



Zu knappes Angebot an Ausbildungsplätzen in den neuen Bundesländern und in Berlin (Ost) ...	347
Verkehrsprobleme in Ostdeutschland — Chance für ein neues Verkehrs- und Siedlungsplanungskonzept	353

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 25/91

Berlin

20. Juni 1991

58. Jahrgang

A. Ex.

Zu knappes Angebot an Ausbildungsplätzen in den neuen Bundesländern und in Berlin (Ost)

In den neuen Bundesländern und in Berlin (Ost) wird das Bildungswesen von einem zentralstaatlichen in ein föderatives System umgestaltet. Diese Umwandlung ist im dualen System der Lehrlingsausbildung, wo die Jugendlichen zugleich in den Betrieben ausgebildet und in den Berufsschulen unterrichtet werden, besonders schwierig, weil Zuständigkeit und Interesse von Bund, Ländern und Wirtschaft abzustimmen sind.

Sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern sind jeweils rund zwei Drittel der Schüler beruflicher Schulen Auszubildende. Während im Westen derzeit Engpässe bei der Versorgung mit Fachkräften entstehen und das Angebot an Lehrstellen die Nachfrage übertrifft, droht in Ostdeutschland eine Lehrstellenlücke.

Bisherige Lehrlingsausbildung

Ende 1990 gab es im gesamten Bundesgebiet im dualen System mehr als 1,7 Mill. Auszubildende. Davon absolvierten knapp 1,5 Mill. Jugendliche in den alten und fast 280 000 Jugendliche in den neuen Bundesländern — einschließlich Berlin (Ost) — eine Lehre. Sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern war die Zahl der Lehrlinge geringer als 1980, doch begann der Rückgang im Beitrittsgebiet früher; er war ausgeprägter und beschleunigte sich zuletzt. Die Zahl der Auszubildenden nahm dort um mehr als ein Drittel ab (180 000 Personen), fast die Hälfte davon entfiel auf die letzten zwei Jahre. Neben kleiner werdenden Jahrgängen von Schulabsolventen wirkte sich nach Abschaffung des zentralstaatlich geplanten Bildungssystems aus, daß sich die Übergänge zu den nun frei wählbaren weiterführenden allgemeinbildenden Schulen verstärkten. Es verstärkte sich auch die Ost-West-Wanderung von Schülern und Schulabsolventen. Etwa 10 000 Jugendliche wollten im Ausbildungsjahr 1989/90, das am 30.9.1990 endete — als Pendler oder nach Wohnortwechsel —, eine Lehrlingsausbildung in

den alten Bundesländern beginnen, davon ein Viertel in Berlin (West).

Ingesamt gesehen wurden im vergangenen Ausbildungsjahr im Beitrittsgebiet mit 123 000 neuen Lehrverträgen nur noch halb so viele Verträge wie 1980 abgeschlossen. Das Angebot an neuen Ausbildungsplätzen reichte nicht aus, um die Nachfrage zu befriedigen. Für 100 Bewerber gab es nur 78 Ausbildungsplätze¹. Im Westen kamen dagegen auf 100 Bewerber nahezu 120 Ausbildungsstellen. Am Stichtag, dem 30.9.90, blieben in Ostdeutschland 3 200 Schulabgänger unversorgt, und 12 000 Abgänger konnten nur in übertriebliche Einrichtungen übernommen werden, die hauptsächlich die Bun-

¹ Nach Informationen der Bundesanstalt für Arbeit wurde die Nachfrage um ein Viertel unterschätzt. Im Verlauf des Schuljahres 1989/90 bewarben sich 156 300 Jugendliche um eine Lehrstelle. Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 12, Nürnberg 1990, S. 1723. Die Zahl neuer Ausbildungsverträge ist das Ergebnis einer Erhebung. Vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Heft 1, Bielefeld 1991, S. 47.

desanstalt für Arbeit finanziert (schulisches Berufsvorbereitungsjahr, Berufsvorbereitung).

Gleichwohl hat sich die Strukturkrise im östlichen Teil der Bundesrepublik im vergangenen Ausbildungsjahr noch wenig auf den Bestand von Lehrstellen ausgewirkt. Von den 18 500 Jugendlichen, die sich nach einer Auflösung des Lehrvertrags an die Berufsberatung wandten, konnten die meisten mit Hilfe der Bundesanstalt für Arbeit vermittelt werden. Nur 1 600 Jugendlichen gelang es 1990 nicht, eine berufliche Ausbildung zu finden. Nachdem Ausbildungsverträge vor allem in der Landwirtschaft, aber auch in Handel und Gastronomie, der Textilindustrie und beim Handwerk aufgehoben worden waren, war es vor allem in ländlichen Gebieten schwierig, Lehrbetriebe zu finden, in denen die begonnene Ausbildung fortgesetzt werden konnte².

Künftige Nachfrage nach Ausbildungsplätzen

Ende März 1991, als die erste Hälfte des gegenwärtig laufenden Ausbildungsjahres abgeschlossen war, wurden für die neuen Bundesländer 59 700 Lehrstellen gemeldet, denen 87 700 Bewerber gegenüberstanden. Infolge von Betriebsschließungen waren jedoch nur noch rund 36 000 Plätze verfügbar. Demnach waren Ende des ersten Quartals bereits 50 000 Jugendliche ohne Lehrstelle, von denen nur ein Teil in den überbetrieblichen Einrichtungen einen Ausbildungsplatz bekamen. Doch hat die zu erwartende Lücke zwischen Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen bereits zu vorbeugenden Maßnahmen bei der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit geführt³.

In den neuen Bundesländern wird in diesem und im nächsten Jahr, obwohl wieder etwas stärkere Jahrgänge in das Berufsschulalter kommen, die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen geringfügig unter dem Niveau im

Jahre 1990 (143 000) liegen, da mehr Schüler das Abitur über die allgemeinbildenden Schulen anstreben. Voraussichtlich werden in diesem Jahr 130 000 Ausbildungsplätze und im nächsten Jahr 135 000 Plätze benötigt; davon entfallen jeweils knapp 10 000 Stellen auf Berlin (Ost). Die Nachfrage wird damit 1991 um 9 vH und 1992 um 6 vH niedriger sein als 1990.

Bei den Berechnungen wurde — neben höheren Übergängen zur Oberstufe der allgemeinbildenden Schulen — angenommen, daß im Bereich beruflicher Vollzeitschulen weniger Schüler und von den berufsvorbereitenden Einrichtungen gleichviel Jugendliche wie im Vorjahr aufgenommen werden. Wanderungen in die alten Bundesländer werden nicht unterstellt, obwohl sie den Ausbildungsstellenmarkt in den neuen Ländern entlasten könnten. Für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland ist es notwendig, dort ein der Nachfrage entsprechendes Angebot an Lehrstellen bereitzustellen.

Entwicklung von Bestand und Angebot an Ausbildungsplätzen

Gegenwärtig zeichnet sich ein Zwiespalt ab: Die Verlängerung der Ausbildungszeit erfordert vorübergehend zusätzliche Ausbildungsplätze, doch immer mehr Betriebe müssen schließen, und Neugründungen entstehen nicht in ausreichendem Maße. Eine Erholung der Beschäftigung dürfte frühestens im zweiten Halbjahr 1992 einsetzen⁴. Der Rückgang der Beschäftigung betrifft am stärksten die Landwirtschaft und das produzierende Gewerbe und gefährdet damit die dort konzentrierten Lehrstellen. In diesen Wirtschaftsbereichen wurden Anfang 1990 sieben Zehntel aller Ausbildungsplätze angeboten, weit mehr als in den alten Bundesländern (47 vH). Wenn angenommen wird, daß ein Drittel der Betriebe in diesen Bereichen vor kaum lösbaren wirtschaftlichen Problemen steht, dann sind in diesem Jahr 60 000 Ausbildungsplätze bedroht.

