

# Wochenbericht

## Studienplatzvergabe:

### Die cleversten Bewerber kommen zum Zug

Die durch die Universitäten zunehmend selbst organisierte Vergabe von Studienplätzen führt zu überlasteten Verwaltungen und langwierigen Nachrückverfahren. Das könnte mit einer zentralen Studienplatzvergabe vermieden werden. Dafür ist in Deutschland die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) zuständig. Doch auch bei den von der ZVS zurzeit angewendeten Verfahren gibt es Verbesserungsbedarf. Denn es zeigt sich, dass nicht unbedingt die besten Bewerber zugelassen werden, sondern diejenigen, die sich bei ihrer Bewerbung besonders clever verhalten.

von Sebastian Braun, Nadja Dwenger und Dorothea Kübler

Seite 198

## „Sollen Studienplätze zentral vergeben werden?“

Fünf Fragen an Nadja Dwenger

Seite 199

## Bauwirtschaft: Positiver Trend hält 2008 an

Die Bauwirtschaft sieht nun schon im dritten Jahr in Folge einer positiven Gesamtentwicklung entgegen. Das Bauvolumen in Deutschland dürfte in diesem Jahr real um gut ein Prozent wachsen. Der entscheidende Wachstumsmotor ist die weiterhin expansive Nachfrage im Wirtschaftsbau.

von Martin Gornig

Seite 203

## Die Pendlerpauschale setzt falsche Signale – und zwar unabhängig davon, ob sie beschränkt wird oder nicht

Kommentar von Stefan Bach

Seite 212

## Zahlenbeilage

# Studienplatzvergabe: Die cleversten Bewerber kommen zum Zug

Nadja Dwenger  
ndwenger@diw.de

Sebastian Braun  
(HU Berlin)

Dorothea Kübler  
(TU Berlin)

*Überlastete Universitätsverwaltungen und langwierige Nachrückverfahren sind die Folge der dezentralen Vergabe von Studienplätzen. Um die Studienplatzvergabe künftig schneller und einfacher abwickeln zu können, soll die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) die Universitäten als Serviceeinrichtung unterstützen. Eine solche Unterstützung ist zwar sinnvoll, sie wird aber nicht ohne Weiteres alle Probleme lösen können. Zentrale Vergabeverfahren, bei denen die Abstimmung zwischen den Auswahlkriterien der einzelnen Universitäten und den Wünschen der Bewerber optimiert wird, stellen eine Alternative dar. Das derzeit von der ZVS angewendete Verfahren zur Vergabe von Studienplätzen in den ZVS-Fächern führt allerdings dazu, dass nicht unbedingt die besten Bewerber zugelassen werden, sondern vielmehr diejenigen, die sich bei der Bewerbung besonders clever verhalten. Anstatt wie erhofft die Bewerber mit dem besten Abitur zugeteilt zu bekommen, müssen zahlreiche Universitäten mit einer größeren Anzahl von Bewerbern mit weniger gutem Abitur vorlieb nehmen. Gleichzeitig werden die Wünsche der Bewerber nicht optimal berücksichtigt. Ineffizienzen, wie sie derzeit auftreten, können nur durch einen anderen Vergabemechanismus überwunden werden, der strategisches Verhalten der Studienbewerber verhindert. Ein solcher Mechanismus kann hochschulspezifische Zulassungskriterien berücksichtigen.*

Früher wurden nahezu alle Studienplätze über die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) vergeben. Seit die Universitäten ihre Profile schärfen, fordern sie mehr Mitspracherecht bei der Auswahl ihrer Studierenden. Daher werden mittlerweile die Studienplätze bis auf diejenigen der sechs ZVS-Fächer dezentral von den Universitäten selbst vergeben. Abiturienten nutzen das dezentrale Verfahren, um sich bei vielen Universitäten gleichzeitig zu bewerben. Das führt zu einem hohen Verwaltungsaufwand und zu einer Überlastung der Universitätsverwaltungen. Immer häufiger sind selbst nach mehreren Nachrückverfahren bis in die Mitte des Semesters hinein noch nicht alle Studienplätze vergeben. Um die Studienplatzvergabe schneller und einfacher abwickeln zu können, soll die ZVS daher vom kommenden Wintersemester an die Universitäten als Serviceeinrichtung unterstützen. Der ZVS soll dabei eine zentrale Rolle als Koordinatorin der Bewerbungen zukommen. Durch eine solche Koordinationsstelle lassen sich die Probleme der Mehrfachbewerbungen und Nachrückverfahren eher in den Griff bekommen. Eine bestmögliche Vergabe ist auf diese Weise aber beispielsweise nur zu erzielen, wenn es sehr viele Nachrückrunden gibt und die Bewerber die Möglichkeit haben, bereits zugesagte Plätze zugunsten neuer Angebote wieder zurückzugeben. Diese Aufgabe kann eine Zentralstelle mit einem geeigneten Zuordnungsmechanismus ebenfalls erfüllen. Sie kann die Auswahlkriterien der Universitäten berücksichtigen und gleichzeitig Bewerber und Universitäten bestmöglich einander zuordnen. Um Aussagen über eine möglichst effiziente Gestaltung der Studienplatzvergabe treffen zu können, wird im Folgenden untersucht, wie die ZVS die Studienplätze in den ZVS-Fächern Human-, Zahn- und Tiermedizin, Biologie, Pharmazie und Psychologie vergibt und mit welchen Ineffizienzen dieses Verfahren

Fünf Fragen an Nadja Dwenger

## „Sollen Studienplätze zentral vergeben werden?“



Nadja Dwenger  
Wissenschaftliche  
Mitarbeiterin  
„Abteilung Staat“  
am DIW Berlin

**Frau Dwenger, seit kurzem werden die meisten Studienplätze dezentral von den Universitäten selbst vergeben. Welche Auswirkungen hat das auf die Studienplatzvergabe?**

Seit die Universitäten in vielen Fächern ihre Plätze selbst vergeben, haben die Probleme eher zulaufen als abgenommen. Das liegt daran, dass die Bewerber sich gleich bei mehreren Universitäten bewerben. Das führt dazu, dass sich in den Universitäten die Bewerbungen stapeln. Haben die Universitäten dann endlich ihre Bewerber ausgesucht und möchten diese zulassen, so tauchen viele Bewerber erst gar nicht auf. Die Folge davon sind langwierige Nachrückverfahren. Viele Universitäten können selbst bis zur Mitte des Semesters nicht alle Studienplätze besetzen.

**Vom Wintersemester 2008/2009 an soll die ZVS, die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen, die dezentrale Vergabe durch die Universitäten unterstützen.**

**Wie soll das funktionieren?**

Die ZVS soll die dezentrale Vergabe unterstützen, indem die Universitäten verwaltungsmäßig entlastet werden. Das heißt, die Bewerber werden sich nicht mehr direkt bei den Universitäten bewerben, sondern bei der ZVS. Diese wiederum prüft, ob die Bewerbungen vollständig sind und leitet sie dann an die Universitäten weiter. Das ist aber nicht zu verwechseln mit einer zentralen Vergabe. Bei der zentralen Vergabe bewerben sich die Bewerber von vornherein bei der ZVS und diese versucht dann, die Studienplätze zentral zu besetzen.

**Sie haben einen solchen zentralen Vergabemechanismus der ZVS, wie er zurzeit für die Fächer Medizin, Biologie, Pharmazie und Psychologie angewandt wird, unter die Lupe genommen. Was ist dabei herausgekommen?**

Die Bewerber müssen eine Liste ihrer Wunschhochschulen angeben. Die Studie von Sebastian Braun, Dorothea Kübler und mir zeigt, dass die Bewerber dabei nicht unbedingt ehrlich sind. Der derzeitige Mechanismus führt dazu, dass nicht alle Bewerber ihre wahren Präferenzen an-

geben – für die Bewerber lohnt es sich, sich strategisch zu verhalten. Das heißt im Endeffekt: Es werden nicht unbedingt diejenigen Bewerber zugelassen, die die Auswahlkriterien am besten erfüllen, sondern diejenigen die sich besonders clever verhalten.

Zum Beispiel werden im Abiturbestenverfahren nicht alle Abiturbesten zugelassen. Allerdings haben diese exzellenten Bewerber die Möglichkeit, sich im Auswahlverfahren der Hochschulen noch einmal zu bewerben, dort bekommen sie dann in der Regel einen Studienplatz. Dies allerdings führt dazu, dass weniger Studienplätze übrig bleiben für mittelmäßige Bewerber. Sie fallen erst einmal raus und werden dann letztendlich über die höhere Wartequote in den folgenden Semestern zugelassen. Zusammengefasst kann man sagen, dass mehr Bewerber über die Wartezeitquote zugelassen werden als ursprünglich geplant.

Strategische Studien-  
» bewerbungen sind «  
erfolgreicher.

**Ist denn eine zentrale Vergabe prinzipiell besser als ein dezentrales Verfahren?**

Prinzipiell ist ein dezentrales Verfahren schlechter als ein zentrales, das heißt, das zentrale Verfahren ist dem dezentralen Verfahren in der Regel überlegen. Letztlich entscheidet aber der Verfahrensmechanismus, ob die Zuordnung effizient ist oder nicht.

