akuten haushaltspolitischen Konsolidierungsbedarfen beinhalten. Denn die Mehrzahl der im Rat vertretenen Parteien hat die wesentlichen Entschlüsse zum umfassenden infrastrukturellen und betrieblichen Ausbau der Stadtbahn nicht nur mitgetragen und daher die krisenhafte und bisweilen konzeptlos wirkenden Gesamtsituation im städtischen Mülheimer Schienenverkehr maßgeblich zu verantworten. Sie scheut zudem auch angesichts der kaum auflösbaren und widersprüchlichen Ziele der umfassenden Kostenreduzierung im Nahverkehr – ohne dabei das für den Fahrgast nutzbare Angebot massiv zu verschlechtern und in weitreichende Rückzahlungsnotwendigkeiten der erhaltenen Fördermittel zu geraten – die entsprechende inhaltliche Auseinandersetzung.

Da sowohl eine weiter ausbleibende strategische Bearbeitung der kommunalen Ver- und Überschuldungssituation als auch insbesondere die Entscheidung für schmerzhaft und spürbare Einschnitte beim öffentlichen Verkehr in elektoralem Blick als höchst unpopulär wahrgenommen werden können, verbleiben zahlreiche parteipolitische Lösungsansätze und Forderungen insbesondere bei SPD und CDU im Vagen und verweisen vor allem meist auf weiteren Untersuchungs- und Konzeptionsbedarf. Einzig FDP und Linke beziehen auch über die Zeit recht klare Positionen zum weiteren Umgang mit dem Schienenverkehr und sprechen sich eindeutig für eine Komplettumstellung auf Busbetrieb (FDP) beziehungsweise für eine unveränderte Beibehaltung (Linke) aus, während die Grünen zwar

entsprechend ihrer originären Policypräferenz insbesondere eine Beibehaltung und einen Ausbau des oberirdischen Straßenbahnnetzes anstreben, aber dennoch zu gewissen Kompromissen und einer konsolidierenden Umorganisation des gesamten städtischen Schienenverkehrs bereit sind. In exakt dieser für den städtischen Schienenverkehr eher restriktiven bis sogar mutmaßlich existenzbedrohenden Gemengelage beantragt die Mülheimer Verkehrsgesellschaft eine politische Zustimmung zum Erwerb von 20 neuen meterspurigen Straßenbahnniederflurwagen durch Ratsbeschluss, deren Anschaffung aufgrund der langfristigen investiven Bindungswirkung und verkehrstechnisch-systemischen Pfadabhängigkeit einem nachhaltigen faktischen und politischen Bekenntnis zum Straßenbahnbetrieb gleichkommt. Gleichzeitig verbleibt es unklar, ob die Mülheimer Verkehrsgesellschaft mit dieser Bedarfsmeldung bewusst eine taktisch ausgefeilte Letztentscheidung zugunsten des städtischen Schienenverkehrs herbeiführen will, oder ob das zeitliche Zusammenfallen der beiden gegenläufigen Fragestellungen und Diskussionsstränge von zukunftssichernder Flottenerneuerung versus weitreichender Stilllegung des Bahnverkehrs gerade ein zufälliger, aber symptomatischer Ausdruck der fehlenden Koordination, mangelnden strategischen Ausrichtung und verkehrspolitischen Konzeptlosigkeit in der Mülheimer Politik darstellt.

In einer beispiellosen Gegenbewegung positionieren sich mit der Beteiligungsholding Mülheim als gesellschaftsrechtliche und wirtschaftliche Dachgesellschaft der Verkehrsbetriebe und der Kämmerei zwei in hohem Maße administrativ und haushaltspolitisch relevante Verwaltungsbereiche klar und offensiv in einer nahezu feindselig zu nennenden Ablehnung gegen jeglichen mittelfristigen Schienenverkehrsbetrieb in Mülheim. Sie tragen ein alarmierendes „Plädoyer gegen die Schiene“ vor, das aus verkehrspolitischer Globalperspektive zumindest im bundesweiten Vergleich der Periode ab 2010, die durchweg und fallübergreifend eher von Ausbauplanungen und bedingten Wachstumsszenarien im städtischen

Schienenverkehr geprägt ist, bemerkenswert isolierte und beinahe anachronistisch anmutende Positionen des Ab- und Rückbaus einnimmt.

„Auf der Schiene drohen 600 Mio. Euro Miese. Der Chef der städtischen Beteiligungsholding (...) erhebt vor der Ratsentscheidung zum millionenschweren Straßenbahn-Kauf den mahnenden Zeigefinger. (...) Am kommenden Donnerstag soll der Stadtrat entscheiden, ob zusätzlich zu den fünf bereits bestellten Niederflur-Straßenbahnen 18 bis 20 weitere für die MVG angeschafft werden. Es geht für die Stadt, die ohnehin auf die Überschuldung hinsteuert, um eine Investition von 56,7 Mio. Euro. Auf Pump, versteht sich. Anlass genug für den Chef der städtischen Beteiligungsholding (...) noch einmal den Zeigefinger zu erheben. Das System Schiene in Mülheims Nahverkehr hält er auf Dauer für zu kostspielig (...): ‚In vier, fünf Jahren ist auch die U18 sanierungsreif.‘ Da seien weitere Millionen für ein System aufzubringen, das Mülheim sich nicht leisten könne – und auch nicht brauche. (...) Der politische Grundsatzbeschluss pro Straßenbahn aber steht. ‚Wir investieren in der Mittelfristplanung circa 150 Mio. Euro, um in den nächsten 30 Jahren jedes Jahr 20 Mio. Euro mehr Verlust einzufahren als andere Städte, die jene Schienen-Infrastruktur und den ganzen Apparat, der da dranhängt, nicht haben.‘ Zwei Drittel des immensen jährlichen Zuschussbedarfs für den Mülheimer Nahverkehr sei einzig und allein bedingt durch den Schienenverkehr (...). In 30 Jahren, die nun die neuen Straßenbahnen rollen sollen, wäre das ein aufsummiertes Defizit vom 600 Mio. Euro. (...) Dabei kündigt sich der nächste Patient, der mit Millionenaufwand aufzupäppeln sein wird, schon an. Absehbar in einigen Jahren steht die erste Grundsanierung der dann 40 Jahre alten U-Bahnstrecke an. (...)

Plädoyer gegen die Schiene. ‚Wir halten hier eine Infrastruktur vor, als hätten wir 300 000 Einwohner‘, sagt der BHM-Chef dieser Tage – unter Tage. (...) Der Ruhrtunnel, der ohne größere Umbauten nicht einmal für die U18 geeignet ist, ist wohl eine der größten, wenn nicht die größte investive Fehlentscheidung, die Mülheim in der Vergangenheit getroffen hat. Bis Ende 2012 hat die MVG bereits Verbindlichkeiten in Höhe von 89,3 Mio. Euro angehäuft. Anstehende Großinvestitionen in das System Schiene werden hier weiter explosionsartig zu Buche schlagen. (...) ‚Projekte wie der Ruhrtunnel sind teilweise 30 Jahre alt und für eine ganz andere Einwohnerzahl konzipiert. Man kann doch nun nicht verlangen, dass wir etwas bis zum Sankt Nimmerleinstag aufrechterhalten, egal ob wir damit Geld verbrennen‘ “ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 06.07.2013).

Wenngleich Beteiligungsholding und Kämmerei offensichtlich ein bewusst plakatives und inhaltlich eher einseitiges Bild eines „Horrorszenarios“ von 600 Millionen Euro Kosten entwerfen – bei dem genuine Bedarfe der (Re-) Investition in auch methodisch eigentümlicher Weise mit separaten operativen Betriebsaufwänden zusammengeführt und über 30 Jahre linear fortgeschrieben werden, um rein rechnerisch im Ergebnis eine astronomisch anmutende Gesamtsumme ausweisen zu können – sorgt diese Schreckensprognose im Sinne eines disruptiven Agenda-Settings kurz vor der entscheidenden Ratsbefassung dennoch für eine beachtliche Unruhe im politischen und medialen Raum¹⁵⁹. Letztlich wird sogar die Notwendigkeit von kommunalen Steuer- und Abgabenerhöhungen als Lösungsansatz im Falle einer unveränderten Beibehaltung des kostenintensiven Schienenverkehrs mahndend in Aussicht gestellt wird.

„Wer am Bahn-Netz festhält riskiert Steuererhöhung. Kämmerer plädiert für Umstieg auf Bus. Alles andere könne sich die Stadt nicht leisten. Verdi protestiert heute. (...) Die Kostenexplosion für das veraltete Straßenbahn- und Schienennetz in Mülheim, das die Stadt bis in die nächsten Generationen hinein Hunderte von Millionen kosten könnte, erfordert aus Sicht des Kämmerers dringend ein Umsteigen auf Busse. ‚Vor dem Hintergrund der katastrophalen Haushalts- und Verschuldungssituation der Stadt sind diese Investitionen nicht finanzierbar.‘ Andernfalls droht der Kämmerer mit weiteren Steuererhöhungen. Die Gewerkschaft Verdi fürchtet indes bei einer Stilllegung der Straßenbahn und dem gleichzeitigen Ausbau des Busangebotes eine spätere Privatisierung mit erheblichen Nachteilen für Beschäftigte und Bürger. ‚Wer das Schienennetz ausdünnen oder gar stilllegen will, wird auf erbitterten Widerstand stoßen‘ (...). Allein die schwache Auslastung mancher Straßenbahnlinien rechtfertige kaum noch deren Betrieb, sagt der Kämmerer und kritisiert ein ideologisches Festhalten am kostenintensiven und unflexiblen Schienenverkehr. Zugleich warnt er: Sollte an dem Straßenbahnnetz festgehalten werden, müsse

¹⁵⁹ Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 10.07.2013: „Politik geschockt über MVG Horrorszenario. 600 Mio. Miese will keiner verantworten. Weniger Bahnen. (...) Viele Politiker sind geschockt. 600 Millionen Miese drohen der Stadt in den nächsten Jahren, sollte die Kommune am jetzigen Schienen- und Straßenbahnangebot festhalten. (...) Ist das der Anfang vom Ausstieg aus der Straßenbahn in Mülheim (...)? Kann sich eine so arme Stadt überhaupt noch so ein Bahnnetz leisten? Sätze wie diese (...) schlugen in der Politik jetzt ein: ‚Wir investieren 150 Millionen Euro, um in 30 Jahren jedes Jahr 20 Mio. Euro mehr Verlust zu machen.‘ (...) Die Straßenbahn samt Tunnel und Haltestellen sind in Mülheim zu einem gigantischen Investitionskoloss geworden“

dessen Finanzierung konkret sichergestellt werden. Dann gehe es darum, ob das ÖPNV-Leistungsangebot massiv reduziert wird, ob die Grundsteuer zusätzlich noch einmal angehoben wird und ob Kultur- wie Sporteinrichtungen geschlossen werden“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 11.07.2013).

Die politische Behandlung und letztlich zumindest kurzfristige Auflösung dieser immens spannungsvoll aufgeladenen Entscheidungskonstellation zwischen den zentrifugal auseinanderstrebenden Policyoptionen der Investition von mehreren Millionen Euro in die Zukunftssicherung des Teilsystems der Straßenbahn im städtischen Schienenverkehr auf der einen und der radikalen Streckenstilllegung, Angebotsausdünnung und Umstellung auf den für Fahrgäste nachweislich weniger attraktiven Busbetrieb auf der anderen Seite erfolgt letztlich durch einen kompromissartigen, in sich allerdings äußerst widersprüchlichen Doppelbeschluss von SPD, CDU und Grünen. Dort wird die weiterhin kapitalintensive Beschaffung einer reduzierten Menge an neuen Straßenbahnwagen zur grundsätzlichen Beibehaltung dieses Verkehrssystems mit der zeitgleichen Entscheidung zur Stilllegung relevanter Netzteile eben jener Straßenbahn verbunden. Der inhaltlich kontradiktorische Charakter dieser ambivalenten politischen Strategie erklärt sich aus der daraus entstehenden und parteipolitisch mutmaßlich höchst opportunen Möglichkeit, eine Letzt- und Grundsatzentscheidung für Beibehaltung oder Abschaffung des Mülheimer Schienenverkehrs im Sinne eines „Muddling Through“ (vgl. Schmidt 2004: 463f.) weiter in die Zukunft verlagern zu können. Denn je nach Lesart können sowohl die Botschaft einer Stärkung und Stabilisierung des Straßenbahnsystems als auch eine gegenteilig ausgerichtete Perspektive der mittelfristigen Komplettstilllegung des Straßenbahnverkehrs in Mülheim durch eine Abgabe der neuen Fahrzeuge in das technisch und betrieblich uneingeschränkt kompatible Essener Tramnetz als plausible Optionen abgeleitet werden.

„Zehn neue Bahnen für 28 Mio. Euro. Von Ausstieg aus dem Schienenverkehr will Politik nichts wissen. Kämmerer und OB mahnen: Es muss wirtschaftlicher werden. (...) Weitere zehn neue

Niederflurbahnen für rund 28 Mio. werden bis zum Ende des Jahres bestellt. Das beschloss der Rat gestern auf Antrag von SPD, CDU und Grünen mit großer Mehrheit. Damit erhält die MVG insgesamt 15 neue Bahnen. 25 hatte sie gefordert. (...) Wohl aber wird es aus Sicht der Stadt um eine Reduzierung des Schienenangebots und den gleichzeitigen Ausbau des Busangebots in den nächsten Monaten gehen müssen. Die Kosten für den Schienenverkehr in den nächsten 30 Jahren beziffert der Chef der städtischen Beteiligungsholding (...) auf 600 Mio. Euro. Nicht finanzierbar, unterstreicht der Kämmerer (...) und appelliert an die Politik, einen wirtschaftlicheren Kurs zu fahren. Wo immer möglich und wo es ohne Angebotsverschlechterung für den Bürger möglich ist, soll mittelfristig der Bus die Bahn ablösen. Das bleibt umstritten. (...) Zeitgleich weist der Rat die Stadt an, nur noch die unbedingt erforderlichen Investitionen zur Aufrechterhaltung der Betriebssicherheit bei der MVG durchzuführen, bis endgültig feststehe, wie der Nahverkehr in Mülheim mit welchem Anteil von Bus und Bahn künftig aussehen soll. (...) Fakt ist, das Schienennetz und ein Großteil der Bahnen sind marode. (...) Höhere Grundsteuern für den Erhalt des ÖPNV will kein Politiker riskieren“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 12.07.2013).

Angesichts der damit weiterhin unklaren und politisch nicht abschließend festgelegten Mülheimer Schienenverkehrsstrategie und der fortwährend anspruchsvollen finanz- und haushaltspolitischen Begleitumstände verstetigt sich in der Folgezeit trotz des 2013 erfolgten Kompromissbeschlusses ein zunehmend polarisierter Diskurs um das grundsätzliche Für und Wider des städtischen Bahnbetriebs, der in der Fachpresse treffend unter der deskriptiven Fragestellung

„Tram ja, aber wie viel? Streit um Straßenbahn in Mülheim an der Ruhr. Im Juli ist die Diskussion über die Zukunft der Straßenbahn in Mülheim neu entflammt. Zwar soll sie (vorerst) bleiben – und es sind neue Niederflurwagen ausgeschrieben – trotzdem drohen Streckenstilllegungen und Taktausdünnungen“ (Lücker 2013: 16)

subsummiert wird.

„Der 11. Juli 2013 galt für viele als Schicksalstag für die Mülheimer Straßenbahn. An diesem Tag sollte der Stadtrat über die Ausschreibung von bis zu 20 neuen Niederflurwagen für die Mülheimer Verkehrsgesellschaft entscheiden und damit die Weichen

für die Zukunft der Mülheimer Straßenbahn stellen. An diesem Tag vor dem Rathaus: Pfiffe, Protest-Plakate und rund 200 aufgebrachte Straßenbahner und Schienenfreunde. Die Gewerkschaft ver.di hatte anlässlich der Ratssitzung zu einer Demo aufgerufen. Sie hatte wegen vorausgegangener Stilllegungsforderungen aus der Stadtverwaltung befürchtet, dass der Stadtrat die Beschaffung neuer Wagen ablehnen und stattdessen das Ende der Straßenbahn einläuten könnte. Ergebnis der Ratsabstimmung: SPD, CDU und Grüne wollten keine 20 Wagen. Das sei aber keine Grundsatzentscheidung gegen die Straßenbahn, hieß es von den Parteien. Die MVG bekommt statt der geforderten 20 jetzt immerhin zehn dreiteilige Niederflurwagen für 28 Millionen Euro. (...) Für besonderes Aufsehen hat in diesem Zusammenhang eine Rechnung des obersten Finanz-Controllers der Stadt Mülheim (...) gesorgt. Er erklärte in der Mülheimer Tagespresse, dass das Schienensystem der Stadt Mülheim in den nächsten 30 Jahren rund 600 Millionen Euro kosten würde. (...). Immerhin sind die Tunnelanlagen der Linie U18 zwischen Mülheim Hauptbahnhof und Essen rund 35 Jahre alt und warten auf ihre Sanierung. Dafür sind allerdings niemals Rücklagen gebildet worden. Und der erst 1998 eröffnete Ruhrtunnel, genutzt von der Meterspurlinie 102 und der normalspurigen Duisburger Linie 901, ist seiner Ansicht nach zu schlecht ausgelastet. (...) Langfristig sei der Ausstieg aus der Schiene der günstigere Weg, selbst wenn die Stadt Fördergelder zurückbezahlen müsste. Nach (...) Berechnungen müsste die Stadt bis 2017 etwa 136 Millionen Euro ins Schienennetz investieren – Geld, das nicht da ist. Deshalb müsse ‚ideologiefrei‘ über die Zukunft der Schiene diskutiert werden“ (Lücker 2013: 16 – 19).

Trotz der fahrzeugseitigen Erneuerungs- und Innovationsperspektive durch die verbindliche Bestellung einer neuen Serie von zehn weiteren, technologisch und konzeptionell zeitgemäßen, kundenfreundlichen und betrieblich effizienten Niederflurstraßenbahnwagen des Typs NF2 wird als Zugeständnis an die ebenfalls im Doppelbeschluss adressierten Kosteneinsparungsnotwendigkeiten im Jahr 2015 der Betrieb der Straßenbahnlinie 110 in einem abermals auch bundesweit beachteten Vorgang auf ihrem kompletten Linienweg in einem ordentlichen Stilllegungsverfahren eingestellt und durch Busse übernommen. Insbesondere der im betriebswirtschaftlichen Ergebnis nicht zwingend wesentlich effizientere Busbetrieb auf der ehemaligen Tramlinie 110 erregt in der überregionalen Fachmedienwelt insofern größeres Aufsehen, als die bei vielen externen Beobachtern als sympathischer und zukunftsfähiger

wahrgenommene Straßenbahn somit ohne Not und ohne den beabsichtigten kostendämpfenden Effekt zum Nachteil der Fahrgäste vor allem aufgrund einer vermuteten „schienenfeindlichen“ Ideologie eingestellt wurde. Die entsprechenden Titel und Schlagzeilen fassen diese Diagnose prägnant mit griffigen Formulierungen wie „Ein Sieg der Kurzsichtigen? Der Mülheimer Stadtrat hat am 18. Dezember 2013 die Reduzierung des Straßenbahnnetzes beschlossen“ (Marks 2014: 3) sowie „Auf Schrumpfkurs. Mülheim an der Ruhr: Einstellungsbeschlüsse sind gefallen“ (Lücker 2014: 30) zusammen und beschreiben die strategisch ausweglos erscheinende Gesamtsituation letztlich treffend als „Mülheimer Misere“, bei der die „politische Entscheidung“ des „schwachen Stadtrates“ (vgl. Hesselmann 2016: 3) letztlich mehr als Kern des Problems denn als Teil einer Lösungsperspektive wahrgenommen wird. Die „Gefahr“ einer latent fortdauernden Infragestellung von Sinnhaftigkeit, Angemessenheit und Zweckmäßigkeit des Mülheimer Schienenverkehrs aufgrund des unnachgiebig vorgetragenen Arguments der Kosten und Investitionsbedarfe wird dabei ebenfalls mit einem beachtlichen kommunalpolitischen Gespür und einer überdurchschnittlichen Kontextsensitivität antizipiert:

„Rund 30 Millionen Euro Zuschüsse pro Jahr an die Mülheimer Verkehrsgesellschaft sind zu viel. Zwei Millionen Euro pro Jahr müssen eingespart werden – das Mülheimer Straßenbahnnetz soll deshalb schrumpfen. Von den vier vorhandenen Meterspurlinien bleiben künftig nur noch drei übrig, zwei werden außerdem ihre Außenäste verlieren. (...) Stellt sich aber die Frage: Wie sicher ist der Fortbestand der verbleibenden Strecken? Meterspurnetz, die Duisburger Normalspurlinie 901, die Stadtbahnlinie U18 – es gibt Stimmen in Mülheim, die gefordert haben: Das muss alles weg! (...) Straßenbahnstrecken stilllegen – das passt nicht in die heutige Zeit, in der andere Städte ihre Straßenbahnnetze ausbauen und viele Politiker reflexartig nach umweltfreundlicher Mobilität schreien. Auch die Bezirksregierung hatte einst den Plan, dass kein Meter Straßenbahnstrecke im Ruhrgebiet mehr stillgelegt werden soll. Mülheim zeigt: Dieser Plan geht nicht auf“ (Lücker 2014: 30 – 34).

Die grundsätzliche Problematik der örtlichen Schienenverkehrspolitik speist sich dabei weiterhin nachhaltig aus dem durch die übergeordnete institutionelle Struktur der 1970er und 1980er Jahre begünstigten Policyfad eines für eine Stadt der Größe Mülheims letztlich eher überdurchschnittlich-atypischen, massiven Infrastrukturausbaus der Stadtbahn. Dies geht einher mit einer verkehrlich unterdurchschnittlichen Inanspruchnahme, die sich auch durch die weiter bestehenden Umsteigezwänge und gebrochenen Verbindungen erklärt, die eigentlich durch das institutionell verankerte Ziel einer regional einheitlichen Stadtbahn gerade vermieden und harmonisiert werden sollten. Eine nicht stabile oder grundsätzliche, sondern lediglich situative und nur bedingte politische Befürwortung des Systems Straßenbahn verschärft in Kombination mit dem folgenschweren „Konstruktions- und Denkfehler“ des in kritischer Rückschau kurzfristig anmutenden Beitritts der Stadt zur vorliegenden Finanzierungsmechanik die prekäre Gemengelage in einer dramatischen Dynamik. Denn die Förderkulisse sieht zwar eine oberflächlich attraktive, hohe externe (einmalige) Investitionsbezuschung von 90 Prozent der Ersterrichtungskosten des Stadtbahnsystems vor, gleichzeitig gehen aber sämtliche zukünftigen Betriebs-, Unterhalts- und Generalsanierungskosten der infrastrukturellen Anlagen an den örtlichen Verkehrsbetrieb über.

„Mülheim hat für eine Stadt mit 170.000 Einwohnern ein viel zu großes Tunnelsystem. Im 1998 gebauten Ruhrtunnel herrscht meist gähnende Leere. Die Wände vergammeln, Rolltreppen und Aufzüge sind oft gleichzeitig kaputt. Das alles kostet viel Geld. Geld, das in das Defizit der MVG eingerechnet wird und das folglich mit rund 30 Millionen Euro jährlich wesentlich höher ausfällt als bei anderen Verkehrsunternehmen mit Tunnelanlagen, bei denen die Städte den Tunnelunterhalt direkt zahlen und das Defizit nicht zusätzlich vergrößern. Zweites Problem: der Investitionsstau. Gerade in den Tunnelbereich müsste viel Geld fließen, dadurch entstehen Kosten, die die Tram automatisch auch teuer erscheinen lassen. (...) Drittes Problem: die Philosophie. Die Tram hat praktisch keine Lobby. Von Politik und Verwaltung in Mülheim wird sie eben nicht als umweltfreundliches Beförderungsmittel angesehen, das erhebliche Standortvorteile für Wirtschaft und Bürger bringt. Eine der wenigen Parteien, die sich klar für den Erhalt der Straßenbahn ausspricht, sind die Mülheimer Bürgerinitiativen (MBI)“ (Lücker 2015: 32 – 35).

Aufgrund dieser unvermindert bestehenden, breiten verkehrs- und finanzpolitischen „Angriffsfläche“ erhoffen sich die weiterhin schienenverkehrskritischen Akteure in der Mülheimer Verwaltung durch die Beauftragung eines weiteren Gutachtens zur künftigen Ausgestaltung des öffentlichen Nahverkehrs eine erneute Gelegenheit, um für den aus ihrer Sicht einzig verantwortbaren und allein durch die Kostenperspektive begründeten Lösungsansatz eines schnellstmöglichen Ausstiegs aus dem Schienenverkehr eine neue schlagkräftige und neutrale legitimatorische Grundlage zu schaffen. Dies soll notfalls auch um den Preis hoher einmaliger Rückzahlungsverpflichtungen von dann zu unrecht erhaltenen Finanzhilfen geschehen. Zum offensichtlichen und öffentlich geäußerten Missfallen der verwaltungsseitigen Bahngegner misslingt dieses Ansinnen und mündet stattdessen in einer unerwarteten gutachterlichen Empfehlung für Fortbestand und moderaten Ausbau von Stadt- und Straßenbahn.

„Mülheim. Gutachten empfiehlt Straßenbahnerhalt. Das von der Stadt Mülheim in Auftrag gegebene Gutachten zum Nahverkehr empfiehlt die Beibehaltung der Straßenbahn. Das Gutachterbüro hat mehrere Szenarien für die Zukunft des Schienenverkehrs durchgerechnet, unter anderem auch die komplette Stilllegung. Durch einen Komplettausstieg würde das Defizit der Mülheimer Verkehrs Gesellschaft (MVG) aber erst in 30 Jahren sinken, etwa weil Fördergelder zurückzuzahlen und Schadenersatzzahlungen zu leisten wären. Die Rede ist von 200 Millionen Euro. Gleichzeitig würden die Fahrgastzahlen um 20 Prozent zurückgehen. Die schnellste Möglichkeit, das Defizit der MVG zu senken, sehen die Gutachter im sogenannten ‚Zielnetz‘. Es sieht die Stilllegung der Strecke über den Kahlenberg der Linie 104 vor. Gleichzeitig soll die Linie 102 nach Saarn verlegt werden, statt zum Uhlenhorst zu fahren. Viele Politiker und die Verwaltung hatten gehofft, dass das Gutachten den Umstieg von Bahn auf Bus empfehlen würde. Der Chef der Mülheimer Beteiligungsholding (...) hat das Gutachten bereits öffentlich kritisiert. Er ist weiterhin davon überzeugt, dass die Stilllegung des Schienennetzes in Mülheim mehr Kosten spart und zu bevorzugen wäre, weil Fördergeld ‚Geld der Vergangenheit‘ sei“ (Lücker 2016a: 10f.).

Auch die neuerliche, fachlich fundierte und umfassende, ergebnisoffene gutachterliche Prüfung und die daraus resultierende eindeutige,

uneingeschränkte Empfehlung zur Fortführung des Mülheimer Schienenverkehrs in einem sogenannten „Zielnetz“ als auch unter Kostenaspekten nachhaltigste und günstigste Policyoption kann im Spiegel der sich stets verschärfenden realpolitischen Kostensenkungszwänge und haushaltspolitischen Sparvorgaben keine dauerhafte Stabilisierung und Einhegung der repetitiven politisch-administrativen Schleifen und Dauerdiskussionen zu technischer und angebotsseitiger Ausgestaltung des öffentlichen Nahverkehrs bewirken. Stattdessen greifen die bereits seit Jahren etablierten und reflexartig vorgetragenen politisch-administrativen Handlungsmuster im Spannungsfeld zwischen globalen verwaltungsseitigen Kürzungsvorschlägen und einem relativen politischen Beharren im Bestand ohne eine maßgebliche konzeptionelle oder strategische Weiterentwicklung auch im Jahr 2019 erneut, als eine Ratsmehrheit aus SPD, CDU und Grünen der Stadtverwaltung und den Verkehrsbetrieben den Auftrag erteilt, bis 2023 ein finanzielles Einsparungspotential von 7 Millionen Euro pro Jahr im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs zu realisieren.

„Mülheim plant ÖPNV-Kahlschlag. 30 Prozent weniger Angebot: Ruhrbahn und Stadt haben ihre radikalen Sparpläne für das ÖPNV-Angebot auf den Tisch gelegt. Streichkonzert auf allen Linien. (...) Das Konzept soll taugen, den städtischen Zuschussbedarf bis zum Jahr 2023 um 7 Millionen Euro pro Jahr zu reduzieren. Ganze Linien sollen verschwinden, der Takt soll ausgedünnt werden. (...) Bekanntlich hatte der Stadtrat im vergangenen Dezember mit Stimmen von SPD, CDU und Grünen das Einsparziel in seinen Haushaltsbeschluss gepackt. Samt Auftrag an die Verwaltung, mit der Ruhrbahn ein komplett überarbeitetes Bus- und Bahnnetz zu entwerfen, das im Ergebnis jährlich 7 Millionen einsparen hilft. (...) So ist es auch im Konzept zum ‚Netz 23‘ nachzulesen. Fast 1,6 Millionen Kilometer soll die Ruhrbahn in der Stadt unterwegs sein. Das sind rund 30% weniger als aktuell. Insbesondere schlagen Stadtverwaltung und Ruhrbahn kräftige Einschnitte im Schienenverkehr vor. Zuletzt war schon durchgesickert, dass die komplette Straßenbahnlinie 104 aufgegeben werden soll (...). Auch sind die Pläne bereits bekannt, die Linie 102 künftig nicht mehr zum Uhlenhorst rollen zu lassen (...). Bislang unbekannt war: Auch der Betrieb der Linie 901 soll zwischen Stadtgrenze und Mülheims Hauptbahnhof eingestellt werden. (...) Auch bei der Straßenbahnlinie

112 (Oberhausen Neumarkt – MH Hauptfriedhof) soll die Fahrstrecke eingekürzt werden (...). Knackpunkt, auch wegen der daran gebundenen Fördermittel, ist der Ruhrtunnel. Wenn die 901 nicht mehr verkehrt, würde das auch im Unterhalt teure Bauwerk nur noch von der Straßenbahn 102 genutzt“ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 22.05.2019).

Unmittelbar nach der öffentlichen Vorstellung, kritischen Diskussion und medialen Rezeption des entsprechend radikal auf Angebotsrückbau, Taktausdünnung, vermehrten Busverkehr und weitreichende Schieneninfrastrukturstilllegung ausgerichteten Konzeptes „Netz 23“ von Stadtverwaltung und Ruhrbahn lehnt exakt dieselbe Parteienkonstellation aus SPD, CDU und Grünen angesichts des offensichtlich kundenunfreundlichen und auch politisch-elektoral unpopulären Charakters der beinhalteten Maßnahmen, die erstmals auch eine Einstellung der bislang niemals zur Disposition stehenden und überregional bedeutsamen städteverbindenden Straßenbahnlinien 901 nach Duisburg und 104 nach Essen beinhalten, die vorgelegte Planung entrüstet ab, ohne jedoch solide eigene Gegenvorschläge oder alternative Planungsideen einbringen zu können.

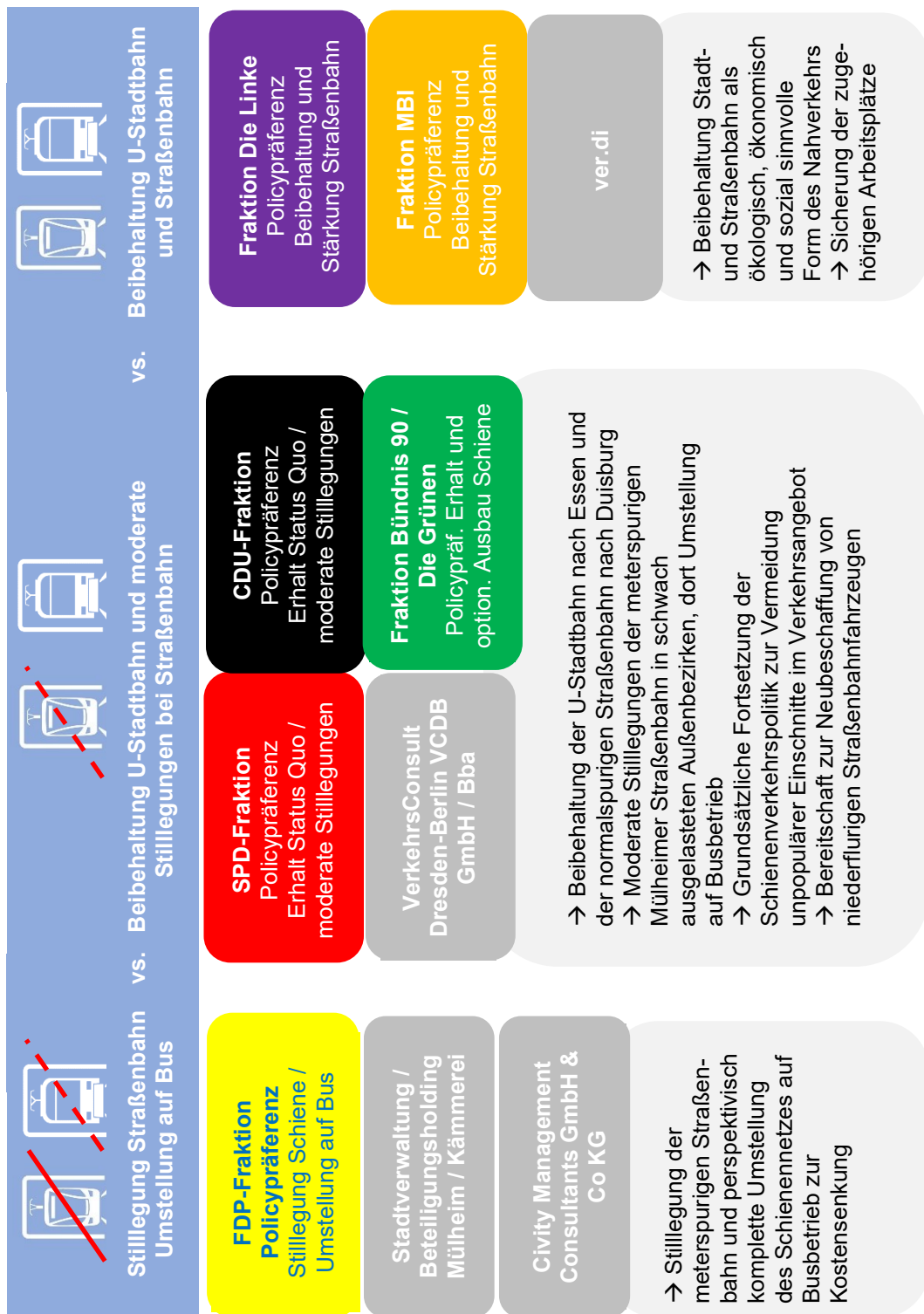


Schaubild 21: Auf der Zeitachse kumulierte (Partei-)politische, administrative, verkehrsgutachterliche und zivilgesellschaftliche Akteure und Policypräferenzen etwa zwischen 2011 und 2019 (eigene Darstellung)

Auch die äußerst fragliche Zustimmung der Düsseldorfer Bezirksregierung zu den zahlreichen beinhaltenen Streckenstilllegungen im Schienenverkehr samt der damit verbundenen Frage der Rückzahlungsverpflichtung von Fördermitteln belastet die vorgeschlagene Handlungsoption durch weitreichende finanzielle und rechtliche Unwägbarkeiten.

„Aufsicht erteilt ÖPNV-Plan Absage. Die Düsseldorfer Bezirksregierung sieht das Netz 23 nur als Vorschlag. Wesentliche Grundsätze der Verkehrsplanung und finanzielle Auswirkungen seien nicht berücksichtigt worden. (...) Fast alle Parteien im Rat haben die Sparpläne für Busse und Bahnen zerrissen. (...) Die Bezirksregierung beobachtet das Hick-Hack, mahnt: Das Konzept zum Netz 23 ‚kann nur ein Vorschlag sein, der gesetzliche Aufstellungsgrundsätze für Nahverkehrspläne (Berücksichtigung vorhandener Infrastruktur) und die interkommunale Verkehrsvernetzung nicht hinreichend beachtet, weil zum Beispiel regionalplanerisch bedeutsame Städteverbindungen (Linien U18, 104, 901) gekappt werden sollen.‘ (...) Das Regierungspräsidium vermisst auch ‚eine Analyse, welche finanziellen Folgen weiträumige Umstellungen der Strecken von Bahn auf Bus‘ hätten. Fördermittelrückzahlungen nebst Zinsen und ‚außerplanmäßige Abschreibungen für die Beseitigung teilweise sogar neuwertiger Infrastruktur‘ stünden an. ‚Zudem fehlt eine Schätzung der voraussichtlich nicht förderfähigen Rück- und Umbaukosten an Verkehrsanlagen von gut 25 Kilometern (Schiene und Straße)‘ “ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 13.06.2019).

Somit zeichnet sich die jüngste Phase der Mülheimer Schienenverkehrspolitik ab 2010 in globaler Rückschau durch einen „stabilen Trend zur Instabilität“ aus. Das bereits pathologisch zu nennende, in sich höchst ambivalente, programmatisch widersprüchliche und polarisierte Konfliktmuster zwischen kontinuierlichen verwaltungsseitigen Vorstößen der einseitigen Reduzierung oder völligen Abschaffung des Stadt- und Straßenbahnsystems zur Realisierung von Kosteneinsparungen auf der einen und einem strategisch nur bedingt eingebetteten, eher instinktiv-reflexartigen politischen Festhalten am kommunalen Schienenverkehr mit massiven, abermals kreditfinanzierten Investitionen in neue Tramfahrzeuge bei gleichzeitig „scheibchenweiser“ Stilllegung der entsprechenden Streckeninfrastruktur auf der anderen Seite beschreibt

nahezu idealtypisch das Dilemma eines in einer mehrfachen Struktur Falle „gefangenen“ Politik- und Verwaltungsbetriebs. Die wesentlichen Konfliktlinien verlaufen in dieser Konstellation weniger zwischen den parteipolitischen Akteuren im Rat, wo neben der breiten, status-quo-orientierten Mitte aus SPD, CDU und Grünen lediglich die kleineren Fraktionen wie FDP, MBI oder die Linke klarere Positionen für oder gegen den Schienenverkehr beziehen, sondern eher zwischen der Parteipolitik im Ganzen und den Verwaltungsspitzen bei der Beteiligungsholding, Kämmerei und dem neu ausgerichteten Verkehrsunternehmen „Ruhrbahn“.

Auch bei den real verfügbaren Policyoptionen ist gegenüber den ursprünglich fein und bewusst ausdifferenzierten, verkehrstechnisch exakt ausformulierten Entscheidungsalternativen von Straßenbahn, U-Straßenbahn, kreuzungsfreier Stadtbahn als Metro und U-Stadtbahn im Mischverkehr eine deutliche konzeptionelle Erosion im Sinne einer durch Unschärfe und Verallgemeinerung bestimmten Überlagerung erkennbar. In der jüngsten Phase werden die konzeptionellen systembedingten Kerneigenschaften, Vor- und Nachteile der einzelnen Policyoptionen daher kaum mehr inhaltlich gegeneinander positioniert. Die relevanten strategischen Auswahlmöglichkeiten auf der politisch-administrativen Entscheidungsebene gehen letztlich in den drei globalen und nur grob kontextualisierten Policypositionen – Festhalten am Status Quo im Schienenverkehr mit lediglich moderaten Stilllegungsplänen, schnellstmöglicher radikaler Ausstieg aus jeglichem Bahnbetrieb zugunsten des Omnibusses mit Komplettstilllegung der Gleisstrecken sowie den nur am Rande vertretenen Überlegungen zu einer qualifizierten Stabilisierung, Neuorganisation und Restrukturierung des Schienenverkehrs ohne jegliche Angebotseinschränkungen – nahezu vollständig und ohne weitere spezifische Policykontur auf. Letztlich beinhalten alle drei grundsätzlich zur Auswahl stehenden Policypfade potentiell weitreichende politische Kosten, verkehrlich-betriebliche Problemlagen und finanziell-investive sowie rechtliche Unwägbarkeiten:

- Das Szenario eines radikalen Ausstiegs aus dem Schienenverkehr ist stets mit den Risiken von immens hohen Rückzahlungsverpflichtungen für die erhaltenen Fördermittel sowie mit der Gefahr einer massiven öffentlichen Kritik aufgrund der unpopulären kundenunfreundlichen Angebotseinschränkungen verbunden, zudem auch für den alternativ angestrebten Busverkehr hohe operative Betriebskosten durch zusätzliche Personal- und Fahrzeugbedarfe entstehen können.
- Eine weitgehend am Status Quo orientierte Strategie der Beibehaltung des aktuellen Stadtbahn- und Straßenbahnnetzes bei nur moderaten Stilllegungen einiger weniger Abschnitte schreibt die sich stets verschärfende haushaltspolitische Lage aus den über die Zeit immer umfangreicher werdenden Reinvestitions- und Sanierungsbedarfen der Infrastruktur in Kombination mit den überproportional hohen Betriebskosten der kreuzungsfreien Stadtbahn- und Straßenbahnanlagen im Wesentlichen unverändert fort, ohne nachhaltige Veränderungs- oder Optimierungspotentiale zu beinhalten. Gleichzeitig kann diese Handlungsweise des politischen „Fahrens auf Sicht“ programmatisch, medial und emotional noch recht schlüssig an die originären Entscheidungen und ursprünglichen Argumente für den Stadtbahnbau anknüpfen und wahrt somit den öffentlichen Anschein einer gewissen inhaltlich-konzeptionellen Kontinuität und Steuerungsfähigkeit, zudem bei dieser Policyausrichtung auch in kundenseitiger Perspektive weite Teile des hochwertig ausgebauten Schienennetzes nutz- und verfügbar bleiben.
- Eine auf Wachstum, Innovation und intelligente Restrukturierung des Schienennetzes ausgerichtete Planung zur Erschließung neuer Nachfragepotentiale ohne größere Angebotseinschränkungen oder nennenswerte Streckenstilllegungen ist in großem Maße auf konzeptionelle Kreativität, politischen Mut, Ausdauer, präzise Bedarfsprognosen sowie stabile und dem Vorhaben zugewandte verwaltungsseitige und zivilgesellschaftliche Rahmenbedingungen angewiesen. Für ein Gelingen ist es zudem notwendig, eine neue Nahverkehrskultur und „Schienenmentalität“ in Politik und Verwaltung mit einem permanenten öffentlichkeitswirksamen Herausarbeiten der positiven Systemmerkmale von Stadtbahn- und Straßenbahn – etwa Komfort, Zuverlässigkeit, ökologische, wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit oder Stadtbildverträglichkeit – als identitätsstiftende Grundlage zu etablieren.

Insbesondere die Anreize der komplexen institutionellen Überverflechtungsstruktur und die damit verbundene, überproportional weitreichende landesseitige Mitregentschaft wirken maßgeblich an der für Mülheim und das Gesamtvorhaben der Stadtbahn Rhein-Ruhr phasenweise durchaus krisenhaften Gesamtentwicklung mit. Ab den 2010er Jahren gelingt es den beteiligten Städten und Verkehrsunternehmen vermehrt, durch ein entsprechendes individuelles und in Interessenverbänden organisiertes Agenda-Setting bei Land und Bund auf die sich strukturell anhäufenden und grundsätzlich krisenhaften Herausforderungen der steigenden anlagenseitigen Sanierungs- und

Reinvestitionsbedarfe, insbesondere bei den hochwertig ausgebauten Schienenverkehrssystemen, hinzuweisen, um das Thema dauerhaft als „Infrastrukturkrise“ oder „investive Folgekostenproblematik“ auf der politischen und medialen Tagesordnung¹⁶⁰ zu platzieren. Während sich in der Periode der schwarz-gelben Landesregierung in Nordrhein-Westfalen ab 2005 zunächst ein Paradigmenwechsel weg von der verstärkten Förderung kommunaler Schienenverkehrssysteme andeutet (vgl. Groneck 2006c: 30 – 34), erkennt die rot-grüne Landesregierung ab 2010 die nachhaltig anspruchsvolle und durch die beteiligten Kommunen und Verkehrsbetriebe kaum mehr selbständig lösbare „Gefangenschaft“ in dieser Strukturfrage zunehmend an, flankiert von entsprechenden fachlich und wissenschaftlich fundierten Untersuchungen, Risikoanalysen und Krisenmeldungen des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen und des Deutschen Städtetags. Folgerichtig greift das Land den offenkundig verfehlten, ursprünglich selbst als absolute inhaltliche Zielvorgabe und institutionelle Planungsmaxime formulierten übergeordneten Zweck der Schaffung eines möglichst einheitlichen und bruchlosen interkommunalen Schienenverkehrs zumindest insofern wieder auf, als es eine große gutachterliche Untersuchung¹⁶¹ zur mittelfristigen Überwindung und Beseitigung der diversen, gerade durch den häufig auf halber Strecke verendeten Stadtbahnbau verursachten inkompatiblen Schienennetzfragmente und betrieblichen Insellösungen beauftragt.

Darüber hinaus setzt sich das Land Nordrhein-Westfalen aufgrund der originären eigenen Interessenlage zur Lösung des aufgelaufenen Investitions- und Sanierungsstaus im städtischen Schienenverkehr

¹⁶⁰ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen VDV (2009): Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2015 – Untersuchung im Auftrag des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen, des Deutschen Städtetages, der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, Köln.

¹⁶¹ Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen / Spiekermann GmbH Consulting Engineers (2019): Bericht zur Erhebung von Erneuerungsmaßnahmen an kommunalen Schienenstrecken sowie Ergänzungsbericht zur Standardisierung der Infrastruktur.

gemeinsam mit anderen Akteuren und Bundesländern für eine entscheidende Strukturreform in der bundesseitigen Förderkulisse im maßgeblichen Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GVFG) ein. In diesem Zusammenhang wird angestrebt, neben dem seit jeher bestehenden Fördertatbestand für den Neubau von Vorhaben erstmals zusätzlich auch Zuwendungen durch Gewährung von Bundesfinanzhilfen für Ersatzneubauten, Sanierungen und grundlegende Erneuerungen bestehender infrastruktureller Verkehrsanlagen grundsätzlich zu ermöglichen. Die grundverschiedenen Auffassungen und Deutungsmöglichkeiten dieses Versuchs einer nachgelagerten Problemlösung auf übergeordneter Politik- und Verwaltungsebene reichen von der Bewertung als längst überfällige und undramatische Ergänzung des Förderkatalogs bis zur kompletten Ablehnung dieses Vorschlags als ein weiterhin Fehlanreize setzendes Konstrukt, das die unreflektierte Errichtung von überdimensionierter und am Bedarf mutmaßlich vorbeigehender Verkehrsinfrastruktur nachträglich erneut vergütet und legitimiert. Diese außerhalb des unmittelbaren Einflussbereichs der Mülheimer Politik angesiedelte, institutionelle Reformperspektive eines erweiterten förderrechtlichen Instrumenten- und Werkzeugkastens beinhaltet genau jenes politische, verkehrstechnische und wirtschaftlich-haushaltsbezogene Lösungspotential für die multidimensional verfestigte lokale Strukturfrage des Schienenverkehrs, das vor Ort trotz intensiver politischer und verwaltungsseitiger Befassung weder selbst erzeugt noch genutzt werden kann.

7.2.7 Variablenbezogene politikwissenschaftliche Kompaktbetrachtung der Entwicklungen des empirischen Fallbeispiels Mülheim an der Ruhr

Die empirische Gesamtentwicklung der Politik des städtischen Schienenverkehrs in Mülheim an der Ruhr ist von einer auch im

überzeitlichen bundesdeutschen Gesamtvergleich einzigartig komplexen Gemengelage aus immens anspruchsvollen, wechselhaften strukturellen Rahmenbedingungen, einer überdurchschnittlichen Anzahl gegenläufiger Grundsatz- und Systementscheidungen auf verschiedenen politischen und verwaltungsseitigen Ebenen sowie einem Überangebot an widerstreitenden, im Gesamtbild inkonsistent anmutenden Ausgestaltungsideen bestimmt, die wiederum eng an hochspezifische politische Einflussgrößen und individuelle administrative Arrangements gekoppelt sind. Die Kombination aus einer beispiellosen institutionell-organisatorischen Überverflechtung mit einem ungewöhnlich weitreichenden Lenkungsanspruch des Landes und einer im Ergebnis dennoch schwachen und nicht durchsetzungsfähigen Implementierungsstruktur erweist sich als zentraler Konstruktionsfehler des Stadtbahnprogramms, der eine spannungsvolle konzeptionelle Fehlsteuerung und ein verstetigtes Auseinanderdriften der abstrakten Landesplanung von den konkreten politisch-administrativen Strukturen und Interessen vor Ort nachhaltig begünstigt. Nicht nur die ambitionierte Vorgabe einer einheitlichen regionalen Schienenverkehrspolitik wird somit deutlich und nachhaltig verfehlt, darüber hinaus führt die mehrfache Neuausrichtung der landesseitigen und örtlichen Mülheimer Schienenverkehrspolitik in Verbindung mit der Lage an einer ohnehin bestehenden verkehrstechnischen und geografischen Schnitt- und Bruchstelle zu einer dramatischen Steigerung der Fragmentierung im kommunalen Bahnbetrieb, der nunmehr sogar drei heterogene und technologisch weitgehend inkompatible Teilsysteme beinhaltet. Insbesondere der betrieblich aufwändige Stadtbahnverkehr mit einer teils äußerst gering ausgelasteten, aber hochleistungsfähig ausgebauten und daher mitunter als überdimensioniert kritisierten Infrastruktur entfesselt im Rahmen der ohnehin zunehmend begrenzten und krisenhaften Entwicklung der Haushalts- und Finanzlage der Stadt Mülheim in jüngster Zeit eine im bundesdeutschen Politik- und Verwaltungsbetrieb nach 2000 kaum gekannte Stilllegungsdebatte. Diese Angebotskürzungsdynamik ist

hauptsächlich von dem Widerspruch der wiederholten, verwaltungsseitig aus reinen Kostensenkungserwägungen vorgetragenen Vorstöße eines Komplettausstiegs aus dem kommunalen Bahnverkehr zu einem dauerhaften, wenngleich zögerlichen und inhaltlich relativ konzeptionslosen Festhalten an einem schrumpfenden Schienennetz im politischen Raum gekennzeichnet.

- Die erste Phase der Mülheimer Schienenverkehrspolitik bis Mitte der 1960er Jahre ist von moderaten, lokalen Zielstellungen einer optimalen Ausgestaltung des Verknüpfungspunktes am künftigen stadtnahen Hauptbahnhof gekennzeichnet, die institutionelle Struktur ist einfach und durch örtliche Politik und Verwaltung bestimmt. Die Betriebe der Stadt Mülheim behaupten mit dem technologischen Narrativ der bestehenden Policyoption „Straßenbahn“ eine unangefochtene Konzeptionshoheit im städtischen Schienenverkehr, die im Verbund mit dem Partnerbetrieb in Essen zu einer punktuell geführten U-Straßenbahn zukunftsfähig weiterentwickelt werden kann.
- Ab dem Ende der 1960er Jahre zeichnet sich durch das massive Eingreifen der Landesregierung ein erster weitreichender Policywandel ab, bei dem sowohl die Instrumente der institutionellen Organisation als auch die politischen Ziele nachhaltig in komplexere Strukturen und größere Planungszusammenhänge überführt werden. Bei bewusster Ablehnung eines auf evolutionärer Fortentwicklung der bestehenden Straßenbahnkonzeption gründenden „Bottom-Up“-Koordinationsansatzes der örtlichen Verkehrsunternehmen installiert die SPD-geführte Landesregierung eine beispiellos komplexe und immens technokratische politisch-administrative Verflechtungs-, Finanzierungs- und Steuerungsstruktur zur Umsetzung des Leitbildes einer völlig neuartigen, komplett kreuzungsfreien Stadtbahn (Rhein-) Ruhr als echte U-Bahn (Metro). Die Verabschiedung der Policyoption der Stadtbahn erfolgt ausdrücklich unter Bezugnahme auf diverse über die engeren örtlichen verkehrlichen Bedarfe und Problemlagen hinausreichenden Zielstellungen auf Landesebene wie etwa struktur- und wirtschaftspolitische Aspekte, die Absicht einer Stärkung des von Rezession und Kohlekrise in Mitleidenschaft gezogenen Arbeitsmarktes oder dem landespolitisch inspirierten Gedanken des Aufbaus eines weiteren regionalen Schnellbahnnetzes zur gezielten Ergänzung der in Entstehung befindlichen S-Bahn der Deutschen Bundesbahn. Nicht zuletzt aufgrund der übermächtigen Anreize einer institutionell abgesicherten Finanzierung durch Bundes- und Landeszuwendungen in Höhe von 90 Prozent der Erstinvestitionskosten beschließt der Rat der Stadt Mülheim einstimmig mit den Stimmen von SPD, CDU und FDP den Beitritt zur landesseitig vorgegebenen Stadtbahngesellschaft und stimmt damit auch der übergeordneten verkehrspolitischen Policykonzeption des Landes zumindest in einer „passiven Kundenmentalität“ zu.

- Noch vor Beginn der baulichen Umsetzung und Betriebsaufnahme erodiert ab den frühen 1970er Jahren die stringente Stadtbahnkonzeption des Landes zunächst aufgrund der eigentümlichen Organisations- und Gesellschafterstruktur des Stadtbahnbaus, die den beteiligten Städten ein eigenmächtiges faktisches Abweichen von den landespolitischen Planungsleitlinien der priorisierten städteverbindenden Trassen in Hochlage zugunsten kostenintensiver innerstädtischer Tunnelstrecken erlaubt. Eine zweite Aufweichung des Leitbilds des artreinen schnellbahnmäßigen Stadtbahnbetriebs ergibt sich durch die politische Entscheidung von CDU und FDP gegen die SPD im Verkehrsausschuss des Landtags für den Einsatz des Stadtbahnwagens des Typs „B – Kölner Bauart“, der abweichend von der ursprünglichen Planung auch im straßenbahnmäßigen Mischverkehr eingesetzt werden kann. Dieser weitere grundsätzliche Policywandel wird je nach Lesart als pragmatische Ermöglichung durchgehender Schienenverbindungen und sinnvolle Nutzung der fertiggestellten hochwertigen infrastrukturellen Teilstrecken im Vorlaufbetrieb oder als „konzeptionelle Erbsünde“ und Verrat an der Idee eines langfristig echten U-Bahnbetriebs wahrgenommen.
- Obwohl im Zuge der Betriebsaufnahme des Stadtbahnverkehrs auf der Versuchs- und Modellstrecke der U18 zwischen Mülheim und Essen in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren die potentiell hohen und strategisch problematischen Folgekosten des Stadtbahnkonzepts mehrfach warnend thematisiert werden, entscheidet sich eine Ratsmehrheit aus SPD und dem Großteil der CDU-Fraktion angesichts einer erneut durch Land und Bund institutionell abgesicherten Finanzierung 1988 zur Umsetzung der Policyoption „Stadtbahn-Weststrecke in Tunnelführung“ mit bautechnisch anspruchsvoller Unterfahung der Ruhr. Mit der ablehnenden Haltung der Grünen im Rat zum unterirdischen Ausbau der Stadtbahn-Weststrecke deutet sich zudem der Beginn einer parteipolitischen Differenzierung mit einer programmatisch-ideologischen Präferenz deutlicher abweichender Policyoptionen im Sinne eines oberirdischen Straßenbahnbetriebs an. Im Gesamtkonzept der Stadtbahn Rhein-Ruhr werden aufgrund stets ansteigender Investitions- und Baukosten die infrastrukturellen und betrieblichen Systemansprüche kritisch überprüft und Einsparpotentiale, etwa durch verkürzte Bahnsteiglängen, identifiziert und implementiert. In Mülheim sollen zur Erhöhung des Nutzens der Tunnelstrecke West auch die Straßenbahnlinien 102 und 901 unterirdisch im Mischbetrieb verkehren.

- In den 1990er Jahren führen weitreichende institutionelle Brüche und parteipolitische Verwerfungen auf Bundes- und Landesebene zu einem „Freezing Over“ der Mülheimer Schienenverkehrspolitik. Zum einen bewirken die Folgen und Notwendigkeiten der Deutschen Einheit eine Neuausrichtung der Förderkulisse des zentralen Finanzierungswerkzeugs (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) zugunsten der massiven Wiederaufbau- und Modernisierungsbaubedarfe in den neuen Bundesländern, wodurch einige gerade für die Netzbildung im Gesamtkonstrukt der Stadtbahn Rhein-Ruhr bedeutsame Streckenabschnitte völlig aus der Förderung fallen oder auf unbestimmte Zeit zurückgestellt werden. Darüber hinaus wird die für den Stadtbahnbau konzeptionell zentrale Organisationsstruktur der eigenständigen Stadtbahngesellschaft aufgelöst und mit deutlich abgestufter Bedeutung und reduzierten Handlungsoptionen in den für Tarifwesen und Fahrpläne zuständigen Verkehrsverbund Rhein-Ruhr zwangsintegriert. Auf Landesebene wird mit dem Regierungseintritt von Bündnis 90/Die Grünen ein neues Leitbild einer weitgehend oberirdisch geführten, straßenbahnmäßigen Schienenverkehrspolitik etabliert und der Stadtbahnbau an Rhein und Ruhr durch politische Deklaration (ohne Erreichen der eigentlichen verkehrlichen Zielstellung eines einheitlichen und vernetzten Stadtbahnbetriebs) für abgeschlossen erklärt. Die bereits im Bau befindliche Stadtbahnstrecke West in Mülheim wird hingegen noch fertiggestellt und in Betrieb genommen. Allerdings misslingt auch hier die eigentlich als zentrale Zielstellung avisierte Koordination und systemische Einheitlichkeit, da die ebenfalls im aufwändig für mehrere Spurweiten und Zugsicherungssysteme angelegten Ruhrtunnel verkehrende Straßenbahnlinie 901 inzwischen durch einseitige Duisburger Beschlussfassung mit verlängerten Teilniederflurfahrzeugen betrieben wird. Diese beanspruchen somit einen wesentlichen Teil der verfügbaren, durch die Sparbeschlüsse der 1980er Jahre unglücklich verkürzten Bahnsteiglänge, weshalb die verkehrlich wesentlich bedeutsamere Verlängerung der hochflurigen Stadtbahnlinie U18 zur zentralen und wichtigen Erschließungshaltestelle „Stadtmitte“ am beengten infrastrukturellen Zuschnitt scheitert.

- Ab etwa 2010 ergibt sich in Mülheim in Folge einer sich krisenhaft zuspitzenden kommunalen Finanz- und Haushaltsslage eine beispiellose und im bundesdeutschen Gesamtvergleich anachronistisch anmutende Debatte um Rückbau und Stilllegung von Straßenbahn und Stadtbahn, da aufgrund der weitreichenden Folgekosten für Instandhaltung und Wartung der anspruchsvollen Infrastruktur ein Weiterbetrieb seitens der Stadtverwaltung zunehmend als nicht mehr tragbare und vermeidbare Belastung wahrgenommen wird. Nachdem eine erste Straßenbahnstrecke zum Flughafen unter intensivem genehmigungsrechtlichem Streit mit der Düsseldorfer Bezirksregierung aufgrund einer mutmaßlich bewusst unterlassenen Wartung im Rahmen von sicherheitsbezogenen Notmaßnahmen außer Betrieb genommen wird, stellen diverse Gutachten einen völligen Ausstieg aus dem Straßenbahnverkehr bei gleichzeitiger Umstellung auf Busbedienung trotz teilweise hoher Rückzahlungsverpflichtungen für erhaltene Infrastrukturfördermittel als plausible Policyoption dar, die vor allem seitens der Verwaltung und der Mülheimer Beteiligungsholding präferiert wird. Der Rat der Stadt hingegen fällt mit Stimmenmehrheit aus SPD, CDU und Grünen einen ambivalenten Doppelbeschluss zur künftigen Schienenverkehrspolitik, der neben weiteren Streckenstilllegungen der Straßenbahn gleichzeitig auch eine umfassende kreditfinanzierte Neubeschaffung von Niederflurstraßenbahnwagen beinhaltet, da ein weiteres Gutachten die Beibehaltung eines Straßenbahn-Rumpfnetzes empfiehlt. Nachdem Kämmerer und Mülheimer Beteiligungsholding unter Verweis auf langfristig drohende Sanierungs- und Instandhaltungskosten von mehreren hundert Millionen einen erneuten Vorstoß zu einem sogar kompletten Ausstieg aus dem kommunalen Schienenverkehr bei Straßenbahn und Stadtbahn vortragen, scheitert eine in diese Richtung zielende Einsparvorlage der Stadtverwaltung („Netz 23“) aufgrund der darin beinhalteten massiven Angebotsverschlechterungen, die politisch nicht vermittelbar scheinen, an den Stimmen von SPD, CDU und Grünen. Sowohl die Parteipolitik im Rat als auch die Stadtverwaltung scheint somit den verstetigten Konflikt in der Strukturfrage aus immens hohen Systemkosten, einer suboptimalen verkehrlichen Konzeption mit drei inkompatiblen, heterogenen Schienenverkehrstypen, einer teils geringen nachfrageseitigen Auslastung und dem politischen Tabu weitreichender Streckenstilllegungen konzeptionell nicht auflösen zu können.

7.3 Frankfurt am Main: Der Streit um die schienenfreie Innenstadt als prototypische Pathologie einer prozessualen Polarisierung zwischen U- (Stadt-) Bahn und Straßenbahn

Mit ihren etwa 690 000 Einwohnern und 248 Quadratkilometern Grundfläche erreicht die Stadt Frankfurt am Main nicht zuletzt auch aufgrund ihrer verkehrlichen Lage sowie der dort angesiedelten Institutionen und zentralen Einrichtungen wie dem internationalen Rhein-Main-Flughafen, dem Hauptbahnhof, der Messe oder dem Banken- und Finanzzentrum mit Börse und Europäischer Zentralbank eine überregionale und deutschland- bis europaweite Bedeutung bei Verkehr, Handel, Wirtschaft und Kultur. Sie nimmt auch durch die bewusste bauliche Strategie der stadtbildprägenden Errichtung von Geschäfts- und Wohnhochhäusern sowie durch die immens hohe Anzahl an regionalen Pendlern eine Sonderrolle im bundesdeutschen Vergleich ein.

7.3.1 Aktuelle Organisation und Ausgestaltung des städtischen Schienenverkehrs – Besonderheiten und erklärungsbedürftige Befunde

Die aktuell von der DB Regio AG betriebenen S-Bahn Rhein-Main verbindet als hochleistungsfähige Nahverkehrs-Eisenbahn die Region von Wiesbaden, Mainz, Darmstadt und Hanau sowie den Flughafen mit dem Oberzentrum Frankfurt. Durch eine Tunnel-Stammstrecke zwischen Hauptbahnhof, Hauptwache und Südbahnhof / Offenbach übernimmt die S-Bahn neben der regionalen Verkehrsfunktion partiell auch innerstädtische Verkehrsaufgaben. Der eigentliche, durch die Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main betriebene städtische Schienenverkehr ist durch eine beachtenswerte Dualität von gleich zwei umfassend ausgebauten kommunalen Bahnsystemen, U-(Stadt) Bahn und Straßenbahn, gekennzeichnet:

Das heutige ausschließlich mit 2,65 Meter breiten, regelspurigen Hochflurfahrzeugen und Hochbahnsteigen bediente U-Stadtbahnnetz besteht aus faktisch drei (planerisch mitunter vier) radialen Grundstrecken A, B und C, die auf jeweils eigenen Verkehrskorridoren die Hauptachsen abdecken und die durch umfangreiche innerstädtische Tunnelstrecken, einen hohen Anteil an Eigentrasse und eine U-Bahnmäßige Betriebsführung mit großen Zuglängen von bis zu 100 Metern eine hochwertige und leistungsfähige Verbindung des Stadtzentrums mit den Vororten und ausgewählten Umlandgemeinden sicherstellen (vgl. Kyrieleis 2018: 21 – 29 sowie Burmeister 2014a: 61 – 64).

- Die auf der Grundstrecke A verkehrenden U-Stadtbahnlinien U1, U2, U3 und U8 verbinden als Nord-Süd-Achse die nördlichen Stadtteile Ginnheim, Nordweststadt und Heddernheim sowie einige im Taunus liegende Gebietskörperschaften wie Bad Homburg oder Oberursel mit den als Umsteigepunkte auf mehreren Ebenen ausgebildeten innerstädtischen Schnellbahnknoten Hauptwache, Willy-Brandt-Platz (ursprünglich Theaterplatz) und dem südmainischen Sachsenhausen.
- Die als Ost-West-Korridor angelegte Grundstrecke B mit den U-Stadtbahnlinien U4 und U5 erstreckt sich vom Hauptbahnhof über Dom/Römer und Willy-Brandt-Platz bis zur Konstablerwache, um sich in einen schnellbahnmäßig ausgebauten Ast nach Bornheim / Seckbacher Landstraße sowie in einen straßenbahnartig anmutenden Streckenabschnitt nach Preungesheim zu verzweigen. Westlich des Hauptbahnhofs findet eine Erweiterung in den auf dem ehemaligen Güterbahnhof der Deutschen Bahn errichteten Neubaustadtteil „Europaviertel“ statt.
- Die ebenfalls in Ost-West-Richtung angelegte Grundstrecke C erschließt mit den U-Stadtbahnlinien U6 und U7 die westlichen Stadtteile Hausen und Praunheim und verbindet diese mit den Verkehrsknoten Bockenheimer Warte, Alte Oper, Hauptwache, Konstablerwache, Zoo und dem östlichen Stadtbezirk Bergen-Enkheim. Zwischen Hauptwache und Konstablerwache wird unter der zentralen Einkaufsmeile Zeil ein gemeinsames Tunnelbauwerk mit der S-Bahn genutzt.
- Die angedachte vierte Grundstrecke D sollte, westlich parallel zur A-Strecke ebenfalls in Nord-Süd-Lage, den Stadtteil Ginnheim mit der Messe, dem Hauptbahnhof und den südmainischen Stadtteilen verbinden und damit auch einen gemeinsamen Anschluss aller damaligen Universitätsstandorte ermöglichen. Als einziger realisierter Abschnitt stellt die U-Stadtbahnstrecke der U4 zwischen Hauptbahnhof und Bockenheimer Warte heute eine wichtige Querspange im Netz her. Über deren nördliche Verlängerung in Richtung Ginnheim und/oder Beibehaltung und Ausbau der bestehenden, parallel verkehrenden Straßenbahnstrecke wird seit Jahrzehnten intensiv diskutiert.

Insgesamt wird für das U-Stadtbahnnetz eine Streckenlänge von etwa 65 Kilometern und ein Fahrzeugbestand von 261 Wagen¹⁶² angegeben (vgl. Stadtwerke Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main mbH 2021: 8). Das parallel zum U-Stadtbahnnetz bestehende, rein oberirdische Straßenbahnnetz ist ebenfalls in Regelspur angelegt und wird aktuell mit 2,40 Meter breiten Niederflurwagen auf aktuell 68 km Streckenlänge betrieben (vgl. ebd.). An einigen Stellen ist das Straßenbahnnetz über Betriebsstrecken mit dem U-Stadtbahnnetz verbunden und – mit Einschränkungen bei Fahrzeugbreite, Lichtraumprofil, Sicherungstechnik und andienbaren Bahnsteighöhen – grundsätzlich interoperabel nutzbar. So werden etwa die Betriebshöfe gemeinsam von U-Stadtbahn und Straßenbahn auf der gleichen Infrastruktur benutzt und befahren, beide Systeme beziehen die Energie über Oberleitungen und Dachstromabnehmer und können dank straßenverkehrstauglicher Technik uneingeschränkt im Oberflächenverkehr betrieben werden. Die Straßenbahngenerationen M(t) und P(t)(b) wurden zudem auch tunneltauglich aus- und umgerüstet und auf den partiell unterirdischen Strecken im direkten Mischverkehr mit U-Stadtbahnfahrzeugen eingesetzt.

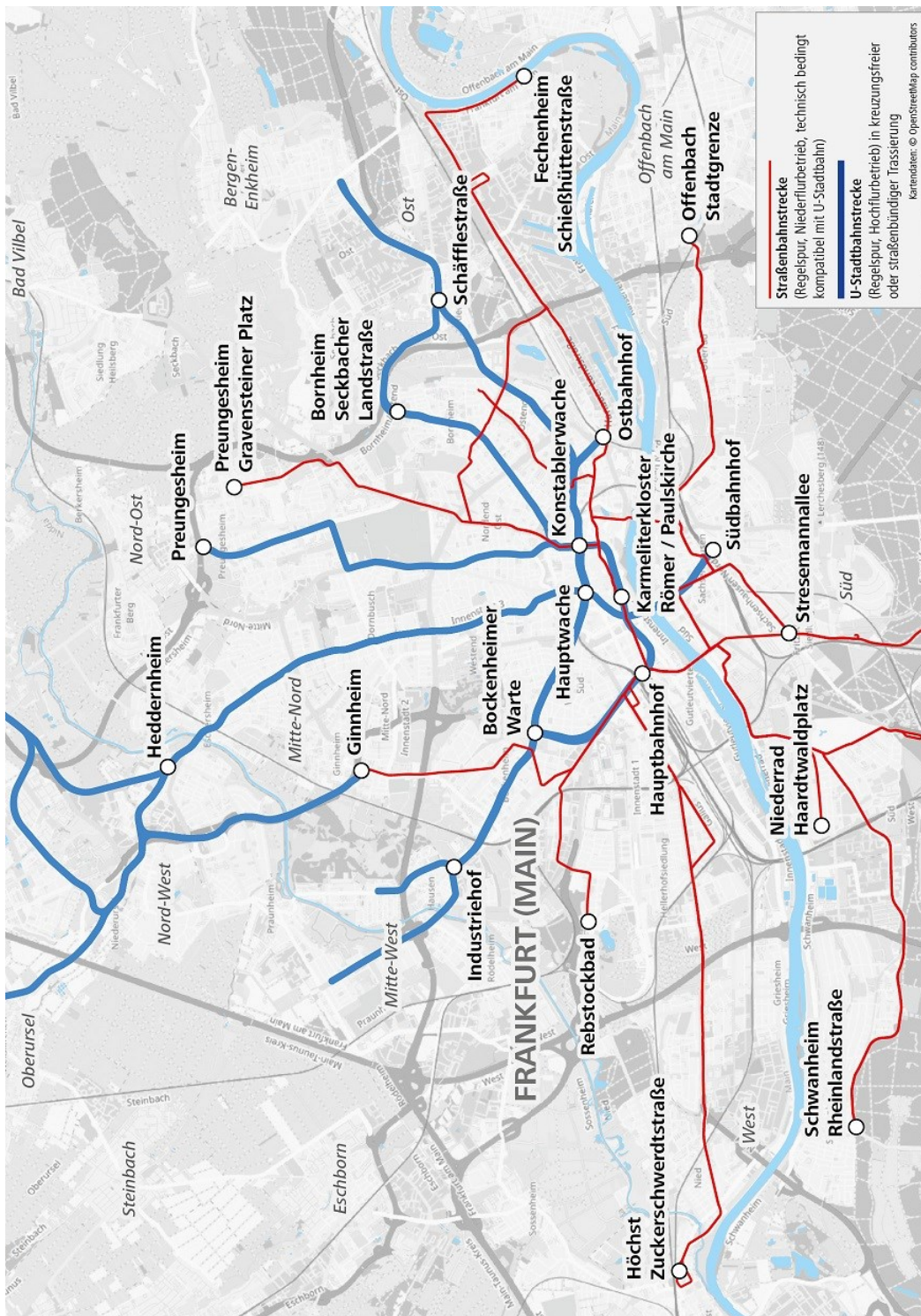
- Die Straßenbahn mit den aktuellen Linien 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 und 21 bindet als eigenständiges Verkehrssystem durch zahlreiche Radialstrecken ebenfalls viele Stadtteile und Siedlungsschwerpunkte wie Höchst, Nied, Niederrad, Schwanheim, Oberrad, Fechenheim oder die Messe und das Rebstockgelände an das Stadtzentrum an und verfügt über eine zentrale Ost-West-Innenstadtachse („Altstadtstrecke“) zwischen Hauptbahnhof, Börneplatz und Konstablerwache sowie über eine südmainische Parallelstrecke. Im Straßenbahnsystem wird mit etwa 68 Kilometern eine im Vergleich zum U-Stadtbahnnetz geringfügig höhere Streckenlänge erreicht, allerdings bei einem geringeren Fahrzeugbestand und einer deutlich kleineren Verkehrsleistung.
- Infrastruktur und Betriebsführung sind grundsätzlich straßenbahnmäßig ausgelegt, jedoch werden auch stadtbahnartig anmutende Streckenabschnitte auf eigenem oder unabhängigem Gleiskörper befahren und stark nachfragestarke Linienabschnitte zu dicht besiedelten Stadtteilen bedient.

¹⁶² Bis auf den Mischtyp P(t)(b) als achtschiger Wagen mit 2,35 Meter Breite basieren die Frankfurter U-Stadtbahnfahrzeuge vom Prototypen U1 über die großen Fahrzeugserien der Typen U2, U3, U4 und U5 stets auf einer sechssachsigen Zweirichtungs-Gelenkkonstruktion mit 2,65 Meter Breite zur Andienung von Bahnsteighöhen von 56 cm bis teilweise ausschließlich 80/87 cm Höhe – anfangs mittels Trittstufe im Typ U2 auch 32 cm Höhe (vgl. Burmeister 2014b 199 – 201 sowie Krakies / Nagel 1989: 177 – 202).

Bereits dieser kurze Abriss über die aktuelle Organisationsform der beiden städtischen Bahnsysteme steuert in nahezu idealtypischer Klarheit auf die seit Jahrzehnten zentrale Fragestellung und den überproportional erklärungsbedürftigen Befund des Frankfurter Schienenverkehrs zu, der diesen Fall als einen interessanten, aber auch recht wechselhaften, umfangreichen und komplexen empirischen Beitrag kennzeichnet: Warum und mit welchem Zweck werden zwei separate, aber technisch mitunter sogar kompatible Schienenverkehrssysteme parallel betrieben und im Fahrgasteinsatz sowie bei der politischen, zivilgesellschaftlichen und planerischen Debatte als streng getrennte, mitunter sogar konkurrenzierende Verkehrsmittel wahrgenommen? Denn in Rückgriff auf die in Kapitel 2.1.3 dargestellten theoretischen Annahmen und Modelle aus Verkehrsplanung und Verkehrsingenieurwesen wird für die Ausgestaltung des städtischen Frankfurter Schienenverkehrs als Vertreter der entsprechenden Zentralitäts- und Größenklasse ein einheitliches U-Stadtbahnnetz als naheliegende und erwartbare konzeptionelle Lösungsstrategie benannt. Im Folgenden sollen daher zunächst die wesentlichen Entwicklungen, Planungen, Entscheidungskonstellationen und Weggabelungen der beiden städtischen Schienenverkehrssysteme abgebildet und zu inhaltlich ähnlichen oder gar gleichgerichteten (Policy-) Phasen verdichtet werden.



- (Bild oben) Niederflur-Straßenbahnwagen Typ „S“ auf der einst umstrittenen und zur Stilllegung anstehenden „Altstadtstrecke“, an der sich der legendäre „Streit um die schienenfreie Innenstadt“ entzündet (AG).
- (Bild unten) Hochflur U-Stadtbahnfahrzeug des Typs „U5“ im oberirdisch eingezäunten Abschnitt auf der Stammstrecke A (AG).



Karte 2: Aktuelles Schienenverkehrsnetz in Frankfurt (Main) mit den beiden technisch bedingt kompatiblen, aber politisch separat behandelten Teilsystemen „U-Stadtbahn“ und „Straßenbahn“ (© OpenStreetMapContributors).

7.3.2 Die Jahre des sozioökonomischen Aufschwungs und der Verkehrsnot: Auf Initiative von Politik, Verwaltung und Industrie mit technologieoffenem Diskurs und wissenschaftlicher Beratung zur Entscheidungsfindung zwischen Tiefbahn, Alweg-Einschielenbahn und U-Bahn

Nach der Wiederherstellung der wichtigsten betrieblichen Anlagen und Hauptstrecken der Straßenbahn wirkt ab etwa 1950 die allgemein im gesamten Bundesgebiet seit der Währungsreform einsetzende sozioökonomische Dynamik der Wirtschaftswunderjahre aufgrund der räumlichen und wirtschaftlichen Strukturen in der Rhein-Main-Region mit dem insbesondere bei den Arbeitsplätzen im tertiären Sektor überproportional stark wachsenden Oberzentrum Frankfurt in noch höherer Konzentration und Intensität auch auf den lokalen Verkehrssektor ein. Dieses Phänomen drückt sich zunächst in einem großen Bevölkerungswachstum, in einem beispiellosen Anstieg der Einpendlerzahlen und in einer immens anschwellenden Anzahl der zugelassenen Kraftfahrzeuge aus (vgl. Schwandl 2008: 8; Hebsacker 2020: 101f. sowie Nagel / Mutzbauer / Arning 2018: 13 – 23).

	etwa 1950	etwa 1960
Einwohnerzahl etwa	530 000	670 000
Einpendlerzahlen täglich etwa	40 000	134 000
Zahl der zugelassenen Kraftfahrzeuge etwa	14 600	89 000



Zunehmende Stauungen, Überlastungen und gegenseitige Behinderungen sowohl beim gewerblichen und privaten Kraftfahrzeugverkehr als auch bei Straßenbahnen und Bussen



Absinken der durchschnittlichen Reisegeschwindigkeit – auf manchen Strecken „war man zu Fuß schneller unterwegs als mit der Bahn“ (Piesenecker 2000: 22).

Schaubild 22: Auswirkungen der sozioökonomischen Entwicklungsdynamik auf ausgewählte Befunde im Verkehrssektor (eigene Darstellung)

Die omnipräsente Prognose wachsender Verkehrsprobleme sowie der zeitgenössische Begriff der „Verkehrsnot“ fassen die Gesamtwahrnehmung prägnant zusammen. Allgemein wächst die Erkenntnis, ein „Zusammenbruch des innerstädtischen Verkehrs“ mit all seinen begleitenden Nachteilen „wäre nur eine Frage der Zeit“ (vgl. Guhl 1975: 75).

Neben dem Instrument eines umfassenden Straßenausbaus rückt daher ab dem Ende der 1950er Jahre auch die potentielle Problemlösungskapazität des öffentlichen Verkehrs durch Ausbau gemäß dem Leitbild der „Verlagerung in eine zweite Ebene“ in den Mittelpunkt der politischen, gesellschaftlichen und verwaltungsseitigen Debatte bei Magistrat, Stadtverordnetenversammlung und Stadtverwaltung. Die grundsätzliche Auswahl des für die identifizierten Zielstellungen und Erwartungen geeigneten, zukunftsicheren Frankfurter Schienenverkehrssystems gestaltet sich ab den ausgehenden 1950er Jahren als bewusster und aktiv vorangetriebener Prozess zwischen der lokalen Verwaltung, Magistrat, Parteipolitik und den Fraktionen der Stadtverordnetenversammlung. Die Lösung und Entscheidung der Systemfrage im Schienenverkehr wird daher von allen beteiligten Akteuren als die mitunter wichtigste und bedeutsamste Frage der Frankfurter Politik der kommenden 30 Jahre betrachtet. Zusätzlich zur Adressierung und Forcierung der Auswahldebatte im städtischen Schienenverkehr durch Politik und Verwaltung erfährt der Entscheidungsdiskurs eine maßgebliche inhaltliche Anreicherung durch einen pro-aktiven Beitrag aus der industriellen Privatwirtschaft in Form einer Projektskizze der Alweg-Forschung GmbH. Diese bietet der Verwaltung die Erstellung eines kostenlosen Vorentwurfes für eine Anwendung des hauseigenen Konzepts einer (aufgeständerten) Einschienenbahn in Frankfurt am Main an (vgl. Schwandl 2008: 8 sowie Krakies / Nagel 1989: 13). Parallel zu diesem avantgardistischen, aber daher auch noch nirgends unter Realbedingungen kommerziell erprobten Lösungsansatz wirken einzelne Organe und Gremien innerhalb der städtischen Administration, insbesondere die Straßenbahndirektion, gemeinsam mit der

Mehrheitsfraktion der SPD¹⁶³ bewusst darauf hin, alternativ auch ein konventionelles technologisches Narrativ der zielgerichteten Weiterentwicklungsmöglichkeit der vorhandenen Straßenbahn zu einer U-Straßenbahn oder U-Stadtbahn öffentlichkeitswirksam zu platzieren, was die weitere Systemdebatte zwischen den Policyoptionen Alweg-Bahn, U-Straßenbahn und U-Bahn nachhaltig konfiguriert und bestimmt¹⁶⁴.

Im Jahr 1960 votiert der Magistrat mit der Vorlage M 100 eindeutig für eine U-Straßenbahn, vorab sprechen sich sowohl die Bauverwaltung als auch die Straßenbahndirektion¹⁶⁵ in separaten Stellungnahmen für die U-Straßenbahn als evolutionäre Lösung aus und schreiben durch ihre enge institutionelle Einbindung und ihr akteursseitiges Gewicht mit dem technologische Narrativ der Fortentwicklung des neuen Schienenverkehrsmittels aus dem bekannten Bestandssystem Straßenbahn auch den eigenen Machtanspruch fort. Zudem könnten als direkter Kundennutzen durch die zahlreichen Tunnel- und Verbindungsrampen eine gute Netzverknüpfung erreicht und auch Umsteigevorgänge vermieden werden. Sowohl der fehlende praktische Anwendungsnachweis als auch die unkonventionelle Technologie des Systems Alweg werden als „außergewöhnliches Risiko“ (Krakies / Nagel 1989: 18) bewertet. Auch die Möglichkeit einer sinnvollen Linienstruktur des abgesonderten Monorailsystems wird in Frage gestellt, darüber hinaus zeigt

¹⁶³ Antrag der SPD-Fraktion vom 16. Oktober 1958: Dort werden einerseits zwar Sondierungsgespräche mit dem Hersteller Alweg über die Umsetzung eines solch futuristischen Einschienenbahnsystems in Frankfurt grundsätzlich begrüßt. Dies ist aber andererseits auch zwingend mit der Einbeziehung „namhafter Hoch- und Tiefbauunternehmen“ verbunden, die ein alternatives Gutachten „über die Bau- und Betriebskosten sowie die Bauzeiten einer (...) kreuzungsfreien und auf eigenem Gleiskörper fahrenden Schnellstraßenbahn, die im Stadtkern stellenweise als Unterpflasterbahn geführt werden müsste“ (vgl. Krakies / Nagel 1989: 13) erarbeiten sollen.

¹⁶⁴ Im Jahr 1959 legen sowohl die Alweg Forschung GmbH als auch die parallel verpflichtete Philipp Holzmann AG beispielhafte Vorschläge und Planungsideen zu den Umsetzungsmöglichkeiten von Alweg-Bahn und U-Straßenbahn vor. Für die Alweg-Monorailbahn sprechen die reduzierte Errichtungszeit sowie global geringere Einschränkungen während der Bauausführung, während sich die U-Straßenbahn durch die gute Netzbildung, umsteigefreie Verbindungen und die Möglichkeit der Beibehaltung der erprobten Grundtechnologie der Straßenbahn empfiehlt.

¹⁶⁵ in Person der beiden Direktoren Joachim Fester und Dr. Kurt Stein (vgl. Nagel et al. 2018: 32 sowie Krakies / Nagel 1989: 18)

sich eine deutliche ästhetisch-stadtgestalterische Skepsis aufgrund der präsenten Wirkung der Betonpfeiler und Hochstrecken. Lediglich das Polizeipräsidium setzt sich aufgrund der Sorge vor Einschränkungen des Autoverkehrs durch mögliche Baugruben der U-Straßenbahntunnel eher für die Umsetzung der Alweg-Bahn ein (vgl. Nagel et al. 2018: 33).

Um eine möglichst objektive und konsistente Entscheidungsgrundlage der Systemfrage mit den Policyoptionen Alweg-Bahn, U-Straßenbahn und U-Bahn zu erhalten, veranlasst der Magistrat die Einbeziehung des verkehrswissenschaftlichen Experten Professor Dr. Kurt Leibbrand von der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich als beratenden Sachverständigen¹⁶⁶. Die Stadtverordnetenversammlung identifiziert die Notwendigkeit einer neutralen gutachterlichen Entscheidungsbasis und veranlasst eine vergleichende Gegenüberstellung¹⁶⁷ der vorliegenden Schienenverkehrssysteme durch die „Planungsgemeinschaft“ aus Professor Dr. Leibbrand, den drei in Frankfurt ansässigen Tiefbaukonzernen Philipp Holzmann AG, Wayss & Freitag KG und Hochtief AG sowie der später hinzukommenden Alweg Forschung GmbH – eine entsprechende für den 7. Juli 1960 geplante Grundsatzentscheidung wird daher verschoben. Die Planungsgemeinschaft bereitet die drei vorliegenden Policyoptionen Alweg-Bahn, U-Straßenbahn / Tiefbahn und U-Bahn nochmals übersichtlich anhand infrastruktureller, fahrzeugseitiger und wirtschaftlicher Parameter in entsprechenden Betriebskonzepten und Netzplanungen auf und stellt diese vergleichend gegenüber (vgl. ebd. 29 – 37). Der Begriff „Tiefbahn“ geht auf eine von Prof. Dr. Leibbrand artifiziiell generierte Wortschöpfung für ein Schienenverkehrssystem zurück, welches

¹⁶⁶ Professor Leibbrand beschäftigt sich mit der vorliegenden Situation der Verkehrsnot, um anschließend eine ergebnisoffene Betrachtung der technischen Lösungsstrategien vorzunehmen, die Erkenntnisse werden der Stadtverordnetenversammlung präsentiert. Richtungsweisend wird ergänzt, dass nicht immer „die ‚großen Lösungen‘ eines umfassenden Schnellbahnausbaus auch die besten seien“. Eine Entscheidung über das künftige städtische Bahnsystem solle zudem nur im Rahmen eines zu erarbeitenden Gesamtverkehrsplanes erfolgen (vgl. Krakies / Nagel 1989: 20).

¹⁶⁷ Die Beauftragung der „Planerischen Gesamtübersicht“ beinhaltet jedoch die infrastrukturelle Vorgabe, dass der Schienenverkehr, unabhängig der technischen Systemfrage, in der Innenstadt innerhalb des Alleerings in Tunnellage zu führen ist.

bewusst nahtlose konzeptionelle Übergänge und eine flexible Verortung zwischen U-Straßenbahn und U-Stadtbahn erlaubt. Die letztlich Ausführung kann je nach Gleistopografie, Netzbildung, eingesetztem Wagenmaterial sowie anhand der baulichen Anlage von Haltepunkten, Streckenverknüpfungen und Betriebsstellen stark variieren. Beide Auslegungsrichtungen, entweder in Manier einer U-Straßenbahn oder in schnellbahnartiger Form, können als taktisches Befriedungsmomentum zunächst konfliktfrei nebeneinander bestehen. Über die externe Begutachtung hinaus folgen weitere intensive Schritte zur Konkretisierung der Meinungsbildung in den einzelnen Fraktionen. Da die Alweg-Einschienenbahn im Rahmen der Ausstellung „Italia 61“ / „Turin 61“ erstmals publikumswirksam im Veranstaltungsverkehr betrieben wird, ergibt sich für eine Abordnung aus Stadtverordnetenversammlung und Magistrat die wertvolle Gelegenheit, das neuartige System im Realeinsatz erleben und prüfen zu können. Das Fazit der Studienreise fällt aufgrund der übereinstimmend als „holpernd und rumpelnd“ (vgl. Schwandl 2008: 9 sowie Krakies / Nagel 1989: 23) eingestuft Fahr- und Federungsqualität allerdings enttäuschend aus. Das Wort der „Juxbahn von Turin“¹⁶⁸ macht die Runde in Presse und Öffentlichkeit und führt somit zu einem nachhaltigen Reputationsverlust dieses wenig ausgereift wirkenden Bahnsystems.

Nachdem der wissenschaftliche Gutachter Prof. Dr. Leibbrand¹⁶⁹ die Option einer echten Untergrundbahn als tendenziell überdimensioniert und zu kostenintensiv bewertet und gleichzeitig ein klares Votum für die U-Straßenbahn / Tiefbahn abgibt (vgl. insgesamt Stadt Frankfurt am Main. Stadtkanzlei: Alwegbahn – Unterpflasterbahn. Aktennummer 4113/3 Band Nummer 1 Anfang 1958, Ende 1961 Juli), trifft in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung vom 4. Juli 1961 eine partei- und

¹⁶⁸ Fazit der Frankfurter Neuen Presse vom 19. Juni 1961 „Die Juxbahn von Turin. Alweg verlor eine Schlacht“

¹⁶⁹ Prof. Dr. Leibbrand muss aufgrund einer Anklage seine beratende Tätigkeit in Frankfurt am 23. 07.1961 niederlegen, die Tiefbahnidee verliert damit zunächst ihren gedanklichen Vater, sie wird aber vom Nachfolger Dipl.-Ing. Joseph Oltivanyi nahtlos fortgeführt.

fraktionsübergreifende, parlamentarisch „übergroße“ Mehrheit aus SPD und CDU mit 66 Stimmen gegen die 11 Stimmen der FDP-Fraktion die Grundsatzentscheidung für die Realisierung der Policyoption „Magistratsbeschluss M337 Leistungsfähige Stadtbahn als Tiefbahn“ in Form der Netzkonzeption T2 (vgl. Krakies / Nagel 1989: 25 sowie Schwandl 2008: 9), womit gleichzeitig die Policyoptionen der Alweg-Bahn und der „echten“ U-Bahn eine Absage erfahren¹⁷⁰.

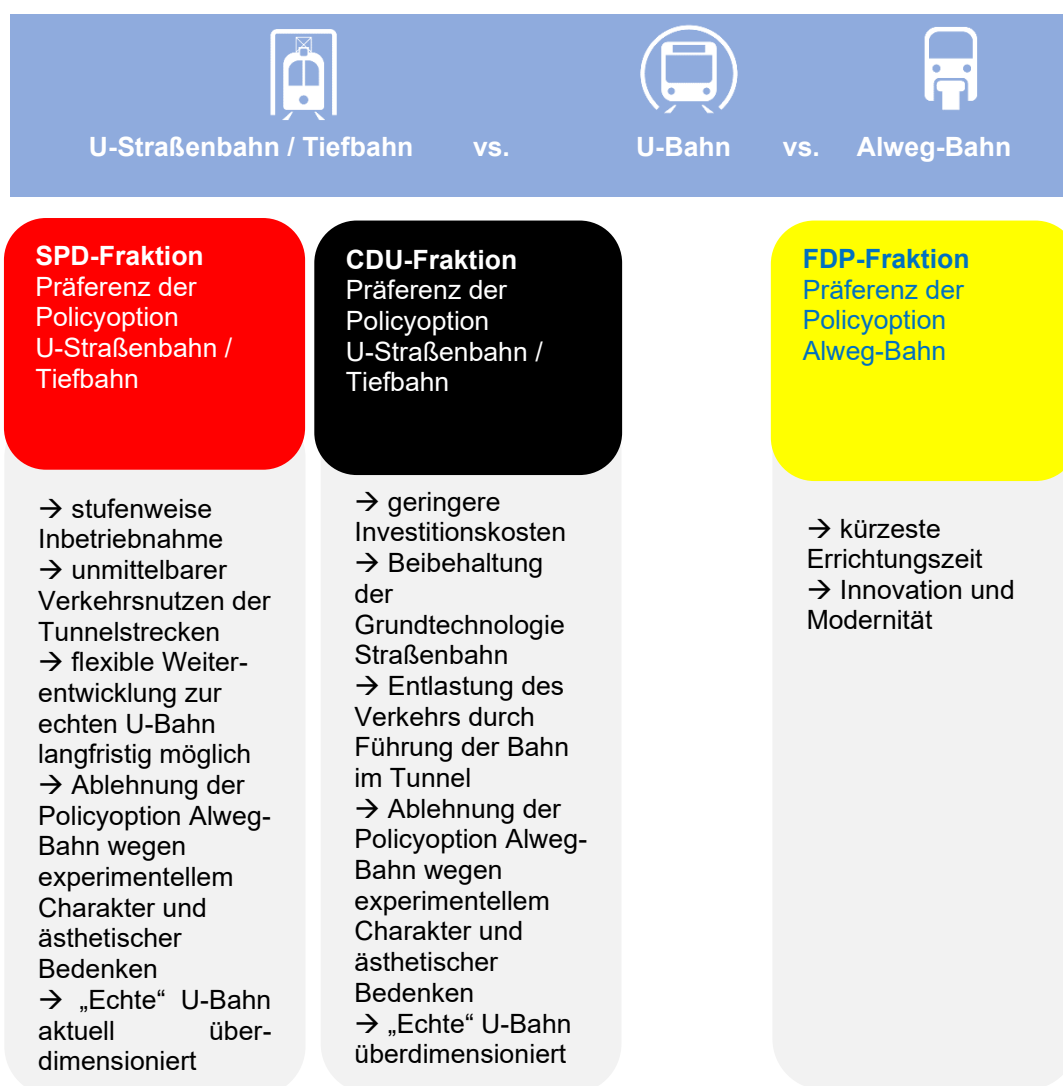


Schaubild 23: Parteipolitische Akteure, Positionen und Argumente beim „Tiefbahn-Beschluss“ der Stadtverordnetenversammlung am 4. Juli 1961 auf Basis der Magistratsvorlage M337 (eigene Darstellung)

¹⁷⁰ Beispielhaft etwa die Berichterstattung im Frankfurter Rundblick Nr. 7 / Juli 1961: „Unterpfasterstraßenbahn beschlossen. Die Reise ins Ungewisse“

Dieser prägende und maßgebliche Grundsatzbeschluss für die Tiefbahn beinhaltet zunächst alle für die Policyoption der U-Straßenbahn konstitutiven Planungsmerkmale wie eine weitere Nutzung von Straßenbahnfahrzeugen auch im Tunnelbetrieb (was die Anlage von in Fahrtrichtung rechtsseitig bedienten Bahnsteigen voraussetzt), die durchgehende Befahrbarkeit und umsteigefreie Verbindung von ober- und unterirdischen Streckenteilen mittels zahlreicher Rampen (vgl. Vogt 1968: 304), eine weiterhin hohe Netz- und Haltestellendichte sowie eine straßenbahnmäßig ausgebildete Gleistopografie mit diversen niveaugleichen Kreuzungen, unterirdischen Wendeschleifen und teils viergleisig ausgerüsteten Tunnelstrecken. Das Gesamtpaket entspricht der angestrebten Zielstellung der Steigerung der Leistungsfähigkeit des städtischen Schienenverkehrs und der Entlastung des Oberflächenverkehrs durch konsequente Tunnelführung innerhalb des Alleenrings und repräsentiert vollumfänglich das Leitbild einer U-Straßenbahn im Sinne der „Verkehrsentflechtung durch Ausweichen in die zweite Ebene“.

Die ambivalente Zielstellung der konkret beschlossene Netzkonzeption T2 beinhaltet aber auch vergleichsweise höhere Tunnelanteile und lässt zudem auch den Einsatz von vollwertigen U-Stadtbahnfahrzeugen im genuinen U-Stadtbahnbetrieb gedanklich zu. Die protokollarische Ergänzung des Beschlusses, die Tiefbahn solle auf den unterirdischen Neubauabschnitten die Anmutung und Performanz einer „echten“ Schnellbahn aufweisen, verstärkt diesen Entwicklungspfad, was entweder als zukunftsorientierter planerischer Weitblick oder als „von Geburt an“ vorhandener, missverständlicher Konstruktionsfehler der sonst typischerweise straßenbahnartig gedachten Tiefbahnkonzeption aufgefasst werden kann. Diese duale und daher hochgradig interpretationsbedürftige Auslegung der Tiefbahnidee setzt sich auch in der technischen Maßgabe fort, dass bei der Planung der Gleisanlagen die Zahl der höhengleichen Streckenverknüpfungen (ein eigentlich betrieblich und konzeptionell essentielles und zudem kostensensitives Merkmal von U-

Straßenbahnanlagen) insbesondere in der Innenstadt zur Steigerung der Leistungsfähigkeit zu reduzieren sei (vgl. Krakies / Nagel 1989: 24).

7.3.3 Mehrdimensionale Institutionalisierung des unterirdischen Bahnbaus unter dem Leitbild des Schnellbahnparadigmas: Die schleichende Abkehr vom Frankfurter Tiefbahn-Mischsystem durch verwaltungsinterne Reformulierung einer konsequenten U-Stadtbahnstrategie ab etwa 1965

In Folge des auslegungsbedürftigen und interpretationsfähigen Grundsatzbeschlusses entwickelt sich eine kontinuierliche verwaltungsseitige Übersetzung der im politischen Raum beschlossenen, aber lediglich abstrakt und hochaggregiert gefassten Systementscheidung für die Tiefbahn in konkrete Handlungs- und Implementierungsschritte. Dies beinhaltet neben der administrativen Festschreibung einer stadtbahnmäßigen Auslegung der infrastrukturellen Anlagen und der Entscheidung für die Beschaffung von eigenständigen U-Stadtbahnfahrzeugen auch eine konstante Tendenz zu einer zunehmend verflochtenen, sich stets weiter verdichtenden institutionellen Verankerung dieser vermehrt vom Leitbild des Schnellbahnparadigmas beeinflussten Planungs- und Implementierungsphilosophie (vgl. Schwandl 2008: 9 – 13; Harding 1977: 296f. sowie Krakies / Nagel 1989: 26 – 52).

Zum Ende der 1950er Jahre ist die institutionelle Struktur in Bezug auf die Formulierung der städtischen Schienenverkehrspolitik noch weitgehend durch eine überschaubare Komplexität und eine nahezu ausschließliche Befassung der lokalen politischen und administrativen Ebene gekennzeichnet, die inhaltlichen und planerischen Abstimmungen werden weitgehend innerhalb der Kernkomplexes der hessischen Magistratsverfassung durch das Zusammenwirken von Magistrat, Stadtverordnetenversammlung und bestehendem Verwaltungsunterbau

vorgenommen, gesonderte Körperschaften zur Schienenverkehrspolitik sind (noch) nicht vorhanden. Doch bereits ab 1960 setzt bis Mitte der 1970er Jahre, beginnend mit der Ausgründung des Verkehrsausschusses, ein stetiger Trend einer wachsenden institutionellen Ausdifferenzierung, Spezialisierung und Verflechtung ein, der eine zunehmende Komplexität im Zusammenwirken der beteiligten Gremien, Ämter, Organe und Körperschaften mit sich bringt. Neben den materiellen, auf den Schienenverkehr bezogenen verkehrspolitischen und verkehrsplanerischen Inhalten werden zudem zusätzlich auch Fragen der übergeordneten Koordination und Finanzierung in der institutionellen Struktur abgebildet und integriert (vgl. Krakies / Nagel 1989: 26 – 52).

Zunehmende institutionelle Verflechtung und wachsende organisatorische Komplexität zwischen 1960 und Mitte der 1970er

- Errichtung eines eigenen Verkehrsdezernates im Magistrat¹⁷¹ (1961)
- Gründung eines Büros Stadtbahnbau / Stadtbahnbauamtes (1962)
- Erstellung und Fortschreibung von Gesamt- und Generalverkehrsplänen Schiene (1961 –1972, 1976/1982) sowie Stadtbahnberichten
- Gründung des Frankfurter Verkehrs- und Tarifverbundes FVV (1974)
- Einbeziehung von Finanzmitteln des Landes Hessen, ab 1967 durch das Steueränderungsgesetz beziehungsweise die Richtlinien für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden sowie ab 1971 durch das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden auch institutionell verfasste Finanzierungsmitwirkung durch den Bund

Schaubild 24: Über Zeit zunehmende institutionelle Verflechtung und anwachsende organisatorische Komplexität (eigene Darstellung)

Die zunehmend komplexer werdende institutionelle Organisationsform beinhaltet zunächst eine gewisse naheliegende Eigenlogik, die

¹⁷¹ Der erste Frankfurter Verkehrsdezernent Walter Möller kann durch die geschickte Nutzung der parlamentarischen Machtverhältnisse und Gestaltungsoptionen „seiner“ SPD-Mehrheitsfraktion im neuen Verkehrsdezernat auch im Zusammenspiel mit der Stadtverordnetenversammlung durch seine charakterstarke Führungs- und Strategiefähigkeit glänzen und maßgebliche inhaltliche Akzente setzen. Gemeinsam mit dem Oberbürgermeister Dr. Werner Bockelmann gilt er heute als gedanklicher „Vater“ der Frankfurter U-Stadtbahn.

zugetragenen Aufgaben und Entscheidungsbedarfe als für den gesamten Stadtorganismus in hohem Maße relevante Funktionen wahrzunehmen, wodurch sich ein starkes Momentum und eine faktische und gefühlte Legitimation für eine umfassende Planungsaktivität sowie ein natürlicher Ankerpunkt für die Anreicherung der ohnehin wachsenden Strukturen mit weiteren Ressourcen, Organen und Kompetenzen ergibt – begleitet von der universellen Tendenz eines weitreichenden Steuerungsanspruchs. In engster Wechselwirkung mit den sich aus dem Tiefbahnbeschluss ergebenden Konkretisierungs- und Umplanungsaufträgen hin zu einem eher an einer U-Stadtbahn beziehungsweise sogar U-Bahn ausgerichteten betrieblichen und verkehrlichen Leitbild stellt die zunehmend komplexere Organisationsstruktur einen idealen Katalysator dar.

So mündet die ausufernde Menge der von Stadtbahnbüro, Stadtbahnbauamt und Planungsgemeinschaft entwickelten Entwürfe für Betriebskonzepte, Gleis- und Spurpläne sowie für die infrastrukturellen Bauwerke in einer beispiellosen Flut möglicher Ausführungsalternativen (vgl. Krakies / Nagel 1989: 241 – 262). Jedoch entfernt sich diese Planungsphilosophie grundsätzlich zunehmend von der ursprünglich integralen Tiefbahnkonzeption¹⁷² mit einer durchgängigen Befahrbarkeit eines weiterhin engmaschigen Netzes durch Straßenbahnzüge im Mischbetrieb mit echten Stadtbahnwagen und driftet deutlich in Richtung einer konsequenten Schnellbahnplanung ab, die sich mit tendenziell längeren Tunnelstrecken auf wenige Hauptachsen und Knoten konzentriert und dafür eine schlechtere Flächenerschließung und zunehmende Umsteigzwänge in Kauf nimmt. Der Entschluss von Verwaltung und Stadtwerken, nach erfolgreichem Testeinsatz eines eigens gefertigten Prototypen (Typ U1) die Beschaffung einer großen Serie von vollwertigen Stadtbahnfahrzeugen des Typs U2 zu veranlassen (vgl. Krakies / Nagel

¹⁷² Die oberirdischen Straßenbahn- und Stadtbahnverkehre sollten mittels diverser Rampenbauwerke an die Tunnelabschnitte angeschlossen werden, um Umsteigewänge zu vermeiden und durchgehende Fahrbeziehungen zu ermöglichen. Diese bewusst kundenfreundliche Mischverkehrskonzeption wird demnach stolz als „Frankfurter Lösung“ bezeichnet (vgl. Schwandl 2008: 10).

1989: 188 – 193) sowie eine wuchtige öffentliche Kritik an der stadtteilzerschneidenden und trennenden Trassierung der oberirdischen Tiefbahn- / Stadtbahnstrecke A in der Eschersheimer Landstraße mit ästhetisch unvorteilhaften hohen Geländern und Drahtzäunen¹⁷³ zur Sicherstellung eines ungestörten Bahnbetriebs (vgl. Nagel et al. 2018: 60) begünstigen ebenso wie die zunehmend auf große (regionale) und leistungsfähige Korridore ausgerichtete Gesamtverkehrsplanung eine kontinuierliche Verschiebung der moderaten U-Straßenbahn-/ Tiefbahnidee hin zum Leitbild einer verstärkt unterirdisch trassierten Schnellbahn¹⁷⁴. In Kombination mit der ab 1962 intensivierten Planung eines übergeordneten S-Bahnnetzes der Deutschen Bundesbahn¹⁷⁵ (vgl. Nagel et al. 2018: 95 – 105 sowie Schwandl 2008: 10) bietet die institutionelle Gesamtstruktur somit nahezu idealtypische Voraussetzungen und Kristallisationsbedingungen für das auch in der Verkehrswissenschaft zunehmend präferierte Leitbild des Schnellbahnparadigmas.

Dementsprechend werden zahlreiche straßenbahnartig geplante Tunnelabschnitte samt Haltestellen bereinigt und neugeordnet, was spätestens mit der Bauausführung der Grundstrecke B mit linksseitig zu bedienenden Mittelhochbahnsteigen (vgl. Vogt 1974: 213) einer faktischen „endgültigen Entscheidung für eine U-Bahn (im Sinne einer kreuzungsfreien Schnellbahn) und gegen eine U-Straßenbahn“ gleichkommt (vgl. Krakies / Nagel 1989: 36). Mit der leistungsstarken Systemkonzeption aus vollwertigen Stadtbahnfahrzeugen, längeren Tunnelstrecken und einer

¹⁷³ Es wird vom „Mauerbau“ an der Eschersheimer Landstraße berichtet (vgl. Krakies / Nagel 1989: 39).

¹⁷⁴ Dies wird beispielhaft anhand der finalen baulichen Ausführung und Gleistopografie der zentralen Kreuzungspunkte Hauptwache, Konstablerwache und Theaterplatz (heute Willy-Brandt-Platz) deutlich, wo eine massive konzeptionelle Weiterentwicklung der ursprünglich ungeheuer kleinteilig geplanten U-Straßenbahnhaltestellen hin zu leistungsfähigen Bahnhofs- und Betriebsanlagen in einem stammstreckenreinen Schnellbahnnetz vorgenommen wird (vgl. Krakies / Nagel 1989: 242 – 252).

¹⁷⁵ In deutlichem Kontrast zu einer vergleichbaren Konstellation im Münchner Fallbeispiel wird die zentrale Erschließung der Frankfurter Innenstadt durch eine S-Bahnstammstrecke („Verbindungsbahn“) der Deutschen Bundesbahn von Beginn an als nutzbringende intermodale Ergänzung und Entlastung des innerstädtischen Schienenverkehrs und nicht etwa als kompetitiver Wettbewerber um eine aufkommens- und ertragsstarke Linienführung wahrgenommen (vgl. Schwandl 2008: 10 sowie Schmucki 2001: 273 – 279).

schnellbahnmäßigen Betriebsweise wird das Kapazitätsniveau schließlich auch an die vorliegende Erwartung eines fortdauernden sozioökonomischen Aufschwungs angeglichen. Bereits die Gesamtverkehrsplanung Frankfurt am Main 1961 prognostiziert ein weiter dynamisches Bevölkerungswachstum auf bis zu 800 000 Einwohner (vgl. Krakies / Nagel 1989: 27 – 44, insbesondere 29). Das bisherige technologische Narrativ der evolutionären U-Straßenbahnidee wird durch eine neue, erweiterte Zielstellung eines möglichst artreinen U-Stadtbahnverkehrs im Sinne des Leitbilds des Schnellbahnparadigmas übersteuert, was sich politisch in einer entsprechenden Entscheidung der Magistratsverkehrskommission vom 11. November 1968 manifestiert¹⁷⁶. Somit erfährt die seit 1961 gelebte politische, verwaltungsseitige und planerische Praxis einer stetigen Umdeutung und Aufrüstung der Schienenverkehrskonzeption eine abschließende und folgenreiche formelle Institutionalisierung und Legitimation. Auch die ab 1974 begleitende Schienenverkehrsplanung des Frankfurter Verkehrsverbundes (FVV)¹⁷⁷, der Kompetenz- und Ressourcenausbau des Stadtbahnbauamtes, die Fortschreibungen der Gesamtverkehrspläne sowie die regelmäßig veröffentlichten Stadtbahnberichte (vgl. Krakies / Nagel 1989: 44 – 53 sowie Krimmer 1970: 21f.) wirken letztlich als weitere institutionelle Stabilisierungsfaktoren, die das neue Leitbild und die entsprechenden Zielstellungen zusätzlich verfestigen. Wenngleich die Reformulierung der bisherigen Schienenverkehrspolitik zunächst als eine im Gesamtbild eher wenig relevant anmutende, vor allem infrastrukturell und betriebstechnisch vermittelte Adaption eines bestehenden Polycypfades (miss-) verstanden

¹⁷⁶ Die ursprüngliche Konzeption der „Frankfurter Lösung“ bietet mit den durchgängigen Fahrten der (U-) Straßenbahn und der gemeinsamen Nutzung der Infrastruktur mit der vollwertigen U-Stadtbahn einen unmittelbaren Verkehrswert und bequeme Direktverbindungen. Da der Tunnelverkehr künftig möglichst artrein und frei von aus dem oberirdischen Netz eingeschleppten Unwägbarkeiten mit einer gleichbleibend hohen Betriebsqualität realisiert werden soll, wird dieser Mischbetrieb strategisch aufgegeben.

¹⁷⁷ Im Gegensatz zu anderen Verkehrs- und Tarifverbänden, denen oft nur eine koordinierende Funktion bei Fahrpreisen und Fahrplänen zukommt, wirken der Frankfurter Verkehrsverbund und seine Gremien wie der FVV-Rat aktiv an der Verkehrsplanung und der Ausgestaltung des Schienenverkehrs mit und können über die Abstimmung und Entwicklung von Gesamtnetzüberlegungen grundsätzlichen Einfluss auch auf die Fragen der lokalen Bahnverkehrssysteme geltend machen.

werden kann, so deuten sich mit ihr doch gleichzeitig immense Potentiale und Merkmale eines weitreichenden Policywechsels an, der durch neue Instrumente, Leitbilder und Zielstellungen sowie zahlreiche komplexe Folgeeffekte gekennzeichnet ist:

- Die neue Strategie beinhaltet eine Konzentration der baulichen Anstrengungen hin zu einer intensivierten und vorrangigen Errichtung von vollwertigen U-Stadtbahnanlagen. Während die große Anzahl an Straßenbahnlinien ursprünglich über diverse Verbindungsrampen auch kürzere, bereits fertiggestellte Tunnelanlagen der Tiefbahn provisorisch im vorlaufenden Mischbetrieb hätten mitbenutzen sollen, sollen nun auch aus städtebaulichen Zielstellungen heraus möglichst lange, zusammenhängende unterirdische Strecken der Stadtbahn in Betrieb genommen werden (vgl. Krakies / Nagel 1989: 39).
- Dieses Vorgehen führt oftmals zur Vernachlässigung und Herabstufung der Ausbaupriorität einiger hoch frequentierter und stark nachgefragter Straßenbahnstrecken auf U-Stadtbahnbetrieb (etwa die verkehrsreichen Linien nach Nied und Höchst in der Mainzer Landstraße oder die Strecke nach Fechenheim über die Hanauer Landstraße), obwohl die entsprechenden Anschlussstutzen in den Tunnelanlagen bereits vorhanden sind und nur kurze Lücken durch neue Rampensegmente überbrückt werden müssten, um diese Strecken mit hohem Verkehrswert als durchgehende Verbindungen nutzbar machen zu können.
- Die neue Implementationsphilosophie bringt dauerhafte Umsteigezwänge und Brechungen der Verkehrsströme zwischen den nun oftmals in ihrer Länge und Verkehrsfunktion reduzierten Straßenbahnlinien und dem neuen Premiumprodukt der U-Stadtbahn mit sich. Die vorhandenen tunneltauglichen Straßenbahnfahrzeuge sollen die unterirdischen Strecken trotz technischer Kompatibilität aus rein planerisch-politischen Erwägungen nicht mehr befahren. Die Straßenbahn kann demnach nicht wie originär geplant als fließende Integration im Tiefbahn- / U-Stadtbahnbetrieb aufgehen, sondern verbleibt als verkehrstechnisch isoliertes, fragmentarisches Restnetz mit Zubringeraufgabe zur U-Stadtbahn.

Die politische und verwaltungsseitige Aufweichung und der letztlich Bruch mit der originär beschlossenen Policyoption eines integralen U-Straßenbahn- / Tiefbahnansatzes kann insgesamt auch als ein wirkungsmächtiger Nukleus der bis heute feststellbaren Unübersichtlichkeit und Uneinheitlichkeit im Gesamtpanorama des örtlichen Schienenverkehrs aufgefasst werden. Dieser grundlegende Kurswechsel bei Planung und technischer Konzeption führt schließlich zu diversen fragmentarischen Dauerprovisorien, inkonsistenten Standards bei Fahrzeugen und Infrastruktur sowie zu einem relativen Konkurrenzverhältnis der beiden städtischen Schienenverkehrssysteme zueinander.

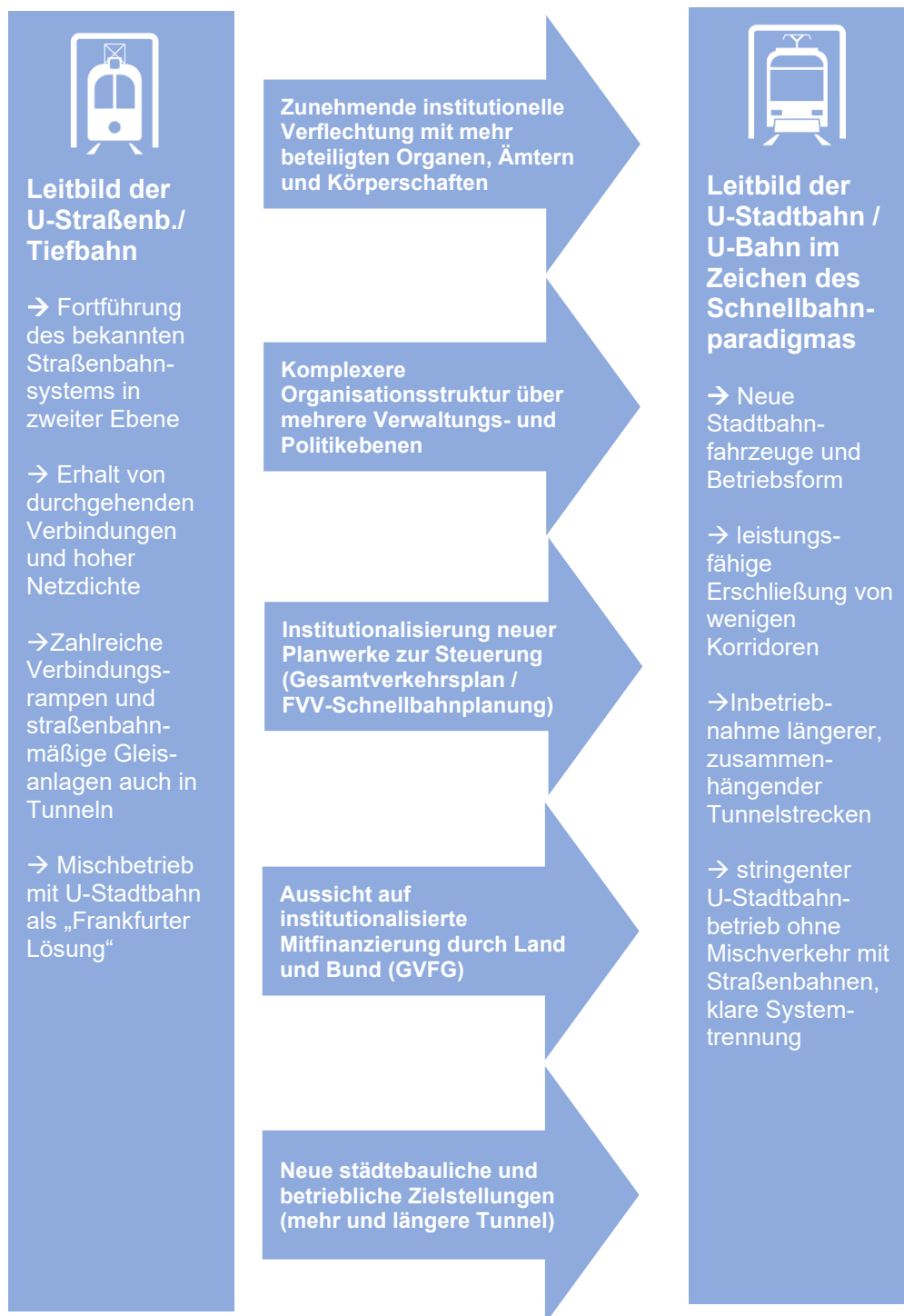


Schaubild 25: Komplexere institutionelle Strukturen und erweiterte Zielstellungen begünstigen Verschiebung vom Leitbild „Tiefbahn“ zur „U-Stadtbahn“ im Zeichen des Schnellbahnparadigmas (eigene Darstellung)

Über die infrastrukturelle und betriebliche Ebene hinaus manifestiert sich die neue, am Leitbild einer schnellbahnmäßigen U-Stadtbahn ausgerichtete Schienenverkehrspolitik zur Erreichung der erweiterten verkehrlichen und städtebaulichen Zielstellungen auch im Entschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 10. November 1977 zur Beschaffung von neuartigen Stadtbahnwagen des Typs U3 (vgl. Krakies / Nagel 1989: 197 sowie Breuer / Roth 1980: 55 – 58), die durch einen Verzicht auf Klaptrittstufen konsequent auf einen schnellbahnartigen U- (Stadt-) Bahnverkehr ohne Mischbetrieb mit Straßenbahnen ausgelegt sind.

7.3.4 Von der programmatischen Differenzierung ab 1977 zum parteipolitisch-zivilgesellschaftlichen Konflikt der 1980er Jahre: Der hochpolarisierte Streit um die schienenfreie Innenstadt und die beginnende Rettung der Straßenbahn

Bei der Kommunalwahl 1977 kann die SPD erstmals nach über 25 Jahren nicht mehr den Wahlsieg erringen und muss damit in einem „Schockzustand“ den Status als stärkste Fraktion der Stadtverordnetenversammlung an die mit absoluter Mehrheit ausgestattete CDU abgeben, die zudem gemäß der damals in Hessen gültigen Kommunalverfassung des Magistratsmodells den ersten CDU-Oberbürgermeisterkandidaten im Amt installieren kann. Diese nachhaltige Verschiebung der Machttektonik im kommunalpolitischen Betrieb stellt gleichzeitig die Keimzelle für eine wirkungsmächtige Neusortierung und Neubewertung der Entscheidungsmodi bei Policypräferenzen und Strategieoptionen in den Parteien und Fraktionen im Römer dar: Anstelle einer häufig konsensualen und partei- und fraktionsübergreifenden Abstimmung und Beschlussfassung erkennt insbesondere die SPD den Bedarf einer stärkeren inhaltlichen Differenzierung und Ausformung eines eigenständigen Politikprofils, was sowohl als Ausdruck einer neuen thematischen Positionierung („policy-seeking“) als auch als ein neues Angebot am Markt um Wählerstimmen („vote-seeking“, vgl. von Beyme

2000: 25) verstanden werden kann, was sich auch in der Formulierung neuer verkehrs- und stadtpolitischer Ziele und Leitlinien ausdrückt:

- Abweichend vom weiterhin von der CDU bevorzugten (U)-Stadtbahnbau legt die SPD nun einen deutlich abgegrenzten Fokus auf einen verstärkten Ausweitung des sowohl regional als auch innerstädtisch verkehrsrelevanten S-Bahnnetzes der Deutschen Bundesbahn und spricht sich zudem, ohne dass hier zwingende inhaltliche Abhängigkeiten oder Ausschlusskriterien bestehen, für ein Beendigung der „hochfliegenden U-Bahn-Pläne“ aus, die selbst vor wenigen Jahren noch unter Führung der SPD verabschiedet worden waren (vgl. Krakies/ Nagel 1989: 48 – 52).
- Gleichzeitig präsentiert die SPD mit dem 1978 formulierten Positionspapier „Tram 2000“ auch für die künftige Gestaltung des innerstädtischen Bahnverkehrs eine radikal neuartige Konzeption, die das ursprüngliche technologische Narrativ eines dichten, straßenbahnmäßigen Schienennetzes wieder aufgreift und es als neues Leitbild einer beschleunigten und zukunftsfähigen oberirdischen Straßenbahn¹⁷⁸ mit eigenständigem Verkehrswert (damals technologisch bedingt allerdings noch in Form der klassischen hochflurigen Tram) platziert, um das bestehende Schnellbahnparadigma nachhaltig in Frage zu stellen.

Nachdem sich bereits mit der Eröffnung des Betriebs auf der neuen U-Stadtbahnverbindung der U4 im Mai 1980 zwischen Hauptbahnhof und Seckbacher Landstraße eine öffentliche Empörung aufgrund der fahrzeugtechnisch bedingten neuen Umsteigezwänge artikuliert¹⁷⁹, erreicht der „Problemkreis“ aus einem fortschreitenden U-Stadtbahnbau und gleichzeitiger Stilllegung, Umlenkung oder Verkürzung von bestehenden, gut in Anspruch genommenen Straßenbahnlinien (vgl. Köhler 1985a: 221 – 225 sowie Köhler 1985b: 362) mit der anstehenden Umsetzung des ursprünglich einhellig beschlossenen städtebaulichen und verkehrlichen Konzeptes der „schienenfreien Innenstadt“ im Jahre 1986 eine bis dato kaum vorstellbare und auch im deutschlandweiten Vergleich beispiellos

¹⁷⁸ Beispielsweise wurden mit dem Vorschlag eines Beschleunigungsprogramms / betrieblichen Vorrangregelungen der Straßenbahn gegenüber dem individuellen Kraftfahrzeugverkehr bereits in einem vergleichsweise frühen Stadium technische und organisatorische Lösungsansätze skizziert, die heute bei modernen Straßenbahnsysteme der neuen Generation global und universell üblich und erprobt sind.

¹⁷⁹ Aus dem Zusammenspiel von fahrzeugtechnischen und streckenseitigen Rahmenbedingungen bedeutet die Inbetriebnahme der neuen U-Stadtbahnlinie U4 gleichzeitig die Notwendigkeit der Fahrwegverkürzung der bislang bis zum Hauptbahnhof durchgebundenen U-Stadtbahnlinie U5 zur Konstablerwache, was zwangsläufig zu neuen Umsteigezwängen führt. Ein üblicherweise selbstverständlicher und problemlos organisierbarer Parallelbetrieb von zwei U-Stadtbahnlinien auf derselben Gleistrasse ist aufgrund der unterschiedlichen eingesetzten Fahrzeugtypen mit differierenden Wagenbreiten, die wiederum den variierenden Einsatzbedingungen und Infrastrukturstandards geschuldet sind, nicht möglich

emotionalisierte gesellschaftliche Aufladung. Dies wird begleitet von einer hochgradig polarisierten politisch-juristischen und verwaltungsseitigen Eskalation sowie einer weitreichenden medialen Dramatisierung. Diese quer durch Zivilgesellschaft, Verwaltung und Politik laufende Verwerfung an der neu aufgebrochenen Konfliktlinie zwischen konträren thematisch-weltanschaulichen Leitbildern und unterschiedlichen verkehrsplanerischen Zielen wird dabei durch die geplante Umsetzung der folgenden, zwar nicht unmittelbar technisch, aber verkehrsplanerisch, angebotsseitig und konzeptionell miteinander verwobenen Maßnahmen, ausgelöst:

- Fertigstellung und Betriebsaufnahme der U-Stadtbahnlinien U6 und U7¹⁸⁰ auf der Grundstrecke C mit großen Tunnelanteilen zwischen Zoo und Westend.
- Anpassung des bisherigen oberirdischen Straßenbahnnetzes durch Einstellung des Betriebs auf zahlreichen zum neuen Tunnel parallel liegenden Streckenabschnitten im Westend, der Innenstadt, der Altstadt und dem Bahnhofsviertel. Dadurch Stilllegung der zentralen Ost-West-Verbindung „Altstadtstrecke“ vom Hauptbahnhof über Theaterplatz und Römer/Paulskirche bis zur Haltestelle / Kreuzung Börneplatz (vgl. Piesenecker 2000: 23).
- Entfernung der nicht mehr für den Fahrgastbetrieb vorgesehenen überflüssigen Gleisanlagen und Neugestaltung des gewonnenen öffentlichen Raumes.

Die Planung führt dazu, dass das restliche, deutlich eingekürzte Frankfurter Straßenbahnsystem faktisch in ein westliches und ein östliches Netzfragment zerfällt, die beiden betrieblichen Bruchstücke wären zudem nur noch über eine umwegige Gleistrasse auf der südmainischen Seite weit ab der City miteinander verbunden. Diese Zielstellung bringt einen weitreichenden verkehrlichen Bedeutungsverlust der Straßenbahn mit sich, die, dem Leitbild des Schnellbahnparadigmas folgend, lediglich noch als Zubringersystem zum U-Stadtbahnverkehr vorgesehen ist.

Neben den fahrgastseitigen Nachteilen durch vermehrte Umsteigebedarfe und gebrochene Reiseketten ist es wahrscheinlich, dass das residuale Restnetz der Straßenbahn wohl nur mit einem deutlich schlechteren

¹⁸⁰ Im Tunnel vom Zoo über Konstablerwache, Hauptwache, Alte Oper und Bockenheimer Warte bis zur Rampe Industriefhof, ab dort weiter als oberirdisch ausgebaute Stadtbahnstrecken nach Praunheim Heerstraße beziehungsweise Hausen ohne weiteren Mischbetrieb mit Straßenbahnen.

betriebswirtschaftlichen Kostendeckungsgrad zu betreiben gewesen wäre. Die bislang eher hintergründig und indirekt artikulierte theoretische Zielstellung einer letztlich vollständigen Umstellung des Straßenbahnsystems auf ein reines Schnellbahnnetz aus S-Bahn und U-Stadtbahn mit komplementären Busverkehren zur Feinerschließung gewinnt im Lichte des sich anbahnenden Konflikts deutlich realpolitische Konturen (vgl. Höltge / Köhler 1992: 321).

