

Vorruhestandsregelung sollte verlängert werden .	41
Welche Entwicklung nimmt der Personenverkehr in Berlin (West)?	50

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 4/88

Berlin

28. Januar 1988

55. Jahrgang

Stöglia

Vorruhestandsregelung sollte verlängert werden

Bis Ende 1987 hatten 140 000 Personen den Vorruhestand in Anspruch genommen. Damit entspricht die Beteiligung zwar nicht den ursprünglichen Erwartungen der Bundesregierung, doch liegt sie höher, als bisher angenommen wurde. Bezogen auf den Personenkreis, der nach Tarifvertrag prinzipiell einen Vorruhestandsanspruch hatte und die dafür notwendigen Voraussetzungen erfüllte, lag die Quote der Inanspruchnahme bei etwa 70 vH. Von den Arbeitnehmern ist das Vorruhestandsangebot damit in einem unerwartet hohen Maße akzeptiert worden. Das seit dem 1. 5. 1984 geltende Vorruhestandsgesetz¹ ist allerdings für Neubeantragungen bis zum 31.12.1988 befristet. Bisher gibt es keine Vorruhestandsregelung im öffentlichen Dienst; dabei wäre gerade in diesem Bereich ein hoher Arbeitsmarkteffekt zu erzielen.

Der Beschäftigungsanstieg der letzten 4 Jahre geht auch auf die Ausdehnung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Einführung des Erziehungsurlaubs zurück. In Zukunft kommt den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bei derzeit steigender Arbeitslosigkeit und stagnierender Beschäftigung entscheidende Bedeutung zu. Die Verlängerung und Verbesserung des Vorruhestandsgesetzes und ein entsprechender Tarifabschluß für den öffentlichen Dienst würde eine beachtliche Entlastung des Arbeitsmarktes bringen. Die entsprechenden Schritte sollte die Bundesregierung daher rasch einleiten.

Das Vorruhestandsgesetz

Mit dem Vorruhestandsgesetz wird Arbeitnehmern nach Vollendung des 58. Lebensjahres die Möglichkeit gegeben, in den vorzeitigen Ruhestand zu treten. Voraussetzung dafür sind ein entsprechender Tarifvertrag oder die Bereitschaft des Arbeitgebers. Das Gesetz ist bis Ende 1988 befristet.

Die Arbeitnehmer, die vor dem regulären Renteneintrittsalter in den Vorruhestand treten, erhalten von ihrem Arbeitgeber ein Vorruhestandsgeld von mindestens 65 Prozent des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgeltes der letzten sechs Monate (ohne Mehrarbeitszuschläge und Sonderzahlungen). Durch Tarifvereinbarungen können höhere Prozentsätze ausgehandelt werden. Das Vorruhestandsgeld wird bis zum frühest möglichen Rentenbeginn gezahlt.

Die ausgeschiedenen Arbeitnehmer werden während des Bezuges von Vorruhestandsgeld in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung versichert. Die Höhe der Beiträge bemißt sich am Vorruhestandsgeld; Arbeitgeber und Vorruheständler tragen je die Hälfte. Seit Jahresanfang 1986 ist das Vorruhestandsgeld erst nach Überschreiten eines kumulierten Freibetrages von 36 000 DM steuerpflichtig².

Den Arbeitgebern gewährt die Bundesanstalt für Arbeit zu den Vorruhestandsleistungen einen Zuschuß von 35 vH des Mindestsatzes (65 vH) der Aufwendungen (Vorruhestandsgeld plus Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversi-

¹ Artikel 1 des Gesetzes zur Erleichterung des Übergangs vom Arbeitsleben in den Ruhestand, vom 13.4.1984.

² Bis zu diesem Zeitpunkt war das Vorruhestandsgeld voll zu versteuern.

cherung). Diese Zuschußzahlung der Bundesanstalt für Arbeit wird nur bei Wiederbesetzung des Arbeitsplatzes gewährt. Hierbei stehen dem Arbeitgeber mehrere Möglichkeiten offen: Einstellung eines beim Arbeitsamt gemeldeten Arbeitslosen, eines Jugendlichen oder eines Arbeitnehmers, der nach Abschluß der Ausbildung keinen Arbeitsplatz gefunden hat. Betriebe, die in der Regel weniger als 20 Arbeitnehmer beschäftigen, können ihrer Einstellungspflicht durch die zusätzliche Beschäftigung eines Auszubildenden nachkommen.

Frühere Studie des DIW zur Vorruhestandsregelung

Zeitgleich mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zum Vorruhestand im Mai 1984 schätzte das DIW die potentiellen Arbeitsmarkteffekte unter der Annahme, daß für alle Wirtschaftsbereiche entsprechende Tarifverträge abgeschlossen würden³. Bestandteile dieses Berichtes waren auch die Kosten- und Finanzierungsaspekte. Bei recht optimistischen Annahmen sowohl hinsichtlich der Inanspruchnahme dieser Regelung als auch der Wiederbesetzung der Arbeitsplätze errechneten sich bis 1988 etwa 480 000 freiwerdende Stellen und mögliche Einstellungen von 240 000 bis 350 000 Personen. Aufgrund der wenigen Tarifbereiche, für die die Gewerkschaften zum damaligen Zeitpunkt eine Vorruhestandsregelung anstrebten, reduzierte sich die Zahl dieser potentiellen Einstellungen allerdings auf 40 000 bis 70 000 Personen.

Schon bei Inkrafttreten des Gesetzes waren dessen Schwachstellen offensichtlich. Einmal stand es in Konkurrenz zur sogenannten 59er Regelung. Diese Regelung sieht die Möglichkeit des Bezuges vorzeitigen Altersruhegeldes von der Vollendung des 60. Lebensjahres an im Anschluß an eine einjährige Arbeitslosigkeit vor. Zwar wurde die 59er Regelung im Zusammenhang mit dem Gesetz über den Vorruhestand strenger gefaßt, doch zeichnete sich schon damals anhand von Modellrechnungen ab, daß die 59er Regelung für die Arbeitgeber eine kostengünstige Alternative bleiben würde.

Darüber hinaus begrenzten der relativ geringe Zuschuß der Bundesanstalt für Arbeit an die Arbeitgeber im Falle der Wiederbesetzung des Arbeitsplatzes und das relativ niedrige Mindestversorgungsniveau der Vorruheständler von 65 vH des ehemaligen Bruttoeinkommens (ohne Sonderzahlungen) die Anreizwirkungen.

Die bisherige Inanspruchnahme

Die Diskussion darüber, ob mit dem Vorruhestandsgesetz eine Entlastung des Arbeitsmarktes im erhofften Ausmaß erreicht werden konnte und eine Verlängerung dieses gesetzlichen Rahmens eine sinnvolle Strategie zur Entspannung des Arbeitsmarktes sein kann, muß auf der Basis von Schätzungen stattfinden. Diese stützen sich auf die bewilligten Zuschußanträge, die Bestandszahlen

Vorruhestandsfälle
Kumulierte Fälle, Bestand und Abgänge

	Stichtag		
	31.12.85	31.12.86	30.9.87
Zahl der Vorruhestandsempfänger, kumuliert	(*)49 000	(*)92 500	(*)130 000
Bezieher von VRG	46 052	73 938	(*)92 000
Gestellte und bewilligte Zuschußanträge zum VRG, kumuliert	22 866	45 020	59 567
Bezieher von VRG mit Zuschuß	(*)21 500	35 982	42 863
Abgänge an VRG-Empfängern, kumuliert	(*)2 948	(*)18 562	(*)38 000
Abgänge an Zuschußfällen, kumuliert	(*)1 366	9 038	16 704
(*) Eigene Schätzungen. Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; Schätzungen des DIW.			

an Zuschußfällen und die Stichtagszahlen über Vorruheständler, die in der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ausgewiesen werden. Vom Inkrafttreten 1984 bis zum Ende des dritten Quartals 1987 sind danach insgesamt 130 000 Arbeitnehmer über Regelungen nach dem Vorruhestandsgesetz aus dem Arbeitsleben ausgeschieden. Bis zum Jahresende 1987 dürften es etwa 140 000 Personen gewesen sein.

Die ermittelten statistischen Eckwerte und die darauf aufbauenden Schätzwerte für die Inanspruchnahme der Vorruhestandsregelung sind in der vorstehenden Tabelle wiedergegeben. Die Schätzung des Gesamtumfangs der Beanspruchung des Vorruhestandsgesetzes, d.h. der kumulierten Zahl der Vorruheständler, ergibt sich aus dem jeweiligen Bestand der Zuschußfälle und den Abgängen. Dabei wurde unterstellt, daß in den Vorruhestandsfällen, für die kein Zuschuß der Bundesanstalt für Arbeit beantragt wurde, Leistungen über eine etwas kürzere Zeit bezogen wurden als in den Zuschußfällen.

Die Gesamtinanspruchnahme der Vorruhestandsregelungen liegt mit 130 000 allerdings weit unter der potentiellen Gesamtzahl von 800 000, die sich aus der Altersstruktur aller Beschäftigten von 1984 bis Ende September 1987 errechnet⁴. Das damals geschätzte Potential ist also nur zu einem Sechstel ausgeschöpft worden.

³ Siehe: Mögliche Beschäftigungseffekte der Vorruhestandsregelung. Bearb.: Ellen Kirner, Volker Meinhardt, Rudolf Zwiener. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 18/84.

⁴ Siehe ebenda, S. 213.

Bisher wurden über 400 Tarifverträge zum Vorruhestand abgeschlossen. Zum Teil handelt es sich um Firmentarifverträge. In diesen Tarifbereichen sind gut 7 Mill. Arbeitnehmer beschäftigt (vgl. nachstehende Tabelle). Zu den wichtigsten Tarifbereichen mit einer Vorruhestandsregelung gehören das Baugewerbe, die chemische Industrie, das private Bank- und Versicherungsgewerbe, die Ernährungsindustrie, die Textil- und Bekleidungsindustrie

und die Metallindustrie. In der Metallindustrie — hier gab die Gewerkschaft der Verkürzung der Wochenarbeitszeit den Vorrang vor einer Vorruhestandsregelung — haben die Beschäftigten im Unterschied zu den anderen Vorruhestandsbegünstigten keinen grundsätzlichen Anspruch auf den Vorruhestand; die Arbeitgeber können ohne Angabe von Gründen Vorruhestandswünsche der Arbeitnehmer ablehnen.