Mit dem Gesetz über Berufsschulen und der Übernahme des Berufsbildungsgesetzes zum 1.9.1990 ist für die neuen Bundesländer die Entscheidung getroffen worden, die Lehrlingsausbildung vollständig nach dem dualen System der Bundesrepublik durchzuführen und die Ausbildungsinhalte anzugleichen. Aufgrund der Umstellung ist die Ausbildungszeit in fast allen Berufen ver-

Schulabgänger und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen in den neuen Bundesländern¹⁾ in 1000 Personen

	1990	1991	1992	1993
Schulabgänger	156	150	156	163
Nachfrage nach Ausbildungsplätzen ²⁾	143	130	135	140

¹⁾ Einschließlich Berlin (Ost). Schätzung bis auf die Zahl der Schulabgänger im Jahre 1990. — ²⁾ Gesamtnachfrage für das Ausbildungsjahr jeweils zum 30. September ohne Lehrlinge, deren Verträge aufgelöst wurden. Im Ausbildungsjahr 1989/90 betraf dies 18 500 Auszubildende und 1990/91 wird dies voraussichtlich 60 000 Auszubildende betreffen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesanstalt für Arbeit und eigene Berechnungen.

²⁾ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): a.a.O., S. 1723.

³⁾ Im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit sind im laufenden Jahr 663 Mill. DM für die außerbetriebliche Ausbildung und berufsvorbereitende Maßnahmen vorgesehen. Die Bundesregierung will mit 250 Mill. DM Betriebe fördern, die in diesem Jahr neue Ausbildungsplätze schaffen.

⁴⁾ Vgl. hierzu die Gemeinschaftsdiagnose. Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1991. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 18-19/91, S. 227 ff.

**Lehrlinge in den neuen Bundesländern
an Berufsschulen¹⁾
in 1000 Personen**

	1991	1992	1993
Neue Verträge ²⁾	130	135	140
Bestand	298	363	405
Abgänge	91	70	98

¹⁾ Schätzung einschließlich Berlin (Ost). — ²⁾ Es wird unterstellt, daß die Zahl der neuen Verträge der Nachfrage nach Lehrstellen entspricht.
Quelle: Eigene Berechnungen.

längert worden, oft um zwölf, in einigen Fällen um acht-zehn Monate. Wenn nur bei einem Drittel der Zahl der Lehrlinge, die 1989 die Ausbildung begannen, die Verträge umgewandelt werden, dann verringert sich die Zahl der Ausbildungsplätze 1991 um 45 000. Von den Anfängern im letzten Jahr ist bekannt, daß vier Fünftel der Lehrverträge auf der neuen gesetzlichen Grundlage abgeschlossen wurden und somit 1992 etwa zweimal so viele Plätze dem Neuangebot entzogen werden.

Die Lehrlingsausbildung war im Beitrittsgebiet auf die Erfordernisse von Großbetrieben und Zentralverwaltung ausgerichtet; klein- und mittelbetriebliche Ausbildung war kaum vorhanden. Zwar wurden bereits viele solcher Betriebe und die ersten freiberuflichen Praxen gegründet, doch wurde die erwartete Ausbildungsleistung noch nicht erbracht. Im Handwerk gelang es bis Ende 1990 immerhin, die Zahl der besetzten Lehrstellen zu verdoppeln (32 000)⁵, doch betrug der Anteil des Handwerks an der Zahl aller Ausbildungsplätze in den neuen Bundesländern erst ein Drittel desjenigen im alten Bundesgebiet. Von Ärzten, Apothekern und sonstigen freien Berufen wird im Westen fast ein Zehntel der Lehrlinge ausgebildet, im Osten müssen Ausbildungskapazitäten erst aufgebaut werden. So lagen beispielsweise bei den Ärzten am Jahresbeginn rund 10 000 Zulassungen vor, doch konnten viele ihre Praxen erst im Verlauf des ersten Halbjahres gründen. Dabei übernahmen die meisten bereits qualifiziertes Personal aus den Polikliniken sowie Ambulatorien und begannen noch nicht, Jugendliche auszubilden.

Infolge der verlängerten Ausbildungszeiten werden übergangsweise weniger Lehrstellen für das neue Angebot frei. Nach den hier getroffenen Annahmen über die Verlängerung der Ausbildungszeiten sind dieses Jahr nur rund 90 000 und im nächsten Jahr nur rund 70 000 Plätze wieder zu besetzen. Damit werden 1991 40 000 und 1992 65 000 Ausbildungsplätze fehlen. Wenn berücksichtigt wird, daß im laufenden Ausbildungsjahr aufgrund der Strukturkrise viele Lehrstellen wegfallen, dann sind für bis zu 100 000 Jugendliche neue betriebliche Ausbildungsmöglichkeiten zu schaffen. Gegenwärtig ist nicht abzu-

sehen, ob es in der zweiten Hälfte des Ausbildungsjahres gelingt, die Lücke zu schließen, denn es liegen erst für einen Teil der benötigten Lehrstellen Zusagen vor. So wollen der Bund 10 000 und das Handwerk 25 000 neue Ausbildungsplätze anbieten.

Beurteilung der eingeleiteten Maßnahmen

Wenn die Berufsstruktur der Auszubildenden, die am Jahresanfang 1990 in den alten Bundesländern erwerbstätig waren, zugrunde gelegt wird, dann sind im Beitrittsgebiet vor allem Lehrstellen in den Dienstleistungsberufen neu einzurichten. Außerdem waren die weiblichen Jugendlichen in den neuen Bundesländern insgesamt unter den Lehrlingen weniger vertreten, denn es fehlten für sie vor allem moderne Dienstleistungsberufe. Dagegen waren die Lehrlinge in den Fertigungs- und technischen Berufen und den Pflanzen-, Tier- und Fischereiberufen in den neuen Ländern gegenüber den alten überrepräsentiert. Allerdings wird in den entsprechenden Wirtschaftsbereichen mittelfristig mit einem überdurchschnittlichen Rückgang der Beschäftigung gerechnet, der auch die Ausbildungsplätze gefährdet. Davon werden vor allem die landwirtschaftlichen Berufe sowie Textil- und Bekleidungsberufe betroffen sein, in denen im Osten relativ vier- bzw. fünfmal so viele Jugendliche lernten wie im Westen.

Regional wurde in den fünf neuen Flächenstaaten für das Ausbildungsjahr 1990/91 in Mecklenburg-Vorpommern die kleinste Zahl neuer Verträge nicht nur absolut, sondern auch relativ zu den bereits bestehenden Lehrstellen abgeschlossen. Die Strukturschwächen dieses Bundeslandes machen die Situation vieler Bewerber um Ausbildungsplätze nahezu aussichtslos: Ende März wurden beispielsweise im Arbeitsamtsbezirk Rostock für die rund 5 000 erwarteten Schulabgänger 916 Plätze in der Region angeboten. Insbesondere für weibliche Jugendliche fehlten Angebote, vor allem in Dienstleistungsberufen⁶.

Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Berufsausbildung von 1981 ist es Aufgabe der Wirtschaft, eine ausreichende Zahl betrieblicher Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen. Bund, Länder und die Bundesanstalt für Arbeit können dabei nur helfen. Die von der Bundesanstalt vorgesehenen 663 Mill. DM reichen in der außerbetrieblichen Ausbildung für rund 26 000 Jahresplätze und bei den berufsvorbereitenden Maßnahmen für rund 17 000 Plätze. In einer Sonderregelung für die neuen Länder ist vorgesehen, daß auch solche Jugendliche eine außerbetriebliche Ausbildung erhalten können,

⁵ In der Ausgangsbasis sind nur die Lehrlinge des produzierenden Handwerks ohne Bauhandwerk enthalten.

⁶ Vgl. Deutsche Presseagentur (Hrsg.): Sozialpolitische Nachrichten, Nr. 15 vom 8.4.1991, S. 8.

