

Kauder, Björn; Krause, Manuela; Potrafke, Niklas

**Article**

## Reduzieren linke Landesregierungen die Ungleichheit bei der Beamtenbesoldung?

ifo Schnelldienst

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Kauder, Björn; Krause, Manuela; Potrafke, Niklas (2020) : Reduzieren linke Landesregierungen die Ungleichheit bei der Beamtenbesoldung?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 73, Iss. 12, pp. 28-31

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/232312>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Björn Kauder, Manuela Krause und Niklas Potrafke\*

# Reduzieren linke Landesregierungen die Ungleichheit bei der Beamtensoldung?

## IN KÜRZE

Seit der Föderalismusreform 2006 obliegt es den Ländern, die Besoldung ihrer Beamten zu regeln. Dieser Beitrag untersucht, ob linke Landesregierungen die Gelegenheit genutzt haben, die Ungleichheit bei der Besoldung ihrer Beamten zu reduzieren (Kauder et al. 2020). Die Ergebnisse zeigen nicht, dass linke Regierungen die Ungleichheit stärker reduzierten als rechte Regierungen oder Regierungen der Mitte. Auch Kabinettsmitglieder sind Beamte und legen ihre eigenen Bezüge fest: Die Regierungsideologie beeinflusst jedoch auch nicht die Bezüge der Kabinettsmitglieder.

Die Einkommensungleichheit zwischen Nationalstaaten hat sich zwar verringert, ist innerhalb vieler Nationalstaaten aber weiterhin hoch. Als möglicher Faktor, der die Ungleichheit treibt, gilt die Globalisierung. Gewiss haben Regierungen Schwierigkeiten, mögliche Einflüsse der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit abzuwenden, insbesondere wenn sie von den Vorteilen der Globalisierung profitieren und ihre Länder nicht von Handel und ausländischen Direktinvestitionen abschotten wollen. Die Regierungen können jedoch auf die Globalisierung und ihre Effekte auf die Einkommensungleichheit reagieren, indem sie den Sozialstaat ausbauen, die Arbeitsmärkte stärker regulieren oder die Steuern für Spitzenverdiener erhöhen. Die Art und Weise, in der Regierungen auf Ungleichheit reagieren und die Umverteilung ausbauen, hängt vermutlich von der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen (kurz Regierungsideologie) ab. Von linken Regierungen erwartet man typischerweise eher Politiken, die die Ungleichheit reduzieren, als von rechten Regierungen. Empirische Studien haben gezeigt, dass die Einkommensanteile von Spitzenverdienern unter rechten Regierungen schneller stiegen als unter linken Regierungen (Scheve und Stavasage 2009; Dorn und Schinke 2018). Die vergangenen Stu-

dien, die untersuchten, wie Regierungsideologie die Einkommensungleichheit reduziert, haben sich auf Paneldaten für OECD-Länder konzentriert oder Zeitreihen für einzelne Länder betrachtet.

In einer neuen Studie untersuchen wir, wie Regierungsideologie die Einkommensungleichheit von Beamten innerhalb der Bundesländer beeinflusst (Kauder et al. 2020). Wir nutzen Daten zur Besoldung der Landesbeamten mit den unterschiedlichen Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen. Dabei berücksichtigen wir die Bezüge aller Typen von Landesbeamten, wie Richtern, Professoren, Polizisten oder Verwaltungsmitarbeitern. Wir nutzen dabei die Föderalismusreform 2006, die den Ländern die Befugnis einräumte, über die Besoldung der Landesbeamten zu entscheiden. Damit haben die Länder die direkte Möglichkeit, die Ungleichheit zwischen den Beamten zu reduzieren. Die Ergebnisse zeigen nicht, dass linke Regierungen die Ungleichheit stärker reduzierten als rechte Regierungen oder Regierungen der Mitte.

## INSTITUTIONELLER HINTERGRUND

Im Zuge der Föderalismusreform 2006 wurde den Ländern die Kompetenz zugestanden, die Besoldung ihrer Beamten selbst zu regeln. Zuvor war die Besoldung der Landesbeamten bundeseinheitlich festgelegt worden. In allen Ländern werden die Bediensteten in fünf Besoldungsordnungen eingestuft. Die meisten Beamten werden nach der A-Besoldung vergütet, höherstehende Beamte nach der B-Besoldung, Professoren nach der C- oder W-Besoldung sowie Richter und Staatsanwälte nach der R-Besoldung. Innerhalb jeder dieser Besoldungsordnungen gibt es verschiedene Besoldungsgruppen, so dass beispielsweise Beamte in der A-Besoldung nach A2 bis A16 und Beamte in der R-Besoldung nach R1 bis R10 bezahlt werden. Darüber hinaus erfolgt die Besoldung nach verschiedenen Erfahrungsstufen. So gibt es beispielsweise in der C-Besoldung bis zu 15 verschiedene Erfahrungsstufen.

