

Björn Kauder, Manuela Krause und Niklas Potrafke

Haben sich Landespolitiker ihre Diäten aus wahltaktischen Gründen lieber nach als vor den Wahlen erhöht?

Diätenerhöhungen erregen oftmals die Gemüter vieler Bürger. Politiker verdienen doch nun wirklich schon genug, heißt es. In dem Wissen, dass viele Bürger Diätenerhöhungen kritisch sehen, liegt es nahe, dass Abgeordnete ihre Diäten besser direkt nach Wahlen erhöhen als unmittelbar vor den Wahlen. In einer neuen Studie wurde anhand von Daten für 15 deutsche Bundesländer im Zeitraum 1980–2014 untersucht, ob es einen solchen Wahlzyklus bei Diätenerhöhungen deutscher Landtagsabgeordneter gab (Kauder et al. 2018). Die Ergebnisse deuten nicht auf einen Wahlzyklus hin. Zu vermuten ist, dass die Wähler Politiker aller Parteien und nicht nur die Regierungsparteien für Diätenerhöhungen verantwortlich machen.

Die Theorien zu politischen Konjunkturzyklen beschreiben, dass Politiker, die wiedergewählt werden wollen, sich vor Wahlen opportunistisch verhalten (vgl. Nordhaus 1975; Rogoff 1990; Rogoff und Sibert 1988). Unter opportunistischem Verhalten wird beispielsweise das Verteilen von Wahlgeschenken vor den Wahlen verstanden. Dazu gehören Rentenerhöhungen, eine bessere öffentliche Gesundheitsversorgung oder Steuererleichterungen. In vielen empirischen Studien ist dieses opportunistische Verhalten von Politikern untersucht und nachgewiesen worden (für Übersichtsartikel vgl. z.B. De Haan und Klomp 2013; Dubois 2016).

Auf ihre Wiederwahl bedachte Politiker werden ihre Wähler vor Wahlen jedoch nicht nur mit Wahlgeschenken beglücken wollen, sondern ebenso auch darauf achten, ihre Wähler nicht unmittelbar vor Wahlen zu verärgern. Auf Unverständnis bei der Bevölkerung stoßen oft die Politikergehälter. Insbesondere Boulevardmedien suggerieren gerne, dass Politiker sich üppige Bezüge leisten. Am 12. Dezember 2017 gab es beispielsweise »Empörung über den Diäten-Hammer«.¹ Die Abgeordneten des neu konstituierten Deutschen Bundestages hatten eine Erhöhung ihrer Diäten beschlossen. Auf den ersten Blick legt dieser Beschluss nahe, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages die Diätenerhöhung ausgerechnet auf einen Zeitpunkt direkt nach der Bundestagswahl gelegt haben. Da Diätenerhöhungen einige Bürger empören, scheint ein Zeitpunkt direkt nach der Wahl aus wahltaktischen Gründen deutlich geschickter als vor der Wahl zu sein.

Die beschlossene Diätenerhöhung der Bundestagsabgeordneten war allerdings weder groß noch

außergewöhnlich; vielmehr hatten die Abgeordneten entschieden, dass ihre Diäten wie in der Vergangenheit auch in der gerade begonnenen Legislaturperiode mit der allgemeinen Lohnentwicklung steigen sollen. Diese sogenannte Indexierung der Diäten ist im Bund seit einigen Jahren üblich. Seit dem »Diäten-Urteil« des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1975 bestimmen die Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der deutschen Landtage ihre Diäten selbst. In den deutschen Bundesländern wurde eine Kopplung (Indexierung) der Diäten an die allgemeine Lohnentwicklung mit Beschlüssen zu Beginn der Legislaturperiode allerdings über einige Jahrzehnte nicht praktiziert (Thüringen ist eine Ausnahme). Die Diäten wurden vielmehr zu unterschiedlichen Zeitpunkten innerhalb der Legislaturperioden angepasst und auch nicht durchweg nur in Höhe der allgemeinen Lohnentwicklung. Tabelle 1 zeigt, wann die einzelnen Bundesländer die Indexierung eingeführt haben. Nur das Saarland hat die Diäten seiner Landtagsabgeordneten bis heute nicht indexiert.

DIÄTEN IN DEN DEUTSCHEN BUNDESLÄNDERN

Im Laufe der Jahre haben zahlreiche Reformen die Art und Weise geändert, wie Diäten bestimmt werden.² In den 1950er und 1960er Jahren waren die Diäten westdeutscher Abgeordneter häufig an die Diäten der Bundestagsabgeordneten gekoppelt. Im Jahr 1975 betonte das Bundesverfassungsgericht, dass Abgeordnete finanziell unabhängig sein sollten und entschied, dass Landtage die Diäten selber festlegen sollten (vgl. Arnim 1975). Dementsprechend legten die Länder die

¹ Vgl. <http://www.bild.de/geld/mein-geld/mdb/diaeten-erhoe-hung-54162006.bild.html>.

² Weichold (2001) beschreibt, wie sich die Verfahren zur Festlegung der Diäten historisch entwickelt haben.

Tab. 1

Die meisten Länder indexierten die Diäten im Laufe der 2000er Jahre

Bundesland	Zeitpunkt der ersten Indexierung
Baden-Württemberg	2006
Bayern	1996
Berlin	2011
Brandenburg	2007
Bremen	2012
Hamburg	2016
Hessen	2000
Mecklenburg-Vorpommern	1999
Niedersachsen	2012
Nordrhein-Westfalen	2009
Rheinland-Pfalz	2017
Saarland	-
Sachsen	2011
Sachsen-Anhalt	2016
Schleswig-Holstein	2008
Thüringen	1990

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Diäten fortan selbständig fest und genossen einen großen Spielraum bei ihrer Festlegung. Nach der Wiedervereinigung haben die neuen Bundesländer das Vorgehen aus den alten Bundesländern weitgehend übernommen, mit Ausnahme Thüringens, wo man sich entschied, die Diäten an die allgemeine Lohnentwicklung zu koppeln.

Im Jahr 1996 ist mit Bayern das erste Bundesland dem Vorbild Thüringens gefolgt und indexierte seine Diäten. Die meisten anderen Länder folgten in den frühen 2000er Jahren und bestimmen nunmehr ihre Diäten nicht mehr diskretionär (mit Ausnahme des Saarlands). Zum Beginn einer jeden Legislaturperiode entscheiden die Abgeordneten, wie sie ihre Bezüge indexieren wollen, die dann jährlich steigen. In den meisten Ländern sind die Diätenanpassungen an die allgemeine Lohnentwicklung im privaten und öffentlichen Sektor gekoppelt. Einige Länder greifen auch auf andere Indikatoren wie die Inflation zurück. Niedersachsen ist das einzige Land, in dem der Landtag jedes Jahr über die Diäten abstimmt. In den anderen Ländern ist der Landtag nicht jährlich involviert.

endet, da diese Länder bereits früher mit der Indexierung begannen (vgl. Tab. 1). Thüringen wurde nicht berücksichtigt, da das Bundesland die Diäten seit der Wiedervereinigung an die allgemeine Lohnentwicklung koppelt. Ebenso wurden Diätenerhöhungen von über 20% ausgeschlossen, die sich bei einer Anpassung der Diätenbesteuerung oder der Umstellung von einem Teilzeit- auf ein Vollzeitparlament ergeben haben. Der Datensatz beinhaltet 15 Länder und 367 Beobachtungen.³

Abbildung 1 zeigt die durchschnittliche nominale Diätenerhöhung nach und vor Landtags-

wahlen. Die Diäten stiegen durchschnittlich um 1,99%, wenn es der erste Erhöhungsbeschluss innerhalb von 365 Tagen nach einer Wahl war, und um 2,07%, wenn es der letzte Erhöhungsbeschluss innerhalb von 365 Tagen vor einer Wahl war. Zu anderen Zeiten während der Legislaturperiode stiegen die Diäten durchschnittlich um 2,53%. T-Tests auf Mittelwerte zeigen, dass sich weder Nach- noch Vorwählerhöhungen statistisch signifikant von Erhöhungen zu anderen Zeiten unterscheiden.

Die Korrelation zwischen Diätenerhöhungen und den Dummy-Variablen für Nach- und Vorwahljahr ist sehr gering (- 0,05 bzw. - 0,04), ebenso zwischen Diätenerhöhungen und dem Anteil der Legislaturperiode, welcher seit der letzten Wahl verstrichen ist (0,02). Es zeigt sich jedoch eine gewisse positive Korrelation zwischen Diätenerhöhungen und der allgemeinen Lohnentwicklung des Vorjahres (0,34).

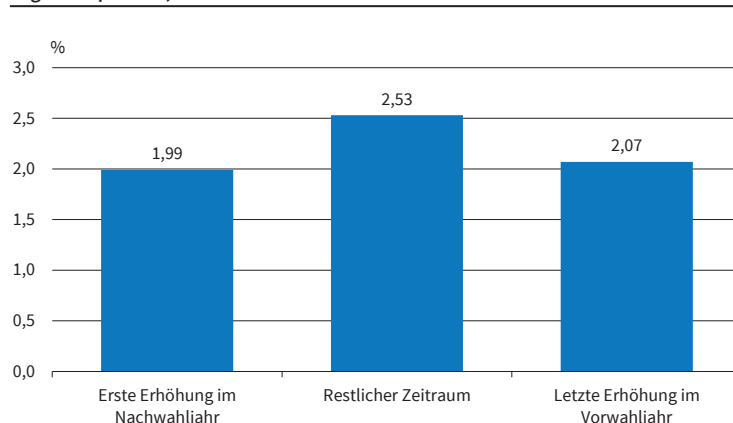
³ In einigen Fällen gab es Nullrunden. Zur Festlegung des Tages, an dem eine Nullrunde implizit beschlossen wurde, greifen wir auf das durchschnittliche Datum zurück, an dem in diesem Land in anderen Jahren Diätenerhöhungen beschlossen wurden. In unserem Datensatz gibt es 172 derart festgelegte Beschlüsse für Nullrunden.

DESKRIPTIVE STATISTIKEN

Wir nutzen Daten über die nominalen Abgeordnetendiäten aus Landesgesetzesblättern sowie Daten des Statistischen Bundesamts, der Statistischen Landesämter, der Landeswahlleiter, des Bundestages und des Sachverständigenrates. Die Daten decken den Zeitraum 1980–2014 in den alten und den Zeitraum 1991–2014 in den neuen Bundesländern ab. Es werden ausschließlich solche Jahre, in denen die Diäten nicht indexiert waren, betrachtet. Dies bedeutet, dass der Beobachtungszeitraum für einige Länder früher als 2014

Abb. 1

Diäten steigen nach und vor Wahlen etwas weniger stark als in der Mitte der Legislaturperiode, 1980–2014



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

EMPIRISCHES VORGEHEN

Wir regressieren den Anstieg der nominalen Diäten in einem Land und einem Jahr (Wachstumsrate) auf Dummy-Variablen für das Nachwahl- und das Vorwahljahr. Die Nachwahljahr-Variable nimmt für den ersten Erhöhungsbeschluss innerhalb von 365 Tagen nach einer Wahl den Wert 1 an (ansonsten den Wert 0). Analog nimmt die Vorwahljahr-Variable für den letzten Erhöhungsbeschluss innerhalb von 365 Tagen vor einer Wahl den Wert 1 an.⁴ Der Referenzzeitraum ist der sonstige Zeitraum. Alternativ wird auch der Anteil einer Legislaturperiode, der zum Zeitpunkt eines Diätenerhöhungsbeschlusses bereits verstrichen ist, betrachtet.⁵ Eine erste Kontrollvariable ist die allgemeine Lohnentwicklung des Vorjahres (nominal, also folglich die Summe aus realer Lohnentwicklung und Inflation), wo wir eine positive Korrelation mit Diätenerhöhungen vermuten.⁶ Des Weiteren nutzen wir die Defizitquote des Vorjahres, um die finanziellen Spielräume für Diätenerhöhungen zu messen. Als eine weitere Kontrollvariable wird die Regierungsideologie verwendet (vgl. Kauder und Potrafke 2013; Potrafke et al. 2016). Hier könnte man einerseits vermuten, dass konservative Regierungen der Ansicht seien, dass Diäten mit der Vergütung von Unternehmern oder Managern mithalten sollten. Es könnte jedoch auch sein, dass unter konservativen Regierungen Diätenerhöhungen kleiner ausfallen, wenn konservative Regierungen für einen schlankeren Staat eintreten. Da Diätenerhöhungen üppiger ausfallen könnten, wenn Regierungen eine deutliche Mehrheit im Landtag haben, wird auch für den Sitzanteil der regierenden Parteien im Landtag kontrolliert. Schließlich nutzen wir fixe Länder- und fixe Zeiteffekte. In manchen Spezifikationen betrachten wir den Anstieg der Diäten von Bundestagsabgeordneten (im Vorjahr) anstelle von fixen Zeiteffekten. Unser Modell schätzen wir mit einem Fixe-Effekte-Schätzer mit robusten Standardfehlern.

ERGEBNISSE

Die erste Regression beinhaltet keine fixen Zeiteffekte. Die Koeffizienten der Dummy-Variablen, die Diätenerhöhungsbeschlüsse im Nachwahl- und Vorwahljahr beschreiben, sind zwar negativ und bestätigen damit den Eindruck der Abbildung 1, die Effekte sind jedoch statistisch nicht signifikant. Hingegen zeigt sich für die allgemeine Lohnentwicklung (des Vorjah-

⁴ Wenn es mehrere Erhöhungen in den 365 Tagen nach oder vor einer Wahl gab, betrachten wir lediglich diejenige Diätenerhöhung, die am nächsten an der Wahl lag. Im Fall von vorgezogenen Neuwahlen wird eine Diätenerhöhung nur dann dem Vorwahljahr zugerechnet, wenn die vorgezogenen Neuwahlen zu dem Zeitpunkt der Erhöhung bereits bekannt waren.

⁵ Im Fall von vorgezogenen Neuwahlen wird die reguläre Länge der Legislaturperiode betrachtet, wenn die Diäten erhöht wurden, bevor die vorgezogenen Neuwahlen ausgerufen wurden. Wurden die Diäten hingegen erhöht, nachdem vorgezogene Neuwahlen ausgerufen wurden, wird die tatsächliche Länge der Legislaturperiode betrachtet.

⁶ Die allgemeine Lohnentwicklung wird hier abgebildet durch die Entwicklung der jährlichen Bruttolöhne und -gehälter der Beschäftigten in den einzelnen Bundesländern.

res) eine positive Korrelation, welche statistisch signifikant ist: Diäten sind um 0,3% höher, wenn die Löhne im vorangegangenen Jahr um 1% gestiegen sind. Dieser Effekt ist klein, jedoch erweist sich die Konstante ebenfalls als statistisch signifikant, sodass die Diäten um 2,65% pro Jahr stiegen (konditioniert auf die anderen erklärenden Variablen); Abgeordnete glätten somit ihre Diätenerhöhungen über die Zeit. Unsere weiteren Kontrollvariablen Defizitquote (des Vorjahres), Regierungsideologie und der Anstieg der Diäten der Bundestagsabgeordneten erweisen sich als statistisch nicht signifikant. Regierungen mit einer deutlichen Mehrheit im Landtag erhöhen Diäten weniger stark als Regierungen mit einer knappen Mehrheit; der Effekt ist statistisch jedoch nur marginal signifikant. Integriert man in die Schätzung auch fixe Zeiteffekte, so ändern sich die Schlussfolgerungen nicht. Der Effekt der Regierungsmehrheit ist jedoch nicht mehr statistisch signifikant.

Alternativ zu den Dummy-Variablen, die Diätenerhöhungsbeschlüsse im Nachwahl- und Vorwahljahr abgreifen, nutzen wir den Anteil der Legislaturperiode, der zum Zeitpunkt einer Diätenerhöhung bereits verstrichen ist, als zentrale erklärende Variable. Unsere erste Regression beinhaltet wiederum keine fixen Zeiteffekte. Die Ergebnisse geben erneut keinen Hinweis auf Wahlzyklen bei Diätenerhöhungen. Es zeigt sich hingegen erneut ein positiver, statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen Diätenerhöhungen und der allgemeinen Lohnentwicklung. Unsere Ergebnisse ändern sich nicht, wenn wir einen quadratischen Term der Variable hinzufügen, die misst, welcher Anteil der Legislaturperiode zum Zeitpunkt einer Diätenerhöhung bereits verstrichen ist. Zwar deutet sich ein Zusammenhang an, der einem umgedrehten »U« folgt, erneut handelt es sich jedoch um einen statistisch nicht robusten Effekt. Das Hinzufügen von fixen Zeiteffekten ändert hieran nichts.

Unsere Ergebnisse ändern sich nicht, wenn wir auch die indexierten Jahre, oder alternativ ausschließlich die indexierten Jahre in unsere Regression aufnehmen. Die Ergebnisse bleiben ebenfalls unverändert bei separater Betrachtung der neuen und der alten Bundesländer sowie bei separater Betrachtung linker und konservativer Regierungen. Ebenso hängen sie nicht davon ab, ob wir den Nachwahl- und Vorwahlzeitraum auf ein halbes Jahr verkürzen oder auf anderthalb Jahre ausweiten. Betrachtet man eine Dummy-Variable, die lediglich angibt, ob Diäten erhöht wurden oder nicht, deuten unsere Ergebnisse an, dass Diätenerhöhungen vor und nach Wahlen weniger wahrscheinlich waren als in der Mitte der Legislaturperiode. Das Gleiche gilt, wenn wir nur solche Diätenanpassungen als Erhöhungen ansehen, welche über der allgemeinen Lohnentwicklung lagen.

FAZIT

Während der 1980er, 1990er und 2000er Jahre haben die Bundesländer die Diäten von Landtagsabgeord-

neten jährlich selber festgelegt. Hierdurch erschien es nicht unwahrscheinlich, dass Politiker sich bei Diätenerhöhungen durch Wahltermine leiten ließen. Wir haben untersucht, ob Landtagswahltermine tatsächlich Diätenerhöhungen beeinflusst haben. Unsere Ergebnisse zeigen jedoch keine robuste Evidenz für Wahlzyklen bei Diätenerhöhungen. Auch Regierungsideologie oder die Regierungsmacht im Sinne der Mehrheitsverhältnisse beeinflussen Diätenerhöhungen nicht. Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass Diätenerhöhungen positiv mit der allgemeinen Lohnentwicklung korrelieren.

Warum mag es so sein, dass Diätenerhöhungen keine Wahlzyklen zeigen? Wenn Abgeordnete ihre Diäten erhöhen, so tun sie dies für *alle* Abgeordneten, und nicht nur für Abgeordnete der Regierungsparteien. Zwar mögen Wähler Abgeordnete der Regierungsparteien dafür abstrafen, dass sie Diätenerhöhungen initiiert haben und dafür gestimmt haben. Wir gehen jedoch davon aus, dass den Wählern bewusst ist, dass alle Abgeordneten von Diätenerhöhungen profitieren und im Ergebnis keine bestimmten Parteien abgestraft werden. Politiker können sich folglich jederzeit die Diäten erhöhen, ohne eine negative Reaktion der Wähler zu befürchten. Dies erklärt auch, warum Regierungen mit einer deutlichen Mehrheit im Landtag die Diäten nicht stärker erhöhen als Regierungen mit einer knappen Mehrheit.

LITERATUR

- Arnim, H. H. von (1975), *Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz*, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden.
- De Haan, J. und J. Klomp (2013), »Conditional political budget cycles: A review of recent evidence«, *Public Choice* 157, 387–410.
- Dubois, E. (2016), »Political business cycles 40 years after Nordhaus«, *Public Choice* 166, 235–259.
- Kauder, B. und N. Potrafke (2013), »Government ideology and tuition fee policy: Evidence from the German states«, *CEifo Economic Studies* 29, 628–649.
- Kauder, B., M. Krause und N. Potrafke (2018), »Electoral Cycles in MPs' Salaries: Evidence from the German States«, *International Tax and Public Finance*, im Erscheinen.
- Nordhaus, W. D. (1975), »The political business cycle«, *Review of Economic Studies* 42, 169–190.
- Potrafke, N., M. Riem und C. Schinke (2016), »Debt brakes in the German states: Governments' rhetoric and actions«, *German Economic Review* 17, 253–275.
- Rogoff, K. (1990), »Equilibrium political budget cycles«, *American Economic Review* 80, 21–36.
- Rogoff, K. und A. Sibert (1988), »Elections and macroeconomic policy cycles«, *Review of Economic Studies* 55, 1–16.
- Weichold, J. (2001), »Der Abgeordnete und die Diäten. Zum verfassungsrechtlichen Problem der »angemessenen«, die »Unabhängigkeit« des Abgeordneten sichernden Entschädigung«, *UTOPIE kreativ* 125, 232–241.