Zahl der Lehrlinge nach Ausbildungsberufen¹⁾
in 1000 Personen und in vH

	alte Bundesländer							neue Bundesländer ²⁾						
	Ins- gesamt	männ- lich	weib- lich	Anteil weibl. Lehrlinge	Anteil an allen Lehrlingen			Ins- gesamt	männ- lich	weib- lich	Anteil weibl. Lehrlinge	Anteil an allen Lehrlingen		
					Ins- gesamt	männ- lich	weib- lich					Ins- gesamt	männ- lich	weib- lich
Pflanzen-, Tier- und Fischereiberufe	39,0	22,0	17,0	43,6	2,5	2,5	2,5	30,5	17,6	12,9	42,3	8,9	8,6	9,2
Fertigungs- und technische Berufe Chemie-, Kunststoff- und Papierberufe	691,4	629,6	61,8	8,9	44,5	71,3	9,2	213,2	164,6	48,6	22,8	61,9	80,3	34,8
Metalberufe	24,2	17,4	6,8	28,1	1,6	2,0	1,0	5,7	1,1	4,6	80,7	1,7	0,5	3,3
Elektroberufe, Meß- und Regeltechnik, EDV	338,8	319,9	18,9	5,6	21,8	36,2	2,8	89,8	81,0	8,8	9,8	26,1	39,5	6,3
Textil-, Bekleidungs- und Lederberufe	144,8	139,7	5,1	3,5	9,3	15,8	0,8	40,5	31,7	8,8	21,7	11,8	15,5	6,3
Tischler u.a.	13,9	4,3	9,6	69,1	0,9	0,5	1,4	17,3	1,9	15,4	89,0	5,0	0,9	11,0
Ernährungsberufe	38,7	34,9	3,8	9,8	2,5	4,0	0,6	7,6	6,8	0,8	10,5	2,2	3,3	0,6
Techniker, Maschinisten	44,2	34,7	9,5	21,5	2,8	3,9	1,4	11,3	5,6	5,7	50,4	3,3	2,7	4,1
Bau- und Bauausstattungsberufe	3,0	1,8	1,2	40,0	0,2	0,2	0,2	4,4	3,1	1,3	29,5	1,3	1,5	0,9
Dienstleistungsberufe	83,8	76,9	6,9	8,2	5,4	8,7	1,0	36,6	33,4	3,2	8,7	10,6	16,3	2,3
Warenkaufleute, Körperpfleger u. allg. Dienstleistungsberufe ³⁾	697,5	204,7	492,8	70,7	44,9	23,2	73,7	87,7	17,4	70,3	80,2	25,4	8,5	50,4
Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufe	341,2	91,0	250,2	73,3	22,0	10,3	37,4	42,9	7,3	35,6	83,0	12,4	3,6	25,5
Verkehrs- und übrige Dienstleistungsberufe	332,1	100,9	231,2	69,6	21,4	11,4	34,6	27,0	1,1	25,9	95,9	7,8	0,5	18,6
Sonstige Berufe ⁴⁾	24,2	12,8	11,4	47,1	1,6	1,4	1,7	17,8	9,0	8,8	49,4	5,2	4,4	6,3
Alle Berufe	124,5	27,1	97,4	78,2	8,0	3,1	14,6	13,2	5,4	7,8	59,1	3,8	2,6	5,6
Alle Berufe	1 552,4	883,4	669,0	43,1	100,0	100,0	100,0	344,6	205,0	139,6	40,5	100,0	100,0	100,0

1) Am Jahresanfang 1990. — 2) Einschließlich Berlin (Ost) und 18000 Jugendliche in Teilberufsausbildung. — 3) Bei den allgemeinen Dienstleistungsberufen wurden hauswirtschaftliche Berufe, Reinigungsberufe, Gästebetreuer, Schneider und Köche zusammengefaßt. — 4) Unter die sonstigen Berufe fallen Ausbildungsberufe, die in beiden Gruppen der Bundesländer unterschiedlich eingeordnet oder nur in einer Gruppe vorhanden sind. Dazu zählen beispielsweise: Technische Zeichner, einige Labor- und Gesundheitsdienstberufe, Warenprüfer, Bergleute und Drucker.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft und eigene Berechnungen.

Lehrlinge und neue Verträge
in den neuen Bundesländern¹⁾
in 1000 Personen und in vH

	Lehr- linge	neue Verträge		Anteil neuer Ver- träge an Lehrlingen
		in 1000 Personen	in vH	
Brandenburg	40,1	19,9	16,2	49,6
Mecklenburg-Vorpommern	31,7	14,5	11,8	45,7
Sachsen-Anhalt	47,3	22,5	18,3	47,6
Sachsen	73,6	37,7	30,6	51,2
Thüringen	45,3	20,8	16,9	45,9
Berlin (Ost)	18,0	7,6	6,2	42,2
Insgesamt	256,0	123,0	100,0	48,0

1) Einschließlich Berlin (Ost). Neue Verträge vom 30. 9. 1990 und Zahl der Lehrlinge vom Jahresende 1990.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft und eigene Berechnungen.

die nicht im Sinne des Arbeitsförderungsgesetzes benachteiligt sind. Bei den geplanten Fördermaßnahmen durch die Bundesanstalt handelt es sich jedoch um ein Notprogramm für eine Übergangszeit, das fehlende Lehrstellen nur im Ausnahmefall ersetzen kann. Es wird auch schwierig sein, für die Durchführung der Maßnahmen geeignete Träger zu finden. So ist zu befürchten, daß — wie im letzten Jahr — der bereitgestellte Betrag nicht ausgeschöpft wird.

Mit einem Programm im Volumen von 250 Mill. DM will die Bundesregierung für zusätzliche Ausbildungsplätze im Beitrittsgebiet sorgen. Kleine Betriebe mit maximal 20 Beschäftigten sollen für jeden in diesem Jahr eingestellten Lehrling einen Zuschuß von 5 000 DM erhalten. Damit zielt die Fördermaßnahme vor allem auf die klein- und mittelbetriebliche Ausbildung im Handwerk und bei den freien Berufen, wo mittelfristig ein großes Potential an Lehrstellen vermutet wird. Wenn Ende 1990 in den neuen Bundesländern die gleiche Größenstruktur der Ausbil-

Schüler, Lehrer¹⁾ und Klassen an Berufsschulen²⁾ nach Bundesländern
in 1000 Personen, 1000 Klassen und Betreuungsrelationen

	in 1000 Personen und Klassen			in Personen		
				Schüler		Lehrer je Klasse
	Schüler	Lehrer	Klassen	je Lehrer	je Klasse	
alte Bundesländer						
Schleswig-Holstein	73,9	1,6	3,8	45,5	19,6	0,43
Hamburg	43,2	1,3	2,1	32,6	20,5	0,63
Niedersachsen	200,0	3,9	10,1	51,7	19,8	0,38
Bremen	25,5	0,8	1,4	33,6	18,7	0,56
Nordrhein-Westfalen	416,4	9,0	19,6	46,0	21,3	0,46
Hessen	138,4	3,9	7,1	35,8	19,4	0,54
Rheinland-Pfalz	87,4	2,0	4,2	44,0	20,6	0,47
Baden-Württemberg	241,4	5,9	11,1	40,6	21,8	0,54
Bayern	266,6	6,3	12,2	42,4	21,9	0,52
Saarland	25,4	0,7	1,3	34,4	18,9	0,55
Berlin (West)	36,5	1,3	1,8	28,6	19,9	0,69
Insgesamt	1 554,5	36,7	74,7	42,3	20,8	0,49
neue Bundesländer ³⁾						
Mecklenburg-Vorpommern ⁴⁾	42,9	2,2	2,3	19,4	19,0	0,98
Brandenburg ⁵⁾	48,3	2,8	2,7	17,5	17,7	1,01
Sachsen-Anhalt ⁶⁾	58,8	3,0	3,1	19,9	18,7	0,94
Sachsen ⁷⁾	90,3	4,3	4,6	20,9	20,0	0,95
Thüringen ⁸⁾	51,7	2,7	2,8	19,2	18,4	0,96
Berlin (Ost)	22,3	1,1	1,1	20,6	20,4	1,01
Insgesamt	314,2	16,0	16,6	19,6	18,9	0,97