Die Landesregierungen haben von ihren Gestaltungsmöglichkeiten kräftig Gebrauch gemacht. Im Jahr 2018 lag z.B. die niedrigste Besoldung in den Ländern zwischen 1 965 Euro in Niedersachsen und 2 272 Euro in Hamburg. Die höchsten Werte variierten zwischen 12 510 Euro in Rheinland-Pfalz und 13 805 Euro in Sachsen.

\* Dr. Björn Kauder ist Senior Economist am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.  
Dr. Manuela Krause ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Zentrum für Schienenverkehrsforschung, Bonn.  
Prof. Dr. Niklas Potrafke leitet das ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und ist Professor an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Die Länder beschäftigen neben Beamten auch Tarifangestellte im öffentlichen Dienst. Da sich die Entgelte der Angestellten jedoch zwischen den Ländern nicht unterscheiden (Ausnahme: Hessen), müssen wir uns in der Analyse auf die Beamten beschränken.

## EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG

Die Landesregierungen entscheiden zu scheinbar willkürlichen Zeiten darüber, die Bezüge ihrer Beamten anzupassen. Nur in wenigen Fällen erfolgt die Anpassung regelmäßig Jahr für Jahr. Häufig wird auch über Anpassungen für mehrere Jahre gleichzeitig entschieden. So kommt es oftmals zu Beschlüssen, die die Bezüge rückwirkend zum Beginn des laufenden Jahres und für die folgenden zwei Jahre erhöhen. Aufgrund dieses Musters ist es nicht möglich, ein Panelmodell auf Jahresbasis zu schätzen. Stattdessen aggregieren wir die Daten für die einzelnen Legislaturperioden.

### Regressionsmodell

Unser Regressionsmodell erklärt jeweils eine von acht abhängigen Variablen. Dabei handelt es sich um sechs Variablen, die das durchschnittliche jährliche Wachstum der Ungleichheit messen, und zwei Variablen für das Wachstum der Bezüge.

### Ungleichheitsmaße

Das erste Ungleichheitsmaß misst die sogenannte diagonale Ungleichheit. Dieses Maß beschreibt die Wachstumsrate des Verhältnisses zwischen der höchsten und der niedrigsten Vergütung in einem Besoldungstableau. Es ist daher ein Querschnittsmaß der Ungleichheit. Die *vertikale Ungleichheit* beschreibt wiederum die Wachstumsrate des Verhältnisses aus höchster und niedrigster Vergütung, dieses Mal jedoch beschränkt auf diejenigen Beamten, die die höchste Erfahrungsstufe erreicht haben. Da quasi alle Beamten einmal die höchste Erfahrungsstufe erreichen werden, handelt es sich um ein personenbezogenes Maß der Ungleichheit.

Die *horizontale Ungleichheit* bildet für jede Besoldungsgruppe das Verhältnis aus den Bezügen der höchsten und der niedrigsten Erfahrungsstufe, und berechnet dann den Durchschnitt dieser Verhältnisse. Dieses Maß drückt folglich aus, wie sehr Erfahrung vergütet wird und zeigt somit die Präferenzen einer Regierung über intergenerationale Ungleichheit.

Die *gewichtete horizontale Ungleichheit* folgt der gleichen Logik, gewichtet jedoch die einzelnen Besoldungsgruppen nach der Anzahl der Beamten, die sich in den Gruppen befinden. Das *Verhältnis aus vertikaler und horizontaler Ungleichheit* misst die relativen Präferenzen einer Regierung über vertikale und horizontale Ungleichheit.

Bei der Berechnung des *Gini-Koeffizienten*, unserem letzten Ungleichheitsmaß, fehlen uns die Informa-

tionen über die Zahl der Beamten in den einzelnen Erfahrungsstufen. Daher nehmen wir an, dass alle Beamten die höchste Erfahrungsstufe bereits erreicht haben und nutzen zudem weiterhin Gewichte für die Anzahl der Beamten in den einzelnen Besoldungsgruppen.

### Wachstum der Bezüge

Zur Berechnung des *Wachstums der Bezüge* werden zunächst die durchschnittlichen Bezüge in den einzelnen Besoldungsgruppen bestimmt, und dann der Durchschnitt aus allen Gruppen gebildet (die Berechnung des Wachstums von jeder einzelnen Vergütung ist aufgrund der sich häufig ändernden Zahl von Erfahrungsstufen nicht möglich). Das *gewichtete Wachstum der Bezüge* modifiziert dieses Maß wiederum mithilfe der Anzahl der Beamten in den einzelnen Besoldungsgruppen bei der Berechnung des Durchschnitts.

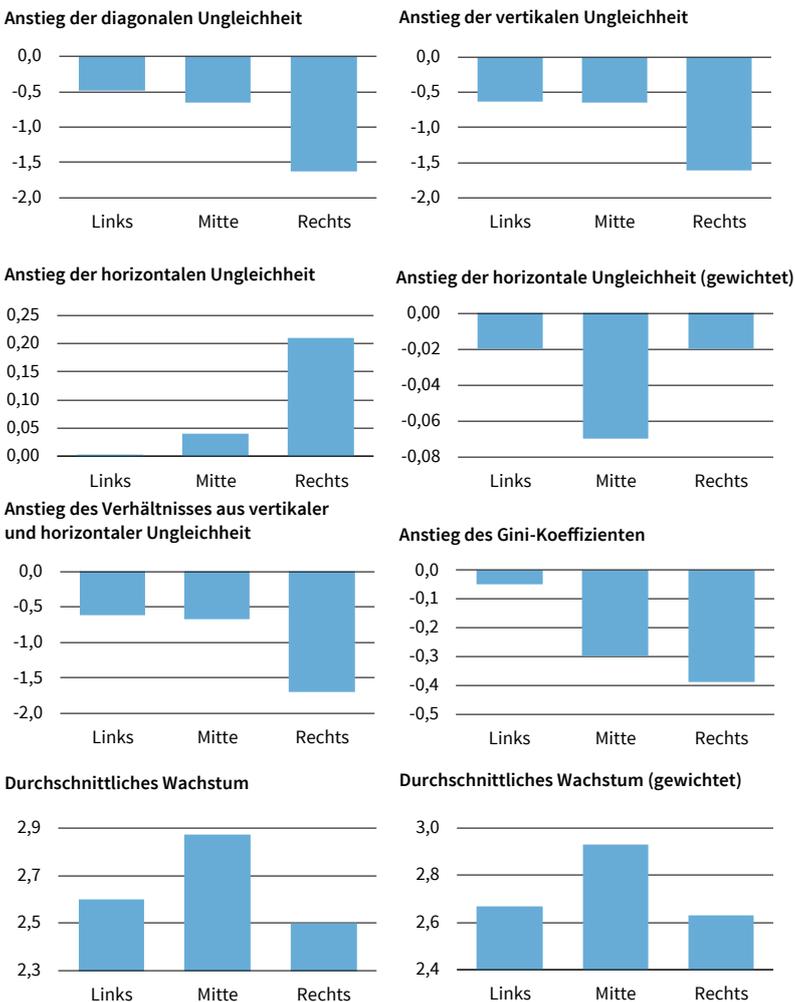
### Regierungsideologie

Wir messen die Regierungsideologie mit einer Variable, die den Wert 1 für eine linke Regierung, den Wert 0,5 für eine Regierung der Mitte und den Wert 0 für eine rechte Regierung annimmt (Kauder und Potrafke 2013; Potrafke et al. 2016). Als linke Regierungen kodiert werden sämtliche SPD-geführten Regierungen – mit Ausnahme großer Koalitionen – sowie die Koalitionen Grüne/SPD und Linke/SPD/Grüne. Rechte Regierungen sind Alleinregierungen von CDU und CSU und Koalitionen aus CDU/CSU und FDP. Sämtliche anderen CDU-geführten Regierungen sind Regierungen der Mitte, ebenso wie die Koalitionen SPD/CDU und Grüne/CDU. In einer alternativen Schätzung nutzen wir Dummy-Variablen für linke Regierungen, Regierungen der Mitte und rechte Regierungen, da der Index eine lineare Beziehung zwischen den Regierungsideologien annimmt. Wir erwarten, dass linke Regierungen die Ungleichheit reduzieren. Der Effekt der Regierungsideologie auf das Wachstum der Bezüge ist hingegen unklar. Linke Regierungen präferieren zwar einen größeren Staatssektor, was für eine stärkere Erhöhung der Bezüge spräche. Einige Beamte, wie beispielsweise Richter, gehören jedoch nicht zur Kernklientel linker Regierungen, so dass hier keine starken Erhöhungen der Bezüge zu erwarten wären.

Abbildung 1 zeigt die Mittelwerte unserer abhängigen Variablen separat für linke Regierungen, Regierungen der Mitte und rechte Regierungen. Die oberen beiden Diagramme zeigen, dass in Legislaturperioden mit rechten Regierungen die diagonale und die vertikale Ungleichheit um etwa 1,6% pro Jahr gesunken ist. Unter linken Regierungen und Regierungen der Mitte hingegen sank die diagonale und vertikale Ungleichheit nur um etwa ein ½% pro Jahr. Die horizontale Ungleichheit, die misst, wie sehr Erfahrung belohnt wird, und der Gini-Koeffizient zeigen lediglich Werte von unter 1% für alle Regierungstypen. Das Diagramm für das Verhältnis aus vertikaler und horizontaler Un-

Abb. 1

**Ungleichheit in der Beamtenbesoldung**  
Regierungsideologie scheint keine Rolle zu spielen



Angaben in %.  
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

gleichheit ähnelt den Diagrammen für diagonale und vertikale Ungleichheit. Die durchschnittlichen Wachstumsraten der Bezüge unterscheiden sich mit etwa 2,5 bis 3% kaum zwischen linken Regierungen, Regierungen der Mitte und rechten Regierungen.

In unseren Regressionen kontrollieren wir für weitere Aspekte, die möglicherweise die Besoldung beeinflussen. Es ist denkbar, dass Regierungen die Bezüge stärker erhöhen, wenn sie eine große Mehrheit im Landtag besitzen. Daher kontrollieren wir für den Anteil der Regierungsparteien an allen Sitzen im Landtag. Wir kontrollieren zudem für den Einfluss weiterer Variablen, die jeweils mit einem Lag von einem Jahr in das Regressionsmodell aufgenommen werden: das Durchschnittsalter der Bevölkerung, den Anstieg der Löhne und Gehälter aller Erwerbstätigen, den Anstieg des Gini-Koeffizienten aller Erwerbstätigen, den Anstieg der Landesverschuldung als Anteil am BIP und den Anstieg der Anzahl der Beamten relativ zur Bevölkerung. Zudem nehmen wir die abhängige

Variable gemessen auf Bundesebene mit ins Modell. Ist also beispielsweise der Anstieg des Gini-Koeffizienten der Landesbeamtenbesoldung die abhängige Variable unseres Modells, so kontrollieren wir für den Anstieg des Gini-Koeffizienten unter den Bundesbeamten. Unser Modell beinhaltet auch fixe Länder- und Zeiteffekte. Wir schätzen Fixed-Effects-Modelle mit robusten Standardfehlern.

**Regressionsergebnisse**

Die Regressionsergebnisse für unser Basismodell mit fixen Länder-, aber ohne fixe Zeiteffekte zeigen für die meisten abhängigen Variablen nicht, dass die Regierungsideologie einen signifikanten Effekt hat. Lediglich für die Wachstumsrate des Verhältnisses aus vertikaler und horizontaler Ungleichheit zeigt sich ein Effekt, wonach rechte Regierungen eher vertikale Ungleichheit senken und horizontale Ungleichheit erhöhen.

Einige Kontrollvariablen zeigen einen Effekt auf die Ungleichheit der Beamtenbesoldung und sind statistisch signifikant. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung ist beispielsweise negativ korreliert mit dem Anstieg der horizontalen Ungleichheit, wonach Erfahrung in einer alternden Gesellschaft weniger stark vergütet wird – womöglich, weil Erfahrung weniger knapp wird. Anstiege in der horizontalen Ungleichheit von Beamtenbezügen auf Bundesebene sind positiv korreliert mit Anstiegen der horizontalen Ungleichheit auf Landesebene. Auch das durchschnittliche Wachstum der Bezüge auf Bundesebene ist positiv korreliert mit dem durchschnittlichen Wachstum der Bezüge auf Landesebene.

Wenn wir fixe Zeiteffekte hinzufügen, verschwindet der einzige signifikante Ideologeeffekt in unserem Basismodell. Nun zeigt sich jedoch, dass das Wachstum der horizontalen Ungleichheit unter linkeren Regierungen sank. Dieser Effekt verschwindet jedoch wieder, sobald wir bei der Berechnung der horizontalen Ungleichheit nach der Anzahl der Beamten in den einzelnen Besoldungsgruppen gewichten. Die Schlussfolgerungen ändern sich nicht, wenn wir Dummy-Variablen für linke Regierungen und Regierungen der Mitte einführen (Referenzkategorie: rechte Regierungen), um nicht-lineare Effekte zwischen den Regierungstypen zu ermöglichen.

Wir haben unsere Ergebnisse einigen Robustheitstests unterzogen. Die Schlussfolgerungen ändern sich nicht, wenn wir nur die alten Bundesländer betrachten. Eine Betrachtung ausschließlich der neuen Bundesländer ist aufgrund der geringen Zahl an Beobachtungen nicht möglich. Ferner haben wir die Regressionen separat für die Besoldungsordnungen durchgeführt. In der Besoldungsordnung A zeigt sich ein höherer Anstieg der gewichteten horizontalen Ungleichheit unter linken Regierungen. Die Besoldung von Professoren, Richtern und Staatsanwälten steigt schneller unter linken Regierungen. Für die anderen

abhängigen Variablen und Besoldungsordnungen zeigen sich keine signifikanten Ideologiefekte.

### BEZÜGE DER KABINETTSMITGLIEDER

Warum senken linke Regierungen die Ungleichheit bei den Landesbeamten nicht stärker als rechte Regierungen oder Regierungen der Mitte? Es ist denkbar, dass die Kabinettsmitglieder Eigeninteressen verfolgen, da sie selbst Beamte sind. Kabinettsmitglieder werden nach B10 oder B11 besoldet und erhalten zudem eine prozentuale Prämie. Diese Prämien werden vom Landtag beschlossen. Es zeigen sich einige Unterschiede bei den Prämien zwischen den Ländern. Im Jahr 2017 gab es beispielsweise keine Prämie in Bremen, wohingegen sie in Nordrhein-Westfalen 33% für den Ministerpräsidenten betrug. Innerhalb der Länder zeigt sich jedoch kaum Variation. Nur in wenigen Fällen haben Landesregierungen die prozentualen Prämien für den Ministerpräsidenten oder die Minister zwischen 2007 und 2017 angepasst. Diese Case-Study-Evidenz legt daher nicht nahe, dass Regierungsideologie die Bezüge von Kabinettsmitgliedern beeinflusst.

Wir haben unser Modell auch ohne die Besoldungsgruppen B10 und B11 geschätzt sowie auch ohne die gesamte Besoldungsordnung B. Die Schlussfolgerungen ändern sich nicht.

### FAZIT: LINKE REGIERUNGEN REDUZIEREN DIE UNGLEICHHEIT NICHT STÄRKER

Linke Regierungen bevorzugen typischerweise einen ausgedehnten Staatssektor und Umverteilung zwischen verschiedenen Einkommensgruppen. Studien haben gezeigt, dass Umverteilung tatsächlich mit

Regierungsideologie korreliert. Diese Studien haben jedoch keine Paneldaten zur Einkommensungleichheit innerhalb von Ländern untersucht.

Wir haben verschiedene Ungleichheitsmaße für die Besoldung von Landesbeamten berechnet. Unsere Ergebnisse zeigen nicht, dass linke Regierungen die Ungleichheit stärker reduziert haben als rechte Regierungen oder Regierungen der Mitte. Landesbeamte leiden gewiss nicht an Armut. Umverteilungspolitiken linker Regierungen sind deshalb womöglich nicht auf Beamte zugeschnitten. Dennoch gilt, dass sich die Besoldung von einzelnen Beamten enorm unterscheidet, so dass linke Regierungen die Möglichkeit hatten, die Ungleichheit durch entsprechende Maßnahmen zu reduzieren.

Potenziell heikel ist, dass Kabinettsmitglieder selbst Beamte sind und de facto ihre eigenen Bezüge festlegen. Es zeigt sich jedoch nicht, dass linke Regierungen ihre Bezüge stärker reduziert haben als rechte Regierungen.

### LITERATUR

Dorn, F. und C. Schinke (2018), »Top income shares in OECD countries: The role of government ideology and globalization«, *World Economy* 41, 2491–2527.

Kauder, B., M. Krause und N. Potrafke (2020), »Do left-wing governments decrease wage inequality among civil servants? Empirical evidence from the German states«, *Public Finance Review*, im Erscheinen.

Kauder, B. und N. Potrafke (2013), »Government ideology and tuition fee policy: Evidence from the German states«, *CESifo Economic Studies* 29, 628–649.

Potrafke, N., M. Riem und C. Schinke (2016), »Debt brakes in the German states: Governments' rhetoric and actions«, *German Economic Review* 17, 253–275.

Scheve, K. und D. Stavasage (2009), »Institutions, partisanship, and inequality in the long run«, *World Politics* 61, 215–253.