Inanspruchnahme der Vorruhestandsregelungen nach Wirtschaftsbereichen

	Sozialvers.-pflichtig Beschäftigte in 1 000	Sozialvers.-pflichtig Beschäftigte im Alter von 58-64 Jahren in 1 000	Arbeitnehmer in Tarifbereichen mit Vorruhestandsregelungen ¹⁾ in 1 000	Vorruhestandsberechtigte Arbeitnehmer ²⁾ in 1 000	Vorruhestandsgeldbezieher in 1 000	Vorruhestandsgeldbezieher in vH der Anspruchsberechtigten	Wiederbesetzung (bewilligte Anträge) in 1 000
	Stichtag 30.6.86	Stichtag 30.6.83	Stichtag 31.12.86	kumuliert bis 30.6.87	kumuliert bis 30.6.87	kumuliert bis 30.6.87	kumuliert bis 30.6.87
Land- und Forstwirtschaft	231	9	—	—	—	—	—
Energie, Wasser, Bergbau	471	21	156	8	6	75	2
Grundstoff- u. Prod.-gütergewerbe	1 442	67	788	31	15	48	5
Investitionsgütergewerbe	4 144	153	3 646	182	15	8	8
Verbrauchsgütergewerbe	1 870	30	600	18	14	78	9
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	698	53	364	18	8	45	4
Bau-, Ausbau-, Bauhilfsgewerbe	1 441	52 ³⁾	920	55	46	83	20
Handel, Banken, Versicherungen	3 566	146	597	20	11	55	3
Verkehr u. Nachrichtenübermittlung	995	39	40	2	1	50	0
Private Dienstleistungen und öffentliche Dienste	5 870	283	61	3	3	100 ⁴⁾	1
Insgesamt	20 730	886	7 152	337	119	35	54
(ohne Investitionsgüter prod. Gewerbe)	16 586	733	3 506	155	104	67	46

¹⁾ Im WSI-Tarifarchiv werden nur Tarifbereiche mit mehr als 1 000 Beschäftigten, die von Tarifverträgen der DGB-Gewerkschaften begünstigt werden, ausgewiesen. Die Zuordnung nach Wirtschaftsbereichen orientiert sich dabei an dem Schwergewicht der einzelnen Tarifbereiche; dies läßt das Investitionsgütergewerbe im Vergleich zur amtlichen Statistik größer erscheinen, weil alle unter den Metall-Tarifvertrag fallenden Unternehmen dem Investitionsgütergewerbe zugerechnet werden. — ²⁾ In der Regel wird die Zahl der vorruhestandsberechtigten Arbeitnehmer durch Überforderungsklauseln zwischen 2 und 5 vH der Belegschaft begrenzt und nicht durch die Besetzung der anspruchsberechtigten Altersjahrgänge. Vorruhestandsberechtigte Arbeitnehmer aufgrund von Firmenverträgen zum Vorruhestand wurden hier nicht erfaßt. — ³⁾ Im Bauhauptgewerbe, für das im wesentlichen die Vorruhestandsregelung vereinbart wurde, liegt der Anteil der älteren Arbeitnehmer deutlich höher als im Baugewerbe insgesamt. — ⁴⁾ Die Inanspruchnahme dürfte niedriger liegen, da Vorruheständler, die aufgrund von Firmenverträgen ausgeschieden sind, hier nicht erfaßt werden.

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit; WSI-Archiv; Berechnungen des DIW. Differenzen in den Summen durch Rundung.

Die Frage nach der Höhe der Inanspruchnahme der Vorruhestandsregelung läßt sich erst nach der Zusammenführung verschiedener Statistiken beantworten⁵. Zur Berechnung der Zahl der vorruhestandsberechtigten Arbeitnehmer wurden für die einzelnen Wirtschaftsbereiche Altersstrukturkoeffizienten — Anteil der Beschäftigten im Alter von 58 bis 64 Jahren an der Gesamtbeschäftigung — zum Zeitpunkt vor Inkrafttreten der Vorruhestandsregelung bestimmt und auf die Bereiche übertragen, für die eine tarifliche Vorruhestandsregelung abgeschlossen wurde. Dabei war zu berücksichtigen, daß die Regelungen verschiedene Laufzeiten haben und das Mindestalter variiert. Eine reine Stichtagsbetrachtung, wie sie üblicherweise durchgeführt wird, würde die Zahl der Anspruchsberechtigten weit unterschätzen. Einschränkungen der Zahl der Anspruchsberechtigten ergeben sich zusätzlich über die geforderte Dauer der Betriebszugehörigkeit und Überforderungsklauseln, die sicherstellen, daß zu gleicher Zeit in der Regel nicht mehr als 2 bis 5 vH der Beschäftigten eines Unternehmens im Vorruhestand sind. Erst mit dem Ausscheiden von Vorruheständlern können andere ältere Arbeitnehmer nachrücken. Für Kleinbetriebe mit weniger als 20 Beschäftigten besteht ein besonderer Schutz. In der Bauindustrie, die eine Umlagefinanzierung zwischen den Unternehmen praktiziert, existiert eine Überforderungsklausel nicht.

Insgesamt ergibt sich nach diesen Berechnungen bis Mitte 1987, kumuliert betrachtet, eine Zahl von rund 340 000 potentiellen Vorruheständlern. Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) errechnete für den Zeitraum bis Ende 1986 345 000 Anspruchsberechtigte⁶; eine Studie der Prognos AG kam für die Zeit bis Mitte 1987 ebenfalls auf 340 000 Anspruchsberechtigte⁷. Nimmt man das Investitionsgüter produzierende Gewerbe aus der Zusammenstellung heraus, weil die Beschäftigten hauptsächlich zum Tarifbereich der Metallindustrie gehören und für sie grundsätzlich kein Anspruch auf Vorruhestand besteht, dann verbleiben „nur“ noch 155 000 potentielle Vorruheständler. Von diesen sind bis Mitte 1987 schätzungsweise 104 000 in den Vorruhestand übergewechselt — das entspricht einer Quote der Inanspruchnahme von knapp 70 vH. Damit läßt sich eine hohe Akzeptanz konstatieren.

Beanspruchung nach Branchen

Knapp 40 vH der Vorruheständler stammen aus der Bauwirtschaft. Dieser Bereich ist damit — mit einer Quote der Inanspruchnahme von rund 80 vH — aufgrund besonders günstiger Regelungen überdurchschnittlich vertreten. Anspruchsberechtigt war jeder Arbeitnehmer vom 58. Lebensjahr an, der in den letzten 15 Jahren 10 Jahre in der Bauwirtschaft beschäftigt war und vor Beantragung des Vorruhestands eine ununterbrochene Betriebszugehörigkeit von einem Jahr aufwies. Die Höhe des Vorruhestandsgeldes betrug unter Einrechnung von Sonderzah-

lungen 82 vH des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts der letzten 12 Monate. Finanziert wird das Vorruhestandsgeld durch eine Umlage der Arbeitgeber.

Der Anreiz dieser Regelung war so groß, daß sich die Tarifparteien aus finanziellen Gründen gezwungen sahen, sie zu modifizieren. Seit Anfang 1986 können Arbeitnehmer erst mit 58 1/2 Jahren ausscheiden und erhalten nur noch 75 vH des letzten durchschnittlichen Arbeitsentgelts⁸.

In der Metallindustrie wurde eine Absicherung in Höhe von 65 vH des letzten Entgelts vorgesehen, während in fast allen anderen Tarifbereichen bei der Vorruhestandsvereinbarung mit einem Satz von mindestens 75 vH ein größerer Anreiz zur Inanspruchnahme gesetzt wurde.

Struktur der Wiederbesetzungen

Über die Vorruhestandsfälle, bei denen aufgrund einer Wiederbesetzung der Stelle ein Zuschuß der Bundesanstalt für Arbeit bewilligt wurde, liegen detaillierte Daten vor. Bis Ende September 1987 wurde in knapp 60 000 Fällen ein Zuschuß nach dem Vorruhestandsgesetz bewilligt. Die Wiederbesetzungsquote von 45 vH entspricht damit etwa der erwarteten Höhe⁹. Diese kumulierte Zahl der wiederbesetzten Arbeitsplätze ist nicht identisch mit dem aus der Vorruhestandsregelung resultierenden Arbeitsmarkteffekt. Einmal ist zu berücksichtigen, daß durch das Ausscheiden von Vorruheständlern auch Entlassungen vermieden worden sind; dieser Effekt ist schwer zu quantifizieren. Zum anderen sind die Abgänge aus dem Vorruhestand zu beachten. Insgesamt dürfte der Arbeitsmarkteffekt bis Mitte 1987 die Größenordnung von 50 000 bis 60 000 Personen erreicht haben. Die Schätzung des DIW vor vier Jahren ergab „zwischen 40 000 und 70 000 Neueinstellungen“ für die Tarifbereiche, die zum damaligen Zeitpunkt eine Vorruhestandsregelung anstrebten.

In 90 vH der Zuschußfälle wurde der Vorruhestand auf der Basis einer tarifvertraglichen Regelung gewährt. Männer haben in stärkerem Maße als Frauen die Vorruhe-

⁵ Da die Abgrenzung der Wirtschaftsbereiche nicht mit der der Tarifbereiche identisch ist, weist die Zahl der Vorruhestandsberechtigten eine gewisse Unsicherheit auf.

⁶ Vgl. Neue Fakten zur Vorruhestandsregelung, IAB-Kurzberichte, vom 24.10.1985. In: Kurzberichte 1985, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 42.7, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), Nürnberg 1986.

⁷ Vgl. Bestandsaufnahme und Bewertung praktizierter Modelle zu vorgezogenen Ruhestandsregelungen. Forschungsbericht Nr. 152 (Studie der Prognos AG, Basel, Oktober 1986). Der Bundesminister für Arbeit und Sozialforschung (Hrsg.), Bonn 1987, S. 41. Aus den dort angegebenen Zahlen wurden die Kleinbetriebe herausgerechnet.

⁸ Siehe: Vorruhestand überforderte Sozialkassen am Bau. In: Sozialpolitische Nachrichten vom 6.1.86, S. 14.

⁹ Siehe: Mögliche Beschäftigungseffekte der Vorruhestandsregelung, a.a.O., S. 215.

**Neu eingestellte Arbeitnehmer
für nach dem VRG freigewordene Arbeitsplätze**

	Kumuliert bis zum Stichtag		
	31.12.85	31.12.86	30.9.87
Neu eingestellte Arbeitnehmer	23 127	45 690	60 704
Wiederbesetzung: eines freigemachten Arbeitsplatzes	17 742	34 129	45 245
durch Umsetzung freigewordener Arbeitsplätze	5 385	11 561	15 459
Wiederbesetzung des Arbeitsplatzes mit: beim Arbeitsamt arbeitslos Gemeldeten	18 404	35 954	47 467
Jugendlichen oder sonstigen Arbeitnehmern § 2 (1) Nr. 5b	4 326	9 025	12 302
Auszubildenden im Kleinbetrieb	397	712	855
Qualifikation: Facharbeiter	11 661	21 341	27 875
Meister, Polier	502	915	1 184
Angestellter (qualifiziert)	3 745	7 675	10 540
Nichtqualifizierter	6 552	14 458	19 352
<i>Quelle:</i> Bundesanstalt für Arbeit			

standsregelung genutzt. An den kumuliert betrachteten Zuschußfällen sind sie mit 83 vH beteiligt. Da Frauen in der Regel bereits mit 60 Jahren aus dem Erwerbsleben ausscheiden, reduziert sich bei ihnen die potentielle Zahl der Vorruhestandsfälle erheblich.

Damit ist auch die Laufzeit des Bezuges einer Vorruhestandsleistung bei den Frauen erheblich kürzer als bei den Männern. Fast alle Frauen, die bis Ende 1985 ein Vorruhestandsgeld mit Zuschußzahlung bewilligt bekommen haben, waren Ende September 1987 nicht mehr Empfänger eines Vorruhestandsgeldes. Bei den Männern, die im Zeitraum bis Ende 1985 zugegangen waren, betrug die Abgangsquote nur 40 vH.

Insgesamt sind bis Ende September 1987 in 16 000 Fällen die Vorruhestandszahlungen mit Zuschußzahlung aufgrund des Beginns der Altersrentenzahlung beendet worden; dies entspricht — bezogen auf alle Zuschußfälle — einer Abgangsquote von 28 vH.

Fast jeder zweite (44 vH) der Zuschußfälle betraf einen Facharbeiter. Jeder vierte war ein Nichtqualifizierter. Bei den neu eingestellten Arbeitnehmern auf den frei gewordenen Stellen sind qualifizierte Facharbeiter und Ange-

stellte im selben Ausmaß beteiligt wie bei den ausgeschiedenen Arbeitnehmern. Dagegen wurde nur jeder dritte Meister und Polier durch einen Arbeitnehmer gleicher Qualifikation ersetzt. Bei den Nichtqualifizierten wurden 30 vH mehr eingestellt als ausgeschieden sind. Unklar ist dabei, ob dies in erster Linie aus finanziellen Gründen geschah oder ob sich hier innerbetriebliche Umschichtungen des Personalbestandes widerspiegeln.

Knapp 80 vH der wiederbesetzten Arbeitsplätze wurden mit einem beim Arbeitsamt gemeldeten Arbeitslosen besetzt. In 20 vH der Fälle wurde ein Jugendlicher oder sonstiger Arbeitnehmer eingestellt, der nach Abschluß der Ausbildung keinen Arbeitsplatz bekommen hatte. Kleinbetriebe haben von der Möglichkeit, einen freien Arbeitsplatz durch einen Auszubildenden zu besetzen, bis Ende September 1987 in nur 855 Fällen (1,5 vH) Gebrauch gemacht. Dieser Kreis von Unternehmen hat offensichtlich in nur geringem Maße am Vorruhestandsgesetz partizipiert.

In drei von vier Fällen wurden die freigemachten Arbeitsplätze direkt wiederbesetzt; in den restlichen Fällen wurde die Möglichkeit der Wiederbesetzung im Wege der innerbetrieblichen Umsetzung genutzt. Die bei der Verabschiedung des Gesetzes geäußerte Befürchtung, durch das Einbeziehen der durch Umsetzung freigewordenen Arbeitsplätze in die Zuschußregelung werde den Arbeitgebern die Möglichkeit geboten, Zuschüsse für den Vorruhestandsfall auch dann zu erhalten, wenn keine Wiederbesetzung, sondern eine aus anderen Gründen bedingte Neueinstellung vorliegt, hat sich nicht bestätigt. Der Mitnahmeeffekt dürfte niedrig sein, da sicher in vielen Fällen eine betriebliche Notwendigkeit der Umsetzung gegeben war.

Konkurrenz der 59er Regelung

Die Vorruhestandsregelungen stehen — und dies wurde vorausgesehen¹⁰ — in Konkurrenz zur Möglichkeit älterer Arbeitnehmer, über die sogenannte 59er Regelung aus dem Arbeitsprozeß auszuschneiden.

**Rentenzugänge wegen Arbeitslosigkeit
nach Vollendung des 60. Lebensjahres**

Jahr	Männer	Frauen	Insgesamt
1983	31 623	4 243	35 866
1984	37 294	3 717	41 011
1985	38 764	3 015	41 779
1986	35 446	4 251	39 697
<i>Quelle:</i> VDR Statistik Rentenzugang. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.). Verschiedene Jahrgänge.			

¹⁰ Vgl. Mögliche Beschäftigungseffekte der Vorruhestandsregelung, a.a.O., S. 210 f.

Die Rentenzugänge wegen Arbeitslosigkeit von der Vollendung des 60. Lebensjahres an waren in den Jahren 1984 bis 1986 nicht niedriger, sondern höher als in der Zeit davor. Die gleichzeitig mit der Einführung des Vorruhestandsgesetzes beschlossene Verschärfung der Bedingungen für die Erstattung des Arbeitslosengeldes und des Altersruhegeldes durch den Arbeitgeber hat nicht die erwünschte Verschiebung zum Vorruhestand gebracht. Seit Mai 1984 haben danach die Arbeitgeber bei gekündigten Arbeitnehmern, die das 56. Lebensjahr vollendet hatten, nicht nur das Arbeitslosengeld einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge für maximal ein Jahr für die Zeit nach der Vollendung des 59. Lebensjahres, sondern auch den Rentenversicherungsträgern das Altersruhegeld für maximal 48 Monate zu erstatten.

Die 59er Regelung kann für den Arbeitgeber auch gegenwärtig selbst im Falle der Erstattung finanziell günstiger sein als die Vorruhestandsregelung. Ausschlaggebend für die weiterhin hohe Beanspruchung der 59er Regelung dürfte aber sein, daß eine Erstattung nicht zwingend ist. Es bestehen vielfältige Möglichkeiten, ihr auszuweichen. Erstattungen finden in nur gut 10 vH der Fälle statt. An die Bundesanstalt für Arbeit wurden Erstattungen in folgender Höhe geleistet¹¹:

Jahr	Erstattungsbeträge an die Bundesanstalt für Arbeit nach § 128 AFG (in Mill. DM)
1983	90
1984	221
1985	227
1986	142
1987	40

Quelle: Bundesarbeitsblatt, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Aufwendungen und ihre Deckung der Bundesanstalt für Arbeit, verschiedene Jahrgänge.

Gegenwärtig liegt die Frage der Erstattungspflicht dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vor, und die Erstattungen sind deswegen, falls der Arbeitgeber widerspricht, bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausgesetzt.

Die Statistik über die älteren Arbeitslosen deutet darauf hin, daß in den nächsten Jahren die Beanspruchung der 59er Regelung noch steigen wird. Die Zahl der Arbeitslosen im Alter von 55 bis unter 58 Jahren nimmt kontinuierlich zu.

Die Zahl der Arbeitslosen im Alter von 58 Jahren und darüber ist seit 1984 fast konstant geblieben. Dabei muß berücksichtigt werden, daß 1986 etwa 41 000 Arbeitslose zwar Leistungen erhielten, nach § 105c AFG aber nicht mehr als Arbeitslose gezählt wurden.

Erfordernis weiterer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Die Beschäftigungsentwicklung der letzten vier Jahre zeigt ein scheinbar günstiges Bild. Seit dem Tiefpunkt der Beschäftigung im Jahr 1983 wird bis 1987 eine Zunahme um 600 000 Erwerbstätige ausgewiesen¹². Dieser Anstieg ist jedoch zu einem guten Teil auf Sonderfaktoren zurückzuführen¹³, vor allem auf die Ausweitung der Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) und die Einführung des Erziehungsurlaubs.

Für die nächsten Jahre zeichnet sich eine Stagnation der Beschäftigung und eine anhaltend hohe Arbeitslosigkeit ab. Über das zu erwartende schwache Wirtschaftswachstum ist ein Abbau dieser hohen Unterbeschäftigung nicht zu erreichen.

Zugleich wird von den staatlichen Maßnahmen kaum noch ein zusätzlicher Entlastungseffekt ausgehen. So läßt sich die Zahl der ABM-Stellen nicht mehr nennenswert erhöhen, und die Zahl der Erziehungsurlaub beanspruchenden Arbeitnehmer (in der Regel Mütter) wird nur noch geringfügig zunehmen. Läuft die Vorruhestandsregelung Ende dieses Jahres aus, so wird in den fünf darauffolgenden Jahren der Arbeitsmarkt zusätzlich belastet, da das Durchschnittsalter der Arbeitnehmer wieder steigt.

Zum Abbau dieser Arbeitsmarktungleichgewichte hat das DIW eine Modernisierungsstrategie für die 90er Jahre und über den Trend hinausgehende Arbeitszeitverkürzungen einschließlich der Zunahme von Teilzeitarbeit vorgeschlagen¹⁴. Einen wichtigen Bestandteil kann dabei auch eine verbesserte und verlängerte Vorruhestandsregelung bilden. Hier bietet sich eine Ausweitung auf die Tarifbereiche an, die bisher keine Vorruhestandsregelung getroffen haben, z.B. auf den öffentlichen Dienst. Mittelfristig darf auf diese Art arbeitsmarktentlastender Maßnahmen nicht verzichtet werden.

Vorruhestandsregelung für den öffentlichen Dienst zu wünschen

Die Bundesregierung hatte zwar mit dem Vorruhestandsgesetz den Tarifparteien einen Rahmen zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit vorgegeben, sie selbst als Arbeitgeber und Tarifpartner lehnte aber von Anfang an eine Vorruhestandsregelung für den öffentlichen Dienst ab.

¹¹ An die Rentenversicherungsträger wurden im Jahr 1987 Erstattungsbeträge in Höhe von 615 Mill. DM geleistet.

¹² Vgl. Autorengemeinschaft, Zur Arbeitsmarktentwicklung 1987/88: Entwicklungstendenzen und -strukturen. In: MittAB 3/87. Tabellenanhang S. 283.

¹³ Vgl. ebenda, S. 267 ff.

¹⁴ Vgl. Perspektiven der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2000. Bearb.: Jürgen Blazejczak, Wolfgang Kirner, Hans-Jürgen Krupp. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 25/87.

Arbeitslose nach Alter
jeweils Ende September
Männer und Frauen

Von... bis unter ...Jahren	1981	1982	1983	1984	1985	1986
	Anzahl					
55-56	17 786	24 298	31 650	34 858	37 458	39 907
56-57	18 123	24 834	31 240	36 758	40 760	44 118
57-58	17 877	25 456	32 590	38 514	43 241	49 506
55-58	53 786	74 588	95 480	110 130	121 459	133 531
58-59	20 361	26 512	38 082	45 972	49 264	39 998
59-60	39 381	40 044	45 226	56 528	57 405	37 982
60-61	21 280	24 046	23 244	23 490	23 045	18 293
61-62	12 798	13 770	14 040	13 180	10 694	10 958
62-63	6 140	11 424	10 662	10 278	8 157	6 985
63-64	2 447	3 594	5 482	5 082	5 027	4 576
64-65	1 872	1 944	2 250	3 694	3 869	3 718
58-65	104 279	121 334	138 986	158 224	157 461	122 510
55-65	158 065	195 922	234 466	268 354	278 920	256 041
	vH-Struktur					
55-56	11,3	12,4	13,5	13,0	13,4	15,6
56-57	11,5	12,7	13,3	13,7	14,6	17,2
57-58	11,3	13,0	13,9	14,4	15,5	19,3
55-58	34,0	38,1	40,7	41,0	43,5	52,2
58-59	12,9	13,5	16,2	17,1	17,7	15,6
59-60	24,9	20,4	19,3	21,1	20,6	14,8
60-61	13,5	12,3	9,9	8,8	8,3	7,1
61-62	8,1	7,0	6,0	4,9	3,8	4,3
62-63	3,9	5,8	4,5	3,8	2,9	2,7
63-64	1,5	1,8	2,3	1,9	1,8	1,8
64-65	1,2	1,0	1,0	1,4	1,4	1,5
58-65	66,0	61,9	59,3	59,0	56,5	47,8
55-65	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Quelle:</i> Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Ältere Arbeitslose im Bundesgebiet nach Altersjahren und Dauer der Arbeitslosigkeit, Ende September 1981 bis 1986, Heft 3 der Jahrgänge 1982 bis 1987.						

Nachdem bis jetzt für gut ein Drittel aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Vorruhestandsregelungen abgeschlossen wurden, käme in Zukunft dem öffentlichen Dienst als dem größten Tarifbereich die entscheidende Bedeutung für die Ausschöpfung des Vorruhestandspotentials der über 57jährigen Arbeitnehmer zu. Daß damit beachtliche Arbeitsmarkteffekte verbunden wären, soll im folgenden gezeigt werden.

Generell gilt zwar, daß eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit, wie sie jetzt von der ÖTV in den anstehenden Tarifverhandlungen gefordert wird, gesamtwirtschaftlich zu Mehrbeschäftigung führt, während der Vorruhestand nur

einen Austausch von beschäftigten Personen bewirkt. Für den öffentlichen Dienst sind dabei jedoch Besonderheiten zu beachten. Das „Stellenplandenken“ und damit das Rechnen in Personen läßt befürchten, daß eine Wochenarbeitszeitverkürzung nicht den erhofften Beschäftigungseffekt hat; vor allem die schlechte Finanzlage der öffentlichen Haushalte dürfte eine Ausdehnung der Stellenzahl verhindern. Eine Vorruhestandsregelung kann dagegen für Länder und Gemeinden weitgehend kostenneutral gestaltet werden.

Im Jahr 1985 waren im öffentlichen Dienst 4,6 Mill. Personen beschäftigt, 1,8 Mill. Beamte und 2,8 Mill. Arbeiter

und Angestellte; 0,8 Mill. Beschäftigte des öffentlichen Dienstes übten eine Teilzeitbeschäftigung aus¹⁵. Zur Altersstruktur der Beschäftigten liegt keine aktuelle Erhebung vor. Nur für einen Teilbereich, nämlich die sozialversicherungspflichtigen Männer und Frauen bei den Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung, veröffentlicht die Bundesanstalt für Arbeit regelmäßig eine Altersstrukturstatistik¹⁶. Von diesen Personen waren zum Stichtag 30.6.86 etwa 8 vH im Alter zwischen 58 und 65 Jahren. In den Wirtschaftszweigen Verkehr, Nachrichtenübermittlung und Dienstleistungen, die in Teilen auch dem öffentlichen Dienst zugerechnet werden, lag der entsprechende Anteil allerdings deutlich niedriger, nämlich bei 4 vH, dem Durchschnitt aller Wirtschaftszweige.

Insgesamt kann angenommen werden, daß von den 2,1 Mill. vollbeschäftigten Arbeitern und Angestellten des öffentlichen Dienstes bis zu 150 000 im ersten Jahr für einen Vorruhestand in Frage kämen. Bei einer Laufzeit der Vereinbarung über fünf Jahre weitet sich der Kreis auf rund 320 000 Personen aus. Von den Teilzeitbeschäftigten über 57 Jahren wäre sicherlich nur ein kleinerer Teil an einer Vorruhestandsregelung interessiert. Allerdings könnte für die Beamten, die im Vorruhestandsgesetz ausgeklammert blieben, eine adäquate Regelung gefunden werden, deren Finanzierung dann aber nicht durch die Bundesanstalt für Arbeit zu erbringen wäre. Dies würde das Potential um etwa 100 000 Personen im ersten Jahr und 240 000 innerhalb von fünf Jahren erhöhen.

Bei der Schätzung der zu erwartenden Inanspruchnahme einer Vorruhestandsregelung im öffentlichen Dienst lassen sich nur die Erfahrungen aus der privaten Wirtschaft heranziehen. Danach müßte das Versorgungsniveau von zur Zeit 65 vH auf 75 vH des letzten Monatslohnes (ohne Sonderzahlungen) erhöht werden, um eine Inanspruchnahme von 60 bis 70 vH zu erzielen.

Ein weiteres Problem ergibt sich wegen der zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung (VBL). Um den Vorruhestand für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes überhaupt attraktiv zu gestalten, darf dessen Inanspruchnahme nicht zum Verlust von Ansprüchen führen.

Soll die Effizienz der Vorruhestandsregelung im öffentlichen Dienst gewährleistet sein, so darf es zu keiner Sperre im Stellenplan kommen. Die Regelung ergibt nur dann Sinn, wenn eine hohe Wiederbesetzungsquote erreicht wird.

Die Kosten einer Vorruhestandsregelung im öffentlichen Dienst halten sich in vertretbaren Grenzen, da die tariflich festgelegte Spanne zwischen der Anfangsvergütung für — neu einzustellende — Arbeitskräfte und der Endvergütung für die — ausscheidenden — Vorruheständler allein aufgrund der Alterszuschläge erheblich ist. Weitere Einsparungen bei den Personalkosten ergeben sich dadurch, daß die neuen Arbeitskräfte erst nach Jahren in die freigewordenen Vergütungsgruppen hinein-

wachsen. Unter den Annahmen einer 60prozentigen Inanspruchnahme, einem Vorruhegehalt in Höhe von 75 vH des vorangegangenen Arbeitsentgeltes (ohne Sonderzahlungen), einer fast vollständigen Wiederbesetzung der Arbeitsplätze mit jüngeren Arbeitnehmern und einem Zuschuß bei Wiederbesetzung in Höhe von 50 vH durch die Bundesanstalt für Arbeit kommt es beim einzelnen öffentlichen Arbeitgeber nur zu einem geringen Anstieg der Ausgaben für Löhne und Gehälter.

Im ersten Jahr wäre mit maximal 75 000 bezuschußten Vorruheständlern zu rechnen. Dafür hätte die Bundesanstalt für Arbeit, und damit der Bund und/oder die Beitragszahler, ungefähr 1,4 Mrd. DM aufzubringen. Dieser Betrag würde aufgrund der von Jahr zu Jahr zunehmenden Zahl der Vorruheständler auf maximal 3 Mrd. DM steigen. Auch dies ist ein Betrag, der unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten viel effizienter ist als andere Staatsausgaben oder Steuersenkungen.

Fazit

Die Quote der Inanspruchnahme ist mit etwa 70 vH in den Tarifbereichen unerwartet hoch, in denen Vorruhestandsregelungen abgeschlossen wurden, die das gesetzlich vorgesehene Versorgungsniveau übersteigen und einen prinzipiellen Anspruch der in Frage kommenden Arbeitnehmer begründen. Das Interesse, vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuschneiden, muß daher als groß eingeschätzt werden. Dennoch hat das Vorruhestandsgesetz nicht das gebracht, was sich die Bundesregierung davon versprochen hatte. Tarifverträge zum Vorruhestand sind nur für etwa ein Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten abgeschlossen worden. Einer der Gründe dafür ist auf Seiten der Arbeitgeber der geringe Zuschuß der Bundesanstalt für Arbeit bei Wiederbesetzung des Arbeitsplatzes; er beträgt bestenfalls 35 vH der Vorruhestandskosten. Auf Seiten der Arbeitnehmer dürfte das gesetzlich garantierte Versorgungsniveau von 65 vH des letzten Entgeltes als zu niedrig empfunden worden sein. Alle abgeschlossenen Tarifverträge zum Vorruhestand mit Ausnahme der Metallindustrie — hier lag das Hauptgewicht auf der Verkürzung der Wochenarbeitszeit —, garantieren ein Versorgungsniveau von mindestens 75 vH.

Hinzu kommt, daß das Vorruhestandsgesetz in Konkurrenz zu der sog. 59er Regelung steht, die für die Arbeitgeber kostengünstiger — in der Regel sogar zum „Nulltarif“ — ein Ausscheiden der älteren Arbeitnehmer aus dem Betrieb und dem Erwerbsleben ermöglicht. Die Einführung des Vorruhestands im öffentlichen Dienst hätte erhebliche Wirkungen. Einschließlich der Beamten

¹⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 14, Reihe 6, Personal des öffentlichen Dienstes 1985.

¹⁶ Siehe: Bundesanstalt für Arbeit. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftsklassen und Alter am 30.6.1986.

kämen innerhalb von 5 Jahren etwa eine halbe Million Personen für den Vorruhestand in Frage. Die Kosten hielten sich in vertretbaren Grenzen.

Da auch mittelfristig nicht mit einem ausreichenden Wirtschaftswachstum zu rechnen ist, bei dem die hohe Arbeitslosigkeit entscheidend abgebaut werden würde, kommt den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen weiterhin entscheidende Bedeutung zu. Ein neues Vorruhestandsgesetz, das ebenfalls befristet sein sollte, könnte einen wichtigen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit liefern. Dazu müßten aber das Versorgungsniveau auf mindestens 75 vH des früheren Entgelts (ohne Sonderzahlungen) angehoben und der Zuschuß der Bundesan-

stalt für Arbeit im Falle der Wiederbesetzung der Arbeitsplätze möglichst auf 50 vH erhöht werden. Damit würde auch erreicht, daß es nicht immer stärker zu einem Abschieben älterer Arbeitnehmer in die Arbeitslosigkeit kommt, wie es in der Tendenz zur Zeit schon geschieht. Über die 59er Regelung „verjüngen“ die Betriebe ihre Belegschaften auf Kosten der Solidargemeinschaft und auf dem Rücken der freigesetzten älteren Arbeitnehmer, die über eine Vorruhestandsregelung besser abgesichert wären. Zwar geben auch bei einer Vorruhestandsregelung ältere Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz auf, doch ist hier die freiwillige Entscheidung gesetzlich verankert. Darüber hinaus wird mit der Zuschußregelung ein Anreiz zur Einstellung jüngerer Arbeitsloser gesetzt.

Welche Entwicklung nimmt der Personenverkehr in Berlin (West)?

Zwei verkehrspolitische Szenarien

Die Probleme des innerstädtischen Personenverkehrs sind wie in vielen anderen Städten und Ballungsgebieten auch in Berlin (West) ein aktuelles Thema. Die Absicht, den Betriebskostenzuschuß für die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) auf jährlich 700 Mill. DM zu begrenzen, die neue Tarifstruktur der BVG, die Neufassung des Flächennutzungsplans und die darin enthaltenen Grundzüge der Verkehrsplanung sind Gegenstand einer intensiven stadtpolitischen Diskussion. Kernpunkt der Auseinandersetzungen ist letztlich die Frage, welche Prioritäten künftig für den Personenverkehr in Berlin (West) gesetzt werden sollen. Dieser ist in immer stärkerem Maße vom Gebrauch des Pkw geprägt. Heute wird fast für die Hälfte aller Wege innerhalb Berlins ein Auto benutzt. Die Auswirkungen des Pkw-Verkehrs auf die Umwelt (Lärm, Abgase, Unfälle) und das Stadtbild sind überall spürbar. Die BVG dagegen sieht sich einem scheinbar unabwendbaren Kreislauf aus rückläufigen Fahrgastzahlen, steigenden Defiziten, daraus folgender Angebotsverringerung und weiteren Kundenabwanderungen ausgesetzt.

Um deutlich zu machen, welche politischen Gestaltungsspielräume vorhanden sind, sind vom DIW zwei Szenarien für den Personenverkehr in Berlin (West) für das Jahr 2000 erarbeitet worden¹. In einem „Status quo-Szenario“ wird unterstellt, daß die bisher eingeschlagene Verkehrspolitik fortgeführt wird. Dies bedeutet insbesondere das Bemühen, auch bei wachsendem Pkw-Bestand und weiter zunehmender Pkw-Gesamtfahrleistung einen reibungslosen Verkehrsfluß sicherzustellen. In einem „Szenario des Wertewandels“ wird angenommen, daß die Bevölkerung der Benutzung des Pkw im Stadtverkehr aus Gründen der Sozialverträglichkeit künftig kritischer gegenüberstehen wird und diese Tendenz von der Verkehrspolitik durch geeignete Maßnahmen gefördert wird.

Personenverkehr in Berlin (West) im Jahre 1986

Mit gut zwei Millionen Einwohnern (Stand 1986) ist Berlin (West) größer als jede andere Stadt in der Bundesrepublik; sie weist mit rund 4 200 Einwohnern je km² die höchste Bevölkerungsdichte auf. In Berlin (West) wurden im Jahre 1986 knapp 2 Mrd. Wege unternommen und dabei rd. 10,5 Mrd. Personenkilometer zurückgelegt². Im Durchschnitt sind dies rd. 950 Wege je Einwohner, mit einer mittleren Entfernung von 5,4 km. Die Mobilität der Berliner Bevölkerung entspricht damit dem Durchschnitt der Großzentren der Bundesrepublik, jedoch sind die Wege in Berlin im Mittel um rund 20 vH kürzer³. In erster Linie dürfte dies an der Insellage der Stadt liegen. Darüber hinaus trägt ihre polyzentrale Struktur, die dem einzelnen tendenziell kürzere Wege ermöglicht, zu diesem Effekt bei.

Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Berlin verfügt über ein gut ausgebautes Angebot an Bus, U-Bahn und S-Bahn. Das U-Bahnnetz umfaßt gegenwärtig 108 km; von dem im Januar 1984 durch die BVG übernommenen, 145 km langen S-Bahnnetz werden derzeit 71 km betrieben. Die Erweiterungen im Schienennetz wurden allerdings im Bus-Verkehr teilweise von einer Aus-

richtung der Linienführung auf den Sammelverkehr zu Schnellbahnhöfen und von Taktzeitverlängerungen begleitet. Die angebotenen Bus-Platzkilometer (Anzahl der Plätze x gefahrene Kilometer) gingen seit 1980 um 16 vH zurück.

Der Anteil mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegter Wege am gesamten Personenverkehr in Berlin (West) entspricht mit 28 vH etwa dem Aufkommen von Fußwegen und Radfahrten. Verglichen mit der Bedeutung

¹ Vgl.: J. Kloas, H. Kuhfeld, U. Kunert: Veränderung der Nachfrage, Gutachten im Auftrag der BVG, Berlin 1987 (als Manuskript vervielfältigt).

² Für die Datenbasis vgl.: W.-D. Klemm, H. Sonntag u. a.: Erhebung der Verkehrsnachfrage, Gutachten der Gesellschaft für Informationsverarbeitung, Verkehrsberatung und angewandte Unternehmensforschung mbH (IVU) im Auftrag der BVG, Berlin 1987 (als Manuskript vervielfältigt).

³ Vgl.: J. Kloas, H. Kuhfeld: Verkehrsverhalten im Vergleich, Personenverkehr in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1976 und 1982 nach Verkehrsarten, Zwecken, Entfernungsstufen, Gemeindetypen und Bevölkerungsgruppen. DIW-Beiträge zur Strukturforchung, Heft 96, Berlin 1987. Für das Jahr 1982 wurde in dieser Untersuchung u. a. für die 12 Großzentren der Bundesrepublik Deutschland (Hamburg, Hannover, Bremen, Duisburg, Düsseldorf, Dortmund, Essen, Köln, Frankfurt, München, Stuttgart, Berlin) eine durchschnittliche Mobilitätsrate von 966 Wegen je Einwohner festgestellt. Die mittlere Wegelänge betrug 6,6 km.

des öffentlichen Verkehrs in Großzentren haben die Berliner Verkehrsbetriebe einen hohen Stellenwert.

Motorisierter Individualverkehr (MIV)

Vergleich des Verkehrsaufkommens in Berlin (West) und in den Großzentren der Bundesrepublik Deutschland

Anteile der Verkehrsarten in vH

	Berlin (West) 1986	Großzentren ¹⁾ 1982
Nichtmotorisierter Verkehr	28,4	38,0
zu Fuß	23,0	29,9
Fahrrad	5,4	8,1
Motorisierter Verkehr	71,6	62,0
Personenkraftwagen ²⁾	43,8	40,5
Fahrer	32,4	31,8
Mitfahrer	11,4	8,7
Öffentliche Verkehrsmittel	27,8	21,5
	100,0	100,0

¹⁾ Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohnern. —
²⁾ Verkehr mit Personen- und Kombinationskraftwagen und motorisierten Zweirädern.

Quellen: IVU, Berechnungen des DIW.

Die wichtigsten Nachfragebereiche der BVG im Jahre 1986 waren der Einkaufs-, der Berufs- und der Freizeitverkehr. Für mehr als die Hälfte aller Fahrten mit der BVG im werktäglichen Personenverkehr ist mindestens einmaliges Umsteigen im Netz erforderlich. Nur eine geringe Zahl von Fahrgästen nutzt die Möglichkeiten von Park-and-Ride oder Bike-and-Ride.

Die Reisezeit ist ein wesentlicher Bestimmungsgrund für die Verkehrsmittelwahl. Betrachtet man die für den Werktagsverkehr 1986 in Berlin ermittelten Reisegeschwindigkeiten bei den einzelnen Verkehrsarten, so wird deutlich, daß der öffentliche Verkehr in keiner Weise mit dem Pkw konkurrieren kann.

Reisegeschwindigkeiten (Haus zu Haus) in Berlin (West) 1986

Verkehrsmittel	Reisegeschwindigkeit in km/h
S-Bahn	13,9
U-Bahn	11,4
Bus	7,2
Pkw	22,6
Motorrad/Moped/Mofa	20,8
Fahrrad	8,4
Zu Fuß	2,8

Quelle: IVU

Der Pkw-Bestand in Berlin (West) hat sich in den letzten 10 Jahren um ein Drittel erhöht; 1986 waren 656 000 Pkw zugelassen. Rund 43 vH aller Berliner Haushalte verfügen über einen und fast 10 vH über mindestens zwei Autos. Dies bedeutet allerdings auch, daß fast jeder zweite Haushalt nach wie vor nicht motorisiert ist. Mit 323 Pkw je 1000 Einwohner ist die Motorisierungsdichte in Berlin (West) deutlich niedriger als im Durchschnitt des Bundesgebietes (441 Pkw je 1000 Einwohner) und als in den anderen deutschen Großstädten.

Wie im Durchschnitt aller großen bundesdeutschen Städte werden auch in Berlin (West) mehr Wege mit dem Pkw als mit jedem anderen Verkehrsmittel zurückgelegt. Ein Drittel des motorisierten Individualverkehrs⁴ ist Freizeitverkehr. Die Vorteile des Pkw (Beförderung mehrerer Personen bei annähernd gleichen Kosten, zeitliche und räumliche Ungebundenheit, jederzeitige Verfügbarkeit) schlagen gerade in diesem Fahrtzweck zu Buche. Mit einem Anteil von 27 vH steht der Berufsverkehr an zweiter Stelle. Betrachtet man jedoch die Fahrleistung der Autos im Stadtgebiet, so hat der Berufsverkehr mit 38 vH den höchsten Anteil, da hier die durchschnittlichen Wegelängen am größten sind und außerdem die Pkw-Besetzung (im Durchschnitt 1,1 Personen je Fahrt) besonders niedrig ist.

Nichtmotorisierter Verkehr

In Berlin wird weniger zu Fuß gegangen und auch weniger Rad gefahren als im Durchschnitt der Großzentren. 1986 hatten Fußwege einen Anteil von 23 vH am gesamten Personenverkehr. Der Schwerpunkt liegt hier bei Einkäufen und Besorgungen. Es werden sogar mehr Einkäufe zu Fuß erledigt als mit dem Pkw oder einem öffentlichen Verkehrsmittel.

Grundschüler unternehmen fast die Hälfte ihrer Wege als Fußgänger. Auch für Hausfrauen und Rentner, Personengruppen mit einer vergleichsweise niedrigen Pkw-Ausstattung, haben Fußwege mit Anteilen von rund einem Drittel an der jeweiligen Gesamtwegezahl eine große Bedeutung.

Etwa 18 vH des Berliner Straßennetzes sind mit Radwegen ausgestattet (Stand 1986: 521 km). Zum Bestand rechnen allerdings auch markierte Streifen auf Bürgersteigen. Ein zusammenhängendes Netz fehlt, ebenso Einrichtungen zur Verbesserung der Sicherheit von Radfahrern. Mit einem Anteil von 5 vH am Gesamtverkehr haben Fahrradfahrten in Berlin geringere Bedeutung als sonst in bundesdeutschen Großstädten; die Nutzungsstruktur ist jedoch ähnlich.

⁴ Verkehr mit Personen- und Kombinationskraftwagen und motorisierten Zweirädern (Im folgenden auch als Pkw-Verkehr bzw. Autoverkehr bezeichnet).

Personenverkehr in Berlin (West) im Jahre 1986 nach Verkehrsarten und Zwecken

	zu Fuß	Fahrrad	Fahrer	PKW ¹⁾ Mitfahrer	Insgesamt	öffentl. Verkehrsmittel ²⁾	Insgesamt
Verkehrsaufkommen in Millionen Wegen							
Beruf	41	15	201	25	227	147	430
Ausbildung	49	16	19	10	30	64	158
Geschäfts- und Dienstreise	6	3	109	15	124	19	152
Einkauf	215	30	131	48	179	171	595
Freizeit	135	40	167	121	288	137	600
Insgesamt	445	104	628	220	848	538	1935
Anteile der Verkehrsarten an allen Wegen in vH							
Beruf	9,5	3,5	46,8	5,9	52,7	34,3	100
Ausbildung	30,8	10,2	12,3	6,5	18,7	40,2	100
Geschäfts- und Dienstreise	3,8	1,9	71,6	10,0	81,6	12,6	100
Einkauf	36,1	5,0	22,0	8,1	30,1	28,7	100
Freizeit	22,5	6,7	27,9	20,2	48,1	22,8	100
Insgesamt	23,0	5,4	32,4	11,4	43,8	27,8	100
Verkehrsleistung in Millionen Personenkilometern							
Beruf	36	51	1829	208	2037	1182	3307
Ausbildung	37	43	121	47	168	371	619
Geschäfts- und Dienstreise	4	7	838	116	953	122	1087
Einkauf	160	50	666	287	952	768	1931
Freizeit	120	114	1333	985	2318	967	3518
Insgesamt	357	266	4785	1643	6429	3410	10462
Anteile der Verkehrsarten an der gesamten Verkehrsleistung in vH							
Beruf	1,1	1,5	55,3	6,3	61,6	35,8	100
Ausbildung	6,0	6,9	19,5	7,6	27,1	59,9	100
Geschäfts- und Dienstreise	0,4	0,7	77,1	10,7	87,7	11,2	100
Einkauf	8,3	2,6	34,5	14,9	49,3	39,8	100
Freizeit	3,4	3,2	37,9	28,0	65,9	27,5	100
Insgesamt	3,4	2,5	45,7	15,7	61,4	32,6	100
Durchschnittliche Weglänge in km							
Beruf	0,88	3,40	9,09	8,22	8,99	8,02	7,69
Ausbildung	0,77	2,66	6,20	4,63	5,66	5,83	3,91
Geschäfts- und Dienstreise	0,68	2,52	7,70	7,64	7,69	6,37	7,15
Einkauf	0,74	1,68	5,08	5,93	5,31	4,50	3,24
Freizeit	0,89	2,85	7,97	8,13	8,04	7,07	5,86
Insgesamt	0,80	2,56	7,62	7,46	7,58	6,34	5,41

1) Verkehr mit Personen- und Kombinationskraftwagen, motorisierten Zweirädern, Taxis und Mietwagen, Telebus. —
 2) Unternehmensbeförderungsfälle der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) mit Bus, U-Bahn, S-Bahn.