**Wie könnte man die Vergabe von Studienplätzen verbessern?**

Unsere Empfehlung für eine bessere Vergabe von Studienplätzen in Deutschland wäre zum einen, dass die Plätze, die im Abiturbestenverfahren übrig bleiben, nicht über die Wartezeitquote vergeben sondern dem Auswahlverfahren der Hochschulen zugeschlagen werden. Dort ist die Bewerberstruktur zumindest ähnlicher, da die Durchschnittsnote der Bewerber im Auswahlverfahren der Hochschulen etwas besser ist als im Wartezeitverfahren. Außerdem sollte man versuchen, das strategische Verhalten der Bewerber zu unterbinden. Dies lässt sich aber nur mit einem anderen Mechanismus machen.

Das Gespräch führte  
Erich Wittenberg.

Das vollständige  
Interview zum Anhören  
finden Sie auf  
[www.diw.de](http://www.diw.de)

verbunden ist.<sup>1</sup> Darauf aufbauend wird gezeigt, wie derartige Ineffizienzen überwunden werden können.

### Studienplatzvergabe durch die ZVS

Die Vergabe von Studienplätzen durch die ZVS erfolgt über drei nacheinander ablaufende Verfahren:<sup>2</sup> Zunächst sollen über das Abiturbestenverfahren 20 Prozent der Studienplätze jeder Universität an Bewerber mit einem herausragenden Abitur gehen. In einem zweiten Schritt werden über das Wartezeitverfahren weitere 20 Prozent der Studienplätze an die Bewerber mit der längsten Wartezeit vergeben.<sup>3</sup> Für die übrigen 60 Prozent der Studienplätze legen schließlich die Hochschulen individuell Auswahlkriterien fest, wobei auch hier der Schwerpunkt auf der Abiturnote liegen muss.<sup>4</sup> Sobald ein Bewerber in einem Verfahren zugelassen worden ist, wird er in keinem der nachfolgenden Verfahren mehr berücksichtigt. Die Vergabe der Studienplätze innerhalb der Verfahren basiert auf den Präferenzen der Bewerber für bestimmte Hochschulen. Das heißt, der Bewerber hat die Möglichkeit, Universitäten, an denen er das Studium aufnehmen möchte, zu nennen und diesen eine Priorität zuzuordnen.

Das Vorgehen der ZVS bei der Vergabe von Studienplätzen lässt sich folgendermaßen skizzieren: Im ersten Schritt wählt die ZVS so viele Bewerberinnen und Bewerber aus, wie in dem jeweiligen Verfahren zugelassen werden sollen (Auswahl). Im zweiten Schritt konkurrieren die Ausgewählten dann um die Zulassung an ihrer Wunschhochschule (Zulassung).

Der einzelne Bewerber kann seine Auswahl durch die ZVS zwar nicht beeinflussen, durch die Angabe von Ortswünschen und deren Priorität kann er allerdings seine Zulassungschancen erheblich verbessern oder verschlechtern. Da die ZVS derzeit eine sogenannte rangfolgebasierte Zuteilung (*priority matching*) vornimmt, kommt insbesondere der von den Bewerbern erstgenannten Hochschule eine herausragende Bedeutung zu.

Im Folgenden steht das Verfahren für die Abiturbesten im Mittelpunkt. Alle Ausführungen

lassen sich aber problemlos auf das Wartezeitverfahren übertragen. Die ZVS betrachtet zunächst nur den jeweils ersten Ortswunsch. Gibt es für eine Universität mehr Bewerber als dort im Abiturbestenverfahren zugelassen werden können, bekommen diejenigen mit einer besseren Abiturnote einen Studienplatz. Bei all denjenigen, die keinen Studienplatz an ihrer Wunschhochschule erhalten haben, zieht die ZVS den Zweitwunsch heran. Dabei ist es durchaus möglich, dass nach der ersten Runde bereits ein Teil der Studienplätze oder womöglich alle Studienplätze an der an zweiter Stelle angegebenen Universität vergeben sind. Sind bereits alle Studienplätze besetzt, erfolgt eine Prüfung des Drittwunsches und so weiter. Tabelle 1 zeigt,<sup>5</sup> dass im Abiturbestenverfahren rund 60 Prozent der ausgewählten Bewerber an ihrer Wunschhochschule für das Wintersemester 2006/2007 zugelassen wurden; beim Zweitwunsch waren es lediglich rund 6 Prozent.

### Ortswunschangabe als strategische Determinante der Bewerber

Da im Abiturbesten- und Wartezeitverfahren der ZVS der erstgenannten Universität eine herausragende Bedeutung zukommt, stellt sich für die Bewerber die Frage, *wie* diese so wichtige erste Präferenz gewählt werden sollte. Unter Umständen kann es für einen Bewerber sogar vorteilhaft sein, seine Wunschhochschule gar nicht erst zu nennen. Dies ist immer dann der Fall, wenn die Hochschule so beliebt ist, dass er dort mit seinem Profil (Abiturnote oder Wartezeit) nicht zugelassen würde. In diesem Fall ist es besser, direkt eine weniger präferierte Hochschule an die erste Stelle zu setzen, um wenigstens dort eine gute Chance auf Zulassung zu haben.

Doch wann weiß ein Bewerber, ob es realistisch ist, an seiner Wunschhochschule zugelassen zu werden? Die individuellen Aussichten auf einen Studienplatz hängen nicht nur von den eigenen Eigenschaften sondern auch von den Präferenzen der anderen Bewerber ab. Ist die Wunschhochschule nur bei wenigen Bewerbern sehr beliebt, ist die Zulassung problemlos. Findet diese Universität jedoch allgemein hohen Anklang, kann es sein, dass selbst Bewerber mit einem sehr guten Abitur dort keinen Studienplatz erhalten. Die optimale Reihenfolge der angegebenen Ortswün-

<sup>1</sup> Braun, S., Dwenger, N., Kübler, D.: Telling the Truth May not Pay off: An Empirical Study of Centralised University Admissions in Germany. Discussion paper des DIW Berlin Nr. 759, 2007.

<sup>2</sup> Die folgenden Aussagen beziehen sich jeweils auf das Verfahren, wie es im Wintersemester 2006/2007 zur Anwendung kam.

<sup>3</sup> Dabei werden zunächst die sozialen Härtefälle, dann diejenigen mit der längsten Wartezeit berücksichtigt.

<sup>4</sup> Das Auswahlverfahren der Hochschulen im Rahmen der ZVS-Vergabe ist vergleichbar mit dem Vorgehen bei dezentraler Studienplatzvergabe.

<sup>5</sup> Die folgenden empirischen Analysen basieren auf einer Vollerhebung der Bewerber für die Fächer Human-, Tier- und Zahnmedizin sowie Biologie, Pharmazie und Psychologie im Wintersemester 2006/2007. Sie umfasst rund 65 000 Bewerberinnen und Bewerber und wurde anonymisiert von der ZVS dankenswerterweise zur Verfügung gestellt.

sche hängt also von dem unbekannten Verhalten der Konkurrenten ab. Das Verhalten der übrigen Studienbewerber und deren Profil antizipierend, kann es für einen Bewerber demzufolge sinnvoll sein, nicht seine wirklichen Hochschulwünsche zu nennen: Er erhöht seine Zulassungschancen unter Umständen mit einer geänderten Reihenfolge. Als Ausgangspunkt für ein derart strategisches Verhalten können die halbjährlich veröffentlichten Zahlen der ZVS dienen. Die ZVS gibt darin Auskunft, wie viele Bewerbungen für die Fächer an den einzelnen Universitäten eingingen, wie viele Bewerber davon zugelassen wurden und welche Abiturnote bzw. Wartezeit für einen Studienplatz nötig war. Die Zahlen sind Anhaltspunkt dafür, welche Universitäten in den einzelnen Fächern sehr beliebt sind und geben damit Aufschluss über die Präferenzen der übrigen Bewerber.

Da die drei Verfahren von der ZVS hintereinander durchgeführt werden und auch voneinander abhängig sind, wird die optimale Angabe der Ortswünsche zusätzlich verkompliziert. Die Abhängigkeit der einzelnen Verfahren kommt dadurch zustande, dass ein Bewerber, der im Abiturbestenverfahren zugelassen worden ist, in keinem der folgenden Verfahren berücksichtigt wird. Unter Umständen ist es daher für Bewerber mit sehr gutem Abitur vorteilhaft, im Abiturbestenverfahren allein ihre Wunschuniversität anzugeben. Werden sie in diesem Verfahren nicht an ihrer Wunschuniversität zugelassen, können sie aufgrund der fehlenden Angabe von Zweit- und Drittpräferenzen keiner anderen Hochschule zugewiesen werden. Die Bewerber rutschen sodann in das Auswahlverfahren der Hochschulen, über das 60 Prozent der Studienplätze vergeben werden, und können dadurch immer noch eine Zulassung für ihre Wunschuniversität erhalten.

Tabelle 2 zeigt, wie viele Ortswünsche die ausgewählten Bewerber jeweils im Wintersemester 2006/2007 angegeben haben. Im Abiturbestenverfahren haben rund 26 Prozent der Bewerber nur eine einzige Wunschhochschule angegeben, wohingegen nur etwas mehr als 36 Prozent der Bewerber sechs Ortswünsche und damit die maximale Anzahl an Universitäten benannten.<sup>6</sup> Dies deutet darauf hin, dass einige Bewerber die Interdependenz zwischen den Verfahren erkennen und sich bei der Angabe ihrer Ortswünsche für die Verfahren entsprechend strategisch verhalten.

<sup>6</sup> Im Wartezeitverfahren hingegen geben fast zwei Drittel der Bewerber mindestens sechs Ortswünsche an. Nur 17 Prozent von ihnen konzentrieren sich auf eine Wunschhochschule.

Tabelle 1

### Zuteilung von Studienplätzen nach der Präferenz der Bewerber

	Abiturbestenverfahren		Wartezeitverfahren	
	Anzahl	In Prozent	Anzahl	In Prozent
1. Präferenz	1 909	58,33	3 723	61,80
2. Präferenz	214	6,54	395	6,56
3. Präferenz	80	2,44	198	3,24
4. Präferenz	54	1,65	114	1,89
5. Präferenz	57	1,74	104	1,73
6. Präferenz	27	0,82	61	1,01
weitere Präferenzen	–	–	447	7,42
ohne Studienplatz	933	28,48	982	16,30
Zahl der ausgewählten Bewerber	3 274	100,00	6 024	100,00

Quellen: Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

### Mehr „Wartende“ zugelassen als vorgesehen

Das strategische Verhalten der einzelnen Studienplatzbewerber birgt beträchtliche Folgen für die Universitäten: Wie Tabelle 1 zeigt, bleibt eine erhebliche Anzahl (gut 28 Prozent) an zunächst ausgewählten Bewerbern im Abiturbestenverfahren ohne Studienplatz. Aus Sicht der Universitäten heißt das, dass zwar für „Abiturbeste“ weitere Studienplätze zur Verfügung stünden, diese jedoch nicht vergeben werden können, da die Universitäten mit den freien Studienplätzen nicht zu den Wunschhochschulen der Ausgewählten gehören. Wie in der Abbildung deutlich wird, gehen diese „übrig gebliebenen“ Studienplätze („X“) aus dem Abiturbesten- in das Wartezeitverfahren ein. Während im Abiturbestenverfahren nur rund 2 300 Bewerber zugelassen wurden, waren es im Wartezeitverfahren rund 5 000 Bewerber.<sup>7</sup> Da die Bewerber im Wartezeitverfahren im Durchschnitt ein schlechteres Abitur haben, gibt es an vielen Universitäten mehr Studienanfänger mit schlechteren Abiturnoten als vorgesehen.

<sup>7</sup> Wintersemester 2006/2007.

Tabelle 2

### Zahl der angegebenen Ortswünsche

In Prozent

Zahl der Ortswünsche	Abiturbestenverfahren	Wartezeitverfahren
1	26,11	17,16
2	9,65	6,51
3	11,79	5,89
4	8,03	3,20
5	8,06	5,10
6	36,35	62,13
Zahl der ausgewählten Bewerber	3 274	6 024

Quellen: Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen; Berechnungen des DIW Berlin.

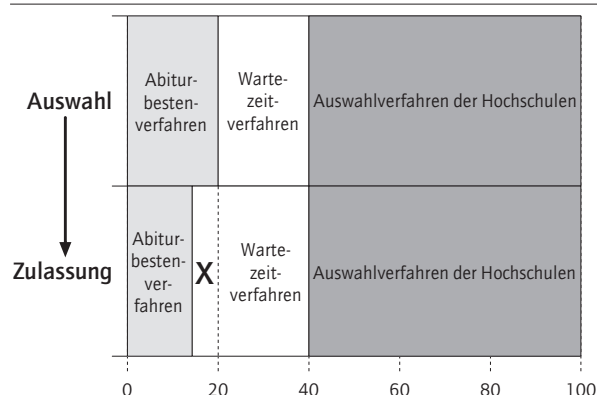
DIW Berlin 2008



Abbildung

### Die drei Vergabeverfahren und ihr Anteil an den Studienplätzen

In Prozent



Quellen: Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen;  
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

### Fazit und Ausblick

Eine neue Rolle der ZVS als Serviceeinrichtung für die Universitäten bei der dezentralen Vergabe von Studienplätzen erscheint sinnvoll, da sie die gegenwärtig bestehenden Schwierigkeiten aufgrund von Mehrfachbewerbungen und langwierigen Nachrückverfahren erheblich abmildern kann. Allerdings reicht es für die bestmögliche Berücksichtigung der Wünsche der Bewerber und der Kriterien der Hochschulen nicht aus, nur das Nachrückverfahren zu beschleunigen. Eine ganze Reihe von Regeln, wie etwa die Möglichkeit der Bewerber, bereits angenommene Studienplatzangebote wieder abzulehnen, müssen für gute Zuordnungsergebnisse eingehalten werden. Es kann deshalb sinnvoll sein, die ZVS über eine Servicefunktion hinaus zu stärken. Mit einem entsprechenden Zuordnungsmechanismus aus-

gestattet, könnte eine solche Zentralstelle für eine optimale Vergabe der Studienplätze sorgen. Hingegen weist der Mechanismus, der von der ZVS für die gegenwärtig von ihr verwalteten Fächer angewendet wird, einige Schwächen auf. Die Interdependenz der Verfahren sowie die rangfolgebasierte Zuteilung führen zu Entscheidungsproblemen bei den Bewerbern. Deren strategisches Verhalten wiederum ruft Ineffizienzen bei der Vergabe der Studienplätze hervor. In der Folge werden nicht unbedingt die besten Bewerber zugelassen, sondern diejenigen, die sich bei ihrer Bewerbung besonders geschickt verhalten. Zudem werden die anvisierten Quoten nicht erfüllt, da deutlich weniger „Abiturbeste“ und mehr „Wartende“ zugelassen werden als geplant.

Diese Ineffizienzen und Ungerechtigkeiten bei der jetzigen zentralen Studienplatzvergabe sollten überwunden werden. Die anvisierten Quoten ließen sich leicht erfüllen, indem die im Abiturbestenverfahren nicht besetzten Studienplätze statt über das Wartzeitverfahren über das Auswahlverfahren der Hochschulen vergeben werden. Das strategische Verhalten der Bewerber und die damit verbundenen Ineffizienzen lassen sich jedoch nur über einen anderen Vergabemechanismus verhindern. Geeignet wäre zum Beispiel der Gale-Shapley-Mechanismus,<sup>8</sup> der in anderen Ländern bei ähnlichen Problemen zur Anwendung kommt. Er setzt nicht auf eine rangfolgebasierte Zuordnung, sondern verbindet die Präferenzen mit den für die Zulassung relevanten Eigenschaften der Bewerber. Dadurch ist es für die Bewerber nicht mehr vorteilhaft, bei den angegebenen Präferenzen unehrlich zu sein, und für alle Beteiligten können bessere Ergebnisse erzielt werden.

<sup>8</sup> Roth, A. E.: Deferred Acceptance Algorithms: History, Theory, Practice, and Open Questions. In: International Journal of Game Theory, Bd. 36, 2008, 537–569.

JEL Classification:  
D02, D78

Keywords:  
Admission to university,  
Central clearing house,  
Strategic behaviour

# Bauwirtschaft:

## Positiver Trend hält 2008 an

*Die Bauwirtschaft sieht nun schon im dritten Jahr in Folge einer positiven Gesamtentwicklung entgegen. Das Bauvolumen in Deutschland dürfte in diesem Jahr einen Wert von nominal fast 280 Milliarden Euro erreichen. Gegenüber 2007 entspricht dies preisbereinigt einem Zuwachs von nochmals gut einem Prozent. Der entscheidende Wachstumsmotor ist die weiterhin expansive Nachfrage im Wirtschaftsbau. Aber auch im öffentlichen Bau wird die Entwicklung voraussichtlich überdurchschnittlich sein. Im Wohnungsbau ist dagegen übers Jahr gerechnet mit einer leicht rückläufigen Produktionsleistung zu rechnen.*

Nach Jahren stagnierender und sogar rückläufiger Produktion konnte die Bauwirtschaft erstmals 2006 wieder einen kräftigen Wachstumsschub aufweisen (Tabelle). Eine Ursache für diese Entwicklung waren Vorzieheffekte der privaten und öffentlichen Bauherren wegen der kräftigen Mehrwertsteuererhöhung am 1. Januar 2007.<sup>1</sup>

Zu Beginn des Jahres 2007 konnte eine ungebrochen hohe Bauproduktion beobachtet werden. Die erwarteten Kontereffekte aus dem Vorziehen von Bauleistungen auf Ende 2006 blieben aus. Im Verlauf des Jahres verlangsamte sich das Wachstumstempo der Bauproduktion allerdings deutlich. Die kontraktiven Effekte im öffentlichen Bau und insbesondere im Wohnungsbau nahmen zu. Weiterhin expansiv blieb die Entwicklung im Wirtschaftsbau.

Sprunghaft sind zu Beginn des Jahres 2007 die Baupreise gestiegen. Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings die kräftige Mehrwertsteuererhöhung zum Jahreswechsel 2006/2007. Aber auch ohne den Effekt des höheren Mehrwertsteuersatzes beläuft sich die Preissteigerung im Vorjahresvergleich auf rund vier Prozent. Zum Teil ist der Anstieg auf Kostensteigerungen zurückzuführen. Zum anderen Teil ist davon auszugehen, dass sich die Gewinnsituation der Unternehmen spürbar verbessert hat.<sup>2</sup> Zum Jahresende 2007 zeichnete sich aber eine erste Beruhigung an der Preisfront ab.

Martin Gornig  
mgornig@diw.de

<sup>1</sup> Die dem Bericht zugrunde liegenden Arbeiten wurden durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Rahmen der Forschungsinitiative „Zukunft Bau“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gefördert.

<sup>2</sup> Vgl. Bartholmai, B., Gornig, M.: Bauproduktion 2007: Fortgesetzte Expansion bei deutlich erhöhtem Preisniveau. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 27–28/2007.

Tabelle

**Entwicklung und Vorausschätzung des Bauvolumens in Deutschland**

	2005	2006	2007 <sup>1</sup>	2008 <sup>1</sup>	2005	2006	2007	2008
	<b>In Milliarden Euro zu jeweiligen Preisen</b>				<b>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent</b>			
Bauvolumen insgesamt	231,15	248,12	268,83	277,06	-2,3	7,3	8,3	3,1
Alte Bundesländer <sup>2</sup>	185,60	200,03	216,35	223,08	-1,9	7,8	8,2	3,1
Neue Bundesländer und Berlin <sup>2</sup>	45,55	48,09	52,48	53,97	-4,0	5,6	9,1	2,8
	<b>Index 2000 = 100</b>							
Preisentwicklung	103,12	105,39	111,91	114,0	1,3	2,2	6,2	1,9
Alte Bundesländer	102,89	105,11	111,49	113,6	1,2	2,1	6,1	1,9
Neue Bundesländer und Berlin	104,03	106,58	113,68	116,0	1,7	2,5	6,7	2,0
	<b>In Milliarden Euro zu Preisen von 2000</b>							
Bauvolumen insgesamt	224,17	235,44	240,22	242,95	-3,6	5,0	2,0	1,1
Alte Bundesländer	180,38	190,32	194,05	196,41	-3,1	5,5	2,0	1,2
Neue Bundesländer und Berlin	43,79	45,12	46,17	46,54	-5,5	3,1	2,3	0,8
<b>Nach Baubereichen</b>								
Wohnungsbau	123,56	129,47	128,80	128,11	-5,2	4,8	-0,5	-0,5
Alte Bundesländer	105,61	111,11	110,47	109,95	-4,5	5,2	-0,6	-0,5
Neue Bundesländer und Berlin	17,95	18,36	18,33	18,16	-8,9	2,3	-0,2	-0,9
Wirtschaftsbau	65,99	70,50	74,73	77,40	-0,8	6,8	6,0	3,6
Alte Bundesländer	49,86	53,36	56,92	59,21	-0,5	7,0	6,7	4,0
Neue Bundesländer und Berlin	16,13	17,14	17,80	18,19	-1,4	6,2	3,9	2,2
Öffentlicher Bau	34,61	35,48	36,70	37,44	-3,2	2,5	3,5	2,0
Alte Bundesländer	24,91	25,85	26,66	27,25	-2,2	3,8	3,1	2,2
Neue Bundesländer und Berlin	9,71	9,62	10,04	10,19	-5,7	-0,8	4,3	1,5
<b>Nach Produzentengruppen</b>								
Alte Bundesländer								
Baugewerbe Hoch- und Tiefbau <sup>3</sup>	53,15	56,45	58,25	59,13	-5,1	6,2	3,2	1,5
Bauinstall., Sonst. Baugewerbe <sup>4</sup>	69,26	73,01	74,17	74,64	-3,6	5,4	1,6	0,6
Übrige Bereiche <sup>5</sup>	57,97	60,86	61,63	62,65	-0,5	5,0	1,3	1,7
Neue Bundesländer und Berlin								
Baugewerbe Hoch- und Tiefbau <sup>3</sup>	17,27	17,82	18,55	18,73	-6,1	3,2	4,1	1,0
Bauinstall., Sonst. Baugewerbe <sup>4</sup>	15,40	15,90	16,13	16,22	-7,1	3,2	1,5	0,5
Übrige Bereiche <sup>5</sup>	11,11	11,41	11,49	11,59	-2,3	2,7	0,7	0,9

<sup>1</sup> Prognosen für das IV. Quartal 2007 und das Jahr 2008.<sup>2</sup> Aufteilung bezieht sich auf den Sitz der Betriebe.<sup>3</sup> Einschließlich vorbereitender Baustellenarbeiten (entspricht dem Bauhauptgewerbe).<sup>4</sup> Entspricht dem Ausbaugewerbe.<sup>5</sup> Verarbeitendes Gewerbe (Installationen, Montage- und Fertigbauten), baubezogene Dienstleistungen, Außenanlagen und Eigenleistungen der Investoren.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

**Wohnungsbau geht weiter zurück – die anderen Bereiche expandieren**

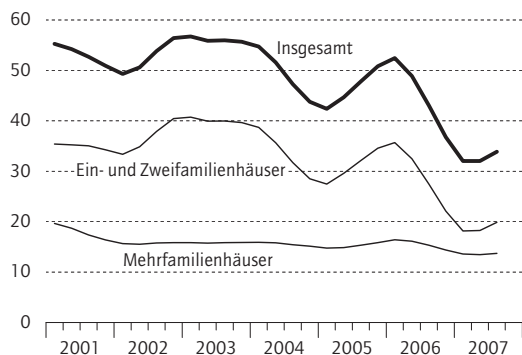
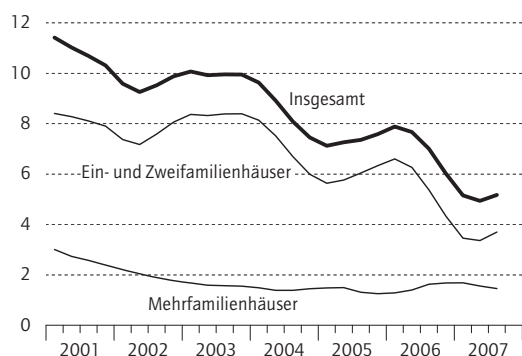
Die Rahmenbedingungen für das laufende Jahr sind weiterhin schwer zu beurteilen, dies gilt besonders für den *Wohnungsbau*. Die Entwicklung ist in den beiden letzten Jahren durch Änderungen der Förder- und Steuerbedingungen immer wieder durch Sonderfaktoren bestimmt worden. Entsprechend sind Basis- und Kontereffekte für 2008 zu berücksichtigen. Diese sprechen in der Summe dafür, dass vor allem der Neubaubereich weiter einem Abwärtstrend folgen wird. Dieser zeigt sich beispielsweise bei den Baugenehmigungen in West- und Ostdeutschland (Abbildung 1). Weder die leichte Erholung bei den Genehmigungen im Ein- und Zweifamilienhausbereich noch die Stagnation bei den Mehrfamilienhäusern spricht hier für eine Trendwende.

Gleichwohl ist auch zu berücksichtigen, dass es im Laufe des Jahres 2008 im Zuge des anhaltenden Konjunkturaufschwungs zu Einkommensverbesserungen bei den privaten Haushalten kommen wird. Dies dürfte sich zunächst weniger in einer Belebung der Neubautätigkeit niederschlagen. Vielmehr ist zu erwarten, dass im wichtigen Bereich der Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im zweiten Halbjahr Wachstumsimpulse spürbar werden. Zunehmend spielen dabei Maßnahmen zur Energieeinsparung eine Rolle. Die eingetretenen Preissteigerungen dürften aber auch 2008 noch dämpfend auf die Nachfrageentwicklung wirken.

Der Wohnungsbau insgesamt wird die Baukonjunktur übers Jahr gesehen nicht stimulieren können. Der Auftragseingang im Wohnungsbau ist bereits zum Jahresende 2007 in West- und



Abbildung 1

**Genehmigungen im Wohnungsbau**In 1 000 Wohnungen je Quartal<sup>1</sup>**Alte Bundesländer****Neue Bundesländer und Berlin**<sup>1</sup> Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Ostdeutschland rückläufig (Abbildung 2 und 3). Für das Jahr 2008 wird eine preisbereinigt nahezu konstante Produktion im Wohnungsbau erwartet. Die Entwicklung dürfte wegen der umfangreicheren Neubaumaßnahmen in Westdeutschland etwas günstiger ausfallen als in Ostdeutschland.

Für den *Wirtschaftsbau* weist die Statistik bis zum aktuellen Rand die günstigsten Produktionsdaten auf. Die Genehmigungen von Fabrik- und Werkstattgebäuden ebenso wie die von Bürogebäuden und Handels-/Lagergebäuden zeigen seit 2005 aufwärts (Abbildung 4). Dies gilt insbesondere für die Entwicklung in Westdeutschland. Aber auch in den neuen Bundesländern und Berlin steigen die Genehmigungen von Nichtwohngebäuden seit 2007 spürbar. Beim Auftragseingang im Hochbau ist die Entwicklung in Ostdeutschland allerdings verhaltener geworden. Auch beim gewerblichen Tiefbau geht die Dynamik bundesweit zurück. Für das Jahr 2008 dürfte – angesichts weiterhin hoher Kapazitätsauslas-

tung in der Gesamtwirtschaft – dennoch mit einem Zuwachs der realen Produktion von gut 3,5 Prozent gerechnet werden. Gegenüber den Vorjahren mit realen Zuwachsraten von 6 Prozent und mehr fällt die Wachstumsdynamik aber deutlich zurück.

Der Investitionsstau im *öffentlichen Bausektor* konnte 2006 und vor allem 2007 spürbar reduziert werden. Die verbesserten Steuereinnahmen aller Gebietskörperschaften sind für mehr bauliche Investitionen und Instandsetzungsmaßnahmen genutzt worden. Die Auftragseingänge haben sich aktuell relativ günstig entwickelt, wobei die Werte auf eine deutlich höhere Dynamik in Westdeutschland hinweisen. Dämpfend auf die Investitionsbereitschaft der Gebietskörperschaften in West- und Ostdeutschland werden sich hingegen die 2008 im Zuge der aktuellen Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst erhöhten Lohnkosten auswirken. Die reale Produktion dürfte dieses Jahr in Westdeutschland mit rund zwei Prozent wachsen; 2007 waren es noch drei Prozent. In Ostdeutschland wird mit einer Wachstumsabschwächung von gut vier Prozent im Jahr 2007 auf weniger als zwei Prozent gerechnet.

Die *Preisentwicklung* hat sich bereits zum Ende des letzten Jahres beruhigt. Dennoch liegt das Kostenniveau weit über dem Vorjahreszeitraum. Auch könnten im Verlauf dieses Jahres noch weitere Kostensteigerungen zum Beispiel im Lohnbereich zu verzeichnen sein. Gleichzeitig nimmt aber das Tempo der Nachfragesteigerungen ab. Im Jahresdurchschnitt für 2008 wird daher mit einer im Vergleich zu privaten Konsumausgaben niedrigeren Preissteigerungsrate von unter zwei Prozent gerechnet.<sup>3</sup> Der Anstieg wird – aufgrund von Anpassungsprozessen im Preisniveau – im Osten, wie schon zuvor, etwas höher ausfallen als im Westen.

**Fazit**

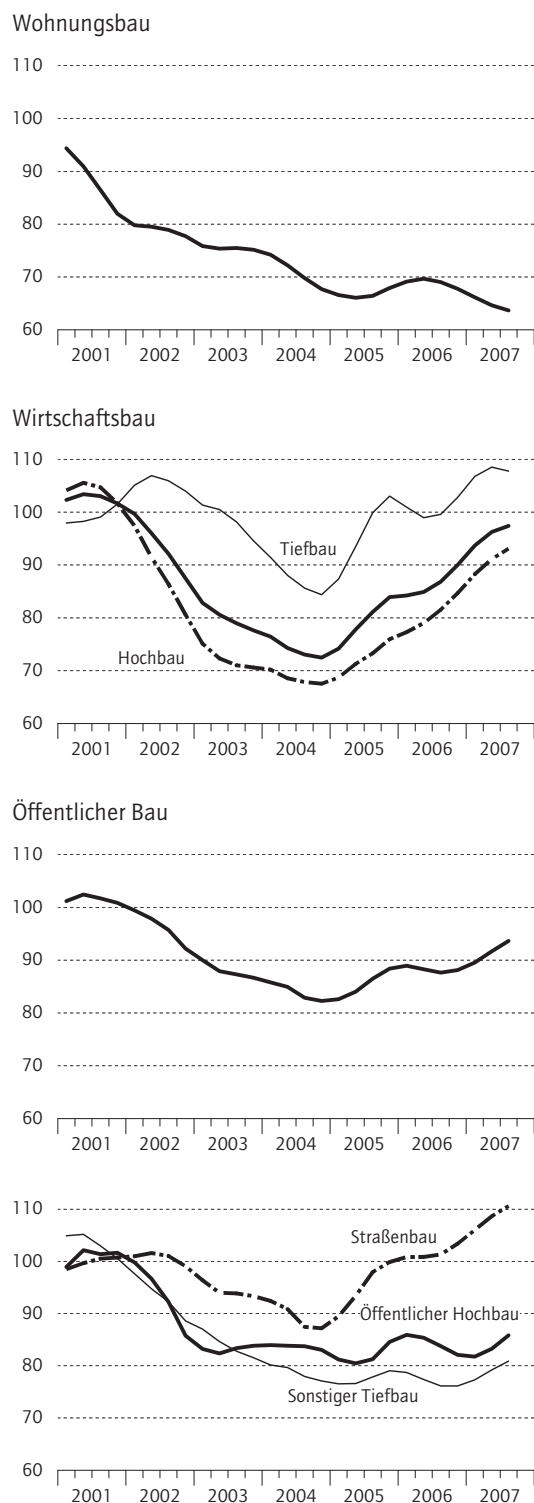
Das gesamte Bauvolumen in Deutschland wird in diesem Jahr in laufenden Preisen einen Wert von fast 280 Milliarden Euro erreichen. Dies sind gut drei Prozent mehr als 2007. Im Vorjahresvergleich entspricht dies einem realen Zuwachs von gut einem Prozent. In den neuen Bundesländern dürfte das Wachstumstempo allerdings niedriger sein (0,8 Prozent) als in den alten (1,2 Prozent). Grund für die geringere Wachstumsdynamik in Ostdeutschland ist eine

<sup>3</sup> Dreger, C., Kooths, S., Volz, J., Zinsmeister, F.: Frühjahrsprognose 2008. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 14/2008.

Abbildung 2

## Auftragseingang im Bauhauptgewerbe der alten Bundesländer

Wertindex 2000 = 100<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4).

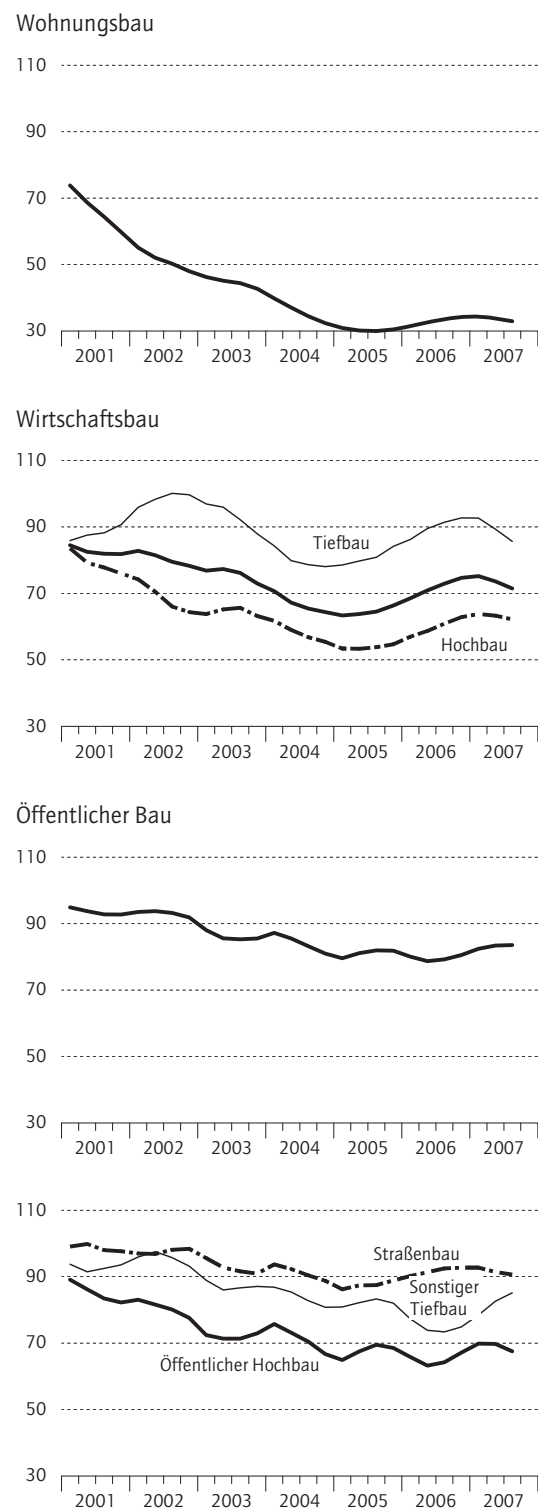
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Abbildung 3

## Auftragseingang im Bauhauptgewerbe der neuen Bundesländer und Berlins

Wertindex 2000 = 100<sup>1</sup>

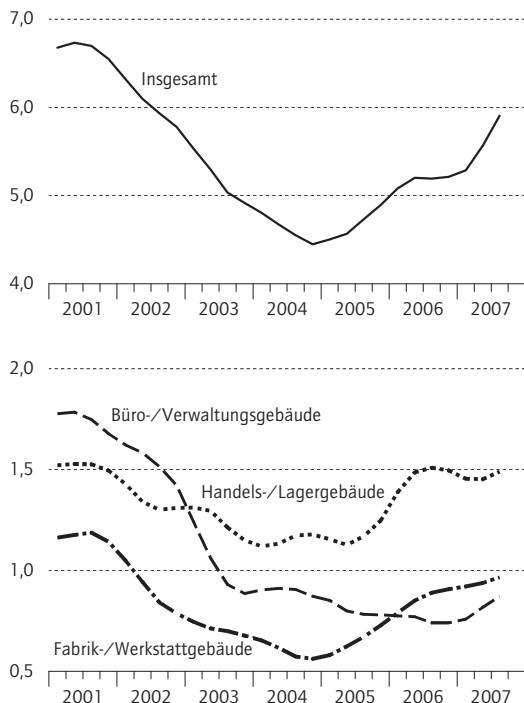
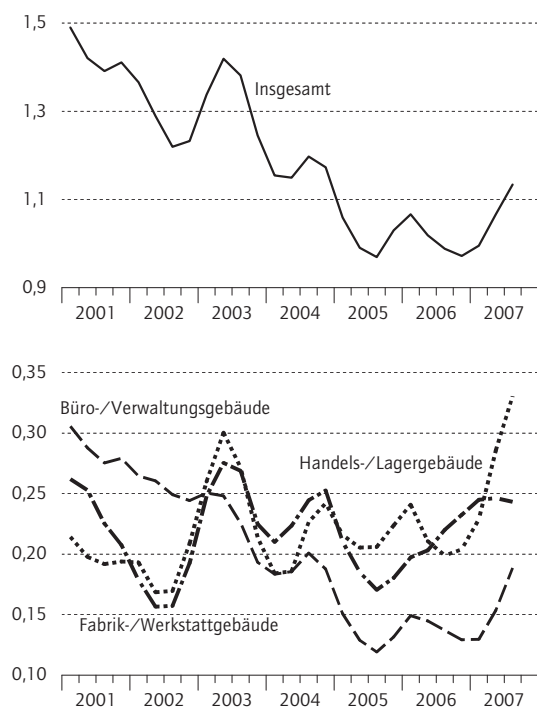


<sup>1</sup> Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

Abbildung 4

**Genehmigungen im Nichtwohnbau**Baukosten in Milliarden Euro je Quartal<sup>1</sup>**Alte Bundesländer****Neue Bundesländer und Berlin**<sup>1</sup> Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2008

über alle Nachfragebereiche hinwegreichende stärkere Abkühlung der Baukonjunktur. Der ausgeprägteste Rückstand wird im Wirtschaftsbau Ostdeutschlands erwartet.

Die Betrachtung der zusammengefassten (realen) Bauleistungen nach Produzentengruppen ergibt, dass das Bauhauptgewerbe auch 2008 wieder mit überdurchschnittlichen Zuwachsraten rechnen kann: In den alten Bundesländern mit 1,5 Prozent, in den neuen Ländern mit 1 Prozent. Beim Ausbaugewerbe wird der reale Produktionszuwachs in Ost- und Westdeutschland nur etwas über ein halbes Prozent betragen. Hier dämpft vor allem die schwache Wohnungsbaunachfrage. Günstiger als 2007 dürften sich die Bereiche der sonstigen Bauleistungen entwickeln, die traditionell der konjunkturellen Entwicklung etwas später folgen.

JEL Classification:  
L74, O11Keywords:  
Housing demand,  
Construction industry,  
Forecast 2008

Oleg Badunenko, Michael Fritsch and Andreas Stephan

**What Drives the Productive Efficiency of a Firm?  
The Importance of Industry, Location, R&D, and Size**

This paper investigates the factors that explain the level and dynamics of manufacturing firm productive efficiency. In our empirical analysis, we use a unique sample of about 39,000 firms in 256 industries from the German Cost Structure Census over the years 1992–2005. We estimate the efficiencies of the firms and relate them to firm-specific and environmental factors. We find that (1) about half the model's explanatory power is due to industry effects, (2) firm size accounts for another 20 percent, and (3) location of headquarters explains approximately 15 percent. Interestingly, most other firm characteristics, such as R&D intensity, outsourcing activities, or the number of owners, have extremely little explanatory power. Surprisingly, our findings suggest that higher R&D intensity is associated with being less efficient, though higher R&D spending increases a firm's efficiency over time.

**Discussion Paper No. 775**

March 2008

Henning Lohmann

**Welfare States, Labour Market Institutions and the Working Poor:  
A Comparative Analysis of 20 European Countries**

This paper regards the incidence of in-work poverty and how it is reduced by the payment of social transfers in 20 European countries. It combines a micro- and a macro-level perspective in two-level models. The basis for the analysis is micro-data from the EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) 2005 and macro-data from sources such as the OECD and Eurostat. The broad comparative perspective allows for a separation of different institutional influences, namely the influence of the degree of decommodification, defamilisation and bargaining centralisation. In contrast to previous studies on the working poor which have mainly described country differences in in-work poverty, this paper focuses on the question of how such differences can be explained from a broader perspective of poverty research. In general, the results confirm the overall hypothesis that both welfare state measures and labour market institutions have an influence on in-work poverty. By analysing influences on pre-transfer poverty and poverty reduction separately, I show that such factors have varied effects on in-work poverty. While bargaining centralisation proves to be relevant for the distribution of pre-transfer incomes only, the set-up of the social security system in particular impacts the extent of poverty reduction.

**Discussion Paper No. 776**

March 2008

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen als PDF-Dateien vor und können von den entsprechenden Webseiten des DIW Berlin heruntergeladen werden ([www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/26878.html](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/26878.html)).

The full text versions of the Discussion Papers are available in PDF format and can be downloaded from the DIW Berlin website ([www.diw.de/english/products/publications/27494.html](http://www.diw.de/english/products/publications/27494.html)).

Jonas Schreyögg and Markus M. Grabka

**Copayments for Ambulatory Care in Germany:  
A Natural Experiment Using a Difference-in-Difference Approach**

In response to increasing health expenditures and a high number of physician visits, the German government introduced a copayment for ambulatory care in 2004 for individuals with statutory health insurance (SHI). Because persons with private insurance were exempt from the copayments, this health care reform can be regarded as a natural experiment. We used a difference-in-difference approach to examine whether the new copayment effectively reduced the overall demand for physician visits and to explore whether it acted as a deterrent to vulnerable groups, such as those with low income or chronic conditions. We found that there was no significant reduction in the number of physician visits among SHI members compared to our control group. At the same time, we did not observe a deterrent effect among vulnerable individuals. Thus, the copayment has failed to reduce the demand for physician visits. It is likely that this result is due to the design of the copayment scheme, as the copayment is low and is paid only for the first physician visit per quarter.

**Discussion Paper No. 777**

April 2008

Nicolas R. Ziebarth and Markus M. Grabka

**In Vino Pecunia? The Association between Beverage-Specific  
Drinking Behavior and Wages**

The positive association between moderate alcohol consumption and wages is well documented in the economic literature. Positive health effects as well as networking mechanisms serve as explanations for the „alcohol-income puzzle.“ Using individual-based microdata from the GSOEP for 2006, we confirm that this relationship exists for Germany as well. More importantly, we shed light on the alcohol-income puzzle by analyzing, for the first time, the association between beverage-specific drinking behavior and wages. In our analysis, we disentangle the general wage effect of drinking into diverse effects for different types of drinkers. Mincerian estimates reveal significant and positive relationships between wine drinkers and wages as well as between beverage-unspecific drinkers and wages. We are unable to detect endogeneity problems with the drinking variables, which speaks in favor of OLS regressions. When splitting the sample into age groups, the „wine gain“ disappears for employees under the age of 35 and increases in size and significance for higher age groups. We also find a „beer gain“ for residents of rural areas and a „cocktail gain“ for residents of urban areas. Several explanations for our empirical results are discussed in view of the likelihood that the alcohol-income puzzle is a multicausal phenomenon.

**Discussion Paper No. 779**

March 2008



## The Canadian Embassy Berlin and DIW Berlin

are pleased to invite you to a presentation by

**Prof. Dr. Marcel Boyer**

Bell Canada Professor of Industrial Economics  
Université de Montréal

### **"Canadian Economic Performance over the Past 25 Years and Beyond"**

**Friday, April 18, 2008**

Registration and Coffee at 10:00 a.m.

Presentation from 10:30–11:30 a.m.

**at the Canadian Embassy Berlin**

Leipziger Platz 17, 10117 Berlin

A leading Canadian economist and academic, Marcel Boyer holds the Bell Canada Chair in Industrial Economics at the Université de Montréal and is Vice-president and Chief Economist at the Montreal Economic Institute. He has published widely on topics including innovation and competition and how societies can reconcile social democratic principles with international competitiveness. He has also acted as expert economist on behalf of national and international corporations and government organisations.

Canada is experiencing one of the strongest periods of economic growth in its history. With unemployment near an all-time low and per-capita income steadily on the rise, the country has an impressive fiscal record of balanced budgets that is unique in the G-7. Leading in high-tech industries such as communications and aerospace, Canada enjoys solid economic prospects for the future based on its natural resources, skilled labor force and dynamic and diversified industrial spectrum.

Please confirm your participation by **April 17, 2008** by email to:  
*ingrid.veyher@international.gc.ca*.

Please note that the presentation will be in English and that seating is limited. A valid piece of identification is required. Parking at Leipziger Platz is limited; please use public transport or parking garages at Potsdamer Platz.

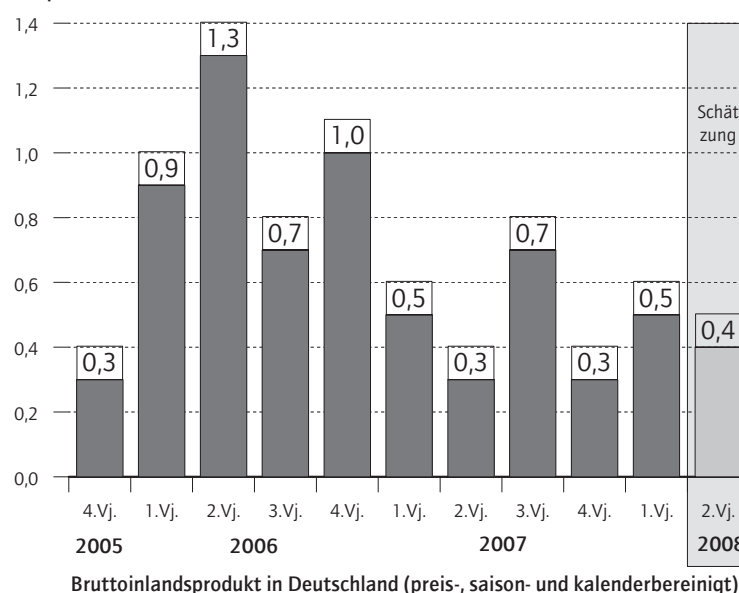
## Konjunkturelle Dynamik bleibt intakt

Das DIW-Konjunkturbarometer signalisiert für das laufende Quartal ein gesamtwirtschaftliches Wachstum von gut 0,4 Prozent. Für die ersten drei Monate des Jahres wird weiterhin mit einem Zuwachs von gut 0,5 Prozent gerechnet. „Damit zeigt sich die deutsche Volkswirtschaft ungeachtet des insgesamt unruhigen Fahrwassers nach wie vor in robuster Verfassung“, so DIW-Konjunkturexperte Stefan Kooths.

Das Produzierende Gewerbe (ohne Bauwirtschaft) bleibt mit einem Zuwachs der Bruttowertschöpfung von 0,7 Prozent der wichtigste Wachstumsmotor, allerdings schwächt sich die Dynamik gegenüber dem Vorquartal (Wachstums-erwartung von einem Prozent) leicht ab. In der Bauwirtschaft kann das sehr hohe Expansionstempo aus dem Vorquartal nicht gehalten werden, dort bleibt die Entwicklung aber mit einem Zuwachs von 0,4 Prozent weiter aufwärts ge-richtet. Für den Bereich Handel, Gaststätten und Verkehr zeichnet sich mit ei-ner Wachstumserwartung von gut 0,4 Prozent eine weitere Erholung ab. Die unternehmensnahen Dienstleistungsbranchen bleiben mit einer Expansions-  
rate von knapp 0,5 Prozent auf einem soliden Wachstumspfad. Zu diesem Wirt-schaftszweig gehören auch die derzeit von den Immobilien- und Kreditmarkt-turbulenzen gebeutelten Banken, deren Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung sich jedoch lediglich auf drei Prozent beläuft. Darüber hinaus sind bislang keine nennenswerten Anzeichen dafür erkennbar, dass die Banken über eine Einschränkung oder Verteuerung ihrer Kreditvergabe an die übrigen Sektoren zu einer Wachstumsabschwächung beitragen. Für die übrigen Dienst-leistungsbereiche wird unverändert ein Zuwachs von 0,2 Prozent erwartet.

„Vor diesem Hintergrund kann die insgesamt positive Einschätzung der Ge-schäftslage in vielen Wirtschaftsbereichen kaum überraschen. Auch die Ent-wicklung der offenen Stellen weist darauf hin, dass die Auftragslage vieler Un-ternehmen nach wie vor sehr gut ist“, so Kooths.

Vorquartalswachstum in %



© DIW Berlin 2008

### Impressum

DIW Berlin  
Mohrenstraße 58  
10117 Berlin  
Tel. +49-30-897 89-0  
Fax +49-30-897 89-200

### Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann  
(Präsident)  
Prof. Dr. Georg Meran  
(Vizepräsident)  
Prof. Dr. Tilman Brück  
Dr. habil. Christian Dreger  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Dr. Christian Wey

### Redaktion

Kurt Geppert  
PD Dr. Elke Holst  
Carel Mohn  
Vanessa von Schlippenbach  
Manfred Schmidt

### Presestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49 – 30 – 89789–249  
presse@diw.de

### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent/min.  
Reklamationen können nur innerhalb  
von vier Wochen nach Erscheinen des  
Wochenberichts angenommen werden;  
danach wird der Heftpreis berechnet.

### Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,–  
Einzelheft Euro 7,–  
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer  
und Versandkosten)  
Abbestellungen von Abonnements  
spätestens 6 Wochen  
vor Jahresende  
ISSN 0012-1304  
Bestellung unter leserservice@diw.de

### Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

### Druck

Walter Grützmaker GmbH & Co. KG,  
Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung  
– auch auszugsweise – nur mit  
Quellenangabe und unter Zusendung  
eines Belegexemplars an die  
Stabsabteilung Kommunikation des  
DIW Berlin (Kundenservice@diw.de)  
zulässig.

Gedruckt auf  
100 Prozent Recyclingpapier.



## Die Pendlerpauschale setzt falsche Signale –

*und zwar unabhängig davon, ob sie beschränkt wird oder nicht*

von Stefan Bach\*

Wenn es nach CSU-Parteichef Erwin Huber ginge, würde die von der Großen Koalition Anfang 2007 beschlossene Beschränkung der Pendlerpauschale wieder aufgehoben: „Fahrten zur Arbeit sind keine Fahrten zum Golfplatz“, so Huber wörtlich. Damit würden die Fahrtkosten zur Arbeit wieder vom ersten Kilometer an als Werbungskosten anerkannt werden und nicht erst ab dem 21. Kilometer, wie es die derzeitige Regelung vorsieht. Zurzeit prüft das Bundesverfassungsgericht die Rechtmäßigkeit dieser Reform.

Oder beginnt die Arbeit nicht doch erst am Werkstor und macht so die Wohnortwahl zur Privatsache, wie es die Große Koalition ins Steuergesetz geschrieben hat? Natürlich entstehen Erwerbstätigen Kosten, um zum Arbeitsplatz zu gelangen. Doch verzerrt die Pendlerpauschale die Wohnortwahl zugunsten langer Anfahrtswege, zumal die Bewohner der Ballungsräume ihre höheren Wohnkosten nicht steuerlich geltend machen können. Verkehrs- und umweltpolitisch ist die Entfernungspauschale ohnehin verfehlt, da sie hohes Verkehrsaufkommen und Zersiedelung fördert. Das sieht man auch im Ausland so, wo in der Regel Fahrtkosten entweder überhaupt nicht oder nur sehr begrenzt steuerlich berücksichtigt werden.

Problematisch für die Arbeitnehmer am „Werkstorprinzip“ ist, dass die Arbeits- und Wohnungsmärkte nicht vollständig flexibel sind. Wechselt jemand den Arbeitsplatz, wird er versetzt oder zieht der Betrieb um, können familiäre und soziale Bindungen einen Wohnortwechsel erschweren. Hier sollten die Fahrtkosten zumindest noch Übergangsweise berücksichtigt werden, um Härtefälle zu vermeiden.

Studien des DIW Berlin zeigen jedoch, dass in den meisten Fällen die Pendlerkosten gar nicht so hoch sind: Neun Prozent der Erwerbstätigen gehen zu Fuß zur Arbeit, weitere neun Prozent fahren mit dem Rad. 40 Prozent haben Arbeitswege von maximal fünf Kilometern, 57 Prozent bis zehn Kilometer. Daher ist es völlig ausreichend, eine Mindestentfernung über einen Pauschbetrag zu berücksichtigen. Auf einen individuellen Abzug von Fahrtkosten kann man dann verzichten.

Das Bundesfinanzministerium will bis zur Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht an der geltenden Regelung festhalten. Bedacht werden sollte aber, dass diese Regelung steuersystematisch zweifelhaft ist und umwelt- und verkehrspolitisch das falsche Signal setzt: Grundsätzlich sollte eine entfernungsabhängige Pauschale deshalb schon jetzt vollständig aufgegeben werden. Zwar sind Fahrten zur Arbeit keine Fahrten zum Golfplatz – aber sowohl der Vorschlag der CSU als auch die derzeitige Regelung haben einen entscheidenden Fehler: Sie belohnen nämlich ausgerechnet diejenigen, die möglichst weit weg vom Arbeitsplatz wohnen. Und das kann nicht richtig sein – unabhängig davon, ob man nun Golf spielt oder Golf fährt.

\*Stefan Bach ist stellvertretender Leiter der Abteilung Staat des DIW Berlin.

DEUTSCHLAND

Ausgewählte saisonbereinigte Konjunkturindikatoren<sup>1</sup>

		Arbeitslose		Offene Stellen		Auftragseingang (Volumen) <sup>2</sup>										Gebrauchsgüter- produzenten		Verbrauchsgüter- produzenten	
						Verarbeitendes Gewerbe						Investitionsgüter- produzenten		Gebrauchsgüter- produzenten					
						Insgesamt		Inland		Ausland									
in 1 000						mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.		
						2000 = 100													
2006	J	4 732		472		114,5		101,3		131,1		110,9		121,0		92,0		104,9	
	F	4 690	4 714	484	479	115,7	115,3	102,4	102,1	132,2	131,7	113,5	112,6	120,9	120,9	93,6	93,4	105,6	105,5
	M	4 670		498		115,6		102,4		131,9		113,4		120,7		94,7		105,9	
	A	4 641		517		118,6		104,0		136,8		116,7		124,0		94,8		107,3	
	M	4 565	4 599	539	528	117,8	117,5	105,2	104,3	133,5	134,0	116,1	116,6	122,8	121,9	95,9	94,7	106,7	106,8
	J	4 515		557		116,1		103,6		131,7		117,1		118,8		93,4		106,3	
	J	4 446		589		119,6		105,1		137,5		117,5		125,1		94,4		108,9	
	A	4 407	4 432	590	586	122,9	121,5	108,0	107,6	141,6	138,9	119,2	118,8	130,4	127,9	96,7	95,8	109,4	109,3
	S	4 370		602		122,0		109,5		137,6		119,9		128,0		96,3		109,6	
	O	4 293		620		121,3		108,4		137,4		120,8		125,7		95,0		110,2	
2007	N	4 212	4 253	634	626	121,3	122,2	108,0	108,7	137,8	139,0	120,8	121,3	125,1	126,9	97,8	96,5	112,5	111,7
	D	4 137		645		124,0		109,7		141,9		122,2		129,7		96,8		112,4	
	J	4 047		648		124,8		110,6		142,6		122,8		130,9		96,5		112,6	
	F	3 964	4 009	645	645	127,4	126,8	111,2	111,3	147,6	146,2	123,2	123,7	135,7	134,1	96,6	96,3	113,7	113,4
	M	3 893		638		128,2		112,2		148,4		125,2		135,9		96,0		113,9	
	A	3 854		632		127,3		111,7		146,7		123,3		135,3		95,8		114,4	
	M	3 844	3 848	626	631	130,3	130,8	112,4	112,8	152,7	153,2	125,4	125,0	139,3	140,6	97,8	97,6	116,8	116,1
	J	3 800		629		134,6		114,2		160,1		126,4		147,1		99,2		117,1	
	J	3 767		612		129,4		113,6		149,3		125,2		138,0		99,3		114,4	
	A	3 720	3 737	620	617	128,4	129,5	111,6	112,0	149,3	151,2	125,4	125,7	135,5	137,3	98,5	98,8	115,6	115,7
2008	S	3 651		612		130,5		110,8		155,1		126,7		138,6		98,7		117,2	
	O	3 617		602		134,9		114,5		160,5		126,8		146,9		105,9		115,8	
	N	3 572	3 591	598	601	137,1	136,2	117,1	116,1	162,2	161,2	129,4	128,4	150,4	148,8	96,6	100,6	115,1	115,6
	D	3 519		593		136,5		116,8		161,0		129,0		149,0		99,4		115,9	
	J	3 430		581		135,7		116,1		160,3		129,1		147,4		100,1		116,0	
	F	3 360	3 402	582	584	134,6		116,5		157,4		128,8		145,6		98,7		115,7	
	M	3 311		582															
	A																		
	M																		
	J																		
J																			
A																			
S																			
O																			
N																			
D																			

<sup>1</sup> Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, dass sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet.

<sup>2</sup> Außerdem arbeitstäglich bereinigt.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DEUTSCHLAND

noch: Ausgewählte saisonbereinigte Konjunkturindikatoren<sup>1</sup>

	Beschäftigte im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe				Verarbeitendes Gewerbe				Investitionsgüter-produzenten				Produktion <sup>2</sup>				Verbrauchsgüter-produzenten				Bauhaupt-gewerbe				Umsätze des Einzelhandels				Außenhandel (Spezialhandel) <sup>2</sup>			
	in 1 000												2000 = 100												2003 = 100				Mrd. Euro			
	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.	mtl.	vj.
2006	J	5 369	109,1	114,5	91,0	101,5	73,3	101,5	101,8	101,4	75,5	74,7	105,1	104,5	69,4	57,6																
	F	5 333	5 410	110,1	115,9	90,4	91,0	101,8	101,8	101,4	75,5	74,7	104,5	104,5	71,4	58,7	175,6															
	M	5 303		110,3	116,1	91,8		100,8	100,8		75,2		103,8	103,8	70,8	59,3																
	A	5 275		111,7	116,1	92,5		103,1	103,1		79,3		103,8	103,8	73,3	61,0																
	M	5 250	5 264	112,7	118,9	95,3	93,3	101,8	101,8	102,7	82,0	80,8	106,7	105,0	71,6	59,6	182,1															
	J	5 229		112,8	117,6	92,1		103,2	103,2		81,1		104,5	104,5	73,3	61,5																
	J	5 205		113,4	118,7	94,2		103,0	103,0		82,0		104,6	104,6	74,6	62,0																
	A	5 185	5 196	114,8	120,4	95,2	94,9	102,9	102,9	102,8	82,6	82,6	105,1	104,8	74,1	61,0	186,4															
	S	5 170		114,7	120,7	95,4		102,3	102,3		83,2		104,8	104,8	77,1	63,4																
	O	5 153		115,0	120,6	94,8		102,1	102,1		83,4		104,0	104,0	78,8	63,3																
	N	5 142	5 146	117,0	123,5	96,8	96,6	103,8	103,8	103,7	86,1	85,3	104,8	105,1	79,5	63,7	191,3															
	D	5 115		118,4	125,0	98,1		105,2	105,2		86,4		106,6	106,6	79,5	64,2																
2007	J	5 349		117,9	124,2	95,4		104,3	104,3		86,8		103,6	103,6	78,3	62,6																
	F	5 363	5 314	118,7	125,1	96,6	95,9	104,8	104,8	105,1	86,9	87,5	104,0	104,3	79,2	64,4	190,7															
	M	5 346		119,7	125,9	95,7		106,2	106,2		88,7		105,3	105,3	80,0	63,7																
	A	5 335		119,1	126,1	93,9		105,5	105,5		82,1		104,3	104,3	80,2	63,7																
	M	5 322	5 329	120,1	126,7	94,6	94,7	106,5	106,5	105,5	80,3	81,1	102,0	103,4	81,5	63,9	192,3															
	J	5 312		120,4	128,0	95,6		104,6	104,6		80,7		104,0	104,0	81,9	64,8																
	J	5 306		121,0	129,2	95,4		104,3	104,3		81,6		104,0	104,0	81,2	63,7																
	A	5 294	5 301	121,3	129,3	96,2	95,6	106,1	106,1	106,0	81,5	81,5	103,8	103,5	82,6	66,0	194,4															
	S	5 291		122,8	130,2	95,3		107,6	107,6		81,4		102,6	102,6	82,0	64,8																
	O	5 302		123,7	133,8	96,6		106,7	106,7		83,7		105,8	105,8	81,1	64,6																
	N	5 304	5 302	123,3	132,8	94,1	94,9	106,4	106,4	106,7	81,5	82,8	103,9	103,3	81,9	65,1	196,3															
	D	5 304		123,7	132,5	93,8		107,0	107,0		83,3		100,3	100,3	82,6	66,6																
2008	J	5 389		125,2	135,6	95,9		107,4	107,4		88,5		105,5	105,5	84,5	68,0																
	F		126,1	136,8	95,8			106,3	106,3		90,1		105,7	105,7	83,6	66,5																
	M																															
	A																															
	M																															
	J																															
	J																															
	A																															
	S																															
	O																															
	N																															
	D																															

<sup>1</sup> Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren (BV4). Dieses Verfahren hat die Eigenschaft, dass sich beim Hinzufügen eines neuen Wertes davorliegende saisonbereinigte Werte in der Zeitreihe auch dann ändern können, wenn deren Ursprungswert unverändert geblieben ist. Die Vierteljahreswerte wurden aus den saisonbereinigten Monatswerten errechnet.

<sup>2</sup> Außerdem arbeitsstäglich bereinigt.