1) In den alten Bundesländern Vollzeitlehrer, in den neuen voll beschäftigte Lehrer. — 2) Am Jahresanfang 1990. — 3) Die Bezirke in der ehemaligen DDR wurden so zusammengefaßt, daß sie im groben den neuen fünf Ländern entsprechen, einschließlich Berlin (Ost). — 4) Neubrandenburg, Rostock und Schwerin. — 5) Cottbus, Frankfurt und Potsdam. — 6) Halle und Magdeburg. — 7) Chemnitz, Dresden und Leipzig. — 8) Erfurt, Gera und Suhl.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Sekretariat der Kultusministerkonferenz, Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft und eigene Berechnungen.

dungsbetriebe wie in den alten Ländern gegolten hätte, dann wären in Betrieben mit bis zu 20 Arbeitnehmern insgesamt 106 000 Lehrlinge beschäftigt gewesen. Ausgebildet wird jedoch vermutlich erst ein knappes Drittel dieses Sollwertes, da die Zahl der Betriebsgründungen noch zu gering war und die Ausbildungsbereitschaft der Firmen sowie Praxen bei der oft unsicheren wirtschaftlichen Lage noch unterentwickelt ist. Insgesamt kann das Programm als Anschubfinanzierung gesehen werden, durch die die Ausbildungsbereitschaft kleiner Betriebe erhöht werden soll. Vom Volumen her ist das Programm mit einer Lohnsubvention für 50 000 Ausbildungsplätze aber zu gering ausgestattet und außerdem auf ein Jahr begrenzt⁷⁾. Zwar fördern zusätzlich mit geringeren Beträgen auch Fachministerien in den Ländern die Einrichtung neuer Lehrstellen, doch sind auch diese Maßnahmen auf das laufende Ausbildungsjahr beschränkt.

Mittlere und kleinere Betriebe in den neuen Bundesländern erbringen auch deshalb ungenügende Ausbildungsleistungen, weil oft die ausbildungsorientierte Infrastruktur fehlt oder erst aufgebaut wird. Berufsberatung und Kammern mit den für Berufsausbildung zuständigen Stellen sowie Ausschüssen, in denen Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern nach dem Berufsbildungsgesetz kooperieren müssen, werden noch eingerichtet, sind nicht voll funktionsfähig. Außerdem bestehen noch zu wenige Werkstätten zur ergänzenden überbetrieblichen Ausbildung, ohne die eine kleinbetrieblich orientierte Lehr-ausbildung nicht durchführbar ist. Oft können in den

⁷⁾ Ein mehrjähriges, umfangreicheres Programm, das eine Subventionierung fast aller neuen Lehrstellen fordert, soll im Bundestag von der SPD vorgelegt werden. Vgl. Handelsblatt vom 26.4.1991.

kleinen spezialisierten Betrieben nicht alle für einen Ausbildungsberuf notwendigen Kenntnisse vermittelt werden. Es bestehen knapp 10 000 Plätze in überbetrieblichen Einrichtungen; im Vergleich mit dem übrigen Bundesgebiet müßten es weit mehr werden. Die Beseitigung dieses Mangels erfordert in Ostdeutschland ein Programm zur Förderung von Investitionen in überbetriebliche Ausbildungsstätten.

Das duale System der Berufsausbildung ist ohne leistungsfähige Berufsschulen nicht erfolgreich. Die Übernahme der Betriebsberufsschulen in kommunale Trägerschaft führte — wie überall zu sehr knapper Finanzausstattung, so daß die Beseitigung baulicher Mängel noch weitgehend unterblieb und dringend erforderliches neues Unterrichts- und Ausbildungsmaterial nur im Ausnahmefall bewilligt wurde. Dies erschwert vor allem den Übergang auf das westliche Ausbildungssystem in den kaufmännischen, steuerberatenden, neuen gewerblichen und Verwaltungsberufen.

Gemessen an der Schüler-Lehrer-Relation war die Personalausstattung in Ostdeutschland mit 20:1 gegenüber 42:1 (West) am Jahresanfang 1990 deutlich besser. Sie streute in den neuen Bundesländern auch weit weniger als in den alten, wo die Spanne von 29:1 bis 52:1 reichte und zeigt, daß in den Berufsschulen der alten Länder ein Mangel an Lehrkräften besteht. So wurde der gesetzlich vorgesehene wöchentliche Unterricht von zwölf Stunden bisher erst in einem Bundesland erteilt (Bremen). In den neuen Bundesländern gibt es zwar vom nächsten Jahr an höhere Schülerzahlen, trotzdem werden aus finanziellen Gründen wohl weniger Lehrer beschäftigt werden als bisher.

Fazit

Obwohl in den neuen Bundesländern und in Berlin

(Ost) wieder stärker besetzte Jahrgänge im Ausbildungsalter vorhanden sein werden, wird die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen mittelfristig unter dem Niveau im vergangenen Jahr liegen, da sich das Bildungsverhalten ändert. Voraussichtlich werden in diesem Jahr 130 000 und im nächsten Jahr 135 000 Schulabgänger Lehrstellen brauchen. Wegen der Strukturkrise und der verlängerten Ausbildungszeiten droht in den nächsten Jahren eine größere Lehrstellenlücke. So werden voraussichtlich in diesem Jahr nur rund 90 000 und im nächsten Jahr 70 000 Ausbildungsplätze zur Wiederbesetzung frei. Aber viele Plätze fallen im laufenden Ausbildungsjahr weg, so daß in diesem Jahr für bis zu 100 000 Jugendliche neue Lehrstellen zu schaffen sind.

Gegenwärtig ist nicht abzusehen, ob es gelingt, diese Lücke zu schließen, da nur für einen Teil der benötigten Ausbildungsplätze Zusagen vorliegen. Das einjährige Programm der Bundesregierung zur Schaffung von Lehrstellen reicht nicht aus. Es müßte mittelfristig orientiert, erweitert, mit Länderprogrammen abgestimmt und durch weitere Maßnahmen flankiert werden, damit neben der Förderung der Lehrstellen auch die Infrastruktur des dualen Systems ausgebaut werden kann. Bei der nötigen Modernisierung der Berufsschulen und der Gestaltung der Unterrichtsinhalte sind die Länder gefordert.

Nur wenn in den neuen Bundesländern Betriebe, Praxen und Verwaltungen über den gegenwärtigen Bedarf hinaus ausbilden, kann es gelingen, Jugendliche mit Lehrstellen zu versorgen. Ausbildungsplätze fehlen vor allem in den neu geregelten gewerblichen Berufen, Verwaltungsberufen und zukunftsorientierten Dienstleistungsberufen. Mit einem ausreichenden und attraktiven Angebot kann die Ost-West-Wanderung von Jugendlichen verhindert werden, die später als Fachkräfte in den neuen Bundesländern fehlen.

Verkehrsprobleme in Ostdeutschland —

Chance für ein neues Verkehrs- und Siedlungsplanungskonzept

Die Leistungsfähigkeit des westlichen Wirtschafts- und Verkehrssystems beruht wesentlich auf einer perfekt ausgebauten Straßeninfrastruktur. Der erforderliche Ausbau der Straßen in Ostdeutschland ist aber so umfangreich, daß Weststandard hier frühestens nach der Jahrtausendwende erreicht werden kann. Es sind also neue Verkehrskonzepte gefragt. Als eine Teillösung bietet sich an, das in Ostdeutschland vorhandene Potential zur Vermeidung unnötigen Verkehrs in Regionalplanung und Standortpolitik zu nutzen. Gelingt die Durchsetzung einer solchen integrierten Verkehrssicht, könnten die Stadtregionen Ost zu einem Modell für ökologisch verträgliche Siedlungs- und Verkehrsplanung werden.

Westliche Verkehrsentwicklung scheint auch im Osten unvermeidlich . . .

