



**691 Bericht** von Paula Arndt und Katharina Wrohlich

## Geschlechterquoten im europäischen Vergleich: Harte Sanktionen bei Nichteinhaltung sind am wirkungsvollsten

- Geschlechterquote mit harten Sanktionen steigert Frauenanteil in Spitzengremien großer Unternehmen am stärksten
- Moderate Sanktionen wie in Deutschland deutlich weniger wirkungsvoll
- Von freiwilligen Selbstverpflichtungen der Unternehmen ist kaum etwas zu erwarten

**699 Interview** mit Katharina Wrohlich



**701 Bericht** von Konstantin Kholodilin und Sebastian Kohl

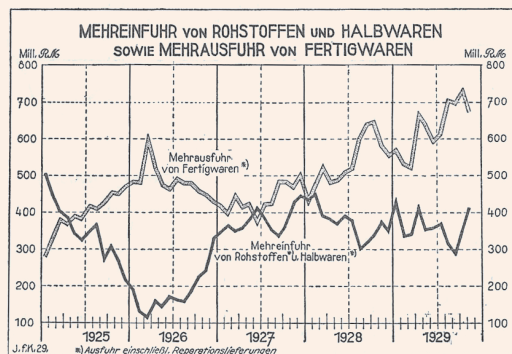
## Die Regulierung des Wohnungsmarkts hat weltweit zum Siegeszug des Eigenheims beigetragen

- Dank umfassendem Datensatz wird die Intensität von Mietmarktregulierung über 100 Jahre in 27 Ländern gemessen
- Analyse zeigt einen Zusammenhang zwischen strenger Regulierung und Steigerung der Wohneigentumsquote

**712 Kommentar** von Karsten Neuhoff

## Ein CO<sub>2</sub>-Preis – aber wie?

### Der Außenhandel



© DIW Berlin 1929

Die Einfuhr wird im Jahr 1929 die Vorjahrshöhe nicht erreichen. Dies ist z.T. eine Folge der rückläufigen Inlandskonjunktur; der Einfuhrbedarf an manchen Industrieerzeugnissen ist gesunken. Außerdem haben die guten Ernten von 1928 und 1929 eine Verringerung der Lebensmitteleinfuhr erlaubt. Die Einfuhr von Rohstoffen und Halbwaren ist hingegen nur wenig zurückgegangen; dies ist ein Zeichen dafür, daß sich die Gütererzeugung im Inland trotz des Konjunkturrückgangs noch auf hohem Stand bewegt.

Die deutsche Ausfuhr ist im Jahr 1929 weiter gestiegen. Diese Zunahme der Ausfuhr, die in der Hauptsache auf Industrie- und Bergwerkserzeugnisse entfällt, hat für einzelne Zweige der Wirtschaft den Absatzausfall auf dem Binnenmarkt teilweise ausgeglichen. Es ist aber zu befürchten, daß eine Fortsetzung der Ausfuhrsteigerung im bisherigen Tempo auf Schwierigkeiten stoßen wird. Zur weiteren Erhöhung der Ausfuhr wird es daher besonderer Anstrengungen bedürfen. [...]

Aus dem Wochenbericht Nr. 38–40 vom 23. Dezember 1929

### IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

[www.diw.de](http://www.diw.de)

Telefon: +49 30 897 89–0 Fax: –200

86. Jahrgang 18. September 2019

#### Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake; Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan; Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander S. Kritikos; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig; Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Dr. Claus Michelsen; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.; Prof. Dr. Jürgen Schupp; Prof. Dr. C. Katharina Spieß; Dr. Katharina Wrohlich

#### Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

#### Lektorat

Dr. Alexandra Fedorets; Dr. Claus Michelsen

#### Redaktion

Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner; Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kempfner; Sebastian Kollmann; Bastian Tittor; Dr. Alexander Zerrahn

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

#### Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

#### Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

#### Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den Kundenservice des DIW Berlin zulässig ([kundenservice@diw.de](mailto:kundenservice@diw.de)).

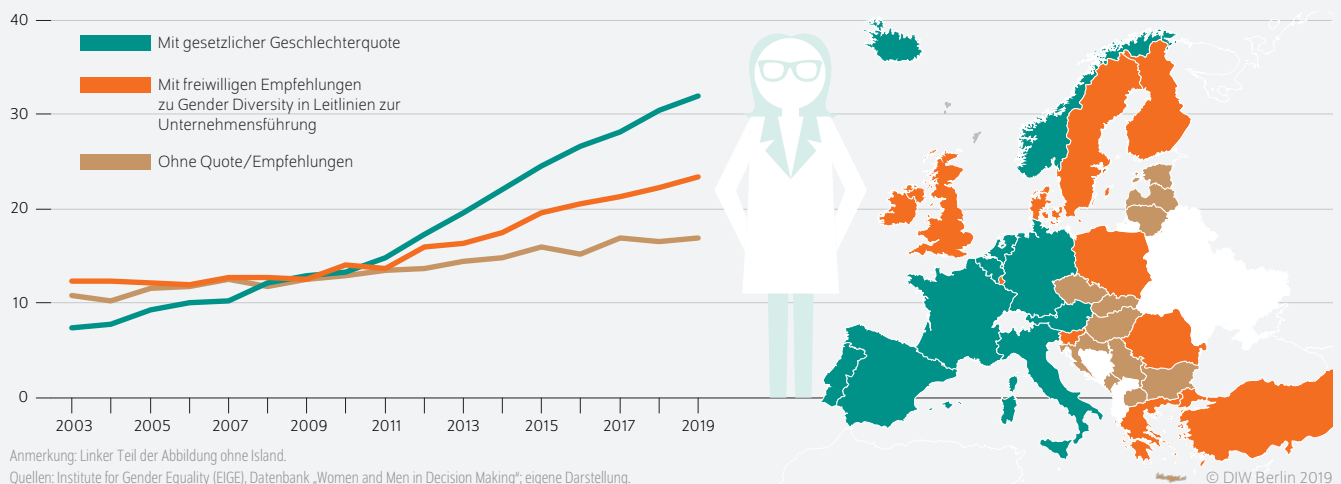
Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter unter [www.diw.de/newsletter](http://www.diw.de/newsletter)

## Geschlechterquoten im europäischen Vergleich: Harte Sanktionen bei Nichteinhaltung sind am wirkungsvollsten

Von Paula Arndt und Katharina Wrohlich

- Studie vergleicht Frauenanteile in höchsten Kontroll- beziehungsweise Entscheidungsgremien großer Unternehmen in ausgewählten europäischen Ländern
- Länder, die eine Geschlechterquote mit harten Sanktionen eingeführt haben, konnten Frauenanteil in Spitzengremien am stärksten steigern
- Moderate Sanktionen wie der „leere Stuhl“ in Deutschland haben deutlich geringere Wirkung
- Freiwillige Selbstverpflichtungen oder sanktionslose Geschlechterquoten bringen wenig
- Erkenntnisse sollten bei möglicher Einführung von Quotenregelungen für andere Bereiche wie Politik, Wissenschaft und Medien berücksichtigt werden

### Frauenanteile in Spitzengremien der Privatwirtschaft steigen in Ländern mit Geschlechterquoten deutlich schneller – Vertrauen auf Freiwilligkeit bringt Gleichstellung kaum voran



### ZITAT

„Jenseits der Spitzengremien in der Privatwirtschaft gibt es Bereiche, etwa Politik, Wissenschaft und Medien, für die viele Länder auf Freiwilligkeit setzen, wenn es um einen höheren Frauenanteil geht. Unsere Analyse zeigt, dass man von solchen freiwilligen Empfehlungen nicht besonders viel erwarten sollte.“

— Katharina Wrohlich —

### MEDIATHEK



Audio-Interview mit Katharina Wrohlich  
[www.diw.de/mediathek](http://www.diw.de/mediathek)

# Geschlechterquoten im europäischen Vergleich: Harte Sanktionen bei Nichteinhaltung sind am wirkungsvollsten

Von Paula Arndt und Katharina Wrohlich

## ABSTRACT

Noch immer sind Frauen in Spitzengremien der Privatwirtschaft deutlich unterrepräsentiert. Um dem entgegenzuwirken, haben in den vergangenen Jahren mehrere europäische Länder gesetzliche Geschlechterquoten eingeführt. Andere bauen – zumindest bisher – auf bloße Empfehlungen zu Gender Diversity in den nationalen Leitlinien zur Unternehmensführung. Wie ein deskriptiver Vergleich der Entwicklung des Frauenanteils in den höchsten Kontroll- beziehungsweise Entscheidungsgremien der größten börsennotierten Unternehmen in europäischen Ländern zeigt, sind gesetzlich verbindliche Geschlechterquoten das deutlich wirksamere Mittel. Das gilt umso mehr, wenn den Unternehmen bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Geschlechterquote harte Sanktionen wie Strafzahlungen oder sogar die Auflösung des Unternehmens drohen. Dies legt nahe, dass von freiwilligen Selbstverpflichtungen oder gesetzlichen Regelungen ohne harte Sanktionen keine bedeutenden Steigerungen des Frauenanteils in Spitzenpositionen zu erwarten sind. Dies sollte auch mit Blick auf andere Bereiche, für die derzeit Quoten diskutiert werden, etwa Politik, Wissenschaft oder Medien, beachtet werden.

Frauen sind in Spitzengremien der Wirtschaft nach wie vor stark unterrepräsentiert – in Deutschland, in Europa und auch weltweit. In den Aufsichtsräten der 200 umsatzstärksten Unternehmen in Deutschland lag der Frauenanteil zuletzt bei knapp 27 Prozent, in den Vorständen sogar nur bei neun Prozent.<sup>1</sup> Auch in anderen Bereichen wie Politik, Wissenschaft und Medien sind Frauen nach wie vor seltener vertreten als Männer. So beträgt beispielsweise der Frauenanteil unter den Abgeordneten im Deutschen Bundestag aktuell 31,2 Prozent;<sup>2</sup> an den größten deutschen Hochschulen liegt der Anteil der Professorinnen bei 23 Prozent.<sup>3</sup>

In den vergangenen Jahren hat die Aufmerksamkeit für dieses Thema stark zugenommen. Beispiele dafür sind die Berichterstattungen zum „Thomas-Kreislauf“ oder zur „Hans-Bremse“.<sup>4</sup> Durch diese öffentliche Debatte steigt seit einigen Jahren der Druck auf die Politik, den Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern in Führungspositionen entgegen zu wirken. Viele Länder in Europa haben gesetzlich verbindliche Geschlechterquoten für Spitzengremien in der Wirtschaft eingeführt. Deutschland hat dazu im Jahr 2015 das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG) verabschiedet.<sup>5</sup> Auch für andere Bereiche werden ähnliche Quoten

<sup>1</sup> Vgl. Elke Holst und Katharina Wrohlich (2019): Frauenanteile in Aufsichtsräten großer Unternehmen in Deutschland auf gutem Weg – Vorstände bleiben Männerdomänen. DIW Wochenbericht Nr. 3, 19–34 (online verfügbar; abgerufen am 4. September 2019. Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt).

<sup>2</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2019): Abgeordnete: Frauen und Männer (online verfügbar). Für eine ausführliche Darstellung des Frauenanteils im Deutschen Bundestag, den Landtagen und auf kommunaler Ebene im Lauf der Zeit siehe Daniela Arregui Coka, Ronny Freier und Johanna Mollerstrom (2017): Genderparität in der deutschen Politik: Weitere Bemühungen nötig. DIW Wochenbericht Nr. 37, 763–771 (online verfügbar).

<sup>3</sup> Vgl. Stefan Schmidt (2018): Gender-Debatte an Hochschulen: An diesen Unis arbeiten die meisten Professorinnen. Pressemitteilung der WBS Gruppe (online verfügbar).

<sup>4</sup> Eine Studie der AllBright-Stiftung konnte zeigen, dass es im Jahr 2017 in den Vorständen der DAX-Unternehmen mehr Personen, die Thomas oder Michael heißen (49), gab als Frauen (46), vgl. AllBright (2017): Ein ewiger Thomas-Kreislauf? Wie deutsche Börsenunternehmen ihre Vorstände rekrutieren (online verfügbar). In ähnlicher Weise dokumentierte die Wochenzeitschrift Die Zeit im Jahr 2018, dass es seit 1949 mehr beamtete Staatssekretäre mit dem Vornamen Hans gab als Frauen, vgl. Kai Biermann, Astrid Geisler, Karsten Polke-Majewski und Sascha Venohr (2018): Die Hans-Bremse. Zeit Online vom 8. Oktober 2018 (online verfügbar).

