

Online appendix

to dissertation

“De/centralisation and Regional Policy-Making in Federations.
Concepts, Measurement, Patterns and Predictors”

by Stephan Vogel

Content

| | |
|--|------------|
| Online appendix to chapter 2..... | 221 |
| Online appendix to chapter 3..... | 362 |
| Online appendix to chapter 4..... | 378 |
| Online appendix to chapter 5..... | 491 |
| Online appendix to chapter 6..... | 734 |
| Online appendix to chapter 7..... | 919 |

A table of content for each online appendix is available at the indicated page.

Online appendix to chapter 2

Article: Dynamic De/Centralization in Germany, 1949-2010 (with André Kaiser).

Contents

| | |
|--|-----|
| P1 Agriculture | 223 |
| P2 Citizenship and immigration..... | 230 |
| P3 Culture..... | 234 |
| P4 Currency and money supply..... | 239 |
| P5 Defense..... | 245 |
| P6 Economic activity..... | 247 |
| P7 Education – pre-tertiary | 253 |
| P8 Education – tertiary | 257 |
| P9 Elections and voting..... | 262 |
| P10 Employment relations..... | 266 |
| P11 Environmental protection | 271 |
| P12 External affairs..... | 279 |
| P13 Finance and securities | 283 |
| P14 Health care | 288 |
| P15 Language..... | 299 |
| P16 Law – civil..... | 303 |
| P17 Law – criminal..... | 305 |
| P18 Law enforcement..... | 308 |
| P19 Media | 313 |
| P20 Natural resources..... | 317 |
| P21 Social welfare | 322 |
| P22 Transport | 333 |
| F1 Proportion of own-source revenues out of total CU revenues..... | 337 |
| F2 Restrictions on own-source revenues | 340 |

| | |
|--|-----|
| F3 Proportion of federal conditional transfers out of total CU revenues..... | 343 |
| F4 Degree of conditionality (for conditional transfers only) | 346 |
| F5 CU public sector borrowing autonomy | 348 |
| List of experts surveyed | 350 |
| References | 350 |

General notes on coding:

The codes are intended to reflect the situation on 31 December of the given year.

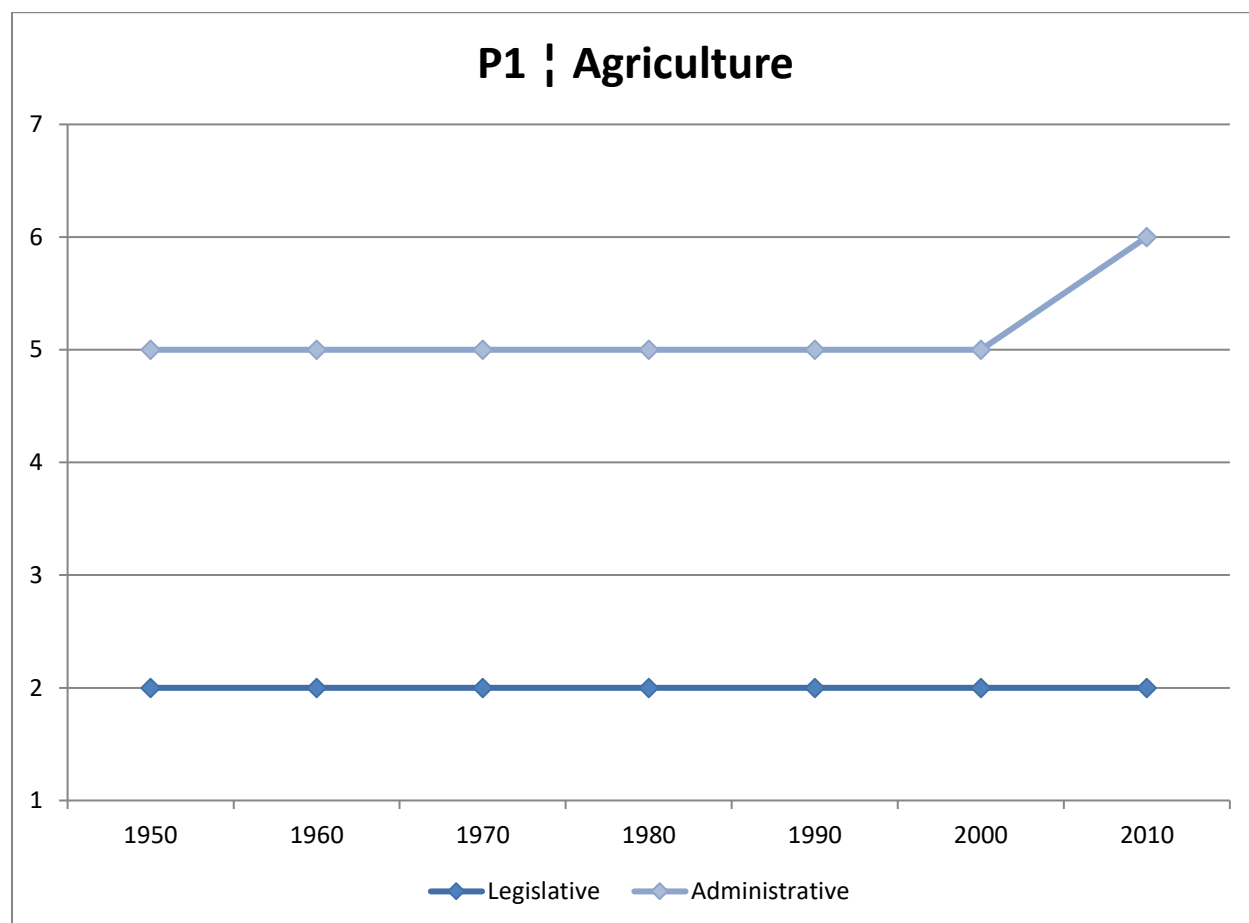
Policy codes: 1=exclusively central government; 2=almost exclusively central government; 3=predominantly central government; 4=equally central government and constituent units; 5=predominantly constituent units; 6=almost exclusively constituent units; 7=exclusively constituent units.

For the fiscal codes, please see each category on pp. 116-128.

N/A (not applicable) indicates that there was no government activity at any level at that time point.

Confidence rating (= the degree to which we have confidence in the validity of our coding): *low, **medium, ***high.

P1 Agriculture¹



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 2 ^{***} | 5 ^{**} |
| 1960 | 2 ^{***} | 5 ^{**} |
| 1970 | 2 ^{***} | 5 ^{**} |
| 1980 | 2 ^{***} | 5 ^{**} |
| 1990 | 2 ^{***} | 5 ^{**} |
| 2000 | 2 ^{***} | 5 ^{**} |
| 2010 | 2 ^{***} | 6 ^{**} |
| <i>No of code changes</i> | 0 | 1 |
| <i>No of +1 code changes</i> | 0 | 1 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 | +1 |

Legislation in the policy field:

Constitutional norms:

¹ Includes: subsidies and marketing; food standards; farm animal welfare; pest control; land ownership; crop regulation. Enactment of legislation coded under 'legislative'; actual running of e.g. subsidy programmes and food inspection coded under 'administrative'.

The Basic Law does not include a single competence for agricultural policy.² Instead, it includes various competences that play a role for agricultural policy. Most importantly, Art. 74 para. 1 no. 17 GG (*Grundgesetz*) enumerates the promotion of agricultural and forestry production, the guarantee of food provision, the import and export of agricultural and forestry products, deep-sea and coastal fishery and coastal protection.

Constitutional set-up 1949-2005:³

Exclusive legislation at federal level:

- Guarantee of food provision for defense purposes (Art. 73 para. 1 no. 1 GG; since 1954)
- Unity of custom and commercial territory, free movement of goods, import and export (Art. 73 para. 1 no. 5 GG)
- Statistics for federal purposes (Art. 73 para. 1 no. 11 GG)

Concurrent legislation:

- Promotion of agricultural and forestry production, guarantee of food provision, import and export of agricultural and forestry products, deep-sea and coastal fishery, coastal protection (Art. 74 para. 1 no. 17 GG)
- Business law (Art. 74 para. 1 no. 11 GG)
- Labor law, social insurance (Art. 74 para. 1 no. 12 GG)
- Promotion of scientific research (Art. 74 para. 1 no. 13 GG)
- Prevention against dangerous and contagious diseases for human beings and animals, medicine commerce (Art. 74 para. 1 no. 19 GG)
- Commerce of food, animal feed, daily products, drinks and tobacco and seeds; protection of plants against diseases and pest (Art. 74 para. 1 no. 20 GG), in 1971 animal protection was added to the catalogue of concurrent legislation by a constitutional amendment, namely the *Neunundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*, 18th March 1971. Previously animal protection belonged to the *Land* competences except for combatting animal diseases, which was already under concurrent legislation (Art. 74 no. 19 GG).

Framework legislation:

- Hunting, nature protection and landscape preservation (Art. 75 para. 1 no. 3 GG)

Exclusive *Länder* legislation:

- Animal protection (until 1971)
- Freshwater fishery
- Agricultural structure and coast protection (until 1969 when this competence was transformed into a joint task).

² Lindemann 2012.

³ Some of the competences enumerated here are also relevant for other policy fields.

Furthermore, the *Länder* could legislate the details in matters of framework legislation and they could legislate insofar as the federal parliament did not fully use its rights in concurrent legislation.

Constitutional set-up since 2006:

The following changes occurred due to the Federalism Reform of 2006:

1. The *Länder* gained the following legislative powers:
 1. Reallocation and consolidation of land (*Flurbereinigung*)
 2. Agricultural land transactions and lease property
 3. Settlement and homesteadsThe *Länder* have very rarely used these new competences.
2. Framework legislation was abolished and thus nature protection, landscape preservation and hunting were transferred to concurrent legislation. However, the *Länder* are allowed to deviate from federal laws with the following exceptions (Art. 72 para. 3 GG): nature protection (no exceptions), landscape preservation (except general principles of nature protection, biodiversity law and marine nature protection) and hunting (except hunting license). The right to deviate is supposed to compensate for the loss of influence the *Länder* suffered from the transformation of framework legislation into concurrent legislation.
3. The federal level also gained some legislative power as the competences for concurrent legislation were extended from commerce of food to food law. Similarly, the commerce of pharmacy (for human beings and animals) was broadened to pharmacy. Moreover, the law of animals was added which had an impact for agricultural policy because animals used in agricultural production are subject to food production and food safety.

As a result of the aforementioned changes, the following constitutional distribution of power has been in place since 2006. Overall, neither the federal nor the *Länder* level gained substantially more power from the reform.

Exclusive legislation at federal level:

- Guarantee of food provision for defense purposes (Art. 73 para. 1 no. 1 GG)
- Unity of custom and commercial territory, free movement of goods, import and export (Art. 73 para. 1 no. 5 GG)
- Statistics for federal purposes (Art. 73 para. 1 no. 11 GG)

Concurrent legislation (without the need to fulfil the necessity clause of Art. 72 para. 2 GG unless explicitly stated in the following bullet points):

- Promotion of agricultural and forestry production (without reallocation and consolidation of land), guarantee of food provision, import and export of agricultural and forestry products, deep-sea and coastal fishery, coastal protection (Art. 74 para. 1 no. 17 GG)

- Business law (Art. 74 para. 1 no. 11 GG) (necessity clause applies)
- Labor law, social insurance (Art. 74 para. 1 no. 12 GG)
- Promotion of scientific research (Art. 74 para. 1 no. 13 GG) (necessity clause applies)
- Prevention against dangerous and contagious diseases for human beings and animals, medicine (Art. 74 para. 1 no. 19 GG)
- Food law (including law of animals from which food is produced), animal feed law, daily products law, drink and tobacco law, seed commerce, plant protection against diseases and pest, animal protection (Art. 74 para. 1 no. 20 GG) (necessity clause applies)
- Hunting (Art. 74 para. 1 no. 28 GG)
- Nature protection and landscape preservation (Art. 74 para. 1 no. 29 GG)

The *Länder* are responsible for:

- Freshwater fishery
- Reallocation and consolidation of land
- Agricultural land transactions and lease property
- Settlement and homesteads

Introduction of joint task (1969):

In 1969, as part of the Grand Fiscal Reform, the joint task to improve the agricultural structure and the coast protection was introduced in the Basic Law (Art. 91a GG).⁴ The federal government provided additional funding which was essential for the less affluent *Länder* to fulfil their originally exclusive *Land* tasks. A federal law (*GAK-Gesetz*) was put in force in 1970 to facilitate the implementation of the joint task, which started in 1973. The federal government, however, had already intervened into agricultural structure policy in the late 1950s and the 1960s, with a federal program called *Grüner Plan*, passing regulations and financing their implementation in the *Länder*.⁵ Thus, the reform in 1969 only legalized an extraconstitutional practice.

Ordinary laws:

The federal Agricultural Act (*Landwirtschaftsgesetz*) of 5th September 1955 was a major ordinary law that aimed at improving the agricultural productivity and financial situation of farmers.⁶ Based on this law, federal regulations were passed, referred to as the afore-mentioned *Grüner Plan*.

Other important federal laws are (based on Art. 74 para. 1 no. 17 GG):⁷

- Food Security Act (*Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst- und Holzwirtschaft; Ernährungssicherungsgesetz*, 4th October 1968)

⁴ Lindemann 2012.

⁵ Mehl/Plankl 2002: 202.

⁶ Lindemann 2012: 486, 501.

⁷ Maunz 2014: Art. 74.

- Export Fund Act (*Gesetz über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft; Absatzfondsgesetz*, 8th November 1976)
- Market Structure Act (*Gesetz zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse der Märkte; Marktstrukturgesetz*, 26th November 1976)
- Uniform Market Organization Act (*Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktor- ganisation*, 31st August 1972).

Europeanization:

Agricultural policy has been extensively Europeanized. A Common Agricultural Policy (CAP) was agreed on in the Treaty of Rome in 1957 and implemented in 1962. It heavily subsidized selling prices of agricultural products and steered the quantity of agricultural products. Notable policy change occurred due to the CAP reform of 1992, the Agenda 2000 and the CAP reform of 2003 and 2005.⁸

Administration in the policy field:

The *Länder* are responsible for most administration of federal and EU legislation.⁹ Mostly, they implement these policies as own matters which leaves the federal government with a mere legal supervision right (Art. 84 GG). The afore-mentioned Food Security Act (*Ernährungssicherstellungsgesetz*) is one of few laws which the *Länder* implement on behalf of the federal government.¹⁰

The federal and *Länder* level cooperate considerably in the implementation of agricultural policies:¹¹

1. In the 1960s, the former federal agencies, the *Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung* and the *Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, were responsible for most of the administration of European agriculture policy such as the provision of allowances for storage and subsidies for products to be exported. As a consequence of the CAP reforms in 1992, 1999 and 2003, the financing of farmers was transferred from the federal level to the *Länder*. Since then the *Länder* have operated the direct payments of CAP on the ground, while the federal Ministry of Finance has coordinated *Land* administrations to ensure a uniform and lawful implementation in the 2000s and 2010s. As of today, the Federal Office for Agriculture and Food (*Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*) is only responsible for a few implementation tasks.
2. The federal and *Länder* level have been working together to implement the joint task of improving the agricultural structure and the coast protection since 1973. As of 2010, more than

⁸ Lindemann 2012: 486f. For a description of *Länder's* participation in EU decision-making, cf. P12 External affairs.

⁹ Lindemann 2012: 496.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Lindemann 2012.

one billion Euros is spent annually in this important program.¹² Federal and *Land* administrations jointly plan and fund projects while the *Länder* implement them.

3. As of today, the administration of food and animal feed control is jointly conducted. Although the *Länder* are responsible for this implementation task in principle, the European integration in conjunction with scandals and crises in the 2000s led to a larger involvement of the federal administration. After the BSE crisis, two new federal agencies were founded, the Federal Institute for Risk Assessment (*Bundesinstitut für Risikobewertung*) and the Federal Office for Consumer Protection and Food Safety (*Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*) by law (*Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit*, 6th August 2002). The federal level has also passed administrative regulations in consent with the *Länder* to ensure a uniform and high-quality food supervision nationwide.
4. Similarly, the combatting of animal epidemics is a *Land* task. However, due to functional reasons, the federal level supports the *Länder* based on voluntary agreements.

With the reform of 2005, the CAP was restructured into two columns.¹³ The first column, the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF), primarily provides direct payments to farmers and measures regulating or supporting agricultural markets. The second column, the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), finances the EU's contribution to rural development programs. As a result of the reform, the *Länder* obtained the responsibility to design regional development plans for rural areas within the second column as laid out by EU regulation 1698/2005. These plans aim at protecting the environment and developing rural areas through agriculture.

Overall, the *Länder* have the strongest administrative power in agricultural policy with regard to agricultural structure and those aspects linked to environmental policy. The scope of action is rather high for the *Länder* as they can choose between federal and EU co-financed projects. The agricultural implementation policies of the *Länder* are rather diverse and show distinct profiles in comparison to other policy fields.

Justification for coding:

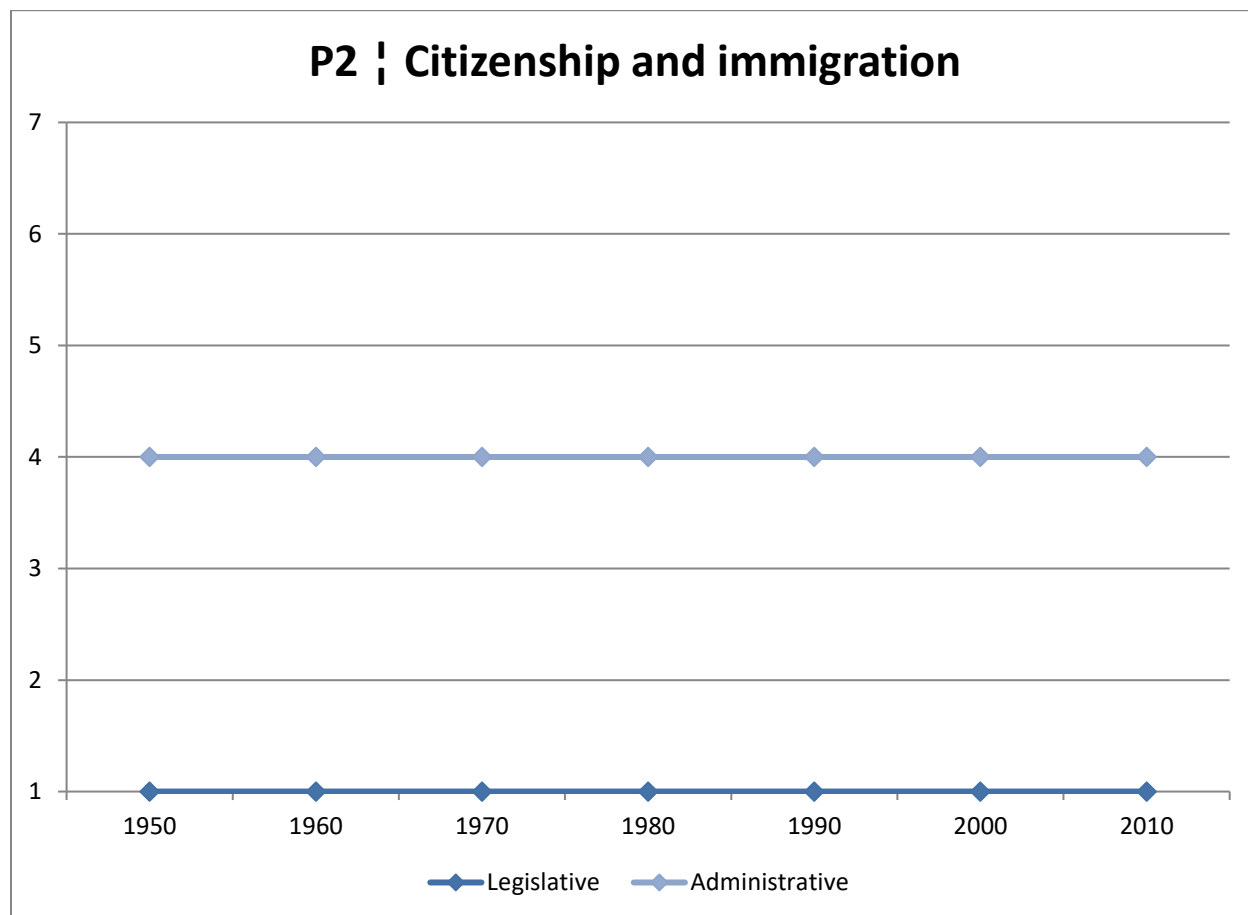
From the outset of the federation, the federal parliament has dominated legislation, mostly through the use of concurrent policy-making powers, while the *Länder* were limited to regulating specific aspects of agriculture. This did not change over time, thus the coding remains at “2” for legislation. The *Länder* have implemented most national and supranational agricultural policies, partially in conjunction with the federal government, which leads to a coding of “5” for administration from 1950 onwards. The allocation of administrative tasks in agricultural policy underwent significant change in the 2000s. On the one hand, the *Länder* gained autonomy due to two major changes in the implementation of the EU's Common Agricultural Policy. Firstly, the *Länder* were given the task of financing farmers (through direct payments), which previously belonged to the federal government. Secondly, the *Länder* obtained the responsibility to design

¹² Ibid.: 502f.

¹³ For this paragraph, cf. Ewert 2016.

regional development plans for rural areas. On the other hand, the federal government encroached on the *Land* task of food and animal feed control. Weighting these changes, we conclude that the administrative autonomy of the *Länder* has increased to “6” for 2010.

P2 Citizenship and immigration¹⁴



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 1*** | 4** |
| 1960 | 1*** | 4** |
| 1970 | 1*** | 4** |
| 1980 | 1*** | 4** |
| 1990 | 1*** | 4** |
| 2000 | 1*** | 4** |
| 2010 | 1*** | 4** |
| <i>No of code changes</i> | 0 | 0 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 | 0 |

Legislation in the policy area:

Citizenship:

¹⁴ Includes citizenship, naturalization; does not include integration programmes. Enactment of legislation coded under 'legislative'; managing of e.g. naturalisation processes coded under 'administrative'.

The federal level has the exclusive competence to legislate on citizenship (Art. 73 para. 1 no. 2 GG). This has not changed since 1949. The Basic Law includes three restrictions for citizenship policy. First, the German citizenship must not be withdrawn (Art. 16 para. 1 GG). Second, German citizenship is awarded to refugees and expellees of German descent and their husbands, wives and descendants (Art. 116 para. 1 GG). Third, former German citizens whose citizenship was withdrawn between 30th January 1933 and 8th May 1945 due to political, racial or religious reasons and their descendants are renaturalized upon application (Art. 116 para. 2 GG).

Important federal ordinary laws with regard to citizenship are:¹⁵

- Nationality Act (*Staatsangehörigkeitsgesetz, StAG*)
- Second Act on Matters of Nationality (*Zweites Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit*)
- Aliens Act (*Ausländergesetz*)
- Act on the Reduction of Statelessness (*Gesetz zur Verminderung der Staatenlosigkeit*)
- Act on the Convention on the Nationality of Married Women (*Gesetz zu dem Übereinkommen vom 20. Februar 1957 über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen*)
- Act on the Agreement on the Reduction of Multiple Nationality and the Military Service of Multinationals (*Gesetz zu dem Übereinkommen vom 6. Mai 1963 über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern*)
- Immigration Act (*Zuwanderungsgesetz*).

Immigration:

The federal level has exclusive legislation on free movement of people, passports, registration, immigration, emigration and extradition (Art. 73 para. 1 no. 3 GG). Registration (*Melde- und Ausweisewesen*) was transferred from framework legislation (Art. 75 no. 5 GG) to exclusive federal legislation in 2006 as part of the Federalism Reform. Moreover, the federal parliament can pass laws with regard to concurrent legislation for residency and settlement of foreigners (Art. 74 para. 1 no. 4 GG) and refugees and expellees law (Art. 74 para. 1 no. 6 GG). This distribution of concurrent competences has remained unchanged since 1949.

The federal level has legislated comprehensively on residency and settlement law, while the *Länder* do not play a considerable role.¹⁶ The federal parliament passed the Aliens Act (*Ausländergesetz*) in 1965, which was replaced by the Residence Act (*Aufenthaltsgesetz*) in 2004. These laws regulate the issuing of residence permits. Similarly, the federal “Residence Act/EEC” of 1980, which was replaced by the “Freedom of Movement Act/EU” in 2004, regulated the residence of EC/EU citizens in Germany. Both revisions were part of the Immigration Act on 20th July 2004 which represented a major substantial policy change.

Until 1993, the Basic Law granted asylum to all politically persecuted persons migrating to Germany (Art. 16 para. 2 sentence 2 GG). Due to a constitutional revision on 28th June 1993, which introduced Art. 16a, asylum is only granted to certain refugees, which limits the freedom of the federal legislator. The Basic Law mandates that politically persecuted persons are given asylum

¹⁵ Uhle 2014: Art. 73, Rn. 60.

¹⁶ Süßmuth 2012: 907.

in Germany if they migrate from a country that is neither an EU member nor complies with certain international treaties (Art. 16a para. 1-2 GG). A federal law (with consent of the *Bundesrat*) defines which states fall under this rule (Art. 16a para. 2 GG) and names the states which appear to not political persecute or inhumanely treat or punish people. Asylum seekers from the latter category of states have to prove that they are politically persecuted in spite of the overall safety in their country of origin (Art. 16a para. 3 GG). The federal parliament has to decide how measures terminating a sojourn are executed (Art. 16a para. 4 GG). Overall, the legal protection of refugees was limited through the introduction of Art. 16a GG.

The federal level passed the following laws on asylum (while the *Länder's* role is again a minor one): the Asylum Decree (*Asylverordnung*) of 1953, the afore-mentioned Aliens Act (*Ausländergesetz*) of 1965, the Asylum Procedure Act (*Asylverfahrensgesetz, AsylVfG*) of 1982, the Residence Act (*Aufenthaltsgesetz, AufentG*) and the Residence Decree (*Aufenthaltsverordnung, AufentV*) of 2004.¹⁷ In conjunction with the decisions of the Federal Constitutional Court these laws fully regulate asylum law.

Administration in the policy area:

Citizenship:

Naturalizations are conducted in most cases by the *Land* citizenship agencies which have to comply with federal administrative regulations (based on § 10 para. 7 StAG).¹⁸ The administrative output, i.e. the naturalization rates, differs between the *Länder*.¹⁹ The Federal Office of Administration (*Bundesverwaltungsamt*) operates a registry of naturalization decisions (according to §§ 30-33 StAG).

Immigration:

Residency law is primarily implemented by the *Länder* based on § 71 AufenthG and §§ 30a-38 AufenthV. The Federal Office for Migration and Refugees (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) has some implementation tasks based on § 75 AufenthG.²⁰ In 1977, the *Land* Ministers of the Interior agreed on common principles for naturalizations, the so-called *Einbürgerungsrichtlinien*.²¹ Nevertheless, the *Länder* use their scope of action in the implementation of residency law to arrive at different outcomes, e.g. with regard to the discretionary expulsion based on § 55 AufenthG.²²

The Immigration Act (*Zuwanderungsgesetz*) of 2004 has transferred the authority to issue working permits for foreign employees from the Federal Employment Agency to the respective foreigners' offices which are operated by the local governments.²³ For some groups of immigrants, the foreigners' offices have to seek confirmation by the Federal Employment Agency. This is

¹⁷ Süssmuth 2012.

¹⁸ Ibid.: 908, 918; Henkes 2008: 121.

¹⁹ Henkes 2008: 121f.

²⁰ Süssmuth 2012: 917.

²¹ Henkes 2008: 121.

²² Süssmuth 2012: 908.

²³ Art. 9 No. 2a and 3 ZuwG. Huber 2005: 4.

specified in a federal decree, the *Beschäftigungsverfahrensverordnung* of 22 November 2004. Moreover, the federal government has issued an administrative decree to guide the implementation (*Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz* of 26 October 2009).

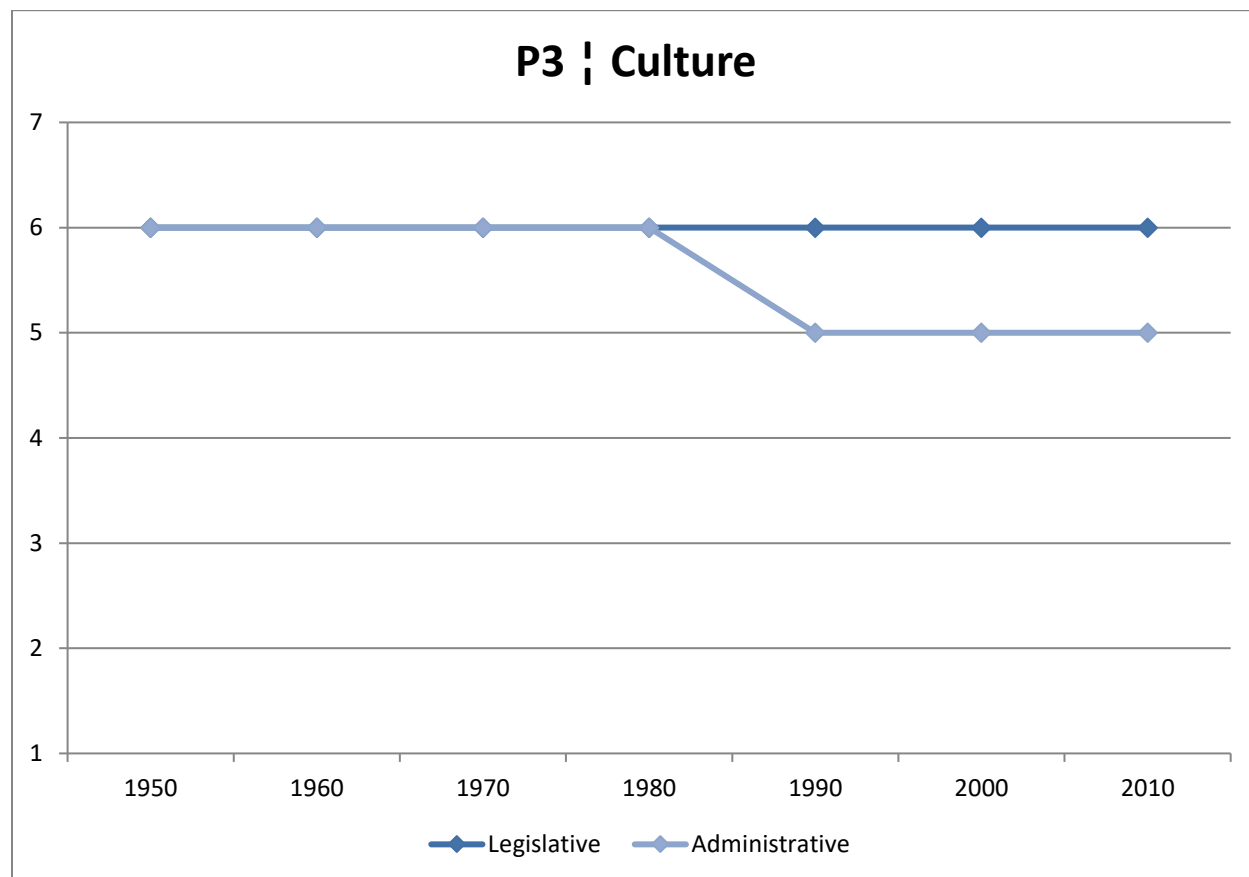
Asylum law has been implemented by a federal agency: between 1953 and 2004 by the Office for the Recognition of Foreign Refugees (*Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*) and since 2005 by the afore-mentioned Federal Office for Migration and Refugees (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*) (based on § 5 AsylVfG today).

Justification for coding:

Legislation has rested exclusively with the federal level and is thus coded as “1”. Implementation tasks regarding citizenship and immigration have been distributed equally between the two tiers of government. Specifically the federal government has exclusively implemented asylum law, while the Länder have been primarily responsible for conducting naturalizations and implementing residence law (yet the federal government has had some administrative competences in these areas as well). This is reflected in a scoring of “4”.

The vertical distribution of legislative and administrative power in citizenship and immigration policy has remained fundamentally unchanged. The *Zuwanderungsgesetz* of 2004 has increased *Land’s* administrative autonomy by transferring the authority to issue working permits for foreign employees from the Federal Employment Agency to the respective foreigners’ offices which are operated by the local governments. Yet, working permits constitute only one of many administrative aspects of ‘P2 Citizenship and immigration’, which covers naturalizations, types and justification of residence permits, extension and expiration of residence permits (including expulsion) and asylum law. Thus, we consider this change in 2004 too small to be reflected in the coding.

P3 Culture²⁴



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 6*** | 6*** |
| 1960 | 6*** | 6*** |
| 1970 | 6*** | 6*** |
| 1980 | 6*** | 6*** |
| 1990 | 6*** | 5** |
| 2000 | 6*** | 5** |
| 2010 | 6*** | 5** |
| <i>No of code changes</i> | 0 | 1 |
| <i>No of -1 code changes</i> | 0 | 1 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 | -1 |

Legislation in the policy area:

In principle, the *Land* level is responsible for law making in cultural affairs (Art. 30 GG).²⁵ The Federal Constitutional Court characterized the distribution of power in this policy field in 1957 by

²⁴ Includes cultural institutions, heritage, the arts, cultural funding and production. Enactment of legislation coded under 'legislative'; operating cultural institutions coded under 'administrative'.

²⁵ Berggreen-Merkel 2012: 123f.

stating that the authority over culture (the so-called *Kulturhoheit*) constituted a centerpiece of the statehood of the *Länder*.²⁶

Nevertheless, the federal level possesses a number of competences:

1. The federal level is responsible for the representation of the federal state in the capital (Art. 22 para. 1 sentence 2 GG).²⁷ This provision was explicitly introduced in the Basic Law in 2006 as part of the Federalism Reform. However, the idea and justification of a representation of the federal state implicitly existed before based on decisions by the Federal Constitutional Court.²⁸ It aims at funding elite and model projects in addition to the (financially more limited) cultural activities of the *Länder*.
2. The federal level is responsible for foreign culture policy (as an annex competence of the federal responsibility for foreign affairs, Art. 32, 73 para. 1 no. 1 GG). This has remained unchanged since 1949.
3. The federal level is exclusively responsible for the protection of German cultural property from moving abroad (Art. 73 Abs 1 no. 5a GG) and for copyright law (Art. 73 para. 1 no. 9 GG). Prior to the Federalism Reform of 2006, the protection of German cultural property was part of the federal concurrent legislative power (former Art. 74 para. 1 no. 5 GG). In 2006, it became exclusive federal legislation. Copyright law has been part of the catalogue of exclusive federal competences since 1949.
4. The federal level has a number of concurrent legislative powers that address various policy fields due to their general nature, but also target cultural affairs specifically:²⁹
 - Economic movie subsidy (as part of business law, Art. 74 para. 1 no. 11 GG)
 - Fixed book price (as part of business law, Art. 74 para. 1 no. 11 GG)
 - Preservation of the cultural heritage and cultural work for the displaced (refugees and displaced law, Art. 74 para. 1 no. 6 GG)
 - Foundation and association law (Art. 74 para. 1 no. 1 und 3 GG)
 - Taxation and non-profit (Art. 105 para. 2 GG)
 - War damage and redemption (Art. 74 para. 1 no. 9, 120 GG)
 - War graves and graves of victims of war and tyranny (Art. 74 para. 1 no. 10 GG).All these Basic Law provisions have remained unchanged since 1949 (with regard to cultural affairs).³⁰ They provide a legal framework for cultural activities.

Administration in the policy area:

Most administrative power lies with the *Länder*. Many cultural institutions (such as museums, theaters, libraries, archives) are operated by the municipal level, some by the *Land* level and only a few by the federal level (e.g. highly ranked museums and memorial sites). Thus, the *Län-*

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.: 124.

²⁸ Ibid.: 129.

²⁹ Ibid.: 125f.

³⁰ The exception is Art. 120 GG on war redemption. Here the financing scheme was changed, but this is only a very minor point for cultural policy.

der and the municipalities fund most cultural activities, while the federal government has increased its previously modest role in financing after the unification. With regard to the individual support of artists, the *Länder* are the dominant actors while the federal government only awards a minor number of prizes.

The *Länder* implement cultural policies by operating numerous cultural institutions as well as by funding cultural projects and artists (e.g. by stipends).³¹ In 1987, the *Länder* created a foundation, the *Kulturstiftung der Länder*, to preserve and collect important German art. Later, it also started funding exhibitions.³²

The federal level has the following administrative powers:

1. It operates Goethe-Institutes to implement foreign culture policy (based on Art. 87 para. 1 GG; unchanged since 1949).³³
2. The federal level also funds many cultural institutions in Berlin as part of the representation of the federal state in the capital (the same previously applied to Bonn, however with lower expenses). While this authority applies for some unique institutions (national museums, expenses for state visits), it remains dubious if other forms of financing exceed federal jurisdiction (Academy of Arts [*Akademie der Künste*], renovation of the state opera, etc.).³⁴ As a result, a centralization through more extensive financing has occurred after the unification.³⁵
3. The federal level operates a number of cultural institutions in Germany:
 - The federal level created a national library (*Deutsche Nationalbibliothek*) already in 1912.
 - It founded a federal archive (*Bundesarchiv*) in 1952.
 - The federal level created the foundation *Stiftung Preußischer Kulturbesitz* in 1957 to preserve the cultural property of Prussia based on Art. 135 para. 4 GG.³⁶ The federal level and the regional level co-finance this foundation.
 - It set up the Federal Institute for Culture and History of the Germans in Eastern Europe (*Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa*) in 1989 to implement the constitutional task of the “preservation of the cultural heritage and cultural work for the displaced”. Its staff consists of a mere 13 employees.
 - A Federal Commissioner for the Records of the State Security Service of the Former Democratic Republic of Germany (*Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik*) was established in 1990.
 - Moreover, the federal level created the Federal Foundation for the Study of Communist Dictatorship in East Germany (*Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur*) in 1998.

³¹ Ibid.: 152.

³² See <http://www.kulturstiftung.de/stiftung/geschichte>.

³³ The federal government also operates the broadcaster *Deutsche Welle*, which is, however, considered part of the policy field P19 Media regulation.

³⁴ Haug 2011: 155f., 160.

³⁵ Ibid.: 160.

³⁶ Ibid.: 125.

Generally, the federal level funds cultural institutions and projects if they are of national significance (e.g. *Deutsches Historisches Museum*, *Jüdisches Museum*, Holocaust memorial site).³⁷ While the federal government has done this for decades, it founded the Federal Cultural Foundation (*Kulturstiftung des Bundes*) in 2002 as a new institution with an annual budget of about 40 million Euros.³⁸ In addition to that, the federal government funds projects which may not be considered of high importance, thus broadly interpreting its competences.³⁹ The federal government also substantially funded projects to support cultural institutions in Eastern Germany after the unification, legally based on Art. 35 Unification Treaty.⁴⁰ Recently, a federal law, the *Zukunftsinvestitionsgesetz* of 2009, provided the *Länder* with large funds to invest in their cultural infrastructure.⁴¹ All in all, financing by the federal level has risen over the last few decades following the usual scheme that the *Länder* formally protest federal intervention but are eager to “cash in”.⁴² The cultural activities of the federal government extended especially after the unification as federal financing increased fourfold. This reflected the need for cultural investments in Berlin and the new *Länder*. Nevertheless, the federal level was still responsible for only 10 percent of cultural spending in the 2000s, while the *Länder* and the municipalities covered 90 percent.⁴³

Justification for coding:

Regarding the legislative sphere of culture policy, the *Länder* are almost exclusively responsible and the federal parliament only legislates on minor aspects, especially those linked to external affairs and economic regulation. This has not changed over time, hence the initial score of “6” has remained. Yet, two developments are worth mentioning. First, in 2006, the federal government gained additional legislative powers, yet these were very limited. Second, culture policy has become Europeanized and the mode of representation of Germany has also changed over time. The *Länder* received the right to represent Germany in negotiations in the Council of the European Union when the Council deals primarily with school education, culture or broadcasting (Art. 23 para. 6 GG) after the Federalism Reform of 2006.⁴⁴ Between 1998 and 2006, the Federal Commissioner for Culture and Media (*Bundesbeauftragte für Kultur und Medien*) represented Germany in the Council; between 1992 and 1998, this was done by a *Land* minister for cultural affairs.⁴⁵ We do not record this as a change, however, since most legislation on cultural policy is still passed at the national level, i.e. by the *Länder*.

With regard to the administrative sphere, we start with a coding of “6” in 1950 to reflect that the *Länder* operated and funded most cultural institutions and artists. The federal government became more engaged in operating and financing cultural institutions since the very late 1980s,

³⁷ Berggreen-Merkel 2012: 133.

³⁸ Haug 2011: 154f.

³⁹ *Ibid.*: 156f.

⁴⁰ Berggreen-Merkel 2012: 126.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Haug 2011: 164.

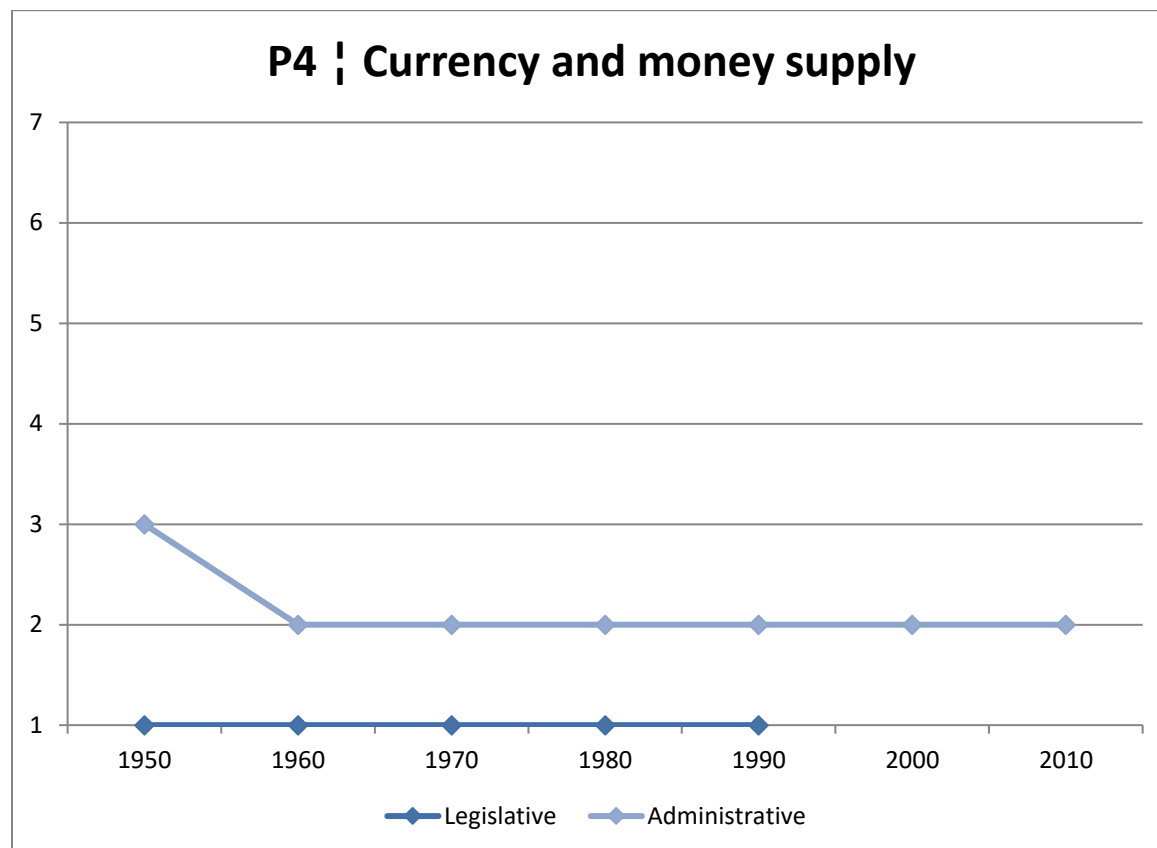
⁴³ Deutscher Bundestag 2007: 54.

⁴⁴ Scheller 2010: 228.

⁴⁵ Fuchs 2012: 155. Prior to 1992, the EU was not substantially involved in cultural policy.

e.g. through founding the Federal Institute for Culture and History of the Germans in Eastern Europe and the Federal Commissioner for the Records of the State Security Service of the Former Democratic Republic of Germany and more extensive funding of cultural activities. This leads to a scoring change from “6” to “5” in 1990. This trend consolidated in the 1990s. Most notably, in 1998, the afore-mentioned Federal Commissioner for Culture and Media (*Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien*) was established. The commissioner has since been responsible for the administration and coordination of the federal culture policy which previously had been managed by several ministries. The creation of the new post in the rank of a State Minister clearly had a strong symbolic meaning, which was underlined by the confident appearance and pressing claims by *Michael Naumann*, the first person to take office. However, it did not constitute considerable change in substantial terms as the new federal agency, which was equipped with a staff of 230 employees as of today, consists mostly of the former department for cultural affairs in the Ministry of the Interior.

P4 Currency and money supply⁴⁶



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 1 ^{***} | 3 [*] |
| 1960 | 1 ^{***} | 2 ^{**} |
| 1970 | 1 ^{***} | 2 ^{**} |
| 1980 | 1 ^{***} | 2 ^{**} |
| 1990 | 1 ^{***} | 2 ^{**} |
| 2000 | N/A ^{***} | 2 ^{**} |
| 2010 | N/A ^{***} | 2 ^{**} |
| <i>No of code changes</i> | 0 | 1 |
| <i>No of -1 code changes</i> | 0 | 1 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 | -1 |

Legislation in the policy field:

Basic Law provisions (1949-2014):

The federal level is obliged to create a Bundesbank as a bank of issue (*Währungs- und Notenbank*) (Art. 88 sentence 1 GG; unchanged since 1949). The *Bundesrat* does not need to ap-

⁴⁶ Includes printing and coining of money, and central banking. Enactment of legislation coded under 'legislative'; operating money-issuing banks coded under 'administrative'.

prove such a Bundesbank law. The federal parliament fulfilled this task by passing the Bundesbankgesetz (BBankG) on 26th July 1957.⁴⁷

Moreover, the federal level is exclusively responsible for currency policy, monetary policy and coinage (Art. 73 para. 1 no. 4 GG) and has the concurrent legislation for the banking sector (Art. 74 para. 1 no. 11 GG). These competences have remained unchanged since 1949. This means that the federal level can transfer either all matters of currency and monetary policy to the Bundesbank or also found other administrative units which implement those tasks which lie outside of the competences of the Bundesbank as a *Währungs- und Notenbank*.⁴⁸ Thus, the *Länder* have never had legislative power.

1949-1957:

The American and British military governments enacted a decree on 1st March 1948 to create the *Bank deutscher Länder* which was the predecessor of the Bundesbank. The French military government joined the *Bank deutscher Länder* on 26th March 1948.⁴⁹ The legal basis for the *Bank deutscher Länder* was a decree by the Western Allies, but it worked de facto as a federal law as it replaced the decentralized system of separate central banks in each occupation zone.

Since 1999:

On 1st January 1999, the EU reached the final stage of the Economic and Monetary Union, i.e. the European System of Central Banks was established, and thereby currency and monetary policy-making was fully transferred to the EU. For 2000 and 2010, the coding for legislative power becomes “not available” as the policy field is completely Europeanized (in contrast to some other just highly Europeanized policy fields) and neither the federal nor the *Land* government can autonomously decide on currency and monetary policy. The president of the Bundesbank is a member of the ECB Council and can thus participate in decision-making on currency and monetary policy. However, s/he decides only in collaboration with the other members of the ECB Council.

The European System of Central Banks does not have the authority to determine the type of currency exchange rates (fixed vs. flexible) or set currency exchange rates.⁵⁰ This task falls to the Council of the EU as of today. The federal government thereby has some minor influence through its participation in the Council, yet not autonomously.

Länder's influence:

The *Länder* have only very minor channels of influence in monetary policy. They participate in currency policy through their authority for fiscal policy regarding their own budgets.⁵¹ After a

⁴⁷ Stern 1998: 143.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Jarchow 2003: 420.

⁵⁰ Peto 2002: 163. The Bundesbank also lacked this authority prior to 1999.

⁵¹ Stern 1998: 145.

constitutional amendment on 8th June 1967⁵² the federal and the *Land* level have to comply with the overall economic equilibrium which includes currency stability (Art. 109 para. 2 GG). To this end, a federal *Stabilitätsgesetz* (StabG) was passed on 8th June 1967 by which among other measures a Council for Economic Planning (*Konjunkturrat*) was established based on § 18 StabG.⁵³ However, currency stability can hardly be achieved by fiscal policy by the federal and state level alone as the Bundesbank is the main actor.

Administration in the policy field:

In German currency and monetary policy the administrative units (*Bank deutscher Länder*, Bundesbank, European System of Central Banks) were/are to a very high degree independent of governmental influence. Yet, governments exert influence through selecting leading personnel (following the delegation approach) and informal coordination. The latter applies especially to the federal government.

1. *Bank deutscher Länder* 1949-1957

Prior to 1957, a two-stage system of central banks existed which consisted of *Land* central banks and the *Bank deutscher Länder*. The *Bank deutscher Länder* was the upper decision body. It consisted of the *Zentralbankrat*, the main decision-making body, and the *Direktorium*, which implemented these decisions. The *Zentralbankrat* consisted of the nine presidents of the *Land* central banks and a president elected by the nine *Land* central bank presidents. The *Direktorium* included a president and its deputy, both of which were appointed by the *Zentralbankrat* president, and other members that were appointed by the president of the *Direktorium*.⁵⁴ The *Land* central banks were legally independent bodies. Until 1951, all-important decisions of the *Bank deutscher Länder* had to be confirmed by the Allied Bank Commission. From 1951 onwards, the *Bank deutscher Länder* was independent from the influence of the Western Allies.⁵⁵

We understand the *Bank deutscher Länder* to be a quasi-federal institution as the Basic Law mandated a federal bank of issue to perform a uniform currency and monetary policy across Germany. This aim was also reflected in the Western Allied decree that created the *Bank deutscher Länder* in 1948. The name itself may suggest defining the *Bank deutscher Länder* as an instrument of coordination among *Länder*, however, such an interpretation does not take into account that the federal government was created later (in 1949). While we do not follow this reasoning, it would also be possible to understand the *Bank deutscher Länder* as a horizontal form of coordination based on the mode of selection of its management. The Prime Ministers of the *Länder* appointed the *Land* central bank presidents⁵⁶ and these *Land* central bank presidents elected the president of the *Zentralbankrat*. As already mentioned, the *Zentralbankrat* and

⁵² By the *Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*, BGBl. I. 581.

⁵³ For details, see fiscal indicator F2.

⁵⁴ Stern 1998: 150.

⁵⁵ Holtfreich 1998: 362.

⁵⁶ Buchheim 1998: 106.

Direktorium presidents then appoint the members of the *Direktorium*. Thus, the federal level did not appoint any member of the *Zentralbankrat* or *Direktorium* of the *Bank deutscher Länder*.

Regarding the distribution of administrative power between the *Land* central banks and the *Bank deutscher Länder*, the latter has played a larger role. The *Bank deutscher Länder* was responsible for:⁵⁷

- the definition of discount and Lombard rates for the *Land* central banks,
- the issuing of instructions for credit policy and open market transactions of the *Land* central banks,
- the administration of foreign currency holdings and conducting foreign currency transactions with other countries,
- the administration of minimum reserves that the *Land* central banks had to transfer to the *Bank deutscher Länder*,
- the regulation of transfers of minimum reserves from regular banks to the *Land* central banks,
- the issuing of short-term credits to public bodies up to a certain threshold and
- the issuing of bank notes and coins.

The *Land* central banks were responsible for:⁵⁸

- the issuing of credits to regular banks,
- the conducting of open market transactions and
- the administration of minimum reserves that the regular banks had to transfer to the *Land* central banks.

2. Bundesbank 1957-1998

In 1957, the *Land* central banks were merged with the *Bank deutscher Länder* to form the Bundesbank. Thereby, the *Land* central banks were transformed into legally dependent bodies with limited functional autonomy (so called *Hauptverwaltungen*, § 8 para. 2 BBankG).⁵⁹ The Bundesbank consisted of three elements: the *Zentralbankrat*, which laid out general policies, the *Direktorium*, which implemented these policies, and the boards of the *Land* central banks which implemented the policies for which the *Direktorium* was not responsible within their respective jurisdictions, i.e. policies with regional consequences (§ 5 BBankG).

We consider the Bundesbank as a federal institution, following § 2 BBankG which defines it as a corporate body under public law and federal governmental control (“*bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts*“) and legal scholars which argue that the Basic Law mandates in Art. 88 sentence 1 that the Bundesbank is a federal, not a *Land* institution.⁶⁰ As the *Land* central banks (*Hauptverwaltungen* of the Bundesbank) had only limited administrative power in comparison to the *Zentralbankrat* and the *Direktorium*, the score is reduced from “3” to

⁵⁷ Jarchow 2003: 420.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Stern 1998: 150.

⁶⁰ Ibid.: 143.

“2” in 1960. The *Hauptverwaltungen* were responsible for conducting transactions with the *Länder*, other public bodies and regular banks in their own territory, unless the *Direktorium* of the Bundesbank was responsible according to § 7 para. 1 no. 2 BBankG.⁶¹ Overall, the *Zentralbankrat* and the *Direktorium* of the Bundesbank, which are both central level units, were responsible for most administration.⁶²

As mentioned above, we do not follow the delegation approach here, which analyses the selection of agents by principals, to assess administrative power as the Bundesbank is, legally, an explicitly federal institution. Nevertheless, we now show at which conclusions such an approach would arrive. The *Zentralbankrat* consisted of the president of the Bundesbank, the vice-president of the Bundesbank, the so-called other members of the *Direktorium* (maximum of eight people) and the presidents of the *Land* central banks (§ 6 para. 2 BBankG). With regard to the selection of the *Zentralbankrat* members, the president, the vice-president and the so-called other members of the *Direktorium* were all appointed by the President of the Federal Republic of Germany upon suggestion by the federal government (§ 7 para. 3 BBankG). The presidents of the *Land* central banks were appointed by the Federal President upon suggestion by the *Bundesrat* (§ 8 para. 4 BBankG). As there were eleven presidents of the *Land* central banks (according to § 8 para. 1 BBankG), but only up to ten members chosen by the federal government, the *Länder* had a slight majority in the *Zentralbankrat*. Decision-making took place in general by simple majority (§ 6 para. 3 BBankG). This was, however, compensated by the fact that the federal level could select the two most important members: the president and its deputy. All in all, the influence through selection was equal for the *Länder* and the federal level with regard to the *Zentralbankrat*.

The *Direktorium* was composed of the president of the Bundesbank, the vice-president of the Bundesbank and up to eight other members (§ 8 para. 2 BBankG). As mentioned above, they were all appointed by the President of the Federal Republic of Germany upon suggestion by the federal government. Thus, the *Direktorium* was fully under federal influence.

The boards of the *Land* central banks included the president and vice president of the *Land* central bank and – if the *Land* central bank chose so – up to two additional members (§ 8 para. 3 BBankG). While the president of the *Land* central bank was appointed by the Federal President upon suggestion by the *Bundesrat*, as mentioned above, the vice president and the two other members were appointed by the president of the Bundesbank upon suggestion by the *Zentralbankrat* (§ 8 para. 4 BBankG). Thus, the boards of the *Land* central banks were mainly under the influence of the *Länder*.

3. European System of Central Banks since 1999

In June 1998, the European System of Central Banks was established. On 1st January 1999, it reached its so-called final stage.⁶³ It consists of ECB and the national central banks. The ECB is responsible for the definition and implementation of monetary policy, the approval of the distri-

⁶¹ Ibid.: 158.

⁶² Ibid.

⁶³ Jarchow 2003: 446.

bution of bank notes and coins, the execution of foreign currency transactions and the administration of currency reserves.⁶⁴

The Bundesbank lost most of its administrative power. The main executive body of the European System of Central Banks is the Executive Board of the ECB.⁶⁵ The Bundesbank implements monetary policy according to the instructions of the Executive Board of the ECB.⁶⁶ The distribution of coins is still conducted by the Bundesbank upon approval the ECB.⁶⁷ In 2002, the Bundesbank replaced the former *Zentralbankrat* and *Direktorium* with a unified board (*Vorstand*). The Federal President appoints its six members (§ 7 BBankG): three members including the president and its deputy upon suggestion by the federal government, the other three members upon suggestion by the *Bundesrat* in consent with the federal government.

Justification for coding:

The federal government has been exclusively responsible for legislation on currency and money supply until it became fully Europeanized in 1999. This is reflected in a score of “1” for the time points 1950 to 1990 and “N/A” thereafter. On the administrative side, the *Land* central banks enjoyed some autonomy during the time of the *Bank deutscher Länder*. When the *Bank deutscher Länder* was transformed into the *Bundesbank* in 1957, the *Länder* central banks were turned into regional branches of the *Bundesbank* with little autonomy. Thus, the code is reduced from “3” to “2”.