Die Ausgangsbedingungen für die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in den neuen Bundesländern unterscheiden sich erheblich von der Situation in den Altbundesländern: Die DDR hatte stärker regulierte Verkehrsverhältnisse, die Wirtschaft produzierte unter ganz anderen Bedingungen, die Transportanteile der Eisenbahn wurden im wesentlichen aus energiepolitischen Gründen vorgegeben, die Nutzung individueller Verkehrsmittel war wegen der geringen Pkw-Produktion und der geringen Importe eingeschränkt. In der Folge entsprach die private Motorisierung 1989 mit 220 Pkw/1000 Einwohner der westdeutschen Ausstattung im Jahre 1970¹ (1989: 440).

Die jüngste Entwicklung seit der Grenzöffnung zeigt allerdings erhebliche Änderungen der Verhaltensweisen im Verkehr: Westlicher Handlungsrahmen² (des Verkehrsgeschehens) und westliche, individualverkehrsorientierte Lebensgewohnheiten werden übernommen. Gewerbe- und Wohnstandorte entstehen neuerdings aus mehreren Gründen — Altlasten an bisher wichtigen Standorten, schwierige Eigentumsfragen, eine institutionen- und planungsfreie Übergangsphase — außerhalb der Kernstädte

im Umland. Die Motorisierung in den neuen Bundesländern hat schon jetzt um etwa ein Drittel zugenommen, Güterverkehr wurde von der Schiene auf die Straße verlagert, die Zunahme von gewerblichem und privatem Kraftfahrzeugverkehr führt immer häufiger zu teilweise katastrophalen Verhältnissen im Straßenverkehr. Die derzeitige Diskussion dreht sich deshalb fast ausschließlich um den schlechten Zustand der Infrastruktur, die Kapazitätsprobleme im Verkehr, den drohenden Stau.

In Anbetracht des zu erwartenden enormen Verkehrswachstums wird von Wirtschaft und Politik der schnelle Ausbau der Infrastruktur auf West-Niveau gefordert³. Wichtige Fragen aber, die auf die grundsätzliche Proble-

¹ Vgl. Heinz Enderlein unter Mitarbeit von Bernhard Schrader, Verkehr in Zahlen 1990. Herausgegeben vom Bundesminister für Verkehr, Bonn 1990.

² Dazu gehören einerseits Institutionen wie die Verwaltungsebenen Städte/Kreise, Regierungsbezirke, Länder, aber auch Strukturen des liberalen Wirtschaftssystems sowie die Gewerkschaften und andererseits Instrumente wie das Baugesetzbuch und spezielle gesetzliche Rahmenbedingungen im Verkehrssektor.

³ Vgl. hierzu: Briefe zur Verkehrspolitik. Jg. 37, Nr. 47/48, Bonn 1990; Straße und Wirtschaft. Jg. 37, Nr. 2, Bonn 1990, S. 1.

Täglich zurückgelegte Entfernungen von Großstadt- und Umlandbewohnern im Vergleich

Wohnstandort	Entfernung zum Zentrum in km	Durchschnittliche Entfernung je Reise ^{1),2)} in km					
		alle Reisen ³⁾		Arbeitsreisen		Versorgungsreisen	
		insgesamt ⁴⁾	Pkw	insgesamt	Pkw	insgesamt	Pkw
Kernstädte ⁵⁾	—	14,5	7,2	20,3	12,5	6,5	2,2
Umland: Ring I	13	14,7	8,4	22,2	14,8	6,9	3,2
Ring II	24	18,4	10,1	29,4	19,0	9,0	4,5
Ring III	41	17,4	10,2	26,8	18,7	9,0	4,5

¹⁾ Eine „Reise“ umfaßt alle Wege vom Start an der Wohnung bis zur Rückkunft. — ²⁾ Je Werktag unternimmt ein Stadtbewohner durchschnittlich 1,2 bis 1,3 Reisen. — ³⁾ Reisen im Rahmen des mittleren Aktivitätenspektrums eines Werktages 1982. — ⁴⁾ Diese Distanz enthält die zurückgelegten Entfernungen mit allen benutzten Verkehrsmitteln. — ⁵⁾ Die fünf größten Städte der alten Bundesländer (ohne Berlin (West)).

Quellen: Helmut Grätz: Verkehrsverhalten in Großstädten und ihrem Umland. Diplomarbeit am FB Verkehrswesen der TU Berlin, Berlin 1990 (unveröffentlicht), Berechnungen des DIW.

**Belastung der Innenstadtbewohner durch „eigenen“ Verkehr und Verkehr von Stadtrandbewohnern
am Beispiel von Berlin (West)**

Wohnstandort	Wohndichte (Einw./ha)	Motorisierung (Pkw/1000 Einw.)	Tägliche Pkw-Fahrleistungen der Bewohner des Gebiets ¹⁾		Gesamte tägliche Pkw-Fahrleistung im Gebiet ¹⁾ (km/km ²)	Anteil des Fremdverkehrs (vH)
			fahrzeugbezogen (km/Pkw)	einwohnerbezogen (km/Einw.)		
Dichtes Altbaugebiet ²⁾	171	262	20,3	5,3	137.000	68
Großwohnsiedlung ³⁾	70	341	30,9	10,6	50.000	18
Villenvorort ⁴⁾	42	378	42,9	16,2	55.000	35

¹⁾ Auswertung des werktäglichen Verkehrsverhalten 1986. — ²⁾ Altbaugebiet innerhalb des S-Bahn-Ringes. — ³⁾ Neubaugebiete der Nachkriegszeit in Stadtrandlage. — ⁴⁾ Sehr lockere Bebauung, große Grundstücke.

Quellen: Eckhard Kutter und Hans-Joachim Mikota: Genauigkeit der Abbildung des Berliner Verkehrsbildes. Untersuchung im Auftrag der BVG, Berlin 1990; Berechnungen des DIW.

matik der bestehenden Ausgangssituation eingehen, werden momentan nicht ausreichend diskutiert:

- Ist eine schnelle Verwirklichung des westlichen Verkehrskonzepts ökonomisch und technisch überhaupt möglich?
- Wie können die vielfältigen in der Forschung vorhandenen Kenntnisse über die Folgen des westlichen Siedlungs- und Verkehrskonzepts insbesondere für die Städte⁴ beim Aufbau einer neuen ostdeutschen Raum- und Verkehrsstruktur berücksichtigt werden?

... der Zustand des Wegenetzes verhindert jedoch eine kurzfristige Anpassung

Vor dem Hintergrund der mit dem Beitritt verbundenen und subjektiv verständlichen „Verkehrsmobilitäts-Euphorie“ in den neuen Bundesländern bleiben alle wissenschaftlichen, auch die ökologischen Argumente gegen eine schnelle Übernahme des westlichen Verkehrskonzepts vorerst akademischer Natur. Tatsache ist, daß die beiden Teile Deutschlands eine unterschiedliche Verkehrsinfrastruktur haben. Insbesondere die Qualitäts- und Kapazitätsmerkmale der Wegenetze in Ostdeutschland erfüllen keineswegs die Anforderungen, die sich aus dem westdeutschen Wirtschaftskonzept und den westlichen Lebensgewohnheiten ergeben.

Die Leistungsfähigkeit des westdeutschen Verkehrssystems resultiert maßgeblich aus der permanenten Anpassung öffentlicher Verkehrsinfrastruktur unter Einsatz erheblicher Mittel⁵ an die ständig zunehmende Verkehrsnachfrage. Das so entstandene Verkehrsnetz ist in sehr gutem Zustand, optimal organisiert und erfüllt hohe Sicherheitsstandards. Durch diese permanente Anpassung wurden allerdings auch Änderungen der Aufgabenteilung zwi-

schen den verschiedenen Verkehrsträgern festgeschrieben. Überträgt man dieses Konzept adaptiver Infrastrukturbereitstellung auf die neuen Bundesländer, so erlangen Fragen der praktischen Machbarkeit eine entscheidende Bedeutung; Maßnahmen, die in Westdeutschland in über drei Jahrzehnten durchgeführt wurden, müßten in Ostdeutschland und im Großraum Berlin praktisch ad hoc (Strukturbruch) nachgeholt werden.