Während CDU, Magistrat und Frankfurter Verkehrsverbund (FVV) weiterhin an der formell und prozedural legitimen und rechtsgültigen Beschlusslage der schienenfreien Innenstadt mit erweitertem U-Stadtbahnbetrieb festhalten, formiert sich die parteipolitische Opposition gegen die „straßenbahnfeindliche“ Planung, die primär von der programmatisch neu ausgerichteten SPD¹⁸¹ sowie ab 1981 auch von den Grünen getragen wird. Die parteipolitische Präsenz der Sozialdemokratie in der Frage des kommunalen Schienenverkehrs ist ab Mitte der 1980er Jahre unmittelbar mit dem persönlichen Engagement von Volker Hauff (SPD) verbunden, der anstrebt, für die absehbare erste Direktwahl des Oberbürgermeisters durch die Bürgerschaft dank seiner straßenbahnfreundlichen Programmatik elektorale Zustimmung gewinnen und seinen Bekanntheitsgrad erhöhen zu können¹⁸². Ab den frühen 1980er Jahren entwickelt sich zudem auch eine umfassende zivilgesellschaftliche Protestbewegung gegen die Zielstellung der schienenfreien Innenstadt, die sich zunehmend professionell organisiert und deren taktische Etappenziele zunächst in einer breit angelegten Information der Öffentlichkeit über die angedachten Veränderungen sowie

¹⁸¹ Die SPD opponiert rein formell tatsächlich gegen die Realisierung einer von ihr bislang uneingeschränkt präferierten und mit ihrer eigenen Mehrheit in der Stadtverordnetenversammlung verabschiedeten Planung, so auch eine kritische Anmerkung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 2. September 1985 unter dem Titel „SPD bekämpft ihre eigene Vergangenheit“. Dies wird ihr von Seiten der CDU als Wechselhaftigkeit und Widersprüchlichkeit vorgeworfen, während man bei der SPD von einem Erkenntnisprozess spricht und man zudem keine Politik gegen den erklärten Willen eines Großteils der Bürger durchsetzen will.

¹⁸² Exemplarisch hierzu etwa die Frankfurter Neue Presse vom 2. Mai 1986: „SPD kämpft für Erhalt der Straßenbahn“ Bildunterschrift: „Auch Volker Hauff sammelte Unterschriften für die Straßenbahn“

in einer großen Mobilisierung und diskursiven Überzeugung der Bürgerschaft durch Präsentation der eigenen Argumente und Ansichten (vgl. Schwandl 2008: 105) bestehen. Die recht heterogenen zusammengesetzte Protestbewegung vereint sich zeitnah unter dem medienwirksamen Titel „Aktionsbündnis Rettet die Straßenbahn“, um durch das Sammeln von Unterschriften ein Bürgerbegehren anzustreben¹⁸³ und damit die Entscheidungsfindung teilweise in eine direktdemokratische Arena zu verlagern, so dass sich Magistrat und Stadtverordnetenversammlung erneut unter Würdigung aktueller Erkenntnisse mit den beschlossenen und bekanntgegebenen Plänen zur zu Außerbetriebnahme und Abbau der Altstadtstrecke befassen müssen:

Übersicht der zivilgesellschaftlichen Akteurszusammensetzung des Aktionsbündnisses „Rettet die Straßenbahn“

- ➔ Arbeitskreis Nahverkehr (AKN) (unter Einbeziehung des Münchner Arbeitskreises Attraktiver Nahverkehr (AAN) mit deren Experten Karl Klühspies)
- ➔ Allgemeiner Deutschen Fahrrad-Club (ADFC)
- ➔ Arbeiterwohlfahrt und ÖTV¹⁸⁴
- ➔ Elterninitiative gegen Umweltverschmutzung und Seniorenschutzbund „Graue Panther“
- ➔ Pfadfindergruppierungen und Vertreter der evangelischen Kirche¹⁸⁵
- ➔ Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (B.U.N.D.)
- ➔ Gewerbetreibende an den stillzulegenden Streckenabschnitten
- ➔ Zoodirektor Professor Dr. Bernhard Grzimek

Schaubild 26: Heterogene zivilgesellschaftliche Akteurskonstellation des Aktionsbündnisses „Rettet die Straßenbahn“ (eigene Darstellung, vgl. gesamthaft Institut für Stadtgeschichte Frankfurt am Main, Bestand: Aktion „Rettet die Straßenbahn“, Vereinigungen V58 / 4)

¹⁸³ Frankfurter Neue Presse vom 23. Dezember 1985: „Die Straßenbahn braucht 42 000 Unterschriften“

¹⁸⁴ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. April 1985: „ÖTV gegen schienenfreie Innenstadt“

¹⁸⁵ „Kirche muss Ängste der Bürger aufnehmen. Stellungnahme der evangelischen Kirche zur 'schienenfreien Innenstadt', veröffentlicht am 2. März 1986 im evangelischen Kirchenblatt für Hessen und Nassau „Weg und Wahrheit“ in der Rubrik „Kirche in Frankfurt“

Die Argumente und Zielstellungen von SPD, den Grünen und dem Aktionsbündnis „Rettet die Straßenbahn“ setzen sich dabei sowohl aus verkehrlichen als auch aus sozial-gesellschaftlichen Positionen und Aspekten unter Einbeziehung externer (wissenschaftlicher und betrieblicher) Best-Practice-Beispiele zusammen (vgl. Steffenhagen 1986: 21 – 24 sowie Köhler 1985a: 221 – 225):

- Bessere und umsteigefreie Verbindung zur Innenstadt mit der Straßenbahn.
- Ausschließliche Anbindung durch die unterirdischen Stadtbahnhaltestellen zu grobmaschig.
- Längere Zuwegung von / zu den U-Stadtbahnhaltestellen aufgrund größerer Haltestellenabstände sowie zusätzlich aufwändig zu überwindender Höhenunterschied über mehrere Geschosse und Ebenen bis zum im Untergrund liegenden Bahnsteig.
- Stilllegung der Straßenbahn ohne Nutzen oder Sinn als unnötiger Rückschritt in der Qualität des Verkehrsnetzes.
- Mangelnde Barrierefreiheit und erschwerte Nutzung der U-Stadtbahnanlagen für ältere Mitbürger.
- Tunnelanlagen und unterirdische Haltestellen als mutmaßliche Angsträume.
- Stilllegung der Straßenbahn in der Altstadt ist unwiederbringlicher Verlust eines populären und kulturell wertvollen Beispiels Frankfurter Ortsgeschichte.
- Bestandssicherung, Fortführung und Erweiterung des Systems Straßenbahn in anderen bundesdeutschen Städten, etwa in München.

Die Argumente der Verfechter einer stringenten Implementierung des Konzeptes der schienenfreien Innenstadt, die sich auf der parteipolitisch-verwaltungsseitigen Ebene aus der CDU im Römer mit der neuen Position als Mehrheitsfraktion, dem Magistrat und den CDU-Oberbürgermeistern Walter Wallmann und Wolfram Brück (ab August 1986 im Amt) zusammensetzt, decken sich mit der fachlich-planerischen Bewertung der Stadtverwaltung und des Frankfurter Verkehrsverbundes (FVV), der die Gesamtkoordination von Schienenverkehrsentwicklung und Liniennetzplanung sicherstellt (vgl. Steffenhagen 1986: 21 – 24 sowie Köhler 1982: 170 – 172):

- Die getroffenen Entscheidungen und bestehenden Planungen wie etwa der 1982 beschlossene Generalverkehrsplan Schiene mit dem Konzept der schienenfreien Innenstadt sind juristisch nicht zu kritisieren. Sie sind zudem politisch regelkonform nach gewissenhafter und sorgfältiger Abwägung verabschiedet worden.
- Im Rahmen der bestehenden Schienenverkehrs-Gesamtplanung¹⁸⁶ ist ein „Parallelverkehr“ von neuer U-Stadtbahn und bestehender Straßenbahn betriebswirtschaftlich nicht zu vertreten¹⁸⁷ und zudem nach geltendem Personenbeförderungsrecht nicht genehmigungsfähig.
- Für viele Straßen; Wege und Plätze, die aktuell von den fortan entbehrlichen Straßenbahngleisen in Anspruch genommen werden, liegen bereits neue städtebauliche Nutzungskonzepte vor. Die Gewinne einer attraktiven Umgestaltung und Aufwertung durch Grünflächen, Bäume sowie deutlich mehr Fußgängerareale können aber nur bei Außerbetriebnahme und Abbau der Straßenbahnanlagen gehoben werden¹⁸⁸.
- Die U-Stadtbahn bietet eine höhere Reisegeschwindigkeit und Wirtschaftlichkeit.

In der zweiten Jahreshälfte 1986 setzt eine dynamische öffentlich-mediale Intensivierung der zunehmend unversöhnlichen Kontroverse ein. Das weitere Fortschreiten der Unterschriftensammlung für das Bürgerbegehren durch das Aktionsbündnis „Rettet die Straßenbahn“ wird von verbaler und argumentativer Härte sowie einem konflikthaft ausgetragenen dogmatischen Streit der beiden Lager der informell koalierenden Akteure begleitet (vgl. Steffenhagen 1986: 21 – 24). Während die Verfechter der Umsetzung der schienenfreien Innenstadt in den Medien als „Straßenbahn-Killer“¹⁸⁹ angegriffen werden und insbesondere die Grünen dem FVV eine „bewusste Irreführung“ bei werblichen Gegenüberstellungen von U-Stadtbahn und Straßenbahn vorwerfen¹⁹⁰, sehen sich die „Straßenbahn-Retter“ einer massiven Kritik als „unbelehrbare Geister“ und Anhänger einer

¹⁸⁶ Der Geschäftsführer des FVV stellt klar, dass man gemeinschaftlich mit dem Land Hessen auf die Erweiterung des Schnellbahnnetzes gesetzt hat und dass diese Entwicklung noch nicht vollendet ist, siehe auch Frankfurter Neue Presse vom 13. April 1986: „Der FVV: Keiner wechselt mitten im Strom die Pferde“. Ähnlich auch die Position des Stadtkämmerers Ernst Gerhardt, man stehe in der Implementierung von langjährigen Konzepten, die bereits im Jahr 1961 mittels Grundsatzentscheidung des Stadtparlaments initial auf den Weg gebracht worden sind, wie die Frankfurter Neue Presse vom 12. April 1986 unter der Überschrift „Gerhardt verteidigt schienenfreie City“ berichtet.

¹⁸⁷ siehe auch Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Mai 1986

¹⁸⁸ Planungsdezernent Hans Küppers hat die aus seiner Sicht vorteilhaften Auswirkungen der schienenfreien Innenstadt in einem Faltblatt zusammengefasst, siehe auch Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Dezember 1984 „Küppers rühmt die schienenfreie City“

¹⁸⁹ Frankfurter Rundschau / Lokalausgabe Ost vom 23. Januar 1986: „Unterschriften gegen ‘Straßenbahn-Killer’“, fortgeführt in der Ausgabe Nummer 16 vom 24. April 1986: „Straßenbahn-Killern ins Handwerk pfuschen“

¹⁹⁰ Auch die Frankfurter Rundschau vom 26. März 1986 „Grüne werfen FVV bewußte Irreführung vor“ nimmt Bezug auf die Attacken der Grünen gegen den FVV.

rückständigen Technologie ausgesetzt. Das vom Aktionsbündnis „Rettet die Straßenbahn“, SPD und den Grünen angestrebte Bürgerbegehren erreicht mit über 60 000 Unterschriften problemlos das notwendige Quorum, weshalb sich in Folge Magistrat und Stadtverordnetenversammlung abermals mit der Frage der schienenfreien Innenstadt auseinandersetzen müssen. Der unverändert CDU-dominierte Magistrat sieht jedoch wie die Mehrheit der Stadtverordnetenversammlung trotz intensiver Debatten keinen Anlass, die bisherige Entscheidung zu revidieren und stimmt erneut für die Entfernung der Straßenbahninfrastruktur und die Einstellung des Betriebs auf der Altstadtstrecke (vgl. Piesenecker 2000: 23 sowie Steffenhagen 1986: 24) zur Umsetzung der „schienenfreien Innenstadt“. Im Zuge der intensiven politischen Auseinandersetzung¹⁹¹ treten zudem auch spannungsvolle Konflikte im Innenverhältnis der SPD zwischen der lokalen Fraktion/Parteiorganisation und der SPD im hessischen Landtag zu Tage, da der Landesminister für Wirtschaft und Technik, Ulrich Steger (SPD), in einer wegweisenden Sitzung des Rates des Frankfurter Verkehrsverbundes, im Wissen um die kritisch-ablehnenden Haltung der örtlichen Parteigenossen der SPD-Fraktion im Römer zur Straßenbahnstilllegung im Zuge schienenfreien Innenstadt, der Beschlussvorlage zur schienenfreien City landesseitig dennoch zustimmt¹⁹².

¹⁹¹ Neben der eigentlichen thematischen Kontroverse werden zahlreiche weitere „Schlachtfelder“ eröffnet: So entbrennt etwa ein erbitterter Konflikt um die Prognose, welchen finanziellen Aufwand der Rückbau der Straßenbahnanlagen und Tramgleise letztlich verursachen wird. Auch werden die Fragen, ob es valide Zahlen zur aktuellen kundenseitigen Nachfrage der Altstadtstrecke gibt, oder nach welchem Zeitplan die Straßenbahninfrastruktur nach Eröffnung des U-Stadtbahnbetriebs abgebaut und damit unumkehrbare Zustände geschaffen werden sollen, in hohem Maße polarisiert und konflikthaft diskutiert. Schließlich kann auch keine Einigkeit bezüglich der Notwendigkeit neuer Gutachten zum Schienenverkehrskonzept oder bei der Frage, ob die Stadtwerke Frankfurt die Anzeigenvitrinen und Plakatflächen in ihren U-Bahnhöfen der Aktion „Rettet die Straßenbahn“ als reguläre kommerzielle Buchung zur Verfügung stellen müssen, erzielt werden (vgl. Institut für Stadtgeschichte Frankfurt am Main, Bestand: Aktion „Rettet die Straßenbahn“, Vereinigungen V58 / 4).

¹⁹² Beispielhaft in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 1. August 1985 „SPD und Grüne kritisieren Steger“ und der Frankfurter Neuen Presse gleichen Datums „Auch Grüne kritisieren Steger. Sie sind für Ausbau des Straßenbahnverkehrs“.

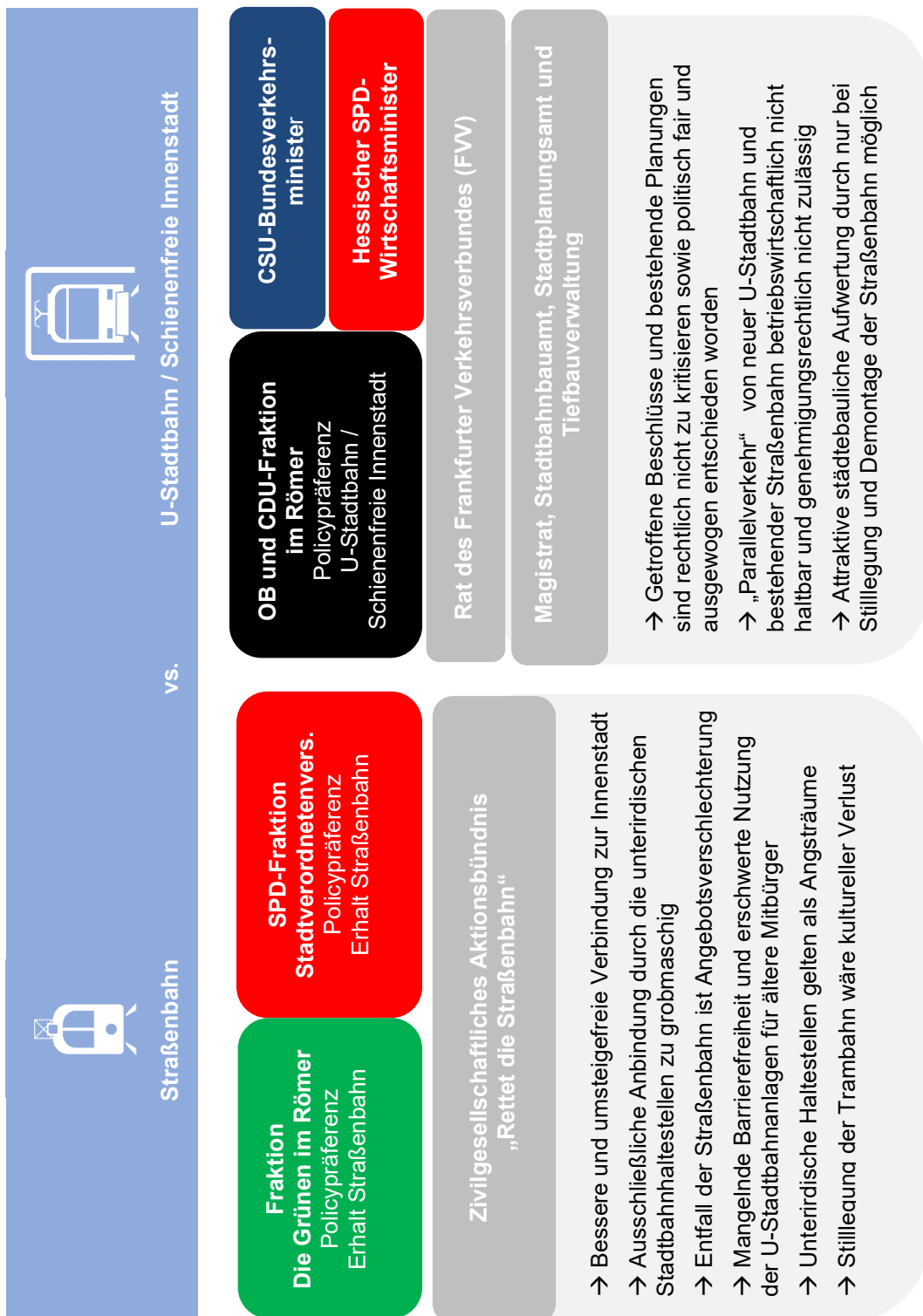


Schaubild 27: Akteurskonstellationen und Interessen beim polarisierten Streit um die Stilllegung der sogenannten Altstadtstrecke / Umsetzung des Konzeptes der schienenfreien Innenstadt 1986 (eigene Darstellung)

Nachdem damit die eigentliche politische Auseinandersetzung mit einer finalen Beschlusslage zunächst beendet (wenngleich nicht befriedet) scheint, und die folgende verwaltungs- und genehmigungsrechtliche Umsetzung der Entscheidung typischerweise lediglich als hintergründiger und unspektakulärer, geräuschloser und konfliktfreier Rechtsakt der Entbindung des zuständigen Unternehmers von der Betriebspflicht ausgefertigt wird, beinhaltet die hochpolarisierte Frankfurter Konstellation eine bis dato auch im bundesdeutschen Vergleich nie gekannte eskalative Sprengkraft. Die in Bezug auf die zentrale Frage des Fortbestands der Altstadtstrecke politisch unversöhnlichen Positionen von SPD, Grünen und Aktionsbündnis auf der einen und CDU, Magistrat, FVV und Stadtverwaltung auf der anderen Seite treffen dabei in unveränderter inhaltlicher Schärfe und teils offener persönlicher Feindseligkeit weiter aufeinander und münden in einer beispiellosen, öffentlich ausgetragenen Streitsituation¹⁹³, die sich aus formeller Sicht allerdings auf die Ebene der genehmigungsrechtlichen Frage zwischen den Stadtwerken Frankfurt als bisherigem Betreiber der Altstadtstrecke und dem Regierungspräsidium Darmstadt als zuständige Genehmigungsbehörde verlagert (vgl. Köhler 1986: 32f.).

Denn der dortige Regierungspräsident Hartmut Wierscher (SPD) und dessen Behörde müssen den Stilllegungsantrag zur Altstadtstrecke gemäß Personenbeförderungsgesetz formell prüfen und schließlich eine an objektiven Kriterien ausgerichtete Entscheidung treffen, wobei die Befürworter der schienenfreien Innenstadt und insbesondere der neue Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt am Main, Wolfram Brück (CDU), von einem reibungslosen Ablauf im Sinne der antragsstellenden Stadtwerke

¹⁹³ Beispielhafte Plakatgestaltung der CDU: „SPD schadet Frankfurt. Nur weil die SPD nicht will, steht die neue U-Bahn still. Ränkepiel zwischen den Genossen in Wiesbaden und Darmstadt verhindert Verkehrsverbesserung. (...) Wir Frankfurter wehren uns gegen die krummen Touren der SPD!“ Ebenso deutlich eine Plakatgestaltung der SPD: „Wer die Straßenbahn aus der City reißen will, handelt frankfurt-feindlich. (...) Die Trotzhaltung des neuen Oberbürgermeisters verfolgen die meisten Menschen unserer Stadt voller Sorge. Mit seinen Drohungen und Erpressungsversuchen hat er Frankfurt bundesweit lächerlich gemacht“.

ausgehen, zumal auch die Gesamtplanung Schienenverkehr des Frankfurter Verkehrsverbundes, die Infrastrukturstrategie von Stadtbahnbauamt und Tiefbauverwaltung sowie die Neugestaltungsideen des Stadtplanungsamtes auf der Umsetzung der schienenfreien Innenstadt und der Stilllegung der Altstadtstrecke der Straßenbahn aufbauen (vgl. Köhler 1982: 170). Jedoch mehren sich bereits früh Hinweise, dass das Regierungspräsidium die Bewertung und Abwägung des Für und Wider zur sensiblen Thematik der Genehmigung des Antrags zur Streckenstilllegung in dieser außergewöhnlichen Situation besonders exakt und tiefgehend vornehmen will. Parallel zur juristischen Beurteilung der Sachlage finden zudem auch Versuche einer argumentativen Beeinflussung aus der parteipolitischen Sphäre¹⁹⁴ statt. Dieser verschriftlichte Impuls beinhaltet das Ziel, den Regierungspräsidenten dazu zu bewegen, die von den Stadtwerken Frankfurt angestrebte Stilllegung der Altstadtstrecke nicht zu genehmigen, den entsprechenden Antrag abzulehnen und die dortige Betriebspflicht aufrechtzuerhalten. Der Stilllegungsantrag zur Umsetzung der schienenfreien Innenstadt wird vom Regierungspräsidium Darmstadt schließlich nach umfassender Prüfung wie folgt beschieden¹⁹⁵:

Gemäß Ziffer 6 der Entscheidung zur Sache „Genehmigungspflichtige Personenbeförderung Winterfahrplan 1986/87“ wird in Beantwortung der Anträge der Stadtwerke Frankfurt vom 28. Mai 1986 und 5. September 1986 festgestellt, dass „aufgrund des § 15 Absatz 1 Personenbeförderungsgesetz die Entscheidung ergeht, dass die Genehmigung gemäß § 24 Absatz 1 Personenbeförderungsgesetz zur Entbindung von der Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Betriebs (...)“ für die Straßenbahnlinien in der Altstadt nicht erteilt wird, der „Verkehr ist in dem genehmigten Rahmen durchzuführen / weiterzuführen“. Die beantragten Einstellungen stehen „nicht im Einklang mit dem öffentlichen Verkehrsinteresse“ und müssen daher abgelehnt werden, diese Ablehnung ist auch „zumutbar“.

¹⁹⁴ Brief der Fraktion der Grünen im Römer an das Regierungspräsidium Darmstadt, vgl. Institut für Stadtgeschichte Frankfurt am Main, Bestand: Aktion „Rettet die Straßenbahn“, Vereinigungen V58 / 4

¹⁹⁵ Institut für Stadtgeschichte Frankfurt am Main, Bestand: Aktion „Rettet die Straßenbahn“, Vereinigungen V58 / 4

Diese behördenseitige Entscheidung¹⁹⁶ wird in der Öffentlichkeit und bei den beteiligten Akteuren als „Ohrfeige“ für Oberbürgermeister Brück und die Befürworter der Streckenstilllegung wahrgenommen (vgl. Burmeister 2014: 61). Insbesondere der Oberbürgermeister will die erlittene juristische Niederlage nicht hinnehmen und wirft dem Regierungspräsidenten „groteske Fehler“¹⁹⁷ vor, der Bescheid des Regierungspräsidiums sei „fehlerhaft und rechtswidrig“¹⁹⁸. Der neue Oberbürgermeister Brück ist weiterhin von der Rechtmäßigkeit der städtischen Sichtweise überzeugt und kündigt Widerspruch sowie weitere juristische Maßnahmen gegen die Entscheidung an. Er appelliert an den hessischen Wirtschaftsminister, sich über seine Stellung im Frankfurter Verkehrsverbund gegen den Entschluss zu positionieren und stellt als potentiell Druckmittel die funktional und sachlogisch nicht mit der Frage der schienenfreien Innenstadt verknüpfte weitere Expansion der S-Bahn in Frage – dieses „Spiel über Bande“ war vorab mit dem damaligen Bundesverkehrsminister Dollinger (CSU) strategisch abgestimmt worden. Auch die SPD-geführte Landesregierung wird aufgrund der Entscheidung des Regierungspräsidenten vom Frankfurter Oberbürgermeister öffentlichkeitswirksam kritisiert. Zudem werden die potentiell nachteiligen finanz- und haushaltspolitischen Auswirkungen des Beschlusses aufgezeigt. Die weitere Bedienung der Altstadtstrecke sei bei Stadt oder Stadtwerken in keiner Wirtschaftsplanung berücksichtigt, darüber hinaus sei völlig unklar, ob überhaupt genügend für das oberirdische Netz geeignete Straßenbahnwagen und entsprechendes Dienstpersonal verfügbar seien, um der angeordneten Betriebspflicht entsprechen zu können.

Aufgrund des unmittelbaren juristischen Zwangscharakters und der direkt einsetzenden Rechtsfolgen müssen der Oberbürgermeister, der Magistrat und weitere Verwaltungsdienststellen der Stadt sowie der FVV und die

¹⁹⁶ Mit Brief vom 12. September 1986 an die Stadtwerke Frankfurt als Antragsteller übermittelt.

¹⁹⁷ So der zitierte Wortlaut, wiedergegeben in der Frankfurter Rundschau vom 19. September 1986.

¹⁹⁸ Ein wörtliches Zitat Brücks in der Frankfurter Rundschau vom 20. September 1986.

Stadtwerke Frankfurt am Main zunächst die Entscheidung des Regierungspräsidiums akzeptieren¹⁹⁹ und umsetzen, der FVV-Sommerfahrplan 1986 einschließlich des Betriebs der Straßenbahn auf der Altstadtstrecke behält zunächst eine provisorische Gültigkeit (vgl. Schönefeld 1986: 24). Darüber hinaus wird die neue, baulich fertiggestellte U-Stadtbahnstrecke C der Linien U6 und U7 nicht wie geplant dem Regelverkehr übergeben, eine seit langem angekündigte feierliche Inbetriebnahme einschließlich diverser Festivitäten in Handel und bei Gastronomie entlang der Strecke wird abgesagt²⁰⁰. Die Entscheidung des Regierungspräsidenten bewirkt zunächst allerdings keinerlei Befriedung oder Deeskalation, vielmehr wird der andauernde Konflikt in den Boulevardmedien als „Tram-Krieg“ beziehungsweise als „totale Konfrontation“ bezeichnet. Dennoch verständigen sich Regierungspräsidium, Stadt, Stadtwerke und Frankfurter Verkehrsverbund schließlich auf eine Kompromisslösung, die zwar den Bestand der Altstadtstrecke, also der Schienen und Betriebsanlagen gewährleistet, dies aber nur im Rahmen eines bewusst unattraktiv gestalteten Fahrtenangebotes und einer umständlichen Linienführung²⁰¹ (vgl. Höltge / Köhler 1992: 321 – 333 sowie Köhler 1986: 35f.).

¹⁹⁹ Frankfurter Rundschau vom 8. Oktober 1986: „FVV-Rat stimmte dem Trambahn-Kompromiß zu“

²⁰⁰ Das Feiern wird durch behördliche Anordnung verboten, dieses „Feierverbot“ wird in der Tat auch durch Polizei und Ordnungsdienst überwacht. Gerade diese ordnungsrechtliche Ahndung der Untersagung von Feierlichkeiten wird als „kommunalpolitische Posse“ des Oberbürgermeisters wahrgenommen, die Frankfurt „bundesweit lächerlich“ macht (vgl. Piesenecker 2000: 23). Die offizielle und kurzfristig angeordnete Absage der Eröffnungsfeier nährt zudem die Sorge vor möglichen Schadenersatzansprüchen und Klagen von Gewerbetreibenden gegen die Stadt, (vgl. Höltge / Köhler 1992: 322), da in Vorbereitung der Inbetriebnahmefeierlichkeiten der neuen U-Stadtbahnstrecke mitunter enorme Beträge und Anstrengungen investiert worden sind. Die Opposition aus SPD und Grünen wiederum nutzt diese Steilvorlage für erneute massive Kritik am Oberbürgermeister, dem die Verantwortung für potentielle finanzielle Schäden der Stadt zugeschrieben wird. So auch die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. September 1986 „So ein Zirkus. (...) Patrouillen gegen obrigkeitwidrige Feierfreudigkeit“

²⁰¹ Die Altstadtstrecke wird nur noch von einer statt wie bislang von drei Straßenbahnlinien bedient. Weiterhin wird die neu geschaffene Trambahnlinie 11 auf einem zwangsweisen Umweg in Form einer Schleife zur Erschließung der neuen U-Stadtbahnhaltestelle Zoo geführt und muss verfrüht auf der unattraktiv abgelegenen Südseite des Hauptbahnhofs enden, statt weitere Verkehrspotentiale, etwa in Richtung Niederrad, zu erschließen.

Dieser taktisch anspruchsvolle Verhandlungskonsens bestärkt bei CDU, FVV, Stadt und Stadtwerken weiterhin die strategische Perspektive auf eine mittelfristige Durchsetzung des Ziels der schienenfreien Innenstadt, die auch durch die erwartete geringere Auslastung aufgrund der unattraktiven Linienführung gerechtfertigt werden soll. Darüber hinaus gestattet der juristische und politische Burgfrieden der SPD und den Grünen, sich durch den Erfolg des zumindest vorübergehenden Erhalts der Altstadtstrecke als „Kämpfer für die Straßenbahn“²⁰² dauerhaft programmatisch zu positionieren, um dieses Thema auch im kommenden Kommunal- und Oberbürgermeisterwahlkampf gewinnbringend und emotional positiv besetzt am Wählerstimmenmarkt aufgreifen und nutzen zu können.

7.3.5 Der Dauerkonflikt von U-Stadtbahn und Straßenbahn – Zwei technisch kompatible, aber separat gedachte Schienenverkehrssysteme im parteipolitischen Streit zwischen Kompromiss, loser Koordination und offener Konkurrenz

Mit dem auf Drängen der „Straßenbahngegner“ bewusst als verkehrliches Provisorium ausgestalteten Kompromiss der zunächst nur vorläufigen Beibehaltung der Altstadtstrecke erfährt die Policyoption der Straßenbahn eine valide politische Aufwertungsperspektive als potentiell dauerhaft emanzipiertes, zweites städtisches Schienenverkehrssystem neben der U-Stadtbahn. Denn die zentrale und wertvolle infrastrukturelle Verkehrsachse, die dem System Straßenbahn die Entfaltung eines eigenständigen Verkehrswerts erlaubt, der über die zeitweise angedachte Stellung als bloßer Zubringer zum Schnellbahnverkehr substanziell hinausgeht, ist weiterhin verfügbar. Gleichzeitig bleibt die grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber der Straßenbahn insbesondere bei der CDU und dem FVV auch in den Folgejahren unvermindert wirksam und handlungsleitend,

²⁰² Beispielhaft für die geglückte öffentliche Eigendarstellung der SPD etwa der Beitrag „SPD will für Tram kämpfen“ in der Frankfurter Neuen Presse vom 30. August 1985

während in deutlichem Kontrast SPD und Grüne für eine neue, straßenbahnfreundliche Ausrichtung der städtischen Politik eintreten. Die intensive und streitbehaftete politische (nicht zwingend technisch-verkehrliche) Auseinandersetzung zwischen Straßenbahn und U-Stadtbahn markiert daher für die kommenden Jahrzehnte eine zentrale Konfliktlinie in der Frankfurter Kommunalpolitik: „Die Frage ‚Straßenbahn oder U-Bahn‘ blieb in der politischen Diskussion trotzdem noch jahrelang ein Streitfall“ (Kyrieleis 2018: 25f.).

Die endgültige politische Stabilisierung erfährt die zunächst nur provisorisch verfügbare Policyoption der Straßenbahn durch eine proaktiv-gestaltende konzeptionelle Wiederbelebung in Folge zweier markanter elektoraler Entscheidungen zu Gunsten der Straßenbahnbefürworter, da das vormals oppositionelle Lager von Rot-Grün aus den hessischen Kommunalwahlen im Jahr 1989 als Sieger hervorgeht und auch der SPD-Kandidat Volker Hauff nach einer Reform von Kommunalverfassung und Kommunalwahlrecht als erster direkt gewählter Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt feststeht. Dieser erklärt in seiner Antrittsrede, man werde „dort wo das möglich ist, die Straßenbahn wieder ausbauen und damit eines der größten Versäumnisse der innerstädtischen Verkehrspolitik wettmanchen“ (Protokoll der 5. Plenarsitzung vom 15. Juni 1989 – Tagesordnungspunkt 9 Antrittsrede des Oberbürgermeisters / Institut für Stadtgeschichte – Stadtarchiv Frankfurt am Main Stadtverordnetenversammlung III/14-99 P2.124). Durch diese doppelte institutionelle und politisch-prozessuale Gestaltungsfülle einer „neuen Stadtregierung von SPD und Grünen“ (Kyrieleis 2018: 25) können ab Ende der 1980er Jahre elementare Entscheidungen zur funktionalen Aufwertung und Sicherung des Systems Straßenbahn als dauerhaftes zweites kommunales Schienenverkehrsmittel neben der U-Stadtbahn auf den Weg gebracht werden (vgl. ebd.). Dementsprechend beschließt die Stadtverordnetenversammlung 1991 mit rot-grüner Mehrheit eine „neue verkehrspolitische Konzeption“ (Kyrieleis 2018: 25), die der Straßenbahn

wieder „eigenständige Erschließungsaufgaben“ (Scherf 1997: 36) zuweist. Die fortdauernde Ablehnung der Straßenbahn bei CDU und FVV hält auch nach der politischen Zeitenwende an und hat eine verstetigte Konfliktsituation mit SPD und Grünen bei jeder anstehenden Beschlussfassung und/oder Implementation von Fragen des Aus- oder Neubaus der U-Stadtbahn oder der Straßenbahn zur Folge.

Ein besonders illustratives Beispiel dieser intensiv und nahezu unversöhnlich widerstreitenden politischen Interessen, Ziele und Leitbilder ergibt sich aus der zu einer erneuten Grundsatzdebatte eskalierten Frage um einen betrieblich und verkehrlich vorteilhaften, baulich problemlos herzustellenden Straßenbahn-Lückenschluss der Linie 12 von lediglich 800 Metern Länge im Bereich der Konstablerwache, der zudem die Verkehrsfunktion der „geretteten“ Altstadtstrecke weiter stärkt. Nachdem die rot-grüne Mehrheit der Stadtverordnetenversammlung bereits 1989 die Planung und Umsetzung dieser Verknüpfungssachse beschließt, opponieren CDU und FVV durch verschiedene politisch-institutionelle und verwaltungsseitige Schritte und können dadurch zumindest eine deutliche Verzögerung des Projektes erreichen:

- SPD und Grüne betonen, etwa in Form der Vorträge der Stadtverordneten Oesterling (SPD) und Sikorski (Grüne) den verkehrlichen Nutzen der neuen umsteigefreien Verbindung zum Hauptbahnhof und in den Frankfurter Westen sowie die günstige Förderkulisse der Maßnahme (vgl. Wortprotokoll über die 32. Plenarsitzung der Stadtverordnetenversammlung am 16.11.1995).
- Die CDU trägt große Bedenken gegen die Neubaustrecke vor, in der sie eine „unnötige Parallelverbindung zur U-Bahn (...) und ein Verkehrshindernis für den motorisierten Individualverkehr“ (Kyrieleis 1999: 46) sieht und lehnt die Maßnahmenumsetzung ab.
- Die Geschäftsführung des Frankfurter Verkehrsverbundes legt mangels direkter parteipolitischer Zugriffsmöglichkeiten im verwaltungs- und genehmigungsrechtlichen Verfahren Widerspruch gegen die Planung ein, da es sich im einen Parallelverkehr zur U4 handele und dies auch dem Ziel der 1982 beschlossenen straßenbahnfreien Innenstadt widerspricht (vgl. Köhler 1993: 44).

- Durch das 1995 von der damaligen CDU-Oberbürgermeisterin Petra Roth eingelegte Veto gegen die bereits 1989/1990 mit rot-grüner Mehrheit der Stadtverordnetenversammlung verabschiedeten Beschlüsse zur Umsetzung des Lückenschlusses erfährt die Gesamtkonstellation auch eine konflikthafte prozedural-institutionelle Komplikation und Aufladung. Magistrat und Stadtverordnetenversammlung müssen sich erneut mit der Frage befassen, die Umsetzung letztlich abermals beschlossen wird – wenngleich unter immenser Kritik der Fraktionen von SPD und Grünen, die festhalten, die Oberbürgermeisterin würde durch ihren Einspruch gemäß §74 der Hessischen Gemeindeordnung „den erklärten Willen der Stadtverordnetenversammlung mißachten“ und die durch Bewilligungsbescheid in Aussicht gestellte finanzielle Förderung des Projektes selektiv gefährden, während bei wesentlich höheren Investitionsbedarfen in U-Stadtbahnanlagen keine haushaltspolitischen Bedenken bestünden (vgl. Wortprotokoll über die 32. Plenarsitzung der Stadtverordnetenversammlung am 16.11.1995). Bei der Eröffnung der Strecke im Jahr 1999 spricht Oberbürgermeisterin Roth schließlich von einem Erkenntnisgewinn und sieht im gesamten Prozess ein „Stück angewandte, praktizierte und umgesetzte Demokratie“ (Kyrieleis 1999: 46).

Eine nahezu spiegelbildlich konflikthafte Reproduktion und Fortsetzung dieser beinahe als prototypisch zu bezeichnenden streitbeladenen politischen Gemengelange zwischen SPD und den Grünen auf der einen und der CDU auf der anderen Seite ergibt sich bei der großen Mehrzahl der folgenden systemischen Entscheidungskonstellationen zwischen den Policyoptionen „Ausbau U-Stadtbahn“ versus „Ausbau Straßenbahn“ in den 1990er Jahren, denn mit der „Netz- und Systemplanung ist auf der politischen Ebene der Streit um U-Bahn und/oder Straßenbahn erneut ausgebrochen. In drei Planfällen mußten sich die Parteien zwischen beiden Verkehrsmitteln entscheiden“ (Scherf 1997: 35).

Sowohl bei der Entscheidung zum Anschluss des prestigeträchtigen Neubaugebiets „City West / Rebstock“ als auch bei der Erschließung des Siedlungsgebiets „Preungesheim Ost“ votiert eine Mehrheit der Stadtverordnetenversammlung letztlich für den Neubau von Straßenbahnstrecken und gegen U-Stadtbahnlösungen, wobei beiden Beschlussfassungen erneut ein intensiver parteipolitischer Streit und diverse taktische Manöver vorausgehen.

- CDU und FDP bevorzugen aus Gründen der verkehrlichen Leistungsfähigkeit grundsätzlich eine U-Stadtbahnlösung als unterirdische Verlängerung ab Hauptbahnhof zur City West / Rebstock²⁰³ beziehungsweise einen Abzweig von der Stadtbahnstrecke U5 nach Preungesheim zum Anschluss von Preungesheim Ost (vgl. Scherf 1997: 35; Kyrieleis 2002: 24 sowie Kyrieleis 2012: 38).
- SPD und Grüne plädieren jeweils für Straßenbahnanbindungen und lehnen die von CDU und FDP vorgeschlagenen U-Stadtbahnstrecken ab. Neben einem Verweis auf die hohen Kosten der U-Stadtbahn bei vergleichbar geringem Nutzen werfen die Grünen der CDU vor, sie greife „in die planerische Mottenkiste der siebziger Jahre“ und die SPD hält fest „die CDU klebe noch am Modell der autogerechten Stadt“ (Scherf 1997: 35).
- Im Kontext der Streckenplanung der oberirdischen Straßenbahn zu City West / Rebstock-Gelände ergeben sich bei einigen Trassierungsvarianten Konflikte mit Baumbeständen. Eine Anwohner- und Bürgerinitiative²⁰⁴ sowie der entsprechende Ortsbeirat der Grünen fordern den Erhalt der wertvollen Vegetation und des Alleencharakters des Straßenzuges, wodurch sich eine innerparteiliche Spannung mit der gesamtstädtischen Fraktion im Römer aufbaut²⁰⁵. Eine als Konsens vorgeschlagene, technisch und betrieblich beherrschbare, partiell eingleisige Führung, die weniger Fällungsarbeiten notwendig macht, wird mitunter als eine nicht leistungsfähige planerische Anomalie dargestellt. Stattdessen fordert das bürgerliche Lager zusätzlich die Prüfung einer an dieser Stelle verkehrlich unorthodoxen und wenig sinnhaften Zweisystem-Stadtbahn, die den Hauptbahnhof über Gleise der Deutschen Bahn anbinden soll²⁰⁶.

Bei der Entscheidungsfindung zum Anschluss des Rebstock-Geländes und der City-West verbleiben die programmatischen Vorstellungen und verkehrspolitischen Ziele der widerstreitenden Akteursgruppierungen aus SPD und Grünen sowie aus CDU und FDP in großer inhaltlicher Distanz zueinander und vermitteln, auch aufgrund der intensiven, nahezu dogmatisch zu nennenden normativen Imprägnierung, den Eindruck einer weitreichenden gegenseitigen Unvereinbarkeit²⁰⁷.

²⁰³ Frankfurter Rundschau vom 22. März 1996: „In der Hamburger Allee fürchtet die CDU die Pferdebahn. Streit im Stadtparlament über Trambahn zum Rebstock. SPD hält U-Bahn in der Heuss-Allee für unrealistisch“

²⁰⁴ Frankfurter Rundschau vom 7. Dezember 1995: „Auch Leute, die wenig politisch sind, werden aktiv. Anwohner der Hamburger Allee organisieren ihren Protest gegen Straßenbahn-Trasse“

²⁰⁵ Frankfurter Rundschau vom 18. April 1996: „Nur eine Beruhigungsspielle für die Bevölkerung? Grünen-Stadtteilgruppe glaubt nicht an eingleisige Bahntrasse in Hamburger Allee“

²⁰⁶ Frankfurter Rundschau vom 8. März 1996: „City West – Trambahn auf DB-Gleisen?“

²⁰⁷ Frankfurter Rundschau vom 10. Februar 1996: „Jetzt drei Alternativen zur Stadtbahnstrecke in die City-West. SPD will zweigleisige Trambahn / Grüne wollen nur ein Gleis in der Hamburger Allee / CDU für Verlängerung der U-Bahn“ sowie Frankfurter Rundschau vom 22. März 1996: „Stadtverordneter Albrecht Hennemann (Grüne): ‚Die Straßenbahn und die CDU, das ist wie das Weihwasser und der Teufel‘“

Der Beschluss zum Bau der Rebstock-Straßenbahn erfolgt 1999 letztlich sowohl mit den Stimmen von SPD und Grünen, die dieses Projekt aus inhaltlichen Gründen befürworten, als auch mit Billigung der CDU, die das Vorhaben an sich zwar ablehnt, aber inzwischen eine lose Kooperation mit der SPD initiiert hat und deshalb aus taktischen Erwägungen zunächst zustimmt²⁰⁸. Nach dem Ende dieser losen Kooperation im Jahr 2000 versuchen CDU und FDP, die unmittelbar wieder ihre bekannte, straßenbahnkritische Position einnehmen, den Bau auf den letzten Metern noch zu unterbinden²⁰⁹ und fordern abermals die Untersuchung von U-Stadtbahnalternativen, können aber die Umsetzung der weit fortgeschrittenen Straßenbahnplanung letztlich nicht mehr verhindern²¹⁰.

Die gefestigten programmatischen Positionen und Leitbilder wirken sowohl bei der informellen Koalition der Straßenbahnbefürworter aus SPD und Grünen als auch bei CDU und FDP, die im Kontrast hierzu grundsätzlich die Policyoption der U-Stadtbahn bevorzugen, weiterhin deutlich sichtbar und handlungsleitend fort. Jedoch führen ein gewisser kommunalpolitischer Pragmatismus sowie die erfolgversprechende Aussicht, durch neue taktische Allianzen und situative Kooperationen die eigenen Zielvorstellungen zumindest partiell umsetzen zu können spätestens mit der Entscheidungsfindung zur Ausführung der Bahnstrecken nach Preungesheim Ost sowie zum geplanten neuen Konversionsstadtteil „Europaviertel“ zu einer fallweise beachtlichen ideologischen Flexibilität im Abstimmungsverhalten der Fraktionen. Das „parlamentarische“ beziehungsweise „regierungstechnische“ Werkzeug zur zumindest formell konsensualen Umsetzung der zunehmend flexiblen Handlungsweise der Fraktionen findet sich im sogenannten „Logrolling“ (vgl. Schmidt 2004: 421),

²⁰⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Juli 2000: „Spekulationen über ‚Kuhhandel‘ bei Straßenbahnprojekten. Römer Fraktionen von SPD und CDU suchen Annäherung.“

²⁰⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Mai 2000: „Straßenbahn zum Rebstock in Frage gestellt. CDU und FDP wollen Bau noch verhindern / Dezernat verweist auf Parlamentsbeschluss“

²¹⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. August 2000: „Doch Straßenbahn zum Rebstock. Druck der Investoren / U-Bahn für Europaviertel wahrscheinlich“

wo mittels kombinierter Vorlagen verschiedene, voneinander unabhängige (verkehrs-) politische Entscheidungen zu Antragspaketen zusammengefasst werden, die dann wiederum nur in Gänze beschlossen oder abgelehnt werden können. Dies eröffnet den Akteuren das legitimatorische und kommunikative Narrativ, man habe jeweils anteilig nur für die Umsetzung der eigenen politischen Ziele gestimmt und die restlichen beschlossenen Inhalte lediglich geduldet und nicht aktiv unterstützt. Während schon bei der politischen Einigung zur Rebstock-Straßenbahn mediale Vermutungen über einen „Deal“ zwischen CDU und SPD angestellt werden, der eine gegenseitige Zustimmung zu den jeweils „ungeliebten“ Vorschlägen Straßenbahn zum Rebstock, aber U-Stadtbahnanschluss zum Europaviertel beinhalten soll, gehen die Fraktionen von SPD und CDU bei der folgenden formellen Auswahl und Formulierung der Policyoptionen für die Schienenanbindung von Europaviertel und Preungesheim Ost offen und ohne größere Bedenken mit dem Prinzip des Aushandelns eines politischen „Tauschgeschäfts“ und der Paketbildung in gemeinsamen Anträgen um: So stimmt die CDU der Straßenbahnneubaustrecke nach Preungesheim Ost zu, da sie im Gegenzug die Unterstützung der SPD für die Erschließung des Europaviertels durch eine teilweise unterirdische U-Stadtbahnstrecke erwarten kann (und umgekehrt)²¹¹.

Auch der bereits seit den 1980er Jahren geplante Bau der U-Stadtbahngrundstrecke D zwischen Hauptbahnhof und Bockenheimer Warte über das Messegelände wird zunächst entgegen der grundsätzlichen Straßenbahnpräferenz der SPD durch eine situative (wechselnde) Mehrheit von SPD und CDU auf den Weg gebracht, (vgl. Scherf 1997: 36) wodurch der SPD im Gesamtzusammenhang durchaus eine relevante Scharnierfunktion zukommt beziehungsweise sie ein umfassendes eigenständiges und vorstrukturierendes Entscheidungsdispositiv bei Fragen der Schienenverkehrspolitik geltend machen kann.

²¹¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Oktober 2000: „Details für Stadtbahn-Planung. Europaviertel und Preungesheim Ost. Antrag von CDU und SPD“

Neben der insgesamt zwar weiterhin schwerfälligen und kleinteilig-konflikthaften, aber global zunehmend straßenbahnfreundlichen Schieneninfrastrukturpolitik ergänzt ein bedeutsamer Beschluss zur vergleichsweise frühen Neubeschaffung von innovativen Straßenbahnfahrzeugen²¹² des Typs „R“ in anspruchsvoller Niederflurtechnologie (vgl. Hondius 1993: 10 – 17) die gesamthafte strukturelle Festigung der Policyoption Straßenbahn. Nachdem in den Schienenverkehrskonzepten der 1980er Jahre ausdrücklich keine Weiter- oder Neubeschaffungen von Straßenbahnfahrzeugen mehr vorgesehen sind (vgl. Köhler 1985b: 362) und somit das schnellbahnorientierte Leitbild der schienenfreien Innenstadt mit einer im Tunnel geführten U-Stadtbahn auch über die fahrzeugseitige Dimension vermittelt wird, markiert der Wiedereinstieg in die Beschaffung von Trambahnen in Niederflurbauweise gleichsam einen relevanten anteiligen Wirkungsfaktor an der verkehrspolitischen Zeitenwende hin zu einer dualen Schienenverkehrsstrategie aus den beiden Policyoptionen U-Stadtbahn und Straßenbahn, die sich seit 1993 in der gleichberechtigten konzeptionellen und technologischen Weiterentwicklung und Expansion beider Fahrzeugflotten (vgl. Kyrieleis 2002: 25 sowie Kyrieleis 2018: 27 – 29) ausdrückt.

Mit dem formellen kommunalpolitischen Koalitions- beziehungsweise Kooperationsbündnis aus CDU und Grünen nach der Kommunalwahl 2006 und der Wiederauflage 2011 (vgl. Gross 2016: 287 – 297) wird die eigentümliche Frankfurter Praxis aus widerstreitenden dogmatisch-verkehrspolitischen Leitbildern mit sich ausschließenden, konträren Grundsatzpositionen und Zielen, kombiniert mit politisch-ideologischer Flexibilität, taktischem Regierungswillen und pragmatischem Machtbewusstsein zum offiziellen „Regierungs-“ Modus erklärt. Dies geschieht auf Basis einer bereits rein technologisch heterogenen und

²¹² Frankfurter Neue Presse vom 30. November 1990: „Stadt schafft 120 neue Wagen an. Koalition setzt wieder auf die Straßenbahn“

indifferenten Systemlandschaft mit zwei bedingt kompatiblen, aber politisch bewusst separat und alternativ gelebten Schienenverkehrsmitteln. Jedoch verbleibt die zentrifugale Kraft hin zur eigentlichen eigenen programmatischen Position bei den Fragen der städtischen Schienenverkehrspolitik und insbesondere dem „U-Bahnbau“ (Gross 2016: 292) eine mitunter schwer konfliktbehaftete Hypothek für das in dieser Hinsicht fragil wirkende schwarz-grüne Kooperationsmodell. So bestehen die Grünen etwa auf dem Ausstieg aus dem Planungs- und Finanzierungsverfahren der unterirdischen Verlängerung der U-Stadtbahngrundstrecke D (Lückenschluss zwischen Bockenheimer Warte und Ginnheim) und setzen sich mit dieser Forderung letztlich auch durch (vgl. Kyrieleis 2007: 48), obwohl bereits Fördermittel in Höhe von über 88 Millionen Euro zugesagt sind. Die bewusste Ablehnung bereits genehmigter Finanzhilfen und das Zurückfallen des Projektes in einen erneuten intensiven Diskussionsstatus zwischen den Policyoptionen „Verzicht auf U-Stadtbahnausbau / Optimierung der bestehenden Straßenbahn“ und „Ausbau der U-Stadtbahn“ verdeutlicht die zumindest punktuelle Gestaltungs- und Verhandlungsmacht der Grünen im Bereich eines auch für die „Seele der Partei“ wichtigen Themas (vgl. Muth 2007: 26).

Die programmatisch verankerte politische Widersprüchlichkeit und verkehrlich-technische Inkonsistenz äußert sich beispielsweise auch im vor allem von den Grünen stolz verkündeten „qualifizierten Abschluss des U-Stadtbahnbaus“ (vgl. Kyrieleis 2006: 40), während gleichzeitig mit immensem Aufwand auf Betreiben der CDU unter Duldung der Grünen ein völlig neues U-Stadtbahnprojekt zum Anschluss des Europaviertels mit großen öffentlichkeitswirksamen Feierlichkeiten zum Tunnelbaubeginn aus der Taufe gehoben wird (vgl. Stadtbahn Europaviertel Projektbaugesellschaft mbH 2017). Schließlich kann das komplizierte und verkehrssystemisch betrachtete nicht naheliegende Ausbaukonzept der straßenbahnartigen Strecke der U5 in der Eckenheimer Landstraße zur Bedienung im Hochflur-U-Stadtbahnbetrieb als ein dauerhafter materiell-

dinglicher Nachweis der anspruchsvollen permanenten politischen und technologischen Kompromissfindung unter mitunter hohen Kosten und Aufwänden verstanden werden. Die naheliegende Umrüstung auf Niederflurstraßenbahnbedienung mit Anschluss an das übrige Tramnetz wird primär aus Sorge vor einer verlängerten Fahrzeit zum Hauptbahnhof abgelehnt, die planerisch stets angedachte Tunnelverlängerung ab der provisorischen Rampe Scheffeleck unter der im Straßenquerschnitt engen Eckenheimer Landstraße, die keine Anlage eines eigenen Gleiskörpers zulässt, soll ebenso nicht weiter verfolgt werden. Es bleibt der politische, städtebauliche und verkehrliche Kompromiss einer Hochflur-U-Stadtbahn auf einer genuinen Straßenbahnstrecke, den die beteiligten Planer von Stadt Frankfurt und Verkehrsgesellschaft bestmöglich architektonisch und betrieblich umsetzen (vgl. Kyrieleis 2006: 43; Kyrieleis 2010: 28 – 30 sowie Göbel 2009: 48).

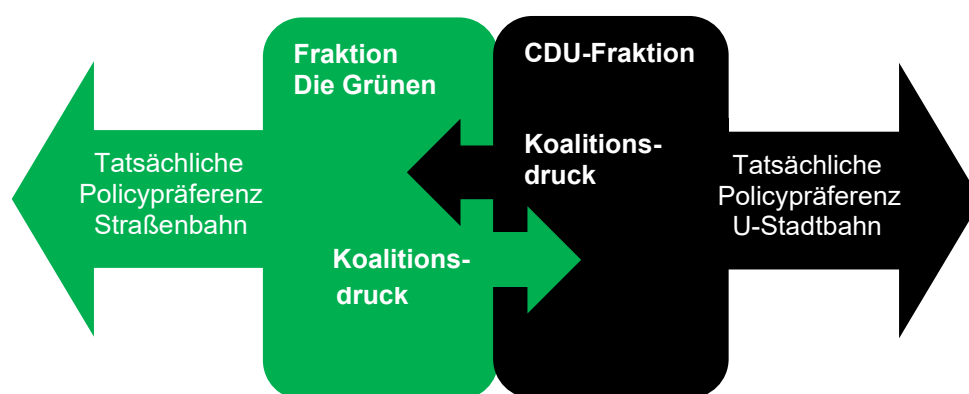


Schaubild 28: Zentrifugale Kräfte hin zu den eigentlichen Policypositionen bewirken eine anspruchsvolle Kompromissfindung in der Koalition und begünstigen die konkurrenzhaft gelebte Dualität beider Schienenverkehrssysteme mit teils suboptimalen verkehrstechnischen Lösungen (eigene Darstellung)

Neben der künstlichen politischen Trennung der beiden technisch durchaus kompatiblen Schienenverkehrsmittel U-Stadtbahn und Straßenbahn wird in Frankfurt am Main ein systemisch einheitlicher städtischer Bahnbetrieb auch durch diverse, historisch und entwicklungsgeschichtlich bedingte Verwerfungslinien und eine allgemein große technische und konzeptionelle Heterogenität (etwa bei den Fahrzeugtypen und diversen Untervarianten bei den Bahnsteighöhen) eingeschränkt. Dieses „bauliche Sammelsurium“ (vgl. Conrads 2005: 19) kann erst langsam und mit größerem Aufwand bereinigt und zusammengeführt werden (vgl. Conrads 2005: 19 – 22 sowie Kyrieleis 2006: 40 – 44), um dem diffusen Eindruck einer mitunter unsystematischen Systemzuordnung beziehungsweise eines atypisch-unplausiblen Zusammenwirkens von Fahrzeugeinsatz, infrastrukturellen Rahmenbedingungen und Betriebsweise entgegenzuwirken.

In jüngerer Zeit werden zudem auch zusätzliche tangentielle Schienenverbindungen wie die sogenannte Regionaltangente West (vgl. Kyrieleis 2006: 44) oder die Ringstraßenbahn (vgl. Nagel et al 2018: 159) auf Basis der U-Stadtbahn- und Straßenbahntechnologie diskutiert, um die zu den Hauptverkehrszeiten hochausgelasteten radialen Ströme des öffentlichen Verkehrs durch attraktive Quer- und Direktverbindungen sowie Umfahrungsmöglichkeiten um das Stadtzentrum zu entlasten. In diesem Zusammenhang erscheint es besonders angebracht, auf eine weitere betriebliche und fahrzeugseitige Vereinheitlichung sowie auf einen systematischen Einsatz und eine bewusste Nutzung der Vorteile des jeweiligen Schienenverkehrsträgers hinzuwirken. Denn aktuell wirkt sich die in Frankfurt nicht technisch, sondern primär politisch begründete, polarisierte Grundsatzfrage „oberirdische Straßenbahn oder U-Stadtbahn“ als artifizielles gedankliches Hemmnis aus. Beide Systeme lassen sich aus rein technischer Sicht sowohl sinnvoll separat betreiben, sie können aber auch, etwa durch gemeinsam bediente Streckenabschnitte, perspektivisch angenäherte Fahrzeugbreiten und Hybridhaltestellen mit angepassten

Bahnsteighöhen / Haltepositionen, weiter zusammengeführt und damit stringenter und effizienter kombiniert werden.

Eine unnötig verengte, aber institutionell und parteipolitisch begünstigte dichotome Denkweise „entweder U-Stadtbahn oder Straßenbahn“ entfernt sich dabei nicht nur zunehmend von der ursprünglich angedachten, integralen Tiefbahnkonzeption mit einer großen Netzdichte und einem einheitlichen Fahrzeugpark, sondern inszeniert und reproduziert auch systematisch einen wiederkehrenden virtuellen, dogmatisch-ideologischen Kern- und Wertekonflikt (wie etwa bei den aktuell weiter andauernden Debatten um die geeignete Ausführung des Lückenschlusses auf der Grundstrecke D zwischen Bockenheimer Warte und Ginnheim) und schränkt dadurch ohne extern vermittelte Zwangspunkte die ohnehin engen verkehrspolitischen und planerischen Gestaltungskorridore und Policyoptionen weiter ein (vgl. Kyrieleis 2000: 112f.).

7.3.6 Variablenbezogene politikwissenschaftliche Kompaktbetrachtung der Entwicklungen des empirischen Fallbeispiels Frankfurt am Main

Das empirische Fallbeispiel Frankfurt am Main ist durch überproportional häufige Wechsel, komplexe und teils widersprüchliche Entwicklungen und Neuausrichtungen sowie eine intensive und aktive, ab den späten 1970er Jahren meist konfliktreiche politische Bearbeitung der Systemfrage im Kontext der Auswahl und Entscheidungsfindung zwischen verschiedenen Policyoptionen städtischer Schienenverkehrsmittel gekennzeichnet:

- In der frühen Phase sind nahezu sämtlichen institutionellen Variablen durch eine rein lokal orientierte, pragmatische Ausgestaltung und eine einfache Verwaltungsstruktur bestimmt. Die politischen und technischen Ziele stehen in direktem Zusammenhang mit dem Streben nach einer Verbesserung des Verkehrsgeschehens durch Verlagerung der bestehenden und konzeptionell unveränderten Straßenbahn als flexible Tiefbahn / U-Straßenbahn im Sinne des Leitbildes der „zweiten Ebene“. Neben den lokalen Fraktionen im Römer kommen bei dieser Auswahl-situation vor allem die vorhandene verwaltungsinterne und betriebliche Meinungsbildung sowie externe wissenschaftliche Expertise unmittelbar zur Geltung und wirken intensiv bei der technischen Konzeption und Politikformulierung mit.

- Eine zunehmende institutionelle Komplexität, die Verfügbarkeit von systematischen finanziellen Förderprogrammen bei Bund und Land, eine wachsende Verwaltungsstruktur mit Installation von speziell für den U-Stadtbahnbau geschaffenen Organisationsformen, Behörden und Körperschaften sowie neue, an maximaler, auch regionaler verkehrlicher Leistungsfähigkeit ausgerichtete Steuerungsinstrumente (Planwerke) begünstigen mit einer zeitgleichen Erweiterung der Zielkontexte, die nun verstärkt auch städtebauliche und innerbetriebliche Aspekte berücksichtigen, die Verschiebung der integralen Tiefbahnidee zum Leitbild des auf Hochlastkorridore ausgerichteten Schnellbahnparadigmas, das in kritischer Betrachtung bisweilen sogar als „U-Bahn-Dogma, das den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs behindert“ (vgl. Köstlin 1987: 374 – 404) bewertet wird.
- Mit dem intensiv und hochgradig polarisierten und ideologisch imprägnierten Streit um die schienenfreie Innenstadt / Rettung der Straßenbahn gewinnt die prozessbezogene Dimension eine überragende Bedeutung bei der Debatte und Entscheidungsfindung zwischen den einzelnen Policyoptionen. Sowohl die klassisch parteipolitischen Individual- und Kollektivakteure als auch zivilgesellschaftliche Gruppen und Bündnisse formen inoffizielle, aber wirkungsmächtige Koalitionen entlang der bis heute wirksamen zentralen und prägenden Konfliktlinie „U-Stadtbahn“ versus „Straßenbahn“ und repräsentieren durch ihr Engagement einen der Stadtverwaltung abgerungenen zunehmenden Wandel des Steuerungsverständnisses von Top-Down-Government zu einer verstärkt governanceartigen Handlungsorientierung. Durch die Einbeziehung von partizipatorischen Entscheidungsarenen sowie mittels Demokratisierung und Vernetzung von ehemals meist nur Experten vorbehaltenen Wissensbeständen kann das bereits verblasste technologische Narrativ einer als eigenständiges Verkehrssystem sinnvollen und nutzbringenden oberirdischen Straßenbahn nachhaltig wiederbelebt und die entsprechende Policyoption als gleichberechtigt legitime Handlungs- und Gestaltungsalternative reformuliert werden, was bis heute die eigentümliche und teilweise konkurrenzhaft aufgefasste Dualität der beiden städtischen Schienenverkehrssysteme U-Stadtbahn und Straßenbahn erklärt.

7.4 Köln: Die rheinische Resilienz – Mit authentischem Erfolgsnarrativ, lokalen Zielen, flexibler Fahrzeugtechnik und systematischer Teilnetzbildung zu einem atmenden und verstetigten Kompromiss einer integralen Mischlösung von U-Straßenbahn und U-Stadtbahn

Die beiderseits des Rheins liegende Metropole Köln ist aktuell Heimat und Wohnsitz für etwa eine Million Menschen und erstreckt sich auf über 400 Quadratkilometern Fläche. Die durch eine ureigene Kultur der Offenheit und Toleranz, eine eigenständige Mundart und eine sympathische Gelassenheit geprägte Domstadt bildet das überragende kulturelle, wirtschaftliche und soziale Zentrum des Rheinlands. Gleichzeitig steht die größte und einwohnerstärkste Stadt Nordrhein-Westfalens in einer traditionellen landsmannschaftlichen Konkurrenz mit der nur etwa 50 Kilometer rheinabwärts liegenden Landeshauptstadt Düsseldorf, die wiederum die Rolle als politischer und administrativer Schwerpunkt des Landes Nordrhein-Westfalen beansprucht. Die große Zentralität Kölns speist sich auch aus der römischen Siedlungsgeschichte, wo auf der heutigen städtischen Gemarkung diverse militärische und zivile Bauten errichtet wurden, die noch heute als bauliche Zeitzeugen den Grundstock des reichhaltigen kulturellen Erbes Kölns bilden. Darüber hinaus stellen der emotional und physisch alles überragende Kölner Dom, aber auch weitere mächtige, meist katholisch geweihte Kirchen und Sakralbauten sowie die eng bebaute, nach den immensen Schäden des zweiten Weltkriegs größtenteils im modernisierten Stil, aber in den originalen engen historischen Gebäudefluchten wiedererrichtete Altstadt essentielle Mittelpunkte und Gravitationszentren der „köllschen“ Lebensart dar.

Die Stadt- und Siedlungsstruktur Kölns wird zum einen von der Lage am Rhein, der die Stadt zentral durchquert, sowie zum anderen von den in den linksrheinischen Quartieren weiterhin prägenden konzentrischen mittelalterlichen Wehranlagen, Stadt- und Festungsringen bestimmt, die

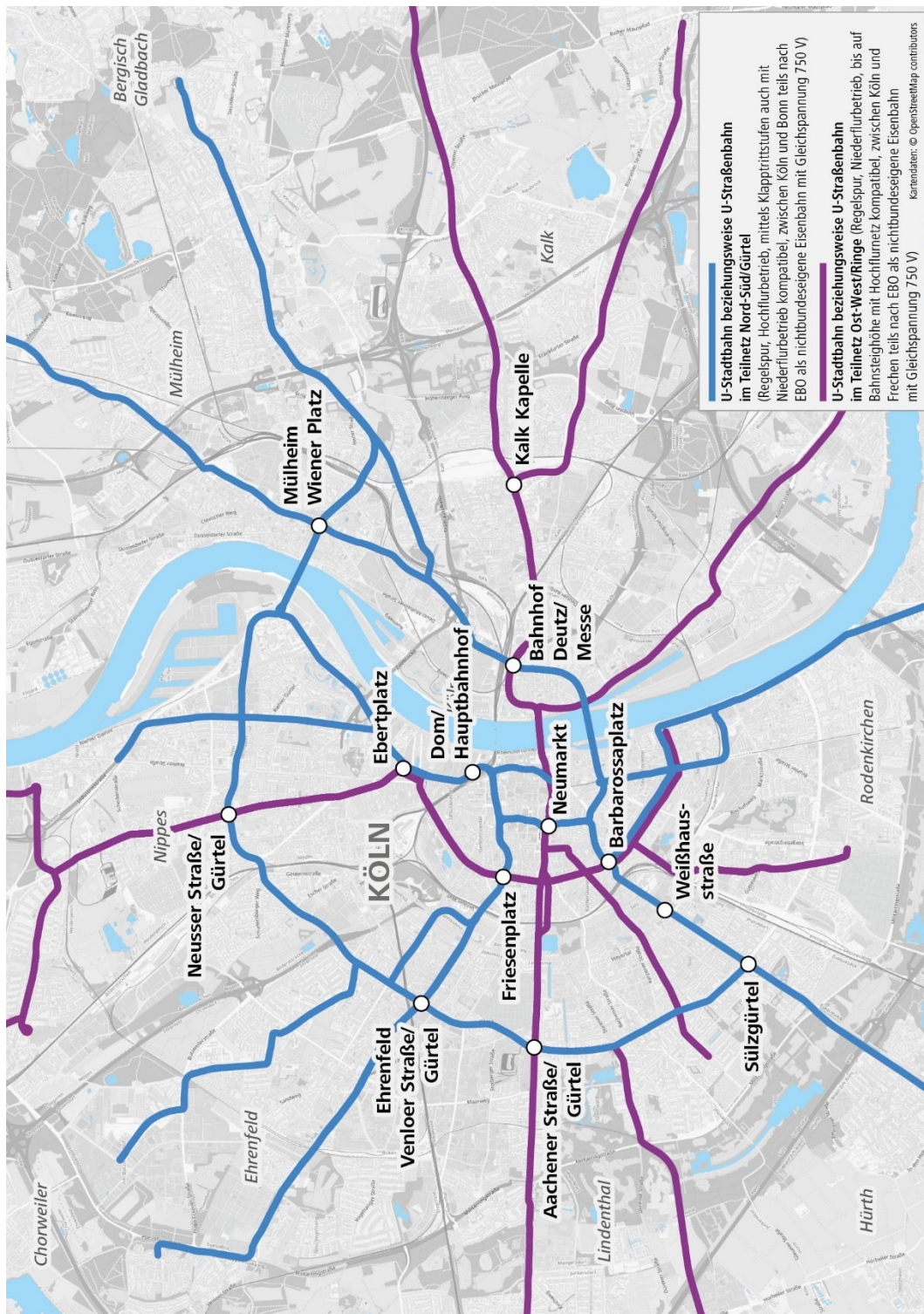
wiederum teilweise auf die römische Siedlungsgeschichte zurückgehen. Das Rheinufer, der Dom, die Altstadt sowie die teilweise als Fußgängerzone ausgestalteten Innenstadtstraßen Breite Straße und Ehrenstraße bilden zusammen mit dem Ensemble aus Alter Markt, Heumarkt und Neumarkt sowie den „Ring“ und den dort liegenden charakteristischen Plätzen wie Chlodwigplatz, Barbarossaplatz, Rudolfplatz, Friesenplatz und Ebertplatz das vitale soziale, kommerzielle und kulturelle Stadtzentrum. Köln ist Sitz diverser Industrie- und Handelsunternehmen von Weltrang und hat sich zudem eine dauerhafte Führungsposition als internationale Messe- und Medienstadt erarbeitet, ist Heimat einer der ältesten Universitäten Deutschlands sowie Sitz diverser Hochschulen und zahlreicher Verwaltungsbehörden. Eine weitere stadtbildprägende, architektonische und verkehrliche Besonderheit bilden die zahlreichen Rheinbrücken für den Automobilverkehr, den Eisenbahn- und S-Bahnverkehr, den U-Stadtbahn-beziehungsweise Straßenbahnverkehr sowie für den Rad- und Fußgängerverkehr, wobei teilweise mehrere Verkehrsträger über eine gemeinsame oder mehrere unmittelbar nebeneinander angelegte Brückenkonstruktion geführt werden.

Köln ist bedeutsamer internationaler Knoten im Eisenbahn-, Luft- und Straßenverkehr und verfügt über direkte Schienen- und Autobahnverbindungen in der Nord-Süd-Achse (gen Niederrhein, Niederlande und Ruhrgebiet beziehungsweise in Richtung Bonn und Siegerland), ist aber auch im europäischen Ost-West-Verkehr (Richtung Aachen, Belgien und Luxemburg sowie in Richtung Bergisches Land und Wuppertal) ideal eingebunden.



(Bild oben) Stadtbahnwagen Typ „B – Kölner Bauart“ im Tunnelbetrieb (MM).

(Bild unten) Niederflrwagen des Typs K4000 im straßenbahnartigen Betrieb auf den Ringen (MM).



Karte 3: Aktuelles Schienennetz der Kölner Verkehrs-Betriebe AG mit den beiden technisch kompatiblen und integral betriebenen Teilnetzen „Hochflur (Nord-Süd)“ und „Niederflur (Ost-West und Ringe)“ (© OpenStreetMapContributors).

7.4.1 Aktuelle Organisation und Ausgestaltung des städtischen Schienenverkehrs – Besonderheiten und erklärungsbedürftige Befunde

Der städtische und regionale Kölner Schienenverkehr wird von den beiden unabhängigen Hauptsystemen, der S-Bahn als regionale Eisenbahn sowie den innerstädtischen, teils aber auch ebenfalls im städteverbindenden Betrieb eingesetzten regelspurigen U-Stadtbahn- beziehungsweise U-Straßenbahnlinien der Kölner Verkehrsbetriebe AG (KVB) bestimmt.

Die Eisenbahnverkehre werden im Zulauf auf den direkt an Dom und Rhein liegenden Hauptbahnhof über die zentrale Hohenzollernbrücke sowie über linksrheinische Viaduktstrecken herangeführt, der Kölner Hauptbahnhof gilt gemeinsam mit dem Hamburger Hauptbahnhof als verkehrlich am meisten ausgelasteter Bahnhof Deutschlands mit über 1200 Zugbewegungen pro Tag. Für den ebenfalls im dichten Takt betriebenen Regional- und S-Bahnverkehr wurde in Köln keine zentrale innerstädtische Tunnelstrecke angelegt, diese Funktion wird von einer in Hochlage unter schwierigsten und beengten Verhältnissen nachträglich nördlich der bestehenden Eisenbahnanlagen zwischen Hansaring, Hauptbahnhof und Messe / Deutz eingefügten oberirdischen Stammstrecke in Ost-West-Ausrichtung übernommen. Aktuell soll der gesamte Eisenbahnknoten Köln für die Zukunft ertüchtigt und infrastrukturell weiter ausgebaut werden, um künftig noch mehr Verkehre und Zugfahrten in engerem Takt abbilden zu können.

Das eigentliche städtische Schienenverkehrssystem im engeren Sinne dieser Untersuchung weist einerseits charakteristische Merkmale eines hochleistungsfähigen U-Stadtbahnsystems, wie etwa Hochbahnsteige mit passenden Hochflur-Fahrzeugen in Zweirichtungsbauweise, großzügige Trassierungen, niveaufreie Streckenverzweigungen oder eine schnellbahnmäßige Betriebsführung mit komplexer Signal- und Zugsicherungstechnik, auf. Andererseits sind insbesondere die ersten

Ausbaustufen des ab den 1960er Jahren errichteten Innentunnels zwischen Dom/Hauptbahnhof, Appellhofplatz, Neumarkt und Poststraße mit einer engen, den oberirdischen Straßenverläufen folgenden Streckenführung, mehreren niveaugleichen, straßenbahnmäßig betriebenen Abzweigen und Gleisdreiecken, einer Anlage von ursprünglich nur in niedriger Bauhöhe ausgeführten Seitenbahnsteigen zur Bedienung mit Einrichtungs-Straßenbahnwagen sowie der damit eng korrespondierenden Errichtung von zwei unterirdischen Wendeschleifen im Bereich der U-Haltestelle Ebertplatz als prototypische und nahezu artreine Vertreter der U-Straßenbahnplanung einzustufen. Die Abschnitte beider Planungsleitbilder gehen dabei fließend und technisch integriert ineinander über, die gesamte Linienlänge beträgt aktuell 246 Kilometer, die von einer Flotte von 378 Schienenfahrzeugen befahren wird (vgl. KVB AG Geschäftsbericht 2020: 81).

Zusätzlich werden im städteverbindenden, eher regional ausgerichteten Stadtbahnverkehr nach Frechen sowie über zwei separate Linienwege (Rheinuferbahn und Vorgebirgsbahn) von und nach Bonn auch Streckenabschnitte²¹³ befahren, die nach Eisenbahnrecht gewidmet sind und die grundsätzlich auch den Regelwerken der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung unterliegen. Da aber die Energiezuführung in beiden Betriebsmodi, Stadtbahn beziehungsweise Straßenbahn und Eisenbahn in der Rhein-Sieg-Region um Köln und Bonn in einheitlicher Form über eine mit 750 Volt Gleichspannung versorgte Oberleitung erfolgt, beschränkt sich der technische Mehraufwand für den Verkehr nach Eisenbahnrecht im Wesentlichen auf eine separate Ausführung der entsprechenden Signal- und Zugsicherungstechnik, auf spezielle Gleis- und Weichenkonstruktionen, die auch den Spurführungsanforderungen der Eisenbahn genügen, auf eine eisenbahnmäßige Ausstattung der Fahrzeuge (etwa mit breiteren Radreifen, einem eisenbahnkompatiblen

²¹³ Die Infrastruktur befindet sich mitunter im Eigentum der Häfen und Güterverkehr Köln AG (HGK).

Radprofil oder entsprechenden Sicherheits- und Signaleinrichtungen) sowie auf abweichend vom Straßenbahnverkehr geregelte Verfahren der Betriebsführung.

Ab den 1990er Jahren haben sich in der weiterhin grundsätzlich integral von allen Fahrzeugtypen zu befahrenden Schieneninfrastruktur der Kölner Verkehrsbetriebe zwei nach Bahnsteighöhe / Haltestellenausführung sowie den zugehörigen Fahrzeugtypen differenzierte betriebliche Teilnetze herausgebildet (vgl. insgesamt Groneck 2005: 4 – 27, insbesondere 26):

- Das U-Stadtbahn-/U-Straßenbahnteilnetz der Hochflurstrecken besteht aktuell aus den eher in Nord-Süd-Ausrichtung verkehrenden Linien 3, 4, 5, 13, 16, 17 und 18. Das sogenannte „U-Bahn-H“ der ersten Tunnelausbaustufen der 1960er Jahre zwischen Dom/Hauptbahnhof, Neumarkt und Poststraße bildet dabei das betriebliche Kernstück des gegenwärtigen Hochflurnetzes, das wie geschildert bis heute abschnittsweise auch die Anmutung und Betriebsweise einer U-Straßenbahn aufweist. Gleichzeitig bestehen in diesem Bereich auch die größten betrieblichen Engpässe und Kapazitätsprobleme. In Richtung Norden schließt sich eine Strecke zum komplexen Gleisknoten der U-Haltestelle Ebertplatz an, wo auch die Tunnelstrecke aus den Ringen einmündet und zudem die nördlichen Zulaufstrecken in Richtung Niehl sowie ins rechtsrheinische Mülheim angebunden sind.
- Die südliche Fortsetzung des Innentunnels führt die Linien 16 und 18 zur oberirdischen Gleiskreuzung am Barbarossaplatz, von wo aus die beiden regionalen Stadtbahnstrecken nach Bonn²¹⁴ erreicht werden. Die ebenfalls aus einer südlichen Tunnelrampe an die Oberfläche geführten Linien 3 und 4 queren auf der Severinsbrücke den Rhein, um rechtsrheinisch den Bereich Deutz / Messe zu erschließen und sich in separate Äste in Richtung Mülheim und Schlebusch sowie Holweide und Thielenbruch aufzuspalten.
- Der westliche Anschlussast der Hochflur-Innenstadtstrecke erstreckt sich in Richtung Ehrenfeld, Görlinger Zentrum, Bocklemünd und zum Industriegebiet Am Butzweilerhof. Die Tunnelanlage der sogenannten „Ehrenfelder U-Bahn“ wird dabei Ende der 1980er Jahre als erster Kölner Streckenabschnitt mit allen Freiheitsgraden und Parametern einer vollwertigen U-Stadtbahn unter aktiver Nutzung der Fahrzeugausstattung mit Mittelhochbahnsteigen geplant und errichtet, was den dortigen Einsatz klassischer Einrichtungs-Straßenbahngelenkwagen aufgrund der fehlenden linksseitigen Türen und der nicht passenden, mechanisch vorgegebenen Einstiegshöhe ausschließt. Zwischen den rechtsrheinischen Stadtteilen Holweide und Mülheim und dem linksrheinischen Sülz verkehrt die einen Halbkreis beschreibende und dabei auch die Mülheimer Brücke befahrende Hochflurlinie 13 als wichtige tangentielle Querverbindung mit zahlreichen Umsteigebeziehungen von und zu den radialen Ausfallstrecken, ein relevanter Anteil der Trasse ist zwischen den Haltestellen Slabystraße und Nußbaumerstraße als aufgeständerte Hochstrecke in standardisierter Beton-Fertigteilmontagebauweise ausgeführt. In Mülheim wurde zudem gegen Ende der 1990er Jahre eine weitere Tunnelstrecke in anspruchsvoller Stadtbahnqualität, ebenfalls mit Mittelhochbahnsteigen, eröffnet.

²¹⁴ über Klettenberg und Brühl (Vorgebirgsbahn, aktuelle Linie 18) beziehungsweise über Ubiering und Wesseling (Rheinuferbahn, aktuelle Linie 16).

- Die jüngste Erweiterung erfährt das Hochflurnetz aktuell durch die stufenweise Fertigstellung und Inbetriebnahme der sogenannten Nord-Süd-Stadtbahn, die durch eine grundsätzlich parallele Führung zum bestehenden Innentunnel bei einer gleichzeitigen Ersterschließung der Altstadt im Bereich des Rathauses eine weitreichende Entlastungswirkung und Kapazitätssteigerung bewirken soll. Die als Röhrentunnel im bergmännisch-geschlossenen Schildvortrieb projektierte U-Stadtbahnstrecke erreicht im Jahr 2009 aufgrund des dramatischen Einsturzes eines Teils der Tunnelbaustelle auf Höhe des damaligen Stadtarchivs am Waidmarkt, bei dem auch mehrere Tote sowie immense materielle und kulturelle Schäden zu beklagen sind, eine traurige mediale Bekanntheit. Aktuell befinden sich zwei Teilstrecken des Gesamtprojektes zwischen Dom / Breslauer Platz / Hauptbahnhof und Heumarkt sowie zwischen Bonner Wall und Severinstraße bereits im eingeschränkten Vorlaufbetrieb, die Fertigstellung des havarierten Tunnelabschnitts zwischen Severinstraße und Heumarkt kann hinsichtlich der Zeitachse auch aufgrund der weiterhin anhängigen Verfahren und unklaren Schuld-, Gewährleistungs- und Haftungsfragen aktuell kaum seriös prognostiziert werden.
- Der Fahrzeugpark der Hochflurlinien basiert konzeptionell bis heute auf dem Anfang der 1970er Jahre entwickelten „Stadtbahnwagen Typ B – Kölner Bauart“, der als Kompromisslösung die strengen Vorgaben der umfassenden Stadtbahnplanung des Landes Nordrhein-Westfalen mit einer uneingeschränkten Einsatzmöglichkeit auf den bereits fertiggestellten Kölner U-Straßenbahnstrecken vereint. Diese bewährte und ausgereifte Konstruktion wird von den nachfolgenden Fahrzeuggenerationen K 5000 und HF6 im Wesentlichen übernommen. Durch eine geschickte Kombination einer stadtbahnmäßigen Grundauslegung als leistungsfähiger Zweirichtungs-Hochflurwagen mit straßenbahnkompatiblen Eigenschaften wie der Energiezufuhr über Oberleitung, der sechsachsigen Gelenkbauweise, die ein Befahren enger Gleisbögen erlaubt, oder dem Einbau von Klapptrittstufen, die die Andienung verschiedener Bahnsteighöhen ermöglichen, kann der Stadtbahnwagen B immens flexibel sowohl im artreinen, schnellbahnmäßigen U-Stadtbahnbetrieb als auch auf klassischen Straßenbahnstrecken eingesetzt werden (vgl. Groneck 2005: 31 – 34).
- Das niederflurige U-Stadtbahn- beziehungsweise Straßenbahnteilnetz beinhaltet die beiden Hauptkorridore der sogenannten Ost-West-Achse mit den aktuellen Linien 1, 7 und 9 sowie die Strecke im Verlauf der Ringe mit den gegenwärtigen Linien 12 und 15. Während die besonders verkehrstarken linksrheinischen Innenstadtabschnitte der Ost-West-Linien unter Anbindung der eigenständigen Gemeinde Frechen sowie der Kölner Stadtteile Weiden, Junkerdorf, Sülz, Lindenthal und des Universitätsviertels trotz langjähriger Tunneldiskussionen aktuell rein oberirdisch trassiert sind, werden nach der Rheinquerung auf der Deutzer Brücke im rechtsrheinischen Bereich Deutz / Kalk auch längere unterirdische Stadtbahnabschnitte befahren. Diese wurden zwar in Bezug auf die kreuzungsfreie Trassierung, die schnellbahnmäßige Betriebsweise und die großen Bahnsteiglängen nach (Hochflur-) Stadtbahnstandards errichtet, können aber dank der weiterhin gegebenen niedrigen Bahnsteighöhen am Gleis auch mit klassischen Straßenbahnwagen oder niederflurigen Stadtbahnfahrzeugen im Fahrgastverkehr befahren werden – die festen und dauerhaften technischen Installationen und Gewerke wie Rolltreppen und Fahrstühle sind dort hingegen auf eine ursprünglich geplante Bedienung mit Hochflur-Stadtbahnen hin ausgelegt und daher vom Gleis aus nur über Stufen oder Rampen erreichbar.
- Auch das Linienbündel der auf den Ringen verkehrenden Linien 12 und 15 gehört zum Niederflurteilnetz und verfügt über eine separate, stadtbahnmäßig ausgebaute Tunnelstrecke, die sich in der Innenstadt von der Rampe Zülpicher Platz über Rudolfplatz, Friesenplatz und Hansaring bis zum Ebertplatz erstreckt, wo die nördlichen Linienäste zu den Fordwerken und nach Merkenich beziehungsweise nach Longerich, Heimersdorf sowie in die nach 1945 neu errichtete Großsiedlung und Trabantenstadt Chorweiler anschließen. Im Süden werden zudem der Stadtteil Zollstock in einer eher straßenbahnmäßigen Trassierung sowie die Fortsetzung der Ringe bis zum Rheinufer am Ubierring erschlossen.

- Während bis nach der Jahrtausendwende auch weiterhin klassische Straßenbahn-Gelenktriebwagen in Hochflurbauweise eingesetzt werden, deren Einstiegssituation aufgrund fest installierter Treppenstufen technisch allerdings dem Niederflurnetz zugerechnet werden muss, werden inzwischen auf sämtlichen Linien im Niederflurteilnetz ausschließlich passende, sechsachsige Zweirichtungs-Niederflurfahrzeuge der Bauserien K 4000 und K 4500 eingesetzt (vgl. Groneck 2005: 35 – 37).

In prüfendem Kurzabgleich des Gesamteindrucks des empirisch in Köln vorzufindenden städtischen Schienenverkehrssystems der U-Stadtbahn / U-Straßenbahn mit dem anhand der Zentralität, Größe und Einwohnerzahl der Stadt gemäß verkehrsplanerischer Lehrmeinung theoretisch erwartbaren Lösungsansatz einer „echten“, stets kreuzungsfreien Untergrundbahn, erwächst unmittelbar das Erkenntnisinteresse, wie diese deutliche konzeptionelle Abweichung in den möglichen Policypfaden – gerade mit Blick auf die genuin unterschiedlichen Einsatzszenarien und Leistungspotentiale von einerseits U-Stadtbahn / U-Straßenbahn und andererseits „echter“ U-Bahn im technischen Sinne einer Metro – erklärt werden kann. Gleichzeitig schließt sich direkt der zweite wesentliche erklärungsbedürftige Befund im Kölner Fallbeispiel an, der danach fragt, wie es angesichts der immens heterogenen technisch-systemischen Rahmenbedingungen und Startvoraussetzungen gerade in Köln gelungen ist, die beiden grundsätzlich konträr anmutenden unterschiedlichen Teilnetzfunktionen, Fahrzeugflotten und Infrastrukturbereiche eines einerseits klassisch hochflurig konzipierten U-Stadtbahnnetzes sowie eines andererseits wesentlich später implementierten Niederflurbetriebs auf anderen Teilstrecken, betrieblich und angebotsseitig homogen als komplementäre Einheiten zu integrieren.

7.4.2 Die Jahre des Wiederaufbaus und die erfolgreiche Begründung des technologischen Narrativs der Policyoption U(nter)-Straßenbahn als moderate Lösung von drei essentiellen lokalen Zielstellungen: Schaffung einer innenstadtnahen Nord-Süd-Achse des Nahverkehrs, vollwertiger Anschluss von Dom und Hauptbahnhof sowie Entlastung der Ringstrecke

Nachdem auch in Köln aufgrund der großen strategischen und psychologischen Bedeutung der Stadt immense Kriegsschäden, insbesondere in der Innenstadt und bei den als Verkehrswege wichtigen Rheinbrücken zu beklagen sind (vgl. Reuther / Oehlert-Schellberg 2006: 65 – 76), setzt auch hier rasch eine zunächst anspruchsvolle und von Einschränkungen und Verzicht bestimmte, ab Anfang der 1950er aber bereits dynamische soziökonomische und verkehrliche Entwicklung ein (vgl. Kölner Verkehrs-Betriebe AG 1977: 63 – 73). Ein erster wesentlicher Meilenstein hin zu einer neuen, bescheidenen Normalität im öffentlichen Verkehr stellt die Inbetriebnahme der Deutzer Rheinbrücke am 17. Oktober 1948 dar:

„Sie erlaubte die Verbindung der bislang geteilten rechts- und linksrheinischen Netzteile und stellte für die Verkehrsabwicklung in Köln insgesamt eine große Erleichterung dar“ (Höltge / Reuther 2001: 189).

Die zunehmenden Fortschritte bei den oft nur hilfswisen Wiederinstandsetzungen oder provisorischen Reparaturen zur Wiederaufnahme des Straßenbahnbetriebs bringen auch die Normalisierung und stufenweise Rückkehr der im Kölner Großraum besonders gut ausgebauten und traditionell stark nachgefragten Vorortbahnen mit sich. Diese bereits ab 1904 vorangetriebenen separaten Vorortbahnen wurden ab der Wende zum 20. Jahrhundert gezielt zum Anschluss der Vororte und des näheren Umlandes entwickelt (Höltge / Reuther 2001: 152 – 166) und bieten von Beginn an dank einer oft eigenen,

vom Restverkehr separierten Gleisführung traditionell hochwertige Nahverkehrsverbindungen zwischen der Innenstadt und den Vororten an.

„Ab 1904 entstanden neben den städtischen Straßenbahnlinien die ebenfalls normalspurigen elektrischen Vorortbahnen. Diese benutzten im Kölner Stadtzentrum die Straßenbahngleise mit und fuhren dann auf kleinbahnartigen Außenstrecken mit längeren Zugeinheiten in das Umland. Die Finanzierung erfolgte allein durch die Stadt Köln, welche für den Betrieb eine bis 1912 bestehende Vorortbahndirektion gründete. Seitdem sind die Vorortbahnen Teil des Straßenbahnsystems“ (Groneck 2005: 4).

Wenngleich einige Streckabschnitte ab dem 1950er Jahren eingestellt wurden, so bleiben die wesentlichen Elemente der „Buchstabenlinien“, etwa nach Bensberg, Königsforst oder Zündorf, in Betrieb und werden zunehmend in den regulären Straßenbahnbetrieb integriert, da sie „im Außenbereich von Beginn an eigene Trassen“ (Groneck 2005: 5) nutzen können, und daher attraktive, schnelle und vor allem umsteigefreie Verbindungen ermöglichen (vgl. grundsätzlich Kölner Verkehrs-Betriebe AG 1977: 29 – 41).

Ein ähnliche Verkehrsfunktion – in allerdings abweichender Rechtsform und Betriebsweise – bieten auch die lokalen Eisenbahngesellschaften wie etwa die Köln-Frechen-Benzelrather Eisenbahn (KFBE, vgl. Kölner Verkehrs-Betriebe AG 1977: 48 – 52) oder die in Fachkreisen und bei Enthusiasten berühmte Köln-Bonner-Eisenbahn (KBE) mit ihren eleganten „Silberpfeil-Triebwagen“ (vgl. Reuther / Oehlert-Schellberg 2006: 96 – 99 sowie Kölner Verkehrs-Betriebe AG / Köln-Bonner Eisenbahnen AG / Stadtwerke Bonn, Verkehrsbetrieb mit Unterstützung der Stadtbahngesellschaft Rhein-Sieg mbH 1978: 2 – 39) und den „legendären Schnellzügen“ auf der Rheinuferbahn (vgl. Groneck 2005: 5 – 7) sowie dem ebenfalls intensiven Verkehr auf der Vorgebirgsbahn zwischen Köln und Bonn (vgl. Kölner Verkehrs-Betriebe AG / Köln-Bonner Eisenbahnen AG 1986: 6 – 27) an, zumal auch dort sich die Eisenbahnlinien „ihre Strecken abschnittsweise mit den Straßenbahn“ teilen (Groneck 2005: 6). Damit wird auch hier bereits

sehr früh ein verkehrspolitischer Pfad des regionalen Schienenverkehrs als technisch integraler und durchgehend interoperabler Bestandteil des innerstädtischen Straßenbahnsystems gelebt und beschränkt sowie zeitgleich eine entsprechende lokale planerische, kundenseitige und verkehrspolitische Traditionslinie mit konzeptioneller Strahlkraft im Sinne eines technologischen Narrativs begründet.

Während im Zuge des sozioökonomischen Aufschwungs des allgemeinen Wiederaufbaus wesentliche Teile des Straßen- und Vorortbahnnetzes wiedererreicht werden (vgl. Höltge / Reuther 2001: 184 – 201), ergeben sich in Bezug auf die grundsätzliche Netzstruktur der Straßenbahn hingegen doch gravierende und wirkungsmächtige Verschiebungen, Bündelungen und Lücken.

„Zwar wurden nun wieder etwa 85% des Netzes der Vorkriegszeit befahren, im Innenstadtbereich fehlten jedoch wichtige Querverbindungen in Form der Nord-Süd-Strecke Ebertplatz – Chlodwigplatz oder vom Dom/Hbf in Richtung Norden, Osten und Süden. Die einstmals wichtige Durchgangsverbindung entlang des Hauptbahnhofes blieb eine Stichstrecke. Dies führte dazu, daß sich die Verkehrsströme auf wenige Straßenzüge, zum Beispiel die Ringstrecke und die Verbindung Rudolfplatz – Deutzer Brücke, konzentrierten“ (Höltge / Reuther 2001: 190).

Somit entwickelt sich dieser konkrete örtliche, auf eine spezifisch abgrenzbare verkehrliche Problem- und Zielstellung ausgerichtete dreifache Themenkomplex der fehlenden Nord-Süd-Verbindung im Straßenbahnnetz²¹⁵, der isolierten Straßenbahnbedienung des wichtigen und nachfragestarken multimodalen Verkehrsknotens Dom/Hauptbahnhof als wenig leistungsfähige und zeitaufwändige Stichstrecke sowie der daraus resultierenden Überlastung der die Innenstadt umfahrenden Ringstrecke als einzig verbleibende relevante Nord-Süd-Achse des

²¹⁵ Die einst vorhandene, äußerst eng trassierte und konfliktreiche Streckenführung durch enge Altstadtgassen im Bereich südlich von Dom und Hauptbahnhof wurde mutmaßlich aufgrund der komplizierten Betriebsabwicklung und der begrenzt sowie kaum zukunftsfähig erscheinenden Lage und Bauform der Gleisinfrastruktur nicht wieder errichtet.

Nahverkehrs ab Mitte der 1950er Jahre als die dominierende und mit größtem Handlungsdruck beaufschlagte politische und planerische Fragestellung im Schienenverkehr der Stadt Köln.

In der Periode von Mitte der 1950er Jahre bis 1962 verfestigt sich, auch in Folge der beginnenden Generalverkehrsplanung mit einem umfassenden Ausbauziel der Stadt- und Schnellstraßen, eine grundsätzliche politische und planerische Debatte um die künftige Konzeption des Kölner Schienenverkehrs, die zwei wesentliche, miteinander bedingt verkoppelte Fragestellungen beinhaltet. Zum einen muss die örtliche Lage, also die anhand verschiedener wirtschaftlicher, betrieblicher, baulicher und angebotsseitiger Kriterien zu definierende bestmögliche Streckenführung und Trassierung ermittelt werden, um die drei gesteckten Zielstellungen zu bedienen. Zum anderen bietet die Grundsatzbetrachtung des Gesamtverkehrs im Allgemeinen und des Großkomplexes der städtischen Schienenverkehrs im Besonderen eine quasi natürliche situative Gelegenheit und ein Dispositionsmomentum, um sich planerisch, politisch und als Stadtgesellschaft mit der übergeordneten Frage des dafür einzusetzenden Schienenverkehrssystems in technischer Hinsicht, also etwa Straßenbahn, U-Straßenbahn, „echte“ U-Bahn oder gegebenenfalls auch „innovativen“ bis unkonventionell anmutenden Lösungsansätzen wie etwa Hoch- oder Einschienenbahnen, zu beschäftigen.

In Bezug auf die erste Fragestellung der Trassenwahl ergibt sich in der Debatte schnell die allgemeine Erkenntnis, dass die verschiedenen Verkehrssysteme aufgrund ihrer unterschiedlichen Parameter und Trassierungsoptionen jeweils über eigenständige Chancen und Risiken, Nutzen- und Kostenperspektiven verfügen, da ein rein oberirdischer Ausbau zwar mutmaßlich bautechnisch einfacher umsetzbar sein könnte, aber dafür eventuell mit massiven Bedarfen der Trassenfreimachung (etwa Abriss ganzer Häuserzeilen) oder dem Problem größerer Umwegführungen verbunden sein kann, während ganz oder teilweise unterirdisch geführte

Systeme mehr Freiheitsgrade bei der Trassenwahl, dafür aber auch höhere Errichtungskosten und eine kompliziertere Bauabwicklung nach sich ziehen können.

„Planungen für unterirdische Strecken hatte es in Köln bereits in der Vorkriegszeit gegeben²¹⁶, konkret verfolgt wurden sie aber erst ab Mitte der fünfziger Jahre. Waren die Pläne zum Aufbau der stark zerstörten Stadt zu Beginn der fünfziger Jahre noch davon ausgegangen, daß eine Nord-Süd-Verbindung oberirdisch im Verlauf einer neuen Durchbruchstraße zwischen dem Ebertplatz und dem Chlodwigplatz erfolgt, so setzte sich spätestens mit den Vorplanungen zu einer neuen Rheinbrücke die Erkenntnis durch, daß eine unterirdische Streckenführung die sinnvollere Lösung sei“ (Höltge / Reuther 2001: 203f.).

Die Gesamtabwägung der Trassen- und Systemfrage vollzieht sich dabei auch anhand der zeitgenössisch typischen Erwägungen einer Entzerrung der verschiedenen Verkehrsträger, da sich gerade im Kölner Innenstadtbereich zunehmende Konflikte zwischen dem stets wachsenden Automobilverkehr und den sich im selben Verkehrsraum bewegendenden Straßenbahnen ergeben, während viele Außenstrecken bereits zu einem frühen Zeitpunkt über besondere oder unabhängige Gleisanlagen und Bahnkörper verfügen oder entsprechend umgebaut werden.

„Wie auch in den anderen großen deutschen Ballungsräumen wurde in Köln trotz voranschreitender Motorisierung in den fünfziger Jahren erkannt, dass der öffentliche Nahverkehr am besten weiterhin durch ein Bahnsystem zu bewältigen (...) sei. Die hohe Bedeutung des öffentlichen Nahverkehrs wurde zu dieser Zeit vor allem im Berufsverkehr mit Blick auf eine zu hohe Spitzenbelastung im Straßennetz sowie einer zu großen Anzahl von Dauerparkern im Zentrum gesehen. Bereits in den fünfziger Jahren begannen daraufhin Planungen, die Straßenbahn zunächst in der Kölner Innenstadt in Tunnellage zu verlegen. Ihre hohe Relevanz bezogen diese Tunnelpläne durch den Verzicht des Wiederaufbaus der Nord-Süd-Straßenbahnstrecken in der Kölner Innenstadt nach dem

²¹⁶ Etwa Planungen für eine „die Innenstadt umgreifende U-Bahn“ unter „Nutzung der Gräben der nicht mehr benötigten Stadtbefestigung als Trasse“ oder „Überlegungen aus dem Jahr 1911 zum Bau eines Zwei-Linien-Netzes mit einer Ost-West und einer Nord-Süd-Linie“ (Groneck 2005: 8) sowie „Erste Kölner U-Bahn-Pläne“ der Jahre 1911 – 1913 (Reuther / Oehlert-Schellberg 2006: 39).

zweiten Weltkrieg und der damit unzureichenden Erschließung der Kernstadt bei Überlastung der Ringstrecke am Westrand des Zentrums vorbei. Der alternativ angedachte Bau einer oberirdischen Straßenbahnstrecke über die neu durchgebrochene Nord-Süd-Fahrt scheiterte an verkehrstechnischen Erwägungen, man befürchtete zu große Beeinträchtigungen zwischen öffentlichem Verkehr und Autoverkehr. (...) Ebenso begann man in Köln bereits Ende der fünfziger Jahre, das bestehende Straßenbahnnetz an der Oberfläche auszubauen und neue Siedlungsgebiete an das Netz anzuschließen“ (Groneck 2005: 8f.).

Somit ergibt sich insofern für das bestehende Schienenverkehrssystem der Straßenbahn ein historisch bedingter faktischer „Vorsprung“ bei der Systemfrage, als das vorhandene Netz während der laufenden planerischen und politischen Debatte stets weiter modernisiert und ausgebaut wird, wodurch sich bereits früh eine erste technische, investive und konzeptionell-verkehrspolitische Pfadabhängigkeit einschleift und im dominierenden technologischen Narrativ der Straßenbahn verfestigt.

„So waren die Jahre 1956 bis 1959 von einer regen Bautätigkeit gekennzeichnet. Das Bestandsnetz wurde erneuert und wo nötig auch den Erfordernissen angepasst“ (Reuther / Oehlert-Schellberg 2006: 83).

„Verglichen mit anderen Städten wies das Kölner Gleisnetz bereits Ende der fünfziger Jahre einen bemerkenswert hohen Ausbauzustand auf. Die zahlreichen eingleisigen Abschnitte auf den Vorortbahnen wurden bis Ende der sechziger Jahre zweigleisig ausgebaut“ (ebd.: 91).

Eine erste zentrale, weit in die Zukunft ausstrahlende und maßgeblich vorstrukturierende Gesamtabwägung der Verkehrsfragen findet im fachlich fundiert durch die eigenen städtischen Dienststellen der Stadt bei Tiefbauamt, Städtebauamt und Kölner Verkehrs-Betrieben erstellten, 1956 fertiggestellten Generalverkehrsplan statt.

„Die Überlegungen des Generalverkehrsplans von 1956 führten zu dem Ergebnis, einzelne Strecken in der Innenstadt als Unterpflasterbahn mit guten Übergangsmöglichkeiten auf das überirdische Straßenbahnnetz vorzusehen. Das oberirdische Netz

sollte möglichst weitgehend auf eigenem Bahnkörper liegen. Mit diesen grundsätzlichen Erwägungen wurde bereits vor Einstieg in die Detailplanungen der Grundstein gelegt für die später konsequent verfolgte ‚Kölner Lösung‘ des Mischbetriebes. Dieser erwies sich trotz anfänglicher Anfeindungen später grundsätzlich als erfolgreich und als ein Schritt in die richtige Richtung. Für eine erste Ausbaustufe der Unterpflaster-Straßenbahn schlug der Generalverkehrsplan vor, die unterirdische Nord-Süd-Verbindung Ebertplatz – Nord-Süd-Straße (...) – Dom/Hauptbahnhof – Alter Markt – Heumarkt zu wählen. (...) Eine zweite unterirdische Nord-Süd-Verbindung war von der Komödienstraße über (...) Neumarkt – Poststraße – Perlengraben vorgesehen. Ergänzt wurde das Netz der Unterpflasterstrecken durch eine Verbindung vom Hohenzollernring über neue Friesenstraße und Komödienstraße zum Hauptbahnhof. Dieses im Generalverkehrsplan vorgeschlagene Netz von Unterpflasterstrecken stellte die dringend notwendige Nord-Süd-Verbindung vom Ebertplatz zum Chlodwigplatz her und schloss die wichtigen Umsteigepunkte Neumarkt, Heumarkt und Hauptbahnhof ebenso gut an das Straßenbahnnetz an wie die neue Brücke. (...) Durch die Führung einer Anzahl Straßenbahnlinien über die Innenstadt ergibt sich eine spürbare Entlastung der Ringstrecke“ (Reuther 2009: 72).

Die verwaltungsinternen Erkenntnisse und deutlichen Präferenzen zur Umsetzung der Policyoption U-Straßenbahn als evolutionäre und moderate Weiterentwicklung der vorhandenen Straßenbahntechnik durch abschnittsweise Verlegung in eine zweite, unterirdische Ebene werden dabei von vorausgegangenen eigenständigen Überlegungen weiterer örtlicher, mit Fragen der Stadt- und Verkehrsplanung vertrauter Organisationen, flankierend gestärkt und argumentativ unterstützt:

„Vorbereitet wurde diese Grundsatzentscheidung durch Empfehlungen von Städtebauern und Verkehrsexperten. Denn dass die wachsende Autolawine neue Methoden für den öffentlichen Personennahverkehr durch die Anlage unterirdischer Verkehrswege zwingend erforderlich machte, war seit langem unbestritten. Hinsichtlich des Verkehrssystems war man seit den ersten Überlegungen der Wiederaufbaugesellschaft um Rudolf Schwarz von 1948/50 einhellig der Meinung, dass in Köln kein geschlossenes U-Bahnsystem, sondern Unterpflasterstraßenbahnen mit direktem Anschluss an das oberirdische Netz entstehen sollten“ (Lindemann / Kölner Verkehrs-Betriebe AG 2002: 329).

Im für die weitere institutionell-planerische Ausgestaltung des städtischen Kölner Schienenverkehrs maßgeblichen Generalverkehrsplan von 1956 werden die mit potentiell weitreichenden Folgen verbundenen Grundsatzfragen nach dem geeigneten Bahnsystem – U-Straßenbahn oder echte U-Bahn sowie nach der idealen Trassierung und Streckenführung – in einer methodisch breiten und tiefgehenden Analyse unter Einbeziehung und Würdigung der denkbaren Alternativen umfassend untersucht und, nach einem präzisen verkehrlichen Problemaufriss, klar beantwortet:

„In dem heutigen Gleisnetz in der Altstadt fehlt die Nord-Süd-Verbindung, wie sie früher vom Ebertplatz über Eigelstein, Dom, Hauptbahnhof, Alter Markt, Neumarkt, Mühlenbach, Severinstraße, zum Chlodwigplatz vorhanden war. Dadurch tritt eine sehr starke Belastung der Ringstrecke besonders zwischen Friesenplatz und Christophstraße auf. Der Nord-Süd-Verkehr zwischen Ebertplatz, Stadtmitte und Chlodwigplatz (und umgekehrt) wird durch Omnibuslinien unter Schwierigkeiten durchgeführt, die jedoch keinen vollwertigen Ersatz für die fehlende Straßenbahnverbindung darstellen“ (Tiefbaumt / Städtebauamt / Kölner Verkehrs-Betriebe 1956: 100).

„Der Hauptbahnhof kann heute nur über die Gleisstrecke Christophstraße – Unter Sachsenhausen von Sülz, Klettenberg und Ehrenfeld/Ossendorf aus ohne Umsteigen erreicht werden. Aus allen anderen Richtungen ist der Hauptbahnhof nur mit Umsteigen erreichbar. Die Heranführung weiterer direkter Linien zum Hauptbahnhof ist eine Notwendigkeit, die Voraussetzung hierzu ist der Anschluß des Hauptbahnhofes an eine neue gute Nord-Süd-Verbindung und möglichst unmittelbar an das rechtsrheinische Straßenbahnnetz“ (ebd.: 104).

Nach der Problem- und Zieldefinition wird die auch in Zukunft zentrale Rolle des öffentlichen Verkehrs im Allgemeinen offensiv adressiert:

„In der Innenstadt kann auf das schienengebundene Verkehrsmittel für den Massenverkehr künftig nicht verzichtet werden. (...) Durch dichtere Zugfolge, modernen Wagenpark, ausreichendes Platzangebot, günstige Linienführung und hohe Reisegeschwindigkeit könnten die öffentlichen Verkehrsmittel wesentlich dazu beitragen, den Individualverkehr in der Innenstadt

einzuschränken und dadurch die Straßenoberfläche wirksam zu entlasten“ (ebd.: 152 – 154).

Die Autoren des Generalverkehrsplans bekräftigen zunächst die allgemeine Sinnhaftigkeit einer unterirdischen Führung des Schienenverkehrs in der Innenstadt, da „die dringend notwendige Nord-Süd-Verbindung durch die Altstadt, die als Entlastungs- und Umleitungsmöglichkeit für den Straßenbahnverkehr auf den Ringen von großer Bedeutung ist“ in ebenerdiger Streckenführung „bei den heutigen und erst recht bei den zukünftigen Verkehrsverhältnissen“ nicht mehr möglich ist (vgl. ebd.: 158).

Im Vorfeld der Systemempfehlung des Schienenverkehrsmittels werden zunächst die charakteristischen und systemprägenden Merkmale der Unterpflasterbahn (U-Straßenbahn) als ein „auf kürzeren oder längeren Strecken unter der Erdoberfläche meist im Zuge vorhandener Straßenzüge (,unter Pflaster‘)“ und meist nur in geringer Tiefe“ verlaufendes Verkehrsmittel, das „die gleichen Betriebsmittel (Fahrzeuge) wie die Straßenbahn“ verwendet und stets über „eine direkte Verbindung mit dem übrigen oberirdischen Straßenbahnnetz verfügt“, herausgearbeitet (vgl. ebd.: 158).

Die Untergrundbahn (U-Bahn) hingegen sei durch die Verwendung „besonderer Fahrzeuge, die in Einrichtung und Abmessungen von Straßenbahnfahrzeugen abweichen“ gekennzeichnet. Zudem wird sie „teilweise oder ganz unterhalb der Erdoberfläche“ geführt, „jedoch in großzügigerer Trassierung meist ohne Bindung an das oberirdische Straßennetz und in größeren Tiefen“. Ein „Übergang auf das oberirdische Straßenbahnnetz“ ist nicht möglich, weshalb stets ein eigenes Netz und zusätzliche Betriebsbahnhöfe und Werkstätten benötigt werden. Zudem werde der Betrieb „eisenbahnmäßig“ und „ausnahmslos signalgebunden“ durchgeführt, „niveaugleiche Kreuzungen in Tunnelstrecken“ seien nicht möglich, die Zuführung des Fahrstroms erfolgt abweichend von der Straßenbahn „durch untenliegende Stromschienen“ (vgl. ebd.: 160).

Die konkrete Auswahl und Policyempfehlung der Autoren soll anhand der Hauptkriterien von „Leistungsfähigkeit, Anlagekosten und Verkehrsbedürfnis“ erfolgen (vgl. ebd.). Hier werden für die oberirdische Straßenbahn eine (durchschnittliche) Reisegeschwindigkeit von 17,5 Stundenkilometern und eine Beförderungsleistung von 16 000 Fahrgästen pro Stunde angenommen, für die Unterpflasterbahn in Tunnellage steigen die Werte deutlich auf 25 Stundenkilometer Reisegeschwindigkeit sowie 30 000 Fahrgäste pro Stunde an. Die Untergrundbahn wird mit einer Reisegeschwindigkeit von 30 Stundenkilometern sowie einer Kapazität von 40 000 bis 60 000 Fahrgästen angesetzt (vgl. ebd.: 161).

Bei den Annahmen zu den Anlagekosten wird insofern deutlich auf die immensen Sprünge und die um ein Vielfaches anwachsenden Investitionsbedarfe der drei Systemvarianten hingewiesen, als die Anlagekosten einer zweigleisigen Standardstrecke (ohne Grunderwerb oder Betriebsbahnhöfe) bei einer klassischen Straßenbahn mit etwa 700 Mark pro laufenden Meter, bei der U-Straßenbahn hingegen mit 18 000 Mark und bei der „echten“ Untergrundbahn sogar mit 21 000 Mark pro laufenden Meter angegeben werden, bei der U-Bahn kämen zudem noch „hohe Anlagekosten für besondere Betriebsbahnhöfe und einen besonderen Wagenpark“ hinzu (vgl. ebd.: 161).

Mit der analytischen Einbeziehung der örtlichen Verkehrsbedürfnisse wird es für die Verfasser des Generalverkehrsplans möglich, eine klare Präferenz und Handlungsempfehlung auszusprechen und zu begründen:

„Ein Verkehrsbedürfnis von 60 000 Fahrgästen / Stunde – wie es von einer U-Bahn bewältigt werden kann – ist in Köln selbst auf stärkstbelasteten Innenstadts Strecken in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Die Leistungsfähigkeit einer Unterpflaster-Straßenbahn wird hier auf lange Jahre hinaus – selbst bei Entwicklung Kölns zur Millionenstadt – dem künftigen Verkehrsbedürfnis gerecht werden“ (ebd.).

Zudem seien für die Kölner Haltestellenabstände „für einen U-Bahnbetrieb zu kurz“. Bei der Errichtung einer Untergrundbahn werde sich zudem „lebhafter Umsteigeverkehr zwischen U-Bahn und dem übrigen oberirdischen Straßenbahnnetz entwickeln, der durch ein Unterpflasterstraßenbahnsystem vermieden wird“, zumal auch die immens „hohen Anlagekosten für die Strecke sowie einen zusätzlichen Wagenpark“ in Verbindung mit dem „geringen zu erwartenden Verkehrsbedürfnis“ zum Ergebnis führen, dass „auf absehbare Zeit eine U-Bahn für Köln nicht tragbar“ sei (vgl. ebd.).

Neben der umfassenden verwaltungsinternen Problemanalyse sowie dem separaten verkehrs- und städtebaulichen Blick befasst sich auch die Industrie- und Handelskammer als lokal bedeutsame Vertretung organisierter Interessen mit den auch für die wirtschaftliche Entwicklungsperspektive zentralen Verkehrsfragen. Ein eigens zur Klärung der Frage der bestmöglichen Schienenverkehrskonzeption beauftragtes wissenschaftliches Gutachten spricht sich nach Prüfung in der Kurzfassung einer Stellungnahme zum städtischen Generalverkehrsplan der Stadt Köln ebenfalls grundsätzlich für eine unterirdische Führung des Schienenverkehrs aus:

„Das Straßenbahnnetz – vor allem im Bereich des Hauptbahnhofes und der Domumgebung – kann ohne Inanspruchnahme einer zweiten Ebene in einer einwandfreien verkehrlichen Form nicht vervollständigt werden. Der Generalverkehrsplan schlägt deshalb mit Recht dafür ein kleines Netz von U-Straßenbahnen mit 5,8 km Länge und ein großes Netz von 14 km vor. (...) Die U-Straßenbahn bietet sich nach dem heutigen Stand unserer verkehrstechnischen Erkenntnisse als zweckmäßigste Lösung an, da sie an jeder Stelle, an der der nötige Platz für die Längen- und Breitenentwicklung der Rampen zur Verfügung steht, in die zweite Ebene tauchen kann. Eine solche Lösung ist auch immer billiger als umgekehrt die wesentlich breitere Straßenfahrbahn in einer zweiten Ebene zu führen. Der Vorteil der U-Straßenbahn besteht weiter darin, daß ein abschnittsweiser Ausbau unter jeweiligem Anschluß an das ebenerdige Netz möglich ist“ (Wehner 1957: 11).

Angesichts der überwältigenden inhaltlichen Übereinstimmung aller beteiligten Fachplaner und Gutachter in der grundsätzlichen Empfehlung und aktiven Befürwortung eines U-Straßenbahn / Unterpflasterstraßenbahnsystems, das den bestehenden Straßenbahnverkehr (und perspektivisch auch den auf Straßenbahngleisen geführten Verkehr der Köln-Bonner Eisenbahn) abschnittsweise in unterirdische Tunnelstrecken verlagert, um die Nord-Süd-Lücke im Schienennetz zu schließen und den Bereich Dom / Hauptbahnhof zentral zu erschließen, wird zur Klärung der finalen und detailliert geplanten Strecken- und Trassenführung abermals ein externer wissenschaftlicher Gutachter eingeschaltet:

„Um weitere Entscheidungshilfen über die sinnvollste Trassenführung und die Art des Verkehrsnetzes zu erhalten, gab man bei dem Verkehrsplaner Prof. Ing. Lambert im Jahr 1960 ein Gutachten in Auftrag. Vor allem sollte der Frage nachgegangen werden, ob die angestrebte Trassenführung Poststraße – Neumarkt – Langgasse für die verkehrliche Erschließung der Innenstadt tatsächlich die sinnvollste sei und ob mit einer unterirdischen Strecke Poststraße – Ebertplatz eine wirkungsvolle Entlastung der Ringstrecke erzielt werden könne. Weiterhin sei zu untersuchen, ob eine U-Straßenbahn dem zukünftigen Verkehrsbedürfnis des Kölner Raums gerecht werde. Lambert kam im Wesentlichen zu den gleichen Ergebnissen wie der Generalverkehrsplan und die dazu abgegebenen Stellungnahmen. Da der Neumarkt die Hauptziel- und Umsteigehaltestelle im Netz ist sollte er an eine neue Nord-Süd-Verbindung direkt angeschlossen werden“ (Reuther 2009: 74).

In Bezug auf die Untersuchung und Empfehlung einer konkreten Streckenführung in der Innenstadt führt Prof. Lambert aus,

„die Trasse durch die Langgasse verlaufe zwar etwas abseits der Einkaufsstraßen, erschließe die Innenstadt jedoch trotzdem günstig. Sie hätte den Vorteil, den Neumarkt direkt anzubinden und ermöglicht es relativ problemlos, den Friesenplatz ebenfalls anschließen zu können. Die angestrebte Entlastung der Ringstrecke würde mit dieser Verbindung erreicht, außerdem ergäben sich in der Nord-Süd-Richtung bedeutende Fahrzeitgewinne. Auch baulich ließe sich diese Strecke im Vergleich zu den anderen Vorschlägen

einfacher ausführen, da sie größtenteils außerhalb der Hauptverkehrsstraßen verläuft“ (ebd.: 74f.).

Auch die abzuklärende Thematik einer sinnvollen Dimensionierung und Kapazitätsauslegung des Schienenverkehrssystems erfährt durch Professor Lambert eine konkrete und abschließende Reflexion und inhaltliche Beantwortung:

„In der Frage, ob eine U-Straßenbahn dem zukünftigen Verkehrsbedarf gerecht werden kann, stellte Lambert fest, dass ein Mischsystem Straßenbahn / U-Straßenbahn wegen der erforderlichen flächenhaften Bedienung des gesamten Stadtgebietes auch in ferner Zukunft am zweckmäßigsten wäre. Als vorteilhaft erwies sich nach seiner Meinung auch der Tatbestand, dass große Teile des Straßenbahnnetzes bereits auf eigenem oder besonderem Bahnkörper verliefen“ (ebd.: 75).

In direkter Konsequenz der umfassenden Vorarbeiten, übereinstimmenden Untersuchungen und klaren gutachterlichen Empfehlungen findet die abschließende Projektdiskussion und politische Grundsatzbeschlussfassung zum Bau der U-Straßenbahn im Rahmen der Ratssitzung vom 22.02.1962 durch die in der damaligen nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung gemäß dem „norddeutschen Ratsmodell“ verankerte duale Stadtspitze aus Oberstadtdirektor als Verwaltungschef und Oberbürgermeister als politisch-repräsentative Führungskraft in einer gelösten und zukunftsoptimistischen Grundstimmung statt. Die moderate, zweckmäßig-angemessene und von lokalen Experten maßgeblich mitentwickelte Lösungsstrategie zur Erreichung der drei zentralen Ziele im Kölner Nahverkehrsnetz wird im Rat der Stadt Köln über alle Partei- und Fraktionsgrenzen hinweg harmonisch und konfliktfrei mit großer Begeisterung und einer nahezu physisch greifbaren Mischung aus Vorfreude und Stolz über die erfolgversprechende und moderne Konzeption der Kölner „Unterstraßenbahn“ aufgenommen (vgl. insgesamt Stadtverordneten-Versammlungen / Niederschrift Verhandlungen des Rates der Stadt Köln vom 22.02.1962):

- Zu Beginn der Sitzung führt Oberstadtdirektor Dr. Adenauer zu den Grundprinzipien der Verkehrsplanung, zu den unterschiedlichen Aufgaben und Parametern von U-Straßenbahn und Untergrundbahn sowie zu den konkreten Erwartungen und Zielstellungen des U-Straßenbahnprojektes aus, er plädiert angesichts der zahlreichen zu erwartenden Vorteile klar für das U-Straßenbahnsystem und führt aus, die vorliegende Lösung müsse notfalls auch zu wesentlichen Teilen von der Stadt Köln finanziert werden:

„Zweifellos muß auf dem Gebiete des Verkehrs modern und großzügig geplant werden. Dazu gehört, daß wir, um den Verkehr zu entflechten, um sowohl dem Individualverkehr auf der einen Seite wie dem Massenverkehr auf der anderen Seite das zu geben, was möglich ist, wir uns mit dem Problem der zweiten Ebene befassen. Die zweite Ebene kann heißen: man baut eine Hochbahn; sie kann heißen: man geht in die Tiefe. Daß bei den Straßenverhältnissen in Köln, besonders in der inneren Stadt, keine Hochbahn möglich ist – zur Hochbahn zähle ich auch die Alweg-Bahn –, ist verständlich. Ich wüßte kaum, wie wir, ohne daß wir entscheidende städtebauliche Fehler machen würden, hier in die innere Stadt eine Hochbahn hinein bringen könnten. (...) Als zweite, und nach meinem Dafürhalten letzte Möglichkeit bleibt dann eben nur, mit unseren Verkehrsmitteln unter die Erde zu gehen. (...) Wenn wir jetzt von der zweiten Ebene unter der Erde sprechen, so bedeutet das nicht, daß wir uns heute hier nach der grundsätzlichen Seite über Untergrundbahn oder Unterpflasterbahn zu unterhalten hätten. Was Ihnen vorgeschlagen wird ist nichts anderes, als daß das engmaschige System der Verkehrsbedienung durch eine Straßenbahn beibehalten, aber unter die Erde gelegt wird. Die Aufgabe einer Untergrundbahn ist die weiträumige Bedienung. (...) Die Verbesserung des innerstädtischen Verkehrssystems muß daher folgende Ziele im Auge behalten:

a) Wiedererschließen der Innenstadt für den Verkehr aus allen Richtungen, insbesondere vom Norden her, der bisher besonders ungünstig geführt wird. Das ist die allgemeine Klage, die im einzelnen bewiesen zu werden braucht. Wir alle leiden darunter, daß wir diese Verkehrsbedienung vom Norden nach dem Süden entbehren. Durch die Errichtung der neuen Stadt wächst die Bedeutung des Verkehrs aus dem Norden. (...)

b) Entlastung der Ringstrecke. Ein Problem, das uns immer wieder befaßt hat. Die Kapazität der Ringstrecke ist mehr als ausgelastet; das wissen wir. Wenn dort eine Stockung eintritt, bricht unser ganzes Verkehrssystem zusammen.

c) Verbesserung der Reisegeschwindigkeit, der Bequemlichkeit, der Leistungsfähigkeit und der Verkehrssicherheit. (...)

d) Entlastung des fließenden und ruhenden Verkehrs und

e) Verbesserung der Verkehrsverhältnisse für den Fußgänger (...)

Ich sage Ihnen, daß die Kosten im ersten Bauabschnitt nach unseren heutigen Berechnungen 150 000 000 DM betragen werden, das heißt, daß im Schnitt 25 000 000 DM pro Jahr aufgebracht werden müssen. Natürlich erhebt sich die Frage: Wie sollen wir die Mittel aufbringen? Wenn diese Frage gestellt wird und es sich um beträchtliche Mittel handelt, wird immer wieder der Ruf nach Hilfe von Land und Bund laut. Wir dürfen in unseren Bemühungen um diese Hilfen nicht nachlassen. Aber letzten Endes bin ich immer der Auffassung: Selbst ist der Mann. Wir müssen uns in erster Linie entschieden selbst helfen (...).“

- Im Anschluss ordnet Beigeordneter Dr. Kleppe die anstehende Entscheidung im historischen und internationalen Kontext ein, selbst in der sehr auf das Automobil und den Schnellstraßenbau bezogenen Verkehrspolitik der Vereinigten Staaten von Amerika habe man begonnen, sich mit der Verbesserung des Schienenverkehrs und der Einrichtung neuer unterirdischer Schienenschnellverkehrslinien zu beschäftigen. Durch die Lage an wichtigen internationalen Autobahnen würden die Kölner Straßen ohnehin viel Verkehr anziehen, zudem konzentrierte sich der Verkehr aufgrund des Wachstums des Dienstleistungssektors immer mehr auf die Kernbezirke der Großstädte, ein vernünftiger Ausgleich zwischen der Beförderung im Massenverkehr und dem Individualverkehr müsse gefunden werden. Die Alwegbahn sei aufgrund ihrer hohen Fahrgeschwindigkeit nicht zwingend für die dichten innerstädtischen Haltestellenabstände geeignet, zudem bestünden die bekannten städtebaulichen Schwierigkeiten der hohen Betonstützen, die in der Innenstadt nicht in Frage kämen. Es biete sich hingegen geradezu an, die Straßenbahn unter die Erde zu legen, das Innenstadtnetz mit seinen engen Bahnabständen sei ohnehin nicht mit u-bahnmäßiger Geschwindigkeit zu befahren. Unter Einbeziehung der Gutachten von Prof. Wehner und Prof. Dr. Lambert hätten Tiefbauamt und Verkehrsbetriebe die Vorlage für den Grundsatzbeschluss ausgearbeitet, die vorgeschlagene Maßnahme sei eine folgerichtige Weiterentwicklung der bisherigen Politik der Kölner Verkehrsbetriebe, da die Straßenbahn in Köln bereits über 60% eigenen Bahnkörper habe und auch über sehr moderne Wagen verfüge. Dass durch die Neubaustrecke das Straßenbahnnetz nun trotz anderer Rationalisierungen wieder anwachsen werde ebenso wie die im Zuge des U-Straßenbaus gegebene Möglichkeit der Errichtung diverser Fußgängerunterführungen an gefährlichen Kreuzungspunkten ausdrücklich zu begrüßen.
- Stadtbaudirektor Dubbel führt zu den verkehrlichen Beziehungen und Nachfrageströmen im Kölner Verkehr sowie zu den positiven Netzeffekten der geplanten U-Straßenbahn aus, zudem werden auch hier die systemischen Unterschiede der feinerschließenden U-Straßenbahn und der grobmaschigen Untergrundbahn, die zudem keine Linienverflechtung ermöglichen, herausgearbeitet. Die U-Straßenbahn sei ein Teil des Straßenbahnnetzes und bleibe mit dem oberirdischen Netz verbunden. Abschließend werden die konkret geplante Streckenführung sowie die Auslegung von U-Bahnhöfen und Signalsystem erläutert.
- Stadtbaudirektor Braun äußert Skepsis, ob es Sinn mache, alle Tunnel so auszulegen, dass auch die größeren und höheren Wagen der Köln-Bonner Eisenbahn diese Strecken befahren könnten, oder ob man nicht einfach auch nur die Umsteigbeziehungen zur KVB am Barbarossaplatz verbessern könnte. Bei den Ausführungen zur konkreten Streckenplanung folgt der Hinweis, dass an die Wendeanlage am Hauptbahnhof ein Rheintunnel perspektivisch angeschlossen werden könnte. Zudem wird die Frage eines geeigneten ober- oder unterirdischen stadtseitigen Endbahnhofs von Rheinuferbahn und geplanter Flughafenbahn diskutiert. In einer detailreichen Ausführung werden den Ratsmitgliedern zudem konkrete technische Hintergrundinformationen zu den Trassierungsgrundlagen, den Streckenquerschnitten, dem bereits für 2,65 m breite Wagen ausgelegten Lichtraumprofil sowie zu einzelnen Bauabschnitten und der Baudurchführung mitgeteilt.
- Ratsherr Erlen (SPD) erklärt, die SPD stimme dem Plan der Unterstraßenbahn und den Ausführungen der Verwaltung zur „Zukunftsmusik“ zu. Gleichzeitig regt er an, einen vermehrten Einsatz des Schildvortriebs statt der offenen Tunnelbauweise zu prüfen, um die Beeinträchtigungen an der Oberfläche zu verringern.

- Ratsherr Rehker (CDU) stellt mit Befriedigung für die CDU-Fraktion fest, dass in der heutigen Vorlage viele ihrer Anliegen, die sie in den vergangenen Jahren in diversen Gremien vertreten habe, erfüllt seien. Auch zur Entlastung des Individualverkehrs müssten die Verkehrsarten nun durch Ausweichen in die zweite Ebene entmischt werden, aus Zweckmäßigkeitsgründen müsse daher die Straßenbahn unter die Erde. Die gelegentlich geäußerte Kritik, die U-Straßenbahn sei nur eine „halbe Maßnahme“ und der wirkliche Mut zur „großen Lösung einer Untergrundbahn“ fehle einfach, sei nicht gerechtfertigt und nicht richtig. Eine U-Bahn sei ein völlig neues, großes und isoliertes System, das neue Umsteigezwänge mit sich bringen würde, die der durchgehende Verkehr der Unterstraßenbahn vermeide. Diese sei daher keine Sparsamkeits- oder Notlösung, sondern „die einzig richtige und sich anbietende Lösung, um mit diesem Problem fertig zu werden.“ Die neue Straßenbahn werde die Innenstadt verkehrlich besser erschließen und die aktuell fehlende, große tragende Nord-Süd-Verbindung durch die Innenstadt schaffen. Zudem könnten nun auch der weitere Straßenbau und die Gestaltung der Domumgebung geplant werden.
- Ratsherr Hastrich (CDU) ergänzt, dass auch die deutliche Verringerung der Unfallgefahr durch vermiedene Zusammenstöße zwischen Fußgängern beziehungsweise Autofahrern und der Straßenbahn für die Verlegung unter die Erde sprächen. Zudem werde der Verkehr auf den Ringen entlastet. Neben dem wichtigen Bau der U-Straßenbahn seien aber weitere Rationalisierungsmaßnahmen im öffentlichen Verkehr angebracht.
- Für die FDP signalisiert Ratsherr Bruckwilder volle Zustimmung und Freude über die große Einigkeit und den geringen Widerspruch im Rat.
- Ratsherr Binot (CDU) erklärt, die heutige Entscheidung sei mutig, notwendig, gut vorbereitet und vor allen Dingen reif. Gleichzeitig sei eine seriöse Finanzierung und möglichst exakte Kostenkalkulation notwendig, zudem solle die Last wenn möglich auch auf Bund und Land abgewälzt werden.
- Abschließend stellt Oberbürgermeister Burauen erfreut fest, dass es „wieder ein richtiger stadtkölnischer Beschluss“ gewesen sei: „Einmütigkeit in allen Dingen“.

Der Umstand, dass auch in der „Heimatstadt“ Köln die Policyoption der avantgardistisch-utopistischen Alweg-Einschienen-Hochbahn trotz intensiver Lobbyarbeit und einer in Köln-Fühlungen errichteten Versuchs- und Teststrecke als Reallabor (vgl. Groneck 2005: 10, Lindemann / Kölner Verkehrs-Betriebe AG 2002: 293 sowie Reuther / Oehlert-Schellberg 2006: 83) im Prozess der harten politisch-verwaltungsseitigen Entscheidungsfindung nicht einmal annähernd in die Position einer plausiblen, real umsetzbaren Schienenverkehrslösung im innerstädtischen Anwendungskontext vordringen kann, zeigt stellvertretend für weitere Konstellationen in der restlichen Bundesrepublik die grundsätzlichen konzeptionellen Schwachstellen und Vermittlungsprobleme dieser eventuell zu progressiv und zukunftsoptimistisch angelegten Schienenverkehrsidee im Sinne eines „glücklosen Versuchsobjektes“ (vgl. Reuther / Oehlert-Schellberg 2006: 83)

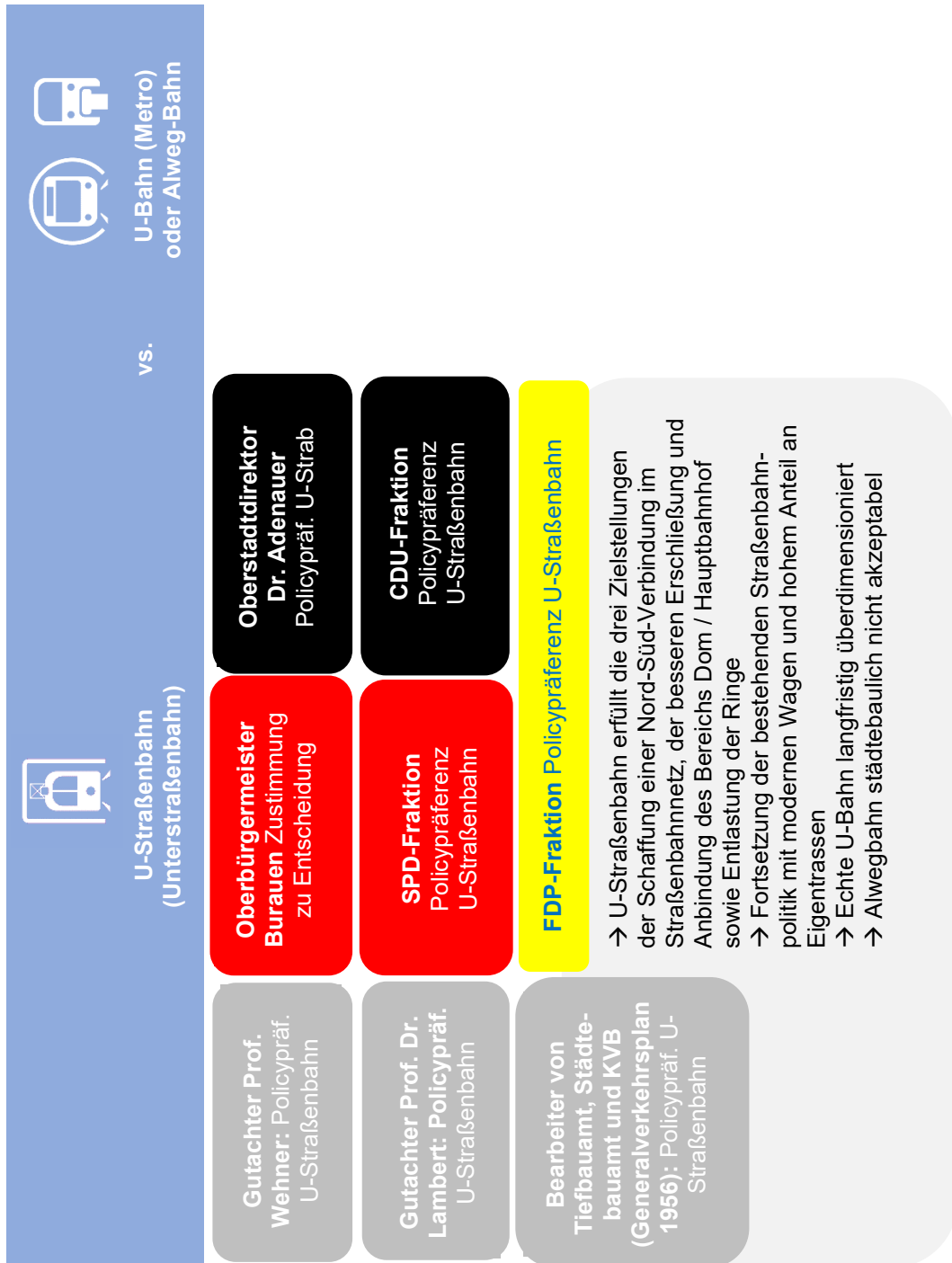


Schaubild 29: Parteipolitische, administrative und wissenschaftliche Akteurskonstellation und Interessenlage mit einstimmiger partei- und fraktionsübergreifender Mehrheit und gleichgerichteter Policypräferenz im Kölner Stadtrat am 22.02.1962 bei der Grundsatzbeschlussfassung zur U-Straßenbahn (eigene Darstellung)

Der mehrstufige Beschlusstext legt neben den inhaltlichen Entscheidungen auch wesentliche institutionelle Organisationsformen und Zuständigkeiten in der U-Straßenbahnplanung fest, die allesamt moderat und zweckmäßig – im Wesentlichen ohne Ausgründung gesonderten Körperschaften – ausgestaltet werden und innerhalb der bestehenden Verwaltung angesiedelt sind:

„1. Der Rat der Stadt Köln entscheidet sich endgültig für den Bau einer U-Straßenbahn.

2. Grundsätzlich wird dem von der Verwaltung und der KVB AG ausgearbeiteten Projekt für die Ausbaustufe Innenstadt zugestimmt.

3. Der Rat nimmt Kenntnis von der möglichen Erweiterung des geplanten U-Straßenbahnnetzes und beauftragt die Verwaltung, auf dieser Grundlage Vorschläge auszuarbeiten.

4. Die Bearbeitung des Projektes und die Durchführung erfolgt in einem Gemeinschaftsbüro der Verwaltung und der KVB AG.

(...)“

Auf Grundlage dieser überwältigenden und einstimmigen politischen Beschlussfassung quer durch alle Fraktionen und Parteien werden die konkreten Planungen von Bauwerken, Anlagen und Betriebstechnik intensiv, allerdings mit einer bescheidenen, rein örtlichen institutionellen Steuerungsstruktur, vorangetrieben. Die übereinstimmende Entscheidung von Politik und Verwaltung für das technologische und politische Konzept der U-Straßenbahn beinhaltet allerdings auch die Ausführung von nicht kreuzungsfrei angelegten, straßenbahnmäßig betriebenen Abzweigen, was sich in Rückschau als eine gewisse verkehrlich und betriebliche limitierende Achillesferse des Gesamtsystems herausstellt (vgl. Groneck 2005: 56 – 58.).

„Eine folgenschwere Entscheidung war es jedoch, die ersten Tunnelstrecken in einfachster Ausführung mit niveaugleichen Gleisdreiecken zu bauen. Zwar wurden früh Untersuchungen zur Leistungsfähigkeit schienengleicher Abzweige im Tunnel angestellt,

doch sollten sich deren positive Ergebnisse nicht bestätigen. Heute leidet das System an der unzureichenden Kapazität der ersten Strecken, dem seiner Linienführung nach so bezeichneten U-Bahn-„H“ (Groneck 2005: 11).

Tatsächlich führen die durch diese systemisch mit der Grundsatzentscheidung zur U-Straßenbahn (mutmaßlich ungewollt) ebenfalls implementierten Kapazitätsgrenzen der ersten innerstädtischen Tunnelanlagen gleichsam zu einem verstetigten, andauernden Diskussionsbedarf einer weiteren, weiter östlich in Richtung Rhein angedachten Nord-Süd-Tunnelverbindung, die in der ursprünglichen Konzeption bereits durch Anlage eines nach Süden ausgerichteten Gleisabzweigs als „bauliche Vorleistung“ berücksichtigt ist²¹⁷. Gleichzeitig stellt die Beschlussfassung zur U-Straßenbahn die (unbewusste) Begründung eines immens wirkungsmächtigen technologischen Narrativs der integralen, zweckmäßigen und pragmatischen U-Straßenbahnphilosophie des „Kölner Mischsystems“ dar, das insbesondere aufgrund der maßgeblich durch die eigene Verwaltung und die örtlich stark verankerten Kölner Verkehrs-Betriebe „hausgemachten“ Konzeption eine beachtliche Persistenz und Resilienz gegenüber „fremden“ Steuerungsansprüchen und Regulierungsregimen entwickelt. Das begleitende Leitbild einer maßvollen, an tatsächlichen realen lokalen Verkehrsproblemen und Zielen ausgerichteten Politik der punktuellen „Verkehrsentflechtung“ wirkt in Zusammenhang mit der authentisch erzählten Erfolgsgeschichte der mit Lokalkolorit ersonnenen Lösungsstrategie der „Unterstraßenbahn“ zumindest hintergründig auch langfristig als dämpfender und mäßigender Stabilisierungsfaktor in allen drei Systemdimensionen – der Infrastrukturauslegung, der Fahrzeugkonzeption und der Betriebsweise.

²¹⁷ In den 1990er Jahren erfolgt schließlich nach intensiver politischer Debatte eine Entscheidung, in diesem Korridor den Tunnel der sogenannten „Nord-Süd-Stadtbahn“ unter teilweiser Nutzung des Vorratsbauwerks, zu errichten (vgl. Groneck 2005: 98 – 101).

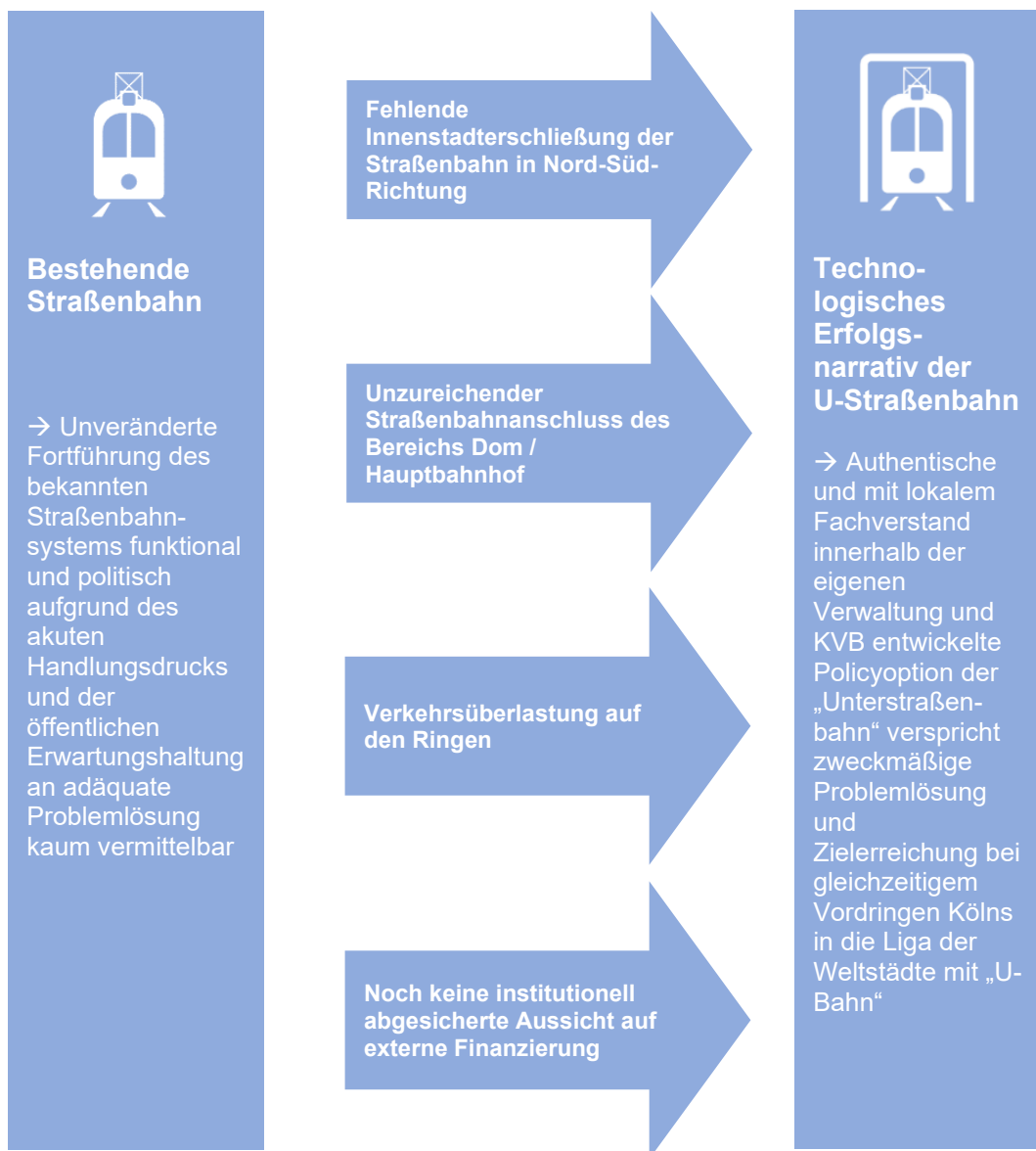


Schaubild 30: Begünstigende Faktoren einer spezifischen lokalen Zielsetzung und moderater institutioneller Rahmenbedingungen ermöglichen die frühe politische Etablierung des technologischen Erfolgsnarrativs der Unterstraßenbahn (eigene Darstellung)

In direktem Anschluss an die Grundsatzentscheidung beginnen bereits am 19.03.1963 im Rahmen eines feierlichen ersten Rammschlags die Bauarbeiten zur Erstellung der ersten Ausbaustufe der U-Straßenbahn (vgl. Reuther / Oehlert-Schellberg 2006: 100 – 110). Parallel dazu fällt 1962 auch die im Zuge des U-Straßenbahnkonzeptes als zentraler Effizienzfaktor eingepreiste Entscheidung zur umfassenden Neubeschaffung moderner Straßenbahn-Gelenktriebwagen der Firma DUEWAG, die mit ihrer übergroßen Wagenkastenbreite von 2,50 Metern, einer letztlich Auslegung als achtsichtige, dreiteilige Fahrzeuge und einer stärkeren Motorisierung die Systemgrenzen klassischer Straßenbahnen in Bezug auf Kapazität und Komfort nachhaltig nach oben verschieben und demnach zum neuen, in Rückschau durchaus erfolgreichen und robusten Kölner Standardfahrzeug im Straßenbahnbereich avancieren (vgl. Reuther / Oehlert-Schellberg 2006: 88f., Lindemann / Kölner Verkehrs-Betriebe AG 2002: 323). Wenngleich bei der weitgehend in offener Bauweise ausgeführten Errichtung des Innenstadttunnels der U-Straßenbahn die üblichen „Kollateralschäden“ im Sinne von Verkehrseinschränkungen, Baulärm und Umleitungen in öffentlichem Nahverkehr und Automobilverkehr auftreten und insbesondere die Frage der Kompatibilität der Tunnelarbeiten mit den Fundamenten des Kölner Doms intensiv diskutiert wird²¹⁸, schreiten die Konstruktionsarbeiten insgesamt kontinuierlich voran, so dass bereits am 11. Oktober 1968 der „U-Bahnbetrieb“ der U-Straßenbahn in einer feierlichen Zeremonie eröffnet und dem Fahrgastbetrieb übergeben werden kann (vgl. insgesamt zum Komplex aus Baugeschehen und Betriebsaufnahme der U-Straßenbahn Reuther 2009: 72 – 79, Reuther / Oehlert-Schellberg 2006: 100 – 110 sowie Lindemann / Kölner Verkehrs-Betriebe AG 2002: 330 – 339). Gleichzeitig wird auch der weitere oberirdische Netzausbau vorangetrieben (vgl. Lindemann / Kölner Verkehrs-Betriebe AG 2002: 320 – 330) und der Betrieb nach rationalen Effizienzkriterien weiter modernisiert.

²¹⁸ Beispielhaft die Berichterstattung der Neuen Rhein Zeitung vom 12.07.1967: „Großes Aufatmen beim U-Bahn-Richtfest. Der Dom hat es überstanden“

7.4.3 Der eskalative institutionelle Streit einer konfrontativ-überformenden Stadtbahnplanung des Landes Nordrhein-Westfalen ab 1969: Externe Bedrohung der lokalen Kölner U-Straßenbahnpolitik und die geschickte Konsensfindung im Fahrzeugbereich als Ermöglichung eines maßvollen Stadtbahnbaus zwischen 1971 und etwa 1990 unter hintergründiger Fortwirkung des technologischen Narrativs der U-Straßenbahn

Die ab Mitte der 1960er Jahre organisatorisch bereits fest eingespielte und bewusst mit geringer institutioneller Komplexität und großem Pragmatismus ausgestaltete Kölner U-Straßenbahnpolitik treibt noch vor der Betriebsaufnahme des Innenstadtunnels die baureife Planung der nächsten Ausbaustufe „Nord“ mit der wichtigen Durchbindung der U-Straßenbahn von Dom / Hauptbahnhof zur betrieblich zentralen neuen U-Haltestelle Ebertplatz voran, an der sich die neue Innenstadtstrecke mit der wichtigen Ringstrecke sowie den Anschlussstrecken in die nördlichen Stadtteile kreuzen (vgl. Groneck 2005: 80 sowie 120). Der ins Leben gerufene U-Bahnausschuss des Rates sowie das inzwischen erweiterte Amt für Brücken- und U-Bahn-Bau (vgl. Verwaltungsbericht der Stadt Köln 1970: 174) zeigen sich als sinnvolle organisatorische Lösungen, die sich harmonisch, zweckorientiert und ohne einen übermächtigen Steuerungsanspruch in die bestehende politisch-administrative Struktur einfügen, und die gleichzeitig die Rolle der Kölner Verkehrs-Betriebe als kompetenter lokaler Betriebspartner respektvoll leben. Eine weitere Aufladung mit einer auch für die Gesamtstadt immens bedeutsamen Zielstellung erfahren die U-Straßenbahnplanungen durch die politische Vorgabe, die im Norden entstehende „Neue Stadt“ Chorweiler, die als zeitgenössisch „moderne und innovative“ Großsiedlung mit progressiver Hochhausbebauung für über 100 000 Bewohner geplant und errichtet wird, in hochwertiger Weise an das städtische Nahverkehrsnetz anzuschließen (vgl. ebd.:90f.).

Das in sich stabile und zukunftsfähig dimensionierte Kölner Policyarrangement aus kontinuierlichem Straßenbahnnetzausbau, Fahrzeugbeschaffung und betrieblicher Modernisierung, gekrönt vom abschnittsweisen und an örtlichen Zielen und Bedarfen ausgerichteten U-Straßenbahnbau, wird Ende der 1960er Jahre jäh und eskalativ durch das sich intensivierende Eindringen übergeordneter „fremder“ Planungsleitbilder gestört. Die vehementen Versuche einer Zwangsimpementierung entsprechender (institutionell immens komplex ausgestalteter) Organisationsformen, Regelwerke und Richtlinien durch die Düsseldorfer Landesregierung und die Ministerialbürokratie des Landes Nordrhein-Westfalen kommen einer disruptiven Unterbrechung gleich.

Der weitreichende Dissens und intensive Konflikt zwischen der Düsseldorfer Landesregierung und den lokalen Kölner Akteuren in Politik und Verwaltung entzündet sich ab etwa 1968 an dem bereits aus dem Mülheimer Fallbeispiel grundsätzlich bekannten und dort umfassend abgebildeten neuen landespolitischen Engagement. Die damit verbundenen, institutionell verbindlich vorgegebenen Zielvorstellungen sollen als unmittelbarer Ausdruck der seitens des Landes offensiv formulierten konzeptionellen Mitwirkungs- und Mitgestaltungsansprüche die städtischen und regionalen Schienenverkehrssysteme im Sinne einer landesweit einheitlichen Stadtbahnidee entwickeln. Hierbei entstehen auf gleich drei politisch-administrativen Bezugs- und Kommunikationsebenen auf Kölner Seite größte Irritationen und ein nachhaltiger Eindruck eines seitens der Landesregierung unverständlichen und bisweilen respektlosen fremdartigen Eindringens in die originären Binnenfragen der örtlichen Kölner Schienenverkehrspolitik.

Erstens zeigen sich die Kölner Politik und Verwaltung verwundert über den grundsätzlichen und nicht wirklich absehbaren Anspruch und inhaltlichen Sinneswandel der Landesregierung, den örtlichen Schienenverkehr nun auch konzeptionell und technisch bis in letzte Details bei Trassierung, Stromversorgung und Fahrzeugauswahl, mitgestalten zu wollen. Dieses

Ansinnen der Landesregierung widerspricht zunächst offensichtlich dem legitimen Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung, wenngleich die auch in Köln ab Mitte der 1960er Jahre dankend angenommenen und eingesetzten, damals allerdings noch nicht in umfassende institutionelle Mechanismen und Programme gegossenen (freiwilligen) Finanzhilfen des Landes für den U-Straßenbahnbau einen wirkungsmächtigen Hebel, einen kommunikativ-legitimatorischen Anknüpfungspunkt und ein weitreichendes Machtpotential durch Androhung der künftigen Versagung dieser Mittel, darstellen. Der Umstand, dass dieser Versuch einer umfassenden, bisweilen feindselig und übergriffig anmutenden institutionell-politischen Vereinnahmung und inhaltlichen „Mitregentschaft“ gerade noch aus der mit Köln in einer traditionell regionalen, politischen und lokalkulturellen Konkurrenz stehenden Landeshauptstadt Düsseldorf unternommen wird, trägt naturgemäß in keiner Form zur Beruhigung, Versachlichung oder Deeskalation bei.

Zweitens stellen die konkreten technischen Regulierungen des Landes, deren Inhalte durch ministerielle Erlasse und verbindliche Richtlinien nicht nur eine enorme formelle Gültigkeit und institutionelle Wirksamkeit beanspruchen, sondern die insbesondere durch ihre Funktion als prozedurale Vorbedingung zur Gewährung von Bundes- und Landesfinanzhilfen eine Einhaltung und Regelbefolgung in hohem Maße nahezu erzwingen, ein scharfes Schwert zur Durchsetzung der neuen landesseitigen Planungsphilosophie dar. Das Kernproblem besteht dabei in der tatsächlichen technischen Unvereinbarkeit der landesseitig faktisch vorgegebenen Policyoption der „Stadtbahn“ (im Sinne einer als kreuzungsfreie Hochflurmetro und mit seitlicher Stromschiene betriebenen echten Schnellbahn) mit der örtlichen Ausgestaltung der Policyoption U-Straßenbahn²¹⁹. So erfordert die landesseitige Stadtbahnplanung (als echte

²¹⁹ In den Kölner Medien wird die U-Straßenbahn oft vereinfachend und technisch irreführend als „U-Bahn“ bezeichnet – hauptsächlich in Abgrenzung zur landesseitigen „Stadtbahn“, die wiederum im technischen Sinne eine „echte“ U-Bahn als kreuzungsfreie Metro darstellt.

Metro) die Ausführung aller Abzweige und Verbindungsstrecken als kostenintensive und hochleistungsfähige niveaufreie Anlagen, weiterhin auch ausladend große Kurvenradien von mindestens 180 bis 300 Metern, um eine reibungslose Bogenfahrt der vorgesehenen Stadtbahn-Doppeltriebwagen des Typs „A“ zu ermöglichen. Zudem müssen die Bahnsteige eine Höhe von mindestens 90 Zentimetern sowie eine Länge von 115 Metern aufweisen, die Stromzuführung soll bei der landesseitigen Stadtbahn ausschließlich über eine seitliche Stromschiene erfolgen, was jeglichen Mischbetrieb mit U-Straßenbahnen oder gar eine direkte Durchbindung in ein oberirdisches Straßenbahnnetz von vorneherein verunmöglicht. Das inzwischen erfolgreich eröffnete, lokal beliebte und akzeptierte U-Straßenbahnkonzept hingegen beinhaltet – nach langen Jahren aufzehrender und kostenintensiver Bautätigkeit – zahlreiche bereits fertiggestellte Tunnelabschnitte und U-Haltestellen, die (in Kenntnis und unter finanzieller Mitwirkung des Landes) mit wesentlich engeren Gleisbögen von bis zu 50 Metern und diversen niveaugleichen Abzweigen, kürzeren Haltestellenlängen von „nur“ 80 Metern und einer deutlich niedrigeren Bahnsteighöhe von 30 Zentimetern realisiert worden sind. Diese nachträglich strukturell nicht mehr veränderbaren Bauwerke stehen nun gerade erst seit etwa einem Jahr als emotional und verkehrlich „brandneue“ Anlagen in Betrieb.

Aufgrund der offensichtlichen technischen Unvereinbarkeit der beiden Policyoptionen mutet die unverrückbare landesseitige Haltung, diese mit dem örtlichen Kölner Verständnis einer vernünftigen Schienenverkehrspolitik offenkundig nicht in Übereinstimmung zu bringenden „Düsseldorfer“ Regeln als Maßstab für künftige Planungen und Projekte in der Domstadt vorzuschreiben, auf Seite der Kölner Rezipienten nicht nur wirtschaftlich und politisch absolut fragwürdig an – nein, das Verhalten der Landesregierung muss in Köln nahezu zwangsläufig als ein nahezu skandalöser und existenziell bedrohlicher politischer Vorstoß sowie als eine unanständige Einmischung in die „Seele“ der Kölner Schienenverkehrspolitik aufgefasst werden. Darüber hinaus sollen auch

gerade fertiggestellte Tunnelanlagen der U-Straßenbahn gegebenenfalls wieder abgerissen und nach Stadtbahnstandards neu errichtet werden (wenn die landeseitige Stadtbahnplanung dies erfordert), was eine bittere Empörung und engagierten Protest auf Kölner Seite auslöst.

Da das Land drittens aufgrund der selbst festgelegten Definition der Stadtbahn als primär regionales Schienenverkehrsmittel, das aber natürlich in dieser Funktion auch innerstädtische Hauptabfuhrstrecken bedienen darf und soll, von Beginn an keinen zwingenden netzweiten Ersatz der lokalen Schienenverkehrssysteme wie der (U-) Straßenbahn vorsieht, gleichzeitig aber auf einer strengen betrieblichen und infrastrukturellen Trennung besteht, bedroht die auf zwei Kölner Hauptverkehrsachsen konzentrierte landeseitige Stadtbahnplanung unmittelbar die betriebliche und infrastrukturelle Netzintegrität der (U-) Straßenbahn der Kölner Verkehrs-Betriebe und stellt gleichzeitig auch die Sicherstellung der im Kölner Mischsystem besonders hoch priorisierten durchgehenden Verbindungen von ober- und unterirdischen Straßenbahnstrecken massiv in Frage. Hinzu kommt die Sorge vor unkalkulierbaren betriebswirtschaftlichen und investiven Schadens- und Folgeeffekten sowie die Befürchtung einer deutlichen Angebotverschlechterung durch ein weitgehend unkoordiniertes, einseitiges Herauslösen wesentlicher Hauptabfuhrstrecken der Straßenbahn aus dem integralen Betriebs- und Netzverbund. Die Gefahr dieses „Cherry Pickings“ durch die Landesplanung beinhaltet das doppelte Drohpotential, dass auf der einen Seite auch in Bezug auf die Fahrgasterlöse wichtige Hauptstrecken nicht mehr von der U-Straßenbahn bedient würden und die zugrunde liegenden konzeptionellen Ideen der darauf einst ausgerichteten Angebots- und Verkehrsplanung somit nicht mehr greifen würden, sowie dass auf der anderen Seite auch ein deutlich unwirtschaftlicher zu betreibendes, mutmaßlich dysfunktionales Rumpf- und Restnetz der (U-) Straßenbahn als Kollateralschaden übrig bliebe.

Dieser auch im deutschlandweiten Vergleich der institutionellen Verflechtungen zwischen verschiedenen politischen und administrativen

Ebenen beispiellose Vorgang stößt naturgemäß in Köln auf großes Unverständnis, auf eine breite und wohl begründete Ablehnung über alle Parteilinien und Verwaltungszuständigkeiten hinweg sowie auf ein aufgeregtes bis spöttisches Echo in der medialen Öffentlichkeit:

„Landespläne bedrohen Kölner U-Bahn-Tunnel (...). In den Kölner U-Bahn-Bau hat das Land mit der vollen Breitseite seiner Weisheiten hineingefunkt. Obwohl das Land die bisherigen Ausbaustufen der Kölner U-Bahn bis ins letzte Detail kannte und danach seine Zuschüsse anwies, werden durch die jüngste Stadtbahnprojektion des Landesverkehrsministeriums eine Reihe von Kölner U-Bahn-Tunneln zu Fehlinvestitionen umfunktioniert – falls das Land sich nicht von besseren Argumenten umstimmen läßt.

Die Stadtbahn wird Köln vielmehr (...) mit einer Ostwest- und einer Nordsüdlinie durchkreuzen. Die eine kommt aus dem Raum Lövenich und geht unter dem Neumarkt her in Richtung Rhein, Deutz, Kalk, Brück, Bensberg. Die andere ist eine Fortführung der Rheinuferbahn von Mehlem über Bonn, Köln-Hauptbahnhof in den Kölner Norden. Und dabei entstehen die Probleme. Nördlich vom Hauptbahnhof gibt es schon fertiggestellte oder vor der Fertigstellung stehende U-Bahnrohre (unter der Turiner Straße, der Lupusstraße, der Riehler Straße), die für die Stadtbahnzüge der Landes-Denkspiele nicht passen. Die Züge gibt es zwar noch nicht; sie werden frühestens 1974 vom Band rollen. Aber die Landesregierung ist der Ansicht, daß auch die Stadtbahn im Raum Köln-Bonn diese Typen einplanen müsse, die für die Stadtbahn Ruhr entwickelt wurden. Während in Köln die U-Bahnsteige für künftige 80-Meter-Züge trassiert wurden, sind die Stadtbahn-Ruhr-Züge 110 Meter lang. Sie brauchen auch größere Kurvenradien. Deshalb ist eine Einfahrt von Stadtbahnzügen zum Beispiel vom Bahnhof Ebertplatz durch die Lupusstraße in die U-Röhre Neußer Straße unmöglich. Der Abbruch des fertigen, aber noch nicht befahrenen Tunnel Riehler Straße/Lupusstraße würde 20 Millionen weggeworfene Mark bedeuten. Auch alle Vorarbeiten für die U-Bahn-Führung durch die Neußer Straße wären für die Katz, weil der Landesplaner seine Stadt-U-Bahn quer durch Nippes zwischen Neußer und Niehler Straße einzeichnete“ (Kölnische Rundschau vom 04.12.1970).

Dabei werden in der Kölner Presselandschaft die aus örtlicher Sicht nicht nur offensichtlichen konzeptionellen Ungereimtheiten und fragwürdigen Argumente des Landes rekonstruiert, vielmehr werden auch die technischen Inkompatibilitäten exakt aufbereitet, transparent dargestellt und öffentlichkeitswirksam kritisiert.

„Kölns U-Bahn ohne Grund angefahren. Die Staatssekretär-Kritik bleibt unverständlich.

Ist die Kölner U-Bahn eine Fehlplanung? Verwirrung hat die Äußerung des Staatssekretärs im nordrhein-westfälischen Verkehrsministerium, Dr. Stakemeier, ausgelöst, die Tunnel der Kölner U-Bahn seien zu eng für die einheitlichen Wagen, die im Rahmen des Verkehrsverbundes im Rhein-Ruhr-Gebiet geplant seien, und an dieser Tatsache sei jetzt wohl nichts mehr zu ändern (...).

Köln hat 1961 mit dem U-Bahnbau angefangen, wenn man von dem Jahr ausgeht, in dem die ersten Ausschreibungen für die Bauarbeiten herausgingen, die Grundplanung also festlag. Die Tunnelabmessungen wurden auf eine U-Bahn abgestimmt, deren Wagen die normale U-Bahnbreite von 2,65 Meter (zum Vergleich: die modernen Achtachser der KVB sind 2,50 Meter breit) und einen Drehzapfenabstand von zehn Metern haben. Und auf diesen Drehzapfenabstand kommt es bei dem Streit um die Kölner U-Bahn an. (...) Der Drehzapfenabstand ist der Abstand zwischen den Drehgestellen eines Wagens. Köln nahm sich wie Frankfurt die Berliner U-Bahn, die einen Drehzapfenabstand von 9,50 Metern hat, zum Vorbild und erhöhte den Abstand noch geringfügig auf zehn Meter. (...) Der Abstand zwischen den Drehgestellen spielt deshalb eine Rolle, weil davon in Kurven das Ausschlagen eines Wagens, das seitliche Überkragen eines Wagens über das Drehgestell, abhängt. Der Stadtbahnwagen für das Ruhrgebiet, von dem nun Staatssekretär Stakemeier sprach, ein Wagen, der noch gar nicht gebaut ist, also erst auf dem Papier steht, der aber nach den Vorstellungen des Verkehrsministeriums ein Einheitswagen für Stadtbahnen im Rhein-Ruhrgebiet werden soll, hat einen Drehzapfenabstand von zwölf Metern. Ein solcher Wagen würde allerdings nicht in die Kölner Tunnel passen. Wenn also das Land große Pläne entwickelt und einen einheitlichen Wagentyp für die Städte des Rhein-Ruhrgebietes haben will, dann stellt sich doch die Frage, warum man nicht das System nimmt, an dem schon seit einem Jahrzehnt geplant und gebaut wird, nämlich das Kölner (...). Man kann Köln deshalb nicht den Vorwurf machen, fehlgeplant zu haben. Wenn man von einer Fehlplanung, richtiger fehlender Planung sprechen kann, dann trifft dieser Vorwurf das Land. (...) Die Erkenntnis im Land, Verkehrssysteme zu koordinieren, hätte nämlich schon da sein müssen, als man begann, die erste U-Bahn in Nordrhein-Westfalen zu planen, die Kölner nämlich. Schließlich war das Land, das ja Mittel für den U-Bahn-Bau hergibt, ständig über die Kölner Planungen informiert. (...) Kölns Verbindung zur Außenwelt wird nicht leiden, wenn Stakemeiers Ruhrgebietsstadtbahnen nicht in seine U-Bahn-Tunnel passen“ (Kölner Stadt-Anzeiger 11./12.10.1969).

Die intensive Berichterstattung setzt sich auch im Jahr 1970 mit unveränderter Tonalität, Empörung, Unverständnis, aber auch mit spürbarer Sorge vor einer Zerschlagung der Kölner U-Straßenbahnpläne, fort und zeugt authentisch von den großen Irritationen, die die Düsseldorfer Landesplanungen in der Kölner Stadtgesellschaft erzeugen:

„ ‚U-Bahn-Strecken wieder abreißen‘ Landesregierung will Umbau auf Stadtbahnmaße. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen der Stadt Köln und der Landesregierung über den Stadtbahnbau in Köln haben ernste Formen angenommen. Die Stadtverwaltung hat sich, wie sie gestern in einer Sondersitzung des U-Bahn-Ausschusses (...) mitteilte, gegen den ‚Befehlsempfang‘ von Seiten der Landesregierung gewandt. Grund: Die Landesregierung mutet Köln den Abriß schon fertiger U-Bahn-Streckenbereiche und ihren Neubau auf Stadtbahnmaße zu. Die Landesregierung ihrerseits erklärte der Stadt, für sie genieße bei der Verteilung der Zuschußmittel der Stadtbahnbau Vorrang vor der U-Bahn. Köln befürchtet, daß dadurch künftig weniger belastete Stadtbahnstrecken vor stärker belasteten Innenstadtstrecken der U-Bahn bevorzugt werden.

Abgerissen und neugebaut werden sollen nach der Zumutung des Landes die fertigen U-Bahnstreckenbereiche Agneskirche – Ebertplatz. Die Kosten werde nach Mitteilung der Stadtverwaltung 40 Millionen Mark betragen, ohne die nicht abzuschätzenden Entschädigungskosten für die Anlieger wegen des Planungsfehlers. (...) Das Land fordert den U-Bahn-Abriß, weil es nach seiner eigenen Planung eine Stadtbahn Bad Godesberg – Bonn – Köln – Chorweiler (...) mitfahren lassen will. Für die längeren Stadtbahnwagen sind die U-Bahnhöfe jedoch zu kurz (U-Bahn: 80 Meter, für Stadtbahn gefordert, 110 Meter) und die Kurvenhalbmesser zu eng. (...) Außer der Stadtbahn Godesberg – Bonn – Köln – Chorweiler (beziehungsweise Schlebusch, wie die Stadt vorschlägt) plant das Land infolge des weit fortgeschrittenen U-Bahn-Baus in Köln nur noch eine Stadtbahnlinie Bensberg – Köln – Lövenich. Neben dem damit entstehenden Stadtbahn-Achsenkreuz aus einer Nord-Süd- und einer Ost-West-Linie soll das Kölner U-Bahnnetz nach den Vorstellungen des Landes als unabhängiges kommunales Ergänzungsnetz bestehen bleiben. Das Land sieht in dieser Systemüberlagerung U-Bahn/Stadtbahn ‚eine wesentlich bessere Verkehrserschließung als in den meisten Großstädten der Bundesrepublik‘.

Auch gegen diese Planung wendet sich die Stadt. Sie hält – wenn die wichtigen Achsen Marienburg – Chlodwigplatz – Breslauer Platz

und Heumarkt – Neumarkt – Rudolfplatz von der Stadtbahn befahren werden, das Restnetz der U-Bahn für nicht mehr funktionsfähig: Für die U-Bahn blieben zu wenig Strecken, während die Stadtbahn die lukrativsten Abschnitte befahren würde“ (Kölner Stadt-Anzeiger vom 04.12.1970).

Das Gebot einer unbedingten Priorität und infrastrukturell-betrieblichen Absonderung der landesseitig neu geplanten Stadtbahnverkehre – unter einer ausdrücklichen Vermeidung beziehungsweise unter Verbot der Nutzung der bestehenden „alten“ U-Straßenbahnanlagen – wird dabei sowohl als symbolpolitische Botschaft des Steuerungsanspruchs des Landes als auch als harte institutionelle Regulierungsmaßnahme durch den Verkehrsausschuss des Landtags bei erneuter Bezugnahme auf die durch die Mitfinanzierung mutmaßlich „erworbenen“ Mitgestaltungsansprüche festgeschrieben:

„Noch einmal Tunnelbau in Altstadt-Nord? Der Verkehrsausschuß des Landtags hat gestern einstimmig beschlossen, daß in bereits fertiggestellten U-Bahn-Tunnels, für die das Land Zuschüsse gegeben hat, Stadtbahn und U-Bahn nicht gleichzeitig verkehren dürfen“ (Kölner Stadt-Anzeiger vom 12./13. 12. 1970).

Die konkrete Streitsituation zwischen Land und Stadt Köln ist dabei in den übergeordneten Gesamtzusammenhang des aktiv vom Land formulierten, mit hoher institutioneller und organisatorischer Komplexität beaufschlagten Planungsleitbilds eingebettet, bei dem sich nun auch in Köln bereits Konturen des landesseitig favorisierten Schnellbahnparadigmas, stets eng kombiniert mit dem Prinzip von immens verflochtenen Projektumsetzungsstrukturen, wie etwa gesonderten Stadtbahngesellschaften, deutlicher abzeichnen:

„Nachdem sich die NRW-Landesregierung bis etwa Mitte der 1960er Jahre nur begrenzt um die Koordinierung des städtischen und regionalen ÖPNV gekümmert hatte, gewann dieses Themenfeld in den folgenden Jahren immer mehr an Bedeutung. Und führte zur Erarbeitung des im März 1970 vorgestellten Generalverkehrsplans und des ebenfalls zu diesem Zeitpunkt fertiggestellten ‚Nordrhein-Westfalen-Programms 1975‘. Darin wurde dem Aufbau von

leistungsfähigen öffentlichen Bahnnetzen in Ballungsgebieten, wie dem Ruhrgebiet, dem Raum Bielefeld und der Region Rhein-Sieg hohe Bedeutung zugewiesen. Im Generalverkehrsplan von 1970 war auch erstmals vom Aufbau von Stadtbahnen die Rede. (...) Die Landesregierung selbst definierte die Stadtbahn zu Beginn der 70er Jahre ‚als ein regionales, schienengebundenes, mit hoher Reisegeschwindigkeit ausgestattetes und kreuzungsfrei geführtes Verkehrsmittel‘. Ein Hauptcharakteristikum der Stadtbahn war also neben ihrer Geschwindigkeit ihre städteverbindende Funktion. (...) Grundsätzlich war dies eine durchaus positive Entwicklung für den ÖPNV in Köln und der Region, nicht zuletzt, weil Bund und Land den Aufbau dieser Verkehrsnetze unterstützen wollten. (...)

Vor diesem Hintergrund wurde für den künftigen Stadtbahnbetrieb seit den endenden 60er Jahren die Entwicklung eines Standardfahrzeugtyps betrieben. Dieses Standardmodell schien mit dem Stadtbahnwagen A oder Stadtbahnwagen Ruhr zur Verfügung zu stehen. Es handelte sich um einen Zug aus zwei kurzgekuppelten vierachsigen Triebwagen, der für die Kölner Verhältnisse einen erheblichen Nachteil hatte: Er konnte in den bestehenden, geplanten beziehungsweise noch im Bau befindlichen Kölner U-Bahntunneln aufgrund seiner Größe nicht eingesetzt werden.

Bereits im Oktober 1969, unmittelbar nach der Eröffnung der zweiten Ausbaustufe der Kölner U-Bahn, hatte es wegen der künftigen Stadtbahnwagen erstmals Ärger gegeben, als Staatssekretär Stakemeier vom NRW-Verkehrsministerium öffentlich darauf hinwies, dass der Kölner U-Bahntunnel für die Stadtbahnwagentypen nicht geeignet seien, ‚da die Kurven zu eng sind‘ und zeitgleich die mangelnde Koordination beim Kölner U-Bahnbau bedauerte. Nach erheblichen Protesten und Hinweisen, dass die Landesregierung von Anbeginn über die Arbeiten und Planungen des Kölner U-Bahnnetzes informiert worden sei und dass Düsseldorf diese schließlich auch fördere, hatte er sich von dieser Äußerung wieder distanziert“ (Lindemann / Kölner Verkehrs-Betriebe AG 2002: 340).

Diese außergewöhnlich konfrontative Konfliktsituation stellt die Akteure der Stadt Köln, allen voran die Spitzen von Stadtverwaltung und Verkehrsbetrieben, vor eine strategisch im dreifachen Sinne anspruchsvolle Aufgabe.

- Erstens gilt es, durch ein kluges Vorgehen den drohenden Maximalschaden für die eigene Policypräferenz der U-Straßenbahn, den zwangsweisen Abriss bereits fertiggestellter Tunnelanlagen, zu vermeiden, in diesem Kontext erscheinen klare Botschaften und formeller Protest probate Kommunikationsformate.

- Zweitens stellt das Land die Zuweisung von weitreichenden Finanzhilfen und Fördermitteln für alle nach den Stadtbahn-Leitlinien errichteten und in den entsprechenden institutionellen Planwerken beinhalteten Projekte in Aussicht. Die Gefahr, dass Köln durch ein Festhalten an der förderteknisch nicht weiter priorisierten U-Straßenbahnkonzeption bei der Einwerbung der für die investive und bauliche Projektumsetzung immer bedeutsamer werdenden externen Fördermittel ins Hintertreffen gerät, muss also ebenfalls umgangen werden, was mutmaßlich nur durch eine Annäherung und latente Akzeptanz der Positionen des Landes realistisch erreichbar scheint, da hier ein immenses hierarchisches Machtgefälle und Steuerungsdispositiv zugunsten der Landesregierung bedrohlich im Hintergrund wirkt.
- Da drittens davon auszugehen ist, dass das Land nicht nur an den konkreten Forderungen in Bezug auf die Hoheit über die technische Ausgestaltung von Fahrzeugen und Gleisanlagen festhalten wird, sondern darüber hinaus plausibel erwartet werden kann, dass auch ein genereller Steuerungs- und Letztentscheidungsanspruch bei der Zuteilung einzelner Verkehrskorridore und Teilnetze zu entweder der Landes-Stadtbahn oder zum Verbleib in kommunaler Planungshoheit formuliert werden wird, besteht ein weiteres strategisches Interesse der Kölner Akteure in der Etablierung und Festigung einer möglichst breiten, frühzeitigen und letztlich wirksamen verkehrsplanerischen Aus- und Mitgestaltungsmöglichkeit bei den Landesplanungen zum Stadtbahnnetz im Großraum Rhein-Sieg um Köln und Bonn, um weitere elementare Schäden in der eigenen Schienenverkehrspolitik zu verhindern, um das eigene Konzept zumindest hintergründig im Rahmen der Möglichkeiten weiterverfolgen zu können, und um somit das landesseitige Engagement letztlich in unbedenkliche, im Idealfall sogar nutzbringende Planungsszenarien umzulenken.

Die schließlich zur Auflösung des Konfliktes mit dem Land praktizierte politische Deeskalationsstrategie der Stadt Köln ist von einer in sich schlüssigen, aber vermutlich nicht als generalstabsmäßiger Masterplan ausgefertigten, sondern eher intuitiv und situativ nutzbaren Kombination aus zustimmenden, konsensorientierten Signalen und partnerschaftlich vertrauensbildenden Maßnahmen sowie aus einzelnen (Nicht-) Handlungsoptionen, die latent eher auf Schadensvermeidung und Verzögerung als begrenzt mögliches „Spiel auf Zeit“ ausgerichtet sind, geprägt.

Ein erstes Öffnungs- und Ermöglichungsmomentum bietet die Stadt Köln zunächst durch die Akzeptanz der Gültigkeit der landesseitigen Stadtbahnrichtlinien, Trassierungselemente, Infrastruktur- und Betriebsvorgaben für alle neu zu planenden und neu zu bauenden Ausbaustufen des Kölner Schienenverkehrs an, was schließlich von beiden Seiten als gangbarer Kompromiss akzeptiert wird (vgl. Lindemann / Kölner Verkehrs-Betriebe AG 2002: 342).

Das zentrale taktische Werkzeug zur Sicherung der essentiellen Eigeninteressen im Sinne einer landesseitigen Akzeptanz des baulichen und konzeptionellen Bestandsschutzes für die vorhandenen Tunnelanlagen der U-Straßenbahn sowie zur Schaffung einer Fortführungsperspektive des vor Ort als überzeugendes Erfolgsmodell wahrgenommenen technologischen Narrativs des Kölner U-Straßenbahnsystems – mit seinen durchgehenden Verbindungen und dem integralen Übergang vom oberirdischen Straßenbahnnetz in die unterirdischen Teilstrecken – besteht in der eigeninitiativen und pro-aktiven Entwicklung eines neuartigen Fahrzeugtyps, des Stadtbahnwagens B – Kölner Bauart, der die landesseitigen Anforderungen an einen metroartigen Stadtbahnwagen weitgehend erfüllt, der aber darüber hinaus auch die bestehenden Kölner Straßenbahnstrecken befahren kann (vgl. grundsätzlich: Grobe 2008: 93 – 96, Beitelmann et al. 2014: 5f. sowie Reuther 2013: 44 – 56).

Somit kann seitens der Kölner Akteure das glaubhafte Konsenssignal gesendet werden, die strengen landesseitigen, schnellbahnmäßigen Stadtbahnstandards ernsthaft auch im Bestandsnetz soweit möglich akzeptieren und inhaltlich ernstnehmen zu wollen. Gleichzeitig ermöglicht die weiterhin auch straßenbahnmäßig geprägte Grundkonzeption des Fahrzeugs als Gelenktriebwagen mit Klapptrittstufen und Dachstromabnehmer für Oberleitungsbetrieb den Einsatz sowohl auf stadtbahnmäßigen Neubaustrecken mit Hochbahnsteigen als auch als klassische Straßenbahn im Mischverkehr mit Automobilen und Fußgängern. Diese hybride Auslegung als „Universalfahrzeug“ (Lindemann / Kölner Verkehrs-Betriebe AG 2002: 341) ermöglicht zudem insofern eine flexible Ausbau- und Anpassungsstrategie von Betrieb und Infrastruktur, als das System zwar aufwärtskompatibel hin zu einem artreinen Stadtbahnbetrieb konzipiert ist, von dieser Einsatzmöglichkeit aber nicht zwingend Gebrauch gemacht werden muss und somit auch ein dauerhafter straßenbahnmäßiger Verkehr auch mit den Neufahrzeugen möglich bleibt.

Abschließend erklärt sich die Stadt Köln als weiteres Zeichen einer partnerschaftlichen und konstruktiven, dialogischen Haltung bereit, der landesseitig gewünschten Stadtbahngesellschaft Rhein-Sieg als konzeptionelle Entsprechung der bereits im Ruhrgebiet ausgegründeten Stadtbahngesellschaft Rhein-Ruhr als Gesellschafterin beizutreten und zunächst ein entsprechendes Rahmenabkommen zu unterzeichnen. Da aber bereits im Zuschnitt des Rahmenabkommens zur Gründung der Stadtbahngesellschaft Rhein-Sieg erkennbar wird, dass der bei der Stadtbahn Rhein-Ruhr eingeschlagene Pfad einer institutionellen und organisatorischen Hyperverflechtung bei gleichzeitig faktisch geringer Durchgriffs- und Steuerungskraft der Stadtbahngesellschaft im Rhein-Sieg-Raum nicht mit derselben orthodoxen Vehemenz verfolgt werden wird, erscheint dieser Schritt insgesamt vertretbar und nicht sonderlich wagemutig.

Die räumliche und verkehrliche Struktur im Rhein-Sieg-Raum beinhaltet mit der eindeutigen hohen Zentralität der Metropole Köln und den dort handlungsmächtigen administrativen und verkehrspolitischen Organen ein natürliches Gravitationszentrum sowie eine klare Hierarchisierung- und Ordnungsperspektive. Die ebenfalls als Partner beitretenden Städte wie Bonn, Siegburg und diverse Gemeinden im Rhein-Sieg-Kreis stellen dieses Primat nicht in Frage, gleichzeitig sind die Interessen homogener und weniger Akteure und Organisationseinheiten involviert. Zudem spielen die kommunalen Verkehrsunternehmen, allen voran die Kölner KVB AG, eine von Beginn an gewichtigere Rolle in der Steuerung und Zielformulierung der Gesellschaft, da sie im Gegensatz zur Regelung im Ruhrgebiet nicht über einen nicht stimmberechtigten und wenig handlungs- und konfliktfähigen „Technischen Beirat“, sondern klassisch über die qua Gesetzgebung machtvolle Stellung als ordentliche Aufsichtsratsmitglieder beteiligt sind (vgl. Rahmenabkommen der Stadtbahn Rhein-Sieg 1974: 8).

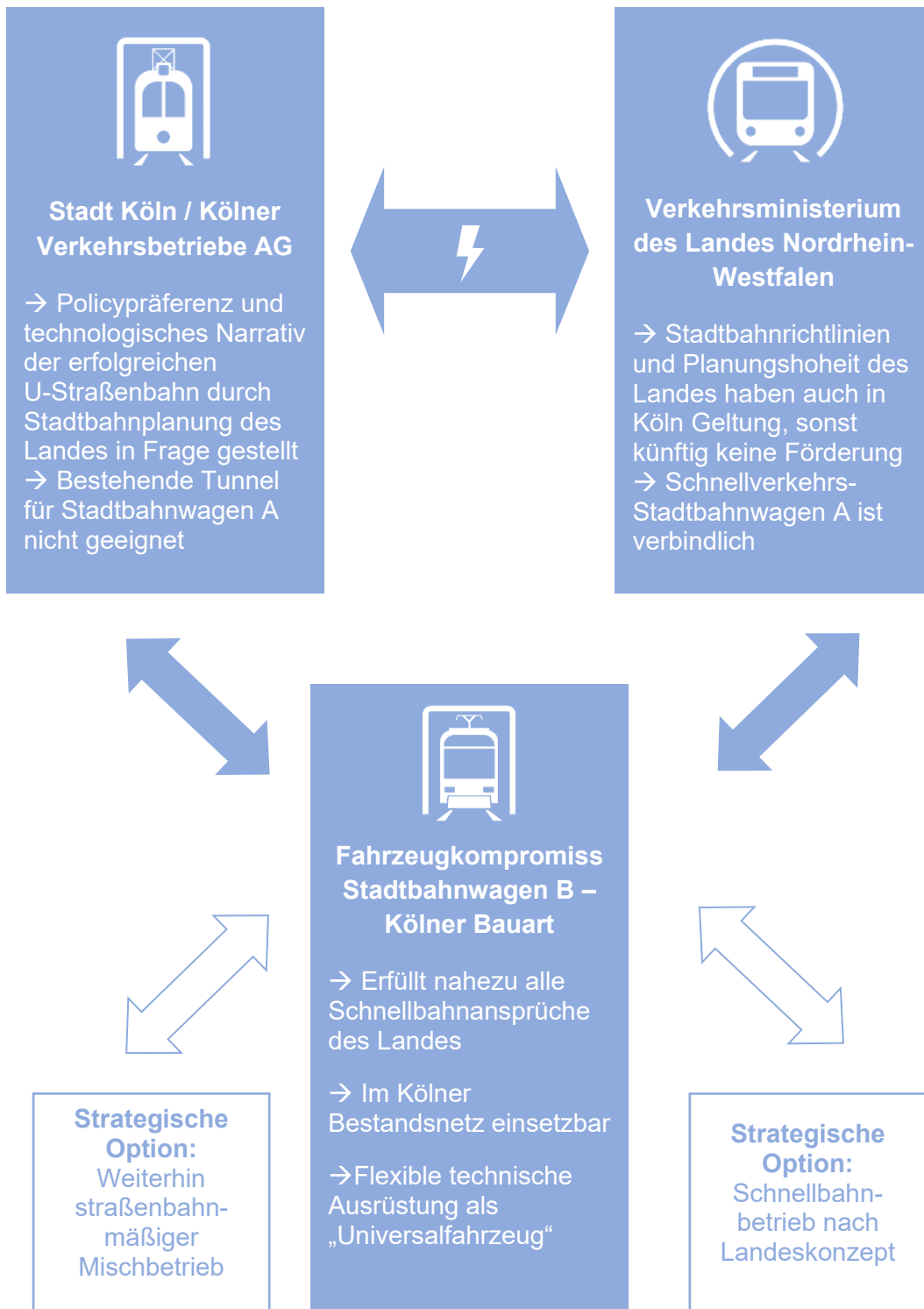


Schaubild 31: Konflikthafte Auseinandersetzungen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und der Stadt Köln über die Anwendungspflicht der neuen landesseitigen Stadtbahnrichtlinien einschließlich eines vorgegebenen, mit den Kölner U-Straßenbahnstrecken inkompatiblen Wagentyps – Konsenslösung über Fahrzeugkompromiss um 1971 (eigene Darstellung)

Die bereits vor dem neuen Stadtbahnkompromiss mit dem Land geplanten und in Bau befindlichen Tunnelstrecken und Ausbaustufen werden wie ursprünglich intendiert (noch) unter weiterer Beanspruchung des technologischen Narrativs der U-Straßenbahn fertiggestellt und in Betrieb genommen, wenngleich man sich als weiteres Zeichen eines zumindest oberflächlichen Einschwenkens auf die Stadtbahnpolitik des Landes nun auch in Köln verstärkt des werblichen und politischen Begriffs der Stadtbahn bedient, obwohl sich zunächst durch die Inbetriebnahme der Stadtbahnwagen des Typs B nur wenige relevante Veränderungen für den Kölner Schienenverkehr ergeben. Nachdem am 25.08.1974 der zentrale Nordknoten am Ebertplatz sowie weitere Zulaufstrecken einschließlich der Durchbindung zum Dom / Hauptbahnhof in Betrieb genommen werden, setzt sich der Ausbau des Schienennetzes in den 1970er und frühen 1980er Jahren durch Streckeneröffnungen etwa zur „Neuen Stadt Chorweiler“, kontinuierlich fort (vgl. Reuther / Oehlert-Schellberg 2006: 109 sowie 120).

Dabei wirkt sich die landesseitige Stadtbahnkonzeption mutmaßlich zumindest in hintergründigen Aspekten auf die weitere zeitliche Abfolge und örtliche Schwerpunktsetzung des Ausbaus des städtischen Schienennetzes aus: Zunächst setzt sich die blockierende Wirkung des bis zur Kompromissfindung im Fahrzeugstreit über allen Trassenfragen der vom Land als künftige Stadtbahnstrecken überplanten Korridore schwebenden Damoklesschweres der Unklarheit und Bedrohung durch einen betriebstechnischen und infrastrukturellen Integrationszwang in das Landeskonzept auch nach der offiziellen Einigung latent fort. Denn das vom Land als Stadtbahn-Achsenkreuz vorgesehene Netzkonzept beansprucht mit dem planerischen Ost-West-Hauptkorridor von Lövenich über die Aachener Straße, Rudolfplatz, Neumarkt, Heumarkt, Deutz und Kalk bis ins benachbarte Bensberg eine der Hauptstrecken der Kölner Verkehrsbetriebe zur Umstellung auf artreinen Stadtbahnbetrieb im Sinne der metroartigen und orthodoxen Landesrichtlinien. Nach Fertigstellung des Nord-Süd-Innenstadttunnels und den schnellen Fortschritten bei der Ausbaustufe

Nord ist gemäß der Handlungs- und Dringlichkeitslogik des ursprünglichen U-Straßenbahnkonzeptes auch eine Betrachtung des Ost-West-Verkehrs vorgesehen. Da gleichzeitig die verkehrliche Belastung, die Konflikte und gegenseitigen Behinderungen zwischen Schienenverkehr und Autofahrern, Rad- und Fußgängerverkehr bereits in den 1970er Jahren auf dem zentralen Innenstadtabschnitt zwischen Rudolfplatz und Heumarkt stets zunehmen, wäre eine planerische Befassung mit der Ost-West-Achse und eine entsprechende Priorisierung auf der politischen Agenda durchaus plausibel zu erwarten. Stattdessen wird die planerische, politische, finanzielle und bauliche Aufmerksamkeit auf die eher peripher gelegenen rechtsrheinischen Ausbaustufen in Deutz und Kalk verschoben und umgeleitet.

Wenngleich nicht bestritten werden kann, das auch dort aufgrund der vorher rein straßenbündigen Führung des Schienenverkehrs durch den schnellbahnmäßigen Tunnelausbau relevante und betrieblich nutzbringende Optimierungspotentiale zu heben sind, so stellt die lokale Presse bereits im Jahr 1970 starke Vermutungen an, dass das zeitliche Vorziehen der rechtsrheinischen Bauabschnitte vor die wesentlich dringlicher anmutende Innenstadtfrage des Ost-West-Verkehrs auf die durch den Stadtbahnstreit mit dem Land entstandene planerische Unklarheit, die damit verbundene Blockadesituation und die daraus resultierende Notlage der Stadt, bereits eingeworbene Zuschüsse auch umgehend „irgendwo“ verbauen zu müssen, zurückzuführen sei:

„Stadtbahnfrage ungeklärt – Planung stockt. Eine U-Bahn-Strecke aus Verlegenheit. Wird Ausbau der Kalker Hauptstraße vorgezogen?“

Um die Firmen, die beim U-Bahn-Bau eingesetzt sind, weiterbeschäftigen zu können und um die Zuschüsse, die von Bund und Land für den U-Bahn-Bau gegeben werden, auch ausgeben zu können, wird die Stadt als nächste U-Bahn-Strecke wahrscheinlich einen Abschnitt bauen, der gar nicht besonders dringlich benötigt wird: die Ausbaustufe „Kalker Hauptstraße“. Die Stadtbahn-Pläne, mit denen das Land mitten im vorigen Jahr in den Kölner U-Bahn-Bau hineingeplatzt ist, sind die Ursache, daß wichtigere

Ausbaustufen liegenbleiben und daß statt dessen erst einmal die Kalker Hauptstraße eine U-Bahn erhalten soll. Mit der ursprünglichen U-Bahn-Planung (...) war für die Kalker Hauptstraße überhaupt noch kein Tunnel vorgesehen gewesen. Nach dieser Planung sollte nach den Ausbaustufen Innenstadt (die im wesentlichen in Betrieb ist, der Rest mit dem Bahnhof Ebertplatz folgt 1974) und dem Norden (Neußler Straße und Gürtel, fertig 1974) die U-Bahn in der Venloer Straße gebaut werden. (...) Diese Planung wurde umgeworfen, als sich nach Inbetriebnahme des U-Bahnhofs Neumarkt zeigte, daß die Verkehrsregelung im Neumarktbereich dringend die Verlegung der hier noch übriggebliebenen oberirdischen Straßenbahnlinien in den Untergrund fordert. Damals gab der Oberstadtdirektor, applaudiert vom Rat, die Parole aus: ‚Ab sofort erhält die Ost-West U-Bahn Rudolfplatz – Neumarkt – Heumarkt Dringlichkeitsstufe eins‘. Die U-Bahn-Planer richteten sich danach. Aber bis heute sind sie noch nicht weit mit der Ost-West-Achse gekommen. (...) Grund für den Stillstand der Ost-West-Planungen sind die Stadtbahn-Pläne des Landes, die in die Kölner U-Bahn-Überlegungen hineinplatzten. (...) Solange über das Verhältnis U-Bahn/Stadtbahn am grünen Tisch keine Einigung erzielt ist, solange können die U-Bahn-Bauer dem Rat keine Pläne vorlegen, wie nach der Beendigung der laufenden Arbeiten im Norden es mit dem U-Bahn-Bau im Westen der Stadt weitergehen soll. Zu den dadurch blockierten Vorhaben gehören außer der Ost-West-Achse auch die Linien, die in die Venloer Straße und in die Luxemburger Straße hineingehen sollen. (...) Die Folge der gegenwärtigen Lage ist: Die Kölner U-Bahn-Bauer können – obwohl sie fertige Pläne in den Schubladen haben – dem Rat keine Vorlagen präsentieren, nach denen die Firmen, Geräte und 500 Mann Personal im Rahmen der Dringlichkeitsliste beschäftigt werden können, wenn 1972/73 die Arbeiten für die gegenwärtigen U-Bahn-Bauten auslaufen“ (Kölner Stadt-Anzeiger vom 01.12.1970).

In Bezug auf die der Stadt unterstellte opportunistische Verwertungsperspektive der bereits zugesagten Fördermittel wird die klare Vermutung geäußert, dass die Prioritätsverschiebung von der verkehrsreichen innerstädtischen Ost-West-Achse hin zu den nun vorgesehenen Tunnelbauarbeiten im rechtsrheinischen Vorort Kalk vor allem mit der realpolitisch wahrgenommenen strategischen Verwendungsverpflichtung der Finanzhilfen erklärt werden kann:

„Zuschüsse in Gefahr. Auf der anderen Seite aber braucht der U-Bahn-Bau eine ‚Vorlaufzeit‘ der Entscheidungen von mindestens einem Jahr, wenn er ohne Betriebsstockungen ablaufen soll. Das heißt: Trotz der unmöglichen Lage, im Rahmen des

Dringlichkeitsplans etwas entscheiden zu können, muß im Rathaus jetzt irgendetwas entschieden werden – sonst sind ab 1972 nicht nur die U-Bahn-Bauleute unbeschäftigt, sondern auch der Strom der Zuschüsse von Bund und Land in Gefahr. In dieser Lage ist die Verwaltung auf den Ausweg verfallen, dem Rat den Bau einer U-Bahn-Strecke vorzuschlagen, die bisher am Ende der Liste stand und erst etwa im Jahr 1985 an die Reihe gekommen wäre, wenn nicht die Stadtbahn-Querelen dazwischengekommen wären: die Ausbaustufe ‚Kalker Hauptstraße‘. Stimmt der Rat zu – und er wird es bald müssen, wenn nicht ein Wunder am grünen Stadtbahn-Tisch geschieht –, dann wird Köln (...) auch einen Tunnel besitzen, der gebaut wurde, weil die Verlegenheit bestand, und der auf Jahre hinaus gar nicht nötig gewesen wäre: der Tunnel Kalker Hauptstraße“ (ebd.).

Obwohl die zeitgenössischen, medial geäußerten Überlegungen und Vermutungen in Bezug auf die Projekt- und Baustufenpriorisierungen nicht final belegt oder entkräftet werden können, folgt das tatsächliche Handeln in Verwaltung und Verkehrsbetrieben ab den frühen 1970er Jahren insofern doch recht passgenau den Prognosen der Presse, als die angekündigte Verschiebung des planerischen und konstruktiven Fokus weg vom hochbelasteten Innenstadtabschnitt der Ost-West-Achse hin zum rechtsrheinischen Bereich tatsächlich und mit dauerhafter Wirkung erfolgt.

Dies scheint sich zumindest insofern plausibel in die vermutete politisch-planerische Handlungsstrategie der Stadt einzufügen, als im Bauabschnitt Kalk durch die unmittelbare Umsetzung der neuen Stadtbahnrichtlinien keine konzeptionell unklaren oder verkehrlich strittigen Entscheidungsbedarfe von übergeordneter Bedeutung zu lösen sind. Die Trassierung der Tunnelabschnitte Kalk und Deutz kann nach vollen Stadtbahnstandards mit niveaufreien Streckenabzweigen und 110 Metern Bahnsteiglänge realisiert werden (vgl. Groneck 2005: 50), wobei innerhalb der planerischen Freiheitsgrade durch die ausschließliche Anlage von außenliegenden Niedrigbahnsteigen auch der bestehende Straßenbahnbetrieb und -wagenpark weiterhin berücksichtigt und einsatzfähig bleiben – das ursprüngliche technologische Narrativ der U-Straßenbahn kann somit trotz offiziell anderslautender Stadtbahn-

Planungsvorgaben des Landes weiterhin identifiziert werden und sich sogar in begrenztem Umfang im vorlaufenden und provisorischen Ausrüstungscharakter der Stadtbahninfrastruktur reproduzieren. Gleichzeitig geht die Stadt mit dieser Strategie nominell konform mit den landesseitigen Vorgaben und kann demnach weiterhin die angestrebten Fördermittel einsetzen und verbauen, da auch dieser periphere Abschnitt ausdrücklicher Bestandteil der Landes-Stadtbahnplanung der Achse Lövenich – Bensberg ist.

Darüber hinaus sind die 1970er und 1980er Jahre von der Modernisierung und dem im Rahmen der Stadtbahnplanung Rhein-Sieg angedachten stadtbahnmäßigen Umbau der städteverbindenden (Eisenbahn-) Strecken der Rheinuferbahn und Vorgebirgsbahn zwischen Köln und Bonn geprägt – auch hier wird, im Einklang mit der Stadtbahnphilosophie des Düsseldorfer Verkehrsministeriums, der bauliche Schwerpunkt auf konzeptionell unstrittige und für die weitere Netzentwicklung unkritische Außenäste verschoben (vgl. Kölner Verkehrs-Betriebe AG / Köln-Bonner Eisenbahnen AG / Stadtwerke Bonn, Verkehrsbetrieb mit Unterstützung der Stadtbahngesellschaft Rhein-Sieg mbH 1978: 2 – 39 sowie Kölner Verkehrs-Betriebe AG / Köln-Bonner Eisenbahnen AG 1986: 6 – 27). Angesichts des Umstandes, dass im gleichen Zeitraum zusätzlich aber auch weitere Stadtbahntunnelstrecken oder deren Verlängerungen, etwa in den Ringen, im Bereich Ehrenfeld / Venloer Straße oder sogar im rechtsrheinischen Stadtteil Mülheim umgesetzt werden (vgl. Reuther / Oehlert-Schellberg 2006: 120), während die verkehrlich auch im gesamtstädtischen Kontext immens dringende Frage des perspektivischen Ausbaus des städtischen Schienenverkehrs auf der innerstädtischen Ost-West-Achse aber bis heute trotz intensiver Debatten unbeantwortet bleibt und keiner finalen politisch-planerischen Letztentscheidung zugeführt werden konnte, entfaltet die Anfang der 1970er Jahre aufgestellte These der bewussten Strategie der Vermeidung einer abschließenden Befassung mit diesem offenkundig auch städtebaulich und betrieblich anspruchsvollen

Nahverkehrskorridor eine bemerkenswerte Aktualität. Die relative Zurückhaltung bei der Ausgestaltung eines umfassenden und in sich geschlossenen Stadtbahnangebotes kann insofern zumindest indirekt auch dem realbetrieblich gelebten Alltag der Kölner Verkehrs-Betriebe AG abgelesen werden, als man in Köln, entgegen der vom Land präferierten Vorgehensweise im Rhein-Ruhrgebiet, lange Zeit keine kompletten Linien auf artreinen Stadtbahnbetrieb umstellt und dort verstärkt auch Hochbahnsteige errichtet, sondern die Gesamtanmutung im Kölner Schienenverkehr oftmals weiterhin den Eindruck eines U-Straßenbahnsystems, das lediglich mitunter durch Stadtbahnfahrzeuge bedient wird, vermittelt.



Stadtbahnwagen des Typs B „Köln Bauart“ beim Einsatz im nach Eisenbahnrecht betriebenen Streckenabschnitt zwischen Köln und Bonn (MM).

7.4.4 Wachstum und Modernisierung am Rande der stringenten Stadtbahnkonzeption des Landes von 1990 bis etwa 2015: Vom frühen eigeninitiativen Einstieg in die Niederflurtechnologie über die beginnende parteipolitische Polarisierung bei der Beschlussfassung zur zweiten Nord-Süd-Achse bis zur systematischen Teilnetzbildung anhand des optimalen Einsatzes der verschiedenen Fahrzeugtypen

Nach dem kontinuierlichen Netzausbau, der Umstellung und Vollintegration der regionalen Verkehre in den Stadtbahnbetrieb und der stetigen Beschaffung weiterer Bauserien des Kölner Stadtbahnwagens Typ B verbleibt das systemische Upgrade zu einem artreinen Stadtbahnbetrieb an vielen Stellen fragmentarisch und lückenhaft – insbesondere der Bau von komfortablen und barrierefreien, aber städtebaulich oft anspruchsvoll zu integrierenden Hochbahnsteigen, kommt nur schleppend voran. Daher erscheint es naheliegend, dass die Stadt Köln und die Kölner Verkehrs-Betriebe früh und eigeninitiativ die sich industrieseitig und kommerziell gerade neu entwickelnde Policyoption der Niederflurtechnologie sondieren. Hierzu wird eigens ein bereits für die Wiener Linien entwickelter Niederflur-Prototyp des Typs T mit großem Aufwand nach Köln verbracht und dort intensiv begutachtet sowie publikumswirksam im Probetrieb eingesetzt (vgl. Höltge / Reuther 2001: 323 sowie Jünger 1993: 29 – 33).

„Eine weitere Neuerung des Betriebskonzepts besteht in der Einbeziehung moderner Niederflurfahrzeuge in den Betrieb. Einen wichtigen Ausschlag für die Nutzung dieser Technik hatte die Erfahrung mit der für die reibungslose Abwicklung des Stadtbahnbetriebs erforderlichen Anlage von Hochbahnsteigen mit einer Höhe von 90 cm gegeben. Eine flächendeckende Ausstattung der Haltestellen mit Hochbahnsteigen ist wegen des weiterhin laufenden Betriebs von Straßenbahnwagen, die nur an Haltestellen mit einer Maximalhöhe von 35 cm halten können und zudem aus städtebaulichen Gründen nicht möglich. Entsprechend der zwischenzeitlich erfolgten Fortschritte in der Niederflurtechnik beschloss die KVB daher 1991, Niederflurfahrzeuge auf den

Strecken, die nicht mit Hochbahnsteigen ausgerüstet werden, einzusetzen. Es sollte also neben der bestehenden Stadtbahnnetz ein Niederflurteilnetz aufgebaut werden und zwar in Ost-West-Richtung auf den Strecken nach Bensberg, Königsforst und Zündorf sowie in Richtung Junkersdorf, Frechen und Sülz. Dieser Bereich bot sich für den Einsatz mit niederflurigen Fahrzeugen besonders an, weil auf diesen Strecken weitgehend Haltestellen mit einer Höhe von 35 cm vorhanden waren, die auch weiterhin genutzt werden sollten. Damit wurde diese Haltestellenhöhe zum Maßstab für den künftigen niederflurigen Verkehr, eine Höhe, die aber weiterhin den Betrieb mit den übrigen Fahrzeugtypen des Kölner Wagenparks zulässt, wengleich ein stufenloser Zugang in den Wagen bei Achtsachsern und Stadtbahnwagen nicht möglich ist“ (Lindemann / Kölner Verkehrs-Betriebe AG 2002: 367).

Der wirkungsmächtige Unterschied der Kölner Niederflurstrategie zu den vergleichbaren schienenverkehrspolitischen Entwicklungen etwa in Frankfurt am Main oder Mülheim an der Ruhr besteht sowohl im betrieblichen Einsatz und der konzeptionell-politischen Ausrichtung als auch im gewählten und öffentlich vermittelten technologischen Narrativ.

In der betrieblichen Perspektive wird die neue Niederflurtechnologie ausdrücklich nicht als neues Konkurrenzsystem zur Hochflurstadtbahn gelebt, sondern eher als allgemeine Modernisierung sowie als komfortablerer Ersatz der hochflurigen Straßenbahnwagen vermittelt.

Insbesondere die konzeptionell-politische Handlungslogik beschäftigt sich zwar intern intensiv mit der Frage des bestmöglichen Zuschnitts der künftigen Teilnetze der Hochflur- und Niederflurlinien, vermeidet aber ebenfalls jeglichen Eindruck eines Konkurrenzverhältnisses oder Systemwettstreits zwischen Hochflur- und Niederflurtechnologie. Zudem ist der Frage der Fahrzeugbodenhöhe und des Wagentyps nahezu vollständig von der Frage des grundsätzlichen infrastrukturellen Ausbaus, von der Frage „oberirdisch“ oder „Tunnel“ sowie von der Frage „Streckeneinstellung“ oder „Weiterbetrieb“ entkoppelt.

Dementsprechend kann das in Köln ohnehin trotz des weitgehend von Seiten des Landes initiierten stringenten Stadtbahnprinzips weiterhin im Hintergrund wirksame technologische Narrativ des Kölner Mischsystems, das ursprünglich aus der Policyoption der U-Straßenbahn hervorgeht, gerade mit dem Aufkommen der Niederflurtechnologie erfolgreich fortwirken. Die Gesamtkombination all dieser Aspekte führt funktionslogisch zu einer frühen Bestellung und einem frühen Linieneinsatz der Niederflurfahrzeuge, die in ihrer konstruktiven Grundauslegung als Gelenktriebwagen mit klassischen End-Drehgestellen ohne Nutzung der sensibleren Multigelenktechnologie von Beginn an einen stabilen und robusten Betriebseinsatz ermöglichen (vgl. Reinhardt 2017: 399f.).

„Der Aufsichtsrat der Kölner Verkehrsbetriebe (KVB) hat am 12. Dezember 1991 der Einführung der Niederflurtechnologie im Schienenverkehr zugestimmt. Damit wurde bei der Umwandlung bestehender Straßenbahn- in Stadtbahnstrecken eine entscheidende Weichenstellung vollzogen. Bei der Weiterentwicklung der Kölner Stadtbahn zu einem fahrgastfreundlichen und stadtverträglichen System kann die technische Entwicklung bei Niederflur-Schienenfahrzeugen genutzt werden“ (Jünger 1993: 29).

Durch die neue Policyoption der Niederflurtechnologie, die weiterhin das technologische Narrativ der integralen Verkehrsbedienung eines durchgängigen Mischsystems verkörpert und beansprucht, kann der bestehende Handlungsdruck im Sinne eines weiteren Ausbaus des hochflurigen Stadtbahnsystems deutlich abgemildert und konzeptionell weiter flexibilisiert werden. Die Entwicklung des finalen Zuschnitts der Teilnetze „Hochflur“ und „Niederflur“ erweist sich insofern als komplex, als zunächst Bewertungs- und Entscheidungskriterien festgelegt werden müssen. Hierbei spielen neben verkehrlichen Vorgaben und angebotsseitigen Aspekten wie etwa der Sicherstellung der Erreichbarkeit wichtiger Innenstadtziele von den einzelnen Stadtteilen und Strecken aus auch betriebliche Aspekte (etwa die Vermeidung sich kreuzender Fahrwege am hochbelasteten Knoten Ebertplatz) sowie infrastrukturell-städtebauliche

Erwägungen (vermehrter Einsatz der Niederflurtechnik in Bereichen, wo ein Hochflurausbau städtebaulich schwierig wäre, aber auch weitgehende Vermeidung der Rückbaunotwendigkeit bestehender Hochbahnsteige) eine bedeutsame Rolle in der Auswahl- und Entscheidungsmatrix. Nach einem eher impulsiv und wenig strategisch geprägten Beschluss des Rates aus dem Jahr 1999, sogar eine Komplettumstellung des Netzes auf Niederflurbetrieb anzustreben – der aber zahlreiche elementare Rahmenbedingungen und Probleme wie etwa den weiterhin hochflurigen Betriebsverbund mit Bonn auf den Linien 16 und 18 oder den umfassenden und konstruktiv oftmals kaum leistbaren Rückbaubedarf der bestehenden Hochbahnsteige nahezu völlig ausblendet – erfolgt am 20. Dezember 2001 nach umfassender betrieblicher und verkehrswissenschaftlicher Untersuchung der wohl reflektierte Beschluss zur dauerhaften Bildung des Teilnetzes Niederflur gemäß dem Netzkonzept „cmod“ mit den Strecken- und Linienbündeln „Ost-West“ sowie „Ringe“ (vgl. umfassend Jünger 2002: 38 – 44 sowie Groneck 2002: 16 – 23). Diese Planung führt die Niederflurlinien vor allem in Stadtteile mit weiterhin straßenbahnartigen Strecken wie etwa Zollstock oder dem Universitätsviertel, wo ein Umbau auf Hochbahnsteige ohnehin städtebaulich problematisch gewesen wäre. Gleichzeitig müssen nur zwei Hochbahnsteighalttestellen rückgebaut werden, lediglich einige wenige Stadtteile verlieren ihre direkte Anbindung an die engere Innenstadt, profitieren aber von beschleunigten Fahrzeiten und einem stabileren Betrieb auf der Ringstrecke.

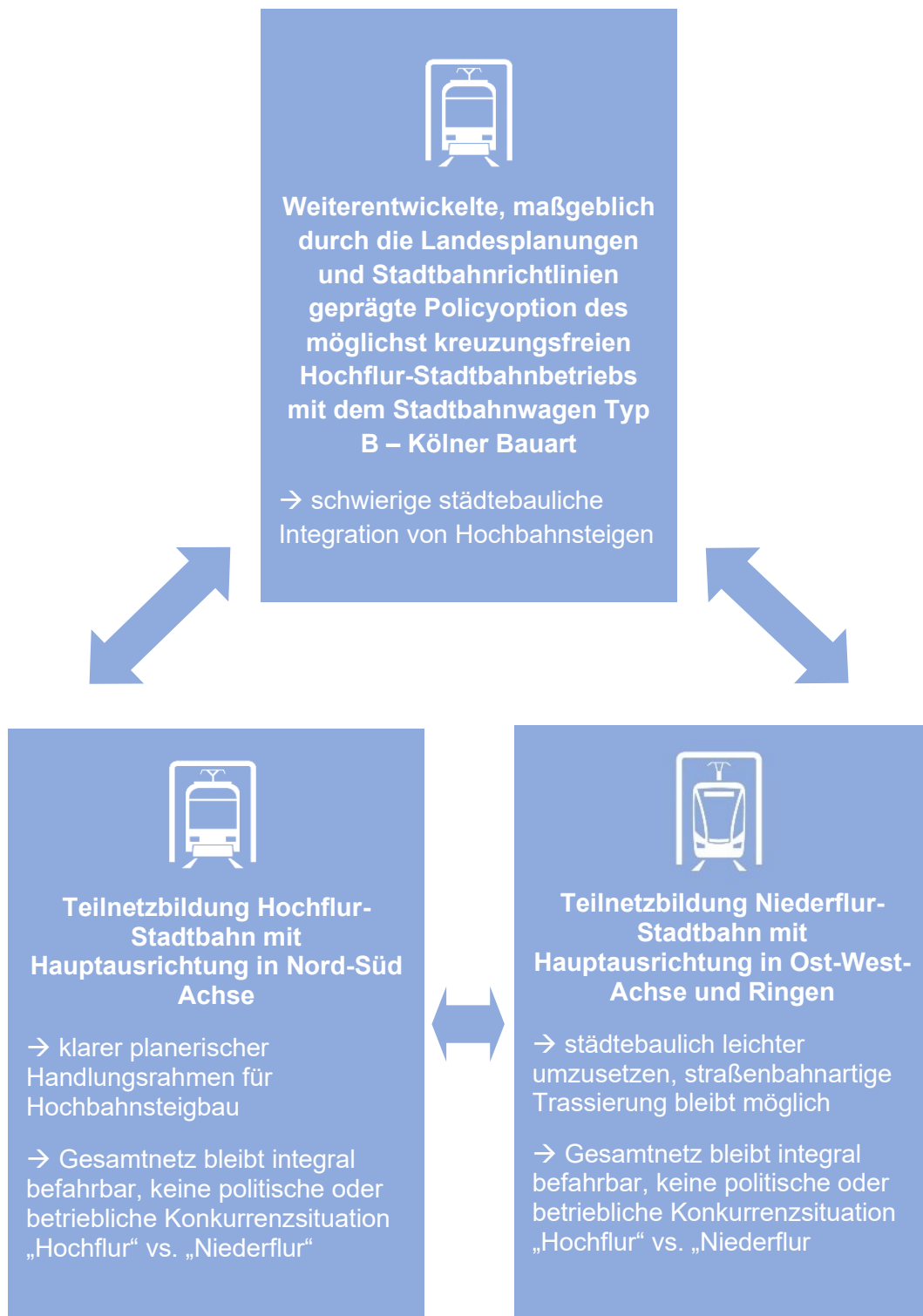


Schaubild 32: Systematische und nicht konflikthafte Teilnetzbildung Hochflur und Niederflur zur Nutzung der vereinfachten städtebaulichen Integrationsmöglichkeiten bei Wahrung eines integrierten Schienenverkehrsbetriebs (eigene Darstellung)

Neben der intensiven Planung und Optimierung der neuen, kombinierten und integrierten Hoch- und Niederflurstrategie, die in der Teilnetzbildung und Fahrzeugbeschaffung konkret ausgestaltet wird, führen die aufgrund der systembedingten Kapazitätsengpässe im U-Straßenbahn-Innenstadttunnel strukturell anwachsenden betrieblichen Probleme (wie Stauungen und fehlende Alternativ- und Ausweichrouten im Störfall) ab den frühen 1990er zur grundsätzlichen konzeptionellen und verkehrspolitischen Frage des Bedarfs einer zweiten Nord-Süd-Entlastungsrouten im Kölner Schienenverkehr zur Schaffung zusätzlicher Kapazitäten, zur Schließung von Netzlücken, zur besseren Anbindung der Altstadt und des Severinsviertels sowie zur Erhöhung der Betriebs- und Kundenqualität. Tatsächlich weisen bereits die ersten, ursprünglichen Netzkonzepte aus dem Anfang der U-Straßenbahnzeit in den frühen 1960er Jahren auf den möglichen Bedarf einer zukünftigen zweiten, näher am Rhein liegenden Nord-Süd-Achse im Schienenverkehr hin, auch die landesseitigen Planungen der metroartigen Stadtbahn hatten diesen Korridor als mögliche Streckenvariante ins Auge gefasst. Insofern baut die politische Befassung mit dieser Fragestellung auf einer langjährigen, in institutionellen Planwerken hintergründig verankerten Pfadabhängigkeit auf.

Nach einer breiteren, auch zivilgesellschaftlichen Debatte über Notwendigkeit, Für und Wider der Realisierung einer zusätzlichen Schienenverbindung in der immens dicht bebauten Altstadt und dem Severinsviertel, wo kaum auf natürliche vorhandene Baulücken, breite Straßen oder durch planerisch-rechtliche Trassenfreihaltung verfügbare Räume und Flächen zurückgegriffen werden kann, erfolgen 1992 und 1996 die entsprechenden Grundsatzbeschlüsse im Rat der Stadt. Wenngleich aufgrund der anspruchsvollen Trassensuche in dichtest bebauten Quartieren eine teilweise unterirdische Streckenführung übereinstimmend als nahezu unvermeidbarer bautechnischer Konsens festzustehen scheint, ergibt sich bei der Grundsatzdiskussion in der Ratssitzung vom 24. 03.1992

eine erste deutliche, teils auch emotional und ideologisch getriebene parteipolitische Differenzierung zwischen der in dieser Sachfrage übereinstimmenden Interessenkoalition von SPD, CDU und FDP auf der einen und den davon inhaltlich-programmatisch deutlich abweichenden, in gefühlter „Fundamentalopposition“ agierenden Grünen auf der anderen Seite:

- Für die SPD-Fraktion führt Ratsherr Jansen aus, dass mit der Umsetzung einer weitgehend unterirdischen Nord-Süd-Stadtbahn, die von Breslauer Platz / Hauptbahnhof über Rathaus, Heumarkt und Chlodwigplatz bis Marienburg verlaufen soll, eine wichtige Netz- und Erschließungslücke im Stadtbahnbereich geschlossen werde. Die Nord-Süd-Stadtbahn sei zudem die einzige U-Bahnmaßnahme, die als Handlungsbedarf in den ÖPNV-Bedarfsplan der Landesregierung aufgenommen worden sei, was die Bedeutung hervorhebe. Anderslautende, irrige Äußerungen der Grünen würden hingegen zeigen, „daß Sie nicht fähig sind, Verkehrspolitik für eine Großstadt wie Köln vernünftig und pragmatisch zu gestalten“. Die SPD-Fraktion stimme daher der Verwaltungsvorlage als ausdrücklich unterirdische Lösung bis zum Bonntor zu, zudem würde die dichte Bebauung gerade im Severinsviertel oberirdische Alternativen weitestgehend ausschließen, und oberirdische Ausweichrouten, die das zu erschließende Gebiet umfahren würden, wären deutlich zu weit entfernt und daher „halbherzig“. Von den Grünen ins Spiel gebrachte Lösungen mit „historischen Bimmelbahnverbindungen“ würden gewiss nicht die Anforderungen an eine moderne Stadtbahnlinie in einer Großstadt erfüllen und sich daher selbst disqualifizieren. Die Nord-Süd-Stadtbahn solle vor allem eine schnelle Verbindung in die Stadtteile schaffen und den Innenstadttunnel entlasten. In Richtung der Grünen wird angemerkt: „Bei dieser Entscheidung sind Vernunft und Weitblick gefragt – und keine Ideologie. Sie schadet nur unserer Stadt.“ Die absichtliche (Miss-) Interpretation der Aussagen des Verkehrsministers Kniola durch die Grünen helfe nicht, dies sei „reine Stimmungsmache“, zumal unterirdische Stadtbahnstrecken weiterhin vom Land gefördert würden, sofern, wie im Kölner Fall, keine oberirdischen Alternativen zur Verfügung stünden. Ein erneut eingebrachter Änderungsantrag der Grünen sei „nichts Neues außer Polemik“.
- Für die CDU erklärt Ratsherr Artzinger-Bolten, dass auch die CDU der Verwaltungsvorlage einer unterirdischen Nord-Süd-Stadtbahn zustimmen werde, da keine oberirdischen Alternativen zur Verfügung stünden. Er bedauere außerordentlich „die sachfremde und der Vorlage schädliche öffentliche Diskussion, die nicht von den großen Fraktionen im Rat initiiert worden ist, sondern durch bewusst unvollständige und falsche Information seitens der Grünen ausgelöst wurde.“ Die Informationspolitik der Grünen entbehre jedweder sachlichen Grundlage. Das von den Grünen Vorgetragene sei so „dämlich und schwach“, dass es sich selbst richte. Die Grünen würden „ein schlichtes Chaos“ anrichten, was in der Sache für die Stadt nichts bewege.

- Für die Grünen hält Ratsherr Schirmer fest, dass er die beim Projektvorschlag als Mitbegründung beanspruchte „bestmögliche Beförderungsqualität“ bezweifle, dies sei nur eine „bombastische Worthölse, da die Argumente versagten“. Die Grünen hätten versucht, die übrigen Parteien mit fachlichen Argumenten „aus Ihrer U-Bahn-Fixierung, aus Ihrem Straßenbahn-Trauma zu lösen und in diese Welt zurückzuholen, sozusagen in die oberirdische Fläche“. Das Beispiel Zürich zeige, wie leistungsfähig ebenerdige Straßenbahn-Knoten sein könnten. Statt des von den Grünen angeregten Prüfauftrags einer oberirdischen Nord-Süd-Stadtbahn seien sieben oder acht ausschließlich unterirdische Trassen untersucht worden, dies sei doch „eine Zumutung!“ In einem von den Grünen erstellten Gutachten würden neben der Möglichkeit einer „zweigleisigen Lösung“ aus Tunnel für den aus Süden kommenden „schnellen Regionalverkehr“ und einer zusätzlichen Binnenerschließung durch eine als „Bimmel- oder Pferdebahn von den anderen Parteien mit Schmutz beworfene Idee“ auch klare oberirdische Lösungen ersichtlich, die lediglich andere Fahrzeugtypen bei der KVB „mit mehr Gelenken“ erfordern, um auch engeren Kurvenradien folgen zu können. Das vorliegende „Verwaltungspamphlet“ enthalte auf drei Seiten geradezu „abenteuerliche Scheinargumente“, dies könne nicht im Ernst der Beleg dafür sein, dass oberirdische Trassen nicht in Frage kämen. Die Grünen fordern eine Untersuchung ebenerdiger Varianten. Auch sei mit einer sehr langen Bauzeit eines möglichen Tunnels zu rechnen, zumal die abschließende Position von (SPD-) Verkehrsminister Kniola zum Stadtbahntunnelbau keineswegs klar sei, eventuell seien die Baulose im Rahmen der Beschlussfassung zur Nord-Süd-Stadtbahn ja aber auch schon von den großen Fraktionen hinter verschlossenen Türen aufgeteilt worden.
- Ratsherr Müller (FDP) beginnt seine Ausführung mit dem Hinweis, er verwehre sich gegen die ausfälligen und respektlosen Bezeichnungen und Beschuldigungen der Bestechlichkeit durch die Grünen, diese seien „hart an der Grenze“ und „unter der Gürtellinie“. Inhaltlich findet die „konsequente Fortführung des U-Bahnbaus die Zustimmung der FDP. Die FDP sieht allerdings auch Handlungsbedarf bei der Frage der Ost-West-Achse, auch hier sei die Tiefelage zu diskutieren. Die offensichtlich fehlerhaften Zitate des Landesverkehrsministers durch die Grünen seien richtig zu stellen. Zudem müsse die Zahl der Haltestellen und die Führung südlich des Bonntors noch feingeplant und exakt diskutiert werden.
- Abschließend ordnet Beigeordneter Oelmann die hitzige und bisweilen offen feindselige Diskussion und die darin enthaltenen Anschuldigungen der Grünen in Richtung der Verwaltung ein. Der Vorwurf eines „Verwaltungspamphlets“ könne nicht im Raum stehen gelassen werden, er sei zurückzuweisen. Das von den Grünen vorgelegte Gutachten enthalte nur zwei umwegige oberirdische Trassenideen über die „Bäche“ oder das Rheinufer, aber eben keine tatsächlichen Lösungsansätze zur dringend notwendigen Erschließung und Verbindung des Severinsviertels und der Südstadt mit dem Hauptbahnhof. Die Stadtverwaltung habe alle möglichen Alternativen sorgsam geprüft und sehe weiterhin nur unterirdische Lösungsoptionen, auch die Grünen könnten letztlich keine wirklichen oberirdischen Alternativen benennen. Die Verwaltung bitte daher um Zustimmung für diesen wichtigen Beschluss.

- Für die SPD ergänzt Ratscherr Biciste, es bleibe ihm schleierhaft, woher ausgerechnet die Grünen den Mut nehmen würden, den SPD-Genossen und Landesverkehrsminister Kniola als Kronzeugen für deren Politik in Anspruch zu nehmen. Die Grünen würden die Inhalte eines mit Minister Kniola geführten Gesprächs bewusst „in sehr verdrehter Form missbrauchen“. Der Minister befürworte wie die SPD grundsätzlich oberirdische Lösungen, aber da, wo es betrieblich oder städtebaulich notwendig sei, könne auch zu anderen Lösungen gegriffen werden. Der Minister habe darauf hingewiesen, dass bevor sich das Land final zu Projektumsetzung und Finanzierung äußern könnte, naturgemäß erst einmal die Stadt Köln ihre Entscheidung treffen und die entsprechenden Detailplanungen vorantreiben müsste.
- Nach einem weiteren Eklat, der sich aus der ausbleibenden Entschuldigung des Ratscherrn Schirmer für die von ihm geäußerte Vermutung, die großen Fraktionen haben sich mutmaßlich die Baulose der Nord-Süd-Stadtbahn bereits „aufgeteilt“, ergibt, erhält Ratscherr Schirmer vom sitzungleitenden Oberbürgermeister eine Rüge. Ratscherr Schirmer äußert danach wiederholt Zweifel, ob das Tunnelprojekt überhaupt eine Förderung des Landes nach Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz erhalten werde, unterstellt aber gleichzeitig, dass „wer Beton wolle, ihn auch bekomme, dies sei keine Frage“ – was die CDU wiederum als „Unverschämtheit“ kommentiert. Ratscherr Schirmer wiederholt seine Kritik an der Qualität der nur dreiseitigen Verwaltungsvorlage und erklärt, das Gutachten der Grünen hingegen hätte auch eine Doppellösung mit schneller Einführung der Rheinuferbahn unter den Breslauer Platz bei einer zusätzlich oberirdischen kleinteiligen Straßenbahnerschließung skizziert. Und obwohl die SPD und CDU „ihre U-Bahn längst in den Himmel gehoben und für unantastbar erklärt hätten“, um „die Traumwolken aufrechtzuerhalten“, stellt Ratscherr Schirmer abschließend fest, „käme die U-Bahn erst 2005 bis 2010, und dann kommen Sie in die Hölle, das verspreche ich Ihnen“.

Die äußerst polarisierte, inhaltlich und persönlich hart an der Grenze geführte Debatte endet mit der Beschlussfassung durch die Stimmen von SPD, CDU und FDP für die Verwaltungsvorlage des Baus der Nord-Süd-Stadtbahn als unterirdische Strecke von Breslauer Platz / Hauptbahnhof bis Bonner Wall – gegen die Stimmen der Grünen (vgl. insgesamt Niederschrift der 33. Öffentlichen Sitzung des Rates der Stadt Köln vom 24. März 1992).

In einer weiteren Ratssitzung vom 27.06.1996 befasst sich der Rat der Stadt Köln erneut in grundsätzlicher Weise mit der Frage der Nord-Süd-Stadtbahn:

- Hierzu erläutert Ratsherr Jensen für die SPD, mit der heutigen Entscheidung zur Planung der Nord-Süd-Stadtbahn zwischen Breslauer Platz und Marienburg würden die Weichen für eine der wichtigsten Stadtbahn-Strecken in einem bislang noch nicht erschlossenen Bereich gestellt. Anlass für die erneute Befassung nach dem bereits 1992 mit großer Mehrheit gefassten Grundsatzbeschluss seitens des Rates der Stadt Köln sei die Koalitionsvereinbarung des Landes, die eine erneute Überprüfung oberirdischer Alternativen vorsehe. Hierzu läge nun ein neues Gutachten vor, dass die Konzeption der unterirdischen Variante einer Stadtbahnstrecke von Breslauer Platz bis Bonntor bestätige. Die SPD setze sich darüber hinaus für eine oberirdische Fortsetzung der Strecke bis zum Verteilerkreis ein. Für eine oberirdische Führung der Stadtbahn durch Altstadt und Severinsviertel sei schlicht kein Raum vorhanden, jegliche Lösungen fernab des Severinsviertels seien „halbherzig“. Eine theoretische oberirdische Strecke müsste zudem als Niederflurlösung umgesetzt werden, was wiederum der Netzlogik widerspreche, wo die Nord-Süd-Verkehre dem Hochflurbereich zugeordnet seien. Nur die unterirdische Variante würde zudem eine echte Entlastung des hochbelasteten Innentunnels bewirken. Das vorliegende neue Gutachten zeige, dass „oberirdische Varianten nicht ernsthaft zur Diskussion stehen können.“ Zudem könne davon ausgegangen werden, dass unterirdische Varianten als förderfähig anerkannt werden würden.
- Für die CDU erklärt Ratsfrau Kölzer, die CDU habe schon sehr früh eine Nord-Süd-Lösung als U-Bahn-Trasse gefordert. Dies entlaste den Innentunnel und sei angesichts des historischen Stadtbilds die einzig verträgliche Lösung. Die CDU stimme für den Verwaltungsvorschlag der Variante 6 mit einer unterirdischen Lösung von Breslauer Platz bis Bonntor und einer oberirdischen Weiterführung bis zur Rheinuferstrecke sowie einer Zulaufstrecke bis zum Bonner Verteiler.
- Der grüne Ratsherr Waddey weist darauf hin, dass für die Grünen das Thema einer Ergänzung des Innenstadt-Netzes der Stadtbahn in Nord-Süd-Richtung seit jeher höchste Priorität genieße. Die anderen Fraktionen wollten leider weiterhin bestehende Straßenbahnstrecken in den Außenbezirken unter die Erde bringen anstatt das Netz auszubauen. Leider fehle die Phantasie, statt der „ach so bequemen U-Bahn“ intelligente oberirdische Lösungen in Betracht zu ziehen. Auch die durch den Koalitionsvertrag erneut beauftragte Untersuchung bewerte die an sich korrekte Faktensammlung einseitig tendenziös zugunsten der U-Bahn. Die Grünen würden hingegen die gutachterliche Variante 8, mit einer Führung über die alte Rheinufer-Trasse und einem kürzeren Tunnel, der in Höhe der Rheinaustraße abtaucht, befürworten. Dies erschließe zwar das Severinsviertel nicht optimal, dafür den wachsenden und durch geplante Ansiedlungen und Nutzungen von Wohnen, Gewerbe, Kultur und Freizeit boomenden Bereich Rheinauhafen umso besser. Zudem sei die Variante 8 bezahlbarer. Die Idee einer Zulaufstrecke in der Bonner Straße bis Verteilerkreis und später bis Rondorf / Meschenich finde auch bei den Grünen Zustimmung. Zudem sollte die Gürtelstrecke der Linie 13 verlängert werden.

Nach der etwas versachlichten Aussprache wird mit der Stimmenmehrheit von CDU und SPD gegen die Stimmen der Grünen die Verwaltungsvorlage in der Variante 6 mit einem Nord-Süd-Stadtbahntunnel von Breslauer Platz bis Bonntor sowie einer oberirdischen Verlängerungsoption bis zum Verteilerkreis / Arnoldshöhe beschlossen, die um einen Planungsauftrag für die Verlängerung der Gürtelstrecke von Bonner Straße bis zum Rheinufer

unter Einschaltung eines Landschaftsarchitekten zum Schutz der historischen Allee erweitert wird (vgl. insgesamt Verhandlungen des Rates der Stadt Köln vom Jahre 1996, 20. Sitzung vom 27.06.1996).

Die Bauarbeiten der als anspruchsvolle Schildvortriebslösung konzipierten geschlossenen Tunnelbauweise stellen sich von Beginn an als äußerst komplexe Herausforderung dar, bei der unter anderem ein Kirchturm aufgrund des Streckenbaus eine bedenkliche Seitenlage entwickelt, er schließlich aufwändig extern gestützt und saniert werden muss sowie diverse weitere Setzungen an Gebäuden auftreten. Mit dem Einsturz des Historischen Archivs der Stadt Köln am 03.03.2009 auf Höhe der Tunnelbaustelle am Waidmarkt ereignet sich ein an Dramatik, Schmerz und Trauer kaum zu überbietender Schaden im Zuge der Errichtung der Nord-Süd-Stadtbahn, bei dem auch der Verlust von zwei Menschenleben zu beklagen ist. Seit dieser weitreichenden Zäsur im kollektiven Stadtgedächtnis wurden sämtliche ursprünglichen Projekt- und Zeitpläne aufgegeben und eine völlig neue Projektumsetzung, begleitet von einer umfassenden gesellschaftlichen, politischen sowie straf- und zivilrechtlichen Aufarbeitung, aufgegleist. Die Nord-Süd-Stadtbahn an sich wird als Verkehrsprojekt dennoch weiterverfolgt, zwischen 2012 und 2015 wurden einzelne separate nördliche und südliche Teilabschnitte betriebsfertig ausgerüstet und im vorlaufenden Modus dem Fahrgastverkehr übergeben, wodurch sich eine bessere Erschließung insbesondere des Bereichs Rathaus sowie verbesserte Umsteigebeziehungen, etwa an der Severinstraße oder am Heumarkt, ergeben (vgl. Lückner 2016b: 16 – 19). Die angestrebte umfassende Entlastungswirkung des bestehenden Innentunnels wird hingegen erst mit einer durchgehenden Vollenbetriebnahme erreicht werden können.

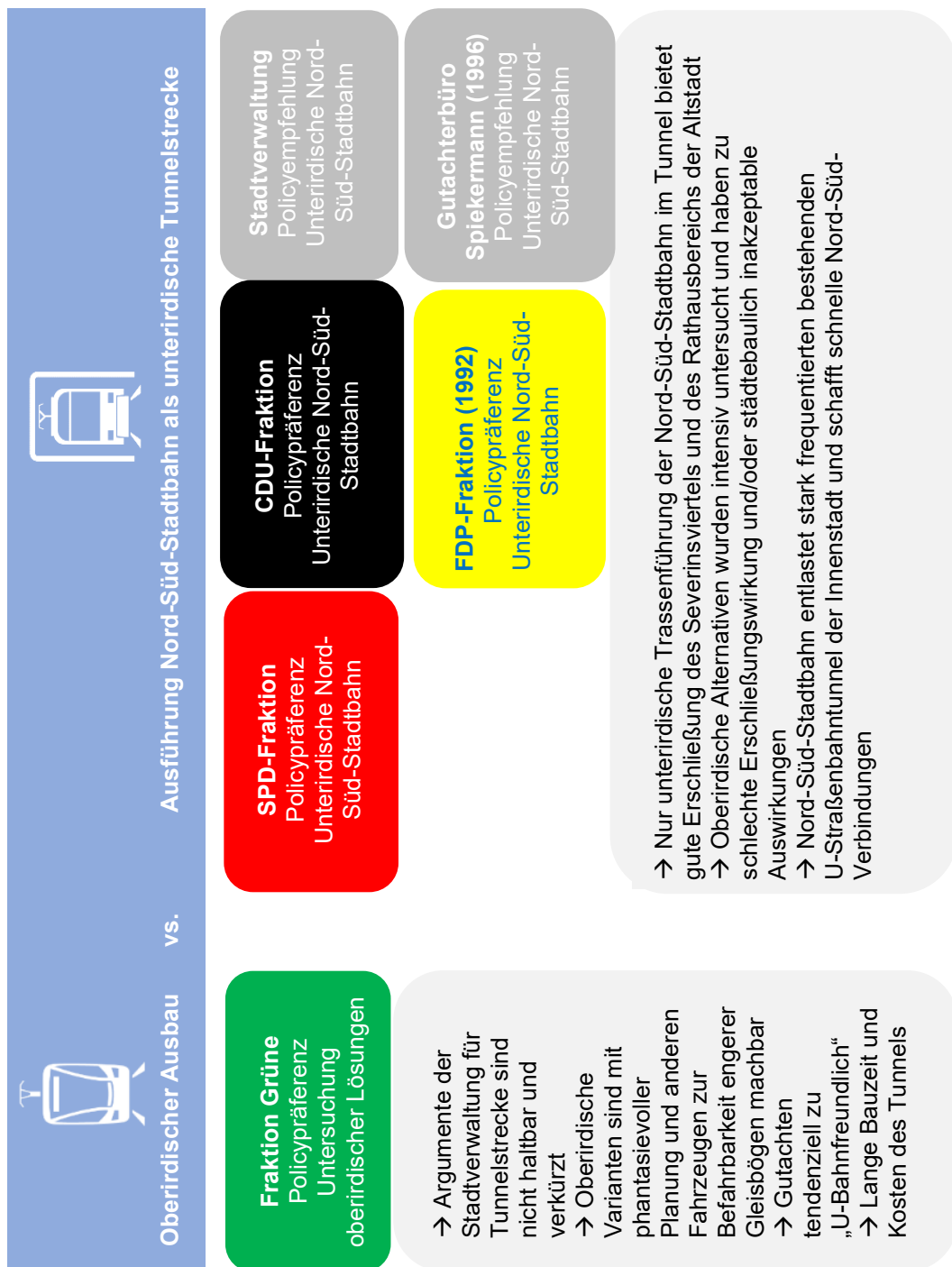


Schaubild 33: Akteurskonstellationen, Interessen und Legitimationsgrundlagen beim polarisierten parteipolitischen Streit im Rat im Zuge der Debatten zur Nord-Süd-Stadtbahn 1992 und 1996 (eigene Darstellung)

7.4.5 Der erbitterte und intensive zivilgesellschaftliche und parteipolitische Streit um den ober- oder unterirdischen Ausbau der Ost-West-Achse ab 2015 und das daraus resultierende strategische Policydilemma einer schwarz-grünen Ratskooperation

Infolge eines weiter massiv ansteigenden automobilen Individualverkehrs und zunehmender Konflikte zwischen dem weiterhin oberirdisch geführten Stadtbahnverkehr, dem Kraftfahrzeugverkehr, dem Rad- und Fußgängerverkehr insbesondere im sensiblen und quirligen Innenstadtabschnitt zwischen Rudolfplatz und Heumarkt rückt ab den 2010er Jahren der letzte, bislang nur gering oder nicht ausgebaute Hauptkorridor des städtischen Schienenverkehrs, die sogenannte Ost-West-Achse, in den Fokus der planerischen und verkehrspolitischen Betrachtungen. Im großen Unterschied zur bislang eher verwaltungsseitig oder parteipolitisch bestimmten Entscheidungsfindung entwickelt sich nun eine breite und intensive Debatte zwischen zahlreichen zivilgesellschaftlichen Akteuren und Gruppen, die ein weites fachliches und subjektiv-persönliches Meinungsspektrum abbilden. Die individuelle Motivation des Engagements zeichnet ein ebenso umfassendes stadtesellschaftliches Bild von einem allgemeinen emanzipatorischen und partizipativen Politik- und Demokratieverständnis über den Wunsch einer konkreten Mitwirkung bei verkehrlichen und städtebaulichen Entwicklungsfragen bis zur handfesten Interessenlage einer möglichen persönlichen Betroffenheit als Verkehrsteilnehmer, Nahverkehrsfahrgast oder Anwohner.

Da der Fragenkomplex der Ost-West-Achse im Gegensatz zur Debatte um die Nord-Süd-Stadtbahn auf einer funktionierenden und betrieblich intensiv genutzten Bestandsstrecke der Linien 1,7 und 9 aufbaut, erscheinen hier sowohl Policypositionen, die einen wie auch immer gearteten oberirdischen Ausbau befürworten grundsätzlich genauso legitim und technisch plausibel

wie Policypositionen, die sich für die Verlegung der Stadtbahn in kürzere oder längere unterirdische Tunnelabschnitte aussprechen. Einige Akteure schließen darüber hinaus auch die Frage der Rheinquerung in ihre Betrachtungen mit ein, wenngleich zwischen den Haltestellen Heumarkt und Deutzer Freiheit mit der Deutzer Brücke eine rheinquerende Stadtbahnverbindung mit unabhängigem Bahnkörper besteht.

Parallel zur bürgerschaftlichen Auseinandersetzung nimmt auch die politische Behandlung der Thematik in den dafür zuständigen Gremien und Körperschaften deutlich an Fahrt auf, wobei sich hier ein grundsätzlich ähnliches Policypräferenzmuster wie bei der Debatte um die Nord-Süd-Stadtbahn nur bedingt reproduziert:

- Das links-alternative Spektrum mit der parteipolitisch maßgeblichen Repräsentation durch die Linkspartei²²⁰ lehnt zwar jegliche Tunnellösungen kategorisch aufgrund strukturell-dogmatischer Policypositionen, verbunden mit übergeordneten normativen und ideologischen Grundhaltungen ab, die Grünen hingegen agieren aufgrund des bestehenden kommunalpolitischen Bündnisses mit der CDU zurückhaltender, wenngleich die grundsätzliche Bevorzugung eines oberirdischen Ausbaus durchaus erkennbar ist.
- SPD²²¹, FDP²²² und CDU²²³ sowie die Industrie- und Handelskammer lassen auch unterirdische Lösungsansätze mit unterschiedlicher Tunnellänge und Komplexität in der Meinungsbildung zu und präferieren diese letztlich, wobei sich die SPD für eine Doppel-Lösung aus unterirdischem Streckenausbau inklusive eines Rheintunnels sowie einem zusätzlichen Erhalt und Ausbau der oberirdischen Stadtbahnstrecke als viergleisige und damit „einzig echte Kapazitätserweiterung“ ausspricht. CDU und FDP sprechen sich für möglichst lange Stadtbahn-Tunnelstrecken, mindestens vom Heumarkt bis zum Eisenbahnring, allerdings mit unterschiedlichen Konzepten bei der Haltestellenlage und der Einbindung der Strecken aus Sülz/Universität und Frechen aus.

²²⁰ <https://die-linke-koeln.de/2018/06/nahverkehr-ausbauen-keinen-ost-west-tunnel/> , letzter Zugriff am 06.01.2019

²²¹ <https://koelnspd.de/tag/ost-west-achse/> , letzter Zugriff am 31.12.2018

²²² <https://www.fdp-koeln.de/aktuell/fdp-will-ost-west-u-bahn-bis-melaten/10-02-2017> , letzter Zugriff am 31.12.2018

²²³ <https://www.cdu-koeln.de/rathaus/aus-dem-rathaus/rathausnews/992-es-ist-gut-dass-ein-langer-tunnel-machbar-und-moeglich-ist> , letzter Zugriff am 31.12.2018

- Die kleineren politischen Parteien und Ratsgruppen wie etwa die Wählergruppe GUT²²⁴ bevorzugen tendenziell in Übereinstimmung mit den meisten Verkehrs- und Umweltverbänden wie etwa dem Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD)²²⁵ sowie den eher monothematischen und issue-spezifischen zivilgesellschaftlichen Interessengruppen und Organisationen, beispielsweise der „Aktionsgemeinschaft Kölner Verkehrswende – Netzwerk für Mobilitätswandel und Stadtgestaltung / Oben Bleiben²²⁶“, der „AGORA Köln²²⁷“, dem Bündnis „Köln kann auch anders²²⁸“ oder der „D-Gruppe²²⁹“ die schneller und kostengünstiger umsetzbaren oberirdischen Lösungsansätze des Trassenausbaus, wenn auch teilweise ohne finale programmatische Festlegung sowie aus unterschiedlichen Motivlagen und Argumenten heraus.

Im Verlauf der zivilgesellschaftlich-politischen Diskussionen entwickeln sich ohne die formelle Ausarbeitung von engen politischen Bündnissen oder Koalitionen somit zwei klare Lager, auf der einen Seite die erklärten Tunnelgegner sowie auf der anderen Seite die ergebnisoffenen Akteure sowie die moderaten oder ausdrücklichen Tunnelbefürworter. Die zivilgesellschaftlichen und parteipolitischen Konfliktlinien sind somit nahezu deckungsgleich konfiguriert und überlagern sich intensiv und selbstverstärkend.

Aufgrund des ausgeprägten bürgerschaftlichen Interesses und der sich sowohl in Rat und formeller Parteipolitik als auch in der Zivilgesellschaft abzeichnenden kontroversen Polarisierung der Debatte entschließt sich die Stadtverwaltung 2017 in Abstimmung mit Experten aus Stadtplanung, Verkehrswissenschaft, Architektur, Landschaftsplanung und den Kölner Verkehrs-Betrieben dazu, ein immens breites, durch externe Moderatoren neutral und ergebnisoffen ausgerichtetes, aber dennoch thematisch strukturiertes Bürgerbeteiligungsformat zur Schaffung von

²²⁴ <http://www.dieguten.koeln/oben-bleiben/>, letzter Zugriff am 06.01.2019

²²⁵

https://nrw.vcd.org/fileadmin/user_upload/NRW/Verbaende/Koeln/AK_OEPNV/170626_VCD_RV_Koeln_Positionspapier_Neugestaltung_Ost-West-Achse-1.pdf, letzter Zugriff am 30.01.2022

²²⁶ <https://ag-verkehrswende.koeln/oben-bleiben-mit-der-stadtbahn/>. letzter Zugriff am 30.01.2022

²²⁷

https://www.agorakoeln.de/wp-content/uploads/2018/05/Agora_Koeln-Neugestaltung_der_Koelner_Ost-West-Achse.pdf, letzter Zugriff am 30.01.2022

²²⁸ <https://www.koelnkannauchanders.de/themen>, letzter Zugriff am 30.01.2022

²²⁹

<https://verkehrswende.koeln/wer-ist-die-d-gruppe> sowie <https://verkehrswende.koeln/10-argumente-gegen-den-ost-west-tunnel>, letzter Zugriff jeweils am 30.01.2022

Planungstransparenz, zum Dialog mit der Bürgerschaft, zur Bündelung und übersichtlichen Aufbereitung der verschiedenen Positionen und Interessen sowie zur Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Impulsen und Ideen in die Planung²³⁰, anzubieten.

Das seitens der Stadtverwaltung initiierte „Dialog-Forum“ zur Ost-West-Achse baut zunächst thematisch auf den Ergebnissen und Inhalten des Masterplans auf und setzt die Ost-West-Achse als zentrale verkehrliche und städtebauliche Frage ins Zentrum der Überlegungen und Möglichkeitsräume:

„Im Mai 2009 verabschiedete der Rat dieses von Stadtplaner Professor Dr. Albert Speer entwickelte Konzept. Es ist ‚Kompass, grundsätzliche Handlungsempfehlung und strategische Zielausrichtung für die zukünftige Entwicklung der Innenstadt‘ und setzt sich zusammen aus einer Vielzahl von Teilprojekten, von denen sich inzwischen einige in der Umsetzung befinden oder bereits realisiert wurden. Die Ost-West-Achse ist ein zentraler Teilbereich dieses umfassenden Regiebuchs für die Stadtentwicklung. Sie umfasst die wichtige und hoch frequentierte Verkehrsachse zwischen Deutzer Brücke und Universitätsstraße und führt über die zentralen Plätze Heumarkt, Neumarkt und Rudolfplatz sowie die ‚Stadtkante West‘ bis zur Höhe Aachener Weiher²³¹“.

Als gemeinsamer Startpunkt und inhaltliche Diskussions- und Illustrationsgrundlage des Dialogverfahrens sowie zur plausiblen Absteckung der verkehrlichen und städtebaulichen Möglichkeiten und Ziele, aber auch Grenzen und Rahmenbedingungen, werden Stadtverwaltung und Verkehrsbetriebe mit der Erarbeitung einer Machbarkeitsstudie, in die auch die städtebaulichen und architektonischen Ideen und Gestaltungskonzepte eines Büros für Landschaftsarchitektur einfließen, beauftragt. Diese beinhaltet sowohl rein oberirdische als auch unterschiedliche Tunnellösungen und ordnet diese anhand verschiedener

²³⁰ vgl. <https://www.stadt-koeln.de/leben-in-koeln/verkehr/ost-west-achse> , letzter Zugriff am 30.12.2018

²³¹ <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/stadtentwicklung/staedtebaulicher-masterplan-fuer-koeln>, letzter Zugriff am 30.12.2018

Kriterien und Auswirkungen in der verkehrlichen und städtebaulichen Dimension. Die erste Stufe des eigentlichen Dialogformates findet im November 2017 im Rahmen einer sogenannten „Stakeholderveranstaltung“ statt:

„Dort wurden ausgewählten, von der Umgestaltung betroffenen Verbänden, Vereinen, Interessensgemeinschaften, Hauptanliegerinnen und Hauptanliegern sowie der Politik die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie zur Umgestaltung vorgestellt und an Thematischen diskutiert²³²“.

Nachdem im März 2018 ein erster partizipativer Austausch innerhalb des Dialog-Forums die Möglichkeit zu gemeinsamen Diskussionen innerhalb der Bürgerschaft sowie zwischen Zivilgesellschaft und Fachplanern bietet, folgen im Anschluss noch strukturierte Ortstermine („Expeditionen vor Ort“) anhand der Themenclusterung „Anwohnerinnen und Anwohner“, „ÖPNV-Nutzerinnen und Nutzer“ sowie „Individualverkehr“. Das Verfahren endet im 2018 mit einer breiter angelegten Abschlusskonferenz:

„Mit der großen Auswertungskonferenz fand die Bürgerbeteiligung am 30. Juni 2018 ihren vorläufigen Abschluss. Im Zentrum der Veranstaltung stand die Präsentation der Ergebnisse der drei Konsultationsgruppen. Darüber hinaus stellten wir in einer Ausstellung alle bisherigen Ergebnisse der Beteiligung vor. Mit einer offenen und lebhaften Diskussion fand die Veranstaltung ihren Abschluss. (...) Zudem präsentierten wir die Machbarkeitsstudie zur Variantenfindung dem Arbeitskreis Behindertenverbände und nahmen auch von dort Anregungen, Kritik und Wünsche mit. Diese brachten wir ebenfalls in die Abschlusskonferenz ein.“

Darüber hinaus konnten sich Interessierte an insgesamt sieben Terminen im März und Juni 2018 in einer Info-Stadtbahn am Neumarkt mit Expertinnen und Experten über die Zukunft der Ost-West-Achse austauschen. Sie hatten auch hier Gelegenheit, Fragen zu stellen oder Anregungen zu geben²³³“.

²³² <https://www.stadt-koeln.de/leben-in-koeln/verkehr/ost-west-achse>, letzter Zugriff am 30.12.2018

²³³ ebd.

Im Ergebnis zeichnet das Bürgerdialogverfahren ein gemischtes Bild der zivilgesellschaftlichen Präferenzen: Während die Konsultationsgruppe „Individualverkehr“ primär aus Sorge vor den verkehrlichen Beeinträchtigungen einen schneller umsetzbaren oberirdischen Ausbau bevorzugt, sprechen sich die Anwohnerinnen und Anwohner für einen langen Stadtbahntunnel zur Entlastung des Wohnumfeldes und zur attraktiven Neugestaltung des Stadtraumes aus. Das Votum der ÖPNV-Fahrgäste als dritte Konsultationsgruppe fällt gemischt aus²³⁴.

In einer weiteren Stellungnahme befürworten schließlich auch die Kölner Verkehrs-Betriebe, prominent vertreten durch den damaligen Vorstandsvorsitzenden Jürgen Fenske, vor allem aus betrieblichen Gründen, eine Tunnellösung der Stadtbahn, die gleichzeitig Raum für eine oberirdische Neuordnung und Aufwertung des Stadtraums bietet.

Nachdem zwischenzeitlich auch offene Protestveranstaltungen und Demonstrationen der Tunnelgegner stattfinden, um die aus ihrer Sicht einseitige verwaltungsseitige Planung und die nachteiligen Aspekte der unterirdischen Strecke, wie etwa Kosten oder Bauzeit öffentlichkeits- und medienwirksam zu adressieren, und darüber hinaus auch Forderungen nach einem Bürgerentscheid laut werden, bietet sich im Herbst 2018 im Vorfeld der entscheidenden Ratssitzung zur Grundsatzbeschlussfassung des Ausbaus der Ost-West-Achse ein stark polarisiertes und mit zentrifugaler Dynamik wirkendes politisch-gesellschaftliches Meinungsbild. Die Stadtverwaltung trägt daher in einer erneuten öffentlichen Informationsveranstaltung die einzelnen, final zur parteipolitischen Auswahl und Abstimmung im Rat anstehenden Varianten und deren volkswirtschaftliche Bewertungen zusammen und stellt die Resultate ergebnisoffen vor:

„250 Bürgerinnen und Bürger informierten sich über die Ergebnisse aus der Untersuchung weiterer Varianten. Am Samstag, 27. Oktober,

²³⁴ <https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf66/umgestaltung/ost-west-achse-dokumentation-buergerbeteiligung.pdf> , letzter Zugriff am 30.01.2022

präsentierten die Stadt Köln und die Kölner Verkehrs-Betriebe AG (KVB) die Untersuchungsergebnisse der nachträglich eingereichten Vorschläge der Ratsfraktionen. Rund 250 Bürgerinnen und Bürger informierten sich im Historischen Rathaus und erhielten außerdem einen Einblick in den aktuellen Entwicklungsstand der Beschlussvorlage, welche die Grundlage für die Entscheidung des Stadtrates im Dezember sein wird. Im Anschluss standen Expertinnen und Experten der Stadt Köln und der KVB (Kölner Verkehrs-Betriebe) für Diskussionen, Anregungen und Gespräche zur Verfügung. Ergänzend zu den im Bürgerbeteiligungsverfahren bewerteten fünf Varianten – eine oberirdische und vier unterirdische Lösungen – formulierten einige Ratsfraktionen im Laufe des Verfahrens eigene Vorschläge. Der Rat fasste am 3. Mai 2018 den Beschluss, diese ebenfalls untersuchen zu lassen. Die erstellten Kosten-Nutzen-Analysen, verkehrliche Studien und deren Ergebnisse wurden bei dem Termin im Rathaus präsentiert. (...) Die durchgeführten Untersuchungen ergeben eine grundsätzliche Machbarkeit der ergänzenden Varianten. Förderfähig ist allerdings lediglich die Variante, die einen Tunnel zwischen Heumarkt und Eisenbahnring/Moltkestraße vorsieht. Im Rahmen der Untersuchung wurden auch die ursprünglichen Varianten der Umgestaltung einer neuen Bewertung unterzogen.