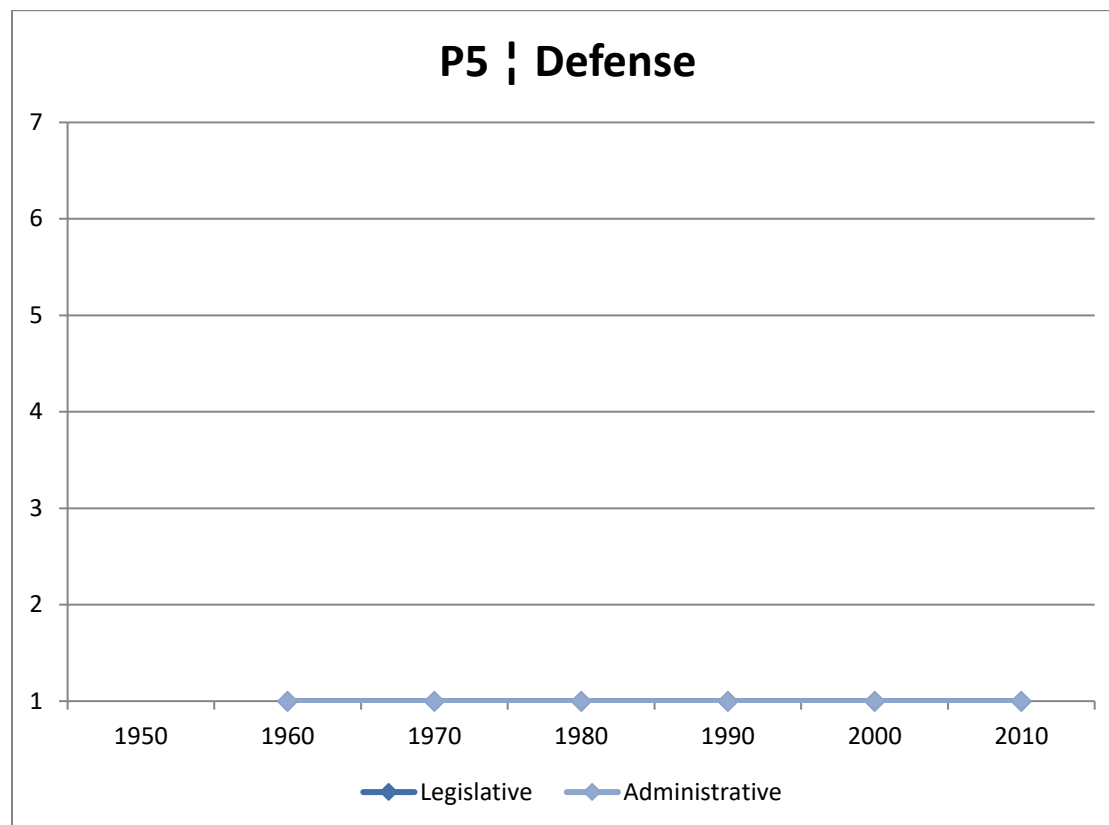
⁶⁴ Ibid.: 447.

⁶⁵ Ibid.: 451.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.: 429.

P5 Defense⁶⁸



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | N/A ^{***} | N/A ^{***} |
| 1960 | 1 ^{***} | 1 ^{***} |
| 1970 | 1 ^{***} | 1 ^{***} |
| 1980 | 1 ^{***} | 1 ^{***} |
| 1990 | 1 ^{***} | 1 ^{***} |
| 2000 | 1 ^{***} | 1 ^{***} |
| 2010 | 1 ^{***} | 1 ^{***} |
| <i>No of code changes</i> | 0 | 0 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 | 0 |

Legislation in the policy field:

The exclusive legislative competence for defense lies at the federal level according to Art. 73 no. 1 GG. The competence title for defense was introduced by a constitutional amendment on 26th March 1954, the *Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes*. This Basic Law article has never been changed with regard to the vertical distribution of power.

⁶⁸ Includes external military defense. Enactment of legislation coded under 'legislative'; operating armed force units coded under 'administrative'.

Until the revision of the Basic Law on said date and the signing of the Bonn-Paris Conventions (*Pariser Verträge*) on 23rd October 1954 (the latter coming into force on 6th May 1955), the Federal Republic of Germany did not have an official defense policy as a result of World War II and internal as well as external resistance against a rearmament. The General Treaty (*Deutschlandvertrag*), which was part of the Bonn-Paris Conventions, granted the Federal Republic of Germany full sovereignty in internal and external affairs. In spite of these formal restrictions, the German government and especially Chancellor Adenauer pushed for the recreation of a German army and thus took preparations as early as 1950 when an administrative unit led by Theodor Blank (*Dienststelle Blank*) was created which was transformed into the Federal Ministry of Defense on 7th June 1955. Many of these preparations and negotiations with the Western Allies in the early 1950s took place in secret as no formal German defense and rearmament policy was allowed according to a law by the Western Allies, the *Gesetz der Alliierten Hohen Kommission zur Ausschaltung des deutschen Militarismus* of 16th December 1949.

Administration in the policy field:

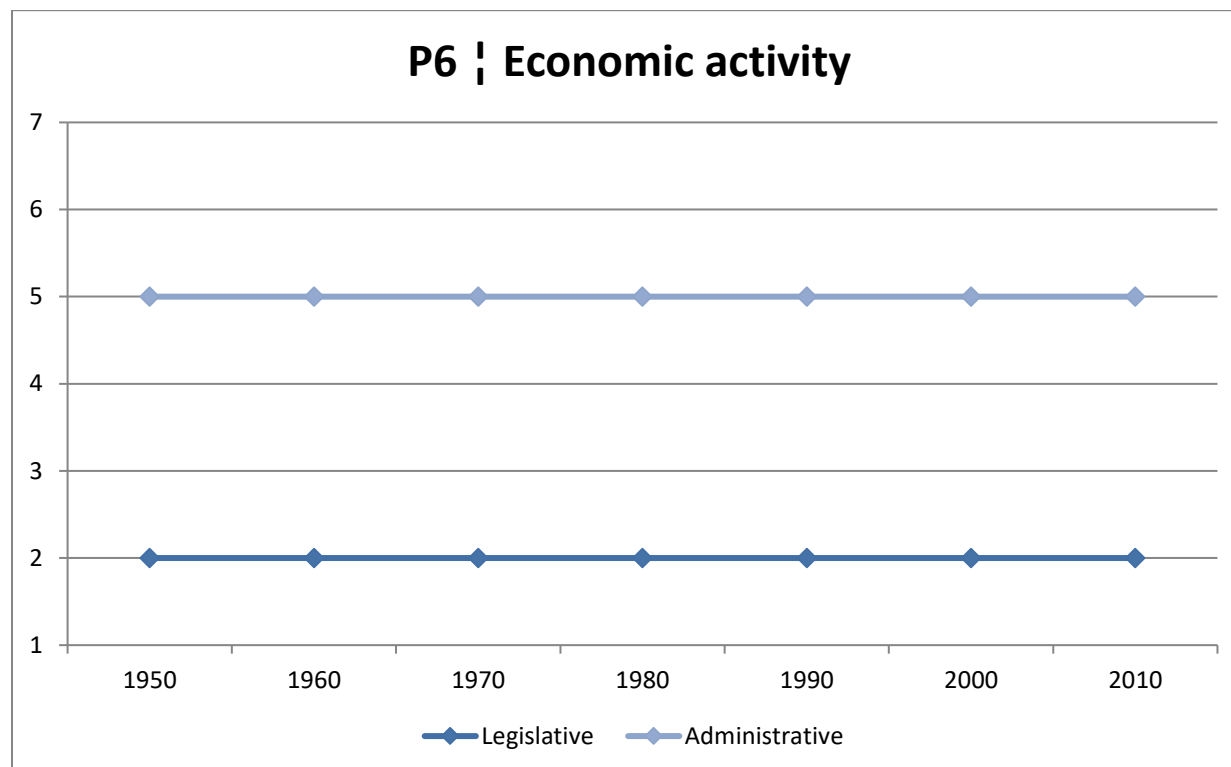
Administrative power in military defense policy lies exclusively with the federal government as it operates both the army (*Bundeswehr*) and its administration (*Bundeswehrverwaltung*), according to Art. 87b GG.⁶⁹

Justification for coding:

The *Länder* have lacked any legislative or administrative power in military defense policy throughout the life span of the German federation. Thus, the coding is “1”.

⁶⁹ There is, however, an exception to that rule in Art. 87b para. 2 sentence 1 GG which allows the federal legislator to transfer the implementation of defense policy to the *Land* level which then operates on behalf of the federal government if the Basic Law does not mandate federal implementation. This clause was inserted into the constitution in 1956 and not changed thereafter.

P6 Economic activity⁷⁰



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 2** | 5** |
| 1960 | 2** | 5** |
| 1970 | 2** | 5** |
| 1980 | 2** | 5** |
| 1990 | 2** | 5** |
| 2000 | 2** | 5** |
| 2010 | 2** | 5** |
| <i>No of code changes</i> | 0 | 0 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 | 0 |

Legislation in the policy field:

Constitutional set-up:

The federal level is exclusively responsible for customs, intrastate and interstate trading and the trading of goods which only the state may sell (*Finanzmonopole*) (Art. 73 no. 5, 105 para. 1 GG).

⁷⁰ Includes all economic activities other than those explicitly included in other categories (e.g. trade, market regulation, product regulation, economic planning, competition/antitrust authority, consumer protection, tourism). Enactment of legislation coded under 'legislative'; managing e.g. economic development programmes and territorial planning coded under 'administrative'.

Yet, most economic activity falls under concurrent legislation:

- Business law which covers the industry, the energy sector, the crafts, commerce and trade (Art. 74 para.1 no. 11 GG). Mining, banking, the stock exchange and insurances are also enumerated in this Basic Law article, but are subsumed under other policy fields (P20 Natural resources and P13 Financial services)
- Monopoly law (Art. 74 para. 1 no. 16 GG)

There have been no amendments to these competences with one exception: With the Federalism Reform of 2006, some minor economic matters were transferred from concurrent legislation to *Land* legislation: shop closing time, gastronomy, amusement arcades, fairs, exhibitions, markets and exhibit of people.

Regional planning (*Raumordnung*) belonged to framework legislation from 1949 to 2006 (Art. 75 no. 4 GG). It was transferred to the concurrent legislation (Art. 74 para. 1 no. 31 GG) by the Federalism Reform of 2006, but the *Länder* are allowed to deviate from any federal law (Art. 72 para. 3 no. 4 GG).

The joint task “improvement of regional economic structure” (Art. 91a GG) was added to the Basic Law on 12th May 1969 which provided the federal level with more power.

General economic and business cycle policy:

After a constitutional amendment on 8th June 1967⁷¹, the federal and the *Land* governments have to comply with the overall economic equilibrium (Art. 109 para. 2 GG). To this end, a federal law (*Stabilitätsgesetz*) was passed on 8th June 1967. This *Stabilitätsgesetz* mandates that public economic and fiscal policymaking have to serve four goals (§ 1 StabG): stabilize prices, maintain a high level of employment, achieve external balance and facilitate steady and adequate economic growth. Business cycle policy is generally a common purpose of all tiers of governments. Yet, the federal level is the dominant actor due to its large financial resources and its flexibility in spending. For example, the federal government passed three significant stimulus packages during the financial crisis in 2008 and 2009.

Competition law:

With regard to competition law, federal laws dominate. Two federal laws are noteworthy. First, a federal anti-monopoly law (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*) was passed in 1957. Second, a *Reichsgesetz* for fair and moral competition (*Gesetz zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes*) had already been enacted in 1896 and became a federal law in 1949. The latter law was supplemented by the *Warenzeichengesetz* of 1936 which was replaced by the *Markengesetz* of 1994; both laws regulate trademark protection.

⁷¹ *Fünfzehntes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*, BGBl. I. 581.

Trade policy:

The federal level is responsible for trade policy. Yet, trade policy has been fully transferred to the EU. While the four fundamental freedoms were already laid down in the Treaties of Rome in 1957 and tariff trade barriers were abolished thereafter, national non-tariff trade barriers persisted and were only substantially reduced from the 1980s onwards. The Single European Act of 1987 then set out the goal to create a common market by 1992. In principle this was achieved, yet, imperfections to the common exchange of people, goods, services and capital remain until today partially due to non-harmonized national regulation.

Consumer protection:

The federal level has been active in law making on consumer protection. In the report on consumer protection by the federal government in 1971 (*Verbraucherschutzpolitischer Berichte der Bundesregierung*), federal policy-making with regard to product safety, the improvement of the General Terms and Conditions, food health and the ban of substances in cosmetics is noted.⁷² While a general consumer protection law is lacking, a number of federal laws address consumer protection concerns, e.g. the Civil Code (BGB), the Food and Consumer Goods Act of 1974 (*Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz*) and its successor, the Food and Feed Act of 2005 (*Lebensmittel- und Futtermittel-gesetzbuch*) and the Consumer Information Act of 2007 (*Verbraucherinformationsgesetz*). The *Länder* have some legislative scope for action in consumer protection, for example, they can extend the scope of application of the Consumer Information Act.⁷³

Product safety:

Product safety is another area of dominant federal law making. The Product Safety Act of 2011 (*Produktsicherheitsgesetz*) replaced the Appliances and Product Safety Act of 2004 (*Geräte- und Produktsicherheitsgesetz*). Prior to 2004, the Product Safety Act of 1997 (*Produktsicherheitsgesetz*) and the Appliances Safety Act of 1968 (*Gerätesicherheitsgesetz*) had been in place.

Governmental monopolies:

The trading of goods which only the state may sell (*Finanzmonopole*) has played a very limited role as they only apply to matches (*Zündwaren*) and spirits (*Branntwein*). The matches' monopoly was in place between 1949 and 1983. The federal legislator used the spirits monopoly only to regulate spirits production and to tax spirits based on the *Branntweinmonopolgesetz* of 1922; it did not fully nationalize spirits trading.

⁷² Baule 2012: 561f.

⁷³ *Ibid.*: 575.

Regional economic policy/support of underdeveloped regions:

The *Länder* have legislative power in regional economic, structural and industry policy.⁷⁴ They hardly used this power autonomously, however, as the federal government provided funds through the joint task for regional economic improvement since 1969. Moreover, the *Länder* were given an alternative channel of finance by the EU regional policy which was created in 1975 and gained significance since about 1985. Lastly, EU restrictions on subsidies (*Beihilfekontrolle*) have restricted the *Länder's* activities since 1988.⁷⁵

Regional planning:

The federal parliament passed the Regional Planning Act in 1997 (*Raumordnungsgesetz*) which set out the framework for regional planning. The *Länder*, except for the city states, passed complementary Regional Planning Acts (*Landesplanungsgesetze*).⁷⁶ This principle of a federal framework law that is filled by the *Länder* has not substantially changed even with the transfer of regional planning to concurrent legislation by the Federalism Reform of 2006.⁷⁷

Specific economic sectors:

In areas other than regional planning and the support for underdeveloped regions, the room for *Land* legislation has been slim. For example, they passed laws on casinos (*Spielbankengesetze*) and the definition of public holidays (*Feiertagsgesetze*).

With regard to the economic competences the *Länder* gained in 2006, the regional parliaments have been very active. As of 2010, all *Länder* have passed laws on gastronomy and 15 *Länder* have passed laws on shop closing time, yet no *Land* legislated on fairs, exhibitions, markets and the exhibit of people. After 2010, all *Länder* also passed laws on amusement arcades.

Administration in the policy field:

General economic activity:

Economic activity is generally, unless indicated otherwise in the paragraphs below, supervised by the *Länder* (*Gewerbeaufsicht*).

Competition law:

The *Land* monopoly offices were and are responsible for enforcing competition laws if the restraining effect on competition is limited to a single *Land* (§ 48 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) while the federal monopoly office (*Bundeskartellamt*) is responsible for

⁷⁴ Müller 2008: 217.

⁷⁵ Ibid.: 218, 226.

⁷⁶ Hendler 2012: 446f.

⁷⁷ Hendler 2012.

cases with nation-wide effects.⁷⁸ The *Bundeskartellamt* was founded in 1958 based on the Act Against Restraints on Competition (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*).

Due to EU policy making, the administration of energy regulation had to be changed in 2005. Previously, prices were supervised by the federal and *Land* monopoly offices and supply system charges were privately defined. Since 2005, the *Länder* are responsible for the regulation of small energy distributors.⁷⁹ However, almost half of the *Länder* opted to transfer this task to a federal agency, the *Bundesnetzagentur*.⁸⁰ As a result, the *Bundesnetzagentur* is responsible for the supervision of the vast majority of the electricity and gas market.

Trade policy:

The federal administration, the *Zoll*, established in 1949, operates customs controls and is the main administrative unit in trade policy. The Federal Office for Economic Affairs and Export Control (*Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle*) is responsible for certain parts of export control.

Consumer protection:

While consumer protection is mostly implemented by the *Länder* through their offices for weights and measures, trade control, food control and data protection, two federal agencies contribute as well: the Federal Institute for Risk Assessment (*Bundesinstitut für Risikobewertung*) and the Federal Office for Consumer Protection and Food Safety (*Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*).⁸¹

Governmental monopolies:

The governmental monopolies are exclusively administered by the federal level. The spirits monopoly was established in 1951 by law (*Gesetz über die Errichtung der Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*). As noted before, governmental monopolies are limited in scope and thus only constitute a very minor part of the administration of economic activity.

Regional economic policy/support of underdeveloped regions:

The *Länder* are the main actors in operating policies that aim at supporting their regional economies, yet the federal government and the EU have influence through co-funding these activities. The federal level and the *Länder* have run the joint task “improvement of regional economic structure” since 1969. This joint task focuses on regions which are economically weak or face a structural change. While the federal level sets up framework guidelines and co-finances, the *Länder* fill the framework, execute and co-finance.⁸² The federal government was already in-

⁷⁸ Suck 2008: 91.

⁷⁹ Müller 2008: 229.

⁸⁰ *Ibid.*: 230.

⁸¹ Baule 2012: 560.

⁸² Müller 2008: 226.

volved in regional economic policy for underdeveloped regions prior to 1969. It started supporting areas depressed by war (*Notstandsgebiete*) in 1951, funded economic activity in the regions adjacent to the GDR border (*Zonenrandgebiete*) from 1953 onwards and helped larger towns in weak rural regions (*zentrale Orte*) since 1959 (which were later termed *Bundesausbauorte*).⁸³ In addition to this cooperation with the federal government, the *Länder* operate regional economic policy through EU funds and their own funds.

Regional planning:

The *Länder* implement regional planning by setting up plans for their respective territory through their own agencies (*Landesplanungsbehörden*). The federal government sets a framework (through the *Grundsätze-Plan* and the *Standort-Pläne*), yet its influence is very limited.⁸⁴

Justification for coding:

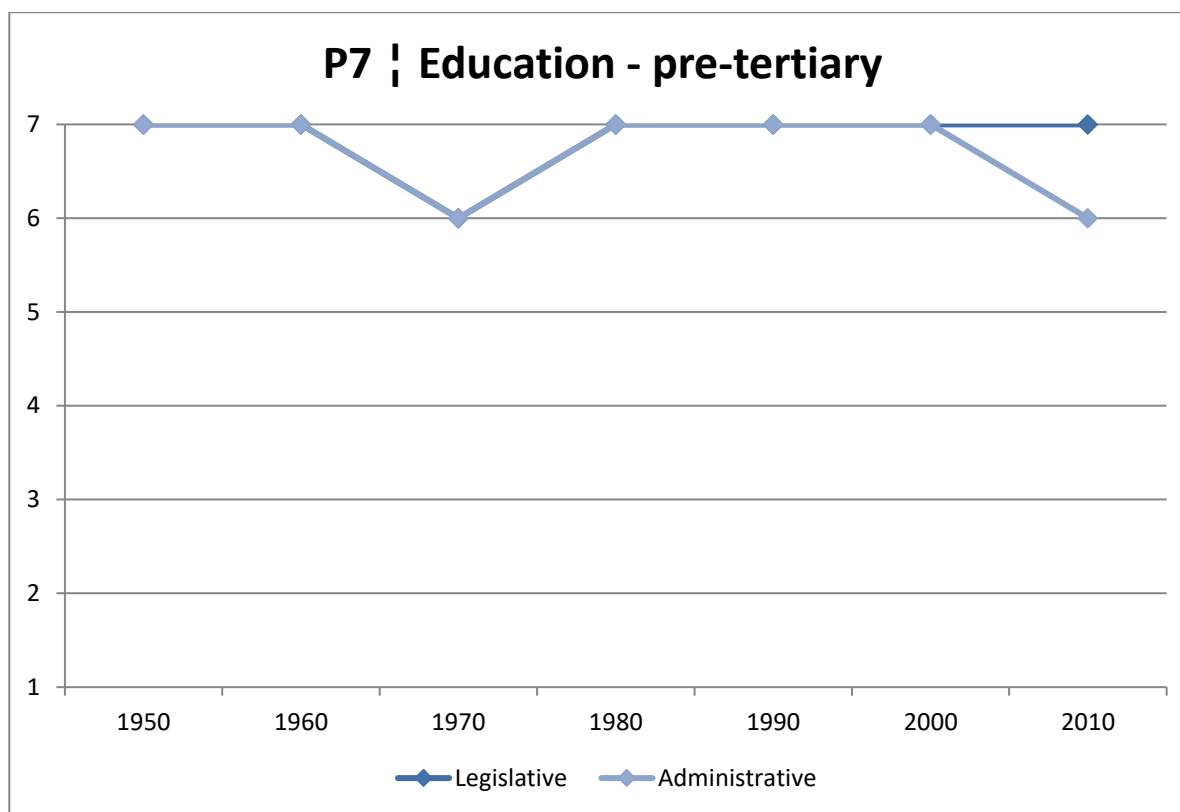
The distribution of legislative power in economic policy-making did not undergo a major change as the federal parliament has dominated since the beginning, mostly through the use of concurrent legislation. Only minor changes occurred. This includes the introduction of the joint task “improvement of regional economic structure” in 1969, which granted the federal government more influence in regional economic development. However, this constitutional change mostly legalized an ongoing extraconstitutional practice. The Federalism Reform of 2006 transferred a number of economic matters from concurrent legislation to exclusive *Land* legislation. Yet these areas are small-scaled and unconnected. Moreover, in 2006, framework legislation on regional planning was converted into concurrent legislation with the *Länder* being allowed to deviate from federal laws. This did not change the ongoing practice. Finally, the federal level lost power in trade policy as this policy field was Europeanized in 1957 with regard to tariffs and between 1980 and 1993 with regard to non-tariffs. Nonetheless, some central state regulations still persist. For these reasons, we maintain the coding of “2” across all time points.

Turning to the administrative side, the *Land* governments have implemented and supervised the majority of economic laws through their offices; yet, the federal administration has remained important, especially with regard to antitrust, custom controls and joint policy-making in economic promotion and regional planning. Changes in the administrative distribution of power were very limited. Thus, the score of “5” does not change over time.

⁸³ Nägele 1996: 51f.

⁸⁴ Hendler 2012: 450f.

P7 Education – pre-tertiary⁸⁵



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 7*** | 7*** |
| 1960 | 7*** | 7*** |
| 1970 | 6** | 6** |
| 1980 | 7** | 7*** |
| 1990 | 7** | 7*** |
| 2000 | 7** | 7*** |
| 2010 | 7*** | 6** |
| <i>No of code changes</i> | 2 | 3 |
| <i>No of +1 code changes</i> | 1 | 1 |
| <i>No of -1 code changes</i> | 1 | 2 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 | -1 |

Legislation in the policy field:

1949 – 1969:

The *Land* level was exclusively responsible for law making for primary and secondary education in this period (Art. 70 para. 1 GG).⁸⁶ The Federal Constitutional Court dubbed the *Land* preroga-

⁸⁵ Includes pre-school, primary, and secondary schooling. Enactment of legislation coded under 'legislative'; all aspects of operating schools coded under 'administrative'.

tive in education and cultural policy as the authority over culture (*Kulturhoheit*) in its rulings from 1957 onwards. The federal level legislates on schools abroad, which is an annex competence derived from the federal power in external affairs (Art. 73 no. 1 GG; unchanged until today).⁸⁷ The Basic Law puts only very few restrictions on the *Land* parliaments: Art. 7 mandates that the public sector supervises schools, that participation in religious instruction is voluntary and that private schools can be created.

Already in the 1950s and 1960s nation-wide expert committees were founded to develop recommendations for the German education system (*Deutscher Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen*, 1952-1965, and *Deutscher Bildungsrat*, 1965-1975).⁸⁸ Although these recommendations had no direct effect on the *Land* parliaments, they displayed an urge for harmonized policy outputs which was turned into constitutional reality in 1969. Their overall relevance was still limited.⁸⁹ The *Bildungsrat* mostly consisted of non-governmental members and few the governmental members exerted little influence. Thus, the federal level did not strongly encroach on the autonomy of the *Länder*.

The horizontal coordination within the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs (*Kultusministerkonferenz*), already established in 1948, is a defining feature of primary and secondary education policy in Germany. Cooperation substantially started as early as 1955 with the Düsseldorf Accords (*Düsseldorfer Abkommen*) and became increasingly encompassing (*Hamburger Abkommen* 1964, orthography reform in 1995, national standards for primary education and secondary education until the 10th grade in 2003 and 2004).⁹⁰

1969 – 2006:

The Great Federalism Reform of 1969⁹¹ provided the federal government with a number of new instruments to influence and fund primary and secondary education:

1. The joint task for education planning (Art. 91b GG) was introduced in 1969.⁹² As mentioned before, joint education planning existed extraconstitutionally before, but was not important. The joint task was of relevance until the second half of the 1970s⁹³ when party political cleavages and conflicts between education and finance ministers increasingly dominated.
2. The federal level was allowed to provide investment aid to the *Länder* (Art. 104a para. 4 GG).⁹⁴ This clause was referred to in 2003 when the federal and regional governments established a program on “Future, Education and Caring” which provided the *Länder* with €4bn for

⁸⁶ Ennuschat/Ulrich 2007: 121, Hepp 2011: 134.

⁸⁷ Ennuschat/Ulrich 2007: 121.

⁸⁸ Guckelberger 2012: 225.

⁸⁹ Hepp 2011: 111.

⁹⁰ For details see Baumert/Füssel 2012, Guckelberger 2012: 224f., 231f.

⁹¹ 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12 Mai 1969, BGBl. I, S. 363.

⁹² Hoymann/Münch 2011: 205.

⁹³ Ennuschat/Ulrich 2007: 122, Guckelberger 2012: 229.

⁹⁴ Baumert/Füssel 2012: 253.

investment in all-day schools.⁹⁵ This program was a considerable intervention into *Land* school autonomy unheard of before.⁹⁶

In 1971, the federal level was granted the right to legislate the salaries and pensions of civil servants not working for the federal government, such as teachers at institutions of primary and secondary education (Art. 74a para. 1 GG).⁹⁷

In more recent years, pre-school facilities have been transformed from child-care institutions into more education-oriented institutions. Moving up education to an earlier age has put some doubt on the exclusive *Länder's* right to decide on education, as the federal level claimed it has a concurrent competence for the education and not only the caring for children between the age of several months until school entry according to the general provision for public welfare in Art. 74 para. 1 no. 7 GG. However, the *Länder* defended their legislative prerogative, so that the federal influence in pre-school activities was limited to funding, as explained in the section on administrative power below.

Since 2006:

The Federalism Reform of 2006 was a countermove to the reform of 1969, strengthening *Länder* powers:

1. On the one hand, the joint task for education planning was abolished. On the other hand, a new joint task was introduced: federal and constituent units can work together to assess the performance of the German education system in international comparison (Art. 91b para. 2 GG).
2. The *Länder* were given the right to legislate the career tracks, salaries and pensions of civil servants working for the regional or local governments, among them teachers. The federal level kept its right to legislate the rights and duties of *Land* civil servants, now as part of concurrent legislation (Art. 74 para. 1 no. 27 GG).
3. The right of the federal government to provide investment aid to the *Länder* was limited to policy fields within federal legislative power (Art. 104b para. 1 GG), thus excluding primary and secondary education.⁹⁸ However, a federal investment program which, inter alia, targeted school infrastructure was still passed in March 2009. As part of the program, the federal government contributed €6.5bn for education, i.e. pre-schools, schools, universities and research.⁹⁹
4. The *Länder* received the right to represent Germany in negotiations in the Council of the European Union when the Council deals primarily with school education, culture or broadcasting (Art. 23 para. 6 GG).¹⁰⁰

⁹⁵ Guckelberger 2012: 230, Baumert/Füssel 2012: 255.

⁹⁶ Guckelberger 2012: 231.

⁹⁷ Gesetz vom 18. März 1971, BGBl. I S. 206. Baumert/Füssel 2012: 253.

⁹⁸ Baumert/Füssel 2012: 254. A new program for investments in all-day schools would thus be unconstitutional (Guckelberger 2012: 239).

⁹⁹ Baumert/Füssel 2012: 257, Münch 2011: 180.

¹⁰⁰ Scheller 2010: 228.

Apart from the very limited formal legislative powers, the federal government influenced primary and secondary education between 1949 and 2014 indirectly by participating in the national education discourse, agenda-setting and providing policy solutions.¹⁰¹

Administration in the policy field:

Primary and secondary schools are mostly managed by the local level, a few special school types are managed by the *Land* level. Some schools are privately administered (by the so-called *freie Schulträger*).

The federal level had a limited role in administering primary and secondary education with regard to the joint tasks from 1969 on. The Federal-*Länder*-Commission for Education Planning (*Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung*) approved a number of programs and had thus some influence until the middle of the 1970s.¹⁰² The constitutional reform of 1969 which introduced the joint task of education planning was significant as it fostered a change from the rather uninfluential *Bildungsrat* to the Federal-*Länder*-Commission. This commission consisted of governmental actors and allowed the federal government to intervene in the sphere of *Länder's* autonomy.

Similarly, both tiers of government have been involved in operating the joint task of education benchmarking since 2006. Moreover, the federal and *Land* level operated a joint investment program in 2007 for the extension of children care facilities, based on Art. 104b GG.

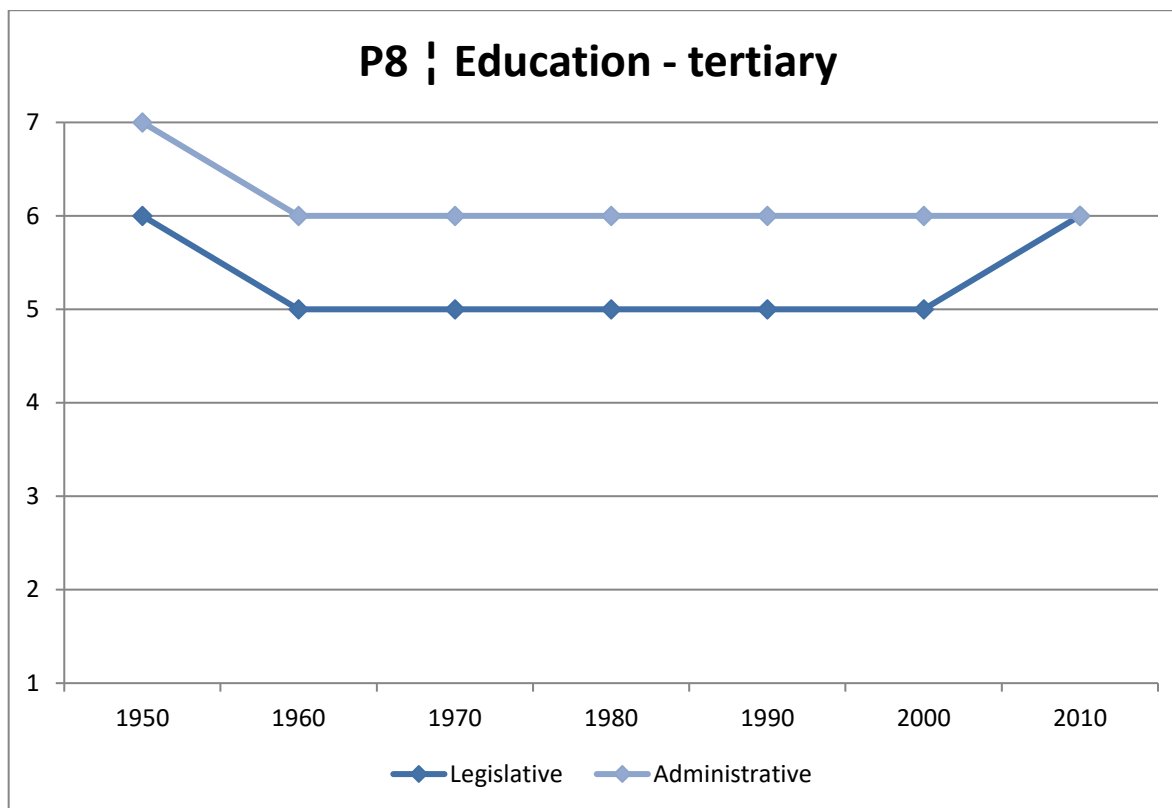
Justification for coding:

Initially, pre-tertiary education was exclusively in the hands of the *Länder*. A number of important changes occurred over time. In 1969, the federal government broke the legislative and administrative monopoly of the *Länder* as the joint task for education planning was introduced. This centralization (from “7” to “6”) was, however, reversed within a decade when joint education planning was de facto given up. In the 2000s, the federal government weakened the administrative power of the *Länder* through various funding schemes, most importantly for all-day schools and pre-school institutions. Thus, the score changes from “7” to “6” for the time point 2010.

¹⁰¹ Hepp 2011.

¹⁰² Hepp 2006: 257.

P8 Education – tertiary¹⁰³



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 6 ^{***} | 7 ^{***} |
| 1960 | 5 ^{***} | 6 ^{***} |
| 1970 | 5 ^{***} | 6 ^{***} |
| 1980 | 5 ^{***} | 6 ^{***} |
| 1990 | 5 ^{***} | 6 ^{***} |
| 2000 | 5 ^{***} | 6 ^{***} |
| 2010 | 6 ^{***} | 6 ^{***} |
| <i>No of code changes</i> | 2 | 1 |
| <i>No of +1 code changes</i> | 1 | 0 |
| <i>No of -1 code changes</i> | 1 | 1 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 | -1 |

Legislation in the policy field:

1949 – 1969:

¹⁰³ Includes universities, colleges, and other institutions of tertiary vocational education. Enactment of legislation coded under 'legislative'; operating institutions of tertiary education coded under 'administrative'.

Tertiary education was in this period mostly a competence of the *Länder* (Art. 70 para. 1 GG). The Federal Constitutional Court dubbed the *Länder's* prerogative in education and cultural policy as the authority over culture (*Kulturhoheit*) in its rulings from 1957 onwards.

According to the constitution, the role of the federal government was limited to:¹⁰⁴

- Exclusive legislation on institutions of higher education of the armed forces (*Bundeswehr*) as an annex competence of Art. 73 no. 1 GG (defense)¹⁰⁵
- Concurrent legislation regarding vocational training (Art. 74 para. 1 no. 11 GG)¹⁰⁶
- Concurrent legislation regarding education of medical staff (Art. 74 no. 19 GG)
- Framework legislation regarding the education of judges (Art. 98 para. 3 Satz 2 GG)¹⁰⁷ (abolished in 2006 when the education of judges was fully transferred to *Länder*)

In addition to using these constitutionally guaranteed channels of influence, the federal government started to encroach on *Länder's* autonomy in tertiary education in the second half of the 1950s. The federal government began the co-funding of university construction and rebuilding in 1958 through bilateral agreements with individual *Länder*.¹⁰⁸ This funding intensified in the 1960s until the middle of the 1970s as a number of new universities were constructed and existing ones extended. Moreover, the federal government launched a program to provide education aid to some students in 1957 (*Honnefer-Modell*). Furthermore, the federal level was increasingly consulted in decision-making in education.¹⁰⁹

In the second half of the 1960s, the *Länder* engaged in relevant horizontal co-ordination.¹¹⁰

1969 – 2006:

The Great Federalism Reform of 1969¹¹¹ strengthened and weakened *Land* autonomy in tertiary education simultaneously.

It diminished *Land* powers as it provided the federal level with the right of framework legislation for the general principles of higher education (Art. 75 para. 1 no. 1a GG old version). The first enacted law, the *Hochschulrahmengesetz* (HRG), was passed in December 1975.¹¹² From then onwards, framework legislation in higher education was considered a symbol of the unitarization of the German federalism.¹¹³ The federal level also gained the right of concurrent legislation for education aid (*Ausbildungsbeihilfe*) (Art. 74 para. 1 no. 13 GG). It had legislated on education aid before but used this new constitutional clause to provide funding to the entire group of needy

¹⁰⁴ Not changed until today unless explicitly stated.

¹⁰⁵ Ennuschat/Ulrich 2007: 122.

¹⁰⁶ Guckelberger 2012: 222.

¹⁰⁷ Ennuschat/Ulrich 2007: 122.

¹⁰⁸ Wiesner 2006: 24.

¹⁰⁹ Guckelberger 2012: 224f.

¹¹⁰ More details at Hoymann/Münch 2011: 206-208.

¹¹¹ 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.05.1969, BGBl. I, S. 363.

¹¹² Hoymann/Münch 2011: 205.

¹¹³ Ibid.

students instead of only sub-groups. Finally, the federal government was allowed to provide investment aid to the *Länder* (Art. 104a para. 4 GG).¹¹⁴

On the other hand, the reform of 1969 empowered the *Länder* as the federal support for the construction and rebuilding of universities became guaranteed in the constitution. The *Länder* became more autonomous in allocating funds within each *Land* while the federal government could by and large only steer the overall amount of funding for university construction and rebuilding in Germany, but not codecide on individual projects anymore.¹¹⁵ Prior to 1969, an individual *Land* had to reach a bilateral agreement with the federal government which put the *Land* in a weaker position. The reform was achieved through the introduction of a joint task for the construction and rebuilding of universities including university hospitals (Art. 91a para. 1 no. 1 GG). Moreover, a joint task for education planning was created (Art. 91b GG), which, however, had less impact in tertiary education than in pre-tertiary education.¹¹⁶

In 1971, the federal level was granted the right to legislate the salaries and pensions of civil servants not working for the federal government, such as professors or other civil servants at institutions of tertiary education (Art. 74a para. 1 GG).¹¹⁷

In 1972, the Federal Constitutional Court mandated the *Länder* (and the universities) to distribute university places in certain fields of study according to a common scheme (*Numerus-clausus-Entscheidung*). As a result, the *Länder* established a common office for allocating university places as a form of horizontal coordination (*Zentrale Vergabestelle*, since 2008: *Stiftung für Hochschulzulassung*).¹¹⁸ The vertical distribution of power was not affected thereby.

A limited change occurred with the constitutional reform of 1994 which limited the scope of framework legislation by adding a clause to the Basic Law that narrowed the ability of the federal parliament to pass detailed regulations and regulation with direct effect to singular cases (Art. 75 para. 2 GG as of 1994).¹¹⁹

A noteworthy change occurred with regard to the general principles of higher education due to a revision of the federal framework law, the so-called *Rüttgers-Novelle* of the HRG on 20th August 1998¹²⁰. It led to a comprehensive deregulation regarding the organization and administration of institutions of higher education, thus allowing the *Länder* more scope for decision-making.¹²¹

Another change happened with regard to the Federal Constitutional Court's overall direction in its rulings. While the court was mostly prone towards the federal level prior to 1994, its rulings became considerably more *Länder*-friendly thereafter.¹²² First, the court declared the introduction of the position of a junior professorship by federal law unconstitutional as this exceeded the realms of federal framework jurisdiction (*Juniorprofessoren-Urteil*, 2004). Second, the federal level was not allowed to abolish tuition fees, again overstretching its right of framework legisla-

¹¹⁴ Baumert/Füssel 2012: 253.

¹¹⁵ Wiesner 2006: 23, 27.

¹¹⁶ Cf. P7.

¹¹⁷ By the Gesetz vom 18. März 1971 (BGBl. I S. 206). Baumert/Füssel 2012: 253.

¹¹⁸ Hepp 2006: 253.

¹¹⁹ Hoymann/Münch 2011: 214.

¹²⁰ Viertes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes, BGBl I 1998, 2190.

¹²¹ Hoymann/Münch 2011: 216f.

¹²² Ibid.: 216.

tion, according to the court (*Studiengebühren-Urteil*, 2005). These decisions facilitated the decentralizing elements of the Federalism Reform of 2006.

Since 2006:

The Federalism Reform of 2006 was in many ways a countermove to the reform of 1969, strengthening *Land* powers:

1. The framework legislation for higher education was abolished and the *Länder* regained the right to legislate on the general principles of higher education with the exception of the access to higher education and the degrees of higher education. Those two exceptions remain at the federal level's disposition (Art. 74 para. 1 no. 33 GG). However, the *Länder* possess the right to deviate from federal laws in these two areas of policy-making (Art. 72 para. 3 no. 6 GG). Half of the *Länder* have used their right to legislate on general principles of higher education as of 2010.
2. The joint tasks for the construction and rebuilding of universities including university hospitals as well as for education planning were abolished. At the same time, a new joint task was introduced: federal and constituent units can work together to assess the performance of the German education system in international comparison (Art. 91b para. 2 GG).
3. The *Länder* were given the right to legislate the career tracks, salaries and pensions of civil servants working for the regional or local governments, among them professors and other civil servants at institutions of tertiary education. The federal level upheld its right to legislate the rights and duties of *Land* civil servants, now as part of concurrent legislation (Art. 74 para. 1 no. 27 GG).
4. The right of the federal government to provide investment aid to the *Länder* was limited to policy fields within federal legislative power (Art. 104b para. 1 GG), thus excluding tertiary education with the exception of the joint tasks.¹²³

Administration in the policy field:

Institutions of tertiary education are in principle operated by the *Länder*, be it universities, universities of applied sciences or institutions for vocational training (*Berufsschulen*). The central government only established two universities of the Bundeswehr in Hamburg and Munich in 1973 and a few universities of applied sciences.¹²⁴

Secondary legislation on institutions of higher education lies also with the *Länder*. The *Länder* have transferred part of this decision-making to the institutions of higher education themselves in the last few decades to strengthen their autonomy. The implementation of the Federal Training Assistance Act (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*), the most important federal law with regard to the federal competence for education aid, lies also with the *Länder*.¹²⁵

¹²³ Baumert/Füssel 2012: 254.

¹²⁴ Hepp 2011: 148. A few private institutions of higher education also exist.

¹²⁵ Nolte 2010: 88.

As already explained in the legislative section, the federal government started to encroach on the *Länder's* autonomy with regard to the construction and rebuilding of universities in the second half of the 1950s. This concerns both legislation and administration. From the late 1950s onwards, both the federal and the *Land* government had to approve specific proposals to create a new or extend an existing university.¹²⁶ As mentioned, this changed with the reform of 1969 which increased *Land* autonomy in deciding which universities should be built or extended. After 1969, the *Bund* and the *Länder* worked together in the joint planning committee for the construction and rebuilding of universities to decide which projects should be pursued.¹²⁷ With regard to the joint task of education planning, that was also introduced in 1969, the Federal-*Länder*-Commission for education planning (*Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung*) approved of a number of programs.¹²⁸ Overall, with regard to joint tasks, the central government participates in general steering, planning and delivering much-needed resources, while the *Länder* implement the measures on the ground. One of the most recent examples of vertical cooperation is the *Hochschulpakt 2020*, based on Art. 91b para. 1 sentence 1 no. 2 GG. It provides universities with additional funds to accommodate the raising number of students.

Justification for coding:

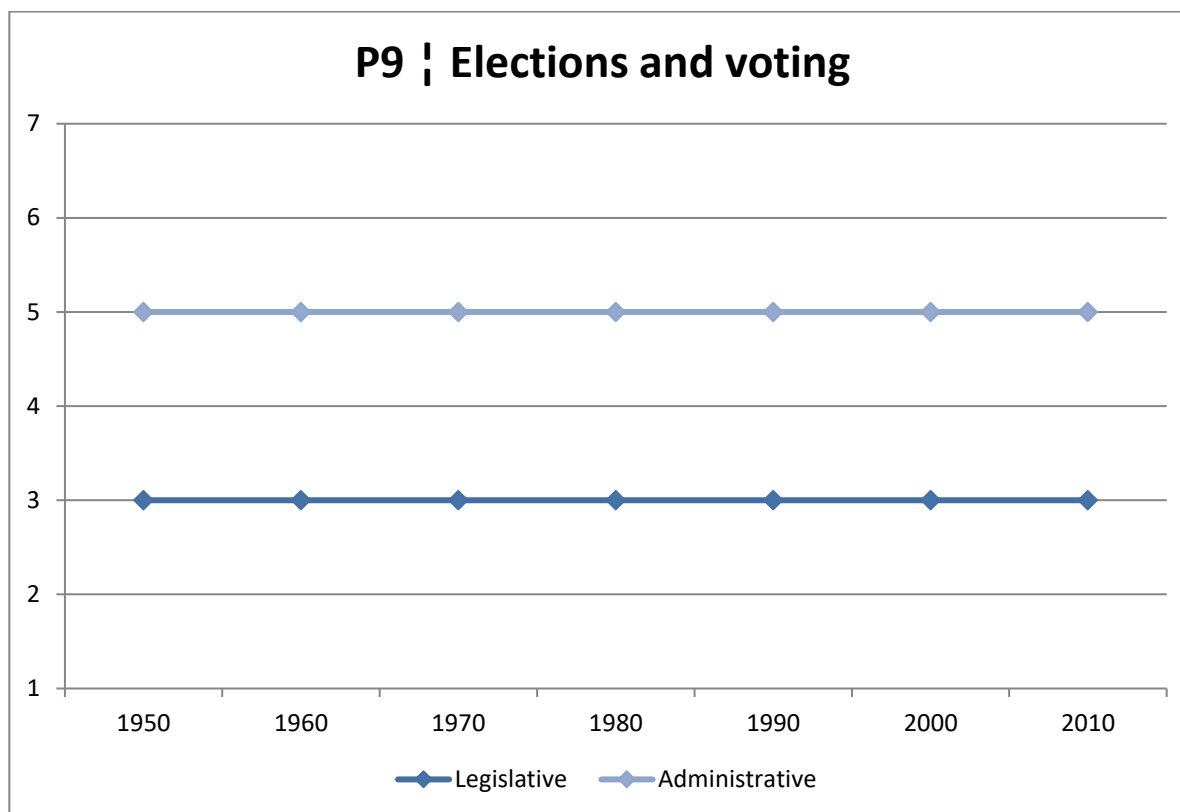
Initially law making on tertiary education was almost exclusively passed by the *Länder* while the federal parliament was limited to regulating only specific aspects such as vocational training. This is reflected in a scoring of “6”. Institutions of tertiary education were operated by the *Länder* which thus possessed full administrative autonomy (score of “7”) at the outset. In the following decades, tertiary education underwent a number of de/centralizing changes. In the late 1950s, the federal government started to encroach on legislative and administrative *Land* autonomy with regard to university construction and education aid. For this reason, the coding is “5” for legislation and “6” for administration in 1960. The constitutional reform of 1969 returned some autonomy to the *Länder* concerning university construction but did not fully compensate them for the loss of power suffered in the previous decade. Thus, the impact of the reform of 1969 is too small to lead to a change in coding. As part of the Federalism Reform of 2006, the legislative autonomy of the *Länder* was strengthened as they regained the right to legislate on the general principles of higher education and as the joint tasks for the construction and rebuilding of universities and for education planning were abolished.

¹²⁶ Wiesner 2006: 24.

¹²⁷ Hepp 2006: 256.

¹²⁸ *Ibid.*: 257.

P9 Elections and voting¹²⁹



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 3*** | 5*** |
| 1960 | 3*** | 5*** |
| 1970 | 3*** | 5*** |
| 1980 | 3*** | 5*** |
| 1990 | 3*** | 5*** |
| 2000 | 3*** | 5*** |
| 2010 | 3*** | 5*** |
| <i>No of code changes</i> | 0 | 0 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 | 0 |

Legislation in the policy field:

Regulation of elections:

With regard to the regulation of elections, the federal and the *Land* levels are responsible for separate elections, i.e. the federal level legislates on federal and European parliament elections while each *Land* legislates on its *Land* and municipality elections. Thus, the federal and *Länder*

¹²⁹ Includes voting rights, electoral rules, and party regulation. Enactment of legislation coded under 'legislative'; managing the electoral register and running elections coded under 'administrative'.

level each possess equal legislative power regarding the regulation of elections. Two historical particularities are noteworthy:

First, the federal parliament did not pass the electoral law for the first election of the *Bundestag* in 1949. Instead, the Parliamentary Council (*Parlamentarischer Rat*), which drafted the Basic Law, agreed on an electoral law that was revised by the Conference of Minister-Presidents of the *Länder* prior to the election in 1949.¹³⁰ This electoral law was rather a framework law leaving the decision-making on details to the *Länder*. For the second election of the *Bundestag* in 1953, the federal parliament passed a more encompassing law.¹³¹ From the third election in 1957 onwards, a federal Elections Act (*Bundeswahlgesetz*) and a federal Electoral Regulations (*Bundeswahlordnung*) have been in place.

Second, the federal level obtained the right to legislate on European Parliament (EP) election law in 1979 when the first EP election took place. The federal parliament has to comply with an increasing body of European election law (EU treaties, Direct Elections Act, Directive 93/109/EC) when drafting the electoral regulation for EP elections, but still enjoys some legislative scope of action.

With regard to the federal level elections, the aforementioned federal Election Act and federal Electoral Regulations are the cornerstones for *Bundestag* elections. They are accompanied by a few other laws, namely the Law on the Scrutiny of Elections (*Wahlprüfungsgesetz*) of 1951, the Act on Electoral Statistics (*Wahlstatistikgesetz*) of 1999 and the Federal Voting Machine Ordinance (*Bundeswahlgeräteverordnung*) of 1975. More fundamentally, the Basic Law outlines voting rights and basic principles for elections (Art. 38 GG).

For EP elections, the federal level passed a separate European Elections Act (*Europawahlgesetz*) in 1978 and European Electoral Regulations (*Europawahlordnung*) in 1978.

The *Länder* legislate on *Land* and municipality elections similarly.¹³² The basic principles are enshrined in the *Land* constitution and the *Land* municipal code (*Kreis- und Gemeindeordnung*) while the bulk of the rule-setting takes place in *Land* electoral laws (*Landeswahlgesetz*, *Kommunalwahlgesetz*) and regulations (*Landeswahlverordnung*, *Kommunalwahlverordnung*).

While some significant differences between the electoral laws for the *Bundestag* and the *Land* parliaments persist until today, these laws have considerably converged over time.¹³³ For example, proportional voting with a two-vote ballot as used in the *Bundestag* elections from 1953 onwards was already in place in some *Länder* and subsequently introduced in others. Moreover, the electoral laws of the new *Länder* after unification were modelled after the federal electoral law.

¹³⁰ *Wahlgesetz zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland vom 15. Juni 1949*, BGBl. p. 21.

¹³¹ *Wahlgesetz zum zweiten Bundestag und zur Bundesversammlung vom 8. Juli 1953*, BGBl. I p. 470.

¹³² An overview of all relevant laws can be found in Fehndrich/Zicht/Cantow 2014.

¹³³ Trefs 2008: 333.

Regulation of parties:

The Basic Law outlines general principles regarding parties, such as their privileged role in decision-making processes, the individual right to found a party, the democratic internal organization and the duty to report income and assets (Art. 21 para. 1 GG). Moreover, it names the conditions under which the Federal Constitutional Court can ban parties (Art. 21 para. 2 GG).

The federal level has the exclusive legislative competence for regulating parties with regard to their participation in decision-making processes, their internal organization, financial accountability and ban (Art. 21 para. 3 GG).¹³⁴ It used this competence primarily by passing a Party Act (*Parteiengesetz*, PartG) in 1967 after several attempts to pass a party law in the years before had failed. Regulations on parties are also part of other federal laws, namely the Federal Constitutional Court Act (§§ 43ff.), the Election Act (§§ 18ff.) and taxation laws (§§ 10 b para. 2, 34 g Einkommensteuergesetz, EstG, §§ 5 para. 1 no. 7, 94 para. 2 c Körperschaftsteuergesetz, KStG). Moreover, the federal Civil Law Code (*Bürgerliches Gesetzbuch*, BGB) applies to parties as they are associations (§§ 21-79 BGB). Prior to the adoption of the Party Act in 1967, party financing was based on taxation law (§ 10 b EStG, § 11 no. 5 KStG) and federal budget laws.¹³⁵ *Land* regulations on parties in their constitutions are allowed as long as they do not contradict Art. 21 GG.¹³⁶

Administration in the policy field:

Regulation of elections:

Federal and EP elections are mostly administered by the *Länder* and their municipalities.¹³⁷ These are responsible for setting up the voter registry, distributing voting cards, putting in place election offices and recruiting election committees. The federal level is involved through the Federal Returning Officer (*Bundeswahlleiter*) who has a number of supervision and control tasks.¹³⁸ In 1987, he received some minor additional administrative power as he became involved in the administrative procedure through which Germans abroad vote¹³⁹.

The *Länder* and their municipalities are fully responsible for the administration of *Land* and municipal elections.

Regulation of parties:

The federal level plays the major role in the administration of party regulation. Parties are primarily funded by the federal level (§§ 18, 19 a PartG). In 2014, the federal level provided €139m

¹³⁴ Klein 2014.

¹³⁵ Klein 2014: Rn. 438-440.

¹³⁶ *Ibid.*: Rn. 148f.

¹³⁷ Bundeswahlleiter 2005.

¹³⁸ These tasks are listed at Bundeswahlleiter 2005: 1f. The various election bodies from district to federal level are not part of the federal or *Länder* administrations in a strict judicial sense as they are formally independent of them, see Bundeswahlleiter 2005.

¹³⁹ Bundeswahlleiter 2005: 2f.

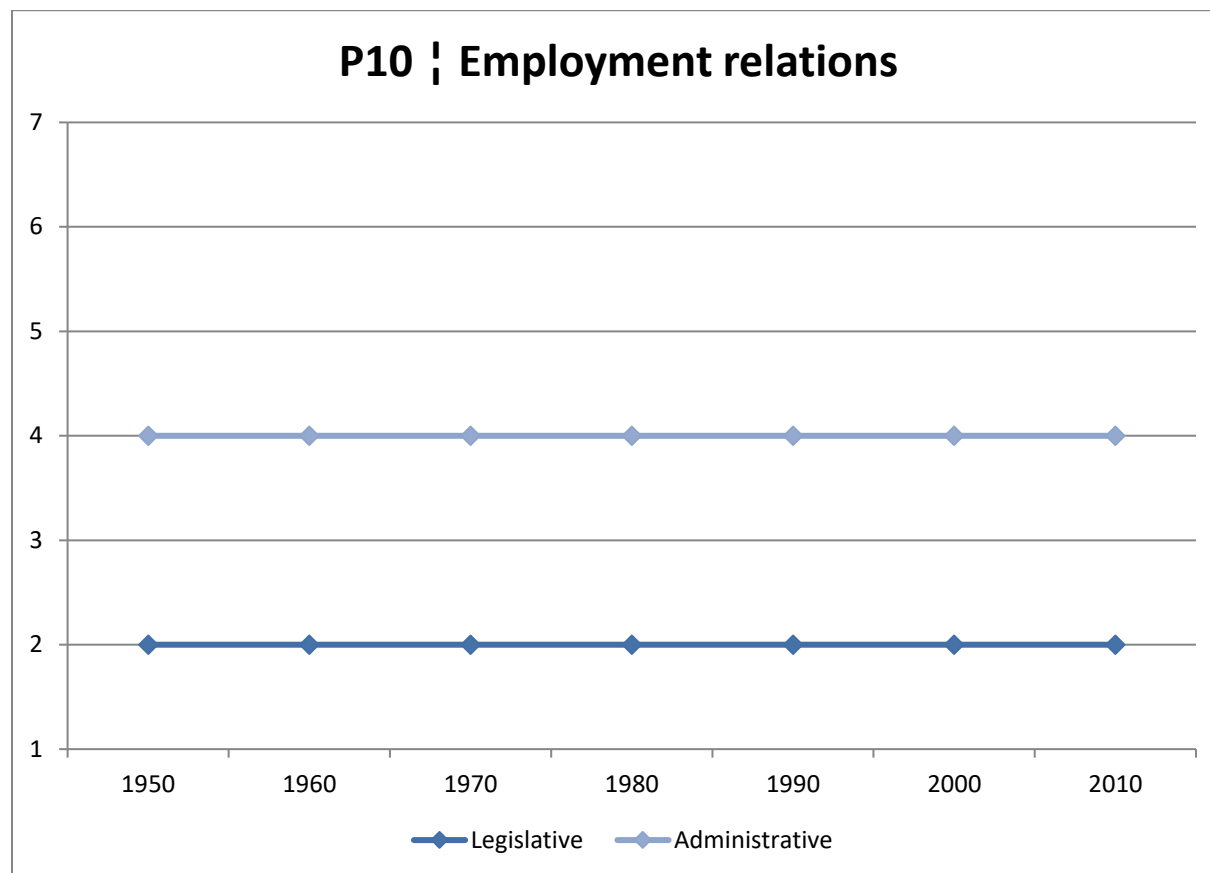
while the *Länder* only gave €18m to parties¹⁴⁰ The President of the *Bundestag* is the main actor in the administration of party financing while the *Länder* are limited to disbursing funds according to the number of received votes in *Land* elections (§§ 18-21 PartG). Moreover, the *Bundestag* President checks the financial accountability reports of the parties (§ 23 a PartG). The Federal Constitutional Court rules on party bans upon request (Art. 21 para. 2 GG). The federal government and the *Länder* work together to implement a party ban (§ 32 PartG).

Justification for coding:

For the scoring, we consider the regulation of elections and parties equally important. While each tier of government sets the rules for its own elections, the federal parliament regulates comprehensively on parties, which overall leads to the assessment that the federal level is predominately responsible for electoral legislation (score of “3”). With regard to the administration sphere, the *Länder* have more influence both in the operation of elections as well as in the regulation of parties as compared to their powers in the legislative sphere. Especially due to their comprehensive autonomy in operating elections, the *Länder* have a slightly higher administrative power than the federal government (score of “5”). The vertical distribution of power in electoral regulation has not notably changed over the life span of the German federation.

¹⁴⁰ Deutscher Bundestag 2015.

P10 Employment relations¹⁴¹



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|--------------------------------|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 2 ^{***} | 4 ^{**} |
| 1960 | 2 ^{***} | 4 ^{**} |
| 1970 | 2 ^{***} | 4 ^{**} |
| 1980 | 2 ^{***} | 4 ^{**} |
| 1990 | 2 ^{***} | 4 ^{**} |
| 2000 | 2 ^{***} | 4 ^{**} |
| 2010 | 2 ^{***} | 4 ^{**} |
| <i>No of code changes</i> | 0 | 0 |
| <i>Direction and magnitude</i> | 0 | 0 |

Legislation in the policy field:

Constitutional set-up:

The Basic Law guarantees free collective bargaining (Art. 9 para. 3 GG). As a result, law making on labor law is generally restricted, especially with regard to wages and working conditions

¹⁴¹ Includes contractual employer-employee relations and occupational health & safety regulation. Enactment of legislation coded under 'legislative'; running job offices, negotiating wage agreements, and inspecting work places coded under 'administrative'.

which must be left mostly to the social partners.¹⁴² Employment relations are part of the concurrent legislation which covers labor law including works constitution (*Betriebsverfassung*) and workers' safety (Art. 74 para. 1 no. 12 GG; unchanged since 1949).

Collective bargaining and working conditions:

Federal laws dominate collective bargaining and working conditions.

The national Collective Bargaining Act (*Tarifvertragsgesetz*) of 9th April 1949 was enacted by the Economic Council of the Bizone and – after the foundation of the Federal Republic – became a federal law based on Art. 123 para. 1 GG. It is a major law in this policy field.

The Temporary Employment Act (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*) of 7th August 1972 regulates the working conditions of contract workers.

The federal Law on the Posting of Workers (*Arbeitnehmer-Entsendegesetz*) of 26th February 1996 mandates certain labor conditions for employees which are sent to Germany by foreign employers to work there, especially in the service sector.

The federal Minimum Wage Act (*Mindestlohngesetz*) of 11th August 2014 limits free collective bargaining as it forbids wages below 8.50 Euro per hour for most labor. While this law for the first time established a general minimum wage, limited minimum wage regulations have been in place before. Based on the Collective Bargaining Act or the Law on the Posting of Workers, minimum wages for certain sectors of the economy were set if collective bargaining agreements were declared to apply for the whole sector of the economy (*Allgemeinverbindlichkeitserklärung*). Based on the Law on the Posting of Workers, a minimum wage for caring was introduced. Contract employers received a minimum wage based on the Temporary Employment Act. Moreover, most *Länder* have defined minimum wages in their Public Procurement Acts (*Vergabegesetze*) which employers have to pay their employees when they execute public bid-dings.

Further relevant federal laws include:

- Dismissal Protection Act (*Kündigungsschutzgesetz*) (1951)
- Shop Closing Act (*Ladenschlussgesetz*) (1956)
- Youth Worker Protection Act (*Jugendarbeitsschutzgesetz*) (1960)
- Leave Act (*Bundesurlaubsgesetz*) (1963)
- Partial Retirement Act (*Altersteilzeitgesetz*) (1988)
- Working Hours Act (*Arbeitszeitgesetz*) (1994)
- Continued Remuneration Act (*Entgeltfortzahlungsgesetz*) (1994)
- Health and Safety at Work Act (*Arbeitsschutzgesetz*) (1996)
- Part-Time Work and Fixed-Term Employment Contracts Act (*Teilzeit- und Befristungsgesetz*) (2000).

As shown, the federal level has regulated labor law comprehensively, yet not completely.¹⁴³ *Land* laws exist at the periphery of labor law.¹⁴⁴ The *Länder* have, for example, passed laws on

¹⁴² Loewisch 2004: 26f.

¹⁴³ See *ibid.*: 25.

paid education leave (*Bildungsurlaubsgesetze*). The Federal Constitutional Court decided in 1987 that the *Land* laws on paid education leave supplement, but do not contradict, corresponding federal laws (*Bundesurlaubsgesetz, Berufsbildungsgesetz, BGB*) and are thus constitutional.¹⁴⁵ Moreover, the *Länder* have passed laws on termination and leave prior to 1949 or shortly after.¹⁴⁶ They played a role in the very first years of the Federal Republic before encompassing federal laws were enacted, namely the afore-mentioned Dismissal Protection Act (1951) and Leave Act (1963).

While the information above dealt with employees in the private sector, in the following two paragraphs, the constitutional set-up and ordinary law making with regard to public personnel are presented.

The federal level has an exclusive competence for its own personnel (employees, civil servants, judges, soldiers) (Art. 73 no. 8 GG; unchanged since 1949).¹⁴⁷ Moreover, it had a framework competence for the personnel of the *Länder* and the municipalities between 1949 and 2006 (Art. 75 no. 1 GG).¹⁴⁸ The federal parliament used this competence to pass a Civil Service Framework Act (*Beamtenrechtsrahmengesetz*) in 1957. The federal and *Land* parliaments passed Civil Service Acts (*Beamtenengesetze*) to fill this framework. In 2006, with the Federalism Reform, the framework competence was abolished and a part of this framework competence was transferred to the concurrent legislation, namely the status rights and duties of the personnel of the *Länder* and municipalities (Art. 74 para. 1 no. 27 GG). For these matters, the federal legislator does not need to fulfil the necessity clause anymore. The federal government used the concurrent legislative right to pass a Civil Servants Status Act (*Beamtenstatusgesetz*) in 2008, which replaced the Civil Service Framework Act. The other parts of the framework competence, namely the regulation of the career law of *Länder* and municipal civil servants and judges was transferred to the *Land* level (Art. 74 para. 1 no. 27 GG). All *Länder* have passed laws on the career tracks of *Land* and municipal civil servants since 2006. Another small change over time occurred with regard to the salaries of *Land* and municipal civil servants. The *Länder* could set these salaries autonomously until 1970, when this competence was transferred to concurrent legislation (Art. 74a GG). In 2006, the *Länder* regained this legislative competence. Due to *Land* legislation, the structure and especially the amount of the salaries now differ again considerably between the *Länder*.

The general labor law as outlined above also applies to public employees of all levels of government, while regulations specific to the public administration, e.g. the loyalty of employees to the constitution, are based on the distribution of legislative power mentioned in the paragraph above (Art. 73 no. 8, Art. 74 para. 1 no. 27, Art. 75 no. 1 GG). For civil servants, however, the general labor law does not apply, instead the civil servants laws mentioned above apply.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Wiesenecker 2005.

¹⁴⁷ Maunz 2014: Art. 74, Rn. 166.

¹⁴⁸ Ibid.

Works constitution:

The Works Councils Act (*Betriebsrätegesetz, Kontrollratsgesetz* no. 22) of 10th April 1946 by the occupation forces set out framework guidelines for the works constitution which were detailed out and supplemented by *Land* laws. The federal Works Constitution Act (*Betriebsverfassungsgesetz*) of 1952 replaced these laws and created a nationwide uniform regulation for works councils. It is still the most important law with regard to the works constitution. The federal Co-determination Supplementary Act for the Coal and Steel Industry (*Montan-Mitbestimmungsgesetz*) of 21st May 1951 is considered a milestone in industrial relations and worker participation. The federal Co-Determination Act (*Mitbestimmungsgesetz*) of 1976 regulates the integration of employees' representatives in the supervisory board of companies.

In the public sector, the representation of the personnel is organized in staff councils according to the staff representation acts of the federal and *Land* level for their respective administrations (*Bundespersönalvertretungsgesetz* 1955, *Länderpersönalvertretungsgesetze* were passed later).

Administration in the policy field:

Collective bargaining and working conditions:

The federal level is the main administrative unit for collective bargaining.¹⁴⁹ For example, the Federal Minister for Labor and Social Welfare can declare a collective agreement generally binding for a segment of the economy under certain conditions and in accord with the respective employers' association and trade union (§ 5 *Tarifvertragsgesetz*).

Workers' safety and health is supervised both by *Land* offices (*Gewerbeaufsichtsämter* or *Arbeitsschutzämter*) and by the statutory accident insurance (*Berufsgenossenschaften* and *Unfallkassen in der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung*).

A common collective agreement for employees of all levels of government was negotiated between governments and the trade unions until 2005 when the *Länder* decided to make separate collective agreements for their employees. With regard to the salaries of civil servants, the federal level is responsible for their own staff while the *Länder* were/are responsible for their staff and municipal civil servants until 1970 and again since 2006.

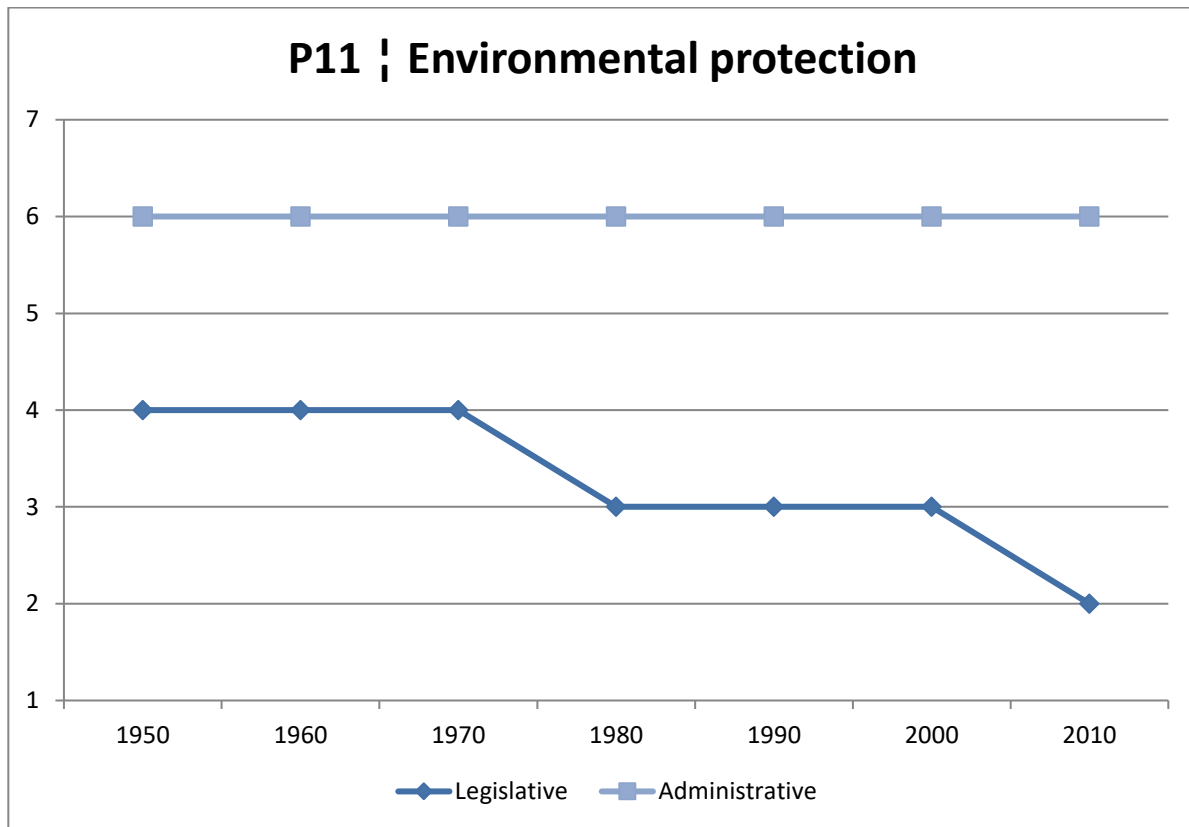
Justification for coding:

Employment relations are to a large degree regulated by federal laws, especially with regard to collective bargaining and working conditions (score of "2"). The changes which occurred with regard to the legislation on employment relations were too small to justify an amendment of the score. While the federal parliament gained power through legislating on termination and leave in the 1950s and 1960s and on the salaries of *Land* and municipal civil servants in the 1970s, the

¹⁴⁹ Schieren 2010: 274.

Länder regained the right to set the salaries of *Land* and municipal civil servants in 2006. However, these limited changes did not alter the assessment that the federal level was almost exclusively responsible for regulating employment relations given the breadth of the policy field. In the administrative sphere, the federal government has more power over collective bargaining while the *Länder* operate workers' safety and health. This is reflected in an assessment of equal power between the two levels of government and a coding of "4". The federal and *Land* responsibilities remained unchanged over time.

P11 Environmental protection¹⁵⁰



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|--------------------------------|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 4* | 6** |
| 1960 | 4* | 6** |
| 1970 | 4* | 6** |
| 1980 | 3*** | 6** |
| 1990 | 3*** | 6** |
| 2000 | 3*** | 6** |
| 2010 | 2*** | 6** |
| <i>No of code changes</i> | 2 | 0 |
| <i>No of -1 code changes</i> | 2 | 0 |
| <i>Direction and magnitude</i> | -2 | 0 |

Legislation in the policy field:

The Basic Law has never had a single all-encompassing competence title for environmental policy but rather a number of issue-specific competences.¹⁵¹ Over the life span of the German federation, the federal level has gained more legislative power over time as a result of several

¹⁵⁰ Includes any government activity directed primarily at protecting the environment. Enactment of legislation coded under 'legislative'; running environmental protection agencies coded under 'administrative'.

¹⁵¹ Kloepfer 2012: 409.

constitutional amendments and the process of unitarization.¹⁵² Nevertheless, even as of today, the *Länder* still have discernible legislative rights.¹⁵³ Three periods are differentiated: 1949-1971, 1972-2005 and 2006-2010.

1949-1971:

Federal level:¹⁵⁴

Exclusive legislation:

- Statistics for federal purposes (here: environmental statistics; Art. 73 no. 11 GG)
- Federal railroad and air transport (this includes limited environmental aspects; Art. 73 no. 6 GG)

Concurrent legislation:

- Civil law on neighborhood, environmental criminal law (Art. 74 para. 1 no. 1 GG)
- Economic activity law (Art. 74 para. 1 no. 11 GG)
- Occupational safety (Art. 74 para. 1 no. 12 GG)
- Food security, deep-sea fishing, coast protection (Art. 74 para. 1 no. 17 GG)
- Soil law (Art. 74 para. 1 no. 18 GG)
- Health law and toxic law (Art. 74 para. 1 no. 19 GG)
- Food law and animal feed law (Art. 74 para. 1 no. 20 GG)
- Ship, railroad and road transport which includes prevention of site-related noise (Art. 74 para. 1 no. 21-23 GG)

In 1959, the peaceful usage of nuclear energy was added to the federal concurrent competences (Art. 74 no. 11a GG) by the *Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes*, 23rd December 1959. Prior to 1959, nuclear energy had not been separately regulated in the Basic Law, but had implicitly belonged to concurrent legislation as part of the broader category “energy”. The federal level used the new competence to pass the Atomic Energy Act (*Gesetz über die friedliche Verwendung von Kernenergie*) in 1959.

Framework legislation:

- Hunting, nature protection and landscape preservation (Art. 75 no. 3 GG)
- Soil distribution, regional planning (*Raumordnung*) and water supply (Art. 75 no. 4 GG). In 1957, the federal Water Supply Act (*Wasserhaushaltsgesetz*) was enacted.

Länder:

Exclusive legislation:

- Animal protection law
- Waste disposal, air pollution, noise protection
- freshwater fishery

¹⁵² Ibid.: 408.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Ibid.: 408ff.

The *Länder* used those competences for example to pass waste management and emission protection laws.¹⁵⁵

Regarding the matters of framework legislation enumerated above, the *Länder* had significant scope for action. They passed laws on water supply prior to the first federal law in 1957 mentioned above.¹⁵⁶ Also the *Länder* passed laws on soil protection prior to national laws.¹⁵⁷ Moreover, the Nature Protection Act of 1935 (*Reichsnaturschutzgesetz*) remained in force as a *Land* law because its regulations exceeded a federal framework law. Thus, the *Länder* were allowed to modify this law. The federal Nature Protection Act (*Bundesnaturschutzgesetz*) was passed in 1976. Finally, the *Länder* could legislate the details in matters of enacted framework laws.

The *Länder* had passed nuclear power laws before this authority was transferred to the federal parliament by constitutional amendment in 1959.¹⁵⁸

1972-2005:

This period is marked by a power shift in favor of the federal level, partly due to constitutional changes and partly due to an increased willingness to legislate by the federal parliament. In the 1970s, the *Länder* favored a centralization of environmental policy as they feared a loss of economic competitiveness when they passed restrictive environmental laws that applied only in their own jurisdiction.¹⁵⁹

Federal level:

Exclusive competence (no change):

- Statistics for federal purposes (here: environmental statistics; Art. 73 para. 1 no. 11 GG)
- Federal railroad and air transport (this includes limited environmental aspects; Art. 73 para. 1 no. 6 und 6a GG)¹⁶⁰

Most federal environmental policy continued to be based on concurrent legislation:¹⁶¹

- Civil law on neighborhood, environmental criminal law (Art. 74 no. 1 GG)
- Economic activity law which includes e.g. chemicals law and renewable energy law (Art. 74 no. 11 GG)
- Peaceful usage of nuclear energy (Art. 74 para. 1 no. 11a GG)¹⁶²

¹⁵⁵ Ibid.: 409.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Ibid.: 407.

¹⁵⁸ Ibid.: 409.

¹⁵⁹ Eppler 2008a: 326.

¹⁶⁰ Kloepfer 2012: 410.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² The most important amendments to the Atomic Energy Act occurred in 2002 when the Nuclear Phase-out Act (*Atomausstiegsgesetz*) was passed, in 2010 when operation times of nuclear plants were prolonged (by the *Elftes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes*) and in 2011 when operation times were shortened again (by the *Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes*).

- Occupational safety (Art. 74 no. 12 GG)
- Food security, deep-sea fishing, coast protection (Art. 74 no. 17 GG)
- Soil law (Art. 74 no. 18 GG)
- Health law and toxic law (Art. 74 no. 19 GG)
- Food law, animal feed law and animal protection (Art. 74 no. 20 GG)
- Ship, railroad (except federal railroad) and road transport which includes prevention of site-related noise (Art. 74 no. 21-23 GG)
- Waste disposal, air pollution, noise protection (Art. 74 no. 24 GG). The Waste Disposal Act (1972) and the Emission Prevention Act (1974) were enacted.

With regard to concurrent legislation the following changes occurred:

1. Animal protection was added to the catalogue of concurrent legislation by constitutional amendment, namely the *Neunundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*, 18th March 1971. Previously, animal protection belonged to the *Länder* except for combatting animal diseases which already fell under concurrent legislation (Art. 74 no. 19 GG).
2. Also waste disposal, air pollution and noise protection were added to the catalogue of concurrent legislation by a different change of the Basic Law, the *Dreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*, 12th April 1972. Previously, these domains belonged to the *Länder* which passed laws in these matters as stated above. Of the many enumerated domains above, this is a key area of environmental policy.

Framework legislation (no change):

- Hunting, nature protection and landscape preservation (Art. 75 para. 1 no. 3 GG)
- Soil distribution, regional planning and water supply (Art. 75 para. 1 no. 4 GG)

As a consequence of the higher salience of environmental policies and problems, the federal legislator became more active. While the broader set of competences at hand gave the federal parliament more opportunities to regulate, its increased willingness to enact environmental laws was an equally important instrument of centralization. Many fundamental laws were enacted especially in the 1970s: the Waste Disposal Act (1972), the Emission Protection Act (1974), the Nature Protection Act (1976) and the Chemicals Act (1980).¹⁶³ Later, a Genetic Engineering Act (1990) and a Soil Protection Act (1998) were passed.¹⁶⁴ As Europeanization gained importance, very relevant EU laws were transposed into federal laws: the Environmental Impact Assessment Act (2001), the Environmental Information Act (2005), the Environmental Audit Act (2002) and the Environmental Damage Act (2007).¹⁶⁵

In 1994, genetic engineering was added to the concurrent legislation (Art. 74 para. 1 no. 26 GG) by a constitutional amendment, the *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*, 27th October 1994. However, as just mentioned, a Genetic Engineering Act had already been passed in 1990.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid.

Länder.

The *Länder* had exclusive legislation in freshwater fishery. Furthermore, they could legislate the details in matters of framework legislation. They were able to pass laws if the federal parliament did not fully use its rights in concurrent legislation, e.g. in emission prevention and waste disposal.¹⁶⁶

Since 2006:

The Federalism Reform of 2006 gave more power to the federal level.

1. The federal level can now exclusively legislate on the peaceful usage of nuclear energy (Art. 73 para. 1 no. 14 GG) which previously was under concurrent legislation. As the federal Atomic Energy Act already dominated nuclear energy regulation, this change had little impact. Also, it was clarified that this competence title includes the disposal of radioactive substances.¹⁶⁷
2. The framework legislation was abolished and transformed into concurrent legislation (Art. 74 para. 1 no. 28-32 GG). The aim was to allow the federal level to pass an encompassing Environmental Code (*Umweltgesetzbuch*), thereby overcoming the legal differentiation between various environmental laws. This, however, failed. Nevertheless, the federal level passed fully encompassing laws on water law and nature protection.¹⁶⁸
3. Now, the vast majority of environmental legislation falls under concurrent legislation, mostly without the need to fulfil the necessity clause of Art. 72 para. 2 GG. The latter is important as the Federal Constitutional Court has applied the necessity clause more strictly after 1994 and especially in the 2000s.

Federal concurrent legislation includes (federal level does not have to comply with necessity clause unless stated):¹⁶⁹

- Civil law on neighborhood and environmental criminal law (Art. 74 para. 1 no. 1 GG)
- Economic activity law which includes chemicals law and renewable energy law (Art. 74 para. 1 no. 11 GG) (necessity clause applies)
- Occupational safety (Art. 74 para. 1 no. 12 GG)
- Food security, deep-sea fishing, coast protection (Art. 74 para. 1 no. 17 GG)
- Soil law (Art. 74 para. 1 no. 18 GG)
- Health law and toxic law (Art. 74 para. 1 no. 19 GG)
- Food law, animal feed law and animal protection (Art. 74 para. 1 no. 20 GG) (necessity clause applies)
- Ship, railroad and road transport which includes prevention of site-related noise (Art. 74 para. 1 no. 21-23 GG) (necessity clause applies only to road transport)

¹⁶⁶ Ibid.: 425.

¹⁶⁷ Ibid.: 414.

¹⁶⁸ Ibid.: 411.

¹⁶⁹ Ibid.: 415.

- Waste disposal, air pollution, site-related noise protection (Art. 74 para. 1 no. 24 GG)
- Genetic engineering (Art. 74 para. 1 no. 26 GG) (necessity clause applies)
- Hunting, nature protection, landscape preservation, regional planning and water supply (Art. 74 para. 1 no. 28-32 GG)

The *Länder* are allowed to deviate from federal concurrent legislation (Art. 72 para. 3 GG): for nature protection, landscape preservation (except general principles of nature protection, biodiversity law and marine nature protection) and water supply (except regulations on substances and facilities) as well as for the following competences which go beyond pure environmental policy: hunting (except hunting license), soil distribution and regional planning.¹⁷⁰ The matters in brackets belong to concurrent legislation but allow no *Länder* deviation (*abweichungsfester Kern*). The right to deviate should compensate for the loss of influence the *Länder* suffered from the transformation of framework legislation into concurrent legislation.

Länder:

Exclusive *Land* legislation applies to freshwater fishery, the protection against behavioral noise and many parts of regional planning (*Landesplanung*, except for the federal concurrent right of *Raumordnung*).¹⁷¹ The protection against behavioral noise was part of federal concurrent legislation prior to 2006.

Furthermore, the *Länder* can pass laws in matters of concurrent legislation in which the federal level does not legislate. As outlined in more detail above, the *Länder* can deviate from federal laws in some matters of concurrent legislation.

Collective influence of the *Länder* through the *Bundesrat*:

In the 1970s the *Bundesrat* vetoed a number of environmental law proposals because the *Länder* feared losing some scope of action in economic decision-making.¹⁷² This changed in the 1980s as the *Länder* through their experience in implementation got more aware of environmental problems and thus played a greener role in *Bundesrat* negotiations, partly demanding more restrictive environmental laws.¹⁷³

European Integration:

Environmental policy is one of the most Europeanized policy fields. The EU level has been involved in initiating around 70-80 percent of German environmental policy since the 2000s.¹⁷⁴ This has weakened the legislative power of the *Länder* as they were not fully represented in

¹⁷⁰ Ibid.: 412-418.

¹⁷¹ Ibid.: 425.

¹⁷² Eppler 2008a: 326.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Ibid.: 313.

European decision-making. This applies even more for international treaty negotiations which are in principle conducted by the federal government alone.

Administration in the policy field:

The majority of administrative power lies with the *Länder*.¹⁷⁵ The general rules for the distribution of administrative competences did not change over time. The federal government only marginally gained administrative power.

Federal level:

While most federal laws are implemented by *Land* administrations, some federal laws are executed by the federal administration itself (based on Art. 86ff. GG).¹⁷⁶ For this purpose, the federal government created the following higher federal authorities: Federal Environmental Protection Agency (established 1974), Federal Office for Radiation Protection (established 1989), Federal Agency for Nature Conservation (established 1993 through a merger of predecessor institutions), Federal Office of Consumer Protection and Food Safety (established 2002), Federal Agency for Construction and Regional Planning (established 1998 through a merger of two federal institutions), Robert-Koch-Institute (established already 1891), Federal Institute for Risk Assessment (established 2002) and Federal Institute of Hydrology (established 1949).¹⁷⁷ Moreover, other federal agencies which are independent administrative bodies (*bundesmittlebare Verwaltung*) have implementation tasks, e.g. the Federal Institute for Occupational Safety and Health (established 1996 based on predecessor institutions), the Federal Physical-Technical Institute (established already 1887) and the Federal Office for Agriculture and Food (established 1995 through a merger of two federal institutions).¹⁷⁸

These agencies mostly support and consult the ministries by data collection and documentation, research and public relations.¹⁷⁹ Furthermore, the Federal Agency for Radiation Protection and the Federal Office of Economics and Export Control have supervision and approval functions in nuclear energy and radiation protection law.¹⁸⁰

In addition to this, the federal and the *Land* level cooperate in joint tasks. These tasks include elements of environmental policies, for example the construction of disposal facilities (as part of the task “improvement of regional economic structure”, Art. 91a para. 1 no. 1 GG) and various policies as part of the task “improvement of agricultural structure and coast protection” (Art. 91a para. 1 no. 2 GG).¹⁸¹

¹⁷⁵ Kloepfer 2012: 427.

¹⁷⁶ Ibid.: 428.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Ibid.: 435.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Ibid.: 432.

Länder.

Most implementation of federal laws by the *Länder* falls under legal supervision by the federal level (*Bundesaufsichtsverwaltung*), e.g. environmental procedural law.¹⁸² Only exceptionally, the federal level is responsible for the substantial/functional supervision of implementation by the *Länder* as well (*Bundesauftragsverwaltung*), e.g. in parts of nuclear energy law, air traffic law and waterway law.¹⁸³ Furthermore, the *Länder* implement all of their own laws.

With regard to the public administration in environmental policy which is not mandated by laws (*gesetzesfreie Verwaltung*) the *Land* level is also the main actor as it is in law-mandated implementation (*Gesetzesvollzug*).¹⁸⁴

The municipal level plays a noteworthy role in implementing environmental policy, e.g. in urban land-use planning, waste and wastewater disposal, street cleaning, water supply, local supervision of water, construction and road law.¹⁸⁵

Justification for coding:

Initially, environmental law making was rather limited compared to today and neither the federal government nor the *Länder* dominated it. This leads to a score of “4”. The federal parliament has considerably extended its legislative influence in environmental politics over time. In the 1970s, the central level gained additional concurrent legislative power through constitutional amendments, namely for animal protection in 1971 and waste disposal, air pollution and noise protection in 1972. The federal parliament also passed major laws to protect the environment, limiting the scope for law making by the *Länder*. For these reasons we reduce the score to “3” in 1980. In 2010, another instance of centralization occurred, mostly as part of the Federalism Reform of 2006. The federal level gained exclusive legislative power over the peaceful usage of nuclear energy. Also, framework legislation was transformed into concurrent legislation which the federal government used to pass encompassing laws on water and nature protection. The necessity clause was abolished for many environmental competence titles. The 1990s and 2000s also witnessed an encompassing Europeanization of environmental policy-making which reduced the legislative influence of the *Länder*. Accordingly, we assign a score of “2” for the most recent time point of 2010.

With regard to the administrative sphere, the *Länder* and municipalities have been responsible for the vast majority of implementation tasks throughout the course of the German federation. The federal government was limited mostly to legally supervising these activities while it had only few own implementation responsibilities. The *Länder* maintained their large degree of administrative autonomy in environmental protection over time.

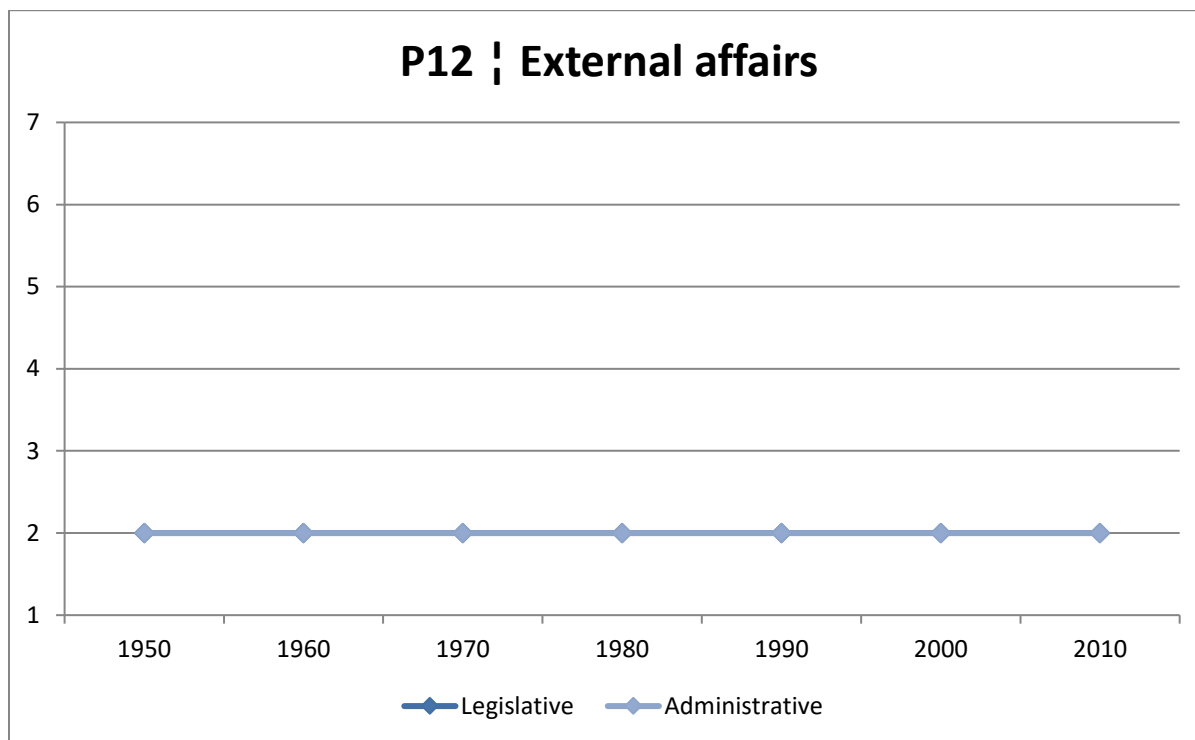
¹⁸² Ibid.: 427.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.: 430.

¹⁸⁵ Ibid.: 433.

P12 External affairs¹⁸⁶



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 2*** | 2** |
| 1960 | 2*** | 2** |
| 1970 | 2*** | 2** |
| 1980 | 2*** | 2** |
| 1990 | 2*** | 2** |
| 2000 | 2*** | 2** |
| 2010 | 2*** | 2** |
| <i>No of code changes</i> | 0 | 0 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 | 0 |

Legislation in the policy field:

Traditional external affairs:

The Basic Law states that external affairs are a federal power (Art. 32 para. 1 GG). The federal level has the exclusive legislative competence for external affairs (Art. 73 para. 1 no. 1 GG). The *Länder* can only legislate if they are explicitly mandated by the federal lawmaker (Art. 71 GG). In this case as well as in policy fields in which they have the exclusive legislative competence, the *Länder* can sign treaties with other states upon approval by the federal government

¹⁸⁶ Includes treaties, war and peace, diplomatic and para-diplomatic activities, participation in international organizations. Power to conclude treaties and compacts coded under 'legislative'; running diplomatic and para-diplomatic offices coded under 'administrative'.

(Art. 32 para. 3 GG).¹⁸⁷ Moreover, the federal government has to consult a *Land* if a treaty affects the specific circumstances of that *Land* (Art. 32 para. 2 GG). These Basic Law provisions have remained unchanged since 1949.

Empirically, the *Länder* have made limited use of their rights in external affairs, for example by concluding treaties with the Vatican on religious instruction at schools or concluding treaties with neighboring states in matters such as economic promotion, culture, education, asylum and migration.¹⁸⁸ Between 1949 and 2004, only 144 treaties were concluded by the *Länder*.¹⁸⁹ Moreover, the *Länder* concluded international agreements which do not require federal governmental approval due to their non-binding legal nature.¹⁹⁰

The *Länder* can also influence external affairs through the *Bundesrat* to a limited extent in a number of cases. First, the *Bundesrat* ratifies international treaties if *Länder's* rights are concerned in the ordinary legislative process.¹⁹¹ Second, the *Bundesrat* ratifies so-called political treaties (Art. 59 para. 2 GG) which were defined by the Federal Constitutional Court in 1952 as those international treaties that concern the existence of the state, its territorial integrity, its independence and its position and power in the international community.¹⁹² However, these two participation rights allow only for an approval or disapproval of a fixed treaty and not for substantial changes thereof.¹⁹³ Third, the federal level has to seek the approval of the *Bundesrat* prior to the conclusion of treaties if *Land* competences or vital interests are concerned, according to the Lindau Agreement (*Lindauer Absprache*) of 1957.¹⁹⁴

Overall, the federal government is the most important actor in foreign affairs as it concludes treaties, represents Germany in international organizations and has the prerogative to initiate most of external affairs.¹⁹⁵

EU decision-making:

While the legislative power of the *Länder* in traditional external affairs is narrow, the *Länder* have become more powerful in EU decision-making since the second half of the 1980s. This was supposed to compensate for the loss of authority the *Länder* suffered from the 'uploading' of policy fields to the EU. European policy-making transcends the former clear-cut division of internal and external affairs and concerns virtually every (domestic) policy field. In the following paragraph, the increase of *Länder's* influence in EU decision-making is sketched out.¹⁹⁶ This

¹⁸⁷ The approval has always been granted (Hrbek 2009: 157).

¹⁸⁸ Hellmann 2014: 44f.; Oppermann/Höse 2011: 49.

¹⁸⁹ Hrbek 2009: 157.

¹⁹⁰ Ibid.: 158.

¹⁹¹ Hellmann 2014: 55.

¹⁹² Oppermann/Höse 2011: 57; Hellmann 2014: 55. Examples are the NATO and EC/EU treaties and the agreements between West Germany and some Eastern bloc countries in the 1970s (*Ostverträge*). Most treaties and agreements do not fall under this category.

¹⁹³ Hellmann 2014: 55f.

¹⁹⁴ Oppermann/Höse 2011: 49.

¹⁹⁵ Hellmann 2014: 46.

¹⁹⁶ The *Länder* influence in EU decision-making is analyzed in detail in Grotz 2007: 81ff., Kilper/Lhotta 1996: 208ff, Schneider 1999: 74-76, Sturm 2001: 117ff. On the impact of Europeanization on the federal system generally, cf. Sturm/Pehle 2012.

applies to all policy fields alike, while the degree of Europeanization of each policy area differs greatly.

With the ratification of the Single European Act in 1986/87, the federal government agreed to take into account the position of the *Bundesrat* in EU decision-making, if exclusive competences or vital interests of the *Länder* are concerned. In case of exclusive *Land* competences, the federal government is only allowed to deviate from the *Bundesrat* position for compelling reasons regarding external and integration policies. In 1992, with the Treaty of Maastricht, the *Länder's* participation in EU decision-making was strengthened and inserted into the Basic Law (Art. 23 GG). The federal government had to consider the position of the *Bundesrat*, if central level competences were concerned by European decision-making (Art. 23 para. 5 GG). If *Land* competences were primarily at stake, the federal government had to take the *Bundesrat* position into account decisively (*ibid.*). The *Länder* acquired the right to represent Germany in the Council of the EU, if the decision at hand dealt primarily with one of their exclusive competences (Art. 23 para. 6 GG). Moreover, the *Bundesrat* was given a veto power over the transfer of authority to the EU (Art. 23 para. 1 GG). In 2006, with the Federalism Reform, a minor reform of *Länder's* participation was passed: a *Bundesrat* representative now has to represent Germany in EU affairs if certain exclusive *Land* competences (primary and secondary education, culture, and broadcasting) are concerned (Art. 23 para. 6 GG). In practice, however, the *Länder* do not fully use the formal rights enumerated in this paragraph due to fiscal and personnel constraints. Other channels of *Länder's* influence in EU politics include the Committee of the Regions and individual *Land* representations in Brussels.

Administration in the policy field:

The implementation of external affairs is also primarily a federal task.¹⁹⁷

The Ministry of Foreign Affairs (*Auswärtige Amt*) is the main administrative unit at the federal level according to the Basic Law (Art. 87 para. 1 GG). Most importantly, the German diplomatic offices are run by the *Auswärtige Amt*. Furthermore, the German Chancellery and the Office of the Federal President (and other federal ministries) are important actors that implement external affairs.¹⁹⁸

The *Land* administrations implement the (few) treaties and agreements they conclude.¹⁹⁹ Moreover, when including the municipal level, many municipal twinning agreements can be noted. The *Länder* also implement international treaties which were concluded by the federal government if the *Länder* are responsible for the administration of the respective substantial policy field.

Justification for coding:

External affairs have been an almost exclusively federal task over the full life span of the Federal Republic of Germany as the opportunities for autonomous foreign policy by the *Länder* are

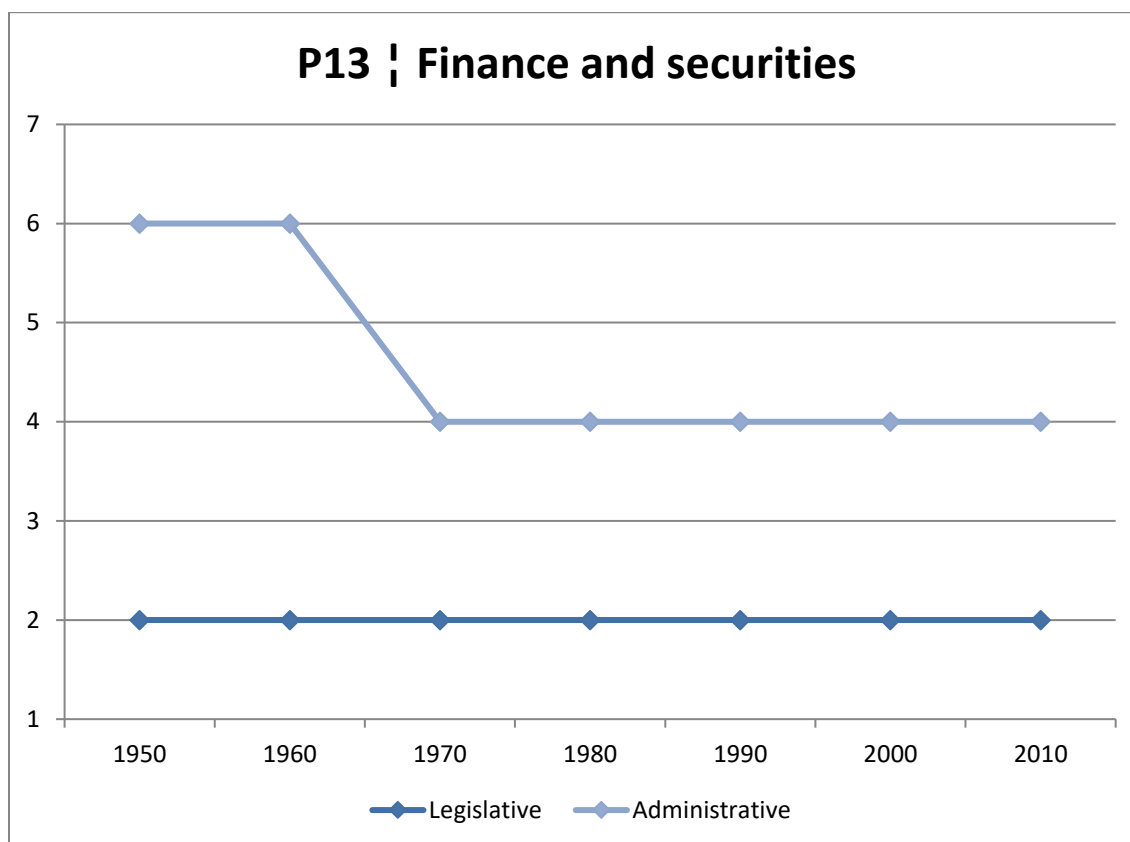
¹⁹⁷ Oppermann/Höse 2011: 48.

¹⁹⁸ Hellmann 2014.

¹⁹⁹ For examples, see Hrbek 2009.

highly constrained. The *Länder* have only concluded a few treaties and the influence of an individual *Land* in external affairs through the *Bundesrat* has been small. This is reflected in a coding of “2” for both legislative and administrative autonomy in external affairs.

P13 Finance and securities²⁰⁰



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 2 ^{***} | 6 ^{***} |
| 1960 | 2 ^{***} | 6 ^{***} |
| 1970 | 2 ^{***} | 4 ^{***} |
| 1980 | 2 ^{***} | 4 ^{***} |
| 1990 | 2 ^{***} | 4 ^{***} |
| 2000 | 2 ^{***} | 4 ^{***} |
| 2010 | 2 ^{***} | 4 ^{***} |
| <i>No of code changes</i> | 0 | 1 |
| <i>No of -2 code changes</i> | 0 | 1 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 | -2 |

Legislation in the policy field:

Federal concurrent legislation covers banking, stock exchanges, securities and private insurance business according to the Basic Law (Art. 74 para. 1 no. 11 GG). This has remained unchanged since 1949. In the following sections, we distinguish between bank regulation, insurance regulation and capital market regulation.

²⁰⁰ Includes banks and other borrowing and lending institutions, insurance companies, capital markets and securities. Enactment of legislation coded under 'legislative'; running public-sector banks and insurance companies, bankruptcy offices, and market regulation agencies coded under 'administrative'.

Bank regulation:

The federal level played a dominant role in bank regulation. The *Reichs-Kreditwesengesetz*, a law enacted in 1935, was still in force in 1949. It remained unclear, however, if it still applied in the new Republic and was thus renewed as the federal Banking Act (*Kreditwesengesetz*, KWG) in 1961. It is the major law to regulate the supervision of banks.²⁰¹ It includes, for example, requirements on banks' equity (§§ 10, 12 KWG). It was substantially amended several times.²⁰² Notably in the 1970s, after the bankruptcy of a major private bank, the federal government advocated change to avoid future bankruptcies and extend deposit insurance. This was achieved both through the amendment of the Banking Act (*2. KWG-Novelle*) and through voluntary agreements of private banks.²⁰³

Federal law making has been constrained by external laws. The Western Allies prohibited the foundation of large banks between 1949 and 1956 (*Großbankengesetz*).²⁰⁴ In the 2000s and 2010s, European law and international agreements (Basel II, Basel III) narrowed the scope of action for the federal legislator.

The *Länder* have passed laws to regulate the *Sparkassen* in their respective jurisdiction (*Sparkassengesetze*). They have the exclusive competence to legislate on the constitution and organization of *Sparkassen* (*formelles Sparkassenrecht*), whereas they can regulate business policy and economic management (*materielles Sparkassenrecht*) only if the federal parliament has not yet used its right of concurrent legislation.²⁰⁵ The *Länder* have also enacted organizational laws on the banks they operate.

Insurance regulation:

The federal parliament is the main actor in regulating insurance companies. The most relevant federal laws include the Insurance Contract Act (*Versicherungsvertragsgesetz*, originally of 30th May 1908, repeatedly revised), the Insurance Supervision Act (*Versicherungsaufsichtsgesetz*, originally of 6th June 1931, repeatedly revised) and the Insurance and Building Society Savings Supervisory Office Act (*Bundesgesetz über die Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungs- und Bausparwesen*, 31st July 1951).²⁰⁶

The *Länder* are exclusively responsible for legislating on public insurance companies insofar as these companies operate as compulsory and monopoly institutions, i.e. are not subject to competition.²⁰⁷ This applies, for example, to fire, hail and livestock insurance. Private insurance companies, however, fall under federal concurrent legislation. In 1994, the EU abolished the monopoly for fire insurance for buildings.

²⁰¹ Lütz 2002: 126.

²⁰² See Bitz/Matzke 2011 for details.

²⁰³ Lütz 2002: 283-286.

²⁰⁴ *Ibid.*: 125.

²⁰⁵ Maunz 2014: Rn. 146.

²⁰⁶ *Ibid.*: Rn. 148.

²⁰⁷ For this paragraph see *ibid.*: Rn. 148.

Capital market regulation:

A central state law on stock markets was already established in 1908.²⁰⁸ The federal level encountered problems passing more ambitious legislation on stock exchange regulation in the 1960s as it faced a coalition of organized stock exchanges and the *Länder* which jointly opposed enhanced transparency of stock exchange trading.²⁰⁹ As a result, the Stock Exchange Act (*Börsengesetz*) of 1975 imposed significantly lower costs on stock exchanges and financial market companies than the initial federal draft law.²¹⁰ In the 1980s, the federal parliament implemented European directives which strengthened the rights of investors, most notably the Listing Act (*Börsenzulassungsgesetz*) of 1986.²¹¹ In the 1990s, important federal laws were the Securities Sales Prospectus Act (*Wertpapier-Verkaufsprospektgesetz*) of 1998 and the Securities Trading Act (*Wertpapierhandelsgesetz*) of 1994. Their main innovation was to regulate the whole capital market instead of singular forms of investments.²¹²

The *Länder* have enacted organizational laws on the regional stock exchanges they operate.

Administration in the policy field:

In the following sections, we separate the administration of bank, insurance and capital market regulation. For bank and insurance regulation, the supervision of private companies is analyzed first, followed by the operation of public companies.

Bank regulation:

Between 1949 and 1961, the *Länder* were responsible for supervising banks as the Western Allies transferred this administrative power, which used to belong to the federal government (*Reichsregierung*), to the *Länder*.²¹³ The *Länder* de facto delegated the supervision of *Spar-kassen* and cooperative banks to their respective associations.²¹⁴

Due to the afore-mentioned Banking Act of 10th July 1961, which came into force on 1st January 1962, the supervision of banks was comprehensively centralized.²¹⁵ The federal government founded a new office to supervise banks in 1961, namely the Federal Banking Supervisory Office (*Bundesaufsichtsamt für das gesamte Kreditwesen*).²¹⁶ The Federal Banking Supervisory Office and the Bundesbank jointly supervised banking. The former was the decisive actor while the latter was an equal partner only in some matters of supervision.²¹⁷ The Federal Banking Supervisory Office rarely performed audits itself, but rather analyzed incoming audit reports and bank benchmarks.²¹⁸ Private actors monitored compliance with standards of bank regulation,

²⁰⁸ Ibid.: Rn. 147.

²⁰⁹ Lütz 2002: 88f.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Ibid.: 239.

²¹² Halfpap 2009: 8.

²¹³ Lütz 2002, Bitz/Matzke 2011: 329f.

²¹⁴ Lütz 2002: 124f.

²¹⁵ Neus 2010: 41.

²¹⁶ Lütz 2002: 126.

²¹⁷ For details see e.g. Stern 1998: 172-174.

²¹⁸ Lütz 2002: 127.

such as equity, be it the associations of Sparkassen and cooperative banks for their respective members or private auditors for private banks.²¹⁹ Overall, bank regulation followed a corporatist logic until 1980. While on the one hand supervision costs were low, the federal government partially lacked knowledge of actual problems of banking on the other hand.²²⁰ In 2002, the Federal Banking Supervisory Office, the Federal Securities Supervisory Office and Federal Insurance Supervisory Office (the latter two are discussed below) were merged into a single federal agency, the Federal Financial Supervisory Authority (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*).²²¹ Thereby, the new authority took over the tasks of the Federal Banking Supervisory Office.

All levels of government run public sector banks. Public sector banks can be divided into three groups: *Sparkassen*, *Landesbanken* and *Förderbanken*.²²² *Sparkassen* are operated by the municipalities. Their business activity is mostly regionally circumscribed.²²³ *Landesbanken* (state banks) are run by *Land*-specific combinations of a *Land* government, municipalities and regional unions of *Sparkassen*. They execute banking functions for the *Länder* and the municipalities. While *Sparkassen* and *Landesbanken* serve private and business clients, the Bundesbank is allowed to conduct such business as well (§§ 19, 22 BBankG) but primarily fulfils general monetary and currency tasks for the national economy, as explained in “P4 Currency and Monetary policy”.²²⁴ Thus, the Bundesbank is not considered a public-run bank that yields federal administrative power in the field of financial regulation. In addition to *Sparkassen* and *Landesbanken*, federal and *Land* investment banks (*Förderbanken*) exist which operate as public-law institutions (*Anstalt öffentlichen Rechts*). While each *Land* has its own investment bank (*Landesförderbank*), the federal level operates the *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, founded in 1948, and the *Landwirtschaftliche Rentenbank*, founded in 1949.

From the foundation of the *Deutsche Post/Deutsche Bundespost* in 1947/1950 until its privatization in 1994, the federal government ran a major bank which was responsible for non-cash transactions (*Postscheckdienst*, renamed *Postgirodienst* in 1984) and managing savings (*Postsparkassendienst*). The federal level thus lost some administrative power due to the privatization of the Postbank in 1994. As a consequence of the financial crises of 2007-08, two banks were nationalized. The Commerzbank was partially nationalized in 2009 and the Hypo-Real-Estate was fully nationalized in the same year. The accruing costs for the creation of the Financial Market Stabilization Fund (*Finanzmarktstabilisierungsfonds*) were divided between the federal and the *Land* governments.

Insurance regulation:

The federal level is responsible for supervising insurance companies.²²⁵ For this purpose, the afore-mentioned Insurance and Building Society Savings Supervisory Office (*Bun-*

²¹⁹ Ibid.: 126f.

²²⁰ Ibid.: 128.

²²¹ Ibid.: 246.

²²² Siekmann 2011: 10.

²²³ Lütz 2002: 124.

²²⁴ Siekmann 2011: 7.

²²⁵ Lütz 2002: 240.

desaufsichtsamt für das Versicherungs- und Bausparwesen) was founded in 1951. It was replaced by the Federal Financial Supervisory Authority (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*) in 2002. The *Länder* supervisory offices are responsible for insurance companies that are only active in a single *Land*.

The municipalities and *Sparkassen* operate public insurance companies. Their share of the insurance market amounted to eleven percent in 2015.²²⁶

Capital market regulation:

The *Länder* have been responsible for implementing legislation on stock exchanges. They also supervise stock exchanges.²²⁷ However, in 1994 after long negotiations between the federal government and the *Länder*, a federal law was passed which shifted the supervision of security trades to the federal level (*Zweites Finanzmarktförderungsgesetz*).²²⁸ Thereafter, the Federal Securities Supervisory Office (*Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel*) was founded to combat and prosecute insider trading, supervise good conduct of financial institutions and information provided by market-listed companies.²²⁹ The *Länder* maintained their right to supervise their own stock exchanges.²³⁰ The Federal Securities Supervisory Office gained more competences subsequently due to demands by European integration.²³¹ For example, it was given the right to supervise additional financial institutions and supervise manipulations of markets and prices, which previously was a *Land* task.²³²

Justification for coding:

Bank, insurance and capital market regulation are treated as equally important. Initially, the federal government legislated almost exclusively on financial services while the *Länder* only regulated specific types of banks, insurances and stock exchanges (score of “2”). The *Länder* implemented most policies, especially supervising banks and stock exchanges while the federal government was only responsible for supervising insurance companies (score of “6”). While no major changes occurred to the federal dominance in legislation of financial regulation over time, the administration was strongly centralized in 1961 when the federal government received the right to supervise most banks and thus founded the Federal Banking Supervisory Office. This leads to a change from “6” to “4” in 1970. In 1994, a centralizing event, namely the centralization of the supervision of security trades, and a decentralizing event, the privatization of the *Deutsche Bundespost Postbank*, cancelled each other out.

²²⁶ Verband der Öffentlichen Versicherer 2016: 5.

²²⁷ Lütz 2002: 85.

²²⁸ Ibid.: 241.

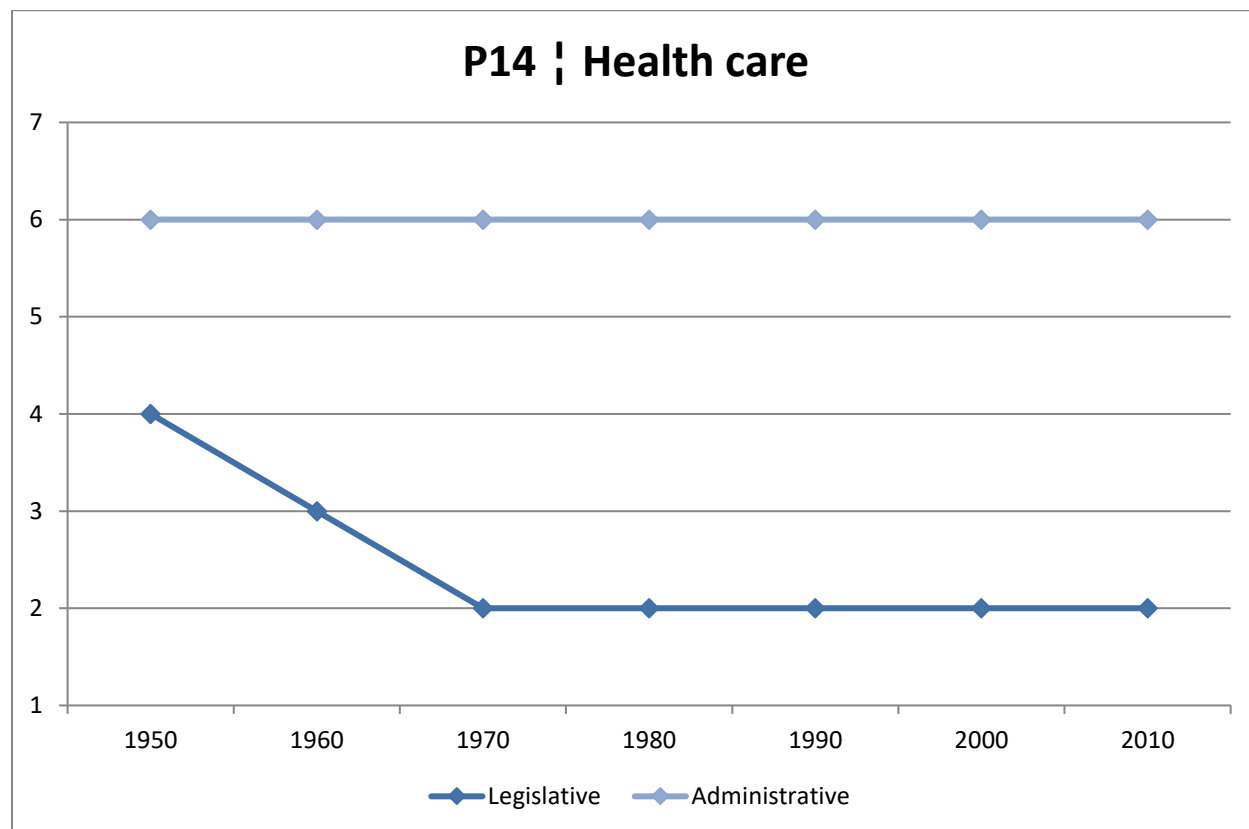
²²⁹ Ibid.

²³⁰ Ibid.: 242.

²³¹ Ibid.: 245.

²³² Ibid.

P14 Health care²³³



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 4* | 6** |
| 1960 | 3* | 6** |
| 1970 | 2*** | 6** |
| 1980 | 2*** | 6** |
| 1990 | 2*** | 6** |
| 2000 | 2*** | 6** |
| 2010 | 2*** | 6** |
| <i>No of code changes</i> | 2 | 0 |
| <i>No of -1 code changes</i> | 2 | 0 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | -2 | 0 |

Legislation in the policy field:

The Basic Law does not provide a general legislative competence for health care. It allocated most health care aspects to concurrent legislation (Art. 74 GG).²³⁴ Health care legislation can be differentiated into law making on the public health care services (*öffentlicher Gesundheitsdienst*) and on the statutory health insurance. With regard to the former, the division of power between

²³³ Includes primary health care, health care institutions, and public health. Enactment of legislation coded under 'legislative'; running hospitals and other health care institutions coded under 'administrative'.

²³⁴ An enumeration of the specific clauses can be found in Beske/Hallauer 1999: 47f.

the federal government and the *Länder* remained unsettled for several decades. The Health Care Unification Act (*Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens*) of 1934 continued to be applied in the Federal Republic, yet, there was no consensus which tier of government was allowed to change this law.²³⁵ As a consequence, the federal parliament did not pass a federal health care act. Some more limited legislative initiatives of the *Bundestag* (e.g. on prevention, health care for the mentally sick) were rejected by the *Bundesrat* in the 1950s and 1960s due to concerns about the constitutional division of power.²³⁶ Similarly, it took the *Länder* three decades until the first *Land*, Schleswig-Holstein, passed an encompassing health care law (*Landesgesundheitsgesetz*) in 1979, which replaced the Health Care Unification Act.²³⁷ Other *Länder* followed significantly later, e.g. North Rhine-Westphalia in the second half of the 1990s.²³⁸ These *Land* activities have to be put in perspective, however, as legislation via the statutory health insurance has been significantly more influential since the 1970s than these *Land* laws.²³⁹ Tasks of the public health care services were largely transferred to the statutory health insurance.²⁴⁰ To summarize, at the outset of the federation, health care was rather split between the federal and the *Land* level as minor *Land* laws were still in force or just passed and the general law on public health care services was “frozen” due to disputes over the constitutional assignment of legislative power.

The federal government has interpreted the concurrent legislation power for regulating the statutory health insurance broadly (Art. 74 para. 1 no. 12 GG). It has continuously used this path to oblige health insurances to pay for an increasing number of services for its members. As a very high share of the population are members of the statutory health insurance (72 per cent in 1949, 85 per cent in 1959 and more than 90 per cent since the 1970s), the federal government could thereby steer health care substantially.²⁴¹ Moreover, the federal level specified a certain quality of services which health care service providers have to adhere to. This led to a significant centralization. This centralization started in the early 1950s as the federal parliament passed a number of laws that prestructured the health care system, namely the Self-Administration Act (*Selbstverwaltungsgesetz*) of 22nd February 1951, the Act on Doctors of the Statutory Health Insurance (*Kassenarztgesetz*) of 17th August 1955 and the Health Insurance Association Act (*Krankenkassenverbandsgesetz*) of the same date.²⁴² This process continued in the late 1960s and early 1970s as the right of financing of hospitals was transferred to the federal government in 1969 and numerous federal laws were passed which expanded the provision and services of the health care sector significantly.²⁴³ This included the Continuation of Pay Law (*Lohnfortzahlungsgesetz*), the Law Amending the Statutory Health Insurance (*Krankenversicherungsänderungsgesetz*) of 1970, which for the first time covered preventive examination, the

²³⁵ Woelk 2002: 303, Lindner 2004: 65.

²³⁶ Redler 1979: 132. See also Lindner 2004: 68f.

²³⁷ Woelk 2002: 307.

²³⁸ *Ibid.*: 308.

²³⁹ *Ibid.*: 308ff.

²⁴⁰ *Ibid.*: 312.

²⁴¹ Beske/Hallauer 1999: 48, Lindner 2004: 37, Deppe 1983: 28.

²⁴² Alber 1992: 41.

²⁴³ *Ibid.*: 44.

Health Insurance Act for Farmers (*Krankenversicherungsgesetz der Landwirte*) of 1972 and the Provision Improvement Act (*Leistungsverbesserungsgesetz*) of 1973.²⁴⁴

After the early 1970s legislative centralization stopped as federal law making rather focused on limiting health care costs instead of expanding the provision of services.²⁴⁵ To characterize the division of power in this period, we distinguish five subdimensions of health care in the following sections: individual health care (individual health promotion and disease prevention), collective disease prevention, patient care, rehabilitation and terminal care. The table on the next page summarizes the power of the federal and *Land* level in legislation and administration in the five subdimensions of health care since the late 1960s. In the next sections, the powers of each tier of government in the respective subdimensions are presented in detail.

1. Individual prevention²⁴⁶

1.1 Individual health promotion

Individual health promotion is the exclusive competence of the *Länder* (Art. 30, 83 GG). Nevertheless, the federal government enacted the Prevention Support Act (*Präventionsförderungsgesetz*) of 28th June 2013 based on the federal competence for social insurances and social aid. Previously, it had been steering parts of individual health promotion through its competence for the statutory health insurance (Art. 74 para. 1 no. 12 GG) since 1989 and especially since 1999. *Land* laws cover health education, information, counseling and the coordination of health promoting bodies.

1.2 Individual disease prevention

There is no federal competence for individual disease prevention except for disease prevention against dangerous and contagious diseases (Art. 74 para. 1 no. 19 GG), e.g. mandating of immunization and preventive examinations. However, the federal government regulated immunization and preventive examinations for many diseases, broadly interpreting the clause “dangerous and contagious diseases”. Again, it referred to its competence for the statutory health insurance (Art. 74 para. 1 no. 12 GG). While the federal government mandates certain preventive examinations for member of statutory health insurances, the *Länder* are free to provide the same or additional examinations at their own cost. *Land* laws regulate information, education, individual counseling services and certain medical examinations, which mostly are not part of the portfolio of health insurances.

²⁴⁴ Ibid.: 46.

²⁴⁵ Ibid.: 45.

²⁴⁶ The following information in the health care policy sheet are based on Schmidt am Busch 2007, unless otherwise stated in the footnotes.

Table: Distribution of power between federal and *Länder* governments in legislation and administration in health care since the late 1960s

| Subdimension | Legislation | Administration |
|--|--|--|
| 1. Individual Prevention | | |
| 1.1 Individual health promotion | Almost exclusively <i>Länder</i> (until 1999), mostly <i>Länder</i> (since 1999) | Equally federal and <i>Land</i> level |
| 1.2 Individual disease prevention | Equally federal and <i>Land</i> level | Equally federal and <i>Land</i> level |
| 2. Collective Disease Prevention | | |
| 2.1 Epidemic control | Exclusively federal level | Mostly federal level |
| 2.2 Addiction control | Almost exclusively federal level | Equally federal and <i>Land</i> level |
| 2.3 Food control | Mostly federal level (until 2004), exclusively federal level (since 2004) | Equally federal and <i>Land</i> level (more federal since the early 2000s) |
| 2.4 Daily products control | Almost exclusively federal level | Mostly federal level |
| 3. Patient care | | |
| 3.1 Ambulant patient care | Mostly federal level | Equally federal and <i>Land</i> level |
| 3.2 Stationary patient care/Hospitals | Exclusively <i>Länder</i> (until 1969), mostly <i>Länder</i> (since 1969) | Exclusively <i>Land</i> level |
| 3.3 Provision with pharmaceuticals | Exclusively federal level (until 2000), mostly federal level (since 2000) | Mostly federal level |
| 3.4 Provision with medical products | Exclusively federal level | Equally federal and <i>Land</i> level |
| 3.5 Provision with substances of human origin | Mostly <i>Land</i> (until 1994), almost exclusively federal level (since 1994) | Exclusively <i>Land</i> level |
| 3.6 Provision with therapeutic services | Exclusively federal level | Exclusively <i>Land</i> level |
| 4. Rehabilitation | | |
| 4.1 Ambulant provision of rehabilitation services | Almost exclusively federal level | Exclusively <i>Land</i> level |
| 4.2 Stationary provision of rehabilitation services | Mostly federal level | Mostly <i>Land</i> level |
| 4.3 Follow-up of rehabilitation services | Exclusively federal level | Exclusively <i>Land</i> level |
| 5. Terminal care | | |
| 5.1 Provision of ambulant services to dying people | Mostly or almost exclusively federal level | Exclusively <i>Land</i> level |
| 5.2 Provision of stationary services to dying people | Exclusively federal level | Exclusively <i>Land</i> level |

Source: Own assessment based on sources enumerated at the end of this appendix. Sub-dimensions are taken from Schmidt am Busch (2007). Major changes since the late 1960s are mentioned.

2. Collective disease prevention

2.1 Epidemic control

Epidemic control, i.e. measures against dangerous and contagious diseases (Art. 74 para. 1 no. 19 GG), is virtually exclusive federal legislation as the *Länder* regulate only burials. The federal parliament passed the Act to Combat Venereal Diseases (*Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten*) in 1953 and the Epidemics Act (*Bundesseuchengesetz*) in 1961.²⁴⁷

2.2 Addiction control

Addiction control with regard to drugs (Art. 74 para. 1 no. 19) and alcohol and tobacco (Art. 74 para. 1 no. 20 GG) is almost exclusively legislated by the federal government, except for minor *Land* regulations on off-time and drug consumption rooms.

2.3 Food control

The federal government is the main legislator on food control based on Art. 74 para. 1 no. 17, 19, 20 GG, however, European law dominates in this policy area today. The *Länder* lost all legislative power due to the transfer of authority to the European level, especially through the regulation EC/882/2004 regarding food law supervision in 2004.

2.4 Daily products control (*Bedarfsgegenstände*)

Daily products control is another field of predominately federal legislation (Art. 74 para. 1 no. 20 GG). The *Länder's* power is limited and diminished due to Europeanization, similar to food control.

3. Patient care

3.1 Ambulant patient care

In the field of ambulant patient care, the federal government has an undisputed competence only for the admission to medical professions which includes training and approbation (Art. 74 para. 1 no. 19 GG). It yet also legislates to mandate the provision of ambulant patient care as part of the statutory health insurance and determines its quality based on its competence for the social insurances and economy law (Art. 74 para. 1 no. 11 GG). The *Länder* regulate further education (especially the *Facharztwesen*) and define the duties of the medical professions, such as the participation in measures to ensure the quality of provision. As the federal government regulates ambulant patient care through its competence for the statutory health insurance rather broadly the *Länder* can in practice only regulate emergency services. Furthermore, since the federal government regulates quality control measures for contract doctors through the statutory health insurance, the *Länder* can only determine quality control with regard to private doctors.

3.2 Stationary patient care, especially hospitals

Until 1969, stationary patient care belonged exclusively to the *Länder* as the federal government lacked a Basic Law provision to base potential laws on. However, with the constitutional

²⁴⁷ Lindner 2004: 40.

amendment on 12th May 1969²⁴⁸, parts of hospital law were transferred to the federal level, namely the financing of hospitals, including the regulation of allowances for therapies in hospitals (*Krankenhauspflegesätze*) (Art. 74 para. 1 no. 19a GG).²⁴⁹ This change occurred due to the limited and uneven financial capabilities of regional and local governments. The *Länder* are responsible for law making on the organization of hospitals (internal structure and hierarchy), hospital planning (number, range of services and location of hospitals), quality assurance and the control of services.²⁵⁰ Yet, there are two noteworthy exceptions. First, the federal government regulates minor parts of hospital planning through its competence for the statutory health insurance. Second, it regulated quality assurance in most hospitals, i.e. those authorized by the statutory health insurance, at first only slightly based on the Health Care Reform Act (*Gesundheitsreformgesetz*) of 20th December 1988, but more comprehensively since the 1990s. Since 1972, according to the Hospital Funding Act (*Krankenhausfinanzierungsgesetz*) of 29th June 1972²⁵¹, the *Länder* have been obliged to determine the demand for hospital services and set up a plan naming the hospitals that are needed to meet the demand.²⁵²

3.3 Provision with pharmaceuticals

The federal parliament passes the vast majority of laws on the provision with pharmaceuticals (Art. 74 para. 1 no. 19 GG). Following a decision by the Federal Constitutional Court on 16th February 2000, pharmaceuticals, which are not marketed but produced by a doctor, are regulated by the *Länder*. In addition, the constituent units set the rules for ethics commissions which participate in clinical trials.

3.4 Provision with medical products

The federal parliament legislated on the safety of medical products based on a number of Basic Law provisions: Art. 74 para. 1 no. 11 (economic law), no. 11a (nuclear energy, which was added to the Basic Law in 1959)²⁵³, no. 12 (workers' protection) and no. 19 (medical substances). The *Länder* lack legislative power in this area.

3.5 Provision with substances of human origin

Prior to 1994, the *Länder* were allowed to legislate on most aspects of transplantations. With the constitutional amendment in 1994 to introduce Art. 74 para 1 no. 26, the federal parliament was empowered to legislate on most aspects of transplantations, except for the *Land* regulation of commissions which participate in the decision-making on living donor transplantations.

3.6 Provision with therapeutic services

The federal government regulates the admission to medical professions and the quality of provided services (Art. 74 para. 1 no. 19 GG). The *Länder* have no legislative power in this field.

²⁴⁸ BGBl. I, p. 363.

²⁴⁹ Schmidt am Busch 2007: 238-240, Simon 2013: 124.

²⁵⁰ Schmidt am Busch 2007: 242. See also Simon 2013: 124, 127

²⁵¹ BGBl. I, p. 1009.

²⁵² Simon 2013: 50.

²⁵³ Beske/Hallauer 1999: 48.

4. Rehabilitation:

4.1 Ambulant provision of rehabilitation services

The federal government regulates the ambulant provision of rehabilitation services extensively referring to its competence for the statutory health insurance (Art. 74 para. 1 no. 12 GG). Its regulations refer to the safeguarding of provision of services and quality assurance. The *Länder* can merely define the professional conduct in rehabilitation institutions.

4.2 Stationary provision of rehabilitation services

Similar to the ambulant provision of rehabilitation services, the federal government regulates the stationary provision extensively referring to its competence for the statutory health insurance (Art. 74 para. 1 no. 12 GG). Federal laws deal with the provision of services and quality assurance. The *Länder* are limited to the planning of rehabilitation services.

4.3 Follow-up of rehabilitation services

The federal parliament is fully responsible for the follow-up of rehabilitation services (Art. 74 para. 1 no. 7 GG).

5. Terminal care:

5.1 Provision of ambulant services to dying people

The federal level is the main actor on ambulant terminal care. Its law making especially on ambulant hospices is based on its competence for the statutory health insurance (Art. 74 para. 1 no. 7 GG). The federal government began financing a low number of such services in the 1990s and extended this funding due to the Caring Provision Supplementary Act (*Pflegeleistungsergänzungsgesetz*) of 14th December 2001. In comparison to the federal activities, the *Länder* hardly used their legislative powers. They could set up own rules regarding the content, the comprehensiveness and the structure of ambulant hospice facilities, but thereby risked that these facilities were not supported by the statutory health insurance anymore.

5.2 Provision of stationary services to dying people

The federal government regulates stationary hospices (Art. 74 para. 1 no. 7 GG), yet only funds palliative facilities, which represent a subtype of hospitals (Art. 74 para. 1 no. 19a GG). Legislation in these matters began in 1997. The *Länder* lack relevant legislative power with regard to stationary terminal care.

Administration in the policy field:

In general, health care policy is characterized by (a) a growing body of EU legislation and (b) a high degree of delegation to private actors and their professional associations, namely health insurances, doctors and hospitals. The administration of health care was mostly vested with the

local health authorities.²⁵⁴ The number of federal agencies and their influence is markedly limited.

1. Individual prevention

1.1 Individual health promotion

With regard to the operation of individual health promotion, the federal and *Land* level are equally engaged. The federal government runs the Federal Center for Health Education (*Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung*), regulates health promoting activities of health insurances and moderates important networks such as the German Forum for Prevention and Health Promotion (*Deutsches Forum für Prävention und Gesundheitsförderung*), founded in 2002. The *Länder* bring together different providers of health promotion, while the municipalities secure a healthy local environment (based on Art. 28 para. 2 GG), e.g. by providing mother counseling, physical activities for the youth and high levels of hygiene at schools and by operating public baths.

1.2 Individual disease prevention

Individual disease prevention is also spread among all tiers of government. The federal government operates the Permanent Vaccination Commission (*Ständige Impfkommission*) and the afore-mentioned Federal Center for Health Education, in addition to funding private activities. The *Länder* coordinate different health providers, implement disease prevention projects and fund private actors in health care. The municipalities focus on the local provision of information, education and counseling.

2. Collective disease prevention

2.1 Epidemic control

Epidemic control is mostly administered by the federal government. Until approximately 1994, the Federal Health Office (*Bundesgesundheitsamt*) performed this task. Afterwards, a number of federal agencies were collectively responsible: the Robert-Koch-Institute, the Federal Environmental Office (*Umweltbundesamt*) and the Federal Office for Consumer Protection and Food Safety (*Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*). The *Länder* have very limited rights of secondary legislation for epidemic control such as defining the details of prevention measures. The municipalities are involved more strongly, as they ensure public cleanliness through the disposal of rubbish, the supervision of hospitals and schools, etc. Moreover, they supervise the prevention and control of contagious diseases at the local level.²⁵⁵

2.2 Addiction control

The administration of many aspects of addiction control falls with the federal government. The *Länder* supervise narcotics trading with regard to doctors, dentists, pharmacies, hospitals and others.

²⁵⁴ Woelk 2002: 292.

²⁵⁵ Simon 2013: 127.

2.3 Food control

Food is controlled by all levels of government. The federal administration performs food control through own agencies for risk evaluation and management. After the BSE crisis in the late 1990s and early 2000s, more administration tasks were uploaded to the federal government. The *Länder's* activities cover the authorization and registration of food-related companies, meat control, the supervision of food and emergency management. The municipalities supervise the trading of food.²⁵⁶

2.4 Daily products control

The federal administration deals with many aspects of daily products control, while the *Land* administrations performs similar tasks as in food control.

3. Patient care

3.1 Ambulant patient care

The operation of ambulant patient care is mostly delegated to private actors and lobby groups in health care (*Kassenärztliche Bundesvereinigung, Gemeinsamer Bundesausschuss*). The federal government steers ambulant patient care through organizational and procedural regulations. The *Länder* supervise the regional organizations of these private actors and are consulted in some procedures.

3.2 Stationary patient care, especially hospitals

Most hospitals as well as some caring homes and social institutions (*Sozialstationen*)²⁵⁷ are operated by municipalities. Moreover, the *Länder* run university hospitals and regional psychiatric hospitals.²⁵⁸ They are also responsible for hospital planning. The federal government hardly plays a role in stationary patient care as it only operates military hospitals and issues a few organizational regulations.²⁵⁹

3.3 Provision with pharmaceuticals

The federal government implements important aspects of the provision with pharmaceuticals, namely the authorization of pharmaceuticals and the screening of marketed pharmaceuticals. The *Länder* control clinical trials, authorize production facilities and supervise the production of pharmaceuticals, the pharmaceuticals themselves as well as their advertisement. Moreover, the municipalities supervise the trading of pharmaceuticals.²⁶⁰

3.4 Provision with medical products

The federal level is responsible for some parts of the provision with medical products, especially risk evaluation, whereas the *Länder* are concerned with the accreditation of institutions, supervision and parts of information gathering.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Ibid.: 126f.

²⁵⁹ Ibid.: 137.

²⁶⁰ Ibid.: 127.

3.5 Provision with substances of human origin

The *Länder* are responsible for transplantations and transfusions (i.e. substances of human origin), including supervision and public education.

3.6 Provision with therapeutic services

While the provision with therapeutic services is mostly delegated to private institutions, the *Länder* perform some administrative tasks.

4. Rehabilitation:

4.1 Ambulant provision of rehabilitation services

The ambulant provision of rehabilitation services was delegated by the federal government to the private sector. The latter sets a framework which the *Länder* have to adhere to during implementation. The municipalities operate a number of rehabilitation facilities. Thus the constituent units are responsible for the administration of the ambulant provision of rehabilitation services.

4.2 Stationary provision of rehabilitation services

While the stationary provision of rehabilitation services is also largely delegated to private bodies, the federal as well as the *Land* governments participate in planning. Moreover, the *Länder* supervise rehabilitation institutions, while the municipalities operate a few rehabilitation institutions.

4.3 Follow-up of rehabilitation services

The follow-up of rehabilitation services is delegated to private social providers as well. The constituent units are involved through planning by the *Länder* and execution by the municipalities.

5. Terminal care:

5.1 Provision of ambulant services to dying people

Ambulant terminal care is mostly delegated to the private sector, yet, the *Länder* are involved in coordination and cofunding of hospices. The municipalities offer financial support for some private hospices and operate a low number of ambulant hospices.

5.2 Provision of stationary services to dying people

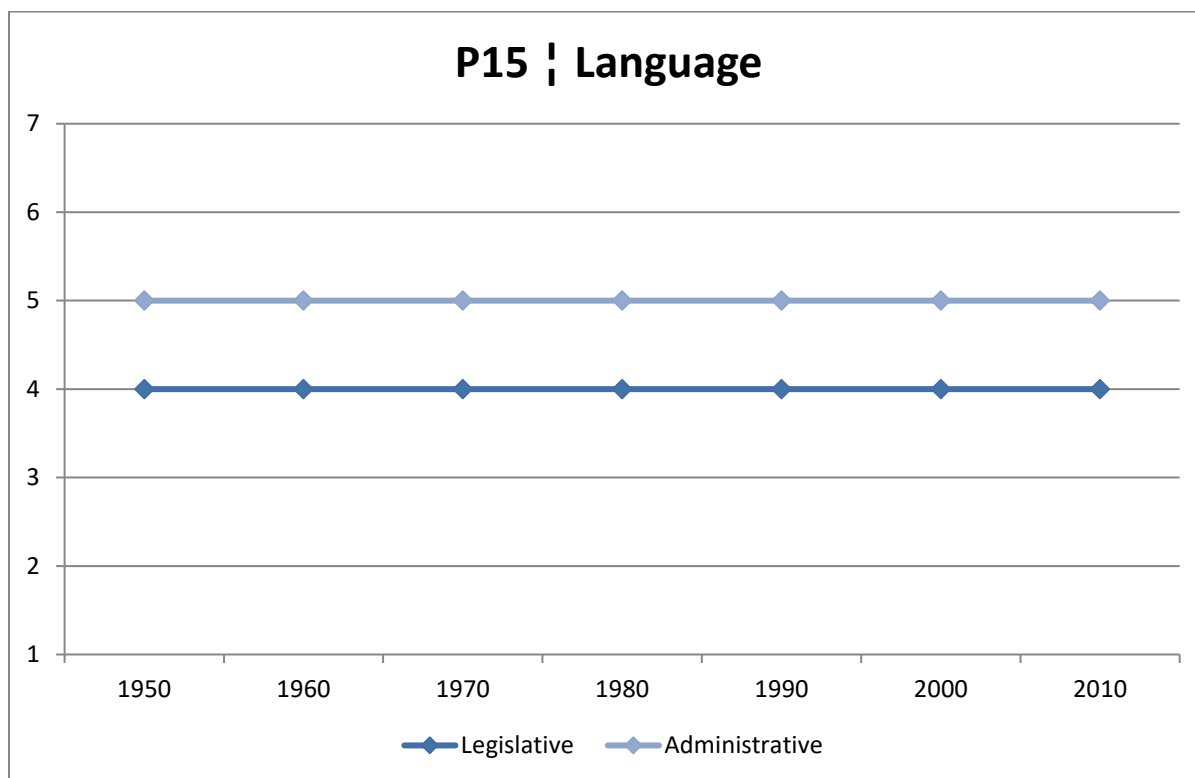
Similarly, stationary services are predominately run by private actors, so that *Länder* and municipal activities are limited to coordination, co-funding and in some cases the operation of facilities.

Justification for coding:

At the outset of the federation, health care was split between the federal and the *Land* level as minor *Land* laws were still in force or just passed and the general law on public health care services was “frozen” due to disputes over the constitutional assignment of legislative power (score

of “4”). In the 1950s and 1960s health care underwent a continuous centralization as the federal government used the concurrent legislation power for regulating on the statutory health insurance extensively. It thereby overcame the constitutional limbo with regard to public health care services outside the health insurance (*öffentlicher Gesundheitsdienst*). The financial strength of the federal government also enabled it to centralize the financing of hospitals in 1969. This process of centralization is reflected by a coding of “3” in 1960 and “2” in 1970. Already in 1970, health care law making was dominated by the federal government. With regard to the administrative side, the *Länder* implemented the vast majority of health care policies, especially with regard to patient care, rehabilitation and terminal care. As the *Länder* have been able to maintain their autonomy over time, the scoring remains at “6”. A number of changes in small segments of health care, both in legislation and administration, were too limited to warrant a change of score.

P15 Language²⁶¹



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|--------------------------------|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 4** | 5** |
| 1960 | 4** | 5** |
| 1970 | 4** | 5** |
| 1980 | 4** | 5** |
| 1990 | 4** | 5** |
| 2000 | 4** | 5** |
| 2010 | 4** | 5** |
| <i>No of code changes</i> | 0 | 0 |
| <i>Direction and magnitude</i> | 0 | 0 |

Legislation in the policy field:

The regulation of the official language use is at the center of this policy field. In the German case, this includes the following three dimensions: first, the use of German as the official language; second, the support of minority languages; and third, the support of the German language abroad.

²⁶¹ Includes official languages, languages of education, language promotion and development. Enactment of legislation coded under 'legislative'; running language promotion programme and compliance agencies coded under 'administrative'.

1. Regulation of German as the official language

Even though the Basic Law is written in German, it does not contain a clause stating that German is the official language (*Amtssprache*). Instead, various ordinary laws define German as the official language for certain areas of governmental activity. The federal and *Land* level legislate on the official language use independently for their respective fields of authority. The federal level stipulates for German to be the official language in all German courts (§ 184 *Gerichtsverfassungsgesetz*). Similarly, it defines German as the official language in administrative procedures (§ 23 para. 1 *Verwaltungsverfahrensgesetz*; similar regulations exist for special areas of the administration such as tax administration or social welfare administration). Some *Länder* define German as the official language for their administrative procedures (typically § 23 of the *Verwaltungsverfahrensgesetz* of the respective *Land*). Moreover, the *Länder* regulate official language use for education in schools, e.g. orthography rules.²⁶²

The orthography reform in the second half of the 1990s underlines that language policy is a common task of the central state and the constituent units. The Federal Ministry of the Interior and the President of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the *Länder* agreed on principles for a new orthography (*Gemeinsame Absichtserklärung zur Regelung der deutschen Rechtschreibung – Wiener Absichtserklärung*) on 1st July 1996.²⁶³ In this declaration, the signatories pledge to implement the new orthography rules in their respective jurisdictions, which they later did by means of various legal acts.²⁶⁴

2. Support of minority languages

In Germany, four national minority languages (Danish, Friesian, Sorbian and Romani) and one regional language (Low German, *Niederdeutsch/Plattdeutsch*) are recognized and protected. While the more general norms are found in federal laws, the language-specific rights are enshrined in *Land* laws.

According to the Basic Law, no person should be discriminated against due to his/her language or heritage (Art. 3 para. 3 GG). Moreover, the German parliament adopted the European Charter for Regional or Minority Languages in 1998 which thereby became a federal law.²⁶⁵ It mandates the federal and *Land* governments to protect regional and minority languages.

As the minority languages cover only a few *Länder*, the majority of *Länder* did not pass any relevant laws. Brandenburg, Saxony and Schleswig-Holstein protect their respective minorities in their constitutions and passed more extensive ordinary laws.²⁶⁶ The constitution of Schleswig-Holstein allows parents to choose a school for national minorities for their children (Art. 12 para. 4). The constitution of Brandenburg mandates support for the Sorbian language in general, Sorbian language instruction at schools and nursery schools and official signs in the Sorbian language (Art. 25). Similarly, Saxony's constitution ensures support for the Sorbian language in general and Sorbian language instruction at schools and nursery schools (Art. 6). With regard to

²⁶² Deutscher Bundestag 1999: 2.

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Ibid.: 2f.

²⁶⁵ BMI 2014: 68.

²⁶⁶ Ibid.: 70.

ordinary laws, Brandenburg passed a law on the rights of the Sorbs in 1994, Saxony followed with its own law in 1999. Schleswig-Holstein passed a Frisian Act (*Friesischgesetz*) in 2004 which enumerated various rights, such as the usage of Frisian in administrative procedures and on town signs.²⁶⁷

There has not been a major change over time. In the 1990s and 2000s both tiers of government became more active.

3. Support of German language abroad

As explained in P12 External Affairs, the federal government is responsible for foreign affairs and thus also for supporting the German language in other countries.²⁶⁸

Administration in the policy field:

1. Regulation of German as the official language

Since language policy covers all administrative procedures alike, the *Länder* implement German as the official language more extensively than the federal level because they are the primary administrative actor in German federalism.

2. Support of minority languages

With regard to the implementation of minority language rights the *Länder* have also been the dominant actor.²⁶⁹ The *Länder* Brandenburg, Saxony and Schleswig-Holstein financially support private associations which organize the cultural and linguistic life of the afore-mentioned minorities. In some cases, the *Länder* directly support minority languages, for example Frisian language instruction is offered at some public schools in Schleswig-Holstein and a professorship for Frisian studies was established at the University of Kiel in 1978. In Brandenburg and Saxony, the *Land* provides Sorbian language instruction at some public schools and nursery schools. Moreover, radio broadcast is partially available in Sorbian in these two *Länder*.

Overall, the federal level plays a minor role. Together with the *Länder* Brandenburg and Saxony, it funds the Foundation for the Sorbs (*Stiftung für das sorbische Volk*), founded in 1991, which is the main body supporting the Sorbian national minority. The Federal Commissioner for Culture and Media (*Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien*) financially supports the regional language Low German together with a number of *Länder*, e.g. by funding the Council for Low German (*Bundesrat für Niederdeutsch*) and the Institute for Low German (*Institut für Niederdeutsche Sprache*).

²⁶⁷ Ibid.: 71.

²⁶⁸ Schneider 2000: 50.

²⁶⁹ For this section, see BMI 2014, 2015.

3. Support of German language abroad

The federal and *Land* levels both possess administrative power with regard to supporting the German language abroad.²⁷⁰ Federal ministries fund the exchange of students and the youth.²⁷¹ Moreover, the federal Central Agency for German Schools Abroad (*Zentralstelle für das Auslandsschulwesen*) operates German schools in foreign countries. The federal government also funds important independent associations such as the Goethe Institute and the German Academic Exchange Service (*Deutscher Akademischer Austauschdienst*). With regard to the *Länder*, the Pedagogic Exchange Service of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs (*Pädagogischer Austauschdienst der KMK*) supports the exchange of pupils. Furthermore, the *Länder* send teachers to German schools abroad.²⁷²

Justification for coding:

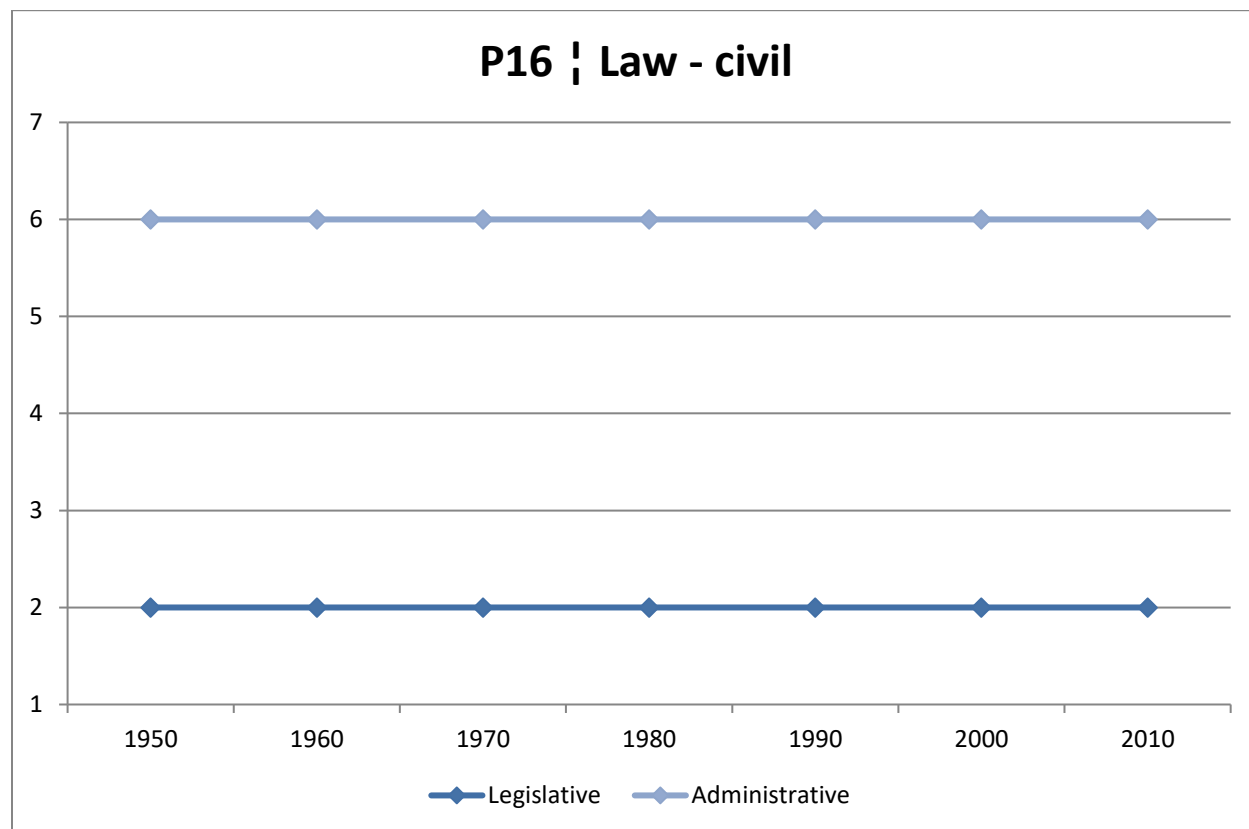
Language policy did not undergo a major change since the foundation of the German federation. With regard to legislation, the vertical distribution of power is even (score of “4”) for two reasons. First, both tiers of government regulate German in their own jurisdiction. Second, the support of German abroad by the federal government and the support of minority languages in Germany by the *Länder* are approximately of equal importance. With regard to the administrative sphere, the *Länder* fulfil most of the implementation tasks for language policy, which is reflected in the code of “5”.

²⁷⁰ Schneider 2000: 51.

²⁷¹ Ibid.

²⁷² Ibid.: 53, 155.

P16 Law – civil²⁷³



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|--------------------------------|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 2 ^{***} | 6 ^{***} |
| 1960 | 2 ^{***} | 6 ^{***} |
| 1970 | 2 ^{***} | 6 ^{***} |
| 1980 | 2 ^{***} | 6 ^{***} |
| 1990 | 2 ^{***} | 6 ^{***} |
| 2000 | 2 ^{***} | 6 ^{***} |
| 2010 | 2 ^{***} | 6 ^{***} |
| <i>No of code changes</i> | 0 | 0 |
| <i>Direction and magnitude</i> | 0 | 0 |

Legislation in the policy field:

The federal level has held the competence of concurrent legislation on civil law since 1949 (Art. 74 para. 1 no. 1 GG). It used its power to almost fully regulate this policy field by amending the existing Civil Code (*Bürgerliches Gesetzbuch*, established in 1896) and by passing various supplementing laws. The latter cover laws on standard business terms, instalments, rents, home

²⁷³ Includes law applying to the regulation of disputes between persons (e.g. contract law, tort law, marriage law). Enactment of legal codes coded under 'legislative'; running civil courts, appointing judges etc. coded under 'administrative'.

ownership, liability, marriage, adoptions, prolonged disappearance and notarization.²⁷⁴ As a result, the *Länder* only have very limited legislative scope as outlined primarily in the Introductory Act to the Civil Code (Art. 55ff. Einführungsgesetz zum BGB).²⁷⁵ Since the Federalism Reform of 2006 the federal parliament can legislate without complying with the necessity clause of Art. 72 para. 2 GG. However, the federal legislator has not yet used this right to replace *Land* civil law. Moreover, this constitutional change merely restored the division of power prior to the judgments of the Federal Constitutional Court on old-age care and junior professors in 2002 and 2004.

For almost all parts of the judiciary and judicial procedures, the federal level has the right of concurrent legislation. A noteworthy exception is the exclusive *Land* legislative right for their own constitutional courts.²⁷⁶ The federal parliament passed a number of laws relevant to civil laws (*Gerichtsverfassungsgesetz, Zivilprozessordnung*). Generally, these laws on the judiciary and judicial procedures are rather exhaustive, yet they leave some room for additional *Land* legislation (e.g. *Landesausführungsgesetze zum Gerichtsverfassungsgesetz*). While the federal level is thus allowed to legislate on many aspects of the organization of courts (*äußere Ordnung*), the *Land* level is responsible for defining the location, size and composition of its courts (*innere Ordnung*).

Administration in the policy field:

The four-stage system of civil law courts consists of three *Land* courts, the *Amtsgericht*, the *Landgericht* and the *Oberlandesgericht*, and one federal court, the *Bundesgerichtshof*, which was founded in 1950.²⁷⁷ The vast majority of court rulings takes place in *Land* courts, while the *Bundesgerichtshof* issued only 5,700 rulings in 2010 on civil law appeals²⁷⁸. The *Bundesgerichtshof* only allows appeals due to judicial reasons, not due to factual reasons. The judges of the *Bundesgerichtshof* are appointed by a committee that consists of the 16 *Land* Ministers of Justice and 16 members elected by the *Bundestag* (§§ 2-4 *Richterwahlgesetz*). The judges of the *Land* courts are appointed by each individual *Land* according to *Land*-specific rules.

Justification for coding:

The distribution of power in civil law has remained unchanged. The federal parliament has invariably regulated the vast majority of civil law matters (score of „2“). The administrative part of civil law continued to be dominated by *Land* courts while the federal court, the *Bundesgerichtshof*, issued a low number of rulings in cases of general importance (score of „6“).

²⁷⁴ See Maunz 2014: Rn. 53-62. Note that civil law is here understood as *Bürgerliches Recht* and not as *Privatrecht* which is more encompassing as it also includes e.g. commercial law.

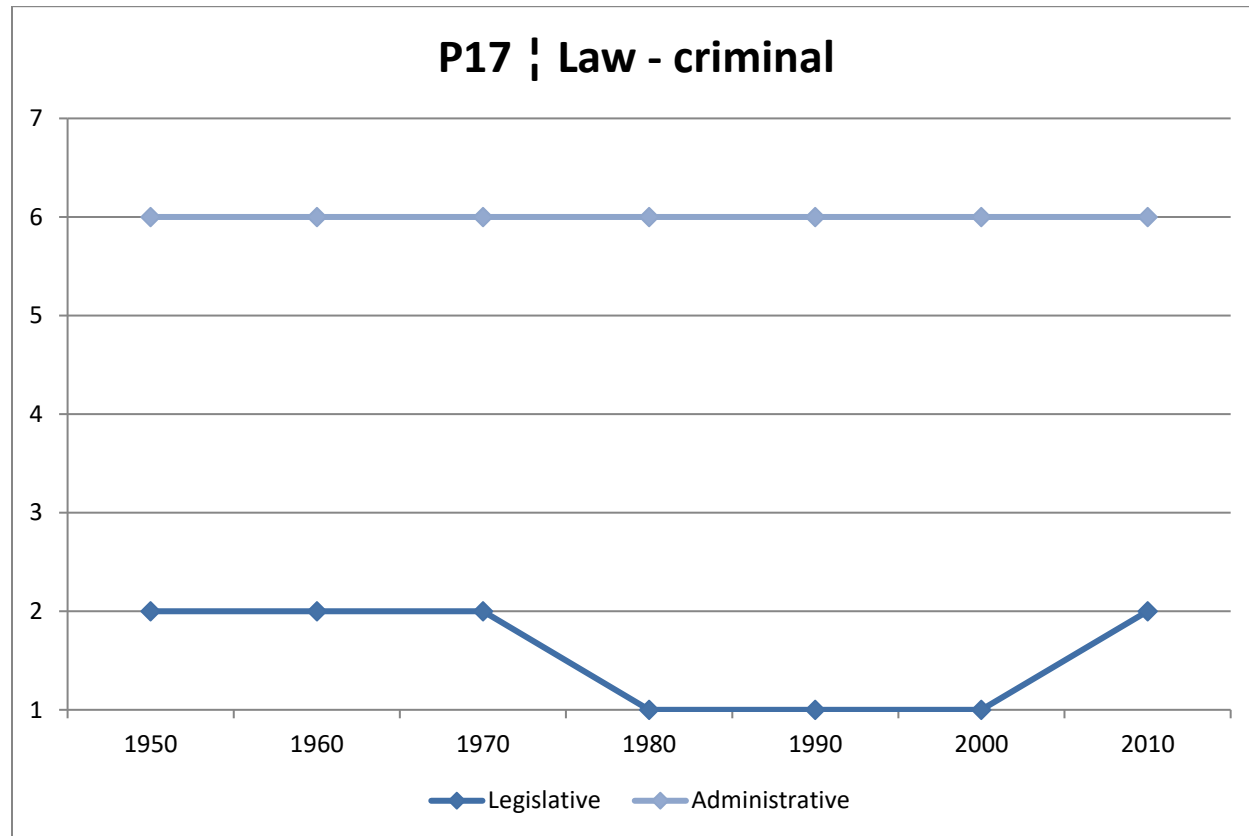
²⁷⁵ Ibid.: Rn. 55.

²⁷⁶ See *ibid.*: Rn. 72-83.

²⁷⁷ Zerres 2013: 435.

²⁷⁸ Bundesgerichtshof 2011.

P17 Law – criminal²⁷⁹



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|--------------------------------|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 2 ^{***} | 6 ^{***} |
| 1960 | 2 ^{***} | 6 ^{***} |
| 1970 | 2 ^{***} | 6 ^{***} |
| 1980 | 1 ^{**} | 6 ^{***} |
| 1990 | 1 ^{**} | 6 ^{***} |
| 2000 | 1 ^{**} | 6 ^{***} |
| 2010 | 2 ^{***} | 6 ^{***} |
| <i>No of code changes</i> | 2 | 0 |
| <i>No of +1 code changes</i> | 1 | 0 |
| <i>No of -1 code changes</i> | 1 | 0 |
| <i>Direction and magnitude</i> | 0 | 0 |

Legislation in the policy field:

Constitutional distribution of power (and its change in 2006):²⁸⁰

²⁷⁹ Includes law defining and prescribing punishment for crimes. Enactment of legal codes coded under 'legislative'; running criminal courts and appointing judges coded under 'administrative'.

²⁸⁰ We consider laws on the enforcement of sentences as well as on the judiciary and judicial procedures as part of the legislative power due to their salience and associated political/ideological controversies.

The federal level had concurrent legislative power over criminal law, criminal law enforcement, the judiciary (*Gerichtsverfassung*) and judicial procedures from 1949 to 2006 (Art. 74 para. 1 no. 1 GG). With the Federalism Reform of 2006, criminal law enforcement and the imprisonment on remand (*Untersuchungshaft*), which is part of judicial procedures, were transferred to the *Länder*. Five *Länder* have passed laws on the enforcement of sentences for adults by 2010. All *Länder* passed laws on the enforcement of sentences for adolescents in 2007, following a decision by the Federal Constitutional Court. Each of the 16 *Länder* has enacted a law on imprisonment on remand between 2007 and 2011, fourteen of them by 2010.

Definitions of crimes:

The federal level has used its legislative powers almost to full extent, thus leaving the *Land* level with little legislative “leftovers”.²⁸¹ The federal level most importantly further developed a criminal code (*Strafgesetzbuch*) that was already established in 1871. Moreover, it enacted a number of specific criminal laws covering the military, the economy, the juvenile courts and road traffic (*Wehrstrafgesetz*, *Wirtschaftsstrafgesetz*, *Jugendgerichtsgesetz* and *Straßenverkehrsordnung*).²⁸² The *Länder* have only limited legislative power, for example with regard to parts of taxation law and the protection of forests, according to the *Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch*.²⁸³ With regard to administrative offenses, the *Land* parliaments have more influence as they can supplement the federal law on regulatory offenses (*Ordnungswidrigkeitengesetz*).²⁸⁴

Criminal enforcement:

The federal level used its concurrent legislative power to fully regulate criminal enforcement in 1976 with the Prison Act (*Strafvollzugsgesetz*).²⁸⁵ Prior to 1976, individual *Land* laws (*Strafvollzugsordnung*) and an administrative agreement among the *Länder* in 1961 (*Dienst- und Vollzugsordnung*) were in place.²⁸⁶ After the Federalism Reform of 2006, the *Länder* mostly replaced the federal Prison Act, as explained above.

Judiciary and judicial procedures:

For almost all parts of the judiciary and judicial procedures, the federal level has the right of concurrent legislation. A noteworthy exception is the exclusive *Land* legislative right for their own constitutional courts.²⁸⁷ The federal parliament passed a number of criminal laws (*Gerichtsverfassungsgesetz*, *Strafprozessordnung* and *Jugendgerichtsgesetz*). Generally, these laws on the judiciary and judicial procedures are rather exhaustive, yet they leave some room for addi-

²⁸¹ See Maunz 2014: Rn. 68.

²⁸² Ibid.

²⁸³ Ibid.

²⁸⁴ Ibid.: Rn. 69.

²⁸⁵ Ibid.: Rn. 70; Kinzig/Steinhilber 2008: 188-192.

²⁸⁶ Rüping 1998: 117.

²⁸⁷ See Maunz 2014: Rn. 72-83.

tional *Land* legislation (e.g. *Landesausführungsgesetze zum Gerichtsverfassungsgesetz*). While the federal level is thus allowed to legislate on many aspects of the organization of courts (*äußere Ordnung*), the *Länder* level is responsible for defining the location, size and composition of its courts (*innere Ordnung*).

Administration in the policy field:

The four-stage system of criminal law courts consists of three *Land* courts, the *Amtsgericht*, the *Landgericht* and the *Oberlandesgericht*, and one federal court, the *Bundesgerichtshof*, which was founded in 1950.²⁸⁸ The vast majority of court rulings takes place in *Land* courts, while the *Bundesgerichtshof* issued only 3,600 rulings in 2010 on criminal law appeals²⁸⁹. The *Bundesgerichtshof* only allows appeals due to judicial reasons, not due to factual reasons. The judges of the *Bundesgerichtshof* are appointed by a committee that consists of the 16 *Land* Ministers of Justice and 16 members elected by the *Bundestag* (§§ 2-4 *Richterwahlgesetz*). The judges of the *Land* courts are appointed by each individual *Land* according to *Land*-specific rules.

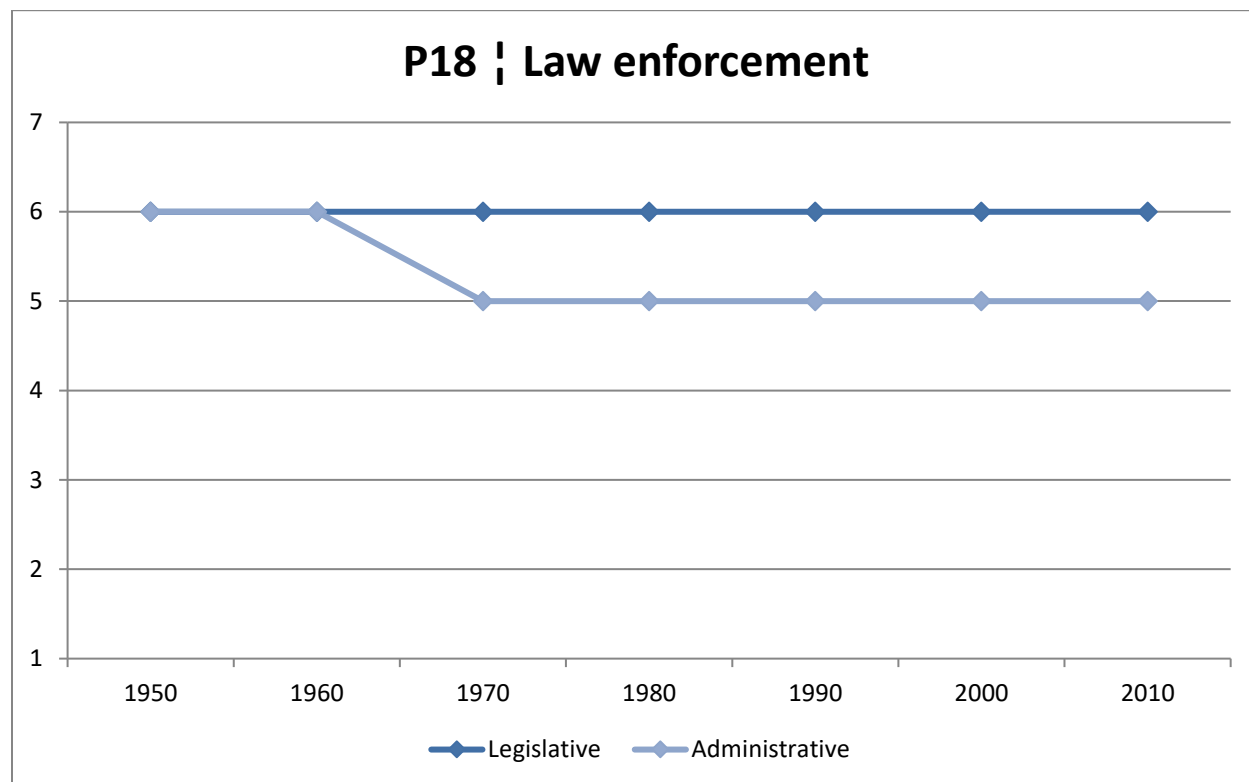
Justification for coding:

Initially, criminal law was set mostly by the federal legislator, especially with regard to the definition of crimes. The *Länder* passed laws on the enforcement of sentences. This leads to a code of “2” for 1950. Criminal law then underwent two major changes. In 1976, the federal parliament decided to make use of its concurrent legislative power by passing a Prison Act which replaced *Land* laws on criminal enforcement. This leads to a change in the coding to “1” in 1980. This centralization was reversed by the Federalism Reform of 2006 which transferred criminal law enforcement and imprisonment on remand back to the *Länder*. This is reflected in a coding of “2” in 2010. The administration of criminal law, i.e. the operation of courts, has been predominantly in the hands of the *Länder* throughout the course of the German federation while the federal court, the *Bundesgerichtshof*, issued a low number of rulings in cases of general importance (score of „6“).

²⁸⁸ Lüthke/Müller 2014: 21.

²⁸⁹ Bundesgerichtshof 2011.

P18 Law enforcement²⁹⁰



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 6** | 6** |
| 1960 | 6** | 6** |
| 1970 | 6** | 5** |
| 1980 | 6** | 5** |
| 1990 | 6** | 5** |
| 2000 | 6** | 5** |
| 2010 | 6** | 5** |
| <i>No of code changes</i> | 0 | 1 |
| <i>No of -1 code changes</i> | 0 | 1 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 | -1 |

Legislation in the policy field:

Law enforcement mostly falls under the exclusive legislation of the *Land* level based on Art. 70 para. 1 GG.²⁹¹ There are, however, a few areas of federal legislation:

²⁹⁰ Includes policing, law enforcement, and investigation. Legal framework governing the establishment and operation of police forces and other law enforcement agencies coded under 'legislative'; running police forces and prisons coded under 'administrative'.

²⁹¹ Frevel/Groß 2008: 68. While law enforcement mostly focuses on the criminal police (*vollzugs- und kriminalpolizeiliche Aufgaben*), it also includes the enforcement of administrative non-compliance (*verwaltungspolizeiliche Aufgaben*). We subsume the latter, however, under its substantial policy field, i.e. P2 Citizenship & Immigration, P6 Economic activity, P11 Environmental protection and P14 Health care.

- First, border control as a police task belongs to the federal level (Art. 73 para. 1 no. 5 GG). This attribution of competence has not been changed since 1949.
- Second, the federal level legislates on air transport security due to its exclusive competence for air transport (Art. 73 para. 1 no. 6 GG).²⁹² Similarly, the federal level has legislative powers regarding policing in railroad traffic, which follows from its exclusive competence for railroad traffic (Art. 73 para. 1 no. 6a GG).²⁹³ These Basic Law provisions have also not been amended since 1949.
- Third, the federal government legislates how the Federal Criminal Police Office (*Bundeskriminalamt*) protects the public from threats of international terrorism in those cases in which either the threat bears on several *Länder*, a single *Land* police is not responsible or a supreme *Land* authority asks for a mandate of the *Bundeskriminalamt* (Art. 73 para. 1 no. 9a GG). This provision was introduced into the Basic Law by the Federalism Reform of 2006.
- Fourth, the federal level legislates on how the federal and the *Land* level work together with regard to the criminal police, the protection against activities within the federal territory which endanger the external interests of the Federal Republic of Germany, the setup of the *Bundeskriminalamt* and international crime fighting (Art. 73 no. 10 GG). While the protection against activities which endanger the external interests of Germany was added to Art. 73 no. 10 GG with the *Einunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*, 28th July 1978, the other provisions have remained unchanged since 1949.
- Fifth and in line with the first and fourth points, the federal legislator is responsible for the establishment of border control authorities (*Bundesgrenzschutz/Bundespolizei*) and central police authorities that control information and communication, for the criminal police (*Bundeskriminalamt*) and for the collection of data for the protection against activities which endanger the external interests of Germany (Art. 87 para. 1 sentence 2 GG). While the protection against activities which endanger the external interests of Germany was added to the Basic Law in 1978, as mentioned, the other provisions have remained unchanged since the inception of the Basic Law.

Land legislation on law enforcement covers:²⁹⁴

- the organization of the police at the regional and local level (the *Länder's* laws differ substantially, especially with regard to the administrative principles of *Einheits- vs. Sonderverwaltung* and *Regional- vs. Funktionalprinzip*),
- the placement of police officers in career tracks (Career tracks had been defined by the federal government until 2006. With the Federalism Reform of 2006, the *Länder* obtained the right to legislate the salary, pension and career law of police officers at the *Land* and municipal level.) and
- police law.

These tasks are mainly allocated to the federal government as a concurrent legislative power. They include the enforcement of trade/industry control (Art. 74 para. 1 no. 11 GG), aliens law (Art. 74 para. 1 no. 4 GG), the law of associations (Art. 74 para. 1 no. 3 GG), food control (Art. 74 para. 1 no. 20 GG) as well as waste, immission and noise control (Art. 74 para. 1 no. 24 GG).

²⁹² Thiel 2014: 23.

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ Frevel/Groß 2008.

Horizontal coordination between the *Länder* takes place in the Conference of the Ministers of the Interior (*Innenministerkonferenz*). For instance, in 1976 a model police law was negotiated (and later revised) that strongly influenced subsequent *Land* police laws.²⁹⁵ Until the first half of the 1970s, *Land* police laws deviated from each other considerably.²⁹⁶

Administration in the policy field:

The *Länder* implement their own policing laws and also most federal policing laws (Art. 83 GG).²⁹⁷ However, the Basic Law also allows the federal government to implement some of its tasks with own agencies (Art. 87 GG). As these agencies expanded over time, a centralization of policing took place.

Federal administration:

The most important federal law enforcement forces are the Federal Border Guard (*Bundsgrenzschutz*, BGS), renamed Federal Police (*Bundespolizei*) in 2005, and the Federal Criminal Police Office (*Bundeskriminalamt*, BKA). Both were founded in 1951.

The BGS was responsible for border control which was especially salient at the inner German border due to the Cold War. It was renamed Federal Police (*Bundespolizei*) on 1st July 2005 for two reasons.²⁹⁸ First, border control became strongly Europeanized as border controls between countries of the Schengen area were abolished (Schengen Agreement 1985, Schengen Convention 1990). Second, the BGS became increasingly involved in other policing tasks. In 1968, the so-called emergency laws (*Notstandsgesetze*) were passed which allowed the BGS (and the *Bundeswehr*) to support *Land* police forces upon request to re-establish order or in cases of natural catastrophes and disasters (Art. 35 para. 2, 3 GG, Art. 87a para. 4 GG). Until 1968, the federal government was only allowed to deploy the BGS if the existence of a *Land* or its liberal democratic order was attacked (Art. 91 para. 2 GG). Moreover, from the 1970s onwards, the BGS and the *Land* police forces cooperated when policing large demonstrations. Previously this task was performed exclusively by the *Land* police forces.²⁹⁹ The BGS was also given the task of maintaining railroad and air traffic security in 1992.³⁰⁰ It used this power as railroad police extensively, covering not only railroad stations but also adjacent city centers, and thereby encroached on the *Länder's* policing rights. The Federal Constitutional Court accepted the expanding role of the BGS in a ruling in 1998, but mandated that it must not become a concurrent full police.³⁰¹

²⁹⁵ Details can be found in Frevel/Groß 2008: 77, 82f. See also Prätorius 2006: 322.

²⁹⁶ Lange 1999: 87.

²⁹⁷ Thiel 2014: 25.

²⁹⁸ Frevel/Groß 2008: 68.

²⁹⁹ Prätorius 2006: 321f., Petri 2012: 40.

³⁰⁰ By the *Aufgabenübertragungsgesetz* of 23rd January 1992.

³⁰¹ Prätorius 2006: 321.

While the BGS simultaneously lost importance over time with regard to border control and gained importance regarding other police tasks, the *Bundeskriminalamt* continuously expanded its administrative power. In the 1950s and 1960s, it merely collected information and supported *Land* police forces with regard to the combat of crime.³⁰² It conducted its own criminal investigations only exceptionally upon request by the *Länder* or the federal Ministry of the Interior.³⁰³ On 19th September 1969, based on a change of the BKA Act, the Public Prosecutor General (*Generalbundesanwalt*) was allowed to request the BKA to conduct police investigations.³⁰⁴ On 28th June 1973, another revision of the BKA Act provided the BKA with additional competences as it was to conduct police investigations for internationally organized offences regarding drugs, weapons and counterfeit money as well as politically motivated attacks on federal constitutional bodies, its members and foreign embassies.³⁰⁵ Moreover, the BKA was to conduct research in the field of prosecution. In accordance with the increase in tasks, the number of BKA personnel was raised from 482 (1955) to 818 (1965) to 3,329 (1980).³⁰⁶ Following yet another amendment of the BKA Act in 1997, the BKA was given the responsibilities of collecting information on individuals for criminal prosecution, enhancing international co-operation in criminal matters (Interpol, Europol) and protecting of federal constitutional bodies.³⁰⁷ As a consequence of the European integration of policing in the 1990s and 2000s, the BKA received a stronger role in coordinating national and subnational actors in Germany, thus strengthening its power versus the criminal police offices of the *Länder* (*Landeskriminalämter*).³⁰⁸ As already mentioned in the section on legislative power distribution, the BKA has been responsible for protecting the public from threats of international terrorism in certain cases since the Federalism Reform of 2006.

In addition to the Federal Border Guard/Federal Police and the Federal Criminal Police Office, three minor federal police forces are noteworthy.³⁰⁹ The so-called *Zoll* is responsible for policing customs and was founded in 1949. The police of the *Bundestag* is responsible for policing the *Bundestag* und the Federal Convention (*Bundesversammlung*). The so-called *Feldjäger* are the police of the *Bundeswehr*.

Land administration:

While the lists of federal tasks has expanded over time, one should not overlook the fact that most (daily) police tasks are still performed by *Land* police, both with regard to the protection of citizens (*Schutzpolizei*) and criminal investigation (*Kriminalpolizei*). To support this, each *Land* has a criminal police office which is responsible for the protection against threats to public safety and criminal prosecution in selected cases. Moreover, prisons are run by the *Länder*.

³⁰² Lisken/Lange 2000: 152.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Ibid.

³⁰⁵ Ibid.

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ Petri 2012: 48.

³⁰⁸ Lisken/Lange 2000: 165.

³⁰⁹ Frevel/Groß 2008: 71.

Cooperation between the federal and *Land* administrations:

Cooperation between the federal and *Land* levels takes place regarding the riot police (*Bereitschaftspolizeien*), which were created by treaties between the federal government and individual *Land* governments from 1951 onwards. The *Bereitschaftspolizei* belongs to the individual *Länder* but the federal government can demand their assignment (Art. 35 para. 2 and 3 GG). The federal and *Land* levels co-finance the *Bereitschaftspolizei*.³¹⁰ This represents a channel for the involvement of the federal government in *Land* police forces.³¹¹

After the terror attacks of 9/11, the central and regional parliaments passed a number of laws to extend the rights of police forces.³¹² Federal and *Land* police forces became more interconnected in this process³¹³, however this process has so far not led to a significant centralization.

Justification for coding:

The *Länder* have been responsible for the vast majority of legislation regarding law enforcement. Federal law making has been restricted to very specific parts of policing such as border control, air transport and railroad security and the set-up of federal policing forces. This is reflected in a coding of “6”. The administrative power of the federal government was similarly limited at the inception of the German federation to executing border control and supporting the fight against crime by *Land* forces. The score for administrative *Land* autonomy is thus at “6” as well in 1950. However, the federal police forces expanded their role notably, especially at the end of the 1960s as the Federal Border Guard was allowed to be deployed in cases of emergency, following a constitutional amendment, and the Federal Criminal Police Office was granted the right to conduct its own police investigations under specific conditions. For these reasons, we change the coding from “6” to “5” in 1970. The Federal Criminal Police Office received more tasks afterwards. Yet even after these changes, the administrative power remained predominately with the *Länder*, given the considerably higher number of investigations and police officers at the *Land* level. Thus, we do not lower the score after 1970.

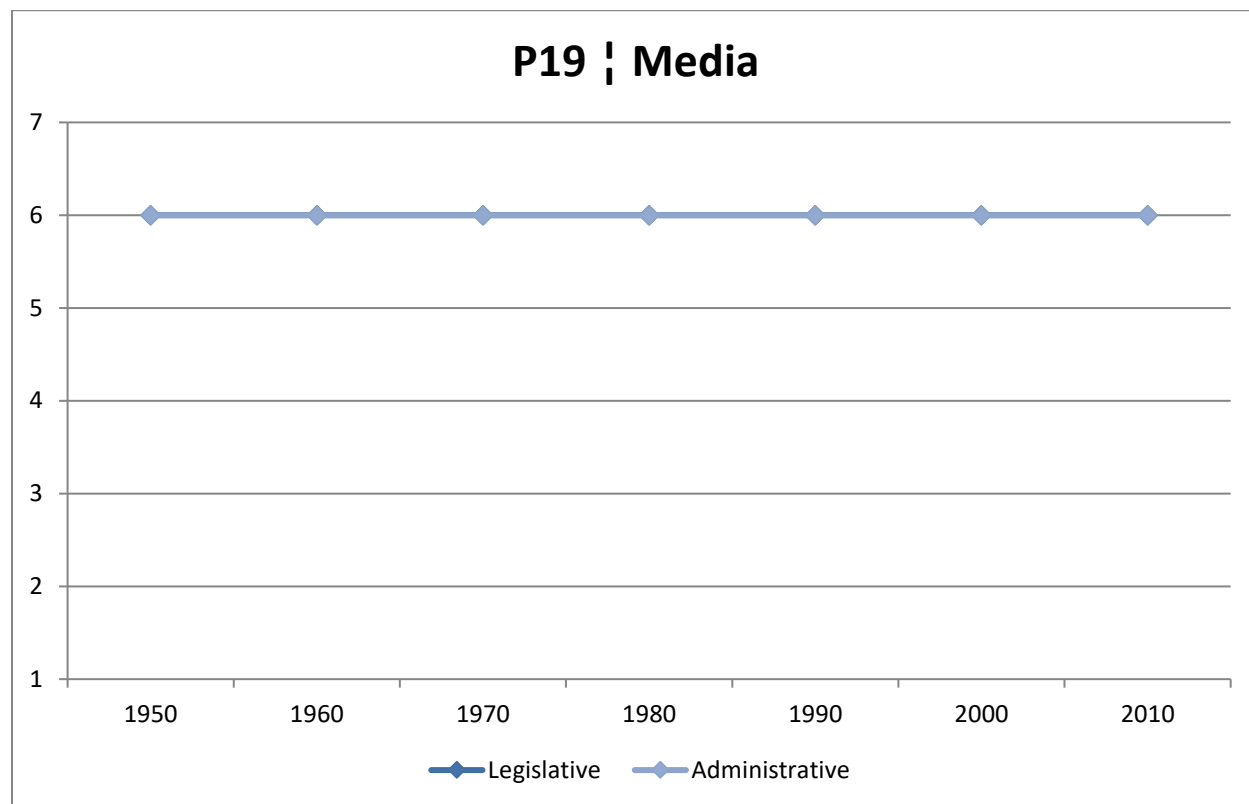
³¹⁰ Ibid.: 84.

³¹¹ Denninger/Poscher 2012: 120f.

³¹² See Petri 2012.

³¹³ Ibid.: 58.

P19 Media³¹⁴



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 6*** | 6*** |
| 1960 | 6*** | 6*** |
| 1970 | 6*** | 6*** |
| 1980 | 6*** | 6*** |
| 1990 | 6*** | 6*** |
| 2000 | 6*** | 6*** |
| 2010 | 6*** | 6*** |
| <i>No of code changes</i> | 0 | 0 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 | 0 |

Legislation in the policy field:

Media regulation falls primarily under *Land* legislation and is one of the few areas of genuine *Land* legislative power.³¹⁵ The *Länder* are responsible for the substantive part of media regulation which aims at maintaining a culturally diverse media system. The federal level is responsible for the technical part of media regulation, i.e. the transmission of broadcasting signals, according to its exclusive competence for postal services and telecommunication (Art. 73 para. 1

³¹⁴ Includes mass media of communication: newspapers, radio, television, internet. Enactment of legislation coded under 'legislative'; running public service broadcasting and media licensing agencies coded under 'administrative'.

³¹⁵ See Cornils (2012: 361, 370f.)

no. 7 GG). While this general distribution of competences has not changed over time, it continues to be a challenge to draw the line between federal and *Land* authority as the distinction between substantive and technical regulation is not clear-cut in some cases.³¹⁶ The *Länder* have a stronger legislative role because the substantial part of media regulation is more salient than the technical part.

The Federal Constitutional Court issued the so-called Television ruling (*Deutschland-Fernsehen-Urteil*) on 28th February 1961 (BVerfGE 12, 205 ff.).³¹⁷ In this important decision, it rejected the federal attempt to legislate on the cultural and substantive (i.e. non-technical) part of broadcasting and thus reaffirmed the distribution of tasks described above.³¹⁸

Apart from the authority to legislate on telecommunication law, the federal level has a number of further competences that intervene into media regulation, such as business law (Art. 74 para. 1 no. 11 GG), monopoly law (Art. 74 para. 1 no. 16 GG), intellectual property law (Art. 73 para. 1 no. 8 GG), civil law (Art. 74 para. 1 no. 1 GG), protection of the youth (Art. 74 para. 1 no. 7 GG) and media criminal law (Art. 74 para. 1 no. 1 GG).³¹⁹ This leads to some overlap of competences and passed laws, for example telecommunication is regulated both in the federal Teleservices Act (*Telemediengesetz*) and in the *Länder* Interstate Broadcasting Agreement (*Rundfunkstaatsvertrag*).³²⁰ Similarly, regulations on youth protection are found in the federal Protection of Young Persons Act (*Jugendschutzgesetz*) as well as in the *Länder* Interstate Treaty on the Protection of Minors (*Jugendmedienschutz-Staatsvertrag*).³²¹ With regard to youth protection, the federal level has, however, mostly refrained from regulating broadcasting and the new media in the Protection of Young Persons Act, which was passed in 2003.³²² The differentiation between federal and *Land* authority is most problematic with regard to the new media.³²³

The federal level legislated with regard to telecommunication furthermore by passing the Telecommunications Act (*Telekommunikationsgesetz*) in 1996 and the Information and Communication Services Act (*Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz*) in 1997.

As part of the Federalism Reform of 2006 press law was transferred to the *Länder*. This led, however, to no practical consequences as the federal level never legislated on press law, thereby leaving the *Länder's* press laws untouched. The *Länder's* press laws that were passed from the middle of the 1960s onwards were mostly similar as they followed a model draft law.³²⁴ From 1949 to 2006, press law fell under federal framework legislation (Art. 75 no. 2 GG).

³¹⁶ Ibid.: 370f., Fuchs 2012: 156f.

³¹⁷ Cornils 2012: 360.

³¹⁸ Ibid.: 362, 370.

³¹⁹ See *ibid.*: 363f., 376f.

³²⁰ Ibid.: 364.

³²¹ Ibid.: 376f.

³²² Ibid.

³²³ Cornils 2012.

³²⁴ Ibid.: 362.

The *Länder's* laws in media regulation are mostly harmonized, either through treaties (such as the afore-mentioned Interstate Broadcasting Agreement) or through model draft laws (as for press law).³²⁵ This has mainly functional reasons as broadcasting typically aims at a nationwide audience.³²⁶ The Basic Law and the Federal Constitutional Court have also played a major role in the unitarization of media regulation.³²⁷ The Basic Law guarantees the freedom of press, broadcasting and films (Art. 5 para. 1 GG). The Federal Constitutional Court interpreted these fundamental rights in an exhaustive way by obliging the *Land* parliaments to comply with certain programmatic requirements when drafting media laws.³²⁸ The argument of the court is that freedom of speech and broadcasting are not mere defense rights against the government but have to be actively enabled by governmental regulation. The afore-mentioned Interstate Broadcasting Agreement is a treaty between the *Länder* dating from 1987 and regulates important aspects of the content of broadcasting programs. The broadcasting laws of the *Länder* (*Landesmediengesetze*) have to comply with this treaty.

Administration in the policy field:

Operation of public service broadcasting:

The *Land* broadcasting corporations (*Landesrundfunkanstalten*), which were already founded in the late 1940s, run radio and TV stations in their respective *Land*. Moreover, the *Länder* founded a common TV station, the ZDF, in 1961 based on a treaty (*ZDF-Staatsvertrag*).³²⁹ The *Länder* also founded a national radio station, the *Deutschlandradio*, in 1994. The *Land* broadcasting corporations, the ZDF and the *Deutschlandradio* are in principle formally independent from *Land* administrations and governmental influence, yet, de facto their influence can occasionally be high.

The federal government is hardly involved in operating public broadcasting. It funds the broadcasting station *Deutsche Welle* which has run in foreign countries since 1953.³³⁰ The *Deutsche Bundespost*, established in 1947 as the *Deutsche Post*, then renamed and reorganized as the *Deutsche Bundespost* in 1950, was responsible for setting up and maintaining a cable television network as well as maintaining broadcasting transmitters.

Supervision of private broadcasting:

The *Land* media authorities (*Landesmedienanstalten*) supervise private radio and broadcasting stations which first appeared and were licensed in Germany around 1980.³³¹ With the 10th amendment to the Interstate Broadcasting Agreement (*10. Rundfunkänderungsstaatsvertrag*) in

³²⁵ Ibid.: 365.

³²⁶ Ibid.: 388.

³²⁷ See *ibid.*: 366f.

³²⁸ Ibid.: 366.

³²⁹ Ibid.: 362.

³³⁰ Haug 2011: 160.

³³¹ Cornils 2012: 362.

2008, the *Land* media authorities were to found a commission which licenses nationwide broadcasters (*Kommission für Zulassung und Aufsicht*).³³²

After the liberalization of the *Deutsche Bundespost* and a subsequent constitutional amendment on 30th August 1994, the federal level supervises telecommunication, as laid down in the new Art. 87f GG. For this purpose, the federal government founded a new agency in 1998: the Federal Network Agency (*Bundesnetzagentur*).

Horizontal and vertical coordination:

Cooperation and coordination between the *Länder* characterize media regulation policy.³³³ With regard to the collaboration of the *Land* broadcasting corporations in the Consortium of Public Broadcasters (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*, ARD) each *Land's* broadcasting agency sends its contents to the joint broadcasting station. Moreover, some *Länder* decided to have common broadcasting corporations which cover all participating *Länder*. The financing of public broadcasting and the *Land* media authorities is also based on treaties between the *Länder*, namely the Broadcasting Fees Treaty (*Rundfunkgebührenstaatsvertrag*, 1983-2012, *Rundfunkbeitragsstaatsvertrag*, since 2013) and the Broadcasting Financing Treaty (*Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag*) of 1988.³³⁴

The federal and the *Land* levels also cooperate especially in matters of overlapping competencies. For example, they work together with regard to the administration of transmission frequencies and the protection of the youth. The cooperation takes place between the Federal Department for Media Harmful to Young Persons (*Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien*) and the *Land* Commission for the Protection of Minors in the Media (*Kommission für den Jugendmedienschutz für länderübergreifende Angebote*).³³⁵ With regard to the administration of monopoly law for media enterprises, the federal and *Land* governments are both responsible through the Federal Cartel Office (*Bundeskartellamt*) and the *Länder* Commission on Concentration in the Media (*Kommission für die Ermittlung der Konzentration im Medienbereich*). Here again, both tiers of governments coordinate their actions.³³⁶

Justification for coding:

The *Länder* have been predominately responsible for legislating and implementing media regulation (score of “6”). Media regulation has been one of the policy fields of mostly uncontested *Land* power. The federal government only encroached on *Land* autonomy through limited law making on telecommunication, youth protection and transmission of media. With regard to the administrative side, public broadcasting has been mostly operated by the *Länder*. Noteworthy changes over time did not occur in this policy field.

³³² Ibid.: 391f.

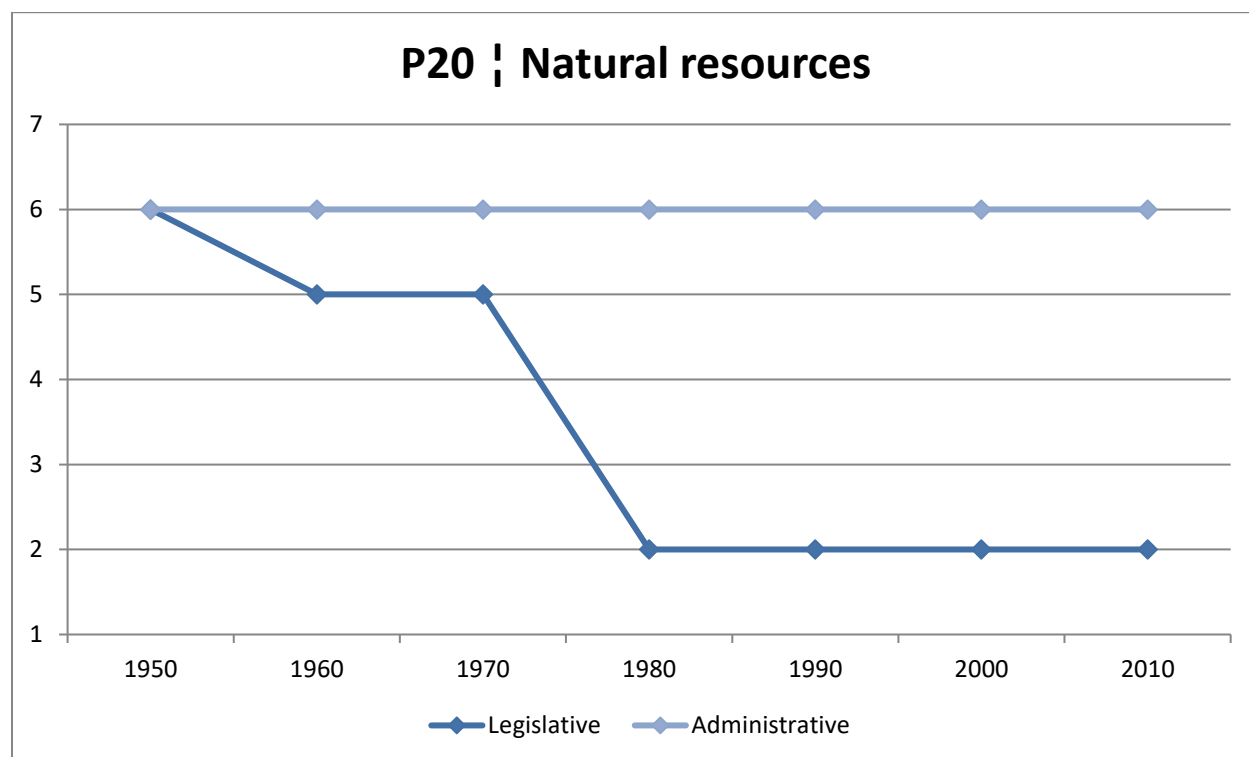
³³³ See *ibid.*: 367, 372.

³³⁴ Ibid.: 368.

³³⁵ Ibid.: 372, 377, 385.

³³⁶ Ibid.: 375.

P20 Natural resources³³⁷



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 6 ^{***} | 6 ^{**} |
| 1960 | 5 ^{***} | 6 ^{**} |
| 1970 | 5 ^{***} | 6 ^{**} |
| 1980 | 2 ^{***} | 6 ^{**} |
| 1990 | 2 ^{***} | 6 ^{**} |
| 2000 | 2 ^{***} | 6 ^{**} |
| 2010 | 2 ^{***} | 6 ^{**} |
| <i>No of code changes</i> | 2 | 0 |
| <i>No of -1 code changes</i> | 1 | 0 |
| <i>No of -3 code changes</i> | 1 | 0 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | -4 | 0 |

Legislation in the policy field:

The Basic Law does not treat natural resources as a single policy field, but rather regulates individual types of resources separately. Thus, we differentiate between mining (which in the German legal terminology includes oil and gas), water and logging.

³³⁷ Includes exploitation of natural resources. Enactment of legislation coded under 'legislative'; running licensing agencies coded under 'administrative'. We have as much as possible tried to distinguish between the protection of the environment (coded under P11) and the exploitation of natural resources, coded here.

Mining, oil and gas:

The federal parliament has a right of concurrent legislation over mining (Art. 74 para. 1 no. 11 GG).³³⁸ Mining includes the search for and extraction of minerals such as coal, ores, oil, gas and salt as well as rocks such as gravel and sand, both below and above ground. This distribution of competences has remained unchanged since 1949. However, the first major federal laws in mining were only passed as late as 1980: the Mining Act (*Bundesberggesetz*) of 13th August 1980³³⁹ and the Deep-Sea Mining Act (*Gesetz zur vorläufigen Regelung des Tiefseebergbaus*) of 16th August 1980³⁴⁰. When these laws were passed (the Mining Act being the central law) mining became predominantly regulated at the federal level. Prior to 1980, however, *Land* laws regulated most of this policy field.³⁴¹ These *Land* laws were based on a former national law, the General Prussian Mining Act (*Allgemeines Berggesetz für die Preußischen Staaten*) of 1865. While there have been demands for a national law such as a *Reichsberggesetz* since the end of the 19th century, it took until 1980 to pass the federal Mining Act.³⁴² The Mining Act was not substantially revised between until 1992.³⁴³ Instead, European law making, administrative practices and judicial review were more influential in shaping mining.³⁴⁴

Water:

With regard to water considered as a natural resource, the extraction of drinking water is at the center of attention. Thus, the constitutional set-up of the water supply (*Wasserhaushalt*) and its change over time is presented³⁴⁵:

1. From 1949 until 2006, water supply fell under the framework legislation (Art. 75 no. 4 GG). In 1957, the federal legislator used this competence to pass a Water Supply Act (*Wasserhaushaltsgesetz*).³⁴⁶ Prior to 1957, water supply acts by the *Länder* (*Länderwassergesetze*) that were passed before 1945 were still in force. This resulted from the failure to pass a national water supply law (*Reichswassergesetz*) prior to 1945.³⁴⁷ After World War II, the *Länder* passed laws on water supply to replace older *Land* water laws.³⁴⁸ Even with the federal Water Supply Act in force, the *Länder* still had significant scope for action as they could fill the framework with their own water laws.

³³⁸ See Maunz 2014: Rn. 136.

³³⁹ BGBl. I p. 1310.

³⁴⁰ BGBl. I p. 1457.

³⁴¹ Frenz 1998: 5.

³⁴² Kühne 1992: 46.

³⁴³ *Ibid.*: 47f.

³⁴⁴ *Ibid.*

³⁴⁵ Water supply laws cover both the extraction of water as a natural resource (e.g. through water power plants) and the environmental protection of water.

³⁴⁶ Kloepfer 2012: 409.

³⁴⁷ Reinhardt 2012: 466.

³⁴⁸ Kloepfer 2012: 409.

The *Länder* defended their legislative rights with regard to water supply vehemently until the Federalism Reform of 2006.³⁴⁹ Specifically, the *Länder* refused federal attempts from 1957 onwards to transfer water supply from framework legislation to concurrent legislation.

2. With the Federalism Reform of 2006, however, framework legislation was abolished altogether and water supply indeed moved to concurrent legislation (Art. 74 para. 1 no. 32 GG). As a result, the federal parliament passed a comprehensive law on water supply (*Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts*, 31st July 2009, came into force mostly on 1st March 2010). The *Länder* are allowed to deviate from federal concurrent legislation on water supply (Art. 72 para. 3 GG), except for regulations on substances and facilities.³⁵⁰ While the exact degree of this power shift depends on the *Länder's* ability and desire to deviate from federal laws, the constitutional reform has arguably strengthened the federal level with regard to water supply.

In addition to the federal Water Supply Act and the water acts of the *Länder*, the Water Districts Acts (*Wasserverbandsgesetze*) also play a role in this policy field as they regulate bodies which operate waters. A *Reichs-Wasserverbandsgesetz* from 1937 was in force until 1991 when it was renewed as the federal Water District Act.³⁵¹ In North-Rhine Westphalia, the federal Water District Act is less influential as many water bodies are based on a *Land* law due to historic reasons.³⁵²

Logging:

Laws on logging are based on the following constitutional provisions: the concurrent legislation for the promotion of forestry production (Art. 74 para. 1 no. 17 GG, unchanged since 1949) and the framework legislation for nature protection (1949-2006, Art. 75 para. 1 no. 3 GG) respectively the concurrent legislation for nature protection (since 2006, Art. 74 para. 1 no. 29 GG).³⁵³ The federal level made use of its power by passing a forest law (*Waldgesetz*) in 1975 in order to subsidize logging and protect the environment.³⁵⁴ This law rather served as a framework which the *Länder* filled with their own forest laws. Prior to 1975, *Land* laws predominately regulated logging as an attempt to pass a central governmental law during the Nazi regime failed and no such attempt was made in the thirty years after World War II.³⁵⁵ *Land* laws dated back to previous regimes and were immediately renewed by some *Länder* in 1950 and 1954.³⁵⁶ Only a law on the origins of seeds (*forstliches Artgesetz*, 1934) and a number of other laws of similarly limited significance were passed during the Third Reich and continued to apply to the Federal Republic.³⁵⁷

³⁴⁹ See Reinhardt 2012: 466 on this paragraph.

³⁵⁰ Kloepfer 2012: 412-418.

³⁵¹ Reinhardt 2012: 465.

³⁵² *Ibid.*: 470.

³⁵³ Lindemann 2012: 492.

³⁵⁴ Hasel/Schwartz 2006: 164.

³⁵⁵ *Ibid.*: 159f., 164.

³⁵⁶ *Ibid.*: 164.

³⁵⁷ *Ibid.*: 162.

Administration in the policy field:

Mining, oil and gas:

The *Länder* are responsible for implementing the federal Mining Act and thus are responsible for licensing mining, oil and gas extraction.³⁵⁸ The mining offices of the *Länder* and the Federal Ministry of the Economy exchange information and coordinate their actions in a joint committee (*Bund-Länder-Ausschuss Bergbau*)³⁵⁹ Still the *Länder* are clearly the dominant administrative actors. Six *Länder* have merged their mining offices (Lower Saxony, Schleswig-Holstein, Hamburg and Bremen; Brandenburg and Berlin).³⁶⁰

While most enterprises that engage in resource extraction are privately owned (e.g. *Ruhrkohle AG*), some public enterprises are noteworthy. The *Saarbergwerke AG*, which was founded in 1957 and extracted coal in the Saar area (*Saargebiet*), belonged to the federal government (74 percent share) and to the *Land* Saarland (26 percent share) before it was privatized in 1998. The *VEBA AG (Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks AG)* became a federal enterprise after the Second World War, but was partially privatized in 1959 and fully privatized in 1984-1987. Moreover, the federal government subsidized mining, yet, the funding was strongly reduced in recent decades.

Water:

The *Länder* and municipalities primarily implement the federal Water Supply Act, while federal ministries and agencies are not considerably involved except for the issuing of various decrees to guide the implementation. The *Länder* also implement their own water acts.

Logging:

The administration of logging lies almost exclusively with the *Länder*. The federal level is only responsible for logging in the forests it owns (*Bundesforsten*) which amount to only four percent of all forested territory as of today. These forests are used by the *Bundeswehr* or are adjacent to *Autobahnen* and federal waterways.³⁶¹ The administration of federal forests is currently organized by the Institute for Federal Real Estate (*Sparte Bundesforstverwaltung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*). The *Länder* and their municipalities operate logging in *Land* forests (29 percent of all forests) and in municipal forests (19 percent). They are also responsible for supervising logging in private forests (48 percent). The *Länder* operate logging in their own forests either through their own administration or through *Land*-owned enterprises.

³⁵⁸ Frenz 1998: 22.

³⁵⁹ BMWi 2014: 31.

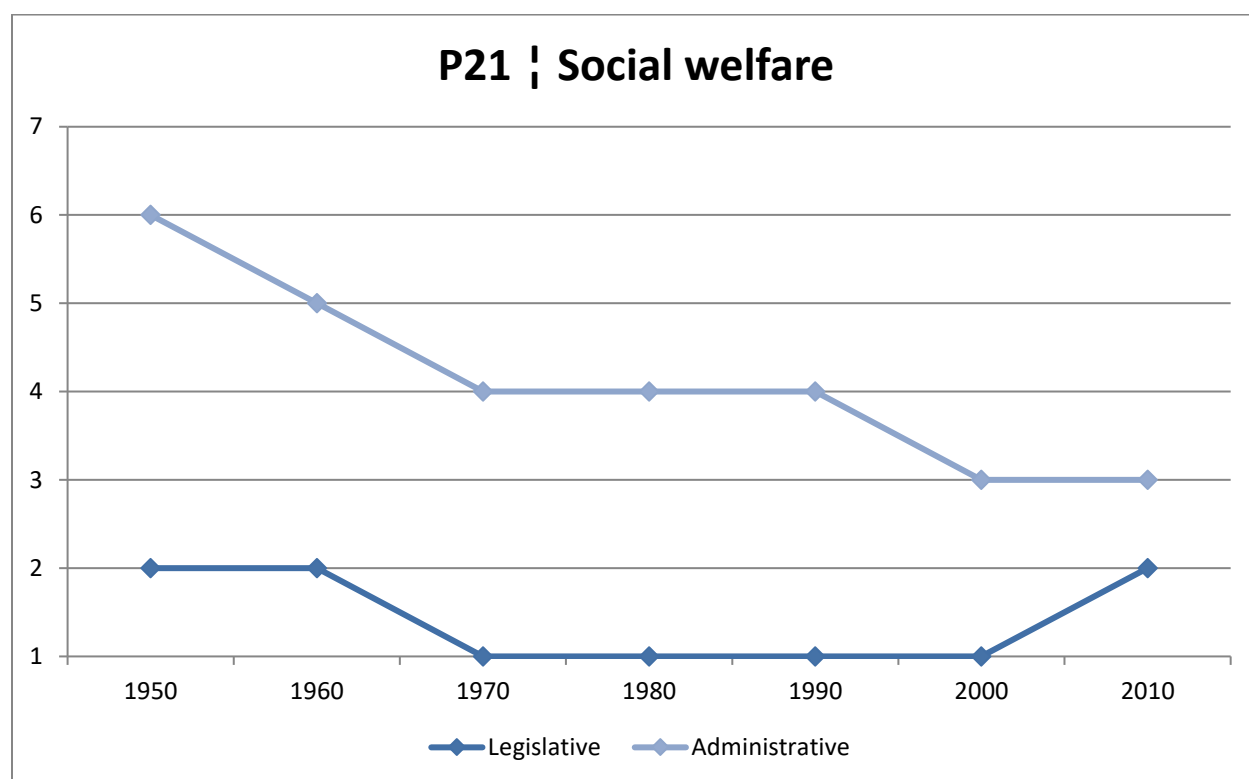
³⁶⁰ Ibid.

³⁶¹ The percent figures are drawn from: Portal der deutschen Forstverwaltungen, [http://www.forstwirtschaft-in-deutschland.de/forstwirtschaft/forstwirtschaft-in-deutschland/waldbesitz-holzeinschlag/?L=%2Fproc%2Fself%2Fenviron%27%3Bcard\[%27SN%27\]](http://www.forstwirtschaft-in-deutschland.de/forstwirtschaft/forstwirtschaft-in-deutschland/waldbesitz-holzeinschlag/?L=%2Fproc%2Fself%2Fenviron%27%3Bcard[%27SN%27]).

Justification for coding:

Initially, *Land* laws regulated most aspects of mining, water and logging, which is reflected in a coding of “6” at the outset. Law making on natural resources was strongly centralized over time as the federal level made increasingly use of its powers. First, in the 1950s, the federal parliament passed the Water Supply Act, replacing earlier *Land* laws. This leads to a score change from “6” to “5” in 1960. An even stronger instance of dynamic centralization occurred two decades later as the federal Mining Act and Deep-Sea Mining Act were enacted (1980) in addition to the federal Forest Law (1975). As a consequence of these major laws, the federal level took over the most important aspects of the regulation of natural resources. Thus, we change the coding from “5” to “2” in 1980. In the administrative sphere of the extraction of natural resources, the *Länder* have been able to maintain their comprehensive autonomy over mining, water and logging (score of “6”).

P21 Social welfare³⁶²



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 2 ^{***} | 6 ^{**} |
| 1960 | 2 ^{***} | 5 ^{**} |
| 1970 | 1 ^{**} | 4 ^{**} |
| 1980 | 1 ^{**} | 4 ^{**} |
| 1990 | 1 ^{**} | 4 ^{**} |
| 2000 | 1 ^{**} | 3 ^{**} |
| 2010 | 2 ^{***} | 3 ^{**} |
| <i>No of code changes</i> | 2 | 3 |
| <i>No of +1 code changes</i> | 1 | 0 |
| <i>No of -1 code changes</i> | 1 | 3 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 | -3 |

Legislation in the policy field:

First, the constitutional allocation of legislative power is presented. Then, it is briefly shown how the political actors used and interpreted it to pass ordinary laws. Afterwards, the various elements of social policy are discussed in more details.

³⁶² All efforts by government to provide assistance to individuals other than health care, which is coded separately (see P14). Enactment of legislation coded under 'legislative'; managing service provision coded under 'administrative'.

Constitutional set-up:

The Basic Law mandates that the Federal Republic of Germany, including the *Länder*, is a social state (Art. 20 para. 1, Art. 28 para. 1 sentence 1 GG). Social welfare almost completely falls under federal concurrent legislation. Between 1949 and the Federalism Reform of 2006, the concurrent legislation included (the following provisions remained unchanged in this time period unless otherwise indicated):

- Social insurance, including insurance against unemployment (Art. 74 para. 1 no. 12 GG)
- Public welfare (*öffentliche Fürsorge*) (Art. 74 para. 1 no. 7 GG)
- War graves and graves of victims of war and tyranny (Art. 74 para. 1 no. 10 GG)
- Pensions for the war-disabled and surviving dependents and welfare for former prisoners of war (Art. 74 para. 1 no. 10 GG)
- Labor exchange (*Arbeitsvermittlung*) (Art. 74 para. 1 no. 12 GG)
- Housing (Art. 74 para. 1 no. 18 GG)
- Since 1969: education grants (Art. 74 para. 1 no. 13 GG; prior to 1969: education grants belonged exclusively to the *Länder*)
- Since 1971: pensions of *Land* and municipal civil servants and judges (Art. 74a GG; prior to 1971 this belonged exclusively to the *Länder*)

Social insurance and public welfare were and are the most important provisions of social welfare. Art. 125 GG mandates that former federal laws of the Reich continue to be in force under certain conditions. This had some influence for social welfare as it prevented *Land* legislation.³⁶³

In addition to concurrent legislation, the federal level has been exclusively responsible for regulating the pensions of its own civil servants, judges and soldiers (Art. 73 no. 8 GG).

With the Federalism Reform of 2006, care and retirement homes³⁶⁴, parts of housing, the pensions of the war-disabled and surviving dependents and the welfare provisions for former prisoners of war as well as the pensions of *Land* and municipal civil servants and judges were transferred from concurrent legislation to the *Land* competences.

As a result of these changes by the Federalism Reform of 2006, concurrent legislation has been limited to:

- Social insurance, including insurance against unemployment (Art. 74 para. 1 no. 12 GG)
- Public welfare without care and retirement homes (Art. 74 para. 1 no. 7 GG)
- War graves and graves of victims of war and tyranny (Art. 74 para. 1 no. 10 GG)
- Accommodation allowance, housing bonus and housing for mineworkers (Art. 74 para. 1 no. 18 GG)
- Education grants (Art. 74 para. 1 no. 13 GG)

³⁶³ Münch 1997: 101f.

³⁶⁴ Only the public law part of care and retirement homes was decentralized, whereas the civil law part (*Heimvertragsrecht*) remained with the federal level.

Ordinary law making:

Overall, the federal level has the dominant legislative power in social welfare and has used its right of concurrent legislation almost completely.³⁶⁵ The Federal Constitutional Court broadly interpreted the competence titles in Art. 74 GG in the first decades of the Federal Republic, thus allowing comprehensive federal legislation without the need of constitutional amendment.³⁶⁶ From 1949 until around 1985, the *Länder* did not object to such federal law making, whose constitutional foundation was rather vague.³⁶⁷ As a result, the legislative power of the federal level grew.

The federal legislator dominates the definition of benefits (*Leistungsrecht*), but less so the provision of benefits (*Leistungserbringungsrecht*).³⁶⁸

The federal *Sozialgesetzbuch* (SGB) is a codification of important social laws. It was established in 1969 when federal social laws existed but were not yet legally consolidated in one law. The SGB has since been continuously expanded. As of now, the SGB includes laws on basic security benefits for the unemployed, labor promotion, health, pension and accident insurance, child and youth benefits, help for the disabled, nursing care insurance, social assistance and a number of special laws (e.g. on education grants, child allowance, accommodation allowance, pensions).³⁶⁹

The federal level dominates in social welfare policy-making due to the preferences of German citizens for uniform social policy outcomes and due to the lack of fiscal autonomy of the *Länder* which prevents them from providing costly social benefits in addition to services mandated by federal laws.³⁷⁰

While the *Land* constitutions differ with regard to the social rights they include, these differences have had no practical implications.³⁷¹ In those areas of social welfare where the *Länder* had scope of action, they often hesitated to use it individually, either letting the federal legislator pass laws or coordinating their policy-making with the other *Länder*.³⁷² Often the *Länder* were not even active in those matters of concurrent legislation in which the federal parliament had not passed a law.³⁷³ As will be shown in the following paragraphs in more detail, the *Länder's* influence in law making has been largest in child and youth benefits and to a lesser degree in assistance for the elderly/nursing care insurance.³⁷⁴ In these areas, the federal level did not legislate exhaustively, allowing for meaningful *Land* law making. The *Länder* also passed laws to provide additional social services in sub-policy fields in which federal social provisions were already mandated, e.g. *Land* child-raising allowance (*Landeserziehungsgeld*), *Land* disability benefits

³⁶⁵ Seewald 2012: 644.

³⁶⁶ Schieren 2010: 270.

³⁶⁷ Ibid.

³⁶⁸ Seewald 2012: 644.

³⁶⁹ Ibid.: 632.

³⁷⁰ Schieren 2008: 240f.

³⁷¹ Schieren 2010: 264.

³⁷² Ibid.

³⁷³ Schmid/Blancke 2006: 296.

³⁷⁴ Seewald 2012: 639.

for the blind (*Landesblindengeld*), *Land* family allowance (*Familiengeld*) and *Land* maternity allowance (*Geburtsbeihilfen*).³⁷⁵ With regard to the few areas of *Land* law making in social welfare, Schieren (2008, 2010) argues that the *Länder* generally have not passed very different laws, whereas Rothgang/Wessel (2008) point out that clear differences can be found between some sample laws they analyzed (*Landesblindengeld*, assistance for the elderly).

The *Land* parliaments used the opportunities which the Federalism Reform of 2006 provided them. Most *Länder* passed laws on the pensions of *Land* and municipal civil servants and judges (*Beamtenversorgungsgesetze*), seven of them by 2010. All *Länder* have used their new competence for care and retirement homes to pass corresponding laws, eleven of them by 2010. Furthermore, most *Länder* were active in housing legislation (*Wohnraumförderungsgesetze*, *Wohnungsbindungsgesetze*), seven *Länder* prior to 2010.

Social insurances:

Regulations on the social insurances are predominantly federal laws with the exception of nursing care insurance.

Pension law is almost completely federal law.³⁷⁶ It consists of the SGB VI (1989) and various federal decrees which always require *Bundesrat* approval.³⁷⁷ The pension reform in 1957 was a major reform as it established a pay-as-you-go system. The *Länder* regulate the basic principles of pension systems for the so-called liberal professions as the federal parliament has not used its legislative right based on Art. 74 para. 1 no. 12 GG.³⁷⁸ With regard to the pensions of civil servants, judges and soldiers, the federal level passed laws for their own personnel and between 1971 and 2006 for the personnel of the *Länder* and municipalities. Between 1949 and 1971 and again since 2006 the *Länder* regulate(d) on their own personnel.

Unemployment insurance is regulated in the (federal) SGB III (1997) as of today. Previously, it was based on the Labor Exchange and Insurance Act (*Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*) of 1927 which was replaced by the Law Establishing the Federal Office of Labor Exchange and on Unemployment Insurance (*Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*) of 1952 and the Labor Exchange Act (*Arbeitsförderungsgesetz*) of 1969.

The statutory accident insurance is also based on federal laws; as of today it consists of the SGB VII (1996) and some decrees, e.g. the Occupational Disease Decree (*Berufskrankheiten-Verordnung*).³⁷⁹

³⁷⁵ Schmid/Blancke 2006: 296.

³⁷⁶ Seewald 2012: 663.

³⁷⁷ Ibid.

³⁷⁸ Ibid.: 642.

³⁷⁹ Ibid.: 665.

The federal level introduced a nursing care insurance with the Long-Term Care Insurance Act (*Pflege-Versicherungsgesetz*) of 26th May 1994, which then became SGB XI.³⁸⁰ This law was supplemented by a number of federal decrees.³⁸¹ Prior to 1994, the *Länder* were mainly responsible for the assistance of the elderly.³⁸² The federal Social Security Act (*Bundessozialhilfegesetz*) of 1961 was the main law for the assistance of the elderly, yet it only contained vague regulations, allowing the *Länder* to specify them, especially with regard to setting up the structure of nursing care infrastructure (which the *Länder* still regulate today).³⁸³

Public welfare:

The federal level has exhaustively legislated on public welfare and social assistance (SGB XII, 2003; prior to 2003 this was based on the aforementioned Social Security Act).³⁸⁴ These laws are supplemented by federal decrees which always require *Bundesrat* approval.³⁸⁵ Assistance for blind people is granted based on the SGB XII and *Land* disability benefits for the blind.³⁸⁶

Social compensation:

In social compensation, federal laws are highly relevant, e.g. the War Victims Relief Act (*Bundesversorgungsgesetz*), the Infection Protection Act (*Infektionsschutzgesetz*), the Prisoner Assistance Act (*Häftlingshilfegesetz*) and the Rehabilitation Act (*Rehabilitationsgesetz*).³⁸⁷ The federal level also passed an Equalization of Burdens Act (*Lastenausgleichsgesetz*) in 1952, which replaced the Emergency Aid Law (*Soforthilfegesetz*) of 1949.³⁸⁸ In 1963, the task of the equalization of burdens due to the Second World War (*Lastenausgleich*) was mostly completed.

Child and youth services:

The federal level defines most of the services provided to children and the youth (*Leistungsrecht*).³⁸⁹ Yet, the *Länder* have more scope of action with regard to regulating such services (*Leistungserbringungsrecht*). In child and youth services, the *Länder* can regulate the provision of services more than in other fields of social welfare. The federal Child and Youth Welfare Act (*Kinder- und Jugendhilfegesetz*, SGB VIII, 1990), for example, mandates *Land* law making numerous times.³⁹⁰ Its predecessor, the Youth Welfare Act (*Jugendwohlfahrtsgesetz*, 1922, remained in force until it was renewed as a federal law in 1961) followed this approach as

³⁸⁰ Ibid.: 652.

³⁸¹ Ibid.: 668f.

³⁸² Schmid/Blancke 2006: 310; Seewald 2012: 669; Rothgang/Wessel 2008.

³⁸³ Schmid/Blancke 2006: 310.

³⁸⁴ Seewald 2012: 676.

³⁸⁵ Ibid.

³⁸⁶ Ibid.: 677.

³⁸⁷ Ibid.: 680.

³⁸⁸ Ibid.: 689.

³⁸⁹ See *ibid.*: 681f.

³⁹⁰ Rothgang/Wessel 2008: 159.

well.³⁹¹ The *Länder* have thus passed implementation laws for the Child and Youth Welfare Act, but also enacted further laws on childcare institutions and youth assistance.

Social assistance:

Social assistance is almost exclusively regulated by federal laws³⁹²:

As mentioned above, education grants were added to the catalogue of concurrent legislation through a constitutional amendment in 1969. The federal parliament used this provision to pass encompassing laws funding education grants, namely the Training Assistance Act (*Ausbildungsförderungsgesetz*) in 1969, the Federal Training Assistance Act (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*) in 1971 and the Advanced Further Training Assistance Act (*Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz*) in 1996.³⁹³ Prior to 1969, both the *Länder* and the federal level funded education allowances and the federal influence was limited as it lacked the constitutional basis for the funding of all students.³⁹⁴ The federal Housing Allowance Act (*Wohngeldgesetz*) of 1970 is the relevant law for accommodation allowances; it is supplemented by federal decrees.³⁹⁵ Child allowances are also based on a federal law, the Child Benefit Act (*Bundeskindergeldgesetz*) of 1995.³⁹⁶ Prior to 1995, other federal laws for child allowances existed. The federal parliament also decided to support parents with the Child-Raising Allowance Act (*Bundeserziehungsgeldgesetz*) of 1986, which was replaced in 2006 by the Parental Allowance and Parental Leave Act (*Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz*).³⁹⁷ Furthermore, the federal level passed the Law on Advance Maintenance Payments (*Unterhaltsvorschussgesetz*) in 1979.³⁹⁸ The *Länder* have created social provisions in addition to these federal laws as mentioned before, e.g. a child-raising allowance, a family allowance and a maternity allowance.³⁹⁹ These *Land* expenditures are modest in comparison to numerous other social welfare provisions.⁴⁰⁰

Labor exchange:

Labor exchange is based on federal laws, namely the Labor Exchange Act (*Arbeitsförderungsgesetz*, 25th June 1969) which was replaced by the SGB III on 24th March 1997. These laws left little legislative power for the *Länder*, which also opted not to pass laws as they wanted to be flexible and not liable.⁴⁰¹ Prior to 1969, due to low unemployment rates, labor exchange was a less salient issue.

³⁹¹ Münch 1997: 115.

³⁹² Seewald 2012: 686.

³⁹³ Ibid.

³⁹⁴ Schieren 2010: 265f.

³⁹⁵ Seewald 2012: 687.

³⁹⁶ Ibid.: 688.

³⁹⁷ Ibid.: 688f.

³⁹⁸ Ibid.

³⁹⁹ Rothgang/Wessel 2008: 142.

⁴⁰⁰ Ibid.: 146.

⁴⁰¹ Blancke 2004: 66.

Bundesrat:

The *Land* governments only rarely articulate *Land*-specific interests in the *Bundesrat* in social welfare.⁴⁰² Most conflicts with regard to policy-making are based on party differences.⁴⁰³ The *Länder* used the *Bundesrat* rather as a veto player to avoid financial losses than as an arena in which to push through substantive ideas on social service provision and turn them into a federal law.⁴⁰⁴

Administration in the policy field:

Social insurances:

Since 2005, pension law has been operated by two federal insurances (*Deutsche Rentenversicherung Bund*, *Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See*) and 16 *Land* offices.⁴⁰⁵ In 2005, the 26 pension agencies (*Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, 22 *Landesversicherungsanstalten*, *Bundeskknappschaft*, *Seekasse* and *Bahn-Versicherungsanstalt*) were merged to form the two federal insurances and the 16 *Land* offices already mentioned.⁴⁰⁶ Until 2005, the blue-collar workers' pension law was operated by the *Länder* (*Landesversicherungsanstalten*), while the pension law for white-collar workers/employees was mostly operated by a federal office (*Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*).⁴⁰⁷ This division of labor was not changed until 2005, although the federal level gained administrative power as the number of white-collar workers/employees (*Angestellte*) grew vis-à-vis the blue-collar workers (*Arbeiter*).⁴⁰⁸ To counter that trend, with the reform of 2005, the administration of some white-collar workers/employees was transferred to the regional branches of the *Deutsche Rentenversicherung*, the 10 *Land* offices.

The statutory accident insurance is operated by both federal and *Land* administrative units.⁴⁰⁹ In nursing care insurance, both the federal and the *Land* levels implement laws and supervise.⁴¹⁰ The Federal Social Insurance Office (*Bundesversicherungsamt*) is one of the main actors that supervise the social insurances.⁴¹¹

Basic security benefits for the unemployed:

Since the introduction of a new system of unemployment benefits in 2005 (*Arbeitslosengeld II* according to SGB II, *Hartz IV* reform), the Federal Employment Agency (*Bundesagentur für Arbeit*) and the municipalities operate the basic security benefits for job seekers. In most cases,

⁴⁰² Schieren 2010: 279f.

⁴⁰³ Ibid.

⁴⁰⁴ Schieren 2008: 229.

⁴⁰⁵ Seewald 2012: 663; Schieren 2010: 276. The number of *Land* offices was reduced to 14 by 2012.

⁴⁰⁶ Schieren 2010: 276.

⁴⁰⁷ Ibid.: 275.

⁴⁰⁸ Ibid.: 275f.

⁴⁰⁹ Seewald 2012: 664f.

⁴¹⁰ Ibid.: 646, 667-671.

⁴¹¹ Ibid.: 628.

the Federal Employment Agency and the municipal offices are responsible for separate benefits, yet some local governments (*Optionskommunen*) have chosen to operate all benefits.

Public welfare:

The *Länder* passed laws to implement the SGB XII and also execute public welfare generally.⁴¹² In some cases they have to cooperate with federal agencies such as the Federal Employment Agency or the Nursing Care Insurance Funds (*Bundes-Pflegekassen*).⁴¹³

Social compensation:

The *Länder* enacted implementation laws and decrees with regard to social compensation.⁴¹⁴ They execute this task through their pension and relief offices (*Landesversorgungsämter*).⁴¹⁵ The federal and *Land* levels can co-implement laws on the equalization of burdens (Art. 120a GG). Regarding this task, the Federal Office for Central Services and Unresolved Property Issues (*Bundesausgleichsamt*) is the relevant federal actor.⁴¹⁶

Child and youth services:

The municipal governments in conjunction with private organizations (*freie Jugendhilfe*) provide child and youth services.⁴¹⁷ In some cases they cooperate with the Federal Employment Agency and the social insurances.⁴¹⁸

Disabled people:

The federal and *Land* governments work together to integrate the disabled, for example they established local service offices (*Gemeinsame örtliche Servicestellen der Rehabilitationsträger*), worked out common guidelines ("*Gemeinsame Empfehlungen*" *der Rehabilitationsträger*) and created a working group (*Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation*).⁴¹⁹

Social assistance:

The *Länder* passed implementation laws for the Federal Training Assistance Act. Education grants are operated almost entirely by the *Länder* on behalf of the federal government (*Auftragsverwaltung*), which involves substantive and legal supervision by the federal govern-

⁴¹² Ibid.: 677.

⁴¹³ Ibid.: 678.

⁴¹⁴ Ibid.: 680.

⁴¹⁵ Ibid.: 681.

⁴¹⁶ Münch 1997: 102.

⁴¹⁷ Seewald 2012: 681f.

⁴¹⁸ Ibid.: 682.

⁴¹⁹ Ibid.: 684.

ment.⁴²⁰ The Federal Office of Administration (*Bundesverwaltungsamt*) only administers and collects student loans.⁴²¹

The municipal level operates the payment of accommodation allowances.⁴²² The Federal Employment Agency operates child allowances.⁴²³ *Land* offices administer the payment of child-raising allowance, parental allowance and advance maintenance payments.⁴²⁴

Labor exchange:

Until 1952, *Land* and municipal job offices operated labor exchange. They were integrated into the Federal Employment Agency by the *Gesetz über die Errichtung der Bundesanstalt* (1952). This constituted a major centralization, especially as the importance of labor exchange grew over time. Since then the Federal Employment Agency has been the main administrative unit in labor exchange.⁴²⁵ It dispenses most financial resources in labor exchange (93 percent in 2010).⁴²⁶ The scope for action for the *Länder* in labor exchange is small.⁴²⁷

The role of the *Länder* in labor exchange has slightly expanded since the mid-/late 1980s⁴²⁸ due to two reasons. First, the new EU Social Fund resources which the *Länder* administer came with fewer restrictions than co-financing schemes by the Federal Employment Agency.⁴²⁹ Second, the increasing unemployment rates made it difficult for some municipalities to co-finance measures by the Federal Employment Agency and led to financial assistance by the *Länder* to those municipalities.⁴³⁰ The *Länder's* activities in labor exchange differ with regard to the type of activities, the degree of innovation and the financial resources invested; thus, there is notable regional divergence in labor exchange administration.⁴³¹ While diffusion processes have led to some convergence of labor exchange instruments, the *Land* administrations usually create innovations which results in divergence between the *Länder*.⁴³² While the administrative power of the *Länder* rose slightly between 1995 and 2010, the overall level of influence is still modest.⁴³³

As of today, the Federal Employment Agency is required to cooperate with the municipalities (discussion of plans with municipalities, § 9 para. 3 SGB III) and the *Land* governments (coordination of measures of labor exchange with *Land* economic policies, § 367 para. 3 SGB III).⁴³⁴

⁴²⁰ Ibid.: 687.

⁴²¹ Ibid.

⁴²² Ibid.

⁴²³ Ibid.: 688.

⁴²⁴ Ibid.: 688f.

⁴²⁵ Ibid.: 673, Blancke 2004: 62f.

⁴²⁶ Schieren 2010: 274.

⁴²⁷ Ibid.

⁴²⁸ Malik 2008: 2.

⁴²⁹ Schmid/Hedrich 2008: 198. The administration of EU structural funds, which are connected to labor exchange, is divided between the federal and the *Länder* level (Schieren 2010: 274f.).

⁴³⁰ Malik 2008: 2.

⁴³¹ Schmid 2001: 291f.

⁴³² Ibid.: 293f.

⁴³³ Schieren 2010: 275.

⁴³⁴ Seewald 2012: 675f.

Justification for coding:

The federal parliament used its concurrent legislative rights extensively so that it was already the dominant legislative actor in social welfare in the 1950s, which is reflected in a coding of “2” in 1950. In the following decades, social welfare legislation became even more centralized.⁴³⁵ This centralization occurred primarily in the 1960s. In 1969, education grants were added to the catalogue of concurrent legislation which allowed the federal parliament to pass encompassing laws such as the Training Assistance Act in 1969 (and the Federal Training Assistance Act in 1971). Prior to 1969, the federal level was involved in funding education allowances but could not extend its funding to all students due to the lack of a corresponding constitutional provision. Furthermore, the federal parliament enacted a number of general laws in the 1960s, first and foremost the *Sozialgesetzbuch* in 1969 as the most important compilation of laws in social welfare, the Labor Exchange Act in 1969, the Social Security Act in 1961 and the renewed Youth Welfare Act in 1961. For these reasons, we change the code to “1” in 1970.

The federal level extended its legislative action further in the following decades, e.g. by gaining the right to regulate the pensions of *Land* and municipal civil servants and judges, by passing further laws such as the Housing Allowance Act and by founding of a nursing care insurance. Yet, this did not alter the general assessment of the policy field of social welfare as being fully dominated by federal legislation since 1970.

With the Federalism Reform of 2006, however, the dynamic centralization in social welfare was reversed as a number of social welfare provisions were transferred to the *Länder*, such as care and retirement homes, parts of housing and the pensions of *Land* and municipal civil servants and judges. The *Länder* used these competences quickly to pass *Land*-specific laws. Thus, the scoring for legislation is changed to “2”.

Turning to the administrative side of social welfare policy, the federal government has strongly extended its influence over time, partially even violating the Basic Law.⁴³⁶ The Basic Law of 1949 foresaw the *Länder* as the main administrative units and allowed for federal administration only in some parts of social welfare. Thus, in 1950, social policy implementation was almost exclusively a *Land* task (coding of “6”). This changed for the first time considerably as the Federal Employment Agency was created in 1952 and replaced former *Land* and municipal job offices. This centralization leads to a score change to “5” in 1960, but is also reflected in later scoring decisions as labor exchange gained importance compared to other parts of social welfare provision. Similarly, the Federal Insurance Fund for Salaried Employees (*Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*) grew significantly in budget and personnel over time, also compared to the *Land* pension insurances. Moreover, the expanding role of the federal parliament in legislation has also impacted the distribution of administrative power as the federal level steers the implementation of social welfare policies in more detail (through the issuing of decrees) compared to other policy fields. This leaves the *Länder* with less scope for action on the ground. While in the

⁴³⁵ Schieren 2010: 264.

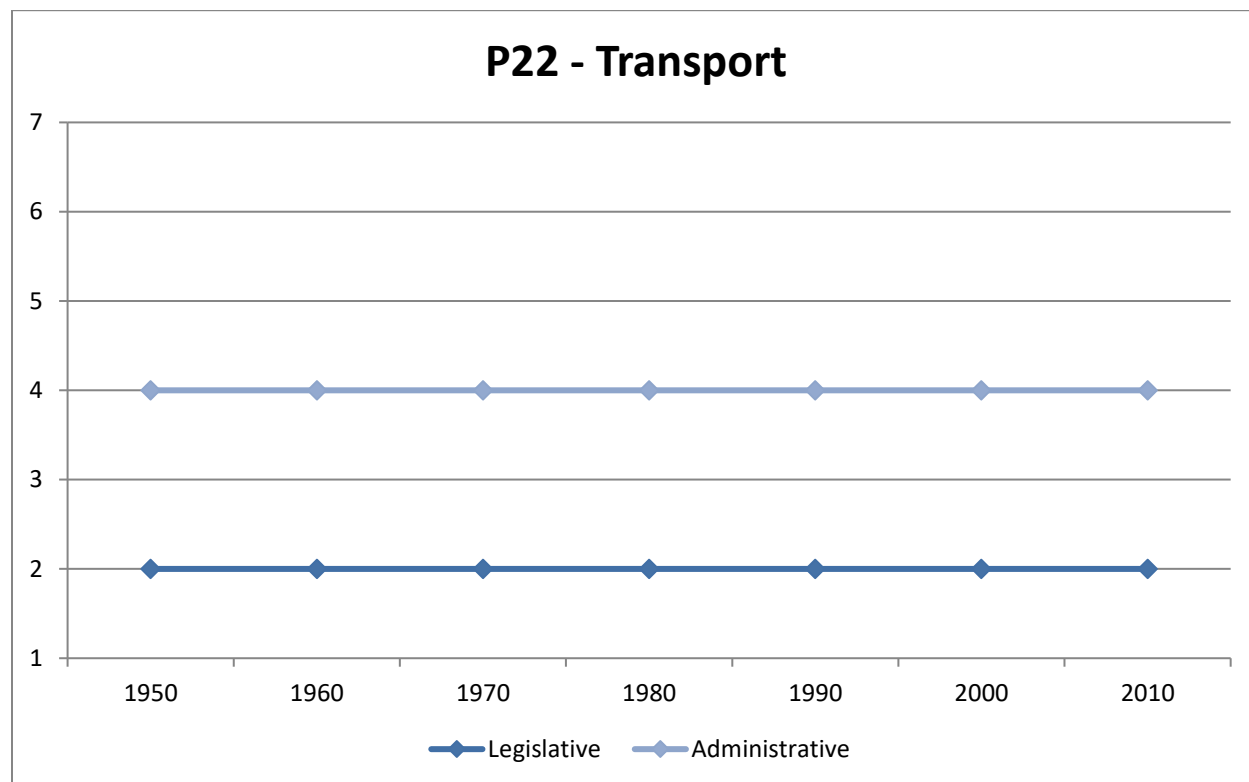
⁴³⁶ Seewald 2012: 671, Schieren 2010: 272.

1990s the *Länder* were at least equally important administrative actors in social policy⁴³⁷, since the 2000s the federal government has taken the lead.⁴³⁸ To reflect these processes, two further steps of centralization are attributed to 1970 (from “5” to “4”) and 2000 (from “4” to “3”).

⁴³⁷ Münch 1997: 119.

⁴³⁸ Schieren 2010: 272f., Schieren 2008: 219f., Seewald 2012: 645.

P22 Transport⁴³⁹



| | <i>Legislative</i> | <i>Administrative</i> |
|---|--------------------|-----------------------|
| 1950 | 2 ^{***} | 4 ^{**} |
| 1960 | 2 ^{***} | 4 ^{**} |
| 1970 | 2 ^{***} | 4 ^{**} |
| 1980 | 2 ^{***} | 4 ^{**} |
| 1990 | 2 ^{***} | 4 ^{**} |
| 2000 | 2 ^{***} | 4 ^{**} |
| 2010 | 2 ^{***} | 4 ^{**} |
| <i>No of code changes</i> | 0 | 0 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 | 0 |

Legislation in the policy field:

The federal level has exclusive competence for air transport and railroad traffic (Art. 73 para. 1 no. 6, 6a GG). Following a constitutional amendment on 20th December 1993, the federal competences were specified more precisely to include traffic on federal railroads, the construction, maintenance and operation of federal railroad tracks and the collection of fees for the usage of federal railroads (Art. 73 para. 1 no. 6a). This change in the wording did not alter the vertical distribution of power.⁴⁴⁰ It followed from the privatization of the national railroad which included

⁴³⁹ Includes land, air, and water transport. Enactment of legislation coded under 'legislative'; building and maintaining roads, running railroad services, and managing airports coded under 'administrative'.

⁴⁴⁰ Uhle 2014: Rn. 141.

the operation of transport and tracks. A limited change occurred, however, shortly after: The Regionalization Act (*Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs*), 27th December 1993, transferred the power to legislate on local railroad transportation from the federal to the *Land* level.⁴⁴¹ The *Länder* then passed laws on local railroad transportation.⁴⁴² Yet, the federal government continued to provide the funding for public local railroad transportation to the *Länder*, according to Art. 106a GG, which was also introduced into the Basic Law on 20th December 1993.⁴⁴³

Moreover, the federal level has concurrent legislative rights in most other fields of transportation policy:

1. Deep-sea and coastal navigation, inland navigation, marine and inland waterways (Art. 74 para. 1 no. 21 GG, unchanged since 1949)
2. Road traffic, automobiles, construction and maintenance of long-distance travel roads (*Autobahnen* and *Bundesstraßen*), collection and distribution of fees for road traffic (Art. 74 para. 1 no. 22 GG, the collection of fees was added to the Basic Law on 12th May 1969, otherwise unchanged since 1949)
3. Non-federal railroads except for mountain railroads (e.g. trams, underground; Art. 74 para. 1 no. 23 GG, unchanged since 1949).

The *Land* level has been exclusively responsible since 1949 for:

1. The construction and maintenance of roads which are not made for long-distance travel and
2. Mountain railways.⁴⁴⁴

The privatization of the federal railroad in 1994 was a major change in transport policy. Yet, it had limited consequences for the vertical power distribution as the federal government is mandated to be the majority holder of the Deutsche Bahn AG (Art. 87e para. 3 GG).⁴⁴⁵

Administration in the policy field:

The federal government is responsible for transport administration in the following areas:

1. Air transport. This task can be partially delegated to the *Länder* by federal law (*fakultative Bundesauftragsverwaltung*) which was done with regard to some regionally circumscribed and minor tasks (§ 31 para. 2 *Luftverkehrsgesetz*).⁴⁴⁶ The legal basis for the federal air transport administration is found in Art. 87d GG, which was added to the Basic Law on 6th February 1961. Prior to 1961, the *Länder* were responsible for the administration of air transport. Art. 87d GG has been unchanged since then.
2. Construction, maintenance and operation of railroad tracks as well as railway traffic for federal railways. The latter task can be partially delegated to the *Länder* by federal law (*fakulta-*

⁴⁴¹ Schöller-Schwedes/Ruhrort 2008: 251; Pielow 2002: 165.

⁴⁴² Pielow 2002: 165.

⁴⁴³ Schöller-Schwedes/Ruhrort 2008: 250-252.

⁴⁴⁴ Maunz 2014: Rn. 237, 246.

⁴⁴⁵ Schöller-Schwedes/Ruhrort 2008: 251.

⁴⁴⁶ For details see Schwarz 2014: Rn. 40.

tive *Landeseigenverwaltung*), which has apparently not yet occurred.⁴⁴⁷ The legal basis for these tasks is Art. 87e GG, which was added to the Basic Law on 20th December 1993. Between 1949 and 1993, the *Deutsche Bundesbahn* executed these responsibilities. Art. 87e GG has remained unchanged since 1993.

3. Federal waterways; maritime and inland navigation if these tasks transcend the boundaries of a single Land. The federal government has to consult the affected *Länder* with regard to the administration of waterways. The legal basis is Art. 89 GG, which was not changed since 1949.
4. The federal level owns the *Autobahnen* and federal long-distance travel roads but only supervises the *Länder's* administration of these roads (*Bundesauftragsverwaltung*, Art. 90 GG, unchanged since 1949).

The *Länder* and their municipalities are responsible for the implementation of transportation policy regarding:

1. *Autobahnen* and federal long-distance travel road under federal substantial supervision, as explained above,
2. *Land* and municipal roads,
3. regional railroad traffic (since 1996), non-federal railways and
4. operating local mass transportation (buses, trams, underground, etc.).

The federal level plays a major role in funding transportation projects.⁴⁴⁸ The *Länder* and especially the municipalities propose road, railway and waterway transportation projects to the federal level which chooses among them according to utility and regional proportionality and then lists them in a general program (*Bundesverkehrswegeplan*). The first *Bundesverkehrswegeplan* was set up in 1973. Moreover, the federal, *Land* and local levels jointly fund local transportation projects according to the Local Authority Traffic Financing Act (*Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz*) which was passed in 1971. Thereby, the federal government had some influence on the *Länder's* transportation policies. However, the level of federal influence was rather limited in practice because the federal level did not make use of its right to regulate basic principles of transportation planning. Moreover, it was not able to check individual projects due to the large number of co-financed projects and the resulting complexity. With the Federalism Reform of 2006, co-financing by the federal and the *Land* governments was generally restricted and §§ 2-3 *Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz* were abolished. As a result, the *Länder* have received a block grant to spend on transportation projects from 2007 onwards without federal interference regarding the selection of projects. Since 2014 the *Länder* can spend the compensation on any investment, even a non-transport one. While the administration of transportation policy leaves some scope for action to the *Länder*, as shown, the *Länder* have not yet implemented very distinctive transportation policies⁴⁴⁹.

⁴⁴⁷ Möstl 2014: Rn. 162.

⁴⁴⁸ For this paragraph, cf. Schöller-Schwedes/Ruhrort 2008: 238f., 250-252.

⁴⁴⁹ Schöller-Schwedes/Ruhrort 2008.

Justification for coding:

At the outset of the federation, the federal government was allowed to regulate most means of transport while the *Länder* only passed laws on the construction and maintenance of roads not made for long-distance travel. This results in a coding of “2” for 1950. The implementation of transportation policy was equally spread between the federal and *Land* governments which is reflected in an initial coding of “4”. In the following decades, transportation policy did not undergo dynamic de/centralization. While local railroad transportation was transferred from the federal government to the *Länder* in 1993, this constitutes only a change in one of the many means of transportation. Similarly, the federal take-over of air transport administration in 1961 did not alter the general parity of implementation power of the federal and *Land* governments.

F1 Proportion of own-source revenues out of total CU revenues⁴⁵⁰

⁴⁵⁰ Own calculation based on various Statistical Yearbooks of the Federal Republic of Germany (1953: 438f., 451, 1963: 441, 446, 1972: 404, 1973: 401, 1983: 418, 1984: 421, 1991: 500, 1993: 537, 2001: 532, 2003: 517, 2013: 254, 264). The definition of own-source revenues in a comparative research project proves to be challenging as subnational fiscal (tax) autonomy is essentially a concept that combines information on tax base, rates and potential revenue sharing (see e.g. the original operationalization by the OECD 1999: 11 and the current one in Blöchliger/Nettley 2015: 4). While the definition must allow for cross-country comparison, it should at the same time provide a valid assessment of the case at hand. With regard to the latter, the German fiscal federalism is unique in that neither the federal nor the *Land* and municipal level have significant revenue raising autonomy. Instead, most taxes are regulated by federal laws that require *Bundesrat* consent.

As a consequence, we calculate the indicator F1 for two definitions of own-source revenues (on the inclusion of shared revenues in own-source revenues see e.g. Watts 1999: 26). Firstly, in a narrow understanding of own revenues that is comparable to the other five federations analyzed, we take into account revenues which either a single *Land* or a single municipality can regulate on its own, be it its base, its rate or both (since it is mostly merely the rate, sometimes even within certain margins defined by the federal Parliament, we rather overstate the level of fiscal autonomy). For the *Länder* this only applies to the right to set the rate of the real estate transfer tax since 2006. The municipalities can regulate the rate of the real property taxes A and B and the business tax (part of revenues are shared with the *Länder* and the federal level since 1969). Moreover, the *Länder* decide on a number of taxes with low revenue (second home tax, licensing tax, entertainment tax, hunting and fishing tax, dog tax, local beverage tax). Besides taxes, we also include revenues from economic activity and interest as well as revenues from the capital accounting such as the sell-off of assets and investments. Grants (from all levels of government), the horizontal equalization scheme and transferred assets are excluded.

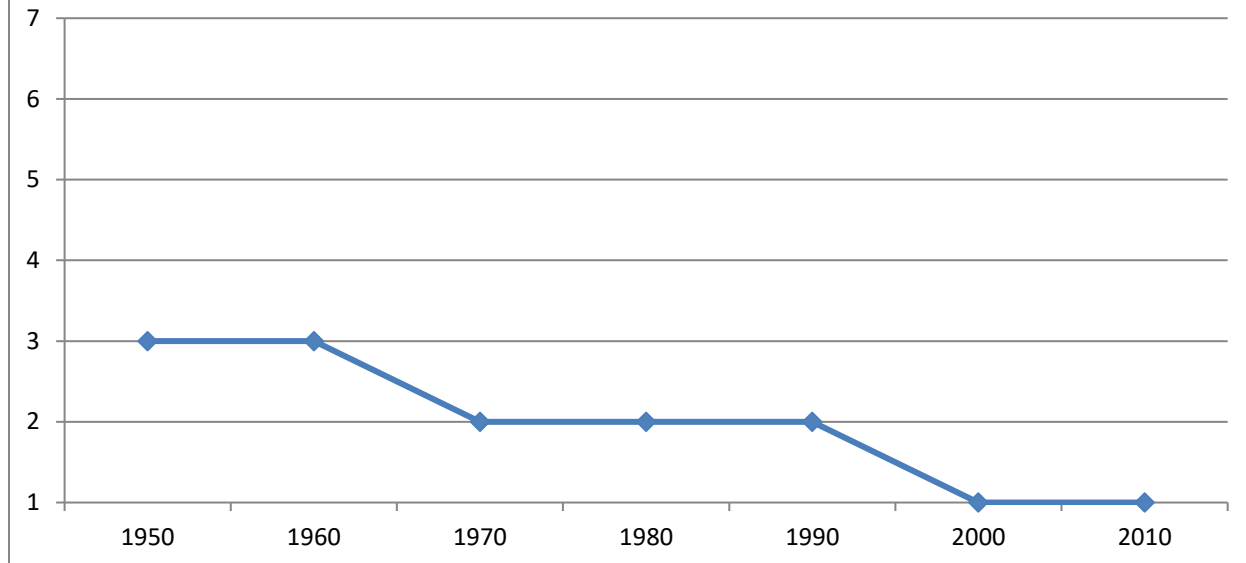
Secondly, in a broader definition of own revenues, presented in brackets in the table above, we also include the *Land* and municipal revenues from taxes regulated by the federal legislator, i.e. *Bundestag* and *Bundesrat*. This includes the joint taxes (since 1955 income and corporation, since 1969 VAT) and various other taxes with revenues falling to the *Länder* (wealth, inheritance, beer, fire protection, lottery and sports betting, from 1949-1955 also income and corporation, from 1949-1969 also capital transaction, insurance and stamp tax, from 1949-2006 also real estate transfer, from 1949-2009 also motor vehicle). Here, the *Länder* can only collectively introduce and amend tax laws and also require the consent of the first chamber of Parliament. This certainly stretches the concept of subnational fiscal autonomy, thus the medium to high values of 4-6 should be considered the upper end of a broader understanding of subnational fiscal autonomy. Yet, one has to take into account that the *Land* governments can collectively influence most federal revenue raising, as the *Bundesrat* approval is required for most taxation law making with revenues accruing to the federal government. In fact, the federal government can regulate few taxes independently, namely the VAT (from 1949-1969), the tax on mineral oil, the supplementary tax on income and corporation tax, customs (revenues were more significant in the early decades than in the later ones). In addition, the federal government can raise revenues at its own discretion through social insurance.

Empirically, two instances of decentralization are observed for both definitions, one in 1960 and another one in 2000/2010 respectively. Thus, the empirical difference between the two definitions lies in the level of autonomy not in its change.

The distribution of legislative competences on taxation and the distribution of revenues is regulated in Art. 105ff. GG. An overview is provided e.g. by Fuest/Thöne 2012.

To the best of our knowledge, the existing literature only provides subnational data on the proportion of own revenues out of total revenues for Germany for selected years and does not cover the full lifespan of the federation (OECD 1999, Pola 1999: 39, Ambrosanio/Bordignon 2006: 309, Blöchliger/King 2006, Stegarescu 2006: 159, Blöchliger/Rabesona 2009, Blöchliger/Nettley 2015: 8).

F1 | Proportion of own-source revenues



| | |
|---------------------|-------------|
| 1950 ⁴⁵¹ | 3** (6**) |
| 1960 ⁴⁵² | 3** (6**) |
| 1970 ⁴⁵³ | 2*** (5***) |
| 1980 ⁴⁵⁴ | 2*** (5***) |
| 1990 ⁴⁵⁵ | 2*** (5***) |
| 2000 ⁴⁵⁶ | 1*** (5***) |

⁴⁵¹ In 1950, own source revenues, narrowly defined, amounted to 41.5 percent of *Länder* and municipal revenues. Broadly defined, own source revenues even constituted almost all revenues (83.0 percent).

⁴⁵² In 1960, hardly any change can be reported as own revenues changed from 41.5 to 42.7 and 83.0 to 80.2 percent. In 1955, income and corporation taxes were transformed into joint taxes (previously revenues accrued to the *Länder*, however, the federal level received shares since 1951). In 1955, the revenues of the local business tax were formally attributed to the municipal level with a constitutional amendment on 23rd December 1955 (Art. 106 Abs. 6 GG). Yet, this only confirmed the ongoing practice. Analogously, in 1956, the revenues of the real property taxes were constitutionally assigned to the municipal level through a constitutional amendment on 24th December 1956 (Art. 106 Abs. 6 GG).

⁴⁵³ In 1970, own source revenues diminished significantly to 29.8 and 72.4 percent of all revenues respectively as grants and non-own source taxes increased disproportionately. In 1969, the formerly federal VAT was converted into a joint tax. In the same year, capital transaction, insurance and stamp taxes (previously revenues accrued to *Länder*) became federal taxes. Since 1969, part of the revenues of the local business tax are shared with the *Länder* and the federal level (previously exclusively local revenues).

⁴⁵⁴ In 1980, for the *Länder* and municipalities own resources played a smaller role than in the decade before. Their share of overall revenues fell to 22.9 and 65.6 percent.

⁴⁵⁵ In 1990, the proportion of own-source revenues out of total revenues remained rather unchanged (22.0 and 66.2 percent).

⁴⁵⁶ In 2000, own resources again lost importance for governmental revenues at the subnational level as grants and non-own source taxes increased disproportionately. Only 13.5 percent of all subnational revenues were regulated independently by the regional and local level, while 62.2 percent of all subnational revenues were at least co-decided by the *Länder*. In 1997, the federal government (with approval of the *Bundesrat*) decided to no longer levy (yet not abolish) the wealth tax, a tax with revenues accruing to the

| | |
|---|-------------|
| 2010 ⁴⁵⁷ | 1*** (4***) |
| <i>No of code changes</i> | 2 |
| <i>No of -1 code changes</i> | 2 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | -2 |

Codes: 1=0-14%; 2=15-29%; 3=30-44%; 4=45-59%; 5=60-74%; 6=75-89%; 7=90-100%

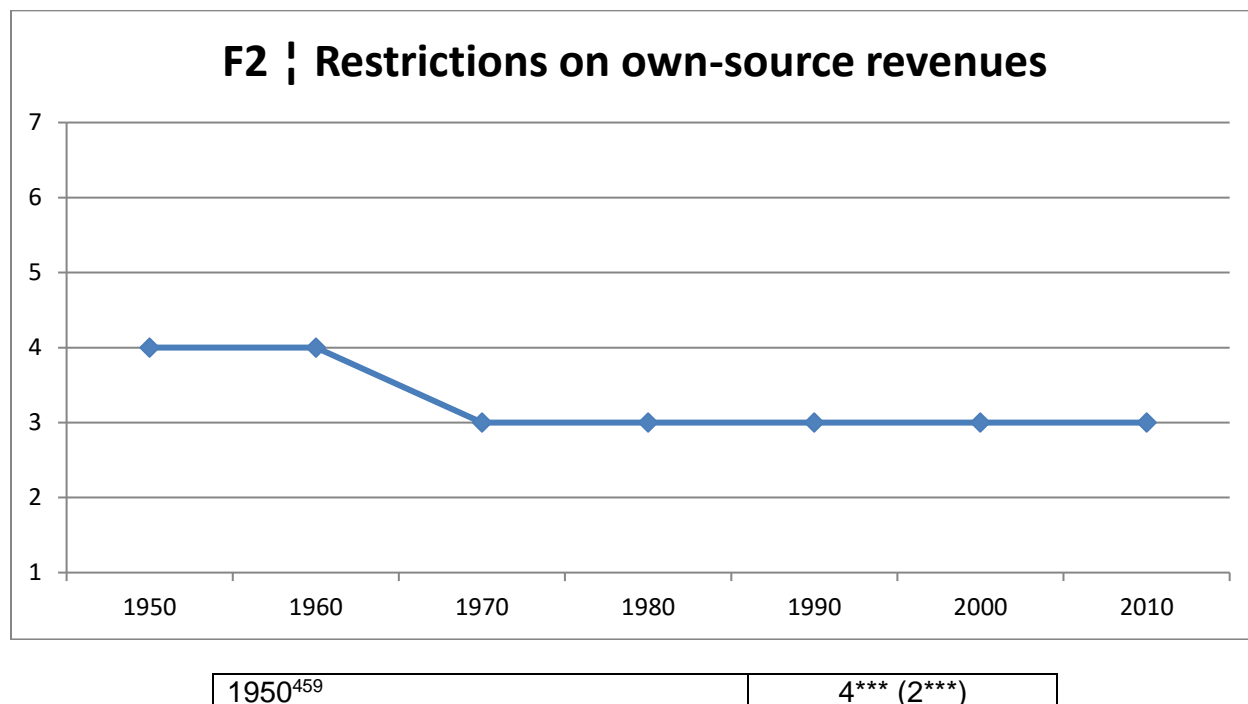
Justification for coding:

Based on numerical data.

Länder. In 1997, the municipalities renounced the formerly municipal business capital tax in favor of a share of the VAT (Stegarescu 2006: 156).

⁴⁵⁷ In 2010, own-source resources reached their lowest level of 13.1 and 58.0 percent of all subnational revenues respectively. In 2006, due to the Federalism Reform, the *Länder* received the right to set the rate of the real estate transfer tax. In 2009, the *Länder* conceded the revenues from the motor vehicle tax to the federal level in exchange for a higher share of joint tax revenues.

F2 Restrictions on own-source revenues⁴⁵⁸



⁴⁵⁸ As described in the first footnote for indicator F1, we distinguish between a narrow and a broad definition of own-source resources. The values for the latter definition are again presented in brackets in the table above. With regard to the narrow definition that only includes taxes for which the individual *Land* has scope of action (and not all the *Länder* together in the *Bundesrat*), two kinds of taxes can be differentiated. First, the *Länder* (in fact often the municipalities to whom the *Länder* have transferred this right) possess the right to regulate various taxes for local consumption and local administration effort. This right is enshrined in the constitution (1949-1969 Art. 105 (2) GG, since 1969 Art. 105 (2a) GG). The *Länder* and municipalities can decide whether they levy the tax, with which base and at which rate. Typical examples include taxes on dogs, second residences, licensing, hunting and fishing, local beverages and entertainment. However, the revenues from these taxes are very modest compared to other taxes. Second, the municipalities can set the rate for taxes on local business and immovable property. Local government is free to levy or not levy these taxes and can set the rate at its own will (Deutscher Bundestag 2016: 5, 8), the only exception to this was introduced in 2003 as reported in a footnote below. Especially the local business tax yields very high revenues. However, with the exception of the rate, all other elements of regulation for these taxes are decided by the *Bundestag* and *Bundesrat*, granting a co-decision-making role only to the entirety of the *Länder*. With regard to the broader understanding of own-source resources which additionally includes taxes on which the *Länder* can collectively co-decide through the *Bundesrat*, the restrictions are higher as all elements of taxation (base, rate, reliefs, revenue-sharing) are decided by *Bundestag* and *Bundesrat* majorities. Thus, neither the federal level nor the regional and local tiers of government can unilaterally change such tax laws. While revenues from these taxes play a minor role for local governments, they constitute the main source of income for the *Länder* (these taxes are enumerated in the first footnote of indicator F1).

The distribution of powers regarding tax laws are outlined in Article 105 GG. Two amendments have been passed since 1949 (in 1969 and in 2006). In addition, the apportionment of tax revenues is defined in Article 106 GG and has been amended six times since 1949 (in 1955, 1956, 1970, 1995, 1997 and 2009). Furthermore, Article 109 GG regulates the budget management of the federal and the *Land* governments. Four constitutional amendments regarding this arrangement have been adopted (in 1967, 1969, 2006 and 2009).

| | |
|---------------------|-------------|
| 1960 ⁴⁶⁰ | 4*** (1***) |
| 1970 ⁴⁶¹ | 3*** (1***) |
| 1980 | 3*** (1***) |
| 1990 | 3*** (1***) |
| 2000 ⁴⁶² | 3*** (1***) |
| 2010 ⁴⁶³ | 3*** (1***) |

⁴⁵⁹ The federal government and the *Länder* shall be autonomous and independent in managing their respective budgets (Article 109 (1) GG, since 1949). The federal level may draw from the income and corporate taxes in order to cover its unfunded expenditures through a federal law which requires *Bundesrat* approval (Article 106 (3) GG, 1949-1955). It used this power for the first time in 1951 which demonstrated that the (potentially strict) requirements outlined in the Basic Law for this federal involvement were interpreted loosely, making future federal interventions likely.

⁴⁶⁰ In 1955, income and corporation taxes were transformed into joint taxes (previously revenues accrued in principle exclusively to the *Länder*). Here, the *Länder* lost fiscal autonomy. The constitutional amendment of Article 106 GG on 23rd December 1955 specified that income and corporate tax revenues shall be distributed by 1/3 to *Bund* and 2/3 to *Länder* (Article 1 (1)-(6), BGBl. I. 817, 1955). A federal law with the consent of the *Bundesrat* is needed to change these quotas (Article 106 (4) GG, 1955-1970). If expenditures are increasingly delegated to the *Länder*, the quotas have to be adjusted (Article 106 (5) GG, 1955-1970). Moreover, in 1955, the revenues of the local business tax were formally attributed to the municipal level with a constitutional amendment on 23rd December 1955 (Art. 106 (6) GG). Yet, this only confirmed the ongoing practice. Analogously, in 1956, the revenues of the real property taxes were constitutionally assigned to the municipal level through a constitutional amendment on 24th December 1956 (Art. 106 (6) GG). The constitutional amendment of Article 106 GG on 24th December 1956 (Article 1, BGBl. I. 1077, 1956) also states that if the federal level puts additional financial burden on the *Länder* and municipalities and overspending or shortfalls are caused, the federal government has to grant necessary compensation if and insofar as the *Länder* or municipalities cannot reasonably be expected to bear the extraordinary burden (Article 106 (7) GG, 1955-1970).

⁴⁶¹ Since the Fiscal Reform of 1969, part of the revenues of the local business tax is shared with the *Länder* and the federal level. As the revenues of the local business tax previously were exclusively local, the subnational tier of government lost fiscal autonomy. Furthermore, the formerly federal VAT was converted into a joint tax. As a compensation, the revenues from capital transaction, insurance and stamp taxes were transferred from the *Länder* to the federal level.

The constitutional amendment of Article 109 GG on 8th June 1967 added constraints to the budgetary management of the *Länder* (Article 1, BGBl. I. 581, 1967). It required the federal and *Länder* governments to support macroeconomic stability (Article 109 (2) GG, since 1967). The federal government, consensually with the *Länder*, was to establish principles for public finances applicable to both government tiers in order to achieve this goal (Article 109 (3) GG, since 1969) (constitutional amendment, 5th May 1969, Article 1, BGBl. I. 357). To achieve the aims of macroeconomic growth and stabilization, tax and spending policy had to be synchronized between all levels of governments. The federal and *Land* government engaged in coordination in the *Konjunkturrat* (Council for Economic Policy, based on § 18 *Stabilitätsgesetz* of 1967) and the *Finanzplanungsrat* (Council for Financial Planning, based on § 51 *Haushaltsgrundsätze-gesetz* of 1969) (Benz 1999: 63). The Council for Financial Planning coordinated medium-term budget planning of both tiers of government, while the Council for Economic Policy discussed the creation of surplus funds to accommodate for the economic cycle and restrictions on money supply growth (so called *Kreditplafondierung*) (Lehmbruch 2000: 118). While the Council for Financial Planning did not issue binding decisions and had limited impact on actual budget planning, the decisions of the Council for Economic Policy could be followed up by binding federal decrees approved by the *Bundesrat* (Lehmbruch 2000: 118, 122).

⁴⁶² In 1997, the federal government (with approval of the *Bundesrat*) decided to no longer levy (yet not abolish) the wealth tax, a tax with revenues accruing to the *Länder*. In 1997, the municipalities renounced the formerly municipal business capital tax in favor of a share of the VAT (Stegarescu 2006: 156).

⁴⁶³ Since 2004 the municipalities are obliged to levy a local business tax with a minimal tax factor of 200 percent (§ 16 par. 4 sentence 2 *Gewerbesteuer-gesetz* as changed by the *Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuer-gesetzes und anderer Gesetze* of 23. Dezember 2003, BGBl I 2003, 2922). The effect of

| | |
|---|----|
| <i>No of code changes</i> | 1 |
| <i>No of -1 code changes</i> | 1 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | -1 |

Codes: 1=very high; 2=high; 3=quite high; 4=medium; 5=quite low; 6=low; 7=very low

Justification for coding:

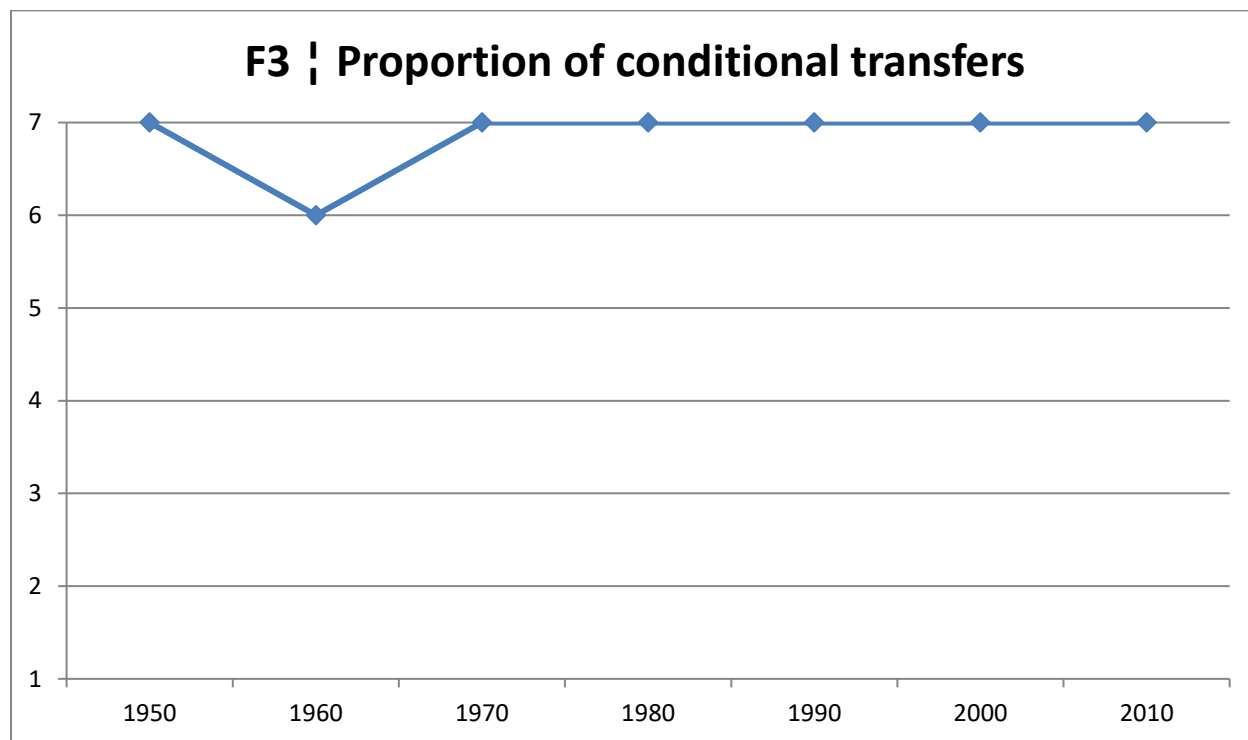
Initially the *Länder* and municipalities faced medium restrictions on their own-source revenues as they were allowed to only set the rate of the local business and real estate tax but not define the base, exceptions, etc. They did not face any restrictions in levying a number of other local taxes which, however, yielded significantly lower revenues. We change the coding from “4” to “3” in 1970 to reflect that revenues from the local business tax became shared with the federal government due to a constitutional amendment in 1969. Moreover, the budget management of the *Länder* (including levying taxes) had to comply with the aim of fiscal stabilization following a constitutional amendment in 1967.

this change is, however, very limited, as only 1.3 per cent of all municipalities had a tax factor of 200 per cent or less in 2002 (own calculation based on Federal Statistical Office 2003: 52f.). In 2006, due to the Federalism Reform, the *Länder* received the right to set the rate of the real estate transfer tax which a number of *Länder* immediately used to raise the tax rate from 3.5 up to 5 percent (as of 2010).

After the Federalism Reform of 2009, the federal and state governments’ budgets are monitored by a joint body, the Stability Council, in order to avoid fiscal crises. Conditions and procedure to determine a fiscal crisis threat and the principles for drawing up and implementing restructuring programs are defined in a federal law approved by the *Bundesrat* (Article 109a GG by the constitutional amendment on 29th July 2009, Article 1.4-1.5, BGBl. I 2248).

Regarding the apportionment of tax revenue, the constitutional amendment of Article 106b GG on 19th March 2009 (Article 1.1-1.2, BGBl. I 606) transferred the motor vehicle tax from the *Länder* to the federal level and entitled the *Länder* to compensations that have to be set by federal law with the consent of the *Bundesrat*.

F3 Proportion of federal conditional transfers out of total CU revenues⁴⁶⁴



| | |
|---------------------|-----|
| 1950 ⁴⁶⁵ | 7** |
| 1960 ⁴⁶⁶ | 6* |

⁴⁶⁴ The federal level provides conditional grants to the *Länder* but hardly to the municipalities directly. Overall, federal grants as well as federal conditional grants in particular are of minor importance to the subnational governments as tax revenues dominate (e.g. Scharpf 2009: 138) and the Basic Law stipulates the principle of connexity (Art. 104a (1) GG). Grants by the *Länder* to their municipalities are not taken into account for this indicator because they do not involve the federal government. Overall, the most important federal conditional grants are the joint tasks (Art. 91a-e GG), the investment aid (Art. 104b GG, formerly Art. 104a (4) GG) and the payment laws (*Geldleistungsgesetze*, Art. 104a (3) GG). In addition, a number of other grants exist, partially without an explicit constitutional basis. The most important unconditional federal grants are the federal supplementary grants (Art. 107 (2) GG) which aim at equalizing fiscal power among the *Länder* and accounting for *Land*-specific costs/disadvantages. The data availability for this indicator is limited as accessible primary data sources do not specify the proportion of conditional grants by higher levels of government out of all subnational revenue and secondary sources only cover certain time periods (and may follow different definitions of conditional grants), rendering the comparison over time difficult.

⁴⁶⁵ In 1950, federal conditional grants amounted to 6 percent of subnational revenue (own calculation based on Kraus 1983: 266, 274).

⁴⁶⁶ In 1960, the share of federal conditional grants out of subnational revenues rose to 13 percent (own calculation based on Kraus 1983: 266, 274). This was the result of increasing grants to the poorer *Länder* by the federal government in the 1950s. The less affluent *Länder* had difficulties bearing the costs of policy implementation while the federal government simultaneously successfully requested higher shares of joint taxes (Adelberger 2001: 54). Federal conditional grants covered regional economic promotion, agricultural policy ("Green Plan"), promotion of research and science, promotion of sports and culture (orchestras, children's homes, regional heritage organizations) and education policy (promotion of education according to the "*Honnefer* model" which was the predecessor to the federal law on individual education funding) (Kilper/Lhotta 1996, 110, 167, Lehmbuch 2000: 93). Kilper/Lhotta (1996: 109) report, however,

| | |
|---------------------|-----|
| 1970 ⁴⁶⁷ | 7** |
| 1980 ⁴⁶⁸ | 7** |
| 1990 ⁴⁶⁹ | 7** |
| 2000 ⁴⁷⁰ | 7** |
| 2010 ⁴⁷¹ | 7** |

that federal conditional grants only amounted up to ten percent of *Land* revenues, but do not present precise data.

⁴⁶⁷ In 1970, federal conditional grants constituted 7 percent of regional and local revenues (own calculation based on Kraus 1983: 266, 274). The constitutional reform of 1969 (“Great Fiscal Reform”) created a constitutional basis for the co-financing of *Land* tasks by the federal government that was described in the previous footnote. This included the joint tasks (Art. 91a and b GG) which covered regional economy and agricultural promotion, coastal protection, university construction, research promotion and education planning. Moreover, the federal government was allowed to provide the local and *Länder* governments with financial aid for highly important investments (Art. 104a (4) GG). The federal government also provided the *Länder* with conditional grants for payment laws (Art. 104a GG was introduced in the Basic Law by the 21st law to amend the Constitution on 12th May 1969). Examples of payment laws include the federal laws on housing allowance (*Wohngeldgesetz*), housebuilding premiums (*Wohnungsbauprämien-gesetz*) and individual education funding (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*).

⁴⁶⁸ During the oil crisis of the early 1970s, the federal government provided additional grants for investments, yet it already started to doubt the effectiveness of co-financing *Land* tasks (Scharpf 2009: 43). Kilper/Lhotta (1996: 187) report that federal conditional grants in the 1970s and 1980s on average amounted to 10 percent of *Land* revenues (thus ca. six percent of *Land* and local revenues).

⁴⁶⁹ In 1986, 8 percent of subnational revenues resulted from federal conditional grants (Watts 1999: 28). In 1982, the joint task of education planning was formally terminated after conflicts between the SPD/FDP federal government and the CDU *Land* governments as well as between ministers of education and finance had escalated and no common denominator on policy could be found anymore (Lehmbruch 2000: 152). In the early 1980s, Chancellor Schmidt aimed at terminating all instances of federal and *Land* level co-financing, yet he only accomplished to let the afore-mentioned temporary additional grants for investments run out (Scharpf 2009: 43) and abolish funding for student dormitories and student financial aid (Klatt 1989: 193f.). In 1984, under Chancellor Kohl, the co-financing of hospitals by the federal government was abolished (by the *Krankenhaus-Neuordnungsgesetz* of 20th December 1984, BGBl. I p. 1716). Furthermore, the federal government discontinued its co-funding of housing construction and graduate promotion while significantly reducing its contribution to university construction (Lehmbruch 2000: 125). In the second half of the 1980s, federal grants and assistance programs for the *Länder* were cut, e.g. urban renewal programs and public housing as well as funds for local streets and public transportation (Klatt 1989: 199). Shortly prior to the unification, however, the federal government reengaged in joint tasks, e.g. by new programs for housing, funds for universities and grants for the economically weak *Länder* (Klatt 1989: 200f.).

⁴⁷⁰ In 1996, the proportion of federal conditional grants out of *Land* and municipal revenues increased to 9.8 percent (Watts 1999: 57). In 1999, this share amounted to 7 percent (own calculation based on Huber 2001: 11-20). Huber (2001) considers joint tasks, investment aid, payment laws, public transport as well as minor grants such as for war victim care, construction and to the *Land* Berlin for its status as capital. In 1993, a new federal conditional grant for public transport was introduced in Art. 106a of the Constitution (by Article 1 no. 6 of the Law on 20th December 1993). The solidarity pact I (1995-2004), which financially supported the *Länder* of East Germany, consisted of unconditional grants (two thirds) and conditional grants (one third) and was financed by both the federal government and the *Länder*/municipalities (Choudhry/Perrin 2007: 279). The solidarity pact II (2005-2019) is completely unconditional. The new *Länder* were integrated into the joint task “improvement of regional economic structures” in a timely manner after unification and funds of this program were substantially raised to ensure that the western *Länder* were not placed at too strong a disadvantage (Benz 1999: 67f.).

⁴⁷¹ For 2003, according to data provided by Hauptmeier (2007: 18), federal conditional grants amounted to approximately 5 percent of subnational revenue (Hauptmeier 2007: 12). Yet, this figure may not include all conditional grants. The Federalism Reform of 2006 reorganized the joint tasks by excluding university construction and education planning while adding performance assessment of the education system (Art.

| | |
|---|---|
| <i>No of code changes</i> | 2 |
| <i>No of 1 code changes</i> | 1 |
| <i>No of -1 code changes</i> | 1 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 0 |

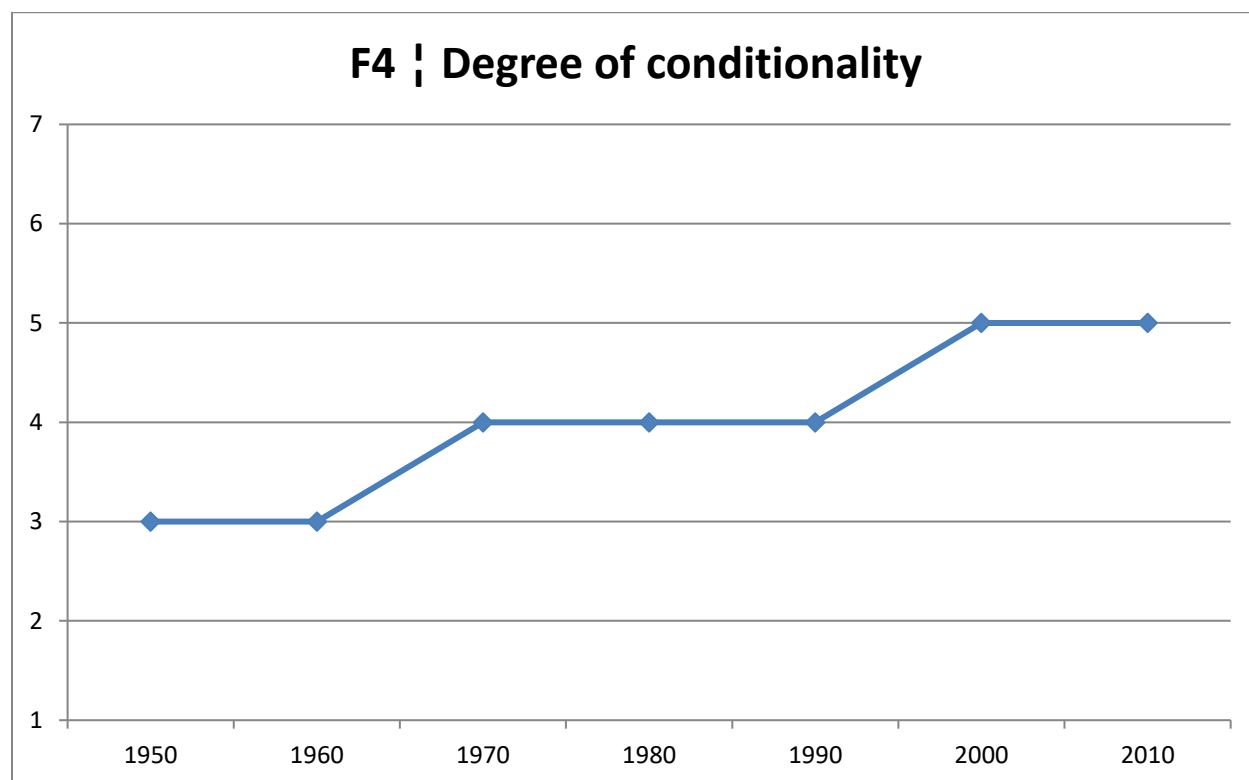
Codes: 1=86-100%; 2=71-85%; 3=56-70%; 4=41-55%; 5=26-40%; 6=11-25%; 7=0-10%

Justification for coding:

Based on numerical data.

91d GG). According to the constitutional amendment on 27th July 2009 (Article 1.3, BGBl. I 2248, 2009) the federal government can grant financial assistance to the *Länder* in case of natural disasters or exceptional emergencies that are beyond the control of the state and affect the government's financial position considerably (Article 104b paragraph 1 sentence 2).

F4 Degree of conditionality (for conditional transfers only)



| | |
|---------------------|-----|
| 1950 | 3* |
| 1960 ⁴⁷² | 3** |
| 1970 ⁴⁷³ | 4** |

⁴⁷² As described in indicator F3, the federal government granted poorer *Länder* financial aid from the 1950s onwards. It used its financial power to influence policy-making especially in research promotion and regional economic policy (Scharpf 2009: 24) but also set standards in other areas in which it funded *Land* activities (Lehmbruch 2000: 93). The influence of the federal government included standard-setting and the requirement of the *Länder* to add matching funds to the federal grant (Kilper/Lhotta 1996: 19). The *Länder* wanted to reduce their dependence from federal conditional grants (Scharpf 2009: 24). However, for the less affluent *Länder* it was more important to secure additional financial means even if they came with strings attached (Lehmbruch 2000: 93). The federal government was able to use its grants to flexibly steer *Land* activities and to reduce regional disparities as it was not yet constrained by the formal joint task structure that was established in 1969 (Scharpf 2009: 33f.).

⁴⁷³ With the Great Fiscal Reform of 1969 joint tasks, investment aids and payment laws were added to the Constitution as federal constitutional grants as described for indicator F3 in more detail. Overall, the joint tasks did not constrain the *Länder* too strongly as the *Länder* were able to pursue their own rational-egoistic interests instead of acting cooperatively, consensus-oriented and public welfare-oriented (Scharpf 2009: 29). For joint tasks, consensus decision-making was the norm although it was not required by the Constitution (with the exception of the promotion of science and research between 2006 and 2014 according to Art. 91b (1) GG). In order to secure universal approval, the *Länder* were treated equally (even when from a national perspective regional socio-economic disparities required differentiated treatment) and acquired rights were respected (even if new problems emerged) (Scharpf 2009: 36f.). This safeguarded individual *Land* interests but limited the effectiveness of federal funding as the federal government was oftentimes able to address new problems only through offering additional grants instead of redistributing current grants (Scharpf 2009: 37). The conditionality of joint tasks was thus rather low as

| | |
|---|-----|
| 1980 | 4** |
| 1990 ⁴⁷⁴ | 4** |
| 2000 ⁴⁷⁵ | 5** |
| 2010 ⁴⁷⁶ | 5** |
| <i>No of code changes</i> | 2 |
| <i>No of 1 code changes</i> | 2 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | 2 |

Codes: 1=very high; 2=high; 3=quite high; 4=medium; 5=quite low; 6=low; 7=very low

Justification for coding:

Initially, conditional grants came with rather strong conditions attached (score of “3”). The federal government set standards, required matching funds and based conditional grants on bilateral agreements. We change the coding in 1970 to “4” to reflect the impact of the constitutional reform of 1969 which introduced joint tasks into the constitution. These joint tasks restricted *Land* autonomy to a smaller degree. In 2000, the scoring is changed to “5” as the *Länder* were given conditional grants for public transportation after a constitutional amendment in 1993. These grants had very few conditions attached.

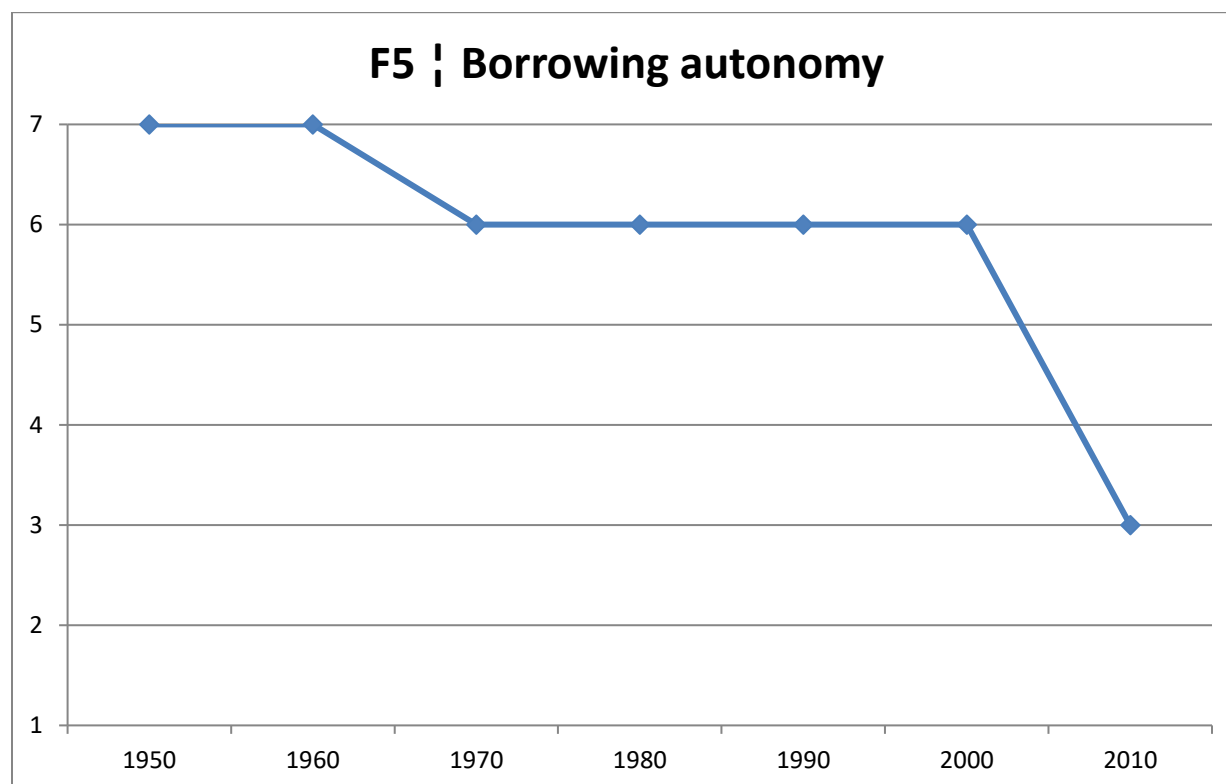
redistributive policies and controversial issues were excluded (Lehmbruch 2000: 154). The deficiencies of joint policy making include inadequate and delayed problem solving as problems are redefined, vested rights remain untouched, consent is bought by concessions in other domains, solutions which redistribute power are disregarded and large-scale change is excluded (Scharpf et al. 1976). In university construction, the federal and *Land* governments settled for the lowest common denominator while ambitious (and ideologically driven) large-scale reforms in education planning were attempted but failed due to the resistance of CDU-led *Land* governments and finance ministers of all parties (Lehmbruch 2000: 151f.). Thus, in spite of some attempts to the contrary, vital interests of individual *Länder* were taken into account and conditionality remained limited. The federal government was involved in the framework planning of the joint tasks enumerated in Art. 91a GG (university construction, regional economy, agriculture, coastal protection) and for a project to become part of the joint task program the *Land* in which the project was situated had to approve (Art. 91a (3) GG). The federal and the *Land* governments together exerted major influence on the selection and configuration of individual projects through the framework planning, considerably limiting the autonomy of an individual *Land* (Huber 2001: 11-14). The federal influence was smaller with regard to the investment aids which came with fewer strings attached (Kilper/Lhotta 1996: 194). Also, the Federal Constitutional Court limited the federal steering attempts in investment programs (BVerfGE 39, 96) (Kilper/Lhotta 1996: 195). Nevertheless, the federal influence should not be underestimated as the federal, regional and local levels cooperated in drafting federal programs (Kilper/Lhotta 1996: 195). With regard to the payment laws, the federal level legislates (in depth) how the federal grants have to be used, typically leaving only administrative issues to the *Länder*.

⁴⁷⁴ In the 1980s, the federal government maintained the view that its influence in joint tasks was limited and thus aimed at reducing its contributions (Lehmbruch 2000: 125).

⁴⁷⁵ The constitutional amendment on 20th December 1993 (Article 1.6, BGBl. I. 2089, 1993) introduced Article 106a GG which states that the *Länder* are entitled to receive financial transfers for public transportation expenditures. The *Länder* are almost entirely unconstrained in dispensing these grants (Huber 2001: 19f.). They amount to approximately one fourth of all federal conditional grants (Huber 2001).

⁴⁷⁶ The constitutional amendment on 28th August 2006 (Article 1.17, BGBl. I 2034, 2006) replaced Article 104a with Article 104b which further clarifies the conditions of the financial assistance. It states that the funds shall be granted for a limited time horizon and their adequate usage shall be examined regularly (paragraph 2). In addition, the grants shall have decreasing annual installments (paragraph 3).

F5 CU public sector borrowing autonomy



| | |
|---------------------|------|
| 1950 ⁴⁷⁷ | 7*** |
| 1960 | 7*** |
| 1970 ⁴⁷⁸ | 6*** |
| 1980 | 6*** |
| 1990 | 6*** |
| 2000 ⁴⁷⁹ | 6*** |

⁴⁷⁷ The *Länder* had complete borrowing autonomy with regard to restrictions applied by the federal government and federal laws (Art. 109 GG) (see e.g. Fassbender 2009: 739). Restrictions set up by the *Land* parliaments on themselves or their local governments are not taken into account for this indicator. Furthermore, the conditions for borrowing from the central bank by the *Länder* (e.g. certain ceilings) are not considered as the amounts are small (Spahn 1997: 126)

⁴⁷⁸ The constitutional amendment to Article 109 on 8th June 1967 (Article 1, BGBl. I. 581, 1967) introduced minor constraints to *Land* borrowing. *Land* budget plans have to comply with the needs of macroeconomic stabilization (Art. 109 (2) GG). Moreover, a federal law, with the consent of the *Bundesrat*, could put restrictions on the amount, conditions and timing of *Land* borrowing in order to avoid a disturbance of the macroeconomic stability (Art. 109 (4) GG). As already explained for indicator F2, a Council for Financial Planning was established after the Great Fiscal Reform but did not have a major impact on *Land* budgetary planning or borrowing specifically (Lehmbruch 2000: 122).

⁴⁷⁹ Germany had to comply with the convergence criteria of the EU Treaty of Maastricht (1992) according to which the annual yearly deficit of the general government must not exceed 3 percent of the GDP and the overall debt level of the general government had to be 60 per cent of the GDP at most. The EU Treaties, however, did not regulate how these responsibilities are distributed among the federal and subnational level. Only after the Federalism Reform of 2006, the Basic Law mandated that both the federal and the *Land* governments are jointly responsible for complying with Art. 104 EC treaty and foresaw a distribution of potential sanctions among the tiers of government (Art. 109 (5) GG). In the 1990s, complying

| | |
|---|------|
| 2010 ⁴⁸⁰ | 3*** |
| <i>No of code changes</i> | 2 |
| <i>No of -1 code changes</i> | 1 |
| <i>No of -3 code changes</i> | 1 |
| <i>Cumulative direction and magnitude</i> | -4 |

Codes: 1=very low; 2=low; 3=quite low; 4=medium; 5=quite high; 6=high; 7=very high

Justification for coding:

At the outset of the constitution, the constituent units did not face any restriction to their borrowing autonomy (score of “7”). In 1970, we change the coding to “6” to take account of a constitutional change which required *Land* budget plans to comply with the needs of macroeconomic stabilization. In 2010 we alter the coding to “3” to reflect that a strict balanced budget rule for the *Länder* was inserted into the Basic Law.

with the Maastricht criteria was mainly considered the responsibility of the federal government. Moreover, Germany violated the convergence criteria repeatedly without being (severely) sanctioned.

⁴⁸⁰ The constitutional amendment on 29th July 2009 (Article 1.4-1.5, BGBl. I 2248, 2009) introduced the so called debt brake for both the federal and the *Land* level. It stated that the budgets of the federal and *Land* level shall in principle be balanced without revenue from credits (Art. 109 (3) GG). The federal level and the *Länder* are allowed to take into account the economic cycle and foresee exceptions for natural disasters or unusual emergencies that go beyond governmental control and substantially harm the financial capacity of the state. In these exceptional circumstances, a redemption plan must be adopted. The *Länder* can regulate the details of these balanced budget rules. The *Länder* will have to comply with the balanced budget rule from 2020 onwards (Art. 143d (1) GG).

The new balanced budget rule significantly lowers the borrowing autonomy of the *Länder*. The general limit of allowing no deficit is the most restrictive design for a balanced budget rule that does not regulate debt. The escape clauses are strict, yet reasonable and thus can be expected to be effective. Moreover, with the passing of the Stability Council Act on 10th August 2009, the *Länder* are already subject to surveillance of their budgetary planning by the Stability Council and can be forced to implement consolidation programs in case of very severe budgetary problems (based on Art. 109a GG as introduced into the Basic Law by the afore-mentioned amendment). Thus, monitoring takes place, though it is not directly linked to the balanced budget rule.

In spite of these rather restrictive characteristics, the new balanced budget rule is coded only as “3” due to the following reasons. Firstly, it does not foresee a credible enforcement mechanism. The *Länder* are not sanctioned for violating the rule. Secondly, the *Länder* are given considerable scope in regulating the specifics of their fiscal rule regime (Härtel 2013). They can clarify vague legal concepts such as “borrowing” and define autonomously the calculus to determine deviations caused by the business cycle. Moreover, the *Länder* can either adopt the escape clauses set in the Basic Law or refrain from them. Thirdly, as of 2010, it was (and still is) not clear whether all *Länder* will be able and willing to comply with the balanced budget rule and thus abandon borrowing from 2020 onwards (Heinemann et al. 2016). Fourthly, according to federal law, the *Länder* cannot file for bankruptcy (§ 12 par. 1 no. 1 InsO). Thus, in spite of the debt brake a *Land* might engage in excessive borrowing as its credit market rating depends rather on the public finance of the entire German federation than its own.

List of experts surveyed

Annegret Eppler, University of Innsbruck; Reinold Herber, formerly Federal Chancellery; Georg Milbradt, formerly minister-president of Saxony/TU Dresden, Fritz W. Scharpf, Max Planck Institute for the Study of Societies; Henrik Scheller, Deutsches Institut für Urbanistik.

References

- Adelberger, Karen (2001): Federalism and Its Discontents: Fiscal and Legislative Power-Sharing in Germany, 1948-1999, in: *Regional & Federal Studies*, 11:2, pp. 43-68.
- Alber, Jens (1992): *Das Gesundheitswesen des Bundesrepublik Deutschland*, Campus: Frankfurt/New York.
- Alex, Michael/Feltes, Thomas (2008): Von der Pathogenie des Strafvollzugs, in: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, H. Peter/Reichert, Jo (eds.): *Auf der Suche nach neuer Sicherheit*, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 89-104.
- Ambrosanio, Maria Flavia/Bordignon, Massimo (2006): Normative versus Positive Theories of Revenue Assignments in Federations, in: Ahmad, Ehtisham/Brosio, Giorgio (eds.): *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham/Northampton, pp. 306ff.
- Baltensperger, Ernst (1998): Geldpolitik bei wachsender Integration (1979-1996), in: Deutsche Bundesbank (ed.): *Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*, München: C.H.Beck, pp. 475-560.
- Bamberger, Heinz Georg (2015): Eine neue Justiz, in: Knops, Kai-Oliver/Bamberger, Heinz Georg/Hölzle, Gerrit (ed.): *Zivilrecht im Wandel*, Berlin/Heidelberg: Springer, pp. 1-32.
- Bandelow, Nils (1998): *Gesundheitspolitik*, Opladen: Leske+Budrich.
- Baule, Bernward (2012): Kommerzkultur, Verbrauchermacht, moralischer Konsum – zur Verbraucherpolitik im Föderalismus, in: Härtel, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus*, vol 3, Berlin/Heidelberg: Springer, pp. 515-613.
- Baumert, Jürgen/Füssel, Hans-Peter (2012): Kooperation im föderalen Bildungssystem - zwischen Wettbewerb und Qualitätssicherung, in: Härtel, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus*, vol. 3, pp. 247-273.
- Beissel, Charlotte (2012): *Deutscher Kulturföderalismus im Wandel der europäischen Integration*, Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur (1999): From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years, in: *Publius*, 29:4, pp. 55-78.
- Benz, Arthur (1999): Rediscovering regional economic policy: new opportunities for the Länder in the 1990s, in: Charlie Jeffery (ed.): *Recasting German Federalism*. London: Pinter, pp. 177-196.
- Benz, Arthur (1987): Anpassungsprozesse in der föderativen Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland, *Speyerer Forschungsberichten* no. 63. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Berggreen-Merkel, Ingeborg (2012): Die bundesstaatliche Ordnung der Kultur aus rechtlicher und politischer Sicht, in: Härtel, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus*, vol. 3, Berlin/Heidelberg: Springer, pp. 123-142.
- Bernholz, Peter (1998): Die Bundesbank und die Währungsintegration in Europa, in: Deutsche Bundesbank (ed.): *Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*, München: C.H.Beck, pp. 773-835.

- Beske, F./Hallauer, J.F. (1999): Das Gesundheitswesen in Deutschland. Struktur - Leistung - Weiterentwicklung, 3rd ed., Köln: Deutscher Ärzte-Verlag.
- Bitz, Michael/Matzke, Dirk (2011): Bankenaufsicht in Deutschland. Entwicklungslinien und -tendenzen, in: Nguyen, Tristan (ed.): Mensch und Markt. Wiesbaden: Springer.
- Blancke, Susanne (2004): Politikinnovationen im Schatten des Bundes. Policy-Innovationen und -Diffusionen im Föderalismus und die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Wiesbaden.
- Blöchliger, Hansjörg/King, David (2006): Less than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-central Governments, OECD Economic Studies no. 43.
- Blöchliger, Hansjörg/Nettley, M. (2015): Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, no. 20, OECD Publishing.
- Blöchliger, Hansjörg/Rabesona, Josette (1999): The Fiscal Autonomy of Sub-central Governments: an Update, OECD.
- Blumenthal, Julia von (2012): Migrationspolitik nach der Föderalismusreform, in: Jahrbuch des Föderalismus 2012, pp. 125-137.
- Bock-Famulla, Kathrin (2012): Frühkindliche Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungssysteme in den Bundesländern - Grundlagen, Gemeinsamkeiten, Unterschiede, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol. 3, pp. 301-317.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth (2012): Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung, Wiesbaden: Springer.
- Boldt, Hans/Stolleis, Michael (2012): Die Polizei der Nachkriegszeit, in: Denninger, Erhard/Rachor, Frederik (eds.): Handbuch des Polizeirechts, 5. ed., München, pp. 28-34.
- Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (2012) (eds.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, 2nd ed., Wiesbaden: Springer.
- Brandt, Ernst (1990): Die währungsrechtlichen Befugnisse der Bundesregierung. Dissertation, Universität Würzburg.
- Bredow, Wilfried von (2008): Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, 2nd ed., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Buchheim, Christoph (1998): Die Errichtung der Bank deutscher Länder und die Währungsreform in Westdeutschland, in: Deutsche Bundesbank (ed.): Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948, München: C.H.Beck, pp. 91-140.
- Bundesgerichtshof (2011): Tätigkeitsbericht 2010, Karlsruhe.
- Bundesministerium des Innern (2015): Die nationalen Minderheiten in Deutschland, http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Nationale-Minderheiten/Nationale-Minderheiten-Deutschland/nationale-minderheiten-deutschland_node.html (20.03.2015).
- Bundesministerium des Innern (2014): Nationale Minderheiten. Minderheiten- und Regionalsprachen in Deutschland, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2014): Der Bergbau in der Bundesrepublik Deutschland 2013, Berlin.
- Bundeswahlleiter (2005): Bundestagswahl 2005. Die Aufgaben des Bundeswahlleiters, http://www.bundeswahlleiter.de/de/ueber_uns/aufgaben/die_aufgaben_des_bwl.pdf.
- Campbell, Andrea Louise/Morgan, Kimberly J. (2005): Federalism and the Politics of Old-Age Care in Germany and the United States, in: Comparative Political Studies, 38:8, pp. 887-914.

- Choudhry, Sujit/Perrin, Benjamin (2007): The Legal Architecture of Intergovernmental Transfers: A Comparative Examination, in: Boadway, Robin/Shah, Anwar (eds.): Intergovernmental Fiscal Transfers. World Bank, pp. 259-292.
- Cioffi, John W./Höpner, Martin (2006): Das parteipolitische Paradox des Finanzmarktkapitalismus. Aktionärsorientierte Reformen in Deutschland, Frankreich, Italien und den USA, in: Politische Vierteljahresschrift, 47:3, pp. 419-40.
- Cornils, Matthias (2012): Maßstabs-, Verfahrens- und Entscheidungskoordination in der föderalen Medienordnung, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol. 3, Berlin/Heidelberg: Springer, pp. 359-394.
- Deppe, Hans-Ulrich (1983): Bundesrepublik Deutschland, in: *ibid.* (ed.): Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik in Westeuropa, Campus: Frankfurt/New York, pp. 25-64.
- Denninger, Erhard/Poscher, Ralf (2012): Landes- und Bundespolizei, in: Denninger, Erhard/Rachor, Frederik (eds.): Handbuch des Polizeirechts, 5. ed., München, pp. 114-123.
- Deutscher Bundestag (2016): Grunderwerb-, Grund- und Gewerbesteuer. Differenzierungsoptionen für Länder und Kommunen. Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes, WD 4 - 3000 - 023/16.
- Deutscher Bundestag (2015): Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2014. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2009): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht zur Neuregelung der deutschen Rechtschreibung. Drs. 14/356.
- Deutscher Bundestag (2007): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“.
- Döhler, Marian (1990): Gesundheitspolitik nach der »Wende«. Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: edition sigma.
- Döhler, Marian/Manow, Philip (1997): Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren, Opladen: Leske + Budrich.
- Döhler, Marian/Manow, Philip (1995): Formierung und Wandel eines Politikfeldes. Gesundheitspolitik von Blank zu Seehofer, MPIFG Discussion Paper/6/1995, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Dünkel, Frieder (2010): Strafvollzug in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 7, pp. 7-14.
- Dünkel, Frieder/Schüler-Springorum, Horst (2006): Strafvollzug als Ländersache, in: Zeitschrift für Strafvollzug, pp. 145-149.
- Eder, Christina/Margin, Raphael (2008): Wahlsysteme, in: Freitag, Markus/Vatter, Adrian (eds.): Die Demokratien der deutschen Bundesländer, Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich, pp. 33-62.
- Eisenhardt, Ulrich (2007): Einführung in das Bürgerliche Recht, 5th ed., Wien: Facultas, UTB.
- Ennuschat, Jörg/Ulrich, Carsten (2007): Neuverteilung der Kompetenzen von Bund und Ländern im Schul- und Hochschulbereich nach der Föderalismusreform, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, pp. 121-125.
- Eppler, Annegret (2010): Deutsche Umweltpolitik im europäischen Mehrebenensystem, in: Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan (eds.): Föderalismus in Deutschland, München, pp. 319-350.
- Eppler, Annegret (2008a): Umweltpolitik von Bund und Ländern zwischen Kooperation und Entflechtung, in: Scheller, Henrik/Schmid, Josef (eds.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat, Baden-Baden: Nomos, pp. 311-342.

- Eppler, Annegret (2008b): Das materielle Abweichungsrecht in der deutschen Umweltpolitik zwischen sachpolitischer Angemessenheit und föderalem Kompensationshandel, in: Jahrbuch des Föderalismus 2007, pp. 238-251.
- Eppler, Annegret (2006): Föderalismus-Reform in Deutschland: die geplante Kompetenzverteilung in der Umweltpolitik, in: Jahrbuch des Föderalismus 2006, pp. 200-219.
- Ewert, Stefan (2016): Landwirtschaftspolitik und die Entwicklung des ländlichen Raums – neue Felder der Politik der Bundesländer, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): Die Politik der Bundesländer, 2nd ed., Wiesbaden: Springer, pp. 223-258.
- Fassbender, Bardo (2009): Eigenstaatlichkeit und Verschuldungsfähigkeit der Länder, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, pp. 737ff.
- Federal Statistical Office (1953-2013): Statistical Yearbook of the Federal Republic of Germany. Wiesbaden.
- Federal Statistical Office (2003): Realsteuervergleich 2002, Fachserie 14, Reihe 10.1. Wiesbaden.
- Fehndrich, Martin/Zicht, Wilko/Cantow, Matthias (2014): Wahlgesetze in Deutschland, <http://www.wahlrecht.de/gesetze.htm>.
- Festl, Florian (1988): Die Gesamtverteidigung in der Bundesrepublik Deutschland. Rechtsgrundlagen und ausgewählte Probleme. München, Univ. d. Bundeswehr, Dissertation.
- Frenz, Walter (ca. 1998): Skript Bergrecht, http://www.bur.rwth-aachen.de/download/Skript_Bergrecht.pdf.
- Frevel, Bernhard/Groß, Hermann (2008): „Polizei ist Ländersache!“ - Politik der Inneren Sicherheit, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): Die Politik der Bundesländer, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 67-88.
- Fruhner, Frank-Michael (2008): Strafvollzug im Umbruch, in: LKV, pp. 357-359.
- Fuchs, Max (2012): Neue Entwicklungen im Kulturföderalismus. Anforderungen und Probleme, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol. 3, Berlin/Heidelberg: Springer, pp. 143-168.
- Fuest, Clemens/Thöne, Michael (2012): Der Finanzföderalismus in Deutschland und seine Reform, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band 2, pp. 265-321.
- Gade, Gunter Dietrich/Kieler, Marita (2008): Polizei und Föderalismus. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Geis, Max-Emanuel/Krausnick, Daniel (2012): Das Hochschulrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol. 3, pp. 275-299.
- Groebel, Jo (2012): Föderale Medienstrukturen zwischen Tradition und Innovation, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol. 3, Berlin/Heidelberg: Springer, pp. 395-402.
- Guckelberger, Annette (2012): Bildung und Föderalismus, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol. 3, pp. 217-246.
- Gusy, Christoph (2014): Polizei- und Ordnungsrecht, 9. ed., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Härtel, Ines (2013): Die Schuldenbremse im föderalen Deutschland - das neue Rechtsregime und seine Umsetzung in Bund und Ländern, in: Jahrbuch des Föderalismus 2013, Baden-Baden: Nomos, pp. 228-247.

- Hagen, Jürgen von (1998): Geldpolitik auf neuen Wegen (1971-1978), in: Deutsche Bundesbank (ed.): Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948, München: C.H.Beck, pp. 439-474.
- Halfpap, Patrick (2009): Kapitalmarktregulierung in Deutschland, Großbritannien und den USA, in: DAJV Newsletter 1/2009, pp. 7-14.
- Hanning, August (2012): Föderalismus im Politikbereich Innere Sicherheit, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol. 3, Berlin/Heidelberg: Springer, pp. 47ff.
- Hansalek, Erik (2006): Die neuen Kompetenzen des Bundes im Hochschulrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, pp. 668-670.
- Hasel, Karl/Schwartz, Ekkehard (2006): Forstgeschichte. Ein Grundriß für Studium und Praxis, 3rd ed.
- Haselow, Reinhard/Noethen, Stefan/Weinhauer, Klaus (2000): Die Entwicklung der Länderpolizeien, in: Hans-Jürgen Lange (ed.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland. Opladen, pp. 131-150.
- Hassel, Anke/Trampusch, Christine (2006): Verbände und Parteien: Die Dynamik von Parteikonflikten und die Erosion des Korporatismus, in: Beckert, Jens et al. (eds.): Transformationen des Kapitalismus. Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag. Frankfurt a.M.: Campus, pp. 111-132.
- Haug, Volker (2011): Der deutsche Kulturföderalismus als verfassungsrechtliche Herausforderung, in: Jahrbuch des Föderalismus 2011, pp. 153-167.
- Hauptmeier, Sebastian (2007): Intergovernmental Grants and Public Input Provision: Theory and Evidence from Germany, ZEW Discussion Paper no. 07-006, Mannheim.
- Heinemann, Friedrich/Janeba, Eckhard/Schröder, Christoph/Streif, Frank (2016): Fiscal Rules and Compliance Expectations – Evidence for the German Debt Brake, in: Journal of Public Economics, pp. 11-23.
- Heinz, Dominik (2012): Varianten von Politikverflechtung: Der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, in: Jahrbuch des Föderalismus 2012, pp. 169-178.
- Hellmann, Gunther/Wagner, Wolfgang/Baumann, Rainer (2014): Deutsche Außenpolitik. Eine Einführung, 2nd ed., Wiesbaden: Springer.
- Hendler, Reinhard (2012): Bau-, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol. 3, Berlin/Heidelberg: Springer, pp. 443-462.
- Henkes, Christian (2008): Integrationspolitik in den Bundesländern? In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 113-135.
- Hense, Ansgar (2000): Bundeskulturpolitik als verfassungs- und verwaltungsrechtliches Problem, in: Deutsches Verwaltungsblatt, no. 6, pp. 376–384.
- Hepp, Gerd F. (2011): Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Hepp, Gerd F. (2006): Bildungspolitik als Länderpolitik, in: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (eds.): Landespolitik in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 240-269.
- Hertel, Wolfram (2001): Kulturföderalismus in Deutschland: Verfassungsfolklore oder Verfassungsrecht, in: Jahrbuch des Föderalismus 2001, pp. 154-167.
- Holtfrerich, Carl-Ludwig (1998): Geldpolitik bei festen Wechselkursen (1948-1970), in: Deutsche Bundesbank (ed.): Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948, München: C.H.Beck, pp. 347-438.

- Hoymann, Tobias (2010): Der Streit um die Hochschulrahmengesetzgebung des Bundes. Politische Aushandlungsprozesse in der ersten großen und der sozialliberalen Koalition, Wiesbaden: VS Verlag.
- Hoymann, Tobias/Münch, Ursula (2011): Föderalismusreform 1969: Warum die Länder ihre Hochschulgesetzgebungskompetenz dem Bund überließen und in der Föderalismusreform 2006 (teilweise) wieder zurückholten, in: Jahrbuch des Föderalismus 2011, pp. 205-217.
- Huber, Bernd (2001): Projekt Föderalismusreform. Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus. Ökonomische Probleme und Reformmöglichkeiten. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Huber, Bertold (2005): Das Zuwanderungsgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 35 (1), pp. 1-10.
- Hrbek, Rudolf (2009): The Federal Republic of Germany, in: Michelmann, Hans (ed.): Foreign Relations in Federal Countries, pp. 141-167.
- Hütter, Hans-Werner (2012): Erinnerungs-, Gedenk- und Geschichtspolitik des Bundes im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol. 3, Berlin/Heidelberg: Springer, pp. 695-716.
- Jarchow, Hans-Joachim (2003): Theorie und Politik des Geldes. UTB.
- Kalckreuth, Jürg von (1985): Zivile Verteidigung im Rahmen der Gesamtverteidigung. Aufgaben und Nachholbedarf der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Kallwass, Wolfgang (2006): Privatrecht. Ein Basisbuch, 18th ed., München: Vahlen.
- Kilper, Heiderose/Lhotta, Roland (1996): Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Op-laden: Leske + Budrich.
- Kinzig, Jörg/Steinhilber, Benjamin (2008): Der Strafvollzug in der Hand der Bundesländer. Entwicklung und erste Auswirkungen einer (mutmaßlich missglückten) Reform, in: Jahrbuch des Föderalismus 2008, pp. 188-203.
- Klatt, Hartmut (1989): Forty Years of German Federalism: Past Trends and New Developments, in: Publius, 19, pp. 185-202.
- Klein, Hans H. (2014): Art. 21, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (eds.): Grundgesetz. Kommentar. Beck.
- Klemm, Klaus (2012): Bildungsausgaben im föderalen System: Zur Umsetzung der Beschlüsse des ‚Bildungsgipfels‘, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol. 3, pp. 319-355.
- Kloepfer, Michael (2012): Rechtsfragen des Umweltschutzes im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol. 3, pp. 405-441.
- Köbler, Gerhard (1995): Deutsche Rechtsgeschichte. Ein systematischer Grundriss, 5th ed., München: Vahlen.
- Köhne, Michael (2009): 3 Landesstrafvollzugsgesetze - Beiträge zum „Wettbewerb der Schärfe“? In: Neue Zeitschrift für Strafrecht, pp. 130-133.
- Köstlin, Thomas (1989): Die Kulturhoheit des Bundes, Berlin: Duncker & Humblot.
- Koop, Uwe (2006): Keine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug auf die Länder, in: Zeitschrift für Strafvollzug, pp. 3-4.
- Kraus, Anna (1983): Zentrale und dezentrale Tendenzen im Föderalismus. Eine kritische Analyse im internationalen Vergleich. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Kreuzer, Arthur (2006): 30 Jahre Strafvollzugsgesetz, in: Zeitschrift für Strafvollzug, pp. 136-144.

- Kreuzer, Arthur/Bartsch, Tillmann (2010): Vergleich der Landesstrafvollzugsgesetze - insbesondere der Entwurf eines Hessischen Strafvollzugsgesetzes, in: Forum Strafvollzug, pp. 87-93.
- Kühne, Günther (1992): Entwicklungstendenzen des Bergrechts in Deutschland, in: Kühne, Günther/Gaentzsch, Günter (eds.): Wandel und Beharren im Bergrecht, Baden-Baden: Nomos, pp. 46-87.
- Kugelman, Dieter (2012): Polizei und Polizeirecht in der föderalen Ordnung des Grundgesetzes, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol. 3, Berlin/Heidelberg: Springer, pp. 3ff.
- Lange, Bernd-Peter (2006): Medien und Landespolitik, in: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (eds.): Landespolitik in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 225-239.
- Lange, Hans-Jürgen (1999): Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lange, Hans-Jürgen/Frevel, Bernhard (2008): Innere Sicherheit im Bund, in den Ländern und in den Kommunen, in: Lange, Hans-Jürgen/Ohly, H. Peter/Reichert, Jo (eds.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit, Springer, pp. 115-148.
- Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer (2008): Landeshochschulpolitiken, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 43-66.
- Laubenthal, Klaus (2011): Strafvollzug, 6th ed., Wiesbaden: Springer.
- Lehmbruch, Gerhard (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl., Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lindemann, Gert (2012): Agrarpolitik und Föderalismus. Aufgabenverteilung von Bund und Ländern im Bereich der Agrarpolitik, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol 3, pp. 485-513.
- Lindner, Ulrike (2004): Gesundheitspolitik in der Nachkriegszeit. Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, München: Oldenbourg.
- Lisken, Hans/Lange, Hans-Jürgen (2000): Die Polizeien des Bundes, in: Hans-Jürgen Lange (ed.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland. Opladen, pp. 151-166.
- Loewisch, Manfred (2004): Arbeitsrecht, 7th ed., Werner Verlag.
- Lüthke, Albrecht/Müller, Ingo (2014): Strafjustiz für Nicht-Juristen, 3rd ed., Wiesbaden: Springer.
- Lütz, Susanne (2002): Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten. Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Malik, Corinna (2008): Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer nach den Hartz-Reformen, WZB Discussion Paper, no. SP I 2008-103.
- Manow, Philip (1997): Entwicklungslinien ost- und westdeutscher Gesundheitspolitik zwischen doppelter Staatsgründung, deutscher Einigung und europäischer Integration, in: Zeitschrift für Sozialreform 43, pp. 101-131.
- Margedant, Udo (2000): Kulturföderalismus als ›Verfassungsfolklore‹? Die aktuelle Debatte über die Kulturhoheit der Länder, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Maunz, Theodor (2014): Art. 74, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (eds.): Grundgesetz. Kommentar. Beck.
- Maunz, Theodor (2014): Art. 91a, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (eds.): Grundgesetz. Kommentar. Beck.

- Mehde, Veith (2005): Terrorismusbekämpfung durch Organisationsrecht, in: Juristenzeitung, pp. 815-822.
- Mehl, Peter/Plankl, Rainer (2002): Regionale Agrarpolitik in Deutschland - Handlungsspielräume in einem verflochtenen Politikfeld, in: Jahrbuch des Föderalismus 2002, pp. 199-210.
- Meier-Walser, Reinhard/Wolf, Alexander (2012): Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland - Kontinuität oder Wandel? Eine Einführung, in: id. (ed.): Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, München: Hanns-Seidel-Stiftung, pp. 5-14.
- Möstl, Markus (2014): Art. 87e, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (eds.): Grundgesetz. Kommentar. Beck.
- Mokros, Reinhard (2012): Polizeihandeln auf Ebene der Europäischen Union, in: Denninger, Erhard/Rachor, Frederik (eds.): Handbuch des Polizeirechts, 5. ed., München, pp. 1401-1484.
- Müller, Markus M. (2008): Länderwirtschaftspolitik, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): Die Politik der Bundesländer, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 215-234.
- Müller-Dietz, Heinz (2005): Strafvollzugsrecht als Ländersache? In: Zeitschrift für Strafvollzug, pp. 38-40.
- Münch, Ursula (2011): Deutscher Bildungsföderalismus - Chancen und Risiken, in: Gagnon, Alain-G./Sturm, Roland (eds.): Föderalismus als Verfassungsrealität. Deutschland und Kanada im Vergleich, pp. 173-192.
- Münch, Ursula (2009): Zur Topographie des deutschen Bildungsföderalismus, in: Jahrbuch des Föderalismus 2009, pp. 225-235.
- Münch, Ursula (2008): Materielles Abweichungsrecht der Länder und föderative Asymmetrien in der bundesdeutschen Bildungspolitik, in: Jahrbuch des Föderalismus 2007, pp. 224-237.
- Münch, Ursula (2005): Bildungspolitik als föderativer Streitpunkt: Die Auseinandersetzung um die Verteilung bildungspolitischer Zuständigkeiten in der Bundesstaatskommission, in: Jahrbuch des Föderalismus 2005, pp. 150-162.
- Münch, Ursula (1997): Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Leske + Budrich.
- Nägele, Frank (1996): Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat. Leske + Budrich.
- Naucke, Wolfgang (1987): Entwicklungen der allgemeinen Politik und der Zusammenhang dieser Politik mit der Reform des Strafrechts in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hassemer, Winfried (ed.): Strafrechtspolitik. Bedingungen der Strafrechtsreform. Frankfurt a.M.: Peter Lang, pp. 15-32.
- Neus, Werner (2010): Grundzüge der Bankenregulierung in Deutschland, Manuskript, <http://www.uni-tuebingen.de/fakultaeten/wirtschafts-und-sozialwissenschaftliche-fakultaet/faecher/wirtschaftswissenschaft/lehrstuehle/betriebswirtschaftslehre/lb-bankwirtschaft/team/prof-dr-werner-neus/manuskripte.html>.
- Nolte, Jakob Julius (2010): Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, pp. 84-92.
- OECD (1999): Taxing Powers of State and Local Government. OECD Tax Policy Studies no. 1, Paris.
- Oppermann, Kai/Höse, Alexander: Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, in: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (eds.): Deutsche Außenpolitik, 2nd ed., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 44-76.

- Ostheimer, Michael/Lange, Hans-Jürgen (2000): Die Inlandsgeheimdienste des Bundes und der Länder, in: Hans-Jürgen Lange (ed.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland. Opladen, pp. 167-186.
- Pabst, Stefan (1990): Sozialpolitische Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1982 und 1989. Eine Literaturübersicht. ZeS-Arbeitspapier, no. 08/1999.
- Pasternack, Peer (2011): Das Wechselspiel zwischen Bund und Ländern bei der Verschiebung hochschulpolitischer Kompetenzen, in: Hönnige, Christoph/Kneip, Sascha/Lorenz, Astrid (eds.): Verfassungswandel im Mehrebenensystem, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 321-345.
- Pasternack, Peer (2011): Die föderale Kompetenzordnung im deutschen Hochschulwesen: Entwicklung und Status, in: id. (ed.): Hochschulen nach der Föderalismusreform, Leipzig, pp. 21-60.
- Peto, Rudolf (2002): Geldtheorie und Geldpolitik, 2nd ed., München/Wien: Oldenbourg Verlag.
- Petri, Thomas (2012): Die Polizei seit 1960, in: Denninger, Erhard/Rachor, Frederik (eds.): Handbuch des Polizeirechts, 5. ed., München, pp. 34-58.
- Pielow, Johann-Christian (2002): „Öffentliche Daseinsvorsorge“ als Herausforderung für die deutschen Länder und Kommunen, in: Jahrbuch des Föderalismus 2002, pp. 163-181.
- Pfingsten, Andreas (2007): Sollte der Bankensektor stärker reguliert werden? In: Wirtschaftsdienst, pp. 635-640.
- Pinheiro-Goncalves, Marlene (2014): Konvergenz der Bankenregulierung in Brasilien und Deutschland vor dem Hintergrund des G20-Prozesses. Dissertation an der Universität Freiburg.
- Pola, G. (1999): A Comparative View of Local Finances in EU Member Countries: Are There Any Lessons to Be Drawn? In: Fossati, A./Panella, G. (eds.): Fiscal Federalism in the European Union, London, pp. 15–62.
- Prätorius, Rainer (2006): Sicherheitspolitik der Länder, in: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (eds.): Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder. Wiesbaden, pp. 316-333.
- Pütter, Norbert (2000): Föderalismus und Innere Sicherheit. Die Innenministerkonferenz zwischen exekutivischer Politik und politisierter Exekutive, in: Hans-Jürgen Lange (ed.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland. Opladen, pp. 275-289.
- Rachor, Frederik (2012): Organisation der Sicherheitsbehörden in Deutschland, in: Denninger, Erhard/Rachor, Frederik (eds.): Handbuch des Polizeirechts, 5. ed., München, pp. 141-187.
- Randelzhofer, Albrecht (2014): Art 16a, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (eds.): Grundgesetz. Kommentar. Beck.
- Redler, Elisabeth (1979): Gesundheit und Gesundheitspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Analyse institutioneller Filterprozesse im Gesundheitswesen. Dissertation an der FU Berlin.
- Rehfeld, Annette (1995): Europäische Währungspolitik im Spannungsfeld von nationaler Souveränität und europäischer Integration. Dissertation, Universität Tübingen.
- Reinhardt, Michael (2012): Wasserrecht im föderalen Staat, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol. 3, Berlin/Heidelberg: Springer, pp. 463-481.
- Rothgang, Heinz/Wessel, Anna Caroline (2008): Sozialpolitik in den Bundesländern, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 137-172.
- Rüping, Hinrich (1998): Grundriss der Strafrechtsgeschichte, 3rd ed., München: Beck.

- Sandberger, Georg (2008): Die Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich, in: Jahrbuch des Föderalismus 2008, pp. 160-171.
- Scharpf, Fritz W. (2009): Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, Frankfurt: Campus.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Kronberg.
- Scheller, Henrik (2010): Der deutsche Bildungsföderalismus - zwischen Kulturhoheit der Länder und europäischer Harmonisierung, in: Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan (ed.): Föderalismus in Deutschland, München: Oldenbourg, pp. 225-256.
- Scheller, Henrik (2006): Der deutsche Bildungsföderalismus - zwischen Kulturhoheit der Länder und europäischer Harmonisierung, in: Vogel, Bernhard/Hrbek, Rudolf/Fischer, Thomas (eds.): Halbzeitbilanz. Die Arbeitsergebnisse der deutschen Bundesstaatskommission im europäischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos, pp. 30-46.
- Schieren, Stefan (2010): Die Diskongruenz von Sozialstaat und Bundesstaat in Deutschland, in: Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan (eds.): Föderalismus in Deutschland, München, pp. 257-292.
- Schieren, Stefan (2008): Sozialpolitische Aufgabenerfüllung als Merkmal und Triebfaktor des unitarisierten Bundesstaats, in: Scheller, Hendrik/Schmid, Josef (eds.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat, pp. 216-241.
- Schmid, Josef (2001): Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat in Bundesstaaten, in: Benz, Arthur/Lehbruch, Gerhard (eds.): Föderalismus, PVS-Sonderheft, Opladen, pp. 279-305.
- Schmid, Josef/Blancke, Susanne (2006): Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Bundesländern, in: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (eds.): Landespolitik in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 295-315.
- Schmid, Josef/Blancke, Susanne (2001): Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus, Berlin: edition sigma.
- Schmid, Josef/Hedrich, Horst (2008): Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in den Bundesländern: Differenzierungen und Differenzen, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 193-214.
- Schmid, Josef/Hörrmann, Ute/Maier, Dirk/Steffen, Christian (2004): Wer macht was in der Arbeitsmarktpolitik? Maßnahmen und Mitteleinsatz in den westdeutschen Bundesländern. Eine integrierte und vergleichende Analyse. Münster: LIT Verlag.
- Schmidt am Busch, Birgit (2007): Die Gesundheitssicherung im Mehrebenensystem. Mohr Siebeck.
- Schneider, Axel (2000): Die auswärtige Sprachpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Bamberg: Collibri.
- Schneider, Hans-Peter (1999): German Unification and the Federal System: The Challenge of Reform, in: Jeffery, Charlie (ed.): Recasting German Federalism, London, pp. 58-84.
- Schöller-Schwedes, Oliver/Ruhrort, Lisa (2008): Länderverkehrspolitik, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 235-256.
- Schwarz, Kyrill-Alexander (2014): Art. 87d, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (eds.): Grundgesetz. Kommentar. Beck.
- Seewald, Otfried (2012): Föderalismus und Sozialrecht in der Bundesrepublik Deutschland, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol. 3, pp. 617-691.

- Siekmann, Helmut (2011): Die rechtliche Regulierung öffentlicher Banken in Deutschland. Institute for Monetary and Financial Stability, Universität Frankfurt am Main. Working Paper no. 48.
- Simon, Michael (2013): Das Gesundheitssystem in Deutschland. Eine Einführung in Struktur und Funktionsweise, 4th ed., Bern: Hans Huber.
- Spahn, Paul Bernd (1997): Intergovernmental Transfers in Switzerland and Germany, in: Ahmad, Ehtisham (ed.): Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants. Brookfield: Edward Elgar, pp. 103-143.
- Stegarescu, Dan (2006): Decentralised Government in an Integrating World. ZEW Economic Studies, Physica Verlag.
- Süssmuth, Rita (2012): Migration und Integration, in: Härtel, Ines (ed.): Handbuch Föderalismus, vol. 3, Berlin/Heidelberg: Springer, pp. 905-919.
- Stern, Klaus (1998): Die Notenbank im Staatsgefüge, in: Deutsche Bundesbank (ed.): Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948, München: C.H.Beck, pp. 141-198.
- Sturm, Roland (2001): Föderalismus in Deutschland, Berlin: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Sturm, Roland (1991): Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration. Baden-Baden: Nomos.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich (2012): Das neue deutsche Regierungssystem. 3rd ed., Wiesbaden: Springer.
- Suck, André (2008): Erneuerbare Energien und Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft. Wiesbaden: VS Verlag.
- Thiel, Markus (2014): Polizei- und Ordnungsrecht, 2. ed., Baden-Baden: Nomos.
- Trampusch, Christine (2002): Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001, MPIfG working paper, no. 02/5.
- Trefs, Matthias (2008): Die Wahlsysteme der Länder, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 331-344.
- Uhle, Arnd (2014): Art. 73, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter (eds.): Grundgesetz. Kommentar. Beck.
- Ullmann, Mareike (2012): Länderstrafvollzugsgesetze im Vergleich, Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Verband der Öffentlichen Versicherer (2016): Jahrbuch 2016, Düsseldorf.
- Volkery, Axel (2008): Naturschutzpolitik in den Bundesländern, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 257-273.
- Wagner, Wolfgang/Schlotter, Peter (2006): Zwischen Multilateralismus und militärischer Zurückhaltung: die Sicherheits- und Verteidigungspolitik Deutschlands, in: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (eds.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland: Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 447-465.
- Watts, Ronald L. (1999): The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study. Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University Kingston, Ontario.
- Weinmann, Georg (2008): Der Nationale Integrationsplan. Quantensprung durch föderale Synergie? In: Jahrbuch des Föderalismus 2008, pp. 254-268.

- Wiesenecker, Philipp (2005): *Arbeitsrecht der Länder im Nachkriegsdeutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Wiesner, Achim (2006): *Politik unter Einigungszwang. Eine Analyse föderaler Verhandlungsprozesse*, Campus.
- Welzel, Hans (1969): *Das Deutsche Strafrecht*, 11th ed., Berlin: de Gruyter.
- Woelk, Wolfgang (2002): *Zur Geschichte der Gesundheitspolitik in Nordrhein-Westfalen und in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Woelk, Wolfgang/Vögele, Jörg (eds.): *Geschichte der Gesundheitspolitik in Deutschland*, Berlin: Duncker & Humblot, pp. 285-312.
- Wolf, Frieder (2008): *Die Schulpolitik - Kernbestand der Kulturhoheit*, in: Hildebrandt, Achim/id. (eds.): *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 21-42.
- Zacher, Hans F. (2013): *Social Policy in the Federal Republic of Germany: The Constitution of the Social*, Berlin/Heidelberg: Springer.
- Zerres, Thomas (2013): *Bürgerliches Recht. Eine Einführung in das Zivilrecht und die Grundzüge des Zivilrechtsprozessrechts*, 7th ed., Wiesbaden: Springer.
- Zimmermann, Olaf (2012): *Fluch und Segen – wird der Kulturföderalismus in Deutschland überleben?* In: Härtel, Ines (ed.): *Handbuch Föderalismus*, vol. 3, Berlin/Heidelberg: Springer, pp. 168-180.

Online appendix to chapter 3

Article: Dynamic De/Centralization in Federations: Comparative Conclusions (with Paolo Dardanelli, John Kincaid, Alan Fenna, André Kaiser, André Lecours, Ajay Kumar Singh, Sean Müller)

In the following, Tables 1–13 are shown.

Table 1 – Static legislative de/centralization at the outset

| | AU (1910) | CA (1870) | CH (1850) | DE (1950) | IN (1950) | US (1790) | Mean | SD |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------|-------|
| P1 Agriculture | 6 | 2 | 7 | 2 | 5 | 7 | 4.83 | 2.32 |
| P2 Citizenship and immigration | 1 | 2 | 5 | 1 | 1 | 6 | 2.67 | 2.25 |
| P3 Culture | 6 | 3 | 7 | 6 | 4 | 6 | 5.33 | 1.5 |
| P4 Currency and money supply | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 6 | 2 | 2 |
| P5 Defense | 1 | 1 | 3 | N/A | 1 | 4 | 2† | 1.41† |
| P6 Economic activity | 5 | 4 | 6 | 2 | 4 | 6 | 4.5 | 1.52 |
| P7 Education – pre-tertiary | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 6 | 6.83 | 0.41 |
| P8 Education – tertiary | 7 | 7 | 6 | 6 | 3 | 7 | 6 | 1.55 |
| P9 Elections and voting | 4 | 4 | 6 | 3 | 2 | 6 | 4.17 | 1.6 |
| P10 Employment relations | 5 | 1 | 7 | 2 | 4 | 7 | 4.33 | 2.5 |
| P11 Environmental protection | 7 | 6 | 7 | 4 | N/A | 7 | 6.2† | 1.3† |
| P12 External affairs | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1.33 | 0.52 |
| P13 Finance and securities | 5 | 3 | 7 | 2 | 2 | 6 | 4.17 | 2.14 |
| P14 Health care | 6 | 6 | 7 | 4 | 5 | 6 | 5.67 | 1.03 |
| P15 Language | N/A | 6 | 6 | 4 | 3 | 7 | 5.2† | 1.64† |
| P16 Law – civil | 6 | 7 | 7 | 2 | 4 | 6 | 5.33 | 1.97 |
| P17 Law – criminal | 7 | 1 | 6 | 2 | 4 | 6 | 4.33 | 2.42 |
| P18 Law enforcement | 7 | 6 | 6 | 6 | 7 | 6 | 6.33 | 0.52 |
| P19 Media | 3 | N/A | 6 | 6 | 2 | 7 | 4.8† | 2.17† |
| P20 Natural resources | 7 | 6 | 7 | 6 | 2 | 7 | 5.83 | 1.94 |
| P21 Social welfare | 5 | N/A | 7 | 2 | 4 | 6 | 4.8† | 1.92† |
| P22 Transport | 7 | 2 | 6 | 2 | 3 | 7 | 4.83 | 2.32 |
| Mode | 7 | 1 | 7 | 2 | 4 | 6 | - | - |
| Mean | 4.95† | 3.8† | 5.91 | 3.43† | 3.29† | 6.05 | 4.57† | 1.24† |
| Standard deviation | 2.25† | 2.35† | 1.57 | 1.96† | 1.79† | 1.33 | 1.87† | 0.39† |
| L-A mean deviation | 0 | -0.15 | -0.47† | -1.86 | -0.38 | -0.31 | -0.53 | 0.67 |

Note: AU=Australia, CA=Canada, CH=Switzerland, DE=Germany, IN=India, US=United States, SD=standard deviation; †includes N/As.

Table 2 – Static administrative de/centralization at the outset

| | AU (1910) | CA (1870) | CH (1850) | DE (1950) | IN (1950) | US (1790) | Mean | SD |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------|-------|
| P1 Agriculture | 6 | 2 | 7 | 5 | 5 | 7 | 5.33 | 1.86 |
| P2 Citizenship and immigration | 1 | 2 | 6 | 4 | 1 | 7 | 3.5 | 2.59 |
| P3 Culture | 6 | 3 | 7 | 6 | 4 | 7 | 5.5 | 1.64 |
| P4 Currency and money supply | 1 | 1 | N/A | 3 | 1 | 6 | 2.4† | 2.19† |
| P5 Defense | 1 | 1 | 5 | N/A | 1 | 4 | 2.4† | 1.95† |
| P6 Economic activity | 5 | 4 | 7 | 5 | 4 | 7 | 5.33 | 1.37 |
| P7 Education – pre-tertiary | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 0 |
| P8 Education – tertiary | 7 | 7 | 7 | 7 | 4 | 7 | 6.5 | 1.22 |
| P9 Elections and voting | 4 | 4 | 6 | 5 | 3 | 7 | 4.83 | 1.47 |
| P10 Employment relations | 5 | 1 | 7 | 4 | 4 | 7 | 4.67 | 2.25 |
| P11 Environmental protection | 7 | 6 | 7 | 6 | N/A | 7 | 6.6† | 0.55† |
| P12 External affairs | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1.5 | 0.55 |
| P13 Finance and securities | 5 | 3 | 7 | 6 | 2 | 6 | 4.83 | 1.94 |
| P14 Health care | 6 | 6 | 7 | 6 | 5 | 6 | 6 | 0.63 |
| P15 Language | N/A | 6 | 6 | 5 | 4 | 7 | 5.6† | 1.14† |
| P16 Law – civil | 6 | 7 | 6 | 6 | 5 | 6 | 6 | 0.63 |
| P17 Law – criminal | 7 | 4 | 6 | 6 | 5 | 6 | 5.67 | 1.03 |
| P18 Law enforcement | 7 | 6 | 6 | 6 | 7 | 6 | 6.33 | 0.52 |
| P19 Media | 3 | N/A | 7 | 6 | 2 | 7 | 5† | 2.35† |
| P20 Natural resources | 7 | 6 | 7 | 6 | 4 | 7 | 6.17 | 1.17 |
| P21 Social welfare | 5 | N/A | 7 | 6 | 5 | 7 | 6† | 1† |
| P22 Transport | 7 | 2 | 7 | 4 | 3 | 7 | 5 | 2.28 |
| Mode | 7 | 6 | 7 | 6 | 4 | 7 | - | - |
| Mean | 4.95† | 3.95† | 6.38† | 5.29† | 3.67† | 6.36 | 5.1† | 1.15† |
| Standard deviation | 2.25† | 2.26† | 1.16† | 1.28† | 1.83† | 1.22 | 1.67† | 0.51† |
| L-A mean deviation | 0 | 0.15 | 0.47† | 1.86 | 0.38 | 0.31 | 0.53† | 0.67† |

Note: AU=Australia, CA=Canada, CH=Switzerland, DE=Germany, IN=India, US=United States, SD=standard deviation; †includes N/As.

Table 3 – Static fiscal de/centralization at the outset*

| | AU (1910) | CA (1880) | CH (1850) | DE (1950) | IN (1950) | US (1790) | Mean | SD |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------|-------|
| F1 Proportion of own-source revenues out of total CU & local government revenues ¹ | 6 | 3 | 6 | 3 | 5 | 7 | 5 | 1.67 |
| F2 Restrictions on own-source revenues ² | 5 | 7 | 7 | 4 | 4 | 6 | 5.5 | 1.38 |
| F3 Proportion of conditional grants out of total CU & local government revenues ³ | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 0 |
| F4 Degree of conditionality (for conditional grants only) ² | 7 | N/A | 6 | 3 | 3 | 7 | 5.2† | 2.05† |
| F5 CU public sector borrowing autonomy ⁴ | 6 | 7 | 7 | 7 | 4 | 7 | 6.33 | 1.21 |
| Mean | 6.2 | 6† | 6.6 | 4.8 | 4.6 | 6.8 | 5.83† | 0.92† |
| Weighted mean‡ | 6 | 5.42† | 6.67 | 4.92 | 4.67 | 6.75 | 5.74† | 0.88† |
| Core mean† | 6.5 | 5† | 6.5 | 5 | 6 | 7 | 6† | 0.84† |
| Standard deviation | 0.84 | 2† | 0.55 | 2.05 | 1.52 | 0.45 | 1.23† | 0.72† |

Notes: *data for Canada are for 1880; 11=0-14, 2=15-29, 3=30-44, 4=45-59, 5=60-74, 6=75-89, 7=90-100; 21=very high, 2=high, 3=quite high, 4=medium, 5=quite low, 6=low, 7=very low; 31=86-100, 2=71-85, 3=56-70, 4=41-55, 5=26-40, 6=11-25, 7=0-10; 41=very low, 2=low, 3=quite low, 4=medium, 5=quite high, 6=high, 7=very high; AU=Australia, CA=Canada, CH=Switzerland, DE=Germany, IN=India, US=United States, SD=standard deviation; ‡ F1+F2+(F3+F3+F4/3)+F5/4; † F1+F3/2; N/A: not applicable; † includes N/As.

Table 4 – Frequency and direction of dynamic legislative de/centralization, outset—2010

| | AU | | CA | | CH | | DE | | IN | | US | |
|--------------------------------|-----------|----------|------------------|------------------|-----------|----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|
| | C | D | C | D | C | D | C | D | C | D | C | D |
| P1 Agriculture | 4 | 0 | 0 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 5 | 0 |
| P2 Citizenship and immigration | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 1 |
| P3 Culture | 3 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| P4 Currency and money supply | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 |
| P5 Defense | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 |
| P6 Economic activity | 3 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 4 | 2 |
| P7 Education – pre-tertiary | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 |
| P8 Education – tertiary | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 |
| P9 Elections and voting | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 0 |
| P10 Employment relations | 3 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| P11 Environmental protection | 3 | 0 | 2 | 0 | 4 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| P12 External affairs | 0 | 0 | 0 | 1/2 ¹ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| P13 Finance and securities | 2 | 0 | 0 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 5 | 1 |
| P14 Health care | 2 | 0 | 2 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| P15 Language | N/A | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 |
| P16 Law – civil | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| P17 Law – criminal | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| P18 Law enforcement | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 |
| P19 Media | 2 | 0 | 0 | 0/1 ² | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 |
| P20 Natural resources | 2 | 0 | 0 | 1 | 4 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 |
| P21 Social welfare | 2 | 0 | 2/3 ³ | 0 | 4 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| P22 Transport | 4 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| Total | 41 | 0 | 8/9 | 8-10 | 52 | 0 | 10 | 4 | 6 | 1 | 68 | 10 |

Notes: AU=Australia, CA=Canada, CH=Switzerland, DE=Germany, IN=India, US=United States; ¹ 2: Alberta, Quebec; 1: the other provinces; ² 1: Ontario, Quebec; 2: the other provinces; ³ 3: Quebec; 2: the other provinces.

Table 5 – Frequency and direction of dynamic administrative de/centralization, outset—2010

| | AU | | CA | | CH | | DE | | IN | | US | |
|--------------------------------|-----------|----------|------------------|------------------|-----------|----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|----------|
| | C | D | C | D | C | D | C | D | C | D | C | D |
| P1 Agriculture | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 4 | 0 |
| P2 Citizenship and immigration | 0 | 0 | 0 | 1/2 ¹ | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 |
| P3 Culture | 3 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| P4 Currency and money supply | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 |
| P5 Defense | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| P6 Economic activity | 3 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 5 | 1 |
| P7 Education – pre-tertiary | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| P8 Education – tertiary | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| P9 Elections and voting | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| P10 Employment relations | 3 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| P11 Environmental protection | 2 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| P12 External affairs | 0 | 0 | 0 | 1/2 ² | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| P13 Finance and securities | 2 | 0 | 0 | 1 | 4 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 4 | 1 |
| P14 Health care | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 |
| P15 Language | N/A | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| P16 Law – civil | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| P17 Law – criminal | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| P18 Law enforcement | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| P19 Media | 2 | 0 | 0 | 0/1 ³ | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 1 |
| P20 Natural resources | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| P21 Social welfare | 2 | 0 | 2/3 ⁴ | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| P22 Transport | 3 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 |
| Total | 32 | 0 | 8/9 | 9-12 | 29 | 0 | 10 | 2 | 5 | 3 | 52 | 7 |

Notes: AU=Australia, CA=Canada, CH=Switzerland, DE=Germany, IN=India, US=United States; ¹ 2: Quebec; 1: the other provinces; ² 2: Alberta, Quebec; 1: the other provinces; ³ 1: Ontario, Quebec; 2: the other provinces; ⁴ 3: Quebec; 2: the other provinces.

Table 6 – Frequency and direction of dynamic fiscal de/centralization, outset—2010

| | AU | | CA | | CH | | DE | | IN | | US | |
|--|----------|----------|----------|----------|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | C | D | C | D | C | D | C | D | C | D | C | D |
| F1 Proportion of own-source revenues out of total CU & local govt revenues | 3 | 2 | 1 | 3 | 2 | 2 | 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| F2 Restrictions on own-source revenues | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| F3 Proportion of conditional grants out of total CU & local govt revenues | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| F4 Degree of conditionality (for conditional grants only) | 2 | 1 | 1 | 2 | 4 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 5 | 0 |
| F5 CU public sector borrowing autonomy | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Total | 9 | 4 | 4 | 6 | 10 | 3 | 6 | 3 | 2 | 1 | 9 | 0 |

Note: AU=Australia, CA=Canada, CH=Switzerland, DE=Germany, IN=India, US=United States.

Table 7 – Cumulative legislative de/centralization, outset—2010

| | AU | CA | CH | DE | IN | US | Mean | SD |
|--------------------------------|-----|--------------------|-----|----|----|-----|-------|-------|
| P1 Agriculture | -4 | 1 | -5 | 0 | -1 | -5 | -2.33 | 2.66 |
| P2 Citizenship and immigration | 0 | 0 | -3 | 0 | 0 | -5 | -1.33 | 2.16 |
| P3 Culture | -3 | 1 | -2 | 0 | 0 | -2 | -1 | 1.55 |
| P4 Currency and money supply | 0 | 0 | -1 | 0 | 0 | -5 | -1 | 2 |
| P5 Defense | 0 | 0 | -2 | 0 | 0 | -2 | -0.67 | 1.03 |
| P6 Economic activity | -3 | -1 | -4 | 0 | -1 | -3 | -2 | 1.55 |
| P7 Education – pre-tertiary | -3 | 0 | -1 | 0 | -3 | -2 | -1.5 | 1.38 |
| P8 Education – tertiary | -5 | 0 | -1 | 0 | -1 | -3 | -1.67 | 1.97 |
| P9 Elections and voting | 0 | 0 | -2 | 0 | 1 | -4 | -0.83 | 1.83 |
| P10 Employment relations | -3 | 5 | -4 | 0 | 0 | -3 | -0.83 | 3.31 |
| P11 Environmental protection | -3 | -2 | -4 | -2 | 0 | -4 | -2.5 | 1.52 |
| P12 External affairs | 0 | 1/2 ¹ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.17 | 0.41 |
| P13 Finance and securities | -2 | 1 | -5 | 0 | -1 | -4 | -1.83 | 2.32 |
| P14 Health care | -3 | -1 | -3 | -2 | 0 | -3 | -2 | 1.26 |
| P15 Language | N/A | -2 | -1 | 0 | 0 | -3 | -1.2 | 1.3 |
| P16 Law – civil | -1 | 0 | -5 | 0 | 0 | -2 | -1.33 | 1.97 |
| P17 Law – criminal | -2 | 0 | -4 | 0 | 0 | -1 | -1.17 | 1.6 |
| P18 Law enforcement | -2 | 0 | -1 | 0 | -1 | -2 | -1 | 0.89 |
| P19 Media | -2 | 0/1 ² | -5 | 0 | 0 | -5 | -2 | 2.45 |
| P20 Natural resources | -2 | 1 | -4 | -4 | 0 | -2 | -1.83 | 2.04 |
| P21 Social welfare | -3 | -3/-4 ³ | -5 | 0 | 0 | -4 | -2.57 | 2.16 |
| P22 Transport | -4 | 2 | -4 | 0 | 0 | -4 | -1.67 | 2.66 |
| Total | -45 | 2-5 | -66 | -8 | -7 | -68 | -32 | 31.55 |

Notes: AU=Australia, CA=Canada, CH=Switzerland, DE=Germany, IN=India, US=United States, SD=standard deviation; figures are for cumulative direction and magnitude; ¹ 2: Alberta, Quebec; 1: the other provinces; ² 1: Ontario, Quebec; 0: the other provinces; ³ -3: Quebec; -4: the other provinces.

Table 8 – Cumulative administrative de/centralization, outset—2010

| | AU | CA | CH | DE | IN | US | Mean | SD |
|--------------------------------|-----|--------------------|-----|----|----|-----|--------|-------|
| P1 Agriculture | -2 | 1 | -1 | 1 | 0 | -4 | -0.83 | 1.94 |
| P2 Citizenship and immigration | 0 | 1/2 ¹ | -1 | 0 | 2 | -5 | -0.5 | 2.43 |
| P3 Culture | -3 | 1 | -1 | -1 | 0 | -3 | -1.17 | 1.6 |
| P4 Currency and money supply | 0 | 0 | 0 | -1 | 0 | -5 | -1 | 2 |
| P5 Defense | 0 | 0 | -3 | 0 | 0 | -2 | -0.83 | 1.33 |
| P6 Economic activity | -3 | -1 | -2 | 0 | -1 | -4 | -1.83 | 1.47 |
| P7 Education – pre-tertiary | -1 | 0 | 0 | -1 | -2 | -1 | -0.83 | 0.75 |
| P8 Education – tertiary | -5 | 0 | -2 | -1 | -1 | -1 | -1.67 | 1.75 |
| P9 Elections and voting | 0 | 0 | -1 | 0 | 1 | -1 | -0.17 | 0.75 |
| P10 Employment relations | -3 | 5 | -1 | 0 | 0 | -2 | -0.17 | 2.79 |
| P11 Environmental protection | -2 | -2 | -2 | 0 | 0 | -3 | -1.5 | 1.22 |
| P12 External affairs | 0 | 1/2 ² | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.17 | 0.41 |
| P13 Finance and securities | -2 | 1 | -4 | -2 | -1 | -3 | -1.83 | 1.72 |
| P14 Health care | -2 | 0 | -1 | 0 | 0 | -1 | -0.67 | 0.82 |
| P15 Language | | -2 | 0 | 0 | 0 | -1 | -0.6 | 0.89 |
| P16 Law – civil | -1 | 0 | 0 | 0 | 0 | -1 | -0.33 | 0.52 |
| P17 Law – criminal | -2 | 0 | -1 | 0 | 0 | -1 | -0.67 | 0.82 |
| P18 Law enforcement | -2 | 0 | 0 | -1 | -1 | -1 | -0.83 | 0.75 |
| P19 Media | -2 | 0/1 ³ | -6 | 0 | 0 | -5 | -2.17 | 2.71 |
| P20 Natural resources | -1 | 1 | -1 | 0 | 0 | -1 | -0.33 | 0.82 |
| P21 Social welfare | -3 | -3/-4 ⁴ | -1 | -3 | 0 | -2 | -2.17 | 1.47 |
| P22 Transport | -3 | 2 | -3 | 0 | 1 | -3 | -1 | 2.28 |
| Total | -37 | 4-8 | -31 | -9 | -2 | -50 | -20.83 | 21.57 |

Note: AU=Australia, CA=Canada, CH=Switzerland, DE=Germany, IN=India, US=United States, SD=standard deviation; figures are for cumulative direction and magnitude; ¹ 2: Quebec; 1: the other provinces; ² 2: Alberta, Quebec; 1: the other provinces; ³ 1: Ontario, Quebec; 0: the other provinces; ⁴ -3: Quebec; -4: the other provinces.

Table 9 – Cumulative fiscal de/centralization, outset—2010

| | AU | CA | CH | DE | IN | US | <i>Mean</i> | <i>SD</i> |
|--|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|
| F1 Proportion of own-source revenues out of total CU & local government revenues | -2 | 3 | -1 | -2 | -1 | -1 | -0.67 | 1.86 |
| F2 Restrictions on own-source revenues | -4 | 0 | -3 | -1 | 0 | -1 | -1.5 | 1.64 |
| F3 Proportion of conditional grants out of total CU & local government revenues | -1 | -1 | -1 | 0 | -1 | -1 | -0.83 | 0.41 |
| F4 Degree of conditionality (for conditional grants only) | -3 | 3 | -4 | 2 | 1 | -5 | -1 | 3.41 |
| F5 CU public sector borrowing autonomy | -1 | 0 | 0 | -4 | 0 | -1 | -1 | 1.55 |
| <i>Total</i> | <i>-11</i> | <i>5</i> | <i>-9</i> | <i>-5</i> | <i>-1</i> | <i>-9</i> | <i>-5</i> | <i>6.07</i> |

Notes: AU=Australia, CA=Canada, CH=Switzerland, DE=Germany, IN=India, US=United States, SD=standard deviation; figures are for cumulative direction and magnitude.

Table 10 – Static legislative de/centralization, 2010

| | AU | CA | CH | DE | IN | US | Mean | SD |
|--------------------------------|-------|------------------------|-------|--------|-------|-------|--------|-------|
| P1 Agriculture | 2 | 3 | 2 | 2 | 4 | 2 | 2.5 | 0.84 |
| P2 Citizenship and immigration | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1.33 | 0.52 |
| P3 Culture | 3 | 4 | 5 | 6 | 4 | 4 | 4.33 | 1.03 |
| P4 Currency and money supply | 1 | 1 | 1 | N/A | 1 | 1 | 1 | 0 |
| P5 Defense | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1.16 | 0.41 |
| P6 Economic activity | 2 | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2.5 | 0.55 |
| P7 Education – pre-tertiary | 4 | 7 | 6 | 7 | 4 | 4 | 5.33 | 1.5 |
| P8 Education – tertiary | 2 | 7 | 5 | 6 | 2 | 4 | 4.33 | 2.07 |
| P9 Elections and voting | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 | 2 | 3.33 | 0.82 |
| P10 Employment relations | 2 | 6 | 3 | 2 | 4 | 4 | 3.5 | 1.52 |
| P11 Environmental protection | 4 | 4 | 3 | 2 | 1 | 3 | 2.83 | 1.17 |
| P12 External affairs | 1 | 2/3 ¹ | 2 | 2 | 1 | 1 | 1.5 | 0.55 |
| P13 Finance and securities | 3 | 4 | 2 | 2 | 1 | 2 | 2.33 | 1.03 |
| P14 Health care | 3 | 5 | 4 | 2 | 5 | 3 | 3.67 | 1.21 |
| P15 Language | | 4 | 5 | 4 | 3 | 4 | 4† | 0.71 |
| P16 Law – civil | 5 | 7 | 2 | 2 | 4 | 4 | 4 | 1.9 |
| P17 Law – criminal | 5 | 1 | 2 | 2 | 4 | 5 | 3.17 | 1.72 |
| P18 Law enforcement | 5 | 6 | 5 | 6 | 6 | 4 | 5.33 | 0.82 |
| P19 Media | 1 | 1/2 ² | 1 | 6 | 2 | 2 | 2.17 | 1.94 |
| P20 Natural resources | 5 | 7 | 3 | 2 | 2 | 5 | 4 | 2 |
| P21 Social welfare | 2 | 3/4 ³ | 2 | 2 | 4 | 2 | 2.5 | 0.84 |
| P22 Transport | 3 | 4 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2.83 | 0.75 |
| Mode | 2 | 4 | 2 | 2 | 4 | 4 | - | - |
| Mean | 2.81 | 3.91-4.05 ⁴ | 2.91 | 3.05† | 2.86 | 2.95 | 3.08† | 0.41† |
| Standard deviation | 1.47 | 2.09 ⁵ | 1.51 | 1.91† | 1.49 | 1.25 | 1.62† | 0.31† |
| L-A mean deviation | -0.38 | -0.23 – -0.27 | -1.82 | -1.63† | -0.59 | -1.14 | -0.96† | 0.67† |

Notes: AU=Australia, CA=Canada, CH=Switzerland, DE=Germany, IN=India, US=United States, SD=standard deviation; ¹ 3: Alberta, Quebec; 2: the other provinces; ² 2: British Columbia, Ontario, Quebec; 1: the other provinces; ³ 4: Quebec; 3: the other provinces; ⁴ weighted mean: 3.97; 5 excludes asymmetry; †includes N/As.

Table 11 – Static administrative de/centralization, 2010

| | AU | CA | CH | DE | IN | US | Mean | SD |
|--------------------------------|------|------------------------|------|-------------------|------|------|-------------------|-------------------|
| P1 Agriculture | 4 | 3 | 6 | 6 | 5 | 3 | 4.5 | 1.38 |
| P2 Citizenship and immigration | 1 | 3/4 ¹ | 5 | 4 | 3 | 2 | 3 | 1.41 |
| P3 Culture | 3 | 4 | 6 | 5 | 4 | 4 | 4.33 | 1.03 |
| P4 Currency and money supply | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1.17 | 0.41 |
| P5 Defense | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1.33 | 0.52 |
| P6 Economic activity | 2 | 3 | 5 | 5 | 3 | 3 | 3.5 | 1.22 |
| P7 Education – pre-tertiary | 6 | 7 | 7 | 6 | 5 | 6 | 6.17 | 0.75 |
| P8 Education – tertiary | 2 | 7 | 5 | 6 | 3 | 6 | 4.83 | 1.94 |
| P9 Elections and voting | 4 | 4 | 5 | 5 | 4 | 6 | 4.67 | 0.82 |
| P10 Employment relations | 2 | 6 | 6 | 4 | 4 | 5 | 4.5 | 1.52 |
| P11 Environmental protection | 5 | 4 | 5 | 6 | 1 | 4 | 4.17 | 1.72 |
| P12 External affairs | 1 | 2/3 ² | 2 | 2 | 1 | 2 | 1.5 | 0.55 |
| P13 Finance and securities | 3 | 4 | 3 | 4 | 1 | 3 | 3 | 1.1 |
| P14 Health care | 4 | 6 | 6 | 6 | 5 | 5 | 5.33 | 0.82 |
| P15 Language | | 4 | 6 | 5 | 4 | 6 | 5 | 1 |
| P16 Law – civil | 5 | 7 | 6 | 6 | 5 | 5 | 5.67 | 0.82 |
| P17 Law – criminal | 5 | 4 | 5 | 6 | 5 | 5 | 5 | 0.63 |
| P18 Law enforcement | 5 | 6 | 6 | 5 | 6 | 5 | 5.5 | 0.55 |
| P19 Media | 1 | 1/2 ³ | 1 | 6 | 2 | 2 | 2.17 | 1.94 |
| P20 Natural resources | 6 | 7 | 6 | 6 | 4 | 6 | 5.83 | 0.98 |
| P21 Social welfare | 2 | 3/4 ⁴ | 6 | 3 | 5 | 5 | 4 | 1.55 |
| P22 Transport | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 0 |
| Mode | 1 | 4 | 6 | 6 | 4/5 | 5 | - | - |
| Mean | 3.19 | 4.14-4.32 ⁵ | 4.73 | 4.68 | 3.45 | 4.09 | 4.05 | 0.63 |
| Standard deviation | 1.75 | 1.98 ⁶ | 1.78 | 1.52 | 1.63 | 1.6 | 1.71 | 0.16 |
| L-A mean deviation | 0.38 | 0.23-0.27 | 1.82 | 1.63 ^f | 0.59 | 1.14 | 0.96 ^f | 0.67 ^f |

Notes: AU=Australia, CA=Canada, CH=Switzerland, DE=Germany, IN=India, US=United States, SD=standard deviation; ¹ 4: Quebec; 3: the other provinces; ² 3: Alberta, Quebec; 2: the other provinces; ³ 2: British Columbia, Ontario, Quebec; 1: the other provinces; ⁴ 4: Quebec; 3: the other provinces; ⁵ weighted mean: 4.21; ⁶ excludes asymmetry; ^f includes N/As.

Table 12 – Static fiscal de/centralization, 2010

| | AU | CA | CH | DE | IN | US | Mean | SD |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| F1 Proportion of own-source revenues out of total CU & local government revenues ¹ | 4 | 6 | 5 | 1 | 4 | 6 | 4.33 | 1.86 |
| F2 Restrictions on own-source revenues ² | 1 | 7 | 4 | 3 | 4 | 5 | 4 | 2 |
| F3 Proportion of conditional grants out of total CU & local government revenues ³ | 6 | 6 | 6 | 7 | 6 | 6 | 6.17 | 0.41 |
| F4 Degree of conditionality (for conditional grants only) ² | 4 | 7 | 2 | 5 | 4 | 2 | 4 | 1.9 |
| F5 CU public sector borrowing autonomy ⁴ | 5 | 7 | 7 | 3 | 4 | 6 | 5.33 | 1.63 |
| <i>Mean</i> | 4 | 6.6 | 4.8 | 3.8 | 4.4 | 5 | 4.77 | 1.01 |
| <i>Weighted mean</i> ‡ | 3.83 | 6.58 | 5.17 | 3.33 | 4.33 | 5.42 | 4.78 | 1.18 |
| <i>Core mean</i> † | 5 | 6 | 5.5 | 4 | 5 | 6 | 5.25 | 0.76 |
| <i>Standard deviation</i> | 1.87 | 0.55 | 1.92 | 2.28 | 0.89 | 1.73 | 1.54 | 0.67 |

Notes: 1=0-14, 2=15-29, 3=30-44, 4=45-59, 5=60-74, 6=75-89, 7=90-100; 21=very high, 2=high, 3=quite high, 4=medium, 5=quite low, 6=low, 7=very low; 31=86-100, 2=71-85, 3=56-70, 4=41-55, 5=26-40, 6=11-25, 7=0-10; 41=very low, 2=low, 3=quite low, 4=medium, 5=quite high, 6=high, 7=very high; AU=Australia, CA=Canada, CH=Switzerland, DE=Germany, IN=India, US=United States, SD=standard deviation; ‡ $F1+F2+(F3+F3+F4/3)+F5/4$; † $F1+F3/2$.

Table 13 – Comparative synopsis of properties of federations, properties of dynamic de/centralization, and hypotheses

| | AU | CA | CH | DE | IN | US | |
|---|---------------------------------------|--|---|--|--|--|---|
| Properties of federations | | | | | | | |
| Established | 1901 | 1867 | 1850 | 1949 | 1950 | 1789 | |
| Federal bargain | Yes | Yes | Yes | No | No | Yes | |
| Mono/multilingual | Mono | Multi | Multi | Mono | Multi | Mono | |
| Exposure to reg. Integration | Absent | Low | High | High | Absent | Low | |
| Party system nationalization (2010 scores in brackets) ¹ | High (0.90) | High (0.81) | Medium (0.59) | High (0.91) | High to low (0.39) | Low to high (0.90) | |
| No of constituent units (2010) | 6 | 10 | 26 | 16 | 28 | 50 | |
| Residual powers | Yes | No | Yes | Yes | No | Yes | |
| Direct/indirect administration | Direct | Direct | Indirect | Indirect | Direct | Direct | |
| Parliamentary | Yes | Yes | No | Yes | Yes | No | |
| Direct democracy | Yes | No | Yes | No | No | No | |
| Properties of dynamic de/centralization | | | | | | | Pattern |
| Direction – Legis | Centralization | Decentralization | Centralization | Centralization | Centralization | Centralization | Centralization dominant but CA significant exception. |
| Direction – Admin | Centralization | Decentralization | Centralization | Centralization | Centralization | Centralization | Centralization dominant but CA significant exception |
| Direction – Fiscal | Centralization | Decentralization | Centralization | Centralization | Centralization | Centralization | Centralization dominant but CA significant exception |
| Magnitude – Legis | -2.14 | 0.11 | -3 | -0.38 | -0.43 | -3.1 | High magnitude in US, CH, AU; low magnitude in the other cases, CA in particular. |
| Magnitude – Admin | -1.76 | 0.19 | -1.65 | -0.61 | -0.22 | -2.27 | High magnitude in US, CH, AU; Low magnitude in the other cases but slightly higher in DE. |
| Magnitude – Fiscal (core mean) | -1.5 | 1 | -1 | -1 | -1 | -1 | Roughly similar magnitude across cases. |
| Frequency – policy (mean across policies) | 3.48 | 1.55 | 3.68 | 1.18 | 0.68 | 6.23 | High frequency in AU, CH and, especially, US; lower frequency elsewhere, especially in IN. |
| Frequency – policy (mean per decade) | 7.3 | 2.43 | 5.06 | 4.33 | 2.5 | 6.23 | Highest frequency in AU and US; lowest in CA. |
| Pace (% of 1-point L changes) | 93 | 76 | 81 | 93 | 86 | 86 | Generally very gradual. Big jumps (e.g. P10 in CA; P16, P17 in CH) rare. |
| Timing | Peak in the 1970s. | Change concentrated in the middle period (1910-1980). Emergence of asymmetry since 1960s. | Very gradual throughout. 1874 and 1947 closest to critical junctures. | Peak in the 1960s. | Peak in the 1970s. | Peaks in the 1930s and 1970s-80s. | Higher post 1920 but up to a point only. |
| Sequence | Fiscal centralization first. | Different spheres (e.g. L, A, F) moving in parallel but decentralization first followed by some centralization). | No clear sequence. | Different spheres (e.g. L, A, F) moving in parallel. | Legis and admin spheres moving in parallel. | No clear sequence. | No clearly dominant pattern. |
| Form | Highest in legis sphere. | Highest in fiscal sphere and lowest in legis sphere. | Highest in legis sphere and lowest in fiscal sphere. | Highest in fiscal sphere and lowest in legis sphere. | Highest in legis sphere and lowest in admin sphere | Highest in legis sphere and lowest in fiscal sphere. | CH & US and CA & DE similar, other patterns elsewhere. |
| Instruments | Court rulings and fiscal instruments. | Court rulings and enactment of legislation. | Constitutional change + framework legislation. | Constitutional change and enactment of legislation. | Constitutional change and court rulings. | Court rulings + framework legislation; fiscal instruments. | Constitutional change important in some cases (esp. CH). Court rulings and fiscal instruments also often important. |

| | AU | CA | CH | DE | IN | US | |
|-------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--|
| Hypotheses² | | | | | | | Comparative assessment |
| H1a | √√ | X | √√ | √√ | √√ | √√ | Largely confirmed but Canada is a significant exception. |
| H1b | √√ | XX | √√ | √ | √ | √√ | Largely confirmed but Canada is a major exception. |
| H1c | N/A | ~ | √ | N/A | N/A | √√ | Only partially confirmed. Significant centralization in Switzerland prior to 1920. To the extent that centralization occurred in Canada, it did so after 1920 but it took place alongside considerable decentralization. |
| H2a | √√ | X | √√ | √ | √ | √√ | Largely confirmed but Canada is a major exception. |
| H2b | √ | X | √ | √ | √ | √ | Only partially confirmed. At odds with Canada's experience and only weakly supported in the other cases. |
| H2c | N/A | N/A | √ | √ | N/A | √ | Weakly confirmed. Australia and India had no exposure to regional integration. |
| H2d | N/A | √ | N/A | N/A | N/A | N/A | Confirmed for Canada, the only multinational federation in our set, but only weakly so. |
| H3a | ~ | √√ | √√ | ~ | ~ | √√ | Broadly supported, although identification with the federation was already strong at the outset in Australia, Germany and India. |
| H3b | √√ | ~ | √√ | √√ | ~ | √√ | Largely confirmed, although there was no centralization in Canada is some key policy areas and there wasn't much change in expectations in India. |
| H4 | √ | √ | √ | √ | ~ | √ | Largely confirmed but with a generally weak effect. |
| H5 | √ | √ | √√ | √ | √ | √√ | Broadly confirmed. Considerable evidence, for instance, on the important role played by interest groups. |
| H6a | √√ | √√ | ~ | √ | X | ~ | Only partially supported. Highly consistent with the Australian and the Canadian experience but less so with the Swiss and US one. At odds with India's experience while Germany is a weak test. |
| H6b | √ | ~ | √ | X | √ | ~ | Only weakly supported. Generally true but of only marginal effect as a great deal of centralization also occurred during periods of right-of-center party rule in all federations. |
| H6c | √√ | √√ | N/A | √ | √ | √√ | Largely confirmed, though only weakly so in Germany and India, also on account of their higher centralization at the outset. |
| H7a | XX | √√ | √ | √ | √ | √√ | Broadly confirmed but Australia is a major exception. Germany and India, given their higher centralization at the outset, are weak tests. |
| H7b | XX | X | XX | X | X | XX | Comprehensively rejected. |
| H7c | XX | √√ | √ | √ | √ | XX | Only partially confirmed. Canada and Switzerland are consistent with it but not Australia and the US. Germany and India more centralized at birth so are weak tests. |
| H7d | N/A | N/A | √√ | X | N/A | N/A | Confirmed for Switzerland but rejected for Germany. |
| H7e | √√ | XX | XX | √ | √ | XX | Largely rejected. Clearly at odds with the experience of Canada, Switzerland and the US. Only Australia fully consistent with it. Germany and India are weak tests given their already higher level of centralization at the outset. |
| H7f | XX | N/A | X | N/A | N/A | N/A | Rejected in that direct democracy occasionally presented an obstacle but did not fundamentally constrain centralization, especially in Australia. |

Note: √√: strongly supported, √: weakly supported, ~: ambiguous, X: weakly rejected, XX: strongly rejected. ¹Index of party system nationalization scores; score for Germany refers to plurality vote (Golosoov 2016, 284); ²see introductory article to this special issue (Dardanelli et al. 2019).

References:

- Dardanelli, Paolo, John Kincaid, Alan Fenna, André Kaiser, André Lecours, and Ajay Kumar Singh. 2019. Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De/Centralization in Federations. *Publius: The Journal of Federalism* 49 (1): 1-29.
- Golosoov, Grigorii. 2016. Party System Nationalization: The Problems of Measurement with an Application to Federal States. *Party Politics* 22 (3): 278-88.

Online appendix to chapter 4

Artikel: Policy-Vielfalt zwischen den Bundesländern: Art, Ausmaß und Akteure nach der Föderalismusreform I (mit Iris Reus).

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| 1. Policy Indizes..... | 379 |
| 1.1 Darstellung der Policy Indizes | 379 |
| 1.2 Index Spielhallenrecht..... | 381 |
| 1.3 Index Heimrecht..... | 389 |
| 1.4 Index Beamtenversorgung..... | 400 |
| 1.5 Index Beamtenbesoldung | 409 |
| 1.6 Index Beamtenlaufbahnrecht | 417 |
| 1.7 Index Gaststättenrecht | 421 |
| 1.8 Index Hochschulrecht | 423 |
| 1.9 Index Wohnungswesen..... | 429 |
| 1.10 Index Untersuchungshaftvollzug | 434 |
| 1.11 Index Jugendstrafvollzug..... | 442 |
| 1.12 Index Erwachsenenstrafvollzug | 450 |
| 1.13 Index Nichtraucherchutz | 458 |
| 1.14 Index Grunderwerbsteuer | 463 |
| 1.15 Index Versammlungsrecht | 465 |
| 1.16 Index Ladenöffnungsrecht | 471 |
| 2. Veranschaulichung der Berechnung der „Abweichung vom Policy-Mainstream“ | 480 |
| 3. Erläuterungen zur Einschätzung des Ausmaßes an Policy-Diversität in den untersuchten Kompetenzbereichen..... | 484 |

1. Policy Indizes

1.1 Darstellung der Policy Indizes

Im Folgenden geben wir die Daten für die im Artikel verwendeten policy-spezifischen Indizes ausführlich wieder. Hierzu stellen wir zu allen 15 Kompetenzen bzw. Teilkompetenzen Anhänge mit folgenden Informationen zur Verfügung:

A) Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Vor der Entwicklung des kompetenzspezifischen Index muss zunächst der neue Gestaltungsspielraum der Länder abgegrenzt werden, d.h. welche Policy-Aspekte durch die Föderalismusreform I neu in die Zuständigkeit der Länder übertragen wurden. Bei etlichen Kompetenzen verblieben bestimmte Bereiche der Kompetenz in der Zuständigkeit des Bundes, welche somit der Gesetzgebung der Länder weiterhin verschlossen bleiben und daher auch nicht in den Index eingehen. Daneben gab es in den meisten Kompetenzen bestimmte Aspekte, die den Ländern bereits vor 2006 zur Gesetzgebung offen standen (sog. Öffnungsklauseln im Bundesrecht). Diese Aspekte stellen also keinen neuen Gestaltungsspielraum dar, da der gleiche Gestaltungsspielraum bereits vor der Föderalismusreform bestand. Ebenfalls nicht Teil des Index sind Policy-Aspekte, bei denen bisheriges Bundesgesetz und neue Landesgesetze einheitlich sind, d.h. kein Land eine vom Bund oder den anderen Ländern unterschiedliche Regelung erlassen hat. In vielen Fällen ist dies auf verfassungsrechtliche bzw. gerichtliche Vorgaben zurückzuführen, die von allen gleichermaßen zu beachten sind und somit eine weitere Begrenzung des Gestaltungsspielraums der Länder darstellen.

B) Aufbau und Inhalt des Index

Der Index umfasst alle wesentlichen Aspekte der Policy, wobei jeweils die Anzahl der Dimensionen und Subdimensionen von Umfang und Komplexität der Policy abhängt. Für jede (Sub)Dimension wird ein Indikator festgelegt. Jeder Index ist so konstruiert, dass er die Einordnung der Landesgesetze in quantitativer Form auf einer Links-Rechts-Skala ermöglicht. Daher ist auch jeder einzelne Indikator entsprechend dieser Skala konzipiert, d.h. die am weitesten „rechte“ Ausprägung bekommt immer die 0 als Wert, die am weitesten „linke“ Ausprägung den höchsten Wert. Für jeden Indikator werden so viele unterschiedliche Scores verteilt, wie sich unterschiedliche Ausprägungen in den Gesetzen finden. Die Indizes sind additiv, d.h. die Scores eines Gesetzes in den einzelnen (Sub-)Dimensionen werden zu einer Gesamtscore addiert. Die folgende Tabelle stellt die Index-Konstruktion in abstrahierter Form dar:

| 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] | (...) |
| (...) | (...) | (...) |

Die hauptsächlichen Quellen bei der Konstruktion der Indizes waren die Gesetze des Bundes und der Länder (einschließlich Gesetzesbegründungen und ergänzend weiteren Dokumenten zu den Gesetzgebungsprozessen aus den Parlamentsdokumentationen). Am Ende des Abschnitts wird zudem die wichtigste Literatur zur Kompetenz, die bei der Entwicklung des jeweiligen Index hinzugezogen wurde, aufgeführt sowie ergänzende schriftliche und telefonische Interviews mit Experten des jeweiligen Politikfeldes.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

Alle zum Scoring verwendeten und somit der Analyse zugrunde liegenden Gesetze, die von den Ländern zu einem Kompetenztitel verabschiedet wurden, werden nach Ländern und chronologisch mit vollständiger Bezeichnung aufgelistet. Solange in einem Land nach dem 1. September 2006 (Inkrafttreten der Reform) noch kein eigenes Landesgesetz verabschiedet wurde, wird für dieses Jahr für das Land der Wert des Bundesgesetzes übernommen. Sobald ein Land ein Gesetz erlassen hat, gilt der Gesamtscore dieses Gesetzes für das Land ab dem Jahr des Gesetzesbeschlusses, bis zu dem Jahr, in dem das Gesetz novelliert wird (oder bis zum Ende des Untersuchungszeitraums, wenn das Gesetz nicht novelliert wird).

In einer geringen Anzahl von Fällen wurden Aspekte des Index nicht in einem Gesetz (durch das Parlament), sondern in einer Verordnung (durch die Verwaltung) geregelt. Dies betrifft die Kompetenztitel Heimrecht, Laufbahnrecht und Hochschulrecht. Da es eine Ermächtigung des Gesetzgebers für Verordnungen benötigt und der Gesetzgeber auch jederzeit die Verordnung durch ein neues Gesetz abändern könnte, gehen wir von der Zustimmung des Gesetzgebers zum Inhalt der Verordnung aus. Alle Verordnungen, die zeitnah zum vorherigen Gesetz (im gleichen oder folgenden Kalenderjahr) erlassen wurden, werden zum Scoring des jeweiligen Gesetzes hinzugezählt, da anzunehmen ist, dass der Inhalt der Verordnung dem Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes bereits – zumindest im Wesentlichen – bekannt war. Alle Verordnungen, die mit größerem zeitlichen Abstand zum vorherigen Gesetz erlassen wurden, werden separat gescored (als ob sie Gesetze wären).

D) Übersicht über die Index-Scores

Abschließend werden für alle Landesgesetze die Werte der einzelnen Indikatoren im Überblick aufgeführt. Die Quellennachweise zu den Scores, d.h. die entsprechende Fundstelle im Landesgesetz sowie der dazugehörige Textauszug aus dem Gesetz, der die Grundlage des Scorings darstellt, sind auf Anfrage von den Autoren erhältlich.

Der Gesamtscore wird durch Addieren der einzelnen Scores gebildet. Dabei werden die einzelnen Scores standardisiert, um implizite Gewichtungen aufgrund der unterschiedlichen Anzahl an Ausprägungen pro (Sub-)Dimension zu vermeiden. Analog standardisieren wir anschließend die Scores der Subdimensionen bei der Berechnung des Gesamtscores der Dimension, damit die unterschiedliche Anzahl der Subdimensionen keine Verzerrung verursacht. Die derart ermittelten Gesamtscores der Landesgesetze sind das finale Produkt der Index-Erstellung.

Länderkürzel:

| | | | |
|-----------|-------------------------------|-----------|----------------------------|
| BB | Brandenburg | NI | Niedersachsen |
| BE | Berlin | NW | Nordrhein-Westfalen |
| BW | Baden-Württemberg | RP | Rheinland-Pfalz |
| BY | Bayern | SH | Schleswig-Holstein |
| HB | Bremen | SL | Saarland |
| HE | Hessen | SN | Sachsen |
| HH | Hamburg | ST | Sachsen-Anhalt |
| MV | Mecklenburg-Vorpommern | TH | Thüringen |

1.2 Index Spielhallenrecht

A) Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Für das Recht der Spielhallen war bis zur Föderalismusreform gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (konkurrierende Gesetzgebung) der Bund zuständig. Da dieser von seiner Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hatte, wären die von den Ländern verabschiedeten Gesetze de facto auch vor der Reform schon möglich gewesen – jedoch immer nur solange der Bund nicht ein Gesetz verabschiedet (verfassungsmäßiger Vorrang), weshalb dies trotzdem als neuer Gestaltungsspielraum zu werten ist.

Die zunächst zögerliche Gesetzgebungsaktivität der Länder nach Inkrafttreten der Reform war auf Unsicherheit bei der Abgrenzung des neuen Gestaltungsspielraums zurückzuführen. Mittlerweile haben mehrere Gutachten bestätigt, dass „eine umfassende Neuregelung [...] durch die Länder ausgeschlossen“ ist (Kluth 2010, S. 89); spielgerätebezogene Aspekte (bspw. Zahl der Automaten pro Konzession, Quote von Gewinn und Verlust bei einem Spiel, Maximalspieldauer an einem Automaten, etc.) sind weiterhin vom Bund zu regeln (Schneider 2009, S. 75ff.). In der Hand der Länder liegen ausschließlich die bauliche und situative Gestaltung von Spielhallen (bspw. räumliche Vorgaben, Werbung, Öffnungszeiten, Angebot von Speisen) sowie die Spielerkontrolle (Maßnahmen gegen Spielsucht, Spielersperren, etc.).

Für die Gesetzgebung der Länder zum Spielhallenrecht war letztlich ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 2010 (Az. C-316/07) ausschlaggebend, das allerdings nur einen Impuls darstellte, während es keine inhaltlichen Vorgaben zu Spielhallen enthielt. Das Urteil erklärte das staatliche Sportwettmonopol des Glücksspielstaatsvertrags der Länder von 2007 für unvereinbar mit europäischem Recht, worauf 2011 die Novelle des Glücksspielstaatsvertrags folgte. Diese wurde von 15 Ländern (zunächst nicht von Schleswig-Holstein) unterzeichnet und enthielt anders als 2007 nun auch einen Abschnitt zu Spielhallen. Die Vorgaben betreffen aber lediglich einige Aspekte in Form von relativ niedrigen Mindestanforderungen, wodurch den Ländern noch weiter Spielraum für eigene Regelungen bleibt. Im Folgenden wurden in allen 16 Ländern Spielhallengesetze verabschiedet, die in ihrem Umfang (d.h. der Anzahl der enthaltenen Aspekte) überall weit über den Staatsvertrag hinausgingen.

B) Aufbau und Inhalt des Index

Wirtschaftspolitische Policy mit folgenden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|--|---|
| Viele staatliche Einschränkungen und Verpflichtungen für Spielhallenbesitzer. Ziele des Gesetzgebers: Verhinderung von Spielsucht sowie städtebauliche Ziele | Wenige staatliche Einschränkungen und Verpflichtungen für Spielhallenbesitzer |

Übersicht über den Index:

| DIMENSION | SUBDIMENSIONEN |
|--|---|
| 1. Spielhallen-Erlaubnis | 1.1 Zahl der Konzessionen pro Standort 1.2 Erlaubnis-Befristung |
| 2. Standortbezogene Vorgaben | 2.1 Abstand zu anderen Spielhallen 2.2 Spielhallen in baulichen Verbänden 2.3 Abstand zu anderen Spielanbietern |
| 3. Kundenwerbung | 3.1 Abstand zu Schulen bzw. Einrichtungen für Jugendliche 3.2 Außenwerbung 3.3 Einsichtnahme von außen |
| 4. Sperrzeit | 4.1 Sperrzeit I: Zahl der Stunden 4.2 Sperrzeit II: Zeitraum |
| 5. Weiterführende Spielmöglichkeiten | 5.1 Beschaffung neuer Geldmittel 5.2 Internetzugang |
| 6. Angebot von Nahrungs- und Genussmitteln | 6.1 Angebot von Speisen 6.2 Angebot von nicht-alkoholischen Getränken 6.3 Angebot von Alkohol |
| 7. Spielerinformation und Schutzmaßnahmen gegen Spielsucht | 7.1 Sozialkonzept 7.2 Maßnahmen gegen Spielsucht 7.3 Informationen zum Spiel 7.4 Förderung des Zeitempfindens des Spielers 7.5 Gewährleistung der Unabhängigkeit des Personals 7.6 Spielersperre |

1.1 Zahl der Konzessionen pro Standort

Da das Bundesrecht für das gesamte Bundesgebiet die Zahl der Spielgeräte (zwölf Stück) pro Konzession regelt, entscheidet die Ausprägung über die Größe der jeweiligen Spielhalle.

- 0 = mehrere Konzessionen an einem Standort möglich
- 1 = max. zwei Konzessionen an einem Standort möglich
- 2 = lediglich eine Konzession an einem Standort möglich

1.2 Befristung der Konzession

- 0 = keine Befristung im Gesetz enthalten
- 1 = die Konzession ist zu befristen, aber kein konkreter Zeitraum vom Gesetz benannt
- 2 = Befristung der Konzession auf max. 15 Jahre
- 3 = Befristung der Konzession auf max. 9 Jahre
- 4 = Befristung der Konzession auf max. 5 Jahre

2.1 Abstand zu anderen Spielhallen

- 0 = kein Mindestabstand vom Gesetz vorgegeben
- 1 = mind. 100m Abstand zu anderen Spielhallen
- 2 = mind. 200m Abstand zu anderen Spielhallen
- 3 = mind. 250m Abstand zu anderen Spielhallen
- 4 = mind. 300m Abstand zu anderen Spielhallen
- 5 = mind. 350m Abstand zu anderen Spielhallen
- 6 = mind. 500m Abstand zu anderen Spielhallen

2.2 Spielhallen in baulichen Verbänden

„Bauliche Verbände“ sind miteinander verbundene Gebäude oder Gebäudeteile, so dass man ohne das Gesamtgebäude zu verlassen, von einem Teil zum nächsten gelangen kann (wie z.B. in Einkaufszentren). Befinden sich darin mehrere Spielhallen, kann der Spieler leichter von einer Spielhalle zur nächsten gelangen.

- 0 = mehrere Spielhallen in baulichen Verbänden erlaubt
- 1 = mehrere Spielhallen in baulichen Verbänden nicht erlaubt

2.3 Abstand zu anderen Spielanbietern

Gemeint ist hier der Abstand zwischen einer Spielhalle und einem Anbieter von anderen Formen des Glücksspiels wie bspw. Lottoannahmestellen, Wettvermittlungsstellen oder auch Spielbanken.

- 0 = kein Mindestabstand vom Gesetz vorgegeben
- 1 = nicht im gleichen Gebäude und nicht in einem baulichen Verbund
- 2 = nicht in unmittelbarer Nähe
- 3 = mind. 500m Abstand

3.1 Abstand zu Schulen bzw. Einrichtungen für Jugendliche

- 0 = kein Mindestabstand vom Gesetz vorgegeben
- 1 = Abstand zu Schulen vorgegeben (enger gefasst, schließt keine Freizeiteinrichtungen mit ein)
- 2 = Abstand zu Einrichtungen vorgegeben, die überwiegend von Minderjährigen besucht werden

3.2 Außenwerbung

- 0 = Außenwerbung ohne Einschränkungen erlaubt
- 1 = keine auffällige Werbung erlaubt, es darf kein Anreiz für den Spielbetrieb davon ausgehen
- 2 = nur die Benennung „Spielhalle“ ist zugelassen

3.3 Einsichtnahme von außen

Hier fallen unter „1“ zwei funktionale Äquivalente, da die Gesetzesbegründungen zeigen, dass beide Regelungen (obwohl gegenteilig) der Einschränkung des Spielens dienen sollen. Wird Einsichtnahme verboten, ist der Grund die Annahme, dass der Blick auf die Automaten einen Anreiz zum Spielen darstellt. Wird explizit Einsichtnahme gefordert, wird auf soziale Kontrolle abgezielt, d.h. dass Vorbeigehende sehen können, wer sich in der Spielhalle aufhält. In beiden Fällen ist der Spielhallenbetreiber gesetzlich eingeschränkt, kann Türen und Fenster nicht nach eigenen Wünschen frei gestalten.

- 0 = keine gesetzliche Regelung zur Einsichtnahme
- 1 = gesetzliche Vorgabe (Einsicht verboten/Einsicht gefordert)

4.1 Sperrzeit I: Zahl der Stunden

- 0 = keine gesetzliche Vorgabe (24h-Öffnung zulässig)
- 1 = die Spielhalle muss für mind. drei Stunden geschlossen werden
- 2 = die Spielhalle muss für mind. fünf Stunden geschlossen werden
- 3 = die Spielhalle muss für mind. sechs Stunden geschlossen werden
- 4 = die Spielhalle muss für mind. sieben Stunden geschlossen werden
- 5 = die Spielhalle muss für mind. acht Stunden geschlossen werden

4.2 Sperrzeit II: Zeitraum

Im Unterschied zur vorherigen Subdimension wird hier betrachtet, ob für alle Spielhallen im Land der gleiche Zeitraum für die Sperrzeit gesetzlich festgelegt wird, wodurch der Spieler zur Pause gezwungen wird.

- 0 = Zeitraum der Sperrzeit nicht gesetzlich geregelt
- 1 = gleicher Zeitraum für die Sperrzeit für alle Spielhallen im Land gesetzlich festgelegt

5.1 Beschaffung neuer Geldmittel

Per Bundesgesetz besteht auch nach der Reform weiterhin ein Verbot für alle Spielhallen im Bundesgebiet, Kredite zum weiteren Spiel zu gewähren. Daher geht es hier darum, ob der Spieler weiteres Bargeld zum Spielen von seinem eigenen Geld beschaffen kann, ohne dafür die Spielhalle verlassen zu müssen.

- 0 = Aufstellen von Bankautomaten und Nutzung entsprechender Zahlungsdienste erlaubt
- 1 = Aufstellen von Bankautomaten und Nutzung entsprechender Zahlungsdienste verboten

5.2 Internetzugang

Im Internet bestehen vielfältige Spielangebote, sodass der Zugang zum Internet dem Spieler ermöglicht, das Spielen dort weiterzuführen.

- 0 = Internetzugang erlaubt
- 1 = Internetzugang verboten

Bei den Subdimensionen zu „6. Angebot von Nahrungs- und Genussmitteln“ geht es darum, inwieweit Speisen bzw. Getränke in der Spielhalle angeboten werden dürfen. Ist es erlaubt, muss der Spieler die Spielhalle dafür nicht verlassen und wird somit das Spiel nicht länger unterbrechen.

Nach einer starken Zunahme von Glücksspielautomaten in Gaststätten wurde in der Bundesspielverordnung in Gastwirtschaften die Zahl der Automaten auf max. drei begrenzt. Umgekehrt bedeutet dies, dass nach Bundesrecht – welches auch weiterhin neben den neuen Landesgesetzen gilt – auch Spielhallen nur Speisen bzw. Getränke anbieten dürfen, wenn max. drei Automaten aufgestellt sind.

Manche Landesgesetze enthalten nun weitergehende Verbote, wobei teilweise nur entweder die (a) entgeltliche oder (b) unentgeltliche Abgabe von Speisen bzw. Getränken verboten ist. Die Logik bei (a) ist, dass ein Spielhallenbesitzer nur begrenzt unentgeltlich Speisen bzw. Getränke an Spieler abgeben wird, weil der zusätzliche Gewinn bei Verbleib des Spielers in der Spielhalle durch diese Ausgaben gemindert wird. Bei (b), d.h. wenn der Spieler bezahlen muss, wird er selbst seine Ausgaben und damit den Verbleib in der Spielhalle begrenzen. Als funktionale Äquivalente werden (a) und (b) mit der gleichen Score bewertet.

6.1 Angebot von Speisen

- 0 = entgeltlich und unentgeltlich erlaubt bei max. drei Automaten, bei mehr Automaten komplett verboten
- 1 = entgeltlich und unentgeltlich erlaubt bei max. zwei Automaten; bei mehr Automaten komplett verboten
- 2 = bei bis zu drei Automaten eingeschränkt erlaubt (entweder entgeltlich oder unentgeltlich verboten), bei mehr Automaten komplett verboten
- 3 = komplett verboten, unabhängig von der Anzahl der Automaten

6.2 Angebot von nicht-alkoholischen Getränken

- 0 = entgeltlich und unentgeltlich erlaubt bei max. drei Automaten, bei mehr Automaten komplett verboten
- 1 = bei bis zu drei Automaten eingeschränkt erlaubt (entweder entgeltlich oder unentgeltlich verboten), bei mehr Automaten komplett verboten

6.3 Angebot von Alkohol

- 0 = erlaubt bei max. drei Automaten
- 1 = unentgeltlich auch bei max. drei Automaten verboten, entgeltlich erlaubt bei max. drei Automaten
- 2 = komplett verboten, unabhängig von der Anzahl der Automaten

7.1 Sozialkonzept

In sogenannten Sozialkonzepten legen Spielhallenbesitzer dar, mit welchen Maßnahmen den sozial-schädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen. Dabei werden auch Beauftragte benannt, die für die Umsetzung verantwortlich sind.

- 0 = kein Sozialkonzept erforderlich
- 1 = Sozialkonzept für Betrieb der Spielhalle erforderlich, aber ohne Berichtspflichten
- 2 = Sozialkonzept für Betrieb der Spielhalle erforderlich mit Berichtspflicht alle zwei Jahre
- 3 = Sozialkonzept für Betrieb der Spielhalle erforderlich mit jährlicher Berichtspflicht

7.2 Maßnahmen gegen Spielsucht

- 0 = Pflicht zur Auslage von Informationsmaterial zu Anzeichen von Spielsucht und Anlaufstellen für Hilfe
- 1 = Pflicht zur Schulung des Personals in Bezug auf Spielsucht, kein Nachweis erforderlich
- 2 = Pflicht zur Schulung des Personals in Bezug auf Spielsucht mit Nachweis gegenüber der Behörde, einmal zu Beginn der Beschäftigung genügt
- 3 = Pflicht zur Schulung des Personals in Bezug auf Spielsucht mit Nachweis gegenüber der Behörde, erneute Schulung spätestens nach drei Jahren
- 4 = Pflicht zur Schulung des Personals in Bezug auf Spielsucht mit Nachweis gegenüber der Behörde, erneute Schulung einmal pro Jahr

7.3 Informationen zum Spiel

- 0 = Spielregeln und Gewinnplan müssen leicht zugänglich sein
- 1 = über „0“ hinaus: Information über Höchstgewinne inkl. Wahrscheinlichkeiten von Gewinn und Verlust
- 2 = über „1“ hinaus: zusätzliche spielebezogene Informationen explizit im Gesetz aufgeführt

7.4 Förderung des Zeitempfindens des Spielers

Sowohl der Einfall von Tageslicht als auch das Anbringen von Uhren dienen dazu, dass der Spieler besser einschätzen kann, wieviel Zeit er bereits mit Spielen verbracht hat.

- 0 = keine Maßnahmen gesetzlich vorgeschrieben
- 1 = es muss entweder Tageslicht in die Spielhalle gelangen können oder überall eine Uhr zu sehen sein

7.5 Gewährleistung der Unabhängigkeit des Personals

- 0 = Ausschluss des Personals vom Spiel
- 1 = Ausschluss des Personals vom Spiel sowie keine Vergütung leitender Angestellter abhängig vom Umsatz
- 2 = Ausschluss des Personals vom Spiel sowie keine Vergütung aller Angestellten abhängig vom Umsatz

7.6 Spielersperre

- 0 = kein Rechtsanspruch auf Spielsperre
- 1 = Rechtsanspruch auf Sperrung in einzelnen Spielhallen
- 2 = Zentrales Sperrsystem (Sperrung in allen Spielhallen des jeweiligen Landes)

Literaturverzeichnis:

Birk, Hans-Jörg, 2012: Abstandsregelungen für Spielhallen – eine Ergänzung zu Otto, DVBl 2011, 1330, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 14, S. 873–875.

Ennuschat, Jörg (Hg.), 2008: Aktuelle Probleme des Rechts der Glücksspiele. Vier Rechtsgutachten, München: Verlag Franz Vahlen.

Guckelberger, Annette/Geber, Frederic, 2012: Das neue saarländische Spielhallengesetz, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, S. 393–399.

Hartmann, Bernd J./Pieroth, Bodo (Hg.), 2013: Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht. Zwei Rechtsgutachten, Baden-Baden: Nomos.

Hufen, Friedhelm, 2012: Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen, Baden-Baden: Nomos.

Kluth, Winfried, 2010: Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, Hallesche Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 19, Halle an der Saale: Universitätsverlag Halle-Wittenberg.

Kummer, Heinz, 1988: Entwicklung des gewerblichen Spielrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Mainz: Verlag Hermann Schmidt.

Schlotterbeck, Karlheinz, 2013: Bodenrechtliche Regelungen im Landesglücksspielrecht und ihre Folgen im Hinblick auf die Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes und der Länder, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, 9, S. 321–326.

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, Föderalismus-Studien, Band 23, Baden-Baden: Nomos.

Schorkopf, Frank, 2011: Wahrhaftigkeit im Recht der Grundfreiheiten. Zu Maßstab und Rechtsfolgen der Glücksspielurteile des Europäischen Gerichtshofs, in: Die Öffentliche Verwaltung, 7, S. 260–267.

Windoffer, Alexander, 2012: Die Neuregelung des Glücksspielrechts vor dem Hintergrund unions- und verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 7, S. 257–265.

Wohlfahrt, Jürgen, 2012: Der Beginn einer Länderoffensive gegen ungebremstes Wachstum von Spielhallen, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, S. 81–86.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|---|
| BUND | Gewerbeordnung, Spielverordnung |
| BB 2013-04-04 | Brandenburgisches Spielhallengesetz |
| BE 2011-05-20 | Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin |
| BE 2012-06-19 | Zweites Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel |
| BW 2012-11-20 | Landesglücksspielgesetz |
| BY 2012-06-25 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland und anderer Rechtsvorschriften |
| HB 2011-05-17 | Bremisches Spielhallengesetz |
| HB 2012-06-12 | Gesetz zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag |
| HE 2012-06-28 | Hessisches Spielhallengesetz |
| HH 2012-12-04 | Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Hamburg |
| MV 2012-06-22 | Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland |
| NI 2012-06-21 | Gesetz zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel |
| NW 2012-11-13 | Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland |
| RP 2012-06-22 | Landesgesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder |
| SH 2012-04-17 | Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen |
| SL 2012-06-20 | Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielwesens im Saarland |
| SN 2012-06-14 | Gesetz zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, zum Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder und zur Änderung des Sächsischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag sowie weiterer Gesetze |
| ST 2012-06-25 | Zweites Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften |
| TH 2012-06-21 | Thüringer Gesetz zur Anpassung an Neuregelungen im Bereich des Glücksspielwesens |

In manchen Ländern wurde zunächst die Novelle des Staatsvertrags (mit Regelungen zum gesamten Glücksspielwesen) mit einem Gesetz in Landesrecht überführt und anschließend separat davon ein Landesspielhallengesetz mit zusätzlichen bzw. detaillierteren Regelungen erlassen. Da der Zeitraum zwischen den beiden Gesetzen meist sehr kurz war, werden die Überführungsgesetze nicht einzeln für unsere Analyse gezählt, sondern mit dem zugehörigen separaten Spielhallengesetz zusammengefasst. Davon betroffen sind folgende Gesetze:

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|---|
| BW 2012-06-26 | Gesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder |
| BB 2012-06-28 | Gesetz zur Neuregelung des Glücksspiels im Land Brandenburg |
| HH 2012-06-29 | Zweites Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielwesens |
| HE 2012-06-28 | Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielwesens in Hessen |
| MV 2012-06-22 | Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland |
| SH 2013-02-01 | Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland |

D) Übersicht über die Index-Scores

| Land - Gesetz | 1.1 | 1.2 | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 4.1 | 4.2 | 5.1 | 5.2 | 6.1 | 6.2 | 6.3 | 7.1 | 7.2 | 7.3 | 7.4 | 7.5 | 7.6 | Gesamt | |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------|-------|
| BUND | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 |
| BB 2013-04-04 | 2 | 2 | 6 | 1 | 2 | 0 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 2 | 4 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4.356 |
| BE 2011-05-20 | 2 | 1 | 6 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 5 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 4.181 |
| BE 2012-06-19 | 2 | 1 | 6 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 5 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 4.792 |
| BW 2012-11-20 | 2 | 2 | 6 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 4.842 |
| BY 2012-06-25 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2.211 |
| HB 2011-05-17 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2.058 |
| HB 2012-06-12 | 2 | 4 | 3 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 3 | 2 | 2 | 0 | 1 | 1 | 1 | 4.461 |
| HE 2012-06-28 | 2 | 2 | 4 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 4.508 |
| HH 2012-12-04 | 2 | 2 | 6 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5.317 |
| MV 2012-06-22 | 2 | 2 | 6 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 4.536 |
| NI 2012-06-21 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1.600 |
| NW 2012-11-13 | 2 | 3 | 5 | 1 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3.672 |
| RP 2012-06-22 | 2 | 1 | 6 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 4.106 |
| SH 2012-04-17 | 1 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.186 |
| SL 2012-06-20 | 2 | 1 | 6 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 4.633 |
| SN 2012-06-14 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2.114 |
| ST 2012-06-25 | 2 | 2 | 2 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.794 |
| TH 2012-06-21 | 2 | 4 | 6 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 5.389 |

Legende:

1.1 = Konzession, 1.2 = Erlaubnis-Befristung, 2.1 = Abstand zu anderen Spielhallen, 2.2 = Bauliche Verbünde, 2.3 = Abstand zu anderen Spielanbietern, 3.1 = Abstand zu Schulen bzw. Einrichtungen für Jugendliche, 3.2 = Außenwerbung, 3.3 = Einsichtnahme von außen, 4.1 = Sperrzeit I: Zahl der Stunden, 4.2 = Sperrzeit II: Zeitraum, 5.1 = Beschaffung neuer Geldmittel, 5.2 = Internetzugang, 6.1 = Angebot von Speisen, 6.2 = Angebot von nicht-alkoholischen Getränken, 6.3 = Angebot von Alkohol, 7.1 = Sozialkonzept, 7.2 = Maßnahmen gegen Spielsucht, 7.3 = Informationen zum Spiel, 7.4 = Förderung des Zeitempfindens des Spielers, 7.5 = Gewährleistung der Unabhängigkeit des Personals, 7.6 = Spielersperre.

1.3 Index Heimrecht

A) Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Das Heimrecht wurde durch die Föderalismusreform aus dem Bereich ‚Öffentliche Fürsorge‘ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (konkurrierende Gesetzgebung des Bundes) ausgeklammert und auf die Länder übertragen. Es geht hier allerdings nicht um Finanzierungsaspekte (Pflegeversicherung), sondern die Zuständigkeit der Länder erstreckt sich v.a. auf regulative Aspekte wie bauliche Vorgaben, Rechte von Heimbewohnern, Dokumentationspflichten und behördliche Prüfungsmodalitäten für verschiedene Wohnformen, von vollstationären Heimen bis hin zu Wohngemeinschaften mit ambulanter Betreuung. Der Kompetenztitel umfasst dabei grundsätzlich alle erwachsenen pflegebedürftigen Personen, gleich ob sie aufgrund von Alter und Krankheit oder aufgrund von Behinderung pflegebedürftig sind. Für den nachfolgenden Index konzentrieren wir uns jedoch auf den Hauptteil der Materie (Regelungen zu Heimen allgemein) und lassen spezielle Regelungen für behinderte Pflegebedürftige außen vor.

Bereits kurz nach Inkrafttreten der Reform wurde die Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern aufgeworfen, da der Bund die Neuregelung des Heimvertragsrechts plante, welches nach Ansicht der Länder Baden-Württemberg und Hessen ebenfalls Teil der neuen Länderkompetenz war. Nach Ansicht des Bundes hingegen umfasste die neue Länderkompetenz lediglich den ordnungsrechtlichen, nicht aber den zivilrechtlichen Teil des Heimrechts, der sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (‚Bürgerliches Recht‘, fortbestehende Bundeskompetenz) herleite. Baden-Württemberg und Hessen brachten daraufhin einen Antrag in den Bundesrat ein, der allerdings mit der Mehrheit der Länder abgelehnt wurde – d.h. diese Länder stimmten der Zuständigkeit des Bundes zu, der dann 2009 ein entsprechendes Gesetz verabschiedete. Das Heimvertragsrecht gehört somit nicht zum neuen Gestaltungsspielraum der Länder.

B) Aufbau und Inhalt des Index

Wirtschaftspolitische Policy mit folgenden beiden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|--|---|
| Gesetz mit vielen Verpflichtungen und Kontrollen für Heimträger zugunsten des Schutzes der Rechte der Heimbewohner | Gesetz mit wenigen Einschränkungen und Verpflichtungen für Heimträger |

Übersicht über den Index:

| DIMENSION | SUBDIMENSIONEN |
|---|--|
| 1. Geltungsbereich (vom Gesetz erfasste Wohnformen) | 1.1 Stationäre und teilstationäre Einrichtungen 1.2 Betreutes Einzelwohnen / Servicewohnen 1.3 Wohngemeinschaften mit ambulanter Betreuung |
| 2. Unterbringung und Betreuungskräfte | 2.1 Zimmerbelegung (insb. Einzelzimmeranspruch) 2.2 Fachkräfte / Vorbehaltstätigkeiten |
| 3. Stellung der Bewohner | 3.1 Grundsätze im Umgang mit den Bewohnern 3.2 Teilhabe der Bewohner an der Gesellschaft 3.3 Kollektive Mitwirkung der Bewohner durch Heimbeirat 3.4 Beschwerden der Heimbewohner |
| 4. Information, Anzeige und Dokumentation | 4.1 Informationsverpflichtung der Einrichtung 4.2 Veröffentlichung von Prüfergebnissen durch die Behörden 4.3 Allgemeine Anzeigepflichten der Einrichtungen bei Betriebsaufnahme und im laufenden Betrieb 4.4 Besondere Anzeigepflichten der Einrichtungen 4.5 Dokumentationspflichten der Einrichtungen |
| 5. Überwachung | 5.1 Prüfungsmodus 5.2 Prüfungshäufigkeit 5.3 Prüfungsreduktion bei Prüfung durch andere Instanzen 5.4 Instrumente der Behörde bei Mängeln |

Hinsichtlich des Geltungsbereichs der Gesetze lassen sich drei Kategorien von Wohnformen (dementsprechend drei Subdimensionen) unterscheiden, wobei innerhalb der Kategorien noch unterschiedliche Abstufungen vorkommen. Je mehr Wohnformen jeweils vom Heimgesetz erfasst sind, umso mehr Personen werden als Heimbewohner erfasst und damit geschützt (d.h. desto näher ist das Gesetz am linken Pol). Folgendes sind die drei Kategorien:

- **(Teil)Stationäre Einrichtungen:** Diese Einrichtungen sind in ihrem Bestand von Wechsel und Zahl der Bewohner unabhängig und stellen Wohnraum sowie Betreuung und Verpflegung zur Verfügung, wobei die Bewohner sich vertraglich an ein Pauschalangebot binden und keine Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Anbieter der diversen Leistungen haben (d.h. sie können nicht vertraglich mit verschiedenen Leistungserbringern diese Leistungen einzeln vereinbaren).
- **Betreutes Wohnen/Service-Wohnen:** Ein Anbieter stellt Wohnraum sowie zusätzlich allgemeine Betreuungsleistungen wie z.B. Hausmeisterdienste oder Notrufdienste vertraglich zur Verfügung. Die Abstufungen unterscheiden sich danach, inwieweit die Mieter vertraglich verpflichtet sind, weitergehende Betreuungsleistungen (die im Verhältnis zur Miete nicht von untergeordneter Bedeutung sind) von bestimmten Anbietern anzunehmen, d.h. die Wahlfreiheit eingeschränkt ist.
- **Wohngemeinschaften mit ambulanter Betreuung:** Mehrere Personen mieten (wie in normalen Wohngemeinschaften nicht pflegebedürftiger Menschen auch) gemeinsam Wohnraum und nehmen ambulante Betreuung in Anspruch. Die Abstufungen unterscheiden sich danach, inwieweit die Wohngemeinschaft strukturell von Dritten abhängig bzw. die Bewohner zur Annahme bestimmter vertraglicher Betreuungsleistungen verpflichtet sind. Des Weiteren ist relevant, inwiefern Einschränkungen hinsichtlich der Lebens- und Haushaltsführung bestehen.

1.1 Stationäre und teilstationäre Einrichtungen

Dem Gesetz unterliegen ...

- 0 = ausschließlich traditionelle Heime (vollstationäre Einrichtungen)
- 1 = vollstationäre Einrichtungen und Einrichtungen der Tagespflege
- 2 = vollstationäre Einrichtungen, Einrichtungen der Tagespflege und auch Einrichtungen der Nachtpflege

1.2 Betreutes Einzelwohnen/Servicewohnen

Diese Wohnformen unterliegen dem Gesetz, wenn neben der Überlassung von Wohnung eine vertragliche Verpflichtung besteht ...

- 0 = zu allgemeinen und weitergehenden Betreuungsleistungen von bestimmten Anbietern
- 1 = zu Verpflegung, allgemeinen oder weitergehenden Betreuungsleistungen von bestimmten Anbietern im Umfang von mehr als 30% der Miete
- 2 = zu allgemeinen oder sozialen Betreuungsleistungen von bestimmten Anbietern im Umfang von mehr als 25% der Miete
- 3 = zu allgemeinen Betreuungsleistungen von bestimmten Anbietern

1.3 Wohngemeinschaften mit ambulanter Betreuung

Die Ausprägungen werden zunächst nach dem Aspekt „Grad der Eigenständigkeit der Wohngemeinschaft“ und sodann nach dem Aspekt „Größe der Wohngemeinschaft“ gerankt.

- 0 = keine Form solcher Wohngemeinschaften unterliegt dem Gesetz
- 1 = solche Wohngemeinschaften unterliegen dem Gesetz, wenn sie nicht selbstverantwortet / selbstorganisiert sind (strukturell von Dritten abhängig, Einschränkungen der Wahlfreiheit bei Betreuungsleistungen, Einschränkungen hinsichtlich der Lebens- und Haushaltsführung)
- 2 = über „1“ hinaus: bei mehr als zwölf Bewohnern der Wohngemeinschaft finden restriktivere Regelungen Anwendung
- 3 = solche Wohngemeinschaften unterliegen dem Gesetz, wenn sie trägergesteuert sind, d.h. zwar verschiedene Betreuungsleistungen von unterschiedlichen Anbietern in Anspruch genommen werden können, aber der Vermieter die Gesamtversorgung der Bewohner und die Abstimmung der Betreuungsleistungen der Wohngemeinschaft organisiert; bei mehr als zwölf Bewohnern der Wohngemeinschaft finden restriktivere Regelungen Anwendung
- 4 = solche Wohngemeinschaften unterliegen dem Gesetz auch dann, wenn sie selbstverantwortet bzw. selbstorganisiert sind, d.h. keine Einschränkungen der Wahlfreiheit bei Betreuungsleistungen sowie der Lebens- und Haushaltsführung bestehen

2.1 Unterbringung (insb. Einzelzimmeranspruch)

Hier geht es darum, wie viele Personen maximal in einem Raum untergebracht werden dürfen, und insb. ob ein Anspruch auf ein Einzelzimmer besteht.

- 0 = max. vier Personen pro Zimmer
- 1 = max. vier, dem Wunsch nach einem Einzelzimmer soll möglichst Rechnung getragen werden
- 2 = mehr als zwei Personen (max. vier) pro Zimmer nur ausnahmsweise und mit Zustimmung der zuständigen Behörde, dem individuellen Bedürfnis nach einem Einzelzimmer soll Rechnung getragen werden
- 3 = max. zwei Personen pro Zimmer, keine Aussage zum Einzelzimmer
- 4 = max. zwei Personen, dem Wunsch nach einem Einzelzimmer soll nach Möglichkeit entsprochen werden
- 5 = max. zwei Personen, in diesem Fall mindestens ein zusätzlicher Raum in der Wohneinheit für eine Person zur vorübergehenden Nutzung; es muss ein angemessener Anteil der Einrichtung als Einzelzimmer ausgestaltet sein
- 6 = max. zwei Personen, dem individuellen Bedürfnis nach einem Einzelzimmer ist im Rahmen der Möglichkeiten Rechnung zu tragen, der Anteil der Einzelzimmer muss mindestens 75% betragen
- 7 = es muss für alle Bewohner ein Einzelzimmer zur Verfügung stehen

2.2 Fachkräfte / Vorbehaltstätigkeiten

Die Fachkraftquote, d.h. das Verhältnis von Fachkräften zu Hilfskräften, beträgt in allen Gesetzen 50 Prozent. In jedem Gesetz ist die Anleitung und Überwachung von Hilfskräften Aufgabe der Fachkräfte, doch sind darüber hinaus in manchen Gesetzen weitere Tätigkeiten benannt, die ausschließlich Fachkräften vorbehalten sind. Folgende Vorbehaltstätigkeiten kommen in unterschiedlicher Anzahl und Kombination in den Gesetzen vor:

- Planung und Steuerung von Pflegeprozessen
- Maßnahmen der Behandlungspflege
- Beratung über fachlich begründete Maßnahmen zur Sicherung der gesundheitlichen und psychosozialen Versorgung
- Überprüfung und Überwachung freiheitsentziehender Maßnahmen
- Weitergabe personenbezogener Informationen über Bewohner an weiter- oder nachbetreuende Dienste
- wesentliche Abstimmung mit anderen Leistungserbringern der medizinischen Versorgung
- ärztliche Kommunikation

Die Scores staffeln sich nach der Anzahl der Vorbehaltstätigkeiten im jeweiligen Gesetz:

- 0 = keine Vorbehaltstätigkeiten vom Gesetz benannt
- 1 = zwei Vorbehaltstätigkeiten vom Gesetz benannt
- 2 = drei Vorbehaltstätigkeiten vom Gesetz benannt
- 3 = vier Vorbehaltstätigkeiten vom Gesetz benannt

3.1 Grundsätze im Umgang mit den Bewohnern

Diese Grundsätze sind Leitlinien, die das Personal bei jeglichem Umgang mit den Bewohner zu beachten hat. Folgende Grundsätze kommen in den Gesetzen (in unterschiedlicher Anzahl und Kombination) vor:

- die Würde der Bewohner vor Beeinträchtigungen schützen
- die Interessen und Bedürfnisse der Bewohner vor Beeinträchtigungen schützen, vor körperlichen oder seelischen Beeinträchtigungen schützen
- Privatheit/Intimsphäre der Bewohner vor Beeinträchtigungen schützen
- Selbständigkeit, Selbstbestimmung und Selbstverantwortung der Bewohner wahren und fördern, insb. eine humane und aktivierende Pflege gewährleisten
- den Bewohnern eine nach Art und Umfang ihrer Betreuungsbedürftigkeit angemessene Lebensgestaltung ermöglichen und die erforderlichen Hilfen gewähren
- kulturelle Herkunft der Bewohner berücksichtigen
- sprachliche Herkunft der Bewohner berücksichtigen
- religiöse und weltanschauliche Orientierung/Identität der Bewohner angemessen berücksichtigen
- sexuelle Orientierung/Identität der Bewohner achten
- geschlechtsspezifische Belange der Bewohner angemessen berücksichtigen
- Kontinuität in der Betreuung, Förderung der Bezugsbetreuung (feste Bezugspersonen)
- gewaltfreie Pflege
- gerichtlich genehmigte freiheitsentziehende Maßnahmen auf das notwendige Maß beschränken
- Wertschätzung erfahren
- ein Sterben in Würde ermöglichen, selbstbestimmtes Sterben

Die Scores staffeln sich nach der Anzahl der Grundsätze im jeweiligen Gesetz:

- 0 = vier Grundsätze im Gesetz benannt
- 1 = fünf Grundsätze im Gesetz benannt
- 2 = sieben Grundsätze im Gesetz benannt
- 3 = acht Grundsätze im Gesetz benannt
- 4 = neun Grundsätze im Gesetz benannt
- 5 = zehn Grundsätze im Gesetz benannt

3.2 Teilhabe der Bewohner an der Gesellschaft

- 0 = nicht explizit