Die Länge der Straßennetze in beiden Teilen Deutschlands ist — bezogen auf die Einwohnerzahlen und ohne Aussage zur Qualität — etwa vergleichbar; die in Ostdeutschland um 50 vH höhere spezifische Länge des Schienennetzes ist einerseits Ergebnis der hier betriebenen Bahnförderung und andererseits der Streckenstilllegungen in Westdeutschland. Die Kennziffern der Güterverkehrsleistungen sind im Gesamtaufkommen direkt vergleichbar. Völlig verschieden ist allerdings die Aufteilung auf Schiene und Straße. Dies gilt auch für die Personenverkehrsleistungen, wobei sich in den Personenverkehrszahlen schon das deutlich größere Gesamtvolumen

⁴ Von 1970 bis 1987 haben beispielsweise 22 vH der in Ludwigshafen Beschäftigten ihren Wohnort ins Umland verlegt; 84 vH der Autofahrleistungen im Berufsverkehr Ludwigshafens werden inzwischen von den 55 vH der Beschäftigten, die im Umland wohnen, erbracht. Die Zunahme des Berufspendelverkehrs im Pkw von 1970 bis 1987 ist (nur) zu 42 vH eine Folge der Motorisierungszunahme und bereits zu 33 vH eine Folge der Zersiedlung; vgl.: Informationen zur Stadtentwicklung Ludwigshafen, Heft 6, 1990; ferner Eckhard Kutter: Verkehrsintegrierende räumliche Planungsinstrumente. In: BfLR (Hrsg.): Materialien zur Raumentwicklung, Heft 40, S. 293 ff, Bonn 1991.

⁵ So beträgt z. B. das Bruttoanlagevermögen bei Straßen und Brücken der Altbundesländer (in Preisen von 1980) 514 Mrd. DM, von denen über 60 vH auf Investitionen in den letzten 20 Jahren beruhen; in jeweiligen Preisen wurden pro Jahr rund 15 Mrd. DM aufgewendet.

**Verkehrsspezifische Kennziffern
für die Bundesrepublik Deutschland und die DDR 1989**

	BRD	DDR	Verhältnis DDR/BRD
Netzlängen (in km/1000 Einwohner)			
Schienenwege (Hauptstrecken)	0,30	0,45	1,50
Straßen			
insgesamt	8,08	7,54	0,93
Fernstraßen	2,82	2,84	1,01
dar. Autobahnen	0,14	0,11	0,79
Gemeindestraßen	5,25	4,70	0,90
Verkehrsleistungen			
<i>Personenverkehr</i> (in 1000 Pkm/Einwohner)			
gesamter			
Personenverkehr	10,87	8,21	0,76
Schienenverkehr	0,69	1,43	2,07
Straßenverkehr	10,18	6,78	0,67
dar. Pkw-Verkehr	9,16	5,02	0,55
<i>Güterverkehr</i> (in 1000 tkm/Einwohner)			
gesamter			
Güterverkehr	4,49	4,71	1,05
Schienenverkehr	1,01	3,55	3,51
Straßenverkehr			
insgesamt	2,61	1,02	0,39
Fernverkehr	1,84	0,42	0,23
Nahverkehr	0,76	0,60	0,79
Binnenschifffahrt	0,88	0,14	0,16
Netzauslastung			
<i>Personenverkehr</i> (in Mill. Pkm/NetzkM)			
Schienenverkehr	2,32	3,17	1,37
Straßenverkehr	1,26	0,90	0,71
<i>Güterverkehr</i> (in Mill. tkm/NetzkM)			
Schienenverkehr	3,41	7,87	2,31
Straßenverkehr			
insgesamt	0,32	0,13	0,41
Fernverkehr	0,65	0,15	0,23
Nahverkehr	0,15	0,13	0,87
<i>Quellen:</i> Verkehr in Zahlen 1990; Berechnungen des DIW.			

wahrscheinlich ist, daß umweltverträgliche Weiterentwicklungen des Verkehrssektors ausgerechnet in den neuen Bundesländern stattfinden, muß beim Straßengüterfernverkehr mit einer Vervielfachung gerechnet werden.

Der Umfang des unumgänglichen Ausbaus und der schnellen Reparatur des Wegenetzes kann auf der Basis der Investitionen und des Anlagevermögens in Straßen und Brücken in Westdeutschland geschätzt werden: Nimmt man für dieses Sofortprogramm die in der Bundesrepublik in den letzten 20 Jahren getätigten Investitionen (330 Mrd. DM) zum Maßstab, so ergibt sich für die Netzlänge in den neuen Bundesländern ein „Sofort-Investitionsvolumen“ von gut 80 Mrd. DM. Sieht man von den Fragen der Mittelbeschaffung vollständig ab, verbleibt das Problem der technischen Realisierung: Die westdeutsche Bauindustrie konnte ein solches Volumen bisher etwa innerhalb von fünf Jahren bewältigen. Da sie ihre Ausrüstung aber nur zu einem Teil in die neuen Bundesländer verlagern kann und vergleichbar leistungsfähige Betriebe in Ostdeutschland erst aufgebaut werden müssen, wird die Ausbauezeit mindestens 10 Jahre betragen; Engpässe im Verkehr sind damit bis zur Jahrtausendwende — allein schon wegen der vielen Baustellen — programmiert.

Diese Situation erscheint nur dann erträglich gestaltbar, wenn nennenswerte Teile der mit der Übernahme des westlichen Wirtschaftskonzepts zu erwartenden — bzw. angesichts der induzierten Folgewirkungen zu befürchtenden — Verkehrszunahme vermieden werden können. Dies ist vor allem im internen Verkehr der Stadtregionen möglich, der in Westdeutschland aufgrund der Zersiedlung besonders exzessiv gewachsen ist. Während nämlich die Güterversorgung im Fernverkehr gerade in der Aufbauphase sehr stark durch weiträumige, interregionale Verflechtungen gekennzeichnet und wenig zu beeinflussen ist⁶, kann der Verkehrsbedarf auf kommunaler und regionaler Ebene durchaus reguliert werden.

**Alternativkonzept:
Verkehrsvermeidung durch Flächensteuerung**

Staatliche Daseinsvorsorge zielt mit der Raumplanung auf die Bereitstellung von Einrichtungen, die den Lebensbedürfnissen der Bevölkerung dienen. Dies kann durch Flächen- und Nutzungszuordnung geschehen und dadurch — eigentlich aber erst in zweiter Linie — daß weiter entfernte Orte besser erreicht werden als zuvor.

Nach Kostenkriterien ist die Vermeidung von Zersiedlung (Flächensteuerung) eine preiswerte Lösung; dieser

dieses Verkehrs in Westdeutschland, die verkehrsaufwendigere Lebensweise, widerspiegelt.

Das wesentliche Verkehrswachstum in den neuen Bundesländern wird sich bei Angleichung des Wirtschaftssystems folglich im privaten Autoverkehr und beim Straßengüterverkehr ergeben. Zum Beispiel betrug 1989 die Netzauslastung im Straßengüterfernverkehr in der DDR nur ein Viertel derjenigen in der Bundesrepublik. Da es un-

⁶ Unberührt hiervon bleibt, daß die Forderungen nach einer schlüssigen europäischen Verkehrspolitik und einer anderen Gestaltung der Kostenstrukturen im Sinne sozialverträglicher Aufgabenteilung (Schiene/Straße/Wasserweg) im Verkehr prinzipiell richtig sind; es ist allerdings offenkundig, daß die Initiativen hierzu nicht von den neuen Bundesländern in ihrer Aufbauphase erwartet werden können.