Quellen: IVU, Berechnungen des DIW.

**Entwicklung der Rahmenbedingungen
bis zum Jahre 2000**

Für die Prognose der Verkehrsnachfrage in Berlin (West) wurde die folgende Entwicklung der demographischen und sozioökonomischen Bestimmungsfaktoren von 1986 bis zum Jahr 2000 zugrunde gelegt:

- Die Bevölkerung geht um 8 vH von jetzt gut 2 Mill. auf rund 1,9 Mill. Einwohner zurück.
- Die Zahl der Rentner nimmt um fast drei Zehntel und damit überdurchschnittlich ab.
- Die Zahl der Schüler und Studenten verringert sich insgesamt um rund ein Zehntel. Dabei nimmt die Zahl der Schüler von 12 Jahren und älter und der Studenten zusammengenommen um 17 vH ab, die Zahl der Grundschüler steigt um 8 vH.
- Die Zahl der Erwerbstätigen stagniert; der Anteil der Arbeiter verringert sich zugunsten von Angestellten/Beamten.
- Die Zahl der effektiven jährlichen Arbeitstage geht von jetzt 209 auf 200 Tage zurück.

Personenverkehr in Berlin (West) im Jahre 2000 nach Verkehrsarten und Zwecken
Status quo-Szenario

	zu Fuß	Fahrrad	Fahrer	PKW ¹⁾ Mitfahrer	Insgesamt	öffentl. Verkehrsmittel ²⁾	Insgesamt
Verkehrsaufkommen in Millionen Wegen							
Beruf	37	13	224	25	249	114	413
Ausbildung	50	15	23	11	34	52	152
Geschäfts- und Dienstreise	5	3	125	16	141	15	163
Einkauf	192	28	169	52	222	120	563
Freizeit	130	38	207	132	339	97	603
Insgesamt	414	97	749	236	985	398	1 894
Anteile der Verkehrsarten an allen Wegen in vH							
Beruf	8,9	3,1	54,4	6,0	60,4	27,6	100
Ausbildung	32,9	10,1	15,0	7,5	22,4	34,6	100
Geschäfts- und Dienstreise	3,2	1,6	76,7	9,6	86,2	9,0	100
Einkauf	34,2	5,1	30,1	9,3	39,4	21,3	100
Freizeit	21,6	6,3	34,3	21,8	56,1	16,0	100
Insgesamt	21,9	5,1	39,5	12,5	52,0	21,0	100
Verkehrsleistung in Millionen Personenkilometern							
Beruf	32	43	2 044	207	2 252	972	3 298
Ausbildung	38	39	134	54	188	317	582
Geschäfts- und Dienstreise	3	6	964	117	1 081	100	1 191
Einkauf	144	47	843	304	1 147	572	1 909
Freizeit	120	107	1 639	1 087	2 726	717	3 670
Insgesamt	337	242	5 624	1 768	7 393	2 679	10 650
Anteile der Verkehrsarten an der gesamten Verkehrsleistung in vH							
Beruf	1,0	1,3	62,0	6,3	68,3	29,5	100
Ausbildung	6,6	6,7	23,0	9,2	32,3	54,5	100
Geschäfts- und Dienstreise	0,3	0,5	81,0	9,8	90,8	8,4	100
Einkauf	7,5	2,4	44,1	15,9	60,1	30,0	100
Freizeit	3,3	2,9	44,7	29,6	74,3	19,5	100
Insgesamt	3,2	2,3	52,8	16,6	69,4	25,2	100
Durchschnittliche Weglänge in km							
Beruf	0,86	3,36	9,11	8,31	9,03	8,54	7,99
Ausbildung	0,77	2,55	5,91	4,74	5,52	6,04	3,84
Geschäfts- und Dienstreise	0,66	2,48	7,70	7,46	7,67	6,84	7,29
Einkauf	0,75	1,64	4,97	5,80	5,17	4,77	3,39
Freizeit	0,92	2,82	7,93	8,24	8,05	7,43	6,08
Insgesamt	0,81	2,49	7,51	7,49	7,51	6,74	5,62

¹⁾ Verkehr mit Personen- und Kombinationskraftwagen, motorisierten Zweirädern, Taxis und Mietwagen, Telebus. —

²⁾ Unternehmensbeförderungsfälle der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) mit Bus, U-Bahn, S-Bahn.

Quellen: IVU, Berechnungen des DIW.

**Handlungsspielräume der Verkehrspolitik
in Berlin (West)**

Status quo-Szenario

Im Status quo-Szenario wird die bisher verfolgte Verkehrspolitik weitgehend fortgeschrieben. Es erfolgen keine zusätzlichen restriktiven Eingriffe in den Autoverkehr. Dieses Szenario spiegelt zum einen die Wirkungen der „exogenen“ Effekte (Bevölkerungsentwicklung, ökonomische Entwicklung) auf die Verkehrsnachfrage wider, zum anderen werden die geplanten Angebotsverände-

rungen für den Pkw-Verkehr und den öffentlichen Verkehr berücksichtigt. Dies sind weitere Schnellstraßenprojekte, die Ausweitung des Schnellbahnnetzes gegen Ende des Jahrtausends und die weitere Reduzierung des Busverkehrs mit stärkerer Ausrichtung auf die Schienen-Zubringerfunktion. Dieses Szenario läßt sich auch als „Verkehrsszenario der fortgesetzten Widersprüchlichkeit“⁵ kennzeichnen, da eine parallele Förderung von öf-

⁵ Vgl.: Hat die S-Bahn eine Beförderungsaufgabe in Berlin (West)? Bearb.: J. Niklas. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 5/81.

fentlichem Verkehr und motorisiertem Individualverkehr nichts an der Unterlegenheit des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem Pkw-Verkehr ändert.

Unter den genannten Bedingungen nimmt die Motorisierung von 323 Pkw je 1000 Einwohner auf 450 Pkw je 1000 Einwohner zu. Sie bleibt damit gegenüber dem übrigen Bundesgebiet unterdurchschnittlich⁶. Bei der zu erwartenden Bevölkerungszahl bedeutet dies ein Anwachsen des Pkw-Bestandes um etwa 200 000 auf rund 850 000 Fahrzeuge. Verkehrsaufkommen und -leistung insgesamt verändern sich im Betrachtungszeitraum kaum (-2 vH). Dies ist das Ergebnis sich überlagernder Effekte der Entwicklung von Bevölkerungsstruktur und Motorisierung. Der Anteil der mobilsten Bevölkerungsgruppe (Erwerbstätige) nimmt zu. Die Zahl der Rentner nimmt zwar ab, gleichzeitig steigt aber ihre Mobilität. Im Jahr 1986 wurden im Durchschnitt der gesamten Bevölkerung 950 Wege je Person in Berlin (West) zurückgelegt, im Jahr 2000 werden es 1010 Wege je Person sein.

Erhebliche Verschiebungen zeichnen sich für den Modal-Split ab: Die Zahl der Pkw-Fahrten und die Pkw-Fahrleistungen nehmen um knapp 20 vH zu. Das Wachstum des motorisierten Individualverkehrs geht zu Lasten der öffentlichen Verkehrsbetriebe, die gegenüber 1986 auf jeden vierten Fahrgast verzichten müssen. Die hohen Verluste beim Fahrgastaufkommen im öffentlichen Verkehr sind hauptsächlich auf die rückläufige Zahl der Rentner und deren überdurchschnittlich steigende Motorisierung zurückzuführen.

Wertewandel-Szenario

Grundvorstellung des Szenarios des Wertewandels ist eine Politik, die ihre Maßnahmen in eine plausible Gesamtstrategie zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität einbettet. Sie beabsichtigt grundsätzlich nicht eine Einschränkung persönlicher Mobilität, sondern eine Veränderung in der Verkehrsmittel- und Zielwahl. Weiteren Verkehrsverlagerungen zum Pkw wird entgegengewirkt, und die Benutzung anderer Verkehrsarten wird gefördert, wo immer diese eine sinnvolle Alternative darstellen. Die negativen Folgewirkungen des Autoverkehrs auf Umwelt und Verkehrssicherheit, mit deren Zunahme unter Status quo-Bedingungen zu rechnen ist, werden vermindert. Die zu ergreifenden verkehrspolitischen Maßnahmen führen generell zu einer Verbesserung der urbanen Lebensqualität und können daher auch bei Autofahrern Akzeptanz finden.

Im Jahr 1986 wurden 14 700 Personen bei Straßenverkehrsunfällen in Berlin (West) verletzt, 13 vH von ihnen schwer. 156 Personen wurden getötet. Nicht angepaßte Geschwindigkeit steht mit an der Spitze der Unfallursachen. Zur *Anhebung der Verkehrssicherheit* ist zunächst die effiziente Überwachung und Durchsetzung der bestehenden Geschwindigkeitsregelungen erforderlich. Mittel-

fristig könnte ein Umbau der Straßen erwogen werden, die durch ihren hohen Ausbaustandard zu überhöhten Geschwindigkeiten verleiten. Ein anderes Element zur Senkung des Geschwindigkeitsniveaus ist die Einführung weiterer Tempo 30-Zonen und verkehrsberuhigter Bereiche.

Nicht nur die Angebotsbedingungen des öffentlichen Verkehrs, sondern insbesondere die Bedingungen der Pkw-Nutzung beeinflussen die *Verkehrsmittelwahl von Pkw-Besitzern*. Ein wichtiges Qualitätskriterium für den Pkw-Verkehr ist die Verfügbarkeit von Parkplätzen. Pkw-Besitzer, die gegenwärtig im Berufsverkehr lieber mit der BVG fahren, tun dies in erster Linie wegen des Stresses beim Autofahren und wegen fehlender Parkplätze am Ziel⁷. Der erste Schritt, die Verkehrsmittelwahl zugunsten des öffentlichen Verkehrs zu beeinflussen, ist die Überwachung und Durchsetzung der bestehenden StVO. Derzeit wird in Gebieten mit Mangel an Parkplätzen das Parken im Parkverbot, auf Fuß- und Radwegen und in zweiter Spur häufig nicht geahndet. Darüber hinaus wird im Szenario angenommen, daß die Anzahl der Stellplätze im Straßenraum überall dort, wo starker Zielverkehr herrscht und ein Angebot des öffentlichen Verkehrs vorhanden ist, noch vermindert wird. Dies dient in vielen Fällen auch der Stadtbildpflege.

Im Gegensatz zum Status quo-Szenario geht das Szenario des Wertewandels davon aus, daß *keine weiteren qualitativen oder quantitativen Ausbaumaßnahmen größeren Umfangs im übergeordneten Straßennetz* vorgenommen werden. Derartige Angebotsverbesserungen für den Autoverkehr würden im Ergebnis zu einer Erhöhung der Reisegeschwindigkeit und mittelfristig zu längeren oder häufigeren Fahrten sowie auch zu Verlagerungen von anderen Verkehrsmitteln führen.

Die wichtigste Maßnahme zur *Beschleunigung des Busverkehrs* ist die Einführung weiterer Busspuren (derzeit lediglich 5,5 km in 12 Bereichen) bzw. die Anordnung von Halteverboten für den motorisierten Individualverkehr und bauliche Veränderungen. Ergänzend sind verkehrsordnende Maßnahmen in Kreuzungsbereichen erforderlich, also Abbiegeverbote, kurze Sonderfahrspuren vor Busschleusen und die Bedarfssteuerung der Ampeln durch die Busse selbst.

Auf die Ausrichtung der Buslinien auf die bloße Funktion eines Zubringers zum Schnellbahnnetz wird verzichtet. Insbesondere die im Gegensatz zu den radial ausgerichteten Schienenstrecken querführenden Buslinien mit gegenüber dem Auto besonders geringen Verkehrsanteilen müssen gestärkt werden.

⁶ Vgl.: Aktualisierte Pkw-Bestandsprognose für die Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2000. Bearb.: R. Hopf. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 37/85.

⁷ Vgl.: J. Kloas, H. Kuhfeld, U. Kunert: Veränderung der Nachfrage, a. a. O., S. 145.

Personenverkehr in Berlin (West) im Jahre 2000 nach Verkehrsarten und Zwecken
Wertewandel-Szenario

	zu Fuß	Fahrrad	Fahrer	PKW ¹⁾ Mitfahrer	Insgesamt	öffentl. Verkehrsmittel ²⁾	Insgesamt
Verkehrsaufkommen in Millionen Wegen							
Beruf	38	18	165	26	191	164	411
Ausbildung	51	16	18	8	26	57	149
Geschäfts- und Dienstreise	5	3	115	15	130	18	156
Einkauf	196	35	130	50	180	144	556
Freizeit	131	45	165	127	292	119	587
Insgesamt	422	116	594	226	820	502	1 860
Anteile der Verkehrsarten an allen Wegen in vH							
Beruf	9,2	4,4	40,3	6,2	46,5	39,9	100
Ausbildung	34,1	10,6	12,0	5,2	17,2	38,1	100
Geschäfts- und Dienstreise	3,5	1,7	74,0	9,6	83,6	11,3	100
Einkauf	35,2	6,4	23,4	9,1	32,4	26,0	100
Freizeit	22,4	7,6	28,1	21,6	49,7	20,3	100
Insgesamt	22,7	6,3	31,9	12,1	44,1	27,0	100
Verkehrsleistung in Millionen Personenkilometern							
Beruf	33	60	1 519	211	1 729	1 416	3 237
Ausbildung	39	41	101	45	146	342	568
Geschäfts- und Dienstreise	4	7	889	113	1 002	120	1 132
Einkauf	146	58	678	293	972	696	1 871
Freizeit	120	134	1 367	1 046	2 413	885	3 552
Insgesamt	341	299	4 554	1 708	6 262	3 459	10 361
Anteile der Verkehrsarten an der gesamten Verkehrsleistung in vH							
Beruf	1,0	1,8	46,9	6,5	53,4	43,7	100
Ausbildung	6,9	7,2	17,7	7,9	25,7	60,2	100
Geschäfts- und Dienstreise	0,3	0,6	78,5	10,0	88,5	10,6	100
Einkauf	7,8	3,1	36,3	15,7	51,9	37,2	100
Freizeit	3,4	3,8	38,5	29,4	67,9	24,9	100
Insgesamt	3,3	2,9	44,0	16,5	60,4	33,4	100
Durchschnittliche Weglänge in km							
Beruf	0,87	3,33	9,18	8,26	9,06	8,63	7,88
Ausbildung	0,77	2,60	5,60	5,79	5,66	6,01	3,80
Geschäfts- und Dienstreise	0,67	2,53	7,70	7,55	7,68	6,82	7,25
Einkauf	0,75	1,64	5,23	5,81	5,39	4,82	3,37
Freizeit	0,91	3,00	8,28	8,23	8,26	7,42	6,05
Insgesamt	0,81	2,57	7,67	7,56	7,64	6,89	5,57

¹⁾ Verkehr mit Personen- und Kombinationskraftwagen, motorisierten Zweirädern, Taxis und Mietwagen, Telebus. —

²⁾ Unternehmensbeförderungsfälle der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) mit Bus, U-Bahn, S-Bahn.

Quellen: IVU, Berechnungen des DIW.

Die *Ausweitung des S-Bahn-Netzes*⁸ auf 117 km erfolgt nicht — wie im Status quo-Szenario angenommen — erst nach 1996, sondern in naher Zukunft; denn wartet man mit Angebotsverbesserungen im öffentlichen Verkehr über derart beträchtliche Zeiträume, so wird sich zwischenzeitlich die Verkehrsnachfrage ceteris paribus weiter zum motorisierten Individualverkehr verlagern. Damit würde es in noch stärkerem Maße erforderlich, Fahrgäste aus dem Potential der Autofahrer zu gewinnen. Dies ist aber schwieriger, als eine bestehende Bindung an den öffentlichen Verkehr zu erhalten⁹.

Durch die Verbesserung der Infrastruktur und der übrigen Verkehrsbedingungen wird im Szenario Wertewandel eine Zunahme der nichtmotorisierten Verkehrsarten erwartet. Mit der Fortführung des Baus von Radabstellanlagen an Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und der Erweiterung der Mitnahmemöglichkeit von Fahr-

⁸ Vgl.: Bericht über die Inbetriebnahme weiterer S-Bahn-Strecken, Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin Nr. 10/1478 vom 28.4.1987.

⁹ Vgl. z. B.: P. B. Goodwin: Habit and Hysteresis in Mode Choice, in: Urban Studies, 14, Harlow, 1977.

rädern kann erwartet werden, daß sich die Konkurrenzbeziehung zwischen öffentlichem und nichtmotorisiertem Verkehr nicht zu nachteilig für den öffentlichen Verkehr auswirkt¹⁰.

Der Schwerpunkt des für das Szenario Wertewandel formulierten Maßnahmenbündels liegt nicht im investiven sondern im ordnungspolitischen Bereich. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, daß dabei nur Maßnahmen berücksichtigt werden konnten, die in ihren Auswirkungen quantitativ abschätzbar sind. Mit einer Fülle von weiteren kleinen Einzelmaßnahmen könnte flankierend eine weitergehende „Klimaveränderung“ im Verkehrsbereich bewirkt werden.

Im Vergleich zum Status quo-Szenario ergibt sich für das Jahr 2000 mit 400 Pkw je 1000 Einwohner eine um 10 vH niedrigere Motorisierung. Der Pkw-Bestand wäre mit 750 000 Fahrzeugen um rund 100 000 niedriger.

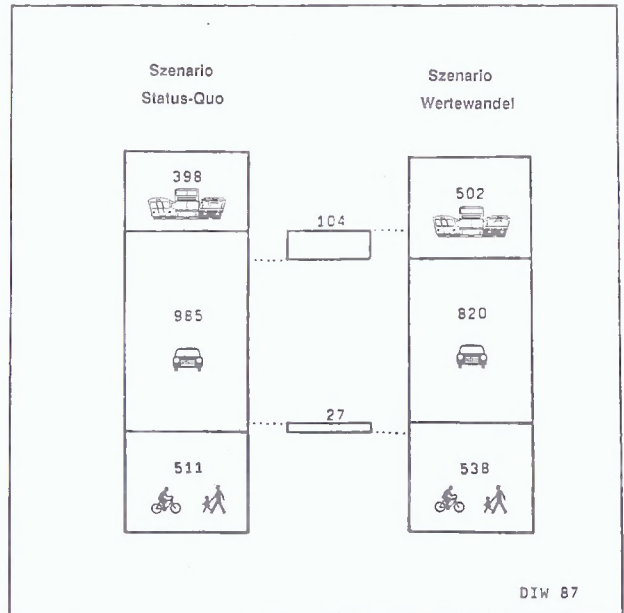
Das prognostizierte Volumen des Personenverkehrs in Berlin (West) entspricht insgesamt dem auch unter Status quo-Bedingungen zu erwartenden. Im Vergleich dazu ist jedoch mit einer deutlich geringeren Anzahl der Wege im motorisierten Individualverkehr (-17 vH), mit mehr Fahrgästen bei der BVG (+ 26 vH) und mehr Fahrradfahrten (+ 20 vH) zu rechnen. Die Zahl der Fußwege ist dagegen nur unwesentlich größer. Die Fahrleistung ist um 20 vH niedriger als unter Status quo-Bedingungen, da nicht nur weniger Pkw vorhanden sind, sondern jedes einzelne Fahrzeug auch weniger bewegt und besser ausgelastet wird: Während im Status quo-Szenario rund 900 Fahrten pro Pkw und Jahr mit einer durchschnittlichen Besetzung von 1,30 Personen stattfinden, wird jeder Pkw im Wertewandel-Szenario für 800 Fahrten mit einer durchschnittlichen Besetzung von 1,36 Personen benutzt.

Die im Szenario des Wertewandels unterstellten Maßnahmen greifen insbesondere im Berufsverkehr. Abnahme des Pkw-Verkehrs und Zunahme des Aufkommens insbesondere im öffentlichen Verkehr und Radverkehr sind hier überproportional, da Fahrzeiten und Parkplatzverfügbarkeit gerade bei dem — zeitlich und räumlich festgelegten — Weg zur Arbeit eine besondere Rolle spielen.

Fazit

In dem relativ kurzen Zeitraum bis zum Jahr 2000 können in Jahrzehnten gewachsene Angebots- und Nutzungsstrukturen im Verkehr nicht grundlegend verändert werden. Das Auto wird auch zur Jahrtausendwende den größten Teil der Personenbeförderung in dieser Stadt übernehmen. Allerdings bleibt es dem politischen Gestaltungswillen überlassen, den Aspekten Umweltqualität und Verkehrssicherheit stärkere Geltung zu verschaffen

Verkehrsnachfrage in Berlin (West) im Jahre 2000
Vergleich der Szenarien
- Wege in Mill. -



und somit eine Neubewertung des Verhältnisses von (individuellem) Nutzen und (gesellschaftlichem) Schaden durch den Pkw-Verkehr vorzunehmen. Der Unterschied zwischen den jeweils prognostizierten Verkehrssituationen ist erheblich. Bei Fortschreibung der gegenwärtigen Bedingungen (Status quo-Szenario) ist mit einem Rückgang der Fahrgastzahlen bei der BVG um rd. 25 vH und einer Zunahme der Pkw-Fahrleistung auf den Straßen Berlins um 18 vH zu rechnen.

Die im Szenario des Wertewandels angenommene Förderung des öffentlichen und des nichtmotorisierten Verkehrs auch zu Lasten des Pkw-Verkehrs läßt demgegenüber einen Rückgang des öffentlichen Verkehrs um nur rd. 7 vH und — trotz noch steigender Motorisierung — eine Abnahme der Pkw-Fahrleistung um 5 vH erwarten. Der Schwerpunkt dieser Förderung liegt auf der Durchsetzung organisatorischer Maßnahmen zur Beschleunigung des Busverkehrs und zum Abbau der durch den motorisierten Individualverkehr verursachten Behinderungen. Flankiert von Maßnahmen zur Einhaltung geltender Geschwindigkeitsregelungen, zur verstärkten Einführung von Tempo 30 in Wohngebieten und zur Parkraumbewirtschaftung ist dieses Vorgehen geeignet, den scheinbar unaufhaltsamen Rückgang der Fahrgastzahlen im öffentlichen Verkehr aufzuhalten.

¹⁰ W. Grabe, J. Utech: P + R mit Fahrrad. In: Verkehr und Technik, 6, 1983.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforchung

Erscheinen seit 1967. Format DIN A 4.

- Heft 80 **Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt, Anforderungen des Strukturwandels an das Beschäftigungssystem.** Schwerpunktthema im Rahmen der Strukturberichterstattung 1983. Von Ulrich Brasche, Christoph F. Büchtemann, Wolfgang Jeschek und Werner Müller. 255 S. 1984. DM 76,—.
- Heft 81 **Gesamtwirtschaftliche und strukturelle Auswirkungen von Veränderungen der Struktur des öffentlichen Sektors** — Schwerpunktthema im Rahmen der Strukturberichterstattung 1983 — Von Bernd Bartholmai, Oskar de la Chevallerie, Volker Meinhardt, Frank Stille, Dieter Teichmann und Dieter Vesper. 266 S. 1984. DM 76,—.
- Heft 82 **Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte und -einrichtungen** — eine Branchenstudie — Von Arthur Boneß, Gerhard Neckermann, Rainer Pischner und Reiner Stäglin. 400 S. 1984. DM 98,—.
- Heft 83 **Vorausschätzung des Ersatzinvestitionsbedarfs für die Bundesverkehrswege.** Von Bernd Bartholmai, Heinz Enderlein und Joachim Niklas. 324 S. 1985. DM 92,—.
- Heft 84 **Gesamtwirtschaftliche und strukturelle Auswirkungen der Energieverteuerung und internationaler Energiepreisdifferenzen.** Schwerpunktthema im Rahmen der Strukturberichterstattung 1983. Von Renate Filip-Köhn und Manfred Horn unter Mitarbeit von Jürgen Blazejczak. 224 S. 1985. DM 78,—.
- Heft 85 **Geldeinkommen in der DDR von 1955 bis zu Beginn der achtziger Jahre.** Funktionale und personelle Verteilung, Einkommensbildung und Einkommenspolitik. Von Heinz Vortmann. 239 S. 1985. DM 156,—.
- Heft 86 **Leitdatenvorausschätzungen für Verkehrsprognosen — Konzeption, Modelle und Verbesserungsmöglichkeiten bisheriger Ansätze.** Von Herwig Birg und Ulrich Voigt. 131 S. 1985. DM 88,—.
- Heft 87 **Konsumgüterversorgung in der DDR und Wechselwirkungen zum innerdeutschen Handel.** Von Doris Cornelsen, Andreas Koch, Horst Lambrecht und Angela Scherzinger. 319 S. 1985. DM 82,—.
- Heft 88 **Regionale Struktur des Personenverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1980.** Von Jutta Kloas, Hartmut Kuhfeld, Uwe Kunert (DIW Berlin), Horst Focke, Dieter Wilken (DFVLR Köln), Henryk Bolik und Dieter Hölsken (IVV Aachen). 320 S. 1985. DM 86,—.
- Heft 89 **Lehre und Berufsausübung.** Eine Längsschnittuntersuchung für Berlin (West). Von Klaus-Peter Gaulke und Detlef Filip unter Mitarbeit von Hans M. Duseberg. 122 S. 1986. DM 42,—.
- Heft 90 **Analyse der Rahmenbedingungen für energiesparende Investitionen im Mietwohnbereich.** Von Bernd Bartholmai, Eckhard Casser und Dieter Vesper. 276 S. 1986. DM 86,—.
- Heft 91 **Regionale Besonderheiten der Preisbildung und Ansätze zur Förderung des Wettbewerbs auf dem Berliner Baustoffmarkt.** Von Peter Ring. 188 S. 1986. DM 68,—.
- Heft 92 / I **Industriepolitik im westlichen Ausland — Rahmenbedingungen, Strategien, Außenhandelsaspekte. Allgemeiner Teil.** Von Fritz Franzmeyer, Siegfried Schultz, Bernhard Seidel, Eirik Svindland und Joachim Volz. 270 S. 1987. DM 58,—.
- Heft 92 / II **Industriepolitik im westlichen Ausland — Rahmenbedingungen, Strategien, Außenhandelsaspekte. Länderberichte.** Von Fritz Franzmeyer, Siegfried Schultz, Bernhard Seidel, Eirik Svindland und Joachim Volz. 332 S. 1987. DM 68,—.
- Heft 93 **An der Schwelle zum Beruf — Erfahrungen und Erwartungen von Prüfungsteilnehmern zur betrieblichen Berufsausbildung in Berlin (West).** Von Friederike Behringer und Klaus-Peter Gaulke. 236 S. 1987. DM 68,—.
- Heft 94 **Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesländer in den siebziger und achtziger Jahren — eine vergleichende Analyse** —. Von Kurt Geppert, Bernd Görzig, Wolfgang Kirner, Erika Schulz, Dieter Vesper (DIW), unter Mitarbeit von Johannes Bröcker (Universität Kiel) 548 S. 1987. DM 112,—.
- Heft 95 **Die Glasindustrie — ein Branchenbild.** Von Gerhard Neckermann und Hans Wessels, Statistik und EDV: Françoise Neumann. 364 S. 1987. DM 88,—.
- Heft 96 **Verkehrsverhalten im Vergleich — Personenverkehr in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1976 und 1982 nach Verkehrsarten, Zwecken, Entfernungsstufen, Gemeindetypen und Bevölkerungsgruppen.** Von Jutta Kloas und Hartmut Kuhfeld. 177 S. 1987. DM 59,60.
- Heft 97 **Die Einkommenslage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1973 und 1981.** Von Klaus-Dietrich Bedau, Bernd Freitag und Gerhard Göseke. 490 S. 1987. DM 98,—.
- Heft 98 **Förderung von Innovationen und Arbeitsplätzen im Rahmen der Berliner Strukturprogramme — Eine Erfolgskontrolle.** Von Kurt Hornschild und Uwe Müller. 276 S. 1987. DM 78,—.
- Heft 99 **Auswirkungen der Mehrwertsteuererhöhung vom 1. 7. 1983 auf volkswirtschaftliche Gesamtaggregate sowie Haushalte unterschiedlicher Einkommensstruktur.** Von Klaus-Dietrich Bedau, Dieter Teichmann und Rudolf Zwiener. 239 S. 1987. DM 68,—.
- Heft 100 **Simulation gesamtwirtschaftlicher Perspektiven mit einem ökonometrischen Modell für die Bundesrepublik Deutschland.** Von Jürgen Blazejczak. 418 S. 1987. DM 88,—.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948. Format DIN A 5.

- Nr.122 **Konzeption einer Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland.** Möglichkeiten und Grenzen der Analyse sektoraler Strukturentwicklungen. Von Bernd Görzig und Wolfgang Kirner, unter Mitarbeit von Reiner Stäglin. 68 S. 1978. DM 28,60.
- Nr.123 **Zweimal deutsche Sozialpolitik.** Von Peter Mitzscherling. 136 S. 1978. DM 26,—.
- Nr.124 **Forschung und Entwicklung in der Berliner Industrie.** Ergebnisse einer Befragung. Von Burkhard Dreher. 112 S. 1978. DM 36,—.
- Nr.125 **Maßnahmen für eine sichere und umweltverträgliche Energieversorgung.** Von Urs Dolinski und Hans-Joachim Ziesing unter Mitarbeit von Klaus-Dieter Labahn. 379 S. 1978. DM 148,—.
- Nr.126 **Zur Lage und Entwicklung der deutschen Filmwirtschaft.** Von Burkhard Dreher. 93 S. 1978. DM 32,80.
- Nr.127 **Neuberechnung der Wegekosten im Verkehr für das Jahr 1975.** Von Heinz Enderlein. 48 S. 1978. DM 18,60.
- Nr.128 **Regionalplanung und regionale Wirtschaftsstruktur in der Deutschen Demokratischen Republik.** Von Angela Scherzinger und Herbert Wilkens. 89 S. 1979. DM 33,60.
- Nr.129 **Das Kaufkraftverhältnis zwischen D-Mark und Mark (DDR). Eine Neuberechnung.** Von Charlotte Otto-Arnold. 76 S. 1979. DM 24,60.
- Nr.130 **Industrielle Strukturprobleme und sektorale Strukturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft.** Von Fritz Franzmeyer. 160 S. 1979. DM 59,60.
- Nr.131 **Zur Interdependenz der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung.** Grundlagen eines simultanen interregionalen Modells für die Bundesrepublik Deutschland. Von Herwig Birg. 290 S. 1979. DM 118,—.
- Nr.132 **Zum Problem der Substitutionsmöglichkeit von Mineralölprodukten durch andere Energieträger — dargestellt am Beispiel eines Bundeslandes.** Von Urs Dolinski und Klaus-Dieter Labahn. 106 S. 1980. DM 44,60.
- Nr.133 **Möglichkeiten der künftigen Strombedarfsdeckung in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Eckhard Casser, Jörg-Peter Weiß und Hans-Joachim Ziesing. 131 S. 1980. DM 55,30.
- Nr.134 **Lohnentwicklung und Lohnpolitik als Bestimmungsgründe konjunktureller Verläufe und struktureller Verschiebungen.** Von Hans-Peter Basler. 102 S. 1981. DM 44,80.
- Nr.135 **Elemente regionaler Wohnungsmarktmodelle und offene Fragen der Wohnungsmarktanalyse.** Von Bernd Bartholmai. 43 S. 1982. DM 22,60.
- Nr.136 **Entwicklung und Struktur des deutsch-sowjetischen Handels — Seine Bedeutung für die Volkswirtschaften der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion.** Von Jochen Bethkenhagen und Heinrich Machowski. 83 S. 1982. DM 44,—.
- Nr.137 **Berechnung der Kosten für die Wege des Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1981.** Von Heinz Enderlein. 59 S. 1983. DM 22,60.
- Nr.138 **Die Bedeutung des innerdeutschen Handels für die Wirtschaft der DDR.** Von Doris Cornelsen, Horst Lambrecht, Manfred Melzer und Cord Schwartau. 203 S. 1983. DM 84,—.
- Nr.139 **Beurteilung der Wirtschaftlichkeitsschwelle und Analyse der Produktionskapazitäten bei neuen Technologien zur Energieeinsparung in mittel- und längerfristiger Sicht.** Von Hans-Joachim Ziesing. 458 S. 1983. DM 198,—.
- Nr.140 **Neuorientierung in den Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Entwicklungsländern.** Von Fritz Franzmeyer, Hans J. Petersen (Hrsg.). 251 S. 1984. DM 44,60.
- Nr.141 **Messen und Ausstellungen als expansive Dienstleistungen.** Von Uwe Müller. 100 S. 1985. DM 22,60.
- Nr.142 **Präferenzregelung der Forschungs- und Entwicklungsförderung in Berlin.** Von Kurt Hornschild. 68 S. 1985. DM 19,80.
- Nr.143 **Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen.** Von Franz-Josef Bade. 280 S. 1987. DM 56,—.
- Nr.144 **Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Hungers in der Welt.** Von Peter Hrubesch und Siegfried Schultz (Hrsg.). 259 S. 1987. DM 54,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33

Telefon (030) 82 99 10 — Telefax (030) 82 99 12 00

BTX-Systemnummer - 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Frieder Meyer-Krahmer, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Peter Ring, Prof. Dr. Werner Rothengatter, Dr. Horst Seidler, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, in Vertretung Dr. Bernhard Seidel.

Vorruhestandsregelung sollte verlängert werden. Bearbeitet von Volker Meinhardt und Rudolf Ziener. —

Welche Entwicklung nimmt der Personenverkehr in Berlin (West)? Bearbeitet von Jutta Kloas, Hartmut Kuhfeld und Uwe Kunert.

Verlag: Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: Zippel-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 110,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten.