

Oliver Schwedes *Hrsg.*

Öffentliche Mobilität

Perspektiven für eine nachhaltige
Verkehrsentwicklung

2. Auflage



Springer VS

Öffentliche Mobilität

Oliver Schwedes (Hrsg.)

Öffentliche Mobilität

Perspektiven für eine nachhaltige
Verkehrsentwicklung

2., aktualisierte und erweiterte Auflage

Herausgeber

Dr. Oliver Schwedes

Berlin, Deutschland

ISBN 978-3-658-03301-9

ISBN 978-3-658-03302-6 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-03302-6

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2005, 2014

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.springer-vs.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur Neuauflage 7

Oliver Schwedes

Einleitung: Scheitern als Chance! 13

I Kontextanalyse

Stephan Rammler

Im Omnibus in die Moderne. Öffentliche Verkehrssysteme im Spiegel
gesellschaftlicher Modernisierung 25

Martin Gegner & Oliver Schwedes

Der Verkehr des Leviathan. Zur historischen Genese
des städtischen Verkehrs im Rahmen der Daseinsvorsorge 47

II Bestandsanalyse

Astrid Karl

Strukturelle Reformblockaden im Öffentlichen Verkehr.
Zu den Herausforderungen von Organisation und Rechtsrahmen 71

Martin Gegner

Mentale Reformblockaden. Das Selbstbild des Öffentlichen Verkehrs
und dessen Antizipation in der Öffentlichkeit 97

Andreas Knie

Die Eisenbahn in der modernen Gesellschaft. Über die Zukunft
des Öffentlichen Verkehrs im Zeichen des demographischen
und wirtschaftsstrukturellen Wandels 129

III Potentialanalyse

Oliver Schwedes

Das Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik.

Teil der Lösung oder Teil des Problems? 145

Uli Meyer

Zum Verhältnis von Kollektiv- und Individualverkehr.

Oder warum Versuche einer Zusammenführung zweier unterschiedlicher organisationaler Felder scheitern 169

Stephan Daubitz

Die „Captives“ sind die eigentlichen Mobilitätspioniere.

Zum Innovationspotential einer marginalisierten Bevölkerungsgruppe 189

Jutta Deffner & Tomas Hefter & Konrad Götz

Multioptionalität auf dem Vormarsch? Veränderte Mobilitätswünsche und technische Innovationen als neue Potenziale für einen multimodalen

Öffentlichen Verkehr 201

Weert Canzler

Der Öffentliche Verkehr im Postfossilen Zeitalter. Sechs Thesen..... 229

Oliver Schwedes

Fazit: Vom Öffentlichen Verkehr zur Öffentlichen Mobilität 241

Literaturverzeichnis 253

Bildnachweis 283

Über die Autor/-innen..... 287

Vorwort zur Neuauflage

Seit Erscheinen der ersten Auflage dieses Bandes sind nun fast zehn Jahre vergangen. Eine lange Zeit, um Reformen im Öffentlichen Verkehr umzusetzen. Ein Buch, das vor so langer Zeit Reformbedarfe im Öffentlichen Verkehr diagnostiziert hat, sollte mittlerweile überholt sein. Nach einer gründlichen Prüfung mussten wir leider zu einem anderen Ergebnis kommen. Gerne hätten wir auf eine Neuauflage verzichtet, wären wir unserem Anliegen in wesentlichen Punkten näher gekommen. Damals wie heute setzen wir uns für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung ein, die ohne den Öffentlichen Verkehr nicht denkbar erscheint. Deshalb haben wir uns seinerzeit, vor dem Hintergrund einer stetig schwindenden Bedeutung des Öffentlichen Verkehrs, für grundlegende Reformen eingesetzt, damit das Rückgrat einer nachhaltigen Verkehrsentwicklungsstrategie nicht vollends bricht.

Natürlich sehen wir die Reformansätze. So hat die in den 1990er Jahren endlich durchgeführte Regionalisierung dazu geführt, dass der weitere Bedeutungsverlust des Öffentlichen Verkehrs aufgehalten wurde. Schon hier stellt sich jedoch die Frage, warum erst in den 1990er Jahren. Tatsächlich hat sich mit der spezifischen Beharrungskraft des deutschen Öffentlichen Verkehrs eine unserer damals zentralen Diagnosen bis heute bestätigt. Dennoch zeichnet sich eine wachsende Sensibilität für jene Themen ab, die wir seinerzeit aufgeworfen haben.

Womöglich wirkte die in unserem Eingangsbeitrag durch den historischen Rückblick auf die Leistungen des Öffentlichen Verkehrs gewonnene These von Stephan Rammler damals für viele noch weit hergeholt, wenn er mit Blick auf die globalen Herausforderungen, die sich aus einem rasanten Verkehrswachstum ergeben, eine Gründerzeit kollektiver Verkehrssysteme prognostizierte. Mittlerweile haben deutsche Unternehmen wie *Siemens* den Öffentlichen Verkehr in den zukünftigen Megastädten der Welt für sich zumindest als lukratives Geschäft entdeckt. Mit der Neugründung des Bereichs *Infrastructure & Cities* hat der Konzern ein neues Geschäftsfeld eröffnet, in dem er insbesondere seine Kompetenz im Bereich des Öffentlichen Verkehrs entwickeln möchte.

Ein solches unternehmerisches Engagement ist auf politische Unterstützung angewiesen. Daran haben Martin Gegner und Oliver Schwedes (geb. Schöller) entgegen dem damals vorherrschenden neoliberalen Zeitgeist erinnert, indem sie

die historische Genese des urbanen Öffentlichen Verkehrs im Rahmen der Daseinsvorsorge skizzierten. Heute sind es bedeutende Vertreter aus den aufstrebenden asiatischen Ländern, für die ein automobiler Lebensstil weltweit undenkbar erscheint und die sich daher für eine politische Entscheidung zugunsten des Öffentlichen Verkehrs aussprechen, um das globale Verkehrswachstum in geordnete Bahnen zu zwingen.¹ Durch eine Weiterentwicklung des Konzepts der staatlichen Daseinsvorsorge, das ursprünglich auf die soziale Dimension einer angemessenen Verkehrsversorgung zielte, im Sinne einer ökologischen Verkehrsentwicklung, würde der Öffentliche Verkehr einen neuen gesellschaftlichen Stellenwert erhalten, so unsere bis heute gültige These.

Soweit zu der von uns seinerzeit präsentierten *Kontextanalyse*. Wie aber stellt sich heute die von uns skizzierte *Bestandsanalyse* dar? Damals diagnostizierte Astrid Karl einen hochgradig ‚verregelten‘ Verkehrsmarkt, in dem der Mechanismus von Angebot und Nachfrage weitgehend ausgehebelt war und sich keine Anreizstrukturen fanden, die innovative Entwicklungen im Öffentlichen Verkehr belohnten. Mittlerweile hat die von uns angemahnte Reform des PBefG zwar stattgefunden. Allerdings, so Karl, die ihren Beitrag in diesem Band um die jüngsten Entwicklungen ergänzt hat, ist sie in den Anfängen steckengeblieben. Mit der Bestandsaufnahme, dass die Organisation des Öffentlichen Verkehrs in weiten Bereichen nach wie vor einer Kundenorientierung widerspricht, stehen wir heute nicht mehr allein. Auch die *Verbraucherzentrale Bundesverband*, die erst vor kurzem das Thema Verkehr für sich entdeckt hat, sieht die Interessen der Verbraucher nicht hinreichend gewürdigt (vgl. vzbv 2011).

Neben den strukturellen Reformblockaden haben wir damals auch die ebenso wirkungsmächtigen mentalen Einstellungen der Repräsentanten des Öffentlichen Verkehrs thematisiert. In der Analyse der Werbung des *Verbands der Deutschen Verkehrsunternehmen* durch Martin Egner, kam ein Selbstverständnis zum Ausdruck, das sich in dem hilflosen Statement erschöpft, besser zu sein als der eigene Ruf. Daraus resultiert eine insgesamt defensive und vor allem realitätsferne Haltung, die sich in der Außendarstellung niederschlägt und dementsprechend wenig Überzeugungskraft entfaltet. Auch diese Binnenanalyse des Öffentlichen Verkehrs hat bis heute nicht an Überzeugungskraft verloren und wurde jüngst durch eine weitere Untersuchung bestätigt, die das Fehlen eines offensiven politischen Marketings der Manager des Öffentlichen Verkehrs diagnostiziert (vgl. Egner et al. 2010).

Schließlich hatte Andreas Knie eine Bestandsaufnahme des Schienenverkehrs unternommen und vor dem Hintergrund der zukünftigen sozioökonomischen Herausforderungen diskutiert. Auch in seinem aktualisierten Beitrag diag-

1 So z.B. der Inder Chandran Nair, der das renommierte *Global Institute for Tomorrow* gegründet hat, das sich mit der nachhaltigen Entwicklung in Asien beschäftigt (vgl. Nair 2013).

nostiziert er einen wachsenden Reformdruck für einen Schienenverkehr des 19. Jahrhunderts, der seiner ursprünglichen Aufgabe, ein flächendeckendes Verkehrsangebot zu liefern, unter den gewandelten sozialen Verhältnissen nicht mehr gerecht wird. Auch ein noch so dicht geknüpftes Schienennetz, so die zentrale These, wird nicht den vielfältigen Mobilitätsanforderungen von Menschen in modernen Gesellschaften entsprechen. Gleichwohl wird eine Zukunftsperspektive für einen Schienenverkehr gesehen, der sich zu einem Gravitationszentrum integrierter Mobilitätsdienstleistungen entwickelt und durch die Unterstützung eines multimodalen Verkehrsverhaltens in Zukunft eine nachhaltige Verkehrsentwicklung befördert.

Mit der Zukunftsperspektive des Schienenverkehrs ist schon der Übergang zur *Potentialanalyse* des Öffentlichen Verkehrs markiert, der wir uns im Anschluss an die Bestandsaufnahme in mehreren Beiträgen gewidmet haben. Eingangs beschäftigte sich Oliver Schwedes (geb. Schölller) mit dem bis heute weit hin anerkannten Leitbild der integrierten Verkehrsplanung, das insbesondere den strategischen Ansatz verfolgt, den MIV und den ÖV systematisch zusammen zu denken, um die jeweiligen Vorteile der beiden bisher weitgehend getrennten Verkehrssysteme zu nutzen und ihre Nachteile zu vermeiden. Vor dem Hintergrund eines jahrzehntelangen Scheiterns einer integrierten Verkehrsplanung, wurde von ihm diskutiert, unter welchen Voraussetzungen an diesem Leitbild heute noch festgehalten werden kann. Das zentrale Ergebnis lautete, das nur ein grundsätzlicher verkehrspolitischer Wandel das Leitbild von seiner aktuellen Feigenblattfunktion zu einem wirkungsmächtigen Instrument für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung werden lässt, in der der Öffentliche Verkehr eine bedeutende Rolle spielt. Zu demselben Ergebnis kommt auch die Europäische Kommission in ihrem zweiten Weißbuch Verkehr, in dem ebenfalls ein integrierter Ansatz verfolgt wird (vgl. KOM 2011). Die letzten zehn Jahre seit Erscheinen des ersten Weißbuch resümierend, wird dort zunächst festgestellt, dass sich die Verkehrsentwicklung in Europa bis heute nicht auf einem nachhaltigen Entwicklungspfad befindet. Die Folgen ausbleibender tiefgreifender politischer Veränderungen werden dort drastisch beschrieben: „Geht alles seinen bisherigen Gang, dürfte die Ölabhängigkeit des Verkehrs weiterhin nur geringfügig weniger als 90 % betragen, und erneuerbare Energiequellen werden das Ziel von 10 % für 2020 nur unwesentlich überschreiten. Der CO₂-Ausstoß des Verkehrs würde bis 2050 ein Drittel höher ausfallen als nach dem Stand von 1990. Die überlastungsbedingten Kosten werden bis 2050 um rund 50 % steigen. Die Schere zwischen zentralen Regionen und Randgebieten wird sich weiter öffnen, was die Zugänglichkeit angeht. Die gesellschaftlichen Kosten von Unfällen und Lärmbelastung würden weiter steigen“ (ebd: 5). Vor diesem Hintergrund erhält die damals von

uns initiierte Debatte über die politischen Voraussetzungen einer integrierten Verkehrspolitik eine aktuelle Bedeutung.

Mit neueren Entwicklungstendenzen im Verhältnis zwischen MIV und ÖV hatte sich Uli Meyer beschäftigt. Er ging der Frage nach, ob sich die beiden Verkehrssysteme, die bisher weitgehend unabhängig voneinander existieren und in wechselseitiger Konkurrenz zueinander stehen, tendenziell annähern und in Zukunft womöglich in einem integrierten Verkehrssystem aufgehen. Das wäre eine wichtige Voraussetzung für ein aktuell immer wieder gefordertes intermodales Verkehrssystem. Die Analyse hat gezeigt, dass auf der einen Seite lang anhaltende Anstrengungen einer Flexibilisierung und Individualisierung des Öffentlichen Verkehrs unternommen werden und auf der anderen Seite ebenso weit zurückreichende Versuche existieren, das autonome Autofahren durch technische Fahrerassistenzsysteme einzuschränken, sei es aus Gründen der Sicherheit, sei es um eine effizientere Fahrweise zu unterstützen. Diese Ansätze sind in der Vergangenheit immer wieder an den voraussetzungsvollen organisationalen Feldern des ÖV und MIV mit ihren spezifischen Systemlogiken gescheitert. Auch die für diesen Beitrag recherchierten neueren Entwicklungen zeigen, dass es sich hierbei um eine „Never-ending-Story“ handelt, ohne dass absehbar ist, ob die beiden Verkehrssysteme in absehbarer Zeit zu einem integrierten Gesamtsystem verschmelzen werden.

In seinem für die Neuauflage verfassten Beitrag befasst sich Stephan Daubitz mit den Kunden des Öffentlichen Verkehrs, die oftmals auch als „Captives“ stigmatisiert werden und auch unter dem Begriff der vier „As“ (Alte, Arbeitslose, Ausländer und Arme) firmieren. Sie nutzen den Öffentlichen Verkehr nur deshalb, weil sie keine Alternative haben, weil sie im Öffentlichen Verkehr gleichsam „gefangen“ sind. Die Vertreter des Öffentlichen Verkehrs haben diese Stigmatisierung indirekt nachvollzogen, indem sie alle ihre Anstrengungen darauf richten, eine attraktivere Klientel zu gewinnen und dabei die eigene Kundschaft aus den Augen verlieren. Während in der Vergangenheit privilegierte Bevölkerungsschichten, die sich einen Lebensstil exzessiver individueller Mobilität leisten konnten, als „Mobilitätspioniere“ bezeichnet wurden, plädiert dieser Beitrag dafür, das Potential der eigenen Kunden für die erfolgreiche Etablierung einer gelebten Öffentlichen Mobilität zu nutzen. Demnach sind die heutigen „Captives“ die „Mobilitätspioniere“ der Zukunft!

Ein weiteres noch nicht ausgeschöpftes Kundenpotential bilden die sog. Multimodalen, die regelmäßig verschiedene Verkehrsmittel kombinieren. Während wir diese Nutzergruppe in der ersten Auflage noch als „unentdeckte Spezies“ bezeichnen konnten, hat sie mittlerweile deutlich mehr Aufmerksamkeit erlangt. Für den vorliegenden Band haben Jutta Deffner, Tomas Hefter und Konrad Götz den aktuellen Forschungsstand aufgearbeitet. Sie versuchen sich ein

Bild davon zu machen, wer die Multimodalen sind, wie sie sich bewegen und was die spezifischen Beweggründe dafür sind. Ausgehend von einer wachsenden Bedeutung multimodalen Verkehrsverhaltens für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung werden die sich für den Öffentlichen Verkehr daraus ergebenden Herausforderungen diskutiert. Die Quintessenz lautet, dass sich der Öffentliche Verkehr zu einem multioptionalen Verkehrssystem entwickeln muss, um die vielfältigen Nutzungsanforderungen zukünftiger multimodaler Kundengruppen bedienen zu können.

Abschließend hatte Weert Canzler „Eckpunkte für eine Reformagenda für den Öffentlichen Verkehr“ formuliert. Sie beinhalteten eine mit dem Mobilitätsgeld seinerzeit vorgeschlagene Subjektförderung, die Einführung von Wettbewerben analog zur gängigen Praxis im Städtebau, sowie den Ersatz des Personenbeförderungsgesetzes durch ein fortschrittliches Mobilitätsgesetz. Nachdem die damals vorgeschlagenen Reformen mittlerweile aufgenommen wurden und mehr oder weniger intensiv diskutiert werden, wird der Öffentliche Verkehr in dem vorliegenden Beitrag als Dreh- und Angelpunkt einer postfossilen Verkehrsentwicklungsstrategie thematisiert. Das Ziel ist die Neuerfindung des Öffentlichen Verkehrs als integrierten Mobilitätsdienstleister auf Kosten des privaten Autoverkehrs. Die politisch mittlerweile entschiedene Energiewende, so die zentrale Botschaft, ist undenkbar ohne eine damit einhergehende Verkehrswende. Dabei verbirgt sich hinter der vermeintlich harmlosen Wende-Rhetorik nicht weniger als die Forderung nach einer revolutionären Umwälzung im Verkehrssektor. Das Ergebnis ist die Verschmelzung von Öffentlichem Verkehr und individueller Automobilität zur *Öffentlichen Mobilität*.

Einleitung: Scheitern als Chance!

Oliver Schwedes

„Abgrund ist ein gutes Wort für die Beschreibung jenes fortgeschrittenen Verfalls der guten Sitten im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs.“

Element of Crime

Der Verkehrssektor zeichnet sich seit langem durch eine eigentümliche Paradoxie aus. Bis heute werden immer wieder der stetig zunehmende Verkehr und die damit verbundenen sozialen und ökologischen Belastungen für Mensch und Natur beklagt. Dabei richtet sich die Kritik vor allem gegen den Motorisierten Individualverkehr (MIV), dem der Öffentliche Verkehr (ÖV) als positive Alternative gegenübergestellt wird. Seit langem wird ein politisches Konzept gefordert, durch das Verkehr vermieden und dadurch insgesamt reduziert werden soll (vgl. Hesse 1993). Im Rahmen dieser verkehrspolitischen Strategie spielt der ÖV bis heute eine zentrale Rolle, indem er gegenüber dem schädlichen MIV aufgewertet werden soll.

Die reale Verkehrsentwicklung steht zu dieser den ÖV favorisierenden Programmatik in deutlichem Gegensatz. Nachdem sich Ende des Zweiten Weltkriegs der MIV auszubreiten begann, verlor der ÖV kontinuierlich an Bedeutung. Während er in den 1950er Jahren noch über 60 Prozent des gesamten Verkehrsaufkommens bewältigte, hat sich sein Anteil nach einem absoluten Zwischentief von 15 Prozent in den 1990er Jahren, seit der Jahrtausendwende bei rund 17 Prozent eingependelt (vgl. DIW 2011). Gemessen an den Kilometerleistungen liegt der Anteil des MIV im Verhältnis zum ÖV heute bei rund 80 Prozent (vgl. infas/DLR 2010). Insgesamt ist seit Ende des Zweiten Weltkriegs ein ungebremstes Verkehrswachstum zu verzeichnen, wobei die Verkehrsleistungen des ÖV um 270 Prozent zugenommen haben, während der MIV eine fast zehnfach höhere Wachstumsrate zu verzeichnen hatte. Die einschlägigen Prognosen gehen davon aus, dass sich diese ungleiche Dynamik auf nationaler wie internationaler Ebene fortsetzen wird (vgl. dena 2012; OECD 2012).

Vor diesem Hintergrund hat selbst die Partei Bündnis 90/Die Grünen die alte Strategie mit dem Ziel der Verkehrsvermeidung aufgegeben (vgl. Schmidt et al. 2004).² Stattdessen verfolgen neue verkehrspolitische Konzepte nun ein

2 Zuletzt hat sich der Leiter des grünen Think Tanks *Heinrich-Böll-Stiftung*, Ralf Fücks (2013), noch einmal für ein „Intelligentes Wachstum“ ausgesprochen.

nachhaltiges Verkehrswachstum. Auch in ihnen spielt der ÖV erneut eine prominente Rolle. Wenn schon die Zunahme des Verkehrs insgesamt, und insbesondere die des MIV, nicht aufgehalten werden kann, dann soll wenigstens der ÖV als die sozial und ökologisch bessere Alternative mitwachsen. Unklar bleibt aber auch weiterhin, wie auf die reale Entwicklung so eingewirkt werden kann, dass sich der ÖV der verkehrspolitischen Programmatik zumindest annähert.

Bei den Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Verkehrsbetriebe dominiert bis heute die Überzeugung, der ÖV sei besser als sein Ruf. Insofern gehe es vor allem darum, das öffentliche Bewusstsein für seine Vorzüge zu sensibilisieren (vgl. Gegner 2007). Dabei wird allerdings nicht in Betracht gezogen, dass die Verkehrsteilnehmer/-innen durchaus bewusst und rational handeln könnten, wenn sie sich gegen die Nutzung des ÖV entscheiden. Diese grundsätzliche Ignoranz beschränkt sich nicht auf die Erklärungsmodelle der öffentlichen Verkehrsbetriebe, sondern sie reicht weit in die Verkehrsforschung hinein.

Das Ausblenden der Nutzerperspektive erklärt sich aus der historisch-funktionalen Genese der Verkehrsforschung. Sie wurde traditionell von den Wirtschafts- und Ingenieurwissenschaften bestimmt. Von Anfang an wurde der Verkehr als das zentrale Movens einer prosperierenden Wirtschaftsentwicklung in hochgradig arbeitsteiligen Gesellschaften ausgemacht. Die ehemals zentral organisierte ökonomische Produktion differenzierte sich immer stärker aus und ließ sich an räumlich zunehmend getrennten Standorten nieder. Verkehrsverbindungen, die die lokal verstreute Produktion wieder zu einem Gesamtgefüge zusammenführen konnten, wurden im Laufe dieser Entwicklung immer wichtiger. Daran knüpften sich technologische Herausforderungen, die von Ingenieuren gemeistert wurden. So lange es in diesem Zusammenhang um die kollektive Aneignung von Verkehrsdienstleistungen durch technische Großsysteme ging, blieben die spezifischen Bedürfnisse und Interessen der Verkehrsmittelnutzer/-innen weitgehend unthematisiert.

Im Gegensatz dazu steht die ‚Erfolgsgeschichte des Autos‘. Während auf der einen Seite das fremdbestimmte technische Großsystem des ÖV weiterbestand, konstituierte und verbreitete sich das durch den Eigensinn der Nutzer/-innen mitbestimmte System des Individualverkehrs. Damit traten neben die ökonomischen und technologischen Einflussfaktoren von Verkehrsentwicklung als zusätzliches Erklärungsmuster individuelle Handlungsmotive der Verkehrsmittelnutzer/-innen. Diese Veränderungen hat die klassische Verkehrsforschung noch kaum nachvollzogen. Sie widmet sich bis heute vorrangig den ökonomischen und technologischen Einflussfaktoren der Verkehrsentwicklung und schenkt individuellen Beweggründen wenig Beachtung, um das Verhalten der Verkehrsteilnehmer/-innen zu erklären. Damit bleibt sie den traditionellen For-

schungsansätzen verhaftet, die sich aus der Logik der Wirtschafts- und Ingenieurwissenschaft speisen.

Demgegenüber verfolgt die sozialwissenschaftliche Mobilitätsforschung das Ziel, die verkehrswissenschaftliche Debatte um eine soziologische Perspektive zu erweitern (vgl. Initiative Sozialwissenschaftliche Mobilitätsforschung 2003). Ihr besonderes Augenmerk gilt gerade dem skizzierten funktionalen Bedeutungswandel von Mobilität in modernen Gesellschaften. Demnach lassen sich die durch individuelle Mobilitätsbedürfnisse erzeugten komplexen Wegeketten nicht mehr in eindimensionalen Relationen von A nach B darstellen. Vielmehr folgen die individuellen Bewegungsmuster den gewandelten raum-zeitlichen Anforderungen moderner Gesellschaften. Erzeugten die Produktionsrhythmen der Industriegesellschaft des 19. Jahrhunderts noch periodisch anschwellende Angebots- und Nachfrageströme, die sich zu bestimmten Zeiten von zentralen Punkten aus in Bewegung setzten und durch entsprechend dimensionierte Großgefäße eingefangen werden konnten, hat demgegenüber im 20. Jahrhundert die Ausweitung des Dienstleistungssektors zur Dominanz völlig neuer Produktionsstrukturen geführt. Produktion und Vertrieb differenzierten sich bald so stark aus, dass sie bereits um 1900 nicht mehr allein durch die für den Massentransport konzipierten – mittlerweile überdimensionierten – Verkehrstechniken bedient werden konnten. Deshalb wurden die Hauptschlagadern des alten Verkehrssystems Anfang des 20. Jahrhunderts durch ein weit verzweigtes Netz von Kapillaren ergänzt. Auf diese Weise wurden die statischen Großstrukturen des ÖV sukzessive durch die flexiblen Bedienformen des MIV erweitert. In den 1920er Jahren stellte man sich noch vor, das kollektive und das individuelle Transportsystem könnten sich mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen ergänzen und damit den gesamten – in der Metapher der damaligen Zeit – „Gesellschaftskörper“ versorgen. Stattdessen vollzog sich der schon beschriebene Bedeutungsverlust des ÖV zugunsten des MIV.

Es waren aber nicht allein die veränderten Produktionsbedingungen, die neue Anforderungen an das Verkehrssystem stellten. Darüber hinaus bewirkte die materielle Besserstellung weiter Kreise der Bevölkerung eine zunehmende schichtenübergreifende soziale Mobilität (vgl. Otte/Rössel 2011). Die damit einhergehende Pluralisierung von Lebensstilen wirkte sich auch auf das Mobilitätsverhalten in modernen Gesellschaften aus. Denn die sich ausdifferenzierenden Alltagsgestaltungen erzwangen entsprechend abgestimmte vielschichtige Mobilitätsmuster. In dem Maße, wie die wirtschaftliche Entwicklung der Nachkriegszeit dazu beitrug, dass immer mehr Menschen sich ihren Wunsch nach individualisierten Wohnformen erfüllen konnten, vollzog sich eine Verallgemeinerung bürgerlicher Wohnvorstellungen (vgl. Häußermann/Siebel 2001). Das Ideal des frei stehenden Einfamilienhaus gipfelte in einer staatlich subventionier-

ten Eigenheimfinanzierung, von der auch die weniger vermögenden Schichten der Bevölkerung profitieren sollten. Die parallel dazu verlaufende individuelle Massenmotorisierung beförderte, ja forcierte diese Entwicklung. Eigenheim und Automobil gingen eine erfolgreiche Symbiose ein und lösten einen dynamischen Zersiedlungsprozess aus (vgl. Polster/Voy 1991). Vollzog sich in der Vergangenheit die Suburbanisierung an den Rändern der Städte entlang von Straßen- oder S-Bahnlinien, ermöglichte nun das Automobil eine davon unabhängige Erschließung der Zwischenräume. Diese Siedlungsformen, die von der traditionellen Bebauungsstruktur europäischer Städte abweichen, werden dementsprechend auch als „Zwischenstädte“ (vgl. Sieverts 1998) bezeichnet. In ihnen bildete sich eine neue, am Automobil orientierte Alltagsmobilität heraus (vgl. Heine et al. 2001). Während durch den privaten Kraftwagen disperse Räume erst erschlossen werden konnten, machte er sich zugleich unentbehrlich. Denn die komplizierten Wegeketten, die in den weitmaschigen Siedlungsstrukturen notwendigerweise entstehen, können durch den starr getakteten ÖV kaum bewältigt werden. Das zeigt sich daran, dass schon heute der ÖV in den Stadtlandschaften im Wesentlichen auf die Beförderung von Schülern beschränkt ist, die ihrerseits in absehbarer Zeit aufgrund der demographischen Entwicklung in vielen Regionen eingestellt wird. Damit ist eine weitere Abhängigkeit vom Auto verbunden, die subjektiv angesichts der individuellen Handlungsanforderungen auch nicht als Nachteil empfunden wird. „Hier hat die Wahlfreiheit erheblich zugenommen. Beispielsweise können von der Wohnung als Lebensmittelpunkt aus mehr und weiter entfernte Ziele angesteuert werden: Arbeitsplätze, Bildungseinrichtungen, Einkaufsgelegenheiten, Freizeitangebote und Urlaubsorte. Diese Wahl der Aktionsräume (Haushalte) und Marktgebiete (Unternehmen) gliedert sich wiederum in zwei Teilaspekte. Da ist *einerseits* die ebenfalls längerfristig angelegte Wahl des eigenen Wohnstandortes und die Wahl bestimmter, auf Dauer angelegter Aktivitätsorte (z.B. Arbeitsplatz, Schul- und Kindergartenplatz, Sportverein, und Freundeskreis) und Marktbeziehungen (Beschaffungs- und Absatzmärkte). Und da ist *andererseits* die mehr ‚spontane‘ Wahl von Ereignisorten und Marktbeziehungen. Im Falle der privaten Haushalte handelt es sich hierbei um Orte ohne oder mit nur schwacher dauerhafter Bindung, etwa Einkaufsgelegenheiten, kulturelle Ereignisse, Freizeiteinrichtungen und Urlaubsziele. Während durch die auf Dauer angelegte Wahl von Wohn- und Aktivitätsorten ein großer Teil der räumlichen Interaktion und des alltäglichen Ortsveränderungsverhaltens prädestiniert wird, zieht die spontane Wahl von Ereignisorten eine ebenso spontane Verkehrsteilnahme nach sich“ (Schmitz 2001: 189). Beiden Entwicklungen steht der traditionelle ÖV weitgehend hilflos gegenüber.

In diesem Zusammenhang nimmt der Freizeit- und Konsumverkehr einen besonderen Stellenwert ein, wobei sich die Grenzen zwischen beiden immer stär-

ker verwischen (vgl. Götz 2007; Zängler 2011). Das Freizeitverhalten korrespondiert mit den individualisierten Wohnformen und der damit verbundenen Alltagsmobilität. Je mehr die (arbeits-)freie Zeit ausgedehnt wurde und sich als eigene Lebenssphäre etablierte, desto differenzierter und individueller wurde sie gestaltet. Der gemeinsame Wochenendausflug und die sporadische Reise in die Sommerfrische, die früher noch punktgenau mit den kollektiven Verkehrsmitteln bedient werden konnten, wichen mit der Zeit einem über die Woche und das Jahr verteilten vielgestaltigen Freizeitverhalten, das heute immer weniger entlang der liniengebundenen Verkehrsträger zu realisieren ist.

Von Peter Berger wurde der hier skizzierte gesellschaftliche Entwicklungstrend bezeichnenderweise als Übergang von der Eisenbahn- zur Automobilgesellschaft bezeichnet (vgl. Berger 1996). Aus dieser sozialwissenschaftlichen Erkenntnis folgt die Einsicht in die Notwendigkeit flexibler Verkehrsdienstleistungen, die den gewandelten Mobilitätsbedürfnissen von Menschen in modernen Gesellschaften entsprechen. Daraus resultiert insbesondere für den ÖV eine besondere Herausforderung (vgl. Rumpke 2005). Es stellt sich heute nicht mehr die in der Vergangenheit lange Zeit diskutierte Frage, *ob* es einer Reform des ÖV bedarf, sondern *wie* eine solche auszusehen habe. Nach dem eigenen Selbstverständnis bestand die traditionelle Aufgabe des ÖV in einer möglichst reibungslosen Abwicklung von ‚Beförderungsfällen‘. Dies, so der mittlerweile weitreichende gesellschaftliche Konsens, ist heute für die erfolgreiche Erbringung einer Verkehrsleistung allenfalls noch eine notwendige, aber keinesfalls mehr hinreichende Bedingung. Wirkliche Nachfragesprünge sind allein durch eine verbesserte Vermarktung ohne eine qualitative Verbesserung des vorhandenen Angebots nicht wahrscheinlich: „Nennenswerte Zuwächse sind erst mit deutlichen Angebotsausweitungen und einer erhöhten Basisqualität zu erwarten“ (infas/DIW 2003: 103). Insofern stoßen auch technische Innovationen im Verkehrssektor, wie etwa die mit zum Teil weitreichenden Erwartungen verbundenen neuen Telematiksysteme, auf enge Grenzen (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2003). Das gilt auch für die angestrebten organisatorischen Anpassungen im öffentlichen Verkehrssektor, von denen man sich insgesamt eine Effizienzsteigerung des Behördenverkehrs erwartet (vgl. Becker 2004). Beide Ansätze bringen die in den Verkehrswissenschaften nach wie vor dominierenden Perspektiven der Ingenieur- und Wirtschaftswissenschaften zum Ausdruck. Aus dieser Sicht verengt sich jedoch das Ziel einer Reform des ÖV darauf, das bestehende Verkehrssystem zu optimieren, indem Rationalisierungsreserven erschlossen und die Kundeninformation ausgeweitet werden.

In den letzten Jahren wird die Verkehrswissenschaft allerdings zunehmend aufgefordert, die spezifischen Wünsche der Kunden stärker zu berücksichtigen (vgl. vzbv 2012). Hier knüpft die im Folgenden angestrebte sozialwissenschaftli-

che Analyse des ÖV an. Sie unterscheidet Verkehr als Bewegung in konkreten Räumen von Mobilität als eine Form potentieller und nicht zuletzt auch geistiger Beweglichkeit (vgl. Ahrend et al. 2013: 2). Mobilität bestimmt den Möglichkeitsraum. Dieser hat sich in der Moderne technisch, ökonomisch und kognitiv in dramatischer Weise erweitert. Damit rücken die individuellen Mobilitätsbedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer in das Blickfeld. Indem die sozialwissenschaftliche Mobilitätsforschung auf diese Weise ihr besonderes Augenmerk auf das Mobilitätsverhalten richtet, trägt sie zu einer erweiterten Perspektive im verkehrswissenschaftlichen Feld bei. Dabei wird das individuelle Mobilitätsverhalten seinerseits immer im Zusammenhang mit den spezifischen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen diskutiert. Dementsprechend wird der ÖV zunächst im historischen Kontext der Entwicklung moderner kapitalistischer Gesellschaften betrachtet (vgl. Rammler in diesem Band). Ausgehend von einer ‚Wahlverwandtschaft von Moderne und Mobilität‘ wird die historische Rolle des ÖV im Modernisierungsprozess nachgezeichnet. Indem auf diese Weise übergreifende Entwicklungstendenzen skizziert werden, gerät der ÖV im Kontext gewandelter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen in den Blick. Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ab, dass es notwendig ist, die Zukunft des ÖV im Zusammenhang einer umfassenden Verkehrswende zu thematisieren: Es muss eine Anpassung an die veränderten Mobilitätsbedürfnisse stattfinden, die sich nicht mehr allein darin erschöpfen kann, den traditionellen ÖV systemimmanent verbessern zu wollen.

Eine grundsätzliche Reform des ÖV scheitert allerdings bis heute u.a. an seiner im Prinzip der sogenannten *Daseinsvorsorge* normativ begründeten gesellschaftlichen Funktion (vgl. Henneke 2009). In den 1930er Jahren wurde im Rahmen des Konzepts der staatlichen Daseinsvorsorge die Erbringung der Verkehrsleistungen des ÖV als Aufgabe der öffentlichen Hand definiert. Damals wurde festgeschrieben, dass der Staat aufgrund seiner Fürsorgepflicht gegenüber der Bevölkerung eine für alle Gesellschaftsmitglieder ausreichende Grundmobilität zu gewährleisten habe. Dieses Prinzip wurde allerdings niemals auf das Verkehrssystem des MIV übertragen, das sich kurz darauf parallel zum ÖV etablierte. Insofern war der ÖV mit dem an ihn gerichteten Anspruch, gleiche Mobilitätsbedingungen für die gesamte Bevölkerung herzustellen, mit einer sozialen Hypothek belastet, die ihm gegenüber dem MIV zum Nachteil gereichte. Auf der anderen Seite erfüllte der Privatverkehr die individuellen Mobilitätsbedürfnisse zunehmend besser als der ÖV. In Anbetracht dieser Entwicklung stellt sich heute die Frage, inwieweit das Prinzip der staatlichen Daseinsvorsorge für den ÖV noch ein tragfähiges Konzept darstellt (vgl. Gegner & Schwedes in diesem Band). In diesem Zusammenhang ist es aufschlussreich, dass es sich bei dem Prinzip der Daseinsvorsorge ursprünglich um ein offenes Konzept handelte, dessen inhaltliche Bedeutung sich als Produkt gesellschaftlicher Aushandlungs-

prozesse artikuliert. Dementsprechend erzwingen die gewandelten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für den Verkehrssektor eine gesellschaftliche Neudefinition staatlicher Daseinsvorsorge, die, anders als in der Vergangenheit, alle Mobilitätsformen zu berücksichtigen hat.

Die sich zunehmend verbreitende Überzeugung, dass es tiefgreifender Reformbemühungen im ÖV bedarf, um seinen aktuellen Bedeutungsverlust aufzuhalten oder gar rückgängig zu machen, trifft auf mehr als ein Jahrhundert lang gewachsene widerständige Strukturen einer bedeutenden gesellschaftlichen Institution. Dabei können zwei Ebenen unterschieden werden: Zum einen zeichnet sich der ÖV durch ein kompliziertes Geflecht *materieller Strukturen* aus, die eine dynamische Eigenlogik entwickelt haben (vgl. Karl in diesem Band). Diese Systemlogik scheint es kaum zu erlauben, von außen heran getragene, alternative Konzeptideen zu integrieren. Zum anderen findet sich bei den Akteuren des ÖV eine *mentale Struktur*, die sich durch ein spezifisches Selbstbild auszeichnet, das im öffentlichen und veröffentlichten Bewusstsein jedoch keinen Niederschlag findet (vgl. Gegner in diesem Band). Indem bei den Verantwortlichen des ÖV die Überzeugung vorherrscht, die Bevölkerung müsse nur über dessen Vorzüge aufgeklärt werden, wird die Problemwahrnehmung nach außen verlagert. Auf diese Weise schwindet die Fähigkeit zur kritischen Selbstbeobachtung, wodurch die Realitätswahrnehmung des technischen Großsystems getrübt wird. Beide Ebenen greifen freilich ineinander, so dass sich die materiellen und mentalen Strukturmomente wechselseitig ergänzen und auf diese Weise ein weitgehend geschlossenes System bilden, welches kaum noch auf äußere Signale zu reagieren vermag.

Abgesehen von den systemimmanenten Reformblockaden, sieht sich der ÖV darüber hinaus mit demographischen Entwicklungen konfrontiert, die vor allem den schienengebundenen Verkehr tangieren. Aufgrund der sich räumlich voraussichtlich immer unterschiedlicher vollziehenden Entwicklungsdynamiken, stellt sich die Frage nach der Zweckmäßigkeit einer gleichmäßigen infrastrukturellen Flächenerschließung mit der Schiene. So erscheint ein undifferenziertes Angebot in der Fläche vor dem Hintergrund regional ungleich verteilter Wachstums- und Schrumpfungsprozesse zunehmend inadäquat (vgl. Knie in diesem Band).

Als Erfolg versprechendes Leitbild für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung, in der der ÖV eine zentrale Rolle spielt, gilt heute eine integrierte Verkehrspolitik. Damit wird insbesondere das Ziel verfolgt, die verschiedenen Verkehrsträger zu einem einheitlichen System zusammenzubinden. Das Nebeneinander zweier voneinander unabhängiger bzw. miteinander konkurrierender Verkehrssysteme soll einer stärkeren Kooperation weichen, wobei der ÖV gleichsam das „Rückgrat“ eines integrierten Verkehrssystems darstellt. Dieses

Modellkonzept erinnert an die schon in den 1920er Jahren formulierte Vorstellung eines geschlossenen Blutkreislaufs, bestehend aus Hauptschlagadern (ÖV) und Kapillaren (MIV). Diese Idee erfuhr im letzten Jahrhundert immer wieder eine Renaissance, ohne allerdings jemals realisiert worden zu sein. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Realitätstüchtigkeit des aktuell favorisierten Leitbildes einer integrierten Verkehrspolitik und der damit eng verknüpften zukünftigen Rolle des ÖV (vgl. Schwedes in diesem Band).

Das Thema der Annäherung von ÖV und MIV stellt sich auch aus techniksoziologischer Sicht (vgl. Meyer in diesem Band). Die beobachtbaren Tendenzen einer zunehmenden Automatisierung im MIV könnten zu einem tendenziellen Verlust jener ‚Selbstbeweglichkeit‘ führen, die bis heute für das Automobil charakteristisch ist. Damit würde die lange Zeit als besonderer Reiz des Automobils verstandene autonome Verfügungsgewalt relativiert und die Funktionslogik des MIV auf diese Weise jener des ÖV ähnlicher. Die techniksoziologische Analyse geht der Frage nach, inwieweit sich die Funktionslogiken der beiden bis heute getrennten Verkehrssysteme womöglich annähern. Ist es denkbar, dass sich aus dieser nicht intendierten Entwicklung neue Chancen für einen zukünftigen ÖV ergeben, indem der spezielle Vorteil des Automobils, selbstbestimmt über ein Fahrzeug und damit über die eigene Beweglichkeit zu verfügen, an Bedeutung verliert?

Unabhängig davon, ob es zu einer stärkeren Verknüpfung der beiden Verkehrssysteme kommt, sei es bewusst herbeigeführt durch eine integrierte Verkehrspolitik oder durch die sich hinter dem Rücken der gesellschaftlichen Akteure vollziehende List technischer Vernunft, stellt sich in Anbetracht eines Motorisierungsgrades von mehr als 80 Prozent der Haushalte die Frage nach den Kundinnen und Kunden eines zukünftigen ÖV. Ein stabiles Segment stellen heute mit den sogenannten *Captives* all jene Menschen dar, die aus den unterschiedlichsten Gründen nicht über ein Automobil verfügen und somit auf den ÖV angewiesen – in ihm ‚gefangen‘ – sind. Zusammengefasst wird diese Klientel mit den vier ‚A‘: Arbeitslose, Alte, Ausländer, Auszubildende. Mit dem Hinweis auf diese Kundengruppen wird der ÖV auch als ‚Armenkutsche‘ stigmatisiert. Diese Wahrnehmung hat dazu geführt, dass eine Reform des ÖV in der Vergangenheit immer darauf zielte, neue Kunden zu gewinnen und deren Bedürfnissen gerecht zu werden, während die Stammkunden weitgehend aus dem Blick gerieten, waren sie doch gezwungen mitzufahren. Eine andere Herangehensweise einen zukunftsfähigen ÖV zu entwickeln könnte darin bestehen, bei den eigenen Kunden anzusetzen, indem man ihre spezifischen Anforderungen ermittelt und durch angemessene Maßnahmen unterstützt (vgl. Daubitz in diesem Band). Anstatt wie bisher die autoaffinen Nichtnutzer mit Angeboten zu locken, die vom privaten Auto besser erbracht werden, sollte die Strahlkraft einer wachsenden Zufrieden-

heit der Stammkunden entwickelt und als außenwirksame Visitenkarte für einen attraktiven ÖV etabliert werden.

Auf diese Weise könnten dann auch weitere Nutzergruppen gewonnen werden. Mit den sogenannten ‚Multimodalen‘, einer bedeutenden Gesellschaftsgruppe, die einen flexiblen Umgang mit den verschiedenen Verkehrsträgern praktiziert, wird eine Zielgruppe potentieller neuer ÖV-Kund/-innen ausgemacht (vgl. Deffner et al. in diesem Band). Um dieses neue Kundenpotential auszuschöpfen, muss auch über eine konzeptionelle Öffnung im ÖV nachgedacht werden. Dabei können erfolgreiche Prinzipien des Automobilsektors zur Orientierung dienen. Dazu zählen sowohl seine ungebrochene Innovationsdynamik wie auch die stärkere Ausrichtung an individuellen Mobilitätsbedürfnissen. Damit sind zwei bedeutende Zielkoordinaten benannt, deren Erreichen ganz wesentlich über die Zukunft des ÖV entscheiden wird. Es bedarf mithin passender Instrumente, um Möglichkeiten der kontinuierlichen Entwicklung neuer Ideen im öffentlichen Verkehrssektor zu gewährleisten, die sich an den gewandelten Kundenwünschen orientieren (vgl. Canzler in diesem Band).

Der ÖV muss im Kontext des aktuell sich vollziehenden gesamtgesellschaftlichen Transformationsprozesses betrachtet werden. Hochgradig differenzierte moderne Gesellschaften bedürfen individueller und flexibler Mobilität. Dem steht der an starrer Linienführung orientierte, traditionelle ÖV relativ unvermittelt gegenüber. Er wird auf die veränderten sozialen Bedingungen reagieren müssen. Von der Einsicht in die Notwendigkeit einer neuen Form *öffentlicher Mobilität* wird abhängen, ob der ÖV von einem durch die Dynamik der sozialen Verhältnisse Getriebenen zu einer Kraft wird, die den gesellschaftlichen Wandel mitgestaltet. Dabei wäre es fahrlässig, sich darauf zu verlassen, dass die wachsenden sozialen, ökonomischen und ökologischen Problemlagen zur Krisenbewältigung des ÖV beitragen, indem sich etwa aufgrund wachsender Verkehrskosten als Folge steigender Ölpreise die Zahl derer erhöht, die sich kein Auto mehr leisten können, und damit die Nachfrage des ÖV gesteigert wird (vgl. Altenburg et al. 2009).³ Auch auf den in jüngster Zeit immer wieder angeführten Hoffnungsträger einer neuen Generation von Jugendlichen, die angeblich das Interesse am privaten Auto verliert, kann sich der ÖV nicht verlassen (vgl. Flade 2013b). Individuelle Mobilität war immer eng an das persönliche Einkommen gekoppelt und bis heute beschränkt sich ein ausgedehntes Mobilitätsverhalten auf eine relativ kleine, entsprechend wohlhabende Gesellschaftsschicht.⁴ Gleichwohl legt die sozialwissenschaftliche Analyse langfristiger Trends eine

3 Dieses Szenario wurde in der Vergangenheit von ÖV-Vertretern immer wieder als Legitimationsfolie für die eigene Existenzberechtigung bemüht (vgl. Pesch 2002).

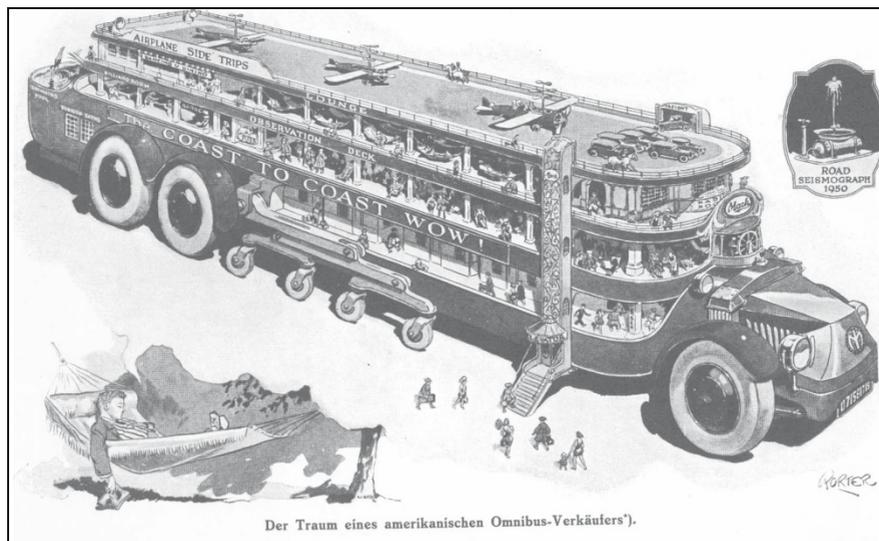
4 Im Urlaubs- und Freizeitverkehr werden über 70 Prozent der Verkehrsleistungen des MIV von nur etwa 10 Prozent der Bevölkerung zurückgelegt (vgl. Infas/DLR 2010).

zukünftige Entwicklung nahe, die für eine weitere Ausbreitung individueller Mobilitätsformen spricht. Wenn die aktuelle Armutsentwicklung eine solche Perspektive in Frage stellt, wäre es dennoch falsch, dies zum Anlass für eine rückwärtsgewandte Verkehrspolitik zu nehmen, die sich am Ideal des traditionellen Massenverkehrsmittels orientiert. Vielmehr müsste es darum gehen, über Möglichkeiten einer allgemeinen Partizipation an den gesellschaftlichen Mobilitätsgewinnen nachzudenken. Eine den gewandelten gesellschaftlichen Verhältnissen entsprechende *Öffentliche Mobilität* könnte dazu beitragen.

I Kontextanalyse

Im Omnibus in die Moderne Öffentliche Verkehrssysteme im Spiegel gesellschaftlicher Modernisierung

Stephan Rammler



„In Berlin gab es noch zu Anfang des 19. Jahrhunderts keine Fiaker (...). Und gar das *Kulturphänomen: der Omnibus*, dieses Wahrzeichen unserer aufgeklärten Zeit, in dem deren Eigenart wie kaum in einer anderen Einrichtung zum prägnantesten Ausdruck kommt, der Omnibus gehört einer viel späteren Zeit an. (...) Ich möchte sagen: *wenn der Omnibus und heute elektrische Straßen-, Hoch- und Untergrundbahnen Wahrzeichen der modernen Großstadt sind*, so war eine Art von Symbol altstädtischen Wesens, wie es sich bis Mitte des 19. Jahrhunderts in Deutschland erhielt: der Nachtwächter mit Spieß und Horn“ (Sombart 1923: 18ff., Herv. S.R.).

Für Werner Sombart, einen bekannten deutschen Nationalökonom und Soziologen zu Beginn des 20. Jahrhunderts, war die Entstehungsgeschichte der modernen Gesellschaft und ihrer wachsenden Mobilität ein Lebensthema. In immer wieder überraschenden Beschreibungen, Analysen und treffsicheren Me-

taphern umkreist er seinen Gegenstand über die Jahre in einem eindrucksvollen Oeuvre. In der Gesamtschau seines Werkes zeigt sich, dass der Entwicklungsstand und die Bedingungen räumlicher Mobilität und technischer Verkehrssysteme für ihn zentrale Indikatoren, ja Treiber der gesellschaftlichen Entwicklung waren. „Der Verkehr ist ein Spiegel der Gesellschaft, in der er stattfindet“, dieses nur vermeintlich triviale Diktum des späteren Berliner Soziologen Dieter Claessens (1959) galt erst recht für die Arbeits- und Betrachtungsweise Sombarts. Das erklärt auch, warum ihm der Versuch, den Übergang von der traditionellen Gesellschaft zur industriellen Moderne zu beschreiben und zu erklären, in weiten Teilen auch zu einer Kultur- und Sozialgeschichte des Verkehrswesens geriet (vgl. Rammler 2001: 40ff.: 74ff.). Der gleichmäßig, gelassen und stetig wiederkehrend auf den eigenen Füßen dahin schreitende Nachtwächter galt Sombart als Symbol für soziale Stabilität, Regelhaftigkeit und Verlässlichkeit. Er beschrieb damit Berlin zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Knapp einhundert Jahre später hatte sich mit der industriekapitalistischen auch die großstädtische Lebensweise etabliert. Zum Wahrzeichen für die unlösbar ineinander verwobene „Massen- und Wechselhaftigkeit“ (Sombart 1923: 393) dieser neuen, modernen Gesellschaft erhob der Soziologe nun den Omnibus. Ihn wie Sombart als Kulturphänomen zu begreifen und so seiner Lesart zu folgen, ist die Prämisse des folgenden Beitrags: Die mit dem Omnibus versinnbildlichte Trias von Massenzunahme, Mobilisierung und Beschleunigung kann als generelles Signum der Moderne gelten. Der moderne Verkehr ist ihr Inbegriff. Vor diesem Hintergrund kann das Anliegen dieses Beitrags nun als ein verkehrssoziologisches bezeichnet werden. Es geht darum, eine Sichtweise zu entwickeln, die die Entstehung und Veränderung öffentlicher Verkehrssysteme im Spiegel gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse betrachtet und zu erklären versucht. Ein bestimmter quantitativer wie qualitativer Zustand des Verkehrs, der technischen und organisatorischen Systeme, die ihn ermöglichen, und der dadurch erzeugten Mobilität einer Gesellschaft, ist Voraussetzung und Folge, Ursache und Wirkung gesellschaftlicher Modernisierung gleichermaßen, so die dialektisch gerichtete Grundannahme dieses Ansatzes. Das heißt auch, dass mittel- bis langfristiger gesellschaftlicher Wandel ebenso wenig zu erklären ist, ohne dass man den Verkehr und seine technisch-organisatorischen Systeme mit einbezieht, wie umgekehrt Mobilität nicht ohne ihre gesellschaftlichen Bedingungen verstanden werden kann.

Daraus ergibt sich, wie im Folgenden die Geschichte des Öffentlichen Verkehrs (ÖV) behandelt wird. Im *zweiten Abschnitt* vertieft zunächst ein allgemeiner Aufriss das Konzept eines dialektisch gerichteten Wirkungs- und Wachstumszusammenhangs von Mobilität und Modernisierung. Auf dieser heuristischen Folie wird im *dritten Abschnitt* die Geschichte des ÖV hinsichtlich der Ausprägung einer neuen „Geographie urbaner Mobilität“ (Sennett 1997: 409)

pointiert, wie sie sich mit der Entwicklung der modernen industriellen Stadt herausbildete. Dabei werden einerseits die sozialen und ökonomischen Funktionen des öffentlichen Verkehrs dargestellt, andererseits werden seine sozialen und räumlichen Wirkungen – durchaus im Sinne nichtintendierter Effekte – auf die Entwicklung der industriellen Großstadt betrachtet und mit Blick auf die gegenwärtige Situation des ÖV in urbanen Ballungsräumen zugespitzt. Der abschließende *vierte Abschnitt* zieht ein Fazit und versucht eine Positionsbestimmung aus globaler Sicht.

Moderne Mobilität – Soziologische Erklärungen der Verkehrsentstehung

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 so herausgebildet hat und schließlich wie es verändert werden könnte, ohne an Leistungsfähigkeit bei der Befriedigung gesellschaftlicher und individueller Mobilitätsbedürfnisse einzubüßen. Die differenzierungstheoretisch orientierte Verkehrssoziologie nimmt gegenüber der Frage des Verkehrswachstums eine Makroperspektive ein. Sie beleuchtet allgemeine Struktur- und Prozessdimensionen der Moderne, um Aussagen über deren Verhältnis zu Verkehr und Mobilität zu treffen. Deshalb soll im Folgenden der allgemeine Prozess beleuchtet werden, durch den sich die Ausdifferenzierungen sozialer Beziehungen während der gesellschaftlichen Modernisierung verkehrssteigernd auf die räumlichen Verhältnisse transformieren. Umgekehrt wird der Frage nachgegangen, welchen Einfluss der Wandel der räumlichen Austauschbeziehung auf den Prozess der Modernisierung ausübt. Die Frage der Verkehrsgenese wird nachfolgend also als dialektisches Zusammenspiel von Differenzierung und Integration beleuchtet.

Gesellschaftliche Modernisierung, so kann man zugespitzt sagen, bedeutet strukturelle Differenzierung (wie z.B. die wirtschaftliche Arbeitsteilung), die allerdings nur möglich ist durch den komplementären Prozess, durch den die sich ausdifferenzierenden Funktionssphären und Rollen integriert werden. Die Fortentwicklung der Gesellschaft, der Erhalt der inneren Einheit während dieses Prozesses und der auf einem erreichten Niveau jeweils erneut einsetzende weitere Ausbau der Gesellschaft kann nur erfolgen, wenn die Ausdifferenzierung begleitet wird von einem zeitgleichen Prozess der Integration. Mit dieser ist hier eine besondere Form institutioneller, organisatorischer, kultureller und technologischer Brückenschläge gemeint, die es der Gesellschaft erlauben, ihre Funktionsfähigkeit und ihren inneren Zusammenhalt zu bewahren und überhaupt – dies

ist wichtig – weiter auszubauen. Die Betonung liegt hier darauf, Differenzierung und Integration als zeitgleiche, eng miteinander verwobene und gegenseitig konstitutive Prozesse zu denken, nicht jedoch als zeitliche Abfolge, wie die argumentative Folge der Aussagen vielleicht zunächst nahelegen mag. In räumlicher Hinsicht erfüllt der Transfer von Personen, Gütern und Informationen die Aufgabe der Integration. Der Verkehr erbringt damit eine strukturfunktional notwendige Leistung für die Gesellschaft. Das technisch-organisatorische Verkehrssystem (z.B. das öffentliche Verkehrssystem) dient dazu, diesen räumlichen Integrationsbedarf zu bewerkstelligen. Als Integrationsbedingung ist es selbst ein Produkt der wechselseitig wirkenden Koevolution wissenschaftlich-technischen Fortschritts mit dem Prozess zunehmender sozialer Verflechtung, die auch als „Technisierung des Verkehrswesens“ (Rammler 2001: 86) gefasst werden kann.

Insgesamt lässt sich diese Koevolution als ein Wechselspiel von Ein- und Ausbettung beschreiben: Die zunächst kontingente, später systematisch betriebene Einbettung verkehrstechnischer Artefakte und Infrastrukturen in soziale System- und Handlungskontexte, diese „Ausweitung des technischen Apparates“ (Sombart 1927: 123), führt zur Ausbettung dieser Kontexte aus ihren überkommenen Raum- und Zeitbindungen. Dieser Ausbettung wird wiederum mit neuen verkehrstechnischen Einbettungsbemühungen begegnet. Mit Sombart kann man am Beispiel der ökonomischen Sphäre formulieren, dass dort der Prozess der Differenzierung und Integration von der „Werkstatt zur Verbundwirtschaft“ begleitet werden muss. Dabei bedarf es der Integration durch ein leistungsfähiges Verkehrssystem, das sich vom „Handwagen zum Dampfwagen“, also zum großen (verkehrs-)technischen System entwickelt. Am Ende dieses immer weitergehenden Verkopplungsprozesses hin zu einem Weltverkehrssystem steht ein hochartifizielles und angesichts seiner zentralen Funktion für den gesellschaftlichen Gesamtorganismus irreversibles soziotechnisches Verkehrssystem. Oder anders gesagt: Der Körper der Moderne wächst und verändert sich durch den Einbau technischer Komponenten. Die Verkehrsinfrastrukturen sind gewissermaßen das Skelett und das Nervensystem der modernen industriellen Wachstumsgesellschaften zugleich. Es ist in diesem Zusammenhang wichtig zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Verkehrsmittel die verkehrliche Integration struktureller Differenzierung auf eine jeweils veränderte technische Grundlage stellen und damit auch zu einem jeweils veränderten räumlichen und sozialen Differenzierungstypus führen. Dieser Sachverhalt ist insbesondere für die Beantwortung der Frage entscheidend, warum der ÖV im heutigen automobilbasierten Differenzierungstypus von den Nutzern als suboptimal wahrgenommen wird.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass moderne Verkehrsabläufe zwar in „harten“ exogenen verkehrstechnischen Infrastrukturen verstetigt sind, ihr endogenes

Pendant jedoch im „weichen“, aber nicht minder dauerhaften Umbau mentaler Strukturen, Wahrnehmungs- und Disziplinierungsfähigkeiten haben. So wird das Wachstum des Verkehrs begleitet von einer es wiederum positiv verstärkenden „Psychogenese“ (Elias 1976a/b) verkehrsgerechten Verhaltens und Zeitbewusstseins. Zum einen ist der moderne öffentliche Massenverkehr neben dem modernen arbeitsteiligen Betrieb, der bürokratischen Organisation etc. einer der „sozialen Orte“ des verkehrsfunktionalen zeitlichen Verhaltensumbaus (Stichwort: Fahrplan). Zum anderen ist der moderne Straßenverkehr der „soziale Ort“, an dem eine verkehrsfunktionale räumliche Verhaltenskonditionierung stattfindet (Stichwort: Verkehrsregeln). Der moderne Verkehr wirkt also einerseits eher indirekt und unspezifisch psychogenetisch als notwendiges Kettenglied der interdependenzsteigernden „Soziogenese“ (Elias 1976a/b). Andererseits fungiert er jedoch als konkreter Ort des Verhaltensumbaus und ist somit sehr direkt und spezifisch Generator seiner eigenen Wachstumsvoraussetzungen. Diese „Konditionierung auf den gesellschaftlichen Standard“ erfolgt durch spezialisierte Sozialisationsagenturen (Stichwort: Verkehrserziehung) in jeder Generation aufs Neue. In dem Maße schließlich, in dem Verkehr auf der Basis und im Rahmen der jeweiligen Technisierung und psychogenetischen Zivilisierung seine Integrationsleistung erbringt, wird er selbst zum Ausgangspunkt und zur Triebkraft weiterer Differenzierungsschritte. Dadurch werden auch die Grundlagen eines weiteren verkehrlichen Wachstums und einer weiteren Entgrenzung von Räumen erst gelegt. Denn mit jedem Differenzierungsschritt nimmt immer auch die gegenseitige Abhängigkeit der funktional differenzierten und heterogenen Einheiten zu, die Elias als sich immer stärker ausprägende soziale Abhängigkeit und Vernetzung menschlicher Aktionen zu überindividuellen Handlungsketten beschrieben hat. Diese zunehmende Interdependenz erzwingt stärkere Integration und damit einen wiederum erhöhten Kommunikations- und Transportbedarf. Moderne und Mobilität schaukeln sich gegenseitig dialektisch auf, was schließlich zu einem zunehmend unauflösbaren Zustand hochgradiger wechselseitiger Abhängigkeit führt, damit aber auch zu einer Leistungsfähigkeit, die moderne Lebensqualität erst ermöglicht. Insofern ist Verkehr also weder allein abgeleitetes noch allein ursächliches Moment moderner Gesellschaftsentwicklung. Er ist beides zugleich. Man könnte auch sagen, Verkehr ist das, was die moderne Welt zusammenhält und zugleich auseinandertreibt. Er ist damit ein essentielles Element moderner Gesellschaftsentwicklung. Bei den aktuellen Problemen des ÖV ist zu berücksichtigen, dass sich die für die Moderne charakteristischen Differenzierungsprozesse in Phänomenen quantitativer und qualitativer Mobilisierung manifestieren: Einerseits nimmt die Verkehrsmenge permanent zu, andererseits partikularisieren und individualisieren sich die Raum-Zeit-Pfade. Historisch sind also nicht nur immer mehr Personen und Güter über immer weitere Distanzen

unterwegs. Sie weisen auch immer kompliziertere, spezifischere und deswegen in zeitlicher und räumlicher Hinsicht immer weniger gleichläufige und damit technisch und organisatorisch durch den öffentlichen Verkehr bündelungsfähige Bewegungsmuster auf.

Der Charakter und die mögliche Eigendynamik von Verkehrssystemen, z.B. des ÖV, sind also in Erklärungen sozialen Wandels aufzunehmen. Der folgende Abschnitt beschäftigt sich deswegen mit der Entstehungsepoche des öffentlichen Verkehrs in Städten. Die Stadtkörper sind nicht nur die Keimzellen der neuen kapitalistischen Wirtschaftsform, sie sind der „Ort der Moderne“ (Müller 1988: 14) schlechthin. In ihnen zeigen sich dann auch zuerst die räumlichen Restriktionen und Wirkungen der neuen Wirtschafts- und Gesellschaftsform als Folge der Notwendigkeit von Verkehr als Massentransit.

Der Öffentliche Verkehr als Epochenphänomen

„Ich bekenne mich zum Gleisdreieck. Es ist ein Sinnbild und ein Anfangs-Brennpunkt eines Lebenskreises und phantastisches Produkt einer Zukunft verheißenden Gewalt. Es ist Mittelpunkt. Alle vitalen Energien des Umkreises haben hier Ursprung und Mündung zugleich, wie das Herz Ausgang und Ziel des Blutstroms ist, der durch die Adern des Körpers rauscht. So sieht das Herz einer Welt aus, die tausendmal schneller um ihre Achse kreist, als es Tag- und Nachtwechsel uns lehren will; deren unaufhörliche, unsterbliche Rotation Wahnsinn scheint und Ergebnis mathematischer Voraussicht ist; deren rasende Schnelligkeit sentimental Rückwärts-Sehern brutale Vernichtung innerlicher Kräfte und heilenden Gleichgewichts vortäuscht, aber in Wirklichkeit lebensspendende Wärme zeugt und Segen der Bewegung“ (Roth 1924).

Voller Pathos singt der Zeitzeuge Joseph Roth ein hohes Lied auf das Berliner Gleisdreieck. Es handelt sich um das Betriebsgelände des Anhalter Bahnhofs. Dieser entstand im 19. Jahrhundert und bildete mit anderen angrenzenden Bahnhöfen und sehr umfangreichem Weichen- und Schienenwerk, Betriebshöfen und vielfältigen Anlagen ein gewaltiges Technik-Dreieck. „Aderndreiecke, Adernvielecke, Polygone“, schreibt Roth weiter, „gebildet aus den Wegen des Lebens: Man bekenne sich zu ihnen!“ (ebd.) Die Faszination, die dieser stählerne, dampfende, stampfende Ort ausübte – ein Monument des schienengebundenen Öffentlichen Verkehrs – war offenbar so gewaltig, dass sie sogar Joseph Roth dazu verleitete, die Technik zu einer übermenschlichen Kraft zu stilisieren, zu der die Menschen sich bekennen und der sie sich zu unterwerfen hatten. Es war der Zeitgeist, der da offenbar besonders heftig wirkte. Jenseits aller Bewertungen dokumentieren Texte von Zeitzeugen wie Joseph Roth, mit welcher