Alle ergänzend untersuchten Varianten finden Berücksichtigung im Entwurf der Beschlussvorlage, der derzeit von der Verwaltung und der KVB (Kölner Verkehrs-Betriebe) erarbeitet wird. Der Entwurf wird zwei alternative Vorschläge umfassen: eine Tunnelvariante sowie die oberirdische Variante. Derzeit ist geplant, die Beschlussvorlage am 13. November 2018 im Verkehrsausschuss zu beraten. Ebenfalls zu beteiligen sind der Stadtentwicklungsausschuss sowie die Bezirksvertretungen Innenstadt, Kalk und Lindenthal. Auf Basis der Beschlussvorlage ist eine Entscheidung in der Ratssitzung am 18. Dezember 2018 vorgesehen²³⁵.

Die äußerst anspruchsvolle politische und zivilgesellschaftliche Gesamtabwägung zwischen verkehrlichen Zielen und Bedarfen, städtebaulichen Gestaltungsmöglichkeiten und den handfesteten Interessen der unmittelbar betroffenen Anlieger findet eine Entsprechung in einer gleichsam polarisierten und kleinteilig ausdifferenzierten Präferenz- und Akteurslandschaft, die sich wiederum in drei lose organisierte, aber inhaltlich-programmatisch weitgehend kohärent formatierte, abgrenzbare Blöcke aufgliedert.

²³⁵ <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/informationsveranstaltung-zur-umgestaltung-der-ost-west-achse> , letzter Zugriff am 30.12.2018

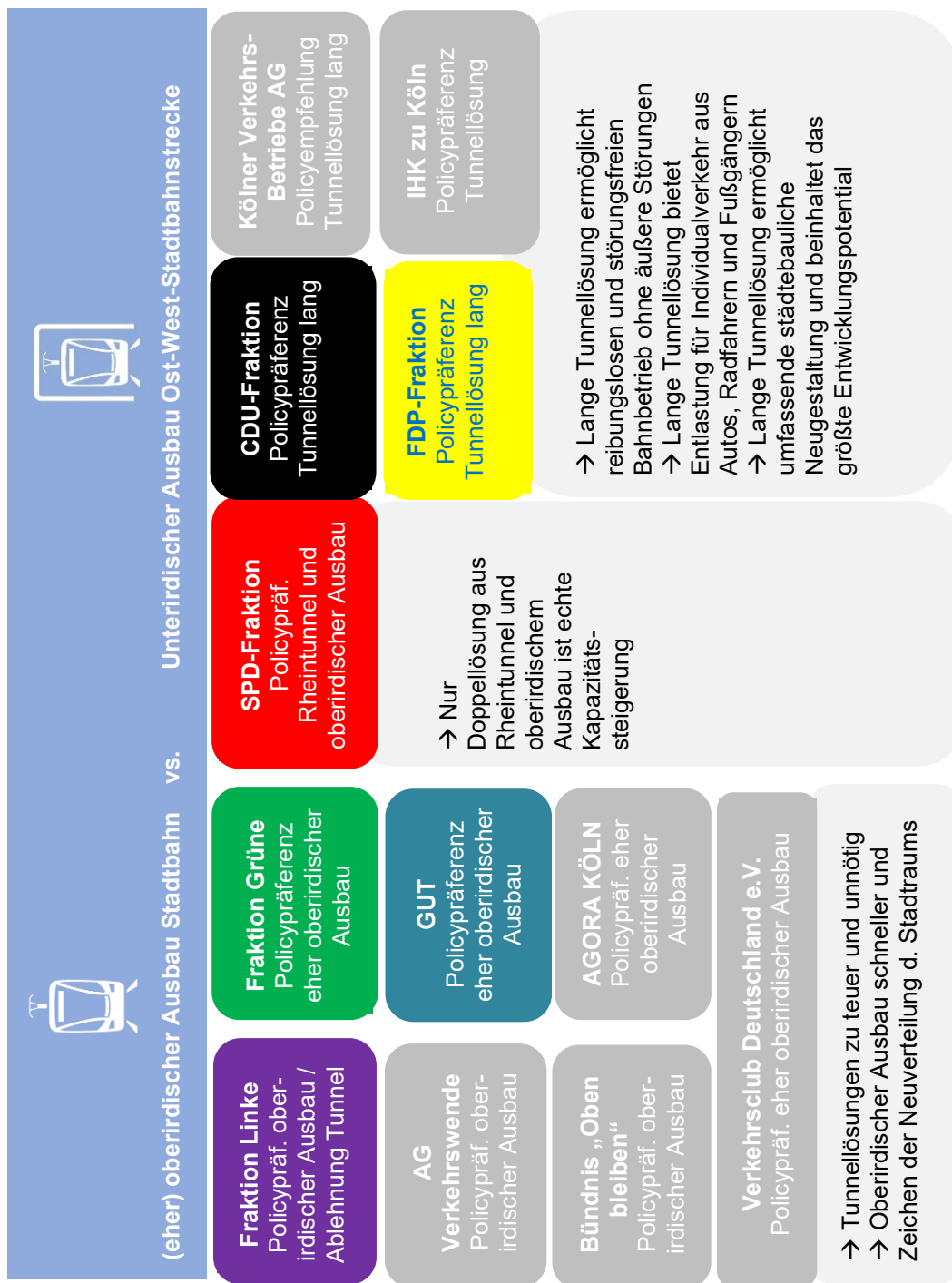


Schaubild 34: Akteurskonstellation, Interessen und tendenzielle Policypositionen beim polarisierten, politisch und zivilgesellschaftlich artikulierten Streit um ober- oder unterirdischen Ausbau der Kölner Ost-West-Achse der Stadtbahn im Jahr 2018 (eigene Darstellung)

Die Metaebene der äußerst polarisierten und oft gedanklich inkompatiblen, sich gegenseitig in ihrer Legitimität anzweifelnden und sich inhaltlich regelmäßig ausschließenden Argumente, Policypositionen und Interessen sowie die weitreichende zivilgesellschaftliche Erwartungshaltung an eine adäquate Problemlösung im Spannungsfeld von städtebaulichen Visionen, konkreten Verkehrsproblemen und besorgten Bürgerinteressen spiegeln sich im Vorfeld der Ratsentscheidung im Dezember 2018 im taktisch anspruchsvollen Mikrokosmos der kommunalpolitischen Kooperation aus CDU und Grünen wider. Dieses in vielen Themenfeldern erstaunlich kompatible Konstrukt stößt jedoch bei der klaren programmatischen Positionierung für oder gegen einen ober- oder unterirdischen Stadtbahnstreckenausbau an die natürlichen Grenzen der entsprechenden politischen Ideologien, Milieus und Vorgeschichten. Die teils in offener, auch persönlicher Verachtung und erbitterter inhaltlicher Konkurrenz ausgetragenen Debatten, etwa im Zuge der Beschlussfassung zur Nord-Süd-Stadtbahn, wirken hier mutmaßlich intensiv nach und verschieben die inhaltlich bereits kontrovers zu diskutierende Frage nach der bevorzugten Trassierung der Ost-West-Achse letztlich in den Bereich der für den Frieden und die Zusammenarbeit in der Kooperation absolut toxischen Themen.

Insofern mag die nach geheimen Probeabstimmungen und Last-Minute-Verhandlungen am 18.12.2018 gefundene Kompromisslösung der schwarz-grünen Beschlussfassung einer erneuten faktischen Vertagung der bereits seit Jahrzehnten überfälligen Grundsatzentscheidung zugunsten einer intensivierten Doppelplanung von jeweils einer ober- und unterirdischen Ausbauvariante der Ost-West-Achse, die dann nach Abschluss aller Planungen erneut zur Abstimmung gebracht werden sollen – begleitet von harmlosen und ohnehin konsensfähigen Klein- und Sofortmaßnahmen wie etwa Bahnsteigverlängerungen an der Bestandstrasse zum perspektivischen Einsatz von 90-Meter-Zügen oder die Einrichtung von schienenparallel geführten Expressbussen – tatsächlich

den einzig möglichen und schadlosen, gesichtswahrenden taktischen Konsenskorridor darstellen.

„Rat beauftragt Verwaltung mit Planung einer ober- und unterirdischen Variante. Der Rat der Stadt Köln hat in seiner Sitzung am 18. Dezember 2018 einen Beschluss zur Umgestaltung der Ost-West-Achse gefasst. Für die zukünftige Führung der Stadtbahnlinien soll die Verwaltung dem Rat einen Planungs- und Bedarfsfeststellungsbeschluss für den gesamten Streckenverlauf der Linie 1 von Weiden-West bis nach Bensberg und den betroffenen Abschnitt der Stadtbahnlinie 9 vorlegen. Der Beschluss sieht vor, sowohl eine rein oberirdische Variante als auch die unterirdische Führung zwischen Deutzer Brücke und Aachener Weiher zu planen.

Beide Planungen werden bis zur Vorplanung mit Kostenschätzung (Leistungshase 2 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure) vorangetrieben. Auf dieser Grundlage wird voraussichtlich 2022/2023 ein Beschluss möglich sein, der festlegt, welche Variante für die Planfeststellung und den Zuwendungsantrag eingereicht werden soll. Bei der Bezirksregierung Köln als Planfeststellungsbehörde sowie beim Bund als Zuwendungsgeber kann nur ein Gesamtprojekt ‚Weiden-West bis Bensberg‘ vorgelegt werden. Für die Zwischenzeit sollen die Bahnsteige der Linie 1 für längere Stadtbahnzüge umgebaut werden. Der beschlossene ‚qualitativ hochwertige und nachhaltige Ausbau der Haltestellen‘ im Kernbereich schließt keine der beiden Varianten aus. Bei einer Entscheidung für die Tunnelvariante könnten die bauphasenabhängigen Interimshaltestellen ebenfalls hochwertig umgesetzt und der sich daraus ergebende Mehraufwand den nicht-zuwendungsfähigen Kosten zugeordnet werden, ohne eine Förderung zu gefährden²³⁶“.

Die somit getroffene Entscheidung verkörpert demnach trotz der strategischen Anschlussfähigkeit für sämtliche Policypositionen eines ober- oder unterirdischen Stadtbahnstreckenausbaus den politisch absolut kleinsten gemeinsamen Nenner und sieht sich daher allgemein eher zurückhaltenden bis offenkundig enttäuschten, oder ob des mutmaßlich fortdauernden Stillstands sogar alarmierten Reaktionen und Kommentaren aus den übrigen Fraktionen, zivilgesellschaftlichen Gruppen und Medien ausgesetzt.

²³⁶ <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/beschluss-zur-ost-west-achse-gefasst#> , letzter Zugriff am 30.12.2018

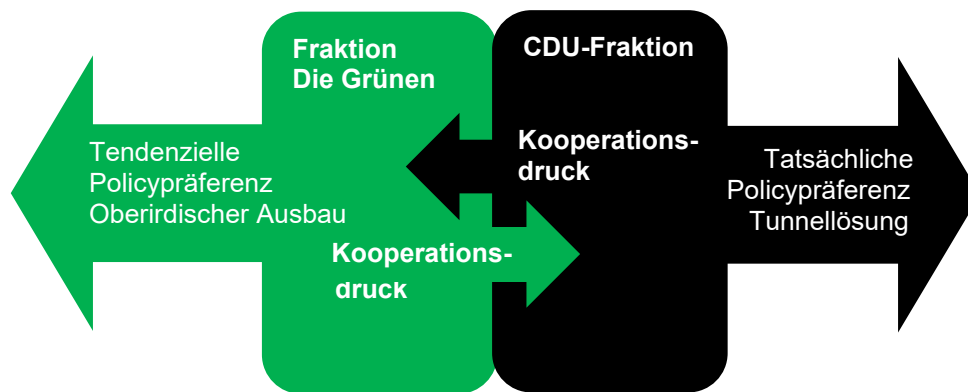


Schaubild 35: Zentrifugale Kräfte hin zu den eigentlichen Policypositionen führen zu einer zwar gesichtswahrenden und konsensfähigen, aber inhaltlich ohne Aussage verbleibenden Nicht-Entscheidung der Verschiebung der Grundsatzklärung in die Zukunft durch den Doppelplanungsbeschluss der schwarz-grünen Ratskooperation (eigene Darstellung)

Aus inhaltlicher Perspektive scheinen die häufig am gefundenen Kompromiss geäußerte Kritik von „taktischen Spielen zu Lasten der jetzigen Probleme“ sowie die oft gestellte Diagnose der „Mut- und Konzeptlosigkeit“ entgegen anderslautender Erfolgsmeldungen aus der schwarz-grünen Rathauskooperation und der Stadtverwaltung durchaus nachvollziehbar. Nicht zuletzt verschiebt dieses Vorgehen eine seit etwa 1970 anstehende, essentielle Grundsatzentscheidung im Kölner Schienenverkehr um weitere (wertvolle) Jahre in die Zukunft und verursacht durch den rein politischen begründeten Kompromiss einer parallel laufenden Doppelplanung immense Zusatzkosten und Mehraufwände.

7.4.6 Variablenbezogene politikwissenschaftliche Kompaktbetrachtung der Entwicklungen des empirischen Fallbeispiels Köln

Das empirische Fallbeispiel Köln ist in hohem Maße von einer ausgeprägten Bezogenheit auf die authentisch vor Ort konzipierte Policyoption der U-Straßenbahn als Garant des „Kölner Mischsystems“ bestimmt, deren Inhalte und Entscheidungslogiken eine bemerkenswert hohe Resilienz gegenüber externen Trends und fremden Steuerungsversuchen aufweisen und die die nachhaltige Basis für die Reproduktion eines als erfolgreich, aber dennoch auch als pragmatisch und zweckmäßig beschriebenen technologischen Narrativs bilden.

- Die frühe Phase der Kölner Schienenverkehrspolitik ist nachhaltiger Ausdruck einer deutlich über rein lokale Zielstellungen und Problemwahrnehmungen – fehlende Nord-Süd-Verbindung im Straßenbahnnetz, keine ausreichende Straßenbahnerschließung von Dom und Hauptbahnhof, Überlastung der Ringe – definierten Lösungsstrategie. Die gewählte Policyoption der U-Straßenbahn wird in ein äußerst zweckmäßiges und wenig komplexes, pragmatisches institutionell-organisatorisches Geflecht, mit den ohnehin bestehenden städtischen Verwaltungsdienststellen und den örtlichen Verkehrsbetrieben als zentrale Ankerpunkte, eingebettet und begründet somit eine starke Pfadabhängigkeit im Sinne eines als erfolgreich wahrgenommenen technologischen Narrativs – die politische Entscheidungsfindung findet im parteiübergreifenden Konsens statt.
- Ab den ausgehenden 1960er Jahren gerät die vor Ort mit großer Akzeptanz geschätzte und für das geplante Netzwachstum des Schienenverkehrs konzeptionell weiterhin handlungsleitende Policyoption der U-Straßenbahn durch weitreichende externe, institutionell vermittelte Steuerungsansprüche und umfassende Mitregentschaftsversuche seitens der Düsseldorfer Landesregierung massiv unter Rechtfertigungsdruck. Aufgrund der auch in Köln zunehmenden Nutzung landesseitiger Fördermittel und Zuschüsse beim Bau der kommunalen Schieneninfrastruktur kann das Düsseldorfer Verkehrsministerium die mit dieser finanz- und strukturpolitischen Gestaltungshoheit verbundene Machtposition zugunsten der Zwangsimpementierung der eigenen, immens anspruchsvollen und komplex organisierten verkehrlichen Leitbilder und Planungskonzepte nutzen. Die landesweite Stadtbahnplanung fordert die lokale U-Straßenbahnidee zunächst als massive, technisch inkompatible und mutmaßlich überlegene Konkurrenz heraus und beansprucht die Hoheit über die wichtigsten bestehenden Schienenverkehrskorridore. Bestehende Anlagen, die nicht den landesseitig institutionalisierten Regelwerken und Ansprüchen genügen, sollen, auch wenn sie neu sind oder sich gar noch im Bau befinden, im Zweifelsfall abgerissen und erneut nach Landesnorm errichtet werden.

- Die Stadt Köln kann durch einen klugen fahrzeugseitigen Kompromiss oberflächlich und formell auf die Forderungen und strengen Maßstäbe des Landes eingehen, kann damit aber gleichzeitig hintergründig das bestehende technologische Narrativ der U-Straßenbahn weiter fortschreiben. Erst in den 1980er Jahren schlagen sich die landesseitigen Normen in ausladenden Stadtbahnanlagen nieder, die aber in den wesentlichen betrieblich-infrastrukturellen Details vorausschauend stets auch im Sinne einer weiter gegebenen Kompatibilität mit klassischen Straßenbahnfahrzeugen ausgestaltet werden.
- Somit gelingt es, die strukturelle und betriebliche Netzintegrität des Schienenverkehrs im Sinne der ursprünglichen U-Straßenbahnidee für überproportional lange Zeit zu wahren, eine politische oder technische Konkurrenz zwischen Stadtbahn und Straßenbahn kann verhindert werden. Gleichzeitig ermöglicht die moderate Stadtbahnpolitik, gerade in Kombination mit einer geschickten Auslegung der Normen, auch von den ausgeschütteten Fördermitteln zu profitieren, die mitunter zur weiteren Integration der regionalen Stadtbahnverkehre eingesetzt werden können.
- Mit dem Aufkommen der Niederflurtechnologie erfährt das technologische Narrativ der Straßenbahn eine weitere Stärkung, indem der externe Handlungsdruck und der unterstellte Betriebsvorsprung der Hochflurstadtbahn abgebaut und weiter egalisiert werden. Nach einer intensiveren planerischen und politischen Findungsphase wird zudem ein geordneter Weg zu einer systematischen Teilnetzbildung von Hoch- und Niederflurbetrieb beschritten.
- Parallel dazu entwickelt sich im Zuge der Ratsabstimmungen über den Bau einer zweiten, entlastenden Nord-Süd-Tunnelstrecke in den 1990er Jahren eine teilweise hochemotional und erbittert geführte parteipolitische Polarisierung zwischen der sich letztlich durchsetzenden situativen Mehrheit aus SPD, CDU und FDP als erklärte Tunnelbefürworter auf der einen und den dogmatisch und aggressiv auftretenden Grünen auf der anderen Seite der bekennenden Tunnelgegner.
- Die letzte, aktuell weiter andauernde Phase der Kölner Schienenverkehrspolitik ab 2015 wird von der weiter offenen und politisch unbeantworteten Frage der geeigneten Ausbauf orm und -strategie des intensiven Bahnverkehrs auf der innerstädtischen Ost-West-Achse dominiert. Neben einer ebenfalls ausgeprägten wettbewerblichen Ausdifferenzierung anhand des politischen Links-/Rechts-Horizonts wird die Auseinandersetzung auch durch eine zweite, parallele Konfliktlinie auf der zivilgesellschaftlichen Akteursebene bestimmt. Durch ein umfangreiches und neutral moderiertes Bürgerbeteiligungsverfahren wird das bislang oft streng hierarchische Steuerungsverständnis in Politik und Verwaltung zunehmend durch partizipative Governanceelemente ergänzt, wodurch die Rahmenbedingungen, Interessen und Präferenzen sowie die zur Verfügung stehenden städtebaulichen Konzepte und verkehrstechnischen Varianten in klaren Policyoptionen zusammengetragen und transparent öffentlich zugänglich gemacht werden können. Diese grundsätzlich sauber herauspräparierten und inhaltlich durch den Bürgerdialog verdichteten Policyoptionen verbleiben jedoch trotz des hohen Problemdrucks und der anspruchsvollen öffentlichen Erwartungshaltung ungenutzt, da die schwarz-grüne Kooperation im Rathaus im Sinne des partnerschaftlichen Friedens eine Nicht-Entscheidung trifft und die verbindliche Grundsatzbeschlussfassung erneut in die ferne Zukunft verschiebt – auch, um perspektivisch doch noch die jeweils eigentliche eigene Policyposition mit einer neuen politischen Mehrheit durchsetzen zu können.

7.5 München: Bayerische Ambivalenz in der Weltstadt mit Herz – Die große U-Bahnlösung nach langjähriger U-Straßenbahndebatte und die komplizierte Rettung der Tram

Die bayerische Landeshauptstadt München beansprucht mit ihren aktuell etwa 1,5 Millionen Einwohnern²³⁷ auf 310 Quadratkilometern Gemarkungsfläche²³⁸ gemäß ihres eigenen klassischen Leitspruchs zu Recht den Titel als „Weltstadt mit Herz“ und nimmt den Rang einer national und europaweit bedeutsamen Metropole höchster Zentralität ein. Die klassizistisch anmutende Architektur der diversen Prachtstraßen verleiht dem Stadtbild in Kombination mit den zahlreichen Denkmälern, Parks, Schlössern, Museen und Gärten ein mondänes Flair. Die teilweise als Fußgängerzone ausgebildete engere Kernstadt beherbergt mit Kaufingerstraße, Karlsplatz (Stachus), Marienplatz, Rathaus, Viktualienmarkt, Leopold- und Maximilianstraße weltbekannte touristische Landmarken und beinhaltet zudem eine Vielzahl an Angeboten für Einkauf und Konsum, Kultur und Gastronomie, die weit über die weltberühmte Brauhaus-, Oktoberfest- und Biergartentradition hinausreicht – München gilt aufgrund der Atmosphäre und Lebensart mitunter als „nördlichste Stadt Italiens“. Neben dem Sitz der Staatsregierung des Freistaats und zahlreicher weiterer Institutionen der Landespolitik ist München auch administratives Zentrum und Hauptstadt des Regierungsbezirks Oberbayern. Die breit aufgestellte Infrastruktur für Messen, Kongresse, kulturelle und sportliche Events, die vom Ausstellungsgelände der Messestadt Riem bis zu den weitläufigen Anlagen des Olympiageländes reicht, bildet die Basis für eine führende Rolle als Veranstaltungs- und Tagungsort von Weltrang.

²³⁷ <https://stadt.muenchen.de/infos/statistik-bevoelkerung.html>, letzter Zugriff am 26.12.2021

²³⁸ <https://www.muenchen.de/sehenswuerdigkeiten/muenchen-in-zahlen.html>, letzter Zugriff am 26.12.2021

Die wirtschaftliche Strahlkraft der Großstadt an der Isar reicht weit über den extrem monozentrisch strukturierten Großraum München hinaus und wirkt dank der diversen weltweit führenden Unternehmen aus langjährig stabilen Wachstumsbranchen wie etwa der Elektronik-, Maschinenbau- und Automobilindustrie, gepaart mit einem ausgeprägten Dienstleistungs- und IT-Sektor, in den gesamten süddeutschen Raum hinein. Die zugespitzte Wortschöpfung von „Laptop und Lederhose“ beschreibt zudem nach wie vor treffend das überwiegende soziale und kulturelle Selbstverständnis Münchens, das von einer bewussten Pflege des lokalen Brauchtums bei gleichzeitiger Fokussierung auf Spitzenpositionen in Wirtschaft und Wissenschaft geprägt ist – München ist Sitz von gleich zwei international renommierten Spitzenuniversitäten und verfügt darüber hinaus über eine exzellente Forschungs- und Hochschullandschaft. Verkehrsstrukturell stellt München einen europaweit relevanten Knoten im Fernstraßen- und Eisenbahnnetz dar und ist zudem mit dem Flughafen Franz-Josef Strauß ein Drehkreuz des internationalen Luftverkehrs.

7.5.1 Aktuelle Organisation und Ausgestaltung des städtischen Schienenverkehrs – Besonderheiten und erklärungsbedürftige Befunde

Die Stadt München wird gegenwärtig von drei separaten Bahnsystemen mit teilweiser oder vollständiger innerstädtischer Verkehrsfunktion erschlossen. Die aktuell von der DB Regio AG betriebene S-Bahn München verbindet die Kernstadt mit den Vororten und der Region, erlangt mit der dicht befahrenen Tunnelstammstrecke zwischen Haupt- und Ostbahnhof aber auch eine überragende und überproportionale Bedeutung auf der zentralen innerstädtischen Ost-West-Achse als wichtigste und nachfragestärkste Relation des öffentlichen Verkehrs. Die 1971 originär für etwa 300 000 tägliche Fahrgäste konzipierte S-Bahn-Stammstrecke wird inzwischen von bis zu einer Million Reisenden pro Tag benutzt, weshalb eine zweite, weitgehend parallel zur bestehenden Trasse angelegte ergänzende S-

Bahntunnelstammstrecke in größerer Tiefenlage zur Entlastung errichtet wird.

Der eigentliche städtische Schienenverkehr im engeren Sinne mit den beiden technisch separaten Systemen einer kreuzungsfreien, regelspurigen U-Bahn (Metro) und einer ebenfalls regelspurig angelegten klassischen Straßenbahn (lokal oft auch als Tram bezeichnet) wird von der Münchner Verkehrsgesellschaft, einem Tochterunternehmen der Stadtwerke München, betrieben. Die Hauptlast des kommunalen Nahverkehrs wird inzwischen vom aktuell 95 Kilometer langen Schienennetz²³⁹ der weitgehend unterirdisch trassierten U-Bahn getragen, die die wesentlichen Quartiere, Knoten, Plätze und Korridore des Stadtgebiets mit drei baulich separaten Stammstrecken (eine in Nord-Süd-Ausrichtung, zwei in vorwiegender Ost-West-Lage, eine ursprünglich geplante vierte Stammstrecke sowie eine überlagernde U-Bahn-Ringlinie wurden bislang nicht realisiert) und 100 U-Bahnhöfen²⁴⁰ erschließt, wengleich einige Stadtviertel und vor allem tangentielle Verkehrsströme (noch) nicht von der U-Bahn erreicht und bedient werden. In technischer Hinsicht erfüllt die 1971 eröffnete und seitdem stark gewachsene U-Bahn alle Kriterien einer komplett kreuzungsfreien und höchstleistungsfähigen Metro:

Die Dimensionierung der hochflurigen Zweirichtungsfahrzeuge mit 2,90 Metern Breite und einer maximalen Zuglänge von bis zu 120 Metern stellt höchste Beförderungskapazitäten sicher. Während die ersten beiden Fahrzeuggenerationen „A“ und „B“ noch als klassische Doppeltriebwagen ausgeführt sind, die wiederum mit bis zu drei Einheiten im Zugverband eingesetzt werden können, folgen die jüngsten Fahrzeuggenerationen „C“ und „C2“ dem allgemeinen Trend zu betrieblich fest verbundenen, durchgehend begehbaren Langzügen. Ein weitgehend vollautomatisch gesteuerter Zugbetrieb ermöglicht eine dichte Taktfolge von bis zu 100

²³⁹ <https://www.mvg.de/ueber/das-unternehmen/unternehmensprofil.html>, letzter Zugriff am 27.12.2021

²⁴⁰ vgl. Schwandl / Wellige 2021

Sekunden. Aufgrund der gewählten Stromversorgung mittels seitlicher Stromschiene und der Abmessungen von Fahrzeugbreite und Zuglänge ist ein Mischbetrieb mit anderen Verkehrsteilnehmern im allgemeinen Straßenraum ebenso ausgeschlossen wie die niveaugleiche Querung von Straßenkreuzungen, Fußwegen oder Bahnübergängen. Auch sämtliche Abzweigungen und betrieblichen Verbindungen innerhalb des U-Bahnnetzes sind stets kreuzungsfrei ausgeführt, die einzelnen Streckentunnel und Richtungsgleise werden dabei in baulich aufwändiger Weise immer über- oder untereinander weggeführt, ohne sich auf gleicher Höhe zu begegnen. Zudem verfügt das U-Bahnsystem an ausgewählten Knotenbahnhöfen und Betriebsstellen über diverse Gleisverknüpfungen der einzelnen Stammstrecken, so dass ein Übergang zwischen den drei ansonsten unabhängig betriebenen Hauptachsen möglich ist.

- Die historisch älteste U-Bahnstammstrecke besteht in der Nord-Süd-Verbindung der U3/U6, die als U6 die Hauptwerkstätte (Technische Basis Fröttmaning) über die Studentenstadt und Schwabing mit dem Stadtzentrum (Odeonsplatz, Marienplatz und Sendlinger Tor) verbindet, um dann weiter in Richtung Südwesten zu verlaufen. Zur Anbindung der Olympiageländes wurde kurzfristig eine Zweigstrecke (U3) vom Scheidplatz zum Olympiazentrum eingefügt beziehungsweise mit zeitlicher Priorität umgesetzt. Nach zahlreichen etappenweisen Streckenverlängerungen erstreckt sich die U3 heute von Moosach bis Fürstenried West, während die U6 als einzige U-Bahnlinie die Münchner Stadtgrenzen überschreitet und die Nachbargemeinde Garching mit dem gleichnamigen Forschungscampus erreicht, während sie am anderen Linienende das Klinikum Großhadern erschließt.
- Die unter dem Arbeitstitel U8/U1 geplante zweite U-Bahnstammstrecke verbindet heute als U1/U2 die nordwestlichen Stadtbezirke Feldmoching und Milbertshofen (U2) sowie das Olympia-Einkaufszentrum (U1) über Hauptbahnhof und Sendlinger Tor mit den weiter östlich liegenden U-Bahnhöfen Mangfallplatz (U1), Innsbrucker Ring und Messestadt Ost (U2). Zudem werden zwei zeitweise Verstärkungslinien U7 und U8 betrieben, die teilweise auf andere Stammstrecken überwechseln, um durchgehende Verbindungen zu ermöglichen.
- Die chronologisch jüngste U-Bahnstammstrecke entsteht unter dem Planungstitel U5/U9 als weitere Ost-West-Achse und verbindet heute mit den U-Bahnlinien U4 und U5 den Bereich Laimer Platz (U4) / Westendstraße (U5) über Hauptbahnhof, Karlsplatz (Stachus) und Odeonsplatz mit den im Osten liegenden Zielen Max-Weber-Platz, Arabellapark (U4), Ostbahnhof und der Großsiedlung Neuperlach Süd (U5).

Darüber hinaus steht mit dem rein oberirdisch trassierten Straßenbahnnetz ein zweites innerstädtisches Schienenverkehrsmittel zur Verfügung, das auf eine lange und direkte systemische Traditionslinie bis hin zur ersten

elektrischen Tram aus dem Jahr 1895 zurückblicken kann. Das heute ausschließlich mit 2,30 Meter breiten und maximal 40 Meter langen Niederflurfahrzeugen betriebene Straßenbahnsystem erstreckt sich mit 82 Kilometern Streckenlänge, 13 Linien und 174 Haltestellen ebenfalls über weite Teile des Stadtgebiets und nimmt neben einer eigenständigen radialen Erschließungsfunktion zusätzlich auch eine Feinverteilungsaufgabe wahr und bildet zudem tangentielle Verkehrsbeziehungen zwischen den Stadtteilen ab. Im Fahrzeugpark stehen mit den Typen R2 sowie den darauf aufbauenden modernisierten Typen R2.2 sowie R3 moderne Niederflurfahrzeuge mit mittig im Wagenkasten platzierten, ausdrehbaren Fahrwerken zur Verfügung. Nach einem kurzen Zwischenspiel einer Kleinstserie von Multigelenk-Niederflurfahrzeugen des Typs S zeichnet sich mit dem in diversen Längen- und Wagenkastenkonfigurationen beschafften Typ T ein neuer Standardwagen im Niederflurfahrzeugpark der Tram ab, der wiederum auf das ursprüngliche und auch von der klassischen Hochflurstraßenbahn des Typs P bekannte Konstruktionsprinzip der mittig platzierten Fahrwerke zurückgreift (vgl. Pabst 2010: 110 – 114 sowie Hondius 2016: 18 – 23).

- Die von Westen und Norden aus den Stadtbezirken Moosach, Nymphenburg, Schwabing, Pasing, Laim, Neuhausen und Kleinhardern kommenden Tramstrecken vereinen sich im dicht verflochtenen Knotenbereich der Großhaltestellen Hauptbahnhof und Karlsplatz (Stachus), um auf einer die Altstadt umfahrenden Ringstrecke einzumünden.
- Die die östlichen und südlichen Vororte wie Bogenhausen, Steinhausen, Berg am Laim, Haidhausen oder Giesing bedienenden Straßenbahnlinien, die darüber hinaus auch die südlich gelegene eigenständigen Gemeinde Grünwald erreichen, sind am Hauptknoten Max-Weber-Platz verknüpft, um mittels vier unabhängiger Isarbrücken auf separaten Zulaufwegen ebenfalls den Altstadttring zu erreichen.
- Die Linienführung im Tramnetz kennt sowohl klassische Radiallinien, die das Stadtzentrum durchqueren (etwa Tramlinien 16, 18, 19 oder 21) als auch Halbmesserlinien, die im Stadtzentrum beginnen und enden (etwa die Tramlinien 20 oder 25) sowie Tangential- und Pendellinien im Binnenverkehr außerhalb der Kernstadt (etwa die Tramlinien 12 oder 23).

Die beim Münchner Fallbeispiel unmittelbar hervorstechende, gleichsam erklärungsbedürftige und spannende Beobachtung liegt in der Feststellung einer relativ großen systemseitigen Übereinstimmung zwischen der

aktuellen verkehrstechnisch-ingenieursseitigen, lehrbuchmäßigen Erwartungshaltung an die konzeptionelle Ausgestaltung des städtischen Schienenverkehrs in einer der Größe und Zentralität Münchens entsprechenden Metropole und der real vor Ort anzutreffenden Empirie: Bei dieser Betrachtungsperspektive ist heute zunächst von der Anlage einer echten U-Bahn als primäres Schienenverkehrssystem auszugehen, eine Straßenbahn kann zudem als ergänzendes, sekundäres Verkehrsmittel weitere Aufgaben der tangentialen Verbindung und Feinerschließung übernehmen – exakt diese betriebliche Organisationsform ist in genau dieser Ausprägung und Hierarchisierung in München vorzufinden. Diese vergleichsweise deutliche Entsprechung von idealtypisch-theoretischer Empfehlung/Prognose und tatsächlicher praktischer Umsetzung einer klassischen Metro als primäres städtisches Bahnsystem, strategisch ergänzt um die traditionelle Tram, führt reflexartig zur Frage, ob dieser (Ideal-) Zustand das bewusste Ergebnis einer gezielten und gelungenen Steuerungsleistung, gegebenenfalls mit überproportional wirksamem Zugriff der Ingenieurwissenschaften auf die Entscheidungsfindung, darstellt, oder ob eher wenig oder nicht koordinierte Einzelentwicklungen, historische Zufälle oder sonstige Variablen, etwa aus dem politisch-gesellschaftlichen Raum, die aktuelle mehrstufige Systemausgestaltung im Münchner Schienenverkehr mit U-Bahn und komplementärer Straßenbahn schlüssiger erklären und rekonstruieren können.

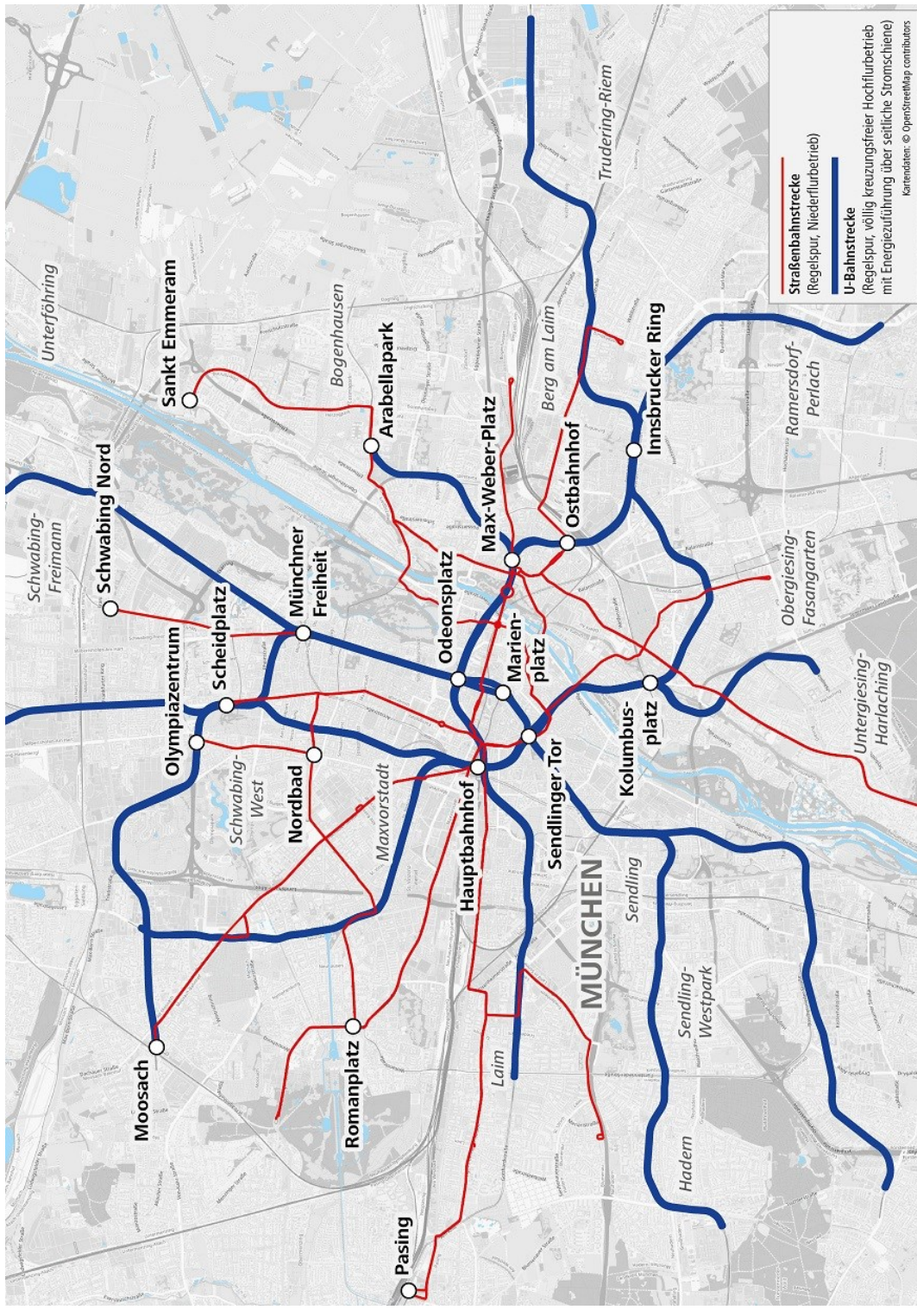


Bild (oben):

Die Niederflerstraßenbahnwagen der ersten Generation tragen wesentlich zu Stabilisierung des Tramsystems bei (YS).

Bild (unten):

Münchener U-Wagen der Typen „A“ und „B“ in der Technischen Basis Fröttmaning (AG).



Karte 4: Aktuelles Streckennetz der beiden Münchner Schienenverkehrssysteme U-Bahn und Straßenbahn (© OpenStreetMapContributors).

7.5.2 Wiederaufbau, Wirtschafts- und Verkehrswachstum: Von der langjährigen U-Straßenbahnsondierung zum gutachterlich gestützten Beschluss für die Tiefbahn und gegen eine sofortige „echte“ U-Bahn – Mit dem Policykonzept einer abschnittsweise unterirdisch geführten Straßenbahn im politischen, administrativen und planerischen Kampf gegen den Verkehrskollaps

Die Stadt München als einstige „Hauptstadt der Bewegung“ steht ab 1945 wie die Mehrzahl der bundesdeutschen Großstädte vor der umfassenden politischen, gesellschaftlichen, moralischen und organisatorischen Aufgabe eines raschen Neuanfangs und Wiederaufbaus der Stadt als funktionaler Organismus mit all der zugehörigen Wohnbebauung, Versorgungs-, Verwaltungs- und Verkehrsinfrastruktur (vgl. Linder 1973: 34f.). Im Bereich des zu dieser Zeit einzigen städtischen Schienenverkehrssystems, der Straßenbahn, wird zeitnah zumindest eine provisorische Beseitigung der größten Schäden und eine Wiederherstellung eines zusammenhängenden Streckennetzes angestrebt. Insbesondere in der Innenstadt zeichnet sich eine konsequente Politik der Instandsetzung der Gleistrassen ab:

„Der Wiederaufbau in der Innenstadt ging unvermindert weiter, bis schließlich am 15. November 1948 als letzte Innenstadtverbindung die Linie 5 vom Viktualienmarkt zum Candidplatz ihren Betrieb wieder aufnehmen konnte“ (Höltge / Kochems 2006: 133).

Die Reparaturen und Bauarbeiten an den Schienenstrecken beinhalten bereits zu einem frühen Zeitpunkt auch punktuelle Optimierungen der Anlagen und des Betriebsablaufs der Tram:

„Zum Sommerfahrplan 1949 war das Vorkriegsnetz weitestgehend wiederhergestellt. An Knotenpunkten wie dem Sendlinger-Tor-Platz wurden die Gleisanlagen der Verkehrsanforderungen angepasst. In der Sonnenstraße wurden die ursprünglich in Seitenlage verlaufenden Gleise 1953 auf einen eigenen Bahnkörper in Straßenmitte verlegt“ (Pabst 2010: 49).

Wenngleich die Erholung im Fahrzeugbereich zunächst aufgrund diverser Mängel und Ausfallerscheinungen nicht in gleichem Tempo eintritt und phasenweise auch ein krisenhafter Zustand des Straßenbahnsystems als „Trambahnkatastrophe“ (Pabst 2010: 46) beschrieben wird (vgl. Pabst 2010: 479), so gelingt es sowohl durch eine Instandsetzung des bestehenden Straßenbahnfuhrparks als auch durch Erwerb gebrauchter Fahrzeuge in Kombination mit dem Einsatz sogenannter „Kriegsstraßenbahnwagen“²⁴¹ (vgl. Höltge / Kochems 2006: 185 sowie Pabst 2010: 50f.) die größte Not übergangsweise zu lindern. Eine nachhaltige Stabilisierung der Betriebslage ergibt sich ab 1950 durch die Auslieferung von Prototypen und einer großen Zahl²⁴² an Serienfahrzeugen der neuentwickelten Großraumtrieb- und Beiwagen der Typen „M/m“ als „Münchens wohl bekanntester Fahrzeugtyp“ (Höltge / Kochems 2006: 189). Mit dieser modernen und technisch progressiven Beschaffungspolitik der Großraumzüge erfährt das System der Straßenbahn in München entgegen der andernorts oft un stetigen und ergebnisoffenen Wahrnehmung im Wettstreit mit vermeintlich flexibleren Busverkehren eine frühe und aktive politische Stärkung sowie eine institutionelle Verankerung in einem relevanten Planwerk:

„Der Werkausschuss (Berufsmäßige Stadträte aus allen Bereichen der Stadtwerke) bewilligte seit 1951 die Neuanschaffung des Münchner M-Wagens nach Vorbild des amerikanischen PCC-Wagens. Mit dieser Entwicklung reihte sich München in die Spitze der Entwickler der modernen Großraumwagentechnologie ein. Mit den neuen Straßenbahnen billigte der Stadtrat 1952 auch den 6. Generallinienplan der Verkehrsbetriebe, der auf die Trennung der Verkehrsarten und eine Straßenbahn mit eigenem Gleiskörper setzt. Dieser Plan macht deutlich, wie wichtig die Straßenbahn in der Neugestaltung des Verkehrs in München blieb“ (vgl. Schmucki 2001: 225).

²⁴¹ Als Kriegsstraßenbahnwagen (KSW) werden standardisierte zweiachsige Trieb- und Beiwagen mit stark vereinfachter und robuster Technik sowie sparendem Materialeinsatz bezeichnet.

²⁴² Über die Jahre werden in fünf Bauserien zwischen 1950 und 1965 286 Triebwagen und 246 Beiwagen beschafft (vgl. Höltge / Kochems 2006: 189).

Die gesamte Periode der 1950er und frühen 1960er Jahre ist von einem beispiellosen sozioökonomischen Wachstum gekennzeichnet, in dem die Stadt München eine beeindruckende Entwicklung hin zu einer wirtschaftlich vitalen, aber in direkter Folge auch verkehrlich belasteten Großstadt einschlägt:

„Am 15. Dezember 1957 wurde München Millionenstadt. Es fehlten 80 000 Wohnungen. (...) Stabile Mehrheiten infolge der Zusammenarbeit von SPD und CSU ermöglichten die tatkräftige Umsetzung zahlreicher Vorhaben. So wurden innerhalb von acht Jahren 48 000 öffentlich geförderte und 75 000 frei finanzierte Wohnungen gebaut. 1968 waren die Neubauviertel Fürstenried-West, Hasenberg, Oberföhring, Blumenau, Johanneskirchen, Englschalking, Neuaubing, Neuforstenried und Siedlung am Lerchenauer See fertiggestellt.

Der motorisierte Individualverkehr wuchs rasant an. 1920 hatte es in München ganze 1770 Kfz in München gegeben. Der Vorkriegsstand von 61 000 im Jahr 1938 war 1950 wieder erreicht. Im Jahr 1955 gab es 155 000, 1969 bereits 357 000. (...) Der Karlsplatz galt als verkehrsreichster Platz Europas. 22 von 33 Straßenbahnlinien fuhren 1953 über den ‚Stachus‘. Aus westlicher Richtung trafen zwei Achsen zusammen, doch pro Achse und Richtung konnte nur ein Zug auf der Platzmitte halten. Alle 45 Sekunden wurde ein Trambahnzug abgefertigt. 38-mal überschneidet sich der Verkehrsfluss. Mitte der 1960er-Jahre überquerten den Karlsplatz an einem Werktag 3400 Straßenbahnzüge, 96 400 Kraftfahrzeuge, 21 000 Rad- und Mopedfahrer und 900 000 Fußgänger, insgesamt 1,6 Millionen Menschen! (...) Zu Stoßzeiten wurden die überfüllten Tramzüge im Autoverkehr eingekleimt und fuhren im Schritttempo hintereinander her. Für die Strecke Holzkirchner Bahnhof – Marienplatz benötigten sie häufig 20 statt der fahrplanmäßigen 7 1/2 Minuten. Bis zu sechs Minuten mussten manche Wagenzüge vor dem Karlsplatz warten. In den Stoßzeiten erreichte die Tram nur noch eine durchschnittliche Reisegeschwindigkeit von 7–9 km/h. Die Pkw waren mit 10–12 km/h nur geringfügig schneller“ (Pabst 2010: 53).

Wenngleich die lokale Problembeschreibung und die sich daraus ergebende Diagnose der „Verkehrsnot“ durchaus Parallelen zu ähnlich gelagerten Befunden dieser Epoche, etwa in Frankfurt am Main, aufweist, löst der in München besonders konzentrierte und akute Handlungsdruck bereits zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt eine entsprechende öffentlich-mediale Debatte und entsprechende Gegensteuerungsimpulse

im politisch-administrativen System aus, wobei von Beginn an auch externe Experten und Fachleute einbezogen werden:

„Diese Rolle [der Koordinierungsfunktion, Ergänzung des Verfassers] übernahmen allmählich externe verkehrswissenschaftliche Experten, die ab 1951 die Verkehrsplanung in München zu beeinflussen begannen. Das hing damit zusammen, dass zwischen 1950 und 1955 in München die Klage über die Verkehrsnot anbrach. Diese Verkehrsnot bezog sich im Gegensatz zur unmittelbaren Nachkriegszeit nicht mehr auf einen Mangel, sondern auf das Übermaß an Verkehr. Tatsächlich stiegen die Zuwachsraten der Pkws an. Hatte der Motorisierungsgrad 1951 den Vorkriegsstand erreicht, stieg er in den Folgejahren überproportional an und hatte sich bis 1955 mehr als verdoppelt. (...) Eine solche Steigerung ist vor- und nachher nie wieder erreicht worden. (...) Gleichzeitig forderte der Straßenverkehr immer mehr Opfer: Von Kriegsende bis 1954 hatte München 2 000 Tote und 35 000 Verletzte zu verzeichnen. Zusammenstöße an neuralgischen Punkten waren an der Tagesordnung. Die Öffentlichkeit fing an, sich über die Zustände in der Stadt zu beklagen, die Zeitungen titelten immer öfter mit den Schlagworten ‚Verkehrsnot‘ und ‚Verkehrsflut‘ und forderten einen ‚Generalplan‘ zur Regelung des gesamten Verkehrs, um endlich von einer Planung Abschied nehmen zu können, die sich als Stückwerk erwiesen hatte. Aber auch die Politiker und Verkehrsverantwortlichen thematisierten das Problem ‚Verkehrsnot‘ jetzt häufiger (...). Dieser Umstand lässt sich mit dem (...) ‚Topos der Verkehrsnot‘ erklären. Spitzenbelastungen an neuralgischen Punkten sind dafür verantwortlich, dass der Verkehr als krisenhaft wahrgenommen wird.

Um die ‚Verkehrsnot‘ zu beseitigen, beauftragte das Hochbaureferat von 1951 bis 1955 externe Fachleute (Feuchtinger, Rucker, Schlums) mit einer großangelegten Verkehrsuntersuchung, um die zukünftigen Planungen auf eine wissenschaftliche Grundlage zu stellen. Die städtische Verwaltung in München war eine der ersten in der Bundesrepublik, die eine Zusammenarbeit mit ausgewiesenen, an Hochschulen lehrenden Verkehrsexperten suchte. Diese Kooperation zeigt, wie das Leitbild der Verkehrsplanung durch den direkten Einfluss der Wissenschaftler auf die kommunale Ebene übertragen wurde. Die Verkehrswissenschaftler erhielten in den Städten die Gelegenheit, ihre neu entwickelten Methoden in der Praxis umzusetzen“ (Schmucki 2001: 226f).

Im Zuge der Erörterung der Verkehrsproblematik wird diese sowohl in der Politik auch in wissenschaftlichen Kreisen als Ausdruck einer sektoralen und strukturellen Koppelung der allgemeinen sozioökonomischen Entwicklungsdynamik mit dem Verkehrsbereich verstanden:

„Als Merkmal eines Strukturwandels zu einer Industrie- und Handelsstadt ließ sich eine starke Zunahme des Berufsverkehrs feststellen. (...) Neben dem absoluten Wachstum ist bereits in diesen Jahren eine relative Zunahme des Individualverkehrs festzuhalten: Die Zahl der Kraftfahrzeuge in München stieg von 63 500 im Jahre 1949, was etwa dem Vorkriegsstand entsprach, auf 154 500 im Jahre 1955, hatte sich also innert fünf Jahren mehr als verdoppelt. In der gleichen Zeitspanne erhöhte sich der Anteil des privaten Verkehrs am Gesamtverkehr von 34 auf 54%. Diese wenigen Zahlen deuten an, was bereits Mitte der fünfziger Jahre zu einem ‚Verkehrsproblem‘ geführt hatte:

- Hohe Zunahme des absoluten Verkehrsaufkommens als Folge von Wiederaufbau, Wachstum und strukturellem Wandel der Stadt
- Relative Zunahme des Flächen beanspruchenden Individualverkehrs als Folge der Motorisierung (...)
- Knappheit an Verkehrsflächen und -einrichtungen“

(Linder 1973: 35f.).

Der Münchner Befund einer „Verkehrsnot“ als zentrale städtische Problemlage prägt in Folge auch massiv das politisch-administrative Denken sowie die entsprechende Handlungs- und Entscheidungsagenda.

	etwa 1945	etwa 1960
Einwohnerzahl etwa	550 000	1 055 000
(Ein-) Pendler gesamt etwa	215 000	> 400 000
Zahl der zugelassenen Kraftfahrzeuge etwa	63 500	> 200 000



Relative und absolute Zunahme des motorisierten Individualverkehrs führt zu starken Behinderungen, Stauungen und Konflikten sowohl im Kraftfahrzeugverkehr als auch bei Straßenbahnen und Bussen



Absinken der durchschnittlichen Reisegeschwindigkeit der Tram auf niedrigste Werte von nur noch bis zu 7– 9 Stundenkilometer (vgl. Pabst 2010: 53)

Schaubild 36: Dynamische soziökonomische Entwicklungsfaktoren als Treiber der örtlichen Verkehrsproblematik (eigene Darstellung)

Über den in den 1950er Jahren objektiv messbaren und auch subjektiv wahrnehmbaren Handlungsdruck im Verkehrssektor hinaus werden zudem sowohl innerhalb der Stadtverwaltung als auch durch die hinzugezogenen externen Experten und Gutachter auch für die mittel- und langfristige wirtschaftliche, siedlungsstrukturelle und verkehrliche Entwicklung Münchens stabile oder sogar weiter dynamisch zunehmende Wachstumsprognosen ermittelt, die dem Metathema der „Verkehrsnot“ den Charakter einer für die Zukunftsfähigkeit der Gesamtstadt äußerst bedeutsamen, nahezu essentiellen Fragestellung verleihen:

„Die Einwohnerzahl überschritt entgegen früherer Prognosen die Millionengrenze bereits 1957 und erreichte bereits 1962 1 139 000. Die neuen Prognosen schrieben diesen Trend fort und errechneten, dass die Bevölkerung bis 1990 um 600 000 Einwohner zunehmen werde. Die wachsende Bevölkerung und neue Industriebetriebe siedelten sich vor allem im Gürtel um die Stadt herum an. Im Rahmen dieser späten Industrialisierung verlagerten sich die Arbeitsplätze von Handwerks- auf Industriebetriebe, München avancierte zum Zentrum der Güterverarbeitung in den wachsenden Bereichen Elektronik, Feinmechanik und Maschinenbau. Gleichzeitig expandierte auch der Dienstleistungssektor. Siemens zog 1945 seine Hauptverwaltung von Berlin nach München, weitere Firmen folgten. Von 1946 bis 1961 verdoppelten sich die Arbeitsplätze von 308 930 auf 660 487. Hatte der Gesamtumsatz der Münchner Wirtschaft 1950 noch 6 Milliarden DM betragen, waren es 1960 bereits 22 Milliarden DM. Das Fehlen jeglicher konkurrierender Städte begünstigte diesen Aufstieg ebenso wie das für München charakteristische agrarische Umland. München stieg zudem zum größten Universitäts- und Wissenschaftsstandort Deutschlands auf. Als Folge der Tertiarisierung erhöhte sich der Raumbedarf für Büros in der Innenstadt und den angrenzenden Vierteln, gleichzeitig wurde der Wohnraum im Zentrum knapp und verlagerte sich in die äußeren Stadtviertel oder in den Grüngürtel um die Stadt. Die Funktionstrennung von Wohnen und Arbeiten schritt voran. Anfang der 60er Jahre kamen täglich 100 000 Pendler in die Stadt gegenüber 13 000 vor dem Krieg. Der Motorisierungsgrad hatte sich von 1955 bis 1960 verdoppelt und jährlich nahm die Zahl der Autos in München um durchschnittlich 20% zu. Die Prognosen der Verkehrszunahme mussten laufend angepasst werden. Im Gutachten zum Wirtschafts- und Verkehrsplan (1960) ging man bereits davon aus, dass sich die Einwohnerzahl von 1 Million auf 1,5 Millionen und der Motorisierungsgrad von 4,8 Einwohner pro Kfz auf 2,9 Einwohner pro Kfz steigern würden“ (Schmucki 2001: 244f.).

Der Gesamtkomplex aus Verschiebungen und Wachstumsszenarien in den einzelnen Wirtschaftssektoren und Branchen, begleitet von der einsetzenden Trennung von Wohn- und Arbeitsort in Kombination mit der zunehmenden Motorisierungsquote im Individualverkehr und dem Ansteigen des Kraftfahrzeuganteils am Gesamtverkehrsgeschehen bewirkt bei einer ansonsten gleichbleibenden Organisationsform der städtischen Mobilität mit einer ausschließlich oberirdischen Verkehrsabwicklung auf Straße und Schiene eine akute und konflikthafte Flächen- und Funktionskonkurrenz. Diese kann aus Sicht der involvierten politischen, gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Akteure nur durch eine grundsätzliche und über alle Sektoren intensiv abgestimmte Handlungsstrategie gelöst werden, die mittels des Instruments der (Generalverkehrs-) Planung sowohl die technisch-systemische Entzerrung der einzelnen Verkehrsträger als auch den Ausbau der zugehörigen Verkehrsinfrastrukturen koordiniert.

Nachdem Anfang der 1950er Jahre entsprechende Forderungen nach einer punktuellen Verlegung der Tram in den Untergrund von der Stadtverwaltung noch als zu weitreichende Gedankenspiele abgelehnt werden²⁴³, verstärkt sich bereits ab etwa 1954 aufgrund des schnell ansteigenden Handlungsdrucks, der zeitgeschichtlich vergleichsweise frühen und klaren Problemadressierung sowie durch ein entsprechendes politisches und mediales Agenda-Setting der Trend zu einer ergebnisoffenen Debatte der Verkehrsfragen. Auch angesichts der frühen Einbindung externer gutachterlicher Expertise verschiebt sich die Sondierung möglicher Lösungsansätze im Bereich des städtischen Schienenverkehrs in einem mehrstufigen politisch-planerischen Prozess kontinuierlich in Richtung der

²⁴³ „Aus demselben Grund wurden auch die großen Ideen von einer Stadtautobahn oder Untergrundbahn, die Meitinger vorgehend formuliert hatte, vom Bauamt und Wiederaufbaureferat als überdimensioniert, nicht realistisch und als Phantasieforderungen abgelehnt. Der Gedanke einer Unterpflasterbahn im Stadttinnern, wie in Boston und Philadelphia vorhanden, in Toronto im Bau, ist erwogen worden, aber vor allem wirtschaftlich undurchführbar. ... 30-35 Mio DM für die Nord-Südstrecke sind 'untragbar'“ (Schmucki 2001: 223).

damals gemäß der geltenden wissenschaftlichen Lehrmeinung regelmäßig zu bevorzugenden Policyoption einer U-Straßenbahn. Denn diese punktuell unterirdisch geführte, nahtlose und integrale Fortentwicklung des bestehenden Straßenbahnsystems zur Entlastung des Oberflächenverkehrs²⁴⁴ gilt als fachlich ausführlich begründet und plausibel.

Dementsprechend nehmen Stadtbauamt und Verkehrsbetriebe als die zu diesem Zeitpunkt zentral verantwortlichen institutionellen Körperschaften bereits 1954 erste Vorplanungen für die Errichtung einer U-Straßenbahn auf (vgl. Pabst 2010: 55), die gleichzeitig wesentliche Elemente des sich zunehmend in den kommunalen Gremien und akademischen Kreisen etablierenden Leitbildes der verkehrsgerechten Stadt widerspiegeln:

„Ein Grund für die schnelle Durchsetzung des Leitbilds der verkehrsgerechten Stadt war demnach die Professionalisierung einer Techniker-Elite, die wissenschaftliche Maßstäbe setzte, die sich bis ins ästhetische Empfinden²⁴⁵ durchschlugen. (...) Der Einfluss der Experten vergrößerte sich zusätzlich, als der Stadtrat am 21.10.1954 in einer Sondersitzung ‚Programme zur Verkehrssanierung‘ beschloss“ (Schmucki 2001: 228).

Das Leitbild der verkehrsgerechten Stadt setzt inhaltlich auf eine Optimierung des gesamten Verkehrsgeschehens, bevorzugt durch bauliche Entflechtung in einer zweiten Ebene. Dabei wird (noch) keine umfassende Leistungssteigerung der Anlagen als eigenständige Zielstellung angegeben, vielmehr sollen zuvorderst die offensichtlichen Mängel und

²⁴⁴ Die grundsätzlich naheliegende Frage, ob alternativ nicht auch der Automobilverkehr vermehrt in Tunneln und Unterführungen hätte geführt werden können, während der öffentliche Verkehr auf der Straßenebene verblieben wäre, wird aus zeitgenössischer Sicht konsistent mit Verweis auf die jeweiligen Systemeigenschaften und technischen Parameter beantwortet: So sprechen der relativ gesehen geringere Raumbedarf bei vergleichbarer oder höherer Verkehrsleistung, die kontinuierliche mechanische Spurführung der Schienenverkehrs (und die dadurch deutlich niedrigere Gefahr eines Unfalls im Tunnel durch Touchieren des Bauwerks) sowie die elektrische Traktion, die unmittelbar vor Ort zu keinen lokalen Abgasemissionen führt (vgl. Schmucki 2001: 127) dafür, die bestehende Straßenbahntechnologie in den Untergrund zu verlegen.

²⁴⁵ Etwa die vielsagende und von der zeitgenössischen Begeisterung für die technische Ästhetik des in Stahlbeton manifestierten Verkehrswegebau geprägte Benennung der maßgeblich durch ihre große Straßenbreite bestimmten Dachauer Straße als „die schönste Ausfallstraße mit Schnellstraßenbahnstrecke Münchens“ (vgl. Schmucki 2001: 227).

Konflikte strukturell aufgelöst werden. Dementsprechend präsentiert der Verkehrsplanungs- und Werkausschuss in seiner Sitzung am 11.09.1955 einen konkreten Vorschlag zum Bau einer U-Straßenbahn im Rahmen des Generalverkehrsplans (vgl. Schmucki 2001: 273):

„Um das Verkehrsproblem in München endlich zu lösen, wird vom städtischen Planungs- und Werkausschuss, dem nun auch Prof. Dr. Walther Lambert vom Verkehrswissenschaftlichen Institut der Universität Stuttgart angehört, der erste Generalverkehrsplan (GVP) der Stadt München erstellt, der 1955 vom Stadtrat gutgeheißen wurde (...)“ (Schmucki 2001: 228).

Mit dem Prozess der Beschlussfassung zum Generalverkehrsplan (GVP) 1955 erfährt das übergeordnete Leitbild der verkehrsgerechten Stadt mit der dort auch in München konstitutiv eingeschriebenen Perspektive einer konkreten Policyoption der U-Straßenbahn sowohl innerhalb der Fachgremien des Stadtrats als auch in einem maßgeblichen Planwerk eine erste institutionelle Verankerung sowie eine hochgradig wirksame personenbezogene Stärkung. So benennt etwa der einflussreiche Stadtbaurat Prof. Dr. Emil Högg „die Befreiung der Innenstadtstraßen- und Knotenpunkte vom Schienenverkehr der Straßenbahn“ als „besonderen Vorteil“ der U-Straßenbahn (vgl. Pabst 2010: 55).

„War man anfangs der 50er Jahre gegenüber der Umsetzung großer verkehrsplanerischer Vorhaben noch skeptisch, so hatten sich Mitte der 50er Jahre vormals als utopisch bezeichnete Vorstellungen durchgesetzt.

„Wer die Dinge genauer verfolgt, muß feststellen, daß wir bereits am Beginn eines Gesundungsprozesses stehen, aus dem sich allmählich ein neues Ordnungsprinzip herausbildet, dessen letztes Ziel es ist, eine neue Harmonie zu schaffen zwischen dem Formenwandel im Siedlungscharakter und dem Formenwandel im Verkehrscharakter der Großstädte“ (Schmucki 2001: 229 Fußnote 55, siehe auch: Lambert, in: Niederschrift über die Sitzung des Verkehrsplanungs- und Werkausschusses vom 11.09.1955)

Wie dieses Zitat verdeutlicht, waren es nun externe Experten – Lambert war einer der federführenden Verkehrsplaner der BRD –,

die ein neues Ordnungsprinzip durchsetzen wollten und die Planungen in München entscheidend prägten. Dieses neue Ordnungsprinzip bezog sich zwar immer noch auf die Trennung der Verkehrsarten, bedeutete jetzt aber in der konkreten Ausführung, die Straßenbahn aus der Oberfläche der schwerbelasteten Straßen der Altstadt herauszunehmen und in den Untergrund zu verlegen. Parallel dazu sollten die Altstadtstraßen verbreitert und nun doch ein Altstadtring à la Meitinger in autobahnähnlicher Form ausgebaut werden. Der Verkehrsplanungs- und Werkausschuss orientierte sich explizit am Leitbild der Verkehrsplanung, das in den Leitsätzen des Deutschen Städtetags festgelegt worden war. Das Untergrundbahn-Projekt in Form einer unterirdisch geführten Straßenbahn (U-Strab) (...) fand (...) mit dem GVP von 1955 breite Zustimmung. Die Funktion des öffentlichen Verkehrs hatte sich verändert, er sollte nicht mehr nur Massenbeförderungsmittel sein, sondern auch die Verkehrsnot auf den Straßen lindern“ (Schmucki 2001: 229).

Angesichts der deutlichen und prominenten planerisch-fachlichen Befürwortung in Kombination mit einer breiten parteiübergreifenden politischen Unterstützung kann die U-Straßenbahnkonzeption im Rahmen der Ausarbeitung des Generalverkehrsplans bereits im November 1955 zu einem antragsreifen Planungsstand entwickelt und zur Entscheidung im Verkehrsplanungs- und Werkausschuss als zuständigem Gremium des Stadtrates gebracht werden. Dort

„legte das Werkreferat (...) ein Vorprojekt vor, nach welchem zunächst zwei, später dann alle vier Straßenbahnlinien der Innenstadt in die zweite Ebene geführt werden sollten. Es handelte sich um die verkehrsintensiven Teilstrecken des bestehenden Netzes in Ost-West-Richtung der Innenstadt, wo keine Straßenverbreiterungen ohne Inanspruchnahme historischer Bausubstanz möglich waren. Die geplanten Unterführungen der Straßenbahn begannen nördlich und südlich des Hauptbahnhofes. Die erste zu bauende Linie führte unter Karlsplatz / Neuhauser-/Kaufingerstraße / Marienplatz / Tal / Isartor zum Patentamt, wo sie nach 3,5 km unterirdischer Führung ebenerdig weiterlief. Die zweite Verlegung betraf die bestehenden Linien in Prielmeyerstraße / Karlsplatz / Lenbachpromenade / Max-Josephs-Platz / Maximilianstraße bis zum Maximilian-II-Denkmal, eine Strecke von 1,7 km. Der Stadtrat beauftragte das Werkreferat, die baureife Ausarbeitung des ersten Bauabschnitts in die Hand zu nehmen, während die Stadtkämmerei die Fragen der Finanzierung der auf 65, resp. 30 Mio. DM veranschlagten Baumaßnahmen in

Zusammenarbeit mit Bund und Land zu untersuchen hatte“ (Linder 1973: 38f.).

Die inhaltliche Positionierung der Mitglieder des Verkehrsplanungs- und Werkausschusses erfolgt über fast alle Fraktionsgrenzen, Rollen und fachlichen Funktionen hinweg nahezu einheitlich und in großer konzeptioneller Übereinstimmung. Sowohl der Sitzungsleiter, Oberbürgermeister Dr. Wimmer (SPD), als auch die ordentlichen Ausschussmitglieder, wie etwa der fachkundige und in Verkehrs- und Wiederaufbaufragen enorm engagierte Dr. Hamm (CSU) und der ebenfalls geladene Sachverständige Prof. Dr. Lambert betonen in der Sitzung des Verkehrsplanungs- und Werkausschusses vom 11.11.1955 einhellig die Sinnhaftigkeit und Angemessenheit der zu verhandelnden Policyoption der U-Straßenbahn. Insbesondere OB Wimmer „weist darauf hin, daß nach einjähriger Vorarbeit die Verkehrsbetriebe nunmehr ihren Plan zur Behebung des Verkehrsnotstandes“ vorstellen (Bericht über die öffentliche Sitzung des Verkehrsplanungs- und Werkausschusses vom 11. November 1955 nebst Kurzauszug aus dem Vortrag vom 21. Oktober 1954: 1). Zunächst werden unter Rückgriff auf einen Vortrag innerhalb der Sitzung des Verkehrsplanungsausschusses vom 21.10.1954 die Ausgangslage und die Rahmenbedingungen erneut skizziert:

- Allgemeine Diagnose: Die Altstadt ist verkehrlich am stärksten überlastet (ebd.: A). In Bezug auf die öffentlichen Verkehrsmittel wird auf die Absicht des Baus einer Unterpflasterstraßenbahn (...) hingewiesen (ebd.: D).

Bei der zentralen inhaltlichen Auseinandersetzung mit den anstehenden Fragen der Ausgestaltung des städtischen Schienenverkehrs erläutert der berufsmäßige Stadtrat Dr. Hamm (CSU) in einem umfassenden Vortrag den bisherigen Stand des komplexen Sachverhaltes aus Problemdruck, Systemwahl und Netzgestaltung sowie die sich daraus ergebenden Argumente für ein U-Straßenbahnsystem, indem er einleitend ankündigt: Die heutige Sitzung wird (...) ein Bild vermitteln, wie weit wir mit unseren Arbeiten bisher gekommen sind (...) (ebd.:2).

- Im Bericht über die „Verkehrsprobleme in München“ vom 21.10.1954 weist Dr. Hamm bereits darauf hin, dass „sich im öffentlichen Verkehr der Stadt München eine Entwicklung anbahnt, die, falls keine Schritte unternommen würden, über kurz oder lang zu einem vollständigen Verkehrszusammenbruch in der Innenstadt führen muß“(ebd.:3).
- „Der einzig erfolgversprechende Ausweg aus dieser schwierigen Lage könne nur noch in der Erweiterung des Verkehrsraumes durch eine zweite Ebene für den öffentlichen Verkehr gesehen werden. Erst die Herausnahme der Straßenbahn aus der Verflechtung mit dem allgemeinen Verkehr wird dem öffentlichen Massenverkehr die Unabhängigkeit zurückgeben, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendig hat und die durch die Verkehrsenge in der Innenstadt verlorengegangen (...)“ (ebd.).
- „Der öffentliche Verkehr braucht eine für Jahrzehnte ausreichende Reserve an Verkehrsraum, um mit dem Wachstum der Stadt mitzuhalten (...), und daß die Voraussetzungen dafür nur durch die Verlegung der Straßenbahn in eine unterirdische Ebene zu schaffen sind“ (ebd.: 4). „In den Nachkriegsjahren haben Bevölkerungsziffer, Wohngebiete, Kraftfahrzeugbestand und Fahrgäste, folglich auch die Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel weiterhin stark zugenommen“ (ebd.: 5).
- „Wir stehen heute vor dem Zwang, auch die Ost-West-Straßen in der Altstadt und in der engeren Innenstadt straßenbahnfrei zu machen“ (ebd.: 5). Die Schwerelinie des West-Ost-Verkehrs verläuft vom Hauptbahnhof zur Zweibrücken-/Maximilianstraße.
- Eine Hochbahn darf „weder städtebaulich noch wirtschaftlich – es würden dadurch viele Anwesen in Mitleidenschaft gezogen – ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Das gilt auch für den seinerzeitigen Antrag des Herrn Dr. Keller bezüglich der Alweg-Bahn. Nur die Tieflage in Gestalt des Tunnels bleibt für den schienengebundenen Verkehr übrig“ (ebd.: 6f.).
- „Es ist selbstverständlich ausgeschlossen, daß die Stadt München in der Lage sein wird, innerhalb eines begrenzten Zeitabschnitts in größerem Umfang von dem jetzt bestehenden Massentransportmittel ‚Straßenbahn‘ abzugehen und eine Untergrundbahn mit einer Ausdehnung von etwa 50 Kilometer Streckenlänge zu bauen, denn nur dann könnten wir mit eigenem Wagenpark ein unterirdisches Verkehrsnetz erschließen.“ Folglich ist festzuhalten, dass „für den öffentlichen Verkehr nur eine Behebung der Hauptnotstandsabschnitte (im innersten Teil der Stadt, in der Altstadt und in den bahnhofsnahe intensiven Geschäftsgebieten) ins Auge gefasst werden kann“ (ebd.: 7).

- „Beim Gesamtnetzausbau geht es erstens um die Wahl des geeigneten Verkehrsmittels und zweitens um die Netzgestaltung. Beide Fragen sind eng miteinander verknüpft. Das künftige Netz für den innerstädtischen Schienenverkehr muß auf den vorhandenen Anlagen und Einrichtungen aufbauen. (...) Nicht zuletzt spielen auch technische Belange herein, die sich vom Fahrzeug her ergeben, das für den Betrieb vorgesehen ist. Schon die beiden Feststellungen, daß sich der Verkehrsausbau zunächst erstens auf die Innenstadt beschränken muß und zweitens daß die Innenzone des Nahverkehrs durch die Verkehrsbetriebe bedient wird, zwingen dazu, es zunächst bei der Straßenbahn zu belassen, und zwar unter der Voraussetzung, daß sie ihre Verkehrsaufgabe noch lange Zeit zu erfüllen vermag“ (ebd.: 8).
- „Der damit gegebene Fall einer Unterpflaster-Straßenbahn hat den großen Vorteil, daß der mit erheblichen Mitteln zum Teil erneuerte und noch zu erneuernde Wagenpark der Straßenbahn weiterhin Verwendung findet. Der Bau einer Untergrundbahn würde auch die Beschaffung neuer Fahrzeuge zur Bedingung machen“ (ebd.: 9).
- „Die Einrichtung einer Untergrundbahn würde der Entwicklung des Verkehrsbedarfs der Stadt München weit vorauslaufen. Ihr hohes Leistungsvermögen würde nur unzureichend ausgenutzt und sich sehr ungünstige Verkehrsverhältnisse ergeben. (...) Die neuerstellten Bahnanlagen sollten in Zukunft auch von einer Untergrundbahn befahren werden können, ohne daß dazu große, kostspielige und technisch kaum durchführbare Veränderungen anfallen“ (ebd.: 9).
- „Die in Notstand geratenen inneren Streckenabschnitte werden in Tunnels verlegt, in denen ein vom Straßenverkehr ungestörter, sicherer, schneller und pünktlicher Betrieb ebenso gewährleistet ist wie eine gute und bequeme Abwicklung des Fahrgastverkehrs. Wir haben es zunächst mit nichts anderem zu tun als mit einer in den Untergrund gelegten Straßenbahn“ (ebd.: 9f.).
- „Die Sektoreneinteilung der Stadt in acht Sektoren folgt den stadtgeographischen Gegebenheiten und entspricht ungefähr dem vorhandenen Netz der Straßenbahn. Aus der so getroffenen Sektoreneinteilung ergibt sich ein einfaches, klares und übersichtliches Vierliniensystem (...). Die vier Linien schneiden sich an den vier Umsteige- und Brennpunkten des Stadtverkehrs Hauptbahnhof / Max-Joseph-Platz / Marienplatz / Goetheplatz. Das Umsteigen zwischen den beiden Ost-West-Verbindungen erfolgt am Karlsplatz“ (ebd.: 12f.). Die U-Straßenbahnplanung mit vier Durchmesserlinien bietet Vorteile: Günstige Umsteigeverhältnisse am Karlsplatz und Hauptbahnhof sowie absolute Gewähr für eine relativ langfristige Beibehaltung des Betriebs mit Straßenbahnwagen (vgl. ebd.: 17).

Im Anschluss führt Baudirektor Dobler zu den technischen Planungsgrundlagen aus:

- Rechteckiges Tunnelprofil 4,20 Meter x 7,40 Meter, minimaler Kurvenhalbmesser 150 Meter – in Ausnahmefällen bis zu 80 Meter, Haltestellen bevorzugt in der Geraden, Rampensteigungen von 4,5% sowie keine Rampen, die direkt in den Straßenverkehr münden, Haltestellen nur mit Seitenbahnsteigen aufgrund des Straßenbahnbetriebs mit Einrichtungswagen, Anlage von Fußgänger-Zwischengeschossen, großzügige Bahnsteiglänge von 120 Metern (vgl. ebd.: 18).

- Bei einem Betrieb auf Sicht in beleuchteten Tunneln ist eine höhere Leistungsfähigkeit erwartbar. Das schließt nicht aus, daß aus Sicherheitsgründen an unübersichtlichen Stellen Signale aufgestellt werden. Höhengleiche Abzweigungen sind eingeplant, niveaufreie Abzweigungen würden die Bausumme um 5 Millionen DM im Bauabschnitt I A erhöhen (vgl. ebd. 24).

Der auf Vorschlag der Bundesbahn als unparteiischer und neutraler Sachverständiger berufene Prof. Dr.-Ing. Lambert eröffnet seine Ausführungen mit dem Hinweis, dass das starke Städtewachstum ein neues Ordnungsprinzip brauche, um der „zunehmenden Verstopfung der Verkehrsschwerpunkte und Hauptstraßen“ (vgl. ebd.: 30) Herr zu werden.

- Der begrenzte Straßenraum muß so intensiv und so vernünftig wie möglich bewirtschaftet werden. Der Straßenflächenbedarf eines Pkw-Fahrers sei 15 bis 20 Mal so groß wie der eines Straßenbahn- oder Omnibusfahrgastes. Es herrscht eine große Raumnot in den Städten. Trotz Schnellstraßenbaus können die Innenstädte nur durch den kollektiven Verkehr gerettet werden, der den Straßenraum mit einem um ein Vielfaches höheren Wirkungsgrad ausnutzen kann (vgl. ebd.: 30f.).
- Die Straßenbahn ist dabei dem Bus / Oberleitungsbus aufgrund der Zugbildungsmöglichkeit überlegen. Die Großstädte in der Bundesrepublik Deutschland über 500 000 Einwohner haben sich nach dem Krieg ohne Ausnahme für eine Beibehaltung der Straßenbahn ausgesprochen (vgl. ebd.: 33).
- Eigene Bahnkörper, Entflechtung und eine horizontale Auflockerung der Verkehrsmittel erfordern große Straßenbreiten, daher sei eine „vertikale Auflockerung“ geboten. Diese sei für den Schienenverkehr im Untergrund sinnvoller, da aus technischen Gründen den Anliegerverkehr weiterhin oberirdisch bleiben müsse und Pkw-Spuren nur 2 000 Personen pro Stunde, eine gleich breite Schienenspur aber je nach Bahn und Betriebsart 20 000 bis 40 000 Personen pro Stunde befördern könnten. Zudem sei die Belüftungsproblematik deutlich geringer (vgl. ebd.: 34).
- Die normale Straßenbahn ist für mittlere Großstädte geeignet, sie sollte auf einen besonderen Bahnkörper verlegt werden und an „Druckpunkten“ durch niveaufreie Führung vom übrigen Verkehr losgelöst werden (vgl. ebd.: 36).
- Eine selbständige U-Bahn wird in den meisten Fällen nicht richtig sein. Nach den bisherigen Erfahrungen genügt für die großstädtischen Verkehrsströme auch in Zukunft die Verkehrsleistung einer unabhängig geführten Straßenbahn mit 20 000 bis 25 000 Reisenden je Stunde und Richtung, während die Kapazität einer U-Bahn mit mindestens 40 000 Reisenden überhaupt nicht auszunützen ist. Die billigste Lösung für München sei, die Straßenbahn „unter das Pflaster abtauchen zu lassen“ (vgl. ebd.: 37).

- Die von der Deutschen Bundesbahn geplante S-Bahn sei eher für den Vorortverkehr als für innerstädtische Kurzstrecken ausgelegt. Beim Bau einer unterirdischen S-Bahn sei dennoch eine Herausnahme der Straßenbahn aus dem Straßenzug Karlsplatz – Marienplatz nicht empfehlenswert. Die S-Bahn mit ihrem größeren Haltestellenabstand sei in der Innenstadt ungünstig, da sie keine flächenmäßige Bedienung leisten kann (vgl. ebd.: 39). Mit der Unterpflasterbahn gibt es mit absehbarer Zukunft aber wenigstens ein Verkehrsmittel, das überhaupt funktioniert und die Innenstadt vor dem Verkehrstod bewahrt (vgl. ebd.: 50).

Angesichts der Fülle an fachlich-ingenieurstechnischen und wirtschaftlichen Argumenten sowie durch das breite politische Legitimationsmomentum benennt die entsprechende Vorlage das korrespondierende politische Ziel der Umsetzung der neuen, aber auf dem bestehenden Schienenverkehrssystem der Tram aufbauenden Policyoption der U-Straßenbahn klar und eindeutig:

- „1. Der Stadtrat München stimmt den Ausführungen über den Generalverkehrsplan Teil II – Öffentlicher Verkehr zu.
2. Der Stadtrat München beschließt unter der Voraussetzung der vorgesehenen schnellen Abstimmung mit der Bundesbahn in der Innenstadt auf den vorgeschlagenen Linien die Straßenbahn unter Pflaster zu verlegen“ (ebd.: 60).

Mit der Abstimmung im Verkehrsplanungs- und Werkausschuss am 11. November 1955 erfolgt eine überparteilich getragene, nahezu einstimmige Annahme und Beschlussfassung der Vorlage zur Policyoption U-Straßenbahn mit 20:2 Stimmen, wobei die Stadträte Branz (SPD), Dr. Holzer (CSU) und Dr. Neff (Bayernpartei) die grundsätzliche Zustimmung der drei größten Ratsfraktionen und Parteien bekunden. Die darauffolgende Vollversammlung des Stadtrats vom 22.11.1955 stimmt der Vorlage sogar einstimmig zu.

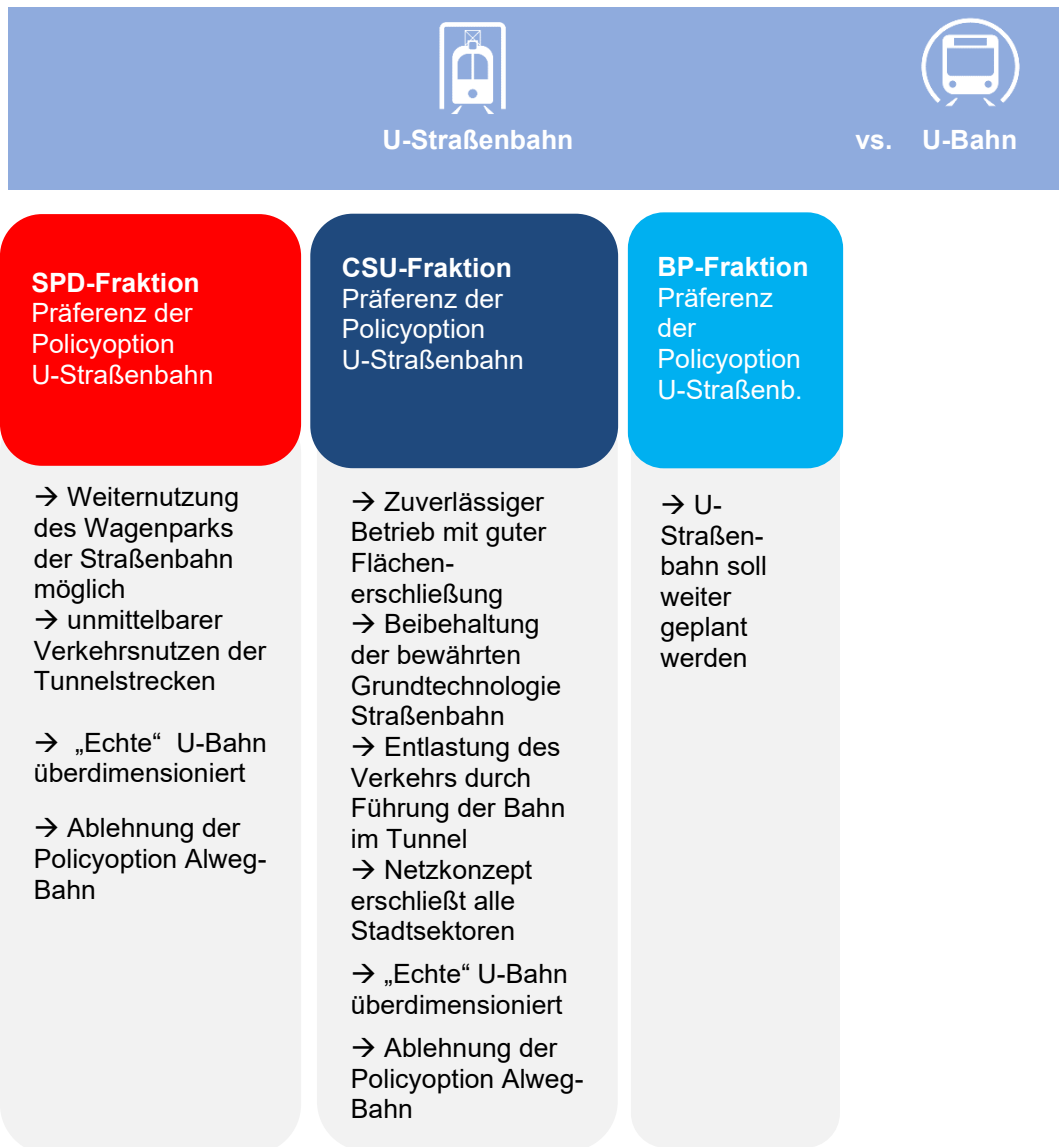


Schaubild 37: Relevante parteipolitische Akteure, Positionen und Argumente beim „U-Straßenbahnbeschluss“ des vereinigten Verkehrsplanungs- und Werkausschusses als zuständiger Fachausschuss des Stadtrats vom 11. November 1955 (eigene Darstellung)

Diese maßgebliche politische Beschlussfassung zur Weiterentwicklung der bestehenden Tram zu einer abschnittsweise unterirdisch geführten U-Straßenbahn verbindet die konkreten lokalen Zielstellungen einer Entkoppelung der zunehmend konfligierenden Verkehrsträger durch Ausweichen in eine zweite Ebene mit der Maßgabe einer rasch

umsetzbaren Entlastungswirkung an den besonders neuralgischen Punkten und repräsentiert somit nahezu idealtypisch das übergeordnete Leitbild der verkehrsgerechten Stadt. Gleichzeitig wird das bestehende technologische Narrativ der Policyoption „Straßenbahn“ grundsätzlich fortgeschrieben und unter Beibehaltung der wesentlichen infrastrukturellen, fahrzeugseitigen und betrieblichen Eckdaten zu einer integralen U-Straßenbahnlösung weiterentwickelt.

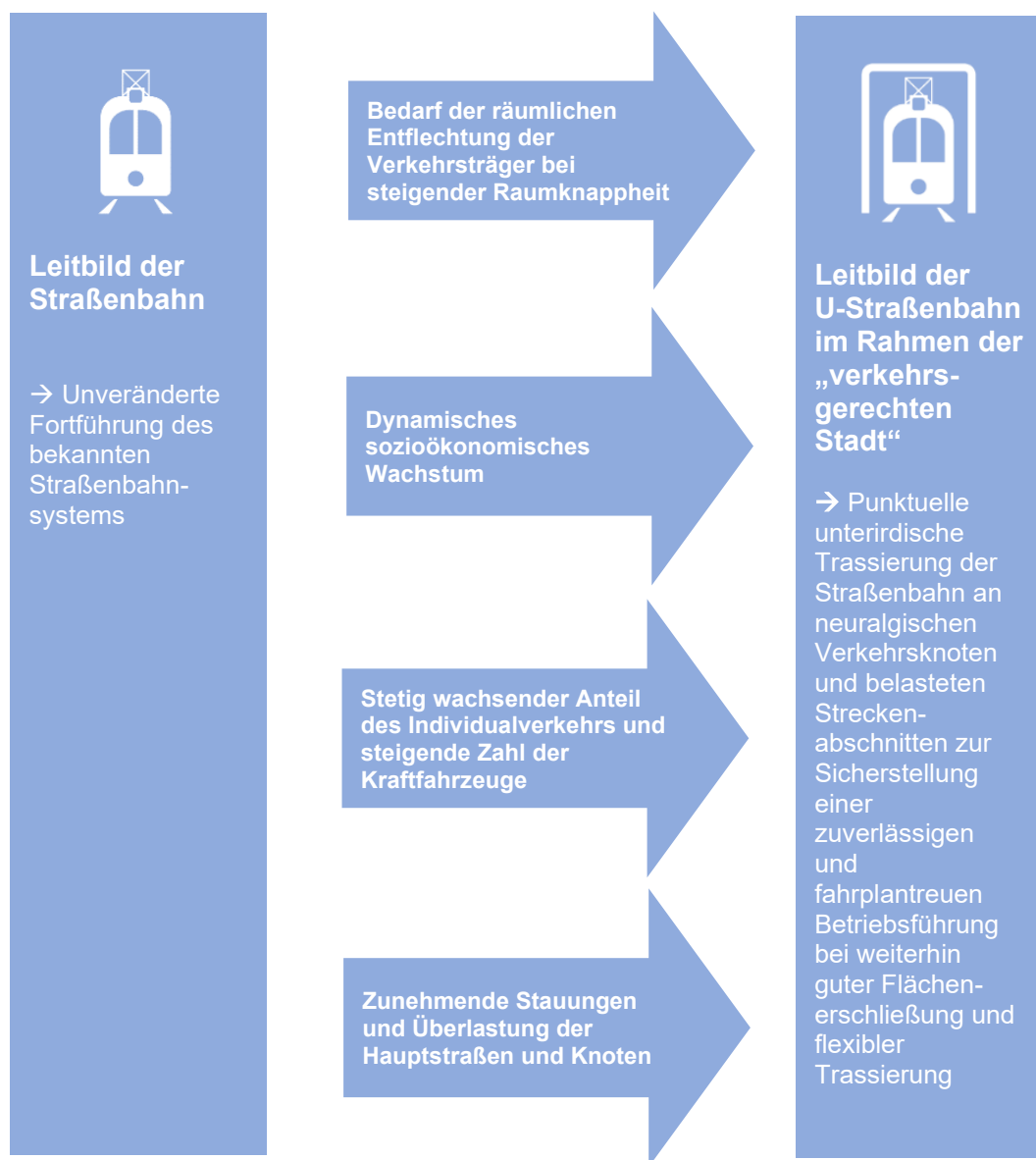


Schaubild 38: Sozioökonomisches Wachstum und zunehmende Funktionskonflikte der Verkehrsträger führen zu einer frühen Weiterentwicklung des Leitbilds im städtischen Schienenverkehr Münchens (eigene Darstellung)

Diese intensive und umfassende diskursive Bearbeitung bildet die Grundlage für die argumentativ und fachlich stark angereicherte, gemessen an den zeitgenössischen Kontextfaktoren in hohem Maße plausible politische Beschlussfassung. Zudem erfüllt das prozedurale Zustandekommen der vorliegenden Policyentscheidung sowohl durch die Einbindung eines renommierten, anerkannten und unabhängigen externen wissenschaftlichen Experten als auch aufgrund der breiten, überparteilichen politischen Legitimation alle materiellen und formellen Bedingungen für eine langfristig einheitliche und konzeptionell kohärente Ausrichtung der Münchner Schienenverkehrspolitik im Zeichen des Leitbildes der U-Straßenbahn, bei dem das technologische Narrativ der Straßenbahn als systemische Entwicklungsgrundlage ungehindert weiterwirken und fortbestehen kann.

Angesichts dieser klaren politischen Positionierung, die eine ebenso eindeutige und realistisch umsetzbare verkehrstechnische Konzeption beinhaltet, sind die sich über die Grundsatzentscheidung des Verkehrsplanungs- und Werkausschusses vom November 1955 hinaus kontinuierlich fortsetzenden thematischen Befassungen und grundlegenden Diskussionen der städtischen Schienenverkehrsausrichtung in Verwaltung und Kommunalpolitik bei neuerlicher Einschaltung diverser externer Planer und Gutachter nicht unmittelbar erklärbar.

Bereits im Folgejahr 1956 beauftragt der Stadtrat gemeinsam mit der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium zur Klärung des Zusammenspiels von städtischer U-Straßenbahn und der ebenfalls angedachten, teilweise unterirdisch zu führenden S-Bahn der Deutschen Bundesbahn das „Sondergutachten über die Eingliederung der Massenverkehrsmittel / Sondergutachten Dr. Lübbecke“, das den Planungsvorschlag der wissenschaftlichen Experten in Grundzügen bestätigt (vgl. Schmucki 2001: 274). Trotz dieser erneuten gutachterlichen Bekräftigung sorgt insbesondere das nicht final geklärte Verhältnis der

städtischen U-Straßenbahnkonzeption zu den S-Bahnplanungen der Deutschen Bundesbahn für eine fortwährende politische und administrative Unruhe. Dieser latent destabilisierende Effekt ist in Bezug auf die bereits ausführlich behandelte und entschiedene Systemfrage des ausgewählten städtischen Schienenverkehrsmittels, der U-Straßenbahn, insofern besonders bemerkenswert, als sich die konkurrenzierende und zunehmend konflikthafte Auseinandersetzung²⁴⁶ zwischen der Stadt München, der Deutschen Bundesbahn und weiteren Akteuren und Institutionen primär um die jeweilige exklusive Beanspruchung einer konkreten, nachfragestarken und umsatzträchtigen Ost-West-Trasse im Bereich der Innenstadt zwischen Hauptbahnhof, Karlsplatz und Marienplatz (sogenannte „klassische Trasse“), und nicht um eine Systemdebatte der Schienenverkehrstypen als solche dreht (vgl. grundsätzliche Linder 1973: 33 – 151 sowie Schmucki 2001: 273 – 282). Die erneute Befassung mit der Art und technischen Ausgestaltung des rein städtischen Schienenverkehrsmittels, also der nun gewählten Policyoption der U-Straßenbahn, ist somit weder planerisch, noch technisch, noch politisch notwendig, zwischen beiden Themenkomplexen – der bereits entschiedenen Systemfrage des städtischen Schienenverkehrs und dem parallelen Prozess des Trassenstreits – bestehen bei stringenter Betrachtung keine zwingenden kausalen, inhaltlichen, baulichen oder betrieblichen Abhängigkeiten.

Da aber insbesondere die konkreten Systemeigenschaften der beschlossenen U-Straßenbahn wie etwa die engmaschige Haltestellen- und Flächenerschließung der Innenstadt seitens der Stadt München als vorteilhafte Argumente im Streit mit der aus ihrer Sicht primär als grobmaschiges Vorortverkehrsmittel zu verstehenden S-Bahn der Deutschen Bundesbahn wahrgenommen werden, wird trotz der vorliegenden Expertenaussagen und der bereits verabschiedeten

²⁴⁶ Die Deutsche Bundesbahn stellt schließlich einseitig und ohne abschließende Abstimmung bei der Regierung Oberbayerns einen Antrag auf Planfeststellung einer unterirdischen Teilstrecke der S-Bahn, was die konflikthafte Dynamik mit der Stadt München und deren Interessen einer Führung des „eigenen“ Verkehrssystems auf der klassischen Trasse weiter befeuert (vgl. Linder 1973: 46).

Beschlussfassung eine neuerliche umfassende Untersuchung beim verkehrswissenschaftlichen Gutachterteam der Professoren Steiner, Guther und Leibbrand beauftragt, die zur Klärung des Trassenstreits im öffentlichen Verkehr auf der Ost-West-Achse der Münchner Innenstadt auch nochmals die Argumente für das beschlossene U-Straßenbahnsystem aufgreift und reflektiert.

„Erneut werden die städtischen Planungsstellen beauftragt, dem Stadtrat Vorschläge ‚für die Führung und Finanzierung unterirdischer Massenverkehrsmittel‘ zu unterbreiten, und zwar bis März 1959. Darauf wird das Untersuchungsprogramm verbreitert. Die städtischen Stellen rechnen nun real mit der Einrichtung eines S-Bahn Verkehrs in irgendeiner Form. Es werden daher Gutachter beauftragt, die Entlastungsfunktionen von U-Strab und S-Bahn abzuklären, und zwar im Einzelnen oder in Kombination auf jeder der beiden zur Verfügung stehenden Ost-West-Trassen der Innenstadt. Zudem wird (...) die Alternative einer U-Bahn statt einer U-Strab andeutungsweise untersucht. (...) Am 13.07.1959 legt das Werkreferat seine Pläne für das Massenverkehrsmittel vor. Nach wie vor ist es ein Konzept, den Verkehr der Innenstadt zu sanieren. Die Vorschläge sind nach neueren Verkehrsdaten und Prognosen erarbeitet und berücksichtigen den allfälligen Bau einer S-Bahn in der nördlichen Maximilianstraße. Es wird dargelegt, daß die S-Bahn nur unwesentliche Entlastungen der Innenstadt bringe, weshalb die U-Strab Priorität in zeitlicher und örtlicher Hinsicht verdiene. Prof. Leibbrand vom Gutachterteam begründet, die Besiedlung Münchens erlaube nicht, Kapazitäten einer U-Bahn auszunützen. Der weniger leistungsfähigen, aber engmaschigeren U-Strab sei der Vorzug zu geben“ (Linder 1973: 47f.).

Neben der Ausarbeitung der umfassenden Vergleichsstudie, die die beiden alternativen Trassierungsvarianten (jeweils mit der jetzt Tiefbahn genannten U-Straßenbahn oder der S-Bahn auf der klassischen Trasse respektive der nördlichen Ausweichstrecke Maximilianstraße sowie eine gesonderte Kombination aus S-Bahn und rein oberirdischer Tram, stets mit oder ohne Tarifanerkennung / Gemeinschaftstarif) in einer sechsfeldrigen Matrix abbildet²⁴⁷, erläutert Prof. Leibbrand im Gutachten erneut die Kriterien und Argumente in der Abwägung zwischen einer Ausgestaltung

²⁴⁷ Eine vertiefende Darstellung mit hervorragender Nachvollziehbarkeit der untersuchten Varianten bietet Linder (Linder 1973: 47 – 52).

des städtischen Schienenverkehrs als U-Straßenbahn (Tiefbahn) in Abgrenzung zur theoretisch ebenfalls möglichen „echten“ U-Bahn im Sinne einer Metro (Steiner / Guther / Leibbrand 1960: München. Stellungnahme der Planungsberater zum Wirtschaftsplan vom 30.01.1958 und zum Generalverkehrsplan vom 02.07.1958: 64).

- „Die Straßenflächen reichen für einen reibungslosen Ablauf des anwachsenden Verkehrs nicht aus. (...) Zusätzlicher Verkehrsraum muß in der zweiten Ebene geschaffen werden. Mit Rücksicht auf das Stadtbild kommen im Herzen der Stadt keine Hochbahnen oder Hochstraßen, sondern nur unterirdische Verbindungen in Betracht. Die Massenverkehrsmittel sind leichter in die zweite Ebene zu verlegen als die privaten Fahrzeuge, weil sie einen kleineren Tunnelquerschnitt benötigen. Auch macht bei elektrischem Antrieb die Belüftung und Beleuchtung keine Mühe“ (ebd.).

Als innerstädtische Bahnsysteme kommen neben der zusätzlichen Möglichkeit der Führung der Vorortzüge der Bundesbahn als S-Bahn vor allem die U-Bahn und die Tiefbahn in Betracht:

- „U-Bahn (Untergrundbahn), eine selbständige²⁴⁸ Bahn mit eisenbahnmäßigem²⁴⁹ Betrieb und entsprechender Ausstattung.

Tiefbahn (Unterpflasterstraßenbahn), eine streckenweise unter dem Boden verlegte Straßenbahn. Die Bezeichnung Unterpflasterstraßenbahn ist irreführend, weil die Bahn auch wesentlich tiefer liegen kann“ (ebd.).
- Bezüglich der baulichen Ausführung der Tunnelanlagen solle „die Tiefbahn nicht als reiner Straßenbahntunnel“ angelegt werden. Angesichts (...) der Weiterentwicklung der städtischen Verkehrsmittel soll die Tunnelröhre von Anfang an so bemessen werden, daß sie mit „gewöhnlichen oder geführten Gelenkbussen befahren werden kann“ (ebd.).
- „S-Bahn und U-Bahn können mit ihren eisenbahnmäßigen Bedingungen dem Gelände und der Bebauung viel weniger angepasst werden als die Tiefbahn mit ihren straßenbahnmäßigen engen Bogen und steilen Rampen. Werden die engen Bogen nur in unmittelbarer Nähe von Haltestellen angewandt, wo ohnehin langsam gefahren werden muß, so haben sie auf die erzielbare Reisegeschwindigkeit und Verkehrsleistung keinen Einfluß“ (ebd.: 65).

²⁴⁸ Gemeint ist eine kreuzungsfreie Trassierung, und nicht etwa ein automatischer / fahrerloser Betrieb.

²⁴⁹ Gemeint ist ein Fahren nach Signalen statt auf Sicht sowie die Einrichtung einer entsprechenden Leit- und Sicherungstechnik.

- Im Hinblick auf die Fahrzeuge sei bei der U-Bahn (analog der S-Bahn) voraussichtlich von Sechs-Wagen-Zügen mit etwa 130 Metern Länge und einem Fassungsvermögen von ungefähr 1 200 Reisenden auszugehen, während für die Straßenbahn in Zukunft mit Gelenktriebwagen und Gelenkbeiwagen zu rechnen ist, in München sei bereits ein Zug von 40,4 Metern Gesamtlänge für 345 Fahrgäste im Bau. Da an allen wichtigen Haltestellen zwei Züge hintereinander halten können müssen [sogenannte Doppelhaltestelle, Ergänzung des Verfassers], könnten bei der Tiefbahn zu einem späteren Zeitpunkt grundsätzlich auch Züge doppelter Länge mit einem Fassungsvermögen von 690 Fahrgästen eingesetzt werden (vgl. ebd.: 65f).
- Die U-Bahn wird „eisenbahnmäßig“ betrieben: „Die Züge fahren mit Blocksicherung im Raumabstand. Knotenpunkte sind weitgehend kreuzungsfrei anzulegen. Die Tiefbahn hingegen fährt grundsätzlich auf Sicht. Sie verwendet Schutzsignale nur vor Gefahrenstellen, wie Kreuzungen, Verflechtungen oder engen Bogen. Die Zugdichte kann fast ebenso groß sein wie unter den günstigsten Bedingungen – ohne Störung durch den übrigen Straßenverkehr – an der Oberfläche. Bei gewöhnlichen Straßenbahnzügen üblicher Länge können (...) an einfachen Haltestellen 120 Züge / h, an Doppelhaltestellen 144 Züge / h durchgeschleust werden. (...) Bei den langen Gelenkzügen sind die Räumzeiten größer. 40 m – Züge können mit einer Zugfolge von 40 Sekunden oder 90 Zügen / h verkehren, Doppelhaltestellen bringen praktisch wieder einen Gewinn von 20% (...). Bei 80 m – Zügen ist mit 45 Sekunden und 80 Zügen / h zu rechnen. Infolgedessen ergibt sich bei einer durchschnittlichen Besetzung von 75% folgende Spitzenleistung in einer Richtung: U-Bahn = 36 000 P / h, Tiefbahn 40 m – Züge, Doppelhaltestellen = 28 500 P / h, 80 m- Züge, einfache Haltestellen = 41 300 P / h“ (ebd.: 66)²⁵⁰.
- Bei der Betrachtung der Netzwirkung arbeitet der Gutachter deutlich die Erschließungsvorteile der U-Straßenbahn (Tiefbahn) heraus: „Technisch eignen sich S-Bahn oder U-Bahn wegen der Zuggröße und wegen der Bahnhofsabstände mehr als Grobverteiler, Straßenbahn und Tiefbahn mit ihren kleineren Einheiten und dem dichten Netz mit vielen Haltestellen mehr als Feinverteiler. (...) Die Tiefbahn erhöht die Leistung des flächenmäßig wirkenden Straßenbahnnetzes“ (ebd.: 67f.).
- Die gutachterliche Bewertung der Verkehrs- und Netzwirkung der „echten“ Untergrundbahn fällt im direkten Vergleich mit der U-Straßenbahn (Tiefbahn) kritischer und skeptischer aus: „Die U-Bahn kann bei Beschränkung auf den Burgfrieden nur verhältnismäßig kurze Strecken befahren. Auf den Außenstrecken wäre die Besetzung der Züge zu gering. Eine flächenförmige Erschließung des Stadtgebietes, wie sie die Straßenbahn bietet, ist nicht möglich. Viele Reisende würden zu zusätzlichem Umsteigen gezwungen. Wird die U-Bahn über die Stadtgrenzen hinaus verlängert, tritt sie in Wettbewerb mit den Vorortzügen der Eisenbahn, was volkswirtschaftlich nicht zu verantworten ist²⁵¹“ (ebd.: 68).

²⁵⁰ Trotz gegenteiliger Bekräftigung der praktischen Fahrbarkeit des dargestellten Leistungs- und Betriebsangebotes lehrt die Praxis, dass die getroffenen Annahmen höchster Zugdichte und geringster Zugfolgezeiten eher theoretischer und idealtypischer Natur sind, und die real betrieblich umsetzbare Leistungsfähigkeit von Straßenbahn und U-Straßenbahn unter den angegebenen Kennzahlen anzusetzen ist.

²⁵¹ Tatsächlich wurde die Münchner U-Bahn zwischenzeitlich erfolgreich und bei hoher Nachfrage über die Stadtgrenzen Münchens hinaus nach Garching verlängert. Auch zahlreiche an weit außen liegenden S-Bahnstrecken errichtete Übergangs- und Endbahnhöfe der U-Bahn stehen heute weniger in volkswirtschaftlicher Konkurrenz zum S-Bahn- und Vorortverkehr, sondern schaffen vielmehr eine optimierte Umsteige- und Netzwirkung des gesamten ÖPNV-Angebotes und leiten zudem Verkehre mit Zielen außerhalb der Innenstadt früh und effizient bei Entlastung der Citybereiche ab.

- Bei der Analyse von Verkehrsbedeutung und -umfang werden im Falle der Umsetzung eines (zusätzlich zur Tiefbahn vorgesehenen) S-Bahntunnels dessen Hauptvorteile lediglich im äußeren Wirtschaftsraum Münchens, also der Umlandregion, sowie innerhalb der Eisenbahnbetriebs des Hauptbahnhofes, verortet – ein entsprechender relevanter innerstädtischer Verkehrsnutzen, der in Konkurrenz zum Kernzweck der U-Straßenbahn (Tiefbahn) treten würde, wird für die S-Bahn kaum anerkannt: „Der Straßenbahnbetrieb wird infolge der zunehmenden Verstopfung der Innenstadt immer langsamer und unwirtschaftlicher. (...) Die Tiefbahn kann die überlasteten Abschnitte unterfahren und damit die Reisegeschwindigkeit weiter verbessern. Ein Anlaß, das seit Jahrzehnten gewachsene Netz der Straßenbahn zu verändern, besteht nicht. (...) Für die Stadt hat die Tiefbahn die größere Bedeutung“ (vgl. ebd.: 71f.).
- Schließlich bietet die U-Straßenbahn (Tiefbahn) aus Sicht der Gutachter auch bei Fragen der Wirtschaftlichkeit und der baulichen Umsetzungsflexibilität deutliche Vorteile gegenüber den „echten“ Schnellbahnsystemen wie U-Bahn oder S-Bahn: „Die Baukosten der Tiefbahn sind je laufenden Meter wesentlich geringer (...). Die Tiefbahn kann in mehreren Bauabschnitten nach und nach erstellt werden, von denen jeder eine fühlbare Verbesserung bringt. Angesichts der hohen Kosten der Tunnelbauten ist das ein ganz besonderer Vorteil²⁵². Die Mittel können für einzelne Teilstrecken leichter bereitgestellt werden. Werden die Bauarbeiten aus irgendwelchen Gründen verzögert oder unterbrochen, so bringen die fertigen Abschnitte doch schon einen Nutzen. Der Zusammenhang des Straßennetzes bleibt stets gewahrt“ (ebd.: 78).

Als abschließende Systemempfehlung im Bereich des Verkehrsplans rät der Gutachter deutlich und klar erneut zur Anlage der beschriebenen Tiefbahn bei Nutzung der klassischen Trasse unter der Kaufingerstraße (ebd.: 94), was somit der ohnehin seit 1955 bestehenden Beschlusslage entspricht und die gewählte Policyoption der U-Straßenbahn in fachlicher Hinsicht nochmals deutlich stärkt und legitimiert. Die konkrete bauliche und betriebliche Ausgestaltung der im Juli 1959 vorgestellten U-Straßenbahnkonzeption lebt und atmet sämtliche charakteristischen Merkmale dieses Schienenverkehrssystems in nahezu idealtypischer Form.

„Am Bahnhofplatz sollte die Tiefbahn vier nebeneinanderliegende Gleise (40 Meter Tunnelbreite) erhalten. Wegen der Mittelbahnsteige war auf diesem Abschnitt sogar eine Führung im Linksverkehr (mit unterirdischen Gleiskreuzungen) vorgesehen. An der Verzweigung Bahnhofplatz – Marsstraße beziehungsweise Dachauer Straße war eine unterirdische Wendeschleife geplant“ (Pabst 2010: 56).

²⁵² Dieser Vorteil ist hingegen kein exklusiver Effekt der Tiefbahnidee, zahlreiche klassische Schnellbahnprojekte, wie etwa die Citystrecke der S-Bahn Hamburg oder der Innentadtunnel der Frankfurter S-Bahn sowie etwa der Ausbau der U-Bahnnetze Berlin, München oder Nürnberg wurden in diversen Teilabschnitten mit jeweils eigenständigem Verkehrsnutzen umgesetzt.

Die gesamte geplante Verkehrsabwicklung der Tiefbahn setzt somit die Systemeigenschaften der bestehenden Tram wie eine leicht an die bestehende Bebauung anpassbare Trassierung, eine flexible Betriebsführung mit weitgehendem Fahren auf Sicht, die Beibehaltung durchgehender und umsteigefreier Verkehrsverbindungen sowie die Verwendung des bestehenden Wagenparks nahtlos und integriert fort (vgl. beispielhaft Linder 1973: 38 und 74 sowie Pabst 2010: 55).

Die umfassende Untersuchung der beauftragten Gutachter wird, obwohl in Bezug auf den städtischen Schienenverkehr der U-Straßenbahn keine wesentlichen Änderungen der bereits beschlossenen Planungen vorgeschlagen werden und die bestehende Konzeption ausdrücklich bekräftigt und empfohlen wird, erneut in der Vollversammlung des Stadtrats beraten. Denn die Stadt München gerät aufgrund eines inzwischen einseitig von der Deutschen Bundesbahn gestellten Planfeststellungsantrags zur Errichtung eines unterirdischen Wendebahnhofs für Vorortzüge unter dem Hauptbahnhof als „Einstieg“ in eine S-Bahnplanung auf der „klassischen Trasse“ zunehmend unter zeitlichen und inhaltlichen Handlungsdruck, um die Möglichkeit eines juristischen Einspruchs gegen das Vorgehen der Deutschen Bundesbahn zu wahren und gleichzeitig eine eigenständige, separate Planfeststellung für das eigene Tiefbahnprojekt zu beantragen.

„Am 15.12.1959 legen Steiner/Guther/Leibbrand dem Stadtrat jenen Teil ihres umfassenden Gutachtens vor, welcher sich mit der Frage der Massenverkehrsmittel befasst“ (Linder 1973: 47f.).

In der Sitzung führt der für die Begutachtung des öffentlichen Verkehrs zuständige Prof. Leibbrand selbst zu den Erkenntnissen und Schlussfolgerungen der Untersuchung in Bezug auf die Tiefbahn aus (vgl. Niederschrift über die 39. Sitzung des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 15. Dezember 1959).

- Bei den Straßenbahnfahrzeugen sei durch die technische Entwicklung wie etwa Gelenkwagen von einer steigenden Kapazität auszugehen. Die U-Bahn ist im Gegensatz zur Straßenbahn an Signale und Blockabschnitte gebunden. S-Bahn und U-Bahn sind Grobverteiler zwischen verkehrlichen Schwerpunkten (vgl. ebd.: 2440).
- Die Straßenbahn fährt in dichtem Abstand auf Sicht, die U-Straßenbahn Philadelphia bestätigt schriftlich eine Betriebsleistung von 180 Zügen je Stunde, die Leistungsfähigkeit der Tiefbahn sei also absolut ausreichend (vgl. ebd.: 2441).
- Das Netz des öffentlichen Verkehrs müsse den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen, die Kapazität der Tiefbahn reiche bis zu einer Einwohnerzahl von 2,5 Millionen Menschen aus. „Die Tiefbahn reicht für eine wesentlich größere Einwohnerzahl aus, als sie München in absehbarer Zeit aufweisen wird“ (vgl. ebd.:2442f.).
- In der Untersuchung seien auch die vorangegangenen Ergebnisse von Prof. Dr. Lambert und Dr. Lübbecke bestätigt worden, die Tiefbahn gehöre auf die klassische Trasse, die S-Bahn müsse nördlich davon in der Maximilianstraße errichtet werden. Die S-Bahn sei vor allem für den Verkehr im Außenraum relevant, die Tiefbahn entlaste den innerstädtischen Verkehr und sein zudem volkswirtschaftlich vorteilhaft (vgl. ebd. 2453f.).
- Auch der Werkreferent Dr. Riemerschmidt sowie die weiteren „städtischen Referenten und einschlägigen Dienststellen“ kommen nach eigenen, von den Gutachtern unabhängigen Prüfungen zum gemeinsamen Ergebnis einer Befürwortung der Tiefbahn, die verwaltungsseitige Bewertung stimmt somit auch mit der Präferenz der Gutachter überein (vgl. ebd. 2458), die entsprechende Gesamtfinanzierung wird zudem vom Stadtkämmerer Hielscher trotz Unkenntnis über die genau zu veranschlagenden Kosten als „leistbar“ angenommen, zumal es Hinweise gebe, dass sich der Freistaat an den Kosten zur Lösung der Verkehrsprobleme beteiligen könnte (vgl. ebd. 2460ff.).

Bei den Fraktionen, Gruppen und Einzelmitgliedern des Stadtrates ergibt sich eine breite parteiübergreifende Zustimmung mit einem weitgehend einheitlichen Meinungsbild, lediglich ein Stadtrat äußert eine abweichende Einschätzung zur Tiefbahnfrage.

- Für die SPD hält Stadtrat Bayerle fest, dass die vorliegenden Aufgaben und die Lösung der Münchner Verkehrsprobleme nur mit der Tiefbahn gelingen können.
- Der CSU-Stadtrat Dr. Holzer erklärt, der Beschluss des Verkehrsplanungs- und Werkausschusses von 1955 sei schlicht zu wiederholen und dem Tiefbahnprojekt auf der klassischen Trasse würde zugestimmt, denn die Straßenbahn müsse aus dem Brennpunkt des Stadtverkehrs verschwinden.
- Stadtrat Dr. Reichel vom Gesamtdeutschen Block / Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten stellt klar, dass der Bau der unterirdischen Verkehrsanlage der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dienen soll, daher solle das bisher zusammenhängende Netz der Trambahn nicht durch eine mögliche S-Bahn in Ost-West-Ausrichtung auseinandergerissen oder in seiner flächenerschließenden Funktion eingeschränkt werden. Daher müsse den Plänen zu Tiefbahn zugestimmt werden, diese sollten eine Ausbauoption zu einer echten U-Bahn berücksichtigen.

- Der Vertreter des Münchner Blocks, Stadtrat Dr. Schmid, bezieht sich in seinen Ausführungen auf die eigentümliche mehrfache Beschlussfassung zum selben Sachverhalt der Tiefbahn: „Der Beschluss, den wir heute zu fassen haben, ist nämlich bereits gefasst (Der Stadtrat beschließt, in der Innenstadt auf den vorgesehenen Linien die Straßenbahn unter Pflaster zu verlegen).“ Insofern müsse der Tiefbahn erneut zugestimmt werden.
- Der FDP-Stadtrat Dr. Erhardt weist darauf hin, dass sich die S-Bahn und die städtische Tiefbahn nicht zwingend widersprechen müssten, der identifizierte Konflikt zwischen beiden Verkehrssystemen bestehe nur scheinbar, die Lösung sei: „Nicht Tiefbahn oder S-Bahn, sondern beides zusammen“. Zudem seien die Anlagen der Tiefbahn (wie etwa Tunnels sowie die Linienführung) so zu gestalten, dass ein Ausweichen auf einen späteren noch leistungsfähigeren Betrieb möglich ist. Die FDP stimmt der Vorlage zu.
- Lediglich der für seine höchstindividuellen Ansichten bekannte und oftmals verbal scharf argumentierende freie Stadtrat Dr. mult. Keller zieht insbesondere aus den Ergebnissen einer Informationsreise des Stadtrats nach Brüssel die Erkenntnis, dass zuerst die S-Bahn und erst in einem zweiten Schritt die Tiefbahn errichtet werden solle. Er habe bereits früher ein als „Ost-West-Bahn“ bezeichnetes Konzept vorgelegt, das recht genau den heutigen Planungen der S-Bahn der Deutschen Bundesbahn entspreche. Die jetzt vom Stadtrat präferierte Lösung des aus seiner Sicht weniger leistungsstarken Verkehrsmittels Tiefbahn auf der klassischen Trasse bezeichnet er despektierlich als „Kleinmünchner Lösung“.

Entsprechend der übergroßen parteiübergreifenden Ratsmehrheit für die sowohl gutachterlich empfohlene als auch von der eigenen Verwaltung präferierte Tiefbahnkonzeption (offensiv auf der klassischen Trasse gegen die entsprechenden S-Bahnplanungen der Deutschen Bundesbahn positioniert) fällt der Stadtrat am 15.12.1959 bei nur einer Gegenstimme (Dr. mult. Keller) den Beschluss, dem Tiefbahnprojekt erneut zuzustimmen und umgehend eine entsprechende Planfeststellung zu beantragen.

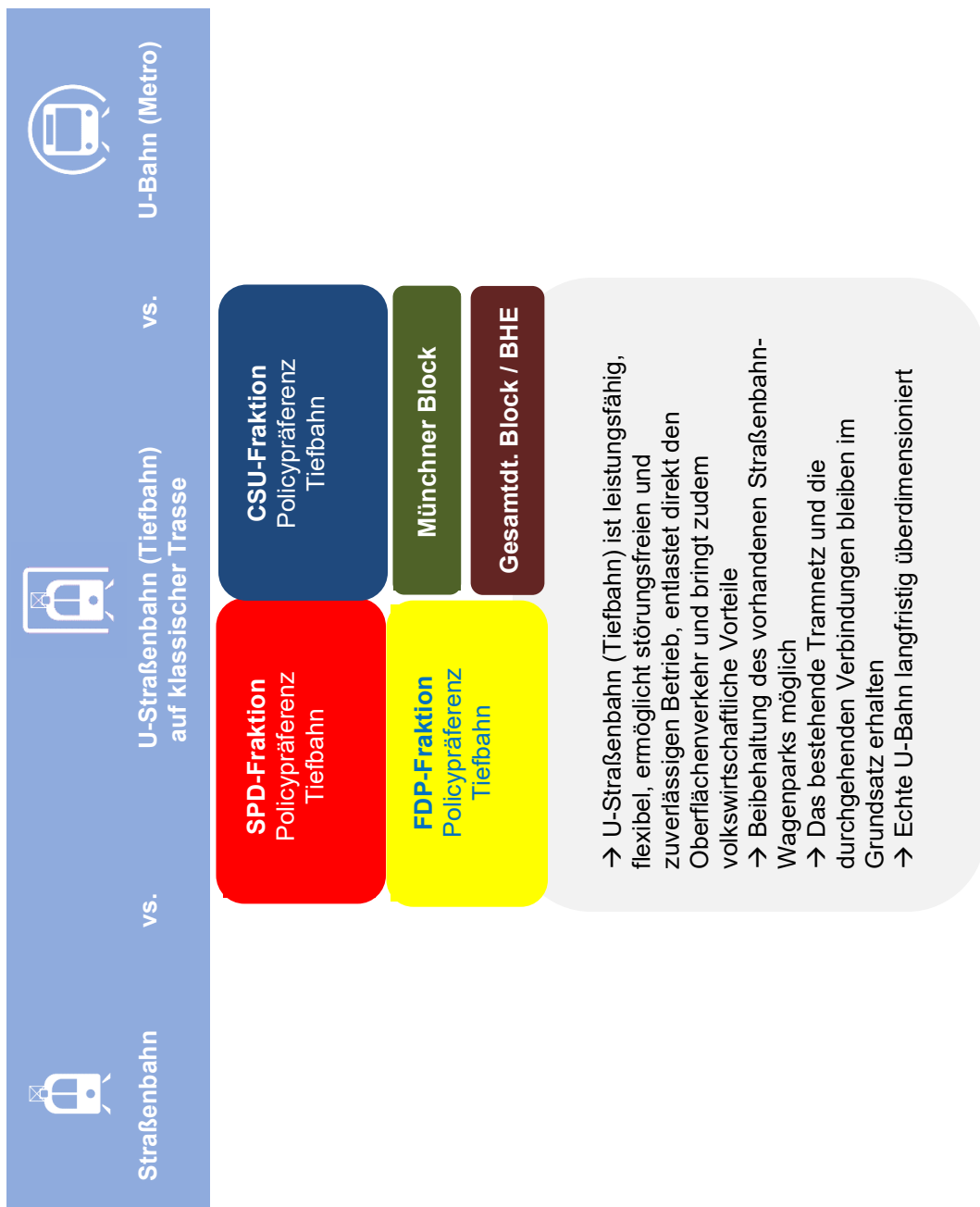


Schaubild 39: Parteipolitische Akteurskonstellation mit übergroßer, partei- und fraktionsübergreifender Mehrheit und gleichgerichteter Policypräferenz im Münchner Stadtrat am 15.12.1959 bei der erneuten Beschlussfassung einer U-Straßenbahn- / Tiefbahnvorlage (eigene Darstellung)

7.5.3 Alte Probleme, komplexe Aufgaben – neue Personen, Ideen und Ziele ab 1960: Der radikale Politikwechsel hin zu einer echten U-Bahn als bewusst herbeigeführte kommunalpolitische Interpretation der Durchsetzung der S-Bahnplanungen durch Bundesbahn und Freistaat Bayern im Streit um die klassische Trasse

In den sechziger Jahren entwickelt sich der Fragenkomplex von Stadtentwicklung und Verkehrsproblemen in München zum politisch, gesellschaftlich und verwaltungsseitig dominanten und nahezu allesüberragenden Thema. Trotz oder gerade wegen der zahlreichen vorangegangenen Befassungen und mehrfachen politisch-planerischen Entscheidungen zum städtischen Verkehrsbereich und insbesondere zur Ausgestaltung der Schienennetze mit der eindeutigen kommunalpolitischen und administrativen Präferenz der Policyoption U-Straßenbahn / Tiefbahn wirkt sich diese weitreichende Vorarbeit keineswegs stabilisierend oder förderlich in Bezug auf Handlungsklarheit und Projektumsetzung aus.

Wenngleich die Frage des bevorzugten städtischen Schienenverkehrssystems der U-Straßenbahn / Tiefbahn durch die mehrfache, nahezu einstimmige kommunale Beschlussfassung als ausdrückliche politische und administrative Legitimation sowie dank einer umfassend ausgearbeiteten, mehrstufigen gutachterlichen Befürwortung unstrittig und klar entschieden scheint und zudem keinerlei kausale oder technisch zwingende Auswirkungen oder Abhängigkeiten zwischen der grundsätzlichen Systemwahl pro U-Straßenbahn / Tiefbahn und der Frage der Nutzung konkreter Trassen und einzelner Strecken bestehen, so führt eine fortdauernde Unklarheit über die Verfügbarkeit der zentralen Ost-West-Innenstadtstrecke für die städtischen Schienenverkehre letztlich zu einer beispiellosen Neuausrichtungskonstellation der gesamten Münchner Nahverkehrskonzeption. Diese tangiert die bestehende U-Straßenbahnentscheidung zwar zunächst kaum und höchstens mittelbar

und indirekt, ihre Dynamik und Ausstrahlungswirkung als Gelegenheitsfenster ist aber dennoch stark genug, um die getroffenen Entscheidungen für die U-Straßenbahn beziehungsweise Tiefbahn anhand neuer Leitbilder und Zielstellungen einer abermaligen Bewertung und Prüfung zu unterziehen.

Der zentrale Unruhefaktor, der weit in das kollektive sachliche und emotionale Bewusstsein der Akteure in Politik und Verwaltung ausstrahlt, besteht in der polarisierten und zunehmend konflikthaft ausgetragenen, weiterhin ungeklärten Auseinandersetzung zwischen der SPD-geführten Stadt München und einer gegenüberstehenden informellen Akteurs- und Interessenkoalition aus Deutscher Bundesbahn, den Vertretern und Institutionen des Freistaats Bayern (einschließlich der CSU-geführten Landesregierung) sowie den ebenfalls CSU-dominierten Umlandgemeinden um die Planungs- und Umsetzungshoheit des jeweils „eigenen“ Schienenverkehrssystems – entweder der städtischen U-Straßenbahn / Tiefbahn oder der S-Bahn der Bundesbahn – auf der sogenannten klassischen Trasse, der direkten Ost-West-Verbindung von Hauptbahnhof und Stadtzentrum im Bereich Karlsplatz / Marienplatz.

Dieser in Medien und Fachliteratur oftmals als „Trassenstreit“ beschriebene, permanent schwelende Konfliktzustand wirkt insbesondere aus der heutigen Perspektive einer integrierten, abgestimmten und harmonisierten intermodalen Nahverkehrsplanung, die bereits von Beginn an die Erschließungskorridore der verschiedenen Systeme und Angebote des öffentlichen Verkehrs koordiniert, befremdlich und künstlich, er stellt aber ab den späten 1950er Jahren eine absolute Restriktion und harte Realitätsbedingung der Münchner Kommunalpolitik mit gewaltigem Schadens- und Risikopotential insbesondere für die Planungen und Ziele der Stadt München dar. Dementsprechend erfolgt eine umfassende taktische Betrachtung und Bearbeitung, um die Erfolgs- und Realisierungschancen der „eigenen“ Policyoption zu wahren oder zu

steigern (vgl. grundsätzlich zum Gesamtkomplex Linder 1973: 33 – 206 sowie Schmucki 2001: 273 – 282).

Die seitens der Stadt wahrgenommene, überproportional große Bedrohungs- und Gefahrenlage ergibt sich insbesondere aus dem Umstand, dass mit der beiderseitigen Beanspruchung der klassischen Trasse durch entweder städtische U-Straßenbahn / Tiefbahn oder S-Bahn der Bundesbahn ein echter planerischer Interessenkonflikt mit einer erheblichen, sich gegenseitig weitestgehend ausschließenden infrastrukturellen und betrieblichen Konkurrenzsituation „herangezüchtet“ und befeuert wird, bei der im technischen Sinn zudem wenig Kompromissmöglichkeiten absehbar sind.

Die beabsichtigte Durchbindung der bislang vor der eigentlichen Stadtmitte an Hauptbahnhof und Ostbahnhof endenden regionalen Eisenbahnvorortverkehre durch einen Lückenschluss mittels innerstädtischer S-Bahn-Tunnelstammstrecke auf der direkten klassischen Trasse ist dabei aus der Binnensicht der Deutschen Bundesbahn und des Freistaates in sich zwar in hohem Maße verkehrlich, wirtschaftlich und in Bezug auf den erwarteten Kundennutzen plausibel (vgl. Linder 1973: 55 – 57), bedeutet für die Stadt München und die Verkehrsbetriebe aber den zwangsläufigen, unmittelbaren und dauerhaft-irreversiblen Verlust einer essentiellen und immens nachfrage- und ertragsstarken Strecke der Straßenbahn beziehungsweise U-Straßenbahn mit weitreichender kundenseitiger und innerbetrieblicher Netzwirkung.

„Die Handlungsziele der Bundesbahn erscheinen nun klarer: Durch den Bau des Verbindungstunnels Hauptbahnhof – Ostbahnhof sollen die Voraussetzungen für ein S-Bahnnetz geschaffen werden, das einerseits ein verbessertes, betrieblich rationalisiertes Verkehrsangebot erbringt, andererseits, als Strukturelement großräumiger Entwicklung, zu einer Erhöhung der Verkehrsnachfrage führt, an der die Bundesbahn zu partizipieren erhofft. Nicht nur vor dem Hintergrund der (...) generellen wirtschaftlichen Lage der DB (...) sind die Bemühungen zu

verstehen, durch Einbruch in den innerstädtischen Verkehr, und zwar der Hauptlinie, die Ertragsaussichten des künftigen Münchner Nahverkehrs zu verbessern. Die betriebliche Wirtschaftlichkeit stehe für die Bundesbahn über allem (...), man sei an dem S-Bahn-Projekt überhaupt nur dann interessiert, ‚wenn nachweislich ein Gewinn herauspringen könnte, eine Verbesserung der heutigen Wirtschaftslage des Münchner Vorortverkehrs‘“ (Linder 1973: 55).

Da zu diesem Zeitpunkt auch keine Regelung zu einer gegenseitigen Tarifanerkennung, einem Übergangs-, Gemeinschafts- oder gar Verbundtarif zwischen den städtischen Verkehrsmitteln Tram und Bus und den regionalen Nahverkehrs- und Vorortzügen der Bundesbahn absehbar oder gar in konkreter Planung ist, hätte der Verlust der Bedienung der aufkommensstarken Innenstadtachse für Tram / U-Straßenbahn zudem auch erhebliche wirtschaftliche Einbußen zum Nachteil der ansässigen Verkehrsbetriebe der Stadtwerke bedeutet. Denn das Erwachsen und die Etablierung der S-Bahn als ernsthafter und unabhängiger, mit machtvollen Planungs- und Umsetzungsressourcen ausgestatteter Wettbewerber mit starken Einnahmeinteressen verschärft die Konkurrenz innerhalb des eng begrenzten „Marktes“ des öffentlichen Stadtverkehrs dramatisch.

„Daher das ganz entschiedene Festhalten [der Bundesbahn, Ergänzung des Verfassers] an der ‚Klassischen Trasse‘. In ihr steckt das größte Verkehrsaufkommen; nicht allein der (vorerst relativ unbedeutende) Verkehr aus der Region, auch ein Großteil des innerstädtischen Verkehrs ist auf sie angewiesen und wird künftig die Anlagen der Bundesbahn zu benutzen haben. Die Bundesbahn widersetzt sich nicht bloß der Abdrängung auf die nördliche Maximiliantrasse, womit sie das West-Ost-Verkehrsaufkommen mit den städtischen Betrieben zu teilen hätte. Ihre Idealvorstellung wäre, wenn die S-Bahn den innerstädtischen Verkehr in diesem Bereich so weit übernehmen könnte, daß der ‚Restverkehr‘ von Omnibussen bewältigt werden kann.“ Im Grunde also will die Bundesbahn den West-Ost-Verkehr nicht nur nicht teilen (etwa mit einer städtischen U-Strab), sondern, bis auf einen unbedeutenden ‚Restverkehr‘, ganz auf ihre Anlagen leiten. Nach der Aufnahme städtischen Verkehrs in der Verbindungsröhre, der rund 30% der Kapazität auslasten soll, sollen durch entsprechende Tarifmaßnahmen die verbesserten Verkehrschancen des Unternehmens nicht vereitelt werden. Deshalb der Widerstand gegenüber Forderungen nach einem Einheitstarif für das ganze Großraumgebiet“ (Linder 1973: 55f.).

Auch die entsprechenden vertrieblichen Erlöse aus dem Fahrscheinverkauf auf der betreffenden ertragreichen Strecke wären im Zweifelsfall allein oder im Wesentlichen der Deutschen Bundesbahn zugefallen (vgl. ebd. 59f.). Inhaltlich untermauert die Bundesbahn ihre klare Positionierung mit prägnanten, verkehrlich auf den gesamten Großraum München bezogenen Argumenten und verbindet dies unmissverständlich mit einer absoluten Anspruchshaltung eines exklusiven Zugriffs auf die „klassische Trasse“. Die S-Bahn bedeute beziehungsweise beinhalte

- „– Strukturförderung für einen großräumigen, ‚entballten‘ Wirtschafts- und Siedlungsraum München
- Entlastung des Individualverkehrs in Stadt und Region durch ein großkalibriges, schnelles Massenverkehrsmittel
- Kapazitätsreserven für eine langfristige Entwicklung
- Großer Verkehrswert eines einzelnen Verbindungsstückes durch Einfügung in ein bereits bestehendes, zweiteiliges Vorortnetz.

Die politische Auseinandersetzung um die Frage, ob diese Zielsetzungen nicht auch unter Benutzung der verkehrsrärmeren Nordtrasse erreichbar wären, wird, ebenso wie die Tarifffrage, durch eine ‚Alles-oder-Nichts‘-Strategie verhindert: Entweder nehmen Stadt und Land die Bedingungen der DB an, oder der Ausbau des Vorortverkehrs zu einem leistungsfähigen S-Bahn-System kommt nicht zustande“ (Linder 1973: 56f.).

Obwohl der Freistaat Bayern und das dort zuständige Ministerium für Wirtschaft und Verkehr zunächst versuchen, die Streitparteien zu einer Konsenssuche zu bewegen, präferiert man auch dort die S-Bahn als „wesentliche Erleichterung der schwierigen Münchner Verkehrsprobleme“ sowie als „im allgemeinen Interesse letztlich die wirtschaftlichste Lösung“ (Linder 1973: 82). Die Stadt München hingegen wiederholt zunächst noch die sich aus den vorliegenden Gutachten und die sich aus den vorangegangenen eigenen Entscheidungen ergebenden Gründe für das U-Straßenbahnprojekt auf der „klassischen Trasse“:

„Das öffentlich vertretene Ziel der Stadt bleibt in den fünf Jahren im Grunde dasselbe: schrittweise Sanierung des innerstädtischen Verkehrs durch Entflechtung, gleichzeitige Verbesserung der

Leistungsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs mit der U-Strab, Entlastung des individuellen Oberflächenverkehrs. (...) Der Stadt eigenes Interesse an der verkehrsreichsten Trasse liegt, vordergründig, genau wie das konfligierende Interesse der Bundesbahn am Ertrag dieser Strecke. Zusätzlich weisen aber Verkehrsdaten aus, daß es vornehmlich der Benutzer aus der Stadt, nicht der Region ist, der die Verkehrsziele entlang der ‚Klassischen Trasse‘ aufsucht, und daß der Großteil der städtischen Benutzer bei der Verwirklichung des Bundesbahn-Projektes vermehrt umsteigen müsste. Der Umstand, daß die Bundesbahn in der ‚Klassischen Trasse‘ nicht nur die offenbar lukrativste Strecke den (ebenfalls zur Eigenwirtschaftlichkeit verpflichteten) städtischen Verkehrsbetrieben entzieht, sondern ebenso mit erheblichen Verkehrsnachteilen der städtischen Benutzer verbunden ist, läßt das Opfer entsprechend groß erscheinen“ (Linder 1973: 59f.).

Dabei verschließt sich die Stadt keineswegs völlig einer konsensualen Lösung mit U-Straßenbahn / Tiefbahn und ergänzender S-Bahn zum besseren Anschluss des regionalen Umlands, besteht aber auf dem Vorrang der städtischen Planungen und Verkehrsmittel:

„Die Stellungnahme der Stadt ist nicht ein Entweder-Oder zur Entwicklung im Außenraum oder innerhalb der Stadtgrenzen, kein Entweder-Oder zu S-Bahn oder Tiefbahn. Aber es ist eine Frage der Prioritäten; und da wird von den Münchner Planern und beauftragten Gutachtern festgehalten, daß die bisherige Entwicklung sich maßgeblich innerhalb des Burgfriedens abgespielt habe und sich weiter darin fortsetzen werde. Sodann ist man nicht bereit, die für die Stadt ungünstigen Maximalforderungen zu erfüllen, zumal man die städtische Tiefbahn für vordringlicher hält“ (Linder 1973: 61).

Wie „schmerzhaft“ der drohende Verlust der bedeutsamsten innerstädtischen Straßenbahnstrecke von Stadt und Politik wahrgenommen wird, äußert sich auch in repräsentativer Weise im Kommunalwahlprogramm der Münchner SPD im Jahre 1960, in dem zur Frage der Tiefbahn erklärt wird, daß im Falle der Zuweisung der klassischen Trasse an die S-Bahn „unserem Straßenbahnnetz das Herzstück genommen werden müsste“ (Linder 1973: 62). Als relative Spitze der konfligierenden Entwicklungen werden für beide Projekte in den Jahren 1959 beziehungsweise 1960 von den Vorhabenträgerinnen, beginnend mit

der Bundesbahn als selbstbewusster „First Mover“, reaktiv gefolgt von der Stadt München, separate und wenig abgestimmte, inhaltlich durchaus widersprüchliche beziehungsweise sich gegenseitig ausschließende Anträge auf Planfeststellung des S-Bahntunnels (mit einem unterirdischem Vorort-Wendebahnhof als erste Baustufe) beziehungsweise alternativ der städtischen U-Straßenbahnstrecke bei ein und derselben Genehmigungsbehörde gestellt.

„Damit ist der Höhepunkt in der Auseinandersetzung erreicht. Die Partner finden sich nicht in der Lage, den Konflikt unter sich zu bereinigen“ (Linder 1973: 51).

Erst mit der personellen Erneuerung an der Münchner Rathauspitze durch die Wahl des jungen SPD-Kandidaten Dr. Hans-Jochen Vogel ins Amt des Oberbürgermeisters werden erste strategische Neusondierungen sowie Ansätze einer bewussten Schaffung von Konsenskorridoren und alternativen Planungsideen möglich. Als pragmatischer und realitätsbezogener Kommunalpolitiker erkennt der neue Oberbürgermeister direkt die Bedeutung der Finanzierungsfrage zur Umsetzung jeglicher neuen Bahnsysteme, gleichwohl ob S-Bahn oder U-Straßenbahn:

„Den Ausschlag werde dabei allerdings ,letztlich die Frage geben, welches von beiden Projekten finanziell die besten Aussichten habe, verwirklicht zu werden. Es mache keinen Sinn, eine zweitbeste Lösung zu verhindern, nur weil man die beste nicht verwirklichen könne‘ “ (Linder 1973: 65).

Gleichzeitig gibt Oberbürgermeister Vogel zumindest indirekt zu verstehen, dass er

„von allem Anfang an die S-Bahn-Lösung für die Stadt auch unter den gegebenen Bedingungen nicht für unannehmbar hielt. Hatte die alte Rathauspitze und mit ihr der Münchner Stadtrat das Nicht-Handeln im Konflikt um die beste Lösung vorgezogen, so war der neue OB offenbar bereit, sich den Zwängen Dritter unterwerfen oder anzupassen, um überhaupt handeln zu können“ (ebd.).

Nachdem der durch den Oberbürgermeister persönlich intensivierte Austausch mit Deutscher Bundesbahn und Freistaat ab 1960 zunächst keine direkten neuen Lösungsoptionen erzeugt, ergreift der charakterstark und engagiert auftretende Oberbürgermeister Vogel in seiner gemäß der Süddeutschen Ratsverfassung ressourcenstarken institutionellen Handlungsvollmacht als politische und administrative Spitze der Stadt München persönlich die Initiative, um den Stadtrat von der Notwendigkeit alternativer städtischer Planungen zu überzeugen, was mit Beschluss des Stadtrates vom 27.01.1962 gebilligt wird (vgl. Linder 1973: 73 – 76). Dieser Zeitpunkt markiert das Initial einer nunmehr zweigleisigen Planung von zwei alternativen Vorhaben,

„Projekt A: Weiterentwicklung des vom Stadtrat genehmigten U-Strab-Netzes vom 15.12.1959 unter Beanspruchung der ‚Klassischen Trasse‘ und Freihaltung der Maximilianstraße für die DB“ (Linder 1973: 73).

sowie als neuartige, vormals seitens der Stadt als politisches Tabu eingestufte Policy- und Handlungsoption das

„Projekt B: Neuentwicklung unter Führung der städtischen U-Strab über die Maximilianstraße und Überlassung der ‚Klassischen Trasse‘ an die DB für die Realisierung ihres Projektes“ (ebd.).

Damit war die Abkehr vom konsequenten Festhalten der Stadt an ihren eigenen hoheitlichen Ansprüchen an der zentralen Innenstadttrasse des öffentlichen Verkehrs eingeläutet. Diese neue Policystrategie einer „aktiven Anpassung“ (Linder 1973: 87) ist nicht nur Ausdruck eines politischen Pragmatismus, sondern stellt vielmehr auch eine taktische Ausrichtung an den realen Machtverhältnissen und Interessen bei Bundesbahn und Freistaat dar.

„Auffallend ist die Zielkonstanz der Bundesbahn. Die Politik des ‚Alles oder Nichts‘ kann durch ein großes Verweigerungspotential, erklärbar durch die faktische Entwicklung des Münchner Raums, durch politische Ziele des Landes, durch vom Bund abgesicherte

administrative Macht (Politik der Eigenwirtschaftlichkeit) durchgehalten werden und führt zum Erfolg“ (Linder 1973: 99).

Die Zielvorstellungen des Freistaates fügen sich nahtlos in die Planungskonzepte der Bundesbahn ein und entfalten durch die hinterlegte politisch-administrative Machtposition, insbesondere durch die institutionelle Kontrolle über eventuelle Mitfinanzierungsangebote, eine weitreichende, quasi-hierarchische Steuerungswirkung:

„Die Ziele der Staatsregierung Bayerns werden in dieser Phase klarer erkennbar. Die Forderung nach einem leistungsfähigen Verkehrssystem für die Region Münchens liegt kongruent mit dem damals politisch-ideologisch (...) auch von der Regierung Bayerns vertretenen Konzept der ‚Entballung der Städte‘ und ihrer ‚Auflockerung‘, sowie mit einer wirtschaftlichen Förderungs- und Wachstumspolitik für strukturell rückständigere Gebiete. Die vom Wirtschafts- und Verkehrsministerium (...) vertretene Priorität des öffentlichen Verkehrs in den Städten, die 1961 in der klaren Option für ein überörtliches S-Bahn-System in München und in der Bereitschaft für eine finanzielle Bauhilfe ihren Ausdruck findet, ist (...) bemerkenswert. (...) Sodann bestimmt die Regierung mit ihrem Entschluss, nur einem überörtlichen Verkehrssystem finanzielle Sonderhilfen zu gewähren, die Zwangssituation der Stadt in entscheidendem Maße mit und verunmöglicht der Stadt praktisch die Realisierung eines Projektes A, an dem die Bundesbahn eine Beteiligung verweigert“ (Linder 1973: 100f).

Angesichts dieser weitreichenden, gleichgerichteten informellen Macht-, Akteurs- und Interessenkoalition rücken Oberbürgermeister und Stadtverwaltung deutlich von der bisherigen Policypräferenz ab und zeigen sich zunehmend offen für die Vorstellungen von Bundesbahn und Freistaat, was gleichzeitig den taktisch anspruchsvollen Bedarf einer Rückkopplung und Abstimmung dieser neuen Ausrichtung mit dem Stadtrat als zentrales Entscheidungsgremium mit sich bringt.

„OB Vogels Politik der aktiven Anpassung – im Bereich der Verkehrsplanung an die Machtlage der Bundesbahn, bei der Stadtentwicklung an vorherrschende wirtschaftliche Trends, denen Normfunktion oder Naturgesetzlichkeit in der Planung zugemessen wird – hatte, als administrativ erarbeitete Innovation, die

Legitimierung durch die Vertretungskörperschaften gemäß der formalen Anforderungen des demokratischen Entscheidungsprozesses zu erlangen. (...) Im Bereich der Massenverkehrsplanung ließ sich der Oberbürgermeister für die schrittweise Abwendung von der bisherigen Planung durch Projekt B (Aufnahme von Gesprächen mit der Bundesbahn, gemeinsame Planung in nichtstrittigen Projektteilen, Erarbeitung eines Projekts unter Anerkennung der Machtlage der Bundesbahn, Einfügung dieses Projekts in ein Konzept der Stadtentwicklung) (...) in einer Reihe von Stadtratsvorlagen Auftrag, beschließende oder kenntnisnehmende Zustimmung geben“ (Linder 1973: 87f.).

„Die anfänglichen Versuche von OB Vogel und Bürgermeister Brauchle, das städtische Mitteltrassenprojekt nochmals ins Spiel zu bringen, scheitern Anfang 1961 an den Haltungen von Bundesbahn, Bund und Land, die erst zusammen ein geschlossenes Machtdiktat bilden. Diesem Zwang beugt sich die Rathausführung in einer Anpassungsplanung, die darauf verzichtet, die Frage der Trassenführungen auch für ein überörtliches Projekt von S- und Tiefbahn zum Gegenstand offener, rationaler Auseinandersetzung zu machen“ (Linder 1973: 102).

Die neue Politik eines „Lernens, Verhandeln und Anpassens“ sowie die bedingungslose Kontextsensitivität für harte Macht- und Finanzfragen als primäre Schranken, Rahmen- und Realisierungsbedingungen jeglicher Münchner Nahverkehrsprojekte bilden somit die prozedurale Kernstrategie von Oberbürgermeister Vogel ab 1960. Weitere zentrale Weichenstellungen als Ausdruck und Unterstützung dieser neuen politischen Planungskultur, Zieloffenheit und Handlungsweise nimmt der Oberbürgermeister auf personeller, institutionell-organisatorischer sowie thematisch-inhaltlicher Ebene vor:

- Als erste organisatorische Maßnahme wird das Stadtplanungsamt „aus dem Hochbaureferat ausgegliedert und direkt dem Direktorium der drei Bürgermeister unterstellt“. Dies geschieht in der Absicht, „ihm ‚mehr Gewicht‘ zu geben und bessere Möglichkeiten zur Koordination der ‚von den Referaten ausgehenden Absichten und Anregungen‘ zu schaffen“ (Linder 1973: 79) und zeigt damit bereits charakteristische Merkmale einer nachhaltigen Erweiterung der verkehrlichen Zielkontexte um stadtplanerische Aspekte. In personell-organisatorischer Hinsicht wird zudem eine „Arbeitsgemeinschaft Stadtentwicklungsplan“ ins Leben gerufen, bei der neben den Dienststellen der eigenen Verwaltung vor allem externe Experten wie der Kieler Prof. Jensen oder der deutschlandweit bekannte Hannoveraner Stadtplaner Prof. Hillebrecht eine fachliche Fundierung und inhaltliche Ausgewogenheit sicherstellen sollen (vgl. ebd.: 80).

- Um sich sowohl dem landesseitigen Blick auf den gesamten Münchner Wirtschaftsraum als Sinn- und Funktionszusammenhang von Stadtentwicklung, Verkehrsentwicklung und Regionalplanung (einschließlich des Umlandes) weiter konzeptionell anzunähern als auch um gleichzeitig die prekäre innerstädtische Trassenfrage in ein neues, ergebnisoffeneres institutionelles Setting zu verlagern, sollen die Fragen des Massenverkehrsmittels nur noch im Gesamtkontext des für 1963 zur Beschlussfassung und Verabschiedung angestrebten Stadtentwicklungs- und Generalverkehrsplans diskutiert werden. Dieser soll als maßgebliches institutionelles Planwerk die künftigen „Leitgedanken“ und „Ordnungsprinzipien“ (vgl. Linder 1973: 79) von Stadtentwicklung, Verkehr und sozioökonomischen Trends integriert und regional vernetzt denken, betrachten und harmonisieren. Durch die thematische Einbeziehung und Erweiterung um Fragen der Stadtentwicklung und der regionalen Wirtschaftsstruktur gelingt es, die bislang rein innerstädtische Debatte um die Beanspruchung der klassischen Trasse durch geschicktes Agendasetting aus ihrer monothematischen Enge zu lösen und sie in einem neuen Deutungs- und Entscheidungskontext zu platzieren (vgl. Linder 1973: 78 – 84 und 103 – 105 sowie Schmucki 2001: 243 – 248).
- Die konsequente Weiterentwicklung der zunächst rein technisch-planerischen Erwägungen des alternativen „Projektes B“ bei städtischem Verzicht auf die zentrale Innenstadttrasse in den Bereich realer politischer Zustimmungsfähigkeit wird zudem durch die Beauftragung gesonderter „Untersuchungen zur Entwicklung der Massenverkehrsmittel in der Landeshauptstadt München“ vorangetrieben, die vom fachkundigen Stadtrat und späteren Leiter des U-Bahnamtes / U-Bahnreferats, Dr. Klaus Zimniok in einer sechsbändigen, mehrere hundert Seiten starken Studie in kurzer Zeit erarbeitet und bis 1963 zur Veröffentlichung zusammengetragen werden (vgl. Linder 1973: 84 – 87).

Diese letztlich äußerst bedeutsamen und wirkungsmächtigen „Untersuchungen zur Entwicklung der Massenverkehrsmittel in der Landeshauptstadt München“ beziehen ebenfalls auch regionale Wirtschafts- und Verkehrsaspekte mit ein und stellen zudem auf sich dynamisch verändernde Strukturbedingungen und sozioökonomische Trends innerhalb des Gesamttraumes aus Stadt und Umland ab (vgl. Linder 1973: 103), um nach einer umfassenden fachlichen Abwägung diverser verkehrlicher, baulicher, betrieblicher, angebots- und kundenseitiger sowie volks- und betriebswirtschaftlicher Aspekte ein eindeutiges Votum für das „Projekt B“ abzugeben (vgl. Linder 1973: 84 – 87). Mit der wörtlichen und vielsagenden Ausführung Dr. Zimnioks, dass

„die alternative Linienführung der U-Strab unter der Maximilianstraße (Projekt B) gegenüber der klassischen Trasse (Projekt A) keinen einzigen ‚ernsthaften‘ Nachteil bringen würde“ (Schmucki 2001: 277)

wird zudem die zentrale politische und fachlich-argumentative Legitimationsfigur für den kontinuierlichen Umschwung der städtischen Policyposition – hin zu einer „Preisgabe“ der klassischen Trasse für die S-Bahn (vgl. Colberg 1960) bei zunehmender Duldung beziehungsweise Akzeptanz der Verschiebung der „eigenen“ U-Straßenbahn / Tiefbahn auf die nördliche Ausweichtrasse im Rahmen des neuen „Projekt B“ – etabliert.

Die maßgeblich auch vom Oberbürgermeister persönlich getragene, gesamthafte und konsensuale Neuausrichtung der verkehrspolitischen Strategie der Stadt München wird von weiteren „vertrauensbildenden“ Maßnahmen, wie etwa der erneuten Intensivierung der Abstimmung mit den Planungen der Deutschen Bundesbahn sowie der institutionalisierten Einrichtung von vier gemeinsamen Fachkommissionen zu Tarif, Netzlinienplan, Anpassungsmaßnahmen und Finanzierung (vgl. Linder 1973: 76f.), flankiert.

Nachdem ein abstimmungsreifer Entwurf des Stadtentwicklungs- und Generalverkehrsplans sowie die begleitenden Untersuchungen zum Massenverkehrsmittel 1963 vorliegen, wird vor der eigentlichen politischen Debatte und Beschlussfassung im Stadtrat ein prozedural und formal nicht vorgeschriebenes „Vernehmlassungsverfahren“ mit der Möglichkeit der (fachlichen) Stellungnahme für eine Vielzahl städtischer und landesseitiger Behörden und Institutionen sowie diverse zivilgesellschaftliche Akteure, Organisationen und Interessenverbände vorgeschaltet²⁵³, um Transparenz, Koordination und letztlich auch die inhaltliche Responsivität der Planwerke nochmals deutlich zu verbessern und damit die Basis der parteipolitischen, administrativen und zivilgesellschaftlichen Zustimmungsfähigkeit zu verbreitern. Da die überwiegende Mehrheit der Stellungnahmen den

²⁵³ Das einbezogene Spektrum umfasst einen breiten Querschnitt von 69 unterschiedlichen administrativen, politischen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, Akteuren und Funktionseinheiten von den städtischen Referaten als zentrale Verwaltungsglieder über diverse Landesämter und Staatsministerien bis hin zur Industrie- und Handelskammer, dem Verein Deutscher Ingenieure, der Verkehrswacht oder der Oberforstdirektion (vgl. Linder 1973: 89 – 91).

Stadtentwicklungs- und Generalverkehrsplan und insbesondere die durch die begleitenden Untersuchungen favorisierte Umsetzung des Projektes B offen befürwortet oder zumindest nicht als nachteilig einstuft (vgl. Linder 1973: 89 – 96), wird der thematische Gesamtkomplex aus Stadtentwicklungs- und Generalverkehrsplanung in der Stadtratssitzung vom 10. Juli 1963 im Stadtrat zur Entscheidung eingebracht.

Die dortige Debatte spiegelt das kontinuierliche, komplexe und dynamische politisch-administrative Wechselspiel der vergangenen Jahre mit den verschiedenen und wechselnden Akteurspräferenzen, Zielstellungen und Interessen, den unterschiedlichen institutionellen Macht- und Steuerungsoptionen, der Vielzahl an gutachterlichen Untersuchungen sowie der kontinuierlichen Öffnung und Annäherung der städtischen Policypositionen für die Argumente und Durchsetzungspotentiale der primär aus Bundesbahn und Freistaat bestehenden Gegenseite in komprimierter und anschaulicher Form wider. Angesichts des hohen fachlichen Anspruchs an valide Planungen, belastbare verkehrswissenschaftliche Aussagen und Prognosen durch die zahlreichen externen Experten und Gutachten sowie trotz des großen betriebenen Aufwandes bei der umfassenden politischen, verkehrstechnischen, betrieblichen und sozioökonomischen Abwägung der einzelnen Schienenverkehrssysteme und Trassenvarianten werden mitunter dennoch auch eher trivial anmutende, aber faktisch häufig für eine erfolgreiche Projektumsetzung ebenso essentielle Faktoren und Verfügungsdispositive, wie etwa das Zustandekommen einer stabilen Finanzierung oder die Lösung der Tarifproblematik, als zentrale und letztlich wirkungsmächtige Entscheidungskriterien identifiziert (vgl. Schmucki 2001: 276 – 278). In der Gesamtbetrachtung überwiegen im Stadtrat die Argumente und Policypositionen, die den Stadtentwicklungs- und Generalverkehrsplan einschließlich der Umsetzung des Projektes B (mit einer S-Bahn auf der klassischen Trasse) befürworten, sehr deutlich, so dass eine entsprechende Beschlussfassung mit übergroßer Mehrheit, unter

anderem mit den Stimmen der beiden stärksten Fraktionen von SPD und der CSU, erfolgt:

„Am 10. Juli 1963 kommen Stadtentwicklungsplan und Generalverkehrsplan, sowie die Massenverkehrsplanung als Teil derselben, vor der Vollversammlung des Stadtrates zur Abstimmung. Projekt B ist in der Zwischenzeit, unter Verwertung der Stellungnahmen, zum ‚Projekt C‘ ausgearbeitet worden, und OB Vogel gibt der Vollversammlung bekannt, er sei von Ministerpräsident Goppel zur Erklärung autorisiert worden, die Bayerische Staatsregierung anerkenne die Notwendigkeit eines unterirdischen Massenverkehrsmittels für München und sehe in Projekt C eine geeignete Grundlage. Die Gründung einer Bauträgersgesellschaft unter finanzieller Beteiligung des Freistaats werde in Aussicht genommen. Mit allen Stimmen der großen Parteien SPD und CSU wird die Vorlage des Stadtentwicklungsplans, und Projekt C als Teil davon, nach neunstündiger Debatte genehmigt, (...) im Gegensatz zu 1959 liege heute ein Projekt vor,

- das die Integration des Vorortverkehrs mit dem Innerortsverkehr organisch löse
- das einen freizügigen Übergangstarif und möglicherweise in Zukunft einen Einheitstarif zwischen Verkehrsmitteln der Bundesbahn und der Stadt vorsehe
- in dem die Landeshauptstadt die Kosten der Maßnahmen nicht allein zu finanzieren hätte
- in dem die Linienführung des städtischen Massenverkehrsmittels nur noch unwesentlich zum Nachteil des innerstädtischen Verkehrs führe. Insbesondere blieben die innerstädtischen Ost-West-Verbindungen erhalten.

Stadtentwicklungsplan und Massenverkehrsprojekt C werden schließlich mit 54:5 Stimmen angenommen“ (Linder 1973: 96f).

Neben der einheitlichen politischen Bewertung der beiden großen Fraktionen von SPD und CDU überrascht bei der Beschlussfassung vor allem der weitreichende Politikwandel durch die klare und deutliche Abkehr von den bisherigen städtischen Planungsgrundsätzen und -kriterien, die trotz des intensiven Ringens um die Abstimmung den Charakter einer gewissen Opportunität in Bezug auf günstige Finanzierungsoptionen beziehungsweise eine merkliche entscheidungsinhaltliche

Unverbindlichkeit und Inkonsistenz mit Blick auf die zahlreichen anderslautenden vorangegangenen Beschlüsse und Gutachten, aufweist:

„Die Bewertung der technischen Kriterien zugunsten der Straßenbahn oder der S-Bahn hatten sich innerhalb von vier Jahren völlig verändert. Mit Projekt A hatte sich die Stadt hinter die Ansicht der Gutachter, eine U-Strab auf der klassischen Trasse würde das Verkehrsaufkommen technisch bewältigen können, gestellt. Mit Projekt B galt nun die S-Bahn aufgrund ihrer besseren technischen Parameter, das heißt größere Streckenleistung, besserer Fahrkomfort, höhere Reisegeschwindigkeit und mehr Leistungsreserven als adäquat für die stark belastete klassische Trasse“ (Schmucki 2001: 277).

Der 1963 beschlossene Stadtentwicklungs- und Generalverkehrsplan beinhaltet neben zahlreichen Ausbauten von Schnellstraßen als städtisches „Massenverkehrsmittel“ weiterhin die U-Straßenbahn / Tiefbahn in der Trassenvariante des Projekts B beziehungsweise C:

„Dem Ausbau des motorisierten Individualverkehrs und des öffentlichen Nahverkehrs (ÖPNV) wurde nun gleiche Priorität eingeräumt. Auf das hochentwickelte Zentrum sollten leistungsfähige Straßen sternförmig zulaufen. (...) Der von Meitinger noch als repräsentativer Boulevard geplante ‚Altstadtring‘ wurde nun in eine mehrspurige Schneise verwandelt. Der ‚Mittlere Ring‘ wurde mit Unterführungen und Brücken zur Stadtschnellstraße ausgebaut. Andererseits wurde der ÖPNV aufgewertet. Leistungsfähige Massenverkehrsmittel sollten die Subzentren erschließen und im Zentrum sternförmig zusammenlaufen. Künftige Massenverkehrsmittel sollten die S-Bahn und die Tiefbahn sein (...). Der Streit um die ‚klassische Trasse‘ war zugunsten der Bundesbahn entschieden worden. Oberbürgermeister Vogel hatte diese Lösung insgeheim von Anfang an favorisiert und eine vergleichende Untersuchung beauftragt. Sie kam zu dem Ergebnis, dass verkehrliche, technische und finanzielle Gründe für die S-Bahn sprachen. (...) In einem Radius von circa drei Kilometern um das Stadtzentrum sollte die Tram in den Untergrund abtauchen, im äußeren Stadtbereich durch konsequente Abschirmung beschleunigt werden. Für 1990 war ein Netz von 14 Tiefbahnlinien projektiert“ (Pabst 2010: 57).

Wenngleich die konkrete systemtechnische Ausrichtung zunächst weiterhin auf die Umsetzung der U-Straßenbahn / Tiefbahn ausgerichtet ist, so ergibt sich durch die neue Generalverkehrsplanung in Verbindung mit dem sich

zunehmend etablierenden Leitbild einer autogerechten Stadt und einer entsprechend hochleistungsfähigen Schnellbahnphilosophie als systemisches Gegenstück ein intensiv polarisiertes und konkurrenzierendes Spannungsfeld zwischen den moderaten örtlichen U-Straßenbahnideen und der neuen übergeordneten Zielsetzung eines hochleistungsfähigen Schienenverkehrssystems als Massentransportmittel. Dieses auch als „Schnellbahnparadigma“ bekannte Leitbild des öffentlichen Verkehrs spiegelt sich zunächst zwar weniger in den konkreten inhaltlichen Regelungen des Generalverkehrsplans wider, erfährt aber „zwischen den Zeilen“ in der gesamten Denkausrichtung und Planungskultur, etwa durch die bedingungslose Präferenz der S-Bahn als echte Schnellbahn, eine zumindest mittelbar umso stärkere Verankerung und Legitimation auch in diesem bedeutsamen institutionellen Planwerk. Zudem bewirkt es gleichzeitig eine erneute Öffnung der Debatte hin zu weitergehenden Überlegungen in Bezug auf die Systemwahl des innerstädtischen Schienenverkehrssystems:

„Bezüglich der Massenverkehrslösung bedeutete dies [die Ratsentscheidung vom 10.07.1963, Ergänzung des Verfassers] allerdings noch nicht den endgültigen Entscheid. Mehrere Stadträte, nicht nur aus den Splittergruppen, schlugen den sofortigen Ausbau einer echten, leistungsfähigen U-Bahn vor. Ein entsprechender interfraktioneller Antrag, der bereits im Ausschuß eine Woche vorher eingebracht wurde, findet daher Zustimmung. Darin heißt es: ‚Es ist zu prüfen, ob bei der Verwirklichung des Projektes C im 2. Bauabschnitt eine Nord-Süd-Strecke sogleich teilweise oder auf ganzer Länge als U-Bahn ausgebaut und in Betrieb genommen werden kann. Über das Ergebnis ist unter Abwägung aller maßgeblichen verkehrlichen, bautechnischen, betrieblichen und finanziellen Gesichtspunkte zu berichten. Dabei sind insbesondere die Probleme eines in sich geschlossenen Massenverkehrssystems zu berücksichtigen‘ “ (Linder 1973: 97f.).

Die bereits bei der planerischen Befürwortung der S-Bahn neu bewerteten betrieblichen Leistungsfaktoren, verkehrlichen Ziele und Qualitätskriterien schlagen sich ab 1963 nun mit wachsender Deutlichkeit auch in einer Verschiebung des Leitbildes des bevorzugten städtischen Schienenverkehrssystems hin zum Schnellbahnparadigma nieder.

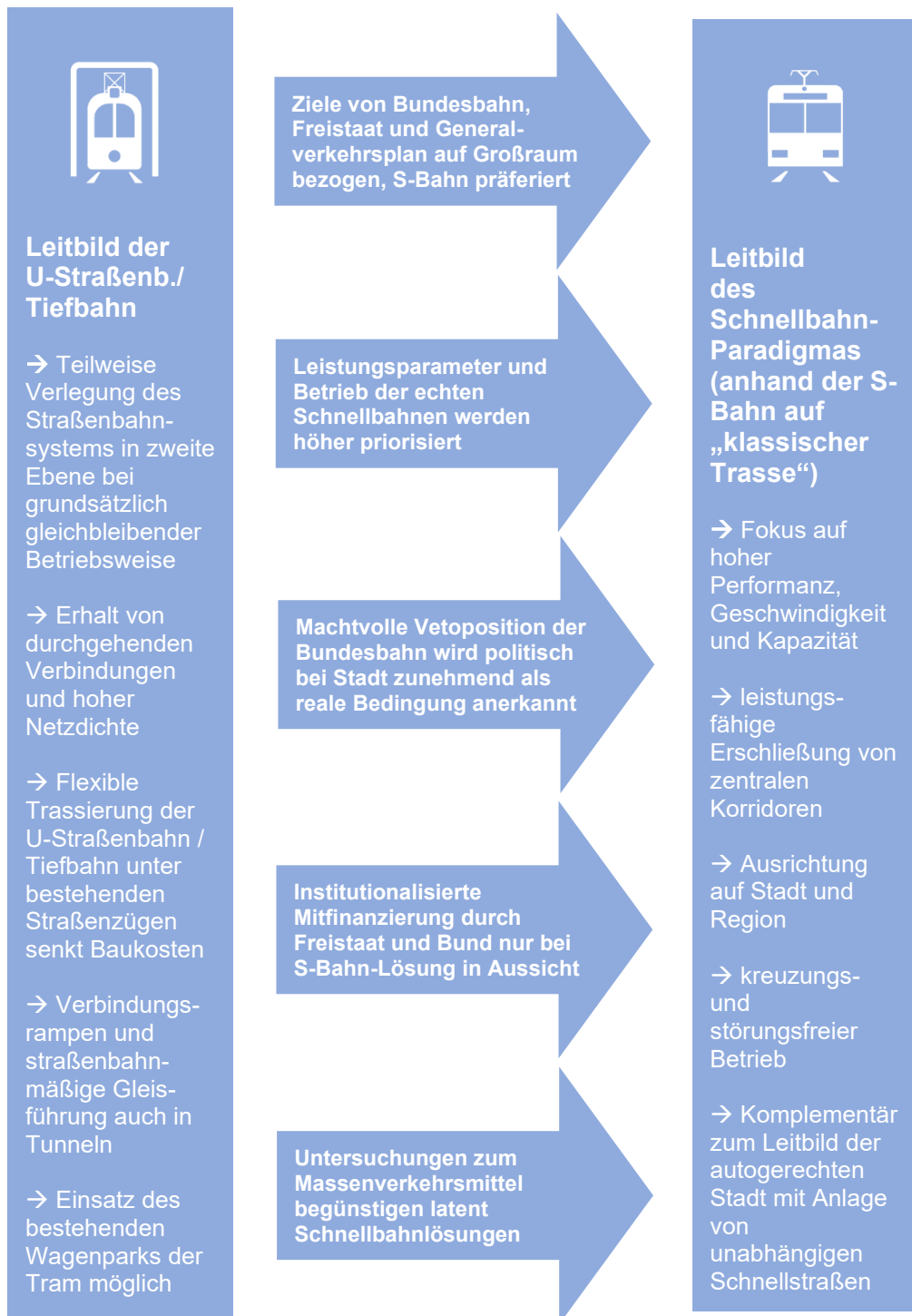


Schaubild 40: Realpolitische Machtpositionen, erweiterte Zielstellungen, Finanzierungsoptionen und Neubewertung der Systemeigenschaften begünstigen Verschiebung vom Leitbild „U-Straßenbahn / Tiefbahn“ zum Schnellbahnparadigma, zunächst als S-Bahn (eigene Darstellung)

Trotz zahlreicher Fachautoren und Kommentatoren, die sich für eine U-Straßenbahn (auch auf der klassischen Trasse) aussprechen²⁵⁴ zeichnet sich ohne dramatische Zuspitzung eine etappenweise, aber kontinuierliche Verschiebung des verkehrspolitischen und planerischen Leitbilds von der flexiblen und insgesamt moderaten Policyoption der U-Straßenbahn / Tiefbahn hin zu einem am Leitbild des Schnellbahnparadigmas ausgerichteten Planungsverständnis ab, was in letzter Konsequenz den Einstieg in einen weitreichenden Politikwandel darstellt. Obwohl die Argumente des reinen Schnellbahnbaus zunächst „nur“ bei der Trassenfrage der S-Bahn angestrengt und eingebracht werden, eröffnet diese örtliche „Kulturrevolution“ in Kombination mit dem generell in der Verkehrswissenschaft aufkommenden Trend zu konsequent kreuzungsfreien und hochleistungsfähigen Schienenverkehrssystemen und dem erneuten Prüfungsauftrag des Stadtrates dennoch ein strategisches Gelegenheitsfenster für die Umsetzung der Policyoption einer „echten“ U-Bahn. Bereits im Vorfeld der zentralen Debatte im Stadtrat im Januar 1964 mehren sich die Stimmen und Positionen, die eine „echte“ U-Bahn auch für München von Beginn an bevorzugen:

„In der Konzeption des innerstädtischen Verkehrs ist ebenfalls eine Divergenz zu den Projekten der Stadt festzuhalten: Staatsminister Schedl äußert schon 1961 die Ansicht, daß nur eine echte U-Bahn auf längere Sicht gesehen in der Lage wäre, den Verkehr zu bewältigen. Der Einfluß des Landes auf den Bau einer sofortigen U-Bahn ist 1963 schon in den Stellungnahmen zu den Verkehrsprojekten festzustellen“ (Linder 1973: 101).

Die zunehmend aktive und offensive Positionierung des Freistaates für eine leistungsfähige „echte“ U-Bahnlösung ist neben deren Wahrnehmung als bessere Ergänzung im „Schnellbahn-Gesamtpaket“ mit der beschlossenen S-Bahn auch durch betriebs- und volkswirtschaftliche Rationalisierungsgedanken bestimmt, die dem öffentlichen Verkehr eher

²⁵⁴ beispielhaft die Argumentation etwa von Hübner 1959 sowie Hübner 1961.

die Rolle einer Bedienung der Hochlastkorridore denn die Funktion einer umfassenden Flächenerschließung zuschreiben:

„Die (...) Präferenz [des Freistaats Bayern, Ergänzung des Verfassers] (...) für die Nord-Süd-U-Bahn-Durchmesserlinie anstelle des Tiefbahnkonzeptes erklärt sich aus mehreren Argumenten: Auf Landesebene taucht das Verkehrskreuz, alte Vorstellung seit den dreißiger Jahren, immer wieder auf. Die U-Bahn, ohne Umweg über die Tiefbahn, wurde mit Argumenten technischer und wirtschaftlicher Art (...) gefordert. Und schließlich ein wohl ausschlaggebendes Argument: mit dem Tiefbahnkonzept strebt die Stadt die Beibehaltung des dichten Liniennetzes der Straßenbahnen an. In den Fachstellen des Landes erkennt man schon früh die damit verbundenen, erheblichen Kosten. Man strebt daher an, die erhöhten Kapazitäten der U-Bahn für eine entsprechende Verdünnung des Netzes zu nutzen“ (Linder 1973: 119).

Zu den Vorstellungen des Freistaates reihen sich zudem auch technische Faktoren sowie erneut das persönliche Engagement des Oberbürgermeisters als begünstigende Umstände ein:

„In Erfüllung des Stadtratsantrags Nr. 166 untersucht eine Arbeitsgruppe unter Vorsitz von Bürgermeister Brauchle die Möglichkeit einer sofortigen Inangriffnahme einer echten U-Bahn-Durchmesserlinie, die den ganzen Stadtbereich erschließt. Eine weitere Abkehr von den ursprünglichen Planungsvorstellungen ergibt sich aus Schwierigkeiten der Detailplanung im Hauptbahnhofsgebiet: In der Kreuzungsanlage mit der S-Bahn beansprucht die Bundesbahn die höher liegende Ebene, so daß die städtische Tiefbahn weiter nach unten als ursprünglich angenommen zu liegen kommt. Dies wiederum bedeutet längere Auffahrtsrampen an die Oberfläche, die im dicht bebauten Gebiet nördlich und südlich des Hauptbahnhofs ohne große Eingriffe in die Bausubstanz kaum zu verwirklichen sind. OB Vogel ordnet in der Folge an, die Prüfungsarbeiten auch darauf zu erstrecken, ob eine Nord-Süd-U-Bahn nicht als erste Baustufe überhaupt in Angriff genommen werden könnte. Der Arbeitskreis kommt zu einem bejahenden Ergebnis. Er schlägt die Errichtung einer Nord-Süd-Linie als echte U-Bahn vor, die von Freimann am Nordrand der Stadt bis zum Harras im Südwesten reichen soll. Die Verbindungsbahn²⁵⁵ der DB wird

²⁵⁵ Der Begriff „Verbindungsbahn“ oder „V-Bahn“ meint die S-Bahn der Deutschen Bundesbahn und stellt in diesem Kontext darauf ab, dass bestehende Vorortstrecken und regionale Teilnetze der Eisenbahn durch neue innerstädtische Tunnelstrecken verbunden werden, wie etwa in Frankfurt am Main, München oder Stuttgart.

nicht mehr am Hauptbahnhof, sondern am Marienplatz gekreuzt. Die Planungen der Stadt am Hauptbahnhof entfallen für die nächste Zeit, da die Nord-Süd-U-Bahn als erstes ausgeführt werden soll und die Mittel für einen gleichzeitigen Bau beider Projekte nicht ausreichen (...). Die Planänderungen bedeuten ein neuerliches Nachgeben gegenüber der Bundesbahn, dann aber auch gegenüber der Staatsregierung, die ihre Option für einen sofortigen U-Bahn-Bau nicht verheimlicht. Oberste Baubehörde und Regierung von Oberbayern halten die Notwendigkeit einer Nord-Süd-U-Bahn aus der Sicht eines komplementären Ost-West-Verkehrs der S-Bahn für unbestritten“ (Linder 1973: 106f.).

Bereits bei der tatsächlich nur gemeinschaftlich zu klärenden Trassenfrage zwischen städtischem Verkehrsmittel und S-Bahn muss die Stadt München aufgrund des deutlichen Macht- und Steuerungsgefälles gegenüber Freistaat und Bundesbahn und der damit einhergehenden relativen Abhängigkeit von einem tragfähigen Finanzierungsmodell ihre argumentativ plausible und von mehreren namhaften Gutachtern gestützte Policyposition zwangsweise räumen und letztlich vollständig revidieren. Nun wirken beim zweiten großen Politikwechsel zur echten U-Bahn innerhalb von wenigen Monaten neben den externen verkehrstechnischen Faktoren und landesplanerischen Interessen auch Binnenkräfte innerhalb der Münchner Kommunalpolitik und Verwaltung auf die abermalige massive Verschiebung der Ziele und Policypräferenzen hin, wenngleich auch hier eine erhebliche Mitregentschaft übergeordneter Steuerungsebenen im ureigenen politischen Hoheitsgebiet der Stadt zu beobachten ist:

„Auf die Anpassung an Zielvorstellungen der Bundesbahn in der Trassenfrage folgt eine zweite: die Aufgabe des Tiefbahnkonzeptes zugunsten einer reinen U-Bahn. Wenngleich nicht übersehen werden darf, daß diese Änderung auch von politischen und administrativen Kräften der Stadt selbst ausging, so ist dies gleichzeitig das Eingehen auf deutlich formulierte Präferenzen in der Staatsregierung. Ganz allgemein glauben Stadt und Land, mit der Entscheidung für einen echten U-Bahn-Betrieb die fortschrittlichere, weitsichtigere Lösung zu wählen, vor allem unter bahntechnischen und kapazitätsmäßigen Überlegungen. Daß dies den Abschied vom verhältnismäßig flächenstreuenden Verkehrsmittel der Straßenbahn in weit stärkerem Maße als mit der Tiefbahn bedeutet, wird nicht als

Nachteil empfunden oder von den städtischen Planungsstellen in Kauf genommen“ (Linder 1973: 117).

„Dieses Ziel wird unter weitreichendem Nachgeben der Stadt, zum Teil unter Änderung eigener Präferenzen erreicht: Statt einer unterirdischen Verlegung der Straßenbahn, in der das bestehende flächenstreuende Netz in großen Teilen übernommen worden wäre, wird sofort eine U-Bahn als Neuanlage errichtet. Mit der sofortigen Errichtung einer Nord-Süd-Durchmesserlinie wird eine weitere städtische Zielvorstellung aufgegeben: die schrittweise Sanierung der Verkehrsverhältnisse von innen nach außen. Dabei kommt es zu einer später sich abzeichnenden Funktionsreduzierung des städtischen Verkehrsmittels: Es soll hauptsächlich die Nord-Süd-Verbindungen herstellen, während die Bundesbahn sich generell für die West-Ost-Verbindungen auf Stadtgebiet zuständig halten wird“ (Linder 1973: 124).

Insbesondere der mit der Erstellung der neuerlichen „ Untersuchungen zur Entwicklung der Massenverkehrsmittel in der Landeshauptstadt München“ beauftragte Stadtrat Dr. Zimniok kann als fachkundiger und führungsstarker, politischer und planerischer Verkehrsexperte die prominente Einzelstellung als maßgeblicher verwaltungsinterner Gutachter nutzen, um bei geschickter Darstellung der Systemeigenschaften von Straßenbahn und Schnellbahn die eigentliche Betrachtung und Argumentation für die S-Bahn en passant und noch ohne konkreten Auftrag auch auf ein mögliches, von ihm konzipiertes artreines U-Bahnsystem auszudehnen:

„War die Beförderungsleistung der Straßenbahn für Projekt A auf 28 500 Personen pro Stunde und Richtung (mit Steigerungsmöglichkeiten) berechnet worden, billigte ihr Zimniok in Projekt B nur noch 24 000 zu. Durch diesen Wert war der technisch bedingte Unterschied zur S-Bahn und U-Bahn größer geworden, deren Beförderungskapazität mit über 30 000 Personen pro Stunde und Richtung angegeben wurde. Zimniok argumentierte mit Größen, die für Straßenbahn an der unteren, für die U-Bahn aber an der oberen technisch definierten Belastungsgrenze lagen. (...) Mit Projekt B setzte die Stadt neue Prioritäten für ein öffentliches Verkehrssystem: Die Geschwindigkeit der Verkehrsmittel (...) zählte nun mehr als die Nachteile einer Netzreduzierung und Haltestellendichte innerhalb der Stadtgrenzen“ (Schmucki 2001: 277f.).

Neben den institutionellen und machtpolitischen Rahmenbedingungen wirkt bei der Auswahlkonstellation zwischen den Policyoptionen U-Straßenbahn (Tiefbahn) und echter U-Bahn mit dem kontinuierlichen und taktisch geschickten Engagement der beiden lokalen Führungspersönlichkeiten Dr. Vogel und Dr. Zimniok, die das Verkehrsthema medienwirksam zur „Chefsache“ emporheben, eine ausgeprägte und wirkungsmächtige aktorsbezogene Entscheidungskomponente für die U-Bahn im Münchner Gesamtgefüge mit. Gleichzeitig verliert das Tiefbahnkonzept mit der spektakulären Ablösung Prof. Leibbrands im Juli 1961 den wichtigsten fachlichen Befürworter (vgl. Pabst 2010: 60).

„Nachdem der Streit um die klassische Trasse zugunsten der V-Bahn (S-Bahn) geklärt war, ging es um die Realisierung der U-Strab. Die positive Einschätzung der S-Bahn wirkte jetzt auf das restliche öffentliche Verkehrssystem zurück. Der Gutachter (Zimniok) von Projekt B hatte als erster darauf hingewiesen, dass die U-Bahn nicht in die Zukunft verschoben, sondern sofort ohne Umweg über die U-Strab verwirklicht werden sollte, da ihre technischen Parameter, etwa Kapazität und Geschwindigkeit, besser zum unterirdischen Bahnprojekt passten. Deshalb hatte er in seinen Untersuchungen auch gleich ein mögliches reines U-Bahnnetz mit vier Stammstrecken, acht Linien und einer Ringlinie entworfen. (...) Der Umschwung zu einer reinen U-Bahn war damit (...) eingeleitet. Zimniok setzte sich für sein Projekt bei den Stadträten persönlich ein und ermöglichte einen ‚Schnupperbesuch‘ in Hamburg Anfang 1963, wo die U-Bahn ‚den Stadträten quer durch die Parteien ausnehmend gut...‘ gefiel. Gleichzeitig überzeugte Oberbürgermeister Hans-Jochen Vogel seine skeptischen Parteikollegen und Parteikolleginnen im Stadtrat mit den Argumenten, dass nur eine U-Bahn München auf den Weg zur Weltstadt bringen und nur dieses Verkehrsmittel von Bund und Land gefördert werden könnte. Nicht zuletzt trug auch das Fachgutachten von Zimniok, das mit wissenschaftlichen Kriterien überzeugte, zum Umschwung für den reinen U-Bahnbau bei“ (Schmucki 2001: 278f.).

Insbesondere der spätere Leiter des mit über 200 Personen ressourcenstark aus- und aufgerüsteten U-Bahn-Referates, Dr. Zimniok, gilt aufgrund seines vehementen politischen, administrativen, planerischen und juristischen Einsatzes letztlich als „Vater der Münchner U-Bahn“:

„Vorerst waren wir, Anfang Sommer 1963, zu ‚Stadtbesuch‘ in Hamburg. Die dortige U-Bahn gefiel den Stadträten quer durch die Parteien (Fritz Schuster, SPD, Ernst Liebergesell, CSU und Dr. Eberhard Reichel, GDP) ausnehmend gut, und der Ruf erschall, München müsse auch eine klassische U-Bahn bekommen. Noch aus Hamburg verständigte ich Dr. Vogel über den Sinneswandel. (...) So wurde die Nord-Süd-U-Bahn 6 von Freimann bis zum Harras geboren, und es war gewiß keine Frühgeburt. (...) Damit waren die Weichen gestellt. Die Tiefbahn mit dem abschnittsweisen Verlegen der Straßenbahn lag endgültig hinter uns, der Weg Münchens zur dritten U-Bahn-Stadt (nach Berlin und Hamburg) vor uns“ (Zimniok 1981: 20).

Aus dem Sektor der organisierten Interessenverbände äußert zudem die Münchner Industrie- und Handelskammer eine deutliche Sympathie für die moderne Idee einer Untergrundbahn.

Schließlich schlagen sich im neuen, schnellbahnmäßig ausgebildeten Münchner Leitbild des städtischen Schienenverkehrs ab Mitte der sechziger Jahre verstärkt auch bundesweite Trends aus der praktischen Verkehrsplanung sowie neue, sich verfestigende Paradigmen und Ansätze aus Wissenschaft und Forschung nieder, die den Kennzahlen von Performanz und Geschwindigkeit sowie dem Prinzip der umfassenden Trennung der Verkehrsträger höchste Bedeutung als Globalziele beimessen. Vormals bestehende moderate Zielstellungen oder durch systemische Kontinuität geprägte technologische Narrative, die eine Weiterentwicklung des vorhandenen Straßenbahnbetriebs empfehlen, können mit dem umfassenden Modernitätsversprechen und Zukunftsanspruch der Schnellbahnen nicht mehr mithalten und verlieren schnell an Strahlkraft, um letztlich phasenweise nahezu völlig vom Schnellbahnparadigma „überschrieben und gelöscht“ zu werden.

„Um den Umschwung zugunsten der reinen U-Bahn (...) erklären zu können, muss (...) das Leitbild der Verkehrsplanung herangezogen werden. Gemäß dem Leitbild der autogerechten Stadt galten U-Bahnen als zukunftssträchtiger und bessere Verkehrsmittel als Straßenbahnen, da sie die Trennung der Verkehrsmittel glatter vollziehen, leistungsfähiger waren und mehr Geschwindigkeit in die Städte bringen konnten. Diese Vorzüge machten sie zur optimalen

Alternative zum Individualverkehr. Die Verkehrsexperten plädierten aus diesen Gründen für ‚leistungsfähige Massenverkehrsmittel in der zweiten Ebene‘ und fanden damit Anfang der 60er Jahre in den Reihen der Entscheidungsträger und anderen Interessengruppen Gehör. (...) Vor diesem Hintergrund setzte sich die ‚modernere‘ Variante des öffentlichen Verkehrsmittels, die U-Bahn, durch, die auch Vogel für seine Modernisierungsbestrebungen bevorzugte. München kann als repräsentatives Beispiel für eine Entwicklung gelten, die in ganz Westdeutschland zu beobachten ist. Wie die S-Bahn zeichnete sich auch die U-Bahn durch ihr potentielles Leistungsvermögen aus, das nur im Extremfall zum Einsatz kam. Diese Kapazitäten passten besser zum angestrebten, über die Stadtgrenzen hinausgehenden leistungsfähigen Verkehrssystem, mit welchem die Verkehrsplanung und -politik in München die einfließenden Pendlerströme aus dem Ballungsraum lenken wollte“ (Schmucki 2001: 280f.).

Angesichts der eindeutigen Positionierung zahlreicher Akteure, Institutionen und Organisationen aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft für die direkte Umsetzung einer „echten“ U-Bahn ist auch die am 29.01.1964 stattfindende abermalige Debatte über das geeignete Schienenverkehrssystem im Stadtrat bereits von einer klaren Tendenz zugunsten der U-Bahn geprägt:

- Für die CSU-Fraktion führen die Stadträte Stützle und Liebergesell aus, die Nord-Süd-Strecke müsse sofort als U-Bahn statt als Unterpflasterbahn gebaut werden. Der Bau des städtischen Verkehrsprojektes könne zeitsparend auf der Nord-Süd-Achse erfolgen, während die Bundesbahn am Hauptbahnhof beginnen kann. Im Stadtzentrum am Marienplatz entsteht so ein leistungsfähiges Verkehrskreuz aus V-Bahn (S-Bahn) und U-Bahn. Aufgrund der inzwischen sondierten Grundwasserverhältnisse sei der Schildvortrieb als geschlossene Tunnelbauweise notwendig. Dadurch kämen aber auch die Röhren tiefer in den Untergrund als es für eine Unterpflasterbahn sinnvoll wäre, eventuell fertiggestellte Teilstrecken seien so für die U-Straßenbahn nicht mehr nutzbar, die U-Bahn hingegen könne von Beginn an flüssig und zügig auf der Gesamtstrecke verkehren. Zudem sei der Schildvortrieb schneller umsetzbar und bringe Erleichterungen gegenüber der offenen Baugrube, der Oberflächenverkehr würde deutlich weniger beeinträchtigt. Eine Ausfächerung der Nord-Süd-U-Bahn auf weitere Abzweigstrecken sei sinnvoll, um die Einzugsmöglichkeit zu stärken. Die CSU sei für eine schnelle Umsetzung, es sollten alle finanziellen Anstrengungen unternommen werden, um einen schnellen Ausbau der Nord-Süd-Strecke zu ermöglichen (vgl. Niederschrift über die Sitzung des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 29. Januar 1964). Zudem solle eine technische und betriebliche „Kombinationsmöglichkeit“ von V-Bahn und U-Bahn offengehalten werden, da es in ferner Zukunft möglicherweise für den Fahrgast unerheblich sein könnte, welche Schnellbahn er gerade benutzt. Daher seien U-Bahn und V-Bahn in gleicher Spurweite und mit einem identischen Tunnelquerschnitt anzulegen²⁵⁶ (vgl. ebd.: 116).

²⁵⁶ Die strategische Perspektive eines zukünftigen Betriebsverbundes wurde in der Infrastruktur der U-Bahn etwa durch höhere Tunnel berücksichtigt (vgl. Zimniok 1981: 95).

- Die Stadträte Dr. Reichel und Schuchart vom Gesamtdeutschen Block / Bund der Heimatlosen und Entrechteten freuen sich, dass sich nach der Informationsreise nach Hamburg nun die Vernunft durchgesetzt habe, der sofortige Bau der U-Bahn nun erfolgen könne und die U-Strab „für alle Zeiten in der Tiefe verschwunden“ wäre. Beim Besuch in Hamburg habe man den allgemeinen Eindruck erhalten, dass „an unseren Plänen etwas nicht richtig ist“. Die Süddeutsche Zeitung habe darauf hingewiesen, dass mit der ursprünglich beschlossenen U-Straßenbahn / Tiefbahn die „allergrößte Gefahr“ bestanden hätte, durch diese „Mikro-Lösung“ eine „Riesendummheit“ zu begehen. Der Besuch in Hamburg zeige aber auch, dass den Expertengutachten ein sehr kritisches Urteil entgegenzusetzen sei, man müsse auch den eigenen gesunden Menschenverstand einsetzen. Der sofortige Bau der U-Bahn sei richtig, dabei sollten zudem auch Fachkräfte aus Berlin berücksichtigt und einbezogen werden. Zur Finanzierung der U-Bahn sei es vorstellbar, auch Mittel des ordentlichen Haushalts für diese „zentrale Verkehrsaufgabe“ heranzuziehen (vgl. ebd.: 93 – 98 sowie 115).
- Der fraktionslose Stadtrat Dr. mult. Keller bezieht sich ebenfalls auf eine Berichterstattung in der Süddeutschen Zeitung vom 27.01.1964, in der die Tiefbahnkonzeption als „Riesendummheit“ bezeichnet wird. Der Ansatz, die Nord-Süd-Strecke als Schnellbahn zu errichten, sei richtig, jedoch müsse diese Strecke unbedingt als Teil eines S-Bahn-Achsenkreuzes / S-Bahnringes der S-Bahn, und nicht der isolierten U-Bahn zugeschlagen werden (vgl. ebd.: 102).
- Im Namen des konservativ-bürgerlichen Münchner Blocks erklärt Stadtrat Dr. Schmid, die Weichen für die Schaffung des unterirdischen Massenverkehrsmittels seien in München bislang falsch gestellt gewesen, was auch einen mehrjährigen Zeitverlust bedeute. Von der ursprünglichen städtischen Planung am Hauptbahnhof, an der „eisern festgehalten“ wurde, sei nun nichts mehr übrig. Die Berater würden nun feststellen, dass die am Hauptbahnhof und am Stachus geplanten Rampenlösungen „von vorneherein Unsinn gewesen seien“. Jetzt sei man auf der richtigen Linie, indem man den Beschluss, eine U-Bahn zu schaffen, treffen würde. Auf der Linie 6 seien aber nach aktueller Akten- und Planungslage nur 2,5 Kilometer bergmännische Tunnelbauweise vorgesehen, der Rest solle auch an so prominenten „Schmuckstücken“ wie etwa der Leopold- oder Ludwigstraße in offener Bauweise erfolgen. Die Frage sei, warum nicht überall die oberflächenschonende unterirdische Bauweise eingesetzt werde. Zudem müsse man sich vom punktuell noch in den Untersuchungen zum Massenverkehrsmittel beinhalteten Gedanken an die U-Strab „endgültig freimachen“. Nicht nur die Nord-Süd-Linie 6, sondern alle Linien seien von vorneherein als U-Bahn zu projektieren und auszuführen (vgl. ebd.: 106 – 112).
- Als Vertreter der SPD-Stadtratsfraktion führen die Stadträte Schuster und Fried aus, dass für die U-Bahn auch eine Bauzeit von sieben bis zehn Jahren (gegenüber der Maximalplanung von bis zu 14 Jahren) möglich sei, entsprechende „Sofortmaßnahmen“ müssten ergriffen werden. Bezüglich der baulichen Ausführung der Tunnel sei letztlich die zweckmäßigste und kostengünstigste Lösung entscheidend (vgl. ebd.: 104 und 119).
- Seitens der Stadtverwaltung ordnet Bürgermeister Brauchle (CSU) die Ereignisse und vorangegangenen Entscheidungen in den Gesamtkontext ein, indem er den verstorbenen Kollegen Fackler zitiert: „Das sind die Weisen, die durch Irrtum zur Wahrheit reisen, die bei dem Irrtum verharren, das sind die Narren“. Der Grundgedanke dieser reflektierten und durchaus selbstkritischen sprachlichen Bezugnahme auf diverse Planungen, die aus dem inzwischen vorliegenden Kenntnisstand als Fehler zu bewerten sein könnten, wird weiter konkretisiert: Die Beschlussfassung zum Stadtentwicklungsplan 1963 sei von einer völlig anderen Situation gegenüber Land und Bund bestimmt gewesen. Heute stehe fest, dass der Freistaat Bayern bereit sei, die Nord-Süd-Bahnstrecke zu unterstützen. Diese Feststellung sei für die Gesamtplanung sehr wesentlich (vgl. ebd. 120f.).

- Abschließend fasst Oberbürgermeister Dr. Vogel als Verwaltungschef, politische Führungsperson und SPD-Repräsentant den gesamten Themenkomplex um die aktuelle Entscheidung zwischen U-Straßenbahn / Tiefbahn und U-Bahn nochmals persönlich und mit einer Verbindung von retrospektiven Elementen und einem zukunftsoptimistischen Blick prägnant zusammen und stellt die Münchner Entwicklung in einen größeren Gesamtzusammenhang: Angesichts des sich abzeichnenden Votums für den sofortigen Bau der „echten“ U-Bahn sei auch er nicht „frei von einem Gefühl der Genugtuung“. Der Umschwung von einer U-Strabplanung hin zu einer U-Bahn sei allerdings kein spezifisches Münchner Phänomen, sondern ein Trend in sämtlichen westdeutschen Großstädten, man habe hier einen evolutionären Entwicklungsprozess durchlaufen und könne nun auch von gewissen gewonnenen Erkenntnissen und Lerneffekten profitieren, indem man nach langem Vorlauf nun in einer fast schon avantgardistischen Modernität auf die Errichtung des zukunftsfähigeren Schienenverkehrssystems setzen könne: „Wir können für uns in Anspruch nehmen, als erste unter den vergleichbaren Städten auch das Stadium der in einer unterirdischen Röhre fahrenden Straßenbahn hinter uns gelassen zu haben und sofort mit dem Bau einer richtigen U-Bahn zu beginnen“ (vgl. ebd.: 123).

Der entsprechenden Beschlussvorlage zur Bevollmächtigung der entsprechenden städtischen Dienststellen und Körperschaften, einen Antrag auf Planfeststellung des Baus der Nord-Süd-Strecke („blaue“ Linie 6) als echte U-Bahn stellen zu dürfen, wird mit übergroßer parteiübergreifender Mehrheit, unter anderem mit dem Votum der beiden größten Fraktionen von SPD und CSU mit lediglich einer Gegenstimme (Dr. mult. Keller) vom Stadtrat zugestimmt. Dies stellt politisch, funktionslogisch und organisatorisch den unumkehrbaren Einstieg in die Policyoption „U-Bahn“ bei gleichzeitigem Verwerfen der Policyoption „U-Straßenbahn beziehungsweise Tiefbahn“ dar, da in der mehrjährigen Gesamtplanungs- und Finanzierungsperspektive bereits die Maßnahmen für alle wesentlichen Systemkomponenten (infrastrukturelle Anlagen, neue U-Bahnfahrzeuge sowie Betriebstechnik) enthalten sind.

Diese vierte politische Grundsatzbefassung innerhalb von nur neun Jahren, die die Frage der Auswahl der bestmöglichen Policyoptionen aus dem Gesamtrepertoire der städtischen Schienenverkehrssysteme einer abermaligen Entscheidung im Stadtrat zuführt, bricht in radikaler inhaltlicher Weise im Sinne eines weitreichenden Politikwechsels mit den drei vorangegangenen und von diversen Gutachten gestützten Ratsbeschlüssen zu Planung und Bau einer U-Straßenbahn / Tiefbahn,

indem nun völlig neuartige Ziele (Gleichwertigkeit der Schnellbahnsysteme sowie Hochleistungsfähigkeit) angestrebt und maßgeblich erweiterte Instrumente (konsensuale Policyformulierung im institutionalisierten Planwerk des auch regional ausgerichteten Generalverkehrsplans auf Basis des neuen koordinierenden Dreierformats mit Freistaat und Bundesbahn als organisch gesetzte Partner) eingesetzt werden.

Denn die Festlegung auf das neue, mit den vorhandenen Anlagen und Fahrzeugen inkompatible, hochleistungsfähige und schnellbahnmäßige Schienenverkehrssystem der U-Bahn, das notwendigerweise auf eine stets kreuzungsfreie Trassierung angewiesen ist und das eben nicht abschnittsweise auch kostengünstig im Straßenraum geführt werden kann, verschiebt die Münchner Nahverkehrspolitik in grundsätzlich und dauerhaft größere Leistungs- und Kostendimensionen. Gleichzeitig entfernt sich die neue Policyausrichtung, getragen vom in den jüngsten Untersuchungen zum Massenverkehrsmittel deutlich hervortretenden Leitbild des Schnellbahnparadigmas, in scharfer Abgrenzung ebenso von der bisherigen Weltsicht und Argumentation der vorherigen Gutachter, etwa Prof. Lambert oder Prof. Leibbrand. Dieser führte gerade die unterschiedlichen, und deshalb komplementären verkehrlichen Aufgaben, Fahrgastzwecke und Performanzindikatoren von Schnellbahn (S-Bahn) und U-Straßenbahn als Begründung für die empfohlene Lösung ins Feld:

„In seiner Untersuchung hält er [Prof. Dr. Leibbrand, Ergänzung des Verfassers] sodann fest, daß S-Bahn und U-Strab wegen ihren unterschiedlichen technischen Konzeptionen grundsätzlich verschiedene Verkehrsfunktionen übernehmen sollten. Eine S-Bahn, mit großen Wageneinheiten und nach Signalsicherung fahrend, sei ein Großverteiler, während eine nach ‚Sicht‘ fahrende U-Strab, nun ‚Tiefbahn‘ genannt, ein Feinverteiler sei. Beide Systeme wären im Raume München notwendig: die S-Bahn zur einheitlichen Erschließung des Außenraums, die Tiefbahn zur Bewältigung des innerstädtischen Verkehrs“ (Linder 1973: 48).

Die Plausibilität dieser zweistufigen, nach Funktion und Erschließungsgranularität gestaffelten Schienenverkehrspolitik wird an den

nach übereinstimmender fachlicher Meinung äußerst erfolgreichen und beispielgebenden Lösungsansätzen etwa in Zürich oder Wien illustriert²⁵⁷, wo straßenbahnmäßige Verkehrsmittel eine bewusste Feinverteilung innerhalb der Schnellbahnnetze der S-Bahn und/oder der U-Bahn übernehmen. Darüber hinaus bleibt zumindest fraglich, ob mit der nun endgültigen politischen Auswahl der Policyoption „U-Bahn“ die sowohl technisch als auch wirtschaftlich stimmig vorgetragenen Vorteile der U-Straßenbahnkonzeption als technologisches Narrativ der evolutionären Weiterentwicklung und Systemkontinuität, etwa durch die Möglichkeit der Weiternutzung des vorhandenen Wagenparks oder dank der hervorragenden Netzwirkung mit dem Erhalt zahlreicher umsteigefreier Direktverbindungen, zwangsläufig an Überzeugungskraft verlieren und sich der „Entwertung“ durch das neue Leitbild geräuschlos fügen müssen.

„Die Entscheidungsfindung um U-Strab, U-Bahn und S-Bahn zeigt schließlich auch, wie kontextabhängig die Bewertung von technischen Parametern ist“ (Schmucki 2001: 281).

Im Gesamtbild verfestigt sich somit der Eindruck, dass die zahlreichen und im Ergebnis nahezu dramatisch wendungsreichen politischen Entscheidungen zwischen U-Straßenbahn und U-Bahn zwar nicht durchweg inkonsistent und bar jeder fachlichen Grundlage, aber zumindest anhand höchst selektiver und wechselnder Maßstäbe, Wertvorstellungen, Zielvorgaben und Kriterien getroffen werden, wobei der Stadt München verglichen mit den weiteren externen Beteiligten die größte Flexibilität und Wandlungsfähigkeit bei ihren Zielvorstellung abverlangt wird (vgl. Linder 1973: 140).

²⁵⁷ (vgl. Schwandl 2014: 52 – 61 sowie 94 – 109)

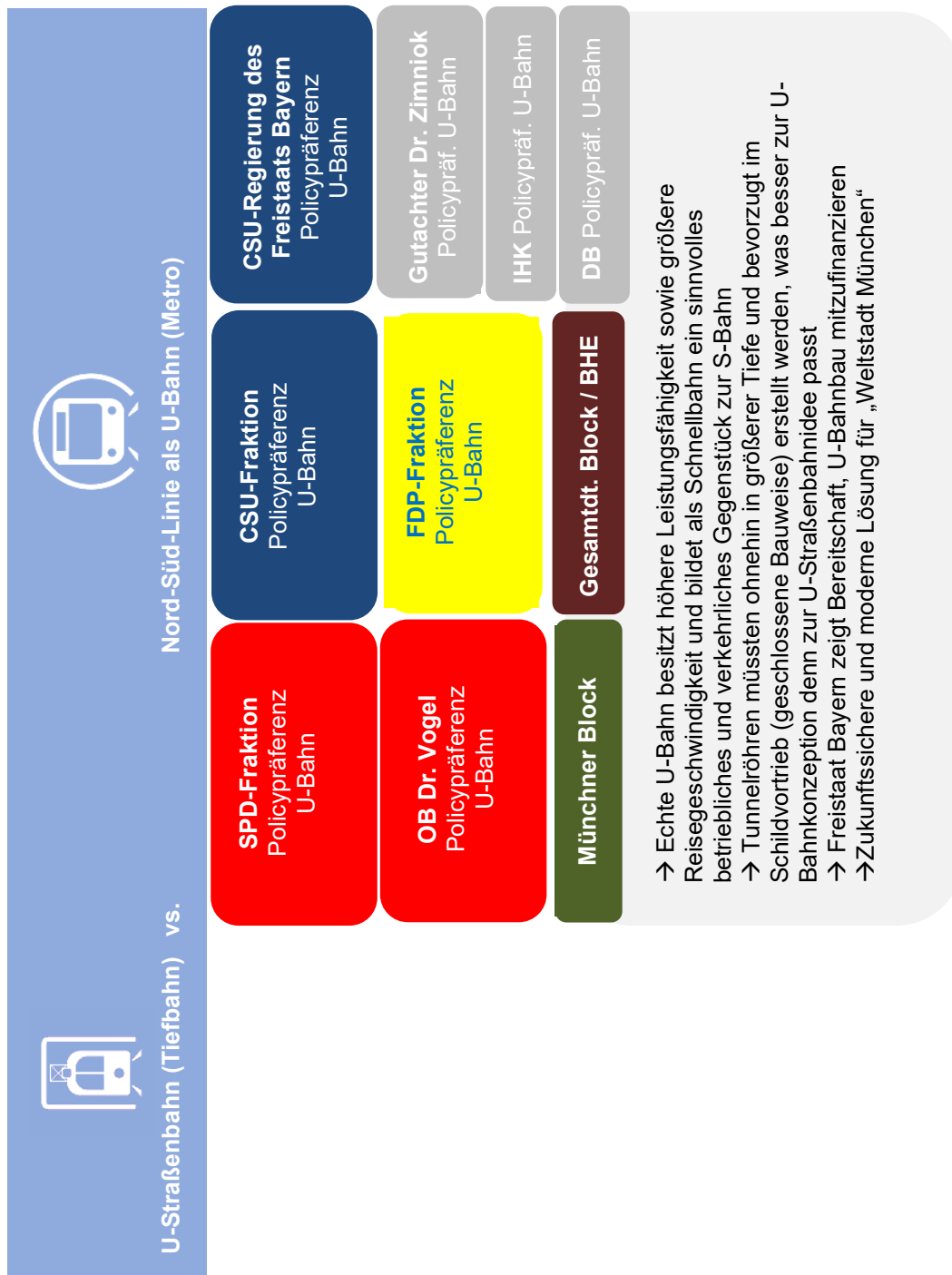


Schaubild 41: Akteurskonstellation mit übergroßer, partei- und fraktionsübergreifender Mehrheit und gleichgerichteter Policypräferenz bei externem Partner Bundesbahn und bayerischer Staatsregierung im Rahmen der erneuten Beschlussfassung im Münchner Stadtrat am 29.01.1964 zugunsten einer „echten“ U-Bahn (eigene Darstellung)

7.5.4 Die Institutionalisierung der U-Bahn im Leitbild des Schnellbahnparadigmas ab 1965 – Organisations-, Planungs- und Finanzierungsressourcen für die Münchner Metro mit der Tram auf dem Abstellgleis der Verkehrspolitik

Der politische Grundsatzbeschluss des Stadtrates für die Policyoption der „echten“ U-Bahn begründet mit dem Einstieg in ein völlig neuartiges Schienenverkehrssystem und der damit verbundenen Notwendigkeit einer stets kreuzungsfreien Trassierung (ohne die Möglichkeit der Anlage von Mischverkehrsflächen) für die aufgrund ihrer Breite, Zuglänge und Stromzuführung nicht im Straßenraum einsetzbaren Hochleistungs-U-Bahnzüge nicht nur eine weitreichende technisch-systemische und planerische Pfadabhängigkeit, sondern spiegelt sich auch in der Emergenz einer umfassenden neuen institutionell-organisatorischen Struktur, die die Umsetzung der U-Bahnpolitik sicherstellen und zudem einen zügigen Projektfortschritt, eine stabile Finanzierung sowie ein rasches Wachstum gemäß des zwischenzeitlich definierten Netz- und Streckenkonzeptes ermöglichen soll:

„Am 16.05.1965 schon hat der Stadtrat einen U-Bahn-Netzlinienplan beschlossen, der im Endzustand vier Durchmesserlinien vorsieht. (...) Dem Netzlinienplan liegen die Ziele des Stadtentwicklungsplans zugrunde. (...) In ‚Fortschreibung des Netzlinienplanes‘, bei der die tatsächlichen Verkehrsbeziehungen gezählt, aufgerechnet, nach Prognosen extrapoliert, modelliert und im Maschinenverfahren ausgewertet werden, werden 1968 Varianten neuer Netzlinienpläne vorgelegt. Die von den planenden Referaten bevorzugte Hauptvariante, von der der Stadtrat ‚Kenntnis nimmt‘, sieht statt vier Stammstrecken nur noch deren drei vor. Von dieser Variante heißt es: ‚Die betrieblichen und bautechnischen Untersuchungen führten zur Vereinfachung des ursprünglichen U-Bahnnetzlinienplans auf drei Stammstrecken. Dadurch werden nur die verkehrlich interessanten Stadtteile an die U-Bahn angeschlossen. Die dünnbesiedelten Gebiete werden mit Zubringerbussen flächenhaft erschlossen und an die U- beziehungsweise S-Bahn angehängt‘“ (Linder 1973: 127).

Gegenüber der bislang moderaten Verwaltungsstruktur, bei der im Wesentlichen das Werkreferat für die Fragen des Straßenbahn- und Omnibusbetriebs zuständig ist, zeichnet sich die neue administrative Organisation durch ein wesentlich komplexeres Bild aus, bei dem jedoch durch Einrichtung von zwei zentralen, hochspezialisierten Körperschaften mit straffer und agiler Führung eine vergleichbar funktionale und handlungsfähige politisch-administrative Gesamtarchitektur geschaffen wird.

„Dieses Projekt wird am 29.01.1964 dem Münchner Stadtrat vorgelegt und findet Zustimmung. Gleichzeitig wird eine Überprüfung des bisher erstellten Netzplans gefordert und ein eigenes Amt für Bauplanung- und Durchführung der U-Bahn-Arbeiten geschaffen“ (Linder 1973: 107).

Die Ausgründung eines eigenständigen U-Bahn-Amtes (das wenig später sogar in den höheren Rang eines Referates erhoben wird) mit bis zu 250 bestens ausgebildeten Fachkräften, die die beiden Großthemen von einerseits Verwaltung, Recht und Finanzierung sowie andererseits den technischen Sektor mit den Aufgaben Projektierung, Bauentwurf, Baudurchführung und Betriebsausrüstung (vgl. Hochmuth 1971: 24) abdecken, gilt als zentraler Baustein und Erfolgsgarant, um die straffen Bau- und Zeitpläne halten und das tatsächliche planerische und konstruktive Geschehen mit ausreichend Kapazitäten und Kompetenzen steuern zu können.

„Grundgedanke der Zweiteilung war einerseits, den technischen Bereich von allen Verwaltungsaufgaben freizustellen und gleichzeitig in einer engen Zusammenarbeit von technischen Fachleuten und Verwaltungsfachleuten das jeweilige Fachwissen bestmöglich zu nutzen. Grundgedanke war andererseits aber auch, den Rechts-, Finanz- und Wirtschaftsfragen von vorneherein die Beachtung einzuräumen, die wegen der vielfältigen Berührung der Interessen der Bürger durch die technischen Arbeiten und wegen der Verklammerung des Referates mit der Münchner Tunnel-Gesellschaft mbH geboten war“ (Hochmuth 1971: 24).

Das U-Bahn-Referat und dessen langjähriger Leiter, Dr. Zimniok, sowie dessen Nachfolger, Dr. Hochmuth, legen eine große Dynamik und ein immenses persönliches Engagement an den Tag, um die ambitionierten Zielvorgaben der Politik, zuvorderst von Oberbürgermeister Dr. Vogel, möglichst innerhalb des Zeit- und Kostenrahmens umzusetzen.

„Statt den 1963 vorgesehenen 14 Jahren, dauerte der Bau der ersten U-Bahnlinie schließlich weniger als die Hälfte der Zeit. Vom ersten Spatenstich 1965 bis zur Eröffnung 1971 vergingen gerade einmal sechs Jahre. Das lag daran, dass mit der Zusage der Olympischen Spiele reichlich Bundessubventionen nach München flossen. Gleichzeitig hatte die Stadt für die Planung und den Bau der U-Bahn mit dem U-Bahnreferat eine eigene Institution geschaffen. Dank dieser neuen Strukturen, einem durchsetzungsfähigen Referenten (Klaus Zimniok) und meist jungen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entstand eine außergewöhnlich produktive Arbeitssituation in einem wirtschaftlich prosperierenden Umfeld“ (Schmucki 2001: 327).

Sowohl die Beginn der 1960er Jahre allgemein vorherrschende zukunfts- und steuerungsoptimistische Grundeinstellung in Gesellschaft und Politik als auch der ungebrochene Glaube an einen planbaren Fortschritt und eine aus sich heraus sinnstiftende und problemlösende Modernität im Verkehrssektor strahlen in die Selbstwahrnehmung, das Mind-Set und die Leistungsfähigkeit der neu ins Leben gerufenen U-Bahnbehörde aus.

„Am 15. Januar 1964 wurde das Amt zur Förderung des Baues unterirdischer Massenverkehrsanlagen als dem Oberbürgermeister direkt unterstellte Dienststelle gegründet. Bereits am 4. Mai 1966 wurde das Amt in ein städtisches Referat mit eigenem berufsmäßigem Stadtrat als Referatsleiter umgewandelt“ (Hochmuth 1971: 22).

Das U-Bahn-Amt und das später daraus hervorgehende U-Bahn-Referat sehen sich insbesondere im Sog des sozioökonomischen Aufschwungs und der damit stetig wachsenden Verkehrsnot in der Verpflichtung, mittels einer enormen persönlichen Motivation und Einsatzbereitschaft bei der Realisierung der neuen U-Bahn einen konkreten Beitrag zur Lösung der alltäglichen Verkehrsprobleme zu leisten.

„Im U-Bahn-Amt herrscht so etwas wie Pioniergeist. Man begeistert sich am gemeinsamen Werk und an der Idee, möglichst die modernste U-Bahn der Welt zu schaffen“ (Schmucki 2001: 327).

Gerade durch einen klar abgegrenzten inhaltlichen Auftrag und umfassend gebündelte Zuständigkeiten können Prozesse verschlankt, Abstimmungsvorgänge verkürzt und, auch dank einer engen Rückbindung an das Rathaus und die Spitzen des Stadtrates, anstehende Entscheidungen schnell mit finaler Verbindlichkeit getroffen werden.

„Das U-Bahnreferat lag im Schnittpunkt verschiedener Kompetenzbereiche und Interessen. Es hatte sich gegenüber den Verkehrsbetrieben, die bisher die öffentlichen Verkehrsmittel gebaut hatten, den Elektrizitätswerken (Stadtwerke), die Gleichrichter hergestellt hatten, und dem für Bahnhofsbauten zuständigen Stadtbaurat (Architekt), durchzusetzen. Der U-Bahn-Referent Zimniok berichtete dazu in seiner Rückschau: ‚Vorerst galt es, die Gunst des Neuanfanges zu nutzen und alle Zuständigkeiten in die Hand zu bekommen, um die notwendige Schlagkraft zu erreichen. Das bedeutete, seit jeher etablierten städtischen Dienststellen einiges zu entziehen (...)‘ “ (Schmucki 2001: 327 sowie Zimniok 1981: 30).

Diese bei den zahlreichen realweltlichen Erfordernissen in Planung, Bau und Technik stets handlungsfähig und mit „Durchschlagskraft“ (Zimniok 1971b: 12) aufgestellte administrative Struktur wird spiegelbildlich durch eine ebenso hochspezialisierte, direkt auf die Erfordernisse der Finanzierung des Tunnelbaus zugeschnittene Körperschaft, fortschrittlich und dynamisch als privatrechtliche Gesellschaft mit beschränkter Haftung organisiert, die sogenannte Münchner Tunnelgesellschaft mbH, als funktionales Gegenstück ergänzt (vgl. Linder 1973 110 – 115 sowie Zimniok 1971b: 10 – 16).

„Der U-Bahnbau veränderte längerfristig nicht nur die Struktur des Verkehrs in München, sondern auch diejenige der städtischen Verwaltung. Das neue, agile U-Bahnreferat (1964) und die Münchner Tunnelgesellschaft mbH (1965) waren für Bau und Finanzierung der U-Bahn zuständig“ (Schmucki 2001: 281f.).

Die Bedeutung dieser institutionell-organisatorischen Sonderlösung ergibt sich vor allem aus drei Aspekten:

Erstens geschieht diese hohe Priorisierung der Finanzierungsfragen als zentraler Garant einer kontinuierlichen Projektumsetzung mehrere Jahre bevor durch die Bundesfinanzhilfen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und ergänzende Landesprogramme eine langfristige finanzielle Mitwirkung übergeordneter politischer und verwaltungsseitiger Ebenen überhaupt diskutiert und formalisiert wird. Der bloße Umstand, für diese Fragen eine eigene Gesellschaft auszugründen zeugt bereits von der Sensibilisierung und Vorreiterstellung der Münchner Akteure für die immense Relevanz der Projektfinanzierung.

Zweitens werden durch die Gesellschafterstruktur mit Stadt München und Freistaat Bayern (Gründungsgesellschafter ab 1965, später ab 1967 nach harten Verhandlungen ergänzt um den Bund und die Deutsche Bundesbahn, vgl. Hochmuth 1971: 26) die vier zentralen Partner des Münchner Schienenverkehrs dauerhaft auf Augenhöhe miteinander verschaltet und die beiden von der gemeinsamen Gesellschaft zu finanzierenden Vorhaben, der Bau der Tunnelstrecke der S-Bahn sowie die Errichtung der Nord-Süd-U-Bahn (später auf weitere U-Bahnabschnitte ausgedehnt) gleichberechtigt und integral vorangetrieben, was die Zuverlässigkeit der Gesamtstruktur wesentlich erhöht und eine hohe Planbarkeit schafft (vgl. Zimniok 1971b: 12).

Drittens gelingt durch das frühe und pro-aktive Bemühen der örtlichen Politik um eine Einbeziehung des Freistaates Bayern in die Projektfinanzierung der U-Bahn auch ein beachtlicher inhaltlicher Erfolg, in dem der Freistaat sehr früh eine jährliche Unterstützung des U-Bahnbaus in Höhe von 12 bis 15 Millionen Mark zusagt (vgl. Linder 1973: 109), was als gedankliches und legitimatisches Initial für die formell

anspruchsvollere Ausgestaltung in der späteren gemeinsamen Gesellschaft gedeutet werden kann (vgl. Hochmuth 1971: 25 – 28).

„Als Ergebnis festzuhalten ist die vertragliche und finanzielle Einbindung der vier Partner Bund, Bundesbahn, Land und Stadt in einer Gesellschaft des privaten Rechts, die den Bau des Massenverkehrssystems als Gemeinschaftsaufgabe vorsieht“ (Linder 1973: 124).

Die Kombination aus einem mit großer fachlicher Kompetenz und umfassenden Personal- und Sachressourcen ausgestatteten Referat als spezialisierte Ausgestaltungsform der regulären administrativen Struktur und einer mit privatrechtlicher Flexibilität aufwartenden Finanzierungsgesellschaft erweist sich als äußerst effektive und effiziente Organisationsform des Schnellbahnbaus:

„Die Arbeitsweise des Referates war also seit Referatsgründung auf engste Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Technik angelegt, ein Gedanke, der 1964 noch nicht so bekannt war wie heute unter dem Schlagwort ‚Teamwork‘. (...) Da der Geschäftsführer in der Münchner Tunnel-Gesellschaft mbH bei allen Gesellschaftsangelegenheiten und allen in der Gesellschaft zu behandelnden U-Bahnangelegenheiten in Nebenbeschäftigung tätig wird, hauptamtlich aber dem Verwaltungs-, Finanz- und Rechtsbereich des städtischen U-Bahn-Referates vorsteht, da ferner das Personal des U-Bahn-Referates die genannten Gesellschaftsaufgaben als Dienstaufgaben wahrnimmt, ist eine sparsame Verwaltung und eine reibungslose, rasche und sachgerechte Zusammenarbeit zwischen städtischem U-Bahn-Referat, Gesellschaft und den übrigen Finanzierungspartnern möglich. Schwierige rechtliche Lösungen haben hier zu einem in der Praxis einfachen und erfolgreichen Arbeitsablauf geführt“ (Hochmuth 1971: 24 sowie 27f.).

Die sich unmittelbar aus der spezifischen Aufgabenteilung ergebenden Synergien und Vorteile für das Gesamtkonstrukt erstrecken sich dabei sowohl auf die Zeit- als auch auf die Kostenperspektive als die zwei zentralen Mess- und Erfolgskriterien im Verkehrswegebau:

„Die Vorteile der geschilderten Zusammenarbeit der Finanzierungspartner im Rahmen der Münchner Tunnel-Gesellschaft mbH liegen auf der Hand: Die festen Finanzierungsraten ermöglichen die Bildung eines Finanzierungsstockes, der bei Finanzierungsengpässen einen kontinuierlichen Weiterbau ermöglicht, wie dies zum Beispiel bei der Rezession 1966/67 im Gegensatz zu anderen U-Bahn-bauenden Städten der Fall war. Als privatrechtliches Unternehmen kann die Gesellschaft zinsgünstige Anlagemöglichkeiten nützen. Die Gesellschaft kann bei Bedarfsspitzen Fremdmittel aufnehmen, ohne daß die Haushalte der Finanzierungspartner unmittelbar belastet werden. Eilige, unvorhersehbare Vorhaben können im Rahmen der Gesellschaft rasch und unkompliziert vorfinanziert werden. Bei der Finanzierung der U-Bahn-Olympialinien wurde dieser Weg bereits erfolgreich beschritten. (...) Die kaufmännische Arbeitsweise der Münchner Tunnel-Gesellschaft mbH fördert die wirtschaftliche Herstellung der Massenverkehrsanlagen. Die Kooperation und Koordination aller Finanzierungspartner ist im Rahmen der regelmäßigen Sitzungen der Gesellschaftsorgane vorbildlich gewährleistet. Der Vorteil privatwirtschaftlicher und privatrechtlicher Gestaltungsformen, der hier beim Münchner U-Bahn-Bau seit 1966 genutzt wird, ist inzwischen auch in anderen Bereichen erkannt worden“ (Hochmuth 1971: 28).

Die effiziente Arbeitsweise ist jedoch nicht allein auf die Innovationskraft und strategische Antizipationsfähigkeit der Münchner Stadtverwaltung zurückzuführen, insbesondere auch der Freistaat Bayern gilt von Beginn an als Verfechter einer stets handlungsfähigen und „modernen“ Projektabwicklung:

„Für den Freistaat Bayern war es dabei von besonderer Bedeutung, daß zur Gewährleistung einer effektiven Arbeit ein eigenes Ressort der Stadtverwaltung, das U-Bahn-Referat, die Bauaufgaben der ursprünglich vorgesehenen Baugesellschaft wahrnehmen konnte. Mit der Durchführung der Gesellschaftsaufgaben der Münchner Tunnel-Gesellschaft mbH ist Personal des U-Bahn-Referates neben seinen eigenen Referatsaufgaben befaßt, der U-Bahn-Referent ist gleichzeitig nebenamtlicher Geschäftsführer der Gesellschaft. Dies bewirkt eine sparsame, fachgemäße und äußerst effektive Verwaltung und eine weitere Konzentration U-Bahn-bedingter Zuständigkeiten auf das U-Bahn-Referat. Diese Konzentration der Aufgaben und Zuständigkeiten bewirkt ein optimales Ineinandergreifen der Aktivitäten der einzelnen Bereiche des U-Bahn-Referates mit einer Minimierung der Reibungsverluste nach innen und außen“ (Hochmuth 1990: 29).

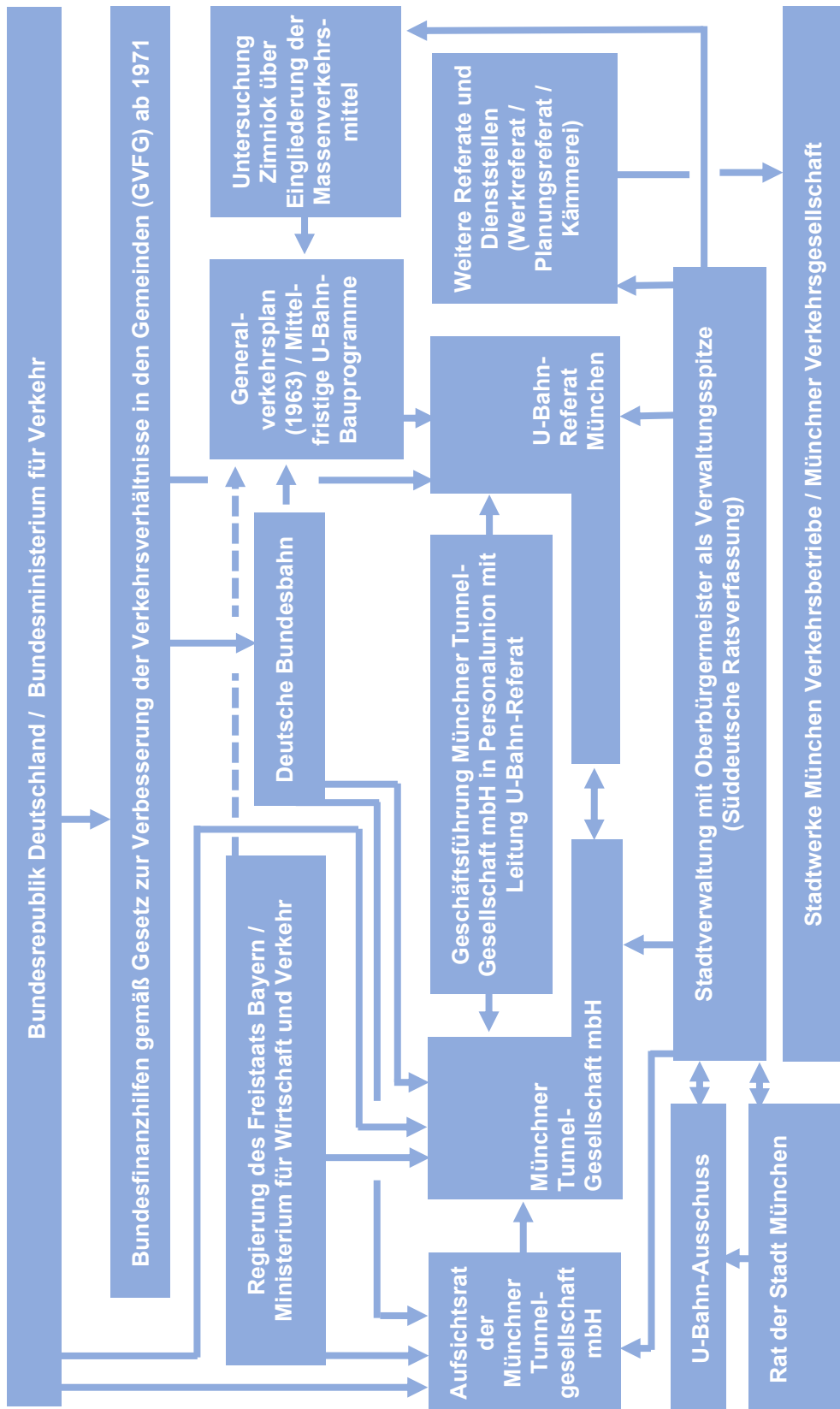


Schaubild 42: Komplexe institutionelle Verflechtung bei Planung, Bau und Finanzierung mit den zentralen Organisationseinheiten U-Bahn-Referat und Münchner Tunnel-Gesellschaft mbH ab etwa 1965 (eigene Darstellung)

Die gewählte Steuerungsstruktur erweist sich neben einer effizienten inhaltlichen Entscheidungsfindung zudem auch als vorteilhaft zur Absicherung der zunehmend von übergeordneten und externen Ebenen bereitgestellten Finanzierungsmittel im Rahmen des Fördermittel- und Zuschussmanagements des Schnellbahnbaus:

„Dieser organisatorische Rahmen mit dem U-Bahnreferat in zentraler Stellung begünstigte den U-Bahnbau maßgeblich: Er ermöglichte Planungsaktivitäten, die einen besonders großen Zuschussanteil nach München lenken konnten. Finanzierungsbereitschaft des Bundes und organisatorische Durchsetzungskraft auf kommunaler Ebene verstärkten sich wechselseitig“ (Schmucki 2001: 328).

Über dieses trotz der gegebenen Komplexität letztlich äußerst belastbare und reaktionsschnelle institutionelle Konstrukt hinaus wirkt zudem auch die Vergabe der XX. Olympischen Sommerspiele 1972 insofern stabilisierend auf das noch junge U-Bahnprojekt ein, als damit ein konkreter, für das Ansehen der Stadt extrem bedeutsamer Anlass mit einem ambitionierten Zeitplan zur Betriebsaufnahme der U-Bahn gegeben ist, der wiederum eine priorisierte Planung und Herstellung von Infrastruktur und Fahrzeugen weiter begünstigt. Wenngleich die Legende einer direkten Kausalität der Zusage zur Ausrichtung der Olympischen Spiele (26. April 1966) mit der Entscheidung für die Policyoption der echten U-Bahn allein aufgrund der Chronologie der Ereignisse (Grundsatzbeschlussfassung des Stadtrates zur U-Bahn mit erster Nord-Süd-Strecke am 29.01.1964, Beschlussfassung zum Gesamtnetz am 16.06.1965, vgl. Beier / Bürgerling 1980: 35) als widerlegt gelten kann (vgl. Schmucki 2001: 280), so entfalten die Olympischen Spielen doch eine weitreichende Wirkung als „Verkehrsfaktor“ (Schmucki 2001: 283), zudem auch der U-Bahnnetzausbau der Nord-Süd-Achse direkt um eine Zweigstrecke zum künftigen Olympiagelände ergänzt wird (vgl. Beier / Bürgerling 1980: 37).

„Olympische Spiele verändern zweifelsohne das Gesicht der Städte, in denen sie stattfinden. Die Menschenmassen, die in die Städte strömen, aber auch die zahlreichen Sportveranstaltungen, die

verschiedene Stadien benötigen, sind eine besondere Herausforderung für die städtische Infrastruktur. (...) Die Vergabe der Spiele an München beeinflusste nicht die Planung, dafür umso mehr die Realisierung der Verkehrsbauten, denn sie beschleunigte den Ausbau der Verkehrswege ungemein, mussten diese doch bis zur Eröffnung der Spiele 1972 ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen können. Deshalb wurde der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur von der Landeshauptstadt, dem Olympischen Komitee, Bund und Freistaat auch als eine der vier Hauptaufgaben definiert, die bis 1972 zu lösen waren. Der Altstadtring sollte endlich fertiggestellt, die U-Bahn neu gebaut, die unterirdische V-Bahn (S-Bahn) noch mit einer zusätzlichen Ringlinie durch die Stadt verwirklicht, die Autobahnanschlüsse, ein Fernstraßenring, die Fußgängerzone und der Festplatz angelegt und ausgebaut werden“ (Schmucki 2001: 283f.).

Gerade angesichts der langjährigen, in (kritischer) Rückschau weitgehend folgenlosen Untersuchungen, Gutachten, Bau- und Planungsbeschlüsse zu den verschiedenen Typen städtischer Schienenverkehrskonzepte zwischen 1955 und 1963 geht vom komplementären Zusammenwirken der leistungsfähigen organisatorischen Aufstellung in Politik und Verwaltung mit dem Katalysatoreffekt der Olympischen Spiele ein wirkungsmächtiges Initial zur konsequenten Umsetzung der Policyoption U-Bahn aus, das rasch in ein stabiles, sich selbst reproduzierendes System aus Politik, Verwaltung, Planung und Bau der U-Bahn als anspruchsvollste Form des städtischen Schienenverkehrs mündet. Dementsprechend können sehr zeitnah die Aufträge und Konstruktionsleistungen für die infrastrukturellen Anlagen und die neuen U-Bahnfahrzeuge vergeben und die entsprechenden Maßnahmen umgesetzt werden (vgl. grundsätzlich Kupfer / Kupfer 1990: 76 – 141, Püttner 1971: 146 – 155 sowie Pischek / Junghardt 2012: 14 – 26). Obwohl die Erstellung der U-Bahn mit ihren anspruchsvollen baulichen, geo- und topologischen, statischen und juristischen Aufgabenstellungen und Abläufen stets als große organisatorische Herausforderung zu werten ist, schreitet der Bau der Nord-Süd-Linie trotz einiger kleinerer Krisensituationen und lokaler Not- und Unfälle (vgl. als authentischer zeitgenössischer Gesamtüberblick etwa Zimniok 1981: 25 – 92) kontinuierlich voran, „Den Olympischen Spielen entgegen“ (Zimniok 1981:

65). Dabei werden neben den kostengünstigeren offenen Bauverfahren mit klassischer von oben ausgehobener Baugrube gerade im Innenstadtbereich beim überproportional komplizierten Kreuzungspunkt von U-Bahn und S-Bahn am Marienplatz auch komplexere (halb-) geschlossene Tunnelbauweisen wie die Deckelbauweise, der Schild- oder Messervortrieb eingesetzt, um eine möglichst oberflächenschonende Errichtung der massiven, mehrgeschossigen unterirdischen Stahlbetonbauwerke zu ermöglichen (vgl. Blennemann 1975: 38 – 49 sowie Joas 1971: 69 – 102), die allesamt in ein hochwertiges architektonisches Konzept eingebettet sind (vgl. Chahbasian 1971: 103 – 106, Krischke / Weber 1990: 140f. sowie Pischek / Junghardt 2012: 29 – 40).

Auch im Bereich der neuen U-Bahnfahrzeuge des Typs A²⁵⁸ wird eine bewusst moderne, hochwertige und sehr auf Leistungsfähigkeit ausgelegte Konzeption gewählt, die durchaus als „State of the Art“-Technologie der entsprechenden Epoche gewertet werden kann. Die Wagen orientieren sich an einer fachlichen Empfehlung des Verbandes Öffentlicher Verkehrsunternehmen und erfüllen als 37,15 Meter lange und 2,90 Meter breite, kurzgekuppelte Doppeltriebwagen mit Energiezuführung über seitliche Stromschiene und einer Zugbildungsmöglichkeit von bis zu 3 Einheiten als 115 Meter Langzug sämtliche Kriterien hochkapazitiver Schnellbahnwagen. Auch die Innenraumgestaltung der überbreiten Wagenkästen, die Vielzahl an Doppeltüren mit großer Weite sowie die komfortable Luftfederung vermitteln gemeinsam mit der spurtstarken, aber ruckfreien und energiesparende Antriebstechnik ein der klassischen Straßenbahn weit überlegenes Fahrgefühl und Qualitätsniveau für die Metrofahrgäste. (vgl. Pischek / Junghardt 2012: 40 – 63 sowie Püttner 1971: 146 – 155).

²⁵⁸ Auch die Nachfolgebauserien der Typen B (mit moderner Leistungselektronik) und C/C2 (durchgehend begehbare Langzüge mit avantgardistischem Außendesign) führen das Qualitäts- und Performanzniveau des Typs A fort (vgl. Pischek / Junghardt 2012: 40 – 63).

Schließlich wird auch der Betriebsablauf konsequent von Beginn an nach modernsten Maßstäben von Leistungsfähigkeit, Effizienz, Zweckmäßigkeit und Rationalität organisiert und gesteuert. Die Haltestellen und U-Bahnhöfe werden mittels Fernmelde- und Nachrichtentechnik überwacht, Rolltreppen, Fahrstühle und moderne Fahrgastinformationseinrichtungen bieten einen hohen Komfortstandard. Gleichzeitig wird der operative Fahrbetrieb weitestgehend innerhalb der Grenzen der verfügbaren Mikroelektronik und Datentechnik automatisiert. Die installierte Leit- und Sicherungstechnik verfügt zwar als Rückfallebene über klassische ortsfeste Signale, die Fahr- und Bremsbefehle werden im Regelbetrieb allerdings über einen permanenten Datenaustausch der sogenannten „Linienförmigen Zugbeeinflussung (LZB)“ zwischen Streckeninfrastruktur, Stellwerk und Fahrzeug übermittelt und von einem Bordrechner ausgewertet, so dass ein weitgehend automatisierter Fahrbetrieb (gleich einem „Geisterzug“, vgl. Schemmel 1971: 157) erfolgt, bei dem das Fahrpersonal primär „nur noch“ zur Abfertigung des Zuges am Bahnsteig tätig werden muss (vgl. Schemmel 1971: 156 – 161 sowie Pischek / Junghardt 2012: 78 – 95).

Im Gesamtblick präsentiert sich die Münchner U-Bahn sowohl nach objektiven Kriterien als auch nach dem subjektiven Eindruck aus Nutzungsperspektive durch die bedingungslose Auslegung sämtlicher Systemdimensionen – Infrastruktur, Fahrzeuge und Betriebsweise – auf echten, metromäßigen Schnellbahnbetrieb als ein in sich schlüssiges und hochfunktionales, von Beginn an praxistaugliches und immens leistungsfähiges städtisches Massenverkehrsmittel, das die Maßstäbe anspruchsvollster Schienenverkehrssysteme vollauf erfüllt.

„Durch seine außerordentliche Kapital- und Ressourcenintensität verengte der Bau der U-Bahn die Handlungsspielräume der Verantwortlichen längerfristig. Die neue Verkehrstechnik entfaltete eine Eigendynamik, die künftige Handlungsoptionen der Entscheidungsträger determinierte. Die große Vorliebe der Akteure für die moderne Technik U-Bahn ermöglichte von Anfang an den Aufbau einer durchsetzungsfähigen organisatorischen Struktur, die später ‚Sachzwänge‘ zu schaffen vermochte. Dieser Prozess, ein

Charakteristikum langlebiger Infrastrukturen in großtechnischen Systemen, kann in diesem Fall mit dem Begriff des ‚U-Bahn-Paradigmas‘ umschrieben werden“ (Schmucki 2001: 329).

Tatsächlich ergibt sich aufgrund der spezifischen Ausgestaltung des U-Bahnsystems von Anfang an eine umfassende technologische und politische Pfadabhängigkeit, da aus dem bestehenden Schienenverkehrssystem der Straßenbahn nur wenige Transfers von Wissen oder Betriebskultur in die neue, in sich geschlossene U-Bahnwelt möglich sind, und die maßgeblichen Handlungsstränge und Leitbilder der neuen Schienenverkehrspolitik nun von höchster politischer und administrativer Ebene entwickelt und fortgeschrieben werden. Die dortige finale Festlegung auf die Policyoption der U-Bahn verpflichtet die involvierten Akteure gleichsam ungeachtet der äußeren Umstände zu Erfolg und systemischer Kontinuität, um das Gesamtprojekt sicher und unaufgeregt sowohl durch den politischen Raum als auch durch die öffentliche und mediale Meinungsbildung zu steuern, denn weitere systemische Nachjustierungs- oder technische Flexibilisierungs- und Differenzierungsmöglichkeiten sind im konsequenten U-Bahnansatz nicht vorgesehen und faktisch auch nur bedingt vorhanden. Einzig die planerische Überarbeitung und Beschlussfassung zur Straffung des angestrebten Netzlinienplans von ursprünglich vier auf später drei eigenständige, stadtdurchquerende Stammstrecken sowie der Entfall der geplanten Ringlinie zeugen zwischen 1966 und 1970 von einem gewissen, aber insgesamt moderaten Anpassungsbedarf und Reflexionsmomentum (vgl. Beier / Bürgerling 1980: 33 – 42).

„Schon 1967 machten Untersuchungen externer Berater dem Stadtrat im Zusammenhang mit den Planungen zur Netzerweiterung der U-Bahn klar, dass Außenstrecken eine schwache Nachfrage aufweisen und unrentabel werden würden. Darauf hin zog der Stadtrat nicht etwa die Anpassung der Technik an die geringe Einwohnerdichte in Betracht, vielmehr dachte er an eine Änderung des Flächennutzungsplans, um eine höhere Wohnverdichtung in den Einzugsgebieten der U-Bahnhaltestellen zu erzielen. (...) Im Zeichen des U-Bahnparadigmas stand die U-Bahn selber nicht mehr zur

Debatte. Eine Redimensionierung sicherte jetzt sogar ihren Weiterbau. Einmal mehr zeigt sich, dass technische Parameter in veränderten Kontexten anders interpretiert wurden. Im Zeichen des ‚U-Bahnparadigmas‘ wurden technische Kriterien immer im Sinne eines U-Bahn-Weiterbaus ausgelegt“ (Schmucki 2001: 329).

Durch das vorausschauende und intensiv betriebene Finanzierungs- und Zuschussmanagement bei U-Bahn-Referat und Münchner Tunnelgesellschaft gelingt es auch, beim ab 1971 auf Bundes- und Landesseite institutionalisierten Förderinstrument der Bundesfinanzhilfen nach Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz nachhaltig auch in globalen Krisenzeiten Zuwendungen einzuwerben:

„Nun [1973, Ergänzung des Verfassers] zahlten nach Maßgabe des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und des ‚Nahverkehrsprogramms Bayern‘ der Bund doch 60%, das Land 20% und die Stadt ebenfalls 20%. Von 1965 bis 1979 machte das einen effektiven Errichtungsaufwand von 54% für den Bund, 18% für das Land und 28% für die Stadt München aus. Die finanzielle Absicherung war für München umso nötiger, weil die Stadt 1973 bereits 350 Millionen für U-Bahnarbeiten vorgestreckt hatte, die sie gar nicht besaß. Diese Praxis der Vorfinanzierung schuf Präjudizien für den weiteren Ausbau der U-Bahn, die wie alle langlebigen Infrastrukturen auf längere Zeit beträchtliche Mittel band. Zusätzlich stärkte der seit 1972 amtierende Verkehrsminister Lauritz Lauritzen (1972 – 1974, SPD) das U-Bahn-Paradigma, indem er einen verkehrspolitischen Kurswechsel zugunsten des öffentlichen Verkehrs vollzog (...)“ (Schmucki 2001: 332).

Da das U-Bahnparadigma in München äußerst stark ausgeprägt ist, beeinflussen auch die immensen Folgen der Öl- und Wirtschaftskrise, direkt in Bezug auf allgemeine Preisentwicklung und Konsum, indirekt mit Wirkung auf die Finanzen und Haushalte der öffentlichen Hand, in München den U-Bahnbau nicht wesentlich – auch, weil München aufgrund der kontinuierlichen Planungsarbeit in U-Bahn-Referat und Münchner Tunnelgesellschaft stets über bereits fertiggestellte und antragsreife Planungen zur Einreichung beim Zuwendungsgeber verfügt, wodurch zusätzliche Bundesmittel, die in anderen Städten aufgrund eines Mangels

an baureifen Planungen nicht direkt zugeteilt werden können, erfolgreich nach München geleitet werden können (vgl. Schmucki 2001: 333f.).

Nachdem am 19.10.1971 planmäßig der Kernabschnitt der Nord-Süd-Linie U6 von Kieferngarten im Norden bis zum Goetheplatz feierlich eröffnet und die neue Münchner U-Bahn somit dem öffentlichen Fahrgastbetrieb übergeben wird, entwickelt sich eine kontinuierliche Sequenz von Planungen, Bauarbeiten und Teilstreckeneröffnen, zunächst am 08.05.1972 mit dem wichtigen Abzweig der U3 vom U-Bahnhof München Freiheit zum Olympiagelände. Parallel dazu finden bereits umfangreiche Planungs- und Bauarbeiten an der zweiten Stammstrecke, der U8/1, direkt gefolgt von den Vorbereitungen der Umsetzung der dritten Stammstrecke U5/9 statt. (vgl. Pischek / Junghardt 2012: 15 – 25 sowie grundsätzlich für die zweite Stammstrecke die umfassende Projektdokumentation U8/1, Firmengruppe / U-Bahn-Referat 1980).

Angesichts des stabilen und dynamischen Wachstums der U-Bahn in einem institutionell abgesicherten Umfeld als Umsetzung der politisch letztlich präferierten Policyoption ergibt sich zwangsläufig ein bis dato weder planerisch, noch politisch thematisierter weiterer grundsätzlicher Entscheidungsbedarf von weitreichender strategischer Bedeutung – die Klärung des undefinierten Status und der unscharfen Zukunftsperspektiven des (restlichen) Straßenbahnbetriebs. Denn während bei den zwischen 1955 und 1964 favorisierten und gutachterlich empfohlenen Policykonzepten der U-Straßenbahn / Tiefbahn das Grundsystem der bestehenden Straßenbahn integral weiterentwickelt und bei prinzipiell gleicher Betriebsweise und unter Nutzung des bestehenden Straßenbahnwagenparks lediglich abschnittsweise unter die Erde verlegt worden wäre, stehen sich nun mit U-Bahn und Tram zwei technisch und planerisch völlig inkompatible, isolierte Schienenverkehrssysteme gegenüber. Diese tragen zwar auch ein generelles Potential einer gegenseitig ergänzenden Verkehrsfunktion in sich, sehen sich aber auch

einem hohen Risiko für einen unkoordinierten und potentiell hochgradig ineffizienten technischen und politischen Systemwettkampf um die ertragreichsten Strecken im Sinne einer „endogenen Konkurrenz“ (vgl. Schmucki 2001: 334) der Schienenverkehrsmittel ausgesetzt:

„Mit der Eröffnung der U-Bahn war für die Verkehrsbetriebe, Bau- und U-Bahnreferat klar, dass sich die Modernisierung des öffentlichen Verkehrs über die U-Bahn vollziehen würde. Allfälligen Systemnachteilen begegneten sie mit dem Argument der technischen Überlegenheit des Verkehrsmittels: ‚Durch die Inbetriebnahme der Schnellbahnen entsteht eine spürbare Erleichterung im Oberflächenverkehr. Mehrere Straßenbahn- und Busstrecken können eingestellt oder verdünnt befahren werden‘. (...) Wie schon ein Jahrzehnt zuvor bestimmen das Leitbild der autogerechten Stadt und das U-Bahn-Paradigma die Verkehrsentwicklung in München auch in den 70er Jahren. Die Zusammensetzung des öffentlichen Verkehrs (endogene Konkurrenz) veränderte sich in dieser Zeit sehr stark. Seit Eröffnung der U-Bahn wurden die Straßenbahnlinien systematisch reduziert, der Wagenpark schrumpfte, dafür stieg die Zahl der Busse und Buslinien an. Die U-Bahn fand immer mehr, die Straßenbahn immer weniger Akzeptanz bei den Entscheidungsträgern“ (Schmucki 2001: 334).

Neben der klaren und stabilen politischen Präferenz und der entsprechend eindeutigen Ausrichtung der planenden Verwaltungs- und Umsetzungsstruktur erklärt sich das dominante Primat des U-Bahnsystems auch aus unmittelbaren bautechnischen und betrieblichen Auswirkungen auf den Straßenbahnverkehr sowie aus personen- und akteursbezogenen Entwicklungen, begleitet von einer zunächst geringen öffentlichen Sensibilität für das drohende Szenario eines kontinuierlich schrumpfenden Tramnetzes im Zeichen der „Straßenbahn als Auslaufmodell“ (Pabst 2010: 65).

„Das Straßenbahnliniennetz erreichte 1964 mit 134,6 Kilometern seine größte Ausdehnung. Im Gegensatz zum Bus wies die Straßenbahn aber gleichzeitig eine rückläufige Beförderungsleistung auf, der Ende der 60er Jahre auch die Betriebsleistung folgte. Gravierenden Einfluss auf die Struktur hatte ein Entscheid des Stadtrates 1964. Damit wurde die endogene Konkurrenzsituation maßgeblich von politischer Seite beeinflusst. Anstelle der geplanten unterirdischen Straßenbahn sollte eine U-Bahn treten. Diese

Weichenstellung, die sehr stark mit der auszubauenden S-Bahn und der damit verbundenen Finanzierung von Seiten des Bundes, die auch der Stadt zugute kommen sollte, zusammenhing, hatte einschneidende Folgen für die Ausgestaltung des Liniennetzes. Zum einen wurden Linien im Hinblick auf die U-Bahn systematisch abgebaut (wie die Einstellung der Linie 3 1968), zum anderen führte der offene U-Bahnbau, der 1965 begonnen wurde, und die Umgestaltung diverser Verkehrsknotenpunkte zu massiven Behinderungen“ (Schmucki 1997: 67).

Der rein infrastrukturell getriggerte Aspekt der vorübergehenden Einstellung oder Umleitung von Straßenbahnlinien in Folge der direkten baulichen Aktivitäten der U-Bahn auf dem bestehenden Tramfahrweg ist dabei analytisch von den grundsätzlichen angebotsseitigen Streckeneinstellungen und Linienwegsänderungen nach Fertigstellung und Inbetriebnahme der dann alternativ verfügbaren U-Bahnverkehre zu trennen, wenngleich die U-Bahnstrecken die vorherigen Straßenbahnlinien bereits rein systembedingt aufgrund der größeren Haltestellenabstände und der eher korridorartigen Erschließung der Hauptachsen nicht immer adäquat ersetzen können (vgl. grundsätzlich Höltge / Kochems 2006: 142 – 158 sowie Pabst 2010: 65 – 75):

„So wurde der Straßenbahnverkehr komplett aus diversen engen Innenstadtstraßen entfernt. Andere Strecken mussten wegen Autobahn-, U-Bahn- oder S-Bahn-Baustellen verkürzt, verlegt oder im Extremfall ganz eingestellt werden. Ab ungefähr 1971 ersetzten U-Bahn und S-Bahn nach ihrer Betriebsaufnahme schnell auch diverse parallellaufende Straßenbahnstrecken“ (Höltge / Kochems 2006: 142 – 145).

Zu den technischen Begründungen addieren sich zudem die fachlichen Einschätzungen und persönlichen Weltansichten der bestehenden und neu installierten Führung im Direktorium der Verkehrsbetriebe als maßgebliche direkte Steuerungsstelle des Straßenbahnsystems:

„Im Jahre 1967 vollzog die Direktion der Verkehrsbetriebe eine Kehrtwende. (...) Die neue langfristige Planung sieht eine Stadt ohne Straßenbahn vor. Das Wagenbeschaffungsprogramm vom April dieses Jahres, bei dem noch einmal für 13 Millionen Mark 18 neue

Gelenkzüge bestellt wurden, soll nun, so wird von den Straßenbahndirektoren versichert, endgültig das letzte gewesen sein. (...) Die Neuorientierung war vom Wechsel an der Führungsspitze bestimmt: Am 1. Mai 1965 hatte Oberbaudirektor Hans Köhl von Dr. Fritz Baumeister als Werkdirektor die Leitung der Verkehrsbetriebe übernommen, unterstützt von dem Technischen Direktor Peter Engelbrecht und dem Wirtschafts- und Verwaltungsdirektor Walter Layritz. Engelbrecht war als U-Bahn-Experte von der Hamburger Hochbahn AG nach München geholt worden und zuständig für die Betriebs- und Netzgestaltung. Von 1973 – 80 folgte er Köhl als Werkdirektor nach. Engelbrecht plädierte für ein zweistufiges System (U-Bahn plus Bus), da die Infrastruktur eines zusätzlichen Verkehrssystems unnötige Mehrkosten verursache (...). Der klassischen Straßenbahn gab Engelbrecht wegen ihrer Störanfälligkeit ohnehin keine Zukunftschance. (...) Alle nicht von der U-Bahn abzulösenden Tramäste würden Belastungen aufweisen, die vom Bus bedient werden könnten. Buszubringer könnten die Außenbezirke zudem flexibler als Straßenbahnlinien erschließen. Die Einstellung des Reststraßenbahnnetzes sollte bis zum Jahr 2000 erfolgen, zum Ende der Lebensdauer der jüngsten Straßenbahnwagen. (...) Die mittelfristige Einstellung des Straßenbahnbetriebs wurde von der Direktion durch defensive ‚Anpassungsnetze‘ vorangetrieben. Man vermied jedoch die Herbeiführung einer politischen Grundsatzentscheidung. Das langsame Aussterben der Tram wurde daher von der Öffentlichkeit kaum registriert. (...) Nun wurden auch Straßenbahnlinien eingestellt, ohne langfristig durch die U-Bahn ersetzt zu werden“ (Pabst 2010: 65).

Die eindeutige Positionierung der Direktion der Verkehrsbetriebe für die U-Bahn und gegen einen mittelfristigen Weiterbetrieb der Straßenbahn, bei der sich insbesondere der „Hamburger U-Bahnfachmann“ Peter Engelbrecht „für den Ausbau des öffentlichen Verkehrssystems mit U-Bahn und Bussen als Zubringern“ einsetzt und damit „die Weichen für die durchschlagende Wirkung des U-Bahn-Paradigmas“ stellt (vgl. Schmucki 2001: 334f.), spiegelt sich auch in einer eher tramkritischen Politik der „kalten Stilllegung“ durch ausbleibende Reinvestitionen in Fahrzeugpark und Infrastruktur seitens der Verkehrsbetriebe wider. Denn dieser auch bei der Reduzierung oder Stilllegung anderer Straßenbahnnetze der Bundesrepublik mitunter gerne angewandte, weil auf „objektiven“ (selbst herbeigeführten oder billigend in Kauf genommenen) Sachzwängen basierende Modus einer gezielten Herabwirtschaftung und Übernutzung

von Rollmaterial und wichtigen Anlagen wie etwa Betriebshöfen²⁵⁹ und Werkstätten ohne entsprechende Instandhaltung, Wartung oder Neubeschaffungen zum Zwecke der baldigen Betriebseinstellung vermeidet oberflächlich betrachtet die Notwendigkeit einer politischen Befassung und kann formell argumentativ auf den schlechten Zustand, etwa von Wagen, Gleisen und Gebäuden, verweisen.

„Die Zahl der Straßenbahnwagen verkleinerte sich dagegen (...). Mit dem Auslaufen des P-Wagen-Beschaffungsprogramms 1967 kamen keine neuen Straßenbahnwagen mehr nach München, 1977 wurde ein Betriebshof geschlossen. Die Dominanz der U-Bahn war schließlich so groß, dass selbst der S-Bahn-Ausbau nur zweite Priorität hatte“ (Schmucki 2001: 339).

Eine inhaltlich zwar durchaus naheliegende, aber in der vorgetragenen Deutlichkeit und Härte sachlich nicht zwingende Unterstützung erfahren die tramkritischen Gedanken und Planung innerhalb der Stadtverwaltung durch entsprechende öffentliche Äußerungen und auch parteipolitisch wertende Einlassungen seitens des U-Bahn-Referats, das in der Straßenbahn vor allem ein veraltetes technisches Artefakt mit allenfalls lokalkulturellem und musealem Wert sieht, dessen Fortführung im Regelbetrieb die großen Erfolge des U-Bahnbaus gefährden und die klare Gesamtkonzeption der Schnellbahnpolitik in fahrlässiger Weise zum Nachteil der Fahrgäste und des städtischen Gesamtverkehrs verwischen könnte:

„Mit dem Aufkommen der Grünen, in den 70er Jahren im politischen Spektrum der Stadt, die lange Zeit ein extrem negatives Verhältnis zur U-Bahn hatten und sich Schlagworte gleichgesinnter Stadtplaner (...) zu eigen machten, setzte erneut eine tiefe Verunsicherung beim Stadtrat ein. Wieder wurde ein zielstrebiges Planen fast unmöglich. Es bildete sich zugleich eine Trambahn-Lobby und etliche Fan-Clubs, zu denen sich auch Verkehrsplaner gesellten und die sich in ihrem Kampf um den Erhalt der Trambahn in München zunächst darauf beschränkten, die U-Bahn zu verteufeln und ihren Weiterbau abzulehnen. Sie erkannten wohl zurecht, daß ein voll ausgebautes U-Bahn-System kaum noch Raum für ihr Hobby lassen würde.

²⁵⁹ Beispielhaft etwa der Streit um den Erhalt des Münchner Straßenbahnbetriebshofs Nummer 3 (vgl. Klühspies 2015: 259 – 261).

Fachleute reisten in der Welt herum und berichteten der erstaunten Öffentlichkeit von einem weltweiten Straßenbahnboom. Viele vergaßen dabei, daß München sich einmal für eine klassische U-Bahn entschlossen hatte und daß es damit kein Zurück mehr geben konnte, zumal das Straßenbahnkonzept als Tiefbahnprojekt, also auf eigenem Bahnkörper und teilweise im Tunnel geführt, sorgfältig geprüft und zugunsten der U-Bahn-Lösung ausgeschieden worden war. (...) Der Ausbau des vierten öffentlichen Verkehrssystems – der Straßenbahn – zum jetzigen Zeitpunkt kann den notwendigen Ausbau der U-Bahn auf Jahre hinaus verzögern, wenn nicht ganz verhindern, weil jede Steuermark nur einmal ausgegeben werden kann. Das Ergebnis wäre ein U-Bahn-Torso, kombiniert mit alten und wenigen neuen, vielseitig behinderten Straßenbahnlinien, ein System, kaum billiger im Betrieb als ein vollständiges U-Bahn-Netz, aber ohne dessen unübertroffene Attraktivität“ (Beier 1990: 24f.).

Darüber hinaus bestätigen auch neuerlich beauftragte wissenschaftliche Untersuchungen mit inhaltlicher Bezugnahme auf den Verkehr im gesamten Großraum und die daraus von den Gutachtern und dem Stadtentwicklungsreferat abgeleiteten volks- und betriebswirtschaftlichen Folgerungen für das zweite mittelfristige U-Bahnbauprogramm als Legitimationsgrundlagen und institutionell verankerte Planwerke des kommunalen Infrastrukturausbaus die wirtschaftliche und verkehrliche Sinnhaftigkeit und den großen Nutzen des U-Bahnsystems, wenngleich hier die Einhaltung der zentralen methodischen Standards der Studie, wie etwa Objektivität, Neutralität, intersubjektive Nachvollziehbarkeit oder Ergebnisoffenheit, mitunter durchaus in Frage gestellt werden können.

„Der Weiterbau der U-Bahn blieb in den 70er Jahren das wichtigste verkehrspolitische Ziel im öffentlichen Verkehr. Kommune, Land und Bund arbeiteten sich gegenseitig in die Hand. Im Jahr 1977 veröffentlichte die Oberste Baubehörde des Bayerischen Innenministeriums die Ergebnisse der ‚Verkehrsuntersuchung Großraum München‘, die es federführend für mehrere Auftraggeber (unter ihnen die Verkehrsministerien des Bundes und des Freistaates Bayern, die Bundesbahn, Landeshauptstadt, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum, Flughafen und Verkehrsverbund München) von 1970 – 77 erarbeitet hatte. Die Durchführung der Untersuchungen oblag der Gutachtergemeinschaft ‚Dorsch Consult – Institut für Verkehrsplanung und Verkehrswesen TU München‘ unter der Leitung von Professor Karlheinz Schaechterle. Das Gutachten bestätigte das U-Bahnnetz in der

überarbeiteten Form von 1969 und sah weitere Linienverlängerungen in die Außenbezirke vor, obwohl dort wegen des geringeren Fahrgastaufkommens weniger Rentabilität zu erwarten war. (...) Aufbauend auf diesem Gutachten stellte eine Arbeitsgruppe des Stadtentwicklungsreferates schon 1978 ein „Zweites mittelfristiges Bauprogramm“ für den Zeitraum 1985 – 1990 fertig. Dieses Programm war ein wichtiger Bestandteil der weiteren Vorausplanung und garantierte die Kontinuität des U-Bahnbaus, der sternförmig bleiben und sich weiter in die Außenbereiche erstrecken sollte. (...) Hier zeigt sich in der Interpretation von Preisen und Rentabilitätskriterien einmal mehr die Prioritätensetzung der Arbeitsgruppe und der Verkehrsbetriebe im Zeichen des U-Bahnparadigmas. Ein einziger Kilometer U-Bahn kostete zu dieser Zeit immerhin das zehnfache der Straßenbahn (70 – 80 Millionen DM), eine Summe, die bei der U-Bahn selbst bei den weniger stark frequentierten neu geplanten Außenästen als angemessen galt. (...) Das U-Bahn-Paradigma war schließlich auch für die Aussage verantwortlich, dass der Neubau der Straßenbahn ‚in den Hauptverkehrsstraßen erhebliche Schwierigkeiten‘ bereiten würde“ (Schmucki 2001: 336f.).

Auch im Hinblick auf den Versuch des Nachweises konkreter Vorteile des U-Bahnsystems gegenüber der Straßenbahn anhand einer Bewertung der Verkehrsmittel durch eine Arbeitsgruppe des U-Bahn-Referates, etwa in Bezug auf die Attraktivität oder die Gesamtreisezeit, können insbesondere bei der Modellierung des Fahrgastverhaltens deutliche methodologische Zweifel an der Plausibilität der konkreten Annahmen geäußert werden:

„Mit Hilfe umfangreicher Weg-/Fahrzeitstudien versuchte eine Arbeitsgruppe des U-Bahn-Referates eine objektive Bewertung der Verkehrsmittel zu erreichen. Nach heutigem Kenntnisstand gehört zu solchen Berechnungen nicht nur die reine Fahrzeit, sondern auch die Zugangszeit zum Verkehrsmittel (zum Beispiel der Weg von der Oberfläche bis zum Bahnsteig im Untergrund). Aufgrund ihrer großen Präferenz für die U-Bahn schätzte die Arbeitsgruppe jedoch solche Zugangszeiten bei ihren Berechnungen nur grob. Im gesamten Altstadtbereich ging sie sogar von einer Zugangszeit von null Minuten aus, da ‚vom U-Bahnnetz eine psychologische Wirkung ausgeht, die den reinen Fahrzeitleistungs vorteil übertrifft‘. Es ist kein Wunder, dass aufgrund dieser falschen Annahmen (...) die U-Bahn zwangsläufig einen viel höheren Attraktivitätswert als die Straßenbahn erreichte. (...) Die ‚logische‘ Konsequenz war, die ohnehin schon reduzierte Straßenbahn längerfristig aufzugeben. Hier zeigt sich deutlich, dass die in der Zeit als objektiv geltenden,

streng wissenschaftlichen Kriterien durchaus eine variable Größe darstellten. Ihre Interpretation war kontextabhängig und variierte mit der jeweiligen Prioritätensetzung der Entscheidungsträger. Auch die Verkehrsbetriebe richteten jetzt die Linienplanung der öffentlichen Verkehrsmittel nur noch auf die U-Bahn aus. Während das Busnetz ausgebaut wurde, sahen sie in der Straßenbahn eine zunehmend überflüssige Konkurrenz zur U-Bahn (...)“ (Schmucki 2001: 337).

Schließlich ergibt sich neben den diversen dargestellten tramkritischen Tendenzen in Verwaltung, Verkehrsbetrieben und wissenschaftlicher Begutachtung auch durch zentrale elektorale Faktoren eine grundsätzliche neue parteipolitische Konstellation und Machtlandschaft. Die CSU hatte 1978 die Kommunalwahl für sich entschieden und stellt erstmals seit 1946 die Mehrheitsfraktion im Stadtrat, parallel dazu setzt sich der CSU-Kandidat für das Amt des Oberbürgermeisters, Erich Kiesl, überraschend gegen den langjährigen SPD-Amtsinhaber Georg Kronawitter durch. Diese Machtverschiebung trägt zu einem massiven Rückbau der Straßenbahn bei, legitimiert derartige laufende Bestrebungen und begünstigt gleichzeitig das strategische und situative Ziel der langfristigen KomplettEinstellung der Tram:

„Die Straßenbahnlinien wurden (...) zielstrebig nach jeder Eröffnung einer U-Bahnteilstrecke (1971, 1972, 1975, 1980, 1982) abgebaut. Das geschah so schnell, dass den Verkehrsbetrieben in der Öffentlichkeit (...) vorgeworfen wurde, die Reduktionen in ‚auffällige(r) Eile ... ohne Ersatzbeschaffung‘ zu betreiben. Die Verkehrsbetriebe, gedeckt von der Mehrheit des Stadtrats, blieben trotzdem während dieser ganzen Phase dem Ziel, die Straßenbahn langfristig stillzulegen, verpflichtet. Umso zielstrebiger konnte diese Politik seit dem Regierungswechsel 1978 verfolgt werden, denn die neue CSU Mehrheit im Stadtrat samt CSU-Oberbürgermeister stärkten das U-Bahn-Paradigma. Teilstrecken [der Straßenbahn, Ergänzung des Verfassers], die wegen der Behinderungen durch den U-Bahnbau vorübergehend eingestellt worden waren, nahmen die Verkehrsbetriebe nach Abschluss der Bauarbeiten nicht mehr in Betrieb oder führten bereits geplante Verlängerungen nicht aus, obwohl die Straßenbahntrassen bereits fertiggestellt waren. Gleichzeitig untermauerte der U-Bahn-Referent, 1974 hatte Werner Hochmuth diesen Posten übernommen, die positiven Wirkungen der U-Bahn immer wieder mit Erfolgswahlen, die sich allerdings nur auf die ständige steigenden U-Bahn Fahrgäste bezogen, ohne dabei zu erwähnen, wie viele Kilometer des Straßenbahnnetzes reduziert worden waren“ (Schmucki 2001: 338f.).

Der Versuch eines zusammenfassenden Teil- und Zwischenfazits der Münchner Schienenverkehrspolitik in der Periode zwischen 1965 und etwa 1980 muss angesichts der übergroßen Dominanz und Stabilität des Leitbildes der U-Bahn als in sich verfestigtes, strukturelles und ideologisch weitgehend geschlossenes, universell gültiges und handlungsleitendes Paradigma zum Ergebnis eines klaren Primats der Policyoption U-Bahn gelangen, das durch diverse institutionell-administrative, wissenschaftliche und parteipolitische Mechanismen und Entwicklungen aktiv befürwortet und gestützt wird. Das entsprechende Policymuster aus Planung, Ausbau und Inbetriebnahme des U-Bahnnetzes reproduziert sich von 1965 an weitgehend ungestört und ohne relevante Einschränkungen selbst. Dies zeigt,

„wie sehr die Münchner Verkehrspolitik in den 70er Jahren im Zeichen des U-Bahnparadigmas stand. Die Mehrheit im Stadtrat, das U-Bahnreferat und die Verkehrsbetriebe, unterstützt von Bundes- und Landesregierung, setzten sich für den Fortbau der U-Bahn ein. Sie wählten deshalb die traditionelle Linie der sich erneuernden Verkehrsplanung vertretenden Experten, um ihr Ziel zu verfolgen. Nicht allein der politische und planerische Wille trieben den Weiterbau des U-Bahnsystems voran. Vielmehr banden die in den 60er Jahren etablierten Strukturen so große finanzielle und soziale Ressourcen an eine ‚langlebige‘ Technik, so dass auf diese Weise eine Eigendynamik entstand, die die Vergrößerung des Systems erzwang und schließlich einschneidende Veränderungen im städtischen Verkehrsgefüge [im Sinne einer zunehmenden Stilllegung von Straßenbahnstrecken, Ergänzung des Verfassers] mit sich brachte“ (Schmucki 2001: 341).

Wenngleich der geschilderte Befund einer umfassenden politischen, administrativen und technischen Pfadabhängigkeit die rasche und weitreichende Expansion des Münchner U-Bahnnetzes politikwissenschaftlich mit hoher Plausibilität beschreiben und erklären kann, so muss auch aus Erwägungen der analytischen Präzision und methodologischen Stringenz heraus darauf hingewiesen werden, dass auch eine noch so starke Befürwortung der Policyoption des U-Bahnausbaus weder aus politischer, noch aus administrativer,

sozioökonomischer oder gar verkehrstechnischer Perspektive zwingend und funktionslogisch mit einer gleichstarken Ablehnung der Policyoption der Straßenbahn einhergehen muss.

Die im Münchner Fall häufig festgestellte empirische Beobachtung einer zeitgleichen und komplementären politisch-administrativen Handlungslogik von U-Bahnbau und einer großflächigen Straßenbahnstilllegung bedarf daher zumindest insofern einer theoretischen Ergänzung, als zwischen den beiden Entwicklungen zwar zahlreiche indirekte Interdependenzen und gegenseitige Ausstrahlungswirkungen²⁶⁰ vorherrschen, letztlich jedoch keine absoluten funktionalen Abhängigkeiten oder strenge Kausalitäten bestehen, wenngleich ein Teil der politischen, verwaltungsseitigen und wissenschaftlichen Akteure stets bemüht ist, exakt dieses Bild einer zwangsweisen sich gegenseitig ausschließenden Konnexität der beiden separaten und systemisch unabhängig zu denkenden Policyoptionen U-Bahn und Straßenbahn zu zeichnen.

²⁶⁰ Etwa bei genehmigungsrechtlichen Aspekten von möglichen Parallelverkehren oder bei der Berechnung der Verlagerung von Fahrgastströmen innerhalb der volks- und betriebswirtschaftlichen Verkehrsmodelle in den Antragsverfahren für Fördermittel und Zuwendungen.



Schaubild 43: Gesamtgefüge aus institutionellen, administrativen, parteipolitischen, baulichen und verkehrlichen Faktoren, das vor allem in den 1970er Jahren einen umfassenden Rückbau des Straßenbahnnetzes im Schatten des Leitbildes der U-Bahnexpansion strukturell begünstigt (eigene Darstellung)

7.5.5 Mit parteipolitischem Wettbewerb, zivilgesellschaftlicher Partizipation, fachlicher Emanzipation, alternativen Leitbildern und neuen Zielstellungen zur komplizierten Rettung der Straßenbahn ab etwa 1977

Die konsequente Umsetzung der U-Bahnpolitik der 1970er Jahre durch U-Bahn- und Planungsreferat, Verkehrsbetriebe und Stadtrat führt im Gesamtkontext der planungs- und technikoptimistischen politisch-administrativen Steuerungsphilosophie und Gestaltungskultur zu weitreichenden, auch physisch-infrastrukturell sichtbaren Veränderungen sowohl im Stadtbild als auch im Verkehrsangebot und Mobilitätsverhalten der Bürgerschaft. Aufgrund der umfassenden Veränderungsprozesse und Eingriffe in die bestehenden verkehrlichen, städtebaulichen und sozialen Verhältnisse, die allesamt noch vom planerischen Denken „in großen Dimensionen und leistungsfähigen Verkehrsanlagen“ geprägt sind, werden in Folge der gesellschaftlichen Umwälzungs- und Emanzipationsbewegung der späten 1960er und frühen 1970er Jahre zunehmend auch zivilgesellschaftliche Partizipations- und Mitwirkungsansprüche formuliert und vermehrt offene Gegenpositionen zu den Lösungskonzepten aus Politik und Verwaltung vorgetragen:

„Ein tiefgreifender Wandel der Verkehrspolitik vollzog sich sozusagen von unten aufgrund kritischer Stimmen, die einer neuen Gruppe von Akteuren gehörten, die bisher keinen Einfluss auf die Ausgestaltung des Verkehrssystems hatten. (...) Erstmals regte sich Ende der 60er Jahre vor allem unter den Studierenden des Fachs Architektur Widerstand gegen städtische Straßenprojekte. (...) Die Kritikerinnen und Kritiker schlossen sich 1967 im Münchner Bauforum zusammen, um die städtischen Pläne in der Öffentlichkeit zu verbreiten. Auf als Diskussionsforen angelegten Veranstaltungen kritisierten die Mitglieder des Münchner Forums die städtischen Planungen und Gutachten und schlugen wissenschaftlich fundierte Alternativen vor (...). Die städtische Verwaltung und die gutachterliche Fachwelt wurden erstmals öffentlich angegriffen. Als Reaktion beteiligte Oberbürgermeister Vogel die Öffentlichkeit am städtischen Planungsprozess. Seine ‚Offene Planung‘ bestand darin, in diversen Aussprachen Vertreterinnen und Vertreter aller Positionen zu Wort kommen zu lassen. (...) Einerseits konnte die

Kritik aufgefangen werden, indem Andersdenkende in den Planungsprozess integriert und aus ihrer oppositionellen Position geholt wurden. (...) Das Münchner Forum für Entwicklungsfragen, von Seiten der Stadt als Folgeorganisation des Bauforums forciert und 1968 institutionalisiert, schaffte andererseits Raum für einen Meinungsaustausch zwischen den wichtigsten Planungsträgern der Stadt und der Öffentlichkeit und zwang zu einer publikumsnahen Planung“ (Schmucki 2001: 342 – 344.).

Im Zuge der konkreten Beratungen und Abstimmungen zur Fortschreibung des Stadtentwicklungsplanes werden 1974 zunehmend Stimmen aus Bürgerschaft und Parteipolitik laut, die das Planungsleitbild des hochleistungsfähigen, autogerechten und schnellbahnfreundlichen Verkehrs öffentlich in Frage stellen.

„Ähnlich kritisch fielen die Stellungnahmen des Münchner Forums und der SPD (Stadt) aus. (...) Es waren solche Gruppierungen, die das neue Leitbild des stadtgerechten Verkehrs durchsetzen wollten und sich für die Straßenbahn, umweltfreundliche Verkehrsmittel und die Reduzierung des Autoverkehrs aussprachen. Verfechter dieser neuen Linien gab es zwar auch beim Stadtentwicklungsreferat, sie konnten sich aber im Verkehrsbereich gegen das Stadtbauamt, U-Bahnreferat und den Stadtkämmerer nicht durchsetzen, die auf Vollendung der Straßen- und U-Bahn-Netzpläne der 60er Jahre drangen“ (Schmucki 2001: 346).

Mit dem deutschlandweit beispielgebenden und in seiner institutionellen Verankerung, dem offenen dialogischen Charakter sowie der hohen politisch-verwaltungsseitigen Akzeptanz einzigartig ausgestalteten zivilgesellschaftlichen Austauschformat des „Münchner Forums für Entwicklungsfragen“ entsteht erstmals ein auch in spezifischen und technisch-wirtschaftlich anspruchsvollen Fragen des öffentlichen Verkehrs kompetenter, dauerhafter Gegenpol zu den schnellbahn- und schnellstraßenorientierten Planungsideen der Stadtverwaltung. Das als eingetragener Verein auf maßgebliche Initiative des damaligen Oberbürgermeisters Dr. Hans-Jochen Vogel ins Leben gerufene „Münchner Diskussionsforum für Entwicklungsfragen“ wird dabei bereits von Beginn an von einer Vielzahl an Gruppen, Organisationen und Einzelpersonen aus

Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in seinem Handeln gestärkt und unterstützt, Gründungsmitglieder sind unter anderem „die Industrie- und Handelskammer, die Handwerkskammer, der Süddeutsche Verlag, (...) die Verbände der Architekten und Ingenieure, die fachlich zuständigen Lehrstühle der Technischen Universität und der Universität München, (...) der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München und die Landeshauptstadt München“ (Münchner Forum 1993: 42). Das Münchner Forum umreißt seine selbstgesteckten Ziele und Aufgaben ausdrücklich mit konstanter Bezugnahme zum Anspruch einer bürgerschaftlichen Teilhabe und planerischen Mitwirkung in Fragen von Städtebau und Verkehrsplanung zur Optimierung und Anreicherung der Debatten und Entscheidungsprozesse:

„Das Münchner Forum befaßt sich mit allen für den Bürger bedeutenden Fragen der städtebaulichen Entwicklung Münchens und der Region. Es erstellt Dokumentationen, schafft Grundlagen für eine breitere Diskussion, fördert das Zusammenleben in der Stadt und erweitert damit auch die Informationsmöglichkeiten des Bürgers. (...) Auch wenn Stadtplanung und Stadtentwicklung zunächst Sache der dafür berufenen Fachleute ist, so ist die Teilnahme des Bürgers, der von der Planung ‚betroffen‘ wird, doch unerlässlich. Viele Verbesserungen ergeben sich aus den Anregungen jener, die zwar nicht selbst planen, jedoch mit einer bestimmten Planung leben müssen. (...) Zum Erreichen seiner Ziele verfolgt das Münchner Forum die Entwicklungen auf den verschiedensten Gebieten der Wirtschaft, des Verkehrs, der Stadtplanung, der Architektur und Bautechnik, der Gesetzgebung und Verwaltung, um Informationen zu geben, Widersprüche aufzuzeigen und den Bürger durch die Vermittlung von Thesen und Antithesen zum Mitdenken und zu aktiver Mitarbeit zu gewinnen“ (ebd.: 43).

Das für ein zivilgesellschaftliches Austauschforum nicht alltägliche angestrebte intellektuelle, akademische und demokratiethoretische Niveau bei der Bearbeitung der selbstgewählten Aufgabenstellung gewinnt angesichts der ausdrücklichen Einbeziehung dialektischer Prinzipien der klassischen hegelschen Philosophie an Klarheit und Kontur, da hier die Qualität der Argumentation und die Offenheit für die gedankliche Position des Gegenübers als elementare Leitlinien fixiert werden. In direkter

Kombination mit den ausdrücklich erklärten Arbeitsthemen der „Verbesserung der öffentlichen Verkehrsmittel“ und der „Erhaltung der Trambahn“ (vgl. ebd.: 44) wird zudem eine im realen politisch-gesellschaftlichen Diskurs anschlussfähige, hinreichend konkrete Policyposition formuliert. Somit wird die bislang nahezu ausschließlich aus einem klassisch-hierarchischen Top-Down-Steuerungsverständnis heraus agierende, mit machtvollen Handlungs- und Entscheidungsressourcen ausgestattete monistische Planungskultur im politisch-administrativen Komplex nachhaltig durch eine zunehmend institutionalisierte zivilgesellschaftliche Gegenbewegung im Sinne eines partizipativen und fachlich emanzipatorischen Bottom-Up-Gedankens herausgefordert.

Gleichzeitig wird die ideengeschichtlich angereicherte, theoriegeleitete Reflexion und praktische Diskussion der verkehrspolitischen Planungskonzepte im Münchner Forum von einer wachsenden und handfesten, auf das konkret durch die U-Bahn veränderte Verkehrsangebot bezogenen Kritik seitens der Fahrgäste begleitet, was dem Gesamtgefüge der zunehmend protestartigen öffentlichen Auseinandersetzungen um das Für und Wider von U-Bahnbau und Straßenbahnrückzug eine authentische und durch die drohenden Einnahmeverluste auch wirtschaftlich relevante Note verleiht.

„Als Mitte der 70er Jahre die Verkehrsbetriebe und die Mehrheit des Stadtrats die Straßenbahn als Auslaufmodell handelten, erhielt ‚die Tram‘ unerwartet von bisher schweigsamen Personengruppen Zuspruch. Zum ersten Mal beschwerten sich Fahrgäste und Straßenbahnliebhaber über die Verschlechterung des Netzes. Vor allem auf kurzen Distanzen hatte sich die Gesamtfahrzeit durch Umsteigen merklich erhöht, weil die vormals durchgehenden Straßenbahnlinien nun von Bus und U-Bahn bedient wurden. Aber auch die größeren Haltestellenabstände der U-Bahn, die aus finanziellen Gründen, aber auch um ihre Geschwindigkeit ausfahren zu können, gebaut worden waren, verlängerten die Fahrzeit, da nun bis zu 700 Meter bis zur nächsten Haltestelle zurückgelegt werden mussten. (...) 1980 verwirklichten die Verkehrsbetriebe geplante Fahrplanausdünnungen nicht, weil es zu diversen Einsprüchen aus der Bevölkerung, von Politikern und Politikerinnen und der ‚Aktion

Attraktiver Nahverkehr' (AAN) gekommen war. Letztere vereinigte seit Ende der 70er Jahre Fahrgäste sowie Stadt- und Verkehrsplaner, die sich für einen besseren ÖPNV engagierten“ (Schmucki 2001: 347).

Insbesondere die inzwischen auch öffentlich nachvollziehbaren Planungen einer sich abzeichnenden Perspektive der Kompletteinstellung der Tram im Zuge der im „Zweiten mittelfristigen Bauprogramm“ angedachten weitreichenden Expansion der U-Bahn wirken letztlich als Brennglas und Katalysator der zivilgesellschaftlichen Protestbewegungen:

„Als 1979 mit dem zweiten mittelfristigen Programm bekannt wurde, dass die Straßenbahn nun endgültig ausgedient hatte, kam auf Initiative des Münchner Forums hin die ‚Aktion: Rettet die Straßenbahn‘ zustande, die sich, unterstützt von diversen Bürgerbewegungen, für die Erhaltung der Straßenbahn einsetzte und großen Zuspruch in der Bevölkerung hatte. Eine Unterschriftensammlung für die Erhaltung der Straßenbahn brachte schon 1980 die ersten 60 000 Unterschriften zusammen, die dem Oberbürgermeister übergeben wurden. (...) Schließlich waren es die nicht mehr abflauenden Proteste der Bevölkerung, die in den 70er Jahren die Abschaffung der Straßenbahn erst einmal hinaus zögerten (...)“ (Schmucki 2001: 349).

In großem Kontrast zu den kontinuierlich anwachsenden kritischen Wahrnehmungen und fachlich fundiert vorgetragenen Zweifeln und Gegenargumenten zum bestehenden Leitbild eines rein zweistufigen Modells des öffentlichen Verkehrs, bei dem zwischen U-Bahn und Bus kein intermediäres, flexibleres Schienenverkehrssystem wie die Straßenbahn vorgesehen ist, strebt der ressourcenstarke, institutionell und organisatorisch eingespielte Planungs- und Handlungsverbund aus U-Bahn-Referat, politischer und administrativer Stadtspitze sowie den Verkehrsbetrieben einen zeitnahen und zügigen Abschluss der Systemumstellung von Tram auf U-Bahn an, bei der das verbleibende restliche Straßenbahnnetz mittelfristig völlig eingestellt und auf Busbedienung verlagert werden soll.

„In München stand die Verkehrspolitik an der Wende zu den 80er Jahren trotz aller kritischer Stimmen noch ganz im Zeichen des U-Bahn-Paradigmas. Der Ausbau des U-Bahnnetzes band zu viele Interessen, Arbeitsplätze, Baukapazitäten und Machtpositionen, als dass man auf ihn verzichten wollte oder konnte. (...) Anfang der 80er Jahre war die Allianz, die das U-Bahnparadigma reproduzierte, ungebrochen stark. Die Verkehrsbetriebe mit ihrem seit 1966 dem Direktorium angehörenden Chef (Layritz), das U-Bahnreferat und nicht zuletzt auch der seit 1978 regierende Oberbürgermeister Kiesel (CSU) unterstützen primär die U-Bahn: ‚Das verkehrspolitische Ziel des Münchner U-Bahn-Baues, den Stadtverkehr flüssig zu halten, ohne ihm noch mehr Stadtsubstanz zu opfern, ist unverändert aktuell.‘ ... ‚In zehn Jahren ist die Tram weg.‘ Zum 20-jährigen Jubiläum des U-Bahnreferats 1984 unterstrich dessen Leiter (seit 1974 Werner Hochmuth) die positive Wirkung ‚seines‘ Verkehrsmittels, welches die innerstädtische Mobilität zugunsten des öffentlichen Verkehrs verändert hätte. Die durch die U-Bahn erzeugten Umsteigeeffekte, konjunkturelle Dauerimpulse, Luftverbesserungen und ‚Entlastungseffekte für den Oberflächenverkehr‘ waren seiner Meinung nach der gesamten Bevölkerung zugute gekommen“ (Schmucki 2001: 377f.).

Die konzeptionelle Ausgestaltung und legitimatorische Grundlage für die angestrebte komplette Stilllegung des Straßenbahnnetzes ergibt sich aus dem durch Verkehrsbetriebe und den Münchner Verkehrsverbund selbst erstellten, 1982 veröffentlichten Planwerk des „ÖV-Konzeptes 2000“, das unter gewissen, extern gesetzten Annahmen in vor allem betriebs- und volkswirtschaftlicher Perspektive den Planfall eines reinen Busnetzes mit dem alternativen Planfall eines kombinierten Straßenbahn- und Busnetzes abgleicht²⁶¹.

„Mit dem ‚ÖV-Konzept 2000‘ (1982) wollten die Verkehrsbetriebe den großen Konsens für die U-Bahn festzurren. Ausgangspunkt für das Gutachten war ein im Zusammenhang mit der Bewilligung des ‚Zweiten mittelfristigen Ausbauprogramms‘ 1978 vergebener Auftrag

²⁶¹ „Das Konzept hatte für den Zeitraum nach der Fertigstellung des U-Bahnnetzes zwei Varianten von Straßenbahnnetzen geprüft, eines von 72 km und eines von 32 km (drei Linien) Länge. Die erste Variante verwarfen die Gutachter mit der Begründung, dass diese Netzvariante zu dicht sei und keine finanzielle Unterstützung erhalten würde, da die Finanzierungsrichtlinien des Bundes die Parallelführung von Tram- und U-Bahnlinien in einem Bereich von bis zu 600 Meter ausschlossen. Die zweite Variante wurde abgelehnt, weil das geringe Fahrgastaufkommen auf diesem Rumpfnetz rund 20 Millionen höhere Verluste pro Jahr einfahren würde“ (Schmucki 2001: 378).

des Stadtrats an die Verkehrsbetriebe gewesen, das Straßenbahnnetz (...) von externen Fachleuten überprüfen zu lassen. In Folge der Proteste der Bevölkerung gegen das ‚Tramsterben‘ und der kritischen Stimmen unter den Stadträten konnte die Trambahnfrage nicht ignoriert oder gar ihre Abschaffung beschlossen werden. Das Gutachten kam aus überwiegend betriebswirtschaftlicher Sicht zu dem Schluss, dass allein der Bus als das die U-Bahn ergänzende Oberflächenverkehrsmittel empfohlen werden könnte. (...) Damit bestätigte das Gutachten, was der Werkreferent der Verkehrsbetriebe schon immer vertreten hatte: ‚Die Verkehrsmittel dürfen sich untereinander keine Konkurrenz machen, Parallelführungen sind also auszuschließen. Busse erfüllen besser die Aufgabe als Zubringer zu den Schnellbahnen. Wenn die U-Bahn fertig ist, bleibt nur noch wenig Raum für die Tram (...). Busse dagegen sind kurzfristig kalkulierbar, billiger und auch in kürzerer Zeit technischen Neuerungen anzupassen‘ (Schmucki 2001: 378f.).

Die große Relevanz und das überproportional bedeutsame Wirkungsmomentum der Entscheidungskonstellation im Jahr 1982 erklären sich aus dem inhaltlich erstmals öffentlich ausbuchstabilten administrativ-planerischen Ziel einer kompletten Einstellung des Trambetriebs in Verbindung mit den für die tatsächliche Umsetzung dieses Vorhabens singulär günstigen politischen Rahmenbedingungen aus CSU-Oberbürgermeister und CSU-Mehrheit im Stadtrat:

„Für München kann das Jahr 1982 als Schlüsseljahr bezeichnet werden, weil das ‚ÖV-Konzept 2000‘ der Verkehrsbetriebe die endgültige Abschaffung der Straßenbahn in Aussicht stellte“ (Schmucki 2001: 267).

„Im Dezember 1982 stellten MVV und Stadtwerke das von ihnen erarbeitete ‚ÖV-Konzept 2000‘ vor. Ein kombiniertes Straßenbahn-/Busnetz im Jahr 1995 wurde einem reinen Busnetz gegenübergestellt. (...) Das Gutachten sprach sich (...) für die Stilllegung der Straßenbahn aus. (...) Auch Kreisverwaltungsreferent Dr. Peter Gauweiler (CSU) meinte, dass man sich keine drei Verkehrsträger leisten könne“ (Pabst 2010: 74).

Damit steht das „ÖV-Konzept 2000“ in inhaltlichem Einklang mit der vorangegangenen umfassenden wissenschaftlichen Begutachtung in der „Verkehrsuntersuchung Großraum München“, die sich bereits früher

deutlich für die Abschaffung der „wenig flexiblen“ Trambahn ausgesprochen hat.

„Die Fertigstellung des Gutachtens [Verkehrsuntersuchung Großraum München im Auftrag von Bund, Freistaat, Landeshauptstadt, DB, MVV, Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum und Flughafen München GmbH, Ergänzung des Verfassers] fiel zeitlich mit dem Wahlsieg der CSU bei der Stadtratswahl zusammen, wodurch günstige Rahmenbedingungen für einen Grundsatzbeschluss geschaffen wurden. Am 25. April 1978 empfahl die Arbeitsgruppe zur Fortschreibung des mittelfristigen U-Bahn-Programms, den Straßenbahnbetrieb ab 1985 als Auslaufbetrieb zu führen und zwischen 1992 und 1994 einzustellen“ (Pabst 2010: 71).

Insofern kann für das Jahr 1982 und den Zeitpunkt der Vorstellung des „ÖV-Konzeptes 2000“ eine überproportional große parteipolitische Polarisierung und konkurrenzierende gesellschaftliche Differenzierung zwischen den tramkritischen Positionen bei CSU, Verwaltung und Verkehrsbetrieben und den sich für eine Erhaltung der Straßenbahn aussprechenden Akteuren und Organisationen wie dem Münchner Forum, dem Arbeitskreis Attraktiver Nahverkehr und einer zunehmenden Mehrheit der Münchner SPD festgestellt werden.

„Hatten in der Vergangenheit die großen Stadtratsfraktionen verkehrspolitische Entscheidungen in der Regel im Konsens getroffen, so war nun eine zunehmende Polarisierung zu beobachten. Die Münchner CSU schwenkte immer stärker auf eine tramfeindliche Linie ein. Aus Überzeugung beziehungsweise aus wahltaktischen Motiven verfolgte sie eine dezidiert autofreundliche Linie. (...) Das 1971 in Kraft getretene Gemeindeverkehrs-Finanzierungsgesetz (GVFG) bot erstmals eine sichere Finanzierungsgrundlage für den weiteren Schnellbahnausbau. Die Verkehrsbetriebe konnten nun davon ausgehen, das U-Bahn-Grundnetz in überschaubarer Zeit zu verwirklichen und später bis an die Stadtgrenzen auszudehnen. Im Dezember 1972 meinte der scheidende Werkdirektor Hans Köhl, dass man die Münchner Tram im Jahr 2000 nur noch im Museum finden werde“ (Pabst 2010: 70).

Die wachsende argumentative und verbale Schärfe in der politischen Auseinandersetzung wird beispielhaft durch die auch emotional

vorwurfsvolle Vorhaltung, die CSU-Mehrheitsfraktion würde die „Hinrichtung der Straßenbahn“ beabsichtigen (vgl. Schmucki 2001: 379), illustriert. Die erhoffte konsensstiftende Wirkung des ÖV-Konzeptes 2000 wird nicht nur deutlich verfehlt, die bewusste Adressierung der Trambahnfrage verlagert die Planungsdiskussion nun vollends in den öffentlichen Fokus von Fachwelt (vgl. Frenz 1979: 429 – 431) und polarisierter politischer Tagesagenda.

„Es gelang den Akteuren der städtischen Verwaltung und der CSU-Mehrheitsfraktion aber nicht, ihren Konsens über die Abschaffung der Straßenbahn durchzusetzen. Sie hatten die Wirkung ihres Konzepts völlig falsch eingeschätzt: Die Diskussion um die Straßenbahn wurde nicht, wie beabsichtigt, beruhigt. Ganz im Gegenteil, der Plan, den Münchnern und Münchnerinnen ihre Tram aus betriebswirtschaftlichen und verkehrstechnischen Überlegungen wegzunehmen, entfachte die Emotionen“ (Schmucki 2001: 379).

Gleichzeitig erfährt die informelle Akteurskoalition der Straßenbahnbefürworter, die sich inzwischen unter dem eingängigen Leitsatz „Aktion: Rettet die Straßenbahn“ in Form einer Bürgerinitiative organisiert hat (in die sich zunehmend auch lokale Persönlichkeiten aus Politik und Gesellschaft einreihen), mit der Fürsprache durch den Münchner Verkehrsverbund erstmals auch eine direkte Unterstützung einer institutionell in Fragen des öffentlichen Verkehrs gewichtigen und relevanten Körperschaft, die zur Untermauerung der eigenen Thesen eigens eine Studie zur potentiell hohen kundenseitigen Attraktivität der Straßenbahn beauftragt hatte.

„Doch formierte sich dagegen Widerstand. Zu nennen sind SPD-Stadträte wie Hans Bojer (ein ehemaliger Straßenbahnfahrer), das Münchner Forum unter Leitung von Architekt Karl Klühspies und der MVV [Münchner Verkehrs- und Tarifverbund, Ergänzung des Verfassers], wo sich Geschäftsführer Dieter Lippert nach dem Ausscheiden seines Co-Geschäftsführers Walter Layritz (beim MVV von 1971 – 73) zugunsten der Straßenbahn einsetzte. Eine vom MVV in Auftrag gegebene, volkswirtschaftlich ausgerichtete Analyse der Nürnberger Gesellschaft für Konsumforschung ergab 1973, dass die Tram in puncto Schnelligkeit, Komfort, Umweltfreundlichkeit und

Wirtschaftlichkeit besser als der Bus abschnitt. (...) Nun verstärkte sich der Widerstand in der Öffentlichkeit. Unter dem Namen ‚Rettet die Münchner Tram‘ wurde eine Bürgerinitiative ins Leben gerufen. Zahlreiche Prominente unterstützten den Erhalt der Straßenbahn, darunter Altoberbürgermeister Dr. Hans-Jochen Vogel. Für den aus Hamburg stammenden Stadtbaurat Uli Zech war die Diskussion um den Fortbestand der Münchner Tram allenfalls ‚folkloristisch‘. Auch die Münchner CSU betrachtete die Straßenbahn nicht als neuzeitliches Verkehrsmittel, sondern bestenfalls als nostalgisches Relikt“ (Pabst 2010: 70f.).

Trotz der formell großen Machtfülle sowie weitgehender parteipolitischer Entscheidungshoheit und Stimmenmehrheit in Stadtrat und Verwaltungsspitze passt die CSU zumindest die Umsetzungsgeschwindigkeit und -intensität ihrer Policyposition der Straßenbahnstilllegung taktisch in gewissem Umfang an die sich wandelnde beziehungsweise sich weiter ausdifferenzierende öffentliche Meinungsbildung an, um im Sinne einen kontextsensiblen „vote-seeking“-Aspekts nicht Gefahr zu laufen, mit den eigenen politischen Zielstellungen die subjektiv-emotionale Wahrnehmung der Wahlbevölkerung zu überfordern. Dies zeigt sich etwa an dem Umstand, dass die argumentative „Steilvorlage“ einer ausdrücklichen Empfehlung des damaligen Werkdirektors zur Stilllegung der Straßenbahn im Jahr 1979 nicht unmittelbar im politischen Betrieb verwertet wird.

„Nachdem immer mehr Münchner die Petition für den Erhalt der Straßenbahn unterzeichneten, taktierte die CSU vorsichtiger. (...) Im November 1979 folgte die CSU im Werksausschuss nicht der von einem Dokumentationsband untermauerten Empfehlung von Werkdirektor Engelbrecht, das Verkehrssystem Straßenbahn stillzulegen. Zusammen mit SPD und FDP stimmte sie dafür, bis zur Herbeiführung eines Grundsatzbeschlusses die Straßenbahn zu erhalten“ (Pabst 2010: 71f.).

Im Vorfeld der entscheidenden Befassung des Stadtrates mit dem „ÖV-Konzept 2000“ gelingt es den zivilgesellschaftlichen Akteuren bei Münchner Forum und Arbeitskreis Attraktiver Nahverkehr, ihre fachlich und methodisch berechtigten Zweifel an den ökonomischen und verkehrlich-

betrieblichen Prämissen und Schlussfolgerungen des verwaltungseigenen Konzeptes wirkungsmächtig im politischen und medialen Öffentlichkeitsraum zu platzieren (vgl. Klühspies 2015: 250 – 256). Damit scheitert der seitens CSU und Verwaltung geplante „elegante und geräuschlose“ Ausstieg aus dem Straßenbahnverkehr im Schatten des neuen, allein auf U-Bahn und Bus ausgerichteten Verkehrsleitbildes (mit dem Ziel einer Bereinigung der Systemlandschaft um die als altertümlich, teuer und ineffizient eingestufte Tram) vor allem aufgrund der klaren und nachweislich objektiv stichhaltigen argumentativen Widerlegung der Berechnungen und Annahmen in Gänze. Insbesondere das hartnäckige persönliche Engagement des charakterstarken, souverän und immens konfliktfähig auftretenden Karl Klühspies, der das Wirken des Münchner Forums in dieser zentralen Frage nachhaltig prägt, kann als wesentlicher Beitrag zur „öffentlichen argumentativen Demontage“ des ÖV-Konzeptes 2000 der Stadtwerke gewertet werden. Demnach führt die offensichtlich einseitige Betrachtungsweise auch bei der CSU zur Notwendigkeit der Zustimmung zur Beauftragung eines abermaligen Gutachtens von neutraler dritter Stelle mit ausdrücklich ergebnisoffener Prüfung nach nachvollziehbaren wissenschaftlichen Standards (vgl. insgesamt Klühspies 2015: 238 – 257).

„Den Verkehrsbetrieben wurde vorgeworfen, ihre Maßnahmen der wissenschaftlichen Überprüfbarkeit zu entziehen. Die Angriffe waren so heftig, dass die Entscheidung um das Gesamtkonzept ‚ÖV 2000‘ vertagt und ein neues ‚Gutachten zum öffentlichen Nahverkehr in München‘ am 7. Februar 1984 in Auftrag gegeben wurde“ (Schmucki 2001: 379).

„Aufgrund seiner offenkundigen Einseitigkeit war das ÖV-Konzept 2000 im Stadtrat nicht mehrheitsfähig. So hatte der Arbeitskreis Attraktiver Nahverkehr (AAN) detailliert nachgewiesen, dass die zugunsten des Omnibusses ausfallenden Energie- und Schadstoffbilanzen falsch gerechnet waren. Auf Antrag von Manfred Brunner (FDP) wurde im Dezember 1982 mit den Stimmen der CSU beschlossen, ein neues, unabhängiges Gutachten in Auftrag zu geben. Unter Leitung von Prof. Gerhard Heimerl, Stuttgart, wurde es von Dorsch-Consult sowie der Hamburg-Consult und dem Münchner

Architekten Karl Klühspies als Nebengutachter bearbeitet. (...) Fahrgastinitiativen, Straßenbahnfreunde, Bund Naturschutz, Verkehrswacht und andere forderten nun vehement den Erhalt der Straßenbahn“ (Pabst 2010: 74f.).

Dabei kann insbesondere die persönliche Berufung von Klühspies als Nebengutachter angesichts dessen klarer inhaltlicher Positionierung als zumindest oberflächlich-formales Zeichen der Anerkennung und Konsensorientierung zwischen Stadtrat, Verwaltung, allgemeiner Öffentlichkeit und dem zivilgesellschaftlichen Bündnis des Trambahnretter gelten.

„Mit Klühspies begutachtete das ÖV-Konzept 2000 nun auch ein Experte, der sich seit Ende der 60er Jahre für einen stadtverträglichen Verkehr eingesetzt hatte und im Münchner Forum aktiv war“ (Schmucki 2001: 381).

Die dennoch weiterhin große taktische Brisanz und polarisiert-aufgeladene Distanz zwischen den Policypositionen äußert sich im Zuge des „Glaubenskriegs um die Trambahn-Zukunft“ (vgl. Klühspies 2015: 249) weiterhin beispielhaft in der umgehenden Ausnutzung jeglicher sich bietenden Vorteile, Gestaltungs- und Handlungsoptionen, um die Faktenlage bereits in Richtung der bevorzugten Policyoption hin zu lenken.

„In der Zwischenzeit nutzen die Verkehrsbetriebe ihren Handlungsspielraum, um bis zur Fertigstellung des Gutachtens ihre alten Pläne durch den Werkausschuss zu bringen. Bevor überhaupt entschieden war, wie es mit der Straßenbahn weitergehen sollte, beschloss der Werkausschuss des Stadtrats nach einer hitzigen Debatte am 07.12.1982 gegen die Stimmen von SPD und FDP, die Linien 16, 17, 18 und 20 zum Frühjahr 83 stillzulegen. Noch besetzten Akteure die Entscheidungspositionen, für die das Leitbild der 70er Jahre handlungsbestimmend war und die konsequent ihre Vorstellungen weiterverfochten“ (Schmucki 2001: 379).

Während das Jahr 1982 den vorläufigen Höhepunkt einer intensiven zentrifugalen politischen Konfliktdynamik zwischen Trambahngegnern und Straßenbahnbefürwortern markiert, verschieben sich die politischen

Machtverhältnisse sowohl bei der Wahl des Stadtrats als auch bei der Oberbürgermeisterwahl zugunsten der SPD, die nun mit den erstmals im Rat vertretenen Grünen grundsätzlich über die Option verfügt, eine politische Mehrheit der Trambefürworter organisieren zu können.

„Der Regierungswechsel von 1984, Georg Kronawitter (SPD) war wieder zum Oberbürgermeister gewählt worden, beschleunigte die Realisierung des neuen Leitbilds [des stadt- und menschengerechten Verkehrs, Ergänzung des Verfassers], denn die SPD hatte mit diesem den Wahlkampf bestritten. Sie trat für eine menschengerechte Stadt, Umweltverbesserungen, eine kleinräumige, durch Straßenbahnen erschlossene Stadt und die Erhaltung des städtischen Lebensraums ein. Die CSU, die wie alle Parteien den Verkehr zum Wahlkampfthema gemacht hatte, konnte mit ihren Argumenten für den Ausbau der U-Bahn, den Ausbau des Mittleren Rings und sonstiger Entlastungsstraßen keine Mehrheit erringen“ (Schmucki 2001: 373).

Die damit einsetzende parteipolitisch-inhaltliche Trendumkehr hin zu einer offeneren, von bestehenden institutionell-administrativen Führungsvorteilen und massiv zugunsten des Straßenbahnrückbaus vorgeprägten Polycyfpaden befreiten Debatte und Entscheidungsfindung mit jetzt klarer Tendenz zur Beibehaltung des Tramsystems wird zudem massiv durch das vorgelegte neue Gutachten zum öffentlichen Verkehr bestätigt und bekräftigt:

„Das neue Gutachten zum Oberflächenverkehr konnte schließlich am 06.12.1985 der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Die Ergebnisse waren erstaunlich, denn nun erwiesen sich die Planungsfälle ‚Straßenbahn‘ und ‚Bus‘ in der betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse als nahezu gleichwertig. Die höheren Kosten für Fahrzeuge und Streckenneubauten bei der Straßenbahn würden durch Mehrerlöse weitgehend ausgeglichen, da aufgrund von Meinungsumfragen, welche der Tram eine höhere Akzeptanz als dem Bus bescheinigten, höhere Fahrgastzahlen zu erwarten wären. Gleichzeitig schnitt die Straßenbahn hinsichtlich der neuen Kategorien ‚Umweltschonung‘ (weniger Emissionen und Lärm im Gegensatz zum Bus), ‚Netzdichte‘ (Tangentenverbindungen, kürzere Haltestellenabstände, weniger Umsteigen, kürzere Wartezeiten) und ‚Staufreiheit‘ (Vorrang vor dem Individualverkehr, eigene Trassen) besser ab und versprach, dem öffentlichen Verkehr mehr

„Attraktivität“ zu bringen, die ein Umsteigen vom Individualverkehr bewirken könnte. Schließlich räumte das Gutachten – entgegen der früheren Argumentationen – eine mögliche Bezuschussung der Straßenbahn durch den Bund ein, wenn sie nur auf eigenem Gleiskörper verkehrte“ (Schmucki 2001: 380).

In einer nahezu spektakulär zu nennenden Wendung empfiehlt das neue Gutachten nun nicht nur den Erhalt der Straßenbahn als intermediäres Schienenverkehrssystem mit eigenständigen Verkehrsfunktionen als wirtschaftlich, ökologisch, kunden- und angebotsseitig sinnvollerer Konzept gegenüber einem reinen U-Bahn- und Busnetz, es entwirft darüber hinaus unter ausdrücklicher argumentativer und vergleichender Bezugnahme auf entsprechende Erfolge in anderen Städten und Regionen zudem ein bis dato kaum vorstellbares Zielbild des Netzausbaus der Tram:

„Unter Abwägung aller Gesichtspunkte“, die nun ganz neue, noch nie berücksichtigte Kriterien beinhalteten, kamen die Gutachter zu der Empfehlung, den Straßenbahnbetrieb bei gleichzeitiger Netzanpassung und -ergänzung durch Neubauabschnitte beizubehalten. Das zukünftige Netz sollte bis zum Jahr 2000 mit 16 neugebauten Kilometern auf 71 anwachsen und zwei Ringstrecken (Tangentiallinien) (...) erhalten“ (Schmucki 2001: 380).

Die Gesamtbetrachtung der politischen und zivilgesellschaftlichen Prozesse ab Mitte der 1970er Jahre verzeichnet somit eine konstante Entwicklung des partizipativen zivilgesellschaftlichen Vordringens in vormals administrativ dominierte Verhandlungssysteme und Entscheidungsarenen, eine fachliche Emanzipation und Etablierung alternativer Policypositionen und Diskurse sowie eng damit verbunden eine relative Demokratisierung der entsprechenden Wissensbestände und Zielvorstellungen – der transparente öffentliche Austausch von Pro und Contra sowie das massive bürgerschaftliche Engagement tragen somit letztlich nachhaltig zum verkehrspolitischen Kurswechsel ab Mitte der 1980er Jahre bei.

„Anfang der 80er Jahre war die Öffentlichkeit zu einem verkehrsbestimmenden Faktor geworden, der die Verkehrspolitik

nachhaltig beeinflusste. Bis 1982 waren 90 000 Unterschriften für die Erhaltung der Straßenbahn zusammengekommen und bekannte Institutionen und Persönlichkeiten appellierten an die ‚Münchener Stadträte aller Parteien‘ sich für die ‚Beibehaltung der ganzen Münchener Trambahn‘ einzusetzen. (...) Aufgrund des ‚Drucks der Straße‘ – verbunden mit einer immer deutlicheren Verschiebung des Leitbilds der Verkehrsplanung – änderte sich schließlich die Münchener Verkehrspolitik“ (Schmucki 2001: 381).

Dabei prägt insbesondere die parteipolitische Polarisierung und inhaltliche Differenzierung anhand des Links-/Rechts-Spektrums, mit einer deutlichen Präferenz für den Straßenbahnerhalt bei SPD und Grünen, im Münchener Fall begleitet von einer technologieoffenen und pragmatischen FDP, sowie einer grundsätzlich tramkritischen Position bei der CSU, nicht nur die lokale politische Block- und Lagerbildung, sondern deckt sich darüber hinaus in hohem Maße auch mit ähnlichen Akteurs- und Entscheidungskonstellationen in anderen Städten wie etwa Frankfurt am Main.

„Die Parteipolitik spielte beim ‚Paradigmawechsel‘ im ÖPNV eine wesentliche Rolle. Mit dem Regierungswechsel 1984, als nicht nur die SPD wieder den Oberbürgermeister stellte, sondern erstmals die Grünen im Stadtparlament saßen, bildeten zwei Parteien die Mehrheit, die sich im Wahlkampf für die Straßenbahn eingesetzt hatten. (...) 1984 nutzte Georg Kronawitter die öffentliche Stimmung und kämpfte mit dem Slogan ‚So viel Trambahn wie möglich‘ um Stimmen für die SPD, obwohl er während seiner Amtszeit 1972 – 1978 den U-Bahnbau im Zeichen des U-Bahnparadigmas gefördert hatte. (...) Zum ersten Mal in der Geschichte des öffentlichen Verkehrs polarisierten sich in den 80er Jahren die Parteiprogramme entlang der öffentlichen Verkehrsmittel. Die CSU hatte die U-Bahn und damit die Planungen der frühen 70er Jahre für sich vereinnahmt (...) Die Konkurrenz der öffentlichen Verkehrsmittel widerspiegelte von jetzt an auch die Konkurrenz der Parteien: Tram oder U-Bahn war eine Frage von rechts oder links geworden; SPD, Grüne und auch die FDP verbürgten sich für die Trambahn“ (Schmucki 2001: 381f.).

Die klar sortierte parteipolitische Präferenzordnung in Bezug auf die zur Debatte und finalen Entscheidung anstehende Policyoption „Erhalt der Straßenbahn“ und die sowohl real- und machtpolitisch als auch ideologisch-

programmatisch problemlos greifbare Option einer situativen rot-grünen und zusätzlich von der FDP gestützten Ratsmehrheit zur Beschlussfassung der Trambahnrettung übersetzen sich jedoch in keiner Weise in einen ebenso eindeutigen und strukturierten Ablauf in der entsprechenden Sitzung des Stadtrates. Diese ist stattdessen vielmehr von der nüchternen Entzauberung der Illusionen einer politischen Entscheidungsfindung anhand übergeordneter, dem Gemeinwohl verpflichteter Interessen und Ziele geprägt. Der komplette Sitzungsverlauf stellt somit einen lehrsaamen Ausdruck eines immensen gegenseitigen politischen Misstrauens, taktischer Abwägungen und Ablenkungsmanöver, diverser Nebenkriegsschauplätze sowie kalkulierter Provokationen und Unterstellungen im Zwangsgehäuse eines beinahe bizarr zu nennenden gegenseitigen Kooperations- und Rationalitätsdrucks zur relativen Schadensbegrenzung beziehungsweise zur Wahrung der eigenen programmatischen Kernpositionen, bei Rot-Grün die Rettung der Tram, bei der CSU die Fortsetzung des U-Bahnbaus, dar (vgl. Niederschrift über die Sitzung des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 9. Juli 1986):

- Zunächst zeichnet Stadtrat Klaus Jungfer (SPD) die bisherige Entwicklung nach und stellt fest, dass sich der Stadtrat bereits seit den siebziger Jahren mit der Frage des Fortbestandes der Straßenbahn beschäftigt und sich die entsprechende Diskussion seit geraumer Zeit durch den Stadtrat quäle. Die Leitung der Stadtwerke habe 1982 das „ÖV-Konzept 2000“ vorgelegt, das einen die U-Bahn ergänzenden Busbetrieb dem Trambetrieb vorgezogen habe. Im Jahr 1984 sei dann eine erneute Beauftragung einer Untersuchung erfolgt, die inzwischen als „ÖV Gutachten München“ vorliegt. Die SPD sei der Auffassung, es sei jetzt der Zeitpunkt gekommen, die Unsicherheit in dieser Frage zu beseitigen, denn „die Bürger der Stadt haben einen Anspruch darauf, daß Ihnen gesagt wird, wie es bis zum Jahr 2000 mit den öffentlichen Verkehrsmitteln weitergehen soll“. Das dem Stadtrat vorliegende Gutachten beweise, dass die Trambahn auch unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht teurer sei als ein anderes Verkehrsmittel im Oberflächenverkehr. Wenn eine Einbindung der Tram in ein Gesamtsystem betriebswirtschaftlich möglich ist, müsse man auch berücksichtigen, „dass die Trambahn nicht nur ein betriebswirtschaftliches Phänomen ist, sondern von vielen Bürgern (...) mit Recht als das umweltfreundlichere und bequemere Verkehrsmittel angesehen wird. Schließlich hat die Trambahn etwas mit unserem Verständnis von Stadtgestalt und städtischem Leben zu tun – das hat uns die Diskussion der vergangenen Jahre gelehrt – und sie wird von vielen Bürgern als heimeliger Bestandteil vom Großstadtleben empfunden. Auch darauf muß eine politische Entscheidung Rücksicht nehmen.“ Daher habe die SPD den von den Grünen/ALM in der Sitzung des Werkausschusses der vergangenen Woche eingebrachten Gedanken, die Grundsatzentscheidung von der Netzplanentscheidung zu trennen, aufgenommen: Heute solle der Grundsatzbeschluss fallen, und später, wenn alle Varianten ausgearbeitet sind, die Netzplanentscheidung. Dabei seien nicht nur finanzpolitische, sondern auch wirtschaftliche Kautelen relevant, die Stadtwerke erhielten demnach die Zielvorgabe, ein Trambahnnetz auszuarbeiten und dies gleichzeitig mit dem Entwurf der Fortschreibung des U-Bahnnetzes vorzulegen. Die Gleichzeitigkeit der Entscheidung für die U-Bahn-Fortschreibung und die Sicherung des Trambahnnetzes sei eine besonders wichtige Festlegung, da bislang die Planung des Oberflächenverkehrs mit den Planungen, die den notwendigen Ausbau des Schnellbahnsystems betreffen, nicht in ausreichender Weise abgestimmt waren: „Diese Dinge gehören zusammen und müssen zusammen betrachtet werden.“

Im Anschluss führt Stadtrat Jungfer aus, dass dort, wo die U-Bahn sich betriebswirtschaftlich und von der Wirtschaftlichkeit des Gesamtnetzes her lohne, wenig Platz für die Trambahn sei, aber dort, wo sich die U-Bahn nicht lohne, müsse Platz für die Trambahn bleiben, eine integrierte Planung der beiden Netze sei notwendig. Zudem müsse der Beschluss des Werkausschusses vom 18.09.1984 über den Erhalt der Infrastruktureinrichtungen der Straßenbahn erhalten bleiben. Darüber hinaus sollten zunächst nur so viele neue U-Bahnzüge angeschafft werden, wie für die Betriebssicherheit notwendig seien. Es müsse Klarheit über das Beziehungsgeflecht der Planung zur U-Bahn geschaffen werden. Der erklärte Wunsch der CSU-Fraktion, über die endgültige Festlegung des Trambahnnetzes erst zu entscheiden, wenn Klarheit über die Zukunft der Fortschreibung des U-Bahnbaus geschaffen ist, führe zu einer sehr späten Entscheidung erst im Frühjahr 1987, denn die komplizierte Fortschreibung des U-Bahnnetzes dauere eben wesentlich länger als die Planung eines schienengebundenen Oberflächenverkehrsmittels: „Der Stadtrat wäre gut beraten solchen Versuchungen heute zu widerstehen und festzuschreiben, was wir wollen – München bleibt Tram-Stadt“.

Die entsprechenden Änderungsanträge a) bis e) der SPD zum ÖV-Gutachten München sprechen sich für eine Beibehaltung der Tram als Teil des MVV-Gesamtsystems aus, die Stadtwerke sollten beauftragt werden, gegebenenfalls unter Hinzuziehung von Fachleuten und unter Einbeziehung der Wünsche aus den Stadtteilen ein Trambahnnetz auszuarbeiten. Der Beschluss zur Aufrechterhaltung sämtlicher bestehender Straßenbahninfrastruktur bleibt bestehen. Zudem würde die Werkleitung beauftragt, die dringendsten Vorgaben für die Beschaffung neuer Tramzüge vorzubereiten und zur Beschlussfassung einzubringen.

- Für die CSU entgegnet Stadtrat Herbert Frankenhauser, die SPD wolle betriebswirtschaftliches Verständnis für die Stadtwerke vor dem Plenum unter Beweis stellen, habe aber in der konkreten Frage, wie es mit dem öffentlichen Nahverkehr in der Landeshauptstadt München weitergeht einen „Eiertanz“ aufgeführt. Bemerkenswert sei zudem, dass die SPD nunmehr die langjährige Gemeinsamkeit des Münchner Stadtrates, was den öffentlichen Personennahverkehr in der Landeshauptstadt München betreffe, offensichtlich zumindest bis zum nächsten Wahltermin verlassen werde. Nachweislich habe sich der Stadtrat in den 1960er Jahren dafür entschieden, die sogenannte Schnellbahn, also U- und S-Bahn als Rückgrat für den öffentlichen Personennahverkehr in der Landeshauptstadt München auszubauen.

Hinsichtlich des Zubringersystems auf der Oberfläche müsse etwas getan werden, dabei habe der aktuelle Oberbürgermeister 1975 selbst die Einstellung der Straßenbahn im Rahmen eines Volksfestes mit Brezeln und Freibier eifrig gefeiert. Grundlage des Nahverkehrs seien weiterhin die Schnellbahnen und hinsichtlich des Parallelverkehrs an der Oberfläche würden sich Entzerrungen ergeben. Das 1982 von Stadtwerken und MVV vorgelegte „ÖV-Konzept 2000“ habe sich klar für einen ausschließlichen Busbetrieb als betriebswirtschaftlich bestmögliche Ergänzung der Schnellbahn ausgesprochen.

Nach Vorlage des zwischenzeitlich beauftragten weiteren „ÖV-Gutachtens“ habe sowohl im Werkausschuss als auch in der Vollversammlung des Stadtrates weiterhin die Gemeinsamkeit zwischen SPD und CSU bestanden, dass weitere Entscheidungen über die Linienführung der Straßenbahn bis zur Entscheidung des Stadtrates über das ÖV-Gutachten zurückgestellt würden. Zudem zeige die aktuelle Vorlage der Stadtwerke, dass beim ÖV-Gutachten noch einige Fragen offen blieben, so seien die betriebswirtschaftlichen Auswirkungen nicht geklärt und auch die Mehrzahl der Bezirksausschüsse habe das Ergebnis des Gutachtens nicht unverändert übernommen. Dabei hätten die Gutachter selbst festgehalten, dass die Inhalte des Gutachtens nur zu verwirklichen seien, wenn sie völlig unverändert übernommen würden. Es sei also eventuell notwendig, die Werkleitung mit einem weiteren Gutachten zu betrauen, um zu prüfen, ob das vorgelegte Straßenbahnkonzept auch ohne die Neubaustrecken wirtschaftlich sein könnte.

Eine weitere Gemeinsamkeit zwischen SPD und CSU habe im Antrag der SPD-Fraktion vom 16.04.1986 zur Beschlussfassung über das „Dritte Mittelfristprogramm des U-Bahnbaus“ bestanden. Die ursprüngliche Absicht des Stadtrates sei die Schaffung eines sinnvollen Systems von unterirdischen Schnellbahnen einschließlich eines attraktiven Zubringersystems an der Oberfläche gewesen. Zunächst sollten daher die U-Bahnmaßnahmen geklärt werden. Nun solle plötzlich anhand eines letzte Woche durch die Fraktion der Grünen/ALM eingebrachten Antrags die Abgabe einer Grundsatzklärung zur Trambahn erfolgen. Jetzt solle also das leichter planbare oberirdische Zubringersystem zuerst geplant werden – zumindest würde die SPD diesen Eindruck erwecken, um anschließend das wesentlich kostenintensivere und entscheidende unterirdische Massenverkehrsmittel dem oberirdischen anzupassen: „Heute soll festgelegt werden, wo die Straßenbahn fahren soll, und anschließend sollen Planungs- und U-Bahn-Referat ausknobeln, welche Straßenbahn-Haltepunkte die U-Bahn anfahren soll.“ Das sei ein System, das mit Sicherheit einer ordentlichen Verkehrspolitik nicht entspreche. Mit diesem voreiligen Vorgehen sei das aufwändig erstellte ÖV-Gutachten „nur noch Wert, auf den Müll geschmissen zu werden“.

Für den von der SPD angestrebten Grundsatzbeschluss in Sachen Straßenbahn würden zudem die eigenen Grundsätze der stadtentwicklungspolitischen, verkehrspolitischen und umweltpolitischen Kriterien sowie notwendige Kosten-Nutzen-Gesichtspunkte nicht mehr gelten. Die SPD-Fraktion und der Oberbürgermeister wollten den Grundsatzbeschluss zur Straßenbahn ohnehin nur fassen, um „damit den weiteren Ausbau der U-Bahn auf diesem Umweg einstellen zu wollen“. Oder der Beschluss würde unter der Vortäuschung gefasst, die SPD wolle die Straßenbahn, verlagere aber die Gesamtproblematik, die eigentlich dem Stadtrat zustünde, auf die ohnehin überforderten Stadtwerke. Es werde nicht gelingen, dass die SPD mit den Grünen versuche, die CSU wieder einmal in die straßenbahnfeindliche Ecke zu drücken. Dies sei wie andere Lügen auch in den Wahlkampf mit eingebracht worden.

Der CSU-Änderungsantrag sieht vor, dass die Münchner Straßenbahn als Ergänzung des unterirdischen Massenverkehrsmittels dort erhalten wird, wo dies vom Verkehrsaufkommen her notwendig, wirtschaftlich vertretbar und technisch durchführbar sei, dabei seien die Attraktivitätsvorteile der Straßenbahn und die zu erzielenden Verbesserungen im Umweltschutz einzubeziehen. Zudem würde dem dritten mittelfristigen Programm zur U-Bahn im Grundsatz zugestimmt. Die Stadtwerke würden zudem beauftragt, nach Beschlussfassung des Stadtrates über das U-Bahnnetz vom wissenschaftlichen Begleiter des ÖV-Gutachtens eine Stellungnahme dazu einzuholen, welche Auswirkungen sich daraus für den Oberflächenverkehr ergeben würden und wo unter den genannten Zielvorgaben eine Trambahnführung möglich sei.

- Für die Grünen/ALM führt Stadtrat Georg Welsch aus, dass die Forderung der Stadtwerke, der ökonomische Teil des neuen ÖV-Gutachtens müsse genau untersucht werden, insofern irritierend sei, als das neue Gutachten je eigens zur Überprüfung der wirtschaftlichen Annahmen, die die Stadtwerke in ihrem ursprünglichen ÖV-Konzept 2000 getroffen hatten, erstellt worden ist. Die Kostenansätze des neuen Gutachtens seien alle nach bundesweiten Standards plausibel, insofern würde er „einer solchen Überprüfung durch die Stadtwerke erheblich mißtrauen, denn das, was die Stadtwerke errechnen, haben wir ja beim ÖV-Konzept 2000 erleben können“.

Der Sinn der von CSU und Stadtwerken vorgeschlagenen Beratungen sei klar: Durch Schaffung von Parallelverkehren sollten einzelne Tramstrecken aus dem Gesamtkonzept herausgebrochen werden, um sich dann auf die Ergebnisse aus dem neuen Gutachten berufen zu können, dass das Konzept nur im Ganzen funktionieren würde und alle Linien im Wesentlichen erhalten blieben.

Die Sache sei nun aber entscheidungsreif, das neue Gutachten liege vor und sage aus, die Trambahn sei wirtschaftlich vertretbar. Es seien keine weiteren Gutachten notwendig, sondern heute müsse der Grundsatzbeschluss gefasst werden: Wir lassen in München weiterhin die Trambahn fahren. Daher solle die Grundsatzentscheidung von der Netzentscheidung getrennt werden, letztere sei dann gleichzeitig mit der Entscheidung über die Fortschreibung des U-Bahnbauprogramms zu treffen. Die Stellungnahme und der Antrag der CSU könnten nicht gutgeheißen werden, denn die CSU wolle mit diesem Trick zunächst ein Maximal-U-Bahnnetz festschreiben, obwohl dies heute gar nicht auf der Tagesordnung stünde.

Die Grünen/ALM seien weiterhin überrascht, dass die SPD einen eigenen, aber nahezu inhaltsgleich Antrag zum Antrag der Grünen eingebracht habe, man könnte dies so interpretieren, als wolle die SPD etwa doch keine Mehrheit für die Tram und hoffe heimlich, dass sich die Anträge gegenseitig kannibalisieren? Gebe es Berührungsängste, oder hoffe die SPD, dass letztlich die Bundesbahn über den MVV aus Sorge vor Einnahmeverlusten ein Veto gegen die Trambahn einlege?

Das „Glatteis der SPD-Fraktion“ in Bezug auf den im Antrag formulierten Passus „im Rahmen des MVV-Gesamtsystems“ sei immer noch besser als gar kein Eis zu haben, sondern im See zu ertrinken. Er hoffe, die Öffentlichkeit nehme Kenntnis davon, dass die Trambahn erhalten bleibe.

- Stadtrat Horst Haffner von der FDP stellt fest, die FDP sei froh, dass dieser Beschluss für die Trambahn zustande käme, da man damals ja auch angeregt habe, das neue Gutachten einzuholen. Nun stehe fest, die Straßenbahn sei auch unter ökonomischen Gesichtspunkten akzeptabel, wenn man neue Strecke baue. Die Stadtwerke hätten stets „an die Wand gemalt, daß wenn man die Straßenbahn erhalten wolle, sie ein absolut unwirtschaftliches Relikt aus der Vergangenheit sei“. Die Grünen und die FDP hätten hingegen schon immer den absoluten Willen gesehen, die Straßenbahn weiterzubetreiben. Die Grünen jedoch würden durch ihre Forderungen nach viel weitergehenden Linien die Frage der Wirtschaftlichkeit jedoch in weite Ferne rücken. Es sei erfreulich, dass sich die SPD zu einem klaren „JA“ zur Trambahn durchgerungen habe, es sei hingegen bedauerlich, dass dies leider nur mit den Grünen erfolgt sei und hier die Gemeinsamkeiten mit der FDP nicht gewürdigt worden wären.

Es dürfe weder beim heutigen Torso der Straßenbahn bleiben, noch dürfte es nur ein theoretisch gefordertes Netz maximaler Größe geben. Die FDP sehe die große Gefahr, dass „ewig und drei Tage“ über die Straßenbahn und die konkrete

Umsetzung des Beschlusses diskutiert werde, konkrete Realisierungsschritte seien notwendig. Das Gute am heutigen Grundsatzbeschluss sei die klare und konkrete Zielstellung, an die sich die Stadtwerke halten beziehungsweise mit der sie sich nun anfreunden müssten, ja „dazu gezwungen sind“. Ein engmaschiges Netz zwischen Straßenbahn und Bus solle hergestellt werden, ein Verkehrsmittel solle dabei „in der Lücke des anderen liegen“, so dass jeder Bewohner mit einem vernünftigen Abstand vom öffentlichen Verkehr bedient würde. Eine Verknüpfung mit U- und S-Bahn sei sinnvoll, zudem sei die U-Bahn auf Außenästen gegebenenfalls oberirdisch zu führen, dies sei wirtschaftlicher. Eine pauschale Straßenbahneuphorie sei nicht angebracht, sondern ein ständiges Abwägen bei den Wünschen nach Linien (vgl. insgesamt Niederschrift über die Sitzung des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 9. Juli 1986).

Nach der ersten inhaltlichen Aussprache stellt die CSU-Fraktion einen Antrag auf Sitzungsunterbrechung, da es neben dem unstrittigen Erhalt der Tram, den auch die CSU unterschreiben könne, in Wahrheit „um das Schicksal des U-Bahnbaus in München in den nächsten Jahren gehe“. Man sei seitens der CSU nicht bereit, mit der SPD gemeinsam ein Mehrjahresinvestitionsprogramm zu verabschieden, in dem der U-Bahnbau ein Schwerpunkt sei, um dann von der SPD in der staunenden Öffentlichkeit mitgeteilt zu bekommen, die SPD habe sich bei diesem wichtigen Thema mit den Grünen/ALM geeinigt. Diese Doppelstrategie werde die CSU nicht mittragen.

Die SPD stellt daraufhin klar, dass sie keinen Grund sehe, vom U-Bahnbau grundsätzlich abzurücken. Auch die Grünen arbeiten heraus, dass sie nicht gegen jeglichen U-Bahnausbau seien (etwa die Strecken nach Großhardern oder zum Westfriedhof), wichtig sei, dass nicht die ursprüngliche Version des Mittelfristprogramms übernommen werde, denn die suggeriere, dass die strittigen U-Bahnstrecken nach Pasing oder Moosach bereits beschlossen seien.

Die CSU betont durch Stadtrat Dr. Uhl nochmals ihren Eindruck und Verdacht, die SPD würde beim Trambahnausbau gemeinsame Sache mit den Grünen machen, um die CSU in die böse Ecke der Trambahngegner stellen zu können, während sie es beim U-Bahnausbau genau umgekehrt versuchen wolle. Gleichzeitig zelebriert die CSU die Zustimmung der Grünen zu diversen U-Bahnstrecken im Rahmen des nächsten

Mittelfristprogramms: „So viel U-Bahn wollen jetzt auf einmal die Grünen. Ist das nicht schön? Das ist der Stunde der Realos bei den Grünen, die Fundis sind verschwunden!“

Die FDP hingegen äußert die Vermutung, dass die CSU vor der Kommunalwahl, nachdem sie sich nun jahrelang für die Abschaffung der Trambahn stark gemacht habe, aus rein wahltaktischen Gründen auf „den fahrenden Trambahnzug aufspringe“.

Die Grünen streichen abschließend nochmals ihre differenzierte Position zum U-Bahnbau heraus: Gegen die U-Bahn in der Innenstadt sei wenig einzuwenden, dort sei sie durchaus sinnvoll, der U-Bahnbau in den Außenbezirken sei hingegen äußerst fragwürdig, dort könne wegen des vorhandenen Platzes dieselbe Verkehrsfunktion von der wesentlich günstigeren Tram übernehmen werden, während mit dem U-Bahnbau „das Geld zum Fenster hinausgeschmissen werde“. Das jährliche U-Bahnbau-Volumen von 300 Millionen Mark sei zudem zu hoch und müsse nach unten korrigiert werden.

Nach einer intensiven mehrstündigen Debatte hält Oberbürgermeister Kronawitter fest, er sei froh, dass auch aufgrund der Sitzungsunterbrechung eine so breite Basis für die Beschlussfassung zur Tram gefunden worden sei. Es müsse daher ernsthaft untersucht werden, ob wenigstens noch in einem Teilbereich die Straßenbahn erhalten werden könne, er hoffe, dass dies, auch unter Einbeziehung neuer Aspekte wie dem Umweltschutz, gelingen wird. Die Grundlage dafür sei mit dem heutigen Antrag geschaffen, der gemeinsame Antrag aller Fraktionen sei hiermit einstimmig angenommen (vgl. Niederschrift über die Sitzung des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 9. Juli 1986).

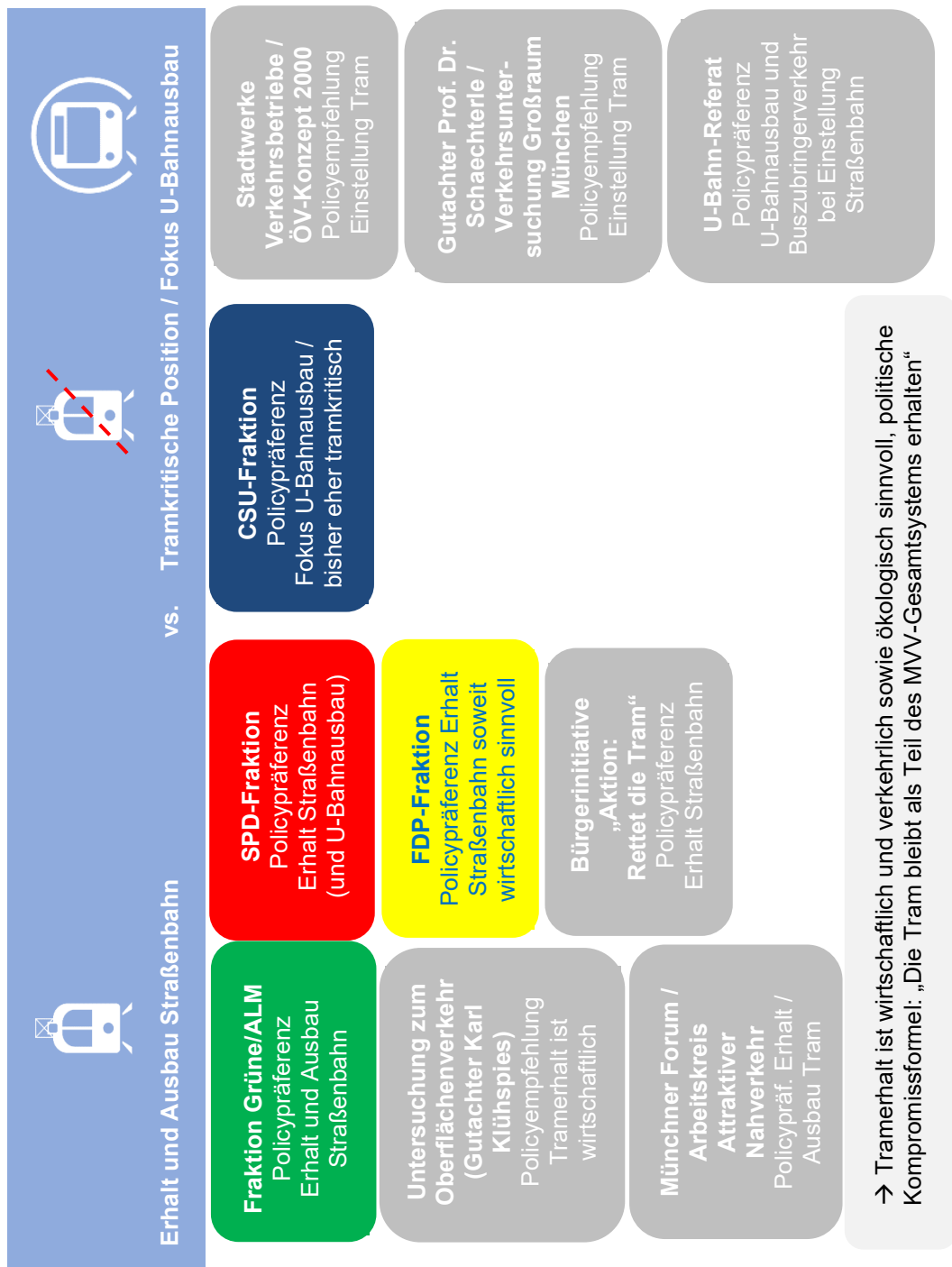


Schaubild 44: Akteurskonstellationen, Interessen und Legitimationsgrundlagen beim polarisierten, politisch und zivilgesellschaftlich artikulierten Streit um Erhalt oder Stilllegung der Straßenbahn (eigene Darstellung)

Der insgesamt turbulente und äußerst aufgeladene, vom deutlichen gegenseitigen Misstrauen einiger Akteure – insbesondere in Bezug auf Neutralität, Redlichkeit und Kompetenz der Verkehrsbetriebe – bestimmte, hochpolarisierte und durch taktische Manöver geprägte Sitzungsverlauf findet sich auch in einem entsprechenden medialen Echo in Tageszeitungen und Fachwelt wieder:

„Die Münchner Trambahn bleibt erhalten. Zu diesem Grundsatzbeschluss raufte sich gestern die Vollversammlung des Stadtrats nach grotesken Wendemanövern, politischen Winkelzügen, Sitzungsunterbrechungen und fraktionsinternen Geheimberatungen zusammen. Das Sitzungstohuwabohu wurde durch ein Ultimatum der CSU-Fraktion ausgelöst, die mit einer Ablehnung des tags zuvor im Finanzausschuß gemeinsam mit der SPD beschlossenen Mehrjahresinvestitionsprogramms drohte, wenn die SPD im Trambahnstreit gemeinsame Sache mit den Grünen machte. Nach viel Wirbel und zähem Ringen hinter verschlossenen Türen einigten sich schließlich alle vier Fraktionen auf eine Kompromißformel: Hintergrund des Tauziehens war die Befürchtung der CSU, daß die rot-grüne Trambahn Allianz den weiteren Ausbau der U-Bahn zum Scheitern bringen könnte“ (Süddeutsche Zeitung vom 10.07.1986, zitiert nach Schmucki 2001: 381).

„Das im November 1985 vorgestellte ‚ÖV Gutachten München‘ sprach sich eindeutig für ein Mischsystem Tram/Bus aus, da es wirtschaftlich günstiger sei. Neben der U-Bahn könne die Straßenbahn eigenständige Funktionen zur Verdichtung des Schnellbahnnetzes auf radialen Strecken sowie als tangenciales Verkehrsmittel übernehmen. (...) Auch die CSU mochte nun nicht zurückstehen. Alle Stadtratsfraktionen beschlossen im Juli 1986, ‚die Straßenbahn als Teil des MVV-Gesamtsystems‘ zu erhalten. (...) Damit war die Systemstillegung abgewendet“ (Pabst 2010: 74).

Nach der grundsätzlichen Entscheidung zum Erhalt der Straßenbahn als eigenständiger Verkehrsträger, die die langjährigen strategischen Unklarheiten für Stadtbevölkerung, Fahrgäste, Politik und Verwaltung nun durch eine planungssichere Perspektive ersetzt, vollzieht sich die endgültige systemische Stabilisierung der Straßenbahn letztlich erst mit der Entwicklung und Beschaffung neuer Niederflurfahrzeuge, die sich sowohl durch die attraktive Außenwirkung mit Innovationen bei Technik und

Komfort als auch durch die politische, technische und wirtschaftliche Bindungswirkung der entsprechenden Investitionen aufgrund des langen Nutzungs- und Lebenszyklus der Schienenfahrzeuge auszeichnen.

„Anfang 1988 bewilligte der Werkausschuss schließlich die Beschaffung von drei Prototyp-Fahrzeugen einer neuen Generation von Niederflur-Straßenbahnwagen mit Drehstromantriebstechnik. (...) Die neuen Fahrzeuge hoben sich durch tiefliegende Einstiege und dem U-Bahn-Design nachempfundene Innenräume ganz entschieden von den alten ab, um damit zu einer neuen Akzeptanz der Straßenbahn beizutragen. (...) Fast gleichzeitig (1989) lag dem Stadtrat schließlich das überarbeitete Konzept (...) („Ausführungsvorschlag zur Entwicklung und Anpassung des Liniennetzes im öffentlichen Personennahverkehr“) vor. Dieses sprach sich dafür aus, dass weiterhin die U- und S-Bahn die Hauptlast der Verkehrsströme trugen, jetzt aber die Straßenbahn überall dort zum Einsatz kam, wo die Kapazität der Busse zu klein, die Verkehrslast aber auch für einen sinnvollen und kostengerechten Einsatz von U- oder S-Bahn zu gering war. Das traf genau auf die Strecken zu, die bereits die Alternativ-Konzepte in den 70er Jahren vorgeschlagen hatten: Die Tangentialverbindungen. Hatten die Verkehrsbetriebe in den 60er Jahren noch die Meinung vertreten, die höhere Geschwindigkeit der U-Bahn würde die Zeit wettmachen, die mit dem erzwungenen Umsteigen in der Innenstadt verloren ging, sahen sie zwei Jahrzehnte später ein, dass ein reines Radialnetz massive Fahrzeitverlängerungen verursachte, die wenig Akzeptanz fanden, und keinen Umsteigeeffekt erzeugten. Die Verkehrsbetriebe folgten nun dem neuen Leitbild der kurzen Wege und ungebrochenen Linien“ (Schmucki 2001: 384f.).

Dabei trifft sich in der mit dem Grundsatzbeschluss zum Erhalt der Straßenbahn funktional einhergehenden Notwendigkeit der Beschaffung neuer Fahrzeuge ein kommunalpolitisches Momentum mit einer entsprechenden Antizipation der im fränkischen Teil des Freistaats Bayern ansässigen Fahrzeug- und Wagonbauindustrie. Insofern verstärken und verbinden sich die neuen verkehrspolitischen Ziele in München im Rahmen des Vergaberechts mit handfesten struktur- und wirtschaftspolitischen Impulsen:

„Die Schienenfahrzeugabteilung der MAN in Nürnberg hoffte auf einen Kurswechsel der Münchner Verkehrspolitik nach den

Rathauswahlen 1984. Man sah in München die Chance, einen eigenen Wagentyp zu entwickeln, der als Referenz für den sich abzeichnenden Boom auf dem Straßenbahnmarkt dienen sollte. (...) Ein Entwicklungsteam unter Leitung von Lutz Uebel, der sich als Student in München im AAN engagiert hatte, begann schon 1983 die ersten Vorüberlegungen. (...) Werkdirektor Buhmann setzte sich tatkräftig für die Beschaffung des MAN-Typs ein. Aufgrund enger Kontakte zwischen der Rheinbahn und den Stadtwerken München (...) wurde ab 1987 auch die ‚VÖV-Niederflur-Stadtbahn‘ als Alternative verfolgt. Die Stadtwerke München traten der von DUEWAG und Siemens dominierten Entwicklergemeinschaft bei. Doch gelangte das ehrgeizige Projekt eines ultraleichten Niederflurwagens mit selbstlenkenden Einzelrad-Einzelfahrwerken (EEF) nicht zur Serienreife. München gab glücklicherweise keinen Prototyp in Auftrag und zog sich vorzeitig zurück. 1988 bestellte München bei MAN drei Prototypen des Niederflurwagens. (...) In den Jahren 1994 – 97 wurden 70 Niederflurwagen der Serienbauart R2.2 (...) geliefert“ (Pabst 2010: 111).

Das technologische Narrativ der bestehenden Straßenbahn kann somit evolutionär und mit eigenen, neuen Verkehrsfunktionen und Nutzungsmerkmalen für die Zukunft fortgeschrieben werden und ergänzt beziehungsweise modifiziert das bisherige Leitbild des Schnellbahnparadigmas zu einem Leitbild des stadt- und menschengerechten Verkehrs im Zeichen der integrierten Verkehrsplanung.

„Der langsame Umschwung in den folgenden Jahren zeigte sich daran, dass die Verkehrsbetriebe ab Mitte der 80er Jahre zu einer straßenbahnfreundlicheren Politik übergingen. Sie entliehen 1985 aus Nürnberg zwei Triebwagen zu Test- und Demonstrationszwecken, die später zwar nicht zum Einsatz kamen, aber durch ihr Hightech-Image den öffentlichen Bewusstseinswandel beeinflussten und schließlich die politische Entscheidung des Stadtrats begünstigten, wieder in die Straßenbahn zu investieren“ (Schmucki 2001: 383).

Nunmehr werden auch die städtebaulichen Potentiale der oberirdischen Straßenbahn sowie die gute Flächenerschließung und die tangentielle Verbindungsfunktion der Tram ausdrücklich gewürdigt, ohne dabei den U-Bahnbau in Frage zu stellen.

7.5.6 Die duale Schienenverkehrspolitik Münchens ab den 1990er Jahren: Mit U-Bahn- und Straßenbahnausbau im latenten parteipolitischen Dissens auf der Suche nach der bestmöglichen Kalibrierung der beiden komplementären Policyoptionen

Die mit dem politischen Grundsatzbeschluss von 1986 einhergehende Öffnung und Neuausrichtung der Münchner Schienenverkehrspolitik hin zu einer dualen Ausbaustrategie von U-Bahn und Tram erfährt in den Jahren 1989 und 1990 mit der Beschlussfassung zum neuen handlungsleitenden Planwerk der „Integrierten ÖPNV-Planung“ eine abermalige institutionelle Verankerung und politische Legitimation. Der Ausbau des U-Bahnnetzes setzt sich dabei recht unverändert gemäß den Planungen des U-Bahn-Referates fort. Nachdem bereits am 18.10.1980 mit der Eröffnung der zweiten U-Bahnstammstrecke (Planungstitel U8/1, aktuelle Bedienung durch Stammlinien U1 und U2) zwischen Scheidplatz, Hauptbahnhof und Neuperlach Süd durch die damit entstehende Netzwirkung ein bedeutsamer Meilenstein im U-Bahnbetrieb erreicht wird, markieren die etappenweise Inbetriebnahme der dritten U-Bahnstrecke (Planungstitel U5/9, aktuelle Bedienung durch Stammlinien U4 und U5) zwischen Stachus (Karlsplatz), und Westendstraße (10.03.1984) beziehungsweise die verkehrlich wichtigen Verlängerungen zum Odeonsplatz (01.03.1986), Max-Weber-Platz, Innsbrucker Ring und Arbellapark (27.10.1988) die weitgehende Fertigstellung des innerstädtischen Kernnetzes des U-Bahnsystems (vgl. insgesamt Pischek / Junghardt 2012: 15 – 25).

Eine gänzlich neue verkehrspolitische Dimension hält mit der umfassenden Ausbauplanung des Straßenbahnnetzes Einzug, die dem bisherigen Rest- und Rumpfbetrieb der Tram im Rahmen der „Integrierten Verkehrsplanung“ neue Aufgaben und Wirkungshorizonte zuweist, die sich in der natürlichen betriebs- und volkswirtschaftlichen Domäne der Straßenbahnsysteme

zwischen der Leistungsfähigkeit und Erschließungswirkung von U-Bahn und Bus einordnen:

„Im November 1989 stellte das Planungsreferat die ‚Integrierte ÖPNV-Planung‘ für die Landeshauptstadt München vor. Sie lehnte sich an das Verkehrsgutachten von 1985 an und wies der Straßenbahn vier Hauptfunktionen zu:

- Zubringer zur U-Bahn im Außenbereich,
- Direktverbindung zur Innenstadt auf nicht von der U-Bahn erschlossenen Relationen,
- Erschließung als Ergänzung zur U-Bahn bei hoher Nachfragedichte
- Herstellung neuer Tangentialverbindungen

Als Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Betrieb wurde der Bau einer Nord-, West- und Osttangente erachtet“ (Pabst 2010: 77).

Mit der entsprechenden formellen politischen Verabschiedung des Konzeptes der „Integrierten Verkehrsplanung“ aus (S-Bahn), U-Bahn, Tram (und Bus) durch partei- und fraktionsübergreifende Beschlussfassung im Dezember 1990 wird die Münchner Schienenverkehrspolitik auf ein solides planerisches und politisches Fundament gestellt, bei dem den einzelnen Verkehrsträgern grundsätzlich eigenständige, aber auch komplementäre und ergänzende Verkehrsfunktionen zugeordnet werden.

„Ende der 80er Jahre bekräftigte der Stadtrat seine Verkehrspolitik der menschengerechten Stadt noch einmal mit dem am 13.12.1990 beschlossenen ‚integrierten öffentlichen Verkehrskonzept (...)‘, das einen ökologischen Stadtbau anstrebe“ (Schmucki 2001: 376).

Die alles überragende zugehörige globale Zielstellung lässt sich mit dem Streben nach einer Attraktivitätssteigerung des integralen Gesamtsystems des öffentlichen Nahverkehrs, nach absoluter und relativer Erhöhung der Fahrgastzahlen sowie des Anteils von Bus und Bahn am Gesamtverkehr durch Gewinnung von Umsteigern aus dem motorisierten Individualverkehr, sowohl aus (raum-) ökonomischen als auch aus ökologischen Aspekten und Motiven, beschreiben. Das Leitbild des „stadt- und menschengerechten Verkehrs“ verweist zudem auf die sozialen, städtebaulichen und kulturellen Komponenten und Entwicklungsperspektiven.

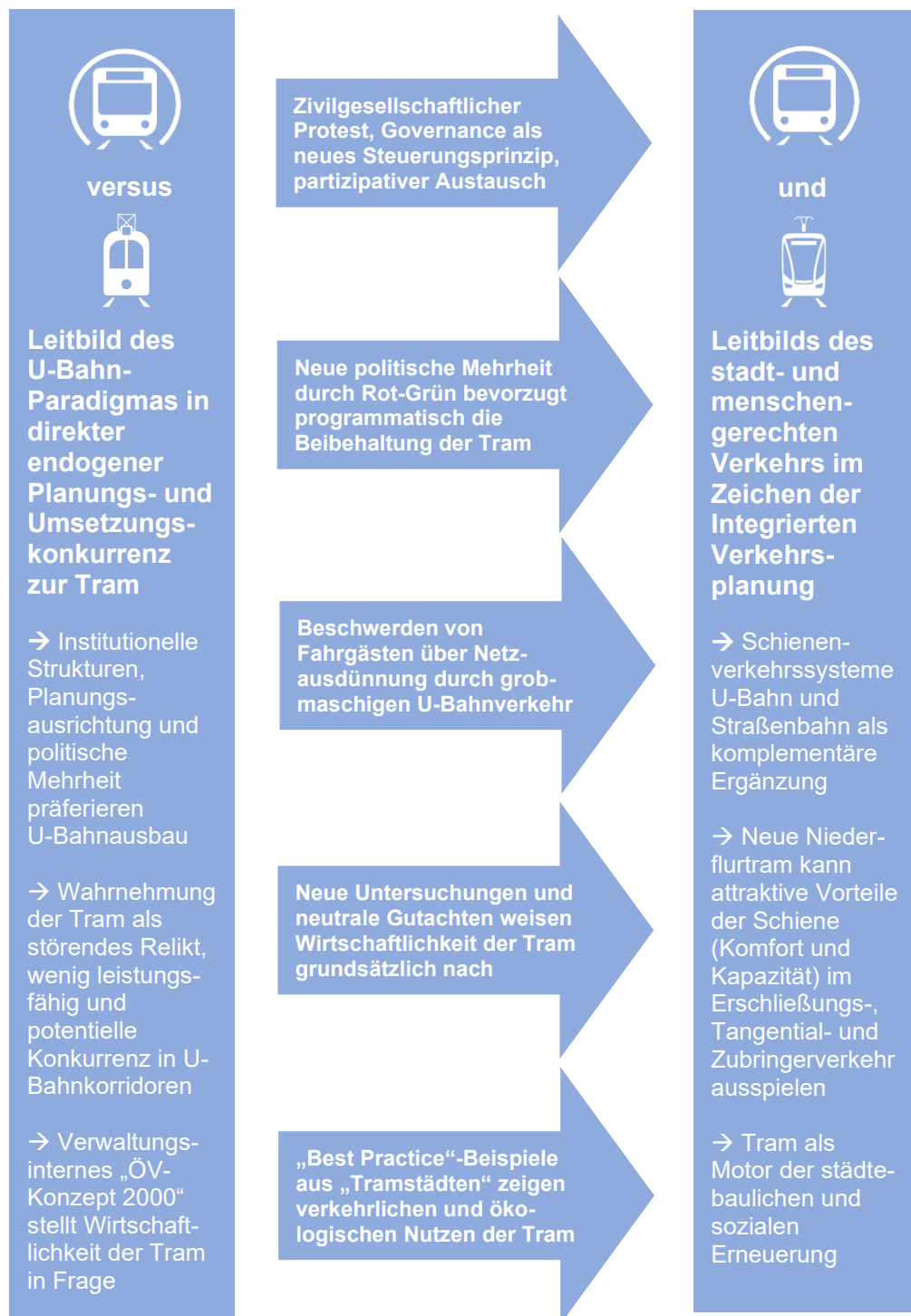


Schaubild 45: Neue institutionelle und parteipolitische Rahmenbedingungen, zivilgesellschaftliches Engagement, Austausch und Steuerung im Zeichen der Governance sowie konkrete Systemlücken der U-Bahn begünstigen Umschwung zu tramfreundlichem Leitbild (eigene Darstellung)

Wenngleich die grundsätzliche Beschlusslage zum Planwerk der „Integrierten Verkehrsplanung“ in fraktionsübergreifender Übereinstimmung erfolgt und am 13.03.1991 nochmals durch einen einstimmigen Ratsbeschluss bekräftigt wird (vgl. Riechers 2001: 33), um einen klaren Auftrag sowie eindeutige planerische Handlungsimpulse an Verwaltung und Verkehrsbetriebe zur Umsetzung des beschlossenen U-Bahn- und Straßenbahnausbaus zu senden, verbleibt bei den Stadtwerken und phasenweise auch bei der CSU zunächst noch die „alte“ mentale und inhaltliche Ausrichtung zugunsten eines rein zweistufigen Verkehrsmodells aus U-Bahn und Bus als den Tramausbau hemmendes und verzögerndes Momentum.

„Die CSU-Fraktion kritisierte den Investitionsbedarf von 481 Millionen DM für 25 Kilometer neue Strecken und Fahrzeuge. Die Verkehrsbetriebe versuchten, das Steuer noch einmal herumzureißen. Werkreferent Layritz plädierte für ein ‚billigeres‘ Busnetz“ (Pabst 2010: 77).

Jedoch können diese partikular abweichenden Interessen und einzelne punktuell tramkritische parteipolitische Positionen angesichts der breiten politischen und gesellschaftlichen Mehrheit und Unterstützung für die Tram, die im Zuge der sich ab 1990 abzeichnenden „Renaissance der Straßenbahn“ (vgl. Pabst 2010: 77 – 87) verstärkt auch im öffentlichen Bewusstsein eine deutliche technische, verkehrliche, gestalterische und funktionale Modernisierung und Attraktivitätssteigerung erfährt, das grundsätzliche Systemwachstum der Straßenbahn kaum einschränken.

„Das Streckennetz wuchs von 65 auf 75 Kilometer. Der Wagenpark wurde bis 2001 weitgehend auf Niederflurwagen umgestellt. Die Investitionen machten die Tram nicht nur moderner, sondern auch wirtschaftlicher. Beginnend mit der Linie 20 wurden alle Straßenbahnlinien zwischen 1994 und 2004 nach Züricher Vorbild beschleunigt. Nun wird der ÖPNV nicht nur passiv vom Individualverkehr geschützt, sondern aktiv bevorrechtigt, zum Beispiel durch verkehrabhängige Ampelsteuerungen mit Priorität für die Straßenbahn und Einrichtung von Ampelschutz für Fahrgäste an Haltestellen. (...) Das Projekt war höchst umstritten. Von CSU und Autofahrerseite kam erbitterter Widerstand. (...) Nach Ausräumung

anfänglicher Probleme wurde die Beschleunigung zu einem vollen Erfolg“ (Pabst 2010: 78f.).

Dabei wirkt sich auch die durch ein gleichgerichtetes Nahverkehrsverständnis und übereinstimmende Zielvorstellungen handlungsstarke, belastbare und stabile Achse zwischen Rathaus-beziehungsweise Verwaltungsspitze und Führung der Stadtwerke Verkehrsbetriebe äußerst förderlich für ein kontinuierliches integrales Netzwachstum von Tram und U-Bahn aus:

„Mit der Wahl von Christian Ude (SPD) zum Oberbürgermeister im Jahr 1993 erhielt der Ausbau des ÖPNV und speziell der Straßenbahn den notwendigen politischen Rückhalt. Der 1999, 2002 und 2008 wiedergewählte Ude ist ein sachkundiger Stadtpolitiker und arbeitet eng mit [dem damaligen, Ergänzung des Verfassers] MVG-Chef König zusammen“ (Pabst 2010: 78).

Die konkreten baulichen und betrieblichen Ableitungen sowie die individuell zu „übersetzenden“ Handlungsaufträge des naturgemäß mit einem gewissen Abstraktionsgrad verbleibenden neuen verkehrlichen Leitbildes werden je nach spezifischer Akteurskonstellation und Präferenzlage vor Ort mit durchaus unterschiedlichem Tempo und variierenden Realisierungserfolgen umgesetzt. Dabei führt gerade die nicht bis in das letzte bauliche Detail ausformulierte gröbere Planungstiefe derartiger Gesamtkonzepte zu zwangsläufigen lokalen Auslegungs- und Interpretationsspielräumen. Diese können, wenn parallel zum eigentlichen inhaltlich-verkehrstechnischen Konkretisierungsbedarf zusätzlich auch elektoral-wahltaktische, ideologische oder populistisch gefärbte Interessen mitwirken, trotz ordnungsgemäßer Planung und des Nachweises eines allgemeinen wirtschaftlichen und kundenseitigen Nutzens einer Maßnahme, ein beachtliches Verzögerungs- oder Verhinderungspotential entfalten.

„Die Integrierte ÖPNV-Planung sieht eine ‚Nordtangente‘ (Linie 22) auf einer 2,2 Kilometer langen Neubaustrecke (...) über den Englischen Garten (...) vor, von wo die Linie auf bestehenden Gleisen weiter nach Neuhausen fahren soll.

In der standardisierten Bewertung erreichte sie den hervorragenden Kosten-Nutzen-Faktor von 2,2. (...) Während Verkehrsbetriebe, SPD und Grüne, Münchner Forum, Verkehrsclub Deutschland, Pro Bahn e.V., AAN und Bund Naturschutz die verkehrliche Bedeutung und die Möglichkeit umweltgerechter Einbindung herausstrichen, prangerten der frühere Direktor des Englischen Gartens (...), die CSU, die Freunde der Residenz e.V. und Anwohner (...) die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und mögliche Sicherheitsrisiken an (...). Schließlich versagte der Hausherr, (...) Finanzminister Prof. Dr. Kurt Faltlhauser, am 11. Mai 1999 im laufenden Planfeststellungsverfahren seine Zustimmung für einen Streckenbau im Englischen Garten“ (Pabst 2010: 85).

Während in den 1990er und 2000er Jahren neben dem weitgehenden Abschluss des U-Bahnbaus auch in den Vororten und auf den Außenästen²⁶² einige planerisch anspruchsvolle Straßenbahn-Neubaustrecken in hochverdichteten Innenstadtlagen, wie etwa die Gleistrasse der Linie 23 als straßenbündige Tram im Herzen Schwabings (vgl. Hruza 2010: 44 – 47), erfolgreich und ohne grundsätzliche politische Dissonanzen baulich errichtet und in Betrieb genommen werden, entwickelt sich insbesondere die Planung der mit hoher Netzwirksamkeit und großem Fahrgastnutzen überzeugenden West- und Nordtangente der Tram zu einem qualitativ langsamen Prozess. Hier flammen erneut parteipolitisch gefärbte Interessenskonflikte zwischen Rot-Grün und der CSU auf, die gleichzeitig auch gewisse grundlegende programmatische, wenn nicht sogar ideologische Positionen und Wertemuster der beiden politischen Lager repräsentieren.

„Warum CSU-Politiker so vehement gegen die Tram agieren, ist unklar. Wahrscheinlich kommen verschiedene Motive zusammen: Erstens dürfte die CSU der Omnibus- und Automobilindustrie näher als der Schienenfahrzeugindustrie stehen. Auf die Umweltfreundlichkeit der Tram angesprochen, haben CSU-Politiker bezeichnenderweise im Gegenzug Batterie- oder Duobusse propagiert. Dabei lassen sie jedoch außer Acht, daß es um eine Systementscheidung zwischen einem spurgeführten Verkehrsmittel

²⁶² Beispielsweise die Verlängerung der U2 zur Messestadt Ost, die Erweiterung der U1/U3 zum Knoten Olympia-Einkaufszentrum, der Anschluss der Nachbargemeinde Garching samt Hochschulgelände oder der Ausbau der U3 nach Moosach (vgl. Pischek / Junghardt 2012: 21 – 25)

mit hoher Kapazität und einem nicht spurgeführten Verkehrsmittel mit geringer Kapazität geht. Zweitens verfolgen viele CSU-Politiker entweder aus Überzeugung oder aus populistischen Motiven eine autofreundliche Linie. Mit dem Motto: ‚Freie Fahrt für freie Bürger!‘ lassen sich wahlfördernde Emotionen freisetzen. Denn eine Tram, die sich eigene Fahrwege anmaßt und nicht links überholt werden darf, ist für überzeugte Autofahrer das Verkehrshindernis schlechthin. Noch eher akzeptieren sie die unsichtbare U-Bahn und den scheinbar so ‚flexiblen‘ Omnibus“ (Pabst 2000: 98).

Obwohl sich im realen politischen und planerischen Alltagsbetrieb regelmäßig auch abweichende Konstellationen und pragmatische Lösungen der Zusammenarbeit ergeben, so kann die These von tendenziellen, parteipolitisch vermittelten Policypräferenzen eine gewisse Plausibilität und empirische Fundierung beanspruchen.

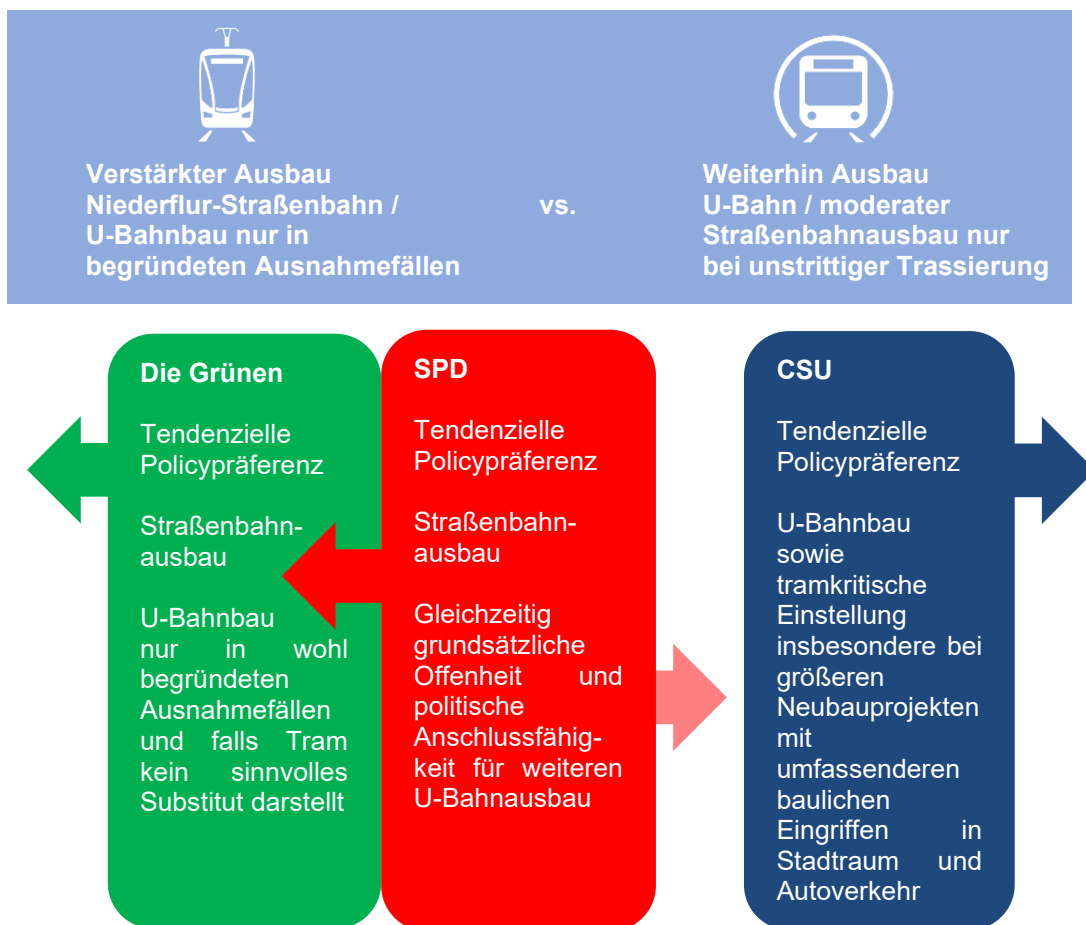


Schaubild 46: These von tendenziell-latenten parteipolitischen Policypräferenzen im städtischen Schienenverkehr Münchens zwischen etwa 1990 und 2015 (eigene Darstellung)

Im Ergebnis kann sich trotz latenter parteipolitischer Differenzen, insbesondere bei der Frage der Zumutbarkeit und Integrationsfähigkeit neuer oberirdischer Straßenbahnstrecken für Anlieger und Autoverkehr sowie bei der politisch, finanziell und technisch anspruchsvollen Aufgabe einer angemessenen Fortschreibung der Planungen ab Mitte der 1990er Jahre eine stabile, wachstumsorientierte Schienenverkehrspolitik durchsetzen, die beiden Bahnsystemen, Tram und U-Bahn, relevante Fahrgastzuwächse in einem sinnvoll koordinierten Miteinander beschert.

So weist Oberbürgermeister Ude (SPD) bereits 1994 darauf hin, „daß (...) die Stadt weiter auf den Ausbau des ÖPNV-Netzes setzt“ und diverse Tram- und U-Bahnnetzerweiterungen vorantreiben möchte (vgl. Riechers 1994: 34). Während die Tram-Osttangente als ein Kernstück der integrierten Verkehrsplanungskonzeptes am 8. November 1997 in Betrieb genommen werden kann (vgl. Riechers 1998: 22 – 25), verkommt insbesondere die Planung der „Nordtangente“ mit der beinhalteten teilweisen Umstellung einer bestehenden asphaltierten Bustrasse durch den Englischen Garten auf oberleitungslosen, geräusch- und emissionsarmen elektrischen Straßenbahnbetrieb, obwohl sie als „wesentlicher Bestandteil des Stadtratsbeschlusses von 1991“ (Riechers 1998: 26) nicht mehr zur politischen Disposition steht, zum „Spielball politischer Interessen“ (ebd.). Die wesentliche Konfliktlinie entspinnt sich insbesondere bei der „Causa Englischer Garten“ erneut zwischen Rot-Grün und der CSU, aufgrund der formellen Zuständigkeiten und Eigentumsverhältnisse stehen sich hier jedoch die Positionen und Interessen der Stadt München beziehungsweise der Verkehrsbetriebe als kommunale Vorhabensträger sowie der CSU-geführten Bayerischen Staatsregierung mit dem Finanzministerium als zuständige Dienststelle für die Verwaltung der Schlösser, Gärten und Seen im Freistaat, gegenüber (vgl. Naumann 2011: 24 – 25): Obwohl die Umstellung der Buslinien durch den Englischen Garten auf einen elektrischen, oberleitungslosen Straßenbahnbetrieb neben dem großen verkehrlichen Nutzen und Mehrwert auch aus Sicht der ökologischen und

ästhetischen Integration ausschließlich und offenkundig Vorteile bringt, etwa durch die Möglichkeit der Anlage von Rasengleisen anstelle von bislang versiegelten Asphaltwegen, inszeniert die CSU-geführte Staatsregierung ihre Verweigerungshaltung zum Projekt phasenweise als „Rettung des Englischen Gartens vor der Vernichtung“ (Naumann 2011: 24). Die gesamte Anmutung der Auseinandersetzung nimmt nach den Aussagen kundiger fachlicher Beobachter aufgrund des großen, irrationalen Kontrastes zwischen der klaren politischen Beschlussfassung sowie der vergleichbar einfachen infrastrukturell-technischen Umsetzbarkeit auf der einen und dem „teils offenen, teils hinhaltenden Widerstand der CSU“ (Naumann 2016: 35) auf der anderen Seite mitunter „kafkaeske“ Züge an (vgl. ebd.).

Die Teilphase der Münchner Schienenverkehrspolitik ab etwa 2015 ist trotz der weiter offenkundigen parteipolitischen Differenzen, die sich jedoch spezifisch in unterschiedlichen Auffassungen und Standpunkten zu konkreten einzelnen Projektplanungen, und weniger als eskalativer Global- und Grundsatzkonflikt ausdrücken, von einem beispiellosen Verkehrswachstum und einer stets steigenden Nachfrage im Nahverkehr gekennzeichnet. Der städtische Schienenverkehr, insbesondere die stark ausgelastete und betriebs- wie volkswirtschaftlich immens produktive, nutzbringende U-Bahn gerät aufgrund ihres eigenen Erfolgs und trotz der immensen technischen Leistungsfähigkeit zunehmend an ihre Systemgrenzen. Gleichzeitig eröffnet eine an die große parteipolitische Übereinkunft und gemeinsame Beschlussfassung der 1960er und 1970er Jahre erinnernde, neue kommunalpolitische Kooperation zwischen SPD und CSU ab 2014 auch weitreichende Perspektiven für den dringend notwendigen weiteren Ausbau der Schienenverkehrssysteme mit einer neuen, potentiell gestärkten Rolle der U-Bahn (vgl. Naumann 2014: 51).

Eine abermals beispiellose, aber aufgrund der genuin politischen Natur prototypische und berichtenswerte Wendung beziehungsweise

umfassende Erweiterung der Zielstellungen und Leitbilder im Münchner Schienenverkehr, die zudem repräsentativ für diverse ähnliche Vorgänge ab 2017 in der gesamten Bundesrepublik stehen kann, entwickelt sich im Rahmen der aktionistisch anmutenden, reflexartigen Steuerungs- und Entlastungsversuche von Bundespolitik, Landes- und Kommunalpolitik zur Positionierung des öffentlichen Verkehrs als Masterlösung der bundesweiten Debatte zur Luftreinhaltung aufgrund der nun auch juristisch wirksamen Feinstaub- und Stickstoffdioxidproblematik in den Städten. Während das kontinuierliche Überschreiten europäischer und nationalstaatlicher Emissionsgrenzwerte vom gesamten Politikbetrieb jahrzehntelang als anteilige „höhere Gewalt“ ohne ernsthafte Versuche einer wirksamen Regulierung dargestellt wird, entsteht durch eine strengere Beobachtung der Luftqualität in den deutschen Städten durch die zuständigen Behörden und Organe der Europäischen Union, in Verbindung mit entsprechenden rechtlichen Verfahren und Klagen deutscher Umweltverbände, gestützt von der Argumentation zahlreicher Wissenschaftler und des Bundesamtes für Umweltschutz, in kürzester Zeit akuter Handlungsdruck im gesamten politisch-administrativen System.

Da die drohende gerichtliche Verhängung von Fahrverboten sowohl verkehrsfunktional als auch wirtschafts- und sozialpolitisch eine beachtliche gesellschaftliche Sprengkraft und ein weitreichendes elektorales Schadens- und Frustrationspotential beinhaltet, und gleichzeitig tatsächlich nachhaltig restriktive Steuerungs- und Lenkungsmaßnahmen im automobilen Individualverkehr, bei der Industrie oder Energiewirtschaft aus politischem Kalkül und zur Schonung der potentiell großen Anzahl an betroffenen Wählerstimmen weiterhin nicht zumutbar erscheinen, verständigen sich die Akteure und Institutionen in Politik und Verwaltung recht schnell auf eine Strategie des massiven Ausbaus des öffentlichen Nahverkehrs als lineares und mutmaßlich einfach umzusetzendes „Allheilmittel“ der komplexen Problemlage. An der Plausibilität, Redlichkeit und praktischen Umsetzbarkeit dieser neuen, weitgehend von Vermeidungsmotiven und

(durch den öffentlichen Verkehr zu leistenden) Entlastungsbestrebungen zugunsten des weiterhin emissionsintensiven Individualverkehrs geprägten politischen Handlungsmaxime darf berechtigterweise gezweifelt werden. Dennoch wird in voller Kenntnis der erfahrungsgemäß langwierigen Planungs-, Finanzierungs- und Genehmigungsverfahren neuer städtischer Schienenverkehrsinfrastrukturen – die in Jahrzehnten, und nicht in Jahren zu messen sind – auch in Bayern und konkret in München hastig ein entsprechendes „Maßnahmenpaket Saubere Luft in Innenstädten“ verabschiedet, das als ein Kernelement einen umfassenden Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs vorsieht (vgl. Naumann 2017a: 46). Nicht, um an sich die ökologisch, sozial und gesellschaftlich mutmaßlich verträglichere und sinnvollere Mobilitätsform zu priorisieren, sondern um durch Erzielung gewisser Umsteiger- und Verlagerungseffekte zur Einhaltung der Luftschadstoffgrenzwerte gerade das „Weiter so“ für den Großteil des automobilen Individualverkehrs zu ermöglichen. Ein ausreichend großer Anteil an neugewonnener Nahverkehrskundschaft erfüllt somit die zweifelhafte Rolle eines Garanten für eine weiterhin primär automobilen Zukunft der Gesamtmobilität.

Wenngleich die den Programmen und Maßnahmen zugrunde liegende Denk- und Handlungslogik des „Bahnfahrens für die Autofahrer“ zumindest moralisch fragwürdig erscheint, so entfaltet die neue Wahrnehmung und Aufgabe des öffentlichen Verkehrs als zentraler Baustein der politischen Luftreinhaltungskonzepte und -pläne eine umfassende Handlungs- und Gestaltungsdynamik, die in Kombination mit den ohnehin in München vorliegenden punktuellen Überlastungssymptomen des Schienenverkehrs zu einer völlig neuen Dimension und Qualität von Neubauplanungen im U-Bahn- und Trambereich führt. Nachdem nun aufgrund einer entsprechenden politischen Neubewertung der Bayerischen Staatsregierung auf höchster Ebene durch Ministerpräsident Seehofer auch vormals abgelehnte oder kritisierte Münchner Nahverkehrsprojekte mittlerer Größenordnung, wie etwa die aufgrund ihrer Netzwirkung sehr bedeutsame

Nordtangente mit der Tram durch den Englischen Garten, als zustimmungs- oder zumindest duldfähig eingestuft werden (vgl. Naumann 2017b: 47), ergeben sich – ganz im Sinne des Denkens in großen Maßstäben und Zusammenhängen im steuerungsoptimistischen Geist der 1960er Jahre – auch für das planerisch und baulich eigentlich nahezu fertiggestellte Schnellbahnnetz aus U- und S-Bahn nahezu revolutionäre Expansionschancen. So rücken auch aufgrund langjähriger entsprechender Vorplanungen, Bedarfsuntersuchungen und offenkundiger Überlastungssituationen bei Betriebsqualität, Streckenkapazität, Platzangebot und Kundenkomfort (gerade zu den Hauptverkehrszeiten) sowohl eine ergänzende, parallel zur Entlastung der bestehenden S-Bahntunnelanlage gedachte „Zweite Stammstrecke“ (vgl. Riedel 2020: 12 – 18) als auch eine vierte innerstädtische Hauptachse der U-Bahn (Planungstitel „U9“) in Nord-Süd-Ausrichtung zur Direktverbindung der aufkommensstarken Ziele und Verkehre im Münchner Norden mit dem Hauptbahnhof (vgl. Naumann 2018a: 11 – 13 sowie Riedel 2020: 18f.) auf die realpolitische Planungs- und Handlungsagenda. Die umfassenden finanziellen und baulich-infrastrukturellen Herausforderungen dieser „ÖPNV-Offensive“, die eine Erweiterung allein der städtischen Schienennetze U-Bahn und Straßenbahn um 40 Kilometer mit einem geschätzten Kostenbedarf von über 5 Milliarden Euro vorsieht (vgl. Naumann 2018b: 12), erscheinen nun im Zuge der neuen gesellschaftlichen Aufgaben und Erwartungshaltungen bei nachhaltig veränderten politischen Rahmenbedingungen in Bezug auf Priorisierung, Ressourcenausstattung und Zielstellungen des öffentlichen Verkehrs, zumindest theoretisch leistbar.

7.5.7 Variablenbezogene politikwissenschaftliche Kompaktbetrachtung der Entwicklungen des empirischen Fallbeispiels München

Auch im Münchner Fallbeispiel können weitreichende politische Einflussfaktoren und wiederkehrende Entscheidungsmuster bei der Ausrichtung und Auswahl der verschiedenen Policyoptionen im Schienenverkehr beobachtet werden. Dabei lassen sich in einer erstaunlichen zeitlichen und inhaltlichen Parallele zu den Abläufen und Trends in zahlreichen anderen Fallbeispielen fast schon idealtypisch zu nennende Problemanalysen und entsprechende politische Lösungsstrategien identifizieren, die modellhaft und vereinfachend in die folgenden Hauptphasen und Befunde gegliedert werden können:

- Die Frühphase wird von einer weitreichenden sozioökonomischen Wachstumsdynamik bestimmt, die sich in der zeitgenössischen Diagnose einer zunehmenden „Verkehrsnot“ als Ausdruck der ansteigenden Flächen- und Interessenkonflikte im Verkehr äußert. Nachdem der Handlungsbedarf 1955 bereits sehr früh politisch und verwaltungsseitig adressiert wird, entscheiden sich die Münchner Akteure unter aktiver Einbeziehung externer wissenschaftlicher Verkehrsexperten in einer mehrstufigen Beschlussfassung 1955, 1959 und 1963 für die Fortentwicklung der bestehenden Straßenbahn zur integralen U-Straßenbahn / Tiefbahn als lokal institutionalisiertes verkehrspolitisches Lösungskonzept mit der moderaten Zielstellung einer allgemeinen Verkehrsentslastung der Innenstadt.
- Im Zuge der zunehmenden Ausdehnung der Planungshorizonte durch das konflikthafte Eindringen der Leitbilder von Freistaat und Bundesbahn, die grundsätzlich den Blick auf den gesamtregionalen Münchner Wirtschaftsraum richten, entbrennt ein beispielloser Streit um die planerische Hoheit über die ertragreichste Ost-West-Achse des innerstädtischen Schienenverkehrs, die sogenannte „klassische Trasse“. Aufgrund der machtvollen Positionen von Bundesbahn und Freistaat organisiert der neue Oberbürgermeister Vogel eine Konsensstrategie, die letztlich in einem Anspruchsverzicht der städtischen Planungen für die Ost-West-Trasse und einem politischen „Sieg“ von Land und S-Bahn mündet.
- Ohne zwingende inhaltliche Kausalität oder verkehrstechnische Abhängigkeit werden ab den frühen 1960er Jahren zunehmend Policypositionen offenbar, die die Beschlusslage der innerstädtischen Schienenverkehrspolitik mit der geplanten, aus ihrer Sicht nicht leistungsfähigen U-Straßenbahn zugunsten einer „echten“ U-Bahn als angemessenes weltstädtisches Gegenstück zur hochleistungsfähigen S-Bahn im Sinne des auch verkehrswissenschaftlich aufkommenden Leitbildes des „Schnellbahn-beziehungsweise U-Bahnparadigmas“ verändern wollen. In einer radikalen Abkehr von den vorherigen Entscheidungen zur U-Straßenbahn wird 1964 abermals in partei- und fraktionsübergreifender Einigkeit ein Entschluss zum Bau einer „echten“ U-Bahn gefasst, der inhaltlich auf einem umfassenden neuen Gutachten des späteren U-Bahn-Referenten Dr. Zimniok als Legitimationsgrundlage aufbaut.

- Das Leitbild des U-Bahnparadigmas erfährt ab 1965 eine umfassende politische, finanzielle und planerische Institutionalisierung im politisch-administrativen Gesamtsystem, das eigens um spezielle verwaltungsseitige Organisationseinheiten und eine zusätzliche privatrechtliche Gesellschaft zur leistungsfähigen Umsetzung des U-Bahnbaus ergänzt wird.
- Mit dem Wachstum des U-Bahnnetzes und der technisch und konzeptionell trennenden Auflösung des einst integral gedachten Systemverbundes im städtischen Schienenverkehr in die „moderne“ U-Bahn und die „altertümliche“ Tram gerät die Straßenbahn zunehmend auf das verkehrspolitische Abstellgleis.
- Die politische Zielstellung bei Stadtverwaltung und Stadtrat, die Straßenbahn möglichst bald komplett stillzulegen und aus wirtschaftlichen Erwägungen auf Busbetrieb umzustellen, soll durch mehrere externe Gutachten untermauert werden. Gegen die Einstellungsbestrebungen der weiterhin beliebten Straßenbahn formiert sich jedoch zeitnah umfassender zivilgesellschaftlicher Widerstand und Protest zur „Rettung der Tram“, der zudem durch ein inzwischen für Verkehrsfragen akzeptiertes und etabliertes partizipatives Entscheidungs- und Austauschformat („Münchner Forum“) gestärkt wird, indem die bürgerschaftlichen Akteure dort selbstbewusst ihre fachlich stichhaltige Kritik medien- und öffentlichkeitswirksam platzieren können. Die Umkehr der Planungs- und Steuerungsperspektive vom klassischen, administrativ dominierten Top-Down-Government zu einem emanzipatorischen Bottom-Up-Verständnis entspricht dabei nicht nur den großen gesellschaftspolitischen Veränderungs- und Umwälzungsprozessen der späten 1960er und frühen 1970er Jahre auf der Metaebene, sondern wird darüber hinaus auch von einer weitreichenden Demokratisierung der vormals oft nur wenigen Entscheidern exklusiv zugänglichen Wissensbestände in der Verkehrsplanung getragen.
- Nach einem intensiven, von diversen taktischen Manövern, zahlreichen Untersuchungen und Gegengutachten geprägten parteipolitischen und zivilgesellschaftlichen Konflikt (Rot-Grün versus CSU, parallel dazu Umwelt- und Fahrgastverbände versus Stadtwerke) beschließt der Stadtrat 1986 schließlich die grundsätzliche Beibehaltung der Straßenbahn als eigenständiges und auszubauendes Schienenverkehrssystem zwischen U-Bahn und Bus. Die rot-grüne Befürwortung dieser Policyposition entspricht dabei der zeitgenössischen programmatischen Grundausrichtung der beiden Parteien, die zögerliche Zustimmung der CSU hingegen ist eher auf das politische Ziel der Sicherung eines Gesamtkompromisses, der ausdrücklich auch den Weiterbau der latent weiterhin präferierten U-Bahn beinhaltet, zurückzuführen.
- Die jüngste Phase ist daher durch eine ambivalente Schienenverkehrspolitik im Spannungsfeld der ambitionierten Ausbauziele bei U-Bahn und Tram und dem Versuch einer bestmöglichen Balance zwischen den beiden kommunalen Schienenverkehrsmitteln bestimmt, wobei je nach politisch-ideologischer Position oder mutmaßlicher zivilgesellschaftlicher Betroffenheit entweder die Expansion der unterirdischen Schnellbahn oder die ökologische und verkehrliche Innovationskraft der neuen Straßenbahngeneration in attraktiver Niederflurtechnologie als Lösungsansätze präferiert werden. Das allgemeine, weiter andauernde dynamische sozioökonomische Wachstum Münchens sowie die aufgrund des großen Nachfrageerfolgs zunehmenden Überlastungssituationen im U-Bahnnetz bewirken im Zusammenspiel mit völlig neuen, massiv erweiterten politischen Zielstellungen und Leitbildern für den öffentlichen Nahverkehr als gesamtgesellschaftliche und funktionale Masterlösung der Luftschadstoffproblematik eine revolutionäre Erweiterung der Planungs- und Realisierungshorizonte, die nunmehr diverse Neubaustrecken für Tram und U-Bahn vorsehen.

**8 Vergleichende Zusammenführung der Ergebnisse
 anhand der drei analytischen Dimensionen**

8.1 Schlaglichtbetrachtung der formulierten Hypothesen und analytischen Dimensionen im Lichte der empirischen Erkenntnisse

Nach der umfassenden, variablen- und hypothesengeleiteten Rekonstruktion der empirischen Entwicklungen in den vier Fallbeispielen kann bei einer ersten Schlaglichtbetrachtung insofern die These eines positiven Zwischenfazit der relativen Passgenauigkeit und sinnvollen Kalibrierung der formulierten sektoralen Hypothesen vorgetragen werden, als nahezu sämtliche beobachteten policywirksamen Mechanismen – wie etwa bedeutende Veränderungen in der politisch-institutionellen oder organisatorisch-administrativen Struktur, programmatische Neuausrichtungen von Akteuren oder Verschiebungen der parteipolitischen Macht- und Mehrheitsverhältnisse sowie der Aufstieg oder das Scheitern von Leitbildern, die Reformulierung von Zielen oder die erfolgreiche Etablierung technologischer Narrative – innerhalb der vermuteten Ursache-Wirkungsbeziehungen und Erklärungszusammenhänge abgebildet werden können.

Wenngleich sich die realweltlichen Geschehnisse bereits bei einem kurzen Blick in die vitale und oftmals wechselvolle Empirie sehr häufig durch fließende Übergänge von Ereignisketten sowie eine stetige temporale Gleichzeitigkeit und inhaltliche Parallelität auszeichnen, und klare sektorale Zuordnungen sowie der Versuch der Identifikation von kausalen oder zumindest miteinander in Verbindung stehenden Variablen und Effekten mitunter unvollständig bleiben müssen, so bietet die prüfende Anwendung der Hypothesen und die Ordnung der Empirie anhand der Variablen und Messdimensionen bereits aus sich heraus einen Mehrwert durch den Gewinn von Übersichtlichkeit und Struktur.

8.2 Policyergebnisse und Befunde, bei denen Institutionen, Organisationsformen und Strukturbedingungen eine übergeordnete Erklärungskraft entfalten können

„Institutions matter!“ – Mit dem Versuch dieses zugespitzten Anglizismus sind die stabile Erkenntnis und das klare Signal verbunden, dass die institutionell-organisatorische und strukturelle Ebene mit ihren typischen politikwissenschaftlich rezipierten Ausprägungsmerkmalen wie etwa der Ausgestaltung der städtischen Verwaltung, der möglichen Einrichtung spezieller politischer Steuerungskörperschaften, der Entwicklung von komplexen Verflechtungsstrukturen über mehrere politische oder administrative Ebenen (vgl. Benz 2009: 81 – 133) oder auch dem Typ der Kommunalverfassung einen potentiell großen Einfluss auf die Policyentwicklung und -ausgestaltung im Bereich der städtischen Schienenverkehrssysteme entfalten kann. Über die klassisch organ- oder körperschaftlichen sowie kodifiziert-regulativen Institutionen im Sinne von Ministerien, Ämtern und Behörden, aber auch Gesetzen, Verordnungen, Normen, Regeln und Verfahren hinaus wirken bei der Politikentscheidung im Sektor des städtischen Schienenverkehrs häufig auch mit institutioneller Gültigkeit und Wirkungsmacht beaufschlagte Planwerke, Gutachten, Verkehrskonzepte und Stellungnahmen als handlungsermöglichender, aber auch handlungsbeschränkender Rahmen massiv in die Gestaltungsfreiheit der politischen Akteure ein.

So können Normen, Regeln und Verfahren mit spezifischem Regulierungsgehalt oder inhaltlicher Bezugnahme zu städtischen Schienenverkehrssystemen weitreichende Effekte und Auswirkungen auf die Art und Richtung der Politikformulierung und -implementierung erzeugen. Wenn etwa das Land Nordrhein-Westfalen spezifische technische Richtlinien über die künftige Trassierung der landesweit einheitlich konzipierten Stadtbahn erlässt, dann delegitimiert, destabilisiert und bedroht dies mitunter umfassende eigenständige Planungen und

Policykonzepte auf der lokalen Ebene, wie etwa die moderate U-Straßenbahnidee im Kölner Raum. Gleichzeitig können vormals überdimensioniert oder finanziell unerreichbar scheinende, anspruchsvollere Schienenverkehrspolicies, wie etwa die Anlage einer „echten“ kreuzungsfreien Untergrundbahn mit höchster Leistungsfähigkeit, potentiell auch für kleinere Städte, wie etwa Mülheim an der Ruhr, erreichbar und attraktiv werden. Der „Institutional Shift“ kann demnach sowohl handlungsermöglichende und optionserweiternde als auch restriktive Impulse beinhalten und den konkreten städtischen Ausgestaltungsmöglichkeiten eine überformende Ausrichtung geben, Denk- und Ideenräume vorstrukturieren, aber auch inhaltliche Grenzen aufzeigen oder gar Verbote, etwa die Untersagung des Mischbetriebs von U-Straßenbahn und Stadtbahn durch Beschluss des Verkehrsausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen, konstituieren.

Entgegen der herausgehobenen Bedeutung beim klassisch politikwissenschaftlich-institutionellen Vergleich wirken sich die unterschiedlichen Typen der Kommunalverfassungen eher mittelbar als Ermöglichungsbedingung und Plattform für charakterstarke Akteure des kommunalen Politikbetriebs aus. So kann etwa der damals neugewählte Oberbürgermeister Dr. Hans-Jochen Vogel gerade aufgrund seiner gemäß der Süddeutschen Ratsverfassung (vgl. Naßmacher / Naßmacher 2007: 201 – 217 sowie Wehling / Kost 2010: 7 – 18) institutionell garantierten Doppelfunktion als politische Führungsperson und als Chef der Stadtverwaltung die Konsenssuche im Trassenstreit mit Bundesbahn und Freistaat politisch innerhalb der zögerlichen eigenen SPD-Fraktion vorantreiben, eine entsprechende parteiübergreifende Ratsmehrheit organisieren und gleichzeitig die eigenen Tiefbahnplanungen von Stadtwerken und Stadtverwaltung in entsprechende Bahnen lenken, Ressourcen umschichten und einen administrativen Zielhorizont vorgeben. Der institutionelle Gegenentwurf der personell getrennten Verantwortung von Verwaltungsleitung, etwa durch einen Oberstadtdirektor wie im

norddeutschen Ratsmodell, und politischer Führung, kennt diese Aufgaben- und Machtfusion zwangsläufig nicht und ist auf eine umso engere Abstimmung und Koordination zwischen Oberbürgermeister und Verwaltung angewiesen, um als funktionales Substitut eine ähnliche effizienzsteigernde Ressourcenbündelung und inhaltlich-programmatische Fokussierung zu erreichen.

Der mit Abstand größte institutionell-organisatorische Einfluss- und Wirkungsfaktor erwächst in der beobachteten Fallauswahl aus dem Entscheidungsdispositiv, wie intensiv von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, mittels spezifischer Organisationsformen im Bereich von Planung, Bau und Betrieb städtischer Schienenverkehrssysteme eigenständige, meist monothematische administrativ-politische Strukturen zu etablieren sowie aus dem Grad deren Komplexität und Spezialisierung. Diese zentrale Unterschiedsbedingung mit potentiell weitreichenden Ausstrahlungseffekten auf die Möglichkeiten und Grenzen der örtlichen Policyauswahl ist dabei häufig eng mit dem Phänomen einer generell wachsenden politisch-administrativen Verflechtung verbunden.

Wenn also die Düsseldorfer Landesregierung Ende der 1960er Jahre die Errichtung einer separaten Gesellschaft zu Planung, Bau und Betrieb der Stadtbahn (Rhein-) Ruhr vorantreibt, dann verschiebt sie damit nicht nur die Planungs- und Ressourcenhoheit von den kommunalen Verwaltungen und Verkehrsbetrieben hin zur neuen institutionellen Steuerungsstruktur, sie formatiert gleichzeitig auch die bestehende Verwaltung mit diesem Zielkontext und entfaltet große Aktivitäten bei der politischen Regulierung und technischen Normierung der kommunalen Schienenverkehrssysteme. Dabei wird, ob intendiert oder als Kollateralschaden, eine immens komplizierte Steuerungs- und Abhängigkeitsstruktur implementiert, die nicht nur eine latente Gefahr der bürokratischen Binnenselbstständigkeit und eine mögliche Ausweitung von Kompetenzen, Arbeitsaufträgen und Zielen beinhaltet, sondern die darüber hinaus durch die zahlreichen separaten

Regelkreise und Steuerungsimpulse auch Gefahr läuft, strukturell ineffizient zu werden und dabei gleichzeitig mit umso weitreichenderen Regulierungsansprüchen zu agieren, die sich etwa direkt in Umfang, Ausfertigungstiefe und Komplexität der konkreten verkehrlichen Konzepte und institutionellen Planwerke niederschlagen. „Große“ institutionelle Lösungen mit eigens ausgegründeten Körperschaften, umfassende verkehrliche Planwerke und anspruchsvolle technologische Policykonzepte der höheren Steuerungsebenen, die von den konkreten örtlichen Bedarfen und Zielen grundsätzlich weiter entfernt sind, sowie eine fragmentierte, aber expansive und mit großen Regulierungs- und Steuerungsansprüchen ausgestattete administrative Organisationsphilosophie bewirken allein aus dem Zusammenwirken dieser Strukturbedingungen heraus – ohne spezifische inhaltlich-programmatische Zielvorgabe oder Handlungsimpulse – allein aus der funktionalen Binnenlogik des Gesamtkonstrukts eine latente Präferenz der Policyoptionen von anspruchsvolleren Schienenverkehrssystemen. Denn deren potentielle Zukunftssicherheit und Auslegung auf maximale Kapazitäten und langfristige Planungshorizonte stellt stets die institutionell einfacher zu legitimierende Umsetzungsvariante dar – insbesondere im Vergleich mit dem hypothetisch gegenteiligen Szenario, dass planerisch absehbare Engpässe oder gar halbherzige Lösungen umgesetzt worden wären.

Darüber hinaus „produzieren“ einmal aktivierte und installierte administrative (Sonder-) Strukturen aufgrund ihres institutionellen Binnenverständnisses sowie durch die auch gegenüber Dritten zu rechtfertigende personelle und ressourcenseitige Ausstattung in Verbindung mit den grundsätzlich-abstrakten und generalklauselartigen Handlungsaufträgen gerade im Verkehrs- und Infrastrukturbereich häufig eine Vielzahl von Planungskonzepten, Subvarianten und Detailbetrachtungen, die wiederum die inhaltliche Befassung und politische Entscheidungsfindung der Gesamtstruktur mit einer übermächtigen Menge und einer kaum mehr beherrschbaren Komplexität der inhaltlichen

Policyvarianten überlasten kann. In der gegenläufigen Betrachtung gehen einfachere, weniger komplex organisierte institutionelle und administrative Strukturen, wie etwa phasenweise und vor allem in der Frühphase der 1950er und 1960er Jahre in Köln implementiert, häufig auch mit der Präferenz einfacherer Schienenverkehrssysteme einher. Eine mögliche Erklärung für diesen Effekt könnte in der risikoaversen und konservativ programmierten Handlungsweise der kommunalen Verkehrsunternehmen und der Kernverwaltung liegen, wo bekannte technische Lösungsansätze und vertraute, einfach überschaubare Organisationsprinzipien mutmaßlich bevorzugt werden könnten.

Schließlich erweist sich auch die Aussicht auf institutionell abgesicherte, extern verantwortete Fördermittel und Finanzhilfen als massiver und wirkungsmächtiger Pull-Faktor bei der Policyauswahl im städtischen Schienenverkehr. Die Problemlösungsbedarfe und der verkehrliche Handlungsdruck entstehen funktionslogisch stets auf lokaler Ebene und werden zunächst auch dort vorrangig adressiert. Aber gerade die Aufgabe der Errichtung von komplexen, hochleistungsfähigen Schienenverkehrssystemen kann die finanziellen Kapazitäten der Kommunen regelmäßig grundsätzlich überfordern. Daher kann aus der politischen Zielsetzung von Bund und Ländern, die Städte und Gemeinden einerseits im Verkehrsbereich – auch aufgrund der nationalstaatlich relevanten wirtschaftlichen und politisch-repräsentativen Ausstrahlungswirkung der Großstädte – funktional am Leben zu halten und zu entlasten, aber andererseits dabei auch eigene verkehrs-, ordnungs- und technologiepolitische Leitbilder und Ziele umsetzen zu können, das zentrale Motiv der Schaffung eines immens komplexen Fördermittel- und Finanzierungsregimes in der ausdrücklich und bewusst gewählten Form der politikverflochtenen Mischfinanzierung herausgearbeitet werden.

8.2.1 Der „fünfte“ Fall – Komplexe Verflechtungsstrukturen und Mitregentschaft durch Bund und Länder: Planungsverbund, Mischfinanzierung und das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GVFG) als zentrales, hochgradig verflochtenes Politik- und Verwaltungsinstrument

In allen vier betrachteten Fallbeispielen ist die Verfügbarkeit der Bundes- und Landeszuwendungen und Finanzhilfen für den investiven Verkehrsbereich nach dem 1971 verabschiedeten Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) eine zentrale strukturelle Voraussetzung für die Ausgestaltung und Implementierung neuer Typen städtischer Schienenverkehrssysteme.

Bernd Reissert und Fritz Schnabel entwickeln gemeinsam mit Fritz W. Scharpf die bahnbrechende Untersuchung zur Politikverflechtung in der Bundesrepublik teilweise sogar konkret anhand der hochgradig verflochtenen (Fehl-) Steuerungs- und Entscheidungsstrukturen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (vgl. Scharpf et. al 1976: 133 – 157) und kommen zu einer insgesamt eher skeptischen Beurteilung der Passgenauigkeit und Zielerreichung im damaligen Mischfinanzierungsmodell der kommunalen Verkehrsinfrastruktur. Als weiterer profunder Kenner des exekutivlastigen bundesdeutschen Verbundföderalismus identifiziert Gerhard Lehmbruch sowohl die Schaffung einer eigens initiierten verfassungsrechtlichen Grundlage durch den damals neu eingefügten Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes als auch die gelebte Praxis des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes in Politik und Verwaltung als „verfassungsrechtliche Legitimierung“ einer „Dotationswirtschaft“ (vgl. Lehmbruch 2000: 122).

Eine spezifische inhaltliche Policypräferenz oder bevorzugte Ausrichtung zugunsten der anspruchsvolleren Schienenverkehrspolicies kann hingegen allein durch die Regeln und Wirkungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes kaum erklärt werden, da auch Städte und Verkehrsunternehmen, die über Jahrzehnte eher moderate Policies mit der priorisierten Umsetzung einfacherer Schienenverkehrssysteme, wie etwa der Straßen- und Stadtbahnausbau in Karlsruhe, Freiburg, Kassel oder Bremen, verfolgen, ebenso erfolgreich Bundes- und Landesfördermittel einwerben und einsetzen.

Das Ergebnis einer ausgeprägten, allgemein handlungs- und planungsaktivierenden Funktions- und Ermöglichungsbedingung der Pull-Faktoren im äußerst komplex und unter zwingender Beteiligung mehrerer Politik- und Verwaltungsebenen organisierten Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz findet eine Entsprechung im allgemeinen politikwissenschaftlichen Befund einer weitreichenden bundesdeutschen Politik- und Aufgabenverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, wobei im Bereich der städtischen Schienenverkehrspolicies der kommunale Aspekt naturgemäß sogar noch stärker als üblich in die Gesamtstruktur einwirkt. Die These einer umfassenden institutionellen Mitregentschaft zeigt sich nicht nur im nahezu lehrbuchmäßig-idealtypischen Kontext der nordrhein-westfälischen Interventions- und Steuerungspolitik im Rahmen der landesweiten Stadtbahnplanung, sondern kann auch in der ähnlich komplexen Regelungsstruktur im Münchner Schnellbahnbau der 1960er und 1970er Jahre beobachtet werden. Jedoch ergibt sich aus dem Binnenvergleich der beiden Fallkonstellationen – Mülheim an der Ruhr im nordrhein-westfälischen Planungs- und Regulierungsverbund der Stadtbahn Rhein-Ruhr und München in der Umklammerung des institutionellen Apparates von Freistaat und Bundesbahn – ein wichtiger Unterschied in Bezug auf die Performanz und die Stringenz der Handlungs- und Steuerungsimpulse.

Während der Stadtbahnbau im Ruhrgebiet zwar institutionell äußerst kompliziert organisiert ist, und die übergeordnete Landesgesellschaft im Planungsverbund mit der Düsseldorfer Ministerialbürokratie weitreichende konzeptionelle und verkehrstechnische Gestaltungsansprüche geltend machen und entsprechende, hierarchische Steuerungsinstrumente einsetzen kann, leidet das Gesamtkonstrukt an mehreren zentralen institutionellen Konstruktionsfehlern:

So geben Land und Stadtbahngesellschaft zwar dezidierte Regelwerke zu technischen Themen und Sachverhalten vor, können aber bei der bedeutsamen Frage der konkreten baulichen Trassenausführung vor Ort – etwa die vom Land bevorzugte Hochlage auf Betonviadukten oder die von den Städten oftmals aus städtebaulichen Gründen präferierten Tunnellagen – nicht handlungsmächtig und hierarchisch „durchregieren“, sondern müssen den kommunalen Verwaltungen und politischen Gremien vor Ort bei dieser für die Finanzier- und Umsetzbarkeit des geplanten Gesamtsystems zentralen Auswahldimension die Letztentscheidung überlassen. Ähnlich ungünstig wirkt sich die organisatorische und politisch institutionalisierte Zurücksetzung und Ausgrenzung der vor Ort als Implementationspartner und Multiplikatoren potentiell sehr hilfreichen bestehenden lokalen Verkehrsbetriebe des Ruhrgebiets aus. Dass sich schließlich auch noch die politische Durchsetzungskraft von Landesregierung und Geschäftsführung der Stadtbahngesellschaft bei der zweiten elementaren Auswahlkategorie, der Fahrzeugfrage im Streit des als echter U-Bahnwagen konzipierten „A-Wagens“ mit dem auf weiterentwickelter Straßenbahntechnologie basierenden, flexibleren „B-Wagen“, in der entscheidenden Sitzung im Verkehrsausschuss des Landtags als nicht ausreichend erweist (vgl. Lohmann 1988: 76 sowie 85f.), belastet die ohnehin überdimensioniert und hyperkomplex anmutende Steuerungsstruktur zusätzlich, indem sie den wesentlichen zugrunde liegenden betrieblichen und politisch-institutionellen Zielhorizont eines

zumindest langfristig angedachten städteverbindenden U-Bahnbetriebs mit genuinen Metrofahrzeugen verwerfen und aufgeben muss.

In München hingegen kann die zwar ebenfalls komplexe, aber durch die Personalunion von U-Bahn-Referent und Geschäftsführer der Münchner Tunnel-Gesellschaft von vorneherein schlagkräftiger aufgestellte Organisationsform auch dank der zunehmenden Kongruenz der verkehrlichen Planungsleitbilder bei Freistaat, Stadt und Bundesbahn, letztlich eine bemerkenswert handlungsfähige Implementationsstruktur etablieren, die die gesamte Projektplanung und Umsetzung zentral und vergleichsweise effizient koordinieren und bei Bedarf auch „hart hierarchisch“ mittels konzeptioneller und finanziell-wirtschaftlicher Letztentscheidungsbefugnis steuern kann.

Die ambivalente wissenschaftliche Deutung der spezifischen Auswirkungen des bereits angerissenen zentralen bundesdeutschen Finanzierungsinstrumentes im kommunalen Verkehrswegebau, dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, stellt dabei nicht die generelle institutionelle Mitsteuerungswirkung durch konkrete Maßgaben und Regeln im Rahmen der Definition der Fördertatbestände in Frage:

„Die Verantwortung für Straßen- und ÖPNV-Projekte mit regional begrenzter Bedeutung liegt bei den Gebietskörperschaften, mit Ausnahme von direkt vom Bund geförderten Maßnahmen, zum Beispiel im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG)“ (Wieland 2007: 396).

Dabei wird regelmäßig der konkreten institutionellen Ausgestaltung des Fördertatbestandes von einfacheren, oberirdischen Schienenverkehrssystemen (wie der Straßenbahn), der bislang eine bauliche Trennung vom Automobilverkehr als Prämisse der investiven Finanzhilfen verlangt, eine für die systemische Auswahlfreiheit der kommunalen Entscheider in Planung, Politik und Verwaltung

vorselektierende und präjudizierende Wirkung zugunsten der anspruchsvolleren Schienenverkehrssysteme zugeschrieben:

„Als förderungswürdig im Sinne des GVFG werden in § 2 Absatz 2 unter anderem Straßenbahnen genannt, soweit sie ‚in Verdichtungsräumen oder den zugehörigen Randgebieten liegen und auf besonderem Bahnkörper geführt werden.‘ Damit standen ab Ende der 60er Jahre zwar namhafte Investitionsmittel für den Ausbau des schienengebundenen Nahverkehrs zur Verfügung: durch die Einschränkung auf ‚Verdichtungsräume‘ und ‚besondere Bahnkörper‘ wurde aber gleichzeitig sichergestellt, daß die klassische Straßenbahn von den Fördermaßnahmen weitgehend ausgeklammert wurde. Auch das U-Straßenbahnkonzept, das in Einklang mit den Bestimmungen des GVFG den Ausbau vorhandener Straßenbahnnetze auf eigenem Bahnkörper und die Beschränkung von Tunnelanlagen auf enge Stadtkerne und hochbelastete Verkehrsknoten vorsah, kam nur in wenigen Städten zur Ausführung. Der plötzliche Geldsegen, unbegrenzter Wachstumsglaube und kommunalpolitische Gigantomanie verleiteten zum Bau völlig neuer U-Bahn- und Stadtbahnssysteme, die durch Konzentration der Investitionsmittel und abweichende technische Spezifikationen, zum Beispiel Spurweite und Wagenkastenbreite, das Absterben des vorhandenen Straßenbahnnetzes praktisch vorprogrammierten“ (Frenz 1987: 58f.).

„Das deutsche GVFG (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) entlastet(e) im Großinvestitionsbereich die Gemeinden und sekundär auch die Länder, was tendenziell eine Kopflastigkeit der Investitionen und die zumindest potentielle Gefahr auslöste, die Oberflächenverkehrsmittel zu vernachlässigen und die Folgekosten zu unterschätzen. Dies bewirkte den Boom an unterirdischen Schienenwegen, die ja die direkten Nutznießer fast nichts ‚kosteten‘, an der Oberfläche willkommenen Raum schafften und die für das Funktionieren des Gesamtnetzes so wichtigen Ergänzungs- und Zubringerfunktionen in den Hintergrund treten ließen“ (Brändli 1987: 151f.).

Wenngleich die benannten Gegenbeispiele einer erfolgreichen Nutzung der Bundesfinanzhilfen auch für Neu- und Ausbauten oberirdischer Straßenbahnstrecken als einfachste Form kommunaler Schienenverkehre die These einer inhaltlichen Selektions- und Lenkungswirkung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes hinreichend widerlegen, so können die dortigen Regulierungen gerade im Kontext der

zeitgenössischen politischen und verkehrsplanerischen Entstehungsgeschichte mit dem zentralen Narrativ der „Verkehrsnot der Städte“ und dem auf die Entflechtung der Verkehrsmittel durch die „zweite Ebene“ abzielenden Leitbild in Wissenschaft und Forschung als weitere begünstigende „Einladung“ zu umfassenden Plänen unterirdischer Schienenverkehrswege wirken. Eine entsprechende Rezeptionsbasis in Form konkreter lokaler Policykonzepte, die die allgemeinen Förderanreize und Planungsleitbilder verarbeiten und in lokale Schritte und Maßnahmen übersetzen, muss jedoch funktionslogisch gegeben sein.

Die dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz häufig zugeschriebene These der doppelten Problematik einer falschen Anreizstruktur sowohl für den öffentlichen Verkehr – durch immens hohe Finanzhilfen bei der Erstinvestition und der gleichzeitig völligen Verweigerung bei den Kosten der Wartung oder des operativen Betriebs – als auch durch die Beobachtung einer mutmaßlich wenig stringenten und ziellosen, unreflektierten Parallelförderung von Individualverkehr und öffentlichem Verkehr, die jegliche Akzentuierung vermissen zu lassen scheint – kann hingegen auch oder gerade im Kontext der empirischen Fallbeispiele, zuvorderst Mülheim an der Ruhr, aufrechterhalten werden:

„Neben der Bundesverkehrswegeplanung (BVWP) setzt auch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in erster Linie auf Infrastrukturausbau, obwohl viele Kommunen selbst die Mittel für Ihre Eigenanteile nicht mehr aufbringen können“ (vgl. Scheiner 2007: 697).

„In den vergangenen Jahrzehnten wurden die kommunalen Verkehrsinfrastrukturen aufgrund der Förderkulisse zwar stetig ausgebaut, Instandhaltung und Unterhaltung kamen aber zu kurz. Die in den 70er- und 80er-Jahren geförderten Infrastrukturen befinden sich aufgrund eines ‚Investitionsattentismus‘ im Verfall. (...)“ (Bracher 2011: 291).

„Die Städte nahmen diese Unterstützung [des Bundes, Ergänzung des Verfassers] dankbar entgegen, konnten sich aber mit der allgemeinen Ausrichtung der Bundespolitik aber trotzdem überhaupt nicht anfreunden. Ihrer Meinung nach war es absehbar, dass alle Anstrengungen zur Förderung des Strassenbaus den täglichen Stau

auf den Strassen angesichts der zunehmenden Vollmotorisierung nicht beseitigen würden. Die Lösung lag aus ihrer Sicht eindeutig bei einer Priorisierung des öffentlichen Verkehrs. Da die Autolobby mit der Zweckbindung und den ehrgeizigen Strassenbauprogrammen fürs Erste einigermaßen zufrieden gestellt war und weil die ‚Verkehrsnot‘ in den Städten täglich wuchs, konnten sich die Stimmen der städtischen Akteure nach 1961 auch auf Bundesebene vermehrt Gehör verschaffen. Als Reaktion setzte die Bundesregierung 1961 eine Sachverständigenkommission ein, welche einen viel beachteten Bericht über die Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden vorlegte. Darin forderten die Experten, dass der öffentliche Nahverkehr auf Kosten des Autos zu fördern sei, um einer Verödung der Innenstädte vorzubeugen. Konkret sollte der Bund die Gemeinden in erster Linie im Bereich des ÖPNV unterstützen und nicht im Strassenbau. Weiter seien auch Restriktionen des städtischen Autoverkehrs nötig und unter anderem gelte es auch, die falsche Signale aussendende Kilometerpauschale wieder abzuschaffen. Die Bundesregierung war aufgrund des Berichtes zur Initiative gezwungen, wollte oder konnte aber auf restriktive Maßnahmen gegen den Autoverkehr nicht eintreten. Das Resultat war die Freisetzung von Mitteln nun auch für den ÖPNV, welche die Prioritäten der Verkehrspolitik aber nicht in Frage zu stellen vermochte. Damit wurde das charakteristische System der Doppelförderung von Auto und ÖPNV eingeführt, welches bis heute die deutsche (...) Verkehrspolitik prägt“ (vgl. Haefeli 2008: 64f.).

Insgesamt entsprechen die empirischen Hinweise der untersuchten Fallbeispiele sowohl im Bereich der generellen institutionellen und programmatischen verkehrspolitischen Steuerungs- und Entscheidungskonzeption als auch im konkreten Fall der Mischfinanzierung im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes den etablierten Befunden einer weitreichenden und strukturellen Politikverflechtung über mehrere politische und administrative Ebenen bei Bund, Ländern und Gemeinden, wobei auch das spezifische Momentum eines immens exekutivlastigen Verbundföderalismus – im Falle der kommunalen Schienenverkehre oft noch um weitere Organisationseinheiten und planerische Mitregenten zu einer hyperkomplexen Gesamtstruktur verdichtet – wirkungsmächtig an Kontur gewinnt.

8.2.2 Verwaltungsdominanz, organisatorische Überverflechtung und langfristige Bindungswirkung institutionell-technologischer Policyarrangements

Eine weitere „natürliche“ Erweiterung des Wirkungsraumes der institutionell-organisatorischen Dimension ergibt sich aus der spezifischen inhaltlichen Aufbereitung der verkehrspolitischen Fragestellungen in umfassenden, raumbezogenen Planwerken und Verkehrskonzepten einschließlich der darin eingeschriebenen Struktur-, Denk-, Wahrnehmungs- und Handlungsmuster in den örtlichen und übergeordneten Planungsstäben und Verwaltungseinheiten. Es ist die spezifische Natur des hochaggregierten gedanklichen Metakonstrukts des Phänomens „Verkehr“, die sowohl die Selbstwahrnehmung der technischen als auch der politischen Planung mit der gefühlten Verpflichtung, aber auch der begleitenden konzeptionellen Gestaltungsfreiheit und Macht zur Entwicklung und Formulierung von einerseits universalistischen und ganzheitlichen Lösungsprinzipien und andererseits konkret handhabbaren Maßnahmen, auflädt.

„Vermutlich sind in der Verkehrspolitik ‚Steuerungszusammenhänge‘ verbreiteter als in anderen Politikfeldern, weil in der Vergangenheit – in der Eisenbahnzeit – der Staat weitgehend über die Verkehrsmittel und -wege verfügte, das heißt die gesellschaftlichen Gegebenheiten in von ihm bestimmte Bahnen lenken konnte“ (Rosenbaum 2016: 543f.).

Dabei wird in der Bundesrepublik vergleichsweise früh auf das analytisch und institutionell bereits recht anspruchsvoll ausgearbeitete Instrument der Generalverkehrsplanung zurückgegriffen, das trotz der häufigen Mitwirkung von externen fachkundigen Gutachtern aus Wissenschaft und Forschung und der wachsenden institutionellen Komplexität gerade in der Periode bis Anfang der 1960er Jahre für die Politik der städtischen Schienenverkehre meist strukturell und ortsunabhängig noch die einfacheren städtischen Schienenverkehrspolicies der Straßenbahn und U-Straßenbahnen

empfiehlt. Das punktuelle Ausweichen des Schienenverkehrs in der Untergrund geht in der Epoche der moderaten Generalverkehrsplanung also gerade nicht mit der für die spätere Planungsphilosophie der auto- und schnellbahngerechten Gesamtverkehrsplanung typischen Überhöhung der betrieblichen und kapazitativen Ansprüche im Schienenverkehr einher, die schließlich häufig den kompletten Systemumschwung hin zu den anspruchsvolleren Policyoptionen der U-Stadtbahn und U-Bahn als echte Schnellbahnen beschleunigt und legitimiert:

„Die ‚Generalverkehrsplanung‘ der 1950er und 1960er Jahre befasste sich im Sinne einer Auffangplanung damit, schon eingetretene Probleme der Verkehrsentwicklung zu beseitigen, wobei infrastrukturelle Lösungen und der motorisierte Individualverkehr (MIV) in dieser Leitbildphase der ‚autogerechten Stadt‘ dominant waren. Die ‚Gesamtverkehrsplanung‘ in den 1970er- und 1980er-Jahren dehnte zwar die Betrachtung auf alle Verkehrsmittel aus, favorisierte aber weiterhin infrastrukturelle Maßnahmen – nun mit dem Leitbild der ‚verkehrsgerechten Stadt‘. Dieses wiederum wurde in den 1980er- und 1990er-Jahren vom Konzept des ‚stadtgerechten Verkehrs‘ abgelöst, das verstärkt die Wirkungen des Verkehrs (‚Umweltverträglichkeit‘, ‚Stadtverträglichkeit‘) in den Vordergrund der Betrachtung stellte. Diese Phase der ‚Verkehrsentwicklungsplanung‘ erweiterte den Gestaltungsanspruch darauf, Ursachen von Verkehr sowie Wechselwirkungen zwischen ihm und der Siedlungsentwicklung zu beeinflussen, um unerwünschte Zustände und Effekte von Transportvorgängen vorausschauend vermeiden zu können. Betriebliche und verkehrsorganisatorische Maßnahmen erhielten eine wachsende Bedeutung. Seit einigen Jahren wird nun darauf fokussiert, ‚strategische Mobilitätskonzepte‘ (zum Beispiel Masterplan Mobilität) zu erarbeiten. Darin werden die Teilnahmebedürfnisse der Bürger, die sich in Mobilität und Transporten ausdrücken, und die wirtschaftlichen Austauschprozesse mit der Ressourcenbeanspruchung und den Umweltbelastungen abgewogen. Im Vordergrund stehen dabei die Prozesse der Konsensfindung für Handlungskonzepte und ihrer gesellschaftlichen Vereinbarung“ (Beckmann 2016: 730f.).

Gleichzeitig ist, auch aufgrund des (bau-) ingenieursgeprägten wissenschaftlichen Selbstverständnisses der zu Rate gezogenen Experten aus Lehre und Forschung, eine offensichtliche planerische, politische und verwaltungsseitige Bevorzugung infrastruktureller und investiver

Verkehrspolitiken gegenüber den potentiell ebenfalls zur Verfügung stehenden regulativen Politiken, etwa durch Parkraumbewirtschaftung, Durchfahrverbote oder die Einrichtung von geschwindigkeitsbeschränkten Fußgängerbereichen, zu beobachten:

„Auch Konzepte, die von Wissenschaftlern entwickelt werden, basieren jeweils auf Grundannahmen und Präferenzen. Dabei lassen sich verschiedene Typen verkehrspolitischer Konzepte unterscheiden, die jeweils von unterschiedlichen Netzwerken aus politischen Akteuren und Wissenschaftlern präferiert werden“ (Bandelow / Kundolf 2011: 173).

„Zwar forderten die Kommunen auch für den öffentlichen Massenverkehr Finanzbeihilfen vom Bund und verwiesen immer wieder auf den Umstand, daß aus Gründen der Raumknappheit in den Ausbau des öffentlichen Verkehrs investiert werden müsse, aber das Herz schlug doch eher auf der Seite der Straßenbauinvestitionen, erkennbar daran, daß die programmatischen Forderungen der Städte das Schwergewicht auf den Straßenbau legten und das Presseecho auf die ‚Fliegende Pressekonferenz‘ sich eher von Straßenbau- und Motorisierungsvisionen beflügeln ließ als vom Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes“ (Klenke 1997: 33f.).

„Die Lösung der Verkehrsprobleme strebten die Planer also in erster Linie durch bauliche Massnahmen an, was angesichts der Ausbildung der massgeblichen Akteure gewiss nicht überrascht. Die Steuerung der Nachfrage, beispielsweise durch Massnahmen der Raumordnung oder durch ökonomische Instrumente wurde nicht ernsthaft in Betracht gezogen. Dagegen entspricht es nicht den Erwartungen, das im wenig planungsfreundlichen Umfeld dieser Jahre mit den so genannten städtischen Generalverkehrsplänen ein zentrales Instrument der staatlichen sektoriellen Planung entwickelt worden war. Im Verständnis der Zeit stellten Generalverkehrspläne als Produkt enger Kooperation von Stadt- und Verkehrsplanung ein ‚grundlegendes Gesamtprogramm dar, das den Rahmen abgibt, in den sich alle bestehenden, umzugestaltenden und künftig zu errichtenden Verkehrsanlagen eines verkehrlich zusammenhängenden Raumes als Bestandteile eines ganzen einfügen.‘ In der Literatur wurden diese Generalverkehrspläne bisher eher als konstitutiv für die Verkehrsplanung der sechziger Jahre angesehen“ (vgl. Haefeli 2008: 87).

Im konkreten Untersuchungsszenario der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme entwickelt das oftmals institutionell begünstigte Wechselspiel aus einer in den 1950er und 1960er Jahren klassisch hierarchisch gesteuerten Kommunalverwaltung mit einem relativ großen Kompetenz-, Ressourcen- und Wissensvorsprung gegenüber der Zivilgesellschaft, angereichert um den anlassbezogenen Dialog mit externen wissenschaftlichen Experten, ein stabiles Policymuster, das sich grundsätzlich offen für infrastrukturelle Ausbaumaßnahmen im städtischen Schienenverkehr zeigt. Gleichzeitig werden sowohl aufgrund der Abwesenheit eines übergeordneten performanzorientierten Leitbilds (wie etwa des in den 1970er Jahren handlungsleitenden Schnellbahnparadigmas) als auch angesichts der weiterhin moderaten Zielvorgaben aus der örtlichen Politik und der begrenzten Problemlösungsansprüche für lange Zeit noch vergleichsweise einfache Policyoptionen, wie etwa die U-Straßenbahn, präferiert.

Erst mit dem Aufkommen einer bundesweiten Institutionalisierung der anspruchsvolleren verkehrspolitischen Leitbilder und der begleitenden Schaffung entsprechender strukturierter und formalisierter Förderinstrumente verschiebt sich die ohnehin bereits vertikal und horizontal verflochtene Policystruktur zusehends zugunsten technologielastigerer Policyarrangements mit einem wesentlich weiterreichenden Steuerungsanspruch und einer stärkeren, längerfristig ausgerichteten Bindungswirkung und Pfadabhängigkeit:

„In Deutschland versuchte die Bundesregierung die Probleme im Sinne eines expertenorientierten Top-Down-Ansatzes zu lösen. Wichtige Akzente setzte die 1961 eingesetzte Sachverständigenkommission, welche 1964 ihren viel beachteten Bericht vorlegte. Da die darin vorgeschlagenen Massnahmen zur Steuerung der Verkehrsnachfrage sich aber kaum durchsetzen konnten und weil auch die Vertreter des öffentlichen Verkehrs ihr Heil eher in neuen Infrastrukturen suchten, kulminierte die deutsche Stadtverkehrspolitik der sechziger Jahre in einer beispiellosen Infrastrukturoffensive“ (Haefeli 2008: 293).

8.2.3 Der nordrhein-westfälische Sonderweg: Anspruch und Wirklichkeit einer landesweiten Stadtbahnkonzeption – Fragmentierte systemische Inkompatibilität als Ergebnis von institutioneller Überverflechtung, Planungsoptimismus und nachhaltigen Implementationsproblemen

Abschließend richtet sich der Blick im Zuge der Wirkungsanalyse der institutionellen Dimensionen auf eine kurze Rekonstruktion der zeitgenössischen Kontextfaktoren und begünstigenden Begleitumstände, die den im Ergebnis gerade durch das spektakuläre Scheitern besonders bemerkenswerten und gehaltvollen nordrhein-westfälischen Sonderweg einer landesweiten Stadtbahnkonzeption einordnen und erklären will. Zunächst bietet die geografische Lage und Struktur des dicht besiedelten Ruhrreviers ein gewisses natürliches verkehrsplanerisches Momentum und einen naheliegenden ordnungspolitischen Anknüpfungspunkt, um die zahlreichen kleinteiligen politischen Zuständigkeitsgrenzen und die verwaltungsrechtliche Fragmentierung unter Rationalitäts- und Effizienzkriterien gerade im Hinblick auf die von dieser Binnengliederung in keiner Weise tangierten realen ortsübergreifenden Verkehrs- und Pendlerströme neu zu ordnen und mit einem einheitlichen Planungshorizont zu betrachten. Die Problematik des heute mitunter dysfunktional anmutenden Gesamtplanungsansatzes einer landesweit und städteverbindend einheitlichen Stadtbahnkonzeption liegt demnach weniger im spezifischen verkehrlichen oder technischen Regelungsgehalt, als vielmehr in der ungünstig und wenig handlungsstark aufgesetzten institutionellen Organisationsform. Ein Projekt derartiger Reichweite wäre demnach aus heutigem Verständnis eher als komplettes Bottom-Up-Vorhaben einer freiwilligen Koordination und Kooperation, oder alternativ als straff unternehmerisch und privatwirtschaftlich organisierte Projektgesellschaft mit schlanker, aber starker und stabiler Rückbindung an eine politisch letztverantwortliche und entscheidungsbefugte Steuerungsinstanz, steuer- und umsetzbar.

Die zeitgenössisch plausible Vorstellung, mit einem steuerungs- und planungsoptimistischen institutionellen Ansatz eine Mischform zwischen zentraler Grobsteuerung durch die abstrakten Landesvorgaben bei gleichzeitig kommunaler Mitwirkung und Mitverantwortung in der Feinplanung, Projektumsetzung und beim späteren Stadtbahnbetrieb etablieren zu können, repräsentiert daher in nahezu idealtypischer Reinform den fortschritts- und technologiegläubigen, mitunter bürokratisch gebrochenen gesamtgesellschaftlichen Trend der 1960er und 1970er Jahre. Insbesondere die Verbindung aus der unzureichenden Globalsteuerung und einer oftmals an eigenen lokalen Partikularinteressen ausgerichteten Implementationskultur in den örtlichen politischen Gremien, begleitet von den technisch zu anspruchsvoll, zu dogmatisch und wenig flexibel konzipierten Stadtbahnparametern und einer kapitalen Fehleinschätzung der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung führt letztlich zu den teils vernichtend negativen Beurteilungen der nordrhein-westfälischen Stadtbahnpolitik, die wiederum den realen, immens fragmentarischen und dysfunktionalen Charakter des Gesamtprojektes auf Basis solider empirischer Befunde kritisieren:

„Jedes Jahr werden derzeit aufgrund des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) für kommunale und private Bauvorhaben des öffentlichen Nahverkehrs etwa 2,6 Milliarden DM ausgegeben, ohne daß sich dieser Trend [dass die Zeichen für den öffentlichen Nahverkehr in vielen bundesdeutschen Städten aufgrund zurückgehender Fahrgastzahlen schlecht stehen, Ergänzung des Verfassers] dadurch aufhalten ließe. Das meiste Geld floß in aufwendige Tunnelprojekte für U-Bahn / Stadtbahnssysteme weniger Großstädte. Bei diesen Projekten zeigt sich immer deutlicher, daß sie noch sehr lange ein Torso bleiben werden, denn für 2 Milliarden DM können in der ganzen Bundesrepublik jährlich nur etwa 15 Kilometer Tunnelstrecke gebaut werden. (...) Noch viel problematischer ist die Situation im Bereich des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr, wo mit Milliarden-Aufwand die Straßenbahn mit Meterspur beseitigt werden soll zugunsten eines U-Bahn-ähnlichen Stadtbahnsystems mit Normalspur und einem erheblich reduzierten Streckennetz. Noch nie in der Geschichte wurde so viel Geld in die städtischen Bahnsysteme investiert wie in den letzten Jahren, noch nie aber waren die Planungen weiter vom Ziel entfernt, zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse

beizutragen. Zunächst hat sich der Zeithorizont für die Verwirklichung dieser Pläne weit in das nächste Jahrtausend hinein verschoben. Darüber hinaus werden aber immer deutlicher auch die systembedingten Mängel der U-Bahn und U-Bahn-ähnlichen Stadtbahn erkennbar, die gerade die vollendeten Netze als problematisch erscheinen lassen: Hohe Betriebskosten, erhöhter Zwang zum Umsteigen, zusätzlicher Busverkehr und Verlängerung der Gesamtreisezeiten von Tür zu Tür“ (Köstlin / Bartsch 1987: 7f.).

Gerade in Relation zur Stadtgröße fallen die planerische Diskrepanz und die konzeptionelle Inkongruenz im Sinne einer mutmaßlich falschen, nicht bedarfsgerechten und wenig plausiblen Dimensionierung und betrieblichen Gesamtauslegung der Stadtbahnkonzeption bei kleineren Städten wie etwa Mülheim an der Ruhr besonders augenfällig ins Gewicht der Gesamtbeurteilung, die sich heute an den ohnehin ambitionierten Zielen eines attraktiven und effizienten öffentlichen Verkehrs im Zeichen der ökologischen Mobilitätswende messen lassen muss:

„Nach Beseitigung der letzten Straßenbahnstrecken und dem vollendeten Ausbau der Schnellbahn-Tunnelnetze aufgrund der bisherigen Planung ist der Verkehrswert dieser Systeme in mittleren Großstädten geringer einzuschätzen als der eines modernisierten und gut funktionierenden Straßenbahnbetriebs“ (Köstlin / Bartsch 1987: 31).

„Als Beispiel einer Stadt, die ihr Straßenbahnnetz nicht völlig aufgegeben, sondern in reduziertem Umfang beibehalten und modernisiert hat, soll hier die Ruhrgebietsmetropole Essen vorgestellt werden, die überdies exemplarisch deutlich macht, wie im größten Bundesland Nordrhein-Westfalen der aus dem GVFG geförderte Stadtbahnbau in eine eindeutige verkehrs- und wirtschaftspolitische Richtung gedrängt wird: Bindung der Finanzmittel an aufwendige U-Bahn-Bauwerke, um durch Verdrängung der Straßenbahn mehr Flächen für den motorisierten Individualverkehr in den Stadtzentren freizusetzen. Schrumpfung vorhandener Straßenbahnnetze zugunsten einer Ausweitung von Dieselbusleistungen. Verhinderung pragmatischer und kostengünstiger Maßnahmen zur betrieblichen Optimierung von Straßenbahnlinien. Verteuerung des Systems ‚Schienenverkehr‘ gegenüber dem konkurrierenden Omnibus durch überzogene technische und planerische Stadtbahnnormen sowie kostspielige Provisorien in Verbindung mit einem Wechsel der Spurweiten“ (Frenz 1987: 76).

Tatsächlich führt gerade das institutionell verankerte und rational anmutende Ziel der Schaffung eines technisch einheitlichen Stadtbahnnetzes mit der Notwendigkeit weitreichender Umrüstungen der bestehenden Gleisinfrastruktur bei gleichzeitigem Einsatz eines für das um Mülheim und Essen organisch in Meterspur gewachsene Schienenverkehrsnetz des mittleren Ruhrgebietes als „Fremdkörper“ wirkenden neuen Fahrzeugtyps mit abweichender Spurweite in Rückschau aufgrund der nur teilweisen Implementation zur heute festzustellenden fragmentarischen Betriebsweise und technischen Heterogenität:

„Im Rahmen des 1972 festgelegten Betriebskonzeptes der Stadtbahngesellschaft Rhein-Ruhr tauchte ein für die Straßenbahn in Essen verhängnisvolles Projekt auf. Die Verbindung Essen Hbf – Heißen – Mülheim Hbf sollte kompromißlos nach den Richtlinien der Stadtbahn Ruhr als sogenannte ‚Versuchs- und Modellstrecke‘ (VMS) umgerüstet werden. Die daran geknüpfte Umstellung auf Normalspur bedeutete in der betrieblichen Konsequenz einen kostenträchtigen Fremdkörper innerhalb eines meterspurigen interkommunalen Schienennetzes, das durchgehende Linien und freizügigen Fahrzeugeinsatz zwischen den Städten Essen, Mülheim, Gelsenkirchen, Witten, Herten und Recklinghausen gestattete. Nur acht Jahre nach ihrem großzügigen Neubau wurde ab April 1974 die Straßenbahnlinie 8 zwischen Essen und Heißen demontiert, um der Versuchs- und Modellstrecke Platz zu machen“ (Frenz 1987: 78).

Insgesamt können bei einer detaillierten und differenzierten Betrachtung unter kritischer Würdigung der zeitgenössischen gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen, politischen Planungsleitbilder und wissenschaftlich präferierten, allgemein akzeptierten Steuerungsmodi die diagnostizierten wesentlichen Fehlentwicklungen und Problemlagen der nordrhein-westfälischen Stadtbahnpolitik zwischen etwa 1960 und 1990 aus politikwissenschaftlicher Sicht plausibel erklärt und nachvollzogen werden.

8.3 Policyergebnisse und Befunde, bei denen Akteure, Prozesse und Interaktionsformen eine übergeordnete Erklärungskraft entfalten können

Mit der Prüfung und Betrachtung der Erklärungskraft und Plausibilitätsreichweite der akteurs- und prozessbezogenen Hypothesen dringt die vergleichende Analyse in einen weiteren essentiellen Kernbereich der klassisch politikwissenschaftlichen Untersuchungsdimensionen vor. Die Idee, dass die Handlungen und das Verhalten, die Machtpositionen und Interessen einzelner und kollektiver Akteure zentrale Erklärungsfaktoren für politische Entscheidungen und Entwicklungen darstellen, scheint dabei gleichsam trivial wie grenzenlos komplex. Dass sich einzelne Akteure, politische Parteien, zivilgesellschaftliche Gruppen und organisierte Verbände überhaupt im politischen Prozess einbringen, eigene Ziele und Vorstellungen umsetzen wollen, konflikthaft oder konsensorientiert agieren, scheint zunächst wenig strittig. Die hintergründig wirkende Fragestellung, die den großen analytischen Komplexitätssprung bewirkt, besteht im Klärungs- und Untersuchungsbedarf, ob hier spezifische Muster, wiederkehrende Handlungsorientierungen oder stabile Präferenzordnungen anhand einzelner Variablen und Merkmale, wie etwa der parteipolitischen Position, der zivilgesellschaftlichen Machtverteilung, den programmatischen Wertvorstellungen oder der Art der involvierten Entscheidungsarena identifiziert oder gar erklärt werden können.

8.3.1 Parteipolitisierung und programmatische Polarisierung – Konservativ-bürgerliche Präferenz der Großtechnik, Scharnierfunktion der SPD und links-grüne Abneigung gegen den ÖPNV-Ausbau unterirdischer Bahnsysteme

Aufgrund der relativen Verfestigung beziehungsweise nach kritischer empirischer Überprüfung formell weiterhin ausstehenden Falsifikation (und dem damit einhergehenden schwebenden Fortbestand) der beiden postulierten akteurs- und prozessbezogenen Hypothesen kann die vorliegende Untersuchung die im politikwissenschaftlichen Gesamtbild wohl interessantesten Ergebnisse und Befunde vorlegen, wobei insbesondere die Hypothese der parteipolitischen und zivilgesellschaftlichen Machtverteilung mit einer tendenziellen oder sogar klaren Trendbestätigung in allen vier Fallbeispielen einen stabilen Ableitungszusammenhang zwischen den parteipolitischen beziehungsweise zivilgesellschaftlichen Macht- und Mehrheitsverhältnissen und den Policypräferenzen innerhalb der Grundauswahl der Matrix städtischer Schienenverkehrssysteme präsentieren kann.

Die grundsätzliche sozialwissenschaftliche Annahme, dass spezifische akteursseitige Interessen und Werthaltungen auch die konkrete Wahrnehmung, Bewertung und Auswahl technischer Sachverhalte bestimmen können, bietet dabei die analytische und konzeptionelle Basis der Anwendung auf die Politik städtischer Schienenverkehrssysteme.

Die Fallstudien aus diesem [soziologischen, Ergänzung des Verfassers] Bereich zeigen dabei, wie „insbesondere Akteursinteressen und Interpretationen die Auswahl bestimmter technischer Optionen beschränken und kanalisieren, in dieser Weise aber auch den schließlich erfolgreichen Technologien erst zu ihrer Realisierung verhelfen“ (vgl. Kirchner / Ruhrort 2016: 576).

Bei der parteipolitisch gefärbten Subvariante der Akteurshypothese überrascht zunächst die relative zeitliche Synchronität beziehungsweise die grundsätzlich gleichartige Abfolge verschiedener Phasen und Epochen mit einer jeweils ähnlichen oder nahezu inhaltlich identischen parteibezogenen Policymechanik in drei von vier Fallbeispielen.

In der Frühphase der 1950er Jahre werden alle vier untersuchten Städte bis Anfang der 1960er Jahre mit einem problemorientierten und aus dem Befund der akuten Verkehrsnot mit prioritärer Handlungsnotwendigkeit belegten, grundsätzlichen Entscheidungsmomentum konfrontiert: Es muss eine verbindliche Auswahl zwischen den Policyoptionen eines unveränderten Fortbestands des oberirdischen Straßenbahnsystems, der moderaten Weiterentwicklung zu einer lediglich punktuell unterirdisch geführten, aber ansonsten gegenüber der Tram unverändert betriebenen U-Straßenbahn oder einer hochleistungsfähigen „echten“ U-Bahn beziehungsweise einer avantgardistisch-futuristischen Einschienenbahn, getroffen werden. In analytisch und entwicklungshistorisch erstaunlicher Übereinstimmung werden in allen vier Ratsgremien beziehungsweise den vorgelagerten Verwaltungsstäben von Mülheim an der Ruhr über Frankfurt am Main und Köln bis München parteiübergreifende, mitunter sogar einstimmige Beschlüsse durch CDU/CSU und SPD, häufig begleitet von der Zustimmung der FDP und weiterer politischer Gruppen im Rat, zu Planung und Bau von unterirdischen Schienenverkehrsmitteln, meist in Form von U-Straßenbahnsystemen, verabschiedet.

Die geringe bis kaum vorhandene parteipolitische Differenzierung in den städtischen Ratsversammlungen setzt sich auch in der zweiten Phase der systemischen Umschwünge und Upgrades hin zur Auswahl von Policyoptionen, die zumindest mittelfristig einen echten schnellbahnmäßigen U-Stadtbahn- oder U-Bahnbetrieb im Sinne der anspruchsvolleren Schienenverkehrssysteme als verheißungsvolles Ziel urbaner Verkehrsmodernität in Aussicht stellen, fort. Die Gründe für die

Redefinition der politischen Ansprüche und Zielstellungen liegen vermutlich in der umfassenden Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen bei der Infrastrukturfinanzierung, in der zunehmend komplexer verflochtenen Politikstruktur und Projektorganisation sowie in weiterreichenden Zielstellungen und Sinnhorizonten in Politik und Verwaltung ab den 1970er Jahren, verstärkt vom begünstigenden Effekt eines entsprechenden globalen Steuerungsoptimismus in Wissenschaft und Gesellschaft, gepaart mit einer noch ungebrochenen wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik.

Auch die Entscheidungen eines grundsätzlichen Einschwenkens auf das von den Leitbildern der zeitgenössischen Verkehrsforschung offensiv propagierte Paradigma der Verkehrstrennung im Zeichen der auto- und verkehrsgerechten Stadt, was in Bezug auf die Policyoptionen der kommunalen Schienenverkehrssysteme regelmäßig die Abkehr von einfacheren, integralen und flächigen Bahnverkehren bei Straßenbahn und U-Strab hin zu der korridorartigen Hochleistungserschließung durch echte, anspruchsvollere Schnellbahnen bedeutet, werden in allen vier Räten durch partei- und fraktionsübergreifende Mehrheiten oder durch äquivalente verwaltungsinterne Legitimationsprozeduren getroffen. Gleichzeitig markiert das einheitliche und fallübergreifende Einschwenken auf diesen Policypfad anspruchsvollster Schienenverkehrssysteme den funktionslogischen und programmatischen Anknüpfungs- und Wendepunkt hin zu einer bis heute anhaltenden, beispiellosen parteipolitischen Differenzierung und Polarisierung anhand des klassischen Rechts-/ Linksspektrums. Denn mit den U-Bahn- und U-Stadtbahnbaubeschlüssen der 1960er und frühen 1970er Jahre in Mülheim (Ruhr), Frankfurt (Main), Köln (beziehungsweise landesseitig in Düsseldorf) und München werden die bis dahin entweder in den Planungen der anspruchsvolleren unterirdischen Bahninfrastrukturen und -systeme integrierten oder zumindest im verbleibenden Oberflächenverkehr grundsätzlich geduldeten einfacheren Verkehrsmittel wie die Straßenbahn schlagartig technisch-konzeptionell isoliert sowie grundsätzlich zur politischen, betriebs- und

volkswirtschaftlichen Disposition gestellt. Nun besteht eine echte, potentiell kompetitiv zu denkende Dichotomie und politische Auswahlkonkurrenz von real verfügbaren Schienenverkehrssystemen mit unterschiedlichen technisch-betrieblichen, verkehrlichen, wirtschaftlichen und baulichen Konzepten, aber auch einer stark differenzierten sozialen und kulturellen Wahrnehmung und Bewertung in den verschiedenen politischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen.

Die mit dieser sich in allen Städten ergebenden tektonischen Verschiebung der möglichen Policypositionen einhergehende Ausdifferenzierung und Binnenpolarisierung des alten (west-) deutschen Parteiensystems durch die beginnende Emergenz und schließlich dauerhafte Etablierung der linksökologisch-alternativen Partei der Grünen führt letztlich in Bezug auf die Policyauswahl der Schienenverkehrssysteme zu einer stabilen parteipolitisch-programmatischen Verortungsmöglichkeit. Die sich ab den frühen 1990er Jahren gerade in den großstädtisch und urban geprägten politischen Kontexten und Milieus abzeichnende abermalige Erweiterung des Parteienspektrums durch zunehmende Wahlerfolge der strukturell stark linksorientierten PDS (später: Die Linke) auch in einigen westlichen Bundesländern und Gemeinden fügt sich dabei funktionslogisch und ideologisch-programmatisch zumindest für den Zeitraum bis zur Jahrtausendwende in die relativ stabile Block- und Lagerbildung anhand der äußeren Extrempositionen des Rechts-/Links-Spektrums ein.

Die folgende Aufstellung versucht, die über situative Einzelkonstellationen hinausgehenden grundsätzlichen Policypositionen und -präferenzen der Parteien als idealtypische Tendaussage, aber dennoch basierend auf den stabilen Erkenntnissen und Ergebnissen der empirischen Datenauswertung, zu modellieren. Dabei können in dieser grundsätzlichen Tendenzaussage einzelne situationsspezifische Verschiebungen der originären Policypositionen, etwa im Zuge von Koalitionswängen oder sonstige Kompromisszenarien, nicht stringent und systematisch

abgebildet werden. Gleichsam kann jedoch ein grober Abgleich der konkreten Schienenverkehrspolicies mit den bekannten übergeordneten parteipolitischen Metazielen, normativen programmatischen Grundsatzpositionen, Legitimationsfiguren und Argumentationsmustern oder gesellschaftlich-dogmatischen Leitbildern der einzelnen Parteien vorgenommen werden.

Die PDS / Linkspartei positioniert sich in allen betrachteten Entscheidungskonstellationen, in die sie aktiv politisch involviert ist, konsequent und fallübergreifend bei einer Schienenverkehrspolitik der einfacheren und oberirdischen Systeme, bevorzugt der Straßenbahn. Der Aus- oder Neubau anspruchsvollerer, ganz oder teilweise unterirdisch geführter Bahnverkehre, wie etwa bei der Policyoption der U-Straßenbahn, der U-Stadtbahn oder U-Bahn, wird nahezu kategorisch und grundsätzlich abgelehnt. Oftmals engagiert sich die Partei darüber hinaus pro-aktiv in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Bündnissen gegen unterirdische Bahnstrecken und wirbt für einen Verbleib oder Neubau des städtischen Schienenverkehrs an der Oberfläche. Die konkrete Argumentation für die einfacheren Typen von Bahnsystemen beinhaltet regelmäßig die Einschätzung, dass die Kosten der anspruchsvollen Tunnelinfrastruktur absolut und relativ zum Nutzen zu hoch seien. Darüber hinaus würde mit der Konzentration auf wenige „Prestige- und Leuchtturmprojekte“ kein sozial gerechter Ausbau des Nahverkehrs in der Fläche ermöglicht. Mitunter wird eine sinnvollere alternative Verwendung der geplanten Investitionen für soziale Zwecke oder Bildungsausgaben suggeriert, wenngleich auch bei der PDS / Linkspartei bekannt ist, dass aufgrund der Zweckbindung der Verkehrsinfrastrukturförderung durch Bund und Länder nur der verbleibende kommunale Eigenanteil theoretisch im Rahmen der städtischen Haushaltansätze für andere Aufgaben eingesetzt werden könnte. Die oftmals eingesetzte Rhetorik der sozialen Frage im Verkehrssektor korrespondiert dabei weitgehend mit der allgemeinen Betonung der sozialen (Verteilungs-) Gerechtigkeit. So enthält die

Präferenz oder Ablehnung eines flächigeren Nahverkehrs, wie er etwa mit Straßenbahnen potentiell leichter abzubilden ist als mit U-Bahnen, unmittelbar auch eine sozial- und gerechtigkeitspolitische Aussage. Hinzu kommt der argumentative Gedankengang, dass durch einen verstärkten U-Bahnbau möglicherweise auch kapitalistisch-marktwirtschaftliche Großkonzerne und die Bauindustrie sowie, als mutmaßlicher heimlicher Gewinner einer raschen Entfernung der verbleibenden Straßenbahnanlagen zugunsten des Kraftfahrzeugverkehrs, auch die Automobilindustrie zu Lasten der sozial Schwächeren profitieren könnten.

Die Partei der Grünen / Bündnis 90, teils lokal in Fraktionsgemeinschaften mit alternativen Listen organisiert, entspricht bis etwa Mitte der 1990er Jahre im Wesentlichen den Policypositionen der Linkspartei / PDS, wengleich mitunter andere Wertvorstellungen, ideologische Positionen und Legitimationsmuster zu den im Ergebnis gleichen Policypräferenzen führen. Auch die Grünen sprechen sich in allen von den Zwängen der Koalitionstaktik befreiten Entscheidungskonstellationen nicht nur konsequent für die Straßenbahnen als einfachste Form des städtischen Schienenverkehrs aus, in nahezu gleichem Maße lehnen sie mit großem Einsatz auch oftmals höherwertige, anspruchsvollere Schienensysteme wie U-Stadtbahnen oder U-Bahnen radikal ab und bekämpfen entsprechende Vorhaben, die stets immer noch im zweifelsfreien Zusammenhang mit einem Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes stehen, mit der gleichen ideologischen Ge- und Entschlossenheit wie etwa Atom- oder Kohlekraftwerke, den Braunkohletagebau, Flughafenpisten oder die Errichtung von neuen Autobahnen. Diese klare Positionierung ausdrücklich auch gegen Policies des öffentlichen Verkehrs, wenn diese mit den dogmatisch „falschen“ Schienenverkehrssystemen in Verbindung stehen, wie etwa in Frankfurt, München oder Köln, erscheint für eine grundsätzlich ökologisch ausgerichtete Partei wie die Grünen zunächst problematisch, irrational und unplausibel. Jedoch zeigt sich bei genauerer Analyse der Argumente und Begründungen ein durchaus funktionslogischer

Zusammenhang sowohl mit den eigenen ideologischen Grundwerten als auch im Kontext elektoraler Erwägungen.

Zunächst zweifeln auch die Grünen regelmäßig den generellen Sinn und die Notwendigkeit anspruchsvoller unterirdischer Schienenverkehrssysteme an und stellen häufig auch das gesamtgesellschaftliche und projektspezifische Kosten-Nutzen-Verhältnis in Frage, in jüngster Zeit häufig kombiniert mit zusätzlichen Hinweisen auf die massiven CO₂-Einträge / CO₂-Rucksäcke der dominierenden Stahlbetonkonstruktionen im Verkehrswegebau. Die konsequent präferierte alternative Policyoption der Straßenbahn verbinden die Grünen mit Assoziationen der ökologischen, volks- und betriebswirtschaftlichen Vernunft, aber ausdrücklich auch mit Fragen der Nutzungshoheit des Stadt- und Straßenraums im Spannungsverhältnis des Umweltverbundes, also des öffentlichen Nahverkehrs, der Radfahrer und Fußgänger mit dem Kraftfahrzeugverkehr. Während die Linkspartei die flächigere Verkehrserschließung der Straßenbahn als soziale Thematik im Sinne einer Mobilitätsgerechtigkeit interpretiert, argumentieren die Grünen hier in der Regel stringent in der ökologischen Rationalität der besseren verkehrlichen Erschließung als Garant einer Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Nahverkehrs. Ein zwar nicht vordergründig ersichtlicher sowie bei streng funktionslogischer Betrachtung auch inhaltlich nicht immer zutreffender, aber ideologisch für das emotionale, gesellschaftlich-kulturelle und programmatische Selbstverständnis sowie den elektoralen Erfolg mutmaßlich bedeutsamer Legitimations- und Motivationszusammenhang besteht in einer grundsätzlich kritischen bis radikalen Gegnerschaft zum fossil betriebenen Kraftfahrzeugverkehr und der daran anschließenden Interpretation der anspruchsvolleren Schienenverkehrssysteme als begünstigende Ermöglichungsbedingung für eine weitere Expansion der Autoverkehrs:

„U-Bahnbau ist Straßenbau mit anderen Mitteln‘ – Platz, der mit dem Wegfall von Straßenbahnlinien auf der Oberfläche geschaffen werde, komme in der Regel doch nur dem Individualverkehr zugute. Ihn wollen die Grünen so weit wie möglich einschränken“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.05.1987: Grüne wollen auf der Schiene nur die Straßenbahn).

Die dramatisch vereinfachende und funktionslogisch nicht immer haltbare, aber rhetorisch und politisch äußerst eingängige These der Frankfurter Grünen ist in ihrer auf das eigene elektorale Klientel zugespitzten Formulierung ein ideales Sinnbild für die Gründe der teils offenen Gegnerschaft zu auch zweifellos nutzbringenden Vorhaben anspruchsvollerer Schienenverkehrssysteme. Gleichsam kann in umgekehrter Lesart die einfachere Schienenverkehrsform der Straßenbahn auch ideal als planerische „Waffe“ im Kampf gegen den Automobilverkehr in Form von Straßen oder Parkplätzen eingesetzt werden, da eine expansive Straßenbahnpolitik die bestehenden Macht- und Hierarchieverhältnisse in der oft autolastigen Grundaufteilung des städtischen Straßenraums in einem quasi natürlichen Prozess herausfordert.

Die grundsätzlich-dogmatische Ablehnung jeglicher U-Bahnvorhaben als typische Vertreter anspruchsvollerer Schienenverkehrspolicies verbinden die Grünen in einem Bundestagsantrag aus dem Jahre 1984 mit einer intensiven Kritik an der Fördermittellogik des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, die als kontraproduktive Fehlsteuerung weiterhin auch den U-Bahnbau umfasse. Die weitreichende Aussagekraft und Repräsentativität des Antrags für die gesamthaft kritische und offen ablehnende Wahrnehmung der Mehrzahl der unterirdisch trassierten Schienenverkehrsvorhaben durch die Grünen wird anhand des wortgewaltigen, aber argumentativ sauber aufgebauten Originaltextes eingängig offenkundig:

„Unterirdische Strecken im öffentlichen Nahverkehr haben sowohl für die Benutzer wie auch für die Verkehrsbetriebe und die Allgemeinheit große Nachteile:

— Lange Bauzeiten mit erheblichen Umweltbelastungen, lästige Provisorien während des Baus, ökologisch bedenkliche Absenkungen des Grundwassers bzw. Änderungen der Grundwasserströme, baubedingte Schädigungen oder sogar Zerstörung von Gebäuden und Bäumen, Lärm und Staub, Baugruben und Umleitungen.

— Sehr hoher Energie- und Materialeinsatz für den Bau und gigantische Baukosten, die sich gerade in den letzten Jahren immens gesteigert haben. Das verbaute Geld fehlt dann für dringend nötige andere Verbesserungsmaßnahmen im (oberirdischen) Nahverkehrsnetz wie zum Beispiel bessere Haltestellenausstattungen, bessere oberirdische Strecken für Bus und Bahn, so daß das durchschnittliche Komfortniveau im Nahverkehr niedrig bleibt. Überdies fehlen durch die hohen Investitionskosten im Verkehr auch Mittel für andere wichtige staatliche Aufgaben im Sozial- und Umweltbereich.

— Sehr hohe Folgekosten in der Zukunft (während des Betriebs), wobei nicht nur die eigentlichen Betriebskosten für die U-Bahn-Strecken (Signalanlagen, Rolltreppen, Beleuchtung, Reinigung der Haltestellen etc.), sondern auch die wachsenden Kosten für die Instandhaltung der unterirdischen Anlagen berücksichtigt werden müssen. Diese Erhaltungs- bzw. Wiederbeschaffungskosten werden bei heutigen Berechnungen meist sträflich vernachlässigt, indem bei der Ermittlung der Folgekosten der U-Bahn für Verkehrsbetriebe bzw. Stadt keinerlei Kapitalkosten einbezogen werden. Mit den U-Bahn-Strecken werden den Kommunen riesige Folgekosten aufgebürdet, die sie kaum werden tragen können und heute kaum erkennen.

— Durch diese zusätzlichen Kostenbelastungen müssen entweder die Fahrpreise stark erhöht oder aber es muß an anderer Stelle gespart werden, d. h. das Streckennetz muß ausgedünnt und der Fahrplan streng auf die U-Bahn ausgerichtet sein (Busse und evtl. auch Straßenbahnen als reine Zubringer, vermehrter Zwang zum Umsteigen). All dies verschlechtert die Gesamtqualität des Nahverkehrs erheblich. — Für den Fahrgast gibt es häufig keine kürzeren, z. T. sogar längere Reisezeiten, denn etwaige kürzere Fahrzeiten mit der schnelleren U-Bahn werden durch längere Zu- und Abgangswege (größerer Haltestellenabstand, Hinab-/Hinaufsteigen bis zur Bahnsteigebene), mehr Umsteigenotwendigkeiten u. ä. wieder aufgehoben.

— Die Qualität der U-Bahn-Stationen ist durch weitere Wege, Treppen und defekte Rolltreppen, künstliches Klima und Beleuchtung, Einsamkeit und erhöhte Kriminalität und andere Probleme erheblich beeinträchtigt, z. T. sind die Stationen sogar für bestimmte Bevölkerungsgruppen unbenutzbar: Behinderte, Alte,

Fahrgäste mit Gepäck oder Kinderwagen, nachts z. T. auch für Frauen. Es handelt sich hierbei zumeist gerade um solche Gruppen, die auch sonst im Verkehr und allgemein in der Gesellschaft benachteiligt werden. Die U-Bahn ist also auch relativ unsozial. Menschliche Größenordnung, kommunikationsfördernde Strukturen und anregende Umgebung, die sonst im öffentlichen Verkehrssystem zu finden sind, gehen hier verloren.

— Die Verteilung der Lasten und Vorteile widerspricht politischer Vernunft und städtebaulichen Absichten: der Autoverkehr, der in den Ballungsräumen unbestreitbar große Schäden verursacht (Unfälle, Abgase, Lärm, Platzverbrauch etc.) und zurückgedrängt werden sollte, erhält durch die U-Bahn in der Regel unbehinderte Fahrmöglichkeiten und zusätzliche Fläche zum Fahren bzw. Parken, da die „störende“ Straßenbahn verschwindet. Die vom Autoverkehr behinderte Bahn muß ihre eigene Verdrängung in den Untergrund bezahlen und zudem noch alle o. g. Nachteile in Kauf nehmen. So wird die Verkehrsstruktur sicher nicht besser werden.

(...)

Städtebauliche Probleme werden durch die Tieferlegung des Straßen-Bahnverkehrs nicht gelöst, denn es ist der Autoverkehr, nicht der Bahnverkehr, der unerträglich viel Platz verbraucht und störend das Stadtleben beeinflusst. Oberirdische Bahnstrecken lassen sich im allgemeinen recht gut in die Stadt integrieren, ihr Platzbedarf ist gering. Häufig entstehen städtebauliche Probleme erst nach der Tieferlegung der Bahn, da dann die Oberfläche verödet und die Übermacht des Autoverkehrs auf den breiten Schienen noch zunimmt.

Begründung

Der Bau von U-Bahn-Strecken widerspricht nicht nur dem Gebot der Sparsamkeit (§ 3 GVFG), da gleichwertige positive Effekte auch mit erheblich weniger Aufwand oberirdisch zu erzielen sind, sondern in der Regel verschlechtern sie sogar absolut die Qualität des Nahverkehrs, die städtebauliche und verkehrliche Struktur sowie die ökonomische Lage der Verkehrsbetriebe bzw. dessen Eigentümers. Die Stärkung des öffentlichen Nahverkehrs aus ökologischen, ökonomischen, raumordnerischen und sozialen Gründen ist ein unumstrittenes wichtiges politisches Anliegen, jedoch müssen die hierfür bereitgestellten Mittel auch sinnvoll eingesetzt werden. Dies ist bei U-Bahn-Strecken nicht der Fall, das Geld ist in anderen Projekten des öffentlichen Verkehrs besser aufgehoben. Die Nachteile von U-Bahn-Strecken dringen nach dem Ende der U-Bahn-Euphorie langsam aufgrund der praktischen Erfahrungen mit solchen Projekten in das Bewußtsein der Planer und Entscheidungsträger (und der Betroffenen), leider sind die Konsequenzen aus diesen

Erkenntnissen meist nur halbherzige kleinere Änderungen innerhalb des U-Bahn-Konzepts (reduzierte Netze und weniger Haltestellen, sparsamere Bauweise), die manche der Nachteile (wie die längeren Wege) sogar noch verstärken. Konsequenter und damit die Nachteile abbauend ist nur der grundsätzliche Verzicht auf neue U-Bahn-Strecken und der flächendeckende konsequente Ausbau eines oberirdischen hochwertigen Bahnsystems mit dichtem Angebot, gutem Komfort, eigenen Spuren und verkehrlichem Vorrang, der die Qualität des öffentlichen Verkehrs tatsächlich erhöht. Hierzu ist aber ein konsequenter Vorrang des öffentlichen Verkehrs in der Verkehrspolitik und auf der Straße nötig. Eine Verkehrspolitik, die die Mittel für den öffentlichen Verkehr benutzt, um dem Autoverkehr bessere Bedingungen zu schaffen, ist abzulehnen, da sie die derzeitigen schlechten Verkehrsstrukturen festschreibt“ (Deutscher Bundestag 10. Wahlperiode Drucksache 10/2092 Antrag des Abgeordneten Drabiniok und der Fraktion DIE GRÜNEN Einstellung der U-Bahn-Förderung aus Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes).

Die bei oberflächlicher Betrachtung ambivalent und „fehlprogrammiert“ anmutende ablehnende Policyposition der Grünen in Bezug auf Aus- und Neubauvorhaben der anspruchsvolleren Schienenverkehrssysteme erscheint somit zumindest in Bezug auf die ureigenen parteiinternen normativen Grundüberzeugungen plausibel und steht in einer logischen Verbindung zum übergeordneten, ideologisch imprägnierten „Glaubenssatz“ des universellen Ziels der Zurückdrängung des Automobilverkehrs, wenn es opportun und zweckmäßig erscheint eben auch durch Verhinderung und aktive Bekämpfung von Projekten des öffentlichen Personennahverkehrs. Ab den 1990er Jahren entsteht durch die „neue“ strategische Öffnung der Grünen hin zur bürgerlichen Mitte unter Überwindung langjährig bestehender politischer Gegnerschaften, pathologischer Konfliktstrukturen und unverrückbar erscheinender dogmatischer Policypositionen ein neues Set an parteitaktischen Handlungsoptionen. In den formellen Koalitionen und festen Kooperationspartnerschaften wie etwa im Frankfurter Römer ab Mitte der 2000er Jahre oder in Köln ab 2015 zeigen sich die Grünen daher auch in Fragen der Akzeptanz von Policies, die auch unterirdische Schienenverkehrsausbauten beinhalten, insofern tolerant, als diese

innerhalb gewisser ideologischer Grenzen im Rahmen „politischer Tausch- und Handelsgeschäfte“ stillschweigend geduldet werden, wenngleich der pro-aktive Fokus der Partei auf den Politiken der einfacheren Schienenverkehrssysteme verbleibt und entsprechend anstehende Grundsatzentscheidungen, wie 2018 in Köln, nicht ohnehin in die Zukunft vertagt werden.

Die SPD befindet sich im gesamten Spiel der parteipolitischen Arithmetik in einer grundsätzlich komfortablen, zentralen Scharnierfunktion, die eine Durchsetzung der jeweils eigenen Präferenzen und Interessen aufgrund einer universellen programmatischen Anschlussfähigkeit bei überschaubaren taktischen Kosten mit einer vergleichsweise hohen Wahrscheinlichkeit erwarten lässt. Die SPD spricht sich dabei in der frühen Periode der 1950er und 1960er Jahren durchweg in übergroßen Mehrheitsbeschlüssen an der Seite der Unionsparteien, in der Mehrzahl der untersuchten Fälle sogar als stärkste Ratsfraktion, für die „moderneren“ Policypositionen der anspruchsvolleren Schienenverkehrssysteme aus, wobei in der Regel zunächst die moderatere Ausprägung der U-Straßenbahn präferiert wird, um im allgemeinen institutionellen und wissenschaftlichen „Sog“ aus garantierter Förderkulisse und entsprechenden Leitbildern der Verkehrsforschung schließlich eine Aufrüstung zu den Schienenverkehrspolicies der „großen und anspruchsvollen Lösungen“ zu befürworten. Im spezifischen Kontext der Stadtbahn Rhein-Ruhr innerhalb des empirischen Fallbeispiels Mülheim an der Ruhr ist die SPD als langjährige, phasenweise fast strukturell gesetzte Regierungspartei des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen maßgeblich und in führender Position an der politischen Konzeption, überkomplexen Steuerung und rigiden administrativen Durchsetzung der landesweiten Stadtbahnplanung – auch ausdrücklich gegen anderslautende örtliche Traditionen, Strukturen und Interessen – beteiligt. Das Ziel der Durchsetzung dieser weitreichenden, SPD-eigenen Policyoption gewinnt insbesondere vor dem begleitenden Hintergrund einer über längere Zeitabschnitte und mehrere Wahlperioden konsequent mit einer

sozialdemokratisch imprägnierten politischen Verwaltungselite besetzten ministeriellen Bürokratie an Realismus und Gewicht. Gleichzeitig versteht die SPD-geführte nordrhein-westfälische Landesregierung den Stadtbahnbau gemäß der Deklaration der eigenen Landesprogramme als aktive Strukturförderungs-, Wirtschafts-, Industrie-, Technologie- und Arbeitsmarktpolitik und fühlt sich ganz im Zeichen des staatsnahen Schnellbahnparadigmas den Prinzipien der Modernität, Schnelligkeit und Leistungsfähigkeit im kommunalen Schienenverkehr verpflichtet.

Die aufsehenerregende und strategisch folgenreiche programmatisch-verkehrspolitische Neuausrichtung der Frankfurter SPD im Römer in den ausgehenden 1970er Jahren sowie die erstmalige gemeinsame Mehrheitsbildung der SPD mit den Grünen Mitte der 1980er Jahre zugunsten einer straßenbahnfreundlichen und tendenziell eher schnellbahnkritischen Politik in München markieren den Umschwung der stabilen SPD-seitigen Policypräferenzen zugunsten einer flexibleren Politik des „sowohl – als auch“. Diese kann sich sowohl nach elektoralen Erfolgchancen und Differenzierungsnotwendigkeiten als auch an genuin programmatisch-inhaltlichen Zusammenhängen, wie etwa dem Einsatz für den Erhalt der Tram in Frankfurt am Main und München auch zur Rettung eines liebgewonnen und traditionellen sozialen Kulturgutes, aus Umweltschutzaspekten oder zur Stärkung der angebotsseitigen Netzdichte im Nahverkehr, ausrichten. Dies schließt aber weiterhin die strategische Offenheit für die kontext- und fallabhängige Befürwortung anspruchsvollerer Schienenverkehrspolicies, wie etwa den kontinuierlichen U-Bahnausbau in München oder den aktiven politischen Einsatz für unterirdische Schienenverkehrslösungen in Köln in den 1990er Jahren, ein. Insofern erklärt sich die Feststellung einer wahl- und mehrheitstaktisch breiten Fülle an diversen Kooperations- und Koalitionsoptionen zur Durchsetzung der eigenen Interessen. Erreicht die SPD dabei einen für die Gesamtstruktur des örtlichen Parteien- und Fraktionssystems relevanten Anteil an Stimmen und Sitzen, so wird die strategische Abhängigkeit der beiden verkehrspolitisch konkurrierenden Lager von entweder PDS/Linkspartei und

Bündnisgrünen oder von CDU/CSU offenkundig – ohne und gegen die SPD lässt sich in derartigen Konstellationen keine Schienenverkehrspolitik umsetzen. Dabei steht die SPD aufgrund ihrer profund verargumentierten und beispiellos frühen verkehrspolitischen Wiederentdeckung der Straßenbahn gegen Ende der 1970er Jahre als flexibles, beliebtes und auch in konventioneller Bauweise hochfunktionales Flächen- und Korridorverkehrssystem – noch Jahre vor dem europaweiten Trend der „Renaissance der Straßenbahn“ – nicht im Verdacht, zur einfachen Mehrheitsbeschafferin für einen der beiden Blöcke zu verkommen. Vielmehr bestimmt eine in gewisser Relevanz in Rat oder Parlament vertretene SPD allein durch ihre Koalitionsbildung und situativen Mehrheitsallianzen maßgeblich den realpolitisch wirksamen Kurs der städtischen Schienenverkehrspolitik, wie etwa in Berlin in einer rot-/rot-/grünen oder rot-/grün-/roten Koalition zugunsten des verstärkten Tramausbaus, oder alternativ in einer großen Koalition mit der CDU mit Fokus auf die Intensivierung der Berliner U-Bahnplanungen, entscheidend mit.

Der FDP kann über die Zeit und Mehrzahl der Fälle als einziger Partei keine stabile Policyposition und allgemeingültige Tendenz im parteipolitisch-programmatischen Spektrum zugeordnet werden. Hierfür können mehrere Gründe identifiziert werden. Zunächst nimmt die FDP als Partei in der geistesgeschichtlichen Traditionslinie von Liberalismus und Individualismus ohnehin insofern eine gewisse Distanz zu Fragen der Ausgestaltung kollektiver Verkehrssysteme ein, als das bevorzugte Grundprinzip einer individuellen, an marktkonformen Rahmenbedingungen ausgerichteten freiheitlichen Eigenverantwortung auch in Fragen der persönlichen Mobilität gefühlt „quer“ zu den technischen Lösungsansätzen der kollektiven Verkehrssysteme des öffentlichen Sektors steht. Da sich im Segment der kommunalen Schienenverkehre aufgrund der technischen Komplexität und Spezialität der Systeme in Kombination mit den bundesdeutschen Grundprinzipien der Daseinsvorsorge auch nicht ohne weiteres wettbewerbliche Elemente in beliebigem Umfang implementieren lassen,

scheinen die marktwirtschaftlichen Innovations-, Rationalisierungs- und Ausgestaltungspotentiale liberaler Konzepte im kommunalen Schienenverkehr strukturell besonders begrenzt. Das grundsätzlich eigenständige liberale Verständnis der Aufgabenteilung und Verantwortungssphären von Markt und Staat führt jedoch nicht aus sich heraus zu einer konzeptlosen Beliebigkeit bei Fragen der städtischen Schienenverkehre, vielmehr kann die hohe programmatische Bandbreite, Volatilität und inhaltliche Flexibilität aus dem engen Widerstreit verschiedener Metapositionen und Grundüberzeugungen innerhalb der liberalen Handlungsoptionen und Policymuster erklärt werden.

Wenn die FDP etwa ihre technologie- und innovationsoffenen Grundpositionen im Kontext der Schienenverkehrspolitik einfließen lässt, so ist eine relative Tendenz zu den Policypositionen anspruchsvollerer Schienenverkehrssysteme wahrscheinlich, da diese ein höheres Automatisierungs- und Rationalisierungspotential besitzen und zudem auch als industriepolitische Leuchtturmprojekte wirken können. Darüber hinaus ist es naheliegend, dass die FDP den Ausbau des öffentlichen Verkehrs als Folgewirkung einer Stärkung des individuellen Automobilverkehrs in einem Gesamtpaket durchaus befürworten kann. Wenn die FDP jedoch die Positionen der konsolidierenden Finanzpolitik, der Ausgaben- und Haushaltsdisziplin sowie der Rückführung und Straffung staatlicher Aufgaben und Verantwortlichkeiten betont, ist es wahrscheinlich, dass umfangreiche und kostenintensive Schienenverkehrspolitiken der anspruchsvolleren Systeme wenig Chancen auf die Unterstützung der Liberalen erwarten können. Ein ähnlicher Effekt geht von der potentiellen Rolle als bürgernahe „Kümmerer“-Partei aus, bei der bauliche Eingriffe und strukturelle Änderungen in Straßenzügen und Stadtquartieren oftmals alleine wegen der funktionsnotwendigen Bauarbeiten und Einschränkungen kritisch betrachtet oder in Gänze abgelehnt werden, wodurch die Umsetzung anspruchsvollerer Schienenverkehrspolitiken mit der FDP faktisch verunmöglicht wird.

Abschließend können bei CDU und CSU wiederum auch über Zeit stabile Policypräferenzen identifiziert und entsprechende Abgleiche mit dem grundlegenden Wertegerüst der beiden Parteien angestellt werden, die sich von klassisch säkular-konservativen Parteien wie etwa der britischen „Conservative Party“ durch das christdemokratische beziehungsweise christsoziale Fundament sowie durch das aufgrund der Parteiengeschichte integrativ-breite Spektrum an internen Strömungen, die von wertkonservativen marktliberalen Positionen bis zur katholischen Soziallehre reichen, unterscheiden. CDU und CSU wirken in der Bonner und Berliner Republik somit gleichauf mit der SPD als sozialstaatlich orientierte Parteien mit der phasenweisen Toleranz einer beträchtlichen Staats- und Ausgabenquote.

In Bezug auf die Rekonstruktion der Policypräferenzen im Segment der städtischen Schienenverkehrssysteme erweisen sich CDU und CSU in allen beobachteten Fallbeispielen als stabile Garanten einer Politik der großen Lösungen bei ausdrücklicher Befürwortung anspruchsvollerer Politikoptionen wie U-Stadtbahnen oder U-Bahnen. Ein anteiliger Grund könnte im Streben nach einer wohl balancierten Bedienung des grundsätzlich breiten Elektorats liegen, das sich potentiell von sozioökonomisch gutgestellten Individualisten mit der tendenziellen Präferenz umfassend ausgebauter Straßen (hier wirkt die Verlegung des Schienenverkehrs in die zweite Ebene tatsächlich zugunsten des Automobils) bis zu Positionen der neuen ökologische Mitte, die den Ausbau des öffentlichen Verkehrs als Bedingung und Bestandteil einer klimaneutralen Verkehrswende verstehen, erstreckt. Darüber hinaus sind CDU und CSU grundsätzlich dem technik-, investitions- und infrastrukturfreundlichen Politiklager zugehörig, hier spielen neben Aspekten der Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik vor allem auch das konstante Streben nach einem Ausbau der Gesamtverkehrsinfrastruktur auf Straße und Schiene sowie mitunter auch lokalpatriotisch gefärbte Motive einer bestmöglichen und modernen Verkehrsausstattung der eigenen Heimatstadt eine Rolle.



Schaubild 48: Über komplette Beobachtungszeit und Gesamtschau der Fälle idealtypisch und modellhaft verdichtete, tendenzielle Policypositionen der Parteien zwischen einfacheren und anspruchsvollere Schienenverkehrssystemen, Sondereffekte wie Koalitionszwänge und sonstige (wahl-) taktische Kompromisskonstellationen nicht berücksichtigt (eigene Darstellung)

In der Gesamtschau beansprucht die Dimension der parteipolitischen Machtverteilung eine herausragende Erklärungskraft bei einer tendenziell stabilen und analytisch gut rekonstruierbaren Policymechanik. Die den Parteien naheliegenden, übergeordneten normativen Grundüberzeugungen wirken sich dabei ebenso handlungsleitend und präferenzbildend aus wie konkrete Ausrichtungen am Wählerstimmenmarkt. Schließlich formulieren viele Parteien auch spezifische inhaltlich-programmatisch unterfütterte Policypräferenzen, basierend auf ihren funktionalen verkehrspolitischen Ansichten und Überzeugungen oder in Anlehnung an andere, bestehende politische Zielstellungen.

Grundsätzlich zeichnet sich ein vergleichsweise stabiler Trend der Parteien des links-alternativen Spektrums, der Linkspartei und in der Mehrzahl der Fälle auch der (fundamental ausgerichteten) Grünen, zu Policypositionen, die einfachere Schienenverkehrssysteme, primär die Straßenbahn, bevorzugen, ab. Spiegelbildlich präferieren CDU und CSU grundsätzlich Policypositionen der anspruchsvolleren Schienenverkehrssysteme wie U-Straßenbahn, U-Stadtbahn oder U-Bahn. Die hohe programmatische Volatilität der FDP ergibt sich aus einem internen Spannungsverhältnis von einerseits freiheitlichen, technologie- und innovationsfreundlichen Vorstellungen und andererseits aus der Bevorzugung von marktmäßig vermittelten Mechanismen, aus der traditionell großen Bedeutung einer kontrollierten Ausgabenpolitik und Haushaltsdisziplin sowie aus einem schlanken Verständnis staatlicher Aufgaben. Die SPD profitiert durch den öffentlich vollzogenen inhaltlich-programmatischen Reflexionsprozess ihrer Politikpositionen im Bereich des städtischen Schienenverkehrs Ende der 1970er Jahre von einer glaubwürdigen Offenheit und Anschlussfähigkeit sowohl für die Umsetzung einfacherer Schienenverkehrssysteme als auch für anspruchsvollere Lösungen.

8.3.2 Zivilgesellschaftliche Emanzipation, NIMBY-Orientierung, allgemeines Partizipationsbedürfnis, professionalisierte bürgerschaftliche Wissensbestände und Kommunikationsressourcen

Aufgrund der raumgreifenden physikalischen Ausdehnung und der potentiell weitreichenden Eingriffsintensität bei Bau und Betrieb der Infrastruktur städtischer Schienenverkehrssysteme in den allgemeinen Stadtraum sowie in örtliche Quartiere und private Liegenschaften können verkehrspolitische Fragstellungen im Allgemeinen und die infrastrukturlastigen Legitimations-, Planungs- und Koordinationsaufgaben im Stadtverkehr im Besonderen als „natürliche Betätigungsfelder“ zivilgesellschaftlicher Akteure, Gruppen und Organisationen verstanden werden. Gleichzeitig stellen die Verkehrsangebote auch öffentliche Güter beziehungsweise Dienstleistungen dar, die dem übergeordneten funktionalen Zweck der Bereitstellung einer umfassenden öffentlichen Mobilität im Stadtgebiet verpflichtet sind und daher grundsätzlich auch Gegenstand und Projektionsfläche eines allgemeinen politisch-gesellschaftlichen Interesses werden können.

Grundlegende Motive für ein zivilgesellschaftliches Engagement können demnach entweder auf einen potentiell hohen Grad der Auswirkungen geplanter Maßnahmen auf die persönliche Lebensführung zurückzuführen sein oder im individuell-normativen Wunsch nach partizipativer politischer Mitgestaltung der öffentlichen Verkehrssysteme, sei es aufgrund der funktionalen Relevanz oder aufgrund des übergeordneten, gemeinwohlorientierten Charakters, begründet liegen.

Bei den Konstellationen, die aufgrund einer individuellen oder lokal kollektiven Betroffenheit von Planungen in einem verstärkten zivilgesellschaftlichen Engagement münden, kann regelmäßig eine relative oder absolute Status-Quo-Orientierung beziehungsweise die Präferenz der

Policies mit der geringstmöglichen baulichen und / oder umweltrelevanten Eingriffsintensität beobachtet werden. Demnach sprechen sich zahlreiche lokale Bürgervereinigungen, Interessengruppen, Vereine oder Aktionsforen mit einer gemeinsamen räumlich-physikalischen Betroffenheit von Ausbauplanungen städtischer Schienenverkehrssysteme häufig ohne weitere Begründungen oder mit allgemeinem Verweis auf die Unnötigkeit, die zu hohen Kosten oder den zu geringen Nutzen der Planungen gegen die Vorhaben aus oder fordern mindestens eine größere Distanz zwischen vorgesehenen Trassenkorridoren und dem eigenen Wohn- und Lebensumfeld, was in der sozialwissenschaftlichen Erforschung infrastruktureller Konfliktlagen als „NIMBY²⁶³“-Effekt oder als „Sankt-Florians-Prinzip“ beschrieben wird. Wenn eine Trassenführung innerhalb des eigenen privaten oder öffentlichen Raums nicht mehr völlig verhindert werden kann, ergeben sich oftmals Forderungen nach umfangreichen Schutz- und Ausgestaltungsmaßnahmen während Bauzeit und Regelbetrieb, die nach allen Maßstäben der verfügbaren Technik, im Bereich der städtischen Schienenverkehrssysteme etwa durch Anlage besonders emissionsarmer Gleisanlagen oder mittels Verwendung bergmännischer, oberflächenschonender Tunnelbauverfahren – frei von wirtschaftlichen Zwangspunkten – im Sinne der Betroffenen umgesetzt werden sollen. Ästhetisch, städtebaulich und in Bezug auf die private Wohnsituationen besonders eingriffsintensive Bauformen städtischer Schienenverkehrssysteme, wie etwa die Einschienen-Hochbahn des Typs Alweg oder die vermehrt in Hochlage geplanten und punktuell auch so realisierten Betonviadukte der Stadtbahnen in Nordrhein-Westfalen erscheinen nach heutigen Sensitivitätsmaßstäben kaum mehr vermittelbar und fallen daher inzwischen durch das grundsätzliche Raster eines notwendigen Mindestmaßes an sozialer Akzeptanz und Plausibilität:

²⁶³ Abkürzung für „Not In My Back Yard“, vgl. Vatter 2012: https://www.uni-konstanz.de/typo3temp/secure_downloads/68286/0/8b166e559c08e32ee65e257d36ef00ce60161a9d/Buergerbeteiligung_PPT_Vatter.pdf

„Über Erfolg und Scheitern einer Technik entscheiden demnach weder alleine technisch-naturwissenschaftliche Kriterien noch effizienz-ökonomische Parameter. Auch die Konstruktionsform einer bestimmten Technik wird nicht in einem Optimierungsverfahren nach objektiven Kriterien ‚herausgemendelt‘, so dass sich immer ‚automatisch‘ die beste technische Lösung durchsetzt. Stattdessen wird Technik in einem Kontext von Interessenlagen sozialer Akteure geformt; kulturelle Leitbilder und systemische Dynamiken tragen dabei zur Stabilisierung von einmal geschaffenen Kernkonzeptionen und Verwendungsweisen bei“ (Kirchner / Ruhrort 2016: 572).

Entgegen den intuitiven Erwartungen ist das Ausmaß des zivilgesellschaftlichen Engagements, das auf eine direkte bauliche Betroffenheit von Maßnahmen der Schieneninfrastrukturplanung zurückzuführen ist, zumindest in den beobachteten Fällen äußerst gering. Ein möglicher Grund für diesen Befund könnte in dem Umstand liegen, dass sich eine emanzipatorische Konflikt- und Protestkultur in der Bundesrepublik erst ab Ende der 1960er Jahre entwickelt hat, während zahlreiche relevante Systementscheidungen zu diesem Zeitpunkt bereits getroffen worden waren und sich in Umsetzung befanden oder zumindest entsprechende institutionelle und technische Pfadabhängigkeiten begründet wurden, so dass ein Umsteuern oder gar eine Verhinderung des Vorhabens nicht mehr plausibel im gedanklichen Möglichkeits- und Ereignisraum der (wenigen) zivilgesellschaftlichen Akteure und Gruppen verortet war.

„Die Forderung nach einer über die bisherigen Formen hinausgehenden politischen Partizipation gehörte zu den zentralen Postulaten der um 1970 entstehenden ‚neuen sozialen Bewegungen‘“ (Haefeli 2008: 111f.)

Der bleibende Effekt eines auch in der jüngeren Zeit vergleichsweise niedrigen Aktivitätsniveaus zivilgesellschaftlicher Akteure und Gruppen mit ausdrücklichem und monothematischem Bezug einer individuellen räumlichen Betroffenheit von Planung oder baulichen Maßnahmen im städtischen Schienenverkehr könnte daher auch im umso stärkeren Heranwachsen diverser issue-spezifischer Interessengruppen,

Bürgeraktionen und Vereine mit einem verstetigten, anlassunabhängigen und fachlich meist fundiert vorgetragenen Anspruch an die grundsätzliche konzeptionelle Mitwirkung bei der Formulierung und Ausgestaltung der städtischen Schienenverkehrspolitik, begründet sein. Die dahinterliegende These vermutet daher eine umfassende Absorption der Motivlagen einer individuellen baulichen Betroffenheit in den allgemeineren, verkehrsbezogenen Vereinen, Interessengruppen, Foren und Bürgerbewegungen.

Das umfassende zivilgesellschaftliche Engagement der aufgrund eines allgemeinen bürgerschaftlich-politischen Mitwirkungsanspruchs etablierten Aktionskreise, Arbeitsgruppen und Protestbewegungen spiegelt dabei den generellen politisch-gesellschaftlichen Emanzipationsprozess gegenüber der bislang mit weitreichenden Macht- und Ressourcenvorteilen ausgestatteten Verwaltungselite wider. Hierbei findet häufig eine weitreichende Umkehr des klassischen Hierarchieprinzips statt, bei der dem Staat nun eine weitreichende Erklärungs-, Informations- und Legitimationspflicht bei Planung und Umsetzung jeglicher verkehrlicher Maßnahmen zugeschrieben und auferlegt wird.

„Dem liegt die Einsicht zugrunde, dass verkehrspolitische Entscheidungen und daraus resultierende Planungen immer schwerer gegen widerstreitende Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure durchzusetzen sind. Während sich die politisch Verantwortlichen in der Vergangenheit darauf verlassen konnten, dass verkehrliche Großprojekte, wie etwa eine Stadtautobahn, durch eine zentral gefällte Entscheidung von oben nach unten durch die zuständigen Ebenen weitergereicht und schließlich umgesetzt wurden, muss heute mit organisiertem Protest aus den unterschiedlichsten Richtungen gerechnet werden“ (Schwedes 2018: 20).

Mit der grundsätzlichen Etablierung der bürgerschaftlichen Aktions- und Protestformate geht zudem neben der politisch-herrschaftsbezogenen Emanzipation auch ein ebenso weitreichendes fachliches Empowerment einher: Die Bürgerschaft erarbeitet sich fundiertes Expertenwissen, oft

durch Beratung sachkundiger Pensionäre oder sonstiger verfügbarer Fachleute, und kann die gewonnenen Argumente und Thesen pointiert, medienkompatibel und daher kommunikativ und politisch hochwirksam, auf Augenhöhe mit formeller Politik und Verwaltung, platzieren. In Zeiten der digitalen Medien und sozialen Online-Netzwerke erreichen professionell aufgestellte und mit schlagkräftigen Handlungsressourcen ausgestattete Bürgerbewegungen inzwischen ein bemerkenswertes faktisch-politisches Vetopotential sowie eine weitreichende Organisations- und Gestaltungsmacht, die noch vor wenigen Jahren kaum vorstellbar gewesen wäre. Dieses offensive zivilgesellschaftliche (Selbst-) Verständnis kann dabei in zunehmende Konkurrenzen, Deutungs- und Anspruchskonflikte mit der formellen Legitimation des repräsentativdemokratisch verfassten Staatswesens und der angeschlossenen Verwaltung geraten.

Die inhaltliche Ausrichtung und die tendenziellen Policypositionen der zivilgesellschaftlichen Akteure neigen sich eindeutig hin zu einer stabilen Präferenz der einfacheren Schienenverkehrssysteme. Der funktionale Zusammenhang ergibt sich primär aus der geringeren baulichen Eingriffsintensität, den niedrigeren Kosten, dem flächigeren Verkehrsangebot sowie der besseren städtebaulichen Integrationsmöglichkeit. Gleichzeitig werden nahezu durchgehend Zweifel an Nutzen und Sinn der anspruchsvolleren Schienenverkehrssysteme geäußert und derartige Planungen oft als teure und wenig wirksame Prestigevorhaben einer abgehobenen kommunalpolitischen Elite eingestuft. Während die Pioniere derartiger Gruppen wie etwa der Münchner „Arbeitskreis Attraktiver Nahverkehr“ sowie die ebenfalls bundesweit beachtete Aktion „Rettet die Straßenbahn“ in Frankfurt am Main noch als Sammelbewegungen mit einem breiten Integrations- und Bündelungspotential von Ressourcen und Interessen beginnen, zeigt sich heute, etwa in der Kölner Konstellation im Jahr 2018, eine deutliche Fragmentierung der zivilgesellschaftlichen Handlungssphäre, die aber

dennoch koordiniert, und oft auch in enger Abstimmung mit der formellen Parteipolitik, einheitliche Argumentationsmuster vorträgt.

Die zivilgesellschaftliche Dimension kann daher in der Gesamtschau der empirischen Fälle eine mittlere Handlungsrelevanz und Reichweite bei einer in sich konsistenten Erklärungsmechanik beanspruchen.

8.3.3 Demokratisierung von Abstimmungsarenen, Steuerungsverständnis und Entscheidungsmodi – von Government zu Governance

Die sich seit den 1970er Jahren verstärkt und dynamisch entwickelnde Demokratisierung der Abstimmungs- und Entscheidungsarenen sieht sich im Brennglas eines unmittelbaren verkehrsseitigen Handlungsdrucks sowie angesichts der allgemein voranschreitenden Modernisierung und Liberalisierung in Gesellschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Politik einer besonders ausgeprägten Erwartungshaltung an faire, transparente und möglichst hierarchiefreie Entscheidungsformate und Verfahren ausgesetzt. Gleichsam werden insbesondere auch im Politikbereich des städtischen Schienenverkehrs hohe materielle Ansprüche an die konsensuale Ermittlung hochfunktionaler, gerechter, ressourcen- und umweltschonender, stadt- und menschenverträglicher Mobilitätsangebote und Infrastrukturlösungen formuliert. Während sich die zivilgesellschaftlichen Bündnisse in einem genuinen Bottom-Up-Ansatz tendenziell eher selbst zur Mitwirkung bemächtigen, so ergibt sich etwa in München mit dem institutionalisierten Austauschformat des Münchner Forums gerade aus dem Wechselspiel von professionellen Verwaltungsfachleuten und der engagierten Bürgerschaft eine Blaupause für zahlreiche zukünftige partizipatorische Dialogformate und Entscheidungsarenen.

„In den hierarchisch strukturierten und zentralistisch organisierten Gesellschaften der Vergangenheit haben sich die

verkehrspolitischen Entscheidungsprozesse anders dargestellt als in den hochgradig differenzierten modernen Gesellschaften der Gegenwart. Während früher der Staat seine politischen Programme zumeist ungestört von oben nach unten durchreichen konnte, ohne auf ernsthaften Widerstand zu stoßen, trifft er heute auf eine vielgestaltige Zivilgesellschaft, die sich neben dem Staat und der Wirtschaft etabliert hat, und der heute eine wachsende politische Bedeutung zukommt. In diesem Zusammenhang wird daher auch von einem Übergang von einer staatszentrierten Regierungsform (Government), die auf dem Prinzip des ‚Command and Control‘ basierte, zu einer auf Kommunikation und Partizipation fußenden Herrschaftsform (Governance) gesprochen, wobei die Debatte darüber, was eigentlich genau unter dem neuen Phänomen der Governance zu verstehen ist, noch anhält. Dieser Wandel ist für die Verkehrspolitik von besonderer Bedeutung, gilt sie doch traditionell als ein originäres Feld der Staatstätigkeit“ (Schwedde 2018: 22).

Die etablierten politikwissenschaftlichen Erklärungsansätze der allgemeinen Emergenz eines zunehmend netzwerkorientierten Governanceprinzips als alternative Kommunikations-, Aushandlungs- und Steuerungslogik, die das klassische Verständnis der monolithisch-hierarchischen Verwaltungsdominanz nachhaltig herausfordert, bewahren auch im sektoralen verkehrspolitischen Kontext ihre analytische Kraft:

„Forschungsergebnisse zu einzelnen Policies machten deutlich, dass die theoretischen Annahmen über Steuerungsobjekt und -objekt der empirischen Überprüfung nicht standhalten. (...) Im Ergebnis wurden alle drei Zentralbegriffe der politischen Steuerung [Steuerungsfähigkeit des Steuerungsobjektes, Dirigierbarkeit der Steuerungsobjektes, Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente, Ergänzung des Verfassers] grundsätzlich hinterfragt. Die Abkehr von der ‚Gesetzgeberperspektive‘ (Mayntz/Scharpf 1995b: 44) führte zur Thematisierung neokorporatistischer Strukturen, gesellschaftlicher Selbstregulierung sowie der Rolle von Policy-Netzwerken; hierbei wurde das Verhältnis von Staat und Gesellschaft reformuliert. Die Erkenntnis, dass Regierungen sowie deren Institutionen angesichts von Informations-, Ressourcen- und Motivationsproblemen nur in einem interaktiven Prozess zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und/oder den potentiell Betroffenen funktionieren können, gewannen in der Debatte an Bedeutung. (...) Die zentrale Differenz zwischen politischer Steuerung und dem kooperativen Staat ist darin zu sehen, dass die Vorstellung, die Gesellschaft werde durch den Staat gesteuert, ersetzt wird durch die

Auffassung, Steuerung finde in der und durch die Gesellschaft statt“ (Mayntz 1995: 165).

„Der Staat gibt seine Position über der Gesellschaft auf und wird zu einem Staat, der sich der Träger sozialer und ökonomischer Macht zur Umsetzung seiner Ziele bedient und der öffentliche Aufgaben zur öffentlichen Erledigung eben mit diesen ‚Machtträgern‘ vergesellschaftet. Die Gesellschaft des kooperativen Pluralismus und der kooperative Staat leben nicht im Zustand der Distanz, der Nicht-Einmischung und der Nicht-Identifikation, sondern im Zustand der gegenseitigen Durchdringung und Verschränkung“ (Ritter 1979: 409, in Gesamtzitat Rüb / Seifer 2007: 167).

Angesichts der wissenschaftlichen Fortschritte bei der Analyse und Identifikation der inhärenten Schwachpunkte der klassisch-gouvernementalen Steuerungsphilosophie gewinnen die netzwerkartigen Entscheidungsstrukturen und die partizipativen Entscheidungsformate nicht nur durch wachsende Teilnahme an faktischer Zustimmung, sondern stehen darüber hinaus im Einklang mit aktuellen Forschungsergebnissen, was als eine abermals verbreiterte Legitimationsbasis und Anspruchsgrundlage aus der Zivilgesellschaft gegen das politisch-administrative System verstanden werden kann. Hierdurch kann sich der Handlungsdruck zur Einrichtung entsprechender dialogischer Austauschforen von wenigen einzelnen, themenbezogenen Anlässen in einen generellen politischen Grundsatz der obligatorischen Einschaltung weitreichender (Vor-) Entscheidungsarenen und partizipativer Beteiligungsformate – vor allem im Bereich kontroverser Verkehrsfragen – übersetzen und weiterentwickeln.

Dementsprechend werden insbesondere bei den vorab als umstritten, polarisiert und kontrovers identifizierten, auch inhaltlich komplexen Entscheidungskonstellationen zwischen mehreren, grundsätzlich alternativen Policyoptionen – von einfacheren oberirdischen Varianten bis zu anspruchsvolleren unterirdischen Streckenausbauszenarien – von Politik und Verwaltung pro-aktiv entsprechende partizipative Formate, etwa in Köln im Jahr 2018 in den „Dialogforen zur Ost-West-Achse“, angeboten.

Neben einer potentiell konsensstiftenden Wirkung erhöhen derartige strukturierte Austausch- und Entscheidungsarenen in großem Umfang die Transparenz der Planungen und der zur Disposition stehenden Fragen und Sachverhalte. Experten aus der Verwaltung und Fachplanung kommen direkt mit den konkreten Fragen, Impulsen und Sorgen aus der Bürgerschaft in Kontakt und können ihrerseits ein vollständigeres Bild der Notwendigkeiten und Sinnzusammenhänge der geplanten Maßnahmen sowie der Vor- und Nachteile einzelner alternativer Varianten vermitteln.

Aufgrund der meist eher projektskeptischen Teilnehmermehrheit, die in solchen Dialogforen oft auch ihren generellen Unmut über Verwaltung und Politik adressieren will sowie durch die potentiell höhere Mobilisierungsquote der Status-quo-orientierten zivilgesellschaftlichen Gruppen wird insgesamt eher von einer mäßigenden Wirkung der neuen Entscheidungsarenen ausgegangen, die wiederum eine höhere Umsetzungswahrscheinlichkeit für die einfacheren Schienenverkehrssysteme mit sich bringt.

Die unmittelbarste und sowohl institutionell als auch demokratietheoretisch weitreichendste partizipative Entscheidungs- und Mitwirkungsform liegt abschließend im Instrument des (Rats-) Bürgerentscheids, bei dem eine konkrete, in diesem Fall schienenverkehrspolitische Sachfrage mit einer klaren und verständlichen Ja/Nein-Fragestellung zur Abstimmung bei der wahl- und stimmberechtigten Bevölkerung gestellt wird. Das in der formellen Verbindlichkeit zunächst schwächer erscheinende, aber symbolpolitisch ebenfalls äußerst wirkungsvolle Instrument einer Unterschriftensammlung großen Ausmaßes kann, auch ohne das zwingende Ziel der Erreichung eines Zustimmungsquorums zur Ansetzung eines Bürgerentscheides, einen weitreichenden Druck auf die politische Handlungsagenda ausüben. Darüber hinaus werden durch diese meist umfassende und breite Legitimationsgrundlage gewisse Schutzräume und Tabuzonen konstituiert, die vor allem extreme und rigorose Policyansätze, wie etwa die

beabsichtigte teilweise oder komplette Stilllegung eines Straßenbahnbetriebes in Frankfurt am Main oder München, faktisch delegitimieren und die somit die Verwaltung auch ohne formell-prozedurales Zustimmungserfordernis zur Entwicklung alternativer Policyinhalte und Lösungsansätze zwingen können.

8.3.4 Teilfazit zu Reichweite und Plausibilität der aktorsbezogenen und prozessualen Hypothesen HY-API 1 und HY-API 2

Auch im hochspezifischen Anwendungskontext der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme entfaltet insbesondere die an die allgemeine Parteidifferenzhypothese angelehnte aktorsbezogene Hypothese HY-API 1, die die Policyauswahl in Abhängigkeit der Stärke und des Machtpotentials des links-alternativen Spektrums in formeller Parteipolitik und Zivilgesellschaft modelliert, eine überzeugende Erklärungskraft in allen vier betrachteten Fällen. Die an der Art des Steuerungsverständnisses und der involvierten Entscheidungsarenen ausgerichtete Hypothese HY-API 2 kann die in den jeweils individuell konfigurierten Kommunikations- und Aushandlungskonstellationen zwischen dem politisch-administrativen System und den zivilgesellschaftlichen Akteuren verhandelten Policyergebnisse des städtischen Schienenverkehrs abhängig vom vorliegenden Steuerungsmodus und Partizipationsverständnis sicher rekonstruieren und im Spektrum der verfügbaren Policypräferenzen städtischer Schienenverkehrssysteme verorten.

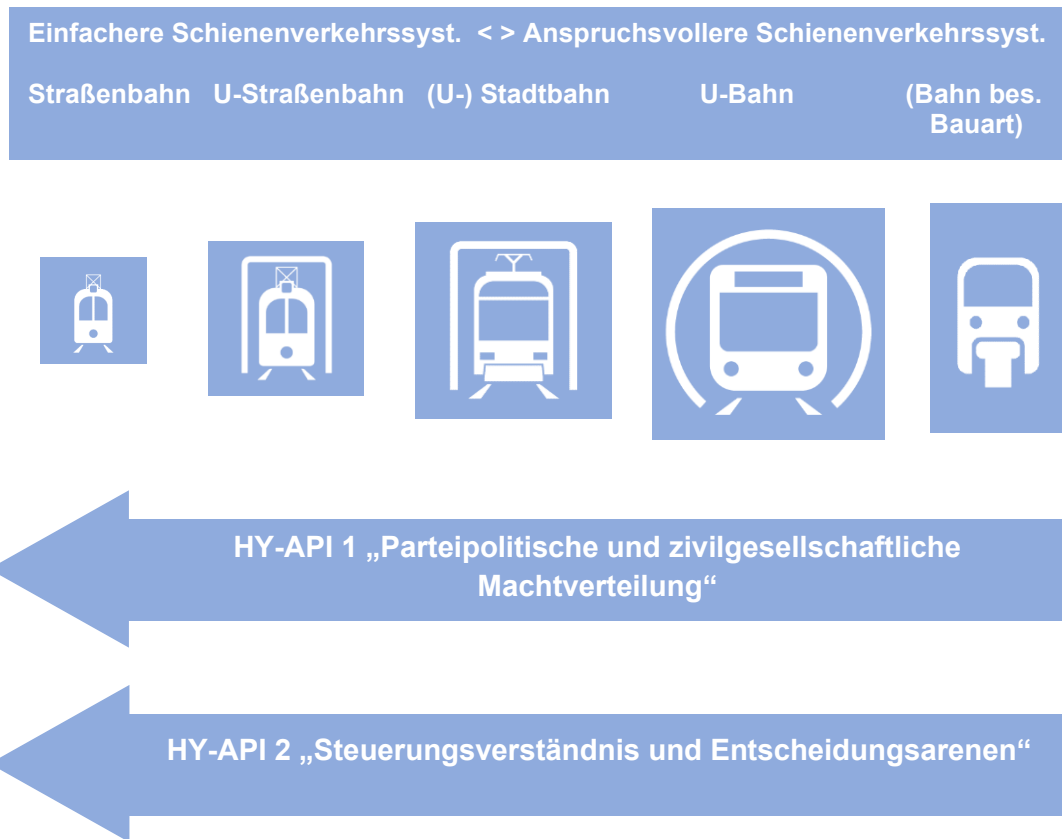


Schaubild 49: Die Mechanik der Variablen und Rahmenbedingungen in der aktors- und prozessbezogenen Analysedimension (API) produziert eine höhere Wahrscheinlichkeit der Präferenz einfacherer Typen von Schienenverkehrssystemen (eigene Darstellung)

8.4 Policyergebnisse und Befunde, bei denen Leitbilder, Zielkontext und technologische Narrative eine übergeordnete Erklärungskraft entfalten können

Die dritte analytische Dimension beschäftigt sich mit den unmittelbaren politikinhaltlichen Wirk- und Entscheidungszusammenhängen und setzt die in den vier empirischen Fallbeispielen vorgefundenen Policyergebnisse aus dem Bereich der städtischen Schienenverkehrssysteme in einen kontextuellen Bezugs- und Erklärungsrahmen aus wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Leitbildern, politischen Zielstellungen und technologischen Narrativen. Alle drei untersuchten Variablen stehen dabei in einem natürlichen Austausch- und Einflussverhältnis mit spezifischen Aspekten der Ausgestaltung von Schienenverkehren.

So üben wissenschaftliche, planerische und gesellschaftliche Leitbilder seit jeher maßgeblichen Einfluss auf die großen Entwicklungslinien und Handlungsstränge in der Verkehrspolitik aus. Gleichzeitig entfalten auch die konkrete Adressierung von Problembefunden und die entsprechende Formulierung von Zielstellungen in der stadt-, verkehrs- und regionalpolitischen Gesamtwahrnehmung potentiell weitreichende Auswirkungen auf und Wechselwirkungen mit einzelnen Policyergebnissen. Da von beiden Faktoren, den umfassend formulierten Leitbildern und den über die lokalen Bedarfe hinausreichenden Zielstellungen ein gleichgerichteter Effekt, hin zur Präferenz anspruchsvollerer Schienenverkehrssysteme erwartet wird, können sie in einer Hypothese mit identischer Wirkungsmechanik zusammengetragen werden. Die eher auf Kontinuität und Bestandswahrung abzielende Grundlogik der technologischen Narrative entstammt dem unmittelbaren Akt eines erzählenden Momentums, in dem unter Bezugnahme auf erlebte Ereignisse und Erfahrungswerte die jeweils unter der eigenen, sicheren und beherrschbaren Disposition stehenden technologischen Lösungsansätze als risikoärmer und attraktiver wahrgenommen werden als „unbekannte“

oder „fremde“ Konzepte. Daher ergibt sich auch bei der Formulierung der Policies des städtischen Schienenverkehrs eine unmittelbare Lenkungswirkung hin zu den bereits bekannten und verfügbaren einfacheren Policyoptionen, die in der betrachteten Fallauswahl durch die Straßenbahn und U-Straßenbahn abgebildet werden.

8.4.1 Die Ausstrahlungswirkung von Leitbildern und normativen Grundüberzeugungen auf die Politik des städtischen Schienenverkehrs

Der Sektor der kommunalen Verkehrsplanung lebt seit Beginn seiner administrativen Institutionalisierung in den Dienststellen der Stadt- und Gemeindeverwaltungen aufgrund der originären planerischen Tätigkeit eines kreativen, aber nach objektiven Kriterien und Regeln formatierten Konkretisierungs- und Aussonderungsprozesses zwischen unzähligen denkbaren Trassierungsvarianten, Bauwerksformen oder Netzkonzepten von der lenkenden und vorstrukturierenden Wirkung übergeordneter Leitbilder als inhaltlich verdichtete, allgemein-abstrakte Versinnbildlichung der zugrunde liegenden Ordnungs- und Gestaltungsprinzipien. Gleichzeitig sind Verkehrsplanung und Verkehrspolitik auch Gegenstand intensiver wissenschaftlicher Begleitung, die aufgrund der praxisnahen Forschungsausrichtung in regelmäßigen Abständen, etwa im Falle einer Beauftragung zur Erstellung einer gutachterlichen Expertise, mit realweltlichen Problemlösungs-, Gestaltungs- und Beurteilungsaufgaben konfrontiert wird. Und auch im wissenschaftlichen Diskurs erleichtert die Bezugnahme zu kompakten und abstrakten, aber inhaltlich dichten Leitbildern die kritische Reflexion der Argumente und Positionen.

Angesichts dieses potentiell reziproken, sich wechselseitig befruchtenden und beeinflussenden Prozesses der Verdichtung und des Verwerfens von abstrakten Leitprinzipien und konkret lösungsorientierten

Handlungsableitungen verspricht der vertiefte Einstieg in die systematische Betrachtung verkehrspolitischer Leitbilder umfangreich Aufschluss zu geben über den planerischen Gesamtkontext und die spezifische Rezeption und Übersetzung vor Ort. Mit Blick auf die Erklärung der jeweiligen Politikpräferenzen im Sektor der städtischen Schienenverkehre steht daher die These im Raum, dass allein der Vorgang der Kompilierung und Verdichtung einzelner verkehrsplanerischer Gestaltungs- und Ordnungsprinzipien zu einem kohärent-abstrakten Gesamtzusammenhang einen gewissen Hang zum Denken und Visualisieren „in großen Dimensionen“ beinhaltet. Das gedankliche Zusammenfügen, Verarbeiten und Filtern diverser, nicht am individuellen Einzelfall verhafteter Systemeigenschaften, Ideenskizzen und Lösungsansätze beinhaltet als umfassender geistiger Kreativprozess kaum ein natürliches Limit oder einen physischen Grenzbereich. In der Gesamtbetrachtung entfalten schlüssige Leitbilder eine nahezu intuitive Nutzbarkeit und wirken trotz der immensen inhaltlichen Dichte und Abstraktion als komplexitätsfilterndes und komplexitätsreduzierendes Momentum.

In der frühen Phase der verkehrsplanerischen Moderne ab den 1950er Jahren gilt die Aufmerksamkeit der Steuerung und Lenkung der im Zuge der sozioökonomischen Entwicklung anwachsenden Verkehrsströme des individuellen Kraftfahrzeugverkehrs. Die wissenschaftliche und planerische Bearbeitung erfolgt entweder in einzelnen sektoralen Gutachten und Stellungnahmen oder in den ersten Versuchen komplexerer, gesamthafter Leitpläne – die Epoche der Generalverkehrsplanung beginnt.

Das korrespondierende Leitbild des städtischen Schienenverkehrs ergibt sich für die damaligen Straßenbahnsysteme als dominierende Form des städtischen Schienenverkehrs aus der funktionslogischen, zunehmend konflikthafter Abhängigkeit mit dem Individualverkehr aufgrund der zahlreichen gemeinsamen Mischverkehrsflächen. Mit dem wirkungsmächtigen Leitbild der „Zweiten Ebene“ zur horizontalen Entflechtung der Verkehrsarten verdichtet sich im Austausch von

Verwaltung und Politik mit praktischen Verkehrsplanern vor Ort und den regelmäßig beauftragten externen Experten eine über Jahre stabile Policypräferenz einer moderaten Fortentwicklung der Straßenbahn zu einer abschnittsweise unterirdisch geführten U-Straßenbahn, also ein in Reichweite und Aufwand begrenzter Schritt hin zu anspruchsvolleren Verkehrssystemen. Die empirischen Daten aus allen vier Fällen zeichnen diese parallele Policyentwicklung in Bezug auf Beschlussfassung und Planung deutlich nach, wenngleich die Policyoption aufgrund anderer intervenierender Faktoren letztlich nur in Köln umgesetzt wird.

Mit der Weiterentwicklung der elektronischen Datenverarbeitung streben auch die wissenschaftlichen Verkehrsplaner nach umfassenderen Datenmodellen und exakteren verkehrlichen Prognosemöglichkeiten. Die erhöhte Gesamtkomplexität der Planwerke verdichtet sich in Kombination mit dem nach wie vor ungebrochenen sozioökonomischen Wachstum und einer dramatisch ansteigenden Verkehrsbelastung in den Städten zum Befund der Notwendigkeit einer konsequenten und flächendeckenden Entzerrung sämtlicher Verkehrsmittel zur Kapazitätssteigerung sowie zur Erhöhung von Reisegeschwindigkeit, Komfort und Qualität. All diese Rahmenbedingungen und Mechanismen gehen letztlich als zentrale Bestimmungsfaktoren im neuen und dominierenden Leitbild der auto- und verkehrsgerechten Stadt auf. Auch die politischen Entscheidungen im Bereich des städtischen Schienenverkehrs sind durch die neue Planungskultur einer konsequenten Trennung der Verkehrsarten sowie durch den neuen Hochleistungsanspruch an Infrastruktur und betrieblich-verkehrliche Abwicklung maßgeblich von der Verschiebung des Leitbildes betroffen, dementsprechend ergibt sich für diese Epoche eine klare Verlagerung der Policypräferenzen hin zu anspruchsvolleren Schienenverkehrssystemen im Leitbild des Schnellbahnparadigmas.

Die jüngste Phase der integrierten, multimodalen Verkehrs- und Mobilitätsplanung stellt auf die Ermöglichung menschen- und

umweltgerechter Lebensbedingungen auch in hochverdichteten Großstadträumen ab. Der Automobilverkehr soll möglichst reduziert und anwohnergerecht gestaltet werden. Dem öffentlichen Verkehr kommt eine tragende gesamtgesellschaftliche Rolle und verkehrliche Funktion zu, die Renaissance der Straßenbahn läutet zudem auch eine neue städtebauliche Philosophie zur Wiedereroberung des urbanen Raums ein. Das zugehörige Leitbild des stadt- und menschengerechten Verkehrs reflektiert diese neuen Ansprüche durch Priorisierung umweltfreundlicher Verkehrsmittel. Die Auswirkungen des neuen Leitbildes auf die Formulierung städtischer Schienenverkehrspolicies bilden sich in einer moderaten Relativierung des Schnellbahnparadigmas ab, wo zwar meist keine gesamthafte Redimensionierung der bestehenden Policies erfolgt, aber im Gegensatz zu früheren Leitbildern, wie etwa in München oder Frankfurt am Main, die Straßenbahn wieder fest und dauerhaft im politischen Repertoire der urbanen Schienenverkehre etabliert wird.

Der Übergang zwischen den einzelnen Leitbildern und Wirkungsphasen lässt sich dabei naturgemäß kaum exakt bestimmen, wohl aber dessen intellektuelle Voraussetzungen und Ermöglichungsbedingungen:

„Die Schwierigkeiten von Wandel beginnen an der Grenze der Vorstellbarkeit. Sie beginnen bei der Notwendigkeit, das Neue zu denken und sich aus Gewohnheiten zunächst mental zu befreien“ (Rammler 2018: 35).

„Dabei besteht die Aufgabe nicht nur darin, neue Konzepte oder technologische Lösungen zu entwickeln, vielmehr besteht das Ziel in einer – im metaphorischen Sinne – ‚neuen mentalen Landkarte‘ (vgl. Schindler et al. 2009), die weit über verkehrspolitische Grenzen im engeren Sinne hinaus reichen muss. Diese Landkarte der Einstellungen, Werthaltungen und Vorstellungen von Mobilität ist eine wesentliche Voraussetzung für technologische und politische Lösungen im Mobilitäts- und Verkehrssystem“ (Kollosche 2018: 448).

Insgesamt wirken verkehrspolitische, wissenschaftliche und planerische Leitbilder prominent und linear auf die zugehörigen Policies der Schienenverkehrssysteme ein und werden von den lokalen Entscheidern

häufig relativ unverändert in die eigenen politischen Abwägungsprozesse übernommen.

8.4.2 Der Wandel technologischer Narrative: Von der moderaten U-Straßenbahnidee über die kurze Dominanz der hochleistungsfähigen Schnellbahn zur neuen endogenen Konkurrenz durch Niederflurstraßenbahnen

Die politische Auswahl zwischen mehreren potentiell geeigneten, in sich hochkomplexen und nicht einfach und linear miteinander vergleichbaren technischen Entitäten wie etwa den verschiedenen Typen städtischer Schienenverkehrssysteme erfolgt trotz objektivierbarer Maßstäbe wie Leistungsfähigkeit, Kosten und Verkehrswirkung mitunter auch anhand weniger hoch aggregierter, gar subjektiv gefärbter oder sublim vermittelter interpersonaler und abstrakter Erzählstrukturen. Dabei spielen die Zuschreibung und Wahrnehmung des Verkehrsmittels, sein „Image“ und seine Reputation eine mindestens gleichrangige Rolle wie die objektiven Kriterien. Ein illustratives Beispiel aus dem direkten Nahverkehrskontext bietet etwa die Betrachtung des technologischen Narrativs der U-Straßenbahn, das sich zum Beispiel in Köln seit der Inbetriebnahme 1968 trotz umfassender externer Umsteuerungsversuche, der zwischenzeitlichen Verwendung eines aktualisierten werblichen Begriffs und einem inzwischen weitgehend modernisierten Fahrzeugpark stabil behaupten konnte.

Die essentiellen Merkmale des Narrativs der U-Straßenbahn sind die systemische Kontinuität und der direkte betriebliche Übergang von und zur Straßenbahn, die bestehenden Straßenbahnwagen werden bewusst als Teil des flexiblen Gesamtkonzeptes weitergenutzt. Damit beansprucht das technologische Narrativ der U-Straßenbahn zu Beginn der 1960er Jahre alle für eine positive öffentliche Wahrnehmung entscheidenden Faktoren in seinem Sinne: Modernität, Fortschritt und höhere Zuverlässigkeit durch neue Tunnelstrecken, aber auch Zweckmäßigkeit und Augenmaß – es wird

nur beschafft und errichtet, was innerhalb einer moderaten Zukunftsplanung unmittelbar dem aktuellen Betrieb zuträglich ist.

„Für die großen Ballungsräume wurden unter dem Schlagwort ‚Entflechtung der Verkehrsarten‘ das *Konzept der ‚zweiten Ebene‘* entwickelt. Der Öffentliche Schienenverkehr sollte entweder unter die Straße (Tiefbahn, U-Bahn) oder über sie (Hochbahn, Alweg-Bahn) gelegt werden. Eine Beschleunigung des Öffentlichen Schienenverkehrs auf der Straßenoberfläche in dicht bebauten Stadtvierteln oder gar im Stadtzentrum schien undenkbar. Dabei muß berücksichtigt werden, daß die damaligen Ampelregelungen noch sehr primitiv waren und die Entwicklung von elektronisch gesteuerten Verkehrsrechnern noch in den Kinderschuhen steckte. Allerdings dachte 1962 noch *keine* deutsche Großstadt daran, eine U-Bahn zu bauen. Vielmehr sollten „Unterpflaster-Straßenbahnen“ die Innenstädte ganz oder teilweise unterfahren, im übrigen aber oberirdisch wie normale Straßenbahnen verkehren. (...) Dies galt für Düsseldorf, Frankfurt, Hannover, München, Essen, Nürnberg und Stuttgart“ (Köstlin / Bartsch 1987: 9).

In großem Kontrast zu dieser moderaten Erfolgsgeschichte werden mit der konkurrenzierenden Idee der hochleistungsfähigen Schnellbahn zunehmend die vormals positiv wahrgenommenen Eigenschaften der U-Straßenbahn in einem neuen, leistungsorientierten Betrachtungsrahmen bewertet: Waren die bescheidene und zweckmäßige Gesamtanmutung sowie der kontinuierliche Einsatz des bestehenden Straßenbahnwagenparks bislang Indikatoren einer stimmigen Gesamtsystemplanung, so werden die selben Parameter nun schlicht als „zu eng, zu schmal, zu kurz, zu rumpelig...“ abqualifiziert – denn die neu geplanten Hochleistungs-Schnellbahnen zahlen auf das sprichwörtliche Motto „Höher – Schneller – Weiter“ ein.

„Die U-Bahn-Planung ist ein Kind der 60er Jahre. Man erwartete große Fahrgastmengen. Arbeitskräfte waren knapp. Die U-Bahn versprach die Möglichkeit eines vollautomatischen und somit fahrerlosen Betriebes“ (Köstlin / Bartsch 1987: 22).

„Die Netzdichte eines Straßenbahnsystems kann aufgrund der hohen Bau- und Betriebskosten in einem Schnellbahnsystem nicht erreicht werden. Im Straßenbahnsystem können theoretisch

zwischen allen Strecken Linienverbindungen hergestellt werden, was die Anpassung an Nachfrageänderungen erleichtert. Bei einer Schnellbahn sind Kreuzungen gar nicht, Verzweigungen nur in geringem Umfang möglich. Durch die Beschränkung auf wenige Hauptachsen schafft eine Schnellbahn schmale Korridore mit einem hohen Erschließungsgrad und entsprechend hohen Bodenwerten“ (ebd.: 25).

Breitere Wagenkästen, Luftfederung und mehr Kapazität durch längere Züge bei der „echten“ U-Bahn, dazu der „moderne und flexible Omnibus“ zur Schließung der entstehenden Netz- und Bedienungslücken – innerhalb weniger Jahre verkommt das einst erfolgreiche technologische Narrativ der (U-) Straßenbahn im Schatten der Schnellbahn zur nebensächlichen und romantisierenden Begleiterzählung bei der Fahrt auf das verkehrspolitische Abstellgleis.

Erst die revolutionäre Einführung der fahrzeugseitigen Niederflurtechnologie in den 1980er Jahren eröffnet der einst erfolgreichen Erzählung der gut in den urbanen Stadtraum integrierbaren Tram eine neue Perspektive als Trendsetter im Zeichen der „Renaissance der Straßenbahn“ (vgl. grundsätzlich Jahn 2010 sowie Burmeister 2012). In kürzester Zeit erwerben die bewusst attraktiv gestalteten, komfortablen und auch von Industrie und dem Verband Öffentlicher Verkehrsunternehmen maßgeblich vorangetriebenen Niederflurwagen (vgl. Roggenkamp 1992: 135 – 137) das Image einer erfolgreichen Rückkehr der einst verschmähten Verkehrstechnologie, diverse Neubauprojekte und Bestandssanierungen werden im Sog der neuen Erfolgsgeschichte geplant und umgesetzt.

Die Wirkungsweise der technologischen Narrative in Bezug auf die Auswahl spezifischer Policies im Schienenverkehr ist daher zutiefst von der evolutionären Bestandsorientierung bestimmt. Die moderate Weiterentwicklung der vorhandenen Technik ist das strategische Mittel der Wahl.

8.4.3 Zielkontexte abseits der originären Zwecke des kommunalen Schienenverkehrs – Das Problem der mittelbaren Verkehrspolitik als Ausdruck einer steuerungsoptimistischen Regionalplanung

Aufgrund der hochgradig nach Effizienz- und Rationalitätskriterien organisierten Abläufe und Entscheidungswege in Wirtschaft und Gesellschaft, in Verbindung mit der stets zunehmenden Ökonomisierung der politischen Sphäre, erscheint eine Erörterung der Frage, ob Maßnahmen und Policyentscheidungen innerhalb des städtischen Schienenverkehrs gerade angesichts der involvierten hochspezialisierten Technologie und des spezifischen Verkehrszwecks theoretisch auch der Erfüllung anderer, außerhalb der verkehrlichen Dimension liegender Zielstellungen dienen könnten, zunächst abwegig und wenig plausibel. Denn wenn nicht die Straßenbahn oder die U-Bahn mit ihren fixierten infrastrukturellen Fahrwegen und dem erheblichen betrieblich-organisatorischen Aufwand a priori einem definierten und singular bestimmbaren Zweck und Grund unterliegen, der zudem noch namentlich und definitorisch in der zugehörigen Rechtsgrundlage, dem Personenbeförderungsgesetz, benannt ist, dann erscheint vermutlich auch kein weiteres physisches, metaphysisches oder sonstiges Phänomen teleologisch hinreichend exakt bestimmbar zu sein.

Dennoch lehrt die empirische Auswertung, dass es sehr wohl Konstellationen und situative Arrangements im direkten Entscheidungskontext und Gestaltungsauftrag städtischer Schienenverkehrspolitiken geben kann, die nicht nur auf Ziele und Zwecke weit außerhalb des primären Hauptgrundes und der zentralen Rechtfertigungskategorie – die Beförderung von Personen – einzahlen, sondern die durch diese mittelbaren Zielstellungen in spezifischen Konstellationen darüber hinaus sogar die Erreichung des eigentlichen Kernzwecks konterkarieren oder gar massiv gefährden können.

Das wohl eingängigste und mitunter auch lehrreichste empirische Beispiel für solch eine zweckfremde oder lediglich mittelbare Schienenverkehrspolitik ist im Rahmen der umfassenden Stadtbahnplanungen in Nordrhein-Westfalen ab den ausgehenden 1960er Jahren zu finden. Mit einer bemerkenswerten Selbstverständlichkeit und Offenheit erklärt die nordrhein-westfälische Landesregierung in ihren beiden maßgeblichen Landesentwicklungsprogrammen, dem „Entwicklungsprogramm Ruhr“ (1968) sowie dem „Nordrhein-Westfalen Programm 75“ (1970), das dort als zentrale schienenverkehrspolitische Maßnahme geplante regionale Stadtbahnnetz sei primär auf die Netz- und Bedienungslücken der hauptsächlich in Ost-West-Lage verkehrenden S-Bahn der Deutschen Bundesbahn hin ausgerichtet. Das heißt in der Praxis nichts weiter, als dass die Stadtbahn von Beginn an keine oder nur eine nachrangige eigenständige Verkehrsaufgabe erfüllt, sondern dass sie vielmehr die Lücken eines anderen Schnellbahnsystems schließen soll. Darüber hinaus erklärt das Land weiter, der Ausbau der Stadtbahnanlagen sei auch als wirtschaftspolitischer Impuls sowie als Anreiz am Arbeitsmarkt der Montanbranche vorgesehen. Insofern überlagern sich bei der Stadtbahn Rhein-Ruhr sogar drei Zielstellungen, von denen zwei keine originäre Bindung zur verkehrlichen Kernaufgabe, der eigenständigen regionalen Netzbildung und verkehrlichen Erschließungsfunktion, aufweisen und auch keine dementsprechenden Beiträge leisten wollen und können.

Ein ähnliches Phänomen einer nur mittelbaren Verkehrspolitik wird beispielsweise auch aus dem rheinland-pfälzischen Ludwigshafen berichtet, wo der Bau der U-Straßenbahn und die spätere Fortsetzung der Errichtung unterirdischer Schienenverkehrsanlagen nach Stadtbahn-Normalien mutmaßlich nicht anhand verkehrlicher Kriterien, wie etwa dem höchsten Fahrgastnutzen oder der besten Netzwirkung, sondern vielmehr schlicht aufgrund ohnehin stattfindender Bauarbeiten im Zuge der Verlegung des Hauptbahnhofes vom Rhein an den Rand der Innenstadt, initiiert worden sind (vgl. Erbe / Mörz 2003: 873 – 892).

Aufgrund der genuin zielerweiternden Mechanik, die den engen verkehrspolitischen Handlungsauftrag anhand eigener, verkehrsfremder Zweckbestimmungen und Nutzenkriterien vergrößert, ist mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass die Elemente der mittelbaren Verkehrspolitik eine Bewegungsdynamik stets in Richtung der Umsetzung anspruchsvollerer Policies entfachen, da insbesondere in den komplexeren Schienenverkehrssystemen, mit höheren Budgets und einer dichteren organisatorischen Struktur, zusätzliche Nebenziele und erweiterte Handlungsaufträge leichter platziert und implementiert werden können.

8.4.4 Teilfazit zu Reichweite und Plausibilität der auf Leitbilder, Zielkontext und technologische Narrative bezogenen Hypothesen HY-LZT 1 und HY-LZT 2

Schließlich erlangen auch die in der dritten analytischen Dimension eingeschriebenen sektoralen Hypothesen mit Blick auf Leitbilder, Zielkontexte und technologische Narrative eine durchweg hohe Erklärungskraft und Plausibilität. Das spezifisch-inhaltliche Zusammenwirken der abstrakten Leitbilder gibt den weiteren politischen und gesellschaftlichen Faktoren Sinnzusammenhang und äußeren Rahmen, die Zielkontexte ordnen und priorisieren die politischen Handlungsoptionen, während die technologischen Narrative als stabiler Gegenpol zu den hyperinnovativen und überverflochtenen Steuerungsimpulsen wirken.



Schaubild 50: Differenzierte Wirkungsrichtung der Variablen und sektoralen Hypothesen in der Analysedimension „Leitbilder, Zielkontext und Technologische Narrative (LZT) (eigene Darstellung)

8.5 Versuch einer vergleichenden Gesamtbetrachtung: Gemeinsame Tendenzen und ähnliche Policymuster, Unterschiede und singuläre Policyentwicklungen

Die Gesamtschau der vier empirischen Fallbeispiele zeigt eine in allen Städten und Phasen vorherrschende, intensive politische Dynamik bei dem umfassenden Versuch der Auswahl der sinnvollsten Policyoption im städtischen Schienenverkehr durch die örtlichen Entscheider. Der Bedarf und die Funktionsnotwendigkeit einer bewussten Herbeiführung strategischer Systementscheidungen anhand genuin politischer Perspektiven und Motive ist in allen beobachteten Fällen gut anhand der Datenlage rekonstruierbar. Ausgehend von den relativ ähnlichen Startbedingungen in Bezug auf das vorherrschende Schienenverkehrssystem der Straßenbahn ergeben sich in allen vier Fällen im Gesamtüberblick zunächst Phasen großer Policyübereinstimmung, wie etwa bei der aus nahezu identischen verkehrspolitischen Argumenten heraus begründeten Entscheidung zur punktuellen Verlegung der vorhandenen Straßenbahnen als U-Straßenbahn in die zweite Ebene.

Mit dem Aufkommen des Leitbildes des Schnellbahnparadigmas zeichnen sich aufgrund der unterschiedlich stark ausgeprägten Rezeptionsfähigkeit und -bereitschaft differenzierte Policypfade ab. Während München und Mülheim an der Ruhr durch die Etablierung komplexerer institutioneller Strukturen und massive begleitende konzeptionelle Interventionsversuche von höheren politisch-administrativen Ebenen, meist die Verkehrsministerien auf Landesebene, dem institutionellen Sog hin zur vollwertigen U-Bahnstrategie nachgeben, erweist sich das lokale technologische Narrativ des Kölner Mischverkehrssystems der U-Straßenbahn als vergleichsweise resilient gegenüber externen Steuerungsimpulsen. Während man in Frankfurt am Main mit dem institutionellen Hebel hin zur Schnellbahn die integrale Tiefbahnidee bewusst und strategisch aufgibt und somit eine organisatorische

Systemtrennung zwischen U-Stadtbahn und Straßenbahn bei einer ansonsten grundsätzlich sogar kompatiblen Technik in Kauf nimmt, gelingt in Köln dank eines flexiblen Fahrzeugkonzepts ein recht unbeschädetes Manövrieren durch die auch aufgrund der neuen Bundesförderkulisse des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes massiv dynamisierte und verflochtene Verkehrspolitik der 1970er Jahre. Weiterhin überrascht der weitgehend parallele Ablauf der politischen und zivilgesellschaftlichen Ereignisse in Frankfurt am Main und München, in beiden Fällen entwickelt sich ein intensiver, parteipolitisch und zivilgesellschaftlich vermittelter, nicht technischer, sondern rein politischer Grundsatzstreit um die Zukunft der oberirdischen Straßenbahn.

Die Entwicklungen in Mülheim an der Ruhr führen aufgrund massiver institutioneller Fehlsteuerungsanreize des Landes durch die komplexe Regulierungsstruktur, die aber ohne letztlichen Durchgriff auf zentrale Themen und Entscheidungsfelder wie Fahrzeugkonzept oder Trassenpriorisierung verbleibt, in einen krisenhaften Kreislauf aus potentiell überdimensionierter Infrastruktur, technisch inkompatiblen Teilsystemen, abweichenden Fahrzeugen und heterogenen Betriebsanlagen, zu hohen Fixkosten und einer zu geringen Nachfrage. Daher kann sich in Mülheim an der Ruhr, im Gegensatz zu den drei anderen Fallbeispielen, insbesondere auch aufgrund der immens verengten haushalts- und finanzpolitischen Spielräume, das neue Leitbild einer modernen Niederflurstraßenbahn dementsprechend nicht so umfangreich und tief verfestigen wie etwa in Köln, Frankfurt oder München.

8.6 Bestimmungsmöglichkeiten von Mastervariablen mit überdurchschnittlichem Erklärungspotential

Die sechs sektoralen Hypothesen können sowohl im Gesamtbild als auch in der differenzierten Einzelbetrachtung einen recht exakten Entwurf der vermuteten Mechanik zwischen den erwarteten Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen zeichnen. Eine im Globalvergleich besonders große Erklärungskraft kann die institutionell-organisatorische Hypothese entfalten.

Mastervariable „Komplexität von Verflechtungsstrukturen und Pfadabhängigkeit von Organisationsformen“

Der Befund, dass eine überbordende und hyperkomplex verflochtene institutionelle Struktur aus sich heraus einen stabilen Policytrend hin zu den anspruchsvolleren Schienenverkehrspolicies ergibt, kann als eine essentielle Erkenntnis und Mastervariable bei der Entschlüsselung der städtischen Schienenverkehrspolitik verstanden werden. Die weitere Hypothese der weitreichenden Bedeutung einer institutionell abgesicherten Finanzierungsperspektive zeigt ebenfalls eine tendenzielle Bestätigung / ausstehende Falsifizierung in allen vier Fällen, entfaltet aber keine vergleichbar exakte und umfassend richtungsbezogen erklärende Wirkung bei der Policyauswahl.

Mastervariable „Parteilpolitische und zivilgesellschaftliche Machtverteilung“

Die zweite überproportional erklärungskräftige Mastervariable ist in die akteursbezogene Hypothese der parteipolitischen Machtpotentiale linksalternativer Parteien in formeller Politik und Zivilgesellschaft eingebettet. Hier zeigt sich in allen vier Fällen ein äußerst stabiler Trend zu spezifischen Präferenzen einzelner Typen von Schienenverkehrssystemen anhand der parteipolitisch-programmatischen Zugehörigkeit. Die ebenfalls untersuchte

Hypothese eines relevanten Einflusses von Steuerungsverständnis und Entscheidungsarena sieht sich ebenfalls tendenziell verfestigt beziehungsweise nicht falsifiziert.

Mastervariable „Leitbilder und Zielkontext/Problemlösungsanspruch“

Eine dritte, ebenfalls in hohem Maße plausible Hypothese begreift die Auswirkungen von Leitbildern und Zielkontexten als ursächliche Faktoren für spezifische Policypräferenzen im städtischen Schienenverkehr. Der hier enthaltene, äußerst robuste Erklärungsansatz, dass Zielstellungen, die den verkehrlichen Sektor zwar regulieren, darüber hinaus aber weitergehende Handlungsaufträge und Interessen im verkehrlichen Zielkorridor integrieren wollen, regelmäßig zu massiven Fehlsteuerungen und zu einer strukturellen Auswahlpräferenz anspruchsvollerer Schienenverkehrssysteme – unabhängig von den konkreten verkehrlichen Zielen oder Bedarfen – tendieren, stellt somit die dritte identifizierte Mastervariable dar. Die weiterhin ebenfalls untersuchte und getestete Hypothese, dass technologische Narrative stets eine Status-Quo-orientierte Beharrungskraft transportieren, und damit eine latente Tendenz zu den einfacheren Schienenverkehrssystemen in sich tragen, wird vor allem im Kontext des Kölner Fallbeispiels deutlich.

8.7 Fragestellung und zentrale Befunde im Spiegel der differenzierten Ergebnisse in Theorie und Empirie

Die zentrale Forschungsfrage beinhaltet ein zweistufiges Erkenntnisinteresse und strebt nach der Klärung, ob erstens genuin politische Faktoren und Einflussgrößen überhaupt als maßgebliche Variablen bei der Erklärung der identifizierten übergroßen Varianz im Sektor der städtischen Schienenverkehrssysteme Wirksamkeit erlangen können, und zweitens, in welcher Weise die politikwissenschaftliche Sicht die mitunter große Differenz zwischen Theorie und Empirie erklären könnte.

Zentrale Forschungsfrage revisited

(Wie) können die große technologisch-konzeptionelle Varianz und Differenz zwischen Theorie und Empirie sowie der teilweise unplausibel anmutende Einsatz städtischer Schienenverkehrssysteme im bundesdeutschen Anwendungskontext aus politikwissenschaftlicher Sicht erklärt werden?

Anhand der vorliegenden Untersuchung konnte durch prüfende Anwendung sektoraler Hypothesen eine durchgehend hohe Nachvollziehbarkeit der vermuteten Funktionszusammenhänge zwischen den politikwissenschaftlichen Variablen und den realen Policy- und Systemauswahlergebnissen dokumentiert werden. Die somit empirisch tiefgehend getesteten Erklärungsansätze beanspruchen daher insgesamt eine höhere Plausibilität und Passgenauigkeit bei der verstehenden Rekonstruktion der Auswahlkonstellationen und Systementscheidungen im städtischen Schienenverkehr, als dies rein ingenieurs- und verkehrstechnische Ansätze leisten können, da diese strukturell „blind“ für die zentralen Mastervariablen der institutionellen Komplexität und

Politikverflechtung, der parteipolitischen Machtverteilung sowie der Wirkungsweise von Leitbildern und erweiterten Zielkontexten sind.

Ein abschließendes und intuitiv nachvollziehbares Beispiel für die plausible These einer Suprematie des Politischen über die ingenieurstechnische Sphäre kann im höchst selektiven und nach eigenen politischen Interessen gehandhabten Umgang der Politik mit den Ergebnissen und Empfehlungen der verkehrswissenschaftlichen und ingenieursseiteigen Experten nachvollzogen werden.

Denn wäre es die ingenieursseitige Weltsicht, die den größeren Erklärungs- und Wirkungsanspruch artikulieren könnte, wäre es für die politischen Repräsentanten kaum möglich, mit einem Handstreich die mühevoll ausgearbeiteten Verkehrsmodelle, Prognosen und Empfehlungen vom Tisch der Rathäuser zu wischen, sobald dies parteitaktisch und machtpolitisch opportun erscheint oder sobald die institutionelle Struktur den Einsatz noch anspruchsvollerer Schienenverkehrssysteme – bar jeden Bedarfs – vom Schreibtisch einer Amtsstube der Ministerialbürokratie aus, zugesteht und legitimiert. Der Befund der Heterogenität und fragmentarischen Varianz der Schienenverkehrssysteme fungiert selbst als der allesüberragende Kronzeuge für die massive Dominanz politischer (Fehl-) Steuerungsimpulse, die aufgrund einer (trotz intensiver Überprüfung) ausbleibenden Falsifizierung einen Fortbestand der These der Suprematie des Politischen rechtfertigen.

Die Frage, in welcher spezifischen Weise die Unterschiede zwischen der lehrbuchmäßig-verkehrsplanerischen Erwartungshaltung und der real vorgefundenen Empirie erklärt werden können, bedarf einer fallspezifischen Antwort:

Die Abweichungen im Fall Mülheim an der Ruhr, bei dem aus verkehrsplanerischer Sicht maximal ein oberirdisches Straßenbahnsystem, und nicht das real vorgefundene, systemisch dreigeteilte Netz unterirdischer Schnellbahnansätze zu erwarten wäre, erklärt sich nahezu ausschließlich über institutionelle Faktoren.

Die Befunde der nicht erwarteten Systemteilungen zwischen U-Bahn / U-Stadtbahn und Tram in München und Frankfurt am Main (dort wäre nach strenger theoretischer Erwartung je nur ein homogenes Schienenverkehrssystem zu erwarten gewesen) sind primär anhand einer intensiven parteipolitischen Polarisierung zwischen Rot/Grün und CDU/CSU, in beiden Fällen begleitet von einem massiven zivilgesellschaftlichen Engagement, zu erklären.

Die abweichende „Unterausschöpfung“ der nach verkehrsplanerischen Erwägungen in der Millionenstadt Köln plausibel erwartbaren Umsetzung der Policyoption einer echten U-Bahn (Metro) und das entsprechende funktionale Substitut durch die dauerhafte Präferenz einer einfacheren, aber gleichsam mit einer flächigeren und integrierten Verkehrsaufgabe betrauten U-Straßenbahn / U-Stadtbahn erklärt sich durch die starke strategisch-politische Resilienz der Kölner Akteure gegenüber den intensiven Steuerungsimpulsen der Landesebene. Hier wirkt das lokale, insgesamt moderat-pragmatisch gefärbte technologische Erfolgsnarrativ der U-Straßenbahn im „Kölner Mischsystem“ im Sinne einer planerisch-konzeptionellen Subsidiarität nachhaltig fort.

Stadt	nach Theorie erwartbares Schienenverkehrssystem	vs.	im Einsatz befindliche(s) Schienenverkehrssystem(e)
Mülheim (R)	Straßenbahn		U-Stadtb. / Straßenbahn / Straßenbahn
			→ Institutionelle Variablen (hyperkomplexer Planungs- und Steuerungsverbund im Rahmen der landesseitigen U-Stadtbahnkonzeption)
Frankfurt (M)	U-Stadtbahn		U-Stadtbahn / Straßenbahn
			→ Parteipolitische und zivilgesellschaftliche Differenzierung und polarisierter Wettbewerb bei Schienenverkehrspolicies
Köln	U-Bahn		U-Stadtbahn / Straßenbahn
			→ Lokales technologisches Erfolgsnarrativ der U-Straßenbahn, kluge integrale Fahrzeug- und Netzpolitik sowie hohe Resilienz gegenüber externen Steuerungsansprüchen
München	U-Bahn		U-Bahn / Straßenbahn
			→ Parteipolitische und zivilgesellschaftliche Differenzierung und polarisierter Wettbewerb bei Schienenverkehrspolicies

Schaubild 51: Wesentliche politische Wirkungsfaktoren und Variablen zur Erklärung der Diskrepanz von theoretischer Erwartungshaltung der Verkehrsplanung und den real im Einsatz befindlichen städtischen Schienenverkehrssystemen (eigene Darstellung)

Abschließend können nach der umfassenden Bearbeitung der vorliegenden Fragestellung auch die drei engeren politikwissenschaftlichen Befunde mit Bezug auf verkehrspolitische Sachverhalte einer theoretisch und empirisch gesättigten Überprüfung unterzogen werden:

Der postulierte Befund der begrenzten kommunalen Handlungsspielräume kann allein aufgrund der äußerst vielfältigen kommunalpolitischen Handlungs-, Policy- und Steuerungsoptionen sowie der großen Breite an unterschiedlichsten politischen Wirkungsfaktoren, wie etwa institutionelle Variablen, mit hoher Wahrscheinlichkeit als widerlegt gelten.

Der identifizierte Befund einer geringen parteipolitischen Differenzierung in der Verkehrspolitik könnte für andere Sektoren der Verkehrspolitik wie etwa die Regulierung des Eisenbahn-Fernverkehrs oder die Organisation der Wasserstraßen und Flughäfen weiterhin eine relevante Gültigkeit und Erklärungskraft beanspruchen, im konkreten Untersuchungsraum der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme können hingegen klare und stabile parteipolitische Effekte beobachtet werden: Ja, es gibt eine spezifisch grüne, linke, sozialdemokratische oder christsoziale Schienenverkehrspolitik und ja, die empirisch messbaren Unterschiede zwischen den einzelnen parteipolitisch vermittelten Policypräferenzen könnten kaum größer sein.

Der abschließend vorgetragene Befund der bundespolitischen Förderkulisse als alleiniger Treiber einer Schienenverkehrspolitik, die U-Bahnsysteme einseitig begünstigt, sieht sich in seiner grundsätzlichen Handlungsmechanik insofern teilweise widerlegt oder zumindest stark ergänzungsbedürftig, als mit dem selben Förderinstrument unter sonst ebenfalls identischen globalen Rahmenbedingungen Städte und Gemeinden, die schlicht eine andere lokale Schienenverkehrspolitik als die klassischen U-Bahnstädte betrieben haben, etwa Karlsruhe oder Freiburg, ebenfalls erfolgreich und systematisch Fördermittel eingeworben haben, die schließlich aufgrund abweichender lokaler Zielstellungen zu einer eigenständigen Schienenverkehrspolitik führen.

8.8 Eignung der Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung im wissenschaftlichen Kontext der Erfassung und Erklärung der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme

Im Rückgriff auf die methodologische Leitfrage, ob mit dem Ansatz der Heidelberger Schule der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung auch eine spezifische Fragestellung im Kontext städtischer Schienenverkehrssysteme bearbeitet und erfolgversprechend beantwortet werden kann, kann eine intensive und umfassende Bestätigung der Eignung und Adaptionfähigkeit ausgesprochen werden. Sowohl die institutionellen Variablen als auch der sozioökonomische Ansatz, die Fragen nach Parteidifferenz, nach Machtressourcen gesellschaftlicher Gruppen oder nach Pfadabhängigkeiten erfassen mit einer bemerkenswerten Erklärungskraft auch den technisch hochkomplexen Politikbereich der städtischen Schienenverkehrssysteme.

9.1 Ausblick auf anknüpfende Forschungsfragen und Perspektiven

Die erarbeiteten Ergebnisse im Bereich von Theorie, Empirie und komparativer Analyse der Politik städtischer Schienenverkehrssysteme sind in vielerlei Richtungen anschluss- und vertiefungsfähig, wovon drei exemplarische Beispiele zum Abschluss der Untersuchung als denkbarer perspektivischer Ausblick kurz angerissen werden sollen:

Erstens könnte eine weitere, mit derselben Forschungsarchitektur angelegte qualitative Bearbeitung zur Steigerung der Aussagekraft und bedingten Repräsentation zusätzliche empirische Fälle, wie etwa Berlin, Ludwigshafen am Rhein, Nürnberg, Stuttgart oder Düsseldorf beleuchten. Hieraus könnten neben aufschlussreichen Detailinformationen zu den empirischen Entwicklungen in den einzelnen Fällen auch weitere Verfestigungen, Modifikationen oder Revisionsbedarfe der sektoralen Hypothesen entstehen.

Zweitens wäre es vorstellbar, mit Bezug auf zwei oder drei der identifizierten Mastervariablen der Politik des städtischen Schienenverkehrs, in einer breiten quantitativen Analyse die Plausibilität und Repräsentativität etwa der institutionellen oder parteipolitischen Variablen an einer größeren Fallzahl kritisch zu prüfen, um sich einer besseren statistischen Aussagekraft weiter anzunähern.

Drittens könnte eine politikphilosophisch-ideengeschichtlich inspirierte monothematische Abhandlung über Demokratie, Gerechtigkeit und Fairness im Kontext der Entscheidungsfindung von Verkehrsinfrastrukturen eine erste annähernde Erhellung der demokratietheoretischen Binnenvorgänge und Erwartungshaltungen der Akteure und Institutionen bei komplexen Infrastrukturentscheidungen bewirken.

10.1 Aufsätze, Bücher, Monographien und Artikel in Zeitschriften

Ackermann, Till (2020): Automatisiertes und autonomes Fahren, in: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV) / Infra Dialog Deutschland GmbH / VDV-Industrieforum e.V. [Hrsg.]: Digitale Transformation des ÖPNV. Chancen, Lösungen und Herausforderungen für die Branche, Köln, beka Verlag

Agora Verkehrswende (2020): Baustellen der Mobilitätswende. Wie sich die Menschen in Deutschland fortbewegen und was das für die Verkehrspolitik bedeutet, Download von <https://www.agora-verkehrswende.de/projekte/mobilitaet-in-deutschland-aus-sicht-der-verkehrswende/> letzter Zugriff am 30.12.2020

Allgeier, Jochen (2013): Die Entstehung des Karlsruher Stadtbahnsystems 1957 – 2004, Karlsruhe, Dissertationsschrift am Karlsruher Institut für Technologie, Fakultät für Geistes- und Sozialwissenschaften, Institut für Geschichte, Download von <https://publikationen.bibliothek.kit.edu/1000037418> letzter Zugriff am 08.04.2021

Ambrosius, Gerold (2016): Öffentlicher Verkehr und Gemeinwirtschaftlichkeit: Im Spannungsfeld von Eigenwirtschaftlichkeit, Wettbewerb und Regulierung, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 449 – 472

Apel, Dieter (1987): Die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Veränderung der Verkehrsgestaltung und die Rolle des öffentlichen Personenverkehrs, in: Köstlin, Reinhart / Wollmann, Hellmut [Hrsg.]: Renaissance der Straßenbahn. Stadtforschung aktuell, Basel / Boston / Stuttgart, Birkhäuser Verlag, 124 – 141

Bandelow, Nils C. / Kundolf, Stefan (2011): Verkehrspolitische Entscheidungen aus Sicht der Politikwissenschaft, in: Schwedes, Oliver [Hrsg.]: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung. Perspektiven der Gesellschaft, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien, 161 – 180

Bandelow, Nils C. / Lindloff, Kirstin / Sikatzki, Sven (2016): Governance im Politikfeld Verkehr: Steuerungsmuster und Handlungsmodi in der Verkehrspolitik, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 165 – 188

Bandelow, Nils C. / Kundolf, Stefan (2018): Verkehrspolitische Entscheidungen, in: Schwedes, Oliver [Hrsg.]: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 163 – 180

Barbehön, Marlon / Münch, Sybille (2017): Stadt, lokale Politik, Variation. Annäherung an eine Forschungsagenda, in: Barbehön, Marlon / Münch, Sybille [Hrsg.]: Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik. Stadtforschung aktuell, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien, 1 – 21

Barth, Sibylle (2000): Nahverkehr in kommunaler Verantwortung. Der öffentliche Personennahverkehr nach der Regionalisierung. Schriftenreihe für Verkehr und Technik Band 90, Bielefeld, Erich Schmidt Verlag

Barth, Sibylle (2013): Regionalisierungsgesetz des Bundes und ÖPNV-Gesetze der Länder, in: Baumeister, Hubertus [Hrsg.]: Recht des ÖPNV. Praxishandbuch für den Nahverkehr mit VO (EG) 1370/2007, PbefG und ÖPNV-Gesetzen der Länder, Band 2 Kommentar, Hamburg, DVV Media Group GmbH, 235 – 450

Bayman, Bob / Connor, Piers (1994): Underground Official Handbook, Harrow Weald, Middlesex, Capital Transport Publishing

Becker, Udo J. (2018): Verkehr und Umwelt, in: Schwedes, Oliver [Hrsg.]: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 71 – 88

Beckmann, Klaus J. (2016): Verkehrspolitik und Mobilitätsforschung: Die angebotsorientierte Perspektive, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 725 – 754

Beier, Werner / Bürgerling, Peter (1980): Das Münchner U-Bahn-Netz – Konzeption und Verwirklichung, in: Firmengruppe (Bilfinger + Berger Bauaktiengesellschaft, Hochtief AG, Dyckerhoff & Widmann AG / U-Bahn-Referat) [Hrsg.]: U-Bahn für München. U-Bahn-Linie 8/1, München, F. Bruckmann KG, 33 – 42

Beitelsmann, Michael / Kampmann, Norman / Kochems, Michael (2014): Der Stadtbahnwagen Typ B. 40 Jahre Dauereinsatz an Rhein und Ruhr, stadtkverkehr-Bildarchiv Band 4, Freiburg, EK-Verlag

Benz, Arthur (2009): Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage

Bersch, Felix (2013): Der europäische Gemeinsame Markt im gewerblichen Personenverkehr, in: Baumeister, Hubertus [Hrsg.]: Recht des ÖPNV. Praxishandbuch für den Nahverkehr mit VO (EG) 1370/2007, PbefG und ÖPNV-Gesetzen der Länder, Band 2 Kommentar, Hamburg, DVV Media Group GmbH, 25 – 229

Beier, Werner (1990): Schnellverkehr und Stadtentwicklung in München, in: Krischke, Alfred et al. [Hrsg.]: 25 Jahre U-Bahn-Bau in München, München, Schotthelm und Giess Offsetdruck K.G.

Beyer, Jürgen (2015): Pfadabhängigkeit, in: Wenzelburger, Georg / Zohlnhöfer, Reimut [Hrsg.]: Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden

Bindewald, Klaus (2007): Das Karlsruher Modell / Der AVG-Standard / S4 Die Zweisystem-Stadtbahn nach Bretten / Karlsruher Verkehrsverbund (KVV) 1994 und die Regionalisierung 1996 / Die Stadtbahnlinien S6, S7, S8 und S9 / S31/S31 Karlsruhe – Bruchsal – Ubstadt-Ort – Menzingen/Odenheim / S4 Verlängerung der Stadtbahn nach Eppingen, Heilbronn und Öhringen / S5 Wörth – Karlsruhe – Pforzheim – Mühlacker – Bietigheim-Bissingen / S4/S41 Die Murgtalbahn von Rastatt nach Freudenstadt / S6 Enztalbahnhof Pforzheim – Bad Wildbad, in: Albtal-Verkehrs-Gesellschaft [Hrsg.]: Die Albtal-Verkehrs-Gesellschaft. Weltweit vorbildliches Nahverkehrssystem, Heidelberg / Ubstadt-Weiher / Basel, verlag regionalkultur

Blennemann, Friedhelm (1975): U-Bahnen und Stadtbahnen in Deutschland. Planung. Bau. Betrieb, Düsseldorf, Alba Buchverlag GmbH + Co. KG

Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage

Bonz, Manfred / Arnold, Wolfgang / Lohrmann, Klaus-Dieter (2005): Öffentlicher Verkehr, in: Steierwald, Gerd / Künne, Hans Dieter / Vogt, Walter [Hrsg.]: Stadtverkehrsplanung. Grundlagen, Methoden, Ziele, 2. Auflage, Berlin / Heidelberg, Springer-Verlag, 591 – 654

Bracher, Tilman (2011): Stadtverkehr, in: Schwedes, Oliver [Hrsg.]: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung. Perspektiven der Gesellschaft, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien, 275 – 296

Brändli, Heinrich (1987): Chancen und Grenzen der Strassenbahn, in: Köstlin, Reinhart / Wollmann, Hellmut [Hrsg.]: Renaissance der Straßenbahn. Stadtforschung aktuell, Basel / Boston / Stuttgart, Birkhäuser Verlag, 142 – 165

Brenck, Andreas / Mitusch, Kay / Winter, Martin (2016): Die externen Kosten des Verkehrs, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 401 – 430

Breuer, K.D. / Roth, Lothar (1980): Stadtbahn-Triebwagen U3 der Stadtwerke Frankfurt am Main, in: Der Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Ausgabe 2 / 1980, 25. Jahrgang, Bielefeld, Verlag Werner Stock

Büsing, Fred (1975): Stadtbahn Rhein-Ruhr: Versuchs- und Modellstrecke Essen – Mülheim, in: Der Stadtverkehr, Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Heft 1 / 1975, Brackwede / Westfalen, 20. Jahrgang, Verlag Werner Stock

Bundesminister für Verkehr / Hollatz, Josef W. / Tamms, Friedrich (1965) [Hrsg.]: Die kommunalen Verkehrsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Sachverständigenbericht und die Stellungnahme der Bundesregierung, Essen, Vulkan-Verlag Dr. W. Classen

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Bericht für das Jahr 2006 über die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG-Bericht)

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (2014): Stadtbahnsysteme. Grundlagen – Technik – Betrieb – Finanzierung, Hamburg, DVV Media Group

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur / infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (2018): Mobilität in Deutschland. Tabellarische Grundauswertung Deutschland, Download von http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Tabellenband_Deutschland.pdf, letzter Zugriff am 30.12.2020

Burmeister, Jürgen (2012): Renaissance der Straßenbahn, Köln, ksv köln er stadt- und verkehrs-verlag

Burmeister, Jürgen (2014a): Frankfurts Weg in die zweite Ebene. Teil 1: Der U-Bahn wird der Weg geebnet – A-Strecke, B-Strecke, C-Strecke, D-Strecke, Verkehr und Technik Heft 2 / 2014, Berlin, Erich Schmidt Verlag

Burmeister, Jürgen (2014b): Frankfurts Weg in die zweite Ebene. Teil 2: Neue Basis für die Straßenbahn – Die nächsten Projekte – Regionaltangente West – U-Bahnfahrzeuge – Straßenbahnwagen, Verkehr und Technik Heft 2 / 2014, Berlin, Erich Schmidt Verlag

Busch, Andreas (2013): Die vergleichende Staatstätigkeitsforschung vor neuen (alten) Herausforderungen, in: Armingeon, Klaus [Hrsg.]: Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 23 – 36

Canzler, Weert / Knie, Andreas (1998): Möglichkeitsräume. Grundrisse einer modernen Mobilitäts- und Verkehrspolitik, Wien / Köln / Weimar, Böhlau Verlag

Canzler, Weert (2005): Auf's Wesentliche konzentrieren! Eckpunkte einer Reformagenda für den Öffentlichen Verkehr, in: Schöller, Oliver [Hrsg.]: Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, 239 – 257

Canzler, Weert (2016): Die soziale Aufgabe von Verkehrsinfrastrukturpolitik, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 495 – 520

Chahbasian, Garabede (1971): Architektur im Untergrund. Gestaltung der Bahnhöfe und des Betriebshofes, in: Landeshauptstadt München U-Bahn-Referat in Zusammenarbeit mit den Stadtwerken – Verkehrsbetrieben und der Deutschen Bundesbahn Direktion München [Hrsg.]: U-Bahn für München. Eine Dokumentation. Mit einem Vorwort von Oberbürgermeister Dr. Hans-Jochen Vogel, München, Süddeutscher Verlag, 103 – 106

Colberg, Rolf (1960): S-Bahn oder U-Straßenbahn, was kommt zuerst in München?, in: Der Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Ausgabe 10 / 1960, 5. Jahrgang, Brackwede / Westfalen, Verlag Werner Stock

Chronik Deutschland - Baustellen, Neufahrzeuge und Taktverdichtungen (2020), in: Strassenbahn Magazin Special Nummer 25: Strassenbahn Jahrbuch 2020, München, GeraMond Verlag GmbH

Conrads, Bernd (2005): Die VGF befreit ihr Netz vom baulichen Sammelsurium. Modernisierung der Frankfurter Stadtbahnstationen, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 03 / 2005, Freiburg, EK-Verlag

Daimler-Benz Forschung / Daimler-Benz AG (1977): Omnibus-Verkehrssystem. Eine Studie der Daimler-Benz Forschung zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs. Mercedes-Benz Schriftenreihe Nr.1, Stuttgart

Daubitz, Stephan (2016): Mobilitätsarmut: Die Bedeutung der sozialen Frage im Forschungs- und Politikfeld Verkehr, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 433 – 448

Dorsch, Monique (2019): Öffentlicher Personennahverkehr. Grundlagen und 25 Fallstudien mit Lösungen, München, UVK Verlag, ein Unternehmen der Narr Francke Attempo Verlag GmbH & Co KG

Druwe, Ulrich (1995): Politische Theorie. Politikwissenschaft aktuell, Band 2, Reihe Lehre, 2. Auflage, Neuried, ars una Verlagsgesellschaft mbH

Dye, Thomas R. (1976): Policy Analysis: What governments do, why they do it, and what difference it makes, Tuscaloosa, University of Alabama Press

Dziekan, Katrin (2011): Öffentlicher Verkehr, in: Schwedes, Oliver [Hrsg.]: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung. Perspektiven der Gesellschaft, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien, 317 – 340

Dziekan, Katrin / Zistel, Meinhard (2018): Öffentlicher Verkehr, in: Schwedes, Oliver [Hrsg.]: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 347 – 372

Ebbinghaus, Bernhard (2015): Machtressourcentheorie und Korporatismusansatz, in: Wenzelburger, Georg / Zohlnhöfer, Reimut [Hrsg.]: Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 55 – 80

Eberlein, Burkhard / Grande, Edgar (2014): Entscheidungsfindung und Konfliktlösung, in: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. [Hrsg.]: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 3. Auflage, München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 151 – 178

Erbe, Michael / Mörz, Stefan (2003): Wohlstand und Krise – Ludwigshafen 1965 – 2003. Teil 4: Stadtplanung, Verkehrs- und Baupolitik, in: Mörz, Stefan, / Becker, Klaus-Jürgen / Stadtarchiv Ludwigshafen am Rhein [Hrsg.]: Geschichte der Stadt Ludwigshafen am Rhein. Band 2 Vom Ende des Ersten Weltkrieges bis zur Gegenwart, Ludwigshafen, 873 – 892

Fichert, Frank / Grandjot, Hans-Helmut (2016): Akteure, Ziele und Instrumente in der Verkehrspolitik, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 137 – 164

Foerster-Baldenius, Werner (1988): 90 Jahre Straßenbahn in Mülheim a.d. Ruhr, in: Betriebe der Stadt Mülheim an der Ruhr: 90 Jahre Straßenbahn in Mülheim an der Ruhr, Mülheim an der Ruhr, 8 – 36

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen Köln e.V. – Arbeitsgruppe Verkehrsplanung (2018): Empfehlungen für Verkehrsplanungsprozesse / EVP R2, Ausgabe 2018, Köln

Frank, Sybille / Gehring, Petra / Griem, Julika / Haus, Michael [Hrsg.] (2014): Städte unterscheiden lernen. Zur Analyse interurbaner Kontraste – Birmingham – Dortmund – Frankfurt – Glasgow, Frankfurt am Main, Campus Verlag GmbH

Fraunholz, Uwe / Hascher, Michael (2018): Verkehrspolitik in Deutschland – ein historischer Rückblick, in: Schwedes, Oliver [Hrsg.]: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 143 – 162

Fredrich, Günter (1987): Die Legende vom billigen Busbetrieb, in: Köstlin, Reinhart / Wollmann, Hellmut [Hrsg.]: Renaissance der Straßenbahn. Stadtforschung aktuell, Basel / Boston / Stuttgart, Birkhäuser Verlag, 166 – 189

Frenz, Eckehard (1979): Diskussion um Münchner Trambahn, in: Der Stadtverkehr, Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Heft 10 / 1979, Bielefeld, 24. Jahrgang, Verlag Werner Stock

Frenz, Eckehard (1979): Stadtbahn in Mülheim/Ruhr eröffnet, in: Der Stadtverkehr, Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Heft 11-12 / 1979, Bielefeld, 24. Jahrgang, Verlag Werner Stock

Frey, Kilian / Burger, Andreas / Dziekan, Katrin / Bunge, Christiane / Lünenbürger, Benjamin / Umweltbundesamt (2020): Position // August 2020. Verkehrswende für ALLE. So erreichen wir eine sozial gerechtere und umweltverträglichere Mobilität, Download von <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/verkehrswende-fuer-alle>, letzter Zugriff am 30.12.2020

Ganghof, Steffen (2005): Kausale Perspektiven in der vergleichenden Politikwissenschaft: X-zentrierte und Y-zentrierte Forschungsdesigns, in: Kropp, Sabine / Minkenberg, Michael [Hrsg.]: Vergleichen in der Politikwissenschaft, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, 76 - 93

Gegner, Martin / Schöller, Oliver (2005): Der Verkehr des Leviathan, in: Schöller, Oliver [Hrsg.]: Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, 44 – 69

Gegner, Martin (2007): Verkehr und Daseinsvorsorge, in: Schöller, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden, 455 – 470

Gerike, Regine (2018): Das Phänomen Stau, in: Schwedes, Oliver [Hrsg.]: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 243 – 270

Gertz, Carsten / Flämig, Heike / Gaffron, Philine / Polzin, Gunnar (2018): Stadtverkehr, in Schwedes, Oliver [Hrsg.]: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 293 – 322

Gil, Pascal / Schindler, Christian (2020) in: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV) / VDV-Industrieforum e.V. [Hrsg.]: Analyse der Straßen- und Stadtbahnsysteme in Europa aus technischer und wirtschaftlicher Sicht, Köln, beka GmbH Verlag

Girнау, Günter (1995): 100 Jahre VDV – Situation heute und Ziele für die Zukunft, in: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / Girнау, Günter / Bihn, Friedhelm [Hrsg.]: Busse + Bahnen. Mobilität für Menschen und Güter 1895 – 1995, 100 Jahre VDV, Düsseldorf, Alba Fachverlag GmbH + Co. KG, 7 – 31

Glaser, Hermann (2016): Zum kulturellen Bedeutungswandel des Verkehrs in der Menschheitsgeschichte, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 55 – 76

Göbel, Stefan (2009): Frankfurt plant Bahnsteige mit zwei Höhenniveaus, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personennahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 6 / 2009, Freiburg, EK-Verlag

Götz, Konrad / Deffner, Jutta / Klinger, Thomas (2016): Mobilitätsstile und Mobilitätskulturen – Erklärungspotentiale, Rezeption und Kritik, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 781 – 804

Graf, Alexander C. (2014): Fortschritte und ein Rückschlag beim Mobilitätsnetz Heidelberg, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personennahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 7-8 / 2014, Freiburg, EK-Verlag

Greven, Michael Thomas (2008): „Politik“ als Problemlösung – und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung, in: Janning, Frank / Toens, Katrin [Hrsg.]: Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, 23 – 33

Grobe, Volkmar (2008): Stadtbahn Düsseldorf. Von den Anfängen des spurgeführten Verkehrs zur städteverbindenden Schnellbahn, Freiburg, EK-Verlag

Gröger, Roman Hans (2010): Die unvollendeten Stadtbahnen. Wiener Schnellverkehrsprojekte aus den Akten des Österreichischen Staatsarchivs, Innsbruck, StudienVerlag Ges.m.b.H

Groneck, Christoph (2002): Antworten auf die K-Frage. Neue Hochflurwagen und Niederflurlinien für Köln, in: Strassenbahn Nahverkehr Magazin 7 / 2002 Juli Nr. 152 – 32. Jahrgang, München, GeraNova Zeitschriftenverlag

Groneck, Christoph (2003a): Neue Straßenbahnen in Frankreich. Die Wiederkehr eines urbanen Verkehrsmittels, Freiburg, EK-Verlag

Groneck, Christoph (2003b): Zwischen oben und unten. Straßen-, Stadt- und U-Bahn im Vergleich, in: Strassenbahn Nahverkehr Magazin 7 / 2003 Juli Nr. 165 – 34. Jahrgang, München, GeraNova Zeitschriftenverlag

Groneck, Christoph / Lohkemper, Paul / Schwandl, Robert (2005): Rhein-Ruhr Stadtbahn Album 1: (Düsseldorf, Duisburg, Oberhausen, Essen, Mülheim) Berlin, Robert Schwandl Verlag

Groneck, Christoph (2005): Köln/Bonn Stadtbahn Album. Das Stadtbahnnetz von Köln und Bonn. Nahverkehr in Deutschland Band 6, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Groneck, Christoph (2006): Metros in Frankreich. Metros in France, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Groneck, Christoph / Lohkemper, Paul / Schwandl, Robert (2006): Rhein-Ruhr Stadtbahn Album 2 (Gelsenkirchen, Bochum, Herne, Dortmund + Special Stadtbahn Bielefeld), Berlin, Robert Schwandl Verlag

Groneck, Christoph (2006c): Abschied von der ÖPNV-Förderung in Nordrhein-Westfalen?, in: Der Stadtverkehr, Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 04/2006, 51. Jahrgang, Freiburg, EK-Verlag

Groneck, Christoph (2007): Französische Planungsleitbilder für Straßenbahnsysteme im Vergleich zu Deutschland. Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades im Fachbereich D der Bergischen Universität Wuppertal, Wuppertal, Download von: <https://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/binary/NK4EPGM65DXJ7RW3QCA5VTJ6TGLTWQT2/full/1.pdf>, letzter Zugriff am 19.02.2015

Groneck, Christoph / Lohkemper, Paul (2007): Wuppertal Schwebebahn Album + Special OBus Solingen, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Groneck, Christoph / Stein, Dirk Martin (2009): Metros in Belgien. Metros in Belgium. Métro. Premetro. Tram, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Groneck, Christoph (2011): Straßenbahn in Mülheim an der Ruhr mit ungewisser Zukunft, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 5 / 2011, 56. Jahrgang, Freiburg, EK-Verlag

Groneck, Christoph / Schwandl, Robert (2014): Tram Atlas Frankreich + Métro + Trolleybus, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Groneck, Christoph (2020): U-Bahn, S-Bahn & Tram in Paris. Städtischer Schienenverkehr in der französischen Hauptstadt. Urban Rail in the French Capital. Métro – RER – Tramway + Transilien – Tram-Train – CDGVal – OrlyVal, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Gross, Martin (2016): Koalitionsbildungsprozesse auf kommunaler Ebene. Schwarz-Grün in deutschen Großstädten, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden

Grunow, Dieter (2017): Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse, in: Grunow, Dieter [Hrsg.]: Implementation in Politikfeldern. Eine Anleitung zum verwaltungsbezogenen Vergleich, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 3 – 51

Guhl, Detlef (1975): Schnellverkehr in Ballungsräumen. S-Bahnen, U-Bahnen, Stadtbahnen: Wo fahren sie, wo werden sie fahren?, Düsseldorf, Alba Buchverlag

Haefeli, Ueli (2008): Verkehrspolitik und urbane Mobilität. Deutsche und Schweizer Städte im Vergleich 1950 – 1990. Stadtgeschichte – Beiträge zur Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung 8, Stuttgart, Franz Steiner Verlag

Haefeli, Ueli (2016): Entwicklungslinien deutscher Verkehrspolitik im 19. und 20. Jahrhundert, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 97 – 116

Häußermann, Hartmut / Läßle, Dieter / Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag

Hagget, Peter (2004): Geographie. Eine globale Synthese, 3. Auflage, Stuttgart, Verlag Eugen Ulmer / UTB

Handke, Jürgen (1977): Stadtbahn Rhein-Ruhr eröffnet im Mai 1977 Modellstrecke. Ein Sachstandsbericht, in: Der Stadtverkehr, Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Heft 2 / 1977, Bielefeld, 22. Jahrgang, Verlag Werner Stock

Handke, Jürgen (1982): Stadtbahn Rhein-Ruhr – ein Faß ohne Boden?, in: Der Stadtverkehr, Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Heft 2 / 1982, Bielefeld, 27. Jahrgang, Verlag Werner Stock

Handke, Jürgen (1984): Stadtbahn Rhein-Ruhr – Im Sog der leeren Kassen, in: Der Stadtverkehr, Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Heft 2 / 1984, Bielefeld, 29. Jahrgang, Verlag Werner Stock

Harding, Hans-Gert (1977): Frankfurt: Von der Straßenbahn zur U-Stadtbahn, in: Der Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Ausgabe 8 / 1977, Bielefeld, Verlag Werner Stock, 22. Jahrgang

Hartmann, Hellmut (1975): Straßenbahnen im Ruhrgebiet. Das Netz, das 20 Städte verbindet, Düsseldorf, Alba Buchverlag GmbH + Co KG

Heineberg, Heinz (2004): Einführung in die Anthropogeographie / Humangeographie. Grundriss Allgemeine Geographie, 2. Auflage, Paderborn, Verlag Ferdinand Schöningh, Paderborn / München / Wien / Zürich

Heinelt, Hubert (2014): Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied, in: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. [Hrsg.]: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 3. Auflage, München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 133 – 150

Hebsacker, Jakob (2020): Städtische Verkehrspolitik auf Abwegen. Raumproduktion durch ÖPNV-Infrastrukturmaßnahmen in Frankfurt am Main, Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung, Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature

Henckel, Dietrich (2016): Raumzeitpolitik: Zeitliche Dimension der Verkehrspolitik, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 521 - 542

Hesselmann, Frank-Rainer (2016): Mülheimer Misere, in: Strassenbahn Magazin. Betriebe. Fahrzeuge. Geschichte., Ausgabe 1 / 2016 Nr. 315, 47. Jahrgang, München, GeraMond Verlag

Hintzen, Matthias (2015): Neue Trambetriebe auf allen Kontinenten, in Pabst, Martin [Hrsg.]: Strassenbahn Jahrbuch 2015 / Strassenbahn Magazin Special Nummer 28, München, Gera Mond Verlag

Hochmuth, Werner (1971): Management im öffentlichen Bereich. U-Bahn-Referat – Münchner Tunnel-Gesellschaft mbH – Münchner Verkehrs- und Tarifverbund GmbH, in: Landeshauptstadt München U-Bahn-Referat in Zusammenarbeit mit den Stadtwerken – Verkehrsbetrieben und der Deutschen Bundesbahn Direktion München [Hrsg.]: U-Bahn für München. Eine Dokumentation. Mit einem Vorwort von Oberbürgermeister Dr. Hans-Jochen Vogel, München, Süddeutscher Verlag, 21 – 34

Hochmuth, Werner (1990): U-Bahn-Referat und Münchner Tunnel-Gesellschaft mbH. Die Antwort auf eine Herausforderung, in: Krischke, Alfred et al. [Hrsg.]: 25 Jahre U-Bahn-Bau in München, München, Schotthelm und Giess Offsetdruck K.G., 26 – 31

Höltge, Dieter / Köhler, Günter H. (1992): Straßen- und Stadtbahnen in Deutschland - Hessen, Freiburg, EK-Verlag

Höltge, Dieter (1994): Straßen- und Stadtbahnen in Deutschland. Band 4: Ruhrgebiet – Von Duisburg bis Dortmund, Freiburg, EK-Verlag

Höltge, Dieter / Reuther, Axel (2001): Straßen- und Stadtbahnen in Deutschland. Band 7: Köln, Düren, Aachen, Freiburg, EK-Verlag

Höltge, Dieter / Kochems, Michael (2006): Straßen- und Stadtbahnen in Deutschland. Band 10: Bayern, Freiburg, EK-Verlag

Holtmann, Everhard / Rademacher, Christian / Reiser, Marion (2017): Kommunalpolitik. Eine Einführung, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Holzappel, Helmut (2012): Urbanismus und Verkehr. Bausteine für Architekten, Stadt- und Verkehrsplaner, Wiesbaden, Vieweg + Teubner Verlag / Springer Fachmedien

Holz-Rau, Christian (2018): Verkehr und Verkehrswissenschaft. Verkehrspolitische Herausforderungen aus Sicht der Verkehrswissenschaft, in: Schwedes, Oliver [Hrsg.]: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 115 – 142

Hondius, Harry (1993): Frankfurt / Main: Übergabe des ersten, in Serie hergestellten R-Wagens, in: Stadtverkehr. Die Fachzeitschrift für den öffentlichen Personennahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 4 / 1993, Freiburg, EK-Verlag

Hondius, Harry (2016): Herbert König: 24 Jahre an der Spitze des kommunalen ÖPNV in München, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 11 / 2016, Freiburg, EK-Verlag

Hondius, Harry (2020): Entwicklung der Nieder- und Mittelflur-Straßen- und Stadtbahnen Folge 33, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 1-2 / 2020, Freiburg, EK-Verlag

Hruza, David (2010): Tram 23 wurde eröffnet, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 1-2 / 2010, Freiburg, EK-Verlag

Hübner, Hermann (1959): Zum Problem der S-Bahn und Tiefbahn in München, in: Der Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Ausgabe 9 / 1959, 4. Jahrgang, Brackwede / Westfalen, Verlag Werner Stock

Hübner, Hermann (1961): S-Bahn oder U-Straßenbahn – was kommt zuerst, in: Der Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Ausgabe 1 / 1961, 6. Jahrgang, Brackwede / Westfalen, Verlag Werner Stock

Jahn, Detlef (2005): Fälle, Fallstricke und die komparative Methode der vergleichenden Politikwissenschaft, in: Kropp, Sabine / Minkenber, Michael [Hrsg.]: Vergleichen in der Politikwissenschaft, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, 55 – 75

Jahn, Helmut A. (2010): Die Zukunft der Städte. Die französische Straßenbahn und die Wiedergeburt des urbanen Raums, Wien, Phoibos Verlag

Janikowski, Andreas / Ott, Jörg (2002): Deutschlands S-Bahnen. Geschichte, Technik, Betriebe, Stuttgart, transpress Verlag

Jann, Werner / Wegrich, Kai (2014): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle, in: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. [Hrsg.]: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 3. Auflage, München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 97 – 132

Jaspers, Karl (1999): Die geistige Situation der Zeit, 5. Auflage, Berlin / New York (NY), de Gruyter

Joas, Helmut (1971): Berliner Verbau und stählerner Maulwurf. Bauweisen und Konstruktionen über und unter der Erde, in: Landeshauptstadt München U-Bahn-Referat in Zusammenarbeit mit den Stadtwerken – Verkehrsbetrieben und der Deutschen Bundesbahn Direktion München [Hrsg.]: U-Bahn für München. Eine Dokumentation. Mit einem Vorwort von Oberbürgermeister Dr. Hans-Jochen Vogel, München, Süddeutscher Verlag, 69 – 102

Jünger, Raimund (1993): Niederflur-Stadtbahn für Köln, in: Stadtverkehr. Die Fachzeitschrift für den öffentlichen Personennahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 9 / 1993, Freiburg, EK-Verlag

Jünger, Raimund (2002): Das Niederflurnetz wächst weiter. Köln konzipiert Stadtbahnsystem neu, in: Der Nahverkehr. Personen- und Güterverkehr in Stadt und Region, Offizielles Organ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Ausgabe 5 / 2002, 20. Jahrgang, Düsseldorf, Alba Fachverlag

Karl, Astrid (2005): Strukturelle Reformblockaden im Öffentlichen Verkehr – Eine Krisenanalyse, in: Schölller, Oliver [Hrsg.]: Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, 70 – 95

Karl, Astrid (2008): Öffentlicher Verkehr im Gewährleistungsstaat. Der ÖPNV zwischen Regulierung und Wettbewerb, Berlin, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung

Kegel, Fritz D. (1971): U-Bahnen in Deutschland. Planung – Bau – Betrieb, Düsseldorf, Alba Buchverlag GmbH + Co. KG

Kemmann, Gustav (1928): Die Rheinisch-Westfälische Städtebahn. Schlussbetrachtungen zu den bisherigen kritischen Äusserungen, Druck: H. S. Hermann, Berlin

Kimminich, Otto (1995): Der Bundesstaat, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul [Hrsg.]: Handbuch des Staatsrechts. Band I Grundlagen von Staat und Verfassung, 2. Auflage, Heidelberg, Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm, 1113 – 1150

Kirchhoff, Peter (2002): Städtische Verkehrsplanung. Konzepte, Verfahren, Maßnahmen, Stuttgart / Leipzig / Wiesbaden, B.G. Teubner GmbH / Fachverlagsgruppe Bertelsmann / Springer

Kirchner, Ulrich / Ruhrort, Lisa (2016): Verkehrstechnik und Gesellschaft: Techniksoziologische Perspektiven auf das Wechselverhältnis von sozialen und technischen Entwicklungen, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 571 – 600

Klenke, Dietmar (1997): Nahverkehr im Automobilzeitalter: Fragen aus Sicht der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, in: Dienel, Hans-Liudger / Schmucki, Barbara [Hrsg.]: Mobilität für alle. Geschichte des öffentlichen Personennahverkehrs in der Stadt zwischen technischem Fortschritt und sozialer Pflicht, Beiträge der Tagung „Öffentlicher Nahverkehr“ in München Dezember 1994, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 29 – 49

Klenke, Dietmar (2007): Verkehrspolitiken, in: Schöller, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien, 99 – 124

Klühspies, Karl / Münchner Forum [Hrsg.] (2015): München nicht wie geplant. Stadtpolitik, Bürgerwille und die Macht der Medien, München

Knie, Andreas (2016): Sozialwissenschaftliche Mobilitäts- und Verkehrsforschung: Ergebnisse und Probleme, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 33 – 52

Knill, Christoph / Tosun, Jale (2015): Einführung in die Policy-Analyse, Opladen / Toronto, Verlag Barbara Budrich

Knoflacher, Hermann (2016): Ingenieurwissenschaft und Verkehrstechnologie: Analyse eines Herrschaftszusammenhangs, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 625 – 647

Kochems, Michael (2005): Die Stadtbahnwagen der Typen M und N. Entwicklung – Technik – Einsatz, Stuttgart, transpress Verlag

Kochems, Michael / Höltge, Dieter (2011): Straßen- und Stadtbahnen in Deutschland, Band 12: Rheinland-Pfalz/Saarland, Freiburg, EK-Verlag

Kollosche, Ingo (2016): Strategische Zukunftsplanung: Der Beitrag der Zukunftsforschung für eine nutzerorientierte Verkehrsentwicklung, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 919 – 938

Köberlein, Christian (1997): Kompendium der Verkehrspolitik, München, Oldenbourg Verlag

Köhler, Günter H. (1982): Die Schnellbahnplanung des FVV, in: Der Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Ausgabe 4 / 1982, Bielefeld, Verlag Werner Stock, 27. Jahrgang

Köhler, Günter H. (1985a): 1986 straßenbahnlose Innenstadt in Frankfurt am Main?, in: Der Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Ausgabe 10 / 1985, Bielefeld, Verlag Werner Stock, 30. Jahrgang

Köhler, Günter H. (1985b): Weitere Stilllegungen im Frankfurter Straßenbahnnetz, in: Der Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Ausgabe 6 / 1985, Bielefeld, Verlag Werner Stock, 30. Jahrgang

Köhler, Günter H. (1986): Neue U-Bahnstrecke in Frankfurt am Main eröffnet – Altstadtlinie bleibt doch erhalten, in: Stadtverkehr. Die Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr, Ausgabe 11-12 / 1986, Freiburg, Verlag Stadtverkehr

Köhler, Günter H. (1993): Verkehrsneuigkeiten aus Frankfurt am Main, in: Stadtverkehr. Die Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr, Ausgabe 01 / 1993, Freiburg, EK-Verlag

Kölner Verkehrs-Betriebe AG (1977): 100 Jahre Kölner Verkehrs-Betriebe 1877 – 1977, Stuttgart, Verlag des Straßenbahn-Magazins

Kölner Verkehrs-Betriebe AG / Köln-Bonner Eisenbahnen AG / Stadtwerke Bonn, Verkehrsbetrieb mit Unterstützung der Stadtbahngesellschaft Rhein-Sieg mbH (1978): Stadtbahn Rhein-Sieg. Vorlaufbetrieb Köln-Bonn, Köln, Greven & Bechtold

Kölner Verkehrs-Betriebe AG / Köln-Bonner Eisenbahnen AG (1986): Verbindungen einer Region. Die Stadtbahn Köln – Bonn. Eröffnung der Stadtbahnstrecke Vorgebirgsbahn Köln – Hürth – Brühl – Bornheim – Alfter – Bonn am 9. November 1986, Aachen, P. Laufen KG

Kölner Verkehrs-Betriebe AG (2021): Geschäftsbericht 2020, Köln

König, Klaus / Benz, Angelika (1997): Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, in: König, Klaus / Kroppenstedt, Franz [Hrsg.]: Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und öffentlicher Dienst - Band 39, Baden-Baden, Nomos Verlag, 13 – 69

Köstlin, Reinhart (1987): Frankfurt am Main: U-Bahn-Dogma behindert Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, in: Köstlin, Reinhart / Wollmann, Hellmut [Hrsg.]: Renaissance der Straßenbahn. Stadtforschung aktuell, Basel / Boston / Stuttgart, Birkhäuser Verlag, 374 – 406

Köstlin, Reinhart / Bartsch, Lutz Joachim (1987): Die Renaissance der Straßenbahn, in: Köstlin, Reinhart / Wollmann, Hellmut [Hrsg.]: Renaissance der Straßenbahn. Stadtforschung aktuell, Basel / Boston / Stuttgart, Birkhäuser Verlag, 7 – 34

Kopper, Christopher (2007): Verkehrsträger, in: Schöller, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien, 83 – 98

Krakies, Jens / Nagel Frank / Stadt Frankfurt am Main [Hrsg.] (1989): Stadtbahn Frankfurt am Main. Eine Dokumentation, 2. Auflage, Frankfurt am Main

Krammer, Philipp / Schwandl, Robert (2008): Stuttgart Stadtbahn Album. The Stuttgart Light Rail Network. Nahverkehr in Deutschland – Band 10, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Krammer, Philipp (2011): Das ‚Stilllegungsgespensst‘ geht um, in: Strassenbahn Nahverkehr Magazin, Ausgabe 4/2011 Nr. 258, 42. Jahrgang, München, GeraMond Verlag

Krimmer, Harald (1970): Frankfurts U-Bahn-Pläne für das kommende Jahrzehnt, in: Der Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Ausgabe 1 / 1970, 15. Jahrgang, Brackwede, Verlag Werner Stock

Krischer, Reinhard (2003): Verkehrsgeschichte Alweg-Bahn. Technik, Geschichte und Zukunft der legendären Einschienenbahn, Stuttgart, transpress Verlag

Krischke, Alfred / Weber, Josph (1990): Konstruieren und Bauen. Die architektonische Gestaltung – Blickfang für den Fahrgast, in: Krischke, Alfred et al. [Hrsg.]: 25 Jahre U-Bahn-Bau in München, München, Schottheim und Giess Offsetdruck K.G., 76 – 141

Krummheuer, Florian (2014): Marktöffnung bei kommunalen Bahnen. Metros, Stadt- und Straßenbahnen im Wettbewerb, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien

Künne, Hans Dieter / Steierwald, Gerd / Vogt, Walter (2005): Planungsgrundlagen, in: Steierwald, Gerd / Künne, Hans Dieter / Vogt, Walter [Hrsg.]: Stadtverkehrsplanung. Grundlagen, Methoden, Ziele, 2. Auflage, Berlin / Heidelberg, Springer-Verlag, 3 – 17

Kupfer, Herbert / Kupfer, Helmut (1990): Zur Bemessung der Tragwerke des U-Bahn-Baues. Besonderheiten zu Nachweisen der Gebrauchsfähigkeit. Besonderheiten zu Nachweisen der Tragfähigkeit, in: Krischke, Alfred et al. [Hrsg.]: 25 Jahre U-Bahn-Bau in München, München, Schotthelm und Giess Offsetdruck K.G., 44 – 57

Kutter, Eckhard (2016): Siedlungsstruktur und Verkehr: Zum Verständnis von Sachzwängen und individueller Verkehrserreichbarkeit in Stadtregionen, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 211 – 236

Kyrieleis, Stephan (1999): Neue Straßenbahnstrecke durch Frankfurts Innenstadt eröffnet, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr, Ausgabe 11-12 / 1999, Freiburg, EK-Verlag

Kyrieleis, Stephan (2000): Tunnel und Tangenten, in: Strassenbahn Nahverkehr Special Nummer 7 Ausgabe 2 / 2000 – Nahverkehr in Frankfurt. Trambahn, U-Bahn, S-Bahn, Omnibus, Eisenbahn, München, GeraNova Zeitschriftenverlag

Kyrieleis, Stephan (2002): Frankfurt am Main: Neue Strecken, neue Fahrzeuge, neuer Betriebshof, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 10 / 2002, Freiburg, EK-Verlag

Kyrieleis, Stephan (2006): Weiterer Ausbau der Straßenbahn und qualifizierter Abschluss des Stadtbahnnetzes. Frankfurt am Main beschließt neuen Gesamtverkehrsplan, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 03 / 2006, Freiburg, EK-Verlag

Kyrieleis, Stephan (2007): Frankfurt baut Schienennetz aus, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 03 / 2007, Freiburg, EK-Verlag

Kyrieleis, Stephan (2010): Realisierungswettbewerb: Neue Bahnsteiglösungen für Frankfurt, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 11 / 2010, Freiburg, EK-Verlag

Kyrieleis, Stephan (2012): Straßenbahnlinie 18 fährt zum Frankfurter Bogen, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 03 / 2012, Freiburg, EK-Verlag

Kyrieleis, Stephan (2018): 50 Jahre Stadtbahnbetrieb in Frankfurt am Main – Eine Stadt geht in den Untergrund, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 12 / 2018, Freiburg, EK-Verlag

Kyrieleis, Stephan / Bolte, Klaus (2020): Bürgerentscheid: Wiesbaden mehrheitlich gegen die Stadtbahn, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 12 / 2020, Freiburg, EK-Verlag

Landesregierung Nordrhein-Westfalen (1968): Entwicklungsprogramm Ruhr 1968 – 1973, Düsseldorf

Landesregierung Nordrhein-Westfalen (1970): Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, Düsseldorf

Lauth, Hans-Joachim / Wagner Christoph (2010): Gegenstand, grundlegende Kategorien und Forschungsfragen, in: Lauth, Hans-Joachim [Hrsg.]: Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, 3. Auflage, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden, 17 – 38

Lauth, Hans-Joachim / Winkler, Jürgen R. (2010): Methoden der vergleichenden Regierungslehre, in: Lauth, Hans-Joachim [Hrsg.]: Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, 3. Auflage, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden, 39 – 72

Lehbruch, Gerhard (2000): Parteienwettbewerb im Bundestaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag

Lehmkuhl, Dirk (2006): „und sie bewegt sich doch“. Der späte Bruch mit verkehrspolitischen Pfadabhängigkeiten durch europäische Integration und nationalen Reformdruck, in: Schmidt, Manfred G. / Zohlnhöfer, Reimut [Hrsg.]: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, 363 – 384

Leibbrand, Kurt (1980): Stadt und Verkehr. Theorie und Praxis der städtischen Verkehrsplanung, Basel / Boston / Stuttgart, Springer Basel AG / Birkhäuser Verlag

Lijphart, Arend (1999): Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, Yale University Press

Lindemann, Doris / Kölner Verkehrs-Betriebe AG [Hrsg.] (2002): Kölner Mobilität. 125 Jahre Bahnen und Busse, Köln, DuMont Literatur und Kunst Verlag

Linder, Wolf (1973): Der Fall Massenverkehr. Verwaltungsplanung und städtische Lebensbedingungen. Sozialwissenschaftliche Sonderserie: verwaltete Politik, Frankfurt am Main, Athenäum-Verlag

Link, Heike (2018): Verkehr und Wirtschaft. Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrs, in: Schwedes, Oliver [Hrsg.]: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 89 – 114

Löw, Martina / Steets, Silke / Stoetzer, Sergej (2008): Stadt und Raum: Gegenstandsbestimmung, in: Löw, Martina / Steets, Silke / Stoetzer, Sergej: Einführung in die Stadt- und Raumsoziologie, 2. Auflage, Opladen / Farmington Hills, Verlag Barbara Budrich, 9 – 50

Lohmann, Helmut (1988): Die Stadtbahn-Gesellschaft Rhein-Ruhr mbH – Entstehung und Aufbau, Gelsenkirchen

Lücke, Stephan (2018): Die Straßenbahn in Kassel. Mit Herkulesbahn und RegioTram, Erfurt, Sutton Verlag GmbH

Lücker, Christian (2013): Tram ja, aber wie viel? Streit um Straßenbahn in Mülheim an der Ruhr, in: Strassenbahn Magazin Nummer 287 9 / 2013 Nr. 287, 44. Jahrgang, München, GeraMond Verlag

Lücker, Christian (2014): Auf Schrumpfkurs, in: Strassenbahn Magazin. Betriebe. Fahrzeuge. Geschichte., Ausgabe 3 / 2014 Nr. 293, 45. Jahrgang, München, GeraMond Verlag

Lücker, Christian (2015): Nächster Ast abgesägt, in: Strassenbahn Magazin. Betriebe. Fahrzeuge. Geschichte., Ausgabe 10 / 2015 Nr. 312, 46. Jahrgang, München, GeraMond Verlag

Lücker, Christian (2016a): Mülheim. Gutachten empfiehlt Straßenbahnerhalt, in: Strassenbahn Magazin. Betriebe. Fahrzeuge. Geschichte., Ausgabe 7 / 2016 Nr. 321, 47. Jahrgang, München, GeraMond Verlag

Lücker, Christian (2016b): Das Milliarden-Puzzle wächst weiter. Köln eröffnet den nächsten Abschnitt der Nord-Süd-Stadtbahn, in: Strassenbahn Magazin. Betriebe. Fahrzeuge. Geschichte., Ausgabe 2 / 2016 Nr. 316, 47. Jahrgang, München, GeraMond Verlag

Lücker, Christian (2019): 20 Jahre Mülheim unter der Ruhr, in: Strassenbahn Magazin. Betriebe. Fahrzeuge. Geschichte. Ausgabe 1 / 2019 Nummer 351, 50. Jahrgang, München, GeraMond Verlag

Marks, André (2014): Ein Sieg der Kurzsichtigen?, in: Strassenbahn Magazin. Betriebe. Fahrzeuge. Geschichte., Ausgabe 2 / 2014 Nr. 292, 45. Jahrgang, München, GeraMond Verlag

Martin, Bernhard (2011): Was wird aus der Meterspur ?, in: Strassenbahn Nahverkehr Magazin, Ausgabe 12 / 2011 Nr. 266, 42. Jahrgang, München, GeraMond Verlag

Meschede, Klaus / Reuther, Axel / Schöber, Josef (2013): Der klassische DÜWAG-Gelenkwagen. Eine Straßenbahn-Erfolgsgeschichte aus der Düsseldorfer Waggonfabrik, Freiburg. EK-Verlag

Meyer, Benedikt (2016): Zur historischen Genese der Verkehrsträger, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 77 – 98

Meyer, Johannes (2013): Nachhaltige Stadt- und Verkehrsplanung. Grundlagen und Lösungsvorschläge, Wiesbaden, Springer Vieweg / Vieweg+Teubner Verlag / Springer Fachmedien Wiesbaden

Minister des Landes für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (1969): Stadtbahn Ruhr. Ein Schwerpunkt des öffentlichen Personennahverkehrs im Rahmen der Verkehrspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen

Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen [Hrsg.] (1970): Auswertungsbericht der Sachverständigen-Kommission zum Generalverkehrsplan Nordrhein Westfalen, Düsseldorf

Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (1989): ÖPNV-Bedarfsplan für den schienengebundenen Verkehr in den Ballungsräumen Rhein-Ruhr, Rhein-Sieg und Bielefeld, Düsseldorf

Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (1994): Nahverkehr in NRW. Ausbauplan für Stadtbahnen und Strassenbahnen – Bericht zur Anpassung des ÖPNV-Ausbauplans 1992 – 1996 und zur Umsetzung des ÖPNV-Bedarfsplans 1989, Düsseldorf

Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen / Spiekermann GmbH Consulting Engineers (2019): Bericht zur Erhebung von Erneuerungsmaßnahmen an kommunalen Schienenstrecken sowie Ergänzungsbericht zur Standardisierung der Infrastruktur

Monheim, Heiner (1997): Die Autofixierung der Verkehrspolitik. Warum die ökologische Verkehrswende nicht vorankommt und wie sich das ändern ließe, in: Monheim, Heiner / Zöpel, Christoph [Hrsg.]: Raum für Zukunft. Zur Innovationsfähigkeit von Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik, Festschrift für Karl Ganser, Essen, Klartext Verlag, 218 – 235

Müller-Hellmann, Adolf (1995): Schienenfahrzeuge. Von der Pferdebahn zur Niederflurstraßenbahn und Stadtbahn, in: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / Girna, Günter / Bihn, Friedhelm [Hrsg.]: BUSSE+BAHNEN. Mobilität für Menschen und Güter 1895 - 1995, 100 Jahre VDV, Düsseldorf, Alba Fachverl. GmbH + Co. KG, 125 – 146

Münchner Forum – Münchner Diskussionsforum für Entwicklungsfragen e.V. (1993): 25 Jahre Münchner Forum 1993. Initiativen für München. Ideen und Kritik. Konzepte und Dokumentation. Satire und Information, München

Muth, Frank (2007): Mehr Strecken für „Mainhattan“? Frankfurt plant wieder mit der Straßenbahn, in: Strassenbahn Nahverkehr Magazin Ausgabe 6 / 2007, München, GeraMond Verlag

Nagel, Frank / Mutzbauer, Monika / Arning, Matthias (2018): Mobilität für Frankfurt. 50 Jahre moderner Nahverkehr, Frankfurt am Main, Frankfurter Societäts-Medien GmbH / Societäts-Verlag

Naßmacher, Hiltrud / Naßmacher, Karl-Heinz (2007): Kommunalpolitik in Deutschland, 2. Auflage, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage

Naumann, Thomas (2011): München: Die Tram und der Tod des Englischen Gartens, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 7-8 / 2011, Freiburg, EK-Verlag

Naumann, Thomas (2014): Neue politische Prioritäten in München: Mehr neue U-Bahnen, Abkehr von Tramprojekten, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 6 / 2014, Freiburg, EK-Verlag

Naumann, Thomas (2016): Kafka und der Englische Garten, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 12 / 2016, Freiburg, EK-Verlag

Naumann, Thomas (2017a): Bayern beschließt Maßnahmenpaket „Saubere Luft in Innenstädten“, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 9 / 2017, Freiburg, EK-Verlag

Naumann, Thomas (2017b): 2025 mit der Tram durch den Englischen Garten, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 9 / 2017, Freiburg, EK-Verlag

Naumann, Thomas (2018a): Eine vierte U-Bahn-Stammstrecke für München?, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 3 / 2018, Freiburg, EK-Verlag

Naumann, Thomas (2018b): München kündigt Milliardeninvestitionen in das kommunale Schienennetz an, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 3 / 2018, Freiburg, EK-Verlag

Niemann, Hans J. (1972): Realitäten der Stadtbahn Rhein-Ruhr, in: Der Stadtverkehr, Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Heft 1 / 1972, Brackwede / Westfalen, 17. Jahrgang, Verlag Werner Stock

Nohroudi, Maxim (2020): Die Zukunft des Nahverkehrs ist on demand, in: Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV) / Infra Dialog Deutschland GmbH / VDV-Industrieforum e.V. [Hrsg.]: Digitale Transformation des ÖPNV. Chancen, Lösungen und Herausforderungen für die Branche, Köln, beka Verlag, 174 – 180

Nuhn, Helmut / Hesse, Markus (2006): Verkehrsgeografie. Grundriss Allgemeine Geographie, Paderborn, Verlag Ferdinand Schöningh

Obinger, Herbert (2008): Manfred G. Schmidt. Ohne Vergleich kein Preis, in: Politikwissenschaft in Heidelberg. 50 Jahre Institut für Politische Wissenschaft, Heidelberg, Universitätsverlag Winter, 263 – 266

Obinger, Herbert (2015): Funktionalismus, in: Wenzelburger, Georg / Zohlnhöfer, Reimut [Hrsg.]: Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 35 – 54

Oehlert, Klaus / Gantenberg, Wolfgang (1988): 10 Jahre Stadtbahn in Mülheim a.d. Ruhr, in: Betriebe der Stadt Mülheim an der Ruhr: 90 Jahre Straßenbahn in Mülheim an der Ruhr, Mülheim an der Ruhr, 37 – 43

Oettle, Karl (1981): Ökonomische Probleme des öffentlichen Verkehrs: Ausgewählte Beiträge zu wirtschaftlichen Gegenwarts- und Zukunftsfragen öffentlicher Verkehrsbetriebe und Verkehrsverwaltungen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft Band 28, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft

Ortner, Martin / Prokop, Werner / Railway Media Group (2018): Bilder Buch Bogen – Otto Wagners Stadtbahn-Architektur. Bau – Verfall – Denkmalschutz. Ein Verkehrskonzept für Wien im Wandel eines Jahrhunderts, Wien, rmg-verlag

Ostheim, Tobias / Schmidt, Manfred G. (2007): Die Machtressourcentheorie, in: Schmidt, Manfred G. / Ostheim, Tobias / Siegel, Nico A. / Zohlnhöfer, Reimut [Hrsg.]: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, 40 – 48

Ostheim, Tobias / Schmidt, Manfred G. (2007): Die Lehre vom Politik-Erbe, in: Schmidt, Manfred G. / Ostheim, Tobias / Siegel, Nico A. / Zohlnhöfer, Reimut [Hrsg.]: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, 85 – 94

Pabst, Martin (2000): Die Münchner Tram. Bayerns Metropole und ihre Straßenbahn, München, GeraMond Verlag

Pabst, Martin (2010): Die Münchner Tram. Geschichte. Linien. Fahrzeuge, München, GeraMond Verlag

Patzelt, Werner J. (2005): Wissenschaftstheoretische Grundlagen sozialwissenschaftlichen Vergleichens, in: Kropp, Sabine / Minkenberg, Michael [Hrsg.]: Vergleichen in der Politikwissenschaft, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, 16 – 54

Pawlik, Hans Peter / Slezak, Josef Otto (1999): Wagners Werk für Wien. Gesamtkunstwerk Stadtbahn, Wien, Verlag Josef Otto Slezak

Petkov, Dejan (2020): Tramway Renaissance in Western Europe. A Socio-technical Analysis. Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung, Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, part of Springer Nature 2020

Pfetsch, Frank R. (2003): Das Hellenistische Weltbild, in: Pfetsch, Frank R.: Theoretiker der Politik, Paderborn, Wilhelm Fink Verlag

Phipps, Andrew / Schwandl, Robert (2016): Metros & Trams in Japan Band 1 – Tokyo Region, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Piesenecker, Alexander (2000): Von „Defizit“ bis R-Wagen. Die städtische Straßenbahn, in: Strassenbahn Nahverkehr Special Nummer 7 Ausgabe 2 / 2000 – Nahverkehr in Frankfurt. Trambahn, U-Bahn, S-Bahn, Omnibus, Eisenbahn, München, GeraNova Zeitschriftenverlag

Pischek, Wolfgang / Borchers, Jan / Heimann, Martin (2002): Die Hamburger S-Bahn. Mit Gleichstrom durch die Hansestadt, München, GeraMond Verlag

Pischek, Wolfgang / Junghardt, Holger (2012): Die Münchner U-Bahn. Geschichte. Streckennetz. Fahrzeuge, München, GeraMond Verlag

Püttner, Georg (1971): Einer der bequemsten in Europa. Dank Aluminium und Luftfederung ist der Münchner U-Bahn-Wagen besonders wirtschaftlich und komfortabel, in: Landeshauptstadt München U-Bahn-Referat in Zusammenarbeit mit den Stadtwerken – Verkehrsbetrieben und der Deutschen Bundesbahn Direktion München [Hrsg.]: U-Bahn für München. Eine Dokumentation. Mit einem Vorwort von Oberbürgermeister Dr. Hans-Jochen Vogel, München, Süddeutscher Verlag, 146 – 156

Rammler, Stefan (2005): Im Omnibus in die Moderne. Öffentliche Verkehrssysteme im Spiegel gesellschaftlicher Modernisierung, in: Schöller, Oliver [Hrsg.]: Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, 23 – 43

Rammler, Stefan (2018): Verkehr und Gesellschaft. Verkehrspolitik als Mobilitätsdesign, in: Schwedes, Oliver [Hrsg.]: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 27 – 50

Reinhardt, Winfried (2012): Öffentlicher Personenverkehr. Technik - rechtliche und betriebswirtschaftliche Grundlagen, Wiesbaden, Vieweg + Teubner Verlag / Springer Fachmedien

Reinhardt, Winfried (2017): Geschichte des Kölner Verkehrs. 3000 Jahre Mobilität im Rheinland, Wiesbaden, Springer Vieweg / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Reuther, Axel / Oehlert-Schellberg, Klaus (2006): Schienennahverkehr in Köln. Straßenbahn. Stadtbahn. S-Bahn, München, GeraMond Verlag

Reuther, Axel (2007): Straßenbahn im Ruhrgebiet, München, GeraMond Verlag

Reuther, Axel (2009): Ein ‚H‘ mit engen Radien. Die Geschichte der Kölner U-Straßenbahn, Teil 2, in Strassenbahn Nahverkehr Magazin, Ausgabe 6 / 2009 Nummer 236, 40. Jahrgang, München, GeraMond Verlag

Reuther, Axel (2013): Vom Kompromiss zum Erfolgsmodell. 40 Jahre Stadtbahnwagen B, in: Strassenbahn Magazin. Betriebe. Fahrzeuge. Geschichte., Ausgabe 9 / 2013 Nummer 287, 44. Jahrgang, München, GeraMond Verlag

Riechers, Daniel (1994): ÖPNV an der Isar, in: Stadtverkehr, Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr, Ausgabe 3 / 1994, Freiburg, EK-Verlag

Riechers, Daniel (1998): Das Münchener Schienennetz expandiert weiter, in: Stadtverkehr, Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr, Ausgabe 1 / 1998, Freiburg, EK-Verlag

Riechers, Daniel (2001): 125 Jahre Münchner Tram – „Von der Pferdebahn zur MVG“, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personennahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 10 / 2001, Freiburg, EK-Verlag

Riedel, Hans-Ulrich (2020): Münchner Schnellbahn-Ausbauten, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 4 / 2020, Freiburg, EK-Verlag

Riedel, Hans-Ulrich (2021): Chinas Metroausbau schreitet auch 2020 – 21 ungebremst voran, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personennahverkehr auf Schiene und Straße, Ausgabe 5 / 2021, Freiburg, EK-Verlag

Roggenkamp, Helmut [Hrsg.] (1992): Jahrbuch Schienenverkehr. Berichte – Statistik – Fotografien, Aachen, Verlag Schweers + Wall GmbH

Rosenbaum, Wolf (2016): Alltagsmobilität: Eine soziale Herausforderung für die Verkehrspolitik, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 543 – 567

Rudzio, Wolfgang (2015): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 9. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien

Rüb, Friedbert W. (2008): Policy-Analyse unter Bedingungen von Kontingenz. Konzeptuelle Überlegungen zu einer möglichen Neuorientierung, in: Janning, Frank / Toens, Katrin [Hrsg.]: Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, 88 – 111

Rüb, Friedbert W. (2014): Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik, in: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. [Hrsg.]: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 3. Auflage, München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 373 – 408

Sager, Fritz (2016): Die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit Verkehrspolitik: Eine Einführung, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 119 – 136

Salheiser, Axel (2019): Natürliche Daten: Dokumente, in: Baur, Nina / Blasius, Jörg [Hrsg.]: Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Band 2, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature, 1119 – 1133

Sammer, Gerd (2016): Erhebungsmethoden: Probleme und Lösungen bei der empirischen Analyse des Verkehrsverhaltens, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 701 – 724

Scharpf, Fritz W. (1973): Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag

Scharpf, Fritz W. / Reissert, Bernd / Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg im Taunus, Scriptor Verlag

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen, Leske + Budrich

Schedel, Michael (2007): Nürnberg U-Bahn Album, Nürnbergs U-Bahnhöfe in Farbe + Special: Tram & S-Bahn – Nahverkehr in Deutschland 8, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Scheiner, Joachim (2007): Verkehrsgeneseforschung, in: Schöller, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden, 687 – 709

Scheiner, Joachim (2016): Verkehrsgeneseforschung. Wie entsteht Verkehr?, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 679 – 700

Schemmel, Helmut (1971): Auf dem Weg zum Geisterzug. Hohe Sicherheit und Flexibilität durch Linienzugbeeinflussung und klassisches Signalsystem, in: Landeshauptstadt München U-Bahn-Referat in Zusammenarbeit mit den Stadtwerken – Verkehrsbetrieben und der Deutschen Bundesbahn Direktion München [Hrsg.]: U-Bahn für München. Eine Dokumentation. Mit einem Vorwort von Oberbürgermeister Dr. Hans-Jochen Vogel, München, Süddeutscher Verlag, 157 – 164

Scherf, Dietmar (1997): Frankfurt am Main erweitert Generalverkehrsplan Schiene, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr, Ausgabe 02 / 1997, Freiburg, EK-Verlag

Schleife, Hans-Werner / Götz, Günther / Kaiser, Hans-Christian et al. (1992): Metros der Welt – Geschichte – Technik – Betrieb, 2. Auflage, Berlin, Transpress Verlag

Schneider, Volker / Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Lehrbuch Grundwissen Politik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH

Schmidt, Manfred G. (2004): Wörterbuch zur Politik, 2. Auflage, Stuttgart, Alfred Kröner Verlag

Schmidt, Manfred G. (2007). Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder, München, Verlag C.H. Beck

Schmidt, Manfred G. / Ostheim, Tobias (2007): Theorien und Methoden. Einführung, in: Schmidt, Manfred G. / Ostheim, Tobias / Siegel, Nico A. / Zohlnhöfer, Reimut [Hrsg.]: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, 21 – 27

Schmidt, Manfred G. / Ostheim, Tobias (2007): Die Sozioökonomische Schule, in: Schmidt, Manfred G. / Ostheim, Tobias / Siegel, Nico A. / Zohlnhöfer, Reimut [Hrsg.]: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, 29 – 39

Schmidt, Manfred G. / Ostheim, Tobias (2007): Die Lehre von der Parteiendifferenz, in: Schmidt, Manfred G. / Ostheim, Tobias / Siegel, Nico A. / Zohlnhöfer, Reimut [Hrsg.]: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, 51 – 62

Schmidt, Manfred G. / Ostheim, Tobias (2007): Politisch-Institutionalistische Theorien, in: Schmidt, Manfred G. / Ostheim, Tobias / Siegel, Nico A. / Zohlnhöfer, Reimut [Hrsg.]: Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, 63 – 74

Schmidt, Manfred G. (2019): Von Hobbes' Demokratiekritik zu Lockes Konstitutionalismus, in: Demokratietheorien. Eine Einführung, 6. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature, 33 – 52

Schmidt, Manfred G. (2019): Montesquieu: Kritik des Absolutismus und Theorie der Gewaltenbalancierung, in: Demokratietheorien. Eine Einführung, 6. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature, 53 – 66

Schmidt, Manfred G. (2019): Vom Nutzen der Demokratie für Klassenkampf und Revolution: Karl Marx, in: Demokratietheorien. Eine Einführung, 6. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature, 137 – 147

Schmidt, Manfred G. (2019): Für die Demokratisierung Deutschlands: Max Weber, in: Demokratietheorien. Eine Einführung, 6. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature, 153 – 167

Schmidt, Manfred G. (2019): Beteiligungsfreundliche Demokratietheorie: Partizipation und Deliberation, in: Demokratietheorien. Eine Einführung, 6. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature, 227 – 243

Schmucki, Barbara (1997): Nahverkehrssysteme im Vergleich, in: Dienel, Hans-Liudger / Schmucki, Barbara [Hrsg.]: Mobilität für alle. Geschichte des öffentlichen Personennahverkehrs in der Stadt zwischen technischem Fortschritt und sozialer Pflicht, Beiträge der Tagung „Öffentlicher Nahverkehr“ in München Dezember 1994, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 63 – 81

Schmucki, Barbara / Dienel, Hans-Liudger (1997): Aufstieg und Fall des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in Deutschland bis heute, in: Dienel, Hans-Liudger / Schmucki, Barbara [Hrsg.]: Mobilität für alle. Geschichte des öffentlichen Personennahverkehrs in der Stadt zwischen technischem Fortschritt und sozialer Pflicht, Beiträge der Tagung „Öffentlicher Nahverkehr“ in München Dezember 1994, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 7 – 27

Schmucki, Barbara (2001): Der Traum vom Verkehrsfluss. Städtische Verkehrsplanung seit 1945 im deutsch-deutschen Vergleich. Deutsches Museum – Beiträge zur Historischen Verkehrsforschung Band 4, Frankfurt am Main, Campus Verlag

Schöller, Oliver (2007): Verkehrspolitik: Ein problemorientierter Überblick in: Schöller, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien, 17 – 42

Schönefeld, Ludwig (1986): Neuester Stand: Frankfurter Altstadtlinien rollen weiter, in: Stadtverkehr. Die Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr, Ausgabe 9 / 1986, Freiburg, Verlag Stadtverkehr

Schreck, Karl / Meyer, Heinz / Strumpf, Reinhard (1979): S-Bahnen in Deutschland. Planung – Bau – Betrieb, 2. Auflage, Düsseldorf, Alba Buchverlag GmbH + Co. KG

Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. (2014): Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, in: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. [Hrsg.]: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 3. Auflage, München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 1 – 26

Schwandl, Robert (2003): Berlin S-Bahn Album. Nahverkehr in Deutschland 2. Alle 170 S-Bahnhöfe in Farbe, Berlin, metroPlanet Verlag

Schwandl, Robert (2004a): Hamburg U-Bahn & S-Bahn Album. Alle Schnellbahnhöfe der Hansestadt in Farbe, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert (2004b): U-Bahnen in Skandinavien. Metros in Scandinavia, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert (2006a): Wien U-Bahn Album. U-Bahn. Stadtbahn. U-Strab. S-Bahn. Urban Rail in Vienna. Metro. Light Rail. Suburban Rail + Special Tramway in Linz, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert (2006b): Metros in Britain. U-Bahnen & Stadtbahnen in Großbritannien. Underground & Light Rail Networks in the U.K., Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert (2007): Schnellbahnen in Deutschland. U-Bahn. Stadtbahn. S-Bahn, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert (2008). Frankfurt Stadtbahn Album + S-Bahn, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert (2010): Subways & Light Rail in den U.S.A. Band 1 Ostküste, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert (2012): Subways & Light Rail in den U.S.A. Band 2 Westen, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert (2013): Berlin U-Bahn Album. Alle Underground- und Hochbahnhöfe in Farbe, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert (2014): Schwandl's Tram Atlas Schweiz und Österreich, 2. Auflage, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert (2015a): Tram Atlas Großbritannien & Irland, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert (2015b): Tram Atlas Spanien, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert (2018): U-Bahn, S-Bahn & Tram in Wien. Städtischer Schienennahverkehr in der österreichischen Hauptstadt. Urban Rail in Austria's Capital City Vienna, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert (2019): Tram Atlas Deutschland, 5. überarbeitete Auflage, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert (2019): U-Bahnen in Deutschland + U-Stadtbahnen Frankfurt – Stuttgart – Köln – Bonn – Düsseldorf – Duisburg – Essen/Mülheim – Dortmund – Bochum – Bielefeld – Hannover, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert (2020): Tram Atlas Benelux, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwandl, Robert / Wellige, Wolfgang (2021): U-Bahn, S-Bahn und Tram in München. Städtischer Schienennahverkehr in der bayerischen Landeshauptstadt, Berlin, Robert Schwandl Verlag

Schwedes, Oliver (2016): Verkehrspolitik. Ein problemorientierter Überblick, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 3 – 32

Schwedes, Oliver / Ruhrort, Lisa (2016): Länderverkehrspolitik, in Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder [Hrsg.]: Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 209 – 230

Schwedes, Oliver (2018): Verkehrspolitik als Gesellschaftspolitik, in: Schwedes, Oliver [Hrsg.]: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 3 – 26

Schwedes, Oliver / Sternkopf, Benjamin / Rammert, Alexander (2018): Mobilitätsmanagement – Vom Planungsideal zum verkehrspolitischen Instrument, in: Schwedes, Oliver [Hrsg.]: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 181 – 208

Stadt Essen – U-Bahn-Bauamt in Zusammenarbeit mit dem Amt für Ratsangelegenheiten und Repräsentation, Werbe- und Verkehrsamt (1986): Eine Stadt bahnt sich den Weg. Eine Dokumentation. 20 Jahre U-Bahn-Bau in Essen, Berlin – Wien, Verlag A.F. Koska

Stadt Köln (1970): Verwaltungsbericht der Stadt Köln 1970, Köln

Stadtbahn-Gesellschaft Rhein-Ruhr mbH (1985): Investitionsplanung '85 / IP 85 Stadtbahn Rhein-Ruhr, Gelsenkirchen

Stadtbahn Europaviertel Projektbaugesellschaft mbH (2017): Spatenstich für die Verlängerung der U5, Download von <https://www.sbev-frankfurt.de/de/bautagebuch/einzelansicht/spatenstich-fuer-die-verlangerung-der-u5/> letzter Zugriff am 03.10.2021

Stadtwerke Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main mbH VGF (2021): Geschäftsbericht 2020, Frankfurt am Main

Steffenhagen, Kurt (1986): Das Frankfurter Bürgerbegehren „Rettet die Straßenbahn“, in: Stadtverkehr. Die Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr, Ausgabe 9 / 1986, Freiburg, Verlag Stadtverkehr

Sternberger, Dolf (2008): Begriff des Politischen, in: Politikwissenschaft in Heidelberg. 50 Jahre Institut für Politische Wissenschaft, Heidelberg, Universitätsverlag Winter, 111 – 119

Stock, Werner (1969): Grundsteinlegung der Stadtbahn Rhein-Ruhr, in: Der Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Ausgabe 8 / 1969, 14. Jahrgang, Brackwede / Westfalen, Verlag Werner Stock

Taddicken, Monika (2019): Analyse von Zeitungsartikeln und Online-Nachrichten, in: Baur, Nina / Blasius, Jörg [Hrsg.]: Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Band 2, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature, 1157 – 1164

Thiele, Johannes / Hartung, Ulrich / Tosun, Jale (2018): Wer steuert die Verkehrswende? Eine Analyse von Parteipositionen und Regierungshandeln, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, Frankfurt am Main, Deutscher Fachverlag GmbH

Treib, Oliver (2014): Methodische Spezifika der Policy-Forschung, in: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. [Hrsg.]: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 3. Auflage, München, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 211 – 230

Treib, Oliver (2015): Akteurszentrierter Institutionalismus, in: Wenzelburger, Georg / Zohlnhöfer, Reimut [Hrsg.]: Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 277 – 304

Tully, Claus / Baier, Dirk (2018): Mobilitätssozialisation, in: Schwedes, Oliver [Hrsg.]: Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 225 – 242

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) 2020: World Cities Report 2020. The Value of Sustainable Urbanization, Download von https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf / letzter Zugriff am 13.05.2021

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis e.V. [Hrsg.] (1997): Zukunftsfähige Mobilität – Menschen bewegen. ÖPNV in Deutschland, Düsseldorf, Alba Verlag

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis (2000): Stadtbahnen in Deutschland. Light Rail in Germany. innovativ – flexibel – attraktiv, Düsseldorf, Alba Fachverlag GmbH + Co. KG

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen / VDV-Förderkreis (2007): Fahrwege der Bahnen im Nah- und Regionalverkehr in Deutschland, Düsseldorf, Alba Fachverlag

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen VDV (2009): Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2015 – Untersuchung im Auftrag des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen, des Deutschen Städtetages, der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, Köln

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. / VDV-Industrieforum e.V. (2016): Gestaltung urbaner Straßenbahninfrastruktur. Handbuch für die städtebauliche Integration, Köln, beka GmbH Verlag

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (2020): VDV-Statistik 2019, Köln

Verkehrsverbund Rhein Ruhr GmbH / Blombach, Diethard / Böhm, Hermann / Büsing, Fred / Bungard, Barbara / Drabiniok, Ludger / Handke, Jürgen / Kochmann, Bernhard / Lindner, Jürgen / Oertel, Detlef / Niemann, Hans Joachim / CP Compartner (1994): 25 Jahre Stadtbahn Rhein-Ruhr. Mehr Lebensqualität für unsere Städte, Essen

Vogt, Heinz (1966): Die U-Straßenbahn in Stuttgart, in: Der Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Ausgabe 7 / 1966, 11. Jahrgang, Brackwede, Verlag Werner Stock

Vogt, Heinz (1968): Frankfurts U-Bahn fährt, in: Der Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Ausgabe 10 / 1968, 13. Jahrgang, Brackwede, Verlag Werner Stock

Vogt, Heinz (1974): Die zweite U-Bahnstrecke in Frankfurt am Main, in: Der Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Ausgabe 7 / 1974, 19. Jahrgang, Brackwede, Verlag Werner Stock

Vogt, Heinz (1985): Stadtbahn-Nordstrecke in Mülheim/Ruhr eröffnet, in: Der Stadtverkehr, Fachzeitschrift für den öffentlichen Stadtlinienverkehr, Ausgabe 7 / 1985, Bielefeld, 30. Jahrgang, Verlag Werner Stock

Vogt, Heinz (1998): Mülheim an der Ruhr: Stadtbahntunnel West in Betrieb, in: Stadtverkehr. Fachzeitschrift für den öffentlichen Personen-Nahverkehr, Ausgabe 11-12 / 1998, 43. Jahrgang, Freiburg, EK-Verlag

von Beyme, Klaus (2000): Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden

von Beyme, Klaus (2010): Vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Weber, Max (1921 / 1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. Auflage, Tübingen, Verlag J.C.B. Mohr (Paul Siebeck)

Wehling, Hans-Georg / Kost, Andreas (2010): Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – eine Einführung, in: Kost, Andreas / Wehling, Hans-Georg [Hrsg.]: Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2. Auflage, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien, 7 – 18

Weigelt, Horst / Götz, Rainer / Weiß, Helmut H. (1973): Stadtverkehr der Zukunft. Neue Verkehrsmittel drängen nach vorn, Düsseldorf, Alba Buchverlag GmbH + Co KG

Wenzelburger, Georg (2015): Parteien, in: Wenzelburger, Georg / Zohlnhöfer, Reimut [Hrsg.]: Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 81 – 112

Wenzelburger, Georg / Zohlnhöfer, Reimut (2015): Konzepte und Begriffe in der Vergleichenden Policy-Forschung, in: Wenzelburger, Georg / Zohlnhöfer, Reimut [Hrsg.]: Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 15 – 34

Werner, Jan (2013): Verkehrsgewerberecht, in: Baumeister, Hubertus [Hrsg.]: Recht des ÖPNV. Praxishandbuch für den Nahverkehr mit VO (EG) 1370/2007, PbefG und ÖPNV-Gesetzen der Länder, Band 2 Kommentar, Hamburg, DVV Media Group GmbH, 459 – 755

Werning, Malte (1999): Die Stadtbahn Rhein-Ruhr. Die Geschichte eines Nahverkehrskonzeptes, in: Strassenbahn Nahverkehr Special Nr. 3 Rhein & Ruhr – Nahverkehr an Rhein und Ruhr, München, GeraNova Zeitschriftenverlag

Wieland, Bernhard (2007): Infrastruktur, in: Schöller, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien, 376 – 404

Wieland, Bernhard (2016): Verkehrsinfrastruktur: Volkswirtschaftliche und ordnungspolitische Aspekte, in: Schwedes, Oliver / Canzler, Weert / Knie, Andreas [Hrsg.]: Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 351 – 380

Wilde, Mathias / Klinger, Thomas (2017): Integrierte Mobilitäts- und Verkehrsforschung: zwischen Lebenspraxis und Planungspraxis, in: Wilde, Mathias / Gather, Matthias, Neiberger, Cordula / Scheiner, Joachim [Hrsg.]: Verkehr und Mobilität zwischen Alltagspraxis und Planungstheorie. Ökologische und soziale Perspektiven, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 5 – 23

Wurster, Stefan / Köhler, Christina (2016): Die Energiepolitik der Bundesländer, in: Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder [Hrsg.]: Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse, 2. Auflage, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 283 – 314

Zeitzeugenbörse Duisburg e.V. (2014): Die Duisburger Straßenbahn. Auf Schienen unterwegs, Erfurt, Sutton Verlag GmbH

Zierer, Maria Heide / Zierer, Klaus (2010): Zur Zukunft der Mobilität. Eine multiperspektivische Analyse des Verkehrs zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien

Zimniok, Klaus (1971a): Die rechtliche Seite des U-Bahn-Baues, in: U-Bahnen und S-Bahnen in Deutschland. Planung. Bau. Betrieb, München, C.H. Harbeke Verlag

Zimniok, Klaus (1971b): U-Bahn gestern – heute – morgen, in: Landeshauptstadt München U-Bahn-Referat in Zusammenarbeit mit den Stadtwerken – Verkehrsbetrieben und der Deutschen Bundesbahn Direktion München [Hrsg.]: U-Bahn für München. Eine Dokumentation. Mit einem Vorwort von Oberbürgermeister Dr. Hans-Jochen Vogel, München, Süddeutscher Verlag, 10 – 20

Zimniok, Klaus (1981): Eine Stadt geht in den Untergrund. Die Geschichte der Münchner U- und S-Bahn im Spiegel der Zeit, München, Heinrich Hugendubel Verlag

Zohlnhöfer (2008): Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Janning, Frank / Toens, Katrin [Hrsg.]: Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, 157 – 174

Zohlnhöfer, Reimut (2013): Policy-Wandel in der Demokratie. Ansätze einer Theorie, in: Armingeon, Klaus [Hrsg.]: Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt, Wiesbaden, Springer VS / Springer Fachmedien Wiesbaden, 377 – 390

10.2 Akten, Protokolle und Niederschriften von Rats- und Parlamentssitzungen, amtliche Beschlüsse und Statistiken, Bekanntmachungen, Stellungnahmen, Anträge und persönliche Korrespondenzen (auch aus Archivbeständen)

Bericht über die öffentliche Sitzung des Verkehrsplanungs- und Werkausschusses vom 11. November 1955 nebst Kurzauszug aus dem Vortrag vom 21. Oktober 1954, Stadtarchiv München BUR 2174

Institut für Stadtgeschichte Frankfurt am Main, Bestand: Aktion „Rettet die Straßenbahn“, Vereinigungen V58 / 4

Niederschrift der 33. Öffentlichen Sitzung des Rates der Stadt Köln vom 24. März 1992

Niederschrift über die 39. Sitzung des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 15. Dezember 1959, DE-1992-RP-0732-4 Protokolle Stadtrat, 10.1959-12.1959

Niederschrift über die Sitzung des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 29. Januar 1964, DE-1992-RP-0737-1 Protokolle Stadtrat, 01.1964-05.1964: 87 – 92

Niederschrift über die Sitzung des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 9. Juli 1986, DE-1992-RP-0759-002 Stadtrat, Mai - Juli, 05.1986-07.1986 (Akt)

Niederschrift über die Sitzung des Rates der Stadt Mülheim a. d. Ruhr am 9./10. Dezember 1968 im Sitzungssaal des Rathauses

Niederschrift über die Sitzung des Rates der Stadt Mülheim a. d. Ruhr am 1. September 1969 im Sitzungssaal des Rathauses

Niederschrift über die Sitzung des Rates der Stadt Mülheim a. d. Ruhr am 9. März 1970 im Sitzungssaal des Rathauses

Protokoll der 5. Plenarsitzung vom 15. Juni 1989 – Tagesordnungspunkt 9 Antrittsrede des Oberbürgermeisters / Institut für Stadtgeschichte – Stadtarchiv Frankfurt am Main Stadtverordnetenversammlung III/14-99 P2.124

Stadt Frankfurt am Main. Stadtkanzlei: Alwegbahn – Unterpflasterbahn. Aktennummer 4113/3 Band Nummer 1 (Anfang: 1958, Ende: 1961 Juli), in: Institut für Stadtgeschichte / Stadtarchiv Frankfurt am Main, Magistratsakten III/2 1979, Signatur 1.763

Stadtverordneten-Versammlungen / Niederschrift Verhandlungen des Rates der Stadt Köln vom 22.02.1962

Verhandlungen des Rates der Stadt Köln vom Jahre 1996, 20. Sitzung vom 27.06.1996

Wortprotokoll über die 32. Plenarsitzung der Stadtverordnetenversammlung Frankfurt am Main vom 16.11.1995

Große Anfrage 20 „Stadtbahn in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme nach 25 Jahren Tunnelbau“ – Drucksache 11/5770

Deutscher Bundestag 10. Wahlperiode Drucksache 10/2092 Antrag des Abgeordneten Drabiniok und der Fraktion DIE GRÜNEN – Einstellung der U-Bahn-Förderung aus Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes

Pressemitteilung SC/14445 des UN-Sicherheitsrates vom 23.02.2021

10.3 Tageszeitungen (auch Onlineausgaben und Archivbestände)

Evangelisches Kirchenblatt für Hessen und Nassau - Weg und Wahrheit vom 2. März 1986: „Kirche muss Ängste der Bürger aufnehmen. Stellungnahme der evangelischen Kirche zur 'schienenfreien Innenstadt'“

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Dezember 1984: „Küppers rühmt die schienenfreie City“

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. April 1985 unter dem Titel „ÖTV gegen schienenfreie Innenstadt“

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Mai 1986

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. August 1985: „SPD und Grüne kritisieren Steger“

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. September 1985: „SPD bekämpft ihre eigene Vergangenheit“

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. September 1986: „So ein Zirkus. (...) Patrouillen gegen obrigkeitwidrige Feierfreudigkeit“

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.05.1987: „Grüne wollen auf der Schiene nur die Straßenbahn“

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Mai 2000: „Straßenbahn zum Rebstock in Frage gestellt. CDU und FDP wollen Bau noch verhindern / Dezernat verweist auf Parlamentsbeschluss“

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. Juli 2000: „Spekulationen über ‚Kuhhandel‘ bei Straßenbahnprojekten. Römer Fraktionen von SPD und CDU suchen Annäherung“

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. August 2000: „Doch Straßenbahn zum Rebstock. Druck der Investoren / U-Bahn für Europaviertel wahrscheinlich“

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Oktober 2000: „Details für Stadtbahn-Planung. Europaviertel und Preungesheim Ost. Antrag von CDU und SPD“

Frankfurter Neue Presse vom 19. Juni 1961: „Die Juxbahn von Turin. Alweg verlor eine Schlacht“

Frankfurter Neue Presse vom 1. August 1985: „Auch Grüne kritisieren Steger. Sie sind für Ausbau des Straßenbahnverkehrs“

Frankfurter Neue Presse vom 23. Dezember 1985: „Die Straßenbahn braucht 42 000 Unterschriften“

Frankfurter Neue Presse vom 12. April 1986: „Gerhardt verteidigt schienenfreie City“

Frankfurter Neue Presse vom 13. April 1986: „Der FVV: Keiner wechselt mitten im Strom die Pferde“

Frankfurter Neue Presse vom 2. Mai 1986: „SPD kämpft für Erhalt der Straßenbahn“

Frankfurter Neue Presse vom 30. November 1990: „Stadt schafft 120 neue Wagen an. Koalition setzt wieder auf die Straßenbahn“

Frankfurter Rundblick Nr. 7 / Juli 1961: „Unterpflasterstraßenbahn beschlossen. Die Reise ins Ungewisse“

Frankfurter Rundschau / Lokalausgabe Ost vom 23. Januar 1986: „Unterschriften gegen ‘Straßenbahn-Killer’“

Frankfurter Rundschau vom 26. März 1986: „Grüne werfen FVV bewußte Irreführung vor“

Frankfurter Rundschau / Lokalausgabe Ost vom 24. April 1986: „Straßenbahn-Killern ins Handwerk pfuschen“

Frankfurter Rundschau vom 19. September 1986

Frankfurter Rundschau vom 20. September 1986

Frankfurter Rundschau vom 8. Oktober 1986: „FVV-Rat stimmte dem Trambahn-Kompromiß zu“

Frankfurter Rundschau vom 7. Dezember 1995: „Auch Leute, die wenig politisch sind, werden aktiv. Anwohner der Hamburger Allee organisieren ihren Protest gegen Straßenbahn-Trasse“

Frankfurter Rundschau vom 10. Februar 1996: „Jetzt drei Alternativen zur Stadtbahnstrecke in die City-West. SPD will zweigleisige Trambahn / Grüne wollen nur ein Gleis in der Hamburger Allee / CDU für Verlängerung der U-Bahn“

Frankfurter Rundschau vom 8. März 1996: „City West – Trambahn auf DB-Gleisen?“

Frankfurter Rundschau vom 22. März 1996: „Stadtverordneter Albrechte Hennemann (Grüne): ‚Die Straßenbahn und die CDU, das ist wie das Weihwasser und der Teufel‘“

Frankfurter Rundschau vom 22. März 1996: „In der Hamburger Allee fürchtet die CDU die Pferdebahn. Streit im Stadtparlament über Trambahn zum Rebstock. SPD hält U-Bahn in der Heuss-Allee für unrealistisch“

Frankfurter Rundschau vom 18. April 1996: „Nur eine Beruhigungspille für die Bevölkerung? Grünen-Stadtteilgruppe glaubt nicht an eingleisige Bahntrasse in Hamburger Allee“

Kölnische Rundschau vom 04.12.1970: „Landespläne bedrohen Kölner U-Bahn-Tunnel“

Kölner Stadt-Anzeiger vom 11./12.10.1969: „Kölns U-Bahn ohne Grund angefahren. Die Staatssekretär-Kritik bleibt unverständlich“

Kölner Stadt-Anzeiger vom 01.12.1970: „Stadtbahnfrage ungeklärt – Planung stockt. Eine U-Bahn-Strecke aus Verlegenheit. Wird Ausbau der Kalker Hauptstraße vorgezogen?“

Kölner Stadt-Anzeiger vom 04.12.1970: „U-Bahn-Strecken wieder abreißen‘ Landesregierung will Umbau auf Stadtbahnmaße“

Kölner Stadt-Anzeiger vom 12./13. 12. 1970: „Noch einmal Tunnelbau in Altstadt-Nord?“

Neue Ruhr Zeitung vom 17. Dezember 1960: „In Zukunft bei uns Unterpflaster-Bahnen?“

Neue Ruhr Zeitung Nr. 304 vom 31.12.1968: „Stadtbahn fährt unter der City. Auch die Ruhr wird in 13 Meter Tiefe unterquert“

Neue Ruhr Zeitung vom 29.05.1969 Nr. 122: „Speldorfer sind von ‚Stelzenbahn‘ wenig begeistert“

Neue Ruhr Zeitung vom 25.10.1969 Nr. 249: „Mülheimer sind die ersten Nutznießer der Stadtbahn“

Neue Ruhr Zeitung – Mülheimer Nachrichten vom 09.07.1971 Nr. 155: „Schnittige Stadtbahn-Modelle stellen sich vor. Verkehrsministerium stellt Leihgaben für Informationsschau der Stadt zur Verfügung“

Neue Ruhr Zeitung vom 30.12.1972 Nr. 307: „1973 wird das größte Buddeljahr. Stadtbahnbau frißt den dicksten Brocken“

Neue Ruhr Zeitung vom 31.01.1973 Nr.26: „Modell- und Versuchsstrecke erst 1976 fertig? Stadtbahn verdrängt Straßenbahn nicht“

Neue Ruhr Zeitung vom 11.09.1973 Nr. 210: „Die letzte Entscheidung trifft der Landtag: Stadtbahnstrom von ‚oben‘ oder ‚unten‘“

Neue Ruhr Zeitung vom 27.09.1973: „Verkehrsminister Riemer in einem Brief an die NRZ: Für die Stadtbahn muß noch mehr Geld rollen. In Düsseldorf will man mit dem Kölner Wagen schneller in die Zukunft fahren“

Neue Ruhr Zeitung vom 27.10.1973: „Stadtverwaltung prüfte Einsatzmöglichkeiten: Kölner Wagen bietet keine Zeitvorteile“

Neue Ruhr Zeitung vom 13.12.1973: „NRZ-Redakteur Bernd Vogt bei der Probefahrt mit dem neuen Stadtbahnwagen“

Neue Ruhr Zeitung vom 15.01.1974: „Streit um die Stadtbahn – Typ A ist noch in Planung. Welcher Wagen ist der beste?“

Neue Ruhr Zeitung vom 30.10.1975 Nr. 252: „Schon 1977 wird der Betrieb aufgenommen. Mülheimer Strecke kostet 470 Millionen. Keine Bauruinen! Zukunft der Stadtbahn ist gesichert. Bonn dreht den Geldhahn auf“

Neue Ruhr Zeitung vom 13.06.1981 Nr. 136: „Investitions- und Folgekosten der Stadtbahn seien zu hoch: ‚Für Mülheimer Bürger‘ eine Nummer zu groß“

Neue Ruhr Zeitung vom 01.08.1984 Nr. 178: „Land bietet Kompromiß für Stadtbahn-Weststrecke an. Für 150 Millionen durch den Ruhrtunnel zum Betriebshof“

Neue Ruhr Zeitung vom 19.10.1985 Nr. 244: „Signale für die U-Bahn stehen jetzt auf Grün“

Neue Ruhr Zeitung vom 04.05.1988 Nr. 104: „Rekordauftrag bringt auch Staus in der City. 147 Millionen für Weststrecke vergeben“

Neue Ruhr Zeitung vom 10.08.1989 Nr. 185: „Bindeglied Mülheim“

Ruhrnachrichten vom 13.03.1968: „Verkehrsknoten Stadtbahnhof wird im Land als Modellfall angesehen. Planungsausschuß fuhr zu Informationsbesuch nach Düsseldorf“

Ruhrnachrichten vom 03.06.1969 Nr. 126 „Für die Stadtbahn muß am Hingberg größere Zahl Häuser fallen“

Ruhrnachrichten vom 29.10.1969 Nr. 251

Ruhrnachrichten vom 06.02.1971: „Nachbarstadt hat noch kein Interesse an Ost-West-Linie“

Ruhrnachrichten vom 22.04.1971

Ruhrnachrichten vom 26.04.1972: „Düsseldorf beantragt Stadtbahn-Beteiligung“

Ruhrnachrichten vom 26.04.1972: „Verkehrsverband: U-Bahn-Netz im Revier erst zur Jahrtausendwende. ‚Kirchturmpolitik und Olympia-Hilfe hemmen die Planung“

Ruhrnachrichten vom 06.09.1973 Nr. 206: „Wenn der Minister durchkommt: Straßenbahnen in den Tunnel. Statt Stadtbahn / Bald Entscheidung“

Ruhrnachrichten vom 28.12.1973: „Minister lädt nach Düsseldorf. Spitzengespräch über Stadtbahn. Wird Essen anschließend anfangen?“

Ruhrnachrichten vom 17.01.1974: „Praktiker plädieren für ‚Kölner Wagen‘. Mischbetrieb soll Stadtbahn-Tunnel früher nutzen“

Ruhrnachrichten vom 27.02.1974: „FDP-Fraktion stellt fest: Stadtbahn für Stadt zu teuer. Robertz fordert: Land soll Kosten tragen“

Ruhrnachrichten vom 09.04.1974 Nr. 155: „Zwei Typen für Stadtbahn Ruhr. Ruhrverband gegen ‚Riemerschwert‘“

Ruhrnachrichten vom 27.04.1974: „Duisburg gegen Stadtbahn-Bau in Richtung Mülheim. Strecke zum linken Niederrhein wichtiger“

Westdeutsche Allgemeiner Zeitung Nr. 304 vom 31.12.1968: „Stadtbahn kreuzt Ruhr tief unter dem Flußbett“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung Nr. 105 vom 07.05.1969: „Pläne für Stadtbahn stoßen auf Opposition. 80 v.H. der Strecke in Hochlage unannehmbar“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 25.10.1969 Nr. 248: „1975 fährt ab Mülheim erster Stadtbahnzug. Arbeiten am Verknüpfungspunkt begonnen“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 25.10.1969 Nr. 248: „Neuentwickelter Doppeltriebwagen für 248 Fahrgäste. Im Endausbau soll Stadtbahn vollautomatisch fahren – Versuche zwischen Mülheim und Essen“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 06.02.1971 Nr. 31: „Stadtbahngesellschaft wird auf die Rheinzone erweitert. Sorge im Rat um Strecke von Mülheim nach Duisburg“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 14.04.1971: „Stadtbahn-Strecken Nord und West haben gleichen ‚Rang‘“.

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 18.01.1972: „Land plant Verbund der Stadtbahnen. Ziel: 51-v.-H.-Mehrheit in den Gesellschaften“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 06.02.1971 Nr. 31

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 18.10.1972 Nr. 242: „Riemer fordert mehr Geld für den öffentlichen Nahverkehr“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 31.01.1973: „Fahrgastverkehr erst nach 1976: Kommunen ahnen noch nicht die Betriebskosten für Stadtbahn. Dipl.-Ing. Foerster-Baldenius: Finanzielle Fragen nicht ausreichend geklärt“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 17.01.1974: „SPD will den einen – CDU und FDP wollen den anderen. Über Typ des Stadtbahnwagens gibt es noch keine Einigung“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 27.02.1974: „Konzeption der Stadtbahn noch einmal neu überdenken“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 06.07.1974: „FDP-Vorsitzender Robertz kritisiert: Vergeudung öffentlicher Gelder durch unterirdische Führung der Stadtbahn“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 18.12.1974 Nr. 292: „MdB Max Vehar: Kostenberechnung für Stadtbahn ‚unvorstellbare Fehlleistung‘. Abgeordneter kritisiert mangelhafte Planung für Nahverkehr“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 04.12.1975: „Für Betriebe der Stadt: Sechs Achtachser für 6,6 Millionen DM. Moderne neue Fahrzeuge auch für Vorlaufbetrieb auf Stadtbahn“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 17.01.1976: „Ausschuß überzeugte sich ‚vor Ort‘: Stadtbahnwagen Typ M basiert auf neuem Systemkonzept“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 16.10.1976: „Für halbes Jahr 1977: Stadtbahnbetrieb auf 2,4 km kostet fast 1 Mill. DM Zuschuß“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 11.12.1976: „CDU: Stadtbahn-Konzept ändern. Auflösung der Gesellschaft gefordert – ‚Programm gescheitert“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 22.12.1976: „MdL Hans Robertz: Bürger ging nicht ein auf Stadtbahn-Konzept. ‚Strecke nach Duisburg auch nach 1986 nicht erforderlich“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 12.05.1977: „Überraschung im Finanzausschuß: Stadtbahn kostet 26 Mill. DM mehr als erwartet“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 26.05.1977: „Zur Eröffnung des Verkehrs zwischen Essen und Mülheim–Heißen: U-Bahn-Premiere zum Nulltarif mit Volksfest mitten im Revier. Nach 12-jährigen Buddelarbeiten – Fahrgäste müssen erst umlernen“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 01.06.1978 Nr. 124: „Für Stadtbahn Rhein-Ruhr entsteht Hauptwerkstatt im Betriebshof Mülheim. MdL Kröhan berichtet aus Verkehrsausschuß“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 07.06.1984 Nr. 133: „Bezirk III: CDU und FDP machen Front gegen Weststrecke. Auch ‚Grüne‘ für Ausbau des Tramnetzes“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 12.06.1985 Nr. 134: „Finanzierung des Bundes für Weststrecke ist gesichert“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 20.09.1985 Nr. 219: „Unterquerung der Ruhr fand jetzt eine breite Mehrheit. Stadtbahnbau West mit Stimmen der CDU beschlossen“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 11.01.1986 Nr. 9: „Drei Schienen im Ruhr-Tunnel. Verschiedene Zugleitsysteme – Baugrube in Stadtmitte“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 17.05.1986 Nr. 114: „Vielfalt unter der Ruhr. Im Tunnel fährt alles dreigleisig“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 16.08.1986 Nr. 189: „Machbares hat seinen Preis. Dreifache Tunneltechnik mit versetzten Bahnsteigkanten“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 14.07.2011 Nr. 161: „„Stilllegungsgespenst‘ geht um. In der Debatte um die Zukunft des ÖPNV geht es zuvorderst ums Einsparen“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 18.02.2012 Nr. 92: „Stadt bleibt beim Aus für die 110. Verwaltung weicht in der Bewertung von Vorschlägen aus Politik und Bürgerschaft nicht von ihren Liniennetz-Plänen ab“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 03.04.2012 Nr. 80

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 04.05.2012 Nr. 104

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 01.09.2012 Nr. 204: „Regierungspräsidentin geht in den politischen Kampf um die Straßenbahn. Im Fall Mülheim soll klargestellt werden: Am Schienensystem ist nicht zu rütteln“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 06.07.2013

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 10.07.2013: „Politik geschockt über MVG Horrorszenario. 600 Mio. Miese will keiner verantworten. Weniger Bahnen“

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 11.07.2013

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 12.07.2013

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 14.01.2014 Nr. 18

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 22.05.2019

Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 13.06.2019

10.4 Gutachten, Planwerke, Verträge und Abkommen

Rahmenabkommen der Stadtbahn Rhein-Sieg 1974

Steiner, Albert Heinrich / Guther, Max / Leibbrand, Kurt (1960): München. Stellungnahme der Planungsberater zum Wirtschaftsplan vom 30.01.1958 und zum Generalverkehrsplan vom 02.07.1958

Tiefbaumt / Städtebauamt / Kölner Verkehrs-Betriebe (1956): Köln Generalverkehrsplan

Verknüpfungspunkt Mülheim / Ruhr – Stadt. Verkehrstechnische Gesamtplanung für eine enge Verknüpfung des Strassenbahn-, Omnibus-, Städteschnellbahn- und Strassennetzes im Auftrage der Planungsgesellschaft für den Öffentlichen Personen-Nahverkehr im Ruhrgebiet GmbH von o. Prof. Dr.-Ing. P.A. Mäcke, Technische Hochschule Aachen; Bauassessor Dr.-Ing. D. Hölsken; Sachbearbeiter: Dipl.-Ing. H. Ruske, Dipl.-Ing. A. Brüll; Mitarbeiter: cand.-Ing. D. Otto, cand.-Ing. H. Ehrnsperger

Wehner, Bruno (1957): Stellungnahme zum Generalverkehrsplan der Stadt Köln, Kurzfassung. Gutachten erstellt im Auftrage der Industrie- und Handelskammer zu Köln

10.5 Bildquellennachweis

AG	Alexander C. Graf (Verfasser / Autor des Gesamtwerks)
YS	Dank freundlicher Überlassung zur Nutzung von Herrn Yannick Schöffner, Mannheim
MM	Dank freundlicher Überlassung zur Nutzung von Herrn Marlon Meyer, Mannheim

10.6 Urheber / Autor / Verfasser

Alexander C. Graf (M.A.), Karlsruhe

Diese Dissertationsschrift ist Teil eines Promotionsverfahrens am Institut für Politische Wissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Dieses Werk fällt in Gänze sowie in Teilen unter den Urheberrechtsschutz des Verfassers sowie unter den Schutz geistigen Eigentums. Jede unerlaubte Vervielfältigung, Veröffentlichung oder sonstige missbräuchliche Nutzung, in gedruckter, digitaler oder sonstiger Form wird rechtlich verfolgt und zur Anzeige gebracht.