

# Inhaltsverzeichnis

|  |   |    |           |
|--|---|----|-----------|
| 0  | Einleitung .....  | 17 |           |
| 0.1  | <i>Das theoretische Konzept des Münchner Projekts</i>   |    |           |
|  | „Politik der Verstärkung“ .....   | 17 |           |
| 0.1.1  | Zum Begriff des Politischen .....   | 17 |           |
| 0.1.2  | Politik und politisches System .....  | 17 |           |
| 0.1.3  | Rationalität politischen Wahlhandelns im<br>geschichtlichen Prozeß .....  | 18 |           |
| 0.1.4  | Politik als analytischer Prozeß .....   | 21 |           |
| 0.1.5  | Bezugsrahmen und Auswahl des<br>Untersuchungsobjektes .....   | 22 |           |
| 0.2  | <i>Entwicklung des Falls Massenverkehr</i> .....  | 26 |           |
| 0.2.1  | Der erste Analyseteil .....   | 28 |           |
| 0.2.2  | Der zweite Analyseteil .....  | 28 |           |
| 0.2.3  | Der dritte Analyseteil .....  | 29 |           |
| <b>Erster Analyseteil:</b>   |   |    |           |
| <b>Vom Münchner Trassenstreit bis zur Erreichung eines<br/>Massenverkehrssystems .....</b> |   |    | <b>31</b> |
| 1-2  | <i>Deskription und Zwischenanalysen</i> .....   | 33 |           |
| 1.0  | (Deskription): <i>Übersicht</i> .....   | 33 |           |
| 1.0.1  | Örtliche Gegebenheiten .....  | 33 |           |
| 1.0.2  | Ausgangslage .....  | 34 |           |
| 1.1  | (Deskription): <i>Erste Problemannahmen durch die<br/>städtische Verwaltung</i> .....                                   | 36 |           |
| 1.1.1  | Entwürfe zu Generalplänen zum Straßen-<br>verkehr .....   | 36 |           |
| 1.1.2  | Konzepte zum öffentlichen Verkehr .....   | 38 |           |
| 1.1.3  | Die S-Bahn-Projekte der Deutschen Bundes-<br>bahn .....   | 39 |           |
| 1.1.4  | Der Beginn des Trassenkonflikts .....   | 40 |           |
| 2.1  | ( <i>Zwischenanalyse</i> ): <i>Problemannahmen und Handlungs-<br/>ziele im Auseinandersetzungsprozeß bis 1960</i> ..... | 53 |           |
| 2.1.1  | Die Deutsche Bundesbahn .....   | 53 |           |
| 2.1.1.1  | Kontext .....   | 53 |           |
| 2.1.1.2  | Problemannahme im Münchner Raum .....   | 54 |           |
| 2.1.1.3  | Die Handlungsziele .....  | 55 |           |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 2.1.2   | Die Stadt München .....   | 57  |
| 2.1.2.1 | Kontext .....   | 57  |
| 2.1.2.2 | Problemannahme .....  | 58  |
| 2.1.2.3 | Handelsziele .....  | 58  |
| 2.1.3   | Handelsziele des Freistaates .....  | 62  |
| 2.1.4   | Handelsziele des Bundes .....   | 63  |
| 1.2     | (Deskription): <i>Die Fortsetzung des Trassenkonflikts:</i><br>Anpassung der politischen Führungsgruppe der Stadt an<br>wachsende Handlungszwänge .....                     | 65  |
| 1.2.1   | Die Planungen im Bereich des Hauptbahnhofs ..   | 71  |
| 1.2.2   | Die städtische Alternativ-Planung im Bereich<br>der Ost-West-Trassen .....  | 72  |
| 1.2.2.1 | Zu Projekt „A“ .....  | 73  |
| 1.2.2.2 | Zu Projekt „B“ .....  | 75  |
| 1.2.2.3 | Einsetzung von Kommissionen .....   | 77  |
| 1.2.3   | Die Versuche zur Einbeziehung von Bund und<br>Land in die Finanzierung der Münchner Ver-<br>kehrsprojekte .....   | 78  |
| 1.2.4   | Die Massenverkehrskonzeption als Teil der<br>Münchner Planungen zur gesamten Stadtent-<br>wicklung .....  | 78  |
| 1.2.5   | Die politische Legitimierung administrativer<br>Stadtplanung .....  | 86  |
| 1.2.6   | Die Entscheidung des Münchner Stadtrates ...  | 96  |
| 2.2     | (Zwischenanalyse): Auswertung der Zielvorstellungen<br>bis 1963. ....   | 99  |
| 2.2.1   | Die Bundesbahn .....  | 99  |
| 2.2.1.1 | Kontext .....   | 99  |
| 2.2.1.2 | Ziele der Bundesbahn im Münchner Verkehr ..   | 99  |
| 2.2.2   | Freistaat Bayern .....  | 100 |
| 2.2.3   | Bund .....  | 101 |
| 2.2.4   | Stadt München   |     |
| 1.3     | <i>Weiterer Verlauf des Auseinandersetzungsprozesses bis<br/>zum abschließenden Ergebnis:</i> Bau eines Massenverkehr-<br>systems im Großraum München als Gemeinschaftsauf- |     |
| 2.2.4.1 | Zielvorstellungen .....   | 102 |
| 2.2.4.2 | Entwicklungsplanung .....   | 103 |
| 2.2.4.3 | Inhalt des Stadtentwicklungsplanes .....  | 104 |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 1.3     | (Deskription): <i>Weiterer Verlauf des Auseinandersetzungsprozesses bis zum abschließenden Ergebnis: Bau eines Massenverkehrssystems im Großraum München als Gemeinschaftsaufgabe von Stadt, Bundesbahn, Land und Bund</i> ..... | 106 |
| 1.3.1   | Der Planungsforgang der Bahnprojekte .....   | 106 |
| 1.3.1.1 | Von der Tiefbahn zur U-Bahn .....  | 106 |
| 1.3.1.2 | Von der S-Bahn zur V-Bahn .....  | 107 |
| 1.3.2   | Die Finanzierungsverhandlungen zwischen Stadt, Bundesbahn, Land und Bund .....   | 108 |
| 1.3.2.1 | Die Finanzierung der städtischen U-Bahn ....   | 109 |
| 1.3.2.2 | Die Finanzierung der V-Bahn .....  | 110 |
| 2.3     | (Zwischenanalyse): <i>der Zielvorstellungen bis 1965</i> .....   | 116 |
| 2.3.1   | Stadt München .....  | 116 |
| 2.3.2   | Bundesbahn .....   | 118 |
| 2.3.3   | Freistaat Bayern .....   | 119 |
| 2.3.4   | Parteien, Interessengruppen .....  | 120 |
| 2.3.5   | Bund .....   | 121 |
| 1.4     | <i>Summe der Prozeßergebnisse</i> .....  | 123 |
| 1.5     | <i>Ausblick auf die tatsächlich folgende Entwicklung</i> .....   | 125 |
| 3-5     | <i>Analyse des Auseinandersetzungsprozesses</i> .....  | 129 |
| 3       | <i>Prozedurale Merkmale</i> .....  | 130 |
| 3.1     | <i>Ort der Problemhandhabung im politischen System</i> ....  | 130 |
| 3.2     | <i>Kognitive Aspekte des politischen Planungsprozesses</i> ...   | 130 |
| 3.3     | <i>Problemhandhabung als multiorganisatorische Auseinandersetzungsprozeß</i> .....   | 138 |
| 3.4     | <i>Konstanz und Wandel der Zielvorstellungen</i> .....   | 140 |
| 4       | <i>Zur Struktur des politischen Auseinandersetzungsprozesses</i> ..  | 142 |
| 4.1     | <i>Konfliktverhalten zwischen Kooperation, Machtanwendung und Verhandeln, Anpassung und Diktat</i> .....   | 142 |
| 4.2     | <i>Das Fehlen autoritativer Konfliktentscheidungen Dritter</i> .   | 145 |
| 4.3     | <i>Wahrnehmungsort zwischenorganisatorischer Problemzusammenhänge im analytischen Phasenprozeß und Möglichkeiten ihrer Verarbeitung</i> .....  | 147 |
| 4.3.1   | Das institutionelle Modell und das Konzept „synoptischer Planung“ .....  | 147 |
| 4.3.2   | Die multiorganisatorische Auseinandersetzung als Konfliktplanungsprozeß .....  | 149 |
| 5       | <i>Inhaltliche Politikanalyse</i> .....  | 152 |

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| 5.1       | <i>Das Münchner Ergebnis in der engeren Problematik des Stadtverkehrs</i> .....   | 152 |
| 5.1.1     | Der Wandel von Prioritäten: vom Individualverkehr zum öffentlichen Verkehrsmittel ....  | 152 |
| 5.1.1.1   | Praktische Unmöglichkeit der „autogerechten Stadt“ .....  | 155 |
| 5.1.1.2   | Folgekosten der Bundesverkehrspolitik in den Städten .....  | 156 |
| 5.1.1.3   | Neue Ziele für eine politisch abgeschriebene Organisation .....   | 157 |
| 5.2       | <i>Das Münchner Ergebnis der Förderung des öffentlichen Verkehrs unter den Aspekten der Sanierung</i> .....                   | 164 |
| 5.2.1     | Kennzeichen der Münchner öffentlichen Verkehrsbedienung .....   | 167 |
| 5.2.2     | Der spezielle Konfliktgehalt einer „verfehlten“ S-Bahn-Konzeption .....   | 170 |
| 5.2.3     | Rückwirkungen quantitativer Kapazitätsvermehrung im öffentlichen Verkehr: verstärkte Zunahme des Gesamtverkehrsvolumens ..... | 180 |
| 5.3       | <i>Massenverkehrssystem und städtische Entwicklung</i> ....   | 181 |
| 5.3.1     | Zur Münchner Stadtentwicklung 1960–70 ...   | 181 |
| 5.3.1.1   | Wachstumsdaten .....  | 181 |
| 5.3.1.2.1 | Die Problematik der „Kerngebiete“ .....   | 183 |
| 5.3.1.2.2 | Der „Originalitätsverlust“ der Münchner Innenstadt .....  | 184 |
| 5.3.1.2.3 | Fortdauer der Münchner Wohnungsnot .....  | 185 |
| 5.3.1.2.4 | Städtebauliche Planungsziele und reale Entwicklung .....  | 186 |
| 5.3.1.2.5 | Bodenpreisentwicklung und Privatisierung von Planungsgewinnen .....   | 187 |
| 5.3.1.2.6 | Wachstumsentwicklung unter Verschlechterung qualitativer Lebensentwicklung .....  | 188 |
| 5.3.2     | Zusammenfassung: Die Münchner Entwicklung im Lichte von Großstadtkritik und -politik .....                                    | 189 |
| 5.3.3     | Der Anteil des Massenverkehrssystem in der Entwicklung .....  | 194 |
| 5.3.3.1   | Überwindung städtischer Entwicklungsschranken .....   | 195 |
| 5.3.3.2   | Massenverkehrssystem als Entwicklungsfaktor .   | 196 |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 5.3.3.3 | Massenverkehr und ökonomischer Verdrängungs-<br>prozeß . . . . .                    | 197 |
| 5.3.3.4 | Heutige Massenverkehrsmittel und die Struk-<br>turpolitik der Verdichtung . . . . . | 199 |
| 5.3.3.5 | Zur Ökonomie städtischer Verdichtung . . . . .                                      | 200 |
| 5.3.3.6 | Die ökonomische Verteilungsaspekte . . . . .  | 202 |
| 5.4     | <i>Zusammenfassung</i> . . . . .  | 203 |

**Zweiter Analyseteil:****Die Perlach-Variante****Alternativplanung der Verwaltung am Beispiel der Verkehrs-**

|  |     |
|--|-----|
| <b>anbindung eines neuen Stadtteils</b> .....                          | 207 |
| <b>0 Übersicht</b> .....   | 209 |
| 0.1 <i>Vorbemerkung</i> .....  | 209 |
| 0.2 <i>Inhaltsskizze, Zielvorstellungen in der Perlach-Variante</i> .. | 211 |
| 0.2.1 Hauptunterschiede der Verkehrsbedienung ...                      | 211 |
| 0.2.2 Prozeßverlauf .....  | 211 |
| 0.2.3 Die Verknüpfung maßgeblicher Zielvorstel-                        |     |
| lungen .....   | 214 |
| 0.2.3.1 Die Sicherung des gemeinschaftlichen Ver-                      |     |
| kehrsausbaus nach 1972 .....   | 214 |
| 0.2.3.2 Die relative finanzielle Beteiligung der vier                  |     |
| Partner an der Verkehrserschließung Perlachs .                         | 214 |
| 0.2.3.3 Verknüpfung der Perlach-Varianten mit dem                      |     |
| Issue des Münchner Verkehrslandes .....                                | 215 |
| 0.2.3.4 Interdependenzen im Verkehrssystem .....                       | 216 |
| 0.2.3.5 Konfliktgehalt und Konfliktlösung .....                        | 216 |
| 1.0-   |     |
| 2.3 <i>Darstellung des Planungsprozesses</i> .....                     | 219 |
| 1.0.1 <i>Vorbemerkung zur Organisation der Münchner</i>                |     |
| <i>Verwaltung</i> .....  | 219 |
| 1.1 <i>Der Problemstand 1967</i> .....                                 | 220 |
| 1.2 <i>Aufbringung der Alternative durch den OB und erste</i>          |     |
| <i>Problembehandlung in der Stadtverwaltung</i> .....                  | 221 |
| 1.3 <i>Kenntnisnahme des Stadtrates von Änderungen der</i>             |     |
| <i>generellen Netzlinienplanung</i> .....                              | 227 |
| 1.4 <i>Die Ergebnisse der verwaltungsinternen Hauptprüfung</i> ..      | 228 |
| 1.5 <i>Zwischenstand: Die Aussichten der Stadt auf Mitwirkung</i>      |     |
| <i>von Bund, Land und Bundesbahn in öffentlichem Ver-</i>              |     |
| <i>kehrsausbau und Verkehrsbetrieb ab 1972</i> .....                   | 233 |
| 1.6 <i>Behandlung der Perlach-Alternative im Stadtrat</i> .....        | 235 |
| 1.7 <i>Das Verfahren unter den „Verbundpartnern“</i> .....             | 236 |
| 1.7.1 <i>Einleitung und Initiative der Stadt zum</i>                   |     |
| <i>Verfahren</i> .....   | 236 |
| 1.7.2 <i>Stellungnahme der Bundesbahn zum Betriebs-</i>                |     |
| <i>programm</i> .....  | 237 |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 1.7.3   | Das von der Bundesbahn erstellte Vorprojekt der S-Bahn-Erschließung .....                             | 238 |
| 1.7.4   | Ergänzungsfragen der Stadt an die Bundesbahn .....  | 239 |
| 1.8     | <i>Die Initiative der Stadt zu Finanzierungsverhandlungen</i> ..                                      | 242 |
| 1.9     | <i>„Persönlicher Vorschlag eines Referenten“: U-Bahn-Anschluß des Großflughafens München II</i> ..... | 246 |
| 2.0     | <i>Zur Streitfrage des Bahnhofs U 1/8 im Bereich Hauptbahnhof/Karlsplatz</i> .....                    | 248 |
| 2.1     | <i>Endgültige Problemlösung unter Einbezug des Bundesverkehrsministeriums</i> .....                   | 250 |
| 2.1.1   | Kontext der Entscheidungssituation im Thoma-Ausschuß .....  | 252 |
| 2.1.2   | Sachbehandlung im Thoma-Ausschuß .....  | 253 |
| 2.2     | <i>Ratifizierung des Ergebnisses durch den Stadtrat</i> .....   | 258 |
| 2.3     | <i>Weitere Ergebnisse</i> .....   | 259 |
| 3.0     | <i>Analyse des Auseinandersetzungsprozesses</i> .....   | 262 |
| 3.0.1   | Vorbemerkung .....  | 262 |
| 3.1     | <i>Charakterisierung als Problemlösungsprozeß</i> .....   | 262 |
| 3.1.1   | Der Aspekt der Kognition .....  | 262 |
| 3.1.2   | Das Element des Konflikts .....   | 264 |
| 3.1.3   | Lehr- und Lernleistungen in einem kontinuierlichen Prozeß .....                                       | 265 |
| 3.2     | <i>Das Modell administrativen Problemlösungsverhaltens</i> ...  | 266 |
| 3.2.1   | Von der Routineentscheidung zur Reproblematisierung .....   | 266 |
| 3.2.2   | Politische Planung als reiner Verwaltungsprozeß .....   | 268 |
| 3.2.3   | Zur Organisation des Planungsprozesses .....  | 269 |
| 3.2.3.1 | Die Phase der städtischen „Hauptprüfung“ ...  | 269 |
| 3.2.3.2 | Die Problembehandlung der „Verbund-Gremien“ .....   | 271 |
| 3.2.3.3 | Problemlösung der Thoma-Kommission .....  | 273 |
| 3.2.4   | Planungsprozeß und Reproblematisierung ...  | 275 |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 3.2.4.1 | Kennzeichen der deduktiven Ziel-Maßnahme-<br>planung .....                                   | 275 |
| 3.2.4.2 | Repolitisierte Planung .....   | 277 |
| 3.2.4.3 | Charakteristiken des Konfliktplanungs-<br>prozesses .....                                    | 280 |
| 3.2.4.4 | Probleme der Objektivierung .....  | 280 |
| 3.3     | <i>Der Perlachprozeß als Rationalisierungsstrategie</i> .....                                | 281 |
| 3.3.1   | Erhöhung der Intelligenz administrativer<br>Problemlösung .....                              | 281 |
| 3.3.2   | Unüberwindene Schranken der Rationalität<br>administrativer Politik .....                    | 283 |
| 3.3.2.1 | Vorherrschen der Ausgleichsinteressen unter<br>den Organisationen des politischen Systems .. | 283 |
| 3.3.2.2 | Vorherrschen quantifizierbarer Problemberei-<br>che .....                                    | 283 |
| 3.3.2.3 | Nichtgebrauch vorhandener Programme .....  | 285 |
| 3.3.2.4 | Finanz-Föderalismus ohne programmseitige<br>Koordination .....                               | 285 |
| 3.3.2.5 | Die drei Generationen öffentlicher Planung<br>und ihre immanenten Schranken .....            | 287 |
| 4       | <i>Zusammenfassung der Ergebnisse</i> .....  | 292 |
| 4.4     | <i>Verwertung der Ergebnisse für weiterführende Fragen</i> ...                               | 296 |

**Dritter Analyseteil:****Institutionelle Neubildungen aus dem Konfliktprozeß des**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Massenverkehrs</b>  | 299        |
| <b>0 Vorbemerkung</b>  | <b>301</b> |
| 1.0 <i>Äußere Beschreibung der beiden Gesellschaften</i>                             | 302        |
| 1.1 <i>Die Münchner Tunnelgesellschaft mbH (MTG)</i>                                 | 302        |
| 1.1.1 Gesellschaftszweck   | 302        |
| 1.1.2 Organe der Gesellschaft  | 302        |
| 1.1.2.1 Die Geschäftsführer  | 302        |
| 1.1.2.2 Der Aufsichtsrat   | 302        |
| 1.1.2.3 Die Gesellschafterversammlung  | 303        |
| 1.2 <i>Der Münchner Verkehrsverbund mbH (MVV)</i>                                    | 303        |
| 1.2.1 Der Grundvertrag   | 305        |
| 1.2.2 Der Verbundvertrag   | 309        |
| 1.2.3 Organisationsvertrag   | 313        |
| 1.2.4 Einnahmenaufteilungsvertrag  | 314        |
| 2.0 <i>Strukturanalyse</i>   | 315        |
| 2.0.1 Problemrahmen  | 315        |
| 2.1 <i>MTG und MVV im Zusammenhang der Regionalisierungs-</i><br><i>bestrebungen</i> | 315        |
| 2.2 <i>MTG und MVV als Strategien der Rationalisierung</i>                           | 321        |
| 2.2.1 Die Münchner Tunnel-Gesellschaft   | 321        |
| 2.2.2 Der Münchner Verkehrsverband   | 324        |
| 2.3 <i>Bürokratisierung von Politik durch institutionelle Neu-</i><br><i>bildung</i> | 330        |
| 2.3.1 Die administrative und die politische GmbH ..                                  | 330        |
| 2.3.2 Die politische GmbH in der Praxis  | 331        |
| 2.3.2.1 Der Auseinandersetzungprozeß um die<br>Münchner Verbundtarife                | 331        |
| 2.3.2.2 Der Einfluß der Verbundinstanz im politischen<br>Prozeß                      | 333        |
| 2.3.3 Hypothesen über den Fall hinaus  | 337        |