

**„Föderale Politikgestaltung im reformierten
,unitarischen Bundesstaat‘ – Analyse der Landes-
gesetzgebung nach der Föderalismusreform I“**

Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades Dr. rer. pol.
im Fach Politikwissenschaft

an der
Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

vorgelegt von

Iris Reus

Erstbetreuer: Prof. Dr. Reimut Zohlnhöfer

Zweitbetreuer: PD Dr. Frieder Wolf

Disputation am 16.12. 2019

Inhaltsverzeichnis

<i>Abbildungsverzeichnis</i>	<i>i</i>
<i>Tabellenverzeichnis</i>	<i>iv</i>
1 Einleitung	1
1.1 Einführung in das Forschungsthema	2
1.1.1 Die Ausgestaltung des deutschen Bundesstaats: prägende Charakteristika und Entwicklung seit 1949	3
1.1.2 Aus Politikverflechtung und ‚kooperativem Föderalismus‘ resultierende Probleme.....	7
1.1.3 Die Föderalismusreform I	8
1.2 Forschungsstand und eigener Beitrag zur Forschung	12
1.2.1 Literature Review und Forschungslücken.....	12
1.2.2 Erkenntnisse der vorliegenden Dissertation.....	17
1.3 Schlussbetrachtung	23
2 Taking stock after 40 years of Länder policy analysis. A review of the predictors of regional policy output in Germany	25
2.1 Introduction	25
2.2 Analytical approach	27
2.2.1 Database	27
2.2.2 Methodological guidelines	28
2.3 Results	31
2.3.1 How have Länder policy analyses been conducted?.....	31
2.3.2 Which theories predict Länder policy output?	34
2.4 Conclusion	43
3 Policy-Vielfalt zwischen den Bundesländern nach der Föderalismusreform I: Art, Ausmaß und Akteure	45
3.1 Einleitung	45
3.2 Theoretischer Hintergrund und Anknüpfung an die Literatur	46
3.3 Fallauswahl und Methodik	48
3.3.1 Policy-spezifische Indizes zur Einordnung der Gesetzesinhalte auf einer Links-Rechts-Skala	50
3.3.2 Die Berechnung von Policy-Mainstream und Abweichung	51
3.4 Policy-Diversität zwischen den neuen Landesgesetzen	52
3.4.1 Die zahlenmäßige Verteilung der Gesetze.....	52

3.4.2	Die Verteilung der Gesetzesinhalte auf einer Links-Rechts-Skala.....	55
3.4.3	Policy-Mainstream und Abweichung.....	61
3.5	Fazit.....	63
4	Chance genutzt? Zur Umsetzung der Föderalismusreform I durch die Landesgesetzgeber.....	65
4.1	Einleitung.....	65
4.2	Der neue Gestaltungsspielraum der Länder.....	67
4.2.1	Bisheriger Forschungsstand.....	67
4.2.2	Erläuterungen zur Bewertung des Gestaltungsspielraumes.....	68
4.2.3	Bewertung des Gestaltungsspielraumes der neuen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder.....	69
4.3	Analyse der Landesgesetzgebung nach der Föderalismusreform I.....	73
4.3.1	„Non-Decisions“ und „Late Decisions“: Zur zeitlichen und zahlenmäßigen Verteilung der Gesetzgebung der Länder.....	73
4.3.2	Vielfalt vs. Einheitlichkeit: Zur inhaltlichen Gestaltung der Landesgesetze.....	76
4.4	Fazit.....	92
5	Linking territorial and policy diversity: What drives regional policy-making in the German federation?.....	95
5.1	Introduction.....	95
5.2	Literature Review.....	97
5.3	Theory and Hypotheses.....	98
5.4	Data and methods.....	102
5.4.1	The dependent variable: Land policies.....	102
5.4.2	The independent variables: Determinants of Land policies.....	104
5.4.3	Method.....	106
5.5	Empirical results.....	107
5.6	Conclusion.....	112
6	Swimming with or against the tide: Why subnational governments follow or deviate from the policy mainstream in a federation. Evidence from Germany.....	114
6.1	Introduction.....	114
6.2	Literature Review.....	116
6.3	Concept and theory.....	117
6.3.1	The dependent variable: Deviation from the policy mainstream.....	117
6.3.2	The independent variables: Determinants of deviation.....	118
6.4	Operationalisation and method.....	122

6.4.1	The dependent variable: Deviation from the Länder policy mainstream	122
6.4.2	The independent variables: Determinants of Länder law-making	125
6.4.3	Method	127
6.5	Results	127
6.6	Conclusion	133
7	Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung	135
7.1	Einleitung.....	135
7.2	Theoretischer Rahmen: Landespolitik im Spannungsfeld von Einheitlichkeit und Vielfalt.....	137
7.2.1	Faktoren, die eigenständige Landespolitik hemmen.....	137
7.2.2	Faktoren, die eigenständige Landespolitik fördern.....	139
7.3	Analyse der Nichtraucherschutzgesetzgebung der Länder	141
7.3.1	Die Nichtraucherschutzgesetze der Länder im Vergleich.....	142
7.3.2	Unitarische Tendenzen in den Gesetzgebungsprozessen.....	144
7.3.3	Föderale Tendenzen in den Gesetzgebungsprozessen	146
7.4	Fazit.....	148
8	The effect of reformed legislative competences on Länder policy-making: Determinants of fragmentation and uniformity ...	151
8.1	Introduction.....	151
8.2	Theoretical Background	152
8.3	Analytical framework: Determinants of fragmentation and uniformity...	153
8.4	Research design and methods	157
8.5	Empirical Analysis of Länder legislation after the Federalism Reform....	158
8.5.1	Penitentiary system	158
8.5.2	Shop closing time.....	160
8.5.3	Civil service career law	162
8.5.4	Civil servants' pay	165
8.6	Conclusion	166
9	Literaturverzeichnis.....	168
	Anhang zu Kapitel 2	184
	Anhang zu Kapitel 3	402

Anhang zu Kapitel 4	522
Anhang zu Kapitel 5	599
Anhang zu Kapitel 6	726
Anhang zu Kapitel 8	844

Abbildungsverzeichnis

Fig. 2.1: Publication dates (left) and investigation period (right)	31
Fig. 2.2: Number of Länder (left) and policy fields covered (right)	32
Fig. 2.3: Policy fields analysed.....	33
Fig. 2.4: Method by publication date (left) and type of dependent variable (right).....	34
Fig. 2.5: Predictive power of theories overall	35
Fig. 2.6: Predictive power of theories before (left) and after reunification (right).....	40
Fig. 2.7: Predictive power of theories in policy field groups	41
Fig. 2.8: Predictive power of theories regarding policy content (left) and spending (right)	42
Abb. 3.1: Indexkonstruktion.....	51
Abb. 3.2: Zahlenmäßige Verteilung der Landesgesetze nach Kompetenzbereichen (2006-2013).....	52
Abb. 3.3: Zahl der verabschiedeten Gesetze nach Ländern	53
Abb. 3.4: Zahl der pro Jahr verabschiedeten Gesetze (alle Länder sowie alle Kompetenzbereiche).....	54
Abb. 3.5: Zeitliche Verteilung der Gesetze (sortiert nach Zahl der Gesetze im Kompetenzbereich)	55
Abb. 3.6: Verteilung der Inhalte von Landesgesetzen und Bundesgesetz auf einer Links-Rechts-Skala	56
Abb. 3.7: Divergenz und Konvergenz der Landesgesetze nach Kompetenzbereichen	59
Abb. 3.8: Durchschnittliche Anzahl der Ausprägungen pro Indikator des jeweiligen Index.....	60
Abb. 3.9: Durchschnittlicher Abweichungsgrad der Länder über alle Kompetenzbereiche 2007-2013 in Prozent (Min=0, Max=100).....	61
Abb. 3.10: Abweichungsgrade der Länder über alle Kompetenzbereiche hinweg nach Jahren	62

Abb. 4.1: Graphische Darstellung der im Text erläuterten Limitationen.....	69
Abb. 4.2: Von allen 16 Ländern verabschiedete Gesetze 2006-2013 nach Kompetenzbereichen.....	73
Abb. 4.3: Zahl der Gesetze im Zeitverlauf nach Jahren	74
Abb. 4.4: Kompetenzbereiche mit Gesetzgebungswellen	75
Abb. 4.5: Kompetenzbereiche mit niedriger Aktivität ohne zeitliche Muster	76
Abb. 4.6: Schematische Darstellung der Index-Konstruktion.....	77
Abb. 4.7: Einordnung aller neuen Landesgesetze auf einer Links-Rechts-Skala.....	80
Abb. 4.8: Veränderung der Index-Gesamtscores in den 16 Ländern über Zeit.....	80
Abb. 4.9: Veränderung der Index-Gesamtscores in den 16 Ländern über Zeit.....	81
Abb. 4.10: Darstellung Beamtenbesoldung und -versorgung	84
Abb. 4.11: Darstellung Beamtenlaufbahnrecht	84
Abb. 4.12: Darstellung Gaststättenrecht.....	85
Abb. 4.13: Darstellung Grunderwerbsteuer.....	86
Abb. 4.14: Darstellung Heimrecht.....	86
Abb. 4.15: Darstellung Hochschulrecht	87
Abb. 4.16: Darstellung Ladenschluss	87
Abb. 4.17: Darstellung Nichtraucherschutz	88
Abb. 4.18: Darstellung Spielhallenrecht	89
Abb. 4.19: Darstellung Erwachsenenstrafvollzug	89
Abb. 4.20: Darstellung Jugendstrafvollzug	89
Abb. 4.21: Darstellung Untersuchungshaftvollzug	90
Abb. 4.22: Darstellung Versammlungsrecht	90

Abb. 4.23: Darstellung Wohnungswesen	91
Abb. 4.24: Gesamtpunktzahl „Ausmaß der Vielfalt“ für alle Kompetenzbereiche.....	92
Fig. 5.1: Explanatory power of determinants of economic (left) and societal (right) policies as shown in the literature evaluation	97
Fig. 6.1: Illustration of the deviation of two Länder from the Länder policy mainstream	117
Fig. 6.2: Exemplary illustration of the deviation from the policy mainstream Index structure.....	124
Fig. 6.3: Mean degree of deviation 2007-2013 in per cent (min=0, max=100) by Länder	127
Fig. 6.4: Degree of deviation of individual Länder by years and mean	128
Fig. 6.5: Marginal effect of size on deviation from the Länder policy mainstream.....	129
Fig. 8.1: Ranking of laws according to overall degree of restrictiveness.....	159
Fig. 8.2: Ranking of laws according to overall degree of state-regulation.....	161

Tabellenverzeichnis

Tab. 2.1: Assignment of indicators to theories	29
Tab. 3.1: Untersuchte Kompetenzbereiche	49
Tab. 3.2: Indexkonstruktion	50
Tab. 4.1: Fiktives Beispiel für Index-Scores	78
Tab. 4.2: Landesgesetze im Paarvergleich	82
Tab. 4.3: Darstellung der Einzelscores mittels Farbskala	82
Tab. 4.4: Kriterien zur Bewertung des Grades der Vielfalt.....	83
Tab. 4.5: Vergleich der Ergebnisse der beiden Bewertungsschemata.....	93
Tab. 5.1: Economic Policies (left) and Societal Policies (right)	103
Tab. 5.2: Operationalisation of the independent and control variables	105
Tab. 5.3: Regression models for economic policies	109
Tab. 5.4: Regression models for societal policies	111
Tab. 5.5: Summary of findings.....	112
Tab. 6.1: List of indexed policies	122
Tab. 6.2: Index structure.....	123
Tab. 6.3: Operationalisation of the independent and control variables	126
Tab. 6.4: Time-series cross-sectional analysis.....	130
Tab. 6.5: Overview over results of hypotheses tests	133
Tab. 7.1: Index und Scores nach Bundesländern	143
Tab. 8.1: Categories ‘degree of fragmentation’	154
Tab. 8.2: Variance of the variables in different policy fields.....	157

Tab. 8.3: Participation of Länder in workgroups concerning the three parts of the penitentiary system 160

Tab. 8.4: Characteristics of the civil service career law in a cross-Länder comparison ... 163

1 Einleitung

Die vorliegende Dissertation reiht sich ein in das international gestiegene Interesse an subnationaler Politik, welches dem vielfach zu beobachtenden Dezentralisierungstrend der letzten beiden Jahrzehnte folgte (vgl. Hooghe et al. 2016, Keating 2008). Die Demokratie auf subnationaler Ebene ist im Bundesstaat ein wesentlicher Teil der gesamtstaatlichen Demokratie, wobei der Fokus dieser Dissertation auf der Gesetzgebung und hier wiederum dem Policy-Output der deutschen Bundesländer liegt. Im Kern geht es dabei immer um die Frage „unity vs. diversity“ (vgl. Moreno/Colino 2010, Krumm 2015), nachdem Föderalismus per definitionem darauf abzielt, innerhalb eines gewissen Rahmens die Einheit zu wahren, darin aber Raum für Eigenständigkeit der Gliedstaaten und folglich auch Vielfalt der Policies zu geben. Das Verhältnis von Einheitlichkeit und Vielfalt bestimmt die spezifische Gestalt des jeweiligen Föderalstaates.

Im ‚unitarischen Bundesstaat‘ Deutschland (Hesse 1962) wurde das Ausmaß der Vielfalt lange Zeit als gering eingestuft, selbst als die durch die Wiedervereinigung 1990 gestiegene Heterogenität zwischen den Ländern Anlass für divergierende Policies gab (Jeffery 1999) – zu dominant die im deutschen Föderalismusdiskurs zentrale Norm der ‚Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘ (Scharpf 2008). Studien in jüngerer Zeit erbrachten hingegen, neben fortbestehenden Bereichen von Einheitlichkeit, verstärkt Policy-Vielfalt zum Vorschein. Dies in unterschiedlichem Ausmaß und variierend zwischen Politikfeldern, aber insgesamt doch so, dass das tradierte Bild des deutschen Föderalismus, wie es die Föderalismusforschung über lange Zeit zeichnete, infrage gestellt werden muss. Die Föderalismusreform I setzte in diesem Sinne einen Impuls und öffnete durch die Übertragung neuer Gesetzgebungskompetenzen an die Länder ein ‚Fenster‘ für Policy-Diversität. Der unitarische Pfad wurde durchbrochen, Policy-Diversität als konzeptioneller Bestandteil des Bundesstaates nun (grundsätzlich) wieder akzeptiert (Sturm 2010).

Davon ausgehend lautet die übergreifende Fragestellung dieser Dissertation: *Welche Faktoren erklären die Gesetzgebung der deutschen Bundesländer, insbesondere im für Bundesstaaten typischen Spannungsfeld zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt?* Diese Fragestellung wird am Beispiel der neuen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen untersucht, welche die Länder durch die Föderalismusreform I erhalten haben. Diese sind zur Analyse besonders geeignet, weil sozusagen eine ‚Stunde Null‘ bestand, indem alle Länder 2006 in den neuen Kompetenzbereichen vom gleichen Rechtsstand (dem Bundesrecht) ausgingen. Daher ergibt sich als zweite, speziellere Fragestellung: *Welche Wirkung bzw. Folgen hatte die Föderalismusreform I auf die Landespolitik in der Bundesrepublik Deutschland?*

Der Beitrag der Dissertation ist entsprechend ebenfalls zweigeteilt. Zunächst wird ein näherer Blick auf die bislang vergleichsweise wenig erforschte Landespolitik in der Bundesrepublik Deutschland geworfen und eine umfangreiche Datenbank aller neuen Landesgesetze

in allen 16 Ländern im Untersuchungszeitraum erstellt. Indem ausnahmslos alle neuen Gesetzgebungskompetenzen der Länder nach der Föderalismusreform I analysiert werden, entsteht ein repräsentatives Sample, das generalisierende Aussagen ermöglicht. Dabei wird der Policy-Output der Länder durch politikfeldspezifische Indizes inhaltlich auf eine Weise erfasst, die eine politikfeldübergreifende Einordnung der Gesetze im genannten Spannungsfeld zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt ermöglicht. In theoretischer Hinsicht werden einerseits etablierte Theorien der Policy-Analyse über viele Politikfelder hinweg systematisch getestet. Zudem wird die Perspektive der Föderalismusforschung eingenommen und dafür der theoretische Rahmen um Erklärungsfaktoren erweitert, die sich speziell aus dem föderalen Kontext ergeben. Dadurch werden bislang lediglich theoretisch diskutierte oder als Thesen mit allenfalls anekdotischer Evidenz vorgebrachte Konzepte und Annahmen der deutschen Föderalismusforschung erstmals systematisch in ihrer Wirkung auf die Landesgesetzgebung getestet.

Zudem wird eine Bewertung konkret in Bezug auf die Föderalismusreform I vorgenommen, d.h. deren Auswirkungen auf der Ebene der Länder aufgezeigt. Hierbei geht es einerseits darum, inwieweit das Ziel der Reform – durch Entflechtung der Kompetenzen mehr politischen Gestaltungsspielraum, mehr Raum für autonome Landespolitik zu schaffen – erfüllt wurde. Davon ausgehend wird untersucht, in welchem Ausmaß die Länder ihren neuen Handlungsspielraum auch tatsächlich genutzt haben und ob es dabei im Gefolge der Reform zu mehr Vielfalt hinsichtlich der verabschiedeten Gesetze gekommen ist. Auch wenn echte Vorher-Nachher-Vergleiche gerade aufgrund des Kompetenztransfers von einer Ebene auf die andere nicht möglich sind, stellt sich doch die Frage, inwieweit der Impuls der Reform von den Ländern aufgenommen wurde und sich dadurch die Gestalt des deutschen Föderalismus verändert hat.

Das Rahmenpapier ist wie folgt gegliedert: Kapitel 2 beinhaltet einführende Informationen zum Forschungsthema, insbesondere zu Gestalt und Entwicklung des deutschen Bundesstaats, und zeichnet den Weg zur Föderalismusreform I nach. Kapitel 3 examiniert im ersten Abschnitt zunächst den Forschungsstand und leitet daraus bestehende Forschungslücken ab. Diesen wird im zweiten Abschnitt der übergreifende Beitrag der vorliegenden Dissertation gegenübergestellt, wobei auch die einzelnen Aufsätze mit ihren jeweiligen Beiträgen kurz präsentiert werden. Abschließend werden in der Schlussbetrachtung die gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst und Ansatzpunkte für künftige Forschung aufgezeigt.

1.1 Einführung in das Forschungsthema

Das folgende Kapitel dient dazu, einige Hintergrundinformationen zum untersuchten Forschungsthema zur Verfügung zu stellen. Im ersten Abschnitt wird in Kürze die Ausgestaltung des Föderalismus im deutschen Bundesstaat und seine Entwicklung seit 1949 dargelegt. Davon ausgehend behandelt der zweite Abschnitt die daraus resultierenden Probleme des

Föderalismus deutscher Prägung. Im dritten Abschnitt schließlich werden die Reformbemühungen im Rahmen der Föderalismusreform I dargelegt. Da die vorliegende Dissertation sich mit der Analyse der Landesgesetzgebung befasst, wird hierauf der Fokus gelegt.

1.1.1 Die Ausgestaltung des deutschen Bundesstaats: prägende Charakteristika und Entwicklung seit 1949

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“, legt Art. 20 Abs. 1 GG fest. Gemäß der sogenannten Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG gehört das Bundesstaatsgebot zum unabänderlichen Kern der Verfassung. Somit ist es – ebenso wie das Demokratie- und das Sozialstaatsgebot – dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen und selbst durch Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat nicht zu beseitigen: eine Änderung des Grundgesetzes, „durch welche die Gliederung des Bundes in Länder [oder] die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung (...) berührt werden, ist unzulässig“¹. Die Bestandsgarantie der Länder verlangt insbesondere, dass diese nicht auf bloße Verwaltungseinheiten reduziert werden dürfen, welche lediglich als Ausführungsorgane des Bundes fungieren. Die Länder müssen vielmehr Staatsqualität besitzen, was bedeutet, dass sie über ihren eigenen Herrschaftsbereich und ihre eigene staatliche Hoheitsgewalt (Legislative, Exekutive und Judikative) verfügen.

Die Gesetzgebungskompetenzen der deutschen Bundesländer

Den Forschungsgegenstand dieser Dissertation betreffend, verfügt Art. 70 Abs. 1 GG, dass „die Länder das Recht der Gesetzgebung [haben], soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“. Dem Wortlaut nach verfügen also die Länder grundsätzlich über das Recht der Gesetzgebung, wobei Ausnahmen zugunsten des Bundes nach dem Enumerationsprinzip ausdrücklich aufgeführt sind und die nicht aufgeführten Bereiche (Residualkompetenzen) den Ländern verbleiben. Damit verbindet sich allerdings noch keine Aussage über das Verhältnis von Bund und Ländern, denn die tatsächlichen Möglichkeiten der Länder hängen davon ab, wie viele Bundeskompetenzen das GG auflistet. Die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes findet sich in Art. 71 und 73 GG. Sie umfasst einerseits Materien, bei denen es um das geschlossene Auftreten der Bundesrepublik nach außen in politischen und wirtschaftlichen Fragen geht, wie z.B. auswärtige Angelegenheiten oder Ein- und Auswanderung. Außerdem sind hier Regelungen zu verorten, die im gesamten Bundesgebiet einheitlich gelten sollen, wie z.B. das Währungswesen oder der Luftverkehr.

¹ Art. 79 Abs. 3 GG verlangt jedoch weder den Erhalt der derzeitigen Länder in Zahl und Gestalt (d.h. Fusionen sind möglich) noch die derzeitige Form der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat (d.h. auch ein Senatsmodell wäre möglich).

Im Bereich der *Konkurrierenden Gesetzgebung* (Art. 72 und Art. 74 GG)² dürfen die Länder eigene Regelungen treffen, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“. Der Bund genießt also Vorrang, wobei er durch die Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG beschränkt ist. Demnach ist der Bund lediglich dann zur Gesetzgebung berechtigt, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Der umfangreiche Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung reicht vom Recht der Wirtschaft über das Arbeits- und Sozialrecht bis hin zum Recht der Lebensmittel, der Medizinprodukte oder auch des Straßenverkehrs. Zur *ausschließlicher Landesgesetzgebung* verbleiben den Ländern damit im Wesentlichen die Gestaltung der Landesverfassungsordnung (z.B. das Landtagswahlrecht), das Kommunalrecht, die Organisation der eigenen Landesverwaltung, das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht, der Kultur- und Bildungsbereich (Schul- und Erziehungswesen, Hochschulen, Theater, Museen, Denkmalschutz) einschließlich der Zuständigkeit für das Presse- und Rundfunkwesen sowie ausgewählte Teile der Wirtschafts-, Sozial- und Innenpolitik.

Die Dominanz des Bundes in der Gesetzgebung wurde maßgeblich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur konkurrierenden Gesetzgebung begünstigt. Bis zur Reform von 1994 unterlag diese lediglich der weitaus geringeren Einschränkung, dass ein „Bedürfnis“ nach bundesgesetzlicher Regelung bestehen müsse (Bedürfnisklausel). Ein solches Bedürfnis lag nach Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG insb. dann vor, wenn „die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit“ bzw. „die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ es begründete. Bei der Bewertung der Zuordnung einer betroffenen Gesetzgebungsmaterie zu Bund oder Ländern handelte es sich gemäß der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts jedoch nicht um eine justiziable Frage, sondern um eine rein politische Entscheidung. Da eine Argumentation mit den Bedingungen der Klausel aber fast immer möglich war, konnte der Bundesgesetzgeber quasi selbst entscheiden, ob er zuständig war – die ursprünglich beschränkende Klausel entfaltete so kaum noch Wirkung. Durch die Reform von 1994 wurde die Klausel verschärft, womit nun ein Bedürfnis im obigen Sinne als Rechtfertigung für ein Gesetzgebungsrecht des Bundes nicht mehr ausreicht; vielmehr muss ein Bundesgesetz aus einem der aufgeführten Gründe „erforderlich“ sein. Zudem wurde ein Klagerecht der Länder eingefügt (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG) und die bisherige Formulierung „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ hin zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ abgeschwächt. Daraufhin kam es zu einer Wende in der Rechtsprechung des Gerichts, die später auch die Verhandlungen zur Föderalismusreform I nachhaltig beeinflusste.

² Die Rahmengesetzgebung des Bundes nach Art. 75 GG wurde 2006 durch die Föderalismusreform I abgeschafft und wird deshalb nicht näher behandelt. Die ihr innewohnende Problematik bestand darin, dass der Bund sich häufig nicht auf das Setzen eines Rahmens beschränkte, den die Länder mit eigenen Regelungen füllen konnten, sondern auch viele Details regelte.

Politikverflechtung und ‚Kooperativer Föderalismus‘

Anders als im sogenannten ‚Trennföderalismus‘, bei dem die staatlichen Aufgaben zwischen beiden Ebenen nach Politikbereichen verteilt sind³, entspricht der deutsche Bundesstaat dem Modell des ‚Verbundföderalismus. Hierbei erfolgt die Aufteilung nach Kompetenzarten: während der Bund bei der Gesetzgebung dominiert, liegt das Schwergewicht der Länder in der Verwaltung. Der Bund verfügt nur für wenige Bereiche – u.a. Auswärtiger Dienst, Bundeswehr und Bundesgrenzschutz – über eigene ausführende Behörden; somit werden in der Regel nicht nur die von den Ländern selbst erlassenen Gesetze, sondern auch die vom Bund erlassenen Gesetze von den Ländern vollzogen. Dies kann als eigene Angelegenheit der Länder oder im Auftrage des Bundes geschehen, was jeweils eine unterschiedlich weit reichende Einwirkungsmöglichkeit der Bundesregierung auf den Gesetzesvollzug impliziert (Art. 83, 84 und 85 GG). Im Gegenzug wirken die Länder über den Bundesrat auf verschiedene Weise an der Bundesgesetzgebung mit.

Die Logik der funktionalen Kompetenzteilung geht immer mit einem gewissen Maß an Politikverflechtung und daher erforderlicher Abstimmung zwischen Bund und Ländern einher, doch waren die Zuständigkeitsbereiche anfänglich noch klarer getrennt. In den 1960er Jahren kam ein neues, konsensorientiertes Denken in der Politik auf. Infolgedessen wurde auch angestrebt, die Kooperation zwischen Bund und Ländern sowie die der Länder untereinander zu intensivieren. Es wurden zahlreiche Gremien zur Zusammenarbeit geschaffen und die Entwicklung zum ‚kooperativen Föderalismus‘ (Kisker 1971) vollzogen. Als die Große Koalition 1969 die föderalen Beziehungen umfassend umgestaltete, wurden die bestehenden Ausprägungen des kooperativen Föderalismus verfassungsmäßig festgeschrieben. Neu eingeführt wurden die von Bund und Ländern gemeinsam geplanten und finanzierten Gemeinschaftsaufgaben (z.B. im Hochschulbereich, einem der zentralen Kompetenzbereiche der Länder); außerdem wurden die Finanzbeziehungen (insb. Erhebung und Verteilung des Steueraufkommens) neu geregelt. Die entstandene Politikverflechtung geht insofern über den Begriff der Kooperation hinaus, als nun das Zusammenwirken von Bund und Ländern verfassungsrechtlich institutionalisiert war – die ehemals freiwillige Zusammenarbeit wurde also durch den Zwang beider Ebenen zu konsensuellen Entscheidungen ersetzt.

Deutsche Föderalismuskultur: die Norm der ‚Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘

Während in vielen anderen Föderalstaaten die Vielfalt das Leitprinzip ist, war in der Bundesrepublik Deutschland bereits im Grundgesetz von 1949 die Tendenz zur Einheitlichkeit angelegt (vgl. Kropp 2010: 17f.). Aus dem ‚Sozialstaatspostulat‘ des Art. 20 GG leitet sich die Verpflichtung des Staates generell zur Angleichung der Lebensverhältnisse her; in föderaler Hinsicht schreibt – wie oben bereits näher ausgeführt – Art. 72 Abs. 2 GG das Ziel der

³ Ist eine Ebene für einen bestimmten Bereich zuständig, dann obliegt ihr sowohl die Gesetzgebung als auch der Vollzug der erlassenen Gesetze durch die eigene Verwaltung.

„Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet fest. Zur Zeit der Gründung der Bundesrepublik gingen föderale Kräfte von den Besatzungsmächten⁴ sowie von den bereits etablierten Ländern aus, die ihre Interessen und Mitwirkungsmöglichkeiten wahren wollten. Zwar bestanden föderalstaatliche Traditionen, doch hatte man laut Lehbruch (2000: 104ff.) bereits mit der Gründung des Kaiserreiches einen unitarischen Pfad eingeschlagen. Die öffentliche Meinung war nach dem Krieg jedenfalls stark unitarisch ausgerichtet (Scharpf 2009: 18). Die politische Bindungskraft der neuen Länder war gering, die vorherigen Identitäten durch veränderte Landesgrenzen und Fluchtbewegungen verwischt. Außerdem erforderte der Wiederaufbau nach überwiegender Ansicht nationale Solidarität und damit die Konzentration wichtiger sozial- und wirtschaftspolitischer Kompetenzen auf Bundesebene, um den anstehenden Herausforderungen angemessen begegnen zu können.

Entsprechende Vorstellungen wurden und werden bis heute von der Mehrzahl der politischen und administrativen Eliten sowie der Bevölkerung geteilt. Umfragen bestätigen regelmäßig, dass die Mehrheit der Bürger weitgehende Einheitlichkeit der Policies der Länder befürwortet, Unterschiede zwischen den Ländern bei der Erfüllung der staatlichen Aufgaben werden nur in begrenztem Maße akzeptiert (Grube 2001: 109f.; Oberhofer et al. 2011: 183). Im Laufe der Zeit wurde so statt Vielfalt die Einheitlichkeit zur zentralen Norm des deutschen Bundesstaats (Renzsch 1991: 283). Vor diesem Hintergrund bezweifelt Sturm (2007: 42), ob in den deutschen Ländern überhaupt die für eigenständige Landespolitik notwendige Föderalkultur vorhanden ist, das Bewusstsein, „dass nämlich Subsidiarität und Vielfalt keine Gefahr bedeuten, sondern das Wesen des Föderalismus ausmachen“. Selbst als sich mit der Wiedervereinigung 1990 ein deutlicher Zuwachs an Heterogenität im deutschen Bundesstaat ergab, führte dies zunächst zu Forderungen nach mehr Angleichungsbemühungen statt nach größerer politischer Autonomie der Länder (Scharpf 2008: 510). Die unitarische Orientierung der Bevölkerung bremst laut Scharpf (ebd.: 515) auch die Landesparlamente darin, landesspezifische Gesetze zu erlassen.

Dennoch stieg mit der Wiedervereinigung durch die nun größere sozio-ökonomische, politisch-kulturelle und finanzielle Heterogenität der Länder die Wahrscheinlichkeit für mehr Vielfalt in der Landespolitik, da sich infolgedessen auch die Interessen der Länder ausdifferenzierten (Jeffery 1999: 330). Die leistungsstärkeren Länder stellten dabei das ehemals konsensuale Ziel der Einheitlichkeit in Frage (Kropp 2010: 16) und forderten – anders als die leistungsschwächeren Länder, welche ökonomische Nachteile befürchteten – mehr gesetzgeberischen Spielraum, um im europäischen Binnenmarkt bzw. globalen Wettbewerb ihre Stärken durch eine auf ihren Standort angepasste Wirtschaftspolitik besser ausspielen zu können (Scharpf 2006: 8-10).

⁴ Das Ziel dahinter war, die zentralstaatliche Macht durch vertikale Gewaltenteilung einzuhegen.

1.1.2 Aus Politikverflechtung und ‚kooperativem Föderalismus‘ resultierende Probleme

Während die Erfolge des kooperativen Föderalismus nicht so groß waren, wie man es sich erhofft hatte, wurden gleichzeitig seine negativen Begleiterscheinungen – die aus der Verflechtung resultierenden Funktionsprobleme – immer deutlicher. Schließlich war eine Situation entstanden, in der weder auf der einen noch auf der anderen staatlichen Ebene noch autonomes politisches Handeln möglich war (Scharpf 2009: 7): Der Hauptteil der Gesetzgebung findet auf Bundesebene statt, doch sind diese Gesetze in der Regel von den Ländern mit eigenen Mitteln zu vollziehen, wobei die Länder auch hinsichtlich ihrer Einnahmen von der Bundesgesetzgebung abhängig sind. Umgekehrt ist jedoch der Bund für quasi alle wichtigen Gesetze auf die Zustimmung der Länder im Bundesrat angewiesen, die somit die Bundesgesetzgebung blockieren können. Gleichzeitig werden aufgrund der mangelnden Möglichkeit der Zuordnung politischer Entscheidungen zu Bund oder Ländern sowie zu den die Regierungen tragenden Parteien die Verantwortlichkeiten kaschiert, wobei die Intransparenz wiederum die Kontrolle durch den Wähler erschwert.

Ähnliche Probleme hatte Hesse unter dem Schlagwort des ‚unitarischen Bundesstaats‘ bereits 1962 – d.h. vor der ersten Föderalismusreform von 1969 – ausgemacht. Koordinierung mit dem Ziel der Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse finde auf allen Ebenen statt, zwischen Bund und Ländern ebenso wie zwischen den Ländern untereinander. Seine Kritik richtete sich dabei v.a. auch auf die zunehmende (freiwillige, nicht verfassungsrechtlich vorgegebene) Selbstkoordination der Länder in den ihnen verbleibenden exklusiven Gesetzgebungsbereichen. Im Ergebnis, so Hesse (1962: 12, 20), trete an die Stelle der für Bundesstaaten klassischen Gleichzeitigkeit von Vielfalt und Einheit die Dominanz der Einheitlichkeit – sogar zwischen den Ländern in ihren ausschließlichen Zuständigkeiten. Für Abromeit (1992: 48) ging drei Jahrzehnte später der „Drang zur Vereinheitlichung“ auf Landesebene so weit, dass sie sogar vom „verkappten Einheitsstaat“ sprach, der nur noch dem äußeren Anschein nach ein Bundesstaat, dem Wesen nach aber ein Einheitsstaat sei.

Die ‚Entmachtung‘ der Landesparlamente⁵

Während der Verhandlungen zur Föderalismusreform I stand das Blockadepotential des Bundesrats (d.h. Blockadepotential der Länder im Rahmen der Bundesgesetzgebung) im Vordergrund der Aufmerksamkeit, doch ist laut Scharpf (2007: 200) die mangelnde Autonomie der Länder das noch größere Problem. Denn für den Bürger repräsentiert zwar die Verwaltung der Länder bzw. Kommunen den „Staat“, die von ihnen zu vollziehenden Gesetze dagegen würden überwiegend auf Bundesebene beschlossen. Durch die Erosion ihrer Gesetzgebungskompetenzen sei den Ländern im Laufe der Zeit kaum noch eigenständiger Gestaltungsspielraum verblieben, so dass sie schließlich in ihrem eigenen Hoheitsgebiet nur

⁵ Die Ausführungen beschränken sich auf die Landesebene als Forschungsgegenstand der Dissertation.

noch sehr begrenzt eigene politische Entscheidungen treffen konnten. Der Gestaltungsverlust durch Kompetenzverlust auf Landesebene traf vor allem die Landtage. Anders als die Landesregierungen, die über ihre Mitwirkungsrechte im Bundesrat einen Ausgleich, eine alternative Möglichkeit politischer Einflussnahme erhielten, profitierten die Landtage hiervon nicht, denn von der Gesetzgebung des Bundes sind sie ausgeschlossen. Da die Gesetzgebung eine wesentliche Funktion der deutschen Landesparlamente ist, wurde mit Blick auf die konstatierte Verlagerung der Gesetzgebung auf die Bundesebene weithin eine schleichende ‚Entmachtung‘ der Landesparlamente beklagt (stellvertretend: Kilper/Lhotta 1996: 198-200)⁶.

Neben der oben beschriebenen Entmachtung durch Kompetenzzug, wird zudem auch im Rahmen der bestehenden Kompetenzbereiche der Länder eine Entmachtung festgestellt, die durch Koordinierung der Länder bei der Gesetzgebung entsteht. Diesbezügliche Maßnahmen werden von den Exekutiven (Verwaltungen) der Länder getragen, wodurch ebenfalls gesetzgeberische Gestaltungsmöglichkeiten von den Landesparlamenten und damit von den gewählten Gesetzgebern abgezogen werden. Koordination geht somit mit einem Einflussverlust der Landtage einher, denn deren Part bei der Gesetzgebung beschränke sich dann häufig auf die „parlamentarische Notifikation von Beschlüssen, die andernorts, in zumeist nicht-öffentlichen und informellen Gremien getroffen wurden“ (Reutter 2006: 13). Bereits Hesse (1962: 20) bemängelte, dass durch solche Koordination Gebilde entstünden, welche weder von Grundgesetz noch Landesverfassungen vorgesehen sind, und die politische Substanz der Länder ausgehöhlt werde.

1.1.3 Die Föderalismusreform I

Ausgehend von den beschriebenen Entwicklungen stellte ein Konvent von Abgesandten aller deutschen Landesparlamente (Lübecker Konvent 2003: 128f.) fest: *„Die zunehmende Zentralisierung und Verflechtung politischer Entscheidungen sowie die Entwicklung zum Exekutivföderalismus gefährden Vielfalt und Bürgernähe, demokratische Legitimation, Transparenz und Effektivität politischen Handelns. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, treten die deutschen Landesparlamente für eine Reform des Föderalismus ein.“* Vorrangig seien dabei die Landesparlamente als gewählte Volksvertreter sowie die Kompetenzen der Länder im Bereich der Gesetzgebung zu stärken. Auch in der wissenschaftlichen Literatur ergab sich ein sehr negatives Bild vom Zustand des Föderalismus in Deutschland, was in Aussagen wie „Der ‚verkorkste Bundesstaat‘“ (Lhotta 1993) oder „Reformiert oder deformiert?“ (Leonardy 1999) zum Ausdruck kam.

⁶ Anders Reutter (2017), der auf Basis einer (quantitativen) empirischen Analyse des Gesetzesoutputs darlegt, dass weder von einer stetigen Verkleinerung des legislativen Gestaltungsspielraums der Länder noch von einem kontinuierlichen Einflussverlust die Rede sein könne.

Der deutsche Bundesstaat wurde also von vielen Seiten als reformbedürftig angesehen, doch hatten bisherige Reformversuche die Schwierigkeiten bei der Umsetzung gezeigt. Scharpf erklärt dies mit seiner Theorie der Politikverflechtung (Scharpf et al. 1976), nach der die politischen Akteure zu einer tiefgreifenden institutionellen Reform nicht in der Lage seien, selbst wenn sie die Defizite des bestehenden Systems erkennen würden – sie befänden sich in der sog. „Politikverflechtungsfalle“. Scharpf beschreibt damit „eine zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch (...) ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern“ (Scharpf 1985: 350). Der Grund für die Blockade ist, dass eine Änderung des Status quo die Umverteilung von politischer Macht (Kompetenzen) erfordern würde, wozu keine der beiden Seiten bereit wäre. Arthur Benz (1985) hingegen betonte später in seiner Theorie des „dynamischen Föderalismus“, dass der deutsche Föderalismus sowohl Zentralisierungs- als auch Dezentralisierungstendenzen zulasse, wobei sich auch unterschiedliche Verläufe in unterschiedlichen Politikfeldern zeigten. Er stimmte insofern Scharpf zu, als auch er tiefgreifende Reformen für unwahrscheinlich hielt, doch führten solche inkrementellen Veränderungen dazu, dass der deutsche Föderalismus nicht in der Politikverflechtungsfalle gefangen bliebe.

Das Scheitern des ersten Versuchs einer Föderalismusreform im Jahr 2004 schien Scharpf zunächst Recht zu geben. Die im Oktober 2003 von Bundestag und Bundesrat eingesetzte „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (Bundesstaatskommission), die aus Mitgliedern beider Kammern und – jedoch nur in beratender Funktion – Mitgliedern der Bundesregierung bestand, erklärte nach etwa einjährigen Beratungen im Dezember 2004 ihr Scheitern⁷. Die beiden Vorsitzenden der Kommission, Edmund Stoiber und Franz Müntefering, teilten mit, dass in einer Reihe von Einzelfragen Ergebnisse erzielt worden waren, doch konnte kein mehrheitsfähiger Gesamtvorschlag unterbreitet werden.

Ein gewichtiger Grund für neue Reformbemühungen kam nur ein halbes Jahr später vom Bundesverfassungsgericht. Das Urteil zur Juniorprofessur (7.7.2004, 2 BvF 2/02) erklärte nicht nur diese spezifische Regelung im Hochschulrahmengesetz für verfassungswidrig, sondern traf auch eine generelle Feststellung zur konkurrierenden Gesetzgebung: gemäß Art. 72 Abs. 2 GG sollten künftig Bundesgesetze nur noch dann zulässig sein, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern „erheblich“ auseinanderentwickelten. Damit verschob das BVerfG die bundesstaatliche Kompetenzverteilung zugunsten der Länder und unterstellte sie zudem künftig der gerichtlichen Entscheidung. Auf diese Entwicklung ‚musste‘ laut Benz (2007: 187) der Bund reagieren und so legte die Bundesregierung im November 2004 einen Vorschlag vor, der zwar das Scheitern der Bundesstaatskommission nicht mehr

⁷ <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/foederalismus-muentefering-und-stoiber-erklaeren-reform-fuer-gescheitert-a-333303.html> vom 17.12.2004

verhindern konnte, aber später als Grundlage neuer Verhandlungen wieder aufgegriffen wurde.

Während des historischen Zeitfensters der Großen Koalition unter Kanzlerin Merkel konnte die ‚Föderalismusreform I‘ im Juni/Juli 2006 schließlich doch noch verabschiedet werden. Bereits zuvor hatten Spitzenpolitiker von CDU/CSU und SPD ihre Entschlossenheit bekundet, das Reformprojekt zu einem baldigen Abschluss zu bringen. Neben der durch das Bundesverfassungsgericht verursachten Unsicherheit über die Kompetenzzuordnung wurde dies insbesondere dadurch möglich, dass beide Regierungsparteien im Bund soeben erst die Problematik der Politikverflechtung erlebt hatten – Rot-Grün unter Schröder war in der letzten Legislaturperiode, Schwarz-Gelb unter Kohl in der vorherigen einem oppositionsdominierten Bundesrat konfrontiert gewesen –, so dass ein hinreichender Leidensdruck bestand. Allen Beteiligten war dabei klar, dass die Problematik durch die Große Koalition nur aufgeschoben und nicht aufgehoben war. Deshalb wurde eine ‚Arbeitsgruppe Föderalismus-Reform‘ gebildet und deren Ergebnis – welches inhaltlich zu großen Teilen auf den Vorarbeiten der Bundesstaatskommission aufbaute – dem Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 als Anhang beigefügt. Die Ministerpräsidenten der Länder stimmten dem Kompromisspaket auf ihrer Sitzung am 14. Dezember 2005 zu (Hrbek 2006: 148f.). Am 10. März 2006 wurde der Reformvorschlag gleichzeitig in Bundestag und Bundesrat eingebracht und am 1. September konnte das Gesetz⁸ bereits in Kraft treten.

Die Föderalismusreform I stellt – gemessen an der Zahl der Einzeländerungen – die größte Verfassungsreform seit Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 dar (Busch 2006: 42, Reutter 2006: 1250). Inhaltlich ging es vorrangig um die Neuordnung der Gesetzgebung, d.h. die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern⁹. Vor dem Hintergrund der oben erläuterten Probleme der Politikverflechtung sollte die Reform „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung .. steigern“ (BT-Drs. 16/813). Dies sollte vor allem durch Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern geschehen¹⁰. Die Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG wurde abgeschafft, ebenso wie die Gemeinschaftsaufgabe des Hochschulbaus (Art. 91 a/b GG). Zur Stärkung der Handlungsfähigkeit des Bundes wurden einige Materien in dessen ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit übertragen sowie die Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates reformiert.

⁸ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I, S. 2034

⁹ Die Finanzbeziehungen wurden wie 2003/2004 zunächst ausgeklammert und später im Rahmen der ‚Föderalismusreform II‘ neu geregelt.

¹⁰ Von Seiten der Wissenschaft wird dies kritisiert, bspw. von Benz (2007: 189f.) sogar eine „Entflechtungsfälle“ konstatiert. Der Mehrebenencharakter von Aufgaben werde ignoriert; gefordert seien vielmehr innovative Lösungen, welche aus der Nullsummensituation der Machtverteilung herausführten. Auch Scheller (2008) bemängelt, dass in der Verfassungspraxis ständig neue Verflechtungsformen entstünden, da Politikverflechtung ein konstitutives Merkmal von Bundesstaatlichkeit darstelle, weshalb die Reformdebatte diese „Funktionsvoraussetzung“ akzeptieren und Reformvorschläge daran ausgerichtet werden sollten.

Änderungen mit Blick auf die Landesgesetzgebung

Zunächst wurde der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung neu gefasst, in dem nun zwei Varianten zu unterscheiden sind. Die erste unterliegt wie bisher auch der Erforderlichkeitsklausel; zudem wurde eine zweite Variante ohne Erforderlichkeitsprüfung eingeführt. Bei einigen Materien, wie z.B. dem Strafrecht, stand dabei die Erforderlichkeit bundeseinheitlicher Regelungen außer Zweifel, so dass diese Materien von der Erforderlichkeitsklausel freigestellt wurden – entscheidet sich der Bund, sein Vorrangrecht auf Gesetzgebung zu nutzen, ist daraufhin den Ländern der Zugriff versperrt. Gleichzeitig wurde für sechs Materien der durch die Reform abgeschafften Rahmengesetzgebung das verfassungsrechtliche Novum der ‚Abweichungsgesetzgebung‘ geschaffen. Für das Jagd-wesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege, die Raumordnung, die Bodenverteilung, den Wasserhaushalt sowie die Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse wurde ein Abweichungsrecht der Länder verankert. Der Bund hat nun mehr Rechte als bisher, da er detailliertere Vollregelungen erlassen kann. Allerdings können die Länder in Eigenregie von den Bundesgesetzen abweichen, ohne erst den Weg über den Bundesrat gehen zu müssen. Gültigkeit hat jeweils das zuletzt erlassene Gesetz, womit der bisherige Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ hier außer Kraft gesetzt ist.

Für mehr autonomen Gestaltungsspielraum auf Landesebene wurden die untenstehenden (Teil-)Materien aus der vorherigen Rahmen- und der Konkurrierenden Gesetzgebung in die *ausschließliche Zuständigkeit* der Länder übertragen. Diese Kompetenzbereiche bzw. die von den Ländern in den Kompetenzbereichen verabschiedeten Gesetze stellen den konkreten Untersuchungsgegenstand meiner Dissertation dar.

- Beamtenbesoldung und -versorgung
- Beamtenlaufbahnrecht
(mit Ausnahme des Statusrechts)
- Flurbereinigung
- Gaststättenrecht,
inkl. Nichtraucherschutz
- Grunderwerbsteuer
- Heimrecht
- Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens (mit Ausnahme von Zulassung und Abschlüssen)
- Ladenschluss
- Landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr und Pachtwesen
- Märkte, Messen, Ausstellungen
- Presserecht
- Schaustellung von Personen
- Siedlungs- und Heimstättenrecht
- Spielhallen
- Strafvollzug (Erwachsenen-, Jugend-, Untersuchungshaft)
- Verhaltensbezogener Lärm
- Versammlungsrecht
- Wohnungswesen

Durch diese Kompetenzübertragungen an die Länder öffnete die Föderalismusreform I ein ‚Fenster‘ für Policy-Diversität. Laut Sturm (2010: 44) wurde mit der Reform Policy-Diversität als konzeptioneller Bestandteil des Bundesstaates nun in der Politik grundsätzlich

akzeptiert, der bisherige Pfad sei durchbrochen. Während zuvor die Norm der Einheitlichkeit dominierte und Diversität durch besondere Gründe gerechtfertigt werden musste, seien mit der Reform Diversität und Asymmetrie „zu akzeptierten Konzepten“ geworden (Sturm 2008: 31 und 37). Damit wäre rechtlich wie normativ nun Raum für ‚mehr Föderalismus‘ auf Landesebene gegeben.

1.2 Forschungsstand und eigener Beitrag zur Forschung

Dieses Kapitel erläutert den Beitrag der vorliegenden Dissertation mit Blick auf den bisherigen Forschungsstand. Letzterer wird im ersten Abschnitt dargestellt und daraus bestehende Forschungslücken abgeleitet. Im zweiten Abschnitt werden zuerst alle Aufsätze der Dissertation mit ihren jeweiligen Einzelbeiträgen präsentiert, bevor der übergreifende Beitrag der Dissertation in ihrer Gesamtheit noch einmal kurz zusammengefasst wird.

1.2.1 Literature Review und Forschungslücken

In Anbetracht der zweigeteilten Fragestellung ist auch die folgende Literature Review zweigeteilt: im ersten Teil wird der Stand der Forschung zur Landespolitik im Allgemeinen dargestellt, daran schließt sich ein zweiter Teil speziell zur Föderalismusreform I an. Im dritten Teil zu den bestehenden Forschungslücken werden beide Teile zusammengeführt.

Forschungsstand (1): Landespolitik im Allgemeinen

In Deutschland führte die Landesebene lange ein Schattendasein, in der Literatur dominierten Fragen der Zentralisierung und der Verflechtung beider Ebenen des Bundesstaates sowie daraus resultierenden Problemen (Scharpf et al. 1976, Lehmbruch, 1976, Benz 1985). Mit der Wiedervereinigung stieg das Interesse der Literatur an der Landesebene. Der erste Schwerpunkt findet sich im Bereich Wahlen (regelmäßig insb. in der Zeitschrift für Parlamentsfragen), wobei ein wichtiger Forschungsstrang auf second order Effekte fokussierte (Burkhart 2005, Hough/Jeffery 2003). Weitere Schwerpunkte zeigen sich bei Parteien (Bräuninger/Debus 2012, Jun et al. 2008, Oberhofer/Sturm 2010) sowie Institutionen (Freitag/Vatter 2008, Leunig 2007, Mielke/Reutter 2004). Darüber hinaus wurden Sammelbände zu verschiedenen Aspekten in einem einzelnen Bundesland (z.B. Korte et al. 2006) oder auch allen Bundesländern (Freitag/Vatter 2010, Schneider/Wehling 2006) vorgelegt. Im Zuge dessen gerieten auch die Policies der Länder zunehmend in den Fokus (u.a. Benz 1999, Blancke/Schmid 1998, Münch 2011, Sturm 2005). 2008 wurde von Hildebrandt und Wolf der erste Sammelband nur zu Länder-Policies herausgegeben und 2016 neu aufgelegt, gefolgt von einem Special Issue in German Politics (Jeffery et al. 2016) sowie einem Special Issue in der Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft (Sack/Töller 2018).

Trotz zunehmender Anzahl fehlt bislang allerdings eine umfassende und systematische Auswertung der publizierten Policy-Analysen zu den Ländern. Um diese Lücke zu schließen, wurden sämtliche seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland veröffentlichten Policy-Analysen – mithin nicht, wie bei Meta-Analysen häufig der Fall, begrenzt auf ausgewählte Journals – erhoben. Policy-Analysen gehen in die Grundgesamtheit ein, wenn sie (a) theoriegeleitete empirische Studien sind, (b) sich auf einen konkreten und klar spezifizierten Gegenstand (materielle Politik, Policy-Output) beziehen, und (c) mindestens zwei Länder verglichen werden. Die Untersuchungseinheit unserer Auswertung ist das einzelne Politikfeld innerhalb einer Publikation; werden mehrere Politikfelder innerhalb einer Publikation analysiert, werden diese getrennt ausgewertet. Für die Analyse von Erklärungsfaktoren wurden zunächst aus der Policy-Analyse-Literatur etablierte und häufig untersuchte Theorien extrahiert und daraus Theorie-Kategorien gebildet. Um den heterogenen Pool an Policy-Analysen trotz unterschiedlicher Methoden und Operationalisierungen einheitlich-systematisch auswerten zu können, verwenden wir sodann ein bewusst einfach gehaltenes dreigliedriges Bewertungssystem der Erklärungskraft von Indikatoren.

Die Forschung zur Politik in den Bundesländern nahm ihren Anfang 1980 mit Schmidts bis heute Beispiel gebender Studie „CDU und SPD an der Regierung“. In den folgenden Jahren bis 1999 erschienen lediglich zwei Artikel und eine weitere Monographie. Ab 2000 stieg das Interesse an der Landespolitik stark und kontinuierlich an, so dass sich 97 Prozent der Publikationen in der zweiten Hälfte des ca. 40-jährigen Veröffentlichungszeitraumes befinden. 90 Prozent der Publikationen behandeln nur ein einzelnes Politikfeld; mehrere Politikfelder untersuchen lediglich 7 Publikationen, wobei die Anzahl von zwei bis sechs Politikfeldern reicht. Betrachtet man die Anzahl der Policy-Analysen nach Politikfeldern, zeigen sich Schwerpunkte im Bereich Bildung, Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik. Die Auszählung der verwendeten Methoden ergibt über alle drei abgebildeten Veröffentlichungszeiträume hinweg mit 38 quantitativen (49 Prozent), 31 qualitativen (40 Prozent) und 9 gemischten (11 Prozent) Policy-Analysen insgesamt ein relativ ausgeglichenes Bild. Auffällig ist, dass nahezu alle Content Analysen qualitativ untersucht wurden, lediglich Payk (2009) führte eine quantitative Analyse durch.

Die ausgewerteten Policy-Analysen zeigen, dass auch im „unitarischen Bundesstaat“ Deutschland – neben Bereichen fortbestehender Einheitlichkeit – beträchtliche Vielfalt der Policies der Länder besteht (vgl. auch Hildebrandt/Wolf 2008, Jeffery et al. 2014), welche eine Untersuchung der Determinanten von Vielfalt lohnenswert erscheinen lässt. Die Auswertung der Erklärungskraft der Determinanten ergibt, dass Parteien in nahezu allen Policy-Analysen getestet werden und eindeutig erklärungsstärkster Faktor sind (42 Prozent hohe Erklärungskraft / 32 Prozent teilweise Erklärungskraft). Zweitstärkster Erklärungsfaktor sind sozioökonomische Bedingungen (23 Prozent / 27 Prozent), die in mehr als der Hälfte der Policy-Analysen getestet werden. Die Finanzkraft (19 Prozent / 16 Prozent) liegt ungefähr gleichauf mit institutionellen Faktoren (17 Prozent / 15 Prozent). Eine insgesamt geringe Erklärungskraft weisen die selten getesteten Bürgereinstellungen auf, wobei deren Zurück-

weisungsquote mit 15 Prozent – ebenso wie bei Institutionen mit 19 Prozent – sehr gering ist. Überraschenderweise wird die Ost/West-Unterscheidung ebenfalls selten getestet, wobei sie in den durchgeführten Tests in 67 Prozent eine hohe Erklärungskraft hat und in 33% keine. Der Einfluss von Interessengruppen (5 Prozent / 5 Prozent) ist als gering anzusehen.

Forschungsstand (2): Landespolitik nach der Föderalismusreform I

Die große Bedeutung der Föderalismusreform I für das politische System der Bundesrepublik Deutschland spiegelt sich wider im regen Interesse, auf das sie in der Literatur stieß. Dabei stand zunächst die Bewertung der Reform im Hinblick auf das Ziel von mehr autonomem Gestaltungsspielraum im Vordergrund. Der bayerische Ministerpräsident Stoiber, der einst von der „Mutter aller Reformen“¹¹ gesprochen hatte, blieb bei seiner positiven Einschätzung: Die Landtage erhielten „erhebliche neue Kompetenzen“, man komme jetzt wieder zu einem „Gestaltungsföderalismus“¹². Die Beurteilung in der wissenschaftlichen Literatur fiel deutlich verhaltener aus. Die mittlerweile umfänglich vorhandene juristische Literatur zeigt eine Vielzahl von Limitationen (Überblicksdarstellungen bspw. bei Schneider 2013, Gerstenberg 2009, Graf 2007). Die ausführlichste Darstellung aus politikwissenschaftlicher Perspektive findet sich bei Zohlhöfer (2009a: 43), der zu dem Schluss kommt, dass der „gewonnene Handlungsspielraum vermutlich kleiner ist, als es die schiere Zahl von 16 Regelungsmaterien erscheinen lässt“. Übereinstimmend meint Scharpf (2007: 211f.), die neuen Kompetenzen seien „zu eng begrenzt, als dass sich daraus politisch und ökonomisch bedeutsame Gestaltungschancen im europäischen und globalen Standortwettbewerb gewinnen ließen“. Laut Schmidt (2011: 222) hingegen hat die Reform „den Spielraum (...) keineswegs nur in ‚Kleinkram‘-Angelegenheiten [erweitert]“.

Neben dem kompetenzrechtlichen Gestaltungsspielraum hängt die Wirkung der Reform wesentlich davon ab, ob und wie die Länder ihre neuen Möglichkeiten tatsächlich nutzen. Dabei dominiert nun der Fokus der Föderalismusforschung, d.h. neben dem konkreten Inhalt der Gesetze auch die Frage von Einheitlichkeit vs. Vielfalt. Die Einschätzungen unterscheiden sich dabei teils gravierend. Über alle Kompetenzen hinweg äußert sich von Blumenthal (2010: 177) vier Jahre nach der Reform skeptisch: „Die Unterschiede zwischen den Ländern scheinen überschaubar, das Maß der eigenständigen Kompetenzwahrnehmung begrenzt und die Bedeutung der horizontalen und vertikalen Politikverflechtung nach wie vor hoch.“ Ein Forschungsprojekt des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung dagegen registriert eine zunehmende Gesetzgebungsaktivität der Länder, wobei „die Befürchtung, dass auf vielen dieser Gebiete Musterentwürfe erarbeitet würden, um die Einheitlichkeit aufrecht zu erhalten (...) sich nicht bestätigt“ habe (Schneider 2012: 230). Laut Jeffery et al. (2016: 171) kam es bisher nicht zu größerer Divergenz; gemäß Wolf und Hildebrandt (2016: 394, 398)

¹¹ <http://www.sueddeutsche.de/politik/foederalismus-die-mutter-aller-reformen-1.785750> vom 13.12.2004

¹² <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/geplante-grundgesetzeaenderungen-die-mutter-aller-reformen-1332135.html> vom 23.06.2006

setzten die Länder eigenständige Akzente, doch fänden sich gleichzeitig größere inhaltliche Übereinstimmungen zwischen den Gesetzen.

Mittlerweile existieren zur Frage der Policy-Unterschiede, d.h. im Sinne deskriptiver Analysen, zu vielen Kompetenztiteln Einzeluntersuchungen, die ebenfalls zu sehr unterschiedlichen Schlüssen kommen. Das Hochschulwesen ist gemäß Pasternack (2011: 352) im Bereich des neuen Gestaltungsspielraums eher durch Einheitlichkeit als durch Diversität gekennzeichnet. Auch im Strafvollzug zeigt sich nur eine begrenzte Ausdifferenzierung zwischen den Landesgesetzen (Rowe und Turner 2016). Leber (2014: 278) stellt für Jugendstrafvollzug, Nichtraucherschutz und Ladenschluss fest, dass sich stets „unitarische Kompromissmodelle“ herausbildeten, um die sich mehrere Länder mit abweichenden Policy-Lösungen positionierten. Zum Nichtraucherschutz verabschiedeten alle Länder ein generelles Rauchverbot für die Gastronomie, wobei sich eine große Bandbreite an Ausnahmeregelungen vom Verbot findet (Reus 2016). Bei der Beamtenbesoldung hingegen ist ein starkes Gefälle entstanden (Lorse 2013: 85); es öffnet sich kontinuierlich die „Versorgungsschere“ (Knopp/Hagemeister 2013: 146).

Die wenigen politikwissenschaftlichen Analysen, die systematisch Erklärungsfaktoren untersuchen, erbringen, dass Parteien und sozio-ökonomische Unterschiede eine wesentliche Rolle spielen (Dose/Wolfes 2016, Reus 2016, Rowe/Turner 2016, Leber 2014), wobei die Besoldung laut Dose/Wolfes auch durch den Verschuldungsdruck erklärt wird. Im Bereich der Beamtenbesoldung und -versorgung wird die Finanzkraft als ausschlaggebender Faktor ausgemacht (Knopp/Hagemeister 2013: 148, Leunig/Neumann 2012: 203) und auch im Jugendstrafvollzug sind laut Leunig/Pock (2010) bewusste Abweichungen von Landesgesetzen insbesondere der drei finanzstärksten Länder auszumachen. Über die Kompetenztitel hinweg zeigt der Überblick bei Reus und Zohlhöfer (2015: 262), dass die größeren und finanzstärkeren Länder mehr Aktivität an den Tag legten und früher tätig wurden.

Forschungslücken in der bestehenden Literatur

In beiden Bereichen zeigt sich zunächst einmal eine große empirische Lücke die untersuchten Politikfelder betreffend. Hier sind bislang über die Breite der Politikfelder, über alle 16 Länder sowie über einen längeren Untersuchungszeitraum hinweg keine soliden Aussagen möglich. Landespolitik im Allgemeinen betreffend sollte die Kultur- und Innenpolitik, insbesondere angesichts der hohen legislativen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder, stärker erforscht werden. Landespolitik nach der Föderalismusreform I – also in den neuen Kompetenzbereichen – sieht sich noch größeren Defiziten gegenüber, politikwissenschaftliche Analysen existieren nur für wenige ausgewählte Kompetenzbereiche. Großer Forschungsbedarf besteht mithin an Studien, die mehrere Politikfelder auf Basis eines einheitlichen Analyse-schemas vergleichend untersuchen. Zwar ist hervorzuheben, dass in den Sammelbänden von Hildebrandt und Wolf (2008/2016) einige wesentliche Einflussfaktoren in allen Beiträgen behandelt und auch gesamthaft bewertet werden, dennoch bleibt die Vergleichbarkeit der

Einzelbeiträge aufgrund der unterschiedlichen Forschungsdesigns deutlich hinter politikfeldvergleichenden Analysen ‚aus einer Hand‘ zurück. Eine besondere methodische Herausforderung für künftige Forschung besteht darin, die bislang fast ausschließlich qualitativ untersuchten Policy-Inhalte so aufzubereiten, dass sie durch eine höhere Fallzahl einer statistischen Analyse über Zeit zugänglich sind.

Mit Blick auf die theoretische Seite zeigt sich, dass insgesamt ein Mangel an Analysen besteht, die systematisch Erklärungsfaktoren untersuchen. Viele Publikationen zur Landespolitik, auch von Politikwissenschaftlern geschriebene, bis Mitte der 2000er Jahre waren eher deskriptiv angelegt, mit lediglich anekdotischen Kausalverweisen. Die vorhandenen – im Rahmen dieser Dissertation in einem eigenen Aufsatz ausgewerteten – Publikationen zeigen, dass aus dem etablierten Theoriekanon der Policy-Analyse zumeist ‚Parteien‘ und ‚sozio-ökonomische Bedingungen‘, verbunden mit ausgewählten politikfeldspezifischen Indikatoren, getestet werden. Für die weitere Forschung empfiehlt es sich, Bürgereinstellungen und Institutionen verstärkt zu testen, weil diese bislang nur in wenigen Fällen getestet wurden, bei diesen Tests jedoch eine vergleichsweise hohe Erklärungskraft erreichten. Bei Bürgereinstellungen fällt besonders ins Auge, dass die öffentliche Meinung mittels Medienanalyse auf Landesebene noch niemals untersucht wurde.

Daneben wird die Perspektive der Föderalismusforschung zu wenig einbezogen, sowohl Fragestellung als auch Theorien bzw. Erklärungsfaktoren betreffend. Die vorhandenen Policy-Analysen sind fast ausschließlich aus politikfeldspezifischer Perspektive und auf politikfeldanalytische Weise geschrieben, d.h. sie tangieren Föderalismus-Fragen nur ‚nebenbei‘, ohne konsequente Theoretisierung und Operationalisierung. Meist erfolgen lediglich gelegentliche Verweise, welche Faktoren (der Policy-Analyse) neben der konkreten inhaltlichen Gestaltung der Gesetze im einzelnen Land zugleich auch bestimmte Unterschiede oder Gemeinsamkeiten der Landesgesetze erklären. ‚Diffusion‘ wurde bislang nur von zwei Autoren (Blancke 2004, Ulbricht 2016) untersucht; weitere Erklärungsfaktoren zu ein- oder wechselseitiger Beeinflussung der Länder waren noch nie Gegenstand einer Policy-Analyse. Obwohl die Literatur ausführlich die unterschiedlichen Kapazitäten und Ressourcen (Größe, Finanzkraft, Verwaltungskapazität) der Länder thematisiert hat, wurde bislang noch nicht untersucht, ob bzw. wie sich diese Asymmetrie im deutschen Föderalismus auf die Politikentscheidungen der Länder auswirkt. Auch die horizontale Verflechtung der Landespolitik (Koordination) wurde bislang nur aus institutioneller Sicht, aber nicht systematisch hinsichtlich der Konsequenzen auf den Policy-Output der Länder untersucht. Gleiches gilt für die föderalismuspezifische Variante der öffentlichen Meinung bzw. die unitarische Orientierung Bevölkerung.

Hinsichtlich der Föderalismusreform I besteht eine Forschungslücke nicht nur mit Blick auf kompetenzübergreifende und vergleichende Analysen der Inhalte der neuen Landesgesetze, sondern auch mit Blick auf die Kompetenzbereiche selbst. Föderalismus definiert sich nicht notwendigerweise über Unterschiede der Policies, sondern über die Selbstständigkeit der

subnationalen Einheiten (Schmidt 1995: 307f.). Dies bedeutet, dass der gewählte Gesetzgeber über substantiellen Gestaltungsspielraum für autonome politische Entscheidungen verfügen muss. Detaillierte und umfassende Ausarbeitungen aus politikwissenschaftlicher Perspektive finden sich in der Literatur allerdings weder zu ausgewählten Kompetenzen noch im Vergleich aller Kompetenzen.

1.2.2 Erkenntnisse der vorliegenden Dissertation

Im Folgenden werden zunächst die einzelnen Aufsätze mit ihren jeweiligen Fragestellungen, Ergebnissen und Forschungsbeiträgen präsentiert, bevor zum Abschluss der übergreifende Beitrag der Dissertation noch einmal zusammengefasst wird.

Die einzelnen Aufsätze der Dissertation und ihr jeweiliger Beitrag

Taking stock after 40 years of Länder policy analysis. A review of the determinants of regional policy output in Germany

- Autor*innen: Iris Reus / Stephan Vogel
- In überarbeiteter Form i.E. bei German Politics

Obwohl die Zahl der Policy-Analysen auf Landesebene nicht erst seit Kurzem stetig zugenommen hat, fehlt bislang eine umfassende und systematische Evaluation der Forschung. Um diese Lücke zu schließen, haben wir alle (78) Policy-Analysen, die in den letzten vier Jahrzehnten publiziert wurden, gesammelt und ausgewertet. Dabei zeigt sich zunächst ein Forschungsdesiderat im Bereich der Kultur- und Innenpolitik, der gerade aufgrund der hohen legislativen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder lohnenswert erscheint. Großer Forschungsbedarf besteht mithin an Studien, die mehrere Politikfelder auf Basis eines einheitlichen Analyseschemas vergleichend untersuchen. Eine besondere methodische Herausforderung für künftige Forschung besteht darin, die bislang fast ausschließlich qualitativ untersuchten Policy-Inhalte so aufzubereiten, dass sie durch eine höhere Fallzahl einer statistischen Analyse über Zeit zugänglich sind. In einem zweiten Schritt haben wir analysiert, inwieweit etablierte Theorien der Policy-Analyse Unterschiede im Policy-Output der Länder erklären können. Um den heterogenen Pool an Policy-Analysen einheitlich-systematisch auswerten zu können, haben wir ein dreigliedriges Bewertungssystem zur Erklärungskraft von Indikatoren entwickelt, welches die unterschiedlichen Methoden sowie Operationalisierungen der Indikatoren integriert. Im Ergebnis zeigt sich, dass Parteien in nahezu allen Policy-Analysen getestet werden und dabei mit Abstand erklärungsstärkster Faktor sind. Zweitstärkster Erklärungsfaktor sind sozioökonomische Bedingungen. Da Institutionen sowie die bislang selten getesteten Bevölkerungseinstellungen eine niedrige Zurückweisungsquote aufweisen, sollten sie von der Forschung künftig öfter in Policy-Analysen einbezogen werden.

Policy-Vielfalt zwischen den Bundesländern nach der Föderalismusreform I: Art, Ausmaß und Akteure

- Autor*innen: Iris Reus / Stephan Vogel
- veröffentlicht in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 12. Jg., Heft 4/2018, S. 621–642

Der Aufsatz untersucht das Ausmaß und die Art von Policy-Vielfalt zwischen den Bundesländern mit Hilfe eines neuen umfangreichen Datensatzes, der die Gesetzgebung in 15 neuen Gesetzgebungskompetenzen vollständig erfasst, die durch die Föderalismusreform I (2006) in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder übertragen wurden. Wir knüpfen damit an eine zentrale Debatte der deutschen Föderalismusforschung an: die Verortung des deutschen Bundesstaates zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt. Unser methodisch-konzeptioneller Beitrag ist, dass wir den Begriff der Policy-Diversität in verschiedene Aspekte ausdifferenzieren, neue Indikatoren zur Messung von Policy-Diversität entwickeln und systematisch über Politikfelder, Länder und Zeit hinweg untersuchen. Der Datensatz beruht auf eigens entwickelten politikfeldspezifischen Indizes, welche die Landesgesetze für die quantitative Analyse zugänglich machen, zugleich aber in qualitativer Detailtiefe die Inhalte des jeweiligen Politikfeldes berücksichtigen. Durch diese systematische Messung von Policy-Diversität wird das Fundament gelegt für weitere, auch kausale Analysen. Die vorliegende Auswertung ergibt im Einklang mit der jüngeren Forschung, dass es in den meisten neuen Kompetenzbereichen zu substantieller Policy-Diversität in der Landespolitik gekommen ist. Von den Ländern wird Policy-Diversität in unterschiedlichem Maße befördert, wobei Bayern Vielfalt besonders vorantreibt und damit die in der Literatur häufig vorzufindende Einordnung des Landes als ‚typischer Abweichler‘ bestätigt.

Chance genutzt? Zur Umsetzung der Föderalismusreform I durch die Landesgesetzgeber

- Autorin: Iris Reus
- bis dato unveröffentlicht

Die Föderalismusreform I sollte durch neue Landeskompetenzen mehr Raum für föderale Politikgestaltung schaffen. Inwieweit dies auch zu ‚neuer Vielfalt‘ führt, hängt neben der Kompetenznutzung durch die Länder maßgeblich davon ab, welcher Gestaltungsspielraum sich tatsächlich mit den neuen Kompetenzbereichen verbindet. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive wurde dies bislang noch nie umfassend erörtert; die Forschung konzentriert sich meist auf die zu beobachtenden Gesetzgebungsaktivitäten, wodurch ein wesentlicher Erklärungsfaktor für (das Ausbleiben von) Vielfalt unbeachtet bleibt. Das Manko der umfangreichen juristischer Literatur ist, dass meist selektiv und isoliert bestimmte Aspekte betrachtet werden. Das Ziel des vorliegenden Aufsatzes ist daher, in einem interdisziplinären Ansatz Beschränkungen und Möglichkeiten der politischen Gestaltung systematisch, gesamthaft für jeden Kompetenzbereich sowie in Relation der Kompetenzbereiche zueinander, zu bewerten. Im Ergebnis fällt der neue Gestaltungsspielraum deutlich geringer aus als die Anzahl der neuen Kompetenzbereiche suggeriert, was von vornherein die Chance für

föderale Politikgestaltung (und damit auch Vielfalt) einschränkt. Es zeigt sich ein klarer Zusammenhang zwischen Gestaltungsspielraum und Gesetzgebungsaktivitäten der Länder. Wo substantieller neuer Gestaltungsspielraum besteht, wurden von den meisten Ländern Gesetze verabschiedet mit mehrheitlich substantiellen Unterschieden – bei bestehenden Abstufungen zwischen den Kompetenzbereichen. Für eine differenziertere Betrachtung dieser Unterschiede wird im zweiten Teil des Aufsatzes ein erweitertes Bewertungsschema zum Grad der Vielfalt der Landesgesetze vorgestellt, welches die Indizes von Reus/Vogel (2018) verwendet, nun aber in einer umfangreichen quantitativen und qualitativen Auswertung auch die Einzelscores einbezieht. Während für die statistischen Analysen methodisch bedingt lediglich die Gesamtscores (d.h. das Aggregat der Ausgestaltung der Einzelregelungen des Gesetzes) verwendet wurden, kann hier der gesamte Mehrwert der qualitativen Detailtiefe der Indizes ausgeschöpft werden. Entsprechend dem Konstruktionsprinzip eines additiven Index ‚versteckt‘ sich ein beträchtlicher Teil an Information in den Einzelscores, so dass die Bewertung bei einigen Kompetenzbereichen angepasst werden muss.

Linking territorial and policy diversity: What drives regional policy-making in the German federation?

- Autor*innen: Iris Reus / Stephan Vogel
- bis dato unveröffentlicht

In diesem Aufsatz untersuchen wir, inwiefern die seit der Wiedervereinigung 1990 deutlich gestiegene territoriale Diversität auf Landesebene – sozioökonomische, politisch-kulturelle und finanzielle Unterschiede – den Policy-Output der Länder beeinflusst. Die getesteten Determinanten wurden einer systematischen Auswertung der Literatur (vgl. erster Aufsatz dieser Dissertation) der bisherigen Forschung entnommen. Für die Analyse haben wir einen umfangreichen Datensatz erstellt (Reus/Vogel 2018), der alle 425 Landesgesetze zwischen 2006 und 2013 einschließt, und mittels politikfeldspezifischer Indizes die Unterschiede zwischen den Landesgesetzen erfasst. Wir adressieren so eine Forschungslücke der bisherigen Literatur, nämlich Policy-Inhalte so aufzubereiten, dass sie einer statistischen Analyse über Zeit und über Politikfelder hinweg zugänglich sind. Die gepoolte Zeitreihenanalyse sowie die Random Effects Paneldatenanalyse zeigen für die wirtschaftspolitischen Kompetenzbereiche eine starke Erklärungskraft von Parteien wie auch des Katholikenanteils. Sozioökonomische Faktoren entfalten dagegen keinen Einfluss auf den Policy-Output, ebenso wie der Urbanisierungsgrad, Interessengruppen und Finanzkraft. Im gesellschaftspolitischen Bereich finden sich hingegen keine Partieneffekte, allerdings wieder eine starke Erklärungskraft des Katholikenanteils. Zudem erweist sich hier die Links-Rechts-Einstufung der Bürger als erklärungskräftig wie auch sozioökonomische Faktoren. Urbanisierungsgrad und Finanzkraft zeigen keinen Effekt, ebenso wie Interessengruppen. Die hohe Erklärungskraft von Bevölkerungseinstellungen (hier insbesondere religiöse Einstellungen) in beiden Politikfeld-Gruppen unterstreicht den Befund der Literaturlauswertung, dass diesem Faktor künftig mehr Aufmerksamkeit entgegengebracht werden sollte.

Swimming with or against the tide: Why subnational governments follow or deviate from the policy mainstream in a federation. Evidence from Germany.

- Autor*innen: Iris Reus / Stephan Vogel
- bis dato unveröffentlicht

Ausgangspunkt dieses Aufsatzes ist die in der Literatur viel thematisierte Asymmetrie im deutschen Bundesstaat. Auch im Zuge der Reformverhandlungen waren divergierende Interessen zutage getreten, wobei Forderungen nach mehr Gestaltungsspielraum vor allem von den größeren, reicheren und wirtschaftsstärkeren Ländern ausgegangen waren, während die leistungsschwächeren Länder darin auch das Risiko von Nachteilen im innerdeutschen Wettbewerb sahen. Die Untersuchungsfrage ist nun, inwieweit diese Asymmetrie der Länder sich auch in deren Gesetzgebung widerspiegelt. Die These lautet dabei, dass größere bzw. stärkere Länder eher ihre eigenen Policy-Entscheidungen treffen und abweichen, während kleinere und schwächere sich eher im Policy-Mainstream ‚verstecken‘. Diese These wird in der Forschung häufig vorgebracht, allerdings bislang lediglich mit anekdotischer Evidenz. Unser Beitrag liegt zunächst in der Ausdifferenzierung der übergreifenden allgemeinen Konzepte ‚Größe‘ und ‚Stärke‘ in klar getrennte, theoretisch begründete und operationalisierbare Erklärungsfaktoren. Daraus leiten wir Hypothesen zur Abweichung ab, die wir in einer gepoolten Zeitreihenanalyse systematisch über 15 Politikfelder und 16 Länder hinweg testen. Die Analyseergebnisse zeigen schließlich, dass große Länder (Fläche) und Länder mit historischer Tradition als Staat mehr vom Policy-Mainstream abweichen. Dies führen wir theoretisch darauf zurück, dass diese Länder ein ausgeprägtes Selbstverständnis entwickelt haben, als einzelner Staat eigene legislative Wege im Bundesstaat zu gehen und sich damit gegebenenfalls auch gegen den unitarischen Trend zu stellen. Die Abweichung eines Landes hängt außerdem von dessen Verwaltungskapazität ab. Somit erklären längerfristig stabile, strukturelle Faktoren die Abweichung besser als dynamische Faktoren (sozioökonomische Bedingungen, parteipolitische Zusammensetzung der Regierung und Finanzkraft), auf die sich die Forschung bislang konzentrierte.

Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung

- Autorin: Iris Reus
- veröffentlicht in: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 7. Jg., Heft 1/2014, S. 157-172

In diesem Aufsatz wird am Beispiel der Regelung des Nichtraucherschutzes in der Gastronomie untersucht, inwiefern es nach der Föderalismusreform I zu eigenständiger Landesgesetzgebung bzw. Harmonisierung der Landesgesetze gekommen ist. Mit Blick auf die Gesetzesinhalte, dargestellt anhand eines eigens entwickelten Index, ergibt sich ein ‚Unentschieden‘ zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt: neben großer Übereinstimmung in der allgemeinen Konzeption finden sich gleichzeitig wesentliche Unterschiede in den Detailregelungen. Basierend auf qualitativen Analysen der Gesetzgebungsprozesse wird sodann nach-

vollzogen, welche Faktoren jeweils eigenständige Landespolitik gefördert bzw. gehemmt haben. Vereinheitlichende Tendenzen gehen dabei von den ‚Fachbruderschaften‘ im Rahmen der Verwaltungskoordination sowie dem Unitarismus der Medien im öffentlichen Diskurs aus. Gleichwohl entwickelte sich die öffentliche Meinung in allen Ländern auch inhaltlich mehrheitlich in Richtung restriktiver Regelungen zum Schutz der Nichtraucher. Föderale Tendenzen sind in geringerem Maße auf besondere landesspezifische Gegebenheiten zurückzuführen sowie auf unterschiedliche Parteifärbungen der Landesregierungen. Dabei ergaben sich deutliche Unterschiede zwischen den Landesverbänden, womit die These der Regionalisierung des Parteienwettbewerbs hier bestätigt wird. Darüber hinaus zeigt sich, dass eigenständige Landespolitik nicht zwangsläufig zu unterschiedlichen Gesetzesinhalten führen muss, und umgekehrt bei Weitem nicht alle inhaltlichen Übereinstimmungen auf intentionale Angleichung zurückzuführen sind.

The effect of reformed legislative competences on Länder policy-making: determinants of fragmentation and uniformity

- Autor*innen: Nicolai Dose / Iris Reus
- veröffentlicht in: *Regional & Federal Studies*, 26. Jg., Heft 5/2016, S. 625–644

Die Fragestellung dieses Aufsatzes knüpft direkt an den vorherigen Aufsatz (Reus 2014) an; es geht hier darum, den Grad der Fragmentierung bzw. Einheitlichkeit aus der Gesamtperspektive aller 16 Landesgesetze zu erklären. Empirisch werden vier neue Gesetzgebungskompetenzen der Länder – Ladenschluss, Strafvollzug, Beamtenbesoldung und Laufbahnrecht – vergleichend betrachtet und dazu ein Kategoriensystem zur Operationalisierung der abhängigen Variablen entwickelt, welches quantitative und qualitative Darstellungen gleichermaßen in sich aufnimmt. Der analytische Rahmen geht zunächst von zwei etablierten Theorien der Policy-Analyse – Parteien und Problemdruck – aus. Kern der Überlegungen ist, dass es in der Summe zu höherer Fragmentierung kommt, wenn unterschiedliche Effekte bei diesen Erklärungsfaktoren in den Ländern festzustellen sind, und umgekehrt zu geringerer Fragmentierung, wenn ähnliche Effekte vorliegen. Als dritter Erklärungsfaktor wird ‚Wettbewerb‘, insbesondere im Angesicht von Haushaltsbeschränkungen, herangezogen. Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl Parteiendifferenzen als auch unterschiedlicher Problemdruck den Fragmentierungsgrad der Gesetze erhöhen. Wettbewerb übertrifft diese beiden sogar hinsichtlich der Erklärungskraft – werden finanzielle Nachteile befürchtet, treten selbst parteipolitische Vorstellungen dahinter zurück. Einheitlichkeit wurde neben ähnlichen parteipolitischen Vorstellungen der Landesregierungen vor allem von den ‚Fachbruderschaften‘ in den Verwaltungen im Rahmen von Koordination befördert, was die bereits in Reus 2014 (vorheriger Aufsatz) vorgefundene Bedeutung dieses bislang in der Literatur noch nicht untersuchten Faktors unterstreicht.

Der Beitrag der Dissertation in ihrer Gesamtheit

Zunächst wurde einem interdisziplinären Ansatz folgend die politikwissenschaftliche Perspektive mit der juristischen Perspektive zusammengebracht und für alle neuen Kompetenzbereiche der den Ländern durch die Föderalismusreform I erwachsene Gestaltungsspielraum examiniert. Eine genaue Kenntnis des Gestaltungsspielraums ist Voraussetzung für eine adäquate Bewertung der Landespolitik nach der Reform, da hierdurch deren Möglichkeiten und auch Grenzen abgesteckt werden. Daran anschließend wurden für die 15 Kompetenzbereiche mit Gesetzgebungsaktivität politikfeldspezifische Indizes entwickelt und alle 425 Gesetze im Untersuchungszeitraum codiert, so dass eine umfangreiche Datenbank zur Landesgesetzgebung in allen 16 Bundesländern entsteht. In empirischer Hinsicht ist also die Einbeziehung der Gesetze in allen – nicht lediglich ausgewählten – neuen Gesetzgebungskompetenzen der Länder zu betonen. Die konzeptionelle Innovation ist die Konstruktion der Indizes, die einerseits qualitative Detailtiefe aufweisen, deren Gestaltung aber gleichzeitig eine aggregierte Betrachtung sowie statistische und politikfeldübergreifende Analysen aller Gesetze über Zeit ermöglicht. Die Indizes ordnen die Politikfelder zwei Gruppen (Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik) mit gemeinsamer Konfliktlinie zu und die Gesetzesinhalte auf der entsprechenden Ordinalskala ein. Auf dieser Basis lassen sich viele verschiedene Fragestellungen analysieren – hier einerseits die konkrete inhaltliche Ausgestaltung der Landesgesetze und andererseits die Abweichung einzelner Landesgesetze vom ‚Policy-Mainstream‘. Zusätzlich wurde ein Kategorienschema zur Einordnung des Grades der Fragmentierung der Landesgesetze entwickelt, welches ebenfalls politikfeldübergreifend anwendbar ist, und dabei quantitative und qualitative Darstellungen gleichermaßen aufnimmt.

Für die durchgeführten Analysen kamen sowohl qualitative als auch quantitative Methoden zum Einsatz. Die statistischen Analysen beziehen wie oben geschrieben auf höherem Aggregationsniveau alle Gesetze in allen 16 Ländern ein und untersuchen den Einfluss von Erklärungsfaktoren über Zeit und über alle Kompetenzbereiche hinweg. Durch Letzteres ergibt sich ein repräsentatives Sample, welches generalisierende Aussagen über die Breite der Landespolitik ermöglicht. Zusätzlich wurden qualitative Detailanalysen für drei ausgewählte Kompetenzbereiche und darin ebenfalls für die Gesetze aller 16 Länder durchgeführt, die tiefere Einblicke in kausale Muster ermöglichen, welche allein quantitativ nicht adäquat zu untersuchen sind. Zur Weiterentwicklung der Theorie trägt die Arbeit in zweifacher Hinsicht bei. Zunächst wurden in einer Studie politikfeldübergreifend etablierte Theorien der Policy-Analyse getestet. Durch Auswahl der Theorien auf Grundlage einer systematischen Literature Review der bis dato im Forschungsbereich publizierten Policy-Analysen ist dabei ein Vergleich mit bisherigen Erkenntnissen möglich. In einem weiteren Schritt wird der Wechsel zur Perspektive der Föderalismusforschung vollzogen, d.h. neben konkreten Inhalten werden nun der Fragmentierungsgrad aller Länder sowie die Abweichung einzelner Länder betrachtet. Dazu wird der theoretische Rahmen um föderalismusbezogene Erklärungsfaktoren erweitert, die in der Literatur bislang lediglich allgemein diskutiert wurden. In einer Analyse wird die – bislang lediglich mit anekdotischer Evidenz vorgebrachte – These, dass

„große“ und „starke“ Länder eher ihre eigenen Policies verfolgen, erstmalig systematisch getestet, indem diese Merkmale konzeptionell ausdifferenziert und für einen empirischen Test operationalisiert werden. In weiteren Analysen werden, ebenfalls erstmalig in der deutschen Föderalismusforschung, der Einfluss von Koordination der Länder untereinander, von Wettbewerb zwischen den Ländern sowie der unitarischen Orientierung der Bevölkerung (und hier insbesondere der Vermittlung über die Medien) auf den Policy-Output der Länder systematisch analysiert.

1.3 Schlussbetrachtung

Auch im „unitarischen Bundesstaat“ Deutschland besteht beträchtliche Policy-Vielfalt – dies ist die erste Erkenntnis, aus eigenen Analysen zur Landesgesetzgebung wie auch aus der umfassenden Evaluation der bis dato publizierten Policy-Analysen im Forschungsbereich. Das Ausmaß der Vielfalt ist unterschiedlich ausgeprägt zwischen den Politikfeldern, aber dennoch über Politikfelder und Länder hinweg substantiell vorhanden. Die Vorstellung des ‚verkappten Einheitsstaats‘ hat sich also nicht bewahrheitet.

Die Gründe für Vielfalt bzw. Einheitlichkeit betreffend hat sich über alle Analysen hinweg zunächst ein starker Einfluss ‚typischer‘ Faktoren der Policy-Analyse – insbesondere von Parteien und sozioökonomischen Bedingungen in verschiedenen Formen – gezeigt. Unterschiede bzw. Ähnlichkeiten zwischen den Policies der Länder sind in vielen Fällen auf Unterschiede bzw. Ähnlichkeiten bei diesen Faktoren zurückzuführen. Darüber hinaus erweisen sich weitere, speziell föderalismus-bezogene Faktoren als wirkungsmächtig. Zu nennen sind hier insbesondere die (Flächen-) Größe eines Landes und das Vorhandensein einer Tradition von Staatlichkeit vor 1949, welche beide zu größeren Abweichungen vom ‚Policy-Mainstream‘ der Länder führen. Dagegen haben Koordination durch die ‚Fachbruderschaften‘ sowie lautstarke öffentliche Forderungen nach ‚gleichwertigen Lebensverhältnissen‘ einen bremsenden Einfluss auf das Ausmaß föderaler Vielfalt. Es lohnt sich mithin, in der Policy-Analyse auf Landesebene angestammte Pfade zu verlassen und den etablierten Kanon an Theorien zu ergänzen um jene föderalismus-bezogenen Faktoren, die in der Föderalismusforschung bislang lediglich theoretisch diskutiert, aber noch nicht systematisch empirisch getestet wurden.

Anknüpfend an die Erkenntnisse dieser Dissertation lassen sich einige Ansatzpunkte für künftige Forschung ableiten. Zunächst haben sich neben der großen Erklärungskraft von Parteien in der herkömmlichen ‚unitarischen‘ Variante (gleicher Einfluss von gleichnamigen Parteien) in zwei der drei im Detail untersuchten Politikfelder (Nichtraucherschutz, Ladenschluss) auch deutliche Unterschiede zwischen gleichnamigen Parteien in den verschiedenen Ländern ergeben. Hier wäre es interessant systematisch zu untersuchen, inwiefern die bereits nachgewiesene Föderalisierung der Positionen der Landesparteien (Bräuninger/Debus 2010) das Policy-Making beeinflusst. Ausgehend vom Einfluss der ‚Fachbruderschaften‘ bzw.

Koordination auf die Gesetzgebung richtet sich der Blick auf den Anfang: Unter welchen Bedingungen kommt es überhaupt zu Koordination? Und wenn schließlich eine koordinierte Policy-Option vorliegt: Wie genau beeinflusst diese den weiteren Gesetzgebungsprozess im einzelnen Land, unter welchen Bedingungen kommt es dennoch zu Abweichungen davon? Last but not least hat sich gezeigt, dass eigenständige Landespolitik nicht zwangsläufig zu unterschiedlichen Gesetzesinhalten führen muss, während umgekehrt bei Weitem nicht alle inhaltlichen Übereinstimmungen zwischen den Landesgesetzen auf intentionale Angleichung zurückzuführen waren. Das in der deutschen Föderalismusforschung häufige Vorgehen, von Gesetzesinhalten auf Absichten – konkret: Vereinheitlichungsabsichten bei ähnlichen Gesetzen – zu schließen, birgt somit die große Gefahr von Fehleinschätzungen. Es ist daher angeraten, künftig die prozessuale Dimension mit einzubeziehen und genauer zu untersuchen, inwiefern Wechselwirkungen und Policy-Transfers stattfinden.

Mit Blick auf die Föderalismusreform I schließlich ist festzustellen, dass die Reform durchaus einen Impuls darstellte und zur Belebung der Landespolitik geführt hat. Die Plenardebatten zeigen, dass die Föderalismusreform I das Bewusstsein der Abgeordneten beeinflusst und diese in ihrer Rolle als Gesetzgeber gestärkt hat. Gleichzeitig wurden durch die neuen Kompetenzen in einigen Bereichen intensive öffentliche Diskussionen stimuliert. Nachdem die Landespolitik seit jeher im Schatten der Bundespolitik steht und dementsprechend meist auf geringeres Interesse der Bürger trifft, ist dies im Sinne einer lebendigen Demokratie auf Landesebene zu begrüßen. Die neuen Gesetzgebungskompetenzen wurden großteils genutzt und sie wurden vom Großteil der Länder genutzt. Dabei kam es zu deutlichen Unterschieden, sowohl die Nutzung der neuen Kompetenzen als auch Inhalte der Landesgesetze betreffend. Wir sehen also „mehr Föderalismus“ als zuvor in dem Sinne, dass die neuen Kompetenzbereiche auch zu neuen Unterschieden in der Landespolitik geführt haben. Das Ausmaß der Kompetenznutzung sowie das Ausmaß der Vielfalt sind dabei häufig auf den jeweiligen Gestaltungsspielraum zurückzuführen. Wo Einschränkungen und Unsicherheiten des Gestaltungsspielraums bestehen, ist die Kompetenznutzung wie auch die Vielfalt geringer. Nachdem dies einige Kompetenzbereiche betrifft, ist die Schlussfolgerung evident: Liegt das Ziel darin, mehr Vielfalt in der Landespolitik zu erreichen, benötigt es zunächst einmal weiteren Gestaltungsspielraum für die Länder und somit neuerliche Reformmaßnahmen.

2 Taking stock after 40 years of Länder policy analysis. A review of the predictors of regional policy output in Germany¹³

ABSTRACT:

The number of policy analyses at the Land level has been rapidly increasing, yet we lack a comprehensive and systematic review of this literature. To close this gap, we have collected the entire population of seventy-eight analyses of policy output from the last four decades and evaluated their research designs and findings. This evaluation reveals a gap in cultural and law enforcement policies as well as in comparative analyses across several policy fields. Methodologically, there is a need for policy content to be captured in a way that facilitates statistical analysis over time. We then examine to which extent established theories of policy-making predict variance in policy output. The partisan composition of government is clearly the strongest predictor. Since institutions and citizens' attitudes are rarely rejected, they should be included more frequently in future policy analyses. Finally, we discuss substantive policy effects of frequently tested indicators.

2.1 Introduction

Although there has been a marked proliferation of policy analyses of German states (Länder) recently, we lack a systematic review of the state of the art which discusses results and provides recommendations for future research. This literature review investigates how Land policy analyses have been conducted (regarding investigation period, policy fields, method, etc.) and what factors predict the variance in policy output among Länder. It is the first literature review to evaluate the findings on these questions over the last four decades comprehensively and systematically and to identify the resulting research gaps. This is also relevant for policy analysis in general as we evaluate established theories of policy analysis over a long period of time and across policy fields (using the Länder as homogeneous cases).

Our review reflects the growing interest of political scientists world-wide in the regional level over the last two decades (see Hooghe et al. 2016; Keating 2008). In Germany, the Land level lay in the shadows for many years, as questions of centralisation, joint decision-making and the resulting problems dominated the literature (Benz 1985; Scharpf et al. 1976). With reunification in 1990, researchers have become more interested in the Land level (on elections: e.g. Burkhart, 2005; on parties: e.g. Bräuninger and Debus, 2012; on institutions: e.g. Leunig, 2007; on a combination of such aspects: Freitag and Vatter, 2010). In this

¹³ Zusammen mit Stephan Vogel, i.E. bei German Politics (in überarbeiteter Fassung)

context, Land policies came increasingly into focus (e.g. Münch 2011; Schmid and Blancke 2001; Sturm 2005). In 2008, Hildebrandt and Wolf published the first edited volume focusing solely on Land policies (a second edition appeared in 2016), followed by two special issues (Jeffery et al. 2016; Sack and Töller 2018).

While policy analysis at the regional level started relatively late in Germany, the predictors of policy diversity in other federations had been investigated since the 1960s (Miller, 2004, 35). Constituent units' policies in many federations have been explained, particularly in the USA and Canada (for literature reviews on the USA see Peterson, 1995, 85-103, Miller, 2004, and Kincaid, 2010, on Canada see Imbeau et al., 2000). These regional policy analyses have shown in particular the effects of parties (Grumbach, 2018), socioeconomic conditions (Barclay and Fisher, 2003), institutions (Hecock, 2006), public opinion (Caughey and Warshaw, 2018), interest groups (Pomey et al., 2010), and fiscal power (Rössel and Weingartner, 2010).

For Germany, the only extensive literature overview across policy fields was compiled by Blumenthal (2009, 30–9), who includes thirty-two publications on Land policies for the period until 2006, but does not comprehensively evaluate them. According to this overview, the main predictors are party differences, political culture, path dependencies, and socioeconomic differences. Wolf and Hildebrandt's (2008, 363–5) overall picture of sixteen policy fields shows the greatest differences to lie between East and West Länder, as well as between territorial and city states, often deriving from socioeconomic differences. They also found historical path dependencies and, to some extent, effects of political institutions and organised interests. Party effects were also confirmed, whereas according to the new edition (Wolf and Hildebrandt 2016, 395), they have partially decreased. In the latest Special Issue (Sack and Töller 2018, 611f.), some partisan effects are found. Other influential predictors include socioeconomic problem pressure and, occasionally, interest groups.

None of the literature reviews – on Germany as well as on other federations – gathers the entire population of policy analyses. Neither do they provide a comprehensive and systematic evaluation. Moreover, none of the literature reviews measures how much influence the predictors have on regional policy-making relative to each other. Our contribution is therefore that we gathered the whole population of seventy-eight Land policy analyses published since the founding of the Federal Republic. This limits typical biases of literature reviews, such as publication bias resulting from sampling only from (specific) journals. Moreover, we systematically evaluate the policy analyses according to a uniform scheme, which allows us to rank the predictive power of the theories considered. This uniform scheme also facilitates integrating policy analyses that use different methodologies (quantitative, qualitative, and mixed). We focus on the predictive power of theories across policy fields for two reasons: First, policy analysts may identify additionally relevant independent and control variables for future analyses based on our evaluation. Second,

federalism research is interested in the factors that cause policy diversity across many policy fields to better understand regional politics as a whole (for Germany: Jeffery 2005).

The article is structured as follows. In the next section, we present the database and methodology. We show the empirical results in the third section, before concluding.

2.2 Analytical approach

2.2.1 Database

By carrying out a broad search combining various strategies we obtained the whole population of Land policy analyses (see appendix section A for details) and avoid publication-type related biases (see appendix section B which also discusses publication bias). First, a comprehensive search for the period 1949 to August 2018 was conducted in the Bavarian Library Network, which contains books and articles purchased by the member libraries. The search terms *Föderalismus**, *Bund**, *Land**, *Länder**, as well as all Land names, were used. The same search was conducted in the catalogue of the German National Library, which contains all books and journals published in Germany. To ensure wide coverage of English-language articles, a topic search (title, abstract, keywords) from 1956 to August 2018 was carried out in the Social Sciences Citation Index. The search terms here were *Länder** and German states. Next, we checked the references in all selected literature titles to identify further relevant works (snowball principle). We also fully examined thematically relevant special issues and edited volumes. In addition, we checked all publications of researchers who have published frequently on Land policy-making. Since the snowball system is less effective for recent years, we validated the results by carrying out a full search of articles – without limitation to specific search terms – in titles and partly in abstracts of nine relevant German (at least since 2010) and twenty-one relevant English journals (2014 to August 2018).

The policy analyses thereby collected are included if they fulfil the following requirements. The first prerequisite is that it be a theory-based empirical study. Each study must have a clearly specified object of investigation, which can be any substantive policy, including expenditures. Following our research interest, some areas are excluded. This concerns first of all fiscal and budgetary policy, as well as institutional policy (organisational law, administrative policy, and so on), because they are not substantive policy fields. Since our focus is on legislation, we only consider analyses of policy outputs, not policy outcomes. Policy implementation and competence-related matters are excluded. Within a study, several *Länder* have to be compared for at least one point in time; longitudinal studies in a single Land are excluded.

Our unit of analysis is a single policy field within a publication. If several dependent variables within one policy field are examined, we assess them jointly. If dependent variables from several policy fields are analysed within one publication, we evaluate them separately for each policy field. The number of units of analysis is therefore slightly larger (seventy-eight) than the number of publications (sixty-nine).

2.2.2 Methodological guidelines

The aim of the evaluation is to assess the predictive power of more general theories. We thus seek to make a statement about the extent to which the factors belonging to a theory have an impact on the respective dependent variables in the policy analyses overall (for example, whether parties make a difference). To add more policy insights to this evaluation, we also analyse the substantive policy effects of frequently tested indicators (for example, which effect left parties have).

We obtained the predictors of Länder policy output which we investigate here in two steps. First, we selected established and frequently studied theories from the policy analysis literature.¹⁴ These theories form the wider framework for a number of specific influencing factors, which can take many different forms in individual cases but, importantly, are linked by a common causal mechanism. These theoretical categories were deliberately designed widely so that all variables can be classified over the entire investigation period. In the second step, we identified the individual influencing factors in all the policy analyses evaluated, and assigned all of them to the theories enumerated in Table 2.1 and presented in detail in the appendix section C.

Theory	Assigned indicators
Partisan theory	<ul style="list-style-type: none"> • Indicators relating to different ideologies and aims of parties on which politicians base policy-making • Exemplary operationalisations: left vs. right governments, specific coalition formats
Socioeconomic determinism (functionalism)	<ul style="list-style-type: none"> • Indicators comprise socioeconomic conditions in terms of functional problems and needs in society to which politicians react. From the range of possible policy options, Land politicians select the one that fits the socioeconomic conditions of their Land (Reus 2016, 213). • Since this category subsumes many factors from different fields, we distinguish between economic factors (e.g. unemployment

¹⁴ These theories have been established since the beginning of Land policy analysis and thus policy analysts could have tested any of them during the full investigation period (no bias). Empirically, their test frequency also does not change over time in a way that creates bias (see appendix section B). Although we acknowledge that these theories are interlinked, we treat them as separate here because policy analysts do not agree on the nature of these links, rendering a comparative analysis unfeasible.

Theory	Assigned indicators
	rate), demographic conditions (e.g. proportion of senior citizens), the degree of urbanisation (e.g. population density) and social factors (e.g. rate of incarceration).
Fiscal power	<ul style="list-style-type: none"> • Indicators relating to fiscal resources which define the affordable options for action • Exemplary operationalisations: debt per capita, tax revenues per capita
Institutions	<ul style="list-style-type: none"> • Indicators are formal and informal rules and conventions which structure political decision-making • Institutionalism includes factors such as constitutional provisions or veto players, as well as the concept of path dependency
Interest groups	<ul style="list-style-type: none"> • Indicators relating to voluntary organisations (such as trade unions or environmental organisations) which seek to influence policy-making through lobbying or participation in corporatist structures • Exemplary operationalisations: degree of organisation of associations, access to decision-makers
Citizens' attitudes	<ul style="list-style-type: none"> • Indicators comprise values and attitudes of citizens (cross-policy fields and issue-specific attitudes, as well as attitudes derived from religion) which politicians take into account when making policy decisions, in order to be re-elected • Exemplary operationalisations: attitudes measured by surveys, share of Catholics, public opinion presented by the media
East/West divide	<ul style="list-style-type: none"> • Indicators relating to the area-specific combination of socioeconomic conditions, citizens' attitudes, and path dependencies, resulting from the 40-year division before reunification • Dummy for Eastern vs. Western Länder

Tab. 2.1: Assignment of indicators to theories

Independent variables are included in the evaluation if they meet two criteria. First, the variable must be tested transparently: that is, the author has systematically collected and examined it for all Länder studied. Second, we only include variables with a clear theoretical foundation. This criterion is met if the author either theorises the effect direction explicitly (for example, as a hypothesis) or postulates a causal connection to the dependent variable by assigning the independent variable to a theory. If a political scientist can clearly recognise the reference to a theory, even if not explicitly stated, the variable is also taken into account. As our research interest is on policy variance, we only include variables that differ across Länder and can therefore predict policy variance among them.

To evaluate the policy analyses uniformly and systematically despite varying methods (quantitative, qualitative, mixed) and operationalisations, we use a deliberately simple rating system with three values (for details and examples see appendix section D):

- + = theory / indicator has high predictive power
- o = theory / indicator has partial predictive power
- - = theory / indicator has no predictive power

We measure the predictive power by examining whether certain values of the independent variable are systematically associated with certain values of the dependent variable (in quantitative analyses: significance of an effect). When assessing the predictive power, we generally follow the author; if an explicit evaluation is missing, we gather it ourselves from the regression tables or the text (for details see appendix section D). Across all methods, the evaluation is based on the effect direction theorised by the author prior to analysis. In the very rare cases in which the opposite effect (than expected by author/theory) is found and the author does not explain it plausibly afterwards, we rate this as -. In order to arrive at an overall assessment for a theory, the individual assessments of the corresponding indicators are aggregated. These indicators are considered equal unless the author deems any indicator particularly valid. All evaluations and the corresponding text references from the policy analyses can be found in the appendix section L. To ensure intercoder reliability, the authors checked each other's assessments and discussed doubtful cases.

The predictive power of a theory can be assessed in two ways: as a proportion of all policy analyses (including 'non-tests') or as a proportion of only those policy analyses in which a theory was tested. We assume that the predictive power of most theories can best be assessed using all policy analyses. Since authors usually test the variables for which they expect effects based on theoretical considerations and previous studies and should include the relevant control variables, the non-test of an established theory should in principle equate to no predictive power (-). However, a non-test may also be due to missing or difficult to obtain data. For the theories considered here, this applies in particular to citizens' attitudes, interest groups, qualitative studies on path dependency (quantitatively, path dependency is measured by the readily available lag), and partly to policy field-specific indicators of socioeconomic determinism. Moreover, a non-test could reflect the fact that certain theories, particularly relating to cultural and religious factors, are less common in the literature generally. Therefore, we also include a measure of predictive power in tests only. This also provides a different perspective of predictive power, reflecting that certain factors are theoretically expected to matter only for certain policies.

2.3 Results

This section presents the results of the evaluation.¹⁵ We first summarise descriptive information on research designs used and then turn to the predictive power of the theories.

2.3.1 How have Länder policy analyses been conducted?

Research on Land policies began in 1980 with Schmidt's seminal study, *CDU und SPD an der Regierung*. Between then and 1999 (see figure 2.1, left), only two articles and one monograph were published. From 2000 onwards, interest in Land policy-making increased strongly and continuously, from nine publications in the period 2000–4 to twenty-five in the most recent period (2015 to October 2018). The latter includes the most publications of any five-year interval despite its truncated time span. Thus, 97 per cent of the publications appeared in the second half of the almost 40-year publication period. Federalism Reform I (2006) and the preceding reform debate seem to have stimulated research in this area generally – that is, not only with regard to the new legislative Land powers. The spike in 2008 and 2016 is due to the edited volumes by Hildebrandt and Wolf.

The investigation period of the policy analyses (see figure 2.1, right) covers the entire period from the foundation of the Federal Republic. The years from 1949 to the mid-1970s, however, have been little investigated, while the most recent years are naturally also still underrepresented. The most-studied period is from shortly after reunification to the beginning of the 2010s. Overall, there is a need for analyses that span the 1970s to the late 2010s. Such analyses could examine how much the predictive power of the theories changed over time in the course of Europeanisation and globalisation, while before-and-after comparisons between the relatively homogeneous ‘old’ Länder and the sixteen Länder of the new Federal Republic would allow to specify changes resulting from reunification.

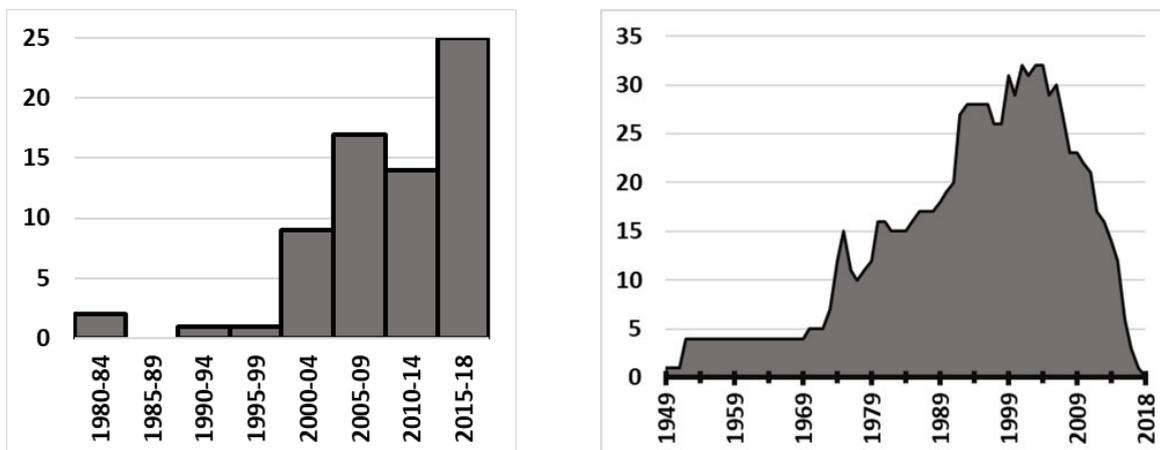


Fig. 2.1: Publication dates (left) and investigation period (right)

¹⁵ In the bivariate analyses, we do not run significance tests as we collected the entire population.

Note: The columns on the left denote the number of publications. The area on the right represents the number of policy analyses covering the year.

Looking at the number of Länder investigated per policy analysis (see figure 2.2, left), we find that 77 per cent of the studies include all Länder, which is positive for generalisability. Another 9 per cent of the policy analyses cover more than half of the Länder (at least six Länder before reunification and at least nine after). The remaining 14 per cent of the analyses are limited to a maximum of half the Länder.

Figure 2.2 (right) shows the number of policy fields examined per publication. The size of the boxes indicates the proportion of all publications. Thus, 90 per cent of the publications cover only a single policy field. Only seven of the sixty-nine publications analyse several policy fields: Schmidt 1980 (six), Schmid 2002 (four), Dose and Reus 2016, Galli and Rossi 2002, Turner 2011 (three each), as well as Potrafke 2011 and Schniewind et al. 2010 (two each).¹⁶ Therefore, a significant research gap exists in studies that compare policy fields with a uniform scheme. It should be emphasised that in the edited volumes by Hildebrandt and Wolf (2008, 2016), some important theories are considered in all contributions and also assessed overall; however, due to different research designs, the comparability of the individual contributions lags significantly behind policy analyses ‘from a single source’.

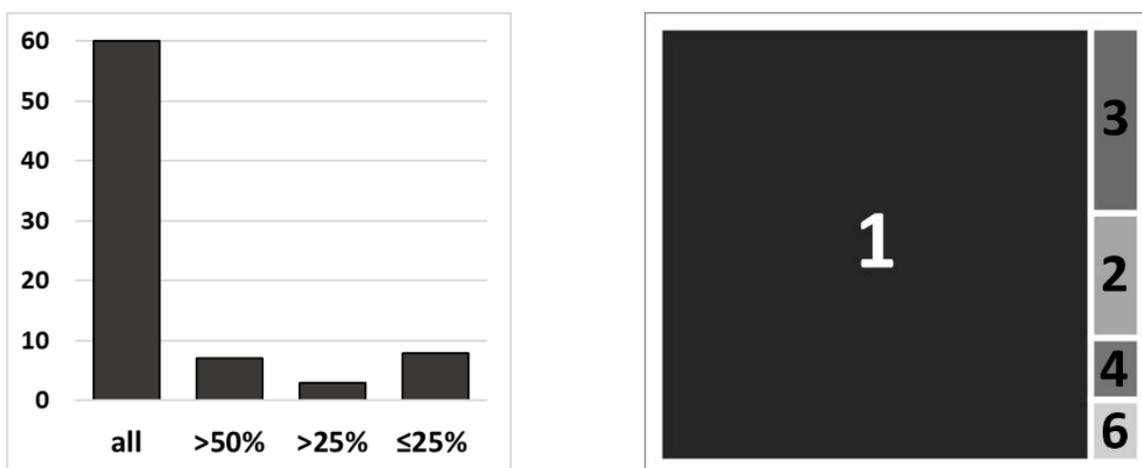


Fig. 2.2: Number of Länder (left) and policy fields covered (right)

Note: The columns on the left show the number of policy analyses that cover all, more than half but not all, between more than a quarter and half, and fewer Länder. The treemap on the right shows – by the varying sizes of the boxes – how many publications analyse the displayed number of policy fields.

Mapping the number of policy analyses by policy field reveals major differences (see figure 2.3).¹⁷ Education is the front-runner with nineteen policy analyses – one in every four. Employment and labour market with fourteen policy analyses and social welfare and health

¹⁶ Note that within the publications we only take into account the analysis of legislative output and not outcome (see section 2.1) and define policy fields as explained in footnote 4. Accordingly, Jeffery et al. 2014 and Rothgang and Wessel 2008 are not considered analyses that cover several policy fields here.

¹⁷ To assign policy analyses to policy fields, we use a modified form of the policy field classification by Dardanelli et al. 2019 (see appendix section E).

care with twelve policy analyses are next. Together, these three policy fields account for more than half of the analyses. The next policy field trails far behind, addressed by only six analyses. Taxation, agriculture, and economic activity are at the bottom with only two policy analyses each.

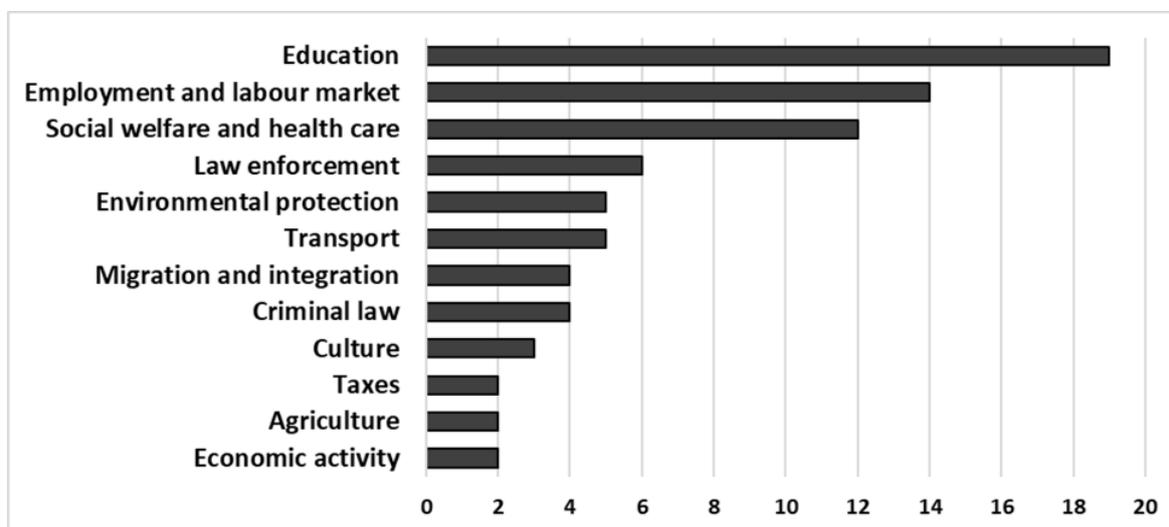


Fig. 2.3: Policy fields analysed

Note: The bars show the number of policy analyses covering the respective policy fields.

Now we test whether Land policies are examined all the more frequently, the greater the legislative power of the Länder in the respective policy field. To this end, we compare the distribution of policy analyses just presented with the Land's 'legislative autonomy' in these policy fields (data from Kaiser and Vogel 2019; for details see appendix section F). Disproportionality in this regard might bias statements about the overall predictive power of the theories, given the overrepresentation of some policy fields. The results show partial proportionality: in about half of the policy fields, the number of policy analyses tracks the extent of legislative power. For example, the biggest number of policy analyses are of education, in which the Länder have the greatest scope. A misfit is found in employment and labour, as well as in social welfare and health care, where numerous policy analyses were carried out despite low legislative autonomy. The reversed misfit applies to culture and, to a lesser extent, law enforcement. This constitutes a research gap as only a small or medium number of policy analyses have been presented despite high legislative autonomy in both policy fields.

A survey of the methods used across all three publication periods shows a relatively balanced distribution, with thirty-eight quantitative (49 per cent), thirty-one qualitative (40 per cent) and nine mixed (11 per cent) policy analyses (see figure 2.4, left). Contrary to the general trend in political science towards quantitative methods, their proportion decreased for the period 2010–18. Previously, in 2000–9, twice as many quantitative as qualitative analyses

had been published. In the most recent years, QCA has established itself as a new method. First used in 2016, it has since been employed in almost every fifth policy analysis.

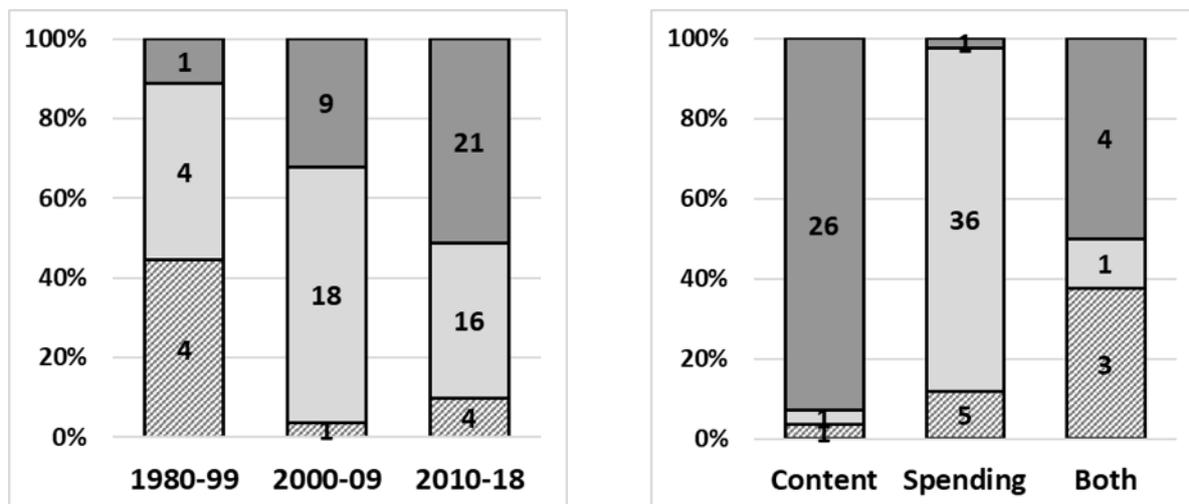


Fig. 2.4: Method by publication date (left) and type of dependent variable (right)

Note: The column sections on the left represent the share of policy analyses that are qualitative (dark grey), quantitative (light grey), and mixed (striped), by publication date. The column sections on the right show these shares for all publication dates by type of dependent variable.

Figure 2.4 (right) shows the methods used for the entire publication period in conjunction with the type of dependent variable. The focus is on spending, with forty-two analyses (54 per cent); policy content was analysed twenty-eight times (36 per cent) and spending and policy content together eight times (10 per cent). Until the 2000s, studies on spending dominated; by the 2010s policy content and spending were researched equally. This trend is to be welcomed because policy-making is not adequately reflected by spending alone. We find that all content analyses were examined qualitatively – only Payk (2009) carried out a quantitative analysis (however, just for one policy field). A challenge for future research, therefore, is to capture policy content more often in a way that increases the number of cases and facilitates statistical analysis over time.

2.3.2 Which theories predict Länder policy output?

In this subsection, we assess the predictive power of the theories (presented in section 2.2.2) in the policy analyses. We show the results from different perspectives: first, across policy fields for the entire investigation period; split into the period before and after reunification in 1990; for four policy field groups; and finally by type of dependent variable (content versus spending). All graphs follow the same scheme. The length of a bar indicates the proportion of all policy analyses in which a theory was tested. The different colours represent the proportion of high (black), partial (dark grey) and no (light grey) predictive power in the tests. Their relation to each other indicates how well a theory fares when tested. The numbers displayed in the graphs are listed in appendix section G. Additionally, we provide informa-

tion on some particularly interesting, concrete effects of indicators that are frequently used in the policy analyses (for details see appendix section H).¹⁸

2.3.2.1 Predictive power of theories overall

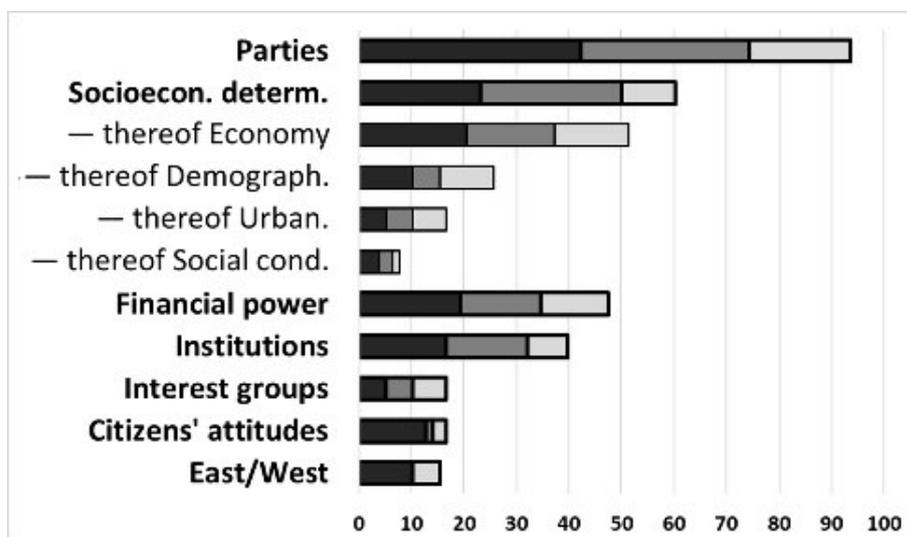


Fig. 2.5: Predictive power of theories overall

Partisan theory

Partisan theory is by far the most frequently tested theory (in 94 per cent of policy analyses; see figure 2.5), which reflects that parties are a preminent object of study in political science. It has high predictive power in 42 per cent of all policy analyses and partial predictive power in another third (32 per cent), thus contributing to the prediction of policy differences in three out of four cases. In the tests, parties fare reasonably well compared to other theories. Clearly, then, party differences are the strongest predictor.

When classifying the various operationalisations into the overarching scheme ‘right vs. left parties’, we find that both right and left parties have the strongest effect (in the theoretically expected direction) on policy content. In more than four fifths of these analyses on economic and social policy, left parties are associated with ‘left’ (state-interventionist/ egalitarian) policies. This includes limited shop opening hours to protect employees (Dose and Reus 2016), the rapid extension of institutional childcare (Turner 2011), and less selectivity and a focus on integration in the school system (Payk 2009). Right parties passed ‘right’ (market-liberal/meritocratic) policies in almost three quarters of these analyses. The effect is even more pronounced in societal policy, where left parties have pushed through progressive and/or libertarian policies in all tests, such as more rights for prisoners (e.g. Dose and Reus 2016; Rowe and Turner 2016), stronger protection of non-smokers from second-hand smoke

¹⁸ Note that these specific effects are mostly based on a (very) small number of policy analyses.

(Reus 2016), or more measures for equal rights for women (Schuster 1997). Likewise in all tests, right parties enacted conservative and/or authoritarian policies such as a ban on the Muslim headscarf (Blumenthal 2009; Henkes 2008) or deportations to the insecure Afghanistan (Hörisch 2018). However, contrary to general theoretical expectations, left parties correlate with higher expenditures – compared to other parties – only in slightly less than two fifths of the spending analyses. Similarly, right parties lead to lower expenditures only in less than every third analysis. Left parties are associated with higher spending on childcare (Andronescu and Carnes 2015), benefits for asylum seekers (Hörisch 2018), and active labour market policies (e.g. Schmid and Hedrich 2008). Right parties are associated with lower spending in the afore-mentioned areas, yet with higher spending in higher education (Oberndorfer and Steiner 2007; Potrafke 2011). Thus, across all parties, spending decisions appear to be constrained by external factors, which limit party differences.

The participation of the Greens in the government systematically correlates with ecologically left policies: stricter regulations on fracking (Töller 2017) and genetically modified organisms (Hartung and Hörisch 2018) and a spending focus on agri-environmental measures (Ewert 2016). Surprisingly, the Greens do not increase spending more than other parties, even in education (e.g. Galli and Rossi 2002; Wolf 2006), culture (e.g. Tepe and Vanhuyse 2014), and public transportation (Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008).

Grand Coalitions are associated with higher expenditures for internal security (Schniewind et al. 2010), while evidence on social security (Galli and Rossi 2002; Schneider 2010), culture (Potrafke 2011; Schniewind et al. 2010), and education (e.g. Galli and Rossi 2002; Potrafke 2011) is mixed. This mostly confirms the theoretical expectation that Grand Coalitions increase spending for both left and right policies as they cater to the claims of many voters.

Socioeconomic conditions

The second strongest predictor is socioeconomic conditions, which have high predictive power in 23 per cent of all policy analyses (tested in 60 per cent of analyses). Even more frequently, in a further 27 per cent of policy analyses, they partially predict the output. When considering only the tests, socioeconomic conditions show both a high and a lack of predictive power more rarely than most other theories but offer a partial prediction most often among all theories, resulting overall in an average performance in the tests. This can be attributed to the fact that socioeconomic determinism is usually operationalised by numerous indicators, which makes a medium overall rating more likely.

Socioeconomic indicators are very heterogeneous. Thus, for most of them, not enough similar analyses are available to evaluate concrete effects. For the unemployment rate, which we investigate subsequently, we find that higher unemployment is often associated with higher spending (in seven out of twelve tests). A consistent influence in this respect was

shown for social (Rothgang and Wessel 2008) and educational spending (e.g. Arends 2017; Baum and Seitz 2003). For labour market expenditures, the effect of higher unemployment reversed over time as it led to higher expenditures from the 1990s until about 2000 (Schmid and Blancke 2001), but to lower expenditures afterwards (Schmid and Hedrich 2008).

Comparing the four subcategories of socioeconomic determinism, *economic factors* are by the far most influential as they predict the policy output in more than a third of all analyses (37 per cent) at least partially. This is a remarkable figure, because limited data access makes it occasionally difficult to test policy field-specific indicators. In the tests, economic factors perform at an average level. *Demographic variables* provide a systematic or partial prediction in only every seventh policy analysis (15 per cent). Their rejection rate of 40 per cent in the tests is the highest of all factors examined. The proportion of high or partial predictive power is even lower for *urbanisation* (10 per cent) and *social conditions* (6 per cent). Both subcategories are rarely tested, namely in 17 per cent (urbanisation) and 8 per cent (social conditions) of all policy analyses. In these tests, urbanisation performs poorly compared to other theories, while social conditions fare very well.

While urbanisation has a low predictive power overall, it can explain why some city specific needs such as longer shop opening hours (Dose and Reus 2016) or the focus of social housing on flats instead of owner-occupied homes (Jaedicke and Wollmann 1983) are taken into account in urban areas. Urbanisation correlates positively with expenditures for culture (Stocker 2010) and labour market promotion (Schmid and Hedrich 2008), but surprisingly negatively with expenditures for the care of children under six (Busemeyer and Seitzl 2018). There is contradictory evidence on expenditures for police officers (Birkel 2008; Tepe and Vanhuysse 2013).

Fiscal power

The fiscal power of the Länder predicts policy output systematically in 19 per cent of all analyses and partially in another 15 per cent. This reflects that fiscal power is only expected to predict differences between policies with fiscal implications. Considering only the tests, fiscal power performs worse than most theories as it is often rejected.

Concrete effects can be summarised over many analyses, since almost all indicators can be classified into the overarching scheme ‘low vs. high fiscal power’. We find that fiscal power correlates positively with spending in three fifths of the tests. This positive association applies to public employment (e.g. Schmidt 1980) as well as expenditures on youth policy (Beinborn et al. 2018) and (partially) on care and childcare (e.g. Busemeyer and Seitzl 2018). It is also mostly confirmed in education (e.g. Wolf and Heinz 2016). The influence of fiscal power on economic activity in a narrower sense has not yet been investigated, which constitutes a research desideratum.

Institutions

Institutional factors yield similar results to fiscal power, with a share of 17 per cent high and 15 per cent partial predictive power. When tested, institutional factors perform at an average level compared to other theories. Yet, they are only rejected in every fifth test (19 per cent) which is a remarkably low rate because various institutions among the Länder are fundamentally similar – for example, the existence of proportional representation and constitutional courts, core content of constitutions, or the lack of veto players beyond the coalition government.

We therefore recommend including institutional factors more frequently in future analyses. Since this theory combines many different factors (e.g. veto players [Stocker 2010; Reus 2016] and direct democracy [Turner 2011]), which also unfold specific influences depending on the policy field, it is difficult to summarise concrete effects across policy fields. The policy analyses show path dependencies, for instance, for agricultural and educational spending, which is based on previous spending patterns (Ewert 2016; Wolf 2006), and for the regulation of fracking, which is influenced by the established economic structure (Töller 2017). We notice a large research gap with regard to detailed qualitative studies of long-term path dependencies.

Citizens' attitudes

Citizens' attitudes were tested very rarely – in only every sixth policy analysis (17 per cent) – and predicted the policy output systematically or partially in only every seventh analysis (14 per cent). However, they showed high predictive power in 77 per cent of the tests (highest value of all theories), while being rejected in only 15 per cent of the tests (lowest values of all theories). It therefore seems plausible that their actual predictive power is significantly higher. This is all the more likely as the effect of citizens' attitudes has been often shown in other federations.

Due to the small number of cases, concrete effects across several analyses can only be summarised for the Catholics share, which is part of the indicator group 'religion'. Four out of five studies show that a higher Catholics share correlates with lower spending (e.g. Andronescu and Carnes 2015; Wolf 2006). Since these tests relate primarily to expenditures for education and child care, the lower spending by the government might be due to higher church engagement in these areas. The low number of tests of general and issue-specific citizens' attitudes (such as Töller 2017) results to some extent from limited survey availability at the Land level. In contrast, it is inexplicable that public opinion as reported by the media (easily accessible via digital archives by now) has only been tested in a single analysis (Reus 2016) – this constitutes a major research gap.

East and West

The differentiation between East and West Länder has, of course, only been a factor since reunification. It was tested in every fifth (22 per cent) and demonstrated high predictive value in every seventh post reunification policy analysis (15 per cent). As with citizens' attitudes, the proportion of the tests revealing high predictive power is sizeable at 67 per cent.

We find that in more than half of the tests the Eastern Länder spend more (childcare [Andronescu and Carnes 2015], sports promotion [Haring 2010], labour market policy [Schmid and Hedrich 2008] and mostly in education [e.g. Wolf 2006]). No differences in spending were shown in culture (Stocker 2010) and domestic policy (Schniewind et al. 2010). These differences between the policy fields are not due to different investigation periods (1990s/2000s). Furthermore, all tests control for socioeconomic conditions and most tests also for fiscal power, which points to the unique predictive value of the East/West distinction. A considerable research gap concerns how this factor shapes policy contents.

Interest groups

The influence of interest groups, finally, is low, given a share of only 10 per cent of high or partial predictive power in the policy analyses and a very high rejection rate at 38 per cent of the tests. A systematic effect of interest groups in the theoretically expected direction was only shown for civil servants' salaries (collective bargaining organisation of the Länder, Dose and Wolfes 2016), expenditures for development programmes for rural areas (farmers' associations, Ewert 2016), and expenditures for culture (Federal Association of Artists, Stocker 2010). The low number of tests is partly due to the lack of relevant interest groups in some policy fields and to limited availability of membership numbers. There is a large research gap in analyses that examine the influence of interest groups in qualitative detail.

2.3.2.2 Predictive power before and after reunification

Reunification represents a turning point for the Federal Republic. Not only did it increase the number of Länder from eleven to sixteen, but political-cultural and socioeconomic differences among them grew even more markedly. This changed the competition among the Länder, especially as Europeanisation and globalisation intensified during this time. Accordingly, we observe noticeable differences in the predictive power of most theories before and after 1990 (see figure 2.6¹⁹).²⁰

¹⁹ The lack of/small number of cases renders comparisons for interest groups and citizens' attitudes unfeasible.

²⁰ The predictive power of the theories is not influenced by the number of Länder investigated (see appendix section I).

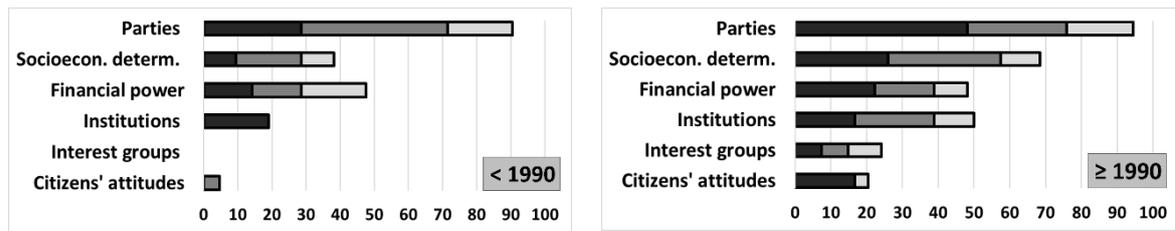


Fig. 2.6: Predictive power of theories before (left) and after reunification (right)

For the period after reunification, *party differences* predict policy outputs even more often, with the proportion of high predictive power rising strongly from 29 to 48 per cent. This is remarkable given the discussions in a number of subfields of political science whether parties still matter. A more differentiated examination shows that parties provide even better predictions in policy analyses covering the 1950s–1970s (high predictive power in slightly more than half of the analyses). Subsequently, party effects declined and increased again after reunification. The predictive power of *socioeconomic conditions* rose steeply after reunification: the proportion of high predictive power from 10 to 26 per cent and the proportion of at least partial predictive power even more so from 29 to 57 per cent. This confirms the thesis that socioeconomic heterogeneity among Länder has increased significantly as a result of reunification, leading to differences among Land policies (see Jeffery et al. 2014). The share of high predictive power of *fiscal power* increased noticeably after reunification (from 14 to 22 per cent), and the share of at least partial predictive power rose similarly (from 29 to 39 per cent). Fiscal indicators were only rejected in every fifth test, as opposed to more than every third test before reunification. This confirms that the addition of the new Länder created a gap in fiscal power that impacts Land policy-making, even though the fiscal equalisation scheme largely levels out the originally enormous disparities. Finally, *institutions* were analysed much more frequently (in every other policy analysis instead of every fifth) after reunification. This can be partially attributed to the newly awakened interest in institutions in policy analysis in general since about the 1990s. The proportion of high predictive power remained largely constant, while the proportion of partial predictive power rose strongly (from 0 to 22 per cent).

2.3.2.3 Predictive power of theories: policy field groups compared

Furthermore, we are interested in comparing the predictive power of the theories between policy fields. As some policy fields comprise only a few policy analyses, we aggregate the twelve policy fields according to their proximity to four groups: education; labour and social welfare; domestic policy; and economy.²¹ If one distinguishes between the four policy field groups (see figure 2.7), differences in predictive power are noticeable for most theories.

²¹ Education: Education, Culture. Labour and social welfare: Employment relations and labour market, Social welfare and health care. Domestic policy: Immigration and integration, Criminal law, Law enforcement. Economy: Economic activity, Agriculture, Environmental protection, Transport, Taxation.

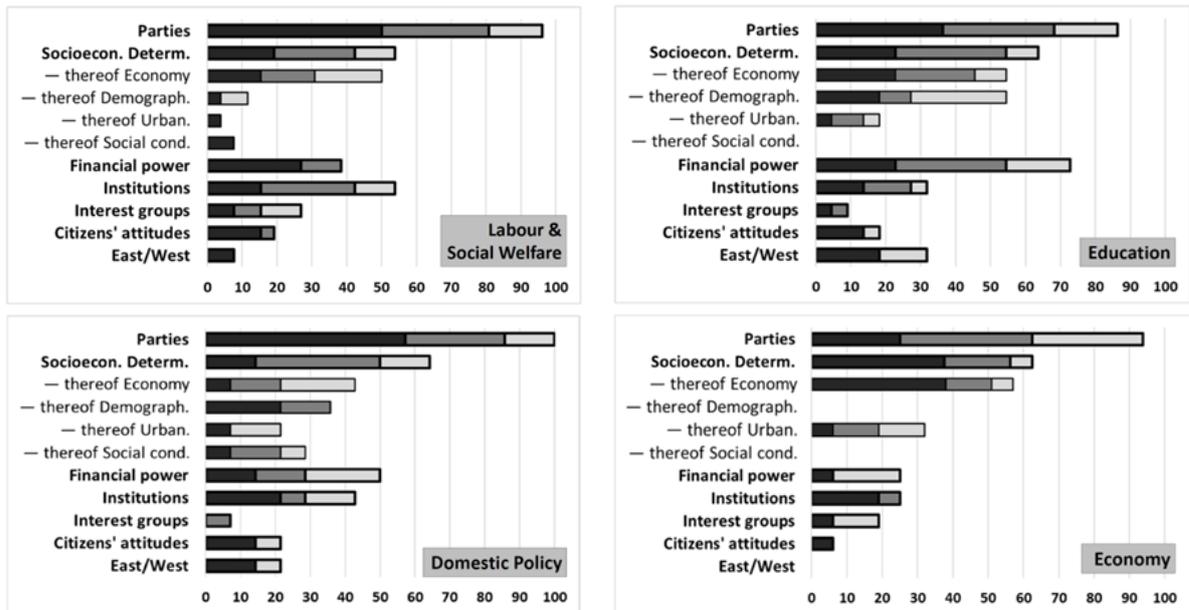


Fig. 2.7: Predictive power of theories in policy field groups

Partisan differences provide at least a partial prediction in far more than half of the policy analyses (over 60 per cent) in each group, which speaks to the strength of this theory. At the same time, differences in high predictive power obtain: parties predict outputs in half of the analyses in ‘domestic policy’ and ‘labour and social welfare’ well, yet ‘only’ in every third and fourth analysis in ‘education’ and ‘economy’, respectively. For economic policies, *socioeconomic determinism* is particularly strong, with high predictive power in a notable 38 per cent of the policy analyses, in contrast to 14–23 per cent in the other three groups. Moreover, socioeconomic conditions are only rejected in every ninth test in economic policy (11 per cent). Economic factors are particularly impactful in economic policy – as expected – while demographics are especially influential in domestic policy. Urbanisation and social conditions provide low prediction across all groups. *Fiscal power* is important in education, where it predicts policy output at least partially in slightly more than half of the analyses. In economic policy, however, fiscal power almost never matters. The effect of *institutions* differs slightly less among policy field groups, with shares of at least partial predictive power ranging from 25 to 42 per cent. *Interest groups* influence labour and social welfare relatively most, while in the remaining groups their effect is negligible. *Citizens’ attitudes* also affect labour and social welfare most, with a 19 per cent share of at least partial prediction, while the effect on other groups is similarly low (6–14 per cent). Finally, *East/West differentiation* plays the largest role in education and domestic policy (18 and 14 per cent of at least partial predictive power) but has very little effect on labour and social welfare (8 per cent) and, surprisingly, none at all on economic policy.

2.3.2.4 Predictive power of theories: policy content and spending

If one differentiates by the type of dependent variable (see figure 2.8²²), we see that some theories are better at predicting either spending or content. Interestingly, despite substantial differences in individual percentages, similar rankings of the predictors emerge for both types of dependent variables: the most frequent prediction originates from partisan theory, followed by socioeconomic conditions, and then – close to each other – either institutions or fiscal power.

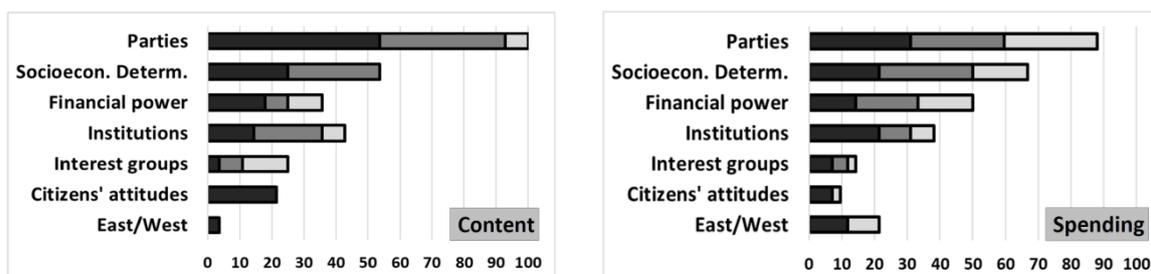


Fig. 2.8: Predictive power of theories regarding policy content (left) and spending (right)

Partisan effects are markedly more frequent in policy content than in spending. They predict the variance well in slightly more than half of policy content analyses (54 per cent) and almost always (93 per cent) at least partially. For spending, the share of high predictive power is only 31 per cent and of at least partial predictive power merely 60 per cent. This could be due to low Land tax autonomy which limits governing parties' ability to implement their spending-related preferences. *Socioeconomic conditions* also predict policy content better than spending, yet the differences here are small: 25 per cent (compared to 21 per cent) high predictive power and 54 per cent (compared to 50 per cent) at least partial predictive power. Similarly, *fiscal power* has a slightly stronger effect on spending. While it provides a systematic prediction in only 14 per cent of spending analyses (compared with 18 per cent for policy content), it offers an at least partial prediction in 33 per cent of spending analyses (compared with 25 per cent for content). *Institutions* predict spending and policy content similarly well. On the one hand, they systematically predict the output in every fifth spending analysis (21 per cent) as opposed to every seventh content analysis (14 per cent). On the other hand, they offer a partial prediction in only 31 per cent of the spending analyses, compared to 36 per cent of content analyses. *Citizens' attitudes*, however, rather impact policy content: they systematically predict the output in all six content tests, but 'only' in three fourths of the spending tests. The reason might be that spending analyses more frequently investigate overall spending in a policy field, whereas content analyses rather examine individual issues on which citizens likely form an opinion which the legislator can survey. In contrast, *interest groups* are slightly more influential in spending (7 per cent high

²² Due to the number of cases, no comparison can be made for East/West differentiation.

and 12 per cent at least partial predictive power) than in policy content (4 per cent high and 11 per cent at least partial predictive power).

2.4 Conclusion

This review of the increasing number of Land policy analyses confirms that even the ‘unitary federal state’ of Germany exhibits considerable diversity among its constituent units’ policies (generally, Hildebrandt and Wolf 2008, Jeffery et al. 2014; on Land policies after Federalism Reform I, Reus and Vogel 2018). It is thus worthwhile to study policy diversity and its predictors. To examine the state of the art, we have evaluated all seventy-eight policy analyses published since 1949 systematically and comprehensively and arrive at the following conclusions.

First of all, more research on culture and law enforcement is indicated. Furthermore, we need more analyses that compare policies in several policy fields as well as before and after reunification. While the overall distribution of quantitative and qualitative methods is balanced, almost all content analyses were conducted qualitatively. Thus, policy content should be captured more often in a way that increases the number of cases and facilitates statistical analysis over time.

The evaluation of the predictors shows that governing *parties* are tested in almost all policy analyses, fare well in these tests and are thus clearly the strongest predictor. Partisan indicators are very often operationalised based on party names, assuming identical nationwide positions. We recommend using finely graduated, metric party positions in quantitative analyses more frequently, especially Land-specific party positions (across policy fields: Bräuninger and Debus 2012; policy field-specific: e.g. Ewert et al. 2018). More qualitative research is needed to explain why the Greens unexpectedly do not increase spending more than other parties when in government. Besides, further studies are encouraged to reconcile the contradictory findings on the spending effects of Grand Coalitions in social security, education, and culture.

The second strongest predictor is *socioeconomic conditions* which are often tested and frequently provide a partial prediction. Trailing these two theories, *fiscal power* is on a par with *institutional factors*. Due to their low rejection rates, institutions and *citizens’ attitudes* warrant more frequent inclusion in policy analyses. This is particularly the case for citizens’ attitudes whose effects have been far more frequently tested and shown in other federations using survey data. Public opinion as reported by the media also warrants more research. Additionally, the effect of Catholic belief should be tested across many policy fields (including social welfare). For institutions, we found large research gaps with regard to the rarely tested yet prominent veto player theory and detailed qualitative studies of long-term path dependencies.

Surprisingly, *East/West differentiation* is also rarely tested and shows a rather high predictive power in the tests. To complement the existing spending analyses, future research should investigate how this factor shapes policy contents. The influence of *interest groups* has been both hardly studied and infrequently confirmed in the tests. We recommend that quantitative analyses use accessible membership numbers while qualitative studies seek to unfold the causal mechanism of these often informal processes. Compared to the literature reviews mentioned in the introduction (Wolf and Hildebrandt 2008, 2016; Blumenthal 2009; Sack and Töller 2018), we find an even higher predictive power of parties, which also persists in recent years. East/West differentiation, highlighted by Wolf and Hildebrandt (2016, 391), has a rather high predictive power when tested, but only a limited one across all policy analyses.

The predictors examined – with the exception of the unique East/West differentiation – are extracted from the general policy analysis literature and therefore relevant for all federations. The results of the evaluation should thus be fairly generalisable to other federations. A special characteristic of the German case, however, is the extensive levelling-out of fiscal differences; thus, fiscal power is likely to be more influential in other federations. Finally, we invite researchers to consult the complete list of 215 indicators from the policy analyses (see appendix section K) to find fitting indicators and the respective data sources for their future research.

3 Policy-Vielfalt zwischen den Bundesländern nach der Föderalismusreform I: Art, Ausmaß und Akteure²³

ABSTRACT

Dieser Artikel untersucht das Ausmaß und die Art von Policy-Vielfalt zwischen den Bundesländern mit Hilfe eines neuen umfangreichen Datensatzes, der die Gesetzgebung in 15 neuen Landeskompetenzen vollständig erfasst, die durch die Föderalismusreform I (2006) übertragen wurden. Wir knüpfen damit an eine zentrale Debatte der deutschen Föderalismusforschung an: die Verortung des deutschen Bundesstaates zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt. Unser methodisch-konzeptioneller Beitrag ist, dass wir den Begriff der Policy-Diversität in verschiedene Aspekte ausdifferenzieren, neue Indikatoren zur Messung von Policy-Diversität entwickeln und systematisch über Politikfelder, Länder und Zeit hinweg untersuchen. Die Analyse ergibt, dass es in den meisten Politikfeldern zu substantieller Policy-Vielfalt zwischen den Ländern gekommen ist. Von den Ländern wird Policy-Diversität in unterschiedlichem Maße befördert, wobei Bayern Vielfalt besonders vorantreibt.

3.1 Einleitung

Wie viel Policy-Diversität findet sich im einst von Hesse (1962) als „unitarischer Bundesstaat“ bezeichneten Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland? Die Verortung der BRD im für Bundesstaaten typischen Spannungsfeld zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt ist seit jeher eine zentrale Debatte der deutschen Föderalismusforschung, an die wir in diesem Beitrag anknüpfen. Unser Forschungsinteresse richtet sich dabei auf die Landesgesetzgebung, d.h. die Frage nach Unterschieden und Gemeinsamkeiten zwischen dem Policy-Output der Länder. Dies wurde zwar bereits vielfach behandelt, aber häufig anekdotisch und zumindest nicht im umfassenden Vergleich mehrerer Politikfelder mit einem durchgängigen Analyse-schemata untersucht, so dass hier eine Forschungslücke besteht. Wir untersuchen diese Frage anhand der Föderalismusreform I (2006)²⁴, durch die den Ländern eine Reihe von neuen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen übertragen wurde. Unsere Fragestellung lautet: Welches Ausmaß und welche Art von Policy-Vielfalt kennzeichnet die Landesgesetzgebung nach der Föderalismusreform I? Die Föderalismusreform I ist als Untersuchungsfall besonders geeignet, weil alle Länder 2006 in ihren neuen Kompetenzbereichen vom gleichen Rechtsstand, dem Bundesrecht, ausgingen. Unser methodisch-konzeptioneller Beitrag ist, dass wir den Begriff der Policy-Diversität in verschiedene Aspekte ausdifferenzieren und

²³ Zusammen mit Stephan Vogel, veröffentlicht in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 2018, Jg. 12, Nr. 4, S. 621-642.

²⁴ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I, S. 2034 (Inkrafttreten 01.09.2006).

systematisch über Politikfelder, Länder und Zeit hinweg untersuchen. Wir haben dazu politikfeldspezifische quantitative Indizes entwickelt, die eine aggregierte Betrachtung erlauben, aber gleichzeitig qualitative Detailtiefe aufweisen. Empirisch ist vor allem die umfangreiche Datenbank hervorzuheben – die Vollerhebung der Landesgesetzgebung in 15 neuen ausschließlichen Kompetenzbereichen im Untersuchungszeitraum führt zu einer Gesamtzahl von 425 Gesetzen, die für die Analyse codiert wurden. Diese ‚Kartographie der Landschaft‘ der Landesgesetzgebung legt das Fundament für zukünftige Analysen zu Einflussfaktoren von Einheitlichkeit und Vielfalt.

Der Beitrag ist folgendermaßen gegliedert: Im zweiten Abschnitt wird zunächst die vorhandene Literatur zur Fragestellung dargelegt und die eigene Arbeit dazu in Beziehung gesetzt. Anschließend werden Fallauswahl und Methodik erläutert. Die empirische Analyse im vierten Abschnitt wird schließlich von einem Fazit abgerundet.

3.2 Theoretischer Hintergrund und Anknüpfung an die Literatur

Bereits kurz nach Gründung der Bundesrepublik prägte Hesse (1962) die Diskussion mit seiner Charakterisierung Deutschlands als „unitarischer Bundesstaat“. Darunter subsumierte er Kompetenzverlagerungen von den Ländern auf den Bund und die zunehmende Selbstkoordination der Länder in den ihnen verbleibenden Materien. Im Ergebnis, so Hesse (1962, S. 12, 20), trete an die Stelle der für Bundesstaaten klassischen Gleichzeitigkeit von Vielfalt und Einheit die Dominanz einheitlicher Policies, sogar zwischen den Ländern in ihren ausschließlichen Zuständigkeiten. Für Abromeit (1992, S. 48) ging der „Drang zur Vereinheitlichung“ auf Landesebene so weit, dass sie sogar vom „verkappten Einheitsstaat“ sprach. Zwar fehlt eine breite empirische Grundlage in Form von Policy-Analysen, doch zeigt der Blick in die Literatur die einhellige Meinung, dass auf Landesebene in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik keine Policy-Diversität größeren Ausmaßes bestand. Sturm (2008, S. 31) konkludiert, dass sich dem Sog der Rechtsvereinheitlichung „nur wenige ‘Inseln‘ von Diversität“ entzogen.

Nachdem schon in den 1980er Jahren einige Studien bedeutsame Policy-Diversität zwischen den Ländern festgestellt hatten (Schmidt 1980; Sturm 1989), war mit der Wiedervereinigung 1990 laut Jeffery (1999, S. 339) nochmal eine deutliche Zunahme der Diversität zu beobachten. Im Zuge des Aufschwungs der Politikfeldanalyse nahm die Zahl empirischer Untersuchungen im Folgenden bis in die 2010er Jahre erheblich zu. Neben einigen politikfeldübergreifenden Sammelbänden (Freitag und Vatter 2010; Hildebrandt und Wolf 2008, 2016; Scheller und Schmid 2008; Schneider und Wehling 2006) und einer politikfeldvergleichenden Studie (Turner 2011) wurden zahlreiche politikfeldspezifische Arbeiten vorgelegt, darunter – stellvertretend für viele – zur Arbeitsmarktpolitik (Blancke 2004), Bildungspolitik (Wolf 2006) und Sozialpolitik (Münch 1997). Die Befunde zeigen neben Einheitlichkeit

auch vielfältige Unterschiede zwischen den Policies der Länder. Im Ergebnis ist Landesgesetzgebung im deutschen Bundesstaat des 21. Jahrhunderts durch die Koexistenz von Einheitlichkeit in einigen Bereichen und Vielfalt in anderen Bereichen gekennzeichnet (Jeffery et al. 2016, S. 169; Blumenthal 2009, S. 32; Wolf und Hildebrandt 2008, S. 363). Policy-Diversität zwischen den Ländern zeigte sich insbesondere in der regionalen Wirtschaftspolitik (Benz 1999; Götz 1992; Sturm 1989), von der es laut Jeffery (2005, S. 90) zu *spill over* Effekten in benachbarte Politikfelder wie das Hochschulwesen, die Kulturpolitik und die Politik des ländlichen Raumes kam. Auch im Polizeiwesen und der Innenpolitik beobachtete Jeffery in höherem Maße Policy-Diversität, wobei Bayern als stärkster Abweichler agiert (ebd.). Mit Blick auf die zeitliche Dynamik von Policy-Diversität dominieren über die Politikfelder hinweg zwei Muster: zum einen die Kontinuität einheitlicher bzw. bereits vielfältiger Länderpolicies und zum anderen Divergenz; Konvergenz tritt dagegen lediglich in einzelnen Feldern auf (Schmidt 2016; Wolf und Hildebrandt 2008).

Die Föderalismusreform I öffnete 2006 durch die Kompetenzübertragungen an die Länder ein neues ‚Fenster‘ für Policy-Diversität und stieß daher auf starkes wissenschaftliches Interesse. Laut Jeffery et al. (2016, S. 171) kam es allerdings bisher nicht zu größerer Divergenz; die Länder setzten eigenständige Akzente, doch fanden sich gleichzeitig größere inhaltliche Übereinstimmungen zwischen den Gesetzen (Wolf und Hildebrandt 2016, S. 394, 398). Das Hochschulwesen ist gemäß Pasternack (2011, S. 352) im Bereich des neuen Gestaltungsspielraums eher durch Einheitlichkeit als durch Diversität gekennzeichnet. Auch im Strafvollzug zeigt sich nur eine begrenzte Ausdifferenzierung zwischen den Landesgesetzen (Rowe und Turner 2016). Leber (2014, S. 278) stellt für Jugendstrafvollzug, Nichtraucherschutz und Ladenschluss fest, dass sich stets „unitarische Kompromissmodelle“ herausbildeten, um die sich mehrere Länder mit abweichenden Policy-Lösungen positionierten. Die Analyse von Erwachsenenstrafvollzug, Ladenschluss, Beamtenlaufbahnrecht und Beamtenbesoldung von Dose und Reus (2016, S. 641) hingegen erbrachte, dass sich zwar in einigen Bereichen Einheitlichkeit zeigt, aber teilweise auch beachtliche Diversität. Zum Nichtraucherschutz erließen alle Länder ein generelles Rauchverbot für die Gastronomie, wobei sich ebenfalls eine große Bandbreite an Ausnahmeregelungen vom Verbot findet (Reus 2016). Bei der Beamtenbesoldung hingegen ist ein starkes Gefälle entstanden (Lorse 2013, S. 85); analog öffnete sich kontinuierlich die „Versorgungsschere“ (Knopp und Hagemeyer 2013, S. 146).²⁵ Da aber bislang lediglich Teilergebnisse für ausgewählte Kompetenzen oder Länder vorliegen, besteht hier noch Forschungsbedarf.

Für die geringe Policy-Diversität der ersten Jahrzehnte der BRD wird in der Literatur maßgeblich die Norm der „Gleichwertigkeit [bis 1994: Einheitlichkeit] der Lebensverhältnisse“ (Art. 72,2 GG) verantwortlich gemacht, welche politische und administrative Eliten sowie die Bevölkerung teilten. So wurde statt Vielfalt die Einheitlichkeit zur Leitidee des deutschen Bundesstaats (Renzsch 1991, S. 283). Die unitarische Orientierung der Bevölkerung

²⁵ Für weitere Einschätzungen zu einzelnen Politikfeldern vgl. die Literatur im Anhang, Abschnitt 1.1 bis 1.16.

änderte sich bis heute nur wenig, die große Mehrheit befürwortet weiterhin einheitliche Policies in den Ländern (Grube 2001, S. 109f.; Oberhofer et al. 2011, S. 183). Dies bremst laut Scharpf (2008, S. 515) die Landesparlamente, landesspezifische Gesetze zu erlassen. Mit der Wiedervereinigung stieg jedoch durch die nun größere sozio-ökonomische, politisch-kulturelle und finanzielle Heterogenität der Länder die Wahrscheinlichkeit für Policy-Diversität, da sich infolgedessen auch die Interessen der Länder ausdifferenzierten (Jeffery 1999, S. 330). Die leistungstärkeren Länder stellten dabei das ehemals konsensuale Ziel der Einheitlichkeit in Frage (Kropp 2010, S. 16) und forderten – anders als die leistungsschwächeren Länder, welche ökonomische Nachteile befürchteten – mehr gesetzgeberischen Spielraum, um im europäischen Binnenmarkt bzw. globalen Wettbewerb ihre Stärken durch eine auf ihren Standort angepasste Wirtschaftspolitik besser ausspielen zu können (Scharpf 2006, S. 8-10). Die Föderalismusreform I verfolgte explizit das Ziel, den Ländern durch neue Gesetzgebungskompetenzen mehr Gestaltungsspielraum und somit auch Raum für Diversität zu geben. Sie institutionalisierte so eine in der Wiedervereinigung strukturell angelegte neue Entwicklungsdynamik (Kaiser und Vogel 2017, S. 14). Laut Sturm (2010, S. 44) wurde damit Policy-Diversität als konzeptioneller Bestandteil des Bundesstaates nun in der Politik grundsätzlich akzeptiert. Ausgehend von dieser Akzeptanz, der größeren sozio-ökonomischen, politisch-kulturellen und finanziellen Heterogenität sowie Europäisierung- und Globalisierungseinflüssen lautet unsere These: Es kommt infolge der Föderalismusreform I (2006) zu substantieller Policy-Vielfalt in der Landesgesetzgebung. Bevor wir die These empirisch überprüfen, stellen wir im folgenden Abschnitt zunächst die Fallauswahl vor und erläutern dann unser Verständnis von Policy-Vielfalt sowie die methodischen Grundlagen der Messung.

3.3 Fallauswahl und Methodik

Unsere Ergebnisse basieren auf der Vollerhebung der Landesgesetzgebung in den neuen ausschließlichen Kompetenzbereichen²⁶ nach der Föderalismusreform I im Zeitraum 2006 bis 2013. Tabelle 3.1 zeigt die 15 untersuchten Kompetenzbereiche, welche die Gesamtheit der Landespolitik mit Blick auf Finanzwirksamkeit, Salienz und die Aufteilung in Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik weitgehend repräsentativ abbilden (typischer Fall):

- Beamtenbesoldung	- Jugendstrafvollzug
- Beamtenlaufbahnrecht	- Ladenschluss
- Beamtenversorgung	- Nichtraucherschutz ²⁸
- Erwachsenenstrafvollzug	- Spielhallen

²⁶ Wegen Nicht-Nutzung werden die Materien „Presserecht“, „Verhaltensbezogener Lärm“, „Schaustellung von Personen“, „Märkte, Messen und Ausstellungen“, „Flurbereinigung“, „landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr und Pachtwesen“ sowie „Siedlungs- und Heimstättenwesen“ nicht einbezogen.

²⁸ Es handelt sich hier juristisch um einen Teil des Gaststättenrechts, d.h. Regelungen zum Nichtraucherschutz in Gaststätten und nicht bspw. in Schulen oder öffentlichen Verkehrsmitteln.

- Gaststätten	- Untersuchungshaftvollzug
- Grunderwerbsteuer	- Versammlungsrecht
- Heimrecht	- Wohnungswesen
- Hochschulen (Allg. Grundsätze) ²⁷	

Tab. 3.1: Untersuchte Kompetenzbereiche

Vielfalt drückt sich auf unterschiedliche Weise aus, daher sind mehrere Aspekte zu betrachten. Zunächst wird die Zahl²⁹ der verabschiedeten Gesetze untersucht, d.h. der Umfang der Gesetzgebungsaktivität. Die Nutzung der neuen Kompetenzbereiche stellt eine notwendige Bedingung für Policy-Diversität dar, da diese erst entstehen kann, wenn eine gewisse Zahl an Ländern ein eigenes Gesetz verabschiedet hat³⁰. Die BRD ist seit jeher durch ein hohes Maß an (GG-induzierter wie freiwilliger) Politikverflechtung gekennzeichnet und auch nach der Reform zeigten sich in etlichen Bereichen Koordinationsbemühungen, d.h. trotz neuer Autonomie wurde Vereinheitlichung angestrebt (vgl. Reus und Zohlhöfer 2015, S. 262).

Hinsichtlich der Gesetzesinhalte ist daher einerseits relevant, inwieweit sich die Landesgesetze untereinander, und andererseits vom vor 2006 geltenden Bundesrecht unterscheiden. Jeffery et al. (2016, S. 168f.) folgend, die auf „ebbs and flows in Germany’s appetite for policy diversity not only between different Länder (...) but also over time“ verweisen, ist dabei immer auch die Entwicklung im Zeitverlauf zu berücksichtigen, d.h. inwieweit sich Muster von Konvergenz und Divergenz zeigen. Angesichts der maßgeblichen Norm der ‚Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘ ist der ‚Policy-Mainstream‘ – also die mehrheitliche Linie der Länder-Policies – stets ein wichtiger Bezugspunkt. Deshalb untersuchen wir zusätzlich den Grad der Abweichung der einzelnen Landesgesetze vom Policy-Mainstream aller Länder, d.h. wie weit ein Land inhaltlich von den anderen Ländern entfernt ist.

Zusammengefasst analysieren wir Policy-Diversität zwischen den Landesgesetzen also anhand folgender drei Aspekte, wobei wir jeweils auf die Varianz zwischen Kompetenzbereichen, Ländern und über Zeit eingehen:

- Die zahlenmäßige Verteilung der Gesetze
- Die Verteilung der Gesetzesinhalte auf einer Links-Rechts-Skala (Ordinalskala)
- Die Abweichung vom Länder-Policy-Mainstream

²⁷ Der neu gewonnene Kompetenzteil umfasst hier lediglich die „Allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“, weshalb sich auch die folgende Analyse ausschließlich auf diesen Teil beschränkt. Andere Kompetenzteile des Hochschulrechts befanden sich schon vor der Föderalismusreform I in der Zuständigkeit der Länder, d.h. in diesen war bereits vor 2006 unterschiedliche Gesetzgebung in den Ländern möglich. Weiterhin beim Bund verbleibt die Regelung von Hochschulzugang und -abschlüssen.

²⁹ Dabei werden lediglich diejenigen Gesetze in die Analyse einbezogen, die Policy-Inhalte substantiell verändern.

³⁰ Umgekehrt ist Gesetzgebungsaktivität keine hinreichende Bedingung für Diversität, da die Länder auch ähnliche Gesetze verabschieden können.

3.3.1 Policy-spezifische Indizes zur Einordnung der Gesetzesinhalte auf einer Links-Rechts-Skala

Während quantitative Untersuchungen durch den häufigen Rückgriff auf Haushaltsdaten Policy-Unterschiede oft unterschätzen, besteht bei qualitativen Studien das Problem, das Ausmaß der vorgefundenen Unterschiede zu bewerten (vgl. Blumenthal 2009, S. 32f.). Als Lösung entwickeln wir für alle Kompetenzbereiche umfangreiche Indizes mit der Detailtiefe einer qualitativen Studie, die aber so konstruiert sind, dass sich die Ergebnisse aggregieren und quantitativ darstellen lassen.

DIMENSION	SUBDIMENSION	INDIKATOR
1. [Dimension]	1.1 [Subdimension]	0 = [rechtste Ausprägung] 1 = [weniger rechte Ausprägung] (...) n = [linkeste Ausprägung]
	1.2 [Subdimension]	(...)
	(...)	(...)
	1.n [Subdimension]	(...)
2. [Dimension]	2.1 [Subdimension]	(...)
	2.2 [Subdimension]	(...)
	(...)	(...)
	2.n [Subdimension]	(...)
(...)	(...)	(...)

Tab. 3.2: Indexkonstruktion

Die Konstruktion folgt den Prinzipien additiver Indizes (vgl. Munck/Verkuilen 2002, OECD/EU/JRC 2008; siehe Tab. 3.2). Die Scores in den einzelnen (Sub-)Dimensionen werden zu einem Gesamtscore addiert, wobei ungewollte Gewichte durch Standardisierung entfernt werden. Dies ermöglicht die Einordnung der Gesetze als Ganzes auf einer Links-Rechts-Skala (politikwissenschaftliche Ordinalskala). Damit der gesamte Index zur Skala passt, muss auch jede einzelne (Sub-)Dimension zur Skala passen, d.h. die am meisten rechte Ausprägung erhält immer den geringsten Score und die am meisten linke Ausprägung immer den höchsten Score. Hierdurch wird ein Vergleich über die verschiedenen Kompetenzbereiche hinweg möglich, da der Index-Gesamtwert von den spezifischen Eigenschaften des jeweiligen Politikfeldes unabhängig ist.

Die Anzahl der Dimensionen bzw. Subdimensionen des Index ist abhängig von Umfang und Komplexität des jeweiligen Kompetenzbereichs. Um die wesentlichen (Sub-)Dimensionen zu identifizieren, wurde neben den Gesetzen die einschlägige Fachliteratur herangezogen und zudem die Indizes durch Expertenbefragungen validiert. Für jede (Sub-)Dimension wird

ein Indikator festgelegt, der so viele Ausprägungen hat, wie sich unterschiedliche Regelungen in den Gesetzen finden. Insgesamt wurden für die 15 Indizes 184 Indikatoren codiert. Die Codierung³¹ wurde durch Diskussion von Zweifelsfällen und stichprobenartige wechselseitige Überprüfung der beiden Autoren validiert.

Da die Indizes ausschließlich aus der Empirie und nicht nach der theoretisch denkbaren Varianz gebildet werden, können nur Policy-Aspekte einbezogen werden, bei denen Varianz zwischen mindestens zwei Gesetzen besteht. Gleiche Regelungen können aus freier gesetzgeberischer Entscheidung resultieren, sind aber häufig auch auf externe Einschränkungen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers – wie bspw. Gerichtsurteile – zurückzuführen (vgl. Reus und Zohlhöfer 2015, S. 266f.). In unserem Sample besteht in fünf Kompetenzbereichen bei allen zentralen Aspekten Varianz und in acht beim überwiegenden Teil, während lediglich zwei Kompetenzbereiche weiterhin überwiegend einheitlich geregelt sind³².

3.3.2 Die Berechnung von Policy-Mainstream und Abweichung

Die Index-Gesamtwerte geben an, inwieweit die Landesgesetze in der Summe ihrer Einzelregelungen ‚linker‘ oder ‚rechter‘ ausgestaltet sind, und ermöglichen damit deren Einordnung relativ zueinander auf einer Links-Rechts-Skala. Der Policy-Mainstream ist graphisch ein Cluster ähnlicher Landesgesetze und wird gemessen als arithmetischer Mittelwert der Index-Gesamtwerte aller geltenden Landesgesetze im jeweiligen Jahr. Davon ausgehend werden Distanzen zwischen den Gesetzen und dem Policy-Mainstream berechnet, wobei die absoluten Beträge der Distanzen (d.h. ohne Vorzeichen) in die Analyse eingehen (Abb. 3.1). Es spielt also keine Rolle, ob das jeweilige Landesgesetz sich links oder rechts vom Policy-Mainstream befindet; lediglich das Ausmaß der Abweichung ist relevant.

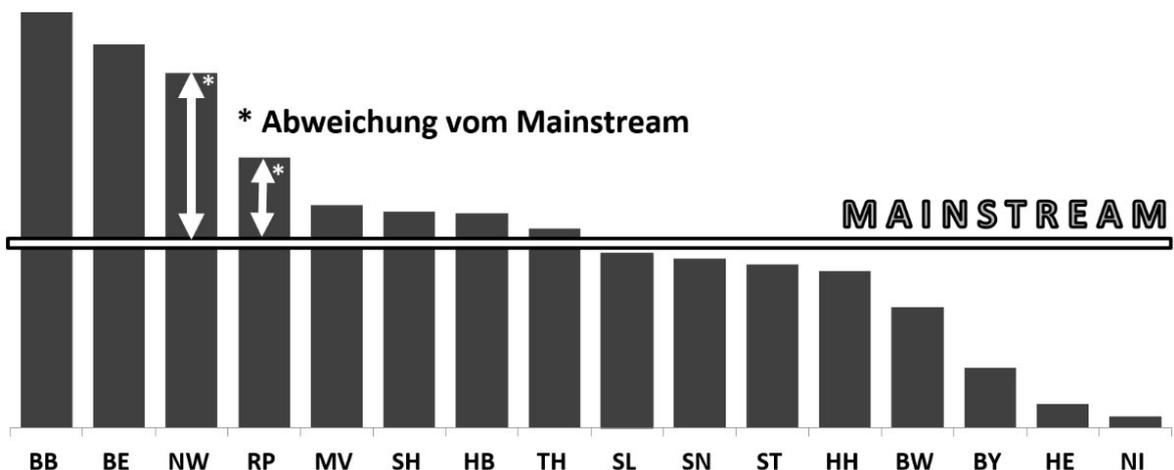


Abb. 3.1: Indexkonstruktion

Legende: fiktive Beispielkompetenz; hoher Wert = linkes Gesetz, niedriger Wert = rechtes Gesetz

³¹ Eine ausführliche Darstellung der Indizes und Scores befindet sich im ersten Teil des Anhangs.

³² Nähere Informationen im Anhang.

In der Gesamtbetrachtung dieser Aspekte ergibt sich ein umfassendes Bild des Ausmaßes an Diversität zwischen den Landesgesetzen über Politikfelder, Länder sowie Zeit hinweg. Die empirischen Ergebnisse dazu werden im nächsten Kapitel vorgestellt.

3.4 Policy-Diversität zwischen den neuen Landesgesetzen

3.4.1 Die zahlenmäßige Verteilung der Gesetze

Insgesamt wurden von den 16 Ländern in den 15 analysierten Kompetenzbereichen 425 Gesetze verabschiedet, die mit substantiellen inhaltlichen Veränderungen im Vergleich zum bisherigen Bundesgesetz bzw. zu anderen nach 2006 verabschiedeten Landesgesetzen einhergehen. Dies sind, methodisch gesprochen, Gesetze, die eine Veränderung der Indexwerte herbeiführen. Die Gesetzgebungsaktivitäten der Länder unterscheiden sich dabei erheblich zwischen den Politikfeldern (vgl. Abb. 3.2).

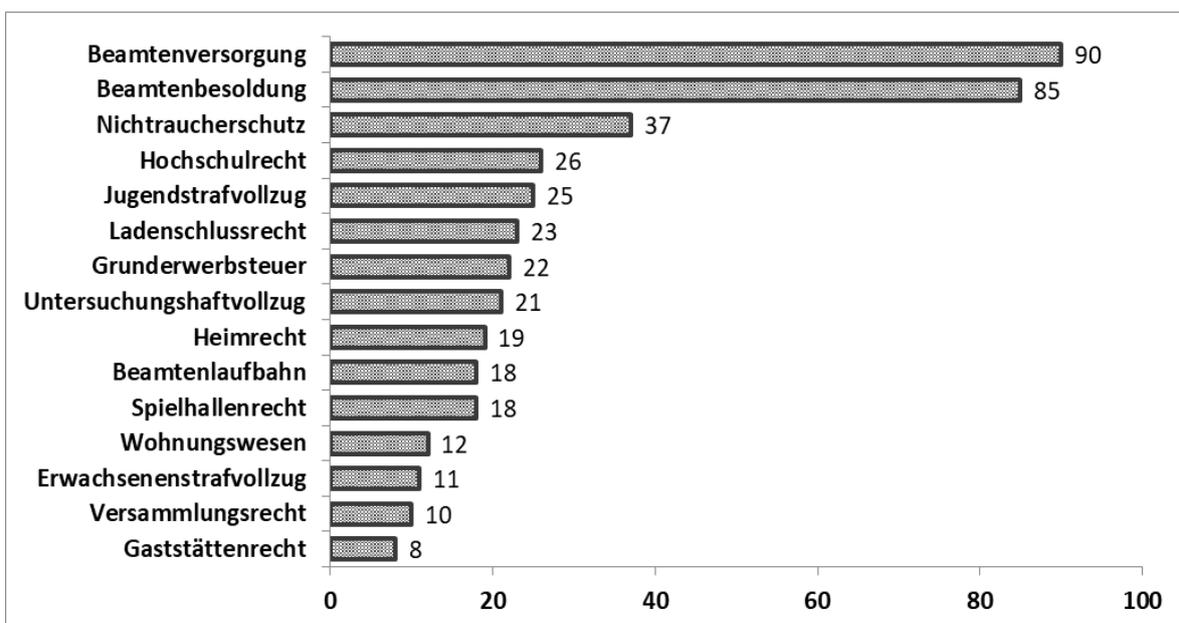


Abb. 3.2: Zahlenmäßige Verteilung der Landesgesetze nach Kompetenzbereichen (2006-2013)

Mit Abstand die größte Zahl an Gesetzen findet sich mit 85 bzw. 90 Gesetzen in den Kompetenzbereichen Beamtenbesoldung und -versorgung, auf die zusammen 41 Prozent aller Landesgesetze entfallen. Dies geht darauf zurück, dass beide Bereiche im ein- oder zweijährlichen Abstand durch Besoldungsrunden angepasst werden, so dass hier ein gewisser Automatismus die erhöhte Gesetzgebungstätigkeit bedingt. Die geringste Zahl an Gesetzen findet sich in den Kompetenzbereichen Gaststättenrecht (acht), Versammlungsrecht (zehn), Erwachsenenstrafvollzug (elf) und Wohnungswesen (zwölf). Die Zahl der Landesgesetzgeber, die aktiv wurden, ist noch geringer (sieben bis zehn), da mehrere Novellen derselben Länder enthalten sind. Etliche Länder ließen also das Bundesrecht unverändert fortgelten. In

den übrigen neun Kompetenzbereichen bewegt sich die Zahl der neuen Landesgesetze zwischen 18 und 37. Überwiegend wurden dabei alle Landesgesetzgeber aktiv, mit Ausnahme von Thüringen beim Heimrecht und Beamtenlaufbahnrecht, Bayern beim Ladenschlussrecht, sowie Bayern und Sachsen bei der Grunderwerbsteuer. Die größte Zahl an Novellen findet sich beim Nichtraucherschutz, wo alle 16 Landesgesetzgeber mindestens ein weiteres Gesetz verabschiedeten. Beim Hochschulrecht novellierten neun Länder, während in den übrigen sieben Materien jeweils über die Hälfte der Länder das neue Landesrecht nach der Erstnutzung nicht mehr veränderten. Im Ergebnis ist die notwendige Bedingung für Policy-Diversität, nämlich Gesetzgebung durch viele Länder, in den meisten Politikfeldern erfüllt.

Auch mit Blick auf die einzelnen Länder zeigen sich Unterschiede beim Umfang der Gesetzgebungsaktivität. Wie in Abb. 3.3 zu sehen, reicht die Spannweite der in allen neuen Kompetenzbereichen verabschiedeten Gesetze von 21 bis 33. Knapp hinter dem Spitzenreiter Hamburg (33 Gesetze) befinden sich Hessen mit 32 und Sachsen mit 31 Gesetzen, während Thüringen und Berlin mit jeweils 21 verabschiedeten Gesetzen am inaktivsten waren. Diese relativ überschaubaren Unterschiede überraschen angesichts der beträchtlichen Differenzen in Größe und Ressourcenausstattung der Parlamente (und Ministerien) der Länder. Eindeutige Muster – wie z.B. Ost / West, arm / reich oder groß / klein – sind bei Betrachtung der reinen Gesetzeszahl nicht erkennbar.

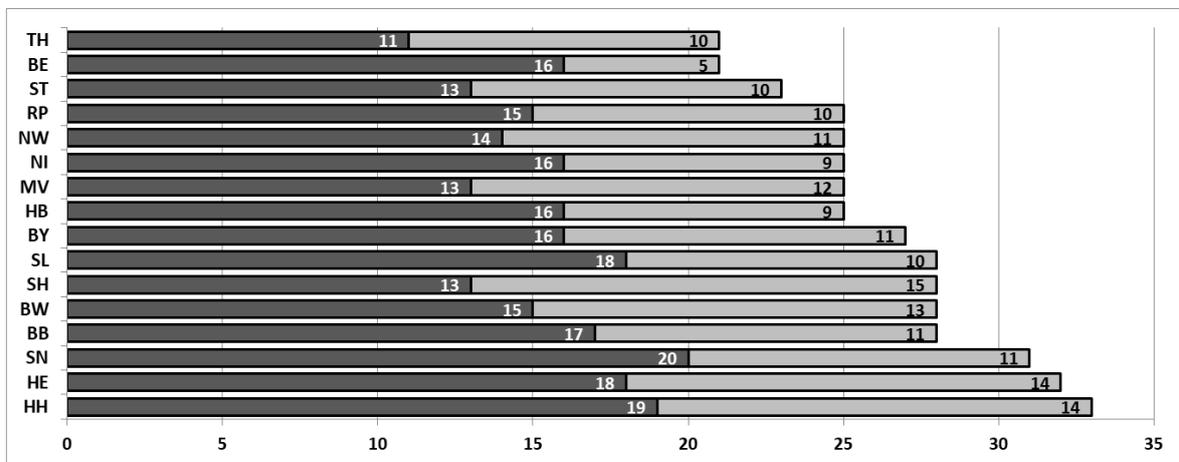


Abb. 3.3: Zahl der verabschiedeten Gesetze nach Ländern

Legende: Sortiert nach der Gesamtzahl der Gesetze pro Land, helle Fläche = Besoldung + Versorgung, dunkle Fläche = alle anderen Kompetenzbereiche.

Im Zeitverlauf zeigt Abb. 3.4 in der Gesamtschau, d.h. über alle neuen Kompetenzbereiche hinweg, dass die Gesetzgebung über die Jahre eher kontinuierlich erfolgte. Es gab weder eine starke anfängliche Zurückhaltung noch eine auffallende Anfangseuphorie.

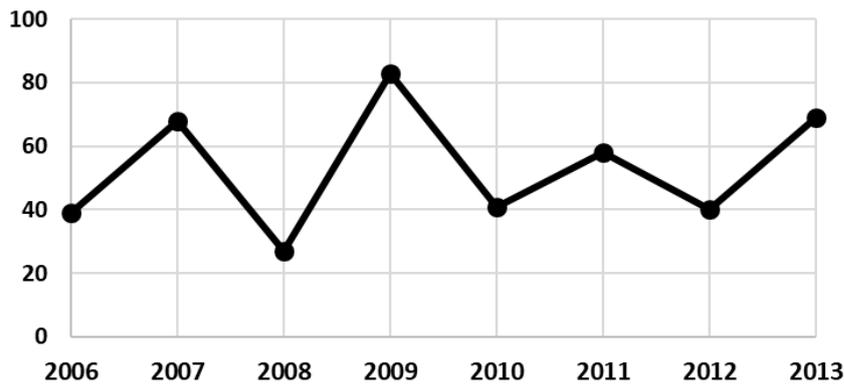


Abb. 3.4: Zahl der pro Jahr verabschiedeten Gesetze (alle Länder sowie alle Kompetenzbereiche)

Sieht man sich dagegen die Kompetenzbereiche im Einzelnen an (Abb. 3.5), lassen sich in vielen deutliche Muster erkennen. Durchgehend Gesetzgebungsaktivitäten auf hohem Niveau finden sich in den Kompetenzbereichen Beamtenbesoldung und Beamtenversorgung. Wie bereits erläutert ist dies auf turnusgemäße Anpassungsrunden zurückzuführen. Größere „Gesetzgebungswellen“, d.h. die Verabschiedung einer großen Anzahl von Gesetzen innerhalb kurzer Zeit, finden sich in vier Kompetenzbereichen. Beim Spielhallenrecht liegt die Welle im Jahr 2012 und wurde ausgelöst durch einen Staatsvertrag, den bis auf (zunächst) Schleswig-Holstein alle Länder unterzeichneten. Die Welle im Jugendstrafvollzug im Jahr 2007 wurde durch ein Bundesverfassungsgerichtsurteil verursacht, das von allen 16 Ländern separate Strafvollzugsgesetze für jugendliche Strafgefangene forderte. Beim Ladenschlussrecht begann die Gesetzgebungswelle bereits im November 2006 und reichte bis Juni 2007, d.h. dieser Kompetenzbereich wurde frühzeitig und umfassend genutzt. Ein Sonderfall ist das Hochschulrecht, wo der bereits 2006 hohe Ausschlag großteils nicht auf neue Gesetze zurückgeht, sondern auf die vorherige, überwiegend kompetenzrechtlich umstrittene Rechtssetzung der Länder. Ebenfalls eine frühzeitige Welle mit Erstnutzung durch alle 16 Länder bereits im Jahr 2007 findet sich beim Nichtraucherschutz, wobei hier ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts in einer zweiten großen Welle im Jahr 2009 resultierte, da fast alle Länder ihre Gesetze anpassen mussten. Niedrigere Spitzen finden sich noch beim Beamtenlaufbahnrecht und dem Untersuchungshaftvollzug im Jahr 2009. Längere Phasen mit mäßig erhöhter Gesetzgebungsaktivität weisen die Kompetenzbereiche Grunderwerbsteuer (2010-2013) sowie Heimrecht (2008-2012) auf. In den Kompetenzbereichen Erwachsenenstrafvollzug, Wohnungswesen, Versammlungsrecht und Gaststättenrecht schließlich bewegte sich die Gesetzgebungsaktivität durchgängig auf niedrigem Niveau mit lediglich kleineren Erhebungen im Zeitverlauf.

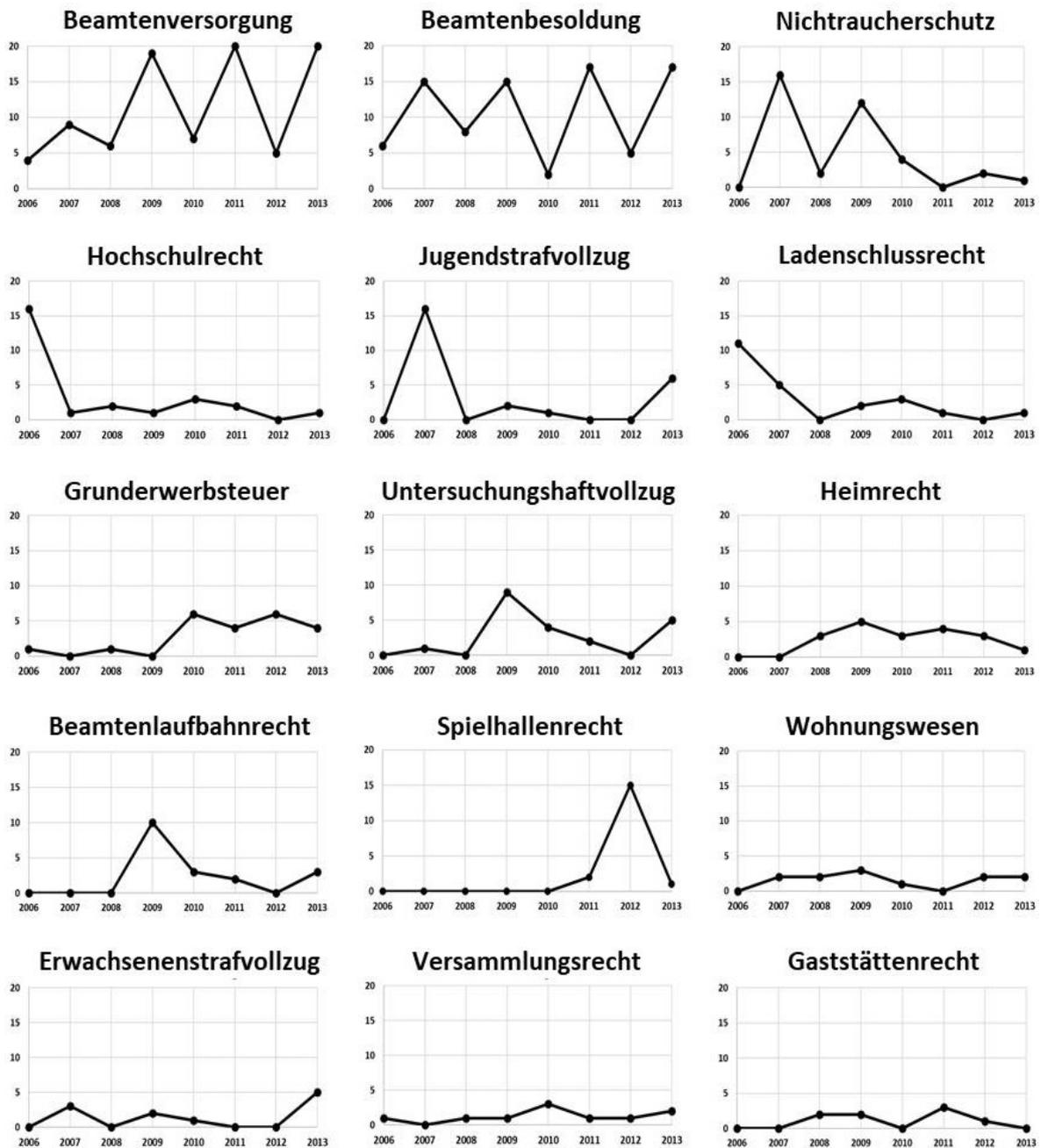


Abb. 3.5: Zeitliche Verteilung der Gesetze (sortiert nach Zahl der Gesetze im Kompetenzbereich)

3.4.2 Die Verteilung der Gesetzesinhalte auf einer Links-Rechts-Skala

Die folgenden Balkendiagramme stellen für sämtliche Kompetenzbereiche³³ dar, wie sich die Inhalte der nach 2006 verabschiedeten Landesgesetze in Relation zueinander sowie zum bisherigen Bundesgesetz auf einer Links-Rechts-Skala (Ordinalskala) verteilen. Das Bundesgesetz – graphisch gekennzeichnet durch einen schwarzen Punkt – ist zumindest in der

³³ Mit Ausnahme von Beamtenbesoldung und -versorgung aufgrund der großen Gesetzeszahl.

ersten Zeit nach Inkrafttreten der Reform ein zentraler Bezugspunkt. Die Skala ist für jeden Kompetenzbereich standardisiert, so dass sie von „0 = kleinster möglicher Gesamtwert“ bis hin zu „100 = größter möglicher Gesamtwert“ des jeweiligen Index reicht. Es handelt sich hierbei um theoretische Minima und Maxima, die erreicht werden, wenn ein Gesetzgeber in allen Dimensionen des additiven Index die am meisten rechte bzw. linke Ausprägung wählt. Diese Darstellung zeigt auch, welcher Anteil des gesamten möglichen Index-Spektrums von den Ländern tatsächlich abgedeckt wird. Je größer die Abdeckung und je weniger die Gesetze clustern, umso größer ist das Ausmaß an Diversität.

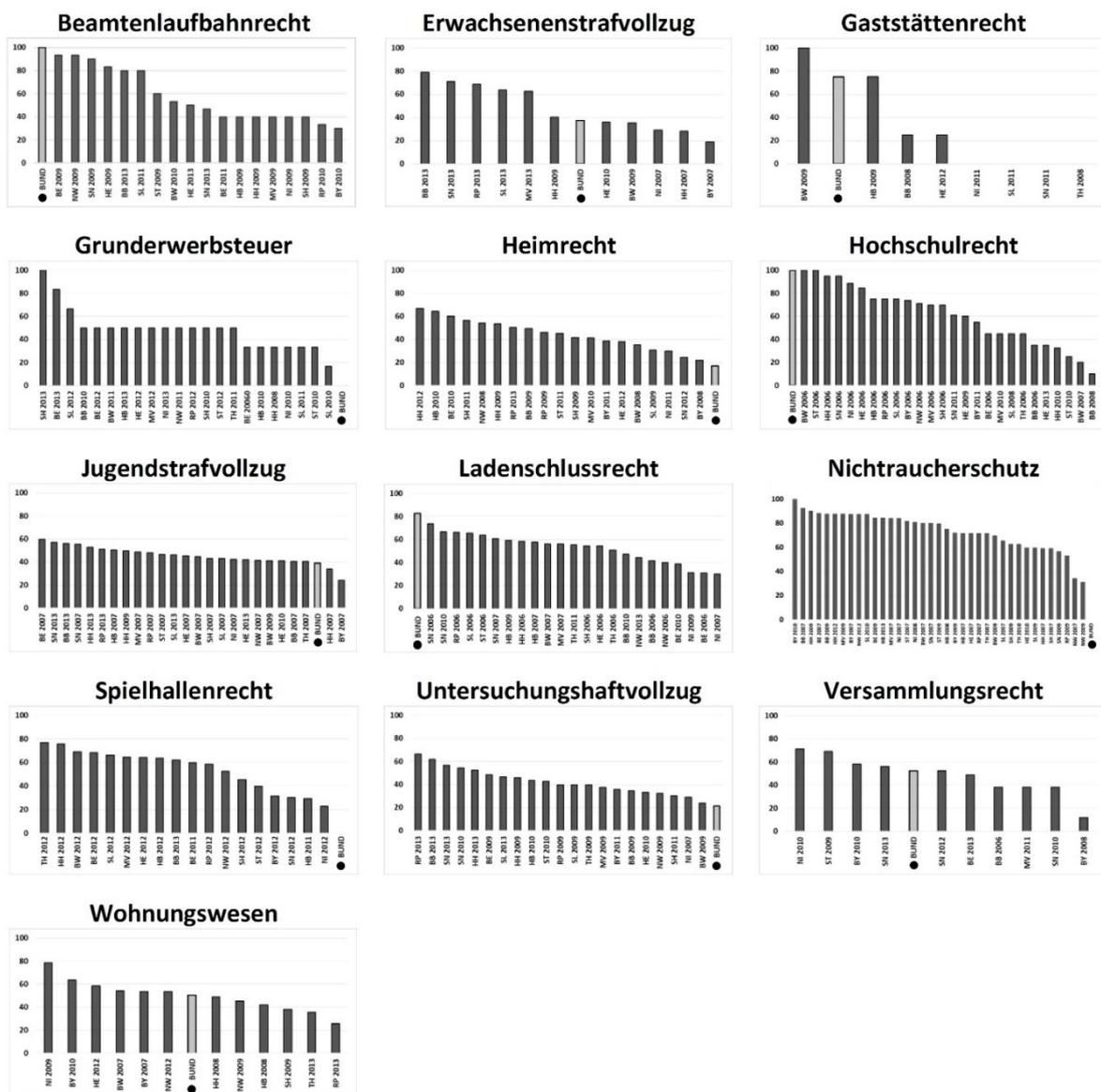


Abb. 3.6: Verteilung der Inhalte von Landesgesetzen und Bundesgesetz auf einer Links-Rechts-Skala

Legende: Balken = Index-Gesamtwerte, Bundesgesetz gekennzeichnet durch einen schwarzen Punkt und hellere Farbe, 100 bzw. 0 = theoretisches Maximum bzw. Minimum des jeweiligen Index.

Das volle Spektrum des Index wird in drei Kompetenzbereichen von den Gesetzen des Bundes und der Länder abgedeckt (Abb. 3.6). Beim Nichtraucherschutz befinden sich – da es bis dato kein Nichtraucherschutzgesetz gab – alle Landesgesetze deutlich links vom Bundesrecht, d.h. sie etablieren (in unterschiedlichem Maße) staatliche Einschränkungen für Gastwirte zum Schutz vor Passivrauchen. Das restriktivste Gesetz ist dabei das bayerische von 2010, welches ein absolutes Rauchverbot festsetzt. Die Landesgesetze zur Grunderwerbsteuer befinden sich ebenfalls alle links des Bundesgesetzes, weil sie allesamt den Steuersatz erhöhten. Die überwiegende Mehrheit bewegt sich bei 4,5 und 5 Prozent, der Spitzenreiter Schleswig-Holstein (2013) übersteigt mit 6,5 Prozent den bisherigen Bundessatz von 3,5 Prozent deutlich. Von den wenigen Gesetzen zum Gaststättenrecht befinden sich zwei recht nahe am relativ links ausgerichteten Bundesgesetz, während sechs Gesetze deutlich weiter rechts stehen, was in diesem Fall einer Deregulierung zugunsten der Gastwirte entspricht.

Über 60 bis 90 Prozent des Spektrums reichen die Gesetze zu fünf Materien. Beim Hochschulrecht wurde mit 90 Prozent der Großteil des Index-Spektrums genutzt, wobei sich vier Gesetze sehr nahe am ganz links stehenden Bundesgesetz halten, während die anderen sich gleichmäßig nach rechts verteilen. Der rechte Pol steht hier für ein flexibilisiertes und wettbewerbsorientierteres Hochschulsystem. Beim Spielhallenrecht (77 Prozent Abdeckung) wiederum befinden sich alle Landesgesetze mit klarem Abstand links vom Bundesgesetz. Da zuvor auf Bundesebene kein Gesetz bestanden hatte, wurden Spielhallenbetreibern erst mit den neuen Landesgesetzen spezifische Einschränkungen zum Zwecke der Spielsuchtbekämpfung auferlegt. Beim Beamtenlaufbahnrecht (70 Prozent Abdeckung) lassen sich zwei Gruppen unterscheiden, eine in Nähe zum ganz links stehenden Bundesgesetz und eine zweite deutlich abgesetzt rechts davon. Diese beiden Gruppen haben in unterschiedlichem Maße das Laufbahnrecht flexibilisiert und damit die Verfügungsmöglichkeiten des Dienstherrn hinsichtlich des Einsatzes der Beamten erhöht. Eine Aufteilung in zwei Gruppen zeigt sich ebenfalls beim Erwachsenenstrafvollzug (60 Prozent Abdeckung). Das Bundesgesetz befindet sich dabei in der rechten Gruppe, wobei einige dieser Gesetze noch rechter, d.h. sicherheits- und straforientierter, sind. Die andere Gruppe setzt sich davon deutlich nach links ab, was mit mehr Rechten für Strafgefangene einhergeht. Von den wenigen Gesetzen zum Versammlungsrecht verbleiben die meisten relativ nahe am eher mittig stehenden Bundesgesetz. Weit abgeschlagen am rechten Rand befindet sich das – später vom Bundesverfassungsgericht teilweise beanstandete – bayerische Gesetz von 2008, welches viele zusätzliche Einschränkungen und Verpflichtungen für an Versammlungen Mitwirkende sowie korrespondierend viele Rechte für Polizei und Behörden etablierte.

Etwa die Hälfte des Index-Spektrums oder weniger wird bei fünf Kompetenzbereichen abgedeckt. Am unteren Ende befindet sich mit 35 Prozent der Jugendstrafvollzug. Hier liegen fast alle neuen Landesgesetze sowohl sehr eng beieinander als auch sehr nahe am bisherigen Bundesrecht, d.h. es kam zu keinen erheblichen Veränderungen die Rechte und Pflichten der jugendlichen Strafgefangenen betreffend. Eine etwas höhere Bandbreite von 45 Prozent

findet sich beim Untersuchungshaftvollzug, wobei sich hier alle Landesgesetze links vom Bundesgesetz finden, also die Rechte der Untersuchungshäftlinge moderat ausweiten. Die Hälfte des Index-Spektrums decken die Gesetze zum Heimrecht ab. Dabei verteilen sich die Landesgesetze vom ganz rechts stehenden Bundesgesetz aus sehr gleichmäßig nach links, was bedeutet, dass von allen Ländern zusätzliche Verpflichtungen für Heimträger sowie Kontrollen zum Schutz der Heimbewohner eingeführt wurden. Beim Ladenschluss (53 Prozent Abdeckung) hingegen befinden sich alle Landesgesetze, relativ gleichmäßig verteilt, rechts vom bisherigen Bundesgesetz. Der rechte Pol steht hier für eine liberale Ausgestaltung, d.h. weniger Einschränkungen für Ladenbesitzer und bspw. mehr Möglichkeiten ausnahmsweiser Sonntagsöffnung. Beim Wohnungswesen schließlich verteilen sich die Gesetze ebenfalls über 53 Prozent des Index-Spektrums, wobei das bisherige Bundesgesetz etwa mittig zu verorten ist. Ganz links, mit deutlichem Abstand zum nächsten Gesetz, befindet sich das niedersächsische Gesetz von 2009, welches besonders die einkommensschwächsten Teilnehmer am Wohnungsmarkt fördert, während die rechten Gesetze mehr den Interessen der Wohnungswirtschaft entgegenkommen.

Neben der Gesamtschau der Gesetzesinhalte ist insbesondere von Bedeutung, wie sich die Positionierung der Länder zueinander über Zeit verändert. Im Falle von substantieller Policy-Diversität sollte eine zunehmende Ausdifferenzierung (Divergenz) zu beobachten sein. Umgekehrt würde Konvergenz die Entwicklung von Diversität hin zu neuerlicher Einheitlichkeit abbilden. Die *violin plots* in Abb. 3.7 zeigen auf, dass es in den meisten Kompetenzbereichen zu erheblicher Diversität gekommen ist. Einheitlichkeit bleibt überwiegend nur in den Jahren unmittelbar nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I bestehen.³⁴ Wie oben bereits näher beschrieben kam es dabei meist in Form einer einmaligen ‚Welle‘ von Gesetzgebung oder seltener durch schrittweise Verabschiedungen von Gesetzen zum Anstieg der Diversität bis zu einem Niveau, das im Folgenden dann konstant blieb. Fälle von Konvergenz sind im Gegenzug dazu weitaus seltener und von deutlich geringerem Umfang. Sie treten meist als einmaliger Konvergenzschritt von einem Jahr zum nächsten auf, d.h. kaum über mehrere Jahre hinweg. Berücksichtigt man beispielsweise Veränderungen der Standardabweichung der standardisierten Policy-Scores um mehr als 3 von Jahr zu Jahr in den Kompetenzbereichen, zeigen sich 25 Divergenzfälle und 8 Konvergenzfälle. Die maximale Änderung der Standardabweichung bei Konvergenz beträgt 6, bei Divergenz 38, zudem liegen 17 Divergenzfälle bei mehr als 6.

Im Einzelnen findet sich eine höhere Streuung der Gesetze im gesamten Untersuchungszeitraum in den Kompetenzbereichen Ladenschlussrecht und Hochschulrecht, in ersterem wurde das höchste Niveau an Streuung bereits 2006 erreicht. Eine durchgängig mittlere Streubreite findet sich bei der Beamtenbesoldung und eine durchgängig geringe beim Versammlungsrecht. In den übrigen elf Kompetenzbereichen kam es in unterschiedlichen Jahren zu

³⁴ Daneben bestand in einigen Teilen der Kompetenzbereiche durchgängig Einheitlichkeit von Bundesgesetz und Landesgesetzen (siehe Anhang). Aufgrund der Art der Indexkonstruktion, die Varianz in mindestens einem Jahr und von einem Gesetz erfordert, konnten diese Aspekte aber nicht einbezogen werden.

Divergenzsprüngen, d.h. relativ starkem Anstieg der Diversität, auf ein dann gehobenes (nur im Fall des Nichtraucherschutzes geringes) Niveau. Die *violin plots* und die Standardabweichung zeigen, dass dabei die Gesetze im Beamtenlaufbahn-, Heim- und Gaststättenrecht sowie im Erwachsenenstrafvollzug besonders breit im Links-Rechts-Spektrum streuen.

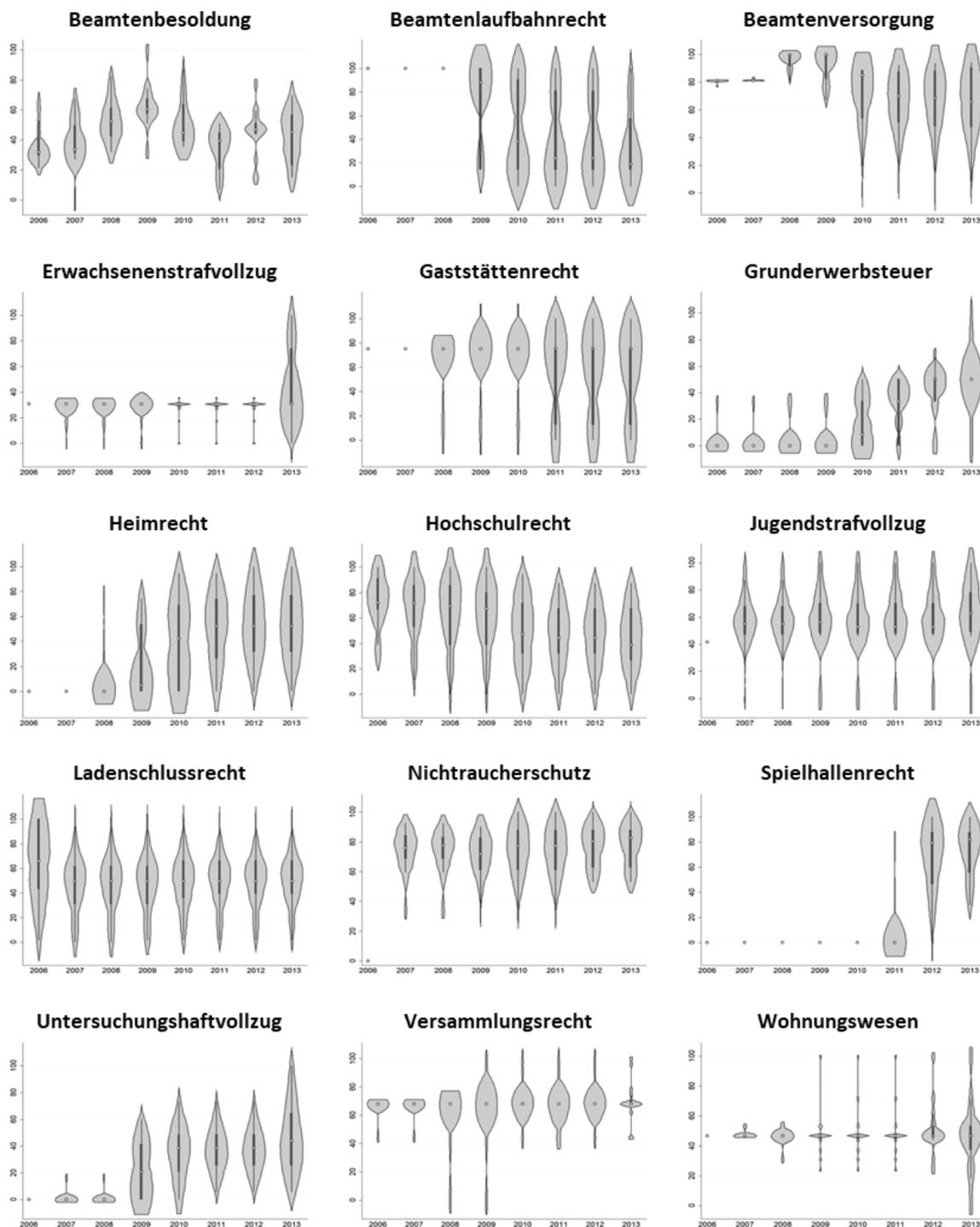


Abb. 3.7: Divergenz und Konvergenz der Landesgesetze nach Kompetenzbereichen

Legende: 100 = empirisches Maximum (d.h. höchster vorkommender Index-Gesamtwert).

Eine weitere Facette von Diversität ist, wie viele unterschiedliche Regelungen von den Ländern insgesamt zu den einzelnen Policy-Aspekten (technisch: Indikatoren) getroffen wurden. Diese instrumentelle Regelungsvielfalt operationalisieren wir als die durchschnittliche Anzahl an Ausprägungen pro Indikator eines Index (Abb. 3.8). Dabei erleichtern ‚natürliche‘ theoretische *benchmarks* auf beiden Seiten die Interpretation. Minimale Diversität besteht bei nur zwei unterschiedlichen Ausprägungen in allen Gesetzen³⁵, maximale Diversität geht mit 16 unterschiedlichen Regelungen in den Ländern einher.

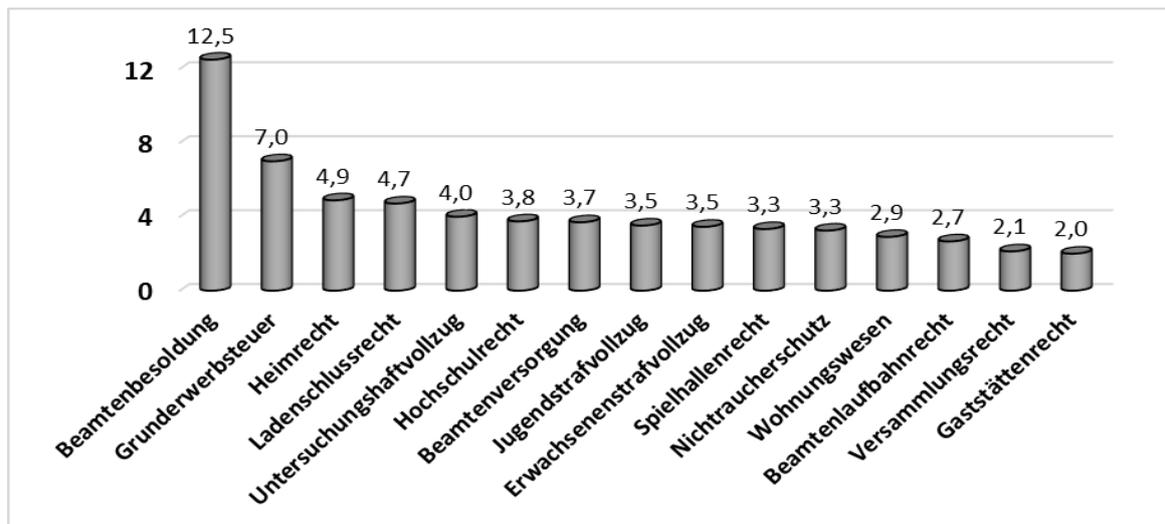


Abb. 3.8: Durchschnittliche Anzahl der Ausprägungen pro Indikator des jeweiligen Index

Die höchste Anzahl an Ausprägungen findet sich mit durchschnittlich 12,5 pro Indikator bei der Beamtenbesoldung. Hier basieren drei Viertel der Indikatoren auf präzisen finanziellen Beträgen, die in allen Ländern eine unterschiedliche Ausprägung aufweisen, wobei die Unterschiede auch in absoluten Beträgen gewichtig sind. Danach folgt die Grunderwerbsteuer mit sieben Ausprägungen – von 3,5 bis 6,5 Prozentpunkten reichend – beim Steuersatz, hier dem einzigen Indikator des Index. Ebenfalls eine große Vielfalt unterschiedlicher Ausprägungen bei zumeist nicht-metrischer Ausgestaltung zeigt sich beim Heimrecht mit durchschnittlich 4,9 und beim Ladenschlussrecht mit durchschnittlich 4,7 Ausprägungen pro Indikator. Ein Durchschnitt von lediglich 2,0 bzw. 2,1 Ausprägungen pro Indikator findet sich, korrespondierend mit der geringen Gesetzeszahl, beim Gaststätten- bzw. Versammlungsrecht. Bei den übrigen neun Kompetenzbereichen besteht eine mäßige Ausdifferenzierung von durchschnittlich 2,7 bis 4,0 Ausprägungen pro Indikator.

³⁵ Die Zahl eins, d.h. die gleiche Ausprägung in allen Gesetzen ist nicht möglich, da die Indizes so konstruiert sind, dass nur Aspekte mit Varianz aufgenommen werden können.

3.4.3 Policy-Mainstream und Abweichung

Da hier der Fokus auf den einzelnen Ländern als diversitätsbefördernden oder -bremsenden Akteuren liegt, sind wir besonders an politikfeldübergreifenden Mustern interessiert und aggregieren deshalb die Abweichungen jedes Landes in den 15 Kompetenzbereichen zu einem gesamthaften Abweichungsgrad pro Jahr. Dazu wandeln wir in jedem Kompetenzbereich die absoluten Beträge der Abweichung in Prozentwerte von 0 (kleinste vorkommende Abweichung) bis 100 (größte vorkommende Abweichung) um, damit die Politikfelder gleichmäßig eingehen, und bilden dann die Summe der Abweichungen für jedes Landesjahr. Da der aggregierte Abweichungsgrad über alle Länder hinweg zwischen 2006 und 2010 stark ansteigt, standardisieren wir zusätzlich den aggregierten Abweichungsgrad zwischen den Jahren, um Verzerrungen in der Interpretation zu vermeiden. Der durchschnittliche Abweichungsgrad (Abb. 9) entspricht dem Abweichungsgrad, den ein Land im Durchschnitt aller Jahre auf einer Skala vom niedrigsten (0) zum höchsten (100) aggregierten Abweichungsgrad eines Jahres erreicht.

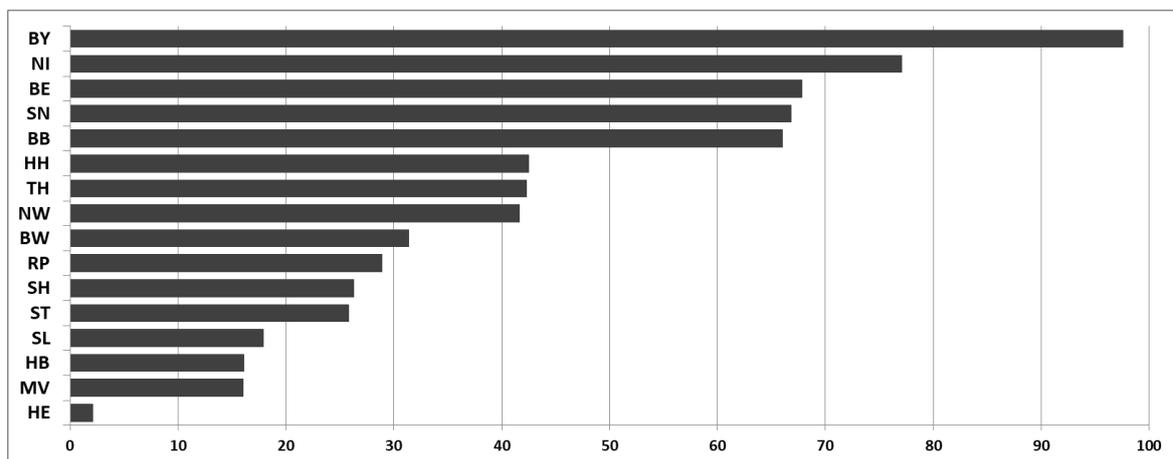


Abb. 3.9: Durchschnittlicher Abweichungsgrad der Länder über alle Kompetenzbereiche 2007-2013 in Prozent (Min=0, Max=100)

Wie in Abb. 3.9 zu sehen, weicht Bayern durchgängig sehr stark und deutlich mehr als alle anderen Länder vom Policy-Mainstream ab. Mit einem durchschnittlichen Abweichungsgrad von 98% weist es in nahezu jedem Jahr den höchsten Abweichungsgrad aller 16 Länder auf. Dies spiegelt die besondere Rolle Bayerns im deutschen Bundesstaat wider, wie sie die Literatur regelmäßig aufzeigt. Niedersachsen und Sachsen, aber auch Berlin und Brandenburg, die nicht als typische Abweichler gelten, befinden sich ebenfalls häufig abseits des Mainstreams (66 bis 77% Abweichung). Das Gegenstück zu Bayern bildet überraschend Hessen, welches eher als Verfechter einer starken Rolle der Länder bekannt ist, aber hier eine durchschnittliche Abweichung von nur 2% aufweist. Die „üblichen Verdächtigen“ Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland, die in der Regel einheitlichkeitsorientiert auftreten, weichen ebenfalls wenig vom Policy-Mainstream ab (16 bis 18% Abweichung).

Sieht man sich die Abweichungsgrade der Länder im Zeitverlauf an (Abb. 3.10), zeigen sich in den meisten Ländern große Unterschiede zwischen den Jahren. Lediglich in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen und Thüringen variiert der Abweichungsgrad nur wenig von Jahr zu Jahr. Gleichwohl lassen sich auch diese Länder *cum grano salis* als durchgängig mehr oder weniger diversitätsinduzierend einordnen.

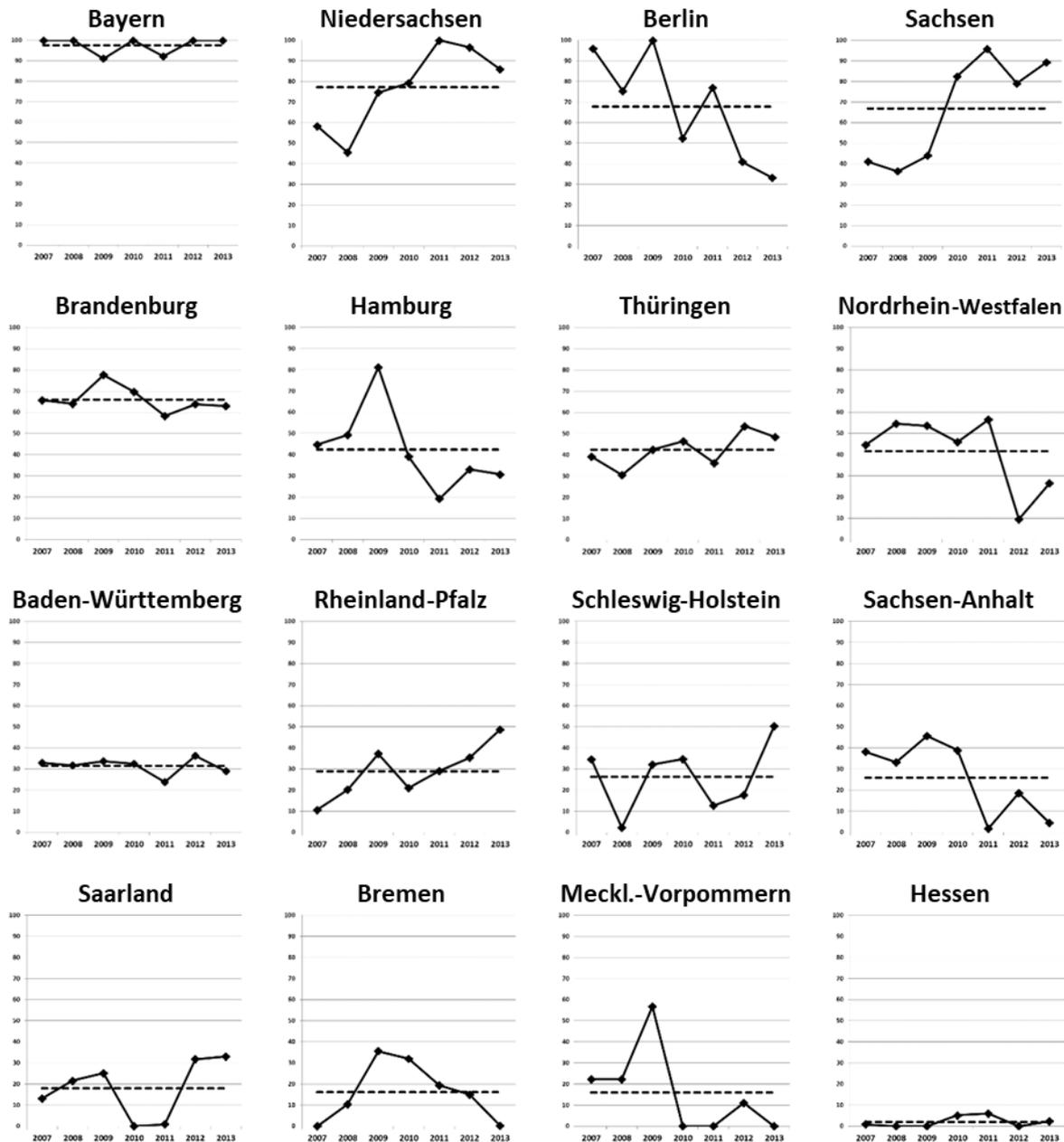


Abb. 3.10: Abweichungsgrade der Länder über alle Kompetenzbereiche hinweg nach Jahren

Legende: X-Achse = Jahre (2007-2013), Y-Achse = Abweichungsgrad in Prozent; durchgehende Linie = Abweichungsgrad der einzelnen Jahre, gestrichelte Linie = Mittelwert der Abweichung der Jahre 2007-2013.

3.5 Fazit

In diesem Beitrag haben wir Policy-Vielfalt in der Landesgesetzgebung nach der Föderalismusreform I in 15 neuen ausschließlichen Kompetenzen zwischen 2006 und 2013 untersucht. Dazu haben wir mittels policy-spezifischer Indizes jene Aspekte analysiert, bei denen Varianz zwischen den Landesgesetzen bzw. zum bisherigen Bundesgesetz bestand. Für die meisten Politikfelder bestätigt sich unsere These, dass es infolge der Reform zwischen 2006 und 2013 zu substantieller Policy-Vielfalt gekommen ist.³⁶ Lediglich im Versammlungsrecht und Wohnungswesen überwiegt eindeutig die Einheitlichkeit, vor allem weil nur sieben bzw. zehn Länder legislativ aktiv wurden. In den anderen 13 Politikfeldern findet sich hingegen mindestens mittlere Diversität. Dabei entfällt hohe Diversität auf das Beamtenlaufbahn- und Heimrecht. In diesen Bereichen haben jeweils 15 Länder Gesetze verabschiedet, die auf einer aggregierten Links-Rechts-Skala sehr breit streuen. Danach folgen sechs Kompetenzbereiche, die etwas über mittlerem Diversitätsniveau liegen: Grunderwerbsteuer, Beamtenversorgung, Untersuchungshaftvollzug, Hochschul-, Spielhallen- und Ladenschlussrecht. In diesen Politikfeldern wurden mindestens 14 Landesgesetzgeber aktiv, deren Gesetze sich relativ breit über das Links-Rechts-Spektrum verteilen. Ein mittleres Ausmaß an Diversität erreichen schließlich die Beamtenbesoldung, der Nichtraucherschutz, der Jugend- und Erwachsenenstrafvollzug sowie das Gaststättenrecht. Bezieht man zusätzlich jene (aus methodischen Gründen nicht in den Indizes enthaltenen) Policy-Aspekte mit gleichen Regelungen in Bund und Ländern ein, fällt in 9 der 15 Kompetenzbereiche die Einschätzung des Diversitätsniveaus geringer aus. Da sich jedoch lediglich im Hochschulrecht³⁷ die Einschätzung gravierend verändert, bleibt der Befund substantieller Policy-Vielfalt in den meisten Kompetenzbereichen weitgehend erhalten. Im Zeitverlauf stieg die Policy-Diversität stark an, in den meisten Kompetenzbereichen als ein- oder zweimaliger „Divergenzsprung“ von einem zum nächsten Jahr. Konvergenz war in den Politikfeldern nur selten zu beobachten.

Die Länder beförderten Policy-Diversität in deutlich unterschiedlichem Maße. Bayern wich mit klarem Abstand am stärksten vom Policy-Mainstream der Länder ab. Damit bestätigen wir Literaturbefunde, die das Land als wichtigsten Treiber von Diversität im deutschen Bundesstaat kennzeichnen. Auf der anderen Seite verblieben die „üblichen Verdächtigen“ Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland sowie überraschenderweise Hessen häufig im Policy-Mainstream der Länder. Die Gesetzeszahl zwischen den Ländern unterscheidet sich wenig, die Bereitschaft bedeutsam abzuweichen hingegen schon.

Ausgehend von der vorgefundenen Vielfalt in den untersuchten neuen Kompetenzbereichen, stellt sich die Frage, wie nachhaltig die Föderalismusreform I auf das Ausmaß von Diversität in der Landesgesetzgebung generell wirkt. Hier schließen wir uns der Einschätzung der

³⁶ Vgl. die ausführliche Darstellung im Anhang.

³⁷ Wie oben erläutert, bezieht sich dieser Befund geringer Diversität ausschließlich auf den neuen Kompetenzteil, die „Allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens“. In anderen Kompetenzteilen des Hochschulrechts findet sich beträchtliche Diversität, die allerdings nicht auf die Föderalismusreform I zurückzuführen ist.

Literatur (stellvertretend für viele: Wolf und Hildebrandt 2016) an, dass es zu einer grundlegenden Neuausrichtung des deutschen Bundesstaates sicher nicht gekommen ist. Ebenfalls ist Scharpf (2009) zuzustimmen, dass es sich bei den neuen Landeskompetenzen meist um enger begrenzte Kompetenzbereiche handelt, die nicht unmittelbar auf andere Politikfelder ausstrahlen. In den Bereichen allerdings, die umfangreicheren Gestaltungsspielraum für die Länder bereithalten, ist es durchaus zu substantieller Diversität gekommen, d.h. das durch die Föderalismusreform I entstandene Gelegenheitsfenster wurde von den Ländern genutzt. Langfristig könnte sich so eine ‚Gewöhnung‘ an Diversität bei Bevölkerung und politischen Akteuren einstellen und dadurch das in Deutschland weit verbreitete Unbehagen gegenüber landesspezifisch unterschiedlichen Policies zurückgehen. Ob dies eintritt, lässt sich jedoch erst mit größerem zeitlichem Abstand zur Reform sagen. Dass sich die Befürchtungen negativer Folgen des neuen Wettbewerbs – bspw. ein "Wettbewerb der Schabrigkeit" beim Strafvollzug (Köhne 2009) – weitgehend nicht bewahrheitet haben, hat jedenfalls diesem Argument mit Blick auf zukünftige Verhandlungen über die bundesstaatliche Kompetenzverteilung an Überzeugungskraft genommen.

Unsere Analyse bestätigt den in der Literatur vorherrschenden Befund substantieller Diversität im deutschen Bundesstaat auf breiter empirischer Basis über verschiedene Politikfelder, alle Länder und mehrere Jahre hinweg. Durch die systematische Messung von Policy-Diversität zwischen den Landesgesetzen wird das Fundament gelegt für weitere, auch kausale Analysen. Der vorliegende Beitrag ist dabei Teil eines größeren Projektes, bei dem wir im nächsten Schritt den Einfluss von in der Literatur benannten Faktoren – von Parteien über sozio-ökonomische Bedingungen bis hin zu Größe und finanzieller Leistungskraft – auf die Unterschiede zwischen den Landesgesetzen untersuchen.

4 *Chance genutzt? Zur Umsetzung der Föderalismusreform I durch die Landesgesetzgeber*

ABSTRACT

Gesetzgebung ist eine wesentliche Funktion der deutschen Landesparlamente, doch wurde über die Jahre eine schleichende ‚Entmachtung‘ und zunehmende Dominanz des Bundes beklagt. Die Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 sollte hier Abhilfe und mehr Raum für föderale Politikgestaltung schaffen, indem eine Reihe neuer Gesetzgebungskompetenzen in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder übertragen wurde. Die Einschätzungen, ob dies mit der Reform gelungen ist, differieren allerdings erheblich – mit Blick auf die Reform an sich, d.h. den neuen Gestaltungsspielraum der Länder, ebenso wie mit Blick auf die Nutzung ihrer neuen Gesetzgebungskompetenzen durch die Länder. Zentrale Frage bei Letzterem ist in der Literatur, ob die Länder ihre neuen Möglichkeiten wahrgenommen haben, um ihre eigenen Gesetze zu gestalten und ‚neue Vielfalt‘ zu schaffen. Der vorliegende Beitrag untersucht daher die Gesetzgebung der Länder nach der Reform im Hinblick auf den neuen Gestaltungsspielraum auf der einen Seite und das Ausmaß der Vielfalt in den neuen Gesetzen auf der anderen. Dabei zeigt sich zunächst, dass die notwendige Voraussetzung für föderale Politikgestaltung, nämlich entsprechender Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers, durch vielfache Limitationen beeinträchtigt wird. Die vergleichende Analyse der Inhalte der neuen Landesgesetze hingegen erbringt – im Rahmen des rechtlichen Gestaltungsspielraumes – in den meisten Kompetenzbereichen ein beachtliches Ausmaß an Vielfalt.

4.1 Einleitung

Gesetzgebung ist eine wesentliche Funktion der deutschen Landesparlamente, doch wurde über die Jahre eine schleichende ‚Entmachtung‘ beklagt (vgl. Kilper/Lhotta 1996: 198-200³⁸). Die Föderalismusreform I sollte hier durch Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen Abhilfe schaffen. Durch Übertragung einer Reihe von Gesetzgebungskompetenzen in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder sollte (wieder) mehr Raum für föderale Politikgestaltung geschaffen werden. Die Einschätzungen zur Reform differieren allerdings erheblich. Die „Mutter aller Reformen“³⁹ – so nannte der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber die ‚Föderalismusreform I‘⁴⁰ bei ihrer Verabschiedung im Jahr 2006. Scharpf (2006) hingegen fragte „Weshalb wurde so wenig erreicht?“ und monierte, dass die Erwei-

³⁸ Anders hingegen Reutter (2004), der die Kritik als verfehlt ansieht, da ihr ein idealisierter Maßstab des dualen Föderalismus zugrunde liege.

³⁹ <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/geplante-grundgesetzeaenderungen-die-mutter-aller-reformen-1332135.html>, 23.06.2006 (zuletzt abgerufen am 16.02.2018)

⁴⁰ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I, S. 2034 (Inkrafttreten 01.09.2006)

terung der landespolitischen Handlungsmöglichkeiten weit hinter dem Nötigen und Möglichen zurückbliebe.

Doch auch im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten wird häufig bezweifelt, dass die Reform nachhaltige Wirkung zeige und es auf Landesebene zu föderaler Politikgestaltung im Sinne von Vielfalt der Gesetzesinhalte gekommen sei. Während in anderen Föderalstaaten die Vielfalt das Leitprinzip darstellt, dominierte im deutschen „unitarischen Bundesstaat“ (Hesse 1962) seit jeher das Ziel der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“⁴¹ (vgl. Kropp 2010: 17f.). Die große Mehrheit der Bürger befürwortet bis heute weitgehende Einheitlichkeit zwischen den Ländern (Oberhofer et al. 2011: 183), was laut Scharpf (2008: 515) wiederum die Landesparlamente darin bremst, landesspezifische Gesetze zu verabschieden. Angesichts der zu beobachtenden Vereinheitlichungsbemühungen ging die Literatur für die ersten Jahrzehnte der Bundesrepublik von großer Einheitlichkeit in der Landespolitik aus. Als spätestens mit der Wiedervereinigung 1990 die sozioökonomischen, politisch-kulturellen und finanziellen Unterschiede zwischen den Ländern deutlich zunahmen, manifestierten sich diese laut Jeffery (1999: 339) auch in entsprechenden der Policies. Die Forschung hat dies mittlerweile für einige Bereiche bestätigt (vgl. Hildebrandt/Wolf 2008: 363), wobei bislang noch systematische Analysen über mehrere Politikfelder und alle 16 Länder hinweg fehlten.

Im vorliegenden Beitrag werden nun diese beiden Aspekte für die Analyse der neuen Landesgesetze zusammengebracht. Föderale Vielfalt wird sich dabei in den Gesetzen finden, wenn (1) substantieller neuer Gestaltungsspielraum für eigene Landesgesetze besteht und (2) unterschiedliche Gegebenheiten, Bedarfe, parteipolitische Vorstellungen u.ä. in den Ländern vorhanden sind, die zu landesspezifischen Gesetzen (und damit in der Gesamtheit: Vielfalt) führen. Die politikwissenschaftliche Forschung konzentriert sich in der Regel auf den zweiten Punkt und tangiert juristische Erwägungen allenfalls am Rande, wodurch ein wesentlicher Erklärungsfaktor unbeachtet bleibt. Davon ausgehend umfasst der vorliegende Aufsatz zwei größere Teile. Im ersten Teil wird zunächst der Gestaltungsspielraum bewertet, der den Ländern durch die Föderalismusreform erwachsen ist, d.h. in welchem Rahmen überhaupt Vielfalt möglich ist. Daran anschließend wird im zweiten Teil analysiert, inwiefern die Landesgesetzgeber ihre neuen Möglichkeiten nun auch für unterschiedliche Gesetze genutzt haben. Ein kurzes Fazit fasst schließlich die gewonnenen Erkenntnisse aus beiden Teilen zusammen.

⁴¹ Art. 72 Abs. 2 GG, bis 1994 „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“

4.2 Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Durch die Föderalismusreform I wurden folgende (Teil-)Materien in die ausschließliche Gesetzgebung der Länder übertragen:

- Beamtenbesoldung und -versorgung
- Beamtenlaufbahnrecht
(mit Ausnahme des Statusrechts)
- Flurbereinigung
- Gaststättenrecht,
inkl. Nichtraucherschutz
- Grunderwerbsteuer
- Heimrecht
- Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens (mit Ausnahme von Zulassung und Abschlüssen)
- Ladenschluss
- Landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr und Pachtwesen
- Märkte, Messen, Ausstellungen
- Presserecht
- Schaustellung von Personen
- Siedlungs- und Heimstättenrecht
- Spielhallen
- Strafvollzug (Erwachsenen-, Jugend-, Untersuchungshaft)
- Verhaltensbezogener Lärm
- Versammlungsrecht
- Wohnungswesen

Dieses Kapitel behandelt die Frage, wie viel neuen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum die Länder durch diese Kompetenzen tatsächlich bekommen haben. Auf den Forschungsstand und einige Erläuterungen zur Bewertung des Gestaltungsspielraumes in den ersten beiden Abschnitten folgt sodann die systematische Bewertung aller neuen Kompetenzbereiche.

4.2.1 Bisheriger Forschungsstand

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive wurde die Frage des Gestaltungsspielraumes bislang noch nie umfassend erörtert. Die ausführlichste Darstellung findet sich bei Zohlnhöfer (2009a: 43), der zu dem Schluss kommt, dass der „gewonnene Handlungsspielraum vermutlich kleiner ist, als es die schiere Zahl von 16 Regelungsmaterien erscheinen lässt“. Übereinstimmend meint Scharpf (2007: 211f.), die neuen Kompetenzen seien „zu eng begrenzt, als dass sich daraus politisch und ökonomisch bedeutsame Gestaltungschancen im europäischen und globalen Standortwettbewerb gewinnen ließen“. Schmidt (2011: 222) hingegen stellt fest, dass die Reform „den Spielraum (...) keineswegs nur in ‚Kleinkram‘-Angelegenheiten [erweitert hat]“. Die Einschätzungen fallen also sehr unterschiedlich aus, wobei negative dominieren. Detaillierte Ausarbeitungen, die über anekdotische Verweise hinausgehen, finden sich in der politikwissenschaftlichen Literatur weder zu ausgewählten Kompetenzen noch im Vergleich aller Kompetenzen.

Aus juristischer Perspektive wurden die neuen Landeskompetenzen sehr ausführlich von Schneider (2013) aufgearbeitet, welcher jedoch Kompetenzbereiche ohne Gesetzgebungsaktivitäten ausspart und eher deskriptiv als bewertend vorgeht. Letzteres findet sich vermehrt bei Gerstenberg (2009), welche sich intensiv mit dem jeweiligen Literaturstand befasst,

allerdings ebenfalls nicht vollständig für alle Kompetenzen. Längere Ausarbeitungen zu den meisten Kompetenzen finden sich zudem bei Robbe/Borhanian 2006 (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages) sowie bei Graf 2007 (Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags NRW). Insgesamt ist im juristischen Bereich mittlerweile eine Fülle von Literatur zu einzelnen Kompetenzbereichen sowie Policy-Aspekten erschienen. Das Manko aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist dabei, dass häufig selektiv bestimmte (aus juristischer Perspektive besonders relevante oder interessante) Aspekte betrachtet werden und dies zudem isoliert vom Rest des Kompetenzbereichs bzw. den restlichen Kompetenzen.

Das Ziel des vorliegenden Aufsatzes ist daher, Beschränkungen und Möglichkeiten der politischen Gestaltung systematisch, gesamthaft für jeden Kompetenzbereich sowie in Relation der Kompetenzbereiche zueinander, zu bewerten.

4.2.2 Erläuterungen zur Bewertung des Gestaltungsspielraumes

Um den neuen Gestaltungsspielraum zu eruieren, ist zunächst der jeweilige Kompetenzbereich von anderen außerhalb der Zuständigkeit der Länder abzugrenzen. Bei benachbarten Kompetenzbereichen kann es zu Überlappungen kommen, wobei Materien, für die weiterhin andere Ebenen (insbesondere der Bund oder die EU) zuständig sind, vom neuen Gestaltungsspielraum der Länder abgezogen werden müssen (Abb. 4.1 oben links). Laut Schönleiter (2006: 371f.) ist – nachdem bei der Reform der regionale Bezug das entscheidende Kriterium war – dabei grundsätzlich von einer „engen Interpretation“ auszugehen. Dies betrifft bisweilen auch einzelne Aspekte, d.h. diese Ausschnitte der ansonsten den Ländern zustehenden Materie sind weiterhin dem Zugriff der Landesgesetzgeber entzogen (Abb. 4.1 oben rechts).

Zudem wird der Gestaltungsspielraum – wie vorher für den Bundesgesetzgeber – durch übergeordnetes Recht (Verfassung, EU, internationale Abkommen) mit Bezug zur jeweiligen Materie beschränkt. Anders als bei den kompetenzbezogenen Limitationen ist hier zwar der Landesgesetzgeber grundsätzlich regelungsbefugt, doch engen inhaltliche Vorgaben seinen Spielraum ein. Somit wird das mögliche Ausmaß an Vielfalt in den neuen Landesgesetzen von vornherein begrenzt, wobei dies nicht zwangsläufig mit einer für alle 16 Länder einheitlichen Regelung gleichzusetzen ist. Meist sind bestimmte Mindeststandards oder Höchstwerte festgelegt, wodurch bildlich gesprochen das Spektrum auf einer politikwissenschaftlichen Ordinalskala an einer Seite beschnitten wird (Abb. 4.1 unten links). Klare Einschränkungen bestehen v.a. dort, wo bereits Konkretisierung durch die Rechtsprechung stattfand. Dabei werden häufig auch nur bestimmte Optionen als verfassungswidrig ausgeschlossen, während davon abgesehen dem Gesetzgeber noch das volle Spektrum offensteht (Abb. 4.1 unten rechts).

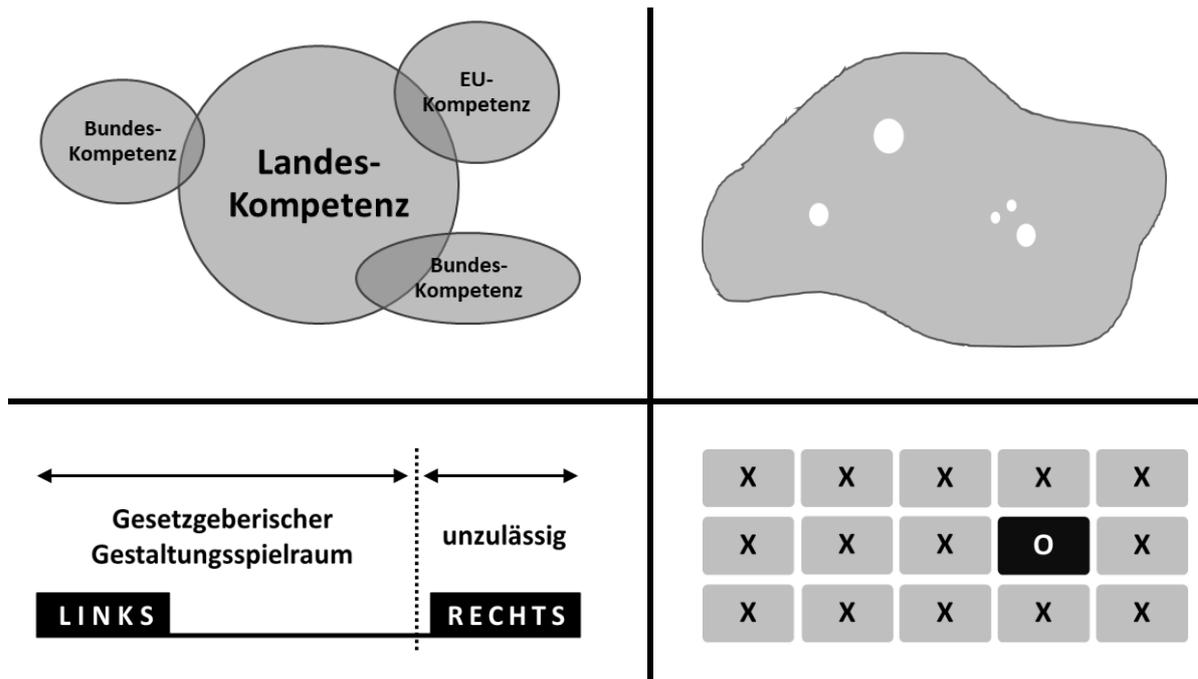


Abb. 4.1: Graphische Darstellung der im Text erläuterten Limitationen

Umgekehrt ließ der Bund den Ländern auch schon vor der Föderalismusreform I bereits gewisse Spielräume in seinen Kompetenzbereichen. Durch explizite Öffnungsklauseln konnten bestimmte Aspekte der Materie bereits vor 2006 von den Ländern eigenständig geregelt werden (sozusagen die Umkehrung von Abb. 4.1 oben rechts). Zudem gab insbesondere die Rahmengesetzgebung nicht immer umfassend einheitliche Regelungen vor, sondern überließ dem Landesgesetzgeber die Ausgestaltung im Detail. In einigen Kompetenzbereichen schließlich hatte der Bund sein Gesetzgebungsrecht überhaupt nicht genutzt, so dass die Länder de facto bereits zuvor eigene Gesetze verabschieden konnten und durch die Reform lediglich de jure neuen Gestaltungsspielraum erhielten.

Nicht zuletzt ist bei der Bewertung des neuen Gestaltungsspielraumes auch einzubeziehen, wie umfangreich der verbleibende Teil der Regelungsmaterie ist. Bei sehr großen Kompetenzbereichen fallen die gleichen Limitationen weniger ins Gewicht, so dass trotzdem noch ein erheblicher Zuwachs an Gestaltungsspielraum bestehen kann.

4.2.3 Bewertung des Gestaltungsspielraumes der neuen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder

Für die folgende Bewertung⁴² wurde zum einen eingehend die Fachliteratur ausgewertet und alle ‚Puzzleteile‘ aus politikwissenschaftlicher und juristischer Forschung zusammengefügt. In Kombination damit wurde eine eigene Auswertung auf Basis der Primärquellen (Gesetze

⁴² Erste Teile der Auswertung finden sich bereits in Reus 2012, zusätzliche Ausführungen zu einigen Kompetenzbereichen inklusive Literaturtitel siehe Anhang A. Weitere Informationen zum Vorgehen sind auf Anfrage bei der Autorin erhältlich.

und Gerichtsurteile) durchgeführt. Konkret bedeutet dies, dass die neuen Landesgesetze miteinander sowie mit Bundesgesetzen (bisherige zum jeweiligen Kompetenzbereich und welche zu angrenzenden Kompetenzbereichen) verglichen wurden, um die verschiedenen Bausteine der Materie und die entsprechenden Zuständigkeiten abzugrenzen. Relevante Gerichtsurteile wurden ebenfalls hinzugezogen. Ergänzend wurden Interviews mit Experten und zuständigen Ministerialreferenten geführt, wo Literatur und Primärquellenvergleich die notwendigen Informationen nicht zu entnehmen waren.

Umfangreicher neuer Gestaltungsspielraum findet sich demnach in fünf neuen Kompetenzbereichen. Beim **Recht der Beamtenbesoldung und -versorgung** hatte der Bund zwar bereits vor 2006 den Ländern etliche Öffnungsklauseln (z.B. zu Sonderzahlungen) eingeräumt, doch steht ihnen nun die gesamte Besoldungsordnung der Landesbeamten zur Gestaltung offen. Der Spielraum wird begrenzt durch das Alimentationsprinzip als einem der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ in Art. 33 Abs. 5 GG. Demnach hat der Beamte ein Recht auf lebenslange Zahlung amtsangemessener Bezüge bzw. Ruhestandsbezüge, wodurch die Möglichkeit von Kürzungen beschränkt ist. Beim **Beamtenlaufbahnrecht** blieb lediglich das Statusrecht in der Zuständigkeit des Bundes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG), welches seit 2009 im Beamtenstatusgesetz geregelt ist und insbesondere die länderübergreifende Mobilität sicherstellen soll. Dieses lässt allerdings dem Landesgesetzgeber trotzdem noch einige Möglichkeiten, abweichende oder zumindest ergänzende eigene Regelungen zu schaffen. Bereits vor der Reform ließ der Bund im Beamtenrechtsrahmengesetz den Ländern Spielräume bei einigen Aspekten, wie z.B. Arbeitszeit oder Nebentätigkeit. In Bezug auf **(Pflege- und Behinderten-)Heime** dürfen die Länder künftig umfassend alle ordnungsrechtlichen Komponenten (Rechte der Heimbewohner, Anzeigepflichten, Prüfungen etc.) regeln, lediglich das Heimvertragsrecht bleibt als zivilrechtlicher Kompetenzteil weiterhin beim Bund und wurde bereits 2009 neu geregelt. Auch das **Recht des Ladenschlusses** bietet den Ländern trotz gewisser vorheriger Öffnungsklauseln breiten neuen Gestaltungsspielraum, beim Bund verbleibt lediglich die arbeitsrechtliche Komponente (bestätigt durch BVerfG-Urteil vom 14.01.2015, 1 BvR 931/12). Die Möglichkeit zur Liberalisierung wird außerdem durch den verfassungsmäßigen Schutz des Sonntages (Art. 140 GG) beschränkt⁴³. Beim **Strafvollzug** bestehen vielfach Limitationen wegen Grundrechtsbezügen, konkretisiert durch langjährige und umfangreiche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Da der Kompetenzbereich vorher umfassend und detailliert durch den Bund geregelt war, bieten die drei Teilmaterien Erwachsenenstrafvollzug, Jugendstrafvollzug und Vollzug der Untersuchungshaft den Ländern dennoch umfangreichen neuen Gestaltungsspielraum.

Mäßiger neuer Gestaltungsspielraum findet sich bei sechs Kompetenzbereichen. Das **Hochschulrecht** liegt nach der Reform fast vollständig in der Hand der Länder, mit Ausnahme von Hochschulzulassung und -abschlüssen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG), wo ihnen aber ein

⁴³ Durch ein Urteil des BVerfG vom 01.12.2009 (1 BvR 2857/07 und 1 BvR 2858/07) wurde entsprechend die Ladenöffnung an allen vier Adventssonntagen als verfassungswidrig erklärt.

Abweichungsrecht gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG zusteht. Der Kompetenzzuwachs ist allerdings trotzdem nur mäßig, da insbesondere durch die 4. Novelle des Hochschulrahmengesetzes 1998 sowie zwei Bundesverfassungsgerichtsurteile (2004 zu Juniorprofessuren, 2 BvF 2/02, und 2005 zu Studiengebühren, 2 BvF 1/03) der Gestaltungsspielraum der Länder schon vor der Föderalismusreform I deutlich ausgeweitet worden war (Sandberger 2008: 167). Der neue Gestaltungsspielraum beim **Gaststättenrecht** birgt mehrere Abgrenzungsprobleme, v.a. zu den Bundeskompetenzen Arbeitsrecht, Jugendschutz und Lebensmittelrecht (Höfling/Rixen 2008: 8f.), und beschränkt sich somit vorrangig auf Regelungen zur Gaststättenerlaubnis – wo allerdings kurz vor der Reform Bund und Länder einvernehmlich eine weitgehende Deregulierung angestrebt hatten, die auch in den Jahren vorher bereits begonnen worden war (vgl. Reus 2016b: 187f.). Vollumfänglich durch den Landesgesetzgeber zu regeln ist dagegen der **Nichtraucherschutz** in Gaststätten⁴⁴. Bei der **Grunderwerbsteuer** kann nun die Höhe des Hebesatzes allein von den Ländern festgelegt werden, während die Regelung der Bemessungsgrundlage weiterhin in der Zuständigkeit des Bundes verbleibt. Beim **Spielhallenrecht** haben nach einer längeren Phase der Unsicherheit mehrere Gutachten bestätigt, dass „eine umfassende Neuregelung [...] durch die Länder ausgeschlossen“ ist (Kluth 2010: 89); ausschließlich die bauliche und situative Ausgestaltung der Spielhallen inklusive Öffnungszeiten und Spielerkontrollen liege nun in der Hand der Länder, während spielgerätebezogene Aspekte weiterhin beim Bund verblieben (Schneider 2009: 75-78). Der gewonnene Spielraum ist allerdings nur de jure neu, da der Bund sein Gesetzgebungsrecht zuvor nicht genutzt hatte. Beim **Versammlungsrecht** steht den Ländern zwar die gesamte Materie des bisherigen Bundesgesetzes offen, doch ist der Gestaltungsspielraum durch die starken Grundrechtsbezüge (insb. Art. 8 GG, Versammlungsfreiheit) und diesbezügliche Bundesverfassungsgerichtsurteile maßgeblich beschränkt (Kluth 2007: 176, Gerstenberg 2009: 201). Aus dem **Wohnungswesen** wurden selektiv Teilmaterien (Soziale Wohnraumförderung, Wohnungsbindungsrecht, Zweckentfremdungsrecht, u.w.) auf die Länder übertragen, wobei auch der Bund mehrere Teilmaterien behielt. Dabei war bereits länger vor der Föderalismusreform eine weitreichende Öffnung zugunsten der Länder vollzogen worden (Rahm 2008: 205, 214).

Bei den folgenden sieben Kompetenzbereichen ist der Gestaltungsspielraum gering und/oder umstritten. Beim Recht der **Märkte, Messen und Ausstellungen** argumentiert der Bund, dass die gegenwärtig in §§ 64ff. GewO geregelten Veranstaltungstypen verfassungsrechtlich vorgeprägt und somit die Länder weiterhin gebunden seien, insbesondere da die bundesrechtlich geregelten Marktprivilegien – bspw. Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe für Arbeitnehmer – an diese Definitionen anknüpfen (Schönleiter/Böhme 2007: 5). Hingegen vertreten Höfling und Rixen (2008: 11f.) die Ansicht, dass die Länder künftig auch neue Konzeptionen entwickeln dürfen. Limitierend wirken jedenfalls die durch die EU-Dienstleistungsrichtlinie von 2006 vorgegebenen Standards (Kluth 2007: 177). Ebenfalls aus dem

⁴⁴ Das vieldiskutierte BverfG-Urteil vom 30.07.2008 (1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08) schloss lediglich eine bestimmte gesetzgeberische Option – absolute Rauchverbote für Einraum-Kneipen, Raucherräume für mehrräumige Gaststätten – aus, ließ den Ländern ansonsten aber freie Hand.

Wirtschaftsrecht wurde das Recht der **Schaustellung von Personen** übertragen. Der Anwendungsbereich der bisherigen Regelung wurde jedoch immer weiter reduziert und beschränkt sich derzeit auf sexuell betonte Darstellungen (Stober 2007: 64). Eine Öffnungsklausel ließ zudem bereits vor 2006 den Kommunen weiten Ermessensspielraum. Beim **verhaltensbezogenen Lärm** resultieren Abgrenzungsprobleme daraus, dass die Regelung anlagebezogenen Lärms weiterhin dem Bund zusteht (Schneider 2013: 567-69, Gerstenberg 2009: 202). Rein verhaltensbezogener Lärm konnte mangels gesetzgeberischer Aktivität des Bundes auch bislang schon von den Ländern geregelt werden, d.h. hier besteht de facto überhaupt kein neuer Gestaltungsspielraum. Umstritten sind nun Fälle, in denen Personen auf oder in einer Anlage Lärm verursachen. Die Diskussion um Kindertageseinrichtungen und -spielstätten mündete dabei 2011 letztlich in ein Bundesgesetz. Auch im Kompetenzbereich **Flurbereinigung** ist der Gestaltungsspielraum der Länder strittig (Hönes 2014). Das Argument zugunsten der Länder lautet, dass durch die Föderalismusreform allgemein „das Recht der Flurbereinigung“ aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG ausgeklammert wurde. Hingegen impliziert dies laut Weiß (2006: 206) tatsächlich nur einen sehr eingeschränkten Zugewinn der Länder, da seit der Novelle von 1976 das Flurbereinigungsgesetz des Bundes im Wesentlichen auf dem Bodenrecht (Nr. 18) basierte, das 2006 nicht geändert wurde. Gleichzeitig bestanden bereits zuvor im Rahmen der Ausführung des Bundesgesetzes weite Spielräume für die Länder. Sehr geringe Bedeutung kommt dem Kompetenzbereich des **Siedlungs- und Heimstättenrechts** zu. Da die Förderziele heutzutage auf anderen Wegen verfolgt werden, wurde das Reichsheimstättengesetz bereits 1993 aufgehoben, und auch das Reichssiedlungsgesetz hat nur noch einen stark reduzierten Gehalt. Beim **landwirtschaftlichen Grundstücksverkehr und Pachtwesen** wiederum drohen Abgrenzungsprobleme, da der städtebauliche Grundstücksverkehr weiterhin in der Hand des Bundes verbleibt (Robbe et al. 2009: 23). Zudem hat der Landpachtvertrag als spezielle Form des allgemeinen Pachtvertrages weiterhin den Vorgaben in §§ 585ff. BGB zu entsprechen (Dombert/Witt 2016: Rnr. 171). Der Zuwachs an Gestaltungsspielraum ist auch insofern geringer, als das Grundstücksverkehrsgesetz des Bundes mehrere Öffnungsklauseln enthielt (ebd.). Beim **Presserecht** ist der gesamte Gestaltungsspielraum lediglich de jure neu, da der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hatte. Daher hatten die Länder bereits vor 2006 eigene Pressegesetze verabschiedet, die zudem aufgrund der verfassungsmäßigen Limitationen (Art. 5 GG, Grundrecht der Meinungs- und insb. Pressefreiheit) in wesentlichen Punkten einheitlich ausgestaltet sind (Paschke 2009: 61-114).

Zusammenfassend zeigt sich also, dass etliche Limitationen bei den neuen Kompetenzen bestehen. Zudem sind einige Kompetenzbereiche eher ‚technischer Natur‘, d.h. sie bieten wenig politisch interessanten Gestaltungsspielraum. Dennoch war der Kompetenzzuwachs durch die Föderalismusreform I in Relation zur Gesamtheit der bisherigen Landeskompetenzen – nicht der Bundeskompetenzen! – mit einem beträchtlichen Gewinn an Gestaltungsspielraum für die Länder verbunden. Dieser stellt die Basis für die nachfolgende Analyse dar, d.h. das Ausmaß an föderaler Politikgestaltung ist immer innerhalb des kompetenzrechtlich verfügbaren Spielraumes zu bewerten.

4.3 Analyse der Landesgesetzgebung nach der Föderalismusreform I

Dieses Kapitel befasst sich mit der Analyse der Gesetze, die die Länder nach der Föderalismusreform I in ihren neuen Kompetenzbereichen verabschiedet haben⁴⁵. Dabei ist zu beachten, dass die Länder nicht verpflichtet sind, überhaupt tätig zu werden, denn solange gilt das bisherige Bundesgesetz fort. Somit ist nicht nur interessant, was die neuen Landesgesetze beinhalten, sondern auch wie viele Gesetze wann und wo verabschiedet wurden. Die Nutzung der neuen Kompetenzbereiche stellt eine notwendige Bedingung für inhaltliche Vielfalt dar, da diese erst entstehen kann, wenn eine gewisse Zahl an Ländern ein eigenes Gesetz verabschiedet hat⁴⁶. Entsprechend wird im ersten Abschnitt die zeitliche und zahlenmäßige Verteilung der Gesetzgebung behandelt, während sich der zweite den Gesetzesinhalten widmet.

4.3.1 ‚Non-Decisions‘ und ‚Late Decisions‘: Zur zeitlichen und zahlenmäßigen Verteilung der Gesetzgebung der Länder

Die folgenden Ausführungen basieren auf einer Vollerhebung der Landesgesetzgebung in den neuen ausschließlichen Kompetenzbereichen im Zeitraum 2006-2013. Es wurden 425 Landesgesetze in den in Abb. 2 dargestellten Kompetenzbereichen verabschiedet, die substantielle Veränderungen zum bisherigen Bundesrecht implizieren.

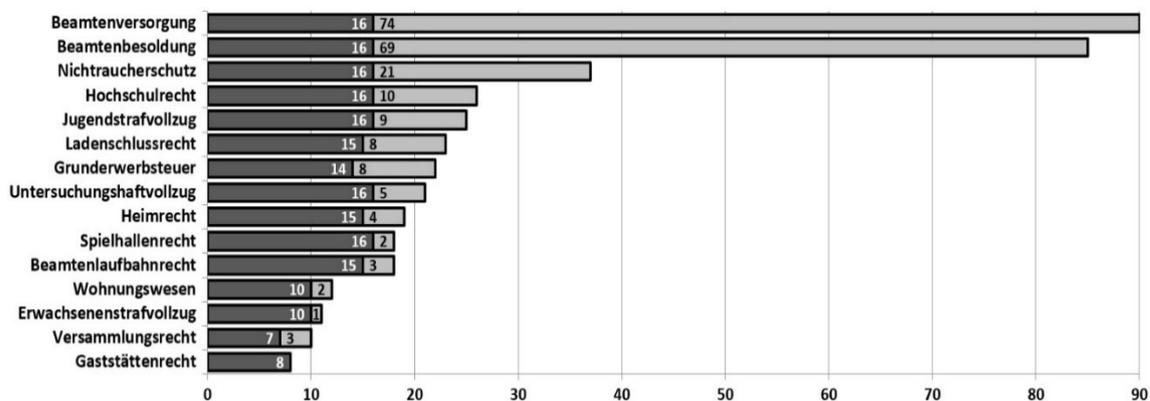


Abb. 4.2: Von allen 16 Ländern verabschiedete Gesetze 2006-2013 nach Kompetenzbereichen

Erläuterung: Erstgesetze dunkelgrau, Novellen hellgrau; Quelle: eigene Zusammenstellung

⁴⁵ Als Grundlage für die Analyse dient ein Datensatz aus einem Projekt mit Stephan Vogel (Universität Köln), für das gemeinsam politikfeldspezifische Indizes entwickelt und alle 2006-2013 verabschiedeten Gesetze recherchiert sowie codiert wurden. Die im vorliegenden Beitrag durchgeführten Analysen, die graphische Aufbereitung sowie alle weiteren Informationen stammen – sofern nicht explizit anders erwähnt – allein von der Autorin.

⁴⁶ Umgekehrt ist Gesetzgebungsaktivität keine hinreichende Bedingung für Diversität, da die Länder auch ähnliche Gesetze verabschieden können.

Mit 85 bzw. 90 Gesetzen besteht die größte Zahl in den Bereichen Besoldung und Versorgung, da hier durch regelmäßige Anpassungsrunden ein gewisser Automatismus der Novellierung auftritt. Die nächstgrößere Zahl findet sich mit 37 Gesetzen beim Nichtraucherschutz, wo alle Länder mehrfach tätig wurden. Die geringste Zahl an Gesetzen weisen die Bereiche Gaststättenrecht (acht), Versammlungsrecht (zehn), Erwachsenenstrafvollzug (elf) und Wohnungswesen (zwölf) auf. Die Zahl der aktiven Landesgesetzgeber ist noch geringer (sieben bis zehn), da mehrere Novellen enthalten sind. Die sieben Kompetenzen „Märkte, Messen und Ausstellungen“, „Schaustellung von Personen“, „Verhaltensbezogener Lärm“, „Flurbereinigung“, „Siedlungs- und Heimstättenrecht“, „landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr und Pachtwesen“ sowie „Presserecht“ wurden im Untersuchungszeitraum nicht genutzt⁴⁷. Anfragen bei den zuständigen Ministerien ergaben, dass die ausbleibende Gesetzgebungstätigkeit mit der Bewertung des neuen Gestaltungsspielraums korrespondiert. Dabei wurde in sechs Bereichen kein Bedarf für Änderungen gesehen, entweder weil sich die bisherigen Regelungen (des Bundes) bewährt hatten oder auch vorher schon genügend eigener Spielraum bestand. Lediglich im Bereich „Märkte, Messen und Ausstellungen“ wurde – auch auf Druck der betroffenen Wirtschaftszweige – bewusst beschlossen, auf unterschiedliche Regelungen zu verzichten.

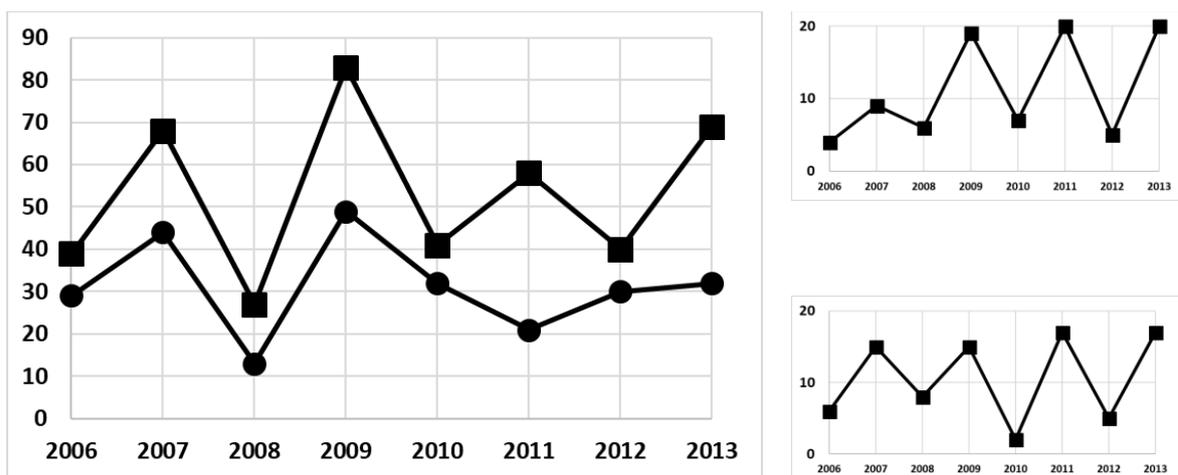


Abb. 4.3: Zahl der Gesetze im Zeitverlauf nach Jahren

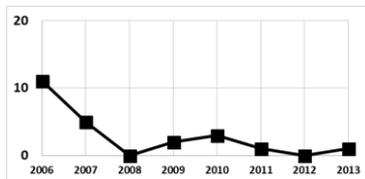
Erläuterung: Graphik links: Vierecke = alle Kompetenzbereiche, Kreise = ohne Besoldung und Versorgung; Graphik rechts oben: Beamtenbesoldung, Graphik rechts unten: Beamtenversorgung

Im Zeitverlauf lässt sich über alle Kompetenzbereiche hinweg weder eine „Anfangseuphorie“ noch eine anfängliche Hemmschwelle feststellen, vielmehr sind regelmäßig „Ups & Downs“ zu erkennen (Reus/Vogel 2018: 9, 11). Betrachtet man allerdings nur die 250 Gesetze ohne Besoldung und Versorgung (Abb. 4.3), zeigt sich ein deutlicher Schwerpunkt zu Beginn in den Jahren 2006/07 sowie 2009. Danach flacht die Gesetzgebung ab, wobei in den letzten vier Jahren (Stand Juli 2018) kaum noch Novellen zu verzeichnen waren.

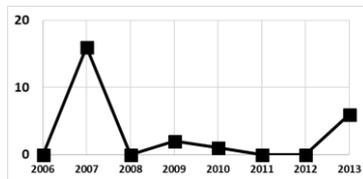
⁴⁷ Lediglich in BW wurde ein Gesetz verabschiedet, in dem sich zu Teilbereichen des „landwirtschaftlichen Pachtwesens“ sowie des „Siedlungsrechts“ Regelungen finden.

Trotz stellenweiser heftiger parteipolitischer Auseinandersetzungen während der Erstgesetzgebung wurden somit auch nach Regierungswechseln später häufig keine Änderungen mehr vorgenommen.

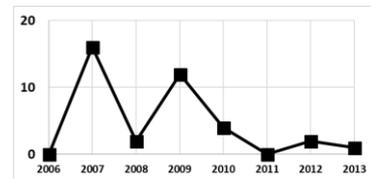
Ladenschluss



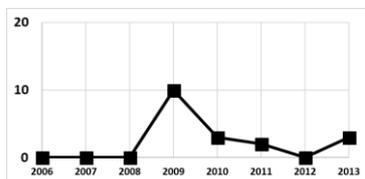
Jugendstrafvollzug



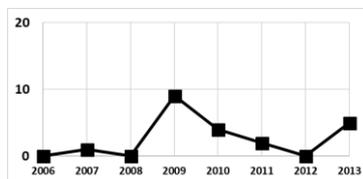
Nichtraucherschutz



Beamtenlaufbahnrecht



Untersuchungshaftvollzug



Spielhallenrecht

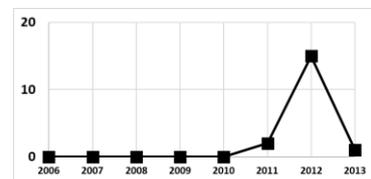
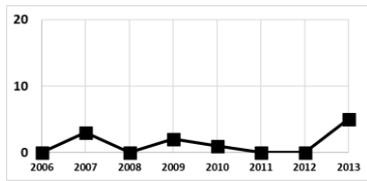


Abb. 4.4: Kompetenzbereiche mit Gesetzgebungswellen

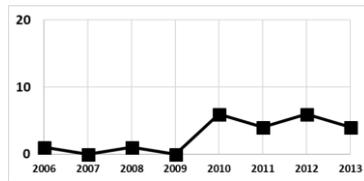
Gesetzgebungswellen von zehn oder mehr Ländern finden sich beim Ladenschluss 2006/2007, beim Jugendstrafvollzug 2007, beim Nichtraucherschutz 2007 und 2009, beim Beamtenlaufbahnrecht 2009, beim Untersuchungshaftvollzug 2009 und beim Spielhallenrecht 2011 (Abb. 4.4). In etlichen Fällen wurden die Länder dabei nicht aus eigenem Antrieb tätig (Reus/Zohlhoyer 2015: 264-67). Externe Faktoren (hier: EU) gaben den Anstoß beim Nichtraucherschutz in der ersten Welle sowie beim Spielhallenrecht. Durch Bundesverfassungsgerichtsurteile bestand bei Jugendstrafvollzug und Nichtraucherschutz (zweite Welle) sogar Zwang zum Tätigwerden. In allen anderen Kompetenzbereichen (Abb. 4.5) war – entsprechend der geringeren Gesamtzahl an Gesetzen – die Gesetzgebungsaktivität durchgängig niedrig.

Die lange Anfangsphase ohne Gesetzgebungsaktivität beim Spielhallenrecht sowie die niedrige Gesetzeszahl beim Versammlungsrecht lassen sich durch Unsicherheit hinsichtlich des Gestaltungsspielraumes erklären. Bei Ersterem brachten Gutachten erst 2009/10 Klarheit, bei Letzterem ergaben Interviews weiterhin Zurückhaltung aus diesem Grund. Bei Laufbahnrecht, Erwachsenenstrafvollzug und Untersuchungshaftvollzug sind die längeren Vorlaufzeiten durch Koordinationsprozesse zu erklären. Auch beim Heimrecht wiesen, jedoch ohne Koordination, fast alle Länder längere Vorbereitungszeiten auf. Anhand von Presseberichterstattung und Landtagsdokumenten lässt sich bei der Mehrheit der Länder nachvollziehen, dass zwischen den ersten konkreten Planungen und der Einbringung eines Entwurfs zwischen 12 und 26 Monaten lagen (Reus 2015: 14-16).

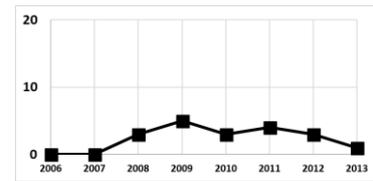
Erwachsenenstrafvollzug



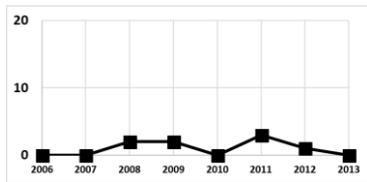
Grunderwerbsteuer



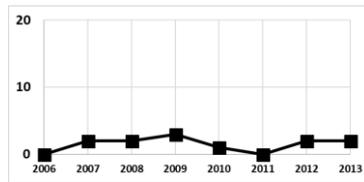
Heimrecht



Gaststättenrecht



Wohnungswesen



Versammlungsrecht

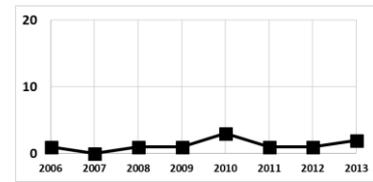


Abb. 4.5: Kompetenzbereiche mit niedriger Aktivität ohne zeitliche Muster

Insgesamt zeigen sich somit in einigen Bereichen umfangreiche Gesetzgebungsaktivitäten, in manchen anderen hingegen nahezu überhaupt keine. Das Ausbleiben von Gesetzgebungsaktivität hängt dabei eng mit der Frage des Gestaltungsspielraumes zusammen – keine oder wenige Gesetze finden sich v.a. dort, wo entweder der Umfang des Gestaltungsspielraumes unsicher oder durch gerichtliche Beschränkungen sowie überlappende Bundeskompetenzen limitiert ist. Dass zusätzlich in einigen Fällen die Gesetzgebungsaktivität auf externe Impulse zurückgeht – d.h. die Länder nach Inkrafttreten der Föderalismusreform nicht von sich aus tätig wurden – verdeutlicht, dass dem Zuwachs an Gestaltungsspielraum in diesen Bereichen zudem geringe Attraktivität mit Blick auf politische Gestaltung beigemessen wurde.

4.3.2 Vielfalt vs. Einheitlichkeit: Zur inhaltlichen Gestaltung der Landesgesetze

Um das Ausmaß der Vielfalt in den neuen Landesgesetzen zu bestimmen, müssen die Gesetzesinhalte zunächst auf eine Weise erfasst werden, die sie dem systematischen Vergleich bei einer großen Anzahl von Gesetzen zugänglich macht. Zu diesem Zweck wurden Indizes entwickelt, die die Detailtiefe einer qualitativen Studie aufweisen, aber gleichzeitig die Aggregation und quantitative Darstellung ermöglichen. Zu jedem Kompetenzbereich mit Gesetzgebungsaktivität von zwei oder mehr Ländern ein politikfeldspezifischer Index gebildet⁴⁸, der alle wesentlichen Aspekte des neuen Gestaltungsspielraumes umfasst. Die Anzahl der Aspekte (Dimensionen/Subdimensionen) des Index ist abhängig von Umfang und Komplexität des jeweiligen Kompetenzbereichs. Um diese Aspekte zu identifizieren wurde neben den Gesetzestexten die einschlägige Fachliteratur herangezogen sowie Expertenbefragungen

⁴⁸ Für Details siehe Reus/Vogel 2018.

zur Validierung durchgeführt. Für jeden Aspekt wird sodann ein Indikator festgelegt, der so viele Ausprägungen hat, wie sich unterschiedliche Regelungen in den Gesetzen finden.

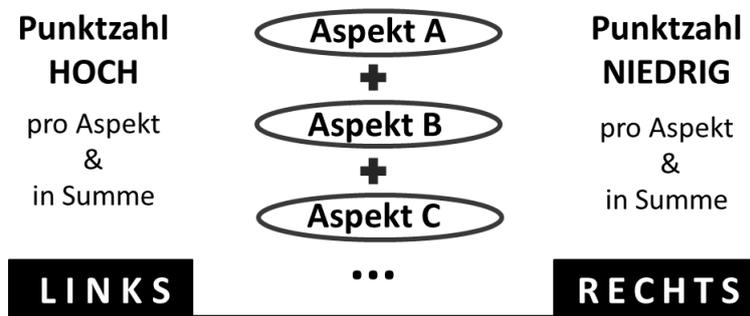


Abb. 4.6: Schematische Darstellung der Index-Konstruktion

Durch die Indizes werden die Gesetzesinhalte hinsichtlich ihrer übergreifenden Orientierung auf einer Links-Rechts-Skala (politikwissenschaftliche Ordinalskala) eingeordnet, wobei linke Regelungen mit einer hohen Punktzahl codiert werden und rechte mit einer niedrigen. Es wird dabei zwischen zwei Politikfeldgruppen unterschieden – auf der einen Seite wirtschafts- und sozialpolitischen Politikfeldern und auf der anderen Seite gesellschaftspolitischen Politikfeldern⁴⁹. Die zugrundeliegende Annahme ist, dass trotz politikfeldspezifisch unterschiedlicher Ausgestaltung alle Politikfelder einer Gruppe durch eine gemeinsame politische Konfliktlinie gekennzeichnet sind. Die Skala der wirtschafts- und sozialpolitischen Politikfelder reicht von „(wirtschafts-)liberal / meritokratisch“ (rechts) bis „staatsinterventionistisch / egalitär“ (links). Die Skala der gesellschaftspolitischen Politikfelder reicht von „autoritär / konservativ“ (rechts) bis „liberal / progressiv“ (links).

Alle Punkte eines Gesetzes werden gemäß dem Konzept additiver Indizes zu einem Gesamtscore addiert (Abb. 4.6). Nach der Standardisierung kann jedes Gesetz auf einer politikfeldübergreifenden Skala zwischen 0 und 100 eingeordnet werden. Das Minimum erhielt ein Gesetz mit dem niedrigsten Score (0) in allen Aspekten des Index, das Maximum (100) ein Gesetz mit dem jeweils höchsten Score in allen Aspekten des Index⁵⁰. Dadurch wird ein Vergleich über die unterschiedlichen Kompetenzbereiche hinweg möglich, da der Index-Gesamtscore von den spezifischen Eigenschaften des jeweiligen Politikfeldes unabhängig ist⁵¹.

⁴⁹ Diese Trennung ist nicht nur generell aufgrund der unterschiedlichen inhaltlichen Bedeutung der Skalenpole nötig, sondern auch mit Blick auf parteipolitische Positionen (FDP: wirtschaftspolitisch rechts, jedoch gesellschaftspolitisch links).

⁵⁰ Es ist bei den im nächsten Abschnitt dargestellten Graphiken daher häufig so, dass die Landesgesetze nur einen Teil des möglichen Index-Spektrums abdecken.

⁵¹ Konkrete inhaltliche Positionen können dabei ausschließlich bei Politikfeldern einer Gruppe (gleiche Skala) verglichen werden; das Ausmaß der Unterschiedlichkeit durch die 0-100-Standardisierung hingegen auch gruppenübergreifend.

4.3.2.1 Erläuterungen zur Bewertung des Grades der Vielfalt

Was ist Vielfalt und wie würde sich mehr oder weniger davon in den Gesetzen ausdrücken?

Die Antwort auf diese Frage ist einfacher von der anderen Seite her zu denken: Einheitlichkeit äußert sich technisch in übereinstimmenden oder ähnlichen Regelungen. Das Ausmaß der Vielfalt ist somit umso größer, je größer die Unterschiede sind. Um diese zu ermessen, braucht es wiederum Kriterien, die im Folgenden diskutiert werden.

Bevor über Vielfalt im Rahmen der oben vorgestellten Indizes gesprochen werden kann, ist zunächst zu klären, was die Indizes (nicht) umfassen. Da diese auf empirischer Basis, d.h. den tatsächlich in den Gesetzen vorkommenden Regelungen, gebildet werden, bleiben lediglich theoretisch denkbare Regelungen unberücksichtigt. Zwar ließen sich manchmal noch die Extreme (z.B. keinerlei staatliche Beschränkung vs. komplettes Verbot), nicht aber alle möglichen Abstufungen dazwischen erschöpfend theoretisch festlegen. Somit ist die vorzufindende Vielfalt in Relation zur potentiell möglichen nicht einzuschätzen. Durch das jeweilige Bundesgesetz⁵² wird allerdings das Index-Spektrum erweitert und somit das Risiko der Überschätzung der Vielfalt der Landesgesetze reduziert.

Da bei additiven Indizes nur Aspekte einbezogen werden können, bei denen mindestens ein Gesetz eine unterschiedliche Regelung trifft, sind ggf. zusätzlich weiterhin einheitlich geregelte Aspekte (außerhalb des Index) zu betrachten. Bestehen rechtliche Limitationen, ist der Gestaltungsspielraum der Länder – und somit die Möglichkeit für Vielfalt – von vornherein begrenzt. Analog zu größeren Bereichen, die bspw. wegen überlappenden Bundeskompetenzen nicht in die Zuständigkeit der Länder fallen (vgl. Abschnitt 4.2), sind solche Aspekte vom Gestaltungsspielraum ab- und nicht in die Bewertung der Vielfalt einzubeziehen. Resultiert die Einheitlichkeit hingegen aus freiwilliger Entscheidung der Landesgesetzgeber, wäre das Ausmaß an Vielfalt in Relation zum gesamten Gestaltungsspielraum, den die Länder für unterschiedliche Regelungen nutzen könnten, geringer als im Index zum Ausdruck kommt.

	A [0-3]	B [0-3]	C [0-7]	(...)	Gesamt [0-100]
Bayern	0	1	0	(...)	13
Hamburg	0	1	1	(...)	29
Saarland	3	2	5	(...)	76
Thüringen	2	3	7	(...)	85

Tab. 4.1: Fiktives Beispiel für Index-Scores. Quelle: eigene Zusammenstellung

Im Rahmen des Index kann sich Vielfalt auf zweierlei Weise äußern: Der Gesamtscore zeigt, ob ein Gesetz in der Summe seiner Einzelregelungen eher ‚rechts‘ oder ‚links‘ ist. Da bei

⁵² Welches zumindest für die ersten Jahre nach der Reform einen zentralen Bezugspunkt darstellt und bis zur Verabschiedung eines eigenen Landesgesetzes fort gilt.

additiven Indizes verschiedene Kombinationen der gleichen Einzelscores zum gleichen Gesamtscore führen können (vgl. Tab. 4.1, grau), sind jedoch zusätzlich die Einzelscores zu betrachten, welche Vielfalt in den Detailregelungen zum Ausdruck bringen.

Zu den Index-Gesamtscores

Die Gesamtscores ermöglichen ein Ranking der Gesetze auf einer Ordinalskala, die durch die ‚0-100‘-Standardisierung über die Politikfelder hinweg vergleichbar ist. Erste Aussagen zum Ausmaß der Vielfalt ergeben sich somit über die Spannweite der Gesamtscores, d.h. welcher Teil des Index-Spektrums von den neuen Landesgesetzen abgedeckt wird. Die Ergebnisse sind aufgrund des Fehlens eines ‚natürlichen Maximums‘ für alle Kompetenzbereiche nicht zu verabsolutieren, können aber bereits wesentliche Unterschiede aufzeigen. Wenn lediglich ein kleiner Teil abgedeckt wird, d.h. die Landesgesetze sich innerhalb der möglichen Breite der Skala rechts, links oder mittig konzentrieren, ist die Vielfalt geringer als bei einer breiten Streuung oder sogar kompletten Abdeckung des Spektrums. Dabei ist immer zu prüfen, ob die Spannweite durch den Großteil der Gesetze oder durch Ausreißer verursacht wird. Vergrößern einzelne Ausreißer die Spannweite deutlich in Relation zu der der übrigen Gesetze, ist das Ausmaß der Vielfalt in Bezug auf alle Gesetze geringer.

Als weitere Kriterien könnten statistische Kennzahlen herangezogen werden, d.h. Streuungsmaße (Standardabweichung, Variationskoeffizient) sowie Lagemaße (Median, Interquartilsbereich). In Anhang B.1 wurden für alle 15 Kompetenzbereiche die zentralen Kennzahlen berechnet und graphisch abgebildet. Man kann daran deutliche Unterschiede ablesen, doch gleichzeitig kommen interessierende Charakteristika der Form der jeweiligen Verteilung nicht adäquat zum Ausdruck. Dies betrifft insbesondere Gruppen, d.h. Konzentrationen von ähnlichen Gesetzen. Der Interquartilsbereich bspw. zeigt die mittleren 50 Prozent der Werte auf, doch wäre eine Gruppe u.U. dadurch nicht gekennzeichnet, wenn sie im Randbereich liegt. Daher wird bei der empirischen Analyse von quantitativen Daten (Indizes) ausgegangen, dies aber um eine qualitative Auswertung erweitert. Dazu werden die Daten auf zweierlei Weise graphisch aufbereitet:

Abb. 4.7 zeigt die Einordnung aller im Untersuchungszeitraum verabschiedeten Gesetze in einem fiktiven Kompetenzbereich auf einer Links-Rechts-Skala zwischen 0 und 100. In der linken Graphik verteilen sich die neuen Landesgesetze nur über eine Spannweite von knapp über 50 Prozent, wobei es ohne den Ausreißer noch deutlich weniger wären. Die Gesetze setzen sich allesamt weit nach ‚links‘ vom bisherigen Bundesrecht ab, Gruppen sind nicht zu sehen. In der rechten Graphik decken die Gesetze das komplette Index-Spektrum ab (100 Prozent). Sie bilden zwei Gruppen, die sich deutlich ‚links‘ bzw. ‚rechts‘ vom Bundesgesetz befinden.

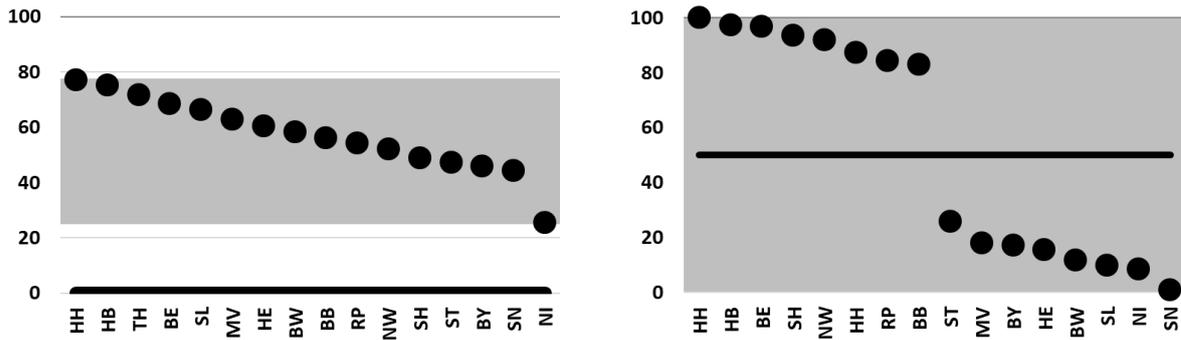


Abb. 4.7: Einordnung aller neuen Landesgesetze auf einer Links-Rechts-Skala

Erläuterung: ‚links‘ = hoher Score/oben, ‚rechts‘ = niedriger Score/unten, horizontale Linie = Bundesgesetz, graue Fläche = Spannweite der neuen Landesgesetze. Quelle: Eigene Zusammenstellung

Abb. 4.8 zeigt für alle Jahre den Rechtsstand in den 16 Ländern und somit die Veränderung der Positionierung der Länder zueinander über Zeit. Während sich die Länder in der linken Graphik kontinuierlich vom Bundesgesetz weg nach ‚rechts‘ bewegen und dabei immer breiter streuen, zeigt die rechte Graphik zunächst keine Gesetzgebungsaktivität. Dann weichen drei Länder stark nach ‚rechts‘ ab, kehren später aber wieder zur ‚linken‘ Gruppe der anderen Länder zurück. Solche Entwicklungen liefern Indizien für weitere Nachforschungen. Gesetzgeberische Zurückhaltung könnte bspw. auf Unsicherheit hinsichtlich des neuen Gestaltungsspielraumes verweisen oder die Umkehr der Abweichler auf ein einschränkendes Gerichtsurteil.

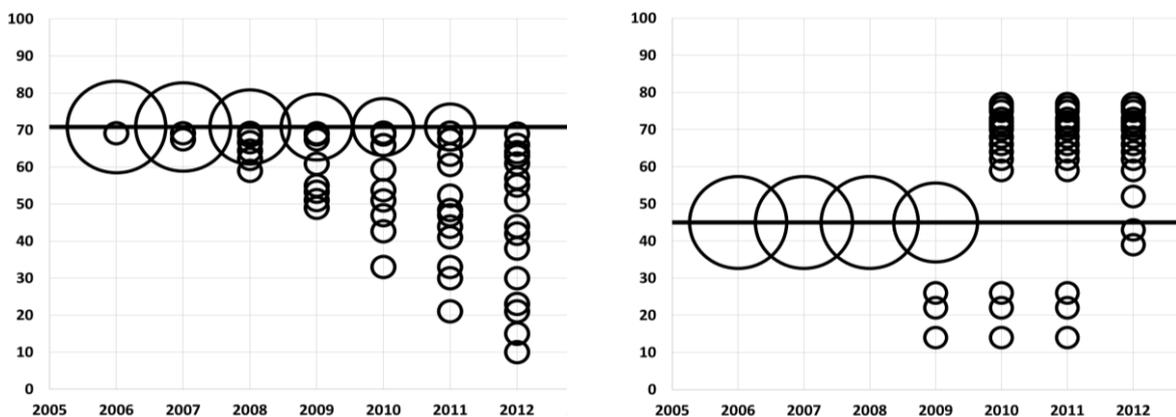


Abb. 4.8: Veränderung der Index-Gesamtscores in den 16 Ländern über Zeit

Erläuterung: Größe des Kreises = Anzahl Länder mit gleichem Score. Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Zu den Index-Einzelscores

Eine ungleich größere Herausforderung ist das Auffinden von Konzentrationen bzw. Ländergruppen innerhalb der Einzelscores aller Dimensionen. Die erste Option sind struktur-entdeckende statistische Verfahren wie Cluster- oder Korrespondenzanalyse. Bei beiden Methoden werden die Fälle anhand vorgegebener Kriterien (hier: Index-Dimensionen) nach

ihrer Ähnlichkeit gruppiert, d.h. die gruppeninterne Varianz soll minimal und die gruppen-externe maximal sein. In der graphischen Darstellung befinden sich ähnliche Fälle näher beieinander, unähnliche weiter auseinander. Testweise wurde für ausgewählte Kompetenzbereiche eine Korrespondenzanalyse durchgeführt⁵³, was jedoch hinsichtlich der Interpretierbarkeit der Ergebnisse angesichts der Vielzahl an Dimensionen und Ausprägungen schnell an Grenzen stieß.

Der zweite Versuch statistischer Auswertung bestand darin, Gruppen mit einer größeren Zahl übereinstimmender Index-Scores zu identifizieren (in Anhang B.2 beispielhaft für eine Kompetenz ausgeführt). Mittels ‚R‘⁵⁴ wurde ein Code programmiert, der für jeden Kompetenzbereich alle Ausprägungen aller neuen Landesgesetze in allen Index-Dimensionen auf Übereinstimmungen vergleicht. Nachdem es um Gruppen mit einer größeren Zahl von Übereinstimmungen geht, wurde ein Grenzwert von mindestens 50 Prozent der Index-Dimensionen festgelegt. Da jedoch in einem zweiten Schritt händisch aus dem teils mehrere hundert Seiten umfassenden Output die jeweils größte Ländergruppe für jede Kategorie (Zahl übereinstimmender Index-Dimensionen) ermittelt werden muss, entfällt diese Option aufgrund des enormen Zeitaufwandes. Alternativ werden daher die folgenden drei Verfahren für die Bewertung herangezogen.

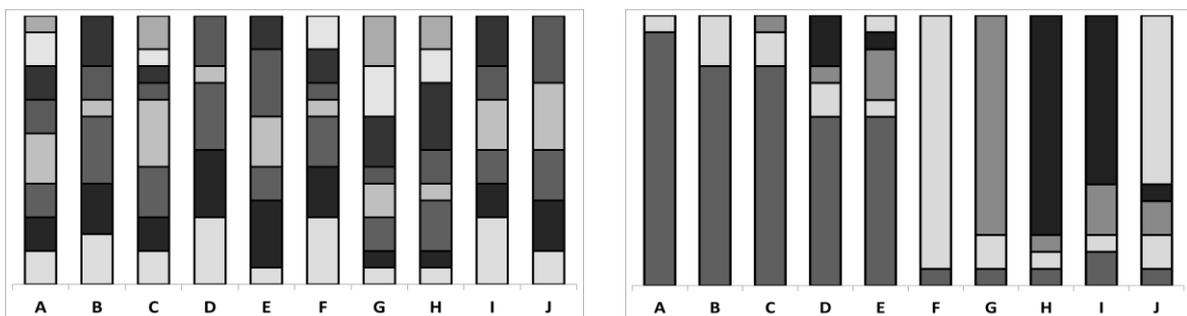


Abb. 4.9: Veränderung der Index-Gesamtscores in den 16 Ländern über Zeit

Erläuterung: Säulen = Index-Dimensionen; Säulenabschnitte = Zahl der unterschiedlichen Ausprägungen; je länger der Säulenabschnitt, desto größer die Zahl gleicher Scores. Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Abb. 4.9 zeigt die Ausdifferenzierung bei den einzelnen Aspekten eines Kompetenzbereichs über alle Gesetze im gesamten Untersuchungszeitraum hinweg. Ausdifferenzierung bezieht sich also darauf, wie viele unterschiedliche Regelungen sowie Konzentrationen in den Landesgesetzen zu finden sind. Somit zeigt die linke Graphik mit vielen Säulenabschnitten (Ausprägungen) eine hohe Ausdifferenzierung, die rechte mit meist wenigen Säulenabschnitten eine niedrige. Die vielen langen Säulenabschnitte in der linken Graphik verweisen darauf, dass viele Gesetze die gleichen Scores haben.

⁵³ Für die technische Umsetzung danke ich Stephanie Beyer und Oliver Wiczorek.

⁵⁴ Für Unterstützung bei der technischen Umsetzung danke ich Hans Walter Steinhauer. Eine Illustration am Beispiel ‚Nichtraucherschutz‘ findet sich in Anhang B.2.

	BB	BW	BY	HB	HE	NI	SL	SN	TH
BB									
BW	1								
BY	1	0							
HB	3	2	1						
HE	5	1	0	3					
NI	7	0	0	2	6				
SL	7	0	0	2	6	7			
SN	7	0	0	2	5	7	7		
TH	6	0	0	2	7	6	5	6	

	BB	BW	BY	HB	HE	NI	SL	SN	TH
BB									
BW	1								
BY	1	5							
HB	2	2	1						
HE	2	1	0	1					
NI	1	0	0	2	1				
SL	2	0	0	2	0	2			
SN	2	0	0	2	1	2	1		
TH	2	0	0	2	0	1	0	5	

Tab. 4.2: Landesgesetze im Paarvergleich

In den Zellen von Tab. 4.2 steht die Zahl der übereinstimmenden Einzelscores beim paarweisen Vergleich von jeweils zwei Landesgesetzen (grau: in mehr als 50 Prozent der Index-Dimensionen). Im Beispiel besteht der Index aus acht Dimensionen, d.h. markiert sind Übereinstimmungen in mindestens fünf. In der rechten Graphik führt eine Vielfalt unterschiedlicher Ausprägungen dazu, dass nur bei zwei Paarvergleichen die 50 Prozent-Schwelle überschritten wird – und dies auch nur mit jeweils fünf Übereinstimmungen. In der linken Graphik ergeben 15 von 36 Paarvergleichen Übereinstimmungen in bis zu sieben Dimensionen, deren Muster auf eine Ländergruppe verweist.

BB	1	5	2	1	2	1	3	1	4	3	4	3	4	1	1
BW	1	3	2	0	2	1	2	1	2	3	3	3	2	1	1
BY	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0
HE	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	2	0	1	0
MV	1	4	2	1	2	1	2	1	2	3	3	3	4	1	1
NI	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0
RP	1	4	2	1	2	1	2	1	3	3	3	3	3	1	1
SL	1	3	2	1	2	1	3	1	1	3	2	3	1	1	1
SN	0	1	1	0	2	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0
TH	1	3	2	0	2	1	2	1	2	3	2	3	2	1	1

SN	0	1	1	0	2	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0
BY	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0
HE	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	2	0	1	0
NI	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0
BB	1	5	2	1	2	1	3	1	4	3	4	3	4	1	1
BW	1	3	2	0	2	1	2	1	2	3	3	3	2	1	1
RP	1	4	2	1	2	1	2	1	3	3	3	3	3	1	1
SL	1	3	2	1	2	1	3	1	1	3	2	3	1	1	1
MV	1	4	2	1	2	1	2	1	2	3	3	3	4	1	1
TH	1	3	2	0	2	1	2	1	2	3	2	3	2	1	1

Tab. 4.3: Darstellung der Einzelscores mittels Farbskala

Die Erkenntnisse aus Abb. 4.9 und Tab. 4.2 können mit Hilfe der Farbskala in Tab. 4.3 überprüft und konkretisiert werden. Gleiche Scores sind durch gleiche Farbe zu erkennen, ähnliche Scores befinden sich im gleichen Farbbereich. Im Beispiel stehen die Gelbtöne für niedrige Scores und die Rottöne für höhere Scores. Wie in der rechten Tabelle zu sehen, bilden die Länder eine ‚rechte‘ und eine ‚linke‘ Gruppe, auch wenn sich Unterschiede in den Scores bei diversen Aspekten zeigen.

Somit werden die in Tab. 4.4 aufgeführten Kriterien bei der empirischen Analyse des Grades der Vielfalt in den neuen Landesgesetzen herangezogen. Pro Kriterium werden Punkte vergeben (Details s. Anhang C) und zu einem Gesamtwert addiert.

<i>Kriterium</i>	<i>Erläuterung</i>
Umfang des Index (Einheitlichkeit außerhalb des Index)	Gibt es – ohne rechtlichen Zwang (Einschränkung des Gestaltungsspielraumes) ⁵⁵ – von Bund und allen neuen Landesgesetzen einheitlich geregelte Policy-Aspekte?
Gesamtscore / Spannweite: insgesamt	Welcher Bereich des Index-Spektrums wird von den neuen Landesgesetzen abgedeckt?
Gesamtscore / Spannweite: Ausreißer	Inwiefern vergrößern Ausreißer die Spannweite in Relation zur Spannweite der übrigen Gesetze?
Gesamtscore / Streuung bzw. Gruppenbildung	Gibt es eine / mehrere Konzentrationen oder verteilen sich die Gesetze eher gleichmäßig?
Einzelcores / Ausdifferenzierung	Gibt es über alle Länder hinweg viele/wenige unterschiedliche Ausprägungen pro Policy-Aspekt? Finden sich dabei viele Konzentrationen?
Einzelcores / Gruppenbildung	Zeigen sich größere Gruppen (der gleichen Länder) mit vielen übereinstimmenden oder zumindest ähnlichen Scores bei mehreren Policy-Aspekten?

Tab. 4.4: Kriterien zur Bewertung des Grades der Vielfalt

4.3.2.2 Empirische Analyse des Grades der Vielfalt der neuen Landesgesetze

Im Folgenden werden alle Kompetenzbereiche in alphabetischer Reihenfolge analysiert. Aus Platzgründen wurden die Ausführungen im Text auf die wichtigsten Punkte beschränkt. Alle verwendeten Abbildungen und Tabellen zu den einzelnen Kompetenzbereichen finden sich in Anhang C, die detaillierte Punkte-Bewertung gemäß Tab. 4.4 in Anhang D.

⁵⁵ Rechtliche Limitationen des Gestaltungsspielraumes (die von vornherein die potentielle Vielfalt verringern), werden soweit relevant im Text behandelt, aber hier nicht in die Bewertung einbezogen, da es hier um den Grad der Vielfalt *im Rahmen des rechtlich Möglichen* (= freiwillige Entscheidungen der Landesgesetzgeber) geht.

Beamtenbesoldung und -versorgung

Besoldung



Versorgung

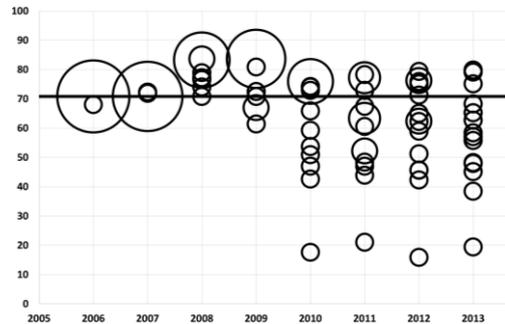


Abb. 4.10: Darstellung Beamtenbesoldung und -versorgung

In den Bereichen Besoldung und Versorgung (Abb. 4.10) ist mittlerweile ein starkes Gefälle entstanden, das auch in absoluten Zahlen erheblich ist – mehr als in der Spannweite von ca. 50% (Besoldung) bzw. 68% (Versorgung, ebenfalls 50% ohne Ausreißer) zum Ausdruck kommt. Laut Lorse (2013: 85) dürfte sich dies angesichts der angespannten Haushaltslage vieler Länder und mit Blick auf die in der Föderalismusreform II 2009 beschlossene ‚Schuldenbremse‘ in den kommenden Jahren noch verschärfen. Dabei findet sich im Politikfeld Besoldung die breiteste Ausdifferenzierung über das gesamte Spektrum. Die höchste Besoldung erwartet (beispielhaft herausgegriffen für die Besoldungsgruppe A9) Beamte mit deutlichem Abstand in Bayern, gefolgt von Baden-Württemberg; das Schlusslicht bildet, ebenfalls mit deutlichem Abstand zum davorliegenden Brandenburg, das hochverschuldete Berlin (Dose/Reus 2016: 15f.). Dass es trotz des großen Gestaltungsspielraumes eine Untergrenze für Sparmaßnahmen zulasten von Beamten gibt, zeigte sich 2012 in einem auch für die anderen Länder maßgeblichen Urteil zur Besoldung von Hochschullehrern. Darin erklärte das Bundesverfassungsgericht (2 BvL 4/10 vom 12.02.2012) die hessische W2-Besoldung für evident unzureichend daher nicht als verfassungskonform. Einige Aspekte der beiden Materien sind von Bund und allen Ländern gleich geregelt, was vor allem vor dem Hintergrund der Beamtenmobilität zu sehen ist.

Beamtenlaufbahnrecht

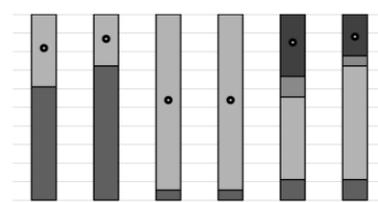
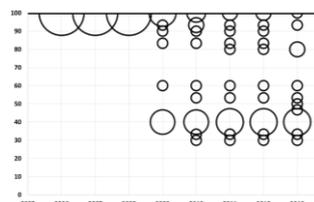
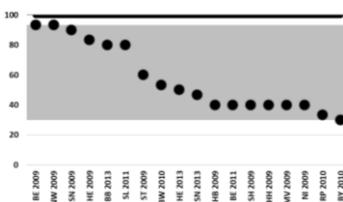


Abb. 4.11: Darstellung Beamtenlaufbahnrecht

Beim Laufbahnrecht (Abb. 4.11) ist laut Becker/Tepke (2011: 329) insgesamt eine starke „Zersplitterung“ festzustellen. Die größten Abweichungen von sowohl dem bisherigen Bundesgesetz wie auch den übrigen Landesgesetzen ergibt sich in Bayern (Holland-Letz 2011: 10), welches die üblichen vier Laufbahngruppen durch eine einzige „Leistungslaufbahn“ ersetzt und die Vielzahl an Fachlaufbahnen drastisch reduziert hat. Dabei besteht insofern mehr Vielfalt als im (vergleichsweise schmalen) Index zum Ausdruck kommt, als sich viele Unterschiede in separaten Verordnungen für die einzelnen Fachrichtungen finden, welche aus methodischen Gründen aber nicht in den übergreifenden Index integriert werden konnten. In den sechs Dimensionen des Index finden sich wenig unterschiedliche Ausprägungen und mehrere Konzentrationen. Die Index-Gesamtscores decken ca. zwei Drittel des Spektrums ab, wobei sich eine kleinere Gruppe nah am bisherigen Bundesgesetz hält, während die anderen Gesetze sich deutlich davon absetzen. In einigen Aspekten des allgemeinen Laufbahnrechts (Qualifikation zum Erwerb der Laufbahnbefähigung, Ausgestaltung des Vorbereitungsdienstes, Probezeit, Übertragen eines Amtes mit leitender Funktion, etc.) entsprechen die neuen Landesgesetze weiterhin dem bisherigen Bundesgesetz, was wiederum auf Mobilitätsgründe zurückzuführen ist.

Gaststättenrecht

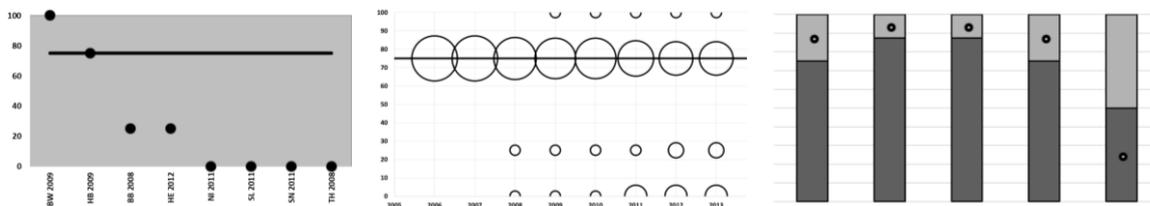


Abb. 4.12: Darstellung Gaststättenrecht

Nur acht Länder haben ein neues Gaststättengesetz verabschiedet, wobei sich die meisten deutlich nach ‚rechts‘ vom Bundesgesetz absetzen (Abb. 4.12). Das baden-württembergische Gesetz ist dabei als einziges ‚linker‘ als das Bundesgesetz, während die übrigen Länder auf Deregulierung setzten. Entsprechend finden sich viele Konzentrationen, bei durchgängig nur zwei unterschiedlichen Regelungen pro Aspekt, in den Gesetzen. Die Entwicklung Richtung Deregulierung wurde bereits 2005 noch unter dem Bundesgesetz initiiert, indem eine sogenannte ‚Erprobungsklausel‘ geschaffen wurde, welche es den Ländern u.a. ermöglicht, die Sperrzeiten selbst festzulegen sowie neue Modelle zur Erleichterung von Betriebsübernahmen und -gründungen zu testen (Stober 2007: 96f.). Anfragen bei den zuständigen Ministerien ergaben, dass in mehreren weiteren Ländern ein eigenes Gaststättengesetz erwogen, letztlich aber kein Bedarf dafür gesehen wurde. Auch nach Ansicht der Länder mit einem neuen Gesetz haben sich etliche Regelungen des Bundesgesetzes bewährt, die weiterhin einheitlich in allen Ländern geregelt sind.

Gründerwerbsteuer

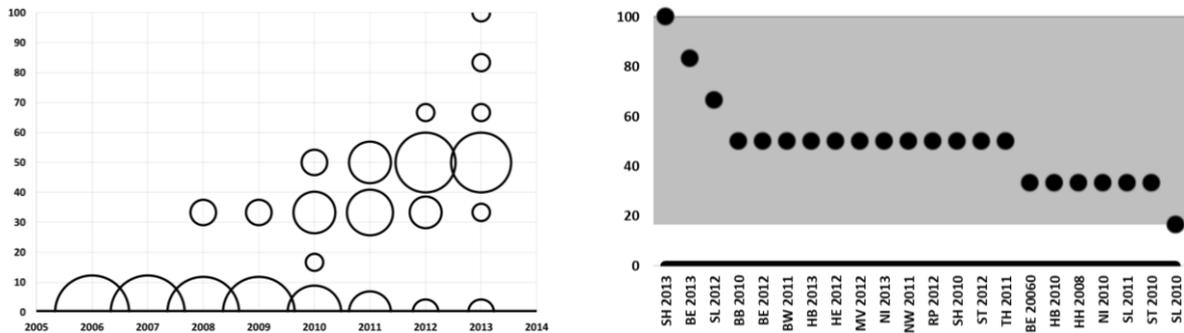


Abb. 4.13: Darstellung Gründerwerbsteuer

Der Kompetenztitel Gründerwerbsteuer schließlich besteht aus einem einzigen Aspekt, nämlich dem Steuersatz, der nun von den Ländern bestimmt werden kann (Abb. 4.13). Dieser variiert mittlerweile zwischen 3,5 Prozent, was dem bisherigen Bundesgesetz entspricht, in Bayern und Sachsen, und bis zu 6,5 Prozent in den anderen Ländern. Kein Gesetz legt also einen niedrigeren Steuersatz als das bisherige Bundesgesetz fest. Die Landesgesetze bilden eine große Gruppe bei 5 Prozent sowie eine mittelgroße Gruppe bei 4 Prozent. In mehreren Ländern wurde die Gründerwerbsteuer mehrfach erhöht, Senkungen waren bislang nicht zu beobachten.

Heimrecht

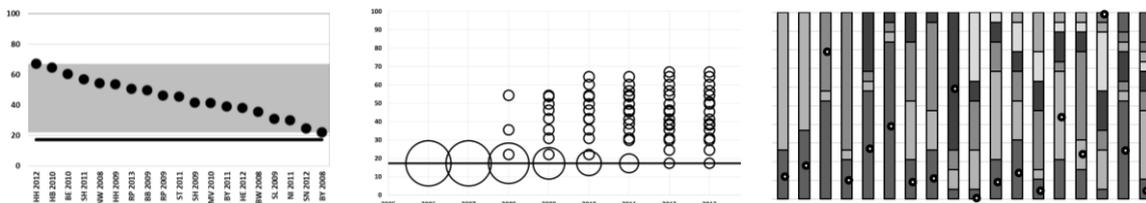


Abb. 4.14: Darstellung Heimrecht

Beim Heimrecht verteilen sich die Gesetze relativ gleichmäßig, ohne Ausreißer oder Gruppenbildung, über knapp die Hälfte des Index-Spektrums (Abb. 4.14). Das bisherige Bundesgesetz war bereits länger nicht mehr reformiert worden und enthielt nach Expertenansicht etliche zu lösende Probleme (Dinter 2015: 3). Die Analyse der Gesetzgebungsprozesse zeigt entsprechend lange Vorbereitungszeiten, die ersten Gesetze sind erst ab 2008 zu finden. Mittlerweile sind alle 16 Länder tätig geworden, teils mehrfach. Dem ‚Modernisierungsbedarf‘ folgten alle Länder und verabschiedeten Gesetze, die – wenn auch in unterschiedlichem Maße – im Vergleich zum Bundesgesetz ‚linker‘ ausgestaltet waren, d.h. dass mehr Rechte und höhere Standards für Heimbewohner und somit Verpflichtungen für Heimbetreiber festgelegt werden. Bei den einzelnen Aspekten zeigt sich dabei eine sehr große Ausdifferenzierung, mit vielen unterschiedlichen Regelungen und wenigen Konzentrationen. Auch mit

Blick auf die Einzelscores zeigen sich keine Gruppen, sondern jeweils unterschiedliche Kombinationen von Einzelregelungen in den Ländern.

Hochschulrecht

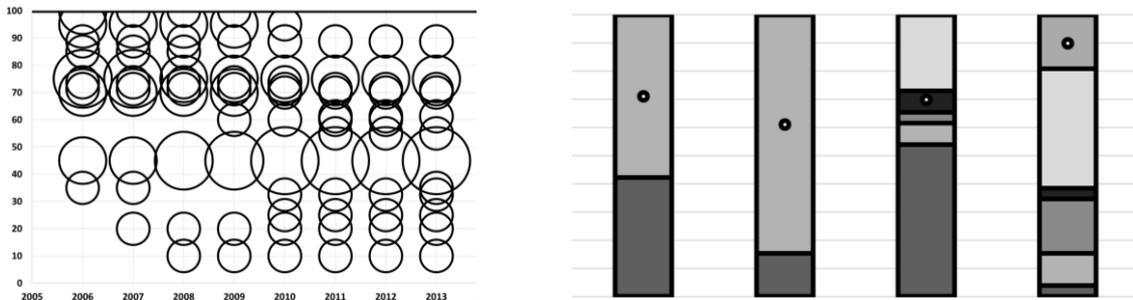


Abb. 4.15: Darstellung Hochschulrecht

Das Hochschulrecht (Abb. 4.15) stellt insofern einen Sonderfall dar, als viele Unterschiede zwischen den Landesgesetzen – teilweise kompetenzrechtlich umstritten – bereits vor der Reform bestanden. Pasternack (2011: 352) kommentiert entsprechend, die Unterschiede betreffen „vorrangig solche Bereiche, die von der Föderalismusreform nur marginal oder gar nicht berührt wurden. Im Bereich des neuen Gestaltungsspielraumes hingegen sei die Gesetzgebung „eher durch Trends homogenisierender Entwicklungen – bei Abweichungen im Detail – gekennzeichnet“. Der große Anteil von Aspekten mit gleichen Regelungen (die somit nicht in den Index eingehen) ist hier aber nicht auf rechtliche Beschränkungen zurückzuführen, sondern vielmehr im europäischen Kontext begründet. Bereits seit 1999, also noch unter der Ägide des Bundes, kam es im Rahmen des ‚Bologna-Prozesses‘ zu Reformen, die auf europaweite Harmonisierung von Studiengängen sowie internationale Mobilität der Studierenden zielen. Laut Münch (2008: 189) wurde die Gestalt der deutschen Hochschullandschaft dadurch erheblich beeinflusst, wobei sich „eine ungewöhnliche Eigendynamik auch ohne klare Zuständigkeit der Europäischen Union“ entwickelte. Im Rahmen des Index streuen die Landesgesetze über eine Spannweite von 90 Prozent, mit einer kleineren Konzentration im mittleren Bereich. In den einzelnen Dimensionen ist Ausdifferenzierung allerdings gering, wobei einige Scores beim Großteil der Gesetze gleich sind.

Ladenschluss

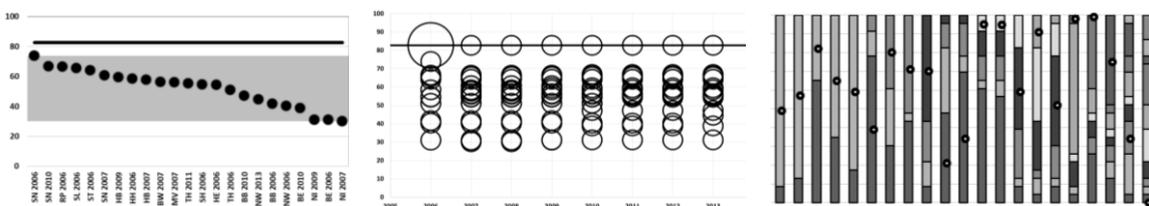


Abb. 4.16: Darstellung Ladenschluss

Unmittelbar nach Inkrafttreten der Reform wurde dieser Kompetenzbereich von fast allen Ländern genutzt (Abb. 4.16). Lediglich Bayern behielt wegen eines Patts innerhalb der CSU-Landtagsfraktion das bisherige Bundesgesetz bei. Über alle Länder hinweg zeigt die Gegenüberstellung mit dem bisherigen Bundesgesetz einen klaren Liberalisierungstrend, d.h. hin zu längeren Öffnungszeiten und mehr Möglichkeiten ausnahmsweiser Sonntagsöffnung, wobei sich das Ausmaß der Liberalisierung beträchtlich unterscheidet. Dass sich die Gesetze nach den Gesamtscores dennoch nur über knapp die Hälfte des Index-Spektrums verteilen, ist der Additivität der Indizes geschuldet. Vergleicht man die Werte bei den einzelnen Aspekten des Index, kommt eine sehr große Ausdifferenzierung mit relativ wenigen Konzentrationen zum Vorschein. Dabei kommt es nicht zu Gruppenbildung, sondern es finden sich jeweils individuelle Kombinationen von Einzelregelungen in den Ländern. 2009 zeigte das Bundesverfassungsgericht (1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07, 01.12.2009) die Grenze der Liberalisierung auf, indem es die Ladenöffnung an allen vier Adventssonntagen im Berliner Gesetz mit Blick auf den grundgesetzlichen Sonntagsschutz für verfassungswidrig erklärte.

Nichtraucherschutz (in Gaststätten)

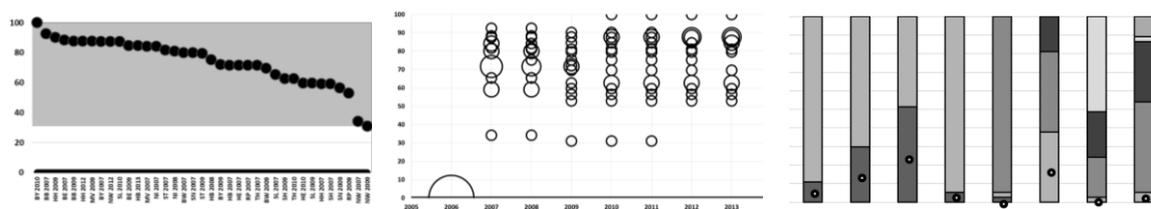


Abb. 4.17: Darstellung Nichtraucherschutz

Die 37 Gesetze im Bereich Nichtraucherschutz verteilen sich relativ gleichmäßig über knapp 70% des Index-Spektrums, wobei die Spannweite durch den Ausreißer NW (2007 und 2009) merklich erweitert wird (Abb. 4.17). Ein Bundesgesetz gab es zuvor nicht, daher sind alle neuen Landesgesetze – teils deutlich – restriktiver („linker“) als zuvor. Zwar gibt es bei den meisten Aspekten nur wenig Ausdifferenzierung, doch finden sich in den Konzentrationen nicht stets die gleichen Länder wieder, d.h. es gibt dennoch unterschiedliche Kombinationen von Einzelregelungen in den Gesetzen. Gleichzeitig finden sich auch mehrere Gruppen mit etlichen übereinstimmenden Einzelscores. Für die meisten Nichtraucherschutznovellen der Länder zeichnet das Bundesverfassungsgericht verantwortlich, da die diesbezüglichen Urteile (1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08; 30.07.2008) in allen Ländern bis auf Bayern Änderungen bei den sog. „Eckkneipen“ erforderlich machten. In Bayern wurde das Gesetz nach Koalitionsbildung mit der FDP zunächst gelockert und nach einem Volksentscheid dann das restriktivste Gesetz Deutschlands, ein absolutes (ausnahmsloses) Rauchverbot, verabschiedet.

Spielhallenrecht

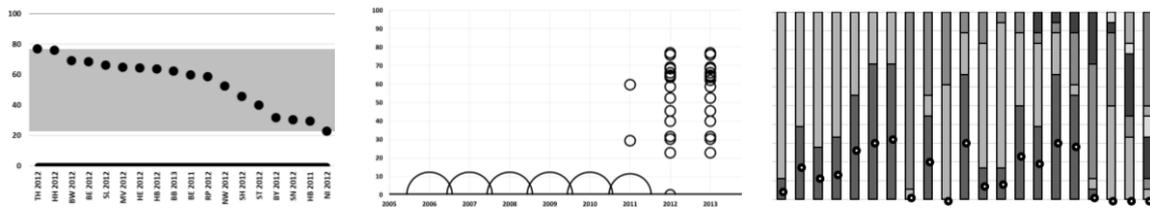


Abb. 4.18: Darstellung Spielhallenrecht

Im Bereich des Spielhallenrechts wurde wegen Unsicherheit hinsichtlich des Gestaltungsspielraums länger kein Land aktiv, bis 2011 zunächst Berlin und Bremen ein Gesetz verabschiedeten (Abb. 4.18). Für die Gesetzgebungswelle 2012 war ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Az. C-316/07, 08.09.2010) ausschlaggebend, welches das staatliche Sportwettmonopol im damaligen Länder-Glücksspielstaatsvertrag für unvereinbar mit EU-Recht erklärte. Es folgte ein neuer Glücksspielstaatsvertrag, der auch Aspekte des Spielhallenrechts enthielt, und den alle Länder bis auf Schleswig-Holstein (welches erst 2013 nach einem Regierungswechsel nachzog) unterzeichneten. Nachdem es vor 2006 kein Bundesgesetz gab, waren alle neuen Landesgesetze ‚linker‘ ausgestaltet, d.h. mit staatlichen Einschränkungen z.B. zu Außenwerbung oder Öffnungszeiten. Die Gesetze verteilen sich über knapp mehr als die Hälfte des Index-Spektrums, ohne Ausreißer, jedoch mit einer größeren Konzentration am oberen Rand. Der Staatsvertrag förderte insgesamt eine gewisse Harmonisierung, doch zeigen sich mit Blick auf die Einzelscores dennoch viele unterschiedliche Kombinationen. Die Ausdifferenzierung ist jedoch begrenzt, bei den meisten Aspekten zeigen sich Konzentrationen mehrerer Länder bei meist nur 2-3 unterschiedlichen Regelungen.

Strafvollzug

Erwachsenenstrafvollzug

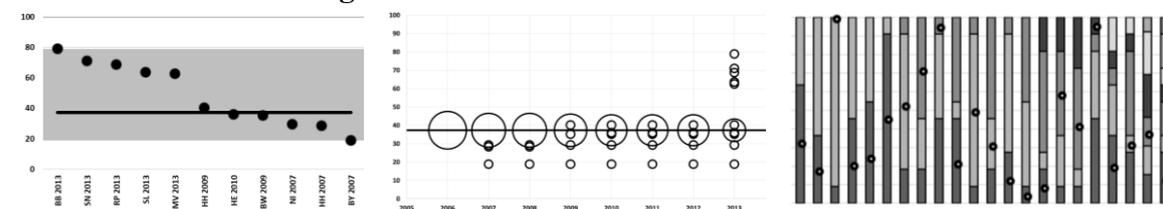


Abb. 4.19: Darstellung Erwachsenenstrafvollzug

Jugendstrafvollzug

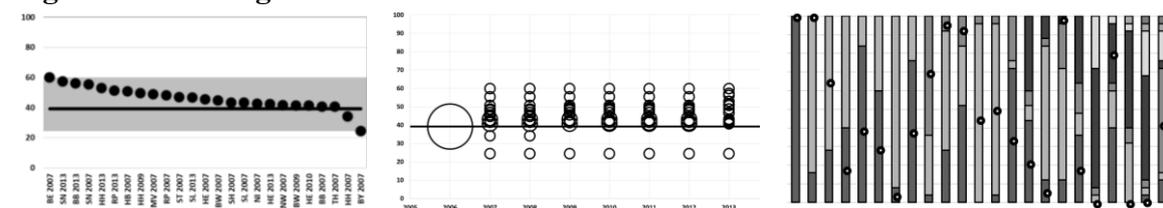


Abb. 4.20: Darstellung Jugendstrafvollzug

Untersuchungshaftvollzug

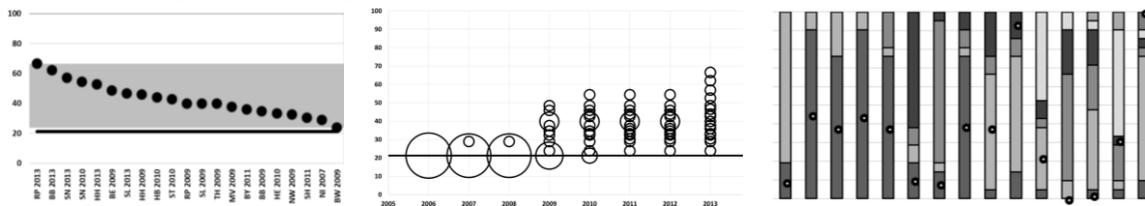


Abb. 4.21: Darstellung Untersuchungshaftvollzug

Bei allen drei Teilmaterien des Strafvollzugs (Abb. 4.19 bis 4.21) bestehen etliche Aspekte, die in allen Gesetzen – d.h. neue Landesgesetze und bisheriges Bundesgesetz – gleich geregelt sind. Dies ist allerdings nur bei wenigen auf freie gesetzgeberische Entscheidung, sondern vielmehr auf grundgesetzliche Einschränkungen aufgrund starker Grundrechtsbezüge zurückzuführen. Es betrifft u.a. das unbegrenzte Recht auf Schriftwechsel mit Personen außerhalb der Einrichtung, auf Zugang zu Zeitungen und Rundfunk sowie freie Ausübung der Religion. Auch besteht das Recht auf Gemeinschaft mit anderen Häftlingen während der Freizeit sowie eine bestimmte medizinische Versorgung. Bei allen drei Teilmaterien koordinierte sich eine größere Zahl von Ländern, was sich aber nur beim Erwachsenenstrafvollzug in zwei klaren Gruppen äußerte. Während die Koordinationsgruppe sich deutlich nach ‚links‘ absetzte, hielten sich die anderen Länder nahe am ‚rechten‘ Bundesgesetz (bzw. rechts davon). Die Spannweite der Gesamtscores beträgt ca. 60 Prozent. Die Einzelscores spiegeln ebenfalls die beiden Gruppen wider und zeigen eine hohe Ausdifferenzierung. Beim Jugendstrafvollzug streuen die Landesgesetze lediglich über 35 Prozent des Spektrums, wobei es ohne den Ausreißer Bayern (nach ‚rechts‘) sogar nur 25 Prozent wären. In den Einzelscores zeigen sich zwar viele unterschiedliche Ausprägungen, aber auch Konzentrationen, darunter eine mittelgroße Gruppe mit vielen gleichen oder ähnlichen Scores. Beim Untersuchungshaftvollzug verteilen sich die Gesetze vom Bundesgesetz aus allesamt nach ‚links‘ über ca. 40 Prozent des Index-Spektrums, ohne Gruppen und Ausreißer. Die Einzelscores weisen eine hohe Ausdifferenzierung mit vielen unterschiedlichen Ausprägungen, aber auch einigen Konzentrationen auf. Gruppen sind hier jedoch nicht zu finden.

Versammlungsrecht

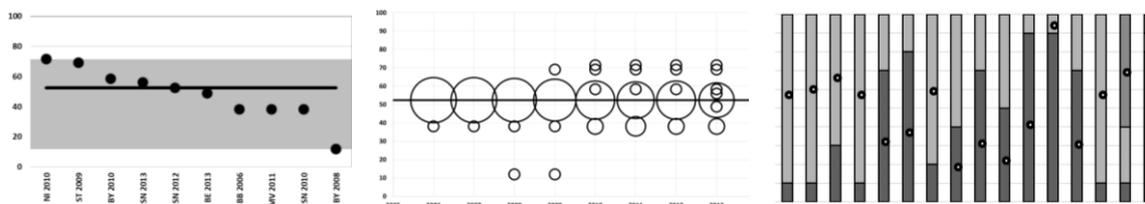


Abb. 4.22: Darstellung Versammlungsrecht

Zum Versammlungsrecht verabschiedeten nur 7 Länder Gesetze, die fast alle relativ nah am Bundesgesetz bleiben (Abb. 4.22). Dies zeigt sich in den Gesamt- wie auch den Einzelscores,

die Ausdifferenzierung ist gering. Teilweise wurden nur einzelne Paragraphen geändert, insbesondere zur erleichterten Beschränkung für Versammlungen mit Blick auf den Schutz der Würde der Opfer des Nationalsozialismus. Deutlich ‚rechter‘ als das bisherige Bundesgesetz war das bayerische Versammlungsgesetz von 2008 – ein Ausreißer, ohne den die Spannweite lediglich ca. 40 statt 60 Prozent betragen würde. Es wurde schließlich in Teilen vom Bundesverfassungsgericht beanstandet (BVerfGE 122, 342; 17.02.2009) und verdeutlicht damit, dass durch die grundgesetzlich garantierte Versammlungsfreiheit eine ‚Untergrenze‘ für staatliche Restriktionen besteht. Interviews bestätigen, dass rechtliche Unsicherheiten der Hintergrund für die Inaktivität und auch Ähnlichkeit der neuen Gesetze (zueinander und zum Bund) waren. In einigen Ländern wurde ein eigenes Gesetz erwogen, aber angesichts von mehreren laufenden Gerichtsverfahren nicht weiterverfolgt.

Wohnungswesen

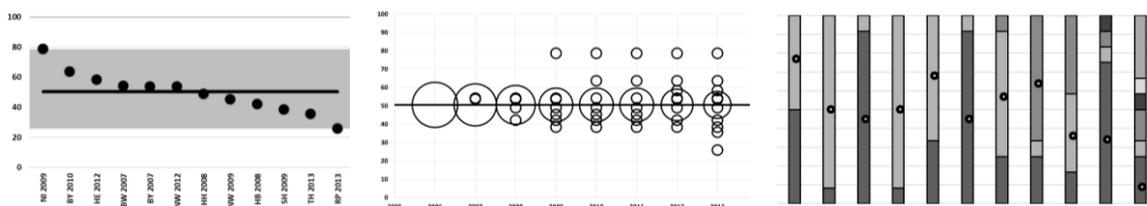


Abb. 4.23: Darstellung Wohnungswesen

Beim Wohnungswesen decken die Gesetze etwa die Hälfte des Index-Spektrums ab, wobei sich die meisten relativ nahe am bisherigen Bundesgesetz halten (Abb. 4.23). Die Spannweite wird mäßig vergrößert durch die beiden Ausreißer Niedersachsen („links“) sowie Rheinland-Pfalz („rechts“). Mit Blick auf die Einzelscores findet sich bei den meisten Aspekten wenig Ausdifferenzierung im Sinne unterschiedlicher Ausprägungen und viele Konzentrationen, in aller Regel beim bisherigen Bundesgesetz. In gleicher bzw. ähnlicher Form aus dem bisherigen Bundesgesetz in alle neuen Landesgesetze übernommen wurden die Zielgruppen (u.a. Familien, Alleinerziehende, Ältere), die Förderziele sowie die allgemeinen Fördergrundsätze. Somit sind viele Aspekte (außerhalb des Index) weiterhin einheitlich geregelt. Gleichzeitig bestanden bereits vor 2006 viele Öffnungsklauseln, die zu Unterschieden zwischen den Ländern führten, aber als ‚alter‘ Gestaltungsspielraum hier nicht betrachtet werden. Ebenfalls große Unterschiede ergeben sich aus dem jeweiligen Fördervolumen, was aber nicht in den Index integriert werden kann, da es 1-2-jährlich in den aktuellen Haushalten festgelegt wird.

Gesamtbewertung: Ausmaß der Vielfalt in den Kompetenzbereichen im Vergleich

Wie die obigen Ausführungen zu den einzelnen Kompetenzbereichen gezeigt haben, findet sich insgesamt also ein beachtliches Ausmaß an Vielfalt in den neuen Landesgesetzen – allerdings mit deutlichen Unterschieden zwischen den Kompetenzbereichen. Die Gesamtpunktzahlen variieren zwischen 9 (Gaststättenrecht) und 30 (Heimrecht und Ladenschluss) von maximal 36 möglichen Punkten, wobei sich lediglich drei Kompetenzbereiche unterhalb der 50%-Marke befinden (Abb. 4.24)⁵⁶.

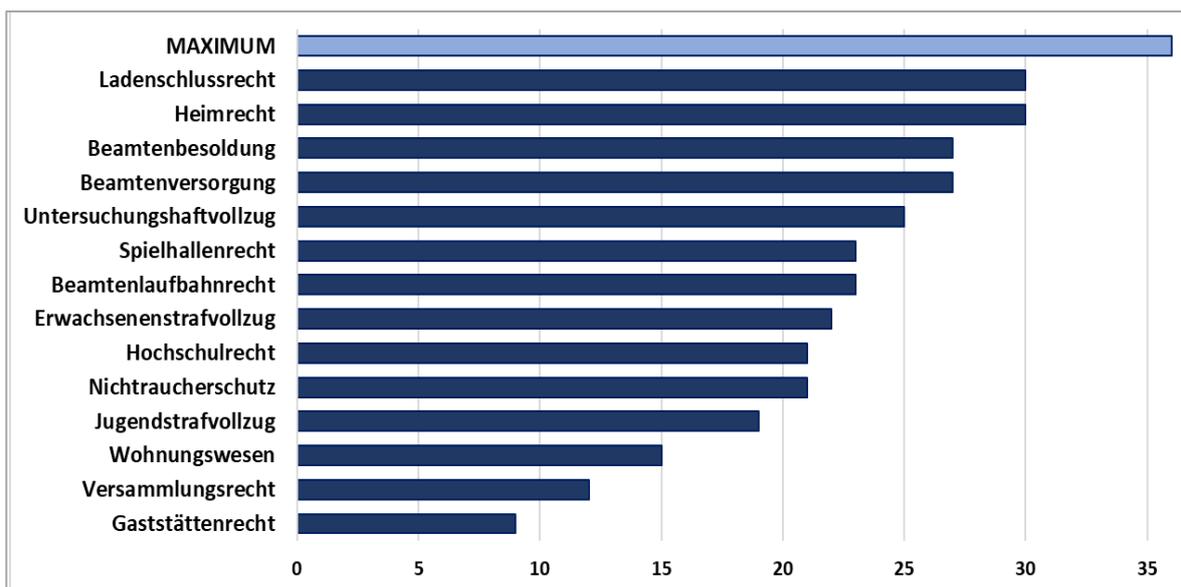


Abb. 4.24: Gesamtpunktzahl „Ausmaß der Vielfalt“ für alle Kompetenzbereiche

4.4 Fazit

„Chance genutzt?“ lautet der Titel, und die Antwort darauf ist zweigeteilt: Ja, das haben die Länder durchaus – soweit sie Chancen erhielten. Wie im ersten Teil des Aufsatzes erläutert fällt der neue Gestaltungsspielraum deutlich geringer aus als die Anzahl der neuen Kompetenzbereiche suggeriert, was von vornherein die Möglichkeiten für föderale Politikgestaltung (und damit auch die Chance auf Vielfalt) einschränkt. Über alle neuen Kompetenzbereiche hinweg zeigt sich ein klarer Zusammenhang zwischen gegebenem Gestaltungsspielraum und den Gesetzgebungsaktivitäten der Länder.

Wo substantieller neuer Gestaltungsspielraum besteht, wurden von den meisten Ländern Gesetze verabschiedet und zeigen sich mehrheitlich substantielle Unterschiede – bei bestehenden Abstufungen zwischen den Kompetenzbereichen. Auf Basis der Indizes von Reus/Vogel

⁵⁶ Eine Übersicht über die Punkteverteilung aller Kompetenzbereiche zu den einzelnen Kriterien sowie gesamt findet sich in Anhang D.

2018 stellt dieser Beitrag ein erweitertes Bewertungsschema vor, welches nun auch die Index-Einzelscores einbezieht. Tab. 4.5 vergleicht die beiden Bewertungen, wobei die blauen Linien hervorstechende Unterschiede markieren. Bei den Kompetenzbereichen Beamtenbesoldung und Ladenschluss ergibt sich ein deutlich höherer Grad an Vielfalt, da sich hier viel Vielfalt in den Einzelscores ‚versteckt‘. Bei den Kompetenzbereichen Beamtenlaufbahnrecht und Gaststättenrecht ist es umgekehrt, d.h. der Grad der Vielfalt fällt nun geringer aus.

INDEX-GESAMTSCORES (Reus/Vogel 2018)		GESAMT- & EINZELSCORES (Vorliegender Beitrag)	
Beamtenlaufbahnrecht	A	Heimrecht	30
Heimrecht	A	Ladenschlussrecht	30
Beamtenversorgung	B	Beamtenbesoldung	27
Hochschulrecht	B	Beamtenversorgung	27
Untersuchungshaftvollzug	B	Untersuchungshaftvollzug	25
Spielhallenrecht	B	Beamtenlaufbahnrecht	23
Ladenschlussrecht	B	Spielhallenrecht	23
Beamtenbesoldung	C	Erwachsenenstrafvollzug	22
Nichtraucherschutz	C	Hochschulrecht	21
Erwachsenenstrafvollzug	C	Nichtraucherschutz	21
Gaststättenrecht	C	Jugendstrafvollzug	19
Jugendstrafvollzug	C	Wohnungswesen	15
Wohnungswesen	E	Versammlungsrecht	12
Versammlungsrecht	F	Gaststättenrecht	9

Tab. 4.5: Vergleich der Ergebnisse der beiden Bewertungsschemata

Anmerkung: Die verbalen Einschätzungen aus Reus/Vogel 2018 wurden umgewandelt in die Kategorien A = hoch, B = etwas höher als mittel, C = mittel, D = etwas geringer als mittel, E = gering, F = sehr gering.

Wenn – beide obigen Teilergebnisse zusammengefügt – die mögliche Vielfalt durch den Gestaltungsspielraum eingeschränkt wird, der gegebene aber überwiegend zu beträchtlicher Vielfalt in der Landesgesetzgebung geführt hat, ergibt sich daraus ein klarer Schluss. Die Wirkung der Föderalismusreform I fällt nicht deshalb negativer als erhofft aus, weil die Länder ihre neuen Möglichkeiten nicht ausgeschöpft haben, sondern weil diese Möglichkeiten von vornherein begrenzt waren. Möchte man mehr Vielfalt in der Landespolitik erzielen, benötigt es mehr Gestaltungsspielraum, ergo eine weitere Reform.

Hier stellt sich allerdings die Frage, wie viel Vielfalt im deutschen Bundesstaat erwünscht bzw. sinnvoll ist. Die generelle Präferenz der Bevölkerung und damit des Volkssouveräns für ‚gleichwertige Lebensverhältnisse‘ ist bekannt. Auch ist die Bundesrepublik anders als bspw. die USA in vielerlei Hinsicht sehr homogen, was sich konsequenterweise in ähnlichen Regelungen niederschlägt. Zudem bestehen viele Verflechtungen, wo Gründe der Mobilität oder Kostenersparnis eine Abstimmung nahelegen. Vielfalt nur um der Vielfalt Willen – d.h.

ohne inhaltliche Gründe wie unterschiedliche Problemlagen oder parteipolitische Positionen – wäre genauso wenig sinnvoll wie zwanghafte Einheitlichkeit. Mit Blick auf die Föderalismusreform I: Wenn sich eine Regelung aus Sicht des Landesgesetzgebers bewährt hat, warum sollte er dann nach der Reform davon abweichen, nur weil er es nun kann? Föderalismus soll Vielfalt ermöglichen, aber umgekehrt bedeutet weniger Vielfalt nicht automatisch, dass es kein ‚richtiger‘ Föderalismus ist.

In jedem Fall fehlt der Diskussion derzeit noch eine adäquate Bewertungsgrundlage. Mit den Indizes, die die Landesgesetze systematisch erfassen und über Politikfelder hinweg vergleichbar machen, sowie einem ausdifferenzierten Bewertungsschema wurde der erste Schritt dazu vollzogen. Die weitere Forschung ist nun gefordert, über die Föderalismusreform hinaus durch empirische Analysen über die gesamte Breite der Landespolitik für eine entsprechende Grundlage zu sorgen.

5 Linking territorial and policy diversity: What drives regional policy-making in the German federation?⁵⁷

ABSTRACT

The drivers of regional policy making have been studied in many federations, yet their impact relative to each other remains unclear. The German case is particularly interesting as socioeconomic and political-cultural differences among the Länder have grown substantially after the reunification of 1990. We examine how this intensified territorial diversity affects Land policy-making. Based on a systematic literature review regarding the determinants of Land policy-making, we identify two research gaps: the systematic and theory-based analysis of many policy fields and the quantitative analysis of policy content over time. Addressing these gaps, we create a comprehensive database covering 425 Land laws between 2006 and 2013 and develop indexes for each policy field studied to capture the variance among Land laws. The pooled time-series cross-sectional and Random Effects panel data analysis shows that the partisan composition of government and the share of Catholics drive economic policy-making while socio-economic conditions, citizens' attitudes, and, again, the share of Catholics influence societal policy-making.

5.1 Introduction

What drives regional policy-making? This research question is of interest to both policy analysis and federalism research. Methodologically, regional policy analysis benefits from explaining policy differences among political systems which are fundamentally similar yet display sufficient variance in theoretically relevant variables. The determinants of regional policy analysis have been investigated since the 1960s (Miller, 2004, 35) and in many federations by now, particularly in the USA and Canada (for literature reviews on the USA see Peterson, 1995, 85-103, Miller, 2004, and Kincaid, 2010, on Canada see Imbeau et al., 2000). Yet, still “not enough research has been conducted on policy analysis at the sub-national level” (Newman, 2017, 118). Specifically, policy content – as opposed to spending – is rarely analysed with a large number of cases (and quantitative methods) and analyses across several policy fields are rather scarce (exceptions are e.g. Grumbach, 2018, Caughey and Warshaw, 2018). We address both research gaps.

A very interesting case for regional policy analysis is Germany since the socioeconomic, political-cultural, and fiscal differences among its regions (Länder) have increased substantially after the reunification of 1990. These ‘new realities of growing inter-Länder differ-

⁵⁷ Zusammen mit Stephan Vogel, unveröffentlicht.

rentiation and divergence' (Jeffery 1999, 339) have fundamentally changed the German federation. Differences among Land policies were rather neglected in the first decades of the Federal Republic which was deemed a 'unitary federation' (Hesse 1962). Yet, we know from recent research that after reunification the federation is characterised by policy uniformity in some areas and substantial policy diversity in others (Blumenthal 2009, 32; Jeffery et al. 2016, 169; Reus and Vogel 2018; Wolf und Hildebrandt 2008, 363). In this article we examine how the intensified territorial diversity affects Land policies.

To identify the state of research for the German federation, we conduct a systematic literature review of seventy-eight policy analyses which investigate the determinants of Länder policy output. We find similar gaps as for other federations. First, we lack a systematic and theory-based analysis of the link between various explanatory factors and policy outputs across many policy fields. Second, policy content should be captured in a way that increases the number of cases and facilitates quantitative analysis over time.

To address these gaps and contribute to answering the question how socio-economic, political-cultural, and fiscal differences among the Länder influence Land policies, we study law making in the new exclusive competences the Länder received owing to the Federalism Reform of 2006⁵⁸. These competences are representative for Land policy making and particularly suitable for comparison because all Länder started from the same legal situation (the federal law) in 2006. Following the decentralisation trend in many democracies (Marks et al. 2008, 167), the Federalism Reform created a window of opportunity for policy diversity (Sturm 2008).

We create a database that includes all 425 Land laws passed from 2006 to 2013. For coding these laws, we newly develop a policy-specific index for each of the fifteen competences. This database captures the contents of the Land laws in detail and at the same time allows for their quantitative analysis. We derive hypotheses for the most frequently tested theories in the literature review and test them with a pooled time-series cross-sectional and a random effects panel data analysis.

The article proceeds as follows: After the literature review we present the theories and derive our hypotheses. Subsequently, we lay out the operationalisation of the dependent and independent variables and discuss the method we use. Finally, we show the empirical findings and conclude.

⁵⁸ Law Amending the Basic Law of 28 August 2006, BGBl. I, p. 2034 (entry into force 1 Sept. 2006).

5.2 Literature Review

Regional policy analyses in federations have shown the effects of parties (Béland and Lecours, 2008; Grumbach, 2018), socioeconomic conditions (Barclay and Fisher, 2003; Tandberg, 2010), institutions (Armingeon et al., 2004; Hecock, 2006), public opinion (Lax and Phillips, 2009; Caughey and Warshaw, 2018), interest groups (Pomey et al., 2010; Hertel-Fernandez, 2014), and fiscal power (Pickup, 2006). However, there is no consensus how much influence these factors have on regional policy-making relative to each other.

To determine the state of research for the German federation, we have evaluated all seventy-eight theory-based empirical Land policy analyses published between 1980 and 2018 (for details, see Appendix section A). 14 per cent of these analyses deal with the new legislative competences transferred by the Federalism Reform I, which we examine in this article. This shows that rather few systematic policy analyses have been presented so far (e.g. Dose and Wolfes, 2016; Reus, 2016) in spite of the large scholarly interest in the new Land competences. Our evaluation shows that 90 per cent of all publications cover only a single policy field. Methodologically, we find 93 per cent of the policy content analyses were qualitative and 86 per cent of the spending analyses quantitative. This reveals a research gap in comparative analyses across several policy fields. Additionally, policy content should be captured more often in a way that facilitates statistical analysis over time.

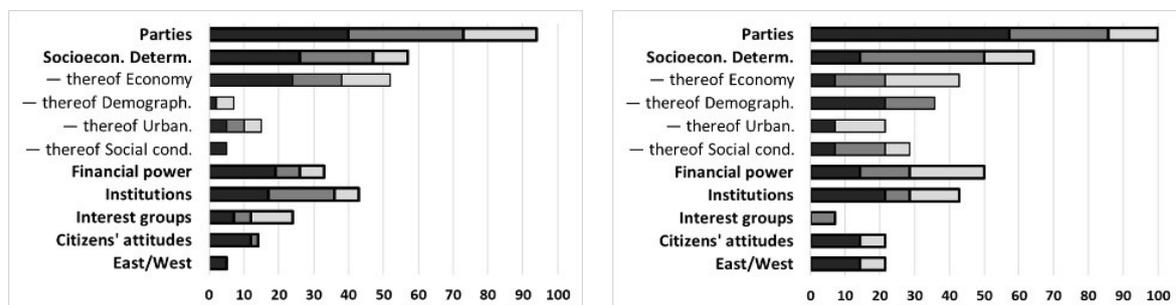


Fig. 5.1: Explanatory power of determinants of economic (left) and societal (right) policies as shown in the literature evaluation

Note: The length of a bar indicates the proportion of all policy analyses in which a theory was tested. The different colours represent the proportion of high (black), partial (dark grey) and no (light grey) explanatory power in the tests.

In the literature review, the effects of the determinants differ among policy field groups. In line with our empirical analysis, we therefore differentiate between economic and societal policies (see figure 5.1). Our evaluation demonstrates that party differences are tested in almost all policy analyses and are clearly the strongest explanatory factor in both economic and societal policies. They have high explanatory power in 40 per cent of the economic policy analyses (partial explanatory power in another 33 per cent), while these values lie even at 57 and 29 per cent for societal policies. Socioeconomic conditions are the second strongest explanatory factor in both groups and are tested in more than half of the policy

analyses. They provide a systematic explanation in 26 per cent of the economic policy analyses (partial: 21 per cent). Moreover, they have a high explanatory value in 14 per cent of societal policy analyses (partial: 36 per cent). When socioeconomic conditions are divided into four sub-categories, economic factors are by far the most influential for economic policies, followed by a wide margin by urbanisation, whereas demographic conditions have the highest impact on societal policies, followed by social and economic factors.

Fiscal power has high explanatory power in 19 per cent of the economic policy analyses (partial: 7 per cent). For societal policies these shares similarly amount to 14 and 14 per cent respectively. Institutions reach values of 17 and 19 per cent for economic and 21 and 7 per cent for societal policies. The remaining three determinants can explain variance less frequently. Both citizens' attitudes and the East/West divide are rarely tested, yet very influential in these tests, with high explanatory power in 83/100 per cent of economic and 67 per cent (each) of societal policy tests. In contrast, interest groups are not only rarely tested, but also display low explanatory power in tests in both policy groups.

5.3 Theory and Hypotheses

For our empirical analysis, we adopt the most frequently tested theories from the aforementioned evaluation of the literature (see Appendix section B). Only institutions are excluded as we are not aware of an institution that varies among Länder and for which we can hypothesise the direction of the effect on our dependent variable.

Partisan composition of government

Partisan theory expects policy differences when different parties form the government. According to Edmund Burke, parties are associations of people who share fundamental political values and assumptions on how to realise them (cf. Zohlnhöfer 2013, 268). Party members and party manifestos reciprocally influence each other, in that individuals join parties based on their policy orientation and subsequently co-determine the manifestos (Wenzelburger 2015, 87). Members are socialised in their party and draw on the basic values of the party as an information shortcut when deciding on policies (ibid.). Parties emerged as representatives of opposing positions in social cleavages (Lipset and Rokkan 1967). These differences between party ideologies have been relatively stable over time and are still relevant today. The resulting policy position of parties can be located on left-right scales (Budge et al. 2001), analogous to our dependent variable. In Germany, for example, the social democratic SPD is economically left as it favours extensive social security, while the liberal FDP is right because of its support for a free market economy.

- *H_{Eco}*: *The more right governing parties are positioned on a right-left scale in a Land, the more economically liberal are the Land laws.*

- *H1_{Soc}: The more right governing parties are positioned on a right-left scale in a Land, the more authoritarian/conservative are the Land laws.*

Socioeconomic conditions

The theory of socioeconomic determinism (functionalism) assumes that politicians react quasi-deterministically to certain functional problems and needs in society (Wilensky 1974). In contrast to the original theory, there are less pronounced differences in development within federations, but rather gradual differences in socioeconomic conditions, which are nevertheless impactful in specific policy fields (Barclay and Fisher 2003; Tandberg 2010). By comparing with other Länder, politicians have a wide range of socioeconomic conditions and associated policy options in mind and, against this background, select the option that fits their Land's conditions (Reus 2016, 213). With regard to the policies we examine in this article, the Federalism Reform provided an additional impulse to adapt the previously uniform federal law to Land-specific conditions. Certain socioeconomic conditions suggest more right or more left policies (see Appendix section C):

- *H2_{Eco}: The more socioeconomic conditions in a Land require protecting resource-poor participants in the market and solving functional problems, the more state-interventionist are the Land laws.*
- *H2_{Soc}: The more socioeconomic conditions in a Land require protecting individual rights and promoting diversity and emancipation, the more libertarian/progressive are the Land laws.*

Urbanisation

The variable urbanisation is part of the theory of socioeconomic determinism but exerts influence across policy fields (while the afore-mentioned socioeconomic conditions are policy field specific). Urbanisation cuts off the support and cushioning of risks by family and neighbours. As a result, government has to take compensatory measures in economic policy, for example regarding care, poverty, and childcare (Peterson 1995, 98f.). Cities also display a greater heterogeneity of lifestyles and lower attachment to tradition. Thus, from a societal policy perspective, peaceful coexistence in a narrower space requires more tolerance towards other people, especially minorities such as homosexuals (Wilson 1995) and migrants (Garcia and Davidson 2013).

- *H3_{Eco}: The higher the degree of urbanisation, the more state-interventionist are the Land laws.*
- *H3_{Soc}: The higher the degree of urbanisation, the more libertarian/progressive are the Land laws.*

Fiscal power

In mirror image to the needs of socioeconomic theory, budgetary resources are significant. While not all policy fields have a direct fiscal impact, implementation costs often yield an indirect fiscal impact (see Appendix section D). The available fiscal resources define the options for action: The more a Land possesses, the more cost-intensive policies it can afford (Wenzelburger 2014, 6f., 13). Since the Länder can hardly reduce taxes autonomously, greater fiscal power should lead to higher spending (exemplarily Dose and Wolfes 2016). In economic policy, higher spending is clearly linked to left policies, i.e. costly state intervention in the market and benefits. For societal policies, there is no definite direction of influence in general; in our sample, higher spending is associated with left policy (see Appendix section D).

- $H4_{Eco}$: The more budgetary resources a Land possesses, the more state-interventionist are the Land laws.
- $H4_{Soc}$: The more budgetary resources a Land possesses, the more libertarian/progressive are the Land laws.

Citizens' attitudes

This theory postulates that politicians are responsive to the attitudes of citizens when making policy decisions. The reason is that citizens elect politicians whose manifestos are in line with their preferences (Downs 1957). Accordingly, politicians continuously pay attention to citizens' attitudes to be re-elected (Lax and Phillips 2009). Cross-policy field as well as issue-specific attitudes can explain policy output, yet data for the latter is only available for some issues. Cross-policy field attitudes refer to the general location of citizens (e.g. on a left-right scale) and are particularly relevant for this article because we are interested in the effect of attitudes on the breadth of policy fields. Moreover, politicians act rather based on general citizens' attitudes, since specific issues might become irrelevant by re-election time (Stimson 1995, 545).

- $H5_{Eco}$: *The more economically liberal citizens' attitudes, the more economically liberal are the Land laws.*
- $H5_{Soc}$: *The more authoritarian-conservative citizens' attitudes, the more authoritarian/conservative are the Land laws.*

Religious denomination

The respective religion of the citizens is associated with fundamental values that influence their political behaviour. These values can become the yardstick even for nonbelievers and people of other faiths in a community over time (Budde et al. 2018, 48). In Germany, Christianity with the denominations Catholic and Protestant dominates. Both in principle drive economic policy to the left (support of the welfare state) and societal policy to the right

(rejection of abortion, human genetics, and same-sex marriage, etc.). These effects are particularly pronounced for Catholics, since the Catholic Church is more traditional and forms its preferences more top-down than the Protestant Church (Fink 2008, 83). While according to Catholic social doctrine redistribution and help for the poor are paramount, the Protestant work ethic also emphasises personal responsibility (Jordan 2014).

- *H6_{Eco}: The higher the share of Catholics, the more state-interventionist are the Land laws.*
- *H6_{Soc}: The higher the share of Catholics, the more authoritarian/conservative are the Land laws.*

East/West Germany

One factor specific to Germany is the differentiation between East and West. The 40-year division resulted in differences between the new Länder (East), which joined with the reunification in 1990, and the old Länder (West). This factor is based on an area-specific combination of socioeconomic conditions, citizens' attitudes and path dependencies. The Eastern Länder are still catching up economically in spite of governmental adjustment payments over the last thirty years. Their productivity is lower, while unemployment is higher (Brenke and Zimmermann 2009). Furthermore, surveys continue to show different attitudes. In economic policy, East Germans attach greater importance to equality and prefer more state intervention and social security (Arzheimer 2012). In societal policy, East Germans are more progressive (e.g. regarding women's equality), yet also more authoritarian (e.g. towards foreigners and public safety) (Besier 2007). Therefore, we do not expect an overall effect for societal policies (see Appendix section E).

- *H7_{Eco}: East German Länder pass more state-interventionist laws than West German Länder.*
- *H7_{Soc}: East German Länder do not pass more libertarian / progressive laws than West German Länder.*

Interest groups

Our expectations about the influence of interest groups stem from power resource theory (Korpi 1983), which originally addressed the conflict between labour and capital, i.e. trade unions vs. employers' associations. Here, however, we include all organisations based on voluntary membership that influence policy making, such as environmental organisations. Interest groups take one of the two opposing positions that usually arise in political issues (Baumgartner et al. 2009, 7). Therefore, they can be assigned to the poles of a policy field specific left-right spectrum. Interest groups use various strategies to influence policies, such as providing information, donating to politicians and parties, mobilising their members, and conducting campaigns to change public opinion (Giger and Klüver 2016, 192). The more members an interest group has, the more resources it has to successfully run these strategies.

- $H8_{Eco}$ ⁵⁹: *The higher the degree of organization of interest groups advocating economically liberal policy-making, the more economically liberal are the Land laws.*

5.4 Data and methods

5.4.1 The dependent variable: Land policies

The dependent variable of interest is the overall left-right orientation of Land policies, i.e. the positioning of Land laws on a left-right scale. We thereby draw a key distinction between *economic policies* and *societal policies*. For each group of policies, a separate analysis is conducted. We assume that the policies in each group share a common political conflict. The scale for economic policies ranges from ‘(economically) liberal / meritocratic’ (right) to ‘state-interventionist / egalitarian’ (left). A left law would, for instance, impose high restrictions on amusement arcades to protect citizens from pathological gambling or limit shop opening times to protect salespersons. The scale for societal policies ranges from ‘authoritarian / conservative’ (right) to ‘liberal / progressive’ (left). A left law would, for instance, grant prisoners more rights and provide more liberties to assembly participants.

By classifying Land policies across different policy fields on the same left-right scale (modified for each policy group) we address the afore-mentioned gap in the literature that policy content should be captured more often in a way that facilitates quantitative analysis over time. Accordingly, we assigned the policies analysed – fifteen new legislative competences the Länder received owing to the Federalism Reform of 2006 – to the two policy groups displayed in table 5.1. We validated the placement by an expert survey. They are representative for Land policy-making in general because they cover a wide range of issues, which impact various groups and strata of society, as well as varying degrees of financial implications and politicisation.

<i>Economic policies</i>	<i>Societal policies</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Civil servants‘ salary • Civil servants‘ pension • Civil service career law • Higher education (general principles) • Care and retirement homes • Shop closing time • Amusement arcades • Gastronomy 	<ul style="list-style-type: none"> • Right of assembly • Enforcement of sentences / Adults • Enforcement of sentences / Adolescents • Imprisonment on remand • Protection of non-smokers

⁵⁹ We cannot test this hypothesis for societal policies owing to missing data.

<ul style="list-style-type: none"> • Housing • Real estate transfer tax 	
---	--

Tab. 5.1: Economic Policies (left) and Societal Policies (right)

Developing policy-specific indices

To facilitate the quantitative analysis of the laws we have developed an index for each of the (partial) competences enumerated in table 5.1. For these policies we have gathered a complete sample, coding a total of 425 laws passed from September 2006 (entry into force of the Federalism Reform) to 2013. We begin by delineating the new scope of the Länder in each policy field. These are exclusive Land competences, i.e. neither the EU nor the federal government have legislative powers for them. However, regarding some aspects the Länder had little or no scope – in spite of the reform – because of overlapping superior federal competences or basic law provisions court rulings. Consequently, such aspects have to be excluded. Moreover, prior to the reform the federal government already allowed the Länder to legislate on selected issues (‘opening clauses’). This scope is not new and thus also not part of the index.

Each index includes all important aspects of the policy open to Land legislation after the Federalism Reform. These aspects form the dimensions of the index. Their number depends on the breath and complexity of the competence. Dimensions are differentiated into subdimensions if necessary. For each (sub)dimension we define an indicator, coding a total of 184 indicators in the fifteen policy fields⁶⁰. The indices are exclusively developed from the empirical data, i.e. the variance among the laws and not theoretically conceivable variance. For each indicator we assign as many values as we find different regulations in the laws. Hence, we only include aspects in the index for which we find variance among the Land laws or between the previous federal law and any Land’s law. To identify (sub)dimensions, indicators and their values, we draw on the new Land laws and the previous federal laws as well as secondary literature. To validate the selection and configuration of the dimensions we consulted policy field experts. We validated our coding by discussing cases of doubt between the authors and spot-checking each other’s coding.

We construct each index so that the Land laws can be sorted on a (economic / societal) left-right scale. For this reason, each (sub)dimension and indicator is created according to this scale as well. Thus, the most right-wing value is assigned zero (thus the minimum of the total score equals zero), while the most left-wing value is assigned the highest value. The indices are additive, i.e. the scores assigned to a law in the individual (sub)dimensions are added up to a total score. We remove unintended weights that result from the varying number

⁶⁰ The (sub)dimensions and indicators of the indices, including the scoring, are explained in detail in the Appendix section J.

of indicators and (sub)dimensions by standardization. This procedure allows us to compare the laws across competences (of a policy group) because the total scores of the laws are independent of the characteristics of the individual policy field.

Each Land is assigned a score in every policy field for each year from 2006 to 2013. The score is based on the law in force in the respective year. This can be it a ‘new’ Land law or the ‘old’ federal law, as the former federal law remains in force as long as the Land has not passed a new law. For the data analysis, the Land year scores are standardised between 0 (for the lowest score) and 100 (for the highest score). As we use the same left-right scale for each policy group, we can aggregate the policy scores of each Land year within a group in order to analyse the overall left-right positioning of economic and societal policies respectively as well as their determinants across Länder and time⁶¹.

5.4.2 The independent variables: Determinants of Land policies

Table 5.2 presents an overview of the *operationalisation of the independent variables* and control variables (for the descriptive statistics, see Appendix section F). We follow it up with explanations for the less straightforward variables.

Variable	Indicator	Source
Governmental position	Mean of governmental parties’ positions on economic and societal policies respectively (inverted: large values = left)	Franzmann and Kaiser (2006) ⁶²
Socioeconomic conditions	Left vs. right alignment of socioeconomic conditions (see below)	See Appendix section C
Urbanisation	Share of inhabitants residing in cities with more than 100,000 inhabitants	Own calculation based on: Federal and Länder Statistical Offices (2014)
Budgetary resources	Balance of Land’s core and extra budget in billion € (see below)	Federal Statistical Office (2007-2014)
Citizens’ attitudes	Mean of citizens’ self-placement on integer left-right scale from 1 to 10 (ALL-BUS item: ‘When you think of your own political views, where would you rank these views on this scale?’; inverted: large values = left; see below)	GESIS 2007-2015
Catholics share	Share of Catholics in population	Evangelische Kirche in Deutschland, 2007-2014

⁶¹ Moreover, the number of laws in many individual policy fields is too low to run a robust regression analysis.

⁶² Bräuninger and Debus’ (2012) Land party positions are not used because they do not fully cover our investigation period. Moreover, parties of the same name cluster on left-right scales across Länder and the order of parties on these scales is very similar across Länder.

Variable	Indicator	Source
East Germany	Dummy for East German Länder	Own data
Interest groups	Degree of organisation of left-wing and right-wing interest groups (see below)	See Appendix section G
<i>Control variables</i>		
Economic development	GDP per capita at market prices in thousand €	Federal Statistical Office (2015)
Size	Area size in thousand sq. km	Federal and Länder Statistical Offices (2014)
Statehood tradition	Dummy for historical tradition of statehood (0=no; 1=yes)	Own data
Administrative capacity	Full-time equivalent of personnel of Land ministries in thousands	Länder Statistical Offices (2014)

Tab. 5.2: Operationalisation of the independent and control variables

To measure *socioeconomic differences* we define an indicator for each policy field that describes societal needs and problems and list it in the Appendix section C. A low value represents socioeconomic conditions that *ceteris paribus* suggest needs for a right policy, while a high value suggests a left policy. This means e.g. for the policy ‘care homes’: The higher the share of care recipients in care homes in the total population (i.e. the higher the societal need for protection), the more left-wing the Land Care Home Act (i.e. more protection by public regulation). The values of each indicator are standardised between 0 and 100 within each policy field and then the mean across ten (economic policy making) or five policy fields (societal policy making), respectively, is calculated.

Budgetary resources represent the fiscal scope and are measured as the balance of the core and extra budget. Thereby we take into account the substantial differences in both tax revenues, which are only partially reduced by the equalisation scheme, and fixed expenditures (interest payments, implementation of federal laws, see Renzsch 2008).

To operationalise *citizens’ attitudes*, we ideally would draw on survey data that 1) allows for the placement of citizens on a left-right scale for economic and societal policies separately, 2) is representative at the Land level, and 3) available over time during our investigation period. As such data does not exist, we opted to use the ALLBUS item mentioned in the table. It fulfils criteria 2 and 3 completely, yet criterion 1 only partially as it does not distinguish between economic and societal policies. We will therefore interpret results carefully.

Interest groups are measured similarly to socioeconomic differences. For each policy field, we identify a relevant interest group, assign it to the right or left side of the scale depending on its mission, and calculate its degree of organisation. The selected interest groups are listed in the Appendix section G. The values of each indicator are standardised between 0 and 100

within each policy field – after they have been inverted for right-wing interest groups to align them with the direction of the dependent variable – and then the mean across the ten economic policy fields is calculated. As mentioned before, we could not identify interest groups in three policy fields and thus cannot operationalise interest groups for societal policy-making.

We lag all independent variables (except for the governmental position) by a year to reflect that Land governments and parliamentarians, who decide on the laws, mostly do not know live data (from the current year) due to some delay in availability. Moreover, basic principles of laws are typically determined several, sometimes many months before the voting session.

An earlier analysis of the laws investigated here – based on the same indices and scales, but from a different perspective – showed a robust significant influence of three variables on the positioning of the law content, even when typical factors of policy analysis, e.g. party government, socio-economic conditions, and fiscal power, were controlled for (Reus and Vogel 2017). This concerns size, administrative capacity, and the long tradition as an independent state under today's name and demarcation ('historical statehood'). Therefore, we include these variables as control variables.

5.4.3 Method

Our unit of analysis is a Land year. We gathered data of all sixteen Länder over eight years (2006-2013), totalling 128 cases. This represents a time-series and cross-sectional data structure. To reflect this data structure, we estimate two different types of models. First, we estimate pooled time-series cross-sectional models, broadly following the approach by Beck and Katz (1995). That means we use panel corrected standard errors to account for panel heteroscedasticity which was detected by the modified Wald test (Greene test). We also add a lagged dependent variable to the models because the dependent variable is serially correlated, as shown by the Wooldridge test for autocorrelation in panel data. However, we do not include Länder dummies because we are interested in explaining variance between units, in addition to variance within units. Second, we estimate Random Effects panel data models. Due to panel heteroscedasticity we use clustered standard errors here. We do not run Fixed Effects models because this would not allow us to explain the variance between Länder.

For all models, we add a linear time trend to account for the increase of the dependent variable over time, which reflects that policy-making becomes more left over time in our data. Thereby, we avoid biased estimations especially for independent variables that also systematically increase or decrease over time. The residuals are stationary as evidenced by an autoregression of the residuals on the lagged residuals and a unit-roots test (Levin-Lin-Chu test). None of the estimated models suffers from multicollinearity as the variance inflation factor (VIF) for the whole models does not exceed 3.6 and for individual variables remains

below 9.0, thus below conventional thresholds of 4-10 (O'Brien 2007). Bivariate correlations also do not exceed the conventional threshold of 0.6. We lag all independent variables (except for the governmental position) by a year to reflect that Land governments and parliamentarians, who decide on the laws, mostly do not know live data (from the current year) due to some delay in availability. Moreover, basic principles of laws are typically determined several, sometimes many months before the voting session. For the societal policies, we exclude one to two cases (Brandenburg 2013 and in some models Rhineland-Palatinate 2013) because they are outliers with high leverage in the respective models. In both cases, Land policies turned left enormously from 2012 to 2013.

5.5 Empirical results

We estimate pooled time-series cross-sectional (models 1-3) and random effects models (models 4-6). Within each set of three models, we start with a model including the time trend, three control variables (size, historical statehood, and administrative capacity) and the independent variables except for citizens' attitudes and East Germany which both correlate highly with the included share of Catholics (models 1&4). Then follows a model which replaces urbanisation rate by the control variable GDP per capita with which it correlates highly (models 2&5). Finally, the share of Catholics is removed to include citizens' attitudes and East Germany (models 3&6). For economic policies, models 1 and 4 are split up into models that either include socioeconomic conditions (a) or urbanisation rate (b) as these two variables correlate strongly.

Economic policies

The regression results (see table 5.3) show that across all models economic policy is all the more state-interventionist, the more left the position of the governing parties. With regard to socioeconomic factors, neither the policy-specific conditions nor the urbanisation rate influence economic policy, with the former showing at least the expected sign. The budget balance displays the expected sign in all models, but is rejected as it reaches a significance level of 90 per cent in only two models. This seems plausible as we assume that state-interventionist policies are more expensive in eight out of ten policy fields, but laws have a direct and full fiscal impact in only two of them (civil servants' salary and pension). We confirm that as the share of Catholics increases, more state-interventionist economic policies are adopted. This effect is highly significant across all models. It mainly explains differences among Länder, as the share of Catholics changes only slightly over time. The left-right orientation of the citizens has the expected sign but is insignificant.

The East/West differentiation is not influential in the RE model. In the TSCS model, however, contrary to the theoretical expectation, we find that the East Länder adopt *ceteris paribus* more liberal economic policies. This might reflect that in our investigation period the

East Länder have not yet completed their economic transformation, which in post-Soviet countries was partly characterised by market-radical economic policies (Bohle and Greskovits 2012). This could at least apply to the regulatory issues we analyse (e.g. shop closing time, amusement arcades, gastronomy). Finally, interest groups show the expected sign, but are insignificant.

We run several robustness tests to validate the results (see Appendix section H). First, we use the current year value instead of the lag for the independent variables, beginning with interest groups and budget balance (for which this is most plausible) and then for all independent variables. Second, we successively remove each Land and then each policy field from the analysis to control whether individual Länder or policy fields drive the results. Third, we weigh the government position by seat shares of the composing parties. In all tests, the effects of government position and Catholics share remain robust.

The size of the partisan and Catholic effect is on par and moderate, as the following two measures demonstrate. A change from the most right to the most left government within our sample would lead to a five percentage points more state-interventionist economic policy (as the average across all models) on a scale that ranges theoretically from zero to hundred and empirically from thirty-four to sixty-four. The Land with the highest share of Catholics is estimated to have an economic policy that is six percentage points more state-interventionist than the Land with the lowest share. The level importance (Achen 1982) shows the reversed order and amounts to four for the government position and two for the Catholics share.

	TSCS			RE				
	(1a)	(1b)	(2)	(3)	(4a)	(4b)	(5)	(6)
Lagged policy position	0.409* (0.169)	0.389* (0.172)	0.402* (0.167)	0.438** (0.164)	0.443*** (0.0883)	0.423*** (0.0889)	0.435*** (0.0872)	0.479*** (0.0881)
Time trend	0.261 (0.503)	0.360 (0.486)	0.300 (0.477)	0.372 (0.485)	0.389 (0.336)	0.473 (0.341)	0.428 (0.333)	0.446 (0.325)
Government position	1.038** (0.332)	0.946** (0.341)	1.049*** (0.317)	0.884* (0.349)	0.830* (0.357)	0.709+ (0.363)	0.787* (0.356)	0.739* (0.350)
Budget balance	0.630 (0.419)	0.675+ (0.406)	0.669+ (0.397)	0.647 (0.420)	0.451 (0.426)	0.393 (0.422)	0.416 (0.410)	0.391 (0.459)
Interest groups	0.0396 (0.0947)	0.0975 (0.101)	0.0872 (0.0985)	0.0646 (0.0848)	0.0163 (0.0841)	0.0519 (0.0799)	0.0391 (0.0727)	0.00013 (0.0958)
Catholics share	0.115** (0.0371)	0.105*** (0.0306)	0.0916** (0.0312)		0.107** (0.0409)	0.0906*** (0.0218)	0.0787*** (0.0233)	
Socioeconomic conditions	0.0393 (0.0647)				0.0597 (0.110)			
Urbanisation		3.825 (2.460)		-4.527 (4.129)		3.059 (2.756)		-1.885 (4.915)
Citizens' attitudes				2.755 (3.077)				0.682 (2.545)
East Germany				-6.099** (2.241)				-3.458 (2.592)
GDP per capita					0.0955 (0.0751)		0.0668 (0.0565)	
Size	-0.848+ (0.434)	-0.0204 (0.443)	-0.362 (0.464)	-0.309 (0.470)	-0.799 (0.682)	-0.0440 (0.604)	-0.384 (0.374)	-0.270 (0.783)
Historical statehood	0.913 (1.239)	-0.351 (1.520)	0.185 (1.262)	1.818 (1.886)	0.542 (1.039)	-0.522 (1.089)	-0.134 (0.958)	0.562 (2.063)
Administrative capacity	1.800+ (0.940)	0.175 (0.952)	0.755 (0.878)	0.569 (0.979)	1.484 (1.575)	0.0751 (1.312)	0.673 (0.849)	0.604 (1.566)
Constant	13.29 (9.398)	15.83* (6.419)	13.29* (5.453)	4.653 (19.05)	12.99 (8.152)	17.61*** (3.128)	15.87*** (3.787)	16.61 (14.12)
Observations	112	112	112	112	112	112	112	112
R-squared	0.847	0.853	0.858	0.853	0.345	0.347	0.347	0.323

Standard errors in parentheses
*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, + p<0.1

Tab. 5.3: Regression models for economic policies

Societal policies

While a party effect was found for economic policies, it is rejected for societal policies (see table 5.4): the governmental parties' position bears the expected sign but is statistically insignificant. In contrast, policy-specific socioeconomic conditions have an impact across all models. We thus conclude that the more socioeconomic conditions in a Land require protecting individual rights and promoting diversity and emancipation, the more libertarian/progressive are the Land laws. In contrast, urbanisation does not matter for societal policies.

The budget balance does not influence societal policy. This is not surprising because laws in none of the five policy fields have a direct and full fiscal impact. Only in three policy fields do they have a partial direct fiscal impact (penitentiary system for adults and adolescents, imprisonment on remand). As in economic policy, the share of Catholics is highly significant in all models. As it increases, Land policy becomes more conservative/authoritarian. The left-right orientation of citizens also influences societal policies: the more right the political views of citizens, the more conservative/authoritarian the societal policies. Since both factors are highly correlated, we cannot differentiate whether the Catholic faith, the left-right orientation, or both matter. Finally, the East German dummy has the expected sign but is statistically insignificant.

We run the same robustness tests as we did for economic policies except for the weighting of the government position because the government position has no impact on societal policies in our main models. Results show that the effect of the Catholics share is robust in all tests (see Appendix section H). The impact of socioeconomic conditions and citizens' attitudes is robust towards using current year values of the independent variables and the removal of Länder. However, the former loses significance when either the penitentiary system of adolescents or the protection of non-smokers is removed and the latter when the protection of non-smokers is excluded.

The effect size is greatest for citizens' attitudes, followed by socioeconomic conditions and the Catholics share (for the first two it reaches a medium level, for the latter a moderate one). A change from the most right to the most left citizens' orientation within our sample would lead to a twelve percentage points more authoritarian/conservative societal policy on a scale that ranges empirically from fourteen to eighty-two. In the Land year in which the socioeconomic conditions suggest the most authoritarian/conservative policies, we expect societal policy to be ten percentage points more authoritarian/conservative than in the Land year with the conditions suggesting the most libertarian/progressive policies. The size of the Catholics effect is similarly moderate as for economic policies: the Land with the highest share of Catholics is estimated to have an eight percentage points more authoritarian/conservative societal policy than the Land with the lowest share. The level importance of forty-one, fifteen

and three confirms this ordering of the sizes of the attitudinal, socioeconomic, and religious effects.

	TSCS			RE		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Lagged policy position	0.288** (0.103)	0.251* (0.101)	0.281** (0.105)	0.411*** (0.0839)	0.400*** (0.0805)	0.396*** (0.0659)
Time trend	1.475* (0.575)	1.701** (0.539)	1.157* (0.577)	0.847 (0.562)	0.796 (0.574)	0.643 (0.486)
Government position	0.271 (0.501)	0.233 (0.467)	0.810 (0.596)	0.293 (0.522)	0.332 (0.350)	0.265 (0.517)
Budget balance	-0.0421 (0.440)	-0.0288 (0.422)	-0.0607 (0.478)	-0.0120 (0.642)	-0.0364 (0.626)	0.0552 (0.638)
Catholics share	-0.145*** (0.0253)	-0.118*** (0.0331)		-0.126*** (0.0373)	-0.106** (0.0347)	
Socioeconomic cond.	0.368*** (0.108)	0.352** (0.113)	0.252*** (0.0668)	0.364** (0.137)	0.356** (0.108)	0.197* (0.0922)
Urbanisation	-3.484 (2.758)		-2.280 (4.366)	-3.141 (4.061)		-1.586 (4.247)
Citizens' attitudes			7.436*** (2.025)			6.407* (2.863)
East Germany			2.682 (1.739)			1.994 (2.353)
GDP per capita		-0.212* (0.107)			-0.198* (0.0833)	
Size	-2.950*** (0.605)	-2.844*** (0.394)	-2.689*** (0.548)	-2.504** (0.789)	-2.414*** (0.463)	-2.430*** (0.737)
Historical statehood	-2.175* (1.057)	-0.814 (1.666)	-1.663 (1.177)	-0.908 (1.875)	-0.0950 (1.530)	-0.592 (1.987)
Administr. capacity	1.012 (0.644)	0.702 (0.510)	1.817* (0.846)	0.940 (1.110)	0.909 (0.697)	1.845 (1.130)
Constant	21.98*** (5.685)	28.25*** (6.478)	-25.38* (12.42)	16.40** (5.189)	20.99*** (5.153)	-18.92 (17.97)
Observations	111	111	111	111	110	110
R-squared	0.972	0.976	0.963	0.691	0.727	0.728

Standard errors in parentheses
 *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, + p<0.1

Tab. 5.4: Regression models for societal policies

Summary

Overall, we find that the share of Catholics impacts both economic and societal policies (see table 5.6 comparing the findings for Economic policies and Societal policies for all independent variables included). However, differences between the two policy groups also exist: parties only influence economic policies, while the left-right orientation of citizens and socioeconomic conditions only affect societal policies. Urbanisation, budget balance, and interest groups do not have an effect in any policy group.

Determinant	Economic policies	Societal policies
Governmental parties' position	+	–
Socioeconomic conditions	–	+*
Urbanisation	–	–
Budget balance	–	–
Citizens' attitudes	–	+*
Catholics share	+	+
East Germany	o	–
Interest groups	–	n.a.

Tab. 5.5: Summary of findings

Note: '+' denotes high, 'o' partial and '–' no explanatory power. * loses significance when certain policies are removed.

5.6 Conclusion

This article analysed how socioeconomic, political-cultural, and fiscal differences among the Länder influence Land policies. To this end, we fully examined legislation between 2006 and 2013 in fifteen exclusive Land competences transferred by the Federalism Reform. As in the review of the current state of research, we find that the effects differ between policy field groups.

For economic policies, we confirm in our analysis the strong explanatory power of parties that was shown in most of the policy analyses on which the literature review is based. We also confirm the high explanatory power of citizens' attitudes the review had shown, examining the share of Catholics here. This underlines a conclusion from the literature review for both economic and the societal policy: citizens' attitudes should be tested regularly as they have been influential in the few tests so far. With regard to socioeconomic conditions, we focus on economic factors for economic policy because our indicators predominantly originate from this subcategory. Economic factors, which are impactful in some policy analyses, show no effect in our analysis. Urbanisation, interest groups, and fiscal power, as in most policy analyses, do not matter in our investigation. Finally, we find ambivalent results for the East Länder.

In societal policies, we find no partisan effect, unlike in the literature review. Citizens' attitudes again prove decisive regarding both the left-right orientation and the Catholics share. With regard to socioeconomic factors, we consider social conditions in societal policy since our indicators belong to this subcategory. Social factors are influential in our analysis, whereas they provided little explanation in the literature review. Urbanisation, the East/West

differentiation, and fiscal power, as in most policy analyses, show no effect in our investigation. The fact that we were unable to identify relevant interest groups in three competences confirms the very low explanatory power of this theory in the literature review.

This article addressed two major gaps in the literature of Land policy-making. First, it offered a systematic and theory-based analysis of the link between various explanatory factors and policy outputs across many policy fields. Second, we captured policy content in a way that increases the number of cases and facilitates quantitative analysis over time. Substantially, we highlight the importance of citizens' attitudes und orientations, specifically Catholic belief, for Land policy-making.

6 *Swimming with or against the tide: Why subnational governments follow or deviate from the policy mainstream in a federation. Evidence from Germany*⁶³

ABSTRACT

In federal states constituent units can either pass policies which resemble those of most constituent units or deviate from this ‘policy mainstream’. We analyse whether in the German federation large and strong constituent units pass their own policies while small and weak ones ‘hide’ in the policy mainstream. To this end, we developed a database which captures the contents of all Länder laws in fifteen new competences after the Federalism Reform (2006). Our time-series cross-sectional analysis shows that large Länder and Länder with historical tradition of statehood deviate more from the policy mainstream. Theoretically, we argue that these Länder have developed a self-conception of following their own legislative path und resisting the trend in a ‘unitary federal state’. Our contribution is a nuanced conceptualisation of explanatory factors and the test of not yet systematically assessed assumptions.

6.1 Introduction

Do large or strong Länder pursue their individual policies whereas small or weak Länder ,hide‘ in the policy mainstream? We address this research question for the German federation. Germany is a special case because its territory is not strongly ethnically, linguistically, religiously or culturally fragmented and does not feature dominant regional identities. Federal diversity, i.e. policy differences between the Länder, is accepted by the citizens only within narrow bounds (Wintermann/Petersen 2008, Funk 2010: 17f., Sturm 2008: 42). The tendency towards uniformity was already laid out in the Basic Law of 1949 (cf. Kropp 2010: 17f.), as the ‘welfare state postulate’ of Art. 20 as well as Art. 72,2 stipulate the aim of ‘equivalent living conditions’⁶⁴ in the federation. Thus, uniformity rather than diversity became the guiding principle of the German federation (Renzsch 1991: 283), which Hesse (1962: 14) accordingly labelled ‘unitary federation’. Governments regularly coordinate horizontally and vertically to harmonise policies across Germany (Laufer/Münch 2003: 247-250). After the unification in 1990, the socio-economic and political-cultural differences among the Länder increased significantly, leading to ‘new realities of growing inter-Länder differentiation and divergence’ (Jeffery 1999: 339). Subsequent research has shown that Länder policies diverge in numerous policy fields, at times markedly (e.g. Hildebrandt/Wolf 2008 and 2016). However, the ‘policy mainstream’, i.e. the policies of most Länder, is still

⁶³ Zusammen mit Stephan Vogel, unveröffentlicht.

⁶⁴ Until 1994 ‘uniform living conditions’.

an important reference point. Against this backdrop, the deviation from the Länder policy mainstream is a relevant object of study in the German context. We analyse it using the case of Länder law-making in fifteen new exclusive competences the Länder received owing to the Federalism Reform of 2006⁶⁵. These competences are representative for Länder policy-making in general because they cover economic and societal issues as well as varying degrees of financial implications and politisation. Methodologically, these competences are particularly suitable for comparison because all Länder started from the same legal situation (the federal law) in 2006.

Attempts to strengthen Land autonomy were always initiated by the large, rich und economically powerful Länder of Baden-Wuerttemberg, Hesse, North Rhine-Westphalia and most importantly Bavaria (Jeffery 1999: 332-337, Kilper/Lhotta 1996: 262, Wachendorfer-Schmidt 2003: 102). In contrast, the weak Länder fear the increased competition associated with new competences because of their lack of resources (Scharpf 2006: 810). Our research interest is whether this differentiation among Länder is also reflected in their law-making. The guiding thesis is that large and strong Länder rather make their own policy decisions and deviate, whereas small and weak ones ‘hide’ in the mainstream. However, as the literature review will show, so far there is only anecdotal evidence to support this thesis. Our first contribution is to differentiate the general concepts of ‘size’ and ‘strength’ into strictly separated, theoretically founded and operationalisable explanatory factors. As a second contribution, we derive hypotheses on the determinants of deviation which we then test systematically with a time-series cross-sectional analysis across fifteen policy fields and all sixteen Länder. To this end, we created a comprehensive database that includes all Land laws passed after 2006. For coding these laws, we newly developed a policy-specific index for each of the fifteen competences. This database captures the contents of the Länder laws in detail on the one hand, and, at the same time, allows for their quantitative analysis. The results show that large Länder and Länder with historical tradition of statehood deviate more from the policy mainstream. Moreover, deviation increases with higher administrative resources of the Länder, a more positive budget balance and governmental parties’ positions differing more from the other Land governments.

The article proceeds as follows: After the literature review we introduce the concept and the theory and derive hypotheses. Subsequently, the operationalisation of the dependent and independent variables as well as the method are presented. Finally, we discuss the empirical findings and conclude.

⁶⁵ Law Amending the Basic Law of 28 August 2006, BGBl. I, p. 2034 (entry into force 1 September 2006).

6.2 Literature Review

Taking the socio-economic, political-cultural and financial heterogeneity of the Länder after the unification as a starting point, research in the last two decades has focused increasingly on divergence of Länder policies. Policy analyses have been conducted on labour market policy (Blancke 2004), economic policy (Benz 1999), education policy (Wolf 2008, Münch 2010, Ulbricht 2016), headscarf laws (Blumenthal 2009), environment policy (Seeger 2003) und social policy (Münch 1997, Stoy 2016). Furthermore, policy analyses in selected policy fields can be found in the edited volumes by Schneider/Wehling 2006, Scheller/Schmid 2008 and Freitag/Vatter 2010. The two editions of the edited volume by Hildebrandt/Wolf (2008 and 2016) cover more than a dozen policy fields. Systematic comparisons across several policy fields were presented by Turner (2011) and Jeffery et al. (2014). These analyses show uniformity as well as marked differences among the Länder policies and regularly point to mainstream policies and deviating Länder. According to Jeffery (2005: 90), territorially differentiated policy-making first occurred in economic affairs and then spilled over to neighbouring policy fields. The party composition of the government, socio-economic differences and financial power consistently play a major role in explaining divergence, with effects varying substantially among policy fields.

The importance of the Federalism Reform 2006 for the German federation is reflected in the scholarly attention it received. For most new Land competences, (mostly descriptive) investigations have been conducted. They show an increasing divergence between the Länder laws (overview by Schneider 2013, Reus/Zohlhörer 2015). Analysing three competences, Leber (2014: 278) finds that ‘unitary compromises’ always emerged around which several Länder opted for deviating policies. The few analyses by political scientists that seek to systematically identify explanatory factors show that parties and socio-economic differences play a major role (Dose/Reus 2016, Reus 2016, Rowe/Turner 2016, Leber 2014), while Dose/Wolfes (2016) find that differences in civil servants’ salary are also explained by debt pressure. Besides, the variables of interest in our article are regularly referenced in the mostly legal literature on individual policy fields. For civil servants’ salary and pension, financial power is considered the most important factor (Knopp/Hagemeister 2013: 148, Leunig/Neumann 2012: 203), while in the penitentiary system for adolescents the three financially strongest Länder deviated most, according to Leunig/Pock (2010). With regard to single Länder, Bavaria appears repeatedly as a deviating Land, e.g. for civil servants’ career law (Baßlsperger 2012: 403, Holland-Letz 2011: 10), civil servants’ salary (Knopp/Hagemeister 2013: 146), assembly law (Hanschmann 2009: 398) and the penitentiary system (Haupt 2010, Köhne 2009 and 2013). Baden-Wuerttemberg, Hamburg, Lower Saxony und North Rhine-Westphalia are also mentioned as Länder that deviate in several policy fields. The overview by Reus/Zohlhörer (2015: 262) across competences indicates that the large and financially strong Länder passed more laws and acted as forerunners more frequently. They also tend to legislate more independently: if coordination did not occur among all Länder

but only among some of them, then Baden-Wuerttemberg, Bavaria, Lower Saxony and North Rhine-Westphalia never belonged to this group (ibid.: 263).

6.3 Concept and theory

We now explain the concept of the dependent variable, present the independent variables and derive the hypotheses.

6.3.1 The dependent variable: Deviation from the policy mainstream

This paper analyses the deviation of individual Land laws from the policy mainstream of all Länder. As shown above both the constituent units' (Länder) policy mainstream as well as the deviation from it are relevant concepts in particular in the German federation. We define 'policy mainstream' as the enacted policies of most Länder, i.e. the concentration of similar laws. The dependent variable represents how much a Land goes its own legislative way, in other words: how distant it is from the other Länder with regard to law content. Using policy-specific indices we assign a total score to each Land's law. This score indicates how left-wing or right-wing the respective Land's law is once we have summed up all aspects of the law. The total score allows us to rank all Länder laws on a left-right scale (political ordinal scale).

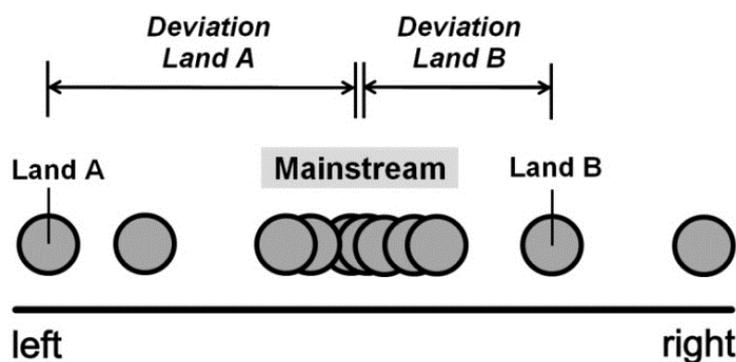


Fig. 6.1: Illustration of the deviation of two Länder from the Länder policy mainstream

Based on this, we calculate distances between the laws and the policy mainstream, as shown in figure 6.1. Only the absolute values of the distances are used in the analysis. Hence, it does not matter whether a Land's law is right or left comparing to the policy mainstream. Only the magnitude of the deviation from the policy mainstream is taken into account.

6.3.2 The independent variables: Determinants of deviation

In this section we discuss five sets of variables and the corresponding hypotheses. The explanatory factors are derived from federalism scholarship and from policy analysis, whereas the latter ones are adapted to federal contexts.

Independent variable 1: Self-conception of a state in a federation

The self-conception of a Land as a constituent unit in a federation is crucial for answering our research question. This refers to whether a Land considers itself a subordinate part of a federation or has a pronounced state consciousness, so that it legislates on its own within its competences.

(1a) Size of a Land

With regard to ‘size’, we argue that large Länder resemble national states which naturally formulate their policies on their own. Some Länder are even larger than some EU member states. According to Scharpf (2009: 65–67), these Länder wish to extend their scope because they consider it an “insult to their statehood that their legislative and fiscal powers trail behind even the smallest Swiss canton although they could be highly potent medium-sized EU member states based on size and economic power”. Put differently, these Länder could act independently and successfully in global competition, if they were not restricted by the federal constitution. Furthermore, extensive territory leads to the typical structure of a state with a multi-level, differentiated organisation, fulfilling typical state tasks⁶⁶. As a result, a large Land can develop a strong self-conception of independent acting, not lining itself up with the other Länder. We thus hypothesise:

H1a: The larger a Land’s size, the larger its deviation from the policy mainstream.

(1b) Historical tradition of statehood

The history of Germany as a federation goes back many centuries, while the history of today’s Länder therein differs profoundly (cf. Funk 2010). The territorial demarcation of German states has been changed manifold. Some of today’s Länder were founded for the first time only after the Second World War, while others have enjoyed historical continuity as a state under their current name and approximately in today’s demarcation. Furthermore, the predecessors of most Länder in Northern Germany were Prussian provinces with limited scope, while others have already acted independently as a state over a long period of time. Jeffery (1999: 336, 2005: 88) argues that such a “historical tradition of statehood“ has induced a strong feeling of identification as a separate state, first and foremost in Bavaria,

⁶⁶ In contrast, the size of population does primarily influence a Land’s weight as part of the federation (in particular regarding federal legislation via Bundesrat). Size of population and size of territory do not necessarily correlate, for instance the city of London is smaller than all German territorial states but has more inhabitants than most of them. Yet, as the correlation is high in the German federation, we cannot include both variables in the same regression. However, we have calculated an additional model and find an effect in the expected direction but at a lower level of significance.

but also in the ‘Free and Hanseatic City’ of Hamburg and in the ‘free states’ Saxony and Thuringia. We assume that this feeling of identification is connected with a general sense of pride and self-confidence, which is also reflected in political decision-making. It is anchored in the collective memory of the Land’s population and passed over from generation to generation by education (schools) and culturally in museums, landmarks, etc. Therefore, we hypothesise:

H1b: If a Land has a historical tradition of statehood, it deviates more from the Länder policy mainstream than Länder lacking such a tradition.

Independent variable 2: Prosperity and success

The willingness to deviate from the mainstream can be influenced by a Land’s self-confidence which results from prosperity and success. We differentiate between economic and financial power. While economic power represents the total production of the regional economy, financial power refers to the tax revenue that accrues to the government out of it.

(2a) Economic power

Additional Länder competences have been mostly requested by the economically strong Länder (Jeffery 2005: 83). We assume that strong economic power provides the Land elites with more self-confidence to follow an own legislative path. The government feels vindicated based on its previous success and develops more confidence in its problem solving capacity. Economic success also creates a cushion of trust for the government to pass individual, even innovative policies. In contrast, for economically weak Länder, the uniformity norm consistently puts pressure on the government to orientate itself towards the mainstream (cf. Reus 2016: 3). If a Land government opts for deviating policies, which result in a worse performance compared to other Länder, criticism is readily placed on the ‘outlier’. Conversely, individual policies that yield a better performance are not necessarily rewarded. ‘Hiding’ in the Länder policy mainstream is thus a risk-averse electoral strategy. Thus we assume:

H2a: The more economically powerful a Land, the larger its deviation from the Länder policy mainstream.

(2b) Financial power

The German federation is characterised by a strong asymmetry with regard to financial power. To still ensure ‘equivalent living conditions’, a fiscal equalisation scheme among the Länder is operated. The donor Länder regularly politicise to which degree they effectively co-finance less affluent Länder and push for reforms to reduce the level of fiscal transfers, keeping more of the gains from their own success. The donor Länder know that based on their financial power they could finance their policies if given more legislative scope, whereas poorer Länder depend on redistribution to fulfil their tasks. The latter connect an

increase in Land autonomy to competitive federalism and less solidarity among the Länder (Jeffery 1999: 334, 2005: 82f.). Thus, they consider new scope always a risk, not an opportunity (Scharpf 2009: 9). Our hypothesis reads:

H2b: The more financially powerful a Land, the larger its deviation from the Länder policy mainstream.

Independent variable 3: Resources

Often budgetary and administrative resources are required to enact policies. Thus, in some circumstances only Länder with a certain amount of resources are able to deviate from the mainstream.

(3a) Budgetary Resources

In contrast to financial power (H2b), this variable refers to the de facto available budgetary resources. The budget balance is very relevant in this regard because it does not only take into account tax revenues but also equalisation payments and given expenditures of a Land. Länder with high budgetary resources, i.e. a positive budget balance, can therefore select more policies than other Länder. Only Länder that possess the required investment funds can deviate from the Länder policy mainstream to reach a higher (and more costly) level (cf. Jeffery 1999: 333). Although the fiscal equalisation scheme vastly levels the differences in revenues among Länder, marked expenditure-based differences remain. With regard to the Federalism Reform in particular, Sturm (2008: 37) notes that Länder with budgetary problems will find it more difficult to use their new scope than rich Länder. We hypothesise:

H3a: The more positive the Land's budget balance, the larger its deviation from the Länder policy mainstream.

(3b) Administrative capacity

The administrative capacity refers to the number of employees in the Länder ministries. Even though the parliament passes laws, draft laws are usually prepared by the ministries. If a Land has a high administrative capacity, more employees are responsible for drafting laws. They work in smaller areas of responsibility, allowing them to address policy aspects in depth. Thus, they can react more specifically to problems, societal needs and political demands and develop innovative policies beyond the mainstream. Correspondingly, Länder with large administrative resources often prepare position papers for the Conference of Länder Ministers for European Affairs (Kropp 2010: 171). In contrast, low administrative capacity might result in overload and a reactive attitude toward impulses and needs in the Land. We expect these Länder to rather stick with the policy mainstream. Our hypothesis is thus:

H3b: The larger the Land's administrative capacity, the larger its deviation from the Länder policy mainstream.

Independent variable 4: Socio-economic differences

The socio-economic theory conceptualises governmental activity as a reaction to economic and societal developments, which are related to certain needs of the population (Schmidt/Ostheim 2007: 29). A quasi deterministic stimulus-response mechanism is postulated, according to which governments have to react if a specific problem pressure emerges – and they react identically or at least similarly if the problem structure is the same (Zohlnhöfer 2008: 157f., Willensky 2002). Applying this theory to federations, different socio-economic conditions among the Länder are expected to result in different policies. After the unification in 1990, the socio-economic heterogeneity of the Länder increased substantially, enhancing the potential for different Länder policies (Blumenthal 2010: 182). Accordingly, Hildebrandt and Wolf (2008 and 2016) find that in many policy fields policy differences among Länder can be attributed to socio-economic differences. Thus, we assume:

H4: The more the Land's socio-economic conditions differ from the mean socio-economic conditions of all Länder, the larger its deviation from the Länder policy mainstream.

Independent variable 5: Government parties' positions

According to the parties matter hypothesis (Hibbs 1977), parties pursue different political aims and can thus be located at different positions on a left-right scale. Consequently, a different composition of the government is expected to yield different policy decisions. Party effects in Länder policy-making were first shown by Schmidt (1980). Recent research confirms that parties are a mayor explanatory factor at the Länder level (cf. e.g. Hildebrandt/Wolf 2008 and 2016, Turner 2011). Since unification in 1990, additionally, Bräuninger and Debus (2012) find substantial differences both between the Land associations and the federal party of the same name and between the sixteen Land associations, based on different social and ideological characteristics of the electorates. Nevertheless, differences of policy positions between parties of different names still dominate. That means the overlap of values of the regional associations of a party of the same name is still larger than the differences between them. Therefore⁶⁷, we test the influence of these general party positions with the following hypothesis:

H5: The more the Land's government parties' position differs from the mean government parties' position of all Länder, the larger its deviation from the Länder policy mainstream.

⁶⁷ Furthermore, the data by Bräuninger and Debus (2012) does not fully cover our investigation period.

6.4 Operationalisation and method

In this section, we explain the operationalisation of the dependent and independent variables and then discuss the method.

6.4.1 The dependent variable: Deviation from the Länder policy mainstream

The dependent variable refers to the policy decisions of the Länder, i.e. the laws passed by Land parliaments in all sixteen Länder. The object of our study is the law-making competences that have been transferred to the exclusive jurisdiction of the Länder by the Federalism Reform 2006.⁶⁸ Our investigation periods spans from 2006 to 2013. Overall, we coded 425 laws.

Step one: Developing policy-specific indices

To facilitate the quantitative analysis of the laws we have developed indices for the fifteen policies (competences and partial competences) enumerated in Table 6.1. Each index includes all important aspects of the policy which were open to Länder legislation after the Federalism Reform⁶⁹. We coded the complete sample, i.e. all laws touching these aspects.

<ul style="list-style-type: none">▪ Amusement arcades▪ Care homes▪ Civil servants' pension▪ Civil servants' salary▪ Civil service career law▪ Gastronomy▪ Higher education▪ Housing	<ul style="list-style-type: none">▪ Imprisonment on remand▪ Penitentiary system / Adolescents▪ Penitentiary system / Adults▪ Protection of non-smokers▪ Real estate transfer tax▪ Right of assembly▪ Shop closing time
--	--

Tab. 6.1: List of indexed policies

The construction of the indices follows the principles of additive indices (cp. Munck/Verkuilen 2002, OECD/EU/JRC 2008). Table 6.2 presents the index construction in

⁶⁸ The following competences have been excluded because no more than one Land passed a law: 'press law', 'behaviour-related noise', 'fairs, exhibitions and markets', 'exhibit of people', 're-allocation of rural land', 'agricultural land transactions and lease property' and 'settlement and homesteads'.

⁶⁹ Prior to the reform the federal government already allowed the Länder to legislate on selected issues ('opening clauses'). This scope is not new and thus not part of the index. Moreover, we exclude aspects of the policy for which the Länder had little or no scope – in spite of the reform – because of court rulings or superior federal competences. The resulting new scope of the Länder in each policy is reported in the appendix section 5.

abstract form. The number of dimensions depends on the breadth and complexity of the competence. Dimensions are differentiated into subdimensions, if necessary. For each (sub)dimension we define an indicator. We coded 184 indicators in fifteen policy fields⁷⁰. The scores assigned to a law in the individual (sub)dimensions are added up to a total score. We remove unintended weights that result from the varying number of indicators and (sub-)dimensions by standardisation.

DIMENSION	SUBDIMENSION	INDICATOR
1. [Dimension]	1.1 [Subdimension]	0 = [most right-wing value] 1 = [less right-wing value] (...) n = [most left-wing value]
	1.2 [Subdimension]	(...)
	(...)	(...)
	1.n [Subdimension]	(...)
2. [Dimension]	2.1 [Subdimension]	(...)
	2.2 [Subdimension]	(...)
	(...)	(...)
	2.n [Subdimension]	(...)
(...)	(...)	(...)

Tab. 6.2: Index structure

We construct each index so that the Land laws can be sorted on a left-right scale. For this reason, each (sub)dimension and indicator is created according to this scale as well. Thus, the most right-wing value is assigned zero (thus the minimum of the total score equals zero), while the most left-wing value is assigned the highest value. This procedure allows us to compare the laws across competences because the total scores of the laws are independent of the characteristics of the policy field.

The indices are exclusively developed from the empirical data, i.e. the variance among the laws and not theoretically conceivable variance. For each indicator we assign as many values as we find different regulations in the laws. Hence, we can only include aspects in the index for which we find variance among the Länder laws or between the previous federal law and any Land's law. To identify (sub)dimensions, indicators, and their values, we draw on the new Länder laws and the previous federal laws as well as secondary literature. To validate the selection and configuration of the dimensions we consulted policy field experts. We validated our coding by discussing cases of doubt between the authors and spot-checking each other's coding.

⁷⁰ The (sub)dimensions and indicators of the indices, including the scoring, are explained in detail in appendix 5.

Step two: Calculating the deviation from the Länder policy mainstream⁷¹

We now determine how much a Land's law deviates from the policy mainstream. Using the index total scores, we find that the policy mainstream is a cluster of similar policies on a left-right scale (with regard to the total scores). We measure this mainstream as the arithmetic mean of the index total scores of all Länder laws⁷² that are in effect because the mean as a measure of concentration represents the 'centre of gravity' of the distribution. This operationalisation has the benefit of taking into account the full empirical variance of deviation metrically (in per cent) instead of treating deviation as a dichotomous concept (deviation vs. no deviation).⁷³ The difference between the index total score of a Land and the arithmetic mean of all Länder is the value of the dependent variable for the Land in a given year (cf. figure 6.2). If a Land has not yet passed a law, the total score of the federal law is taken.

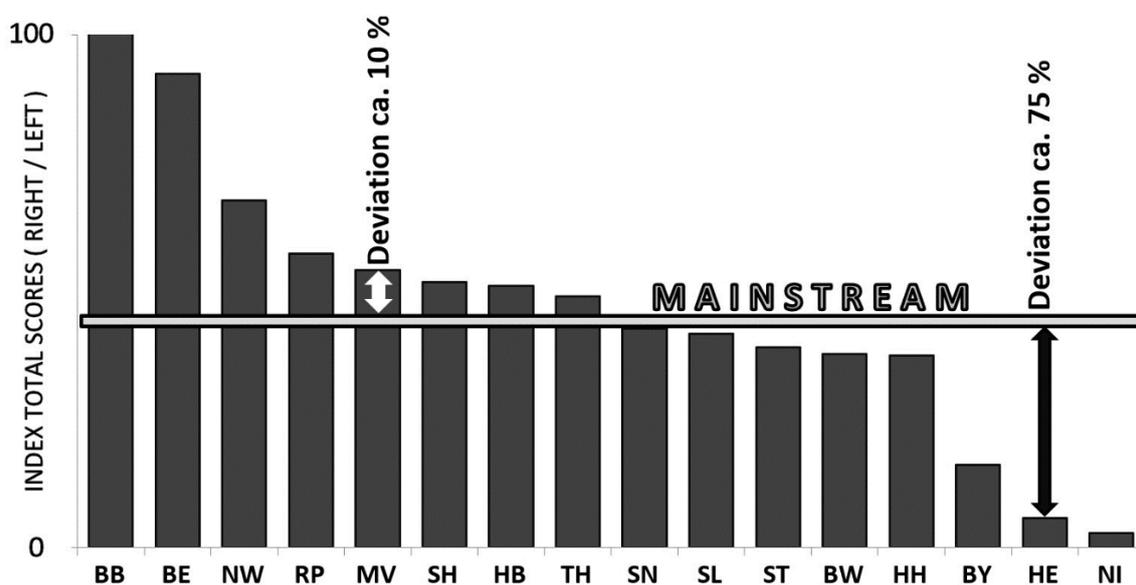


Fig. 6.2: Exemplary illustration of the deviation from the policy mainstream Index structure

Note: The bars represent the total Land scores for a fictive index from 0 (most right) to 100 (most left).

Thereby we have calculated the deviation of all Länder in fifteen policy fields in each year. Because we are interested in patterns of deviation across policy fields, we aggregate the deviation of a Land in each of the fifteen policy fields to a total degree of deviation of a Land in a given year. To ensure that policy fields have the same weight in the aggregated variable, we transform the absolute values of deviation in each policy field into percentage points

⁷¹ For further information including an illustration based on a concrete example see appendix section 5.2.

⁷² Calculating the mainstream based on the other fifteen Länder (instead of all sixteen Länder) would lead to the same value of deviation because the deviation of a Land from itself always equals zero.

⁷³ Empirically our data shows that the space around the mean covers the Länder policy mainstream well. In 90% of all cases (i.e. policy field years) half of the Länder are less than 22.1 percentage points away from the mean on a 0-100 scale. In 75% of all cases, half of the Länder are even within 17.8 percentage points of the mean, and in half of all cases, they are within 10.2 percentage points of the mean.

from zero (lowest occurring deviation in the policy field) to hundred (highest occurring deviation). Then we sum up the deviation for each Land in a given year.

Finally, we observe in our data that the average aggregated degree of deviation per year increases significantly between 2006 and 2013, as law-making cumulates over time. To avoid bias in the data analysis, we standardise the aggregated degree of deviation according to years.

6.4.2 The independent variables: Determinants of Länder law-making

Table 6.3 presents an overview of the *operationalisation of the independent variables* and control variable. We follow it up with explanations for the less straightforward variables.

Variable	Indicator	Source
Size	Area size in thousand sq. km	Federal and Länder Statistical Offices (2014)
Statehood tradition	Dummy for historical tradition of statehood (0=no; 1=yes)	Own data
Economic power	GDP per capita at market prices in thousand €	Federal Statistical Office (2015)
Financial power	Financial power index per capita in thousand €, adjusted for inflation with GDP deflator	Federal Ministry of Finance (2008-2015), World Bank (2015)
Budget balance	Balance of Land's core and extra budget in billion € (one-year lag)	Federal Statistical Office (2007-2014)
Administrative capacity	Full-time equivalent of personnel of Land ministries in thousands	Länder Statistical Offices (2014)
Socio-economic conditions	Mean 'deviation of a Land's socio-economic condition from mean socio-economic conditions of all Länder' across all policy fields in per cent	See appendix section 2
Governmental parties' position	Absolute value of difference between a Land's governmental position and the mean governmental position of all Länder (on economic policies; positions of coalition governments are calculated (1) unweighted and (2) by seat shares)	Franzmann/Kaiser (2006)

Variable	Indicator	Source
<i>Control variable</i>		
East Germany	Dummy for East German Länder	Own data

Tab. 6.3: Operationalisation of the independent and control variables⁷⁴

We measure the *historical tradition of statehood* as a dummy variable. The value 'one' is assigned to Länder which have a long tradition as a state under their current name and approximately today's demarcation (for coding, see appendix section 3). This applies to the free states Bavaria, Saxony and Thuringia as well as to the Free and Hanseatic Cities of Bremen and Hamburg. The other eleven Länder do not possess such a tradition of statehood, for example because they originate from former Prussian provinces or have been put together out of previously separate German states.

To measure the *financial power* we follow the definition in the Fiscal Equalisation Act (§ 6). The financial power index (*Finanzkraftmesszahl*) indicates the tax revenues of the Länder and their municipalities. It is divided by total population and adjusted for inflation with World Bank's GDP deflator. GDP per capita and the financial power index increase naturally during the investigation period. To avoid misleading inferences, we standardise these values so that they vary between zero (lowest value) and hundred (highest value) per year respectively. We measure the *budgetary resources* as the balance of a Land's core and extra budget. We use a one-year lag to avoid bias owing to endogeneity and reverse causation as law-making may influence the budget balance in the same year.

The measurement of the *socio-economic differences* starts with defining an indicator for each policy field that describes societal needs and problems (see appendix section 2). A low value represents socio-economic conditions that *ceteris paribus* suggest needs for a right policy, while a high value suggests a left policy. This means e.g. for the policy 'care homes': The higher the share of care recipients in care homes in the total population (i.e. the higher the societal need for protection), the more left-wing the Land Care Home Act (i.e. more protection by state regulation). Subsequently, we calculate for each year the distance of a Land from the arithmetic mean of all Länder in the same year (on a scale from '0 = lowest difference' to '100 = highest difference'). Finally, we aggregate the distances of a Land in the individual policy fields to a total score for the respective year.

⁷⁴ The descriptive statistics of the variables are presented in the appendix section 1.

6.4.3 Method

Our unit of analysis is a Land year. We gathered data of all 16 Länder over eight years (2006-2013), which represents a time-series cross-sectional data structure. To reflect this data structure, we estimate time-series cross-sectional models, largely following the approach by Beck/Katz (1995). That means we use panel corrected standard errors to account for panel heteroscedasticity which was detected by the modified Wald test (Greene test). We also add a lagged dependent variable to the models because the dependent variable is serially correlated, as shown by the Wooldridge test for autocorrelation in panel data. However, we do not include Land dummies because we are theoretically interested in explaining variance between units, in addition to variance within units. The models do not suffer from multicollinearity as the variance inflation factor (VIF) for the whole models does not exceed 2.1 and for individual variables remains below 2.9, thus below conventional thresholds of 4-10 (O'Brien 2007); bivariate correlations also do not exceed the conventional threshold of 0.6. We also estimate random effects models as a robustness check, as explained later.

6.5 Results

First, the overall level of deviation from the Länder policy mainstream varies markedly (fig. 6.3). Bavaria deviates very strongly and consistently from the policy mainstream (98 per cent on average) – in very many policy fields and years more than all other Länder. This reflects the special role of Bavaria in the federation, as regularly identified in the literature.

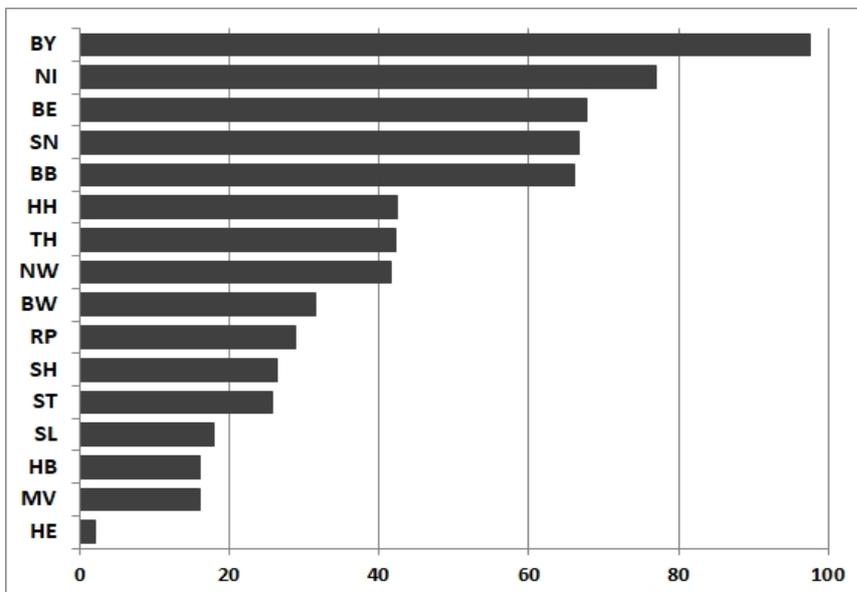


Fig. 6.3: Mean degree of deviation 2007-2013 in per cent (min=0, max=100) by Länder

Lower Saxony and Saxony but also Berlin and Brandenburg – the latter two are not known as deviating Länder – frequently ‘do it their own legislative way’ (average degree of devia-

tion between 66 and 77 per cent). The counterpart to Bavaria is surprisingly Hesse, which has been promoting more Länder rights, yet has an average deviation of merely 2 per cent in our analysis. The ‘usual suspects’ Bremen, Mecklenburg-Western Pomerania and Saarland, which commonly advocate uniformity, deviate hardly from the policy mainstream (16 to 18 per cent). We also find considerable variance over time in most Länder. Only in Baden-Wuerttemberg, Bavaria, Brandenburg, Hesse and Thuringia the degree of deviation remains relatively constant. In the following, we explain variance across Länder and over time.

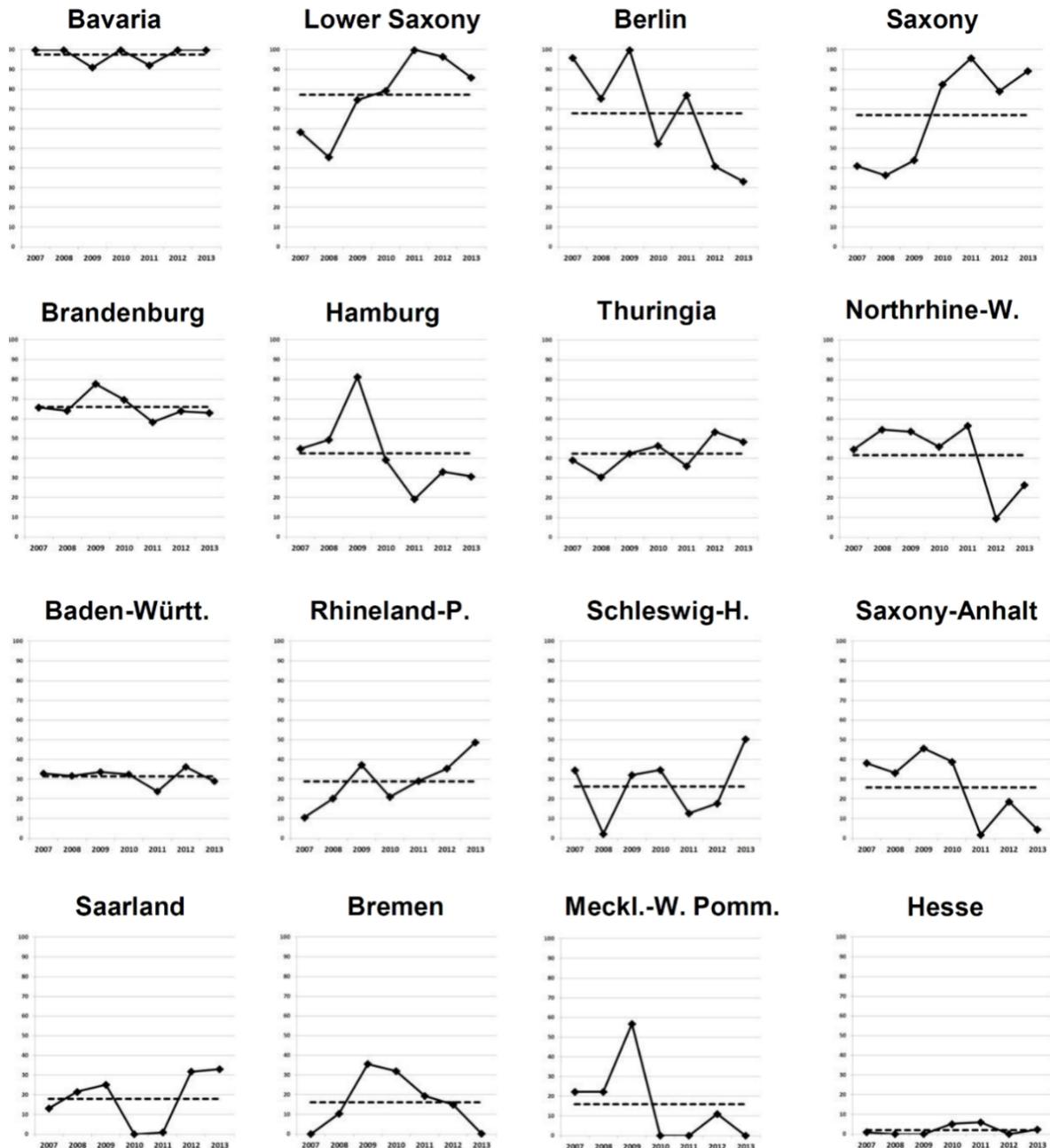


Fig. 6.4: Degree of deviation of individual Länder by years and mean

Note: X-axis = year (2007-2013), y-axis = degree of deviation (0-100); continuous line = degree of deviation in individual years, dotted line = mean degree of deviation for 2007-2013.

Table 6.4 presents the results of the time-series cross-sectional analysis for six models. Model 1 tests the main independent variables of Länder self-conception, success and resources against each other, in addition to socio-economic conditions. These variables do not correlate highly with each other (<0.6) and thus can be included in the same model. In model 2 we substitute financial power by economic power. These two variables are highly correlated for the German Länder (0.9) because of the lack of tax autonomy of the Länder (and municipalities) and thus cannot be tested competitively. Models 3 through 6 introduce government parties' position and the control variable. First, the position of coalition governments is based on equal influence of government parties (models 3-4), then on their seat shares (models 5-6).

Across all models we find a significant effect of *size*, which confirms hypothesis 1a. Hence, larger Länder deviate more from the Länder policy mainstream than smaller Länder. Among the four largest Länder, Bavaria and Lower Saxony deviate overproportionally, while Baden-Wuerttemberg and North Rhine-Westphalia display an average degree of deviation (figure 4). Among the smallest Länder, Bremen and Saarland remain mostly in the mainstream, whereas Berlin has passed laws that deviate considerably and Hamburg reaches a medium degree of deviation. The magnitude of the effect is considerable: an increase by merely 10.000 sq. km in size elevates the degree of deviation *ceteris paribus* by 3.3 percentage points (on a scale from zero to hundred) (figure 6.5).

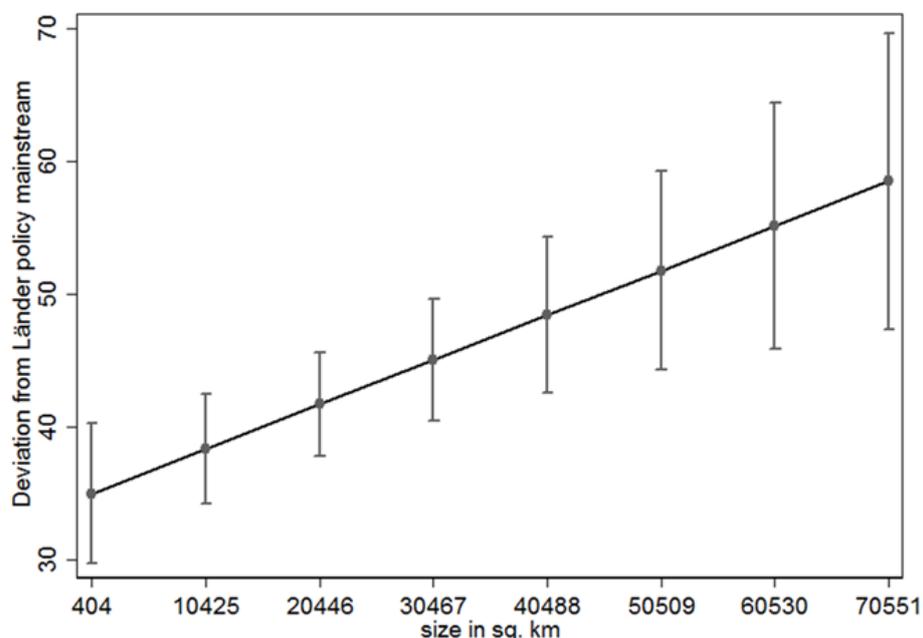


Fig. 6.5: Marginal effect of size on deviation from the Länder policy mainstream

Note: Coefficients calculated based on model 3, Table 4. Error bars indicate 95 per cent confidence intervals around coefficient estimates.

VARIABLES	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
Lag policy deviation	0.467*** (0.126)	0.449*** (0.130)	0.389** (0.124)	0.392** (0.123)	0.412** (0.126)	0.417*** (0.126)
Size	2.947** (0.947)	2.909** (1.002)	3.349** (1.018)	3.693** (1.130)	3.346*** (0.998)	3.778*** (1.090)
Statehood tradition	12.92*** (3.789)	14.42** (4.420)	15.17*** (3.901)	16.89*** (4.575)	14.18*** (3.966)	16.56*** (4.612)
Financial power	-0.0032 (0.0603)		-0.0405 (0.0790)	-0.0947 (0.113)	-0.0204 (0.0760)	-0.0959 (0.113)
Administrative capacity	9.131** (3.449)	9.788** (3.742)	7.845** (3.039)	6.875* (3.165)	8.336** (3.204)	7.007* (3.271)
Budget balance	2.434* (1.122)	2.335* (1.134)	2.381* (1.051)	2.345* (1.040)	2.456* (1.081)	2.415* (1.064)
Socio-economic conditions	0.0156 (0.0193)	0.0180 (0.0194)	0.0207 (0.0185)	0.0246 (0.0174)	0.0191 (0.0187)	0.0240 (0.0173)
Economic power		-0.0443 (0.0729)				
Gov. parties' position (unweighted)			5.972** (1.910)	5.520** (2.026)		
East Germany				-4.464 (5.268)		-6.241 (5.230)
Gov. parties' position (seat share)					4.842* (2.055)	4.110+ (2.180)
Constant	-18.85 (11.78)	-20.59+ (11.87)	-22.63* (11.13)	-20.06+ (11.63)	-22.53* (11.25)	-18.67 (11.85)
N	112	112	112	112	112	112
R ²	0.810	0.805	0.835	0.837	0.825	0.829
Wald chi ²	542.5	432.9	1114.4	1451.8	802.3	1250.8

Panel corrected standard errors in parentheses

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, + p<0.1

Tab. 6.4: Time-series cross-sectional analysis⁷⁵

⁷⁵ The very high R² values are typical for time-series cross-sectional analysis and should be interpreted carefully (Wooldridge 2000).

Furthermore, we find that Länder with *historical tradition of statehood* systematically deviate more from the Länder policy mainstream than Länder lacking this tradition, i.e. Länder that were founded in their current form only after the Second World War. Hypothesis 1b is thus confirmed. The magnitude of the effect is also substantial: Länder with historical tradition of statehood deviate thirteen to seventeen percentage points more than the other Länder.

The results thus confirm our theoretical argument that large Länder and Länder with historical tradition of statehood have developed a distinct self-conception as a state in the federation of following their own legislative path. We distinguish two theoretical mechanisms through which the self-conception is shaped. With regard to ‘size’, we argue that large Länder resemble national states which naturally decide on policies on their own. ‘Historical tradition of statehood’ indicates that a Land acted independently as a state over a long period. The theoretical distinction between the concepts of size and historical tradition of statehood is confirmed empirically as both variables are hardly correlated (-0.04). Bavaria is the only Land that has both a historical tradition of statehood and a large size, combining two values that increase the deviation from the mainstream, according to our theory. Our data shows that Bavaria has indeed the largest deviation from the Länder policy mainstream. This perspective may help to better understand Bavaria’s special role in the German federation and its strong push for autonomy.

The *economic or financial success* of a Land does not have a systematic influence on its deviation from the policy mainstream. Hence, hypotheses 2a and 2b are rejected.

The analysis reveals a significant association between Land’s *resources* and its deviation from the policy mainstream across all models, confirming hypotheses 3a and 3b. We find that the higher a Land’s administrative capacity, the higher its deviation, as theoretically expected. Moreover, *budgetary resources* are a relevant predictor. The more positive the Land’s budget balance, the more it deviates from the Länder policy mainstream. Interestingly, this effect exists although eight out of fifteen analysed policy fields have only minor financial implications.

How much *socio-economic conditions* in a Land differ from the Länder average does not influence a Land’s deviation from the Länder policy mainstream. While the direction of the coefficient shows the predicted sign, it does not reach significance levels, leading us to reject hypothesis 4. This finding has to be treated very cautiously, however, because possible effects in individual policy fields may have been lost in the aggregation.

The data analysis confirms hypothesis 5 about the impact of the *partisan composition of government*. In line with our theoretical expectation we find that the more a Land government’s position differs from the position of all other Land governments, the more the Land deviates from the Länder policy mainstream. A closer analysis of individual government formats shows that this effect can be attributed mostly to Grand Coalitions (CDU/SPD

governments), whose position is close to the mean position of all Länder governments. While Grand Coalitions deviate significantly less from the Länder policy mainstream, the individual left and right government formats do not make a difference with regard to the deviation from the Länder policy mainstream.

The control variable, an ‘East Germany’-dummy, is not associated with the degree of deviation from the mainstream.

Robustness checks

We run several robustness checks to validate the results. First, we successively remove each Land and the three city states together (as they have the smallest size) – and then subsequently each policy field – from the analysis to control whether individual Länder or policy fields drive the results. For these tests, the effects of *size* and *historical tradition of statehood* remain robust.⁷⁶ The effects of *administrative capacity* and *government parties’ position* are – unlike *budget balance* – robust to the removal of policy fields. Yet, these three effects are sensitive to the removal of at least one of the Länder.

Second, we estimate random effects models with clustered standard errors and a lagged dependent variable (see appendix section 4). We choose random effects over fixed effects modelling because of our substantial interest in variance between units (Bell/Jones 2015). Moreover, the Hausman test shows no significant differences between the regressors of random and fixed effect models. We confirm the significance of the results with the exception of *government parties’ position*.

Third, we run the models for an alternative measurement for the dependent variable (see appendix section 4). The effects of *size*, *historical tradition of statehood*, and *administrative capacity* remain robust, while *budget balance* and *government parties’ position* are not significant at the 0.05 level.

Overall the robustness tests show that our findings on the impact of *size* and *historical tradition of statehood* on the deviation from the Länder mainstream are highly robust, the effect of *administrative capacity* is robust in most alternative specifications. The impact of *budget balance* and *government parties’ position* can only be confirmed in some of the robustness tests. Table 6.5 summarizes the results of the hypotheses tests in the light of the robustness checks.

⁷⁶ When excluding Bavaria, size becomes insignificant in the first two models, which however do not include the important *government parties’ position* variable. Thus we consider size essentially robust.

Hypothesis / Variable		Result	
H1a	Size	[strongly confirmed]	The larger a Land's size, the larger its deviation from the policy mainstream.
H1b	Statehood tradition	[strongly confirmed]	Länder with historical tradition of statehood deviate more from the policy mainstream.
H2a	Economic power	[rejected]	The Land's economic power does not influence its deviation from the policy mainstream.
H2b	Financial power	[rejected]	The Land's financial power does not influence its deviation from the policy mainstream.
H3a	Budgetary balance	[partly confirmed]	The more positive the Land's budget balance, the larger its deviation from the policy mainstream (according to some models).
H3b	Administrative capacity	[mostly confirmed]	The larger a Land's administrative capacity, the larger its deviation from the policy mainstream.
H4	Socio-economic conditions	[rejected]	Differences in socio-economic conditions do not have an effect on a Land's deviation from the policy mainstream.
H5	Government parties' position	[partly confirmed]	The more a Land's government parties' position differs from those of other Länder, the larger its deviation from the policy mainstream (according to some models).

Tab. 6.5: Overview over results of hypotheses tests

6.6 Conclusion

In this article, we analysed whether large and strong Länder deviate more from the Länder policy mainstream than small and weak Länder. By differentiating those general terms often referred to in the literature into strictly separated and theoretically founded explanatory factors we shed light on causal mechanisms. Furthermore, in contrast to the existing literature which so far offers only anecdotal evidence we test the hypotheses we derived systematically on a broad base of fifteen policy fields including the laws of all sixteen Länder.

First of all, the results show that – although we find in accordance with recent research (e.g. Hildebrandt/Wolf 2016, Jeffery et al. 2014) considerable policy diversity – the Länder policy mainstream is empirically still an important concept with the level of deviation from this

mainstream varying markedly over time and across Länder. The time-series cross-sectional analysis of Länder laws from 2007 to 2013 reveals that large Länder and Länder with historical tradition of statehood deviate significantly more. Theoretically, we argue that these Länder have developed a marked self-conception of following their own legislative path and possibly resisting the trend in a 'unitary federal state'. Additionally, we show that deviation depends on Land resources: the higher the administrative capacity, the more a Land deviates from the policy mainstream.

Our analysis confirms that the German federation is substantially asymmetric (cf. Sturm 2008). However, we do not attribute the differences among the Länder to factors often referenced in the literature, namely financial power (donor vs. recipient Länder with regard to the fiscal equalisation scheme ['Länderfinanzausgleich']) or to regional divides (North vs. South, East vs. West). The data analysis shows that structural factors that have been stable over a long period (size, historical tradition of statehood) explain the deviation from the policy mainstream better. Dynamic factors (socio-economic conditions, government composition and financial power), which have been the focal point of policy analysis in federations, were less influential in our investigation. Future research will show whether these findings are limited to the initial period after the Federalism Reform or become established in Länder law-making long term.

7 *Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung*⁷⁷

ABSTRACT

Eines der Ziele der Föderalismusreform I war es, den Ländern durch Übertragung einer Reihe von Gesetzgebungskompetenzen in deren ausschließliche Zuständigkeit neuen autonomen Gestaltungsspielraum zu verschaffen und so mehr eigenständige Landespolitik zu ermöglichen. Inwieweit dieses Ziel erreicht werden kann, hängt wesentlich von der Art und Weise ab, in der die Länder ihre neuen Möglichkeiten wahrnehmen. Führt die Reform tatsächlich vermehrt zu eigenständiger Landespolitik oder überdauern unitarische Einflüsse, so dass es trotz neuer rechtlicher Autonomie letztlich bei koordiniertem Vorgehen und Abstimmung der Gesetze bleibt? Im vorliegenden Beitrag wird dieser Frage am Beispiel des Nichtraucherschutzes (Kompetenztitel Gaststättenrecht) nachgegangen. Hinsichtlich der Gesetze ergibt sich dabei ein „Unentschieden“ zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt: neben großer Übereinstimmung in der allgemeinen Konzeption finden sich gleichzeitig wesentliche Unterschiede in den Detailregelungen. Basierend auf Prozessanalysen wird im Beitrag nachvollzogen, welche Faktoren im Zuge der 16 Gesetzgebungsprozesse eigenständige Landespolitik gefördert bzw. gehemmt haben.

7.1 Einleitung

Die Föderalismusreform I trat am 1. September 2006 in Kraft und stellt die umfangreichste Verfassungsänderung seit Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 dar (vgl. Reutter 2006, S. 12). Hintergrund war die immense Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern (vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel 1976, Scharpf 2009), wodurch sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene autonomes politisches Handeln kaum noch möglich war. Davon ausgehend zielte die Reform darauf ab, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“ (BT-Drs. 16/813: 1). Für mehr autonomen Gestaltungsspielraum auf Landesebene wurden 16 Kompetenzen aus der vorherigen Rahmengesetzgebung und konkurrierenden Gesetzgebung in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder übertragen, deren Bewertung in der Literatur sehr unterschiedlich ausfällt: Zohlhöfer (2009a, S. 43) einerseits kommt zu dem Schluss, dass der „gewonnene Handlungsspielraum vermutlich kleiner ist, als es die schiere Zahl von 16 Regelungsmaterien erscheinen lässt“. Übereinstimmend kommentiert Scharpf (2007, S. 211f.),

⁷⁷ Veröffentlicht in: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2014, 7. Jg., Heft 1, S. 157-172.

die neuen Kompetenzen seien „zu eng begrenzt, als dass sich daraus politisch und ökonomisch bedeutsame Gestaltungschancen im europäischen und globalen Standortwettbewerb gewinnen ließen“. Schneider (2012, S. 230) hingegen widerspricht vehement der Ansicht, „dass die Länder nur in marginalen Bereichen Gesetzgebungsbefugnisse bekommen hätten“ und auch Schmidt (2011, S. 222) stellt fest, dass die Reform „den Spielraum insbesondere der Länder keineswegs nur in ‚Kleinkram‘-Angelegenheiten [erweitert hat]“.

Neben dem rechtlich vorhandenen Gestaltungsspielraum – d.h. der Frage des Kompetenzinhalts – hängt die Wirkung der Föderalismusreform I allerdings wesentlich davon ab, ob und wie die Länder ihre neuen Gesetzgebungskompetenzen tatsächlich nutzen. Über alle Kompetenzen hinweg äußert sich von Blumenthal (2010, S. 177) skeptisch: „Die Unterschiede zwischen den Ländern scheinen überschaubar, das Maß der eigenständigen Kompetenzwahrnehmung begrenzt und die Bedeutung der horizontalen und vertikalen Politikverflechtung nach wie vor hoch.“ Ein Forschungsprojekt des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung dagegen registriert eine zunehmende Gesetzgebungsaktivität der Länder, wobei „die Befürchtung, dass auf vielen dieser Gebiete Musterentwürfe erarbeitet würden, um die Einheitlichkeit aufrecht zu erhalten (...) sich nicht bestätigt“ habe (Schneider 2012, S. 230).

In diesem Beitrag soll die Wahrnehmung der neuen Kompetenzen durch die Länder anhand der Nichtraucherschutzgesetzgebung (Kompetenztitel Gaststättenrecht) untersucht werden. Die Auswahl gründet sich zunächst darauf, dass die Frage des Nichtraucherschutzes auf großes öffentliches und politisches Interesse stieß, also hohe Salienz aufweist. Des Weiteren ist ein vollständiger Vergleich aller Länder möglich, da alle 16 ein Gesetz verabschiedet haben – und dies auch in einem relativ kurzen Zeitraum, so dass vergleichbare Kontextbedingungen vorlagen. Da es sich dabei um eine regulative Policy handelt, die zur Ausschöpfung des vollen Gestaltungsspielraums nicht bestimmte finanzielle Ressourcen erfordert, stand dabei allen Ländern gleichermaßen das gesamte Spektrum der möglichen Gesetzesalternativen offen. Im Zentrum der Analyse stehen die folgenden beiden Fragen: Hat die Föderalismusreform I entsprechend ihrer Zielsetzung tatsächlich zu mehr eigenständiger Landespolitik geführt? Inwieweit lassen sich weiterhin unitarische, inwieweit föderale Tendenzen in den Gesetzgebungsprozessen feststellen? Nachdem detaillierte Untersuchungen für die meisten der neuen Kompetenzen der Länder noch ausstehen⁷⁸, trägt die vorliegende Analyse ein weiteres wichtiges ‚Puzzlestück‘ im Hinblick auf das übergreifende Erkenntnisinteresse bezüglich Bedeutung und Konsequenzen der Föderalismusreform I auf Landesebene bei. Zur Beantwortung der genannten Fragen werden im ersten Teil theoretische Überlegungen zu Faktoren vorgestellt, die eigenständige Landespolitik hemmen bzw. fördern können. Im zweiten Teil wird dann die Nichtraucherschutzgesetzgebung in den 16 Ländern im Lichte der theoretischen

⁷⁸ Politikwissenschaftliche Untersuchungen liegen vor zum Jugendstrafvollzug (Leunig/Pock 2010), zu Beamtenrecht und Beamtenbesoldung (Leunig/Neumann 2012) sowie zum Jagdwesen (Obermeier 2012).

schen Überlegungen empirisch untersucht und abschließend die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst.

7.2 Theoretischer Rahmen: Landespolitik im Spannungsfeld von Einheitlichkeit und Vielfalt

Im Hinblick auf die Politik der Länder stehen sich folgende zwei Thesen gegenüber: Die Unitarisierungsthese einerseits sieht einen fortdauernden Trend zur Einheitlichkeit. Bereits 1962 konstatierte Hesse eine „unaufhaltsame Tendenz der Unitarisierung“ (Hesse 1962, S. 18) mit dem Ergebnis, dass „der deutsche Bundesstaat der Gegenwart .., wenn auch nicht ohne Einschränkungen so doch im Prinzip, unitarischer Bundesstaat [ist]“ (Hesse 1962, S. 14). Koordinierung mit dem Ziel der Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse finde auf allen Ebenen statt, zwischen Bund und Ländern ebenso wie zwischen den Ländern untereinander.

Im Gegensatz dazu sieht die Föderalisierungsthese „new realities of growing inter-Länder differentiation and divergence“ (Jeffery 1999, S. 339). Entsprechend kommt Benz zu dem Schluss, dass die Hypothesen des „verkappten Einheitsstaats“ (Abromeit 1992) sowie der „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf 1985) zurückzuweisen seien: „These hypotheses (...) do not adequately grasp the essential feature of German federalism on the whole, which allows policy variations from Land to Land and continuous structural changes“ (Benz 1999, S. 192). Zu diesem Resümee kommen auch Wolf/Hildebrandt (2008, S. 363ff.), deren Sammelband im Hinblick auf die Staatstätigkeit neben Bereichen großer Übereinstimmung „mannigfaltige Unterschiede“ zwischen den Ländern aufzeigt.

Im Hinblick auf die Föderalismusreform I bezweifelt Leunig (2010, S. 193) im Einklang mit der Unitarisierungsthese, „dass die größeren Freiräume der deutschen Länder (...) tatsächlich zu einer größeren Vielfalt an landesrechtlichen Bestimmungen führen werden“. Sturm dagegen kommt zu dem Schluss, dass der bisherige Pfad durchbrochen worden sei. Während zuvor die Norm der Einheitlichkeit dominierte und Diversität durch besondere Gründe gerechtfertigt werden musste, seien mit der Reform Diversität und Asymmetrie „zu akzeptierten Konzepten“ geworden (Sturm 2008, S. 31 und 37). Damit wäre rechtlich wie normativ nun Raum für mehr eigenständige Landespolitik gegeben.

7.2.1 Faktoren, die eigenständige Landespolitik hemmen

Während viele Föderalstaaten durch den Leitgedanken der Vielfalt gekennzeichnet sind, findet sich in der Bundesrepublik Deutschland eine unitarisch orientierte politische Kultur. Lehmbruch (2000, S. 104ff.) erklärt dies mit der historischen Kontinuität des deutschen Föderalismus-Modells. Die heutige Gestalt des Bundesstaats sei wesentlich auf charakteristi-

sche entwicklungsgeschichtliche Weichenstellungen zurückzuführen, die ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit aufwiesen. Bereits mit der Gründung des Kaiserreichs habe man einen unitarischen Pfad eingeschlagen und seitdem nicht mehr verlassen, was insbesondere im ‚Sozialstaatspostulat‘ des Grundgesetzes zum Ausdruck komme, das alle staatlichen Ebenen auf das Ziel der einheitlichen bzw. gleichwertigen Lebensverhältnisse verpflichtet. Durch die Erfahrungen seien über die Zeit bestimmte Wahrnehmungen und Ansprüche entstanden, welche auch die aktuelle Politik prägen. Selbst als sich mit der Wiedervereinigung 1990 ein deutlicher Zuwachs an Heterogenität im deutschen Bundesstaat ergab, konnte ein Fortdauern der unitarischen politischen Kultur beobachtet werden: „In East Germany, cultural differences and continuing economic disadvantages have given rise to demands for more effective equalisation efforts, rather than for greater political autonomy” (Scharpf 2008, S. 510). Vor diesem Hintergrund fragt Sturm (2007, S. 42), ob in den deutschen Ländern überhaupt die für eigenständige Politik notwendige Föderalismuskultur vorhanden ist, das Bewusstsein, „dass nämlich Subsidiarität und Vielfalt keine Gefahr bedeuten, sondern das Wesen des Föderalismus ausmachen“. Diese Frage wird zumeist negativ beantwortet. So gelten laut Scharpf „regionale Unterschiede, wenn sie über das Folkloristische hinausgehen, (...) [hierzulande] nicht als authentischer Ausdruck regionaler Demokratie, sondern als Mobilitätshindernisse und als Verweigerung des Verfassungsanspruchs auf ‚einheitliche‘ oder wenigstens ‚gleichwertige Lebensverhältnisse‘“ (Scharpf 2006, S. 10). Leuprecht (2008, S. 277f.) bezeichnet die Deutschen gar als „Föderalismuskultur-Banausen“. Umfragen bestätigen regelmäßig, dass es an Unterstützung der Bürger für eine eigenständige Landespolitik mangelt (vgl. z.B. Wintermann/Petersen 2008), Unterschiede bei der Erfüllung der staatlichen Aufgaben werden kaum akzeptiert. Außerdem dürften die Wähler individuelle Lösungsansätze mit negativen Folgen stärker im Gedächtnis behalten (vgl. Weaver 1986) als sie welche mit positiven Folgen honorieren. Nachdem die Wähler dabei stets den direkten Vergleich mit den anderen Ländern vor Augen haben, ist eigenständige Landespolitik also mit erhöhtem Risiko elektoraler Bestrafung verbunden, was durch Anpassung an eine gemeinsame Linie vermindert werden kann. Insbesondere wenn von den Medien Forderungen nach einheitlichen Regelungen artikuliert werden, ist es für Landespolitiker schwierig sich dem Druck zu widersetzen, womit eine bundesweite öffentliche Diskussion in Richtung Vereinheitlichung wirken sollte.

Die spezifische inhaltliche Ausgestaltung der Gesetze sollte sich dabei an der Entwicklung der öffentlichen Meinung orientieren und umso einheitlicher ausfallen, je deutlicher eine (bundesweite) Tendenz in eine bestimmte Richtung erkennbar ist. Unabhängig vom föderalen Kontext gilt, dass Parteien Wahlen gewinnen wollen und deshalb darauf achten werden, wie sie sich mit ihrer Politik in der Wählergunst positionieren. Im Sinne des Parteienwettbewerbs werden somit Regierungen unabhängig von der parteipolitischen Färbung die mehrheitliche Position der Wähler in ihre Entscheidung einbeziehen, was letztlich wiederum zur Angleichung führt (Zohlnhöfer 2009b, S. 30, Downs 1968).

Der aus der unitarischen politischen Kultur erwachsene ‚kooperative Föderalismus‘ der Bundesrepublik Deutschland ist durch das vielgestaltige Zusammenwirken sowohl von Bund und Ländern als auch der Länder untereinander, vom bloßen Erfahrungsaustausch über Behördenkooperation bis hin zur Koordinierung der Gesetzgebung, gekennzeichnet. Angesichts der dominierenden Position der Exekutive – Mitglieder der Landesregierungen sowie der Ministerialbürokratien spielen die tragende Rolle – wird dabei häufig vom „Exekutivföderalismus“ gesprochen (vgl. Laufer/Münch 2010, S. 184). Bei der Koordinierung der Gesetzgebung der Länder ist aus demokratietheoretischer Perspektive das Problem, dass diese mit einem Einflussverlust der Landtage einhergeht: „Gesetzgebung ist in dieser Perspektive kaum mehr als parlamentarische Notifikation von Beschlüssen, die andernorts, in zumeist nicht-öffentlichen und informellen Gremien getroffen wurden“ (Reutter 2006, S. 13). Auch wenn solche Beschlüsse rein rechtlich nicht verbindlich sind, stellen sie faktisch doch vorgefasste Entscheidungen dar, wobei Änderungen durch die Landtage nur noch begrenzt möglich sind. Eine Ablehnung der Verhandlungsergebnisse ist quasi ausgeschlossen, denn dies würde der Landesregierung eine politische Niederlage bereiten, was die sie tragende Mehrheit im Landtag nicht riskieren wird (vgl. Detterbeck/Renzsch/ Schieren 2010, S. 15).

Im Hinblick auf die Gesetzgebung der Länder nach der Föderalismusreform I prognostiziert Leunig (2008, S. 529), dass die freiwillige Selbstkoordination mittlerweile ein „Reflex des kooperativen Föderalismus“ sei, so dass ein Ausbrechen aus diesem Verhaltensmuster nicht zu erwarten sei. Die im bisherigen Recht verankerte vertikale Verflechtung würde dann lediglich durch freiwillige horizontale Verflechtung ersetzt, anstatt die neuen Möglichkeiten autonomer Landespolitik zu nutzen. Sobald einmal Koordinationsprozesse angestoßen worden sind, sollte dies vereinheitlichend und eigenständiger Landespolitik entgegen wirken; des Weiteren ist hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung mit einem vergleichsweise hohen Niveau zu rechnen. Dies ist nach Wagener (1979, S. 238ff.) auf den Einfluss der sogenannten „Fachbruderschaften“ zurückzuführen: Durch die jahrelange enge Zusammenarbeit der Ministerialbeamten entstehen fachpolitische Identitäten von ‚issue-groups‘, d.h. gemeinsame Sichtweisen und Interpretationen von Problemen (vgl. Kropp 2010, S. 130 und 144). Die Politik sieht sich somit dem Votum der vereinten Experten gegenüber, wobei dem Wunsch nach Abweichungen immer mit dem Gebot des ‚sachlich Notwendigen‘ begegnet werden kann. Beschlüsse, auf die sich die ‚Fachbrüder und -schwestern‘ aus ihrer ‚fachlichen‘ Sicht geeinigt haben, können deshalb oft nur schwer seitens der Politik abgeändert werden (Bogumil/Jann 2009, S. 146).

7.2.2 Faktoren, die eigenständige Landespolitik fördern

Die sogenannte ‚Sinatra doctrine‘ von Charlie Jeffery sieht „each Land doing it ‚my way‘, sometimes with, sometimes without the support of the others“ (Jeffery 1999, S. 340). Spätestens seit der Wiedervereinigung seien basierend auf den unterschiedlichen sozio-ökonomischen und kulturellen Gegebenheiten in den Ländern deutliche Unterschiede in deren Interessen und folglich auch deren Politik zu bemerken. Insbesondere territoriale Konflikt-

linien – zwischen reicheren und ärmeren Ländern, zwischen Ost und West, zwischen Nord und Süd sowie zwischen Flächenländern und Stadtstaaten – würden zunehmend an Relevanz gewinnen. Entsprechend steigt nach von Blumenthal (vgl. 2010, S. 191) die Wahrscheinlichkeit für eigenständige Landespolitik dort, wo aufgrund unterschiedlicher sozio-ökonomischer bzw. kultureller Gegebenheiten die Problemrelevanz divergiert. Dabei ist von zentraler Bedeutung, inwiefern die unterschiedlichen Bedingungen in den Ländern von den Entscheidungsträgern auch als handlungsrelevant wahrgenommen werden. Dominiert bereits bei der Problemdefinition, z.B. durch die Berichterstattung der Medien, die bundesweite (unitarisch orientierte) Öffentlichkeit, dann wird eine eigenständige Bearbeitung auf Landesebene unwahrscheinlicher.

Auch politisch-institutionelle Faktoren können in Richtung eigenständiger Landespolitik wirken, wobei vergleichende Untersuchungen erbracht haben, dass „trotz der immer wieder deklarierten Homogenität (...) eine sichtbare Varianz politisch-institutioneller Konfigurationen zwischen den Bundesländern besteht“ (Freitag/Vatter 2008, S. 326f.). Dabei ist insbesondere die Parteienkonstellation im jeweiligen Land von Bedeutung: Gemäß der Parteidifferenzhypothese vertreten unterschiedliche Parteien grundsätzlich unterschiedliche programmatische Positionen, weshalb eine unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzung der Regierung auch zu unterschiedlichen Politikergebnissen führen sollte.

Die überwiegende Zahl der Untersuchungen zur Landespolitik geht in Bezug auf Parteeffekte von der Annahme aus, dass gleichnamige Landesparteien sowie deren Pendant auf Bundesebene sich in ihren Positionen im Wesentlichen entsprechen. Solche Parteeffekte in der Landespolitik wurden beispielsweise von Manfred G. Schmidt nachgewiesen, dessen Studie erbrachte, „dass es in der Mehrzahl der untersuchten Politikbereiche .. einen Unterschied macht, ob die SPD oder die CDU regiert“ (Schmidt 1980, S. 130). Auch neuere Forschung bestätigt, dass solche parteipolitischen Differenzen in den meisten Politikfeldern auszumachen sind und sich noch immer „als einer der wirkungsmächtigsten Faktoren“ herausstellen (Wolf/Hildebrandt 2008, S. 366). Nach von Blumenthal (vgl. 2010, S. 181 und 188) wird allerdings gerade hier der unitarische Charakter des deutschen Bundesstaats bestätigt, da nicht nach spezifischen Unterschieden zwischen den Ländern gefragt wird, sondern lediglich, inwieweit die Regierungsbeteiligung bestimmter, bundesweit organisierter Parteien einen Unterschied macht. Wenn derartige Parteeffekte wirksam werden, bedeutet das aber auch, dass sich die eigenständige politische Entscheidung gegenüber dem Unitarisierungsdruck bzw. unter Umständen sogar dem koordinierten Beschluss der Länder durchsetzen konnte, denn in den Gremien der Koordination „dominieren weniger parteipolitische Polarisierungen, sondern eher sach- und konsensorientierte Verhandlungsstile“ (Kropp 2010, S. 127). Aus diesem Grund werden solche Parteeffekte hier eingeordnet, auch wenn sie nicht im eigentlichen Sinne föderal sind. Kommen sie zum Tragen, so ist mit Diversität zwischen den Ländern, gruppiert nach parteipolitisch übereinstimmenden Landesregierungen, zu rechnen.

Mit der seit der Wiedervereinigung gestiegenen Heterogenität ist nach Detterbeck/Renzsch (2008, S. 52) allerdings „eine Tendenz zu einer verstärkten politischen Autonomie der Landesverbände der Parteien in Bezug auf ihre elektoralen Strategien, ihre sachpolitischen Orientierungen und die Wahl ihrer Koalitionspartner“ einhergegangen. Entsprechend kommt eine Untersuchung von Bräuninger/Debus (vgl. 2012, S. 202 und 204) zu dem Ergebnis, dass „deutliche Differenzen sowohl zur Mutterpartei auf Bundesebene als auch zwischen den Landesverbänden“ bestehen, wobei die Parteipositionen „durch die sozialstrukturelle Zusammensetzung und inhaltlich-ideologische Ausrichtung der Wählerschaft“ im jeweiligen Land beeinflusst werde. Somit sollte die Wahrscheinlichkeit für eigenständige Landespolitik steigen, wenn eine Landespartei eine von den anderen Landesverbänden abweichende Position innehat. Gemäß von Blumenthal (vgl. 2010, S. 190) wird eigenständige Landespolitik außerdem dann wahrscheinlicher, wenn eine landesspezifische und vom Bund bzw. den anderen Ländern verschiedene Wettbewerbsdynamik vorherrscht.

7.3 Analyse der Nichtraucherschutzgesetzgebung der Länder

Der Erlass von umfassenden Rauchverboten in anderen europäischen Ländern wie Irland und Norwegen (2004) sowie Italien (2005) hatte in Deutschland eine rege öffentliche Diskussion entfacht, jedoch zunächst ohne politische Konsequenzen. Im Dezember 2005 lenkte dann die Studie des Deutschen Krebsforschungszentrums (DKFZ) „Passivrauchen – ein unterschätztes Gesundheitsrisiko“, welche erstmals konkrete Zahlen zu Erkrankungen und Todesfällen präsentierte, den Blick auf die Situation im eigenen Land. Alarmiert begann der SPD-Bundestagsabgeordnete Lothar Binding daraufhin ab Juni 2006, sich für ein generelles Rauchverbot auch in Deutschland zu engagieren. Angesichts der positiven öffentlichen Resonanz stieg schnell die Unterstützung in der Politik, wobei innerhalb der regierenden Großen Koalition Uneinigkeit herrschte. Hauptstreitpunkt war die Gastronomie: Während die SPD nach anfänglichem Zögern mehrheitlich für deren Einbeziehung votierte, dominierte in der CDU weiterhin eine ablehnende Haltung. Der letztendlich gefundene Kompromiss sah ein generelles Rauchverbot mit Ausnahme separater Raucherräume in Speisegaststätten und Diskotheken vor, wohingegen Schankwirtschaften und Bierzelte gänzlich ausgenommen bleiben sollten. Zeitgleich wurden allerdings verfassungsrechtliche Bedenken laut, da mit Inkrafttreten der Föderalismusreform I im September 2006 die Kompetenz ‚Gaststättenrecht‘ auf die Länder übergegangen war, woraufhin die Bundesregierung das Vorhaben abbrach.

Für die folgende Untersuchung der Nichtraucherschutzgesetzgebung der Länder wurden neben der Auswertung der Gesetzestexte alle 16 Gesetzgebungsprozesse mittels systematischer Prozessanalysen (Hall 2008) rekonstruiert. Als Quellen dienten dabei ca. 400 Dokumente der Landtage (Entwürfe, Anträge, Plenarprotokolle etc.) sowie ca. 3000 Artikel aus regionalen und überregionalen Tageszeitungen.

7.3.1 Die Nichtraucherschutzgesetze der Länder im Vergleich⁷⁹

Aufgrund der geringen Restriktionen (vgl. Joossens/Raw 2007) wurde Deutschland zuvor im internationalen Vergleich häufig als „Paradies der Raucher“ bezeichnet, denn trotz mehrfacher Versuche war ein generelles gesetzliches Rauchverbot in keinem Bereich durchgesetzt worden. Im Vergleich dazu ist eine große Einheitlichkeit festzustellen: Alle Länder haben ein generelles Rauchverbot erlassen, alle die Gastronomie mit einbezogen. Somit fand ein Paradigmenwechsel statt: Nichtrauchen im öffentlichen Raum wurde zum Normalfall, Rauchen zur Ausnahme.

Daneben besteht allerdings eine große Bandbreite an Regelungen hinsichtlich der Ausgestaltung im Detail. Mit Hilfe des folgenden additiven Index⁸⁰ kann die Restriktivität der Landes Nichtraucherschutzgesetze verglichen werden, wobei ausgehend von einem kompletten (absoluten) Rauchverbot in sieben Kategorien abgestuft Punkte für Ausnahmeregelungen in den Gesetzen vergeben werden. Die jeweilige Gewichtung richtet sich dabei nach der Wirkung im Hinblick auf den Umfang des Nichtraucherschutzes: die permanente Einrichtung von Raucherräumen in einer Gaststätte beispielsweise macht sich gravierender bemerkbar als Ausnahmen für zeitlich begrenzte Festzelte.

A = Raucherräume in Gaststätten

- 4 = freie Wahl
- 3 = Nebenraum
- 0 = nicht erlaubt

B = Raucherräume in Diskotheken

- 2 = erlaubt / Zutritt für alle
- 1 = erlaubt / Zutritt nur über 18
- 0 = nicht erlaubt

C = Inhabergeführte Gaststätten

(nur Saarland)

- 2 = Rauchen erlaubt
- 0 = Rauchen verboten

D = Raucherclubs

(Zutritt zur Gaststätte nur für Mitglieder)

- 2 = erlaubt
- 0 = verboten

⁷⁹ Untersucht wird in diesem Beitrag ausschließlich die ursprüngliche Gesetzgebungsrunde im Jahr 2007, nicht die Novellierung der Gesetze unter dem Einfluss des Bundesverfassungsgerichtsurteils 2008.

⁸⁰ Die hier im Rahmen des Index dargestellten Ausprägungen sind ausschließlich diejenigen, welche in der ersten Gesetzgebungsrunde empirisch vorkamen, d.h. für die zweite Gesetzgebungsrunde existieren weitere Kategorien und Ausprägungen des Index, die hier nicht abgebildet sind.

E = Geschlossene Gesellschaften

(Private Veranstaltungen in Gaststätten)

1 = Rauchen erlaubt

0 = Rauchen verboten

F = Festzelte

1 = Rauchen erlaubt

0 = Rauchen verboten

G = Regelmäßige, temporäre Brauchtumsveranstaltungen

(nur Nordrhein-Westfalen)

1 = Rauchen erlaubt

0 = Rauchen verboten

Somit können die 16 Gesetze in folgende Rangordnung von ‚moderat‘ (hohe Punktzahl) bis ‚restriktiv‘ (geringe Punktzahl) eingeordnet werden:

	gesamt	A	B	C	D	E	F	G
Nordrhein-Westfalen	10	3	2	0	2	1	1	1
Saarland	8	3	2	2	0	0	1	0
Hamburg	8	3	2	0	2	0	1	0
Schleswig-Holstein	7	3	2	0	0	1	1	0
Hessen	6	3	2	0	0	0	1	0
Thüringen	6	3	2	0	0	1	0	0
Sachsen-Anhalt	6	4	2	0	0	0	0	0
Rheinland-Pfalz	6	3	2	0	0	0	1	0
Bremen	6	3	2	0	0	0	1	0
Mecklenburg-Vorpommern	5	3	2	0	0	0	0	0
Niedersachsen	5	3	2	0	0	0	0	0
Sachsen	4	3	0	0	0	0	1	0
Baden-Württemberg	4	3	0	0	0	0	1	0
Berlin	4	3	1	0	0	0	0	0
Brandenburg	3	3	0	0	0	0	0	0
Bayern	2	0	0	0	2	0	0	0

Tab. 7.1: Index und Scores nach Bundesländern

Innerhalb des generellen Rauchverbots sind also erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern vorzufinden. Das restriktivste Gesetz findet sich – abgesehen vom absoluten Rauchverbot in Bayern – in Brandenburg, wo abgesehen von einem einzigen Nebenraum für Raucher keine weiteren Ausnahmen zugelassen sind. Überaus moderat ist dagegen das nordrhein-westfälische Gesetz, das mehrere Raucherräume gestattet sowie Ausnahmen für geschlosse-

ne Gesellschaften, Raucherclubs, Festzelte und „im Brauchtum verankerte regionaltypische Feste“ – selbst für Schulen, wenn dort beispielsweise Karnevalsveranstaltungen stattfinden – beinhaltet. Wie gravierend die beschriebenen Unterschiede empfunden wurden, zeigte sich nicht nur in den politischen Debatten, sondern auch in der Presseberichterstattung, die mit Begriffen wie „Flickenteppich“ (Welt, 13.05.2008) und „Regelungsdschungel“ (Focus, 01.08.2007) harsche Kritik übte.

7.3.2 Unitarische Tendenzen in den Gesetzgebungsprozessen

Nachdem die Zuständigkeit für den Nichtrauchererschutz mit dem Gaststättenrecht auf die Länder übergegangen war, zeigten sich umgehend Koordinationsbestrebungen. Noch im Dezember 2006 einigte man sich auf ein dreistufiges Vorgehen: Zunächst sollten Fachreferenten von Bund und Ländern eine gemeinsame Grundlage erarbeiten, auf deren Basis sich dann die Fachminister verständigen wollten, bevor die Ministerpräsidenten eine abschließende Entscheidung treffen würden. Der Vorsitzende, Niedersachsens Ministerpräsident Christian Wulff, kündigte an, dass man auf jeden Fall versuchen werde, einen Flickenteppich zu vermeiden (Saarbrücker Zeitung, 14.12.2006). Deutlich früher als geplant verständigten sich im Februar 2007 die Fachreferenten auf ein Rauchverbot in Behörden, Krankenhäusern, Kindertagesstätten, Schulen und auch der bislang umstrittenen Gastronomie. Mit einem generellen Rauchverbot mit Ausnahme separater Raucherräume ging die Vorlage weit über den Kompromiss auf Bundesebene hinaus, wonach Kneipen, Bars und Bierzelte ausgenommen bleiben sollten. Lediglich Niedersachsen und Thüringen, die als einzige Länder ihre Wirtschaftsreferenten entsandt hatten, stimmten der Vorlage nicht zu (Leipziger Volkszeitung, 07.02.2007). Die Realisierungschancen der Vorlage waren zu dieser Zeit aufgrund divergierender Vorstellungen in den Ländern allerdings insgesamt zweifelhaft; über die Parteigrenzen hinweg hatten sich mehrere Ministerpräsidenten für ‚flexiblere‘ Lösungen ausgesprochen. Baden-Württembergs Ministerpräsident Oettinger sprach denn auch von einer Arbeitsgrundlage, die Experten hätten „kein zwingendes Ergebnis“ vorgelegt (Die Welt, 07.02.2007). Dennoch einigten sich die Gesundheitsminister auf die Vorlage, wobei sich Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen in einer Protokollnotiz Ausnahmen für einzelne gastronomische Betriebe vorbehielten – allerdings handele es sich dabei um wenige Ausnahmen, betonte Wulff (Spiegel Online, 23.02.2007). Formal übernahmen die Ministerpräsidenten im März dann zwar einstimmig die Empfehlung ihrer Gesundheitsminister, doch wurde wiederum die obige Protokollnotiz eingefügt. Unklar blieb, wie viele Länder davon Gebrauch machen wollten, da die Abweichler nicht namentlich festgehalten wurden. Es seien nun „wesentlich mehr“, aber immer noch „eine Minderheit“ äußerte Wulff, der sich bemühte, die Einigkeit in den Vordergrund zu stellen. Er sprach vom „größten Schritt für den Schutz vor Passivrauchen“, den es je gegeben habe, und: „90% des Nichtraucher-schutzes werden einheitlich sein“ (Passauer Neue Presse, 23.03.2007).

Entsprechend den theoretischen Überlegungen wirkte die Koordinierung durch die Fachbeamten also sowohl vereinheitlichend als auch verschärfend auf die gesetzlichen Maßnahmen der Länder. Obwohl sich die Länder durch die Protokollnotiz ein Hintertürchen offengehalten hatten, wurde dieses später trotzdem nicht genutzt, da durch die gemeinsame Vorlage in der Öffentlichkeit gewissermaßen bereits Standards gesetzt waren. Diese „Messlatte“ wurde von den Medien hochgehalten, die regelmäßig vergleichende Darstellungen der geplanten und bereits erlassenen Gesetze der Länder veröffentlichten und dabei Abweichungen mit negativer Konnotation darstellten.

Im Umgang mit dem gemeinsamen Beschluss zeigte sich die fortdauernde Wirkungsmächtigkeit des normativen Unitarismus. In Sachsen-Anhalt stellte beispielsweise CDU-Fraktionsvize Kurze – zuvor ein vehementer Gegner gesetzlicher Maßnahmen – bei der Einbringung des Regierungsentwurfs fest, dass das Land „ohne diese Regelung eine Insel darstellen“ würde, was „sicherlich nicht möglich“ sei (Plenarprotokoll 5/23: 1465). Zu Beginn hatte der hessische Ministerpräsident Koch, wie mehrere seiner Kollegen, noch die vorrangige Zuständigkeit des einzelnen Landes betont: Föderalismus bedeute nicht, dass einer ‚Ja‘ sage und alle anderen das auch machten (Saarbrücker Zeitung, 14.12.2006). Nur ein Dreivierteljahr später hatte sich diese Sichtweise grundlegend verändert und selbst der bayerische Gesundheitsminister Schnappauf gab zu bedenken, man könne doch „keinem erklären, dass im bayerischen Neu-Ulm etwas anderes gilt als gleich daneben im baden-württembergischen Ulm“ (Süddeutsche Zeitung, 31.08.2007). Insbesondere bei Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierungen wurde von den zuständigen Ministern zumeist erfolgreich auf die gemeinsame Linie der Länder verwiesen, um ihren Gesetzentwurf zu stärken, und auch die Opposition konnte den gemeinsamen Beschluss so als Druckmittel nutzen. Abweichungen in den Gesetzentwürfen wurden nur selten selbstbewusst vertreten, sondern vielmehr relativiert und gerechtfertigt. Als beispielsweise die saarländische Regierung eine Ausnahme vom generellen Rauchverbot für kleine inhabergeführte Kneipen mit nur gelegentlicher Beschäftigung von Aushilfskräften einführen wollte, beeilte sich Gesundheitsminister Hecken hinzuzufügen, dass diese Ausnahmen einen „derart marginalen Bereich“ betreffen, dass sie die von den Ländern angestrebte bundeseinheitliche Regelung des Rauchverbots in der Gastronomie nicht torpedierten (Saarbrücker Zeitung, 02.08.2007).

Maßgeblich war dabei nicht zuletzt, dass sich die öffentliche Meinung bundesweit klar in Richtung des gemeinsamen Beschlusses der Länder entwickelte. Eine Eurobarometer-Umfrage (Nr. 239) von Anfang 2006 ergab, dass 47% der Befragten „voll und ganz“ und 22% „eher“ für ein Rauchverbot in Restaurants plädierten, dagegen nur 25% „voll und ganz für“ und 21% „eher für“ ein Rauchverbot in Bars und Kneipen. Ein Jahr später ergab die gleiche Frage (Eurobarometer Nr. 272) deutlich veränderte Präferenzen: 51% der Befragten stimmten demnach „voll und ganz“, 23% „eher“ für ein Rauchverbot in Restaurants, und mittlerweile auch 32% „voll und ganz“ sowie 20% „eher“ für ein Rauchverbot in Bars und Kneipen. Am Tag der Gesundheitsministerkonferenz, wurde eine Umfrage von TNS Emnid (Berliner Morgenpost, 23.03.2007) veröffentlicht, nach der 63% der Deutschen ein generelles Rauch-

verbot in der Gastronomie befürworteten, während 35% es ablehnten. Von diesen würden aber wiederum 61% zustimmen, wenn spezielle Raucherräume erlaubt wären. Anders ausgedrückt bedeutete das eine Mehrheit von 84% für ein generelles Rauchverbot mit Raucherräumen als Ausnahme – die Variante, auf die sich dann auch die Gesundheitsminister einigten. Von den Medien wurden dabei – ausgehend von den Forschungsergebnissen des DKFZ – die Gefahren des Passivrauchens gegenüber anderen Argumenten stark in den Vordergrund gestellt, was zusammen mit der Berichterstattung über die positive Resonanz der Bevölkerung den Druck auf die Politik zusätzlich verstärkte. In Hessen beispielsweise sprach sich die regierende CDU zunächst für freiwillige Lösungen aus, angesichts des SPD-Gesetzentwurfs sprach CDU-Drogenpolitiker Alfons Gerling von „typisch sozialdemokratischer Regelungswut“ (Frankfurter Rundschau, 22.11.2006). Nach dem Gesundheitsminister-Beschluss votierte schließlich auch die CDU für ein generelles Rauchverbot in der Gastronomie. In der folgenden Plenardebatte (16/125: 8695) verwies Gerling auf die mittlerweile sehr hohe Zustimmung der Bürger zum Rauchverbot und führte zudem an, dass die Informationen des Deutschen Krebsforschungszentrums „besonders aufschlussreich“ gewesen wären.

7.3.3 Föderale Tendenzen in den Gesetzgebungsprozessen

Nachdem sich ausgehend von der bundespolitischen Initiative eine bundesweite Diskussion entwickelt hatte und auch weiterhin die Landesgesetzgebung begleitete, wäre ausgehend von den theoretischen Überlegungen eine geringe Wahrscheinlichkeit für eigenständige Landespolitik zu vermuten. Tatsächlich wurde die Problemwahrnehmung auf Bundesebene geprägt, in keinem Bundesland wurden zunächst landesbezogene Gegebenheiten geltend gemacht. Im Laufe der Gesetzgebungsprozesse traten allerdings in manchen Ländern landesspezifische Besonderheiten im sozio-ökonomischen bzw. kulturellen Sinne zutage, die auch teilweise die Diskussion prägten. In Bayern beispielsweise entspann sich eine hitzige Kontroverse um die Behandlung von Bier- und Festzelten – Ministerpräsident Stoiber, der für eine Ausnahmeregelung vom generellen Rauchverbot plädierte, sprach hier von der „ganz spezifischen, traditionellen Bierzeltkultur“ (Spiegel Online, 23.03.2007). Im Saarland beschloss die CDU in gleicher Weise für inhabergeführte Kneipen eine Ausnahme vom generellen Rauchverbot für die restliche Gastronomie. Markus Frank, Sprecher der CDU-Landtagsfraktion, sagte zur Begründung, es gebe an der Saar viele kleine Kneipen, die seit Generationen vom Inhaber alleine geführt würden, und „die nach einem Rauchverbot nicht mehr zu haben, wäre ein großer Verlust.“ (Saarbrücker Zeitung, 12.05.2007). In Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland waren insbesondere die Konsequenzen eines Rauchverbots für die Karnevalszeit ein vieldiskutiertes Thema. Rheinland-Pfalz wie auch das Saarland verschoben schließlich das Inkrafttreten des Gesetzes auf Aschermittwoch; Nordrhein-Westfalen verfügte darüber hinaus sogar eine Ausnahme vom Rauchverbot „bei im Allgemeinen regelmäßig wiederkehrenden zeitlich begrenzten Veranstaltungen soweit es sich um im Brauchtum verankerte regionaltypische Feste handelt“, womit auf Karnevalsveranstaltungen Bezug genommen werden sollte. Am deutlichsten trat der Landesbezug in Mecklen-

burg-Vorpommern hervor: Dort konnte die Überwindung der Verweigerungshaltung der CDU durch die Einbettung des Nichtraucherschutzes in die vorherrschende Wirtschaftsstrategie des Landes „Mecklenburg-Vorpommern Gesundheitsland Nr. 1“ erreicht werden. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit im Land stellte sich die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage für alle Parteien als herausragendes Ziel dar. Minister Selling gelang es dabei – ganz im Gegensatz zur Debatte in quasi allen anderen Bundesländern – das geplante Gesetz nicht als Gefahr, sondern vielmehr als Wachstumsimpuls für die Gastronomie darzustellen. Im Hinblick auf das tourismuspolitische Konzept, welches Familien mit Kindern und gesundheitsbewusste Menschen als wichtigste Zielgruppe ansah, sei es notwendig, beim Nichtraucherschutz eine Vorreiterrolle zu spielen und ein restriktives Rauchverbot auch für die Gastronomie zu erlassen. Dies wurde in der Landtagssitzung von allen Parteien außer der FDP nachdrücklich bekräftigt und selbst Wirtschaftsminister Seidel konstatierte schließlich, dass in Deutschlands ‚Gesundheitsland Nr. 1‘ „der blaue Dunst .. nicht ganz hineinpasst“ (Plenarprotokoll 5/12: 64).

Hinsichtlich der Parteipositionen zeigten sich bei gleichnamigen Landesparteien zu Beginn große Übereinstimmungen, da zentrale Wertvorstellungen betroffen waren. In der Frage der Rauchverbote kollidieren zwei Grundrechte: Zum einen wird das Recht des Rauchers zu rauchen durch das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG geschützt, welcher eine unantastbare Sphäre privater Lebensgestaltung postuliert. Zum anderen wird das Recht des Nichtrauchers auf Schutz vor Passivrauchen durch das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 GG gestützt. Im Bereich der Gastronomie kommt noch das Grundrecht der Berufsfreiheit der Gastronomen hinzu, da ein Rauchverbot einen Eingriff in deren Betrieb darstellt. Die Gewichtung dieser Rechte seitens der Parteien ist die Grundlage für deren Entscheidung über den Eingriffsumfang des Staates, d.h. die Schärfe der zum Schutz vor Passivrauchen erlassenen gesetzlichen Maßnahmen. Demgemäß erwiesen sich die SPD und die Grünen früh als Befürworter eines generellen Rauchverbots, während die FDP die Wahlfreiheit des Gastes sowie die Berufsfreiheit des Wirtes betonte und staatliche Eingriffe in die nicht als ‚öffentlicher Raum‘ betrachtete Gastronomie ablehnte. In den schlussendlich erlassenen Gesetzen spiegeln sich solche gleichgerichteten Parteeffekte allerdings nur teilweise wider. SPD und Grüne als Koalitionspartner verhinderten allzu moderate Gesetze, doch statt des erwarteten abschwächenden Effekts der FDP findet sich ein Zusammenhang zwischen Parteipositionen und Regierungsbeteiligung: alle in der Opposition befindlichen FDP-Landesparteien blieben bis zuletzt vehemente Gegner eines generellen Rauchverbots in der Gastronomie, während die Regierungsbeteiligung (wenn auch meist widerstrebend) zur Zustimmung führte.

Trotz der grundsätzlichen Übereinstimmung traten im Verlauf der Gesetzgebungsprozesse deutliche Unterschiede in den Positionen der verschiedenen Landesverbände der Parteien hervor. Vergleicht man die (abschließenden) Positionen von SPD und Grünen, die jeweils zwischen einem generellen und einem absoluten Rauchverbot in der Gastronomie pendelten, so zeigen sich auffällige Variationen zwischen den Ländern, die allerdings nicht bestimmten

landesbezogenen Charakteristika zuzuordnen sind. Von den 11 in Landtagen vertretenen Grünen votierten 6 für ein absolutes und 5 für ein generelles Rauchverbot. Bei den 16 SPD-Landesparteien ist das Verhältnis umgekehrt, es finden sich aber immerhin 3 Fälle für ein absolutes Rauchverbot. In den 11 Ländern, in denen sowohl SPD als auch Grüne im Landtag vertreten waren, ergaben sich in 8 Fällen übereinstimmende Positionen (für ein absolutes oder ein generelles Rauchverbot), in 3 Fällen unterschieden sich die Haltungen der beiden Parteien. Ein Zusammenhang zwischen Parteipositionen und Regierungsbeteiligung wie bei den FDP-Landesparteien ist dabei nicht zu erkennen. Bei den CDU-Landesparteien war die Parteiposition jeweils von der Stärke der innerparteilichen Flügel abhängig, wobei der Wirtschaftsflügel sich meist (zumindest in der Anfangsphase) auf Höhe der FDP befand. Viele der CDU-Landesparteien waren über einen langen Zeitraum zutiefst gespalten – manche sogar bis zum Schluss, wie beispielsweise in Thüringen, wo zwei konkurrierende Änderungsanträge aus der CDU-Fraktion vorlagen und die Abstimmung schließlich freigegeben wurde. Während der äußerst hitzig geführten Landtagsdebatte äußerte sich die Gespaltenheit der Fraktion stellenweise in polemischen und persönlichen Bemerkungen. Auf die Worte der Vizepräsidentin „Für die CDU-Fraktion hat sich der Abgeordnete Panse zu Wort gemeldet“ antwortete denn auch der Abgeordnete Heym (ebenfalls CDU) gegenüber dem Plenum „Für mich aber nicht!“ (Plenarprotokoll 4/73: 7428f.). Im Vergleich der Bundesländer variiert die Position der CDU von der bloßen Kennzeichnungspflicht (Rheinland-Pfalz) – welche nicht mit echten Restriktionen verbunden ist – bis hin zur Unterstützung des vergleichsweise restriktiven Regierungsentwurfs von SPD und der Linken in Berlin. In Letzterem distanzierte sich die CDU ausdrücklich von der FDP, indem Mario Czaja für seine Fraktion klarstellte: „Ich bitte, in dieser Frage keine Gemeinsamkeiten zwischen CDU und FDP zu suchen“ (Plenarprotokoll 16/11: 861). Davon ausgehend stellte die rheinland-pfälzische Gesundheitsministerin Dreyer (SPD) fest, sie hätten mit der vehementen Opposition von CDU und FDP gegen ein Rauchverbot „ein rheinland-pfälzisches Problem“, denn von etlichen CDU-geführten Regierungen, auch mit FDP-Beteiligung, seien bereits ähnliche Gesetze verabschiedet worden – woraufhin die CDU-Abgeordnete Thelen konterte, die rheinland-pfälzische CDU sei „ein großer Fan des Föderalismus. Das, was für Baden-Württemberg und Hessen gut sein kann, muss es noch lange nicht für Rheinland-Pfalz sein.“ (Plenarprotokoll 15/30: 1797 und 1799). Somit zeigte sich, dass die gesetzgeberische Entwicklung durch den gemeinsamen Beschluss der Länder in jedem Fall nicht komplett determiniert war, sondern dennoch Landes-(Partei-) Politik zum Tragen kommen konnte.

7.4 Fazit

Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrags war die Frage, inwieweit die Föderalismusreform I – untersucht am Beispiel des Nichtraucherschutzes in der Gastronomie – zu mehr eigenständiger Landespolitik geführt hat. Maßgeblich hierfür ist, auf welche Weise die Länder ihren neuen Gestaltungsspielraum nutzen. Im Hinblick auf den gesetzgeberischen Output ist das Fazit ein „Unentschieden“ zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt. Einerseits ergibt

sich eine große Übereinstimmung zwischen den Gesetzen, nachdem alle Länder ein generelles gesetzliches Rauchverbot für alle Gastronomieformen erlassen haben; andererseits variiert jedoch die Ausgestaltung im Detail – d.h. Art und Anzahl der zugelassenen Ausnahmen – in erheblichem Maße.

Im Verlauf der Gesetzgebungsprozesse sind folglich sowohl unitarische wie auch föderale Tendenzen zu erkennen. Nachdem die Länder – quasi als selbstverständliche Reaktion auf den Verlust der Bundeskompetenz – umgehend Koordinierungsbemühungen zeigten, liegt es nahe, von der fortgesetzten Bedeutung etablierter Verhaltensmuster auszugehen, welche eine eigenständige Politik der Länder hemmten. Die Koordination der ‚Fachbrüder und -schwestern‘ trug erwartungsgemäß zu größerer Übereinstimmung und auch einem höheren Schutzniveau der Gesetze bei. Vom ‚Nichtrauchergipfel‘ ging also ein starker Impuls in Richtung Vereinheitlichung aus, da durch den offiziellen gemeinsamen Beschluss in der Öffentlichkeit gewissermaßen bereits Standards gesetzt waren. Laut Umfragen entwickelte sich die öffentliche Meinung überaus deutlich in Richtung des generellen Rauchverbots, so dass sich letztlich kein Land dem Druck komplett entziehen konnte. Von zentraler Bedeutung ist hier allerdings die Rolle der Medien, ohne die sich diese Wirkung wohl nicht hätte in gleicher Weise entfalten können. Die Medien gaben der öffentlichen Diskussion von Anfang an ein bestimmtes ‚Framing‘: Ausgehend von den Forschungsergebnissen des DKFZ wurden die gesundheitlichen Risiken des Passivrauchens gegenüber den Sorgen der Gastronomie bezüglich Umsatzeinbußen in den Vordergrund gestellt, die Unterstützung der Bürger für ein generelles Rauchverbot als klar und eindeutig dargestellt. In der Rede vom föderalen ‚Flickenteppich‘ zeigte sich der Unitarismus der Medien, die in regelmäßigen Abständen vergleichende ‚Rankings‘ der geplanten Gesetze veröffentlichten, wobei Abweichungen negativ dargestellt wurden. Entsprechend dominierte in der Politik die Perzeption, dass in der Bevölkerung einheitliche Regelungen zum Schutz der Nichtraucher gewünscht seien, so dass Abweichungen von der gemeinsamen Linie zumeist mit Rechtfertigungen vorgebracht und nicht mit föderalem Selbstbewusstsein vertreten wurden.

Föderale Tendenzen sind zu geringeren Teilen auf besondere landesspezifische Gegebenheiten zurückzuführen, die mancherorts die Diskussion prägten – insbesondere zur Behandlung regionaltypischer Brauchtumsveranstaltungen wie Karneval im Rheinland oder das Oktoberfest in Bayern. Ein weiterreichender Bezug zum Land fand sich nur in Mecklenburg-Vorpommern, durch die Verknüpfung mit dem dortigen tourismuspolitischen Konzept ‚Gesundheitsland Nummer 1‘. Im Hinblick auf Parteien hat sich die föderale Variante als erklärungskräftiger als die Variante gleichgerichteter Effekte erwiesen. Zwar zeigten sich zu Beginn prinzipiell übereinstimmende Positionen der gleichnamigen Landesparteien und ländereübergreifend verhinderten SPD und Grüne als Koalitionspartner allzu moderate Gesetze, doch zeigten sich auch bei diesen Parteien deutliche Positionsunterschiede zwischen den Ländern. Abgesehen von den FDP-Landesparteien, die (solange sie nicht an der Regierung beteiligt waren) während des gesamten Zeitraums als vehemente Gegner eines gesetzlichen Rauchverbots in der Gastronomie auftraten, durchliefen alle Parteien zunächst Positions-

findungsprozesse, da die Grenzen zwischen Befürwortern und Gegnern häufig nicht zwischen den Parteien, sondern durch die Parteien hindurch verliefen. Dies betraf insbesondere die CDU-Landesparteien, die in manchen Ländern sogar bis zuletzt gespalten blieben. Im Verlauf der Debatte entwickelten sich infolgedessen signifikante Unterschiede zwischen den Landesverbänden, womit die These der Regionalisierung des Parteienwettbewerbs hier zumindest teilweise bestätigt wird.

In jedem Fall wurden insofern die Zielsetzungen der Föderalismusreform erfüllt, als es zur Belebung der Politik in den Ländern gekommen ist. Wie selten eine andere Materie berührt das Thema ‚Nichtraucherschutz‘ grundsätzlich jeden Bürger, gleich welcher sozialen Schicht oder Altersgruppe er entstammt, da jeder entweder Raucher oder Nichtraucher ist. Politiker wie auch Wähler können dabei auch ohne spezielles Expertenwissen die Konsequenzen der verschiedenen Gesetzesoptionen klar erkennen, so dass sich sowohl in der Öffentlichkeit wie auch in den Landtagen intensive Diskussionen entwickelten. Im Hinblick auf eine Stärkung der Landespolitik durch die Föderalismusreform I gibt die Nichtraucher-schutzgesetzgebung also insgesamt trotz fortdauernder unitarischer Tendenzen durchaus Anlass zur Hoffnung.

8 The effect of reformed legislative competences on Länder policy-making: Determinants of fragmentation and uniformity⁸¹

ABSTRACT

The Federalism Reform I (2006) transferred some additional legal competences to the German Länder to provide them with more autonomy. Our analysis is guided by the question as to how fragmentation and uniformity concerning the content of the new Länder laws can be explained. To this end, we develop a theoretical framework based on a short review of the literature on the field. Subsequently, the framework is tested empirically on the basis of four selected legislative competences. Our results show that differences in party positions and problem pressures result in the fragmentation of laws. This applies also to competition under budgetary constraints, whereas competition superimposes the first two factors. Uniformity was influenced by similar party positions, and particularly by networks of experts.

8.1 Introduction

Owing to the Federalism Reform I in 2006, the German Länder gained the responsibility for a number of additional legislative competences. These matters range from public sector pay or amusement arcades to the penitentiary system. The literature review reveals that almost 10 years after the coming into effect of the reform, legislative activity has increased manifold. However, we observe contradictory developments with respect to the content of the laws. In some policy fields, the Länder made use of their new leeway and followed their own ideas of policymaking, resulting in increasing fragmentation of laws. In contrast, other policy fields are still marked by uniformity of laws like before the implementation of the reform in 2006. However, the literature mainly analyses the new Länder laws from the perspective of other disciplines, while only a few detailed case studies explain Länder legislation from a political science perspective (e.g. Reus 2016; Rowe/Turner 2016). In particular, studies comparing all the Länder and several policies systematically are still scarce. Based on the identified research gap, this article seeks to pinpoint the most important factors explaining the fragmentation and uniformity of laws and to reveal their relative explanatory power. Therefore, in short the research question is as follows: Which factors can explain the different degrees of the fragmentation of laws in different policies?

⁸¹ Zusammen mit Nicolai Dose, veröffentlicht in: *Regional and Federal Studies* 2016, Vol. 26, Nr. 5, S. 625-644.

To answer this question, we will proceed in the following manner: First, we will reflect on the theoretical background of Länder policymaking and on this basis develop our analytical framework, i.e. potential determinants of fragmentation and uniformity. Second, we will discuss the chosen research design and the employed methods. Third, four new Länder competences – ‘penitentiary system’, ‘shop closing time’, ‘civil service career law’, and ‘civil servants’ pay’ – are analysed empirically with regard to the analytical framework. The final part summarises the empirical results in the light of the theoretical considerations.

8.2 Theoretical Background

The transfer of competences strengthened the self-rule of the Länder in order to facilitate sub-national diversity and strengthening of competition among the Länder (Dose 2016: 27-28). Sturm (2008: 37) argues convincingly that German federalism is no longer determined by a path dependency that is based on symmetric developments and unitarianism, as Hesse (1962: 18) had observed as early as the 1960s (differently Decker 2011: 233). Instead, diversity as well as asymmetric developments and outcomes have become accepted concepts of German federalism. Jeffery et al. (2016: 166-68) even go so far as to argue that to a lower extent diversity has always been present, which Jeffery and Rowe (2014: 53) capture by the expression ‘the two faces of German federalism’. The growing significance of diversity might lead to more flexibility, democracy, transparency of decision-making and accountability (Sturm 2008: 37). Moreover, after the Federalism Reform had gone into effect, the Länder governments received a certain leeway in terms of region-specific policy decisions.

This posed a challenge to the ‘uniformity narrative’, which is backed by Art. 72, para. 2 of the German Basic Law, which stresses nationwide equivalent living conditions. Thus, the ‘uniformity narrative’ – which was and still might be prevalent in German federalism working in the direction of uniform Länder laws – was questioned by the notion of competition (Jeffery et al. 2016: 169; Sturm 2008: 34-40; cf. Keating/Cairney 2012: 240). The new diversity narrative, set up against the older uniformity narrative (Schmidt 2016: 311), is one that is recognised across Europe (Loughlin 2013: 12).

Although there is substantial doubt concerning the extent of autonomy that is connected with the new legislative competences (Hildebrandt/Wolf 2016: 5-7, Scharpf 2008: 514-15, Reus/Zohlnhöfer 2015: 268), the Länder have made increasing use of their new leeway over the last 10 years and substituted the former federal law with their own laws. Concerning the content of these laws, four years after the Federalism Reform had come into effect, Blumenthal (2010: 177) observed a relatively high degree of uniformity, while two years after that a research project of the German Institute for Federalism Research {Schneider, 2012: 230} registered increasing variance between the Länder policies. The latest overview

(Reus/Zohlnhöfer 2015: 262-64) shows that there is no consistent picture but huge differences across competences.

Examining the factors that explain the results of Länder policy-making, Jeffery et al. (2014) revealed substantial variation of outcomes by analysing four policies and attributed the differences between laws to structural causes (differences in economic performance and to a certain extent differences in the institutional configuration of the Länder, i.e. the number of actors in the policy-making process), as well as to differing positions of the governing parties (Jeffery et al. 2014: 1360, Appendix C). Similarly, Wolf and Hildebrandt (2016: 391) conclude from a cross-section analysis of policy field-oriented studies that socio-economic factors and to a lesser extent party politics make the most important difference.

Overall, the diversity of important determinants having the potential to influence public policy-making in the Länder is significant (Schmidt 2016: 302-3): Different demographic constellations (age, ethnic structure, crime rates), different socio-economic situations including the percentage of those living on transfer income and the per capita government debt naturally have some impact on policy diversity. Moreover, variations of public opinion seem to have an influence on the degree of diversity (Jeffery et al. 2016: 168).

The plurality of determinants may be structured by grouping factors like demographic constellation, socio-economic circumstances, public or published opinion, and the government's fiscal capacity with reference to functionalist demands (problem pressure) and problem-solving capacities (cf. Wilensky 1975; Obinger 2015). On the one hand, problem pressure arises due to the effects of societal modernisation. On the other hand, these problems can only be solved considering the governmental problem-solving capacities, which are to a great extent influenced by institutions and financial resources (cf. Obinger 2015: 35, 39). The striking point, however, is the assumption that modern societies converge with an increasing level of economic growth (Wilensky 1975: 18). This should be even more the case if there is some competition between the different states (Holzinger/Knill 2005: 789). Likewise, similar problem pressure might lead to convergence (Obinger/Starke 2007: 472). Conversely, if the problem pressure is different in the different Länder, we have to expect different laws.

8.3 Analytical framework: Determinants of fragmentation and uniformity

The underlying rationale of the analytical framework employed in this study is that different conditions in the Länder and different electoral demands, which translate into different party compositions of the Länder governments, influence the degree of fragmentation of policymaking. If policies are denoted by different characteristics in the different Länder, we should expect, *ceteris paribus*, a higher degree of fragmentation of the laws.

However, as indicated, many additional factors might also influence the degree of fragmentation (Keating/Cairney 2012: 240). Based on the short literature review above, we chose those factors that have been identified as having the greatest explanatory power, factors that are the partisan composition of government on the one hand and socio-economic factors on the other.

Moreover, we have to consider that sometimes the Länder have to compete for scarce resources in their striving to solve the problems that put pressure on them. In general, competition between the Länder should foster uniformity, but if it goes along with budgetary constraints, it may lead to fragmentation.

Dependent variable: Degree of fragmentation

The objective of this article is to explain the level of fragmentation or uniformity of the law in those policy fields for which the Länder gained legislative competences after the Federalism Reform I of 2006. To measure the dependent variable, we use the following combinations of two characteristics: the degree of similarity between the laws and the amount of Länder involved. Both will be revealed through a systematic comparative analysis of the respective laws in all 16 Länder.

Highly uniform:	Essential features of the law are similar; the differences are minor for all the Länder.
Uniform:	There is a bigger group of Länder denoted by a law with similar essential features; the differences for the rest of the Länder are moderate.
Slightly uniform:	There is a bigger group of Länder denoted by a law with similar essential features; the differences for the rest of the Länder are substantial.
Slightly fragmented:	There is no bigger group of Länder denoted by a law with similar essential features; the differences for all the Länder laws are moderate.
Fragmented:	There is no bigger group of Länder denoted by a law with similar essential features; the differences for all the Länder laws are substantial.
Highly fragmented:	The differences in the essential features for all the Länder laws are very substantial; there are only minor similarities.

Tab. 8.1: Categories ‘degree of fragmentation’

Independent variable: Parties

The 'parties-do-matter hypothesis' argues that the partisan composition of governments has implications for the choice of policies (Hibbs 1977; Page 1991; Schmidt 1996). The different party positions can be traced back to different clientele groups with which parties are connected as well as to different ideas and values (Zohlnhöfer 2005: 51-4). Differing party compositions of the Länder governments should eventually result in the fragmentation of laws grouped by Land governments with the same partisan composition (Schmidt 2016: 308-10). However, in order to make a difference, parties must have differential policy preferences (Schmidt 1996: 163, 168-69). Other researchers observe a regionalisation of party competition, meaning different positions of Land parties though belonging to the same political camp. According to Bräuninger and Debus (2012: 203-4), their positions are influenced by the socio-structural composition and the ideological orientation of the electorate in the respective Land. The latter is based on common cultural beliefs, in particular the religiousness of citizens. The impact on policy decisions has rarely been analysed so far, but authors such as Turner (2011: 224) show that for several policies there is an impact of intraparty differences relating to CDU Länder parties. In general, such 'federal partisan effects' should lead to fragmentation, even between Länder governed by parties belonging to the same political camp. In line with respective studies, we will operationalise party politics by the party composition of the Länder governments.

H 1: *The more different the party positions of Länder governments are in a cross-Länder comparison, the higher we expect the fragmentation of the Länder laws to be.*

Independent variable: Problem pressure

With respect to the socio-economic factors, some clarifications have to be made. We recognise such functional demands as demographic constellations, degree of population living on transfer payments, etc. In order to encompass all these demands, we will refer in accordance with parts of the literature to the term 'problem pressure'. Besides, other analytical frameworks have already incorporated problem pressure into their outline for research (Grande 1998: 819-21; Rothgang/Wessel 2008: 163; Blumenthal 2010: 180; Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015: 29). Generally, problem pressure stemming from globalisation, Europeanisation, or the demographic development may be in absolute terms the same across all the Länder. Since, however, the specific constellations in the Länder are often different, the Länder might perceive different pressures, and hence different needs, to adapt (Grande 1998: 821). With regard to the Land-specific situation, Blumenthal (2010: 180, our translation) suggests, in line with the above literature review, including 'all variables which are relevant for the respective policy', ranging from the structure of the economy to demographic aspects or the proportion of migrants. Thus, we can expect to observe policies tailored to the specific situations in each Land (Jeffrey 1999: 340). The heterogeneity of circumstances should subsequently be reflected in the differing policies, i.e. in fragmentation

of the laws. While, for instance, social transfer rates above average indicate some problem pressure, many incidents call for a qualitative method of measuring this factor. In the end, it is important to know whether decision-makers perceive a situation as problematic rather than whether it is problematic from the viewpoint of a researcher.

H 2: *The more different the problem pressure in a cross-Länder comparison is, the higher we expect the fragmentation of the law to be.*

Independent variable: Competition between the Länder under the condition of budgetary constraints

Generally, competition is regarded as the cause of change, efficiency, and innovation (Hayek 2002; Stucke 2011). Correspondingly, the proponents of the economic theory of federalism argue that a division of competences into federal and state levels encourages competition between the Länder for taxpayers. This, in turn, induces efficient government (Oates 1972: 12-13), because the states strive for attracting taxpayers through efficient public services (education, security, absence of corruption, immediate and reliable response to demands, etc.) and attractive regulations (unspoiled and healthy environment, attractive business regulation, etc.). However, achieving the respective benefits requires that certain assumptions be given (Tiebout 1956: 419; Olson 1969: 483; Oates 1972: 13). In our context, the most important one is that the Länder have equal capacity to provide public services (Benz 2002: 36-37). If this assumption were not a given, substantial inequality would develop between the Länder (Hausner 2005: 59). Certainly, the German Länder face very different budgetary constraints. The pressure exerted by state debt on policy-making is substantially different across the Länder (Dose/Wolfes 2016: 279-81). Moreover, as the short literature review already revealed, the budgetary room for policymaking seems to make a difference (Hildebrandt/Wolf 2016: 3; Jeffery et al. 2016: 169). While budgetary constraints might also be perceived as a kind of problem pressure, there is a significant difference: Problem pressures (such as high lung cancer rates or pressure on the labour market) call for public action. How this action might look like is sometimes, but not always, a question of budgetary constraints. Moreover, if there is any competition between the Länder for scarce resources such as the supply of qualified personnel, this will have an impact on public action.

If a state suffers from considerable state debt, it would seem logical that this state makes use of new legal competences if the legal matters of these competences allow reducing the debt or at least do not increase it. Thus, it should be appropriate to operationalise this factor by the ratio of the state debt and the respective GDP. High state debt limits governmental activities (Jeffery et al. 2016: 169). Conversely, a low ratio of state debt to GDP allows government spending, e.g. raising pay levels to be an attractive employer. The differences of ratios will result in fragmentation. Since, however, absolute figures of the state debt would level the differing potential to pay back a certain amount of debt between small and large Länder, it makes sense to employ the proportion of Länder debt to its GDP (Dose/Wolfes

2016: 279-81). The overall argument gains special momentum if one takes into account that, according to Art. 109, para. 3 of the German Basic Law, the Länder are constitutionally obliged to have a net borrowing rate of zero beginning with the year 2020. Based on this reasoning, we derive the following hypothesis (cf. Keating/Cairney 2012: 241):

H 3: Competition under the condition of equal budgetary constraints of the Länder or without budgetary constraints being important leads to uniformity, while competition without equal or similar budgetary constraints leads to fragmentation.

8.4 Research design and methods

We will employ a Most Similar Systems Design including all 16 Länder and covering a time span of roughly 10 years after the Federalism Reform in 2006. Overall, the relatively great commonality among the German Länder allows to focus the analysis on those variables that seem to make a difference (Peters 1998: 23), without being disturbed by the effects of variables not systematically observed and included in the analysis (Keman 2014: 54-55). Thus, generally the institutional setting can be assumed as constant in our cross-country comparison. This does not mean that institutional variables do not make a difference, as may be revealed by deep case studies. However, in a cross-country analysis, we are not able to attribute any differences to them because the institutional context is hardly changing.

Concerning the selection of legislative competences, we have chosen four policies with considerable legislative activity that allow for a comparative analysis of all or most of the 16 Länder. Moreover, the competences should promise to produce variance regarding the dependent and independent variables of the theoretical framework we developed in section 8.3. Our final selection comprises ‘penitentiary system’, ‘shop closing time’, ‘public service law’, and ‘public sector pay’.

	Penitentiary System	Shop Closing Time	Civil service career law	Civil Servants Pay
Is there competition between the Länder and are budgetary constraints important?	no	no	yes	yes
Do governing parties in the Länder have different positions?	yes	yes	no	yes
Are there different problem pressures in the Länder?	no	yes	yes	yes
Degree of fragmentation (preliminary and rough)	slightly uniform	fragmented	slightly fragmented	highly fragmented

Tab. 8.2: Variance of the variables in different policy fields

While table 8.2 presents only an initial rough estimate of the degree of fragmentation of each policy field, we will start the empirical analysis with a thorough description of the value of our dependent variable by comparing the content of the laws of the 16 Länder. To estimate the degree, we will refer to a number of essential aspects of the policy. The influence of the explanatory factors is investigated by qualitative as well as quantitative analysis.

To collect the data, we have followed a triangulation approach: Besides the Länder laws, we have drawn upon parliamentary documents (draft bills, minutes of plenary debates, etc.), a systematic analysis of newspaper articles via the Nexis and WISO newspaper collections, as well as press releases. In addition, we conducted interviews with ministerial officials and representatives of interest groups.

8.5 Empirical Analysis of Länder legislation after the Federalism Reform

8.5.1 Penitentiary system⁸²

With regard to the degree of fragmentation, we observe two groups (see fig. 8.1 and Appendix). The laws of Bavaria, Baden-Württemberg, Hamburg, Hesse and Lower Saxony contain, without coordination, similar regulations in many respects. These laws are marked by a high overall degree of restrictiveness, close to the former federal law. Ten Länder (Brandenburg, Berlin, Bremen, Mecklenburg-Western Pomerania, Rhineland-Palatinate, Schleswig-Holstein, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt and Thuringia) set up a workgroup to coordinate their laws. The result was a sample draft bill with a low overall degree of restrictiveness. Finally, these Länder stayed close together; only Brandenburg went significantly beyond it in several respects. Ten out of 24 aspects are completely the same in these laws; deviations vary between three and eight aspects per law. Later, North-Rhine Westphalia passed a law close to the workgroup, and Hamburg and Hesse also came closer with amendments. Therefore, thanks to the high degree of uniformity within but huge differences between the groups, we assign the value ‘slightly uniform’.

⁸² The penitentiary system consists of three parts: adults, adolescents, and imprisonment on remand. This analysis concentrates on ‘adults’ as it is the main part of the policy.

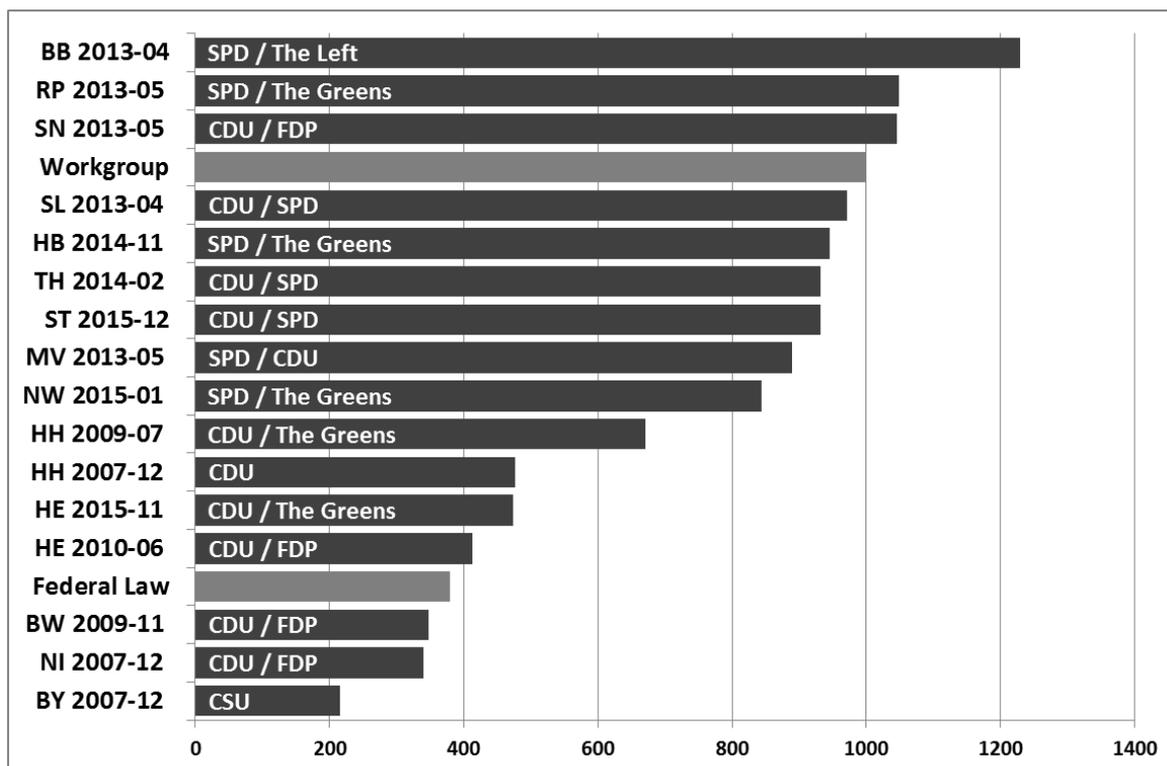


Fig. 8.1: Ranking of laws according to overall degree of restrictiveness

Source: authors' compilation, www.bundeswahlleiter.de

Comment: Law (Land/date) in the first column⁸³, partisan composition of government within bars (white); bars show total score of each law derived from an additive index capturing essential aspects of the policy. These include, for instance, the number of visiting hours, the amount of payment for work, leisure activities made available or the number of prisoners per room (for detailed information see Appendix).

Low scores mark restrictive laws and high score mark laws that are supportive towards the prisoners.

On looking at the analytical framework, based on systematic process tracing of the legislation in all Länder, it turned out that 'Parties' were the central factor. In accordance with our hypothesis, parties caused fragmentation of laws on the one hand due to different positions (between the groups) and, on the other hand, caused uniformity due to similar positions (within the groups). Although there were still some differences between the different regional party associations, we observed the effects of parties of the same camp. Except Saxony, all CDU/CSU and CDU-FDP governments passed comparatively restrictive laws, while all governments in which the SPD was involved passed less restrictive laws (see fig. 8.1). Arguments related to party ideology dominated the political discussions. All CDU parties emphasized security issues more strongly than all other parties, which included both the protection of the public and safety as well as order inside the prisons. Based on that reasoning, some CDU parties demanded deviations from the sample draft bill of the workgroup, particularly concerning the possibility of long-term leave for prisoners sentenced

⁸³ Abbreviations of the 16 Länder: BB = Brandenburg, BE = Berlin, BW = Baden-Württemberg, BY = Bavaria, HB = Bremen, HE = Hesse, HH = Hamburg, MV = Mecklenburg Western-Pomerania, NI = Lower Saxony, NW = North Rhine-Westphalia, RP = Rhineland-Palatinate, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, SN = Saxony, ST = Saxony-Anhalt, TH = Thuringia

to lifelong imprisonment (cf. Saxony, plenary protocol 5/77: 7935; Saxony-Anhalt, plenary protocol 6/84: 6978; Thuringia, plenary protocol 5/144: 13628). In contrast, SPD parties and the Greens focused mainly on social rehabilitation, claimed more support, and tried to strengthen the position of the prisoners. The impact was most visible in North-Rhine Westphalia, where the CDU-FDP government had kept the restrictive federal law, whereas the SPD-Green government later passed a law close to the workgroup. In Hamburg, the Greens also reached several modifications after they had entered government, while in Hesse the Greens could only achieve minor modifications against their coalition partner CDU.

A further important factor explaining the high uniformity of the laws of the workgroup Länder was the possibility to build on former experiences of existing networks. Table 8.3 shows that most of these Länder had already worked together twice, and pointed to the ‘successful cooperation’⁸⁴. Given the increasing number of violent criminals and drug abusers (cf. Dünkel 2010: 14), the experts involved in the workgroup unanimously demanded more therapy and support for prisoners. The coordination procedure established a common view and set standards so that there were only a few deviations from the sample draft bill in the Länder laws and a high degree of uniformity within the group.

Adolescents 2007	BB	BE	HB			MV	RP	SH	SL		ST	TH
Remand 2008	BB	BE	HB	HE	HH	MV	RP	SH	SL	SN	ST	TH
Adults 2011	BB	BE	HB			MV	RP	SH	SL	SN	ST	TH

Tab. 8.3: Participation of Länder in workgroups concerning the three parts of the penitentiary system
Source: Authors’ compilation

Competition did not at all matter in this case, as the Länder do not compete for prisoners. Budgetary constraints were sometimes mentioned in the discussions, but not seen as an essential criterion for legislation. The factor ‘problem pressure’ was present insofar as almost all politicians generally emphasized the need for measures of social rehabilitation to avoid recurrences of prisoners (e.g. Brandenburg, plenary protocol 5/75: 6069; Hamburg, plenary protocol 18/95: 5033; Saxony-Anhalt, plenary protocol 6/84: 6980). However, the pressure (as well as the measures connected with it) was perceived differently, which facilitated fragmentation of laws, but it mattered to a significantly lesser extent than the factor ‘parties’.

8.5.2 Shop closing time

As fig. 8.2 shows, fragmentation is first of all reflected by the rather even distribution of Länder laws over the entire spectrum concerning the overall degree of state-regulation. Fragmentation is limited on both sides as follows: On the one hand, we find a general tendency towards liberalisation as all the Länder allowed longer opening times than the

⁸⁴ Press release, http://www.bsbd-thuringen.de/aa_pdf/PDF218_MI__LStVollzG.pdf, accessed 18.08.2016.

former federal law would. On the other hand, the Federal Constitutional Court (01.12.2009, 1 BvR 2857/07, 1 BvR 2858/07) restricted the possible extent of liberalisation by protecting Sundays and particularly declared shop opening on all four Sundays in advent in Berlin unconstitutional. However, within this spectrum, we find a huge variety of regulations regarding the different aspects of the laws (see Appendix). Even laws with a similar overall degree of state-regulation contain different arrangements in detail that again increase the degree of fragmentation. Thus, we consider this policy to be ‘fragmented’.

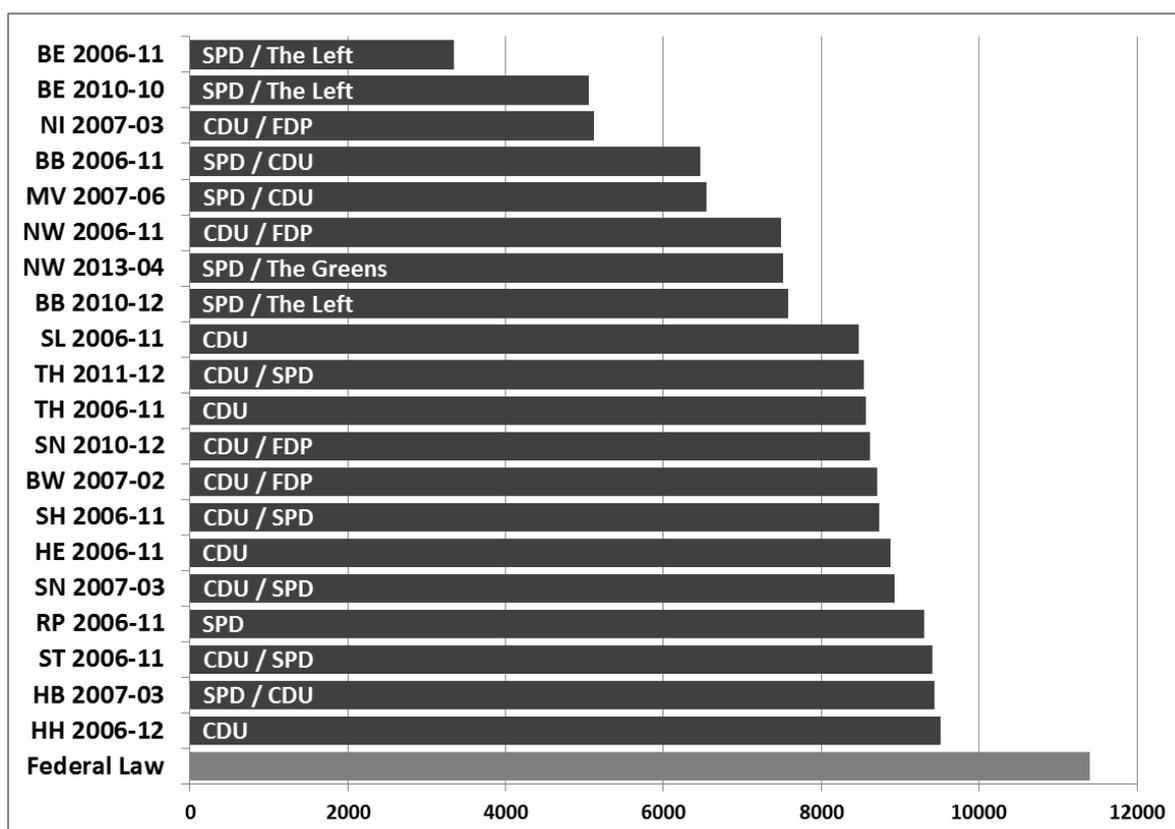


Fig. 8.2: Ranking of laws according to overall degree of state-regulation

Source: Authors' compilation, www.bundeswahlleiter.de

Comment: Law (Land/date) in the first column, partisan composition of government within bars (white); bars show total score of each law derived from an additive index capturing essential aspects of the policy. These include, for instance, opening hours on weekdays, regulations regarding Sundays and Public Holidays, exceptions for certain places like stations as well as exceptions for certain products like tourist supply (for detailed information, see Appendix).

Low scores mark economically liberal laws and high score mark laws dominated by state-regulation.

Systematic Process Tracing of the legislation in the Länder revealed that the discussions were strongly based on arguments connected with party ideology. The partisan composition of government did matter significantly and in all the Länder the following party differences could be observed: FDP parties demanded extensive liberalisation, SPD parties voted for restrictive laws for worker protection, and the CDU parties supported restrictive regulations concerning Sundays for religious reasons. However, figure 8.2 shows that there are finally no clear partisan effects visible in this way. This was due to the huge differences that

emerged between the positions of parties with the same label in the different Länder. In Baden-Württemberg, for instance, the CDU parliamentary group turned out to be 'almost more Catholic than the Catholic church itself' (Süddeutsche Zeitung, 01.12.2006, authors' own translation), and due to its resistance – against prime minister Oettinger and the coalition partner FDP – shop opening on Sundays was limited to three, and all Sundays in advent were excluded from shop opening. In contrast, in Saxony the CDU supported shop opening on all four Sundays in advent based on the view that contrary to the traditional position more and more families enjoyed Christmas shopping on Sundays (plenary protocol 4/65: 5133). These differences occurred particularly within the CDU, but also in other parties. For instance, in early discussions in Baden-Württemberg, the FDP had demanded shop opening on four Sundays per year (Stuttgarter Zeitung, 01.12.2006), while in Lower Saxony the FDP had claimed unrestricted shop opening on Sundays in general (Bremer Nachrichten, 10.10.2006). The different positions of different governing parties as well as different regional party associations of the same political camp led to the fragmentation of laws.

Across Länder, politicians mentioned pressure to liberalise shop opening times due to varied working hours and changed shopping habits, which facilitated some uniformity. Yet, different perceptions of this problem pressure, coupled with partisan differences, led again to the fragmentation of laws. The land-specific problem situation was dominant in Berlin, which passed an extremely liberal law. The draft bill of the SPD/Left government was even more liberal than the FDP proposal and justified due to the status as capital city and metropolis (plenary protocol 16/2: 99). Similarly, Mecklenburg-Western Pomerania opted for extensive exceptions for the economically significant tourist cities. In contrast, Saarland kept the restrictive federal regulation on weekdays because the government feared that liberalisation could disadvantage smaller shops that competed with large supermarkets (plenary protocol 13/29: 1641).

While budgetary constraints were not important, competition did exert some influence on neighbouring Länder, because more liberal regulations in the neighbouring Land could mean losing purchasing power. However, this factor was prevalent only in Brandenburg due to the high attractiveness of the neighbour city Berlin. For instance, the government had originally planned to restrict shop opening in advent to two Sundays but later increased, against its partisan preferences, the number to four like Berlin to avoid economic disadvantages (plenary protocol 4/40: 2825). Overall, such competition led to more uniformity between some Länder, but finally involved only few aspects of the laws.

8.5.3 Civil service career law

As Burmester has shown (2015: 34-47), after having started generally with the same federal regulations, which have been effective across the Länder before Federalism Reform I in 2006, the regulations of the civil service career laws remain fairly different. Analysing the degree of fragmentation by referring to the most important aspects, we find three different

groups. As shown in table 8.4, the German coastal Länder are denoted by fairly similar laws. Three additional Länder have opted for at least parts of the civil service career systems of the coastal Länder. Therefore, in many aspects, their laws resemble those of the coastal Länder. The third group comprises eight Länder with widely different regulations. Only the standard retirement age is the same for all of them. According to the above definition of the degree of fragmentation, the civil service career laws are slightly fragmented.

Bundesland	No. of career tracks	No. of subject areas	Weekly working hours	Maximum age for appointment as civil servant	Modular qualification 0=no; 1=yes	Standard retirement age
Northern coastal Länder						
Bremen	2	10	40	45	0	67
Hamburg	2	10	40	45	0	67
Mecklenburg-Western Pomerania	2	10	40	40	0	67
Lower Saxony	2	10	40	45	0	67
Schleswig-Holstein	2	10	41	45	0	67
Länder that opted for at least parts of the coastal Länder model						
Berlin	2	9	40	50	0	65
Saxony	2	9	40	47	0	67
Saxony-Anhalt	2	54	40	45	0	65
Länder with highly fragmented laws						
Baden-Wuerttemberg	3	48	41	42	0	67
Bavaria	1	6	40	45	1	67
Brandenburg	4	48	40	47	0	67
Hesse	3	11	42	50	0	67
North Rhine-Westphalia	2	4	41	40	1	67
Rhineland-Palatinate	1	6	40	45	1	67
Saarland	4	11	40	40	0	67
Thuringia	3	11	40	47	0	67

Tab. 8.4: Characteristics of the civil service career law in a cross-Länder comparison

Source: Burmester 2015 with some updates by the authors

The most convincing independent variable explaining the degree of fragmentation is the competition between the Länder and with the private sector for qualified personnel. In this

case, it is a competition for qualified staff which will increase significantly in the future (cf. Frank/Heinicke 2009: 39; Helmrich et al. 2012: 10). As is also known to the government, the demographic development will increasingly bring about a shortage of qualified personnel (Lower Saxony, printed matter 16/655: 74). Owing to this development, Länder governments are not only in competition with each other for qualified personnel but also with the private sector (Schünemann 2007: 23, North Rhine-Westphalia, printed matter 16/9500: 15). Thus, the Länder have to modernise their public sector law if they want to attract a sufficient number of applicants⁸⁵.

However, the problem pressure varies. In Länder like the booming ones in the south that are characterised by a low unemployment rate, the problem pressure is higher than in those Länder that are marked by a relatively high unemployment rate. The unequal problem pressure allows taking measures, which differ in their potential to make the civil service career system more attractive. Moreover, the Länder compete with each other for qualified personnel. However, creating a substantial upward mobility in the system does not come without financial costs. Bavaria, the frontrunner in this process, invested a substantial amount of money in creating 34,400 possibilities for promotion (Bayerisches Staatsministerium der Finanzen 2013: 86, 105). In contrast, North Rhine-Westphalia, which had also set up an attractive qualification system, could not afford, due to budgetary constraints, to create additional promotion possibilities (DBB NRW 2015: 1–2; DGB NRW 2015: 4). Therefore, finally a highly attractive civil service is dependent, among other things, on a financially sound state budget as in Bavaria. As can be seen, the unequal budgetary constraints explain the fragmentation of the laws.

As already mentioned, the German coastal Länder are characterised by fairly uniform regulations. This is due to some coordinating activities starting at the beginning of the reform process in order to guarantee mobility of the civil servants between these Länder (cp. Seeck/Rieger 2011:1-2). The question is why the coastal Länder have been successful in coordinating their reform processes despite being under similar competitive pressure as the rest of the Länder. The difference can be explained by a long tradition of corporation in various fields that even has been spelt out in a state contract between them (cf. Hamburg, plenary protocol 16/31: 1443; printed matter 16/2263). Except for Lower Saxony, the coastal Länder lacked administrative capacities to develop sound concepts for reform processes. In order to hold their ground in comparison to the bigger Länder like Bavaria and North Rhine-Westphalia, they pooled their capacities.⁸⁶

⁸⁵ See the statement of the high-ranking civil servant of the Bavarian Ministry of Finance Ministerialdirigent Wilhelm Hüllmantel during an event of the Beamtenbund Tarifunion (BBW) on 01.04.2009; http://www.bb.w.dbb.de/begegnungen/090401_dienstrechtsreform.php, 22.11.2015.

⁸⁶ Expert interviews with a ministerial official 01-2015 and a representative of an interest group 02-2015.

Partisan effects seem not to have influenced the fragmentation of public sector law. Due to the complexity of the civil service career law, this subject was not suitable either for party competition or for a remarkable coverage in the media, as a media analysis revealed.

8.5.4 Civil servants' pay

Starting with the dependent variable, the field of public sector pay has to be considered as highly fragmented, although in 2006 it was mostly the same across the different Länder. Bavaria is the highest-paying Land in Germany, while Berlin is characterised by the lowest pay level. In the career track A 13 (e.g. first-grade high school teacher), the difference in yearly pay between Bavaria (€62,501) and Berlin (€56,165) amounts to €6,336 or 11.3% in 2016 (cf. DGB Bundesvorstand 2016: 13)⁸⁷. A similar picture holds true for career track A 9 (e.g. detective superintendent). Here the difference between the highest-paying country (Bavaria paying €41,281) and the lowest-paying Land (Berlin €36,909) stands at €4,372 or 11.8% (cf. DGB Bundesvorstand 2016: 13). No two Länder show the same pay level, whereas the differences in the pay scales are substantial. Even the Constitutional Court of North Rhine-Westphalia has declared the system of civil servants' pay in this Land as unconstitutional for being too fragmented in its internal structure to ensure constitutionally guaranteed traditional principles of the civil service (VerfGH NRW 21/13 from 1 July 2014). Overall, it seems justified to assess the degree of fragmentation as high.

In this case, the competition for qualified personnel gave rise to a process that led to highly diverse public sector pay levels in the different Länder. For instance, the impact of competition became evident from the growing difficulties Berlin faces to attract qualified civil servants. The neighbouring government of Brandenburg and especially the federal government based in the same city pay better than Berlin the Land. In response to its weak position in the competition for the most qualified civil servants, in August 2016 Berlin will start increasing the civil servants' pay at least by 0.5 percentage points above the average pay increase in the other Länder (DGB 2015: 28).

Compared to the case of the civil service career law, budgetary constraints were even more important. Since the public sector employs a workforce of 4.6 million, of which 1.7 million are civil servants, a major public cost factor, the attempt to limit any increase in the pay level seems understandable. Thus, especially Länder with high budget deficits have to limit them very significantly. However, the already existing and the impeding shortage of qualified personnel in the labour market makes it necessary to build a more attractive civil service system, a part of which is the pay level. As in the case with the civil service career law, the problem pressure is differently distributed across the Länder. More affluent Länder such as Bavaria, which are marked by a tense labour market for qualified personnel, feel the pressure

⁸⁷ In both *Länder* the weekly working hours are the same.

stronger than less booming Länder. At the same time, they suffer less from budgetary constraints.

Following this line of thought, Dose and Wolfes (2016: 279-81) worked with a model that incorporates not only the Länder public debt as percentage of its GDP, but also the partisan dominance in the governments of the different Länder. By calculating a regression analysis using data of the mid-range career track A 13, they explained about 60% of the variance and attributed a substantially higher explanatory power (Beta = $-.655$) to the ratio of Länder debt to GDP than to being governed by a left-wing government (Beta = $-.329$). Thus, the Länder governments that are dominated by the CDU and the sister party CSU pay their civil servants slightly better than left-wing/green governments.

8.6 Conclusion

This paper aimed to explain the degree of fragmentation or uniformity of Länder laws based on four of the new legislative competences that the Länder gained with the Federalism Reform I in 2006. Referring to our hypotheses, we can summarise our empirical results as follows: As assumed in Hypothesis 1, the Länder laws show a higher degree of fragmentation if there are different positions of the governing parties. This holds true for the differences between parties as well as for the differences between regional party associations of the same political camp (see the case studies on shop closing time and on the penitentiary system). Naturally, if a party has not developed its own position, this variable does not make any difference (see civil service career law). Likewise, as Hypothesis 2 posits, different problem pressures across the Länder increase the degree of fragmentation of the laws. However, on the basis of the selected cases, we cannot attribute the extent of explanatory power because there was no sufficient variance. Finally, Hypothesis 3 could be provisionally confirmed. In two of the case studies, we observed highly fragmented or at least slightly fragmented laws due to competition between the Länder under unequal budgetary constraints. Especially, if the budgetary constraints are important, competition results in a high degree of fragmentation. Comparing the three factors, namely parties, problem pressure, and competition, the latter superimposes the others: If the Länder fear economic disadvantages, even partisan beliefs step back to some extent.

However, there is an additional factor not yet included in our analytical framework, which seems to have an influence on the degree of fragmentation of laws. In the case of the penitentiary system as well as in the case of civil service career law, the existence of expert networks has developed a substantial explanatory power in the direction of uniformity. In this case, the influence of ‘brotherhoods of experts’, as already stated by Frido Wagener in 1979, was again confirmed. It appears that such networks are even able to superimpose the impact of the factor of ‘competition under the condition of budgetary constraints’. Thus, further research should take up this ‘new’ factor.

Finally, with regard to the impact of the Federalism Reform on Länder politics, we notice an indication for a certain change towards ‘more federalism’ compared to the traditional ‘uniformity narrative’. Although there is still some uniformity, the majority of cases in our analysis were characterised by a remarkable degree of fragmentation.

9 Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun, 1992. Der verkappte Einheitsstaat. Opladen: Leske+Budrich.
- Achen, Christopher H., 1982. Interpreting and Using Regression. Thousand Oaks: Sage.
- Andronescu, Cristina G. / Carnes, Matthew E., 2015. Value Coalitions and Policy Change, in: *Journal of European Social Policy* 25 (2): 159–174.
- Arends, Helge, 2017. Equal Living Conditions vs. Cultural Sovereignty?, in: *Publius* 47 (4): 673–706.
- Armingeon, Klaus / Bertozzi, Fabio / Bonoli, Giuliano, 2004. Swiss Worlds of Welfare. *West European Politics* 27 (1): 20–44.
- Arzheimer, Kai, 2012. Twenty Years After: Sozial- und wirtschaftspolitische Einstellungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich, in: Keil, Silke I. / Thaidigsmann, S. Isabell (Hrsg.): *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie*. Wiesbaden: VS: 299–336.
- Barclay, Scott / Fisher, Shauna, 2003. The States and the Differing Impetus for Divergent Paths on Same-Sex Marriage, 1990–2001, in: *Policy Studies Journal* 31 (3): 331–352.
- Baßlsperger, Maximilian, 2012. Zur Evaluation des bayerischen Leistungslaufbahngesetzes, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht*, 12: 397–403.
- Baum, Britta / Seitz, Helmut, 2003. Demographischer Wandel und Bildungsausgaben, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 72 (2): 205–219.
- Baumgartner, Frank R. / Berry, Jeffrey M. / Hojnacki, Marie / Kimball, David C. / Leech, Beth L., 2009. *Lobbying and Policy Change*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, 2013. Bericht des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen zur Evaluation des Neuen Dienstrechts. o.O. (München): Bayerisches Staatsministerium der Finanzen.
- Beck, Nathaniel / Katz, Jonathan N., 1995. What to Do (and not to Do) with Time-Series Cross-Section Data, in: *American Political Science Review*, 89 (3): 634–647.
- Becker, Andreas / Tepke, Alexia, 2011. Besoldungs-Föderalismus statt einheitlichem Besoldungsrecht – eine aktuelle Bestandsaufnahme, in: *ZBR Heft 10/2011*.
- Beinborn, Niclas / Grohs, Stephan / Reiter, Renate / Ullrich, Nicolas, 2018. Eigenständige Jugendpolitik, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 12 (4): 743–762.
- Béland, Daniel / Lecours, André, 2008. *Nationalism and Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Benz, Arthur, 1985. *Föderalismus als dynamisches System*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Benz, Arthur, 1999. Rediscovering Regional Economic Policy. New Opportunities for the Länder in the 1990s, in: Jeffery, Charlie (Hrsg.), *Recasting German federalism. The legacies of unification*, London: Pinter: 177-196.
- Benz, Arthur, 2002. Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung, in: Benz, Arthur / Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.), *Föderalismus*.

Analyse in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 9-50.

- Benz, Arthur, 2007. Föderalismusreform in der „Entflechtungsfalle“, in: Jahrbuch des Föderalismus 2007, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen. Baden-Baden: Nomos: 180-190.
- Besier, Gerhard, 2007. Das Ost-West-Verhältnis in Deutschland, in: Besier, Gerhard / Stoklosa, Katarzyna (Hrsg.): 15 Jahre Deutsche Einheit. Berlin: LIT: 25–39.
- Beyme, Klaus von, 2010¹¹. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: VS.
- Birkel, Christoph, 2008. Gewaltkriminalität, in: Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer, Wiesbaden: VS: 89–112.
- Blancke, Susanne / Schmid, Josef, 1998. Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich. Programme, Konzepte, Strategien. EZFF Occasional Paper Nr. 18. Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung.
- Blancke, Susanne, 2004. Politikinnovation im Schatten des Bundes. Policy-Innovationen und -Diffusionen im Föderalismus und die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blumenthal, Julia von, 2009. Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung, Baden-Baden: Nomos.
- Blumenthal, Julia von, 2010. Im Zweifel für die Einheit(lichkeit)? Determinanten landespolitischer Entscheidungen, in: Blumenthal, Julia von / Bröchler, Stephan (Hrsg.), Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 177-196.
- Bogumil, Jörg / Jann, Werner, 2009². Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bohle, Dorothee / Greskovits, Béla, 2012. Capitalist Diversity on Europe's Periphery. Ithaca: Cornell University Press.
- Bräuninger, Thomas / Debus, Marc, 2012. Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Brenke, Karl / Zimmermann, Klaus F., 2009. Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 78 (2): 32–62.
- Budde, Emma T. / Knill, Christoph / Fernández-i-Marín, Xavier / Preidel, Caroline, 2018. A Matter of Timing: The Religious Factor and Morality Policies, in: Governance 31 (1): 45–63.
- Budge, Ian / Klingemann, Hans-Dieter / Volkens, Andrea / Bara, Judith / Tanenbaum, Eric, 2001. Mapping Policy Preferences. Oxford: Oxford University Press.
- Bundesministerium der Finanzen (2008-2015). Verordnungen des Bundesministeriums der Finanzen zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes in den Ausgleichsjahren 2006-2013.
- Burkhart, Simone, 2005. Parteipolitikverflechtung, in: Politische Vierteljahresschrift 46 (1): 14-38.
- Burmester, Carolin, 2015. Mobilität von Beamten der allgemeinen Verwaltung von Lehrern und Polizisten. Vorschriftenanalyse zu den Auswirkungen der

Föderalismusreform I. Duisburger politik- und verwaltungswissenschaftliche Arbeitspapiere. Duisburg: Lehrstuhl für Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft.

- Busemeyer, Marius / Seitzl, Lina, 2018. The Partisan Politics of Early Childhood Education in the German Länder, in: *Journal of Public Policy* 38 (2): 243–274.
- Caughey, Devin / Warshaw, Christopher, 2018. Policy Preferences and Policy Change, in: *American Political Science Review* 112 (2): 249–266.
- Dardanelli, Paolo / Kincaid, John / Fenna, Alan / Kaiser, André / Lecours, André / Kumar Singh, Ajay, 2019. Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De/Centralization in Federations, in: *Publius* 49 (1): 1–29.
- DBB NRW, 2015. Entwurf eines Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen. Stellungnahme des DBB NRW - Beamtenbund und Tarifunion. Düsseldorf.
- Debus, Marc / Bräuninger, Thomas, 2012. Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Decker, Frank, 2011. Regieren im "Parteienbundesstaat". Zur Architektur der deutschen Politik. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Detterbeck, Klaus / Renzsch, Wolfgang / Schieren, Stefan (Hrsg.), 2010. Föderalismus in Deutschland, München: Oldenbourg.
- Detterbeck, Klaus / Renzsch, Wolfgang, 2008. Symmetrien und Asymmetrien im bundesstaatlichen Parteienwettbewerb, in: Jun, Uwe / Haas, Melanie / Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 39-56.
- DGB Bundesvorstand, 2016. Besoldungsreport 2016. Die Entwicklung der Einkommen der Beamtinnen und Beamten von Bund, Ländern und Kommunen, DGB diskurs. Berlin: DGB Bundesvorstand.
- DGB NRW, 2015. Stellungnahme des DGB Bezirks NRW zum Entwurf der Kerngesetze eines Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes. Düsseldorf.
- Dinter, Katharina, 2015. Die Entwicklung des Heimrechts auf der Ebene des Bundes und der Bundesländer, Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Dombert, Matthias / Witt, Karsten (Hrsg.), 2016. Agrarrecht, München: C.H. Beck.
- Dose, Nicolai / Reus, Iris, 2016. The effect of reformed legislative competences on Länder policy-making. *Regional & Federal Studies* 26: 625–644.
- Dose, Nicolai / Wolfes, Felix, 2016. Die Höhe der Beamtenbesoldung in den Ländern. Der Versuch einer Erklärung: Parteiendifferenzhypothese oder Verschuldungsdruck?, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft (ZfVP)* 9 (4): 267-293.
- Dose, Nicolai, 2016. Ökonomische Theorie des Föderalismus und die Föderalismusreformen. Die Bundesländer im Wettbewerb und die Beamten, in: Sommermann, K.-P. (Hrsg.), Öffentliche Angelegenheiten – interdisziplinär betrachtet. Forschungssymposium zu Ehren von Klaus König. Berlin: Duncker & Humblot: 27-48.
- Downs, Anthony, 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Brothers: New York.
- Downs, Anthony, 1968. *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen: Mohr Verlag.

- Dünkel, Frieder, 2010. Strafvollzug in Deutschland – Rechtstatsächliche Befunde, in: APuZ 7/2010: 7-14.
- Evangelische Kirche in Deutschland. 2007–2014. Kirchenmitgliederzahlen am 31.12. Hannover.
- Ewert, Stefan / Jankowski, Michael / Müller, Jochen, 2018. Politikpositionen von Regierungen im Ländervergleich, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 12 (4): 683–702.
- Ewert, Stefan, 2016². Landwirtschaftspolitik und die Entwicklung des ländlichen Raums, in: Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hrsg.). Die Politik der Bundesländer, Wiesbaden: VS: 233–257.
- Fink, Simon, 2009. Churches as Societal Veto Players. West European Politics 32 (1): 77–96.
- Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente, 31.03.2003: Dokumentation. Lübeck: Landtag Schleswig-Holstein.
- Frank, Götz / Heinicke, Thomas, 2009. Die Auswirkungen der Föderalismusreform auf das öffentliche Dienstrecht – das neue Spannungsfeld von Solidarität, Kooperation und Wettbewerb zwischen den Ländern, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft 1/2: 34-39.
- Franzmann, Simon / Kaiser, André, 2006. Locating Political Parties in Policy Space. A Reanalysis of Party Manifesto Data, in: Party Politics 12: 163–188.
- Freitag, Markus / Vatter, Adrian (Hrsg.), 2008. Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich. UTB. Opladen Budrich.
- Freitag, Markus / Vatter, Adrian (Hrsg.), 2010. Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Münster: LIT Verlag.
- Funk, Albert, 2010. Föderalismus in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Galli, Emma / Rossi, Stefania, 2002. Political Budget Cycles, in: Public Choice 110 (3-4): 283–303.
- Garcia, Carlos E. / Davidson, Theresa, 2013. Are Rural People more Anti-Immigrant than Urban People?, in: Journal of Rural Social Sciences 28 (1): 80–105.
- Gerstenberg, Katrin, 2009. Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, Berlin: Duncker & Humblot.
- GESIS. 2007-2015. ALLBUS 2006-2014.
- Giger, Nathalie / Klüver, Heike, 2016. Voting Against Your Constituents?, in: American Journal of Political Science 60 (1): 190–205.
- Götz, Klaus, 1992. Intergovernmental relations and state government discretion. Baden-Baden: Nomos.
- Graf, Carola, 2007. Zuständigkeiten und Befugnisse der Länder im Bereich der Gesetzgebung nach der Föderalismusreform. o.O.: Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen.
- Grande, Edgar, 1998. Globalisierung und die Zukunft des Nationalstaats: Eine vergleichende Untersuchung zur reflexiven Modernisierung moderner Staatlichkeit, in: SFB 536 (Hrsg.), Reflexive Modernisierung. Antrag auf Finanzierung für die Jahre 1999-2002. München: SFB 536: 809-852.

- Grube, Norbert, 2001. Föderalismus in der öffentlichen Meinung, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen. Baden-Baden: Nomos: 101-114.
- Grumbach, Jacob M., 2018. From Backwaters to Major Policymakers, in: Perspectives on Politics 16 (2): 416–435.
- Hall, Peter A., 2008. Systematic process analysis: when and how to use it, in: european political science, 7/2008.
- Hanschmann, Felix, 2009. Demontage eines Grundrechts, in: Die Öffentliche Verwaltung, 10: 389–398.
- Haring, Merten, 2010. Sportförderung in Deutschland. Wiesbaden: VS.
- Hartung, Ulrich / Hörisch, Felix, 2018. Regulation vs Symbolic Policy-making, in: German Politics 27 (3): 380–400.
- Haupt, Wolfgang, 2010. Die Strafvollzugsgesetze der Länder. Stellungnahme des Arbeitskreises kritischer Strafvollzug e.V., Münster.
- Hausner, Karl Heinz, 2005. Die Ökonomische Theorie des Föderalismus, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jhrg., Heft 1: 55-60.
- Hayek, Friedrich A., 2002. Competition as a discovery procedure, in: Quarterly Journal of Austrian Economics, Vol. 5, No. 3: 9-23.
- Hecock, R. Douglas, 2006. Electoral Competition, Globalization, and Subnational Education Spending in Mexico, 1999–2004, in: American Journal of Political Science 50 (4): 950–961.
- Helmrich, Robert / Zika, Gerd / Kalinowski, Michael / Wolter, Marc Ingo, 2012. Engpässe auf dem Arbeitsmarkt: Geändertes Bildungs- und Erwerbsverhalten mildert Fachkräftemangel, in: BIBB-Report, Heft 18: 1-14.
- Henkes, Christian, 2008. Integrationspolitik in den Bundesländern?, in: Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer, Wiesbaden: VS: 113–136.
- Hertel-Fernandez, Alexander, 2014. Who Passes Business’s Model Bills?, in: Perspectives on Politics 12 (3): 582–602.
- Hesse, Konrad, 1962. Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Hibbs, Douglas A., 1977. Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review, Vol. 71, No. 4: 1467–1487.
- Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hrsg.), 2008. Die Politik der Bundesländer. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hrsg.), 2016²: Die Politik der Bundesländer. Wiesbaden: VS Verlag
- Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder, 2008. Sechzehn Länder, sechzehn Felder. Erträge des Vergleichs, in: Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS.
- Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder, 2016². Politik in den Bundesländern unter reformierten institutionellen Rahmenbedingungen, in: Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse: 1-9.

- Höfling, Wolfram / Rixen, Stephan, 2008. Die Landes-Gesetzgebungskompetenzen im Gewerberecht nach der Föderalismusreform, in: Gewerbearchiv, Heft 1: 1.
- Holland-Letz, Anja, 2011. Handbuch der Dienst- und Laufbahnrechtsreformen in Bund und Ländern – Laufbahnstrukturen, Altersgrenzen und Altersteilzeit, Berlin: dbb Verlag.
- Holzinger, Katharina / Knill, Christoph, 2005. Causes and conditions of cross-national policy convergence, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 5: 775-796.
- Hönes, Ernst-Rainer, 2014. Flurbereinigung, Denkmal- und Naturschutz. 60 Jahre Flurbereinigungsgesetz, in: *Natur und Recht*, Heft 36 (2014): 153-164.
- Hooghe, Liesbet / Marks, Gary / Schakel, Arjan / Chapman-Osterkat, Sandra / Niedzwiecki, Sara / Shair-Rosenfield, Sarah, 2016. *Measuring Regional Authority*. Oxford: Oxford University Press.
- Hörisch, Felix, 2018. Asylpolitik im Bundesländervergleich, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 12 (4): 783–803.
- Hough, Daniel / Jeffery, Charlie, 2003. Landtagswahlen: Bundestestwahlen oder Regionalwahlen?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 34. Jg., 2003, Heft 1: 79-95.
- Hrbek, Rudolf, 2006. Ein neuer Anlauf zur Föderalismus-Reform: Das Kompromisspaket der Großen Koalition, in: *Jahrbuch des Föderalismus 2006*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen. Baden-Baden: Nomos: 139-157.
- Imbeau, Louis M. / Landry, Réjean / Milner, Henry / Petry, François, 2000. Comparative Provincial Policy Analysis, in: *Canadian Journal of Political Science* 33 (4): 779–804.
- Jaedicke, Wolfgang / Wollmann, Hellmut, 1983. Wohnungsbauförderung im Bundesländervergleich, in: *Bauwelt* 74 (12): 437–443.
- Jeffery, Charlie / Pamphilis, Nicole M. / Rowe, Carolyn / Turner, Ed, 2014. Regional policy variation in Germany: the diversity of living conditions in a ‘unitary federal state’, in: *Journal of European Public Policy*, 2014, Vol. 21, No. 9: 1350-1366.
- Jeffery, Charlie / Pamphilis, Nicole M. / Rowe, Carolyn / Turner, Ed, 2016. Introduction to the Special Issue, in: *German Politics* 25 (2), S. 165-175
- Jeffery, Charlie / Rowe, Carolyn, 2014. The Reform of German Federalism, in: Padgett, Stephen / Paterson, William / Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), *Development of German Politics* 4. Basingstoke: Palgrave Macmillan: 35-56.
- Jeffery, Charlie, 1999. From Cooperative Federalism to a ‘Sinatra Doctrine’ of the Länder?, in: Jeffery, Charlie (Hrsg.), *Recasting German federalism. The legacies of unification*. London: Pinter: 329-342.
- Jeffery, Charlie, 2005. Federalism: the New Territorialism, in: Green, Simon / Paterson, William E. (Hrsg.), *Governance in Contemporary Germany*, Cambridge University Press: 78–93.
- Joossens, Luk / Raw, Martin, 2007. Progress in Tobacco Control in 30 European Countries 2005 to 2007, in: *European Network for Smoking Prevention*, http://www.ensp.org/files/30_european_countries_text_final.pdf.
- Jordan, Jason, 2014. Religious Belief, Religious Denomination, and Preferences for Redistribution, in: *West European Politics* 37 (1): 19–41.

- Jun, Uwe / Haas, Melanie / Niedermayer, Oskar (Hrsg.), 2008. Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kaiser, André / Vogel, Stephan, 2019. Dynamic De/Centralization in Germany, 1949–2010, in: *Publius* 49 (1): 84–111.
- Keating, Michael / Cairney, Paul, 2012. Introduction: Policy-making, Learning and Devolution, *Regional & Federal Studies*, Vol. 22, No. 3: 239-250.
- Keating, Michael, 2008. Thirty Years of Territorial Politics, in: *West European Politics* 31 (1–2): 60–81.
- Keman, Hans, 2014³. Comparative research methods, in: Caramani, Daniele (Hrsg.), *Comparative Politics*. Oxford, New York: Oxford University Press: 47-59.
- Kilper, Heiderose / Lhotta, Roland, 1996. Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. *Grundwissen Politik Band 15*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kincaid, John, 2010. United States of America, in: Moreno, Luis / Colino, César. *Diversity and Unity in Federal Countries*, Montreal: McGill-Queen's University Press: 350–378.
- Kisker, Gunter, 1971. Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen: Mohr Verlag.
- Kluth, Winfried, 2007. Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden: Nomos.
- Kluth, Winfried, 2010. Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, Halle-Wittenberg: Univ.verlag.
- Knopp, Lothar / Hagemeyer, Bernadette, 2013. Aktuelle Befunde zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I auf Landesbeamte, in: *Landes- und Kommunalverwaltung*, S. 145-151
- Köhne, Michael, 2009. 3 Landesstrafvollzugsgesetze – Beiträge zum „Wettbewerb der Schabigkeit“?, in: *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 29: 130–133.
- Köhne, Michael, 2013. Das Bayerische Untersuchungshaftvollzugsgesetz, in: *Juristische Rundschau*, 1: 20–22.
- Korpi, Walter, 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Korte, Karl-Rudolf / Florack, Martin / Grunden, Timo, 2006. *Regieren in Nordrhein-Westfalen. Strukturen, Stile und Entscheidungen 1990 bis 2006*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kropp, Sabine, 2010. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Krumm, Thomas, 2015. *Föderale Staaten im Vergleich. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Laufer, Heinz / Münch, Ursula, 2003. *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske+Budrich.
- Laufer, Heinz / Münch, Ursula, 2010. *Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland*, München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Lax, Jeffrey R. / Phillips, Justin H., 2009. Gay Rights in the States. *American Political Science Review* 103 (3): 367–386.

- Leber, Fabian, 2014. Landesgesetzgebung im neuen Bundesstaat. Baden-Baden: Nomos.
- Lehbruch, Gerhard, 1976. Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart u.a.: Verlag W. Kohlhammer.
- Lehbruch, Gerhard, 2000³. Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Leonardy, Uwe, 1999. Deutscher Föderalismus jenseits 2000: Reformiert oder deformiert, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 30, No. 1 (Februar 1999): 135-162.
- Leunig, Sven / Neumann, Felix, 2012. Landespolitik und Landesrecht. Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden: Nomos: 197-210.
- Leunig, Sven / Pock, Martin, 2010. Landespolitik nach der Föderalismusreform I, in: Blumenthal, Julia von / Bröchler, Stephan (Hrsg.), Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 157-175.
- Leunig, Sven, 2007. Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich. Opladen: Budrich.
- Leunig, Sven, 2008. Föderalismus in Deutschland – Zwischenbilanz und Ausblick, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 18. Jahrgang (2008), Heft 4: 523-531.
- Leunig, Sven, 2010. Intergouvernementale Beziehungen im Bundesstaat, in: Renzsch, Wolfgang / Detterbeck, Klaus / Schieren, Stefan (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, München: Oldenbourg: 171-198.
- Leuprecht, Christian, 2008. Föderalismuskultur-Banausen. Wie ist es um die föderale Kultur in Deutschland bestellt?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos: 269-284.
- Lhotta, Roland, 1993. Der „verkorkste Bundesstaat“ – Anmerkungen zur bundesstaatlichen Reformdiskussion, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 24, No. 1 (Februar 1993): 117-132.
- Lipset, Seymour Martin / Stein, Rokkan (Hrsg.), 1967. Party Systems and Voter Alignments. New York: Free Press.
- Lorse, Jürgen, 2013. Das neue Dienstrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Aktuelle Entwicklungstendenzen des Beamtenrechts, in: Zeitschrift für Beamtenrecht 61 (3): 79-88.
- Loughlin, John, 2013. Reconfiguring the nation-state. Hybridity vs. uniformity, in: Loughlin, John / Kincaid, John / Swenden, Wilfried (Hrsg.), Routledge Handbook of Regionalism and Federalism. Abingdon, New York: Routledge: 1-18.
- Marks, Gary / Hooghe, Liesbet / Schakel, Arjan H., 2008. Patterns of Regional Authority. Regional and Federal Studies 18: 2–3, 167–181.
- Mielke, Siegfried / Reutter, Werner (Hrsg.), 2004. Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte – Struktur – Funktionen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Miller, Edward Alan, 2004. Advancing Comparative State Policy Research. *State and Local Government Review* 36 (1): 35–58.
- Moreno, Luis / Colino, César (Hrsg.), 2010. Diversity and unity in federal countries. Montreal u.a.: McGill-Queen's University Press.
- Münch, Ursula, 1997. Sozialpolitik und Föderalismus. Opladen: Leske+Budrich.
- Münch, Ursula, 2008: Bundesdeutsche Bildungspolitik zwischen Europäisierung und Entstaatlichung, in: Scheller, Henrik / Schmid, Josef (Hrsg.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden-Baden: Nomos: 186-215.
- Münch, Ursula, 2010. Föderale und parteipolitische Interdependenzen bei schulpolitischen Innovationsprozessen, in: EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2010, Baden-Baden: Nomos: 188–198.
- Münch, Ursula, 2011. Deutscher Bildungsföderalismus, in: Gagnon, Alain-G. / Sturm, Roland (Hrsg.), Föderalismus als Verfassungsrealität. Baden-Baden: Nomos: 173-191.
- Münch, Ursula, 2012. Variantenreiche Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hrbek, Rudolf / Große Hüttmann, Martin / Schmid, Josef (Hrsg.), Bildungspolitik in Föderalstaaten und der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos: 47–62.
- Munck, Gerardo L. / Verkuilen, Jay, 2002. Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices, in: *Comparative Political Studies*, 35 (5): 5-34.
- Newman, Joshua, 2017. Policy Analysis in Sub-national Governments, in: Marleen Brans / Geva-May, Iris / Howlett, Michael (Hrsg.): *Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis*. New York: Routledge: 118–130.
- O'Brien, Robert M., 2007. A Caution Regarding Rules of Thumb for Variance Inflation Factors, in: *Quality & Quantity* 41 (5): 673–690.
- Oates, Wallace E., 1972. *Fiscal Federalism*. New York, Chicago, San Francisco und Atlanta: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oberhofer, Julia / Stehlin, Julia / Sturm, Roland, 2011. Citizenship im unitarischen Bundesstaat, in: *Politische Vierteljahresschrift* 52: 163–194.
- Oberhofer, Julia / Sturm, Roland (Hrsg.), 2010. Koalitionsregierungen in den Ländern und Parteienwettbewerb, München: Buch&Media.
- Obermeier, Simon, 2012. Die Abweichungsgesetzgebung im Jagdwesen: Eine weitere Anekdote eines „symbolischen Föderalismus“ in der Bundesrepublik Deutschland, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden: Nomos: 211-221.
- Oberndorfer, Ulrich / Steiner, Viktor, 2007. Generationen- oder Parteienkonflikt?, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8 (2): 165–183.
- Obinger, Herbert / Starke, Peter, 2007. Sozialpolitische Entwicklungstrends in OECD-Ländern 1980-2001: Konvergenz, Divergenz oder Persistenz?, in: Holzinger, Katharina / Jörgens, Helge / Knill, Christoph (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. PVS-Sonderheft 38/2007. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 470-495.
- Obinger, Herbert, 2015. Funktionalismus, in: Wenzelburger, Georg / Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer: 35-54.

- OECD/EU/JRC, 2008. Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide, OECD Publishing, Paris. (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264043466-en>).
- Olson, Mancur C., 1969. The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: American Economic Review, Vol. 59: 479-487.
- Page, Edward C., 1991. Die "do parties make a difference"- Diskussion in Großbritannien, in: Blanke, Bernhard / Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, Leviathan-Sonderheft 12/1991. Opladen: Westdeutscher Verlag: 239-252.
- Paschke, Marian, 2009³. Medienrecht, Heidelberg u.a.: Springer.
- Pasternack, Peer, 2011. Fazit: Traditionelle Differenzen und neue Ähnlichkeiten. Trends nach der Föderalismusreform, in: Pasternack, Peer (Hrsg.): Hochschulen nach der Föderalismusreform, Leipzig: Akademische Verlagsanstalt: 340-353.
- Payk, Bernhard, 2009. Deutsche Schulpolitik nach dem PISA-Schock. Wie die Bundesländer auf die Legitimationskrise des Schulsystems reagieren. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Peters, B. Guy, 1998. Comparative Politics. Theory and Methods. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: Macmillan Press.
- Petersen, Thieß / Wintermann, Ole, 2008. Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Peterson, Paul E., 1995. The Price of Federalism. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Pickup, Mark, 2006. Globalization, Politics and Provincial Government Spending in Canada, in: Canadian Journal of Political Science 39 (4): 883–917.
- Pomey, Marie-Pascale / Morgan, Steve / Church, John / Forest, Pierre-Gerlier / Lavis, John N. / McIntosh, Tom / Smith, Neale / Petrela, Jennifer / Martin, Elisabeth / Dobson, Sarah, 2010. Do Provincial Drug Benefit Initiatives Create an Effective Policy Lab?, in: Journal of Health Politics, Policy and Law 35 (5): 705–742.
- Potrafke, Niklas, 2011. Public Expenditures on Education and Cultural Affairs in the West German States, in: German Economic Review 12 (1): 124–145.
- Rahm, Christian, 2008. Die Umsetzung der Föderalismusreform I am Beispiel des öffentlichen Wohnungsrechts in Bayern, in: Jahrbuch des Föderalismus 2008: 204-215.
- Renzsch, Wolfgang, 1991. Finanzverfassung und Finanzausgleich. Bonn: Dietz.
- Renzsch, Wolfgang, 2008. Ausgaberestriktionen der Länder in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Reus, Iris / Vogel, Stephan, 2017. From Co-operative Federalism Towards more Dual Federalism in Germany: Which Länder Deviate from the Policy Mainstream? Paper presented at the ECPR General Conference 2017, available at: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/bc846b51-2299-4d80-b725-1d1ff52253a5.pdf>.
- Reus, Iris / Vogel, Stephan, 2018. Policy-Vielfalt zwischen den Bundesländern nach der Föderalismusreform I: Art, Ausmaß und Akteure, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 12(4): 621–642.

- Reus, Iris / Zohlnhöfer, Reimut, 2015. Die christlich-liberale Koalition als Nutznießer der Föderalismusreform? Die Rolle des Bundesrates und die Entwicklung des Föderalismus unter der zweiten Regierung Merkel, in: Zohlnhöfer, Reimut / Saalfeld, Thomas (Hrsg.), Die schwarz-gelbe Koalition. Eine Bilanz der zweiten Regierung Merkel 2009-2013. Wiesbaden: VS: 245-272.
- Reus, Iris, 2012. The Impact of the German Federalism Reform 2006 on the 'Länder', ECPR Graduate Student Conference, Bremen.
- Reus, Iris, 2015. Germany on a successful road to "new federalism"? The impact of the Federalism Reform of 2006 on the Länder, 41st Annual Conference of the International Association for the Study of German Politics (IASGP), Leipzig/Germany, June 25-26, 2015.
- Reus, Iris, 2016. On a Successful Road to 'More Federalism' in Länder Politics? The Case of Smoking Bans after Germany's Federalism Reform, in: German Politics, Vol. 25, No. 2: 210-226.
- Reus, Iris, 2016b. Die Wirtschaftspolitik der Länder, in: Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse, Wiesbaden: Springer VS: 183-207.
- Reutter, Werner, 2004. Landesparlamente im kooperativen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B50-51/2004: 18-24.
- Reutter, Werner, 2006. Föderalismusreform und Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 16/2006: 1249-1274.
- Reutter, Werner, 2017. Landesparlamente im unitarischen Bundesstaat: „Machtlosigkeit“ und „unheilige Allianz“, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Bd. 46, Nr. 4: 1-12.
- Robbe, Patrizia / Borhanian, Sarab, 2006. Zur Reichweite der neuen Länderkompetenzen im Bereich der Gesetzgebung, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 3 – 468/06.
- Robbe, Patrizia / Rohleder, Kristin / Gramann, Kirsten, 2009. Auswirkungen der Föderalismusreform I. Mitwirkungsrechte und Gesetzgebungskompetenzen, Berlin: Deutscher Bundestag (WD 3 – 321/09).
- Rössel, Jörg / Weingartner, Sebastian, 2015. Nothing but the Cuckoo Clock? Determinants of Public Funding of Culture in Switzerland, 1977–2010, in: Poetics 49 (1): 43–59.
- Rothgang, Heinz / Wessel, Anna Caroline, 2008. Sozialpolitik in den Bundesländern, in: Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 137-172.
- Rowe, Carolyn / Turner, Ed, 2016. Let's Stick Together? Explaining Boundaries to Territorial Policy Variation: The Case of Germany's Prisons Legislation, in: German Politics, Vol. 25, No. 2: 193-209.
- Sack, Detlef / Töller, Annette Elisabeth, 2018. Einleitung, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 12 (4): 603-619.

- Sandberger, Georg, 2008. Die Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2008: 160-171.
- Scharpf, Fritz W. / Reissert, Bernd / Schnabel, Fritz, 1976. Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.: Scriptor Verlag.
- Scharpf, Fritz W., 1985. Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26. Jg. (1985), Heft 4, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 2006. Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 50/2006: 6-11.
- Scharpf, Fritz W., 2007. Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, in: Egle, Christoph / Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002 – 2005. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften: 197-214.
- Scharpf, Fritz W., 2008. Community, Diversity and Autonomy. The Challenges of Reforming German Federalism, in: German Politics, Band 17, Nr. 4: 509-521.
- Scharpf, Fritz W., 2009. Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Schriften aus dem MPI für Gesellschaftsforschung Bd. 64. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Scheller, Henrik / Schmid Josef (Hrsg.), 2008. Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Baden-Baden: Nomos.
- Schmid, Josef / Blancke, Susanne, 2001. Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Berlin: edition sigma.
- Schmid, Josef / Hedrich, Horst, 2008. Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in den Bundesländern, in: Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hrsg.). Die Politik der Bundesländer, Wiesbaden: VS: 193–214.
- Schmid, Josef, 2002. Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat in Bundesstaaten, in: Benz, Arthur / Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.). Föderalismus, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 279–305.
- Schmidt, Manfred G. / Ostheim, Tobias, 2007. Die Sozioökonomische Schule, in: Schmidt, Manfred G. / Ostheim, Tobias / Siegel, Nico A. / Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), Der Wohlfahrtsstaat, Wiesbaden: VS: 29–39.
- Schmidt, Manfred G., 1980. CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern. Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag.
- Schmidt, Manfred G., 1995. Wörterbuch zur Politik. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.
- Schmidt, Manfred G., 1996. When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy, in: European Journal of Political Research, Vol. 30, No. 2: 155-183.
- Schmidt, Manfred G., 2011². Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. München: C. H. Beck.
- Schmidt, Manfred G., 2016. Conclusion: Policy diversity in Germany's federalism, in: German Politics 25: 301–314.

- Schneider, Christina J., 2010. Fighting with One Hand Tied Behind the Back, in: Public Choice 142 (1–2): 125–150.
- Schneider, Hans-Peter, 2009. Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform. Zur Auslegung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und zur Vereinbarkeit darauf gestützter Beschränkungen des gewerblichen Spielbetriebs mit Art. 12 Abs. 1 GG, Baden-Baden: Nomos.
- Schneider, Hans-Peter, 2012. Die Föderalismusreform I auf dem Prüfstand. Ein Zwischenbericht über Teilbereiche ihrer Umsetzung, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden: Nomos: 222-233.
- Schneider, Hans-Peter, 2013. Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I, Baden-Baden: Nomos.
- Schneider, Herbert / Wehling Hans-Georg (Hrsg.), 2006. Landespolitik in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schniewind, Aline / Freitag, Markus / Vatter, Adrian, 2010. Die Staatstätigkeit großer Koalitionen, in: Freitag, Markus / Vatter, Adrian (Hrsg.). Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland, Münster: LIT: 179–201.
- Schöllner-Schwedes, Oliver / Ruhrort, Lisa, 2008. Länderverkehrspolitik, in: Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hrsg.). Die Politik der Bundesländer, Wiesbaden: VS: 235–256.
- Schönleiter, Ulrich / Böhme, Ralph, 2007. Herbstsitzung 2006 des Bund-Länder-Ausschusses Gewerberecht, in: Gewerbearchiv, Heft 3: 108.
- Schönleiter, Ulrich, 2006. Föderalismusreform und Gewerberecht. Erste Gedanken zur neuen Rechtslage, in: Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 52 (9): 371ff.
- Schünemann, Uwe, 2007. Rede des Innenministers des Landes Niedersachsen auf dem Symposium "Dienstrechtsreform in Niedersachsen". Dokumentation der Veranstaltung am 30. August 2007: 20-26.
- Schuster, Anke, 1997. Frauenpolitik zwischen parteipolitischer Programmatik und Wirklichkeit. Berlin: Pro Universitate.
- Seeck, Erich / Rieger, Reinhard, 2011. Neues Laufbahnrecht der Norddeutschen Küstländer, Recht im Amt, No. 1/2011: 1-9.
- Seeger, Bertram, 2003. Umweltpolitik in den 16 Ländern. Dissertation an der Universität Heidelberg.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. 2014: Regionaldatenbank Deutschland.
- Statistische Landesämter, 2014: Full-time Equivalents of Personnel of Regional Ministries without Subordinate Authorities. Special Analysis on Request of the Authors.
- Statistisches Bundesamt, 2015. Genesis Online Database.
- Statistisches Bundesamt. 2007-2014. Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2006-2013. Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden.
- Stimson, James A. / MacKuen, Michael B. / Erikson, Robert S., 1995. Dynamic Representation. American Political Science Review 89 (3): 543–565.
- Stober, Ralf, 2007. Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.

- Stocker, Rainer, 2010. Die Kulturpolitik der deutschen Bundesländer im Vergleich, in: Freitag, Markus / Vatter, Adrian (Hrsg.). Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland, Berlin: LIT: 203–233.
- Stoy, Volquart, 2016. Föderale Vielfalt im unitarischen Sozialstaat. Wiesbaden: VS.
- Stucke, Maurice E., 2011. Reconsidering Competition, in: Mississippi Law Journal, Vol. 81, No. 2: 107-188.
- Sturm, Roland, 1989. The industrial policy debate in the Federal Republic of Germany, in: The Changing Agenda of West German Public Policy, Hrsg. Simon Bulmer, Aldershot: Gower: 155–174.
- Sturm, Roland, 2005. Economic Reform at the Länder Level, in: German Politics 14 (2): 208-223.
- Sturm, Roland, 2007. Die Föderalismusreform I: Erfolgreiche Verfassungspolitik?, in: Baus, Ralf Thomas / Fischer, Thomas / Hrbek, Rudolf (Hrsg.), Föderalismusreform II. Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat. Baden-Baden: Nomos: 37-45.
- Sturm, Roland, 2008. Von der Symmetrie zur Asymmetrie – Deutschlands neuer Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2007, Band 8, Baden-Baden: Nomos: 27–41.
- Sturm, Roland, 2010. More courageous than expected?, in: Erk, Jan / Swenden, Wilfried (Hrsg.), New Directions in Federalism Studies. Abingdon/New York: Routledge: 34-49.
- Tandberg, David, 2010. Interest Groups and Governmental Institutions, in: Educational Policy 24 (5): 735–778.
- Tepe, Markus / Vanhuysse, Pieter, 2013. Cops for Hire?, in: Journal of Public Policy 33 (2): 165–199.
- Tepe, Markus / Vanhuysse, Pieter, 2014. A Vote at the Opera?, in: European Journal of Political Economy 36: 254–273.
- Tiebout, Charles M., 1956. A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5: 416-424.
- Töller, Annette Elisabeth, 2017. Verkehrte Welt? Parteien(in)differenz in der Umweltpolitik am Beispiel der Regulierung des Frackings, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 27 (2): 131–160.
- Turner, Ed, 2011. Political parties and public policy in the German Länder. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ulbricht, Lena, 2016. Föderalismus als Innovationslabor? Diffusion von Durchlässigkeit im Bildungsföderalismus. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Band 48).
- Wachendorfer-Schmidt, Ute, 2003. Politikverflechtung im vereinigten Deutschland. Westdeutscher Verlag.
- Wagener, Frido, 1979. Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Vol. 37: 215-266.
- Wagener, Frido, 1979. Forschungsprogramm Staatsorganisation. Im Auftrage des Bundesministers des Innern ausgearbeitetes Gutachten, Baden-Baden: Nomos.

- Weaver, R. Kent, 1986. The Politics of Blame Avoidance, in: *Journal of Public Policy* 6: 371-398.
- Weiß, Erich, 2006. Zur Reform des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement*, Heft 4/2006: 204-206.
- Weltbank, 2015. *World Development Indicators*.
- Wenzelburger, Georg / Zohlhöfer, Reimut, 2015. Konzepte und Begriffe der Vergleichenden Policy-Forschung, in: Wenzelburger, Georg / Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer: 15-32.
- Wenzelburger, Georg, 2014. Parties, Institutions and the Politics of Law and Order, in: *British Journal of Political Science* 45 (3): 1–25.
- Wenzelburger, Georg, 2015. Parteien, in: Wenzelburger, Georg / Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.): *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer: 81–112.
- Wilensky, Harold L., 1974. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Wilensky, Harold L., 2002. *Rich Democracies*. Berkeley: University of California Press.
- Wilson, Thomas C., 1995. Urbanism and Unconventionality, in: *Social Science Quarterly* 76 (2): 346–363.
- Wintermann, Ole / Petersen, Thieß, 2008. *Bürger und Föderalismus*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Wolf, Frieder / Heinz, Dominic, 2016². Schulpolitik, in: Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer*, Wiesbaden: VS: 10–34.
- Wolf, Frieder / Hildebrandt, Achim, 2008. Sechzehn Länder, sechzehn Felder. Erträge des Vergleichs, in: Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wolf, Frieder / Hildebrandt, Achim, 2016². Länderpolitik revisited, in: Wolf, Frieder / Hildebrandt, Achim (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer*, Wiesbaden: VS: 391–399.
- Wolf, Frieder, 2006. *Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich*, Münster: LIT.
- Wooldridge, Jeffrey M., 2013. *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. Mason: South-Western Cengage Learning.
- Zohlhöfer, Reimut, 2005. Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatliche Anpassungsreaktionen. Theoretische Überlegungen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 12: 41-75.
- Zohlhöfer, Reimut, 2008. Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Janning, Frank / Toens, Katrin (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung*, Wiesbaden: VS: 157–174.
- Zohlhöfer, Reimut, 2009a. Der Politikverflechtungsfalle entwischt? Die Effekte der Föderalismusreform I auf die Gesetzgebung, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 19 (2009): 39-76.
- Zohlhöfer, Reimut, 2009b. *Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa*, Baden-Baden: Nomos.

- Zohlnhöfer, Reimut, 2013. Politische Parteien und öffentliche Politik, in: Korte, Karl-Rudolf / Grunden, Timo (Hrsg.), Handbuch Regierungsforschung. Wiesbaden: Springer: 267–276.