ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Wochner, Timo

Article

Beeinträchtigen Nebeneinkünfte die politischen Aktivitäten von Landtagsabgeordneten?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Wochner, Timo (2022) : Beeinträchtigen Nebeneinkünfte die politischen Aktivitäten von Landtagsabgeordneten?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 75, Iss. 05, pp. 50-54

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/263815

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Timo Wochner

Beeinträchtigen Nebeneinkünfte die politischen Aktivitäten von Landtagsabgeordneten?

IN KÜRZE

Eine neue Studie untersucht, wie Nebeneinkünfte von Landtagsabgeordneten mit ihren Abwesenheitsquoten im Parlament und anderen parlamentarischen Aktivitäten zusammenhängen. Reformen in den Offenlegungsvorschriften für Nebeneinkünfte und neue Daten für Mitglieder von sieben deutschen Landesparlamenten liefern dabei neue empirische Evidenz. Die Ergebnisse deuten nicht darauf hin, dass Nebeneinkünfte insgesamt mit parlamentarischer Aktivität der Abgeordneten, wie Abwesenheitsquoten, Anzahl von Reden, Interpellationen oder Fraktionsinitiativen, korreliert sind. Jedoch reagieren die Abgeordneten unterschiedlich auf höhere Nebeneinkünfte. Abgeordnete, die über Parteilisten in das Parlament eingezogen sind, schränken bei höheren Nebeneinkünften ihre parlamentarischen Aktivitäten stärker ein als direkt gewählte Abgeordnete. Dies deutet darauf hin, dass die höhere Rechenschaftspflicht gegenüber Wählerinnen und Wählern für die Beziehung zwischen Nebeneinkünften und den parlamentarischen Aktivitäten der Abgeordneten von Bedeutung ist. Zugleich deuten die Ergebnisse für gewisse Abgeordnete auf einen *Anstieg* der parlamentarischen Aktivitäten hin, wenn diese höhere Nebeneinkünfte erhalten. Leistungsstarke Abgeordnete scheinen also ihre Nebenbeschäftigungen mit ihren parlamentarischen Pflichten in Einklang zu bringen.

Im Jahr 2021 rückten die Nebeneinkünfte deutscher Abgeordneter in den Fokus der öffentlichen Debatte, als bekannt wurde, dass einige Abgeordnete der Christlich Demokratischen Union (CDU) und ihrer bayerischen Schwesterpartei Christlich Soziale Union (CSU) während der Covid-19-Pandemie hohe Vermittlungsgebühren für die Beauftragung zur Produktion medizinischer Schutzmasken erhielten. Als Reaktion auf diesen Skandal traten die Abgeordneten zurück und verließen ihre Parteien. Auch im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 spielten Nebeneinkünfte eine Rolle, da publik wurde, dass einige Spitzenpolitiker (darunter auch Kanzlerkandidatin Annalena Baerbock von den Grünen) diese nicht korrekt gemeldet hatten.[1] Der Deutsche Bundestag reagierte auf diese Reihe von Skandalen im Juni 2021 mit einem neuen Gesetz, das die Möglichkeiten der Abgeordneten, Nebeneinkünfte zu erzielen, einschränkt (z.B. durch das Verbot von Honoraren für Vorträge) und die Offenlegungspflichten verschärft (siehe auch Gründler et al. 2021a).

Nebentätigkeiten – sei es die Fortsetzung einer früheren oder die Aufnahme einer neuen Tätigkeit – sind für Abgeordnete in Deutschland aber weiterhin erlaubt. Ein entsprechendes Verbot könnte zu negativen Selektionseffekten führen, da einzelne Berufsgruppen möglicherweise von einer Kandidatur für öffentliche Ämter absehen würden. Für leistungsstarke Abgeordnete könnte es außerdem gut möglich sein, dass sie ihre parlamentarischen Pflichten mit ihren Nebentätigkeiten vereinbaren. Es ist daher eine empirische Frage, wie die Nebeneinkünfte auf die parlamentarischen Tätigkeiten und die Abwesenheitsquote der Abgeordneten wirken. In einer neuen Studie wird diese Frage für Landtagsabgeordnete untersucht (Wochner 2022).

VERWANDTE STUDIEN

Die Abgeordneten des Bundestages sind äußerst präsent in der öffentlichen Berichterstattung in Deutschland. Auch die Literatur, die den Zusammenhang zwischen Nebeneinkünften und parlamentarischer Tätigkeit untersucht, konzentriert sich auf nationale Parlamente oder das Europäische Parlament. Diese Studie reiht sich thematisch in die bestehende Literatur ein, legt jedoch zum ersten Mal das Verhalten von Landtagsabgeordneten als Forschungsgegenstand zugrunde.

Nebeneinkünfte können zu einem Spannungsverhältnis zwischen der Qualität der gewählten Abgeordneten und der Zeit, die diese ihrer parlamentarischen Arbeit widmen, führen. Wenn leistungsstarke Bürgerinnen und Bürger ihre private berufliche Tätigkeit nicht aufgeben müssen, kandidieren sie mit größerer Wahrscheinlichkeit für ein öffentliches Amt. Eine Studie über die Mitglieder des italienischen Par-

[1] Der Zeitpunkt dieser Diskussion war wahrscheinlich nicht ganz zufällig. So wurde gezeigt, dass in Demokratien die wahrgenommene Korruption im öffentlichen Sektor in Wahljahren höher ist als in anderen Jahren der Legislaturperiode (Potrafke 2019).

laments im Zeitraum von 1996 bis 2006 bestätigte Selektionseffekte in die Politik (Gagliarducci et al. 2010). Ein erheblicher Anteil der italienischen Parlamentarier bezog ein überdurchschnittliches Einkommen, bevor sie zu Abgeordneten gewählt wurden. Diese erhielten nach ihrem Amtsantritt signifikant höhere Nebeneinkünfte als Abgeordnete mit niedrigeren Anfangseinkommen. Gleichzeitig zeigt die Studie auch, dass die Nebeneinkünfte zu einem geringeren Engagement der italienischen Abgeordneten in der parlamentarischen Arbeit führten. Darüber hinaus besteht ein negativer Zusammenhang zwischen den Nebeneinkünften der Abgeordneten und ihrer Anwesenheitsquote im Parlament. Ein solcher Anstieg der Abwesenheitsquote als Folge von höheren Nebeneinkünften wurde auch für Abgeordnete im Europäischen Parlament bestätigt (Hurka et al. 2018). Negative Korrelationen von Nebeneinkünften mit anderen parlamentarischen Aktivitäten (wie dem Verfassen von Berichten) wurden ebenfalls für das Europäische Parlament festgestellt (Staat und Kuehnhanss 2017).

Für die 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (2009–2013) lässt sich kein Einfluss der Nebeneinkünfte der Abgeordneten auf die Abwesenheitsquote feststellen (Arnold et al. 2014). Auf der Grundlage detaillierterer Daten zu Nebeneinkünften kommt eine neuere Studie jedoch zu dem Ergebnis, dass für die 18. Legislaturperiode (Zeitraum 2014–2017) Nebeneinkünfte von deutschen Abgeordneten durchaus die Abwesenheitsquote im Bundestag erhöht haben (Gründler et al. 2021b).

Bisher gab es keine empirische Evidenz über den Zusammenhang zwischen Nebeneinkünften und der Tätigkeit von Abgeordneten in Landesparlamenten. Die geringere öffentliche Aufmerksamkeit für Landtagsabgeordnete ist ein möglicher Einflussfaktor auf das Verhalten der Abgeordneten mit höheren Nebeneinkünften. Die *Kosten* für Abwesenheit und verringerte Aktivität im Parlament sind geringer, was darauf hindeutet, dass die Beziehung zwischen Nebeneinkünften und parlamentarischen Aktivitäten für Mitglieder von Landes- und Bundesparlamenten unterschiedlich sein dürfte. Diese Lücke der Literatur wird mit Hilfe neuer Daten für sieben deutsche Landesparlamente gefüllt.

INSTITUTIONELLER HINTERGRUND

Abgeordnete des Deutschen Bundestages müssen seit 2007 Auskunft über ihre Nebeneinkünfte geben, nachdem der Bundesgerichtshof entschieden hatte, dass Bundestagsabgeordnete ihre Nebentätigkeiten und die entsprechenden Vergütungen in drei Stufen offenlegen müssen (Obergrenze Stufe 3: über 7 000 Euro). Diese Offenlegungsvorschriften wurden im Jahr 2013 noch weiter verschärft. Seitdem müssen die Abgeordneten des Bundestages ihre Nebeneinkünfte in zehn Stufen offenlegen (Obergrenze Stufe 10: über 250 000 Euro).

Der Bayerische Landtag hat zu Beginn der 17. Legislaturperiode im Oktober 2013 als erster Landtag diese strengeren Offenlegungsregeln übernommen. Hessen und Niedersachsen folgten im gleichen Jahr. Einige Bundesländer haben sich jedoch für andere Offenlegungsregeln entschieden, was zu Heterogenität in der Strenge der Offenlegungsvorschriften auf Länderebene führt. Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen sind dabei weiterhin nicht die genauen Summen der Nebeneinkünfte bekannt, sondern lediglich die Stufenangaben für die einzelnen Tätigkeiten. In allen Fällen hat sich jedoch die Transparenz bezüglich der Höhe der Nebeneinkünfte im Vergleich zu der Zeit vor der Reform 2013 erheblich verbessert.

DATEN

Zur Untersuchung der Forschungsfrage wird ein neuer, umfassender Datensatz zu Nebeneinkünften und parlamentarischen Tätigkeiten von Abgeordneten aus sieben deutschen Landesparlamenten erstellt.[2] Die Daten stammen aus den Dokumentationssystemen und Archiven der Landtagsparlamente. Für Bayern und Niedersachsen werden außerdem Daten des Magazins *Der Spiegel* verwendet, das im März 2017 die Nebeneinkünfte von Abgeordneten in deutschen Landtagen erhoben hat (*Der Spiegel* 2017).

Abbildung 1 zeigt, dass der Anteil der Abgeordneten, die Nebeneinkünfte erhalten, über die Landtage variiert (Panel A). Insbesondere in Nordrhein-Westfalen und in Rheinland-Pfalz ist dieser Anteil mit über 50% der Abgeordneten sehr hoch. In absoluter Höhe wird aber vor allem in Bayern und in Niedersachsen kräftig zuverdient (Panel C). Panel B zeigt, dass es auch Varianz über die Parteien gibt: Abgeordnete der CDU/CSU (fortan CDU) und der FDP melden deutlich häufiger Nebeneinkünfte als zum Beispiel Abgeordnete der Linken oder der Grünen – Panel D zeigt, dass Abgeordnete der CDU und FDP auch in der absoluten Höhe der Nebeneinkünfte deutlich höhere Summen meldeten.

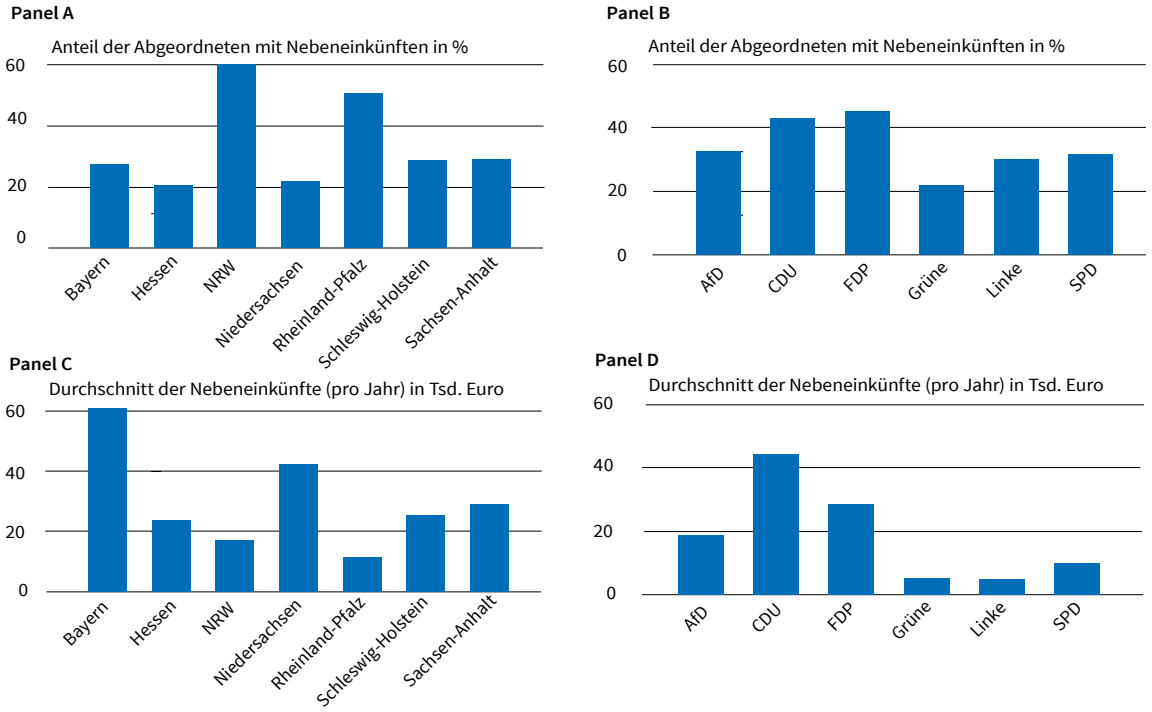
Zur Messung der parlamentarischen Aktivität der Abgeordneten werden vier Variablen verwendet: Die Anzahl der im Parlament gehaltenen Reden, die Anzahl der Interpellationen und die Anzahl der Fraktionsinitiativen der Abgeordneten. Zusätzlich wird die Abwesenheitsquote im Parlament berücksichtigt.

Abbildung 2 zeigt, dass die Abwesenheitsquote und die parlamentarischen Aktivitäten von der Rolle der Parteien in der jeweiligen Legislaturperiode abhängen. Da die Regierung ihre Mehrheit im Parlament sichern muss, sind die Abgeordneten der Regierungsparteien im Allgemeinen weniger abwesend

[2] Die analysierten Länder und die betrachteten Jahre (in Klammern) sind: Schleswig-Holstein (2017–2019), Niedersachsen (2013–2015), Sachsen-Anhalt (2016–2019), Nordrhein-Westfalen (2017–2019), Hessen (2014–2018), Rheinland-Pfalz (2016–2019) und Bayern (2014–2017).

Abb. 1

Höhe und Häufigkeit von Nebeneinkünften nach Parteien und Landtagen



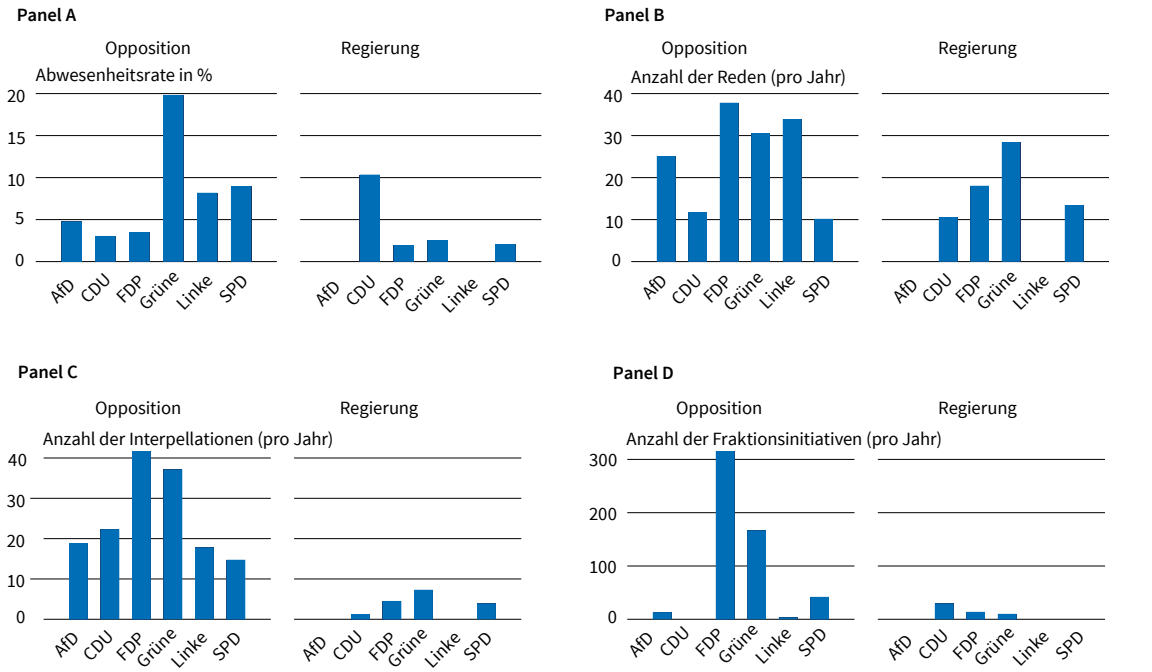
Quelle: Erhebung und Berechnung des ifo Instituts, ergänzt mit Daten von dem Magazin *Der Spiegel*.

© ifo Institut

bei Parlamentssitzungen als die Abgeordneten der Oppositionsparteien (Panel A). Zudem sind die Fraktionen der Oppositionsparteien kleiner als die Regierungsfraktionen. Daher halten die Abgeordneten der Oppositionsparteien mehr Reden pro Abgeordneten (Panel B). Interpellationen und Fraktionsinitiativen sind zudem Aktivitäten, die hauptsächlich von den Oppositionsparteien genutzt werden (Panel C und D).

Abb. 2

Rolle der politischen Parteien und Aktivitäten[a]



[a] Die Abbildung zeigt die Abwesenheitsquote, die Anzahl der Reden, Interpellationen und Fraktionsinitiativen der Oppositions- und Regierungsparteien gepoolt für alle sieben Landesparlamente.
Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts aus den Dokumentationssystemen der Landesparlamente.

© ifo Institut

EMPIRISCHE ANALYSE

In einem Panelmodell wird die parlamentarische Aktivität der Abgeordneten auf die Nebeneinkünfte regressiert. Gemessen wird die parlamentarische Aktivität dabei alternativ anhand der Abwesenheit bei Parlamentssitzungen[3], der Anzahl der Reden im Parlament, der Anzahl der Anfragen und der Anzahl der Fraktionsinitiativen der Abgeordneten. Zusätzlich beinhaltet die Regression fixe Effekte für die Abgeordneten und Kalenderjahre. Der fixe Effekt für die Abgeordneten kontrolliert dabei für alle zeitinvarianten Faktoren, die sowohl die parlamentarischen Aktivitäten als auch die Nebeneinkünfte beeinflussen könnten. Dadurch ist es sehr unwahrscheinlich, dass unbeobachtete Faktoren die Ergebnisse verzerren.

[3] Für Bayern und Sachsen-Anhalt wird Abwesenheit im Parlament mit der Anzahl verpasster namentlicher Abstimmungen gemessen.

ERGEBNISSE

Frühere Studien deuten auf einen Anstieg der Abwesenheitsquote der Abgeordneten hin, wenn diese höhere Nebeneinkünfte verdienen. Tabelle 1 zeigt, dass die Ergebnisse diese Sorgen – zumindest für Landtagsabgeordnete – nicht bestätigen. Fast alle Parameterschätzungen für den Einfluss der Nebeneinkünfte auf die parlamentarischen Aktivitäten erweisen sich als

Tab. 1

Nebeneinkünfte und parlamentarische Aktivitäten

	(1) Abwesenheit	(2) Reden	(3) Interpellationen	(4) Fraktionsinitiativen
Panel A: Bayern				
Nebeneinkünfte	– 3,415	0,767	– 0,166	– 0,959
	(2,095)	(1,022)	(0,291)	(4,811)
Beobachtungen	700	700	700	700
Anzahl der Abgeordneten	175	175	175	175
Panel B: Hessen				
Nebeneinkünfte	– 3,776	– 24,505	– 7,777	145,503***
	(8,011)	(30,395)	(5,836)	(50,683)
Beobachtungen	504	505	460	203
Anzahl der Abgeordneten	102	102	93	41
Panel C: Niedersachsen				
Nebeneinkünfte	0,477	– 0,488	– 2,647	–
	(0,578)	(0,953)	(1,661)	–
Beobachtungen	367	372	372	–
Anzahl der Abgeordneten	123	124	124	–
Panel D: Nordrhein-Westfalen				
Nebeneinkünfte	– 0,451	– 1,314	– 12,596	1,897
	(1,880)	(1,625)	(8,016)	(5,830)
Beobachtungen	565	556	283	544
Anzahl der Abgeordneten	189	186	95	182
Panel E: Rheinland-Pfalz				
Nebeneinkünfte	– 1,623	25,440*	4,300	–
	(3,199)	(13,111)	(5,215)	–
Beobachtungen	348	348	348	–
Anzahl der Abgeordneten	89	89	89	–
Panel F: Sachsen-Anhalt				
Nebeneinkünfte	1,254	– 3,294**	1,371	–
	(1,193)	(1,326)	(1,137)	–
Beobachtungen	324	324	324	–
Anzahl der Abgeordneten	83	83	83	–
Panel G: Schleswig-Holstein				
Nebeneinkünfte	3,609	– 1,853	11,058*	– 1,696
	(2,343)	(1,504)	(5,474)	(1,226)
Beobachtungen	217	217	102	217
Anzahl der Abgeordneten	73	73	73	73

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt die Regressionsergebnisse zum Zusammenhang zwischen der absoluten Höhe der Nebeneinkünfte und den parlamentarischen Aktivitäten. Alle Modelle enthalten fixe Effekte für Abgeordnete und Jahre. Robuste Standardfehler sind in Klammern angegeben.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

nicht statistisch signifikant. Daher deuten die Ergebnisse vielmehr darauf hin, dass höhere Nebeneinkünfte kaum mit der parlamentarischen Tätigkeit von Landtagsabgeordneten korreliert sind. Dies gilt sowohl für eine binäre Messung der Nebentätigkeiten (ob die Abgeordneten überhaupt Nebeneinkünfte erzielt haben) als auch für eine Analyse der absoluten Höhe der Nebeneinkünfte.

Eine Untersuchung der unterschiedlichen Verhaltensweisen bei höheren Nebeneinkünften zwischen Alterskohorten und zwischen Abgeordneten der Regierungs- und der Oppositionsparteien ergibt insgesamt kein klares Muster. Die Ergebnisse einer Analyse zwischen direkt gewählten Abgeordneten und Abgeordneten, die über Parteilisten ins Parlament eingezogen sind, deuten jedoch darauf hin, dass die Einkünfte aus Nebentätigkeiten je nach politischem Hintergrund der Abgeordneten zu unterschiedlichen Verhaltensreaktionen führen. Listenabgeordnete schränken ihre parlamentarischen Aktivitäten bei höheren Nebeneinkünften deutlich stärker ein, was darauf hindeutet, dass sie aufgrund der geringeren Rechenschaftspflicht gegenüber Wählerinnen und Wählern der parlamentarischen Arbeit im Zweifelsfall weniger Priorität einräumen.

Dass die Rechenschaftspflicht gegenüber Wählerinnen und Wählern im Zusammenhang mit Nebeneinkünften eine Rolle spielt, wurde auch in verwandten Studien nachgewiesen: Direkt gewählte Abgeordnete haben nach der Reform der Offenlegungsregeln für den Bundestag ihre Nebeneinkünfte stärker reduziert als Listenabgeordnete (Neisser und Wehrhofer 2021). Des Weiteren wurde in einer früheren Studie festgestellt, dass ein stärkerer Konkurrenzkampf im Wahlkreis zu geringeren Nebeneinkünften führt (Becker et al. 2009).

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Nebeneinkünfte haben einen schlechten Ruf: Sie werden als möglicher Grund angesehen, warum sich Abgeordnete nicht voll auf ihre parlamentarische Arbeit konzentrieren. Die Ergebnisse dieser neuen Studie zeigen, dass diese Sorgen zumindest für Landtagsabgeordnete nicht bestätigt werden. Es gibt keine Hinweise, dass Nebeneinkünfte die Abwesenheitsquote der Landtagsabgeordneten erhöhen. Zudem gibt es keine robusten Korrelationen zwischen den Nebeneinkünften und der Anzahl der Reden, Interpellationen und Fraktionsinitiativen.

Weitere Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich Nebentätigkeiten nicht negativ auf die gesetzgeberische Leistung talentierter Abgeordneter auswirken muss. Insbesondere die Ergebnisse für Teile des bayerischen und rheinland-pfälzischen Landtags zeigen, dass Abgeordnete die Anzahl ihrer Reden und/oder ihre Anwesenheitsrate im Parlament *erhöhen*, wenn sie höhere Nebeneinkünfte erhalten. Die Zunahme solcher öffentlichkeitswirksamen parlamentarischen Aktivitäten könnte auf eine Kompensation für eine mögliche negative Wahrnehmung von Nebentätigkeiten durch die Wählerschaft zurückzuführen sein. Nebeneinkünfte können daher zu einer Verlagerung des Schwerpunkts in der parlamentarischen Arbeit der Abgeordneten führen. Die Ergebnisse zeigen folglich die Wichtigkeit von Transparenzregeln und Veröffentlichungspflichten von Nebeneinkünften.

LITERATUR

Arnold, F., B. Kauder und N. Potrafke (2014), »Outside Earnings, Absence, and Activity: Evidence from German Parliamentarians«, *European Journal of Political Economy* 36, 47–157.

Becker, J., A. Peichl und J. Rincke (2009), »Politicians' Outside Earnings and Electoral Competition«, *Public Choice* 140(3), 379–394.

Der Spiegel (2017), »Deutsche Landesparlamente: Was Abgeordnete nebenher verdienen«, verfügbar unter: https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nebeneinkuenfte-in-den-landtagen-das-sind-die-top-verdiener-a-1136866.html.

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

Gründler, K., A. Hackenberger, N. Potrafke, F. Ruthardt und T. Wochner (2021a), »Für mehr Transparenz: Deutscher Bundestag verschärft die Regeln für Nebeneinkünfte von Abgeordneten«, *ifo Schnelldienst* 74(9), 66–69.

Gründler, K., N. Potrafke und T. Wochner (2021b), »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.

Neisser, C. und N. Wehrhofer (2021), »The Effects of Public Disclosure by Politicians«, Working Paper.

Potrafke, N. (2019), »Electoral Cycles in Perceived Corruption: International Empirical Evidence«, *Journal of Comparative Economics* 47(1), 215–224.

Staat, C. und C. Kuehnhanss (2017), »Outside Earnings, Electoral Systems and Legislative Effort in the European Parliament«, *Journal of Common Market Studies* 55(2), 368–386.

Wochner, T. (2022), »Part-time Parliamentarians? Evidence from Outside Earnings and Parliamentary Activities«, *European Journal of Political Economy,* im Erscheinen.