Beurteilung alternativer Strategien zur Versorgung der Bevölkerung

Beurteilungskriterien	Beurteilung der Kriterien für ¹⁾ . . .	
	Strategie 1: Optimale Zuordnung von Flächen und Nutzungen	Strategie 2: Bereitstellung von Verkehrserreichbarkeit
Kosten für Verkehrsinfrastruktur Externe Kosten ¹⁾	geringer geringer	sehr hoch sehr hoch für Individualverkehr, bisher selten in Planungen einbezogen
Zeitbedarf (einschl. des Planungsvorlaufs)	sehr groß in ausgebauten Systemen (West); geringer in notwendiger Aufbauphase (Ost)	geringer, Dauer des Planungsvorlaufs aber zunehmend; sehr hoch nach dem Strukturbruch (Ost), Nachholbedarf
Realisierungschancen unter Randbedingungen des Status quo	gut in unverzichtbarer Aufbauphase — sofern Chancen erkannt werden; gering bei abgeschlossener Entwicklung (West)	gut — wenn auch umstritten in ausgebauten Systemen, zunehmend Akzeptanzprobleme
1) Insbesondere Umweltkosten, Unfallkosten, Flächenverbrauch usw.		

Vorteil erlangt besondere Bedeutung einerseits angesichts der Finanzierungsprobleme bei einem schnellen Verkehrsausbau im Osten und andererseits durch die Erkenntnis, daß die Folgekosten eines unbegrenzten Verkehrswachstums letztlich unbezahlbar sind. Soll ein ausgebautes Raum- und Siedlungssystem — wie etwa im Westen vorhanden — verändert werden, sind die Realisierungszeiträume sehr lang. Aber in den neuen Bundesländern geht es bei der Flächensteuerung ja nicht um einen Umbau und Rückbau der Siedlungsstruktur, sondern um die Einhaltung bestimmter Prinzipien beim (ohnehin erforderlichen) Ausbau.

Unterstellt man einmal, daß die Zuständigkeit auch für den Verkehr in den neuen Bundesländern in die Arbeitsbereiche der Raum-, Regional- und Stadtplanung zurückverwiesen werden könnte, so fänden diese Instanzen hier eine denkbar günstige Raumstruktur für Konzepte der Verkehrsvermeidung vor. Das zentralisierte Planwirtschaftssystem begünstigte — möglicherweise auch ungewollt — regionale Entwicklungen, die die heute in Westdeutschland existierenden Probleme nicht entstehen ließen. Verdichtungskerne in Ostdeutschland haben für das Umland eine geringere Anziehungskraft (Zentralität)⁷, das Umland der Städte ist sehr viel dünner besiedelt, es wird nicht so viel gependelt; generell wirkt sich diese spezielle Stadt-Umland-Situation verkehrsreduzierend aus.

Nach heutigen Kenntnissen sind bei konsequenter Handhabung von Flächensteuerung und Standortpolitik erhebliche Verkehrseinsparungen in den Regionen möglich, ohne daß dabei die Lebensqualität und die wirtschaftlichen Möglichkeiten eingeschränkt werden. Eine

Fülle von Ausbaumöglichkeiten bieten dabei die Kerne: Die erhaltenen historischen Flächenstrukturen ermöglichen — bei hoher Konzentration der Nutzungen — eine Reaktivierung der Mischfunktionalität (wohnen, arbeiten, versorgen am gleichen Ort), die erhaltenen Netzstrukturen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) bieten gute Voraussetzungen für Innenverdichtung. Grundvoraussetzung für eine Reaktivierung der Kerne wäre eine schnelle Lösung der Altlastenproblematik, die rasche Renovierung der verfallenden Gebäudesubstanz, die pragmatische Handhabung von Eigentumsfragen und die schnelle Verbesserung der Verkehrssysteme.

In Anbetracht der Flächenansprüche westlicher Produktionsstrukturen und der Vorbildfunktion westlicher Lebensweise entsteht mit hoher Wahrscheinlichkeit — und trotz aller Innenverdichtung — starker Expansionsdruck über die alten Stadtgrenzen hinaus. Für die Verkehrserfordernisse in den Umlandstandorten ist es dabei entscheidend, den Zuwachs in regionale Schwerpunkte mit genügend Eigenständigkeit zu lenken. Derartig konzentrierte Siedlungseinheiten im Umland können einerseits rentabel an die Kernstadt angeschlossen werden und sind zur Unterhaltung eines eigenen Subnetzes der öffentlichen Verkehrsmittel in der Lage; andererseits trägt Eigenständigkeit und Identität besonders im Versorgungsbe-

⁷ Obwohl in der ehemaligen DDR die Erwerbsquote deutlich höher war als in der Bundesrepublik, lag der Arbeitsplatzbesatz (Beschäftigte/Einwohner) im Mittel der Großstädte nur bei 0,58 gegenüber 0,63 in der Bundesrepublik; im Mittel pendelten nur 14 vH der Beschäftigten gegenüber 31 vH in der Bundesrepublik in die Kernstädte.

reich zur merklichen Reduzierung z. B. des „Einkaufs mit dem Auto“ bei⁸.

Derartige Umlandkonzepte sind jedoch keineswegs eine Neuauflage der historisch populären „Achsenkonzepte“. Deren extreme Kernstadtorientierung ging von der Konzentration aller Ziele im regionalen Mittelpunkt aus und war darüber hinaus vorrangig berufsverkehrsorientiert; beide Kriterien aber sind nicht mehr maßgeblich für moderne Agglomerationen: Arbeitsteilung und Flächenbedarf moderner Großbetriebe lassen einmal wesentliche Wirtschaftsstandorte an der Peripherie entstehen, für die dringend tangentiale Verkehrsverbindungen benötigt werden. Zudem haben inzwischen die Nichtberufsaktivitäten große Bedeutung erlangt⁹. Sie sind auch heute noch auf den Nahbereich orientiert, wobei sehr stark auf den motorisierten Individualverkehr zurückgegriffen wird, da die großräumigen Schienenverbindungen dieser Verkehrsnachfrage nicht entsprechen. Auch dieser Befund spricht für die eigenständigen Zentren, in denen ein großer Teil der Versorgung der Bevölkerung in Wohnungsnähe gewährleistet werden kann.

Erforderlich ist eine neue integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung, die das westliche Verkehrskonzept der ständigen Anpassung an siedlungsstrukturelle Entwicklungen und Veränderungen im Verkehrsverhalten ersetzt. Die Verkehrspolitik ist dabei durchaus nicht allein schuld an der Verkehrsmisere in den Stadtregionen Westdeutschlands, denn die sogenannte „Trennung der Funktionen“ der Stadtplaner hat 50 Jahre lang die Stadtgestaltung beeinflusst und verkehrsintensive Siedlungsstrukturen entstehen lassen.

Für die neuen Bundesländer sind die gezeigten Chancen vorerst nur konzeptionell formulierbar. Die Umsetzung setzt die schnelle personelle Ausstattung von Institutionen, das Erlernen der Handhabung der neuen Instrumente — wie Baugesetzbuch, Verordnungen, Förderprogramme — sowie die Wiederherstellung einer gewissen Akzeptanz des heute vollkommen diskreditierten Planungsbegriffs voraus.

So müssen viele Verwaltungseinheiten in Ostdeutschland neu organisiert werden, da die früheren „Büros für Territorialplanung“ nicht funktionale Räume betreuten; neben der Kommunal- und Kreisreform werden hierbei freiwillige Zusammenschlüsse (Planungs-, Nachbarschaftsverbände) eine große Rolle spielen. Insbesondere im Umland großer Städte ist ein schnelles Gegensteuern bei der (von selbst laufenden) räumlichen Dispersion erforderlich, die derzeit gerade den nahezu rechtsfreien

Raum im Rahmen der kommunalen Planungshoheit ausnutzt; die erforderlichen Instrumente — wie Veränderungssperren, unabhängige Begutachtungsverfahren, regionale Raumordnungsprogramme — sind vorhanden, müssen jedoch gezielt und schnell eingesetzt werden.

Da die finanzielle Situation der Städte und Regionen sich erst mittelfristig verbessern kann, müssen die Kommunen für dringende Aufgaben von Bund und Ländern finanziell angemessen ausgestattet werden; ein wesentlicher Teilaspekt ist dabei die Erhaltung und schnelle Modernisierung der in Netzstrukturen — und in der Akzeptanz — noch vorhandenen Nahverkehrsinfrastruktur.

Öffentlicher Grundbesitz muß den Städten übertragen werden; auf dieser Basis könnte der Finanzbedarf der Regionen teilweise durch neue Kooperationsformen bei der Flächenbeschaffung und -erschließung — nach dem Prinzip „Umsetzung von Planungs- in Marktmacht“¹⁰ — aufgebracht werden.

Sowohl die Verdichtung in den Kernstädten wie die Konzentration in regionalen Zentren erfordern neue Modelle der Eigentumsförderung; auf einer interkommunalen Ebene muß darüber hinaus ein Finanzausgleich geschaffen werden, der es für eine Kommune auch attraktiv machen kann, kein Produktions- und Versorgungsstandort (im klassischen Sinn) zu werden, sondern den Erholungsansprüchen in den verdichteten Gebieten zu dienen (Ausschluß des unqualifizierten Wettbewerbs der Kommunen um Arbeitsstätten).

⁸ Vgl. hierzu Eckhard Kutter: Verkehrsverhalten 1982 in Hamburg. Studie im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Berlin 1988; bei einem Vergleich des reinen „Schlafvorortes“ mit dem weiter entfernten, schienenerschlossenen Siedlungsschwerpunkt (Norderstedt an der Stadtgrenze und die Orte Buxtehude und Buchholz in größerer Entfernung) fällt zunächst die Veränderung des Berufsverkehrs-Modal Split von 60:40 (mot. IV zu ÖPNV) auf 45:55 auf; darüber hinaus senkt die Eigenausstattung des Schwerpunktes die Autofahrleistungen im Versorgungsverkehr auf ein Drittel.

⁹ Innerhalb West-Berlins gab es 1986 2,13 Mill. berufsbezogene werktägliche Wege, aber bereits 3,74 Mill. (= 175 vH) Versorgungs- und Freizeitwege der privaten Haushalte; vgl. Eckhard Kutter und Hans-Joachim Mikota: Genauigkeit der Abbildung des Berliner Verkehrsbildes. Untersuchung im Auftrag der BVG, Berlin 1990.

¹⁰ Wertsteigerungen „durch Planung“ dürften eigentlich erst dann eintreten, wenn große Grundstücksanteile in der öffentlichen Hand sind; derartige Modelle des Ankaufs, der Aufschließung und Veräußerung erst nach eingetretener Wertsteigerung wurden beispielsweise von der Londoner Docklands Corporation praktiziert.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967. Format DIN A 4.

- 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 ökonomischen Modell für die Bundesrepublik Deutschland.** Von Jürgen Blazejczak. 418 S. 1987. DM 88,—.
- Heft 101 **Entwicklungshilfe, Ausfuhr und Beschäftigung — Eine empirische Untersuchung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland.** Von Dieter Schumacher. 178 S. 1988. DM 59,60.
- Heft 102 **SO₂- und NO_x-Emissionen in der DDR 1982.** Von Jochen Bethkenhagen, Rainer Hopf, Manfred Melzer, Cord Schwartau und Doris Cornelsen (Projektleitung). 530 S. 1988. DM 112,—.
- Heft 103 **Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum — Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft.** Strukturberichterstattung 1987. 312 S. 1988. DM 82,—.
- Heft 104 **Struktur und Wettbewerbsfähigkeit der Schuhindustrie in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Gerhard Necker- mann und Hans Wessels. 172 S. 1988. DM 58,—.
- Heft 105 **Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Kurt Geppert und Bernd Görzig. 212 S. 1988. DM 68,—.
- Heft 106 **Berufsstart in Berlin.** Von Friederike Behringer und Klaus-Peter Gaulke. 250 S. 1988. DM 76,—.
- Heft 107 **Strukturverschiebungen zwischen sekundärem und tertiärem Sektor.** Von Frank Stille, Renate Filip-Köhn, Heiner Flassbeck, Bernd Görzig, Erika Schulz und Reiner Stäglich. 235 S. 1988. DM 74,—.
- Heft 108 **Investitionen, Beschäftigung und Produktivität. Zu den Arbeitsplatzeffekten einer verstärkten Investitionstätigkeit vor dem Hintergrund sektoraler Entwicklungen.** Von Bernd Görzig, Jürgen Blazejczak, Gustav Adolf Horn, Wolfgang Kirner, Erika Schulz und Frank Stille. 265 S. 1988. DM 78,—.
- Heft 109 **Zukünftiger Finanzbedarf für die Verkehrswege in Städten und Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung von Ersatzinvestitionen.** Von Heinz Enderlein, Hartmut Kuhfeld und Uwe Kunert. 193 S. 1988. DM 66,—.
- Heft 110 **Die Einkommensverteilungseffekte der Staatsverschuldung in einer unterbeschäftigten Wirtschaft — Analyse anhand eines ökonomischen Konjunkturmodells für die Bundesrepublik Deutschland.** Von Rudolf Zwiener. 176 S. 1989. DM 62,—.
- Heft 111 **Die Besteuerung der Unternehmensgewinne — Sieben Industrieländer im Vergleich.** Von Bernhard Seidel, Fritz Franzmeyer, Joachim Volz und Dieter Teichmann. 265 S. 1989. DM 86,—.
- Heft 112 **Ost-West-Kooperation — Bestandsaufnahme und Ergebnisse einer Umfrage.** Von Horst Lambrecht, Jochen Bethkenhagen, Karl Betz, Heinrich Machowski und Doris Cornelsen (Projektleitung). 148 S. 1990. DM 52,—.
- Heft 113 **Die Energiewirtschaft in den kleineren Mitgliedstaaten des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe — Entwicklungstendenzen in den achtziger Jahren.** Von Jochen Bethkenhagen. 257 S. 1990. DM 84,—.
- Heft 114 **Wirkungsanalyse der Novellierung der Herstellerpräferenz (§§ 1 ff Berlin FG) von 1982.** Von Alexander Eickelpasch und Peter Ring. 218 S. 1990. DM 72,—.
- Heft 115 **Wirkungsanalyse der Forschungspersonal-Zuwachsförderung — In Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer-Institut für Systemtechnik (ISI).** Von Kurt Hornschild (Projektleiter), Frieder Meyer-Krahmer (DIW), Gerhard Becher, Gisela Gielow, Uwe Kuntze (ISI). 224 S. 1990. DM 74,—.
- Heft 116 **Ein dynamisches Input-Output-Modell zur Abschätzung der Auswirkungen ausgewählter neuer Technologien auf die Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Dietmar Edler. 233 S. 1990. DM 76,—.
- Heft 117 **Forschung und Entwicklung im verarbeitenden Gewerbe von Berlin.** Von Uwe Müller. 338 S. 1990. DM 94,—.
- Heft 118 **Marktabstottungspolitiken wichtiger Schwellenländer und wirtschaftliche Entwicklung. — Empirische Untersuchungen am Beispiel der Elektronikindustrie und des Kraftfahrzeugbaus in Brasilien, Indien und Korea.** Von Dieter Schumacher und Herbert Wilkens. 210 S. 1990. DM 74,—.
- Heft 119 **Berechnung der Kosten und der Ausgaben für die Wege des Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1987.** Von Heinz Enderlein und Uwe Kunert. 106 S. 1990. DM 48,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00
BTX-Systemnummer • 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Hans Heuer, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Zu knappes Angebot an Ausbildungsplätzen in den neuen Bundesländern und in Berlin (Ost). Bearbeitet von Wolfgang Jeschek. — *Verkehrsprobleme in Ostdeutschland — Chance für ein neues Verkehrs- und Siedlungsplanungskonzept.* Bearbeitet von Eckhard Kutter. —

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

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 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten