

Klaus Gründler, Armin Hackenberger, Niklas Potrafke, Fabian Ruthardt und Timo Wochner

Für mehr Transparenz: Deutscher Bundestag verschärft die Regeln für Nebeneinkünfte von Abgeordneten

IN KÜRZE

Im Ökonomenpanel beurteilt eine deutliche Mehrheit der teilnehmenden Ökonominen und Ökonomen die Abgeordnetenentschädigung als angemessen. Eine Erhöhung der Entschädigung hätte einer Mehrheit zur Folge keinen Einfluss auf die Qualität der Arbeit im Deutschen Bundestag. Allerdings wird ein unabhängiges Gremium zur Bestimmung der Abgeordnetenentschädigung gefordert. Kritisch bewerten die Ökonominen und Ökonomen die Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten: Mangelnde Transparenz und unerlaubte Einflussnahme werden als Probleme für die Qualität ihrer Arbeit wahrgenommen. An der Umfrage nahmen 146 Professorinnen und Professoren teil.

Abgeordnete des Deutschen Bundestages beziehen eine monatliche Entschädigung von 10 083,46 Euro. Diese soll die Unabhängigkeit der Abgeordneten sichern und gleichzeitig ihrer besonderen Verantwortung und Belastung gerecht werden, so das Grundgesetz. Am 11. Juni 2021 stimmte der Bundestag für eine Verschärfung der Regeln für Nebeneinkünfte von Abgeordneten. Fortan müssen Nebeneinkünfte bereits ab einer jährlichen Höhe von 3 000 Euro (bzw. 1 000 Euro pro Monat) betragsgenau angemeldet werden. Auch sind künftig bezahlte Berater- und Lobbytätigkeiten ebenso wie vergütete Vorträge untersagt. Das 34. Ökonomenpanel von ifo und FAZ beschäftigt sich mit der Entschädigung und den Nebeneinkünften von Abgeordneten. Teilgenommen haben 146 Professorinnen und Professoren an deutschen Universitäten.

GEMISCHTE EMPIRISCHE EVIDENZ ZUM EINFLUSS VON ABGEORDNETENENTSCHÄDIGUNGEN AUF DIE QUALITÄT DER PARLAMENTARISCHEN ARBEIT

Der Einfluss von Abgeordnetenentschädigungen auf die Qualität der parlamentarischen Arbeit wird in der Wissenschaft bereits seit einigen Jahren untersucht. Brändle (2015) zeigt für das Europäische Parlament,

dass eine Erhöhung der Abgeordnetenentschädigungen einen positiven Einfluss auf parlamentarische Aktivitäten – gemessen an der Anzahl gehaltener Reden, schriftlicher Erklärungen und verfasster Berichte – nimmt. Gleichzeitig deuten die Ergebnisse darauf hin, dass Abgeordnete bei steigender Vergütung häufiger im Parlament abwesend sind. Eine höhere Vergütung steigert außerdem die Wahrscheinlichkeit von Wiederwahlen der amtierenden Politiker. Die Erhöhung der Entschädigungen hat hingegen keinen Einfluss auf die Zusammensetzung der Abgeordneten (gemessen an formaler Bildung, politischer Vorerfahrung und beruflichem Hintergrund). In Tschechien haben höhere Gehälter dagegen die Wahrscheinlichkeit, erneut zu kandidieren, für zuvor nicht gewählte Kandidaten stärker erhöht als für Amtsinhaber (Palguta und Pertold 2021). Zudem haben höhere Abgeordnetenentschädigungen die Kandidatenauswahl beeinflusst, insbesondere indem sie die wiederholte Kandidatur von Kandidaten mit Universitätsausbildung gefördert haben. Fisman et al. (2015) bestätigen den positiven Effekt einer Erhöhung der Gehälter auf den Anteil der Abgeordneten, die zur Wiederwahl in das Europäische Parlament antreten. Die Autoren finden auch, dass die Qualität der gewählten Abgeordneten (gemessen an der Qualität der zu Studienzeiten besuchten Hochschule) abnimmt. Ihre empirischen Ergebnisse zeigen jedoch nicht, dass die Erhöhung der Gehälter die Aktivität der Abgeordneten im Parlament (Gesetzesinitiativen etc.) schmälerte. Insbesondere die gesteigerte Abwesenheit in Folge einer Erhöhung der Entschädigungen findet sich auch in den Studien von Mocan und Altindag (2013) und Altindag et al. (2020).

DIE BESCHRÄNKUNG VON NEBENEINKÜNFTEN HAT SELEKTIONSEFFEKTE

Eine Reihe von Studien untersucht den Einfluss von Nebeneinkünften auf parlamentarische Aktivität. In der Theorie kann durch den Bezug von Nebeneinkünften ein Spannungsfeld zwischen der Qualität der Politiker und der Zeit, die sie der politischen Arbeit widmen, entstehen. Allerdings könnte eine Beschränkung von Nebeneinkünften zu Selektionseffekten führen:

Wenn leistungsstarke Bürger ihre privaten Berufstätigkeiten nicht aufgeben müssen, kandidieren sie eher. In einer Untersuchung von Abgeordneten des italienischen Parlaments über den Zeitraum von 1996 bis 2006 lassen sich beide Effekte erkennen (Gagliarducci et al. 2010). So bezog ein substantieller Anteil der italienischen Parlamentarier überdurchschnittlich hohe Einkommen vor der Wahl zum Abgeordneten. Abgeordnete mit besonders hohen Einkommen vor ihrer Zeit im Parlament bezogen nach der Amtsübernahme wesentlich höhere Nebeneinkünfte als Abgeordnete mit geringeren Einkommen vor Amtsantritt. Gleichzeitig zeigt die Studie auch, dass Nebeneinkünfte zu einem geringeren Engagement in der parlamentarischen Tätigkeit der italienischen Abgeordneten führten.

HÖHERE NEBENEINKÜNFTE FÜHREN ZU MEHR ABWESENHEIT IM PARLAMENT

Ebenso sind die Nebeneinkünfte von Politikern und deren Anwesenheit im Parlament häufig negativ korreliert (Hurka et al. 2018; Gagliarducci et al. 2010). Für die 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags (2009–2013) lässt sich kein Einfluss der Nebentätigkeiten von Abgeordneten auf die parlamentarische Tätigkeit erkennen (Arnold et al. 2014). Angaben zur Nebentätigkeit mussten in diesem Zeitraum jedoch nur in einem dreistufigen System gemacht werden, wobei die höchste Stufe eine Untergrenze von 7 500 Euro aufwies. Damit konnten keine Rückschlüsse darüber gezogen werden, um wie viel die gemeldeten Nebeneinkünfte die Schwelle von 7 500 Euro überstiegen. Nach der Reform im Jahr 2013 müssen Angaben nun in zehn Stufen gemacht werden. Die höchste Stufe steht dabei nun für Nebeneinkünfte von mindestens 250 000 Euro. Auf Basis dieser detaillierteren Angaben findet eine neuere Studie (Gründler et al. 2021) für die 18. Wahlperiode (Zeitraum 2014–2017), dass auch im Deutschen Bundestag Nebeneinkünfte mit höherer Abwesenheit einhergegangen sind.

ENTSCHEIDUNGSKOMPETENZ ÜBER DIE HÖHE DER ABGEORDNETENENTSCHÄDIGUNG

Wer sollte über die Höhe der Abgeordnetenentschädigung entscheiden? Die Untersuchung von Mause (2014) legt nahe, dass Parlamente, die Abgeordneten ein Mitspracherecht bei ihrer eigenen Entschädigung einräumen, systematisch höhere Abgeordnetenentschädigungen aufweisen. Keine empirische Evidenz finden Kauder et al. (2018) dafür, dass Politiker ihre eigene Gehaltserhöhung strategisch nach den Wahlen durchführen. Das könnte darin begründet sein, dass alle Politiker von einer Gehaltserhöhung profitieren und die Regierungspartei bei den Wahlen daher nicht abgestraft wird. In Deutschland legen Abgeordnete selbst ihre Entschädigung fest. Was denken Ökonomeninnen und Ökonomen darüber, und wie beurteilen

sie die Höhe der Abgeordnetenentschädigung im Deutschen Bundestag?

ABGEORDNETENENTSCHÄDIGUNG WERDEN ALS ANGEMESSEN EINGESCHÄTZT

Eine deutliche Mehrheit von 62% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des 34. Ökonomenpanels schätzt die aktuelle Abgeordnetenentschädigung für Bundestagsabgeordnete als angemessen ein. Als Begründung wird vielfach angeführt, dass die Unabhängigkeit durch die Entschädigung sichergestellt werden kann. Außerdem betont ein Großteil der Befragten, dass die Arbeitsbelastung von Abgeordneten hoch sei und durch die Entschädigung entsprechend qualifiziertes bzw. talentiertes Personal angeworben werden kann. Rund 14% der Antworten befinden die Entschädigung für eher zu hoch, weitere 2% sogar für viel zu hoch. Als Begründung wird genannt, dass die hohe Entschädigung Anreize setzten, aus rein finanziellen Gründen Berufspolitiker zu werden. Außerdem wird bemängelt, dass die Höhe der Entschädigung die Qualifikation und Leistung von Abgeordneten übersteigen würde. Gleichzeitig schätzen 16% der Teilnehmer die Entschädigung als eher zu niedrig (13%) oder viel zu niedrig (3%) ein. Als wichtigster Grund für diese Einschätzung wird genannt, dass sich entsprechend hochqualifiziertes Personal aufgrund der vergleichsweise geringen Vergütung eher in der Privatwirtschaft eine Beschäftigung suche. Außerdem geben die Antwortenden an, dass die niedrige Entschädigung Anreize für Nebeneinkünfte schaffe. Mit »Weiß nicht« antworten 6%.

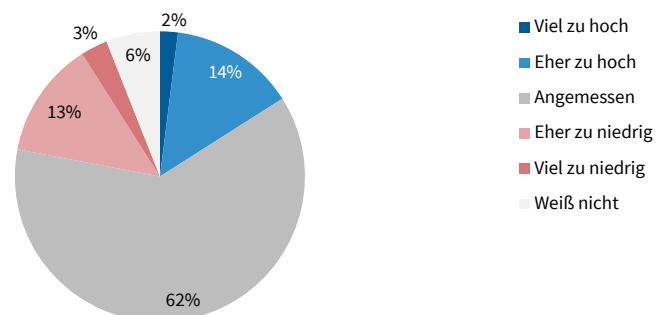
UNABHÄNGIGES GREMIUM ZUR BESTIMMUNG DER ABGEORDNETENENTSCHÄDIGUNG GEFORDERT

Mehr als die Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer spricht sich für ein unabhängiges Gremium zur Bestimmung der Höhe der Abgeordnetenentschädigung aus. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer geben an, dass nur so Interessenkonflikte vermieden werden könnten. Zudem könne so dem Eindruck von »Selbstbedienung« vorgebeugt werden. Einige der Antworten

Abb. 1

Höhe der Abgeordnetenentschädigung

Wie beurteilen Sie die Höhe der Abgeordnetenentschädigung für Bundestagsabgeordnete?



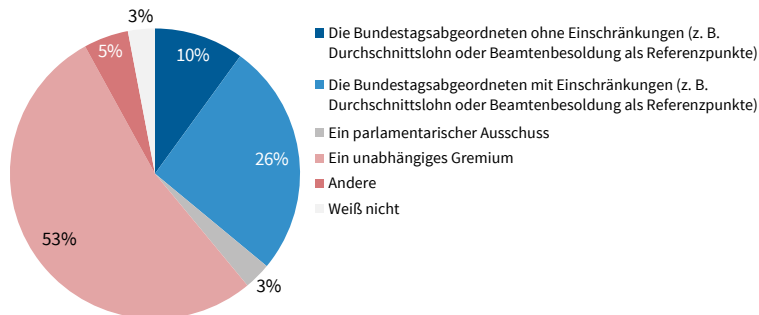
Quelle: Ökonomenpanel Juni 2021.

© ifo Institut

Abb. 2

Entscheidungskompetenz über Abgeordnetenentschädigung

Wer sollte Ihrer Meinung nach über die Höhe der Abgeordnetenentschädigung für Bundestagsabgeordnete entscheiden?



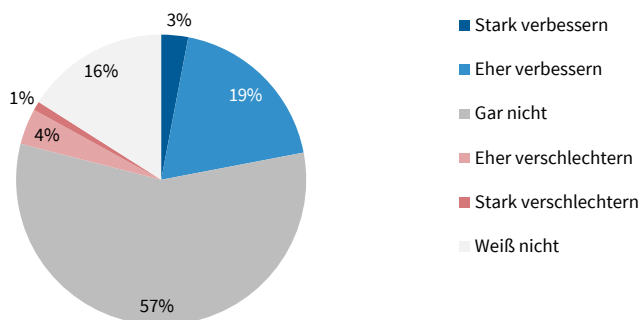
Quelle: Ökonomenpanel Juni 2021.

© ifo Institut

Abb. 3

Abgeordnetenentschädigung und Qualität der Arbeit im Deutschen Bundestag (1)

Wie würde sich Ihrer Meinung nach die Qualität der Arbeit im Deutschen Bundestag durch eine Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung verändern?



Quelle: Ökonomenpanel Juni 2021.

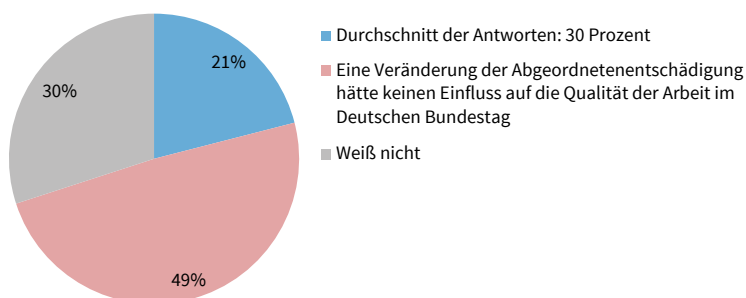
© ifo Institut

verweisen auch auf die Mindestlohnkommission als Vorbild. Ein Zehntel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wünscht sich, dass die Abgeordneten ohne Einschränkungen über ihre Entschädigung entscheiden sollten. Sie erklären, dass letztere ihre Entscheidung der Wählerschaft gegenüber zu verantworten hätten und im Zweifel auch wieder abgewählt werden könnten. Ein gutes Viertel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist zwar dafür, dass die Abgeordneten selbst über die Abgeordnetenentschädigung entscheiden dürfen, allerdings mit Einschränkungen, etwa durch

Abb. 4

Abgeordnetenentschädigung und Qualität der Arbeit im Deutschen Bundestag (2)

Wie hoch müsste die Veränderung der Abgeordnetenentschädigung ausfallen, um einen positiven Einfluss auf die Qualität der Arbeit im Deutschen Bundestag zu haben?



Quelle: Ökonomenpanel Juni 2021.

© ifo Institut

festen Referenzpunkte wie die Beamtenbesoldung oder den Durchschnittslohn. Davon erhoffen sich die Ökonomeninnen und Ökonomen die Balance zwischen durch Wahl legitimierte Autonomie auf der einen Seite sowie erhöhte Akzeptanz bei Wählerinnen und Wählern auf der anderen Seite. Nur 3% der Antworten sprechen sich für einen parlamentarischen Ausschuss aus, weitere 5% wünschen sich eine ganz andere Lösung, etwa die direkte Koppelung an die Beamtenbesoldung oder an den vorherigen Beruf. Mit »Weiß nicht« antworten 3%.

ERHÖHUNG DER ENTSCHÄDIGUNG OHNE EINFLUSS AUF QUALITÄT DER ARBEIT

Mehr als die Hälfte der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist der Ansicht, dass sich die Qualität der Arbeit im Deutschen Bundestag durch eine Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung nicht verändern würde. Die Antworten heben hervor, dass die Qualität der parlamentarischen Tätigkeit nicht mit der gegenwärtigen Höhe der finanziellen Entschädigung von Abgeordneten zusammenhänge. Vielmehr seien andere Faktoren, insbesondere die intrinsische Motivation der Abgeordneten, entscheidend für die Qualität der Arbeit im Bundestag. Außerdem seien die teils gegenläufigen Anreiz- und Selektionseffekte bei einer Änderung der Abgeordnetenentschädigung unklar. Nur ein gutes Fünftel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist der Meinung, dass sich die Qualität der Arbeit im Bundestag durch eine Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung eher (19%) oder stark (3%) verbessern würde. Einige Ökonomeninnen und Ökonomen erhoffen sich durch eine höhere Entschädigung die Gewinnung besseren Personals für eine politische Karriere und eine geringere Anfälligkeit für Korruption. Demgegenüber stehen 5% der Teilnehmer, die der Meinung sind, dass sich die Qualität der Arbeit im Bundestag durch eine Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung eher oder sogar stark verschlechtern würde, weil die intrinsische Motivation der Abgeordneten für Ihre Tätigkeit abnehme. 16% antworten mit »Weiß nicht«.

Fragt man die Teilnehmerinnen und Teilnehmer direkt danach, wie hoch eine Veränderung der Abgeordnetenentschädigung sein müsste, um einen positiven Einfluss auf die Qualität der Arbeit im Bundestag zu haben, so geben etwa die Hälfte an, dass eine Veränderung keinen Einfluss hätte. Für eine hohe Unsicherheit unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern spricht erneut die große Zahl an »Weiß nicht«-Antworten (30%). Allein die verbleibenden 21% geben prozentuale Veränderungen an: Im Durchschnitt erwarten diese bei einer Erhöhung der Abgeordnetenentschädigung um 30% einen positiven Einfluss auf die Qualität der Arbeit im Deutschen Bundestag. Die meisten Antwortenden sehen bei einem Zuwachs zwischen 10 und 50% einen positiven Einfluss, einige gehen erst bei einer Verdopplung der Abgeordnete-

nentschädigung von positiven Effekten aus. Einzelne Ökonominnen und Ökonomen geben an, dass sich positive Qualitätseffekte nur bei einer Senkung der Entschädigung ergäben.

NEBENEINKÜNFTE DER BUNDESTAGSABGEORDNETEN WERDEN ALS PROBLEMATISCH EINGESTUFT

Gut zwei Drittel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer geben an, dass die Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten ein Problem für die Qualität ihrer Arbeit darstellen. Einige der Teilnehmerinnen und Teilnehmer befürchten, dass sich Abgeordnete durch den mit der Nebentätigkeit verbundenen zeitlichen Aufwand nicht hinreichend auf die Arbeit im Bundestag konzentrieren können. Außerdem, so die Meinung vieler Ökonominnen und Ökonomen, kann aufgrund mangelnder Transparenz der Eindruck entstehen, dass die Abgeordneten nicht unabhängig, sondern beeinflussbar seien. Ein Großteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sorgt sich konkret um unerlaubte Einflussnahme. So könnten Lobbyisten und Außenstehende über Nebeneinkünfte Einfluss auf die Politik ausüben, um ihre Partikularinteressen durchzusetzen. Ein knappes Viertel glaubt nicht, dass die Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten ein Problem für die Qualität der Arbeit im Deutschen Bundestag darstellen. Sie erklären, dass nicht Nebeneinkünfte an sich, sondern allenfalls mangelnde Transparenz problematisch sei. Sie betonen außerdem, dass es auf die Art der Nebentätigkeit ankomme. Mit »Weiß nicht« antworten 8%.

LITERATUR

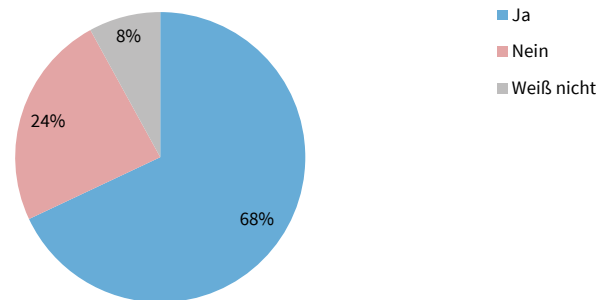
Altindag, D. T., E. S. Filiz und E. Tekin (2020), »Does It Matter How and How Much Politicians Are Paid?«, *Economica*, 87(348), 1105–1132.

Arnold, F., B. Kauder und N. Potrafke (2014), »Outside Earnings, Absence, and Activity: Evidence from German Parliamentarians«, *European Journal of Political Economy* 36, 147–157.

Abb. 5

Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten

Glauben Sie, dass die Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten ein Problem für die Qualität der Arbeit im Deutschen Bundestag sind?



Quelle: Ökonomenpanel Juni 2021.

© ifo Institut

Braendle, T. (2015), »Does Remuneration Affect the Discipline and the Selection of Politicians? Evidence from Pay Harmonization in the European Parliament«, *Public Choice* 162, 1–24.

Fisman, R., N. A. Harmon, E. Kamenica und I. Munk (2015), »Labor Supply of Politicians«, *Journal of the European Economic Association* 13(5), 871–905.

Gagliarducci, S., T. Nannicini und P. Naticchioni (2010), »Moonlighting Politicians«, *Journal of Public Economics* 94(9–10), 688–699.

Gründler, K., N. Potrafke und T. Wochner (2021), »Pennies, Presence, and Parliamentary Activities«, Working Paper.

Hurka, S., L. Oberholzer und W. Daniel (2018), »When Time Is Money: Sideline Jobs, Ancillary Income and Legislative Effort«, *Journal of European Public Policy* 25(5), 651–669.

Kauder, B., M. Krause und N. Potrafke (2018), »Electoral Cycles in MPs' Salaries: Evidence from the German States«, *International Tax and Public Finance* 25(4), 981–1000.

Mause, K. (2014), »Self-serving Legislators? An Analysis of the Salary-Setting Institutions of 27 EU Parliaments«, *Constitutional Political Economy* 25(2), 154–176.

Mocan, D. und D. T. Altindag (2013), »Salaries and Work Effort: An Analysis of the European Union Parliamentarians«, *Economic Journal* 123(573), 1130–1167.

Palguta, J. und F. Pertold (2021), »Political Salaries, Electoral Selection and the Incumbency Advantage: Evidence from a Wage Reform«, *Journal of Comparative Economics*, im Erscheinen.