<sup>5</sup> Eine ausführliche Beschreibung der Entstehungsgeschichte des FüPoG findet sich in Norma Burow, Alexandra Fedorets und Anna Gibert (2018): Frauenanteil in Aufsichtsräten steigt, weitere Instrumente für die Gleichstellung gefragt. DIW Wochenbericht Nr. 9, 150–155 (online verfügbar).



gefordert, beispielsweise für Führungspositionen in deutschen Medien,<sup>6</sup> in der Wissenschaft<sup>7</sup> oder in der Medizin.<sup>8</sup> Auch für die Politik werden Geschlechterquoten seit längerem diskutiert. Als erster deutscher Landtag hat Brandenburg im Januar 2019 das sogenannte Paritätsgesetz verabschiedet. Dieses sieht vor, dass alle Parteien, die an der Landtagswahl 2024 teilnehmen wollen, ihre Kandidatenlisten abwechselnd mit Männern und Frauen besetzen müssen.<sup>9</sup> Auch in Thüringen wurde im Juli 2019 ein solches Gesetz für den Landtag beschlossen.<sup>10</sup> In einigen europäischen Ländern (darunter Belgien, Frankreich, Portugal, Spanien und Slowenien) gelten Gesetze zu Geschlechterquoten für Kandidatenlisten auch auf nationaler Ebene.<sup>11</sup>

## Zehn europäische Länder haben gesetzliche Geschlechterquoten eingeführt

In den zurückliegenden 16 Jahren haben zehn europäische Länder eine gesetzliche Geschlechterquote für die höchsten Kontroll- und/oder Entscheidungsgremien<sup>12</sup> bestimmter privatwirtschaftlicher Unternehmen eingeführt (Kasten und Abbildung 1). Vorreiter war Norwegen, das bereits im Jahr 2003 als weltweit erstes Land eine verbindliche Geschlechterquote für alle börsennotierten Unternehmen und Unternehmen im Staatsbesitz festgelegt hat. Im Jahr 2007 führte Spanien als erstes Land der Europäischen Union eine verbindliche Quote für große börsennotierte Unternehmen ein. Danach folgten Island, Belgien, Frankreich, Italien und die Niederlande. In Deutschland wurde das entsprechende Gesetz im Jahr 2015 beschlossen. Unternehmen, die börsennotiert und paritätisch mitbestimmt sind, müssen seit 2016 alle frei werdenden Sitze im Aufsichtsrat solange an Frauen vergeben, bis eine Quote von 30 Prozent erreicht ist.<sup>13</sup> Ein sehr ähnliches Gesetz wurde ein Jahr später in Österreich und zuletzt in Portugal beschlossen.

<sup>6</sup> Vgl. Pro Quote (2018): Wir legen die Latte höher: 50 Prozent! (online verfügbar).

<sup>7</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2012): Frauen in Wissenschaft und Forschung – Mehr Verbindlichkeit für Geschlechtergerechtigkeit. Drucksache 17/9978 vom 13. Juni 2012 (online verfügbar).

<sup>8</sup> Vgl. Pro Quote Medizin: Was wir wollen – Offener Brief „Pro Quote in der Medizin“ (online verfügbar).

<sup>9</sup> Vgl. Tagesspiegel (2019): Brandenburg beschließt Gesetz für mehr Frauen im Landtag. Tagesspiegel Online vom 31. Januar 2019 (online verfügbar).

<sup>10</sup> Vgl. Spiegel Online (2019): Thüringer Landtag beschließt Paritätsgesetz. Spiegel Online vom 5. Juli 2019 (online verfügbar).

<sup>11</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2018): Geschlechterparität in nationalen Parlamenten der EU-Staaten. Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 1-3000-016/18 (online verfügbar).

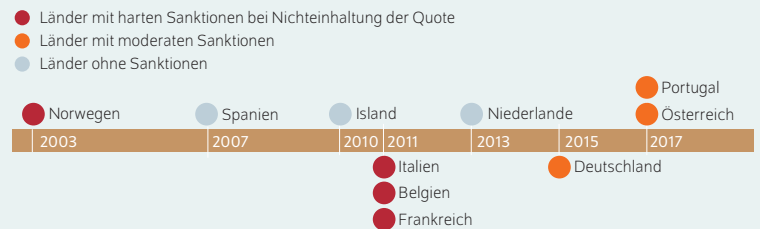
<sup>12</sup> Nicht alle europäischen Länder haben ein dualistisches System, bei dem wie in Deutschland (sowie Österreich) Exekutiv- und Kontrollgremium (Vorstand und Aufsichtsrat) getrennt sind. In einigen Ländern existiert ein monistisches System mit einem höchsten Entscheidungsgremium (Executive Committee), beispielsweise in Belgien und Spanien. In einer dritten Gruppe von Ländern sind beide Systeme möglich, sodass sich Firmen entweder für ein dualistisches oder ein monistisches System entscheiden können. Zu dieser Gruppe gehören beispielsweise Schweden, Frankreich und Italien. In Belgien und Spanien gilt die Geschlechterquote für das gesamte Executive Committee. Bei den Ländern mit Wahlrecht greift die Quote bei den Unternehmen, die sich für ein monistisches System entscheiden, entweder bei den nicht-exekutiven Mitgliedern des obersten Entscheidungsgremiums (Frankreich) oder es richtet sich an das gesamte oberste Entscheidungsgremium (Italien). Vgl. hierzu auch Elke Holst, Anne Busch und Lea Kröger (2012): Führungskräfte-Monitor 2012. DIW Politikberatung kompakt Nr. 65, 87 (online verfügbar).

<sup>13</sup> Das Gesetz sieht eine Geschlechterquote (keine Frauenquote) von 30 Prozent vor. Das bedeutet, dass beide Geschlechter einen Anteil von mindestens 30 Prozent in den Aufsichtsräten der betroffenen Unternehmen haben müssen. Sollte der Männeranteil in einem Aufsichtsrat unter 30 Prozent sinken, wäre das ebenso rechtswidrig. Vgl. dazu auch den Beitrag „Geschlechterquote“ im Glossar des DIW Berlin (online verfügbar).

Abbildung 1

### Geschlechterquoten für Spitzengremien der Privatwirtschaft in Europa

Jahr der Einführung



Quelle: Eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2019

Norwegen führte 2003 als erstes Land eine gesetzliche Geschlechterquote ein, die zudem mit harten Sanktionen bei Nichteinhaltung verbunden ist.

Die gesetzlichen Bestimmungen in den genannten Ländern unterscheiden sich mitunter stark, insbesondere in Bezug auf die Sanktionen im Fall der Nichteinhaltung der Quote. In Spanien, den Niederlanden und Island sind überhaupt keine Sanktionen vorgesehen. Island führte die Geschlechterquote 2010 mitten in der Finanzkrise ein, die das Land sehr stark getroffen hatte. Auch hier wurden keine Sanktionen vorgesehen, jedoch führten die Umstrukturierungen des privatwirtschaftlichen Sektors als Folge der Finanzkrise zu großen Veränderungen der Unternehmenskultur.<sup>14</sup>

In den drei Ländern, die erst in jüngster Zeit (seit 2015) entsprechende Quotenregelungen festgelegt haben – Deutschland, Österreich und Portugal –, wurde die gesetzliche Quote mit moderaten Sanktionen versehen. In Deutschland und Österreich ist als Sanktion der sogenannte „leere Stuhl“ vorgesehen.<sup>15</sup> Ein Aufsichtsratsposten bleibt dabei so lange unbesetzt, bis das Ergebnis einer Wahl der vorgeschriebenen Quote entspricht. In Portugal führt ein Verstoß gegen das Gesetz zu einer Abmahnung und das falsch vergebene Mandat gilt als vorläufig.<sup>16</sup>

In Norwegen, Frankreich, Italien und Belgien wurden hingegen mit der gesetzlichen Quote auch rigide Sanktionen eingeführt, falls sie nicht eingehalten wird. Den betroffenen Unternehmen droht dann mindestens eine Geldstrafe. In Norwegen wird die Registrierung eines betroffenen Gremiums verweigert, wenn die gesetzliche Quote nicht erfüllt ist.<sup>17</sup> Nach wiederholter Abmahnung droht dem Unternehmen

<sup>14</sup> Vgl. dazu Audur A. Arnardottir und Throstur O. Sigurjonsson (2017): Gender Diversity on Boards in Iceland: Pathway to Gender Quota Law Following a Financial Crisis. In: Cathrine Seierstad, Patricia Gabaldon und Heike Mensi-Klarbach (Hrsg.): Gender Diversity in the Boardroom, Vol. 1, 75–101.

<sup>15</sup> Österreichischer Nationalrat (2017): Gleichstellungsgesetz von Frauen und Männern im Aufsichtsrat, GFMA-G, 104, Bundesgesetz; sowie BMFSFJ (2014): Förderung von Frauen in Führungspositionen: Kabinett beschließt Gesetzentwurf zur Quote, Pressemitteilung vom 11. Dezember 2014 (online verfügbar).

<sup>16</sup> Vgl. L&E Global (2017): Portugal: Gender quotas for director and supervisory bodies (online verfügbar).

<sup>17</sup> Aagot Storvik und Mari Teigen (2010): Women on board. The Norwegian Experience. International Policy Analysis.

sogar eine Zwangsauflösung. Auch in Frankreich wird eine Ernennung für nichtig erklärt, wenn die gesetzliche Quote nicht erfüllt ist. Darüber hinaus wird zusätzlich die Zahlung von Sitzungsgeldern ausgesetzt, bis die Quote erfüllt ist.<sup>18</sup> Ähnliche Sanktionen sind auch in Belgien vorgesehen: Wird die Quote bei der Wahl neuer Mitglieder nicht erfüllt, dann gilt die Ernennung als nichtig. Börsennotierte Unternehmen müssen außerdem finanzielle Einbußen erwarten, da Sitzungsgelder für das betroffene Gremium gestrichen werden.<sup>19</sup> In Italien gibt es eine Aufsichtsbehörde, die die Einhaltung der gesetzlichen Quote überwacht. Im Falle von Verstößen können Sanktionen von bis zu einer Million Euro verhängt werden.<sup>20</sup>

Weitere elf europäische Länder haben zwar keine gesetzliche Geschlechterquote, aber freiwillige Empfehlungen zu Gender Diversity in Führungspositionen im Rahmen der Corporate Governance Codes (CGC, Kasten). Diese Kodizes werden von nationalen Kommissionen herausgegeben und nennen Empfehlungen zu aktuellen nationalen und internationalen Standards guter und nachhaltiger Unternehmensführung. Die Selbstverpflichtung der Unternehmen soll durch das Comply-or-Explain-Prinzip sichergestellt werden, das die Unternehmen auffordert, alle CGC-Inhalte zu erfüllen und andernfalls Gründe für das Verfehlen der Richtlinien im Jahresbericht offenzulegen. Die Unternehmen können selbst entscheiden, ob sie den nationalen CGCs folgen möchten oder nicht. Proklamiert ein Unternehmen die Einhaltung des CGC, dann tritt das Comply-or-Explain-Prinzip in Kraft.<sup>21</sup>

### Steigerung des Frauenanteils in Ländern mit gesetzlicher Geschlechterquote am höchsten

Die Europäische Kommission stellt über das European Institute for Gender Equality (EIGE) im Rahmen der Datenbank „Women and Men in Decision Making“ seit 2003 Daten über den Frauenanteil in verschiedenen Sektoren in europäischen Ländern zur Verfügung.<sup>22</sup> Die Analyse in diesem Wochenbericht berücksichtigt den Frauenanteil in den höchsten Kontroll- beziehungsweise Entscheidungsgremien der größten börsennotierten Unternehmen europäischer Länder für den Zeitraum von 2003 bis 2019.<sup>23</sup> Die Länder wurden in drei Gruppen unterteilt: jene, die jemals eine verbindliche Geschlechterquote eingeführt haben, jene mit Empfehlungen zu Gender Diversity im Corporate Governance Code und schließlich jene ohne gesetzliche Bestimmungen beziehungsweise Empfehlungen. Dabei zeigt sich,

#### Kasten

### Politische Rahmenbedingungen zu Gender Diversity in Unternehmen im europäischen Vergleich

In Europa gibt es große Unterschiede in den gleichstellungspolitischen Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Unternehmen. Einige Länder haben gesetzlich vorgeschriebene und damit verbindliche Geschlechterquoten für die höchsten Kontroll- und/oder Entscheidungsgremien bestimmter Unternehmen festgelegt. Vorreiter in dieser Gruppe war Norwegen, wo bereits 2003 eine Quote von 40 Prozent für Aufsichtsräte staatlicher und börsennotierter Unternehmen beschlossen und für den Fall der Nichterfüllung harte Sanktionen festgelegt wurden. Mittlerweile haben sich neun weitere Länder für Quotenregelungen entschieden, unter anderem gilt eine solche seit dem Jahr 2016 in Deutschland (Tabelle).

Eine zweite Gruppe von Ländern hat zwar keine gesetzlich vorgeschriebene Geschlechterquote für Aufsichts- oder Entscheidungsgremien von Unternehmen, aber Empfehlungen zu Gender Diversity im jeweiligen Corporate Governance Code (CGC) formuliert. Diese Kodizes sind von der Regierung herausgegebene freiwillige länderspezifische Anleitungen und geben Empfehlungen zu aktuellen nationalen und internationalen Standards für eine gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung. Insgesamt nahmen 21 europäische Länder einen Satz in ihren CGC auf, in dem die Gleichstellung der Geschlechter als Ziel angegeben wird. Zehn davon sind Länder mit einer gesetzlichen Geschlechterquote, elf haben nur diese Empfehlung und keine weiteren gesetzlichen Vorschriften. In diese Gruppe gehören beispielsweise Schweden, Finnland und Dänemark, aber auch Großbritannien, Irland, Griechenland und Polen.

In der dritten Gruppe von Ländern gibt es weder eine gesetzlich vorgeschriebene Geschlechterquote noch einen geschlechterspezifischen Vermerk im CGC. In dieser Gruppe finden sich neben Malta und Zypern vor allem ost- und südost-europäische Länder.

<sup>18</sup> Bredin Prat und Hengeler Müller (2016): Board-Level Gender Quotas in the UK, France and Germany.

<sup>19</sup> Abigail Levrau (2017): Belgium: Male/Female United in the Boardroom. In: Cathrine Seierstad, Patricia Gabaldon und Heike Mensi-Klarbach (Hrsg.): Gender Diversity in the Boardroom, Vol. 1, 155–175.

<sup>20</sup> Alessandra Rigolini und Morten Huse (2017): Women on Board in Italy: The Pressure of Public Policies. In: Cathrine Seierstad, Patricia Gabaldon und Heike Mensi-Klarbach (Hrsg.): Gender Diversity in the Boardroom, Vol. 1, 125–154.

<sup>21</sup> Vgl. Patricia Gabaldon, Heike Mensi-Klarbach, and Cathrine Seierstad (2017): Gender Diversity in the Boardroom: The Multiple Versions of Quota Laws in Europe. In Gender Diversity in the Boardroom Volume 1. The Use of Different Quota Regulations, Hrsg. Cathrine Seierstad, Patricia Gabaldon und Heike Mensi-Klarbach, 233–254. Cham: Springer International Publishing.

<sup>22</sup> Vgl. European Institute for Gender Equality: Gender Statistics Database (online verfügbar).

<sup>23</sup> Siehe Fußnote 12.

## GESCHLECHTERQUOTEN IN EUROPA

Tabelle

### Gesetzliche Geschlechterquoten und Empfehlungen für Gender Diversity in Corporate-Governance-Kodizes in Europa

Land	Gesetz beschlossen	Zu erreichender Anteil	Frist	Gremien	Gilt für folgende Unternehmen	Kontroll- und Leitungssystem	Sanktionen
Norwegen	2003	40 Prozent	2006 für neu-gegründete AGs 2008 für AGs	Verwaltungsrat	Börsennotiert	monistisch	Zwangsauflösung; Register lehnt Registrierung des Vorstands ab
Belgien	2011	33 Prozent	2017 (größte börsen-notierte), 2019 (börsennotierte KMU)	Verwaltungsrat	Börsennotiert	monistisch	Leerer Stuhl; Nach einem Jahr Aussetzung der Zahlung von Sitzungsgeldern und Leistungen
Frankreich	2011	20 Prozent/ 40 Prozent	2014/2017	Nichtexekutive Manager	min. 500 MitarbeiterInnen und mehr als 50 Mio. Euro Umsatz in den letzten drei Jahren	gemischt	Nichtigkeit von Ernennungen und Aussetzung der Zahlung von Sitzungsgeldern
Italien	2011	20 Prozent/ 30 Prozent	2012/2015	Aufsichtsrat und Vorstand/ Verwaltungsrat	Börsennotiert	gemischt	100 000 bis 1 Mio. Euro Strafe beim Verwaltungsrat, 20 000 bis 200 000 Euro in Prüfungsausschüssen
Deutschland	2015	30 Prozent	2016	Aufsichtsrat	Börsennotiert und voll mitbestimmt	dualistisch	Leerer Stuhl
Österreich	2017	30 Prozent	2018	Aufsichtsrat	Börsennotiert und mehr als 1 000 MitarbeiterInnen	dualistisch	Leerer Stuhl
Portugal	2017	20 Prozent/ 33 Prozent	2018/2020	Aufsichtsrat/ Verwaltungsrat	Börsennotiert	gemischt	Mandat gilt als vorübergehend
Spanien	2007	40 Prozent	2015	Verwaltungsrat	4, 11 Mio. Euro Aktiva, 22,8 Mio. Euro Jahresumsatz oder mehr als 250 MitarbeiterInnen	monistisch	Keine Sanktionen
Island	2010	40 Prozent	2013	Aufsichtsrat	Börsennotiert oder GmbH mit mehr als 50 MitarbeiterInnen	dualistisch	Keine Sanktionen
Niederlande	2013	20 Prozent/ 30 Prozent	2020/2023	Aufsichtsrat und Vorstand/ Verwaltungsrat	mehr als 250 MitarbeiterInnen, mehr als 20 Mio. Euro Vermögen oder mehr als 40 Mio. Euro Nettoumsatz	gemischt	Keine Sanktionen

Mit Empfehlung	Corporate Governance Code	1. Initiative	Aktuelle Version	Gilt für folgende Unternehmen	Sanktionen
Schweden	The Swedish Corporate Governance Code	2005	2010	Börsennotiert	comply or explain
Finnland	Finnish Corporate Governance Code	2008	2015	Börsennotiert	comply or explain
Luxemburg	The X Principles of Corporate Governance of the Luxembourg Stock Exchange	2009	2017	Börsennotiert	comply or explain
Slovenien	Slovene Corporate Governance Code	2009	2016 (Update 2018)	Börsennotiert	comply or explain
Dänemark	Recommendations on Corporate Governance	2010	2014	Börsennotiert	comply or explain
Großbritannien	UK Corporate Governance Code	2010	2016	Börsennotiert	comply or explain
Griechenland	Hellenic Corporate Governance Code	2013	2013	Börsennotiert	comply or explain
Türkei	Principles of Corporate Governance	2014	2014	Börsennotiert und Unternehmen mit beschränkter Haftung	comply-or-explain
Polen	Code of Best Practice for WSE Listed Companies	2015	2015	Börsennotiert	comply or explain
Rumänien	Bucharest Stock Exchange Corporate Governance Code, A corporate governance rule for all BSE-listed companies	2015	2015	Börsennotiert	comply-or-explain
Irland	The UK Corporate Governance Corporate Code (2012) Irish Corporate Governance Annex (2010)	2012, 2010	2010, 2012	Börsennotiert	comply-or-explain

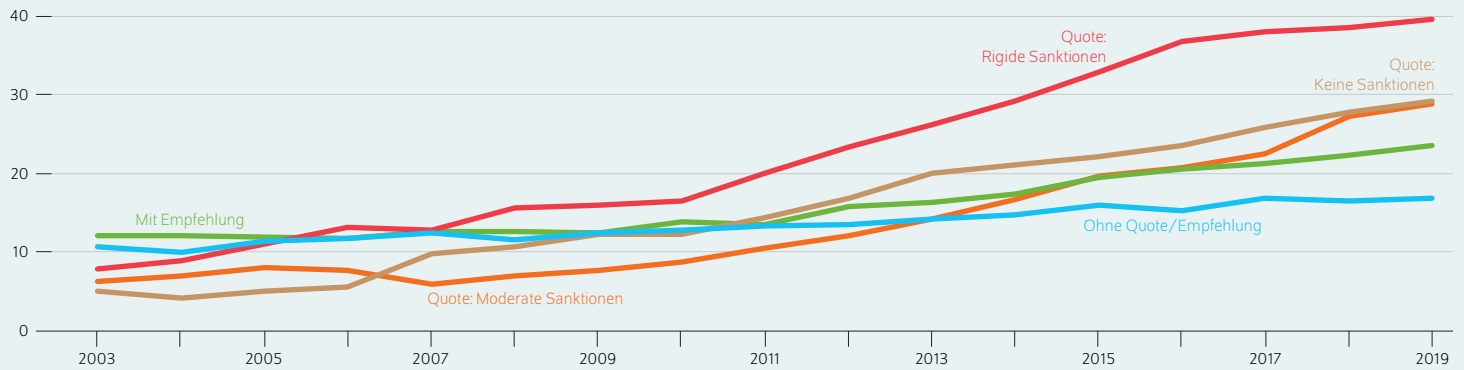
#### Ohne Quote/Empfehlung

Bulgarien	
Tschechische Republik	
Estland	
Kroatien	
Zypern	
Litauen	
Malta	
Slovakei	
Lettland	

Quellen: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD); Cathrine Seierstad, Patricia Gabaldon und Mensi-Klarbach (2017): Gender Diversity in the Boardroom; Deloitte; eigene Recherche auf Basis der nationalen Corporate Governance Codes der untersuchten Länder.

Abbildung 2

### Frauenanteil in Spitzengremien großer Unternehmen in Europa<sup>1</sup> nach Sanktionsstärke in Ländern mit Geschlechterquote In Prozent



<sup>1</sup> Ohne Island.

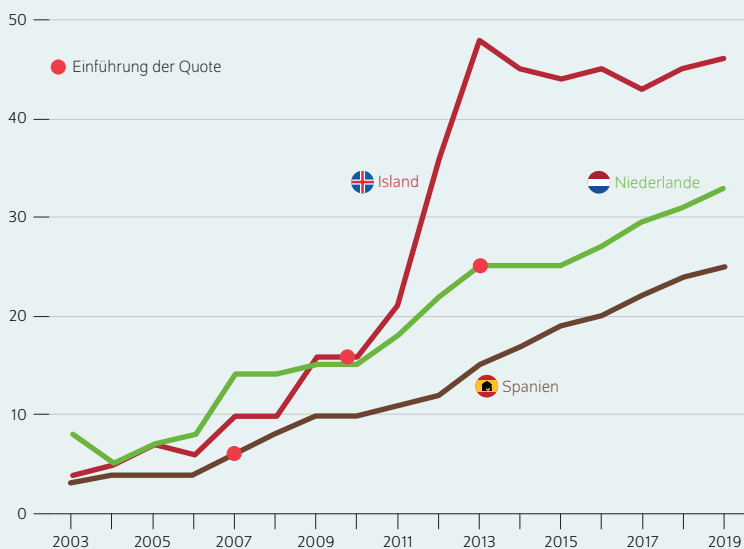
Quelle: Institute for Gender Equality (EIGE), Datenbank „Women and Men in Decision Making“.

© DIW Berlin 2019

Geschlechterquoten, bei deren Nichteinhaltung harte Sanktionen wie Geldstrafen oder eine Unternehmensauflösung drohen, sind mit Abstand am wirkungsvollsten.

Abbildung 3

### Frauenanteil in Spitzengremien großer Unternehmen in Ländern mit Geschlechterquote ohne Sanktionen In Prozent



Quelle: Institute for Gender Equality (EIGE), Datenbank „Women and Men in Decision Making“.

© DIW Berlin 2019

Die Entwicklung in Island sticht heraus, ist aber ein Sonderfall infolge grundlegender Umwälzungen nach der Finanz- und Wirtschaftskrise.

dass zu Beginn des Beobachtungszeitraums die Länder, die in den Jahren ab 2003 eine Geschlechterquote eingeführt haben, noch deutlich unter den Ländern ohne Quote lagen (Abbildung auf Seite 691). 16 Jahre später ist das Bild umgekehrt: In Ländern, die in diesem Zeitraum eine Geschlechterquote gesetzlich verankert haben, liegt der Frauenanteil in den Gremien im Durchschnitt um 15 Prozentpunkte höher als in Ländern ohne Quote. Der Unterschied zu Ländern mit Empfehlungen zu Gender Diversity beträgt neun Prozentpunkte. Im gesamten Zeitraum haben die Länder mit gesetzlicher Quote den Frauenanteil in den Aufsichtsräten der größten börsennotierten Unternehmen knapp verfünffacht, während der Anteil in den Ländern ohne gesetzliche Quote nur von elf auf 17 Prozent gestiegen ist. Diese deskriptive Darstellung legt nahe, dass gesetzliche Quoten deutlich wirksamer sind als unverbindliche Empfehlungen, auf die sich Unternehmen freiwillig verpflichten können.

Auch die Ausgestaltung der gesetzlichen Quotenregelung beeinflusst deren Wirksamkeit. Von allen Ländern, die gesetzliche Quotenregelungen eingeführt haben, gibt es die härtesten Sanktionen in Norwegen, Italien, Belgien und Frankreich. Ein deskriptiver Vergleich dieser Gruppe mit Ländern, die moderate oder gar keine Sanktionen verhängen, zeigt, dass die Länder mit harten Sanktionen den Frauenanteil am stärksten steigern konnten (Abbildung 2). Vergleicht man die Länder, die Quoten mit moderaten Sanktionen haben, mit den Ländern, die Quoten ohne Sanktionen haben, verlief der Anstieg des Frauenanteils in den höchsten Kontrollbeziehungsweise Entscheidungsgremien der größten börsennotierten Unternehmen sehr ähnlich: Zu Beginn des Beobachtungszeitraums lagen beide in etwa gleichauf. Von 2007 bis 2017 lag der Frauenanteil in der Gruppe der Länder ohne Sanktionen sogar höher als in Ländern mit moderaten Sanktionen. Erst seit 2018 konnte letztere Gruppe zu den



Ländern mit sanktionslosen Quoten aufschließen. Bei diesem Vergleich ist jedoch zu beachten, dass in der Gruppe der Länder mit moderaten Sanktionen (Deutschland, Österreich und Portugal) die Quote erst in den Jahren ab 2015 eingeführt wurde, während in Spanien und den Niederlanden die Quote im Jahr 2007 beziehungsweise 2013 beschlossen wurde.

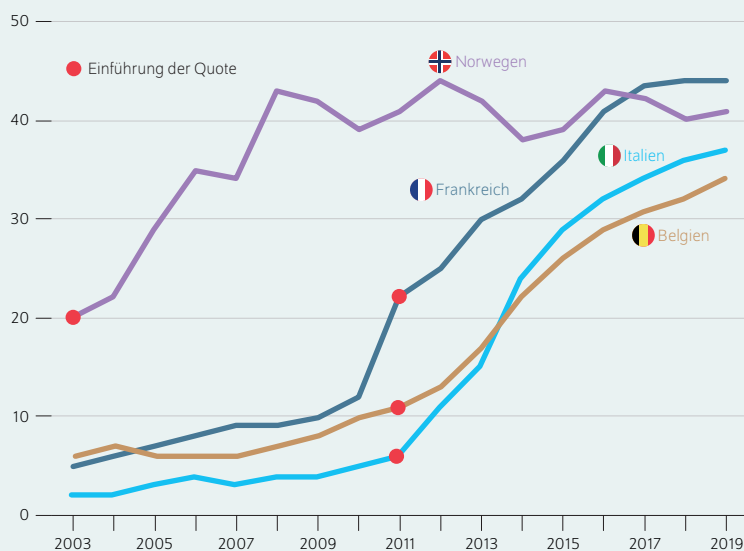
Wird der Blick genauer auf die Entwicklung des Frauenanteils in einzelnen Ländern mit verbindlicher Geschlechterquote gerichtet, sticht in der Gruppe der Länder ohne Sanktionen Island heraus (Abbildung 3). In den drei Jahren nach Einführung der Quote stieg der Frauenanteil dort von 16 auf 48 Prozent und hat sich damit verdreifacht. So einen starken Anstieg gab es in keinem anderen Land, auch nicht in den Ländern mit rigiden Sanktionen. Dies ist vermutlich durch die spezielle Situation Islands zu erklären: Das Land wurde 2008 sehr stark von der weltweiten Finanzkrise getroffen. Die isländische Währung fiel zeitweise um mehr als 50 Prozent, in den Jahren 2008 und 2010 gab es Inflationsraten von über 30 Prozent. Infolge dieser dramatischen Entwicklungen kam es zu einem großen Vertrauensbruch in die Führungsebenen in der Privatwirtschaft und insbesondere im Finanzsektor. Dies führte zu einer starken Umwälzung des Führungspersonals und auch zu einem Wandel der Unternehmenskultur. Diese Faktoren erklären vermutlich zu einem großen Teil die besonders starke Steigerung des Frauenanteils in Island in den Jahren nach 2010.<sup>24</sup> In den beiden anderen Ländern, die eine Geschlechterquote ohne Sanktionen umgesetzt haben (Spanien und die Niederlande), verlief der Anstieg des Frauenanteils in Spitzengremien nach Einführung der Quote deutlich weniger dynamisch. In den vier Ländern, deren gesetzliche Bestimmungen harte Sanktionen im Fall der Nichteinhaltung der Geschlechterquote vorsehen (Frankreich, Italien, Belgien und Norwegen, Abbildung 4), ist der Frauenanteil in den entsprechenden Gremien nach Einführung der Quote deutlich gestiegen. In den Ländern mit moderaten Sanktionen, zu denen auch Deutschland zählt, ist das nur abgeschwächt der Fall (Abbildung 5).

### Fazit: Von freiwilligen Selbstverpflichtungen und sanktionslosen Quoten sollte nicht viel erwartet werden

Gesetzliche Geschlechterquoten sind wirksamer als bloße Empfehlungen zur freiwilligen Erhöhung des Frauenanteils. Das legt der deskriptive Vergleich in diesem Wochenbericht nahe, für den die Entwicklung des Frauenanteils in den höchsten Kontroll- beziehungsweise Entscheidungsgremien der größten börsennotierten Unternehmen in europäischen Ländern untersucht wurde. Die Länder, die seit 2003 verbindliche Geschlechterquoten für den privatwirtschaftlichen Sektor eingeführt haben, konnten einen deutlich höheren Anstieg des Frauenanteils verzeichnen als die Länder mit unverbindlichen Empfehlungen. Letztere konnten sich zudem nur etwas mehr verbessern als Länder, die nicht einmal solche Empfehlungen aussprechen.

Abbildung 4

#### Frauenanteil in Spitzengremien großer Unternehmen in Ländern mit Geschlechterquote und harten Sanktionen In Prozent



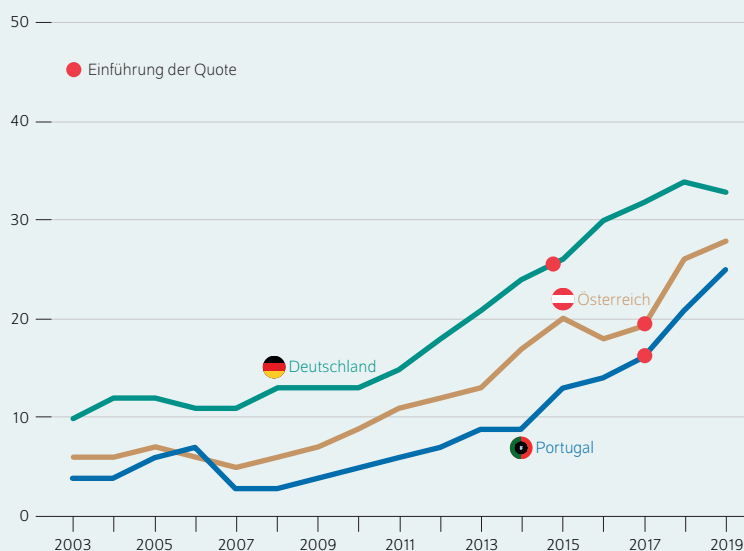
Quelle: Institute for Gender Equality (EIGE), Datenbank „Women and Men in Decision Making“.

© DIW Berlin 2019

Wenn harte Sanktionen drohen, erhöhen die Unternehmen ihren Frauenanteil deutlich schneller.

Abbildung 5

#### Frauenanteil in Spitzengremien großer Unternehmen in Ländern mit Geschlechterquote und moderaten Sanktionen In Prozent



Quelle: Institute for Gender Equality (EIGE), Datenbank „Women and Men in Decision Making“.

© DIW Berlin 2019

In Ländern mit moderaten Sanktionen wirkt die Geschlechterquote ebenfalls, allerdings weniger stark als im Fall harter Sanktionen.

24 Vgl. dazu Arnardottir und Sigurjonsson (2017), a. a. O.

Zudem deutet die vergleichende Analyse darauf hin, dass Quoten, die mit harten Sanktionen bei Nichteinhaltung verbunden sind, wirksamer sind als Quoten ohne oder mit nur moderaten Sanktionen. In den Ländern, die die Geschlechterquote mit harten Sanktionen wie finanziellen Strafen oder sogar einer Unternehmensauflösung verbinden, stieg der Frauenanteil in den Spitzengremien der größten börsennotierten Unternehmen deutlich stärker als in Ländern mit moderaten Sanktionen (beispielsweise der „leere Stuhl“ in Deutschland) oder ohne Sanktionen.

Neben dem privatwirtschaftlichen Sektor werden Geschlechterquoten zunehmend auch für andere Bereiche wie Politik, Wissenschaft oder Medien diskutiert. Die vorliegenden Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Erwartungen an freiwillige Selbstverpflichtungen auch für Sektoren jenseits der Privatwirtschaft nicht zu hoch sein sollten. Verbindliche Geschlechterquoten mit Sanktionen im Fall der Nichteinhaltung scheinen das wirksamste Mittel zu sein, damit Männer und Frauen künftig gleichmäßiger in entsprechenden Gremien vertreten sind.

**Paula Arndt** ist studentische Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Gender Economics am DIW Berlin | [parndt@diw.de](mailto:parndt@diw.de)

**Katharina Wrohlich** ist Leiterin der Forschungsgruppe Gender Economics am DIW Berlin | [kwrohlich@diw.de](mailto:kwrohlich@diw.de)

**JEL:** J16, J78, J21

**Keywords:** gender quota, boards, Europe

This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 38/2019:

[www.diw.de/diw\\_weekly](http://www.diw.de/diw_weekly)



## INTERVIEW



# „Freiwillige Selbstverpflichtungen und sanktionslose Geschlechterquoten bringen wenig“

Dr. Katharina Wrohlich ist Leiterin der Forschungsgruppe Gender Economics am DIW Berlin

## 1. Frau Wrohlich, noch immer finden sich in Spitzengremien der Privatwirtschaft weit weniger Frauen als Männer. Wie ist aktuell das Geschlechterverhältnis in diesem Bereich?

Frauen sind in solchen Positionen tatsächlich noch immer deutlich unterrepräsentiert. Das gilt sowohl für die Vorstände als auch für die Aufsichtsräte, obwohl es große Unterschiede gibt. So liegt der Frauenanteil in den Kontrollgremien der 200 umsatzstärksten Unternehmen in Deutschland mittlerweile bei knapp 27 Prozent. In den Vorständen ist allerdings weniger als jeder zehnte Posten mit einer Frau besetzt.

## 2. Sie haben den Frauenanteil in den höchsten Kontroll-beziehungsweise Entscheidungsgremien der größten börsennotierten Unternehmen in Europa untersucht und verglichen, wie sich die unterschiedlichen Quotenregelungen auswirken. Wie sind Sie dabei vorgegangen?

Wir haben uns erst einmal angeschaut, welche gesetzlichen Regelungen es in den einzelnen Ländern gibt. Es gibt zehn europäische Länder, die eine gesetzliche Geschlechterquote für diese Gremien für bestimmte Unternehmen eingeführt haben. Eine andere Gruppe von Ländern setzt auf die freiwillige Bereitschaft der Unternehmen, sich an die Empfehlungen des sogenannten Corporate Governance Codes zu halten. Und schließlich gibt es Länder, die haben weder das eine noch das andere. Wir haben die Entwicklung des Frauenanteils in diesen Spitzengremien zwischen diesen drei Gruppen von Ländern verglichen und konnten sehen, dass die Länder, die eine gesetzlich verbindliche Geschlechterquote eingeführt haben, den Frauenanteil in diesen Gremien deutlich stärker steigern konnten als die anderen beiden Gruppen.

## 3. Art und Stärke der Sanktionen unterscheiden sich in vielen Ländern. Welche Sanktionen haben den größten Effekt?

Die Länder mit den härtesten Sanktionen haben definitiv die höchste Steigerung des Frauenanteils erreichen können. Norwegen, Italien und Frankreich haben sehr harte Sanktionen. Da werden finanzielle Strafzahlungen ausge-

sprochen und Fristen gesetzt, bis zu der die Quote erfüllt werden muss. Wenn das im wiederholten Fall nicht gelingt, dann droht theoretisch sogar die Unternehmensauflösung. Länder wie Deutschland, Österreich und Portugal haben moderate Sanktionen. Das ist der sogenannte leere Stuhl. Der bleibt erst einmal unbesetzt und wird notfalls gerichtlich mit einer Frau nachbesetzt, wenn die Quote nicht erfüllt wird. Diese Länder haben geringere Anstiege des Frauenanteils zu verzeichnen.

## 4. Wie sieht es in den Ländern ohne Sanktionen aus?

**Bewegt sich da gar nichts?** Spanien, die Niederlande und Island sehen zwar eine gesetzliche Geschlechterquote für bestimmte Gremien vor, verbinden das aber im Fall der Nichteinhaltung nicht mit einer Sanktion. Auch in diesen Ländern gab es nach Einführung der Geschlechterquote einen Anstieg, aber bei weitem nicht in dem Ausmaß wie in den Ländern mit Sanktionen. Eine Ausnahme ist Island. Das ist allerdings ein sehr spezieller Fall, bei dem die Entwicklung auf wirtschaftliche Umwälzungen während der Finanzkrise der Jahre 2008 bis 2010 zurückzuführen ist.

## 5. Aber das ist doch eigentlich kein sehr überraschendes Ergebnis, dass sich ohne Druck durch Sanktionen nicht viel verändert, oder?

Ja, das stimmt, das Ergebnis hat uns auch nicht besonders überrascht. Es ist aber wichtig, dieses Ergebnis so einmal festzuhalten, denn jenseits der Spitzengremien in der Privatwirtschaft gibt es Bereiche, etwa Politik, Medien, Wissenschaft oder auch Medizin, für die viele Länder auf Freiwilligkeit setzen, wenn es um einen höheren Frauenanteil geht. Unsere Analyse zeigt deutlich, dass man von solchen freiwilligen Empfehlungen nicht besonders viel erwarten sollte.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



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



## Die Regulierung des Wohnungsmarkts hat weltweit zum Siegeszug des Eigenheims beigetragen

Von Konstantin Kholodilin und Sebastian Kohl

- Die häufig diskutierten Folgen von Mietpreisregulierung werden oft nur im kurzfristigen und nationalen Kontext betrachtet.
- Analyse von langfristigen Folgen von Mietregulierung und der Miet-Eigentums-Komposition von Wohnungsmärkten dank neuer internationaler Daten erstmals möglich
- Mietpreisregulierung und Wohnraumlentkung hatten in allen Ländern signifikanten Effekt auf die Wohneigentumsquote
- Die indirekte Wirkung auf Wohneigentumsquoten darf nicht unterschätzt werden, wenn neue Regulierungsmaßnahmen des Mietmarkts gestaltet werden
- Interessen sowohl von MieterInnen als auch von InvestorInnen müssen berücksichtigt werden

### Die Regulierung des Mietmarkts erhöht die Wohneigentumsquote

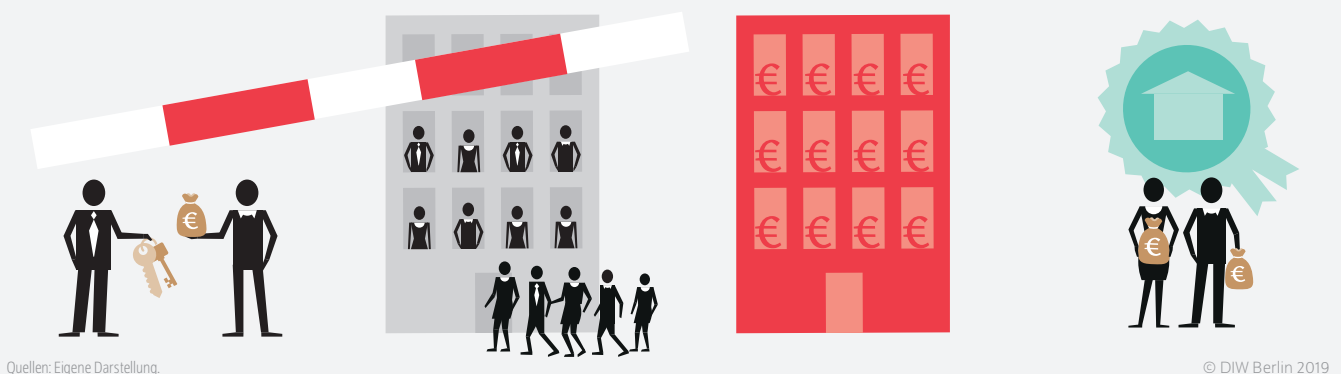
Wenn die Mieten reguliert werden ...

... bieten VermieterInnen ihre Wohnungen zum Verkauf an, weil sich das Vermieten nicht mehr lohnt.

... bleiben regulierte Wohnungen billig, die MieterInnen halten daran fest und die Wohnungen sind sehr begehrt ...

... die Mieten der unregulierten Wohnungen schiessen in die Höhe ...

... ungeduldige Wohnungssuchende müssen auf Eigentumswohnungen ausweichen.



### ZITAT

„Aktuell wird gerade in deutschen Großstädten viel über Maßnahmen zur Regulierung der Mieten diskutiert. Die Politik muss sich dabei bewusst sein, dass es einen positiven Zusammenhang gibt zwischen Mietregulierung und Eigenheimquote: Je mehr Regulierung des Mietmarkts, desto mehr Menschen leben im eigenen Heim, Mieterinnen und Mieter werden in gewisser Weise verdrängt. Eine kluge Regulierung muss alle Interessen im Blick haben, die der Mieterinnen und Mieter und die der Investoren.“

— Konstantin Kholodilin, Studienautor —



# Die Regulierung des Wohnungsmarkts hat weltweit zum Siegeszug des Eigenheims beigetragen

Von Konstantin Kholodilin und Sebastian Kohl

## ABSTRACT

Der Beitrag stellt neue historische ländervergleichende Daten und Forschungsergebnisse zur Mietregulierung und ihren langfristigen Auswirkungen auf die Wohneigentumsquote in 27 Ländern vor. Die Regulierung von Mieten, der Kündigungsschutz und die Wohnraumlentung wurden als Maßnahmen der Sozialpolitik in den meisten untersuchten Ländern, und dabei insbesondere in Kontinentaleuropa, im vergangenen Jahrhundert verbreitet. Gleichzeitig ist die Wohneigentumsquote in diesen Ländern im langfristigen Trend stetig gestiegen. Die Analyse zeigt, dass der Siegeszug des Eigenheims im letzten Jahrhundert nicht nur das Ergebnis von entsprechenden Fördermaßnahmen und der Finanzmarktliberalisierung war, sondern auch auf die Mietregulierung zurückgeht.

Der Staat hat gute Gründe, Wohnungspolitik zu betreiben. So reguliert er in den Industrieländern den Mietwohnungsmarkt, und das aus zwei Gründen: um die Asymmetrie zwischen MieterInnen und EigentümerInnen zu reduzieren, und um der kurzfristigen Rigidität des Angebots entgegenzuwirken. Wenn die Nachfrage nach Wohnungen plötzlich steigt, kann so der Anstieg der Mieten angesichts der Wohnraumknappheit gedämpft werden und der Staat nimmt seine Verantwortung wahr, jedem die Möglichkeit zu geben, ein Dach über den Kopf zu haben.

Seit 2010 steigen in Deutschland die Mietpreise, was das Thema Mietenregulierung verstärkt in den Vordergrund gerückt hat. Das Für und Wider der in Deutschland im Jahr 2015 eingeführten Mietpreiskontrolle und anderer preisregulierender Maßnahmen werden eifrig diskutiert, neue Modelle werden entwickelt. Zum Beispiel plant der Berliner Senat die Einführung eines Mietendeckels, bei dem die Mieten für fünf Jahre eingefroren wären.<sup>1</sup> Auch eine intensivere Anwendung des Vorkaufsrechts, ein Mietstopp<sup>2</sup> in Milieuschutzgebieten, weitere Verschärfungen der Mietpreiskontrolle, eine Einschränkung des Immobilienkaufs für AusländerInnen<sup>3</sup> sowie Enteignungen der Wohnungsbestände der privaten Immobilienfirmen<sup>4</sup> waren oder sind mancherorts im Gespräch. Regulierungsmaßnahmen (Kasten 1), insbesondere Eingriffe in die freie Preisbildung, genießen unter ÖkonomInnen keinen guten Ruf, da sie im Verdacht stehen, langfristig Investitionen zu verhindern, die Mietermobilität zu reduzieren und die Differenz zwischen Bestandsmieten und Neuvertragsmieten zu erhöhen.

Zudem verzerren sie die Konkurrenz zwischen Kauf- und Mietmärkten, die aus dem Zusammenspiel von Angebot (Investoren, VermieterInnen) und Nachfrage (MieterInnen)

<sup>1</sup> Senatskanzlei Berlin (2019): Senat beschließt Eckpunkte für ein Berliner Mietengesetz/Mietendeckel. Pressemitteilung vom 18. Juni 2019 (online verfügbar, abgerufen am 20. Juni 2019).

<sup>2</sup> Ulrich Zawotka-Gerlach (2019): SPD schlägt fünf Jahre Mietstopp in Berlin vor. Der Tagesspiegel, 22. Januar 2019 (online verfügbar, abgerufen am 17. Juni 2019). Dies gilt auch für alle anderen Onlinequellen in diesem Bericht, sofern nichts anders vermerkt.

<sup>3</sup> Julia Löhr (2018): Berlin will den Immobilienkauf für Ausländer einschränken. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. August 2018 (online verfügbar).

<sup>4</sup> Siehe Webseite der Initiative „Deutsche Wohnen enteignen“; sowie Lena Klimpel (2019): Mit Enteignungen gegen Wohnungsnot?. tagesschau.de, 5. April 2019 (online verfügbar).

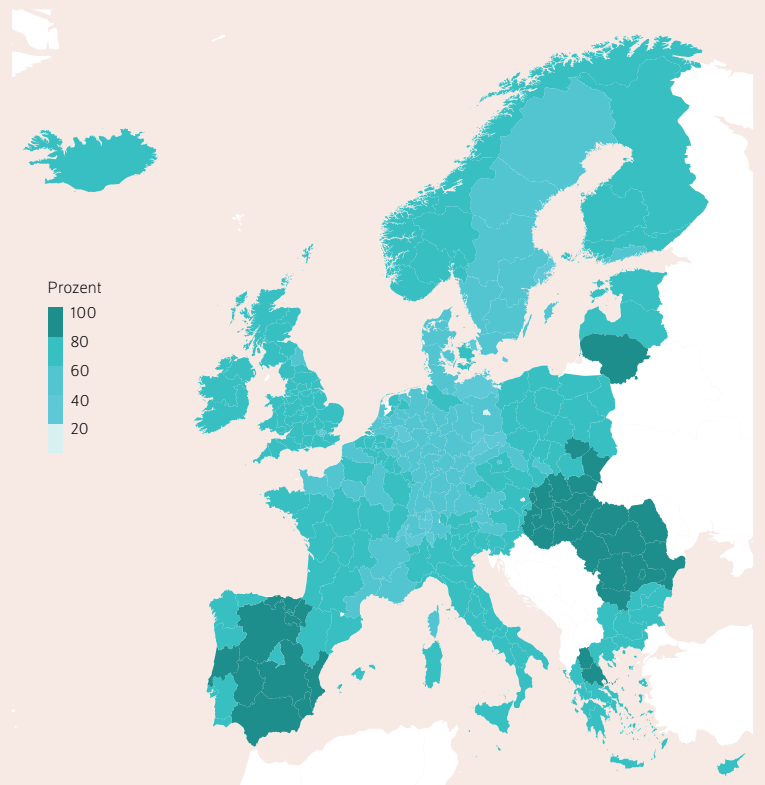
resultiert. Betrachtet man die Angebotsseite, unterliegt nur der Mietmarkt Preisrestriktionen, während der Eigentumsmarkt frei bleibt. Wenn die Mieten, also die Erträge der VermieterInnen, gedeckelt sind, ist es für Investoren rational, sich aus dem Mietsegment zurückzuziehen. Auf Nachfrageseite, bei den Wohnungssuchenden also, führen die Mietpreisbeschränkungen zunächst zu einer steigenden Attraktivität von Mietwohnungen. Da das Angebot an regulierten Wohnungen knapp ist, entstehen Schlangen und die Wohnungssuchkosten erhöhen sich deutlich. Vor dem regulatorischen Eingriff ist die Mieterschicht sehr heterogen – sie umfasst sowohl wohlhabende als auch einkommensschwache Mieterinnen und Mieter. Diejenigen mit höheren Einkommen haben höhere Chancen, an regulierte Wohnungen zu kommen, weil sie aus Sicht der VermieterInnen zahlungsfähiger sind. Andererseits unterscheiden sich MieterInnen nach ihrer „Geduld“. Diejenigen, die in der entsprechenden Stadt schon eine Wohnung haben, können sich mehr Zeit für die Suche einer neuen Wohnung leisten. Diejenigen dagegen, die frisch zuziehen, benötigen dringend eine Bleibe. Sie werden sich deshalb eher für den Eigentumsmarkt entscheiden, wo die Kaufkosten zwar hoch, die Suchkosten dagegen relativ niedrig sind. Außerdem sollte die Angebotsausweitung von Eigentumswohnungen dazu führen, dass die Preise dort sinken und sich noch mehr Menschen eine eigene Wohnung zulegen. Dabei ist aber keineswegs klar, welcher Effekt überwiegt: der regulierende Eingriff in die Mieten oder der preissenkende Effekt zusätzlicher Eigentumswohnungen auf dem Markt, wobei der letzte Effekt auch indirekt an die Regulierung zurückzuführen wäre.

Die längerfristigen Auswirkungen einer Mietregulierung auf den Wohnungsmarkt, insbesondere auf die Größe des Mietmarktes, sind bislang kaum thematisiert worden. Während vergleichsweise viel über Wohneigentum oder den sozialen Wohnungsbau geforscht wurde, ist die empirische Forschung zu Mietmärkten, insbesondere im internationalen Vergleich, bisher vernachlässigt worden.<sup>5</sup>

Ein Grund dafür liegt sicherlich in der starken Diffusion von Wohneigentum in vielen Ländern und im politischen Fokus auf den sozialen Wohnungsbau. Selbst in Niedrigwohneigentumsländern, zum Beispiel im deutschsprachigen Raum, hat sich der Anteil der MieterInnen auf lange Sicht immer weiter reduziert. Die Wohneigentumsquoten in Europa sind regional sehr heterogen (Abbildung 1): Während sie am Rand des Kontinents teilweise sehr hoch sind, wohnen in Zentraleuropa deutlich weniger Haushalte in selbstgenutzten Immobilien. In Deutschland leben mittlerweile 45,5 Prozent der Bevölkerung zur Miete, in der Schweiz sogar nur 37,4 Prozent. Nicht selten werden Mieterhaushalte von der Politik lediglich als Noch-nicht-Eigentümer bedacht, also zum Beispiel mit günstigen Krediten versorgt, oder als Nicht-mehr-Eigentümer unterstützt – so ist der Staat

Abbildung 1

## Wohneigentumsquoten in Europa In Prozent, nach Regionen<sup>1</sup>



<sup>1</sup> NUTS2-Regionen in der NUTS-Klassifikation. Diese unterteilt die Europäische Union in Gebietseinheiten für eine bessere statistische Vergleichbarkeit. Siehe [Destatis-Webseite](#) für mehr Details.

Quelle: Eurostat, eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2019

Am Rand Europas leben viele Menschen in eigenen Immobilien, in Zentraleuropa sind die Wohneigentumsquoten niedriger.

eingesprungen, als in der Wirtschaftskrise der Jahre 2008–2009 in Spanien viele ImmobilienbesitzerInnen ihre Kredite nicht mehr bedienen konnten.<sup>6</sup>

Viele die Großstädte in den untersuchten Ländern sind aber weiterhin mehrheitlich von MieterInnen bewohnt oder diese machen eine nicht vernachlässigbare Minderheit aus. Wie Mietverhältnisse geregelt sind, ist also ein wesentlicher Bestandteil von Wohnungspolitik.

Ein Grund für die vergleichsweise seltene Mietmarktforschung sind unzureichende und unzureichend vergleichbare Daten. Dieser Umstand ist nun dank neuer Datensammlungen wesentlich verbessert worden (Kasten 2). Die Kombination dieser Datensätze erlaubt es, der Frage nachzugehen,

<sup>5</sup> Die meisten Studien konzentrieren sich auf die USA oder einige skandinavische Länder. Keine der uns bekannten Studien weist eine international vergleichende Dimension auf.

<sup>6</sup> Die Regionen Andalusien, Aragon und Katalonien zum Beispiel haben Maßnahmen ergriffen, um die Haushalte, die ihre Hypothekarkredite nicht mehr bedienen konnten, vor Zwangsversteigerungen zu schützen.

## Kasten 1

**Die Werkzeuge der Politik zur Regulierung der Wohnungsmärkte**

Die Wohnungspolitik definiert sich als die Maßnahmen, mit denen der Staat die Lage auf dem Wohnungsmarkt beeinflusst. Die Interventionen auf dem Mietwohnungsmarkt verfolgen dabei oft das Ziel, die Menschen mit bezahlbarem und qualitativ gutem Wohnraum zu versorgen. Dies dient oft übergeordneten Zielen wie der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Stabilität.

Der Staat verfügt hierfür über eine breite Auswahl an Werkzeugen. Dabei kann zwischen fördernden und restriktiven Instrumenten unterschieden werden. Die Fördermaßnahmen kennen zwei Formen: Objekthilfe (Förderung des Wohnungsbaus) und Subjekthilfe (Unterstützung der Haushalte mit Wohngeld). Die beschränkenden Instrumente umfassen drei Ebenen: Mietpreiskontrolle, Kündigungsschutz und Wohnraumlentung.

**Mietpreiskontrolle.** Das Hauptziel von Mietpreiskontrollen ist der Schutz der Mieterinnen und Mieter vor unverhältnismäßigen Mietpreissteigerungen. Im Fall von Wohnraumverknappung – beziehungsweise eines Nachfrageüberhangs auf dem Mietwohnungsmarkt – etwa durch einen zu geringen Neubau im Verhältnis zur Zunahme der Bevölkerung oder eines Rückgangs des Wohnraumbestands durch Krieg oder Naturkatastrophen – fangen Mieten in der Regel an zu steigen. In der kurzen Frist ist es kaum möglich, das Wohnungsangebot an die Nachfrage anzupassen. Vor diesem Hintergrund waren Preisregulierungen ursprünglich ein rein auf die kurze Frist ausgerichtetes Mittel; später wurde daraus jedoch ein dauerhafter Eingriff in die Marktmechanismen.

Der Startschuss für moderne Mietpreiskontrollen wurde während des Ersten Weltkriegs gegeben. Damals wurde die sogenannte erste Generation der Mietpreisregulierung eingeführt. Sie ist auch ihre härteste Form und kann als Einfrieren der Mieten beschrieben werden. Zwar wurden diese Mietpreiskontrollen in den Jahren nach dem Krieg oftmals wieder zurückgeführt, im Zweiten Weltkrieg kam es aber erneut zu einer breiten Verwendung.

**Kündigungsschutz.** Der Zweck dieser Politik besteht in der Reduzierung der Kündigungsrisiken der Mietpartei. Beliebte Instrumente sind Gesetze über Mindestlaufzeiten von Mietverträgen

oder Mindestanforderungen an rechtmäßige Kündigungen. Hierbei spielt die gesetzliche Festlegung von vordefinierten Kündigungsgründen wie Eigenbedarf, der Verzug von Mietzahlungen oder die Störung des Hausfriedens eine wichtige Rolle. Der Mieterschutz korrespondiert eng mit der Regulierung der Mieten. So können bestimmte Ausprägungen von Mieterschutz in Kombination mit speziellen Preisregulierungen – wie etwa die gesetzliche Mindestlaufzeit von Mietverträgen bei gleichzeitig freien Neuvertragsmieten aber ansonsten regulierten Bestandsmieten – die Mietpreise signifikant stärker steigen lassen als im unregulierten Markt.<sup>1</sup>

Vor dem Ersten Weltkrieg war das Kündigungsrecht weltweit ausgesprochen liberal. Meist konnte der Vermieter nach Vertragsende dem Mieter problemlos kündigen. Im Laufe des 20. Jahrhunderts änderte sich die Gesetzeslage in vielen Ländern zugunsten der Mieterpartei, hin zu einem heute robusten Schutz vor einer Kündigung. Gleichwohl kam es im Laufe der vergangenen 100 Jahre ähnlich wie bei den Mietpreiskontrollen zu Zu- und Abnahmen der Regulierungsintensität.

**Wohnraumlentung.** Das Ziel dieser Politik ist der Erhalt des knappen Wohnraums. Sie wird sowohl auf die Angebots- als auch auf die Nachfrageseite angewendet. Auf der Angebotsseite werden Maßnahmen getroffen, die den Abgang der Mietwohnungen vom Mietmarkt vermeiden sollen. So werden oft Abrisse, Zweckentfremdungen, Zusammenlegungen der Mietwohnungen oder deren Umwandlung in Eigentumswohnungen verboten. Auf der Nachfrageseite kann man die maximalen Normen des Wohnraumes pro Person vorschreiben oder die Freizügigkeit beschränken, indem man Zuzüge in Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt restringiert.

Zu den Maßnahmen der Wohnungspolitik im weiteren Sinne können auch Baustandards, Stadtplanung, Umweltschutz, Steuerpolitik sowie Bankenregulierung gezählt werden, die allesamt die Anreize auf dem Wohnimmobilienmarkt beeinflussen können.

<sup>1</sup> Jan Philipp Weber (2017): The Regulation of Private Tenancies – A Multi-Country Analysis. Dissertation, Universität Regensburg.

wie sich die Mietregulierung seit ihrer ersten Einführung während des Ersten Weltkriegs in westlichen Ländern langfristig auf die Wohneigentumsquote ausgewirkt hat, und Implikationen für die heutige Debatte herauszuarbeiten.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Der Beitrag fasst folgende aktuelle, auf Englisch publizierte Forschungsergebnisse der Autoren zusammen: Konstantin Kholodilin et al. (2018): Social Policy or Crowding-out? Tenant Protection in Comparative Long-run Perspective. DIW Discussion Paper Nr. 1778 (online verfügbar). Eine kürzere Fassung ist auch als Konstantin Kholodilin und Sebastian Kohl (2019): Verdrängung oder Sozialpolitik? Der Effekt von Mietregulierung auf das Wohneigentum. Wirtschaftsdienst, Jahrgang 99, 2019, Heft 5, 363–366 erschienen.

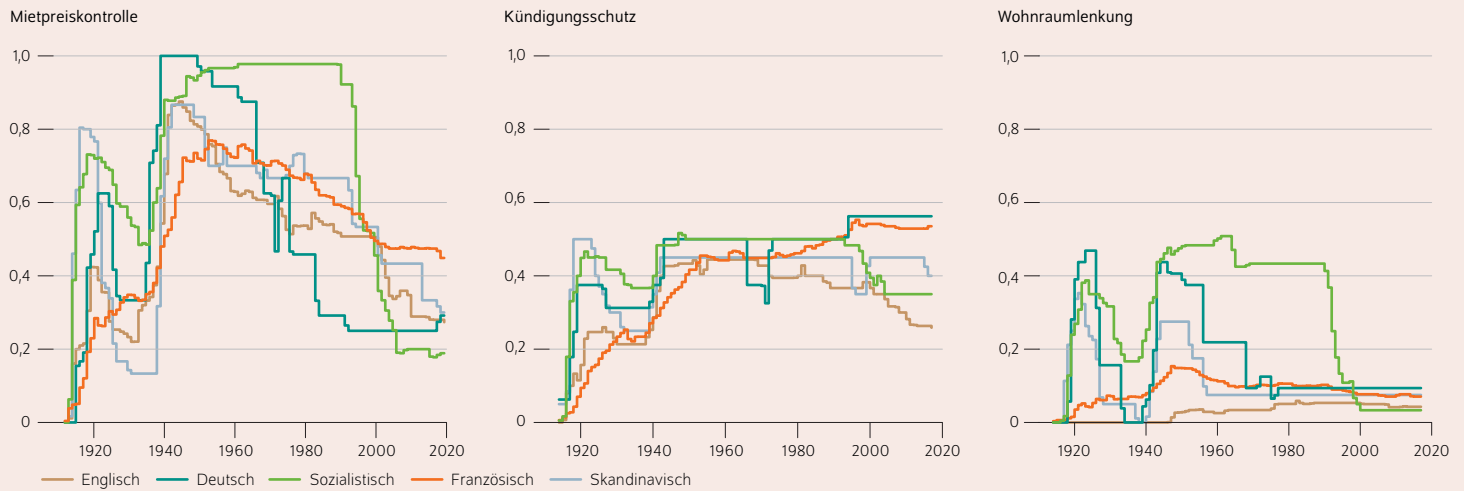
## Eine kleine Geschichte der Mietregulierung und des Wohneigentums

### Unterschiedliche Traditionen der Mietregulierung...

Anhand der Daten und der hieraus gebildeten Mietregulierungsindizes (Kasten 2) kann eine Geschichte der Mietregulierung der letzten 100 Jahre umgerissen werden (Abbildung 2). Diese begann in den meisten europäischen Ländern während des Ersten Weltkriegs mit strikten Preiskontrollen als Instrument des Verbraucherschutzes an der Heimatfront. Die Preisregulierung wurde in der Zwischenkriegszeit oft in

Abbildung 2

## Mietregulierungsindizes<sup>1</sup> nach Rechtstradition



1 Zur Bildung der Indizes siehe Kasten 2.

Quelle: eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2019

Länder mit deutscher Rechtstradition hatten eine sehr strenge Mietregulierung, die in den vergangenen drei Jahrzehnten stark abgebaut wurde.

abgeschwächter Form beibehalten, intensivierte sich im Zweiten Weltkrieg wieder und verwandelte sich schließlich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Kontinentaleuropa in Preiskontrollen der zweiten Generation. Diese lassen relative Mietpreiserhöhungen zu, indexieren sie jedoch an verschiedene Indikatoren der allgemeinen Lebenskostensteigerung.

Zu Kriegszeiten und unmittelbar danach wurde stark im Mietwohnungsmarkt eingegriffen, oft mittels Kriegsverordnungen. Die Maßnahmen reichten bis hin zur Zwangseinquartierung. Viele wurden zwar weitgehend wieder abgebaut, einige – wie zum Beispiel der Milieuschutz oder Beschränkungen der kurzfristigen Vermietungen (wie Airbnb) – haben aber überlebt und sogar in den letzten Jahren noch einmal an Bedeutung gewonnen. Der Kündigungsschutz entstand ebenfalls im Kriegskontext und bleibt bis heute oft Bestandteil des Mietrechts. Mietverhältnisse waren zwar zuvor schon rechtlich reguliert worden, aber oft unspezifisch für das Wohngebiet, und lediglich mittels Bestimmungen gegen unverhältnismäßige Mieterhöhungen („Mietwucher“).

Waren die Kriegsverordnungen noch Sonderrecht, wurden sie nach dem Krieg oft in bürgerliches Recht überführt. Diese Entwicklungen betreffen hauptsächlich zentral- und kontinentaleuropäische Länder. In den süd- und nordeuropäischen Ländern waren die Eingriffe etwas intensiver als in Ländern mit sogenannter germanischer Rechtstradition.

Dieser Tradition der eher ausgeprägten Regulierung kann man eine liberalere, angelsächsische Entwicklung gegenüberstellen. Dort, also beispielsweise in den USA, wurden die Mieten zu Kriegs- oder sonstigen Krisenzeiten (zum

Beispiel in der Ölkrise der 1970er) zwar auch reguliert, das blieb aber eine Ausnahme. Nach dem Krieg oder nach dem Ende der Inflationsschocks wurden sie jeweils langsam wieder abgebaut. In den USA hat sich danach auch keine nationalstaatliche Mietpreispolitik entwickelt und so unterscheiden sich US-Städte stark in ihrer Regulierungsgeschichte und -intensität.<sup>8</sup> Der Mieterschutz hat sich in diesen Ländern nicht stark entwickelt, so dass Mieten oft nur als eine vorübergehende, residuale Wohnform angesehen und sogar sozial stigmatisiert wird.

### ... und unterschiedliche Verbreitung vom Wohneigentum

Seit dem Ersten Weltkrieg ist die Wohneigentumsquote in den westlichen Ländern fast kontinuierlich gestiegen, und sie konvergiert hin zu einem hohen Niveau (Abbildung 3). Südeuropäische und einige nordeuropäische Länder entwickelten sich zu Hochburgen des Wohneigentums, mit einer Quote von 77,5 Prozent in Norwegen zum Beispiel, höher noch als in den angelsächsischen Ländern, obwohl Wohneigentum dort historisch stärker verankert war. Deutschsprachige Länder waren und bleiben Schlusslichter dieser Entwicklung (Abbildung 1).

<sup>8</sup> Die Stadt New York hat seit dem Zweiten Weltkrieg fast ununterbrochen eine Mietpreiskontrolle, in der die Elemente der ersten Generation (rent control) und zweiten Generation (rent stabilization) gleichzeitig existieren (vgl. Timothy Collins (2016): An introduction to the New York City rent guidelines board and the rent stabilization system. New York City Rent Guidelines Board, revised February 2018 (online verfügbar, abgerufen am 23. August 2019)). Dagegen beschränkt seit 1995 das Costa-Hawkins-Gesetz in Kalifornien die Einführung von Mietpreiskontrollen durch die Gemeinden.

## Kasten 2

## Neue Daten zu Wohneigentum und Mietregulierung

Die neuen Mietregulierungsdaten<sup>1</sup> umfassen Regulierungsindizes zur Mietpreis-, Mieterschutz- und Mietwohnraumregulierung sowie zur Eigentumsquote in 27 Ländern (Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Indien, Irland, Israel, Italien, Kanada, Luxemburg, Marokko, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Singapur, Spanien, Südafrika, Vereinigtes Königreich und die Vereinigten Staaten) seit dem Ersten Weltkrieg. Sie beruhen auf einer Sammlung aller relevanten historischen Mietgesetze eines jeden Landes und einer inhaltlichen Kodierung von 18 binären Kategorien (zum Beispiel: liegt ein realer oder nominaler Mietpreisstopp vor, besteht Kündigungsschutz, gibt es Abrissverbote usw.). Diese Kategorien werden zu Regulierungs-

indizes für die Bereiche Mietpreiskontrolle, Kündigungsschutz und Wohnraumlentung und zu einem globalen Index aggregiert.<sup>2</sup> Je höher der Indexwert ausfällt, der auf Werte zwischen 0 und 1 normiert ist, desto intensiver ist die Mietmarktregulierung.

Die Tabelle zeigt die Definition der Daten, ihre Quellen und einige deskriptive Statistiken (Minimum, Durchschnittswert, Maximum und Standardabweichung). Das Panel ist nicht ausgewogen, da die Anzahl der Jahrzehnte pro Land variiert von zwei beispielsweise für Griechenland (2000 bis 2010) bis elf für die USA (1910 bis 2010). Im Durchschnitt werden rund fünf Jahrzehnte pro Land abgedeckt.

<sup>1</sup> Der noch wachsende Datensatz ist bereits publiziert: vgl. Konstantin Kholodilin, Jan Philipp Weber und Steffen Sebastian (2018): Die Mietwohnungsmarktregulierung der letzten 100 Jahre im internationalen Vergleich. DIW Wochenbericht Nr. 45 (online verfügbar), sowie die Webseite <https://www.remain-data.org/>

<sup>2</sup> Siehe ausführlicher: Konstantin Kholodilin (2018): Measuring Stick-Style Housing Policies: a Multi-Country Longitudinal Database of Governmental Regulation. DIW Discussion Papers Nr. 1727 (online verfügbar); Jan Philipp Weber (2017): The Regulation of Private Tenancies – A Multi-Country Analysis. Dissertation, Universität Regensburg.

## Tabelle

### Datenbeschreibung

Beschreibung	Quelle	Periode	Minimum	Durchschnitt	Maximum	Standardabweichung
Wohneigentumsquote definiert als Anteil der eigengenutzten Wohnungen am gesamten Wohnungsbestand, in Prozent	Kohl (2017) <sup>1</sup> , Compendium of Housing Statistics of the UN, national statistical offices	1910–2018	19,950	59,149	96,175	16,230
Mietpreiskontrollenindex, [0,1]	Eigene Berechnungen	1910–2017	0,000	0,429	1,000	0,372
Quadrat von Mietpreiskontrollenindex, [0,1]	Eigene Berechnungen	1910–2018	0,000	0,338	1,000	0,354
Index der ersten Generation von Mietpreiskontrollen, [0,1]	Eigene Berechnungen	1910–2018	0,000	0,439	1,000	0,466
Index der zweiten Generation von Mietpreiskontrollen, [0,1]	Eigene Berechnungen	1910–2018	0,000	0,068	1,000	0,241
Kündigungsschutzindex, [0,1]	Eigene Berechnungen	1910–2018	0,000	0,317	1,000	0,251
Wohnraumlentungsindex, [0,1]	Eigene Berechnungen	1910–2018	0,000	0,092	0,875	0,163
Index der Mietpreisregulierungen, [0,1]	Eigene Berechnungen	1910–2018	0,000	0,373	0,833	0,285
Scheinvariable für Wohnungseigentum (1, wenn ein Wohnungseigentumsgesetz gilt)	Eigene Berechnungen	1910–2018	0,000	0,425	1,000	0,482
Reales BIP pro Kopf, 1990 internationale Geary-Khamis Dollars	Maddison Project Database	1910–2016	0,521	11,050	77,638	12,320
Verhältnis der abhängigen (jünger als 15 und älter als 64 Jahre) Bevölkerung zu der erwerbsfähigen Bevölkerung (zwischen 15 und 64 Jahren), [0,1]	World Development Indicators of the World Bank und European University Institute	1899–2016	0,255	0,614	1,113	0,157
Anzahl der fertiggestellten Wohnungen pro 1000 Einwohner	Kohl (2018) <sup>2</sup>	1860–2010	0,251	5,437	15,203	2,765
Langfristige Zinssätze, in Prozent	Macrohistory database und OECD	1870–2017	0,670	6,175	87,376	6,132

<sup>1</sup> Sebastian Kohl (2017): Homeownership, Renting and Society: Historical and Comparative Perspectives. London: Routledge.

<sup>2</sup> Sebastian Kohl (2018): Too much mortgage debt? The effect of financialization on new construction and residential capital investment (Unpublished Manuscript).



## Mietpreisregulierung hat Mietwohnungen verdrängt

Der Siegeszug des Wohneigentums hat viele Ursachen: der allgemein gestiegene Wohlstand, das Älterwerden der Gesellschaft, der ausgebauten Wohnungsbestand, die Verbreitung des „Eigenheims auf der Etage“, das stetig fallende Realzinsniveau, aber auch eigenheimfördernde Politikmaßnahmen in vielen Ländern.

Diese traditionellen Erklärungen lassen sich in multivariaten Zeitreihenanalysen durchaus bestätigen (Kasten 3 und Tabelle). So haben der Abhängigenquotient von Personen im nicht-erwerbsfähigen Alter in Relation zu den Erwerbsfähigen und die langfristige Zinsrate einen positiven Einfluss auf den Anstieg des Wohneigentums. Überraschenderweise hat das BIP pro Kopf einen negativen Einfluss, was eventuell für die These spricht, dass Wohneigentum in ärmeren Ländern als Absicherung gegen die schlechte wirtschaftliche Entwicklung fungiert.<sup>9</sup>

Die Analyse zeigt auch, dass intensivere Mietpreisregulierung langfristig mit einem Anstieg der Wohneigentumsquote korreliert. Der Kündigungsschutz und die Wohnraumlentkung hingegen erweisen sich als nicht signifikant. Auch ist der Mietpreisregulierungseinfluss nicht linear – erreichen die Mietpreisregulierungen ein bestimmtes Niveau, nämlich ein Indexwert von 0,79 und mehr, korrelieren noch intensivere Preisregulierungen nicht mit einem weiteren Anstieg der Wohneigentumsquote.

Der Effekt von Mietpreisregulierungen auf die Eigentumsquote kann zwei Gründe haben. Einerseits kann es sein, dass die VermieterInnen der regulierten Wohnungen diese nicht mehr profitabel vermieten können, und sie deshalb zum Verkauf anbieten.<sup>10</sup> Andererseits gibt es auch nicht-regulierte Wohnungen, und für diese steigen die Mieten nun noch stärker, als sie es ohne Regulierung tun würden.<sup>11</sup> Der Markt teilt sich also in zwei Segmente: ein regulierter Markt mit sehr niedrigen Mieten und Mieterhaushalten, die ihre Wohnungen nicht aufgeben wollen beziehungsweise können, weil sie nirgendwo sonst so gute Konditionen finden würden; und ein freier Markt mit sehr hohen Mieten. In vielen Ländern mit einer ähnlichen Marktstruktur, zum Beispiel in Schweden oder im Vereinigten Königreich, müssen viele Menschen trotz hoher Kosten zu WohneigentümerInnen werden, weil sie keine bezahlbaren Wohnungen zum Mieten finden.

Für die Verbreitung des Eigenheims können andere Faktoren eine Rolle gespielt haben, nämlich die direkte Förderung des

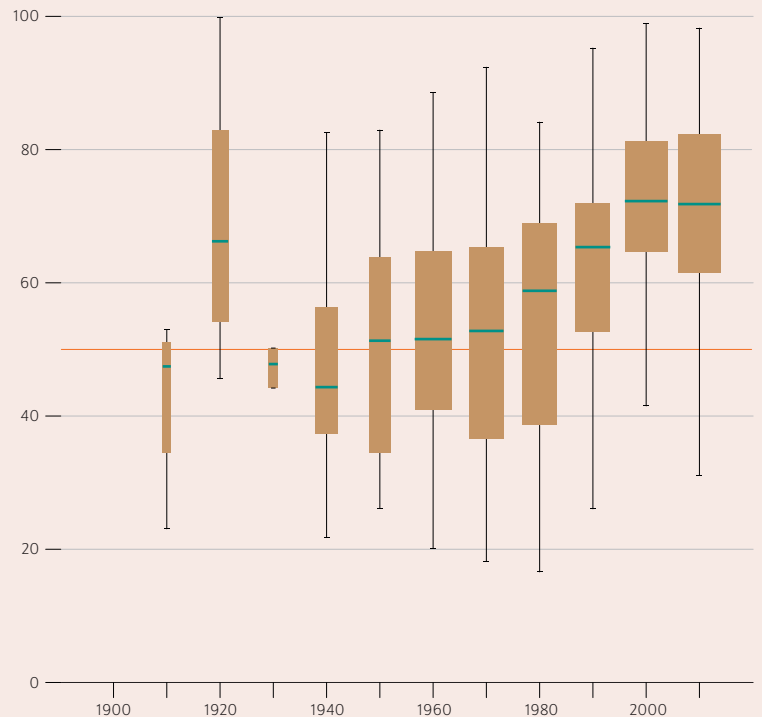
<sup>9</sup> Zieht man das Kaufpreis-Mietverhältnis als zusätzliche Kontrollvariable heran, hat diese zwar das richtige negative Vorzeichen (relativ höhere Kaufpreise machen Wohneigentum weniger attraktiv), der Koeffizient ist aber statistisch nicht signifikant ist. Deshalb wurde in der Analyse auf diese Variable verzichtet.

<sup>10</sup> Ein ähnlicher Effekt wird in Berlin als Folge des geplanten Mietendeckels erwartet, vgl. Ralf Schönball (2019): Sieben Thesen zum geplanten Mietendeckel. Der Tagesspiegel, 17. Juni 2019 (online verfügbar).

<sup>11</sup> Vgl. Konstantin Kholodilin, Andreas Mense und Claus Michelsen (2018): Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht Lösung des Wohnungsmarktpblems. DIW Wochenbericht Nr. 7 (online verfügbar).

Abbildung 3

### Entwicklung des Wohneigentums weltweit Wohneigentumsquote in Prozent



Quelle: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), United Nations Statistics Division (UNSD), nationale Statistikämter, eigene Darstellung.

© DIW Berlin 2019

Bis zur Finanzkrise in den Jahren 2008–2009 wuchs die Wohneigentumsquote stetig, seitdem stagniert sie oder ist rückläufig.

Wohnungseigentums und die Liberalisierung des Finanzmarkts. Für den Zeitraum ab 1970 lassen sich diese in zwei Indizes messen. So wurden einerseits über mehrere Jahrzehnte hinweg ExpertInnen aus OECD-Ländern gefragt, als wie ausgeprägt sie die Maßnahmen zugunsten des Eigentums einschätzen; tatsächlich können diese Indizes einen Teil des Anstiegs der Wohneigentumsquoten erklären.<sup>12</sup> Zum anderen hat der Internationale Währungsfonds (IWF) die Liberalisierung des Finanzmarktes in zahlreichen Bereichen, etwa die Entwicklung von Verbriefungsmärkten, in mehreren Ländern in einem Finanzreformindex zusammengefasst.<sup>13</sup>

Nimmt man diese beiden Indizes in die Schätzung hinzu, ändert sich am Hauptbefund (Mietregulierungen haben einen positiven Einfluss auf die Wohneigentumsquote) allerdings nichts.

<sup>12</sup> Mikael Atterhög (2006): The Effect of Government Policies on Home Ownership Rates: An International Survey and Analysis. J. Doling und M. Elsinga (Hrsg.): In Home Ownership: Getting in, Getting from, Getting out. Delft University Press, Amsterdam, 7–34.

<sup>13</sup> Abdul Abiad, Enrica Detragiache und Thierry Tresselt (2008): A New Database of Financial Reforms. IMF Working Paper 8/266 (online verfügbar).

Tabelle

### Einfluss bestimmter Faktoren auf die Wohneigentumsquote Schätzergebnisse

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Mietpreisregulierung im Vorjahrzehnt	10,08*** (2,88)			21,86* (9,09)
Mietpreisregulierung (quadrirt) im Vorjahrzehnt				-12,20 (8,93)
Mietpreiskontrolle der ersten Generation <sup>1</sup> im Vorjahrzehnt			3,30 (1,83)	
Mietpreiskontrolle der zweiten Generation <sup>1</sup> im Vorjahrzehnt			-0,56 (2,80)	
Kündigungsschutz im Vorjahrzehnt	2,46 (3,61)		3,80 (4,57)	0,81 (3,79)
Wohnraumlenkung im Vorjahrzehnt	6,46 (8,47)	7,73 (8,52)	6,90 (8,90)	3,72 (8,66)
Aggregierte Regulierung im Vorjahrzehnt		14,29** (4,62)		
Abhängigenquotient	24,66 (13,64)	23,21 (13,76)	21,15 (14,59)	19,80 (14,03)
BIP pro Kopf	-12,51* (4,79)	-10,96* (4,75)	-12,76* (5,05)	-12,19* (4,77)
Neubau pro Bevölkerung	5,93** (1,74)	5,55** (1,75)	5,25** (1,82)	6,29*** (1,75)
Zinsrate	0,622* (0,328)	0,661** (0,331)	0,686** (0,343)	0,674** (0,329)
Wohnungseigentumeinführung <sup>2</sup>	-1,282 (2,240)	-0,913 (2,252)	-1,452 (2,348)	-1,476 (2,233)
R <sup>2</sup>	0,29	0,27	0,23	0,31
Adj. R <sup>2</sup>	-0,08	-0,10	-0,18	-0,07
Beobachtungen	130	130	130	130

1 Siehe Kasten 1.

2 Einführung der Möglichkeit, einzelne Wohneinheiten in Wohnhäusern zu erwerben. Vor der Verabschiedung entsprechender Gesetze in den 50er und 60er Jahren konnte man nur ganze Gebäude/Wohnhäuser besitzen.

Anmerkung: \* p<0,10, \*\* p<0,05, \*\*\* p<0,01.

Lesehilfe: Die erste Zahl (10,08) bedeutet, dass eine um 0,1 intensivere Mietpreiskontrolle einen Anstieg von einem Prozent der Wohneigentumsquote mit sich bringt.

Quelle: eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2019

Die Ergebnisse weisen in eine Richtung, auf die bisher sowohl die anekdotische Evidenz als auch eine amerikanische Studie<sup>14</sup> hindeuteten: Starke Eingriffe in Mietpreise oder den Wohnungsbestand veranlassen VermieterInnen dazu, ihre Wohnungseinheiten an MieterInnen zu veräußern. Diese können sich den Erwerb bei steigenden Einkommen zunehmend leisten; im Kontext zunehmender Wohnungsknappheiten – genau die Situation, in der Mietregulierung besonders intensiv eingesetzt wird – sind viele auch auf einen solchen Kauf angewiesen.<sup>15</sup> Mit der Verbreitung alternativer Investitionsmöglichkeiten, zum Beispiel Aktien, ist die Flucht aus dem Mietwohnungsmarkt eine reale Möglichkeit geworden.

<sup>14</sup> Daniel K. Fetter (2013): The Home Front: Rent Control and the Rapid Wartime Increase in Home Ownership. NBER Working Paper 19604 (online verfügbar) befasst sich mit der Steigerung der Wohneigentumsquote in den USA im Zuge der Preiskontrolle im und nach dem Zweiten Weltkrieg.

<sup>15</sup> Fetter (2013), a. a. O.

#### Kasten 3

#### Schätzungsmethode

Da die vorliegenden Daten zwei Dimensionen haben (Zeit und Länder), werden die Schätzungen anhand von Paneldatenmodelle geschätzt. Das Modell wird so formuliert:

$$y_{it} = \beta'x_{it} + \gamma'r_{i,t-1} + \mu_i + \delta_t + v_{it}$$

wobei  $y_{it}$  für die Veränderung der Wohneigentumsquote des Landes  $i$  im Jahrzehnt  $t$  im Vergleich zum Vorjahrzehnt steht;  $x_{it}$  ist ein Vektor der Kontrollvariablen;  $r_{i,t-1}$  ist der Vektor der Mietregulierungsindizes (hier werden sie mit einer Zeitverzögerung von einem Jahrzehnt genommen, um die mögliche Endogenität zu vermeiden);  $\mu_i$  sind länderspezifische fixe Effekte,  $\delta_t$  sind jahrzehntspezifische fixe Effekte und  $v_{it}$  ist der Fehlerterm. Die Wohneigentumsquoten werden differenziert, um für die mögliche Autokorrelation zu korrigieren. Die Schätzungen werden mit Länder-Jahrzehnten als Fällen durchgeführt, da die Wohneigentumsquoten relativ selten erhoben werden und die jährlichen Zeitreihen zu viel Lücken aufweisen würden.

### Fazit: Mietpreisregulierung hat langfristige Effekte auf das Wohneigentum; Politikmaßnahmen müssen das beachten

Wohnungsmarktregulierungen sind ein altes und international häufig verwendetes Instrument der Sozialpolitik. Sie dienen dem Ausgleich der Interessen von VermieterInnen und MieterInnen – zudem tragen sie der Tatsache Rechnung, dass Wohnungen als Wirtschaftsgut zahlreiche Besonderheiten aufweisen: Das Angebot ist kurzfristig unflexibel – starke Nachfrageschübe führen daher zu sehr kräftigen Preisreaktionen. Dies kann dazu führen, dass Haushalte immer höhere Anteile ihres Einkommens für die Miete aufwenden müssen<sup>16</sup> und verdrängt werden, dass Sozialstrukturen erodieren und Teile der Bevölkerung den Zugang zum regulären Wohnungsmarkt verlieren. In vielen deutschen Städten sind solche Entwicklungen zu beobachten und der Druck auf die Politik, etwas dagegen zu unternehmen, wächst. Auf der anderen Seite sind Immobilien Anlagegüter, deren Attraktivität auch maßgeblich durch die Flexibilität der Nutzung und die Möglichkeit der Gewinnerwirtschaftung geprägt ist. Naheliegend ist also ein langfristiger Zusammenhang zwischen dem Angebot an Mietobjekten und der Intensität regulierender Eingriffe. Ebenso dürfte die Nachfrage nach Mietobjekten durch die Regulierung bestimmt sein – höherer Mieterschutz steigert kurzfristig die Attraktivität des Mietens.

<sup>16</sup> Vgl. Christian Dustmann, Bernd Fitzenberger und Markus Zimmermann (2018): Housing expenditures and income inequality. ZEW Discussion Paper Nr. 18-048 (online verfügbar, abgerufen am 2. September 2019).

Der vorliegende Beitrag zeigt, dass die Intensität der Regulierung langfristig zu einem anderen Gleichgewicht im Bestand an Miet- und Eigentumswohnungen führt. Teile der international beobachteten Unterschiede zwischen den Wohneigentumsquoten lassen sich nämlich mit Unterschieden in der Regulierungsintensität erklären. Auch die Evidenz auf Grundlage von Mikrodaten spricht eindeutig für diesen Zusammenhang.<sup>17</sup>

Dies ist bei weiteren Eingriffen in den Wohnungsmarkt, wie sie in vielen deutschen Städten, insbesondere in Berlin, angedacht werden, zu berücksichtigen. Je intensiver der Markteingriff, desto größer der langfristig negative Effekt auf das Angebot an Mietwohnungen. Wichtig ist bei der Gestaltung neuer Regulationsmaßnahmen auf dem Mietmarkt, die Balance zwischen den Interessen von MieterInnen und InvestorInnen zu wahren.

---

**17** Rebecca Diamond, Timothy James McQuade und Franklin Qian (2019): The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco. *The American Economic Review*, Volume 109 (9), 3365–3394.

**Konstantin Kholodilin** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Makroökonomie am DIW Berlin und Professor an der NRU HSE St. Petersburg | [kkholodilin@diw.de](mailto:kkholodilin@diw.de)

**Sebastian Kohl** ist Senior Researcher am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung | [kohl@mpifg.de](mailto:kohl@mpifg.de)

**JEL:** C23, O18, R38

**Keywords:** tenancy regulation; homeownership; crowding-out

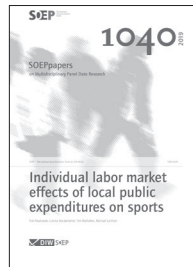
This report is also available in an English version as DIW Weekly Report 38/2019:

[www.diw.de/diw\\_weekly](http://www.diw.de/diw_weekly)



SOEP Papers Nr. 1040

2019 | Tim Pawlowski, Carina Steckenleiter, Tim Wallrafen, Michael Lechner



## Individual Labor Market Effects of Local Public Expenditures on Sports

By merging administrative data on public finances of all municipalities in Germany with individual data from the German Socio-Economic Panel, we explore whether local public expenditures on sports facilities influences individual labor market outcomes. Our identification strategy follows a selection-on-observables approach and exploits the panel structure of the data covering 12 years between 2001 and 2012. The results of our matching estimations suggest that both women and men living in municipalities with high expenditure levels benefit, exhibiting approximately 7 percent of additional household net income

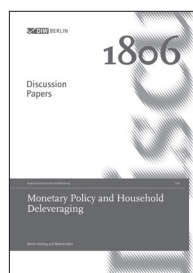
on average. However, this income effect is fully captured by earning gains for men rather than women living in the household. Additional analysis suggests, that these gender differences, which can also be observed in terms of working time, hourly wage and employment status, appear plausible since women in the age cohort under consideration are less likely than men to engage in sports in general and in any of the publicly funded sports facilities in particular. Moreover, improved well-being and health are possible mechanisms that determine how the positive labor market effects for men may unfold.

[www.diw.de/publikationen/soeppapers](http://www.diw.de/publikationen/soeppapers)



Discussion Papers Nr. 1806

2019 | Martin Harding, Mathias Klein



## Monetary Policy and Household Deleveraging

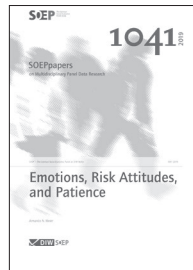
This study investigates the interrelation between the household leverage cycle, collateral constraints, and monetary policy. Using data on the U.S. economy, we find that a contractionary monetary policy shock leads to a large and significant fall in economic activity during periods of household deleveraging. In contrast, monetary policy shocks only have insignificant effects during a household leveraging state. These results are robust to alternative definitions of leveraging and deleveraging periods, different ways of identifying monetary policy shocks, controlling for the state of the business cycle, the level of households debt, and financial stress. To provide a structural interpretation for these empirical findings, we

estimate a monetary DSGE model with financial frictions and occasionally binding collateral constraints. The model estimates reveal that household deleveraging periods in the data on average coincide with periods of binding collateral constraints whereas constraints tend to turn slack during leveraging episodes. Moreover, the model produces an amplification of monetary policy shocks that is quantitatively comparable to our empirical estimates. These findings indicate that the state-dependent tightness of collateral constraints accounts for the asymmetric effects of monetary policy across the household leverage cycle as found in the data.

[www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere)



SOEP Papers Nr. 1041  
2019 | Armando N. Meier



## Emotions, Risk Attitudes, and Patience

Previous work has shown that preferences are not always stable across time, but surprisingly little is known about the reasons for this instability. I examine whether variation in people's emotions over time predicts changes in preferences. Using a large panel data set, I find that within-person changes in happiness, anger, and fear have substantial effects on risk attitudes and patience. Robustness checks indicate a limited role of alternative explanations. I further address potential endogeneity concerns by exploiting information about the death of a parent or child. This identification strategy confirms a large causal impact of emotions on preferences.

[www.diw.de/publikationen/soeppapers](http://www.diw.de/publikationen/soeppapers)



Discussion Papers Nr. 1807  
2019 | Udo Kreickemeier, Philipp M. Richter



## Environmental Policy and Firm Selection in the Open Economy

In this paper, we analyse the effects of a unilateral change in an emissions tax in a model of international trade with heterogeneous firms. We find a positive effect of tighter environmental policy on average productivity in the reforming country through reallocation of labour towards exporting firms. Domestic aggregate emissions fall, due to both a scale and a technique effect, but we show that the reduction in emissions following the tax increase is smaller than in autarky. Moreover, general equilibrium effects through changes in the foreign wage rate lead to a reduction in foreign emissions and, hence, to negative emissions leakage in case of transboundary pollution.

[www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere)







KARSTEN NEUHOFF

## Ein CO<sub>2</sub>-Preis – aber wie?

Karsten Neuhoﬀ ist Leiter der Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin.  
Der Kommentar gibt die Meinung des Autors wieder.

Im Klimakabinett sollen am 20. September 2019 die Weichen für die Klimapolitik der kommenden Jahre, wenn nicht der nächsten Jahrzehnte gestellt werden. In der jüngeren politischen Diskussion hat sich dabei zurecht (und endlich) die Überzeugung durchgesetzt, dass CO<sub>2</sub>-Emissionen für Gebäude und den Verkehrssektor teurer werden müssen. Über das Wie wird noch eifrig diskutiert – dabei zeigt eine genaue Betrachtung ziemlich eindeutig, was die besten Modalitäten sind.

Für die CO<sub>2</sub>-Bepreisung sind grundsätzlich vier Wege denkbar: die Ausdehnung des EU-Emissionshandels auf den Verkehrs- und Gebäudesektor; die Einführung eines Emissionshandels, die Schaffung einer eigenständigen CO<sub>2</sub>-Steuer oder die Anpassung der bestehenden Energiesteuer. Eine neue eigenständige CO<sub>2</sub>-Steuer hätte politisch kaum Chancen, auch eine Erweiterung des bestehenden EU-Emissionshandels erscheint nicht realistisch – nicht nur, weil sie extrem langwierig wäre.

So hat sich die Debatte auf die Einführung eines nationalen Emissionshandels einerseits und die Anpassung der Energiesteuer andererseits verengt. Die Bestimmung des CO<sub>2</sub>-Preisniveaus unterscheidet sich zumindest theoretisch in beiden Mechanismen stark. In der Praxis wäre die Preisbildung zwischen beiden Modellen vermutlich nicht so unterschiedlich und läge in der Verantwortung der jeweiligen Bundesregierung und des Bundestags. Deswegen ist der Governance-Rahmen eines Klimaschutzgesetzes so wichtig.

Auch wenn die Unionsparteien offensichtlich die Emissionshandelslösung favorisieren: Es sprechen starke administrative und juristische Argumente für die Anpassung der Energiesteuer als Instrument der Wahl. Die administrative Umsetzung eines nationalen Emissionshandelssystems für Gebäude und den Verkehrssektor könnte vermutlich in dieser Legislaturperiode nicht mehr abgeschlossen werden. Ferner ergeben sich gerade bei einem engen Preiskorridor finanzverfassungsrechtliche Zweifel. Die Anpassung von Energiesteuern ist demgegenüber einfach umzusetzen und rechtskonform.

Durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung soll in erster Linie die Steuerungswirkung eines marktwirtschaftlichen Instrumentes genutzt werden. Hingegen geht es nicht so sehr darum, Aufkommen für den Staatshaushalt zu erzielen. Das Aufkommen aus Auktionen eines Emissionshandels oder aus einer erhöhten Energiesteuer kann – und muss, um für Akzeptanz zu sorgen – rückverteilt werden. Das Aufkommen könnte pro Kopf an die Bevölkerung zurückgegeben werden. Es wird auch dafür argumentiert, damit Energiesteuern und EEG-Umlage zu senken.

Dieser Schritt ließe sich allerdings nicht auf die Sektoren Gebäude und Verkehr beschränken. Und das wiederum würde die Lenkungswirkung beeinträchtigen: Ein CO<sub>2</sub>-Preis würde beim Heizen und beim Verkehr zwar Anreize zum Energiesparen setzen, zugleich würden aber die Anreize bei der Stromnutzung reduziert. Insgesamt würde dadurch rund ein Drittel der Lenkungswirkung verloren gehen – sprich, die CO<sub>2</sub>-Emissionen würden insgesamt um ein Drittel weniger sinken, als sie es sonst tun würden.

Eine Pro-Kopf-Rückerstattung der Erlöse ist hingegen mit Blick auf soziale Gerechtigkeit und Akzeptanz vielversprechend – sie könnte sicherstellen, dass die CO<sub>2</sub>-Bepreisung die einkommensschwächeren Haushalte nicht zusätzlich belastet. Dieser Rückgabemodus ist zugleich ein Anreiz für das Einsparen von Energie – wer wenig verbraucht, bekommt möglicherweise sogar mehr erstattet, als er oder sie an Steuern bezahlt hat. Die Umsetzung ließe sich bei großer Rechtssicherheit mit einem geringen administrativen Aufwand über die gesetzlichen und privaten Krankenversicherungen verwirklichen. Zugleich ergibt sich damit auch eine langfristige Perspektive für die soziale Kompensation einer möglicherweise notwendigen weiteren Erhöhung von CO<sub>2</sub>-Preisen in der Zukunft.

Dieser Gastbeitrag ist entstanden in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Roland Ismer, Inhaber des Lehrstuhls für Steuerrecht und Öffentliches Recht an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU) und Research Fellow am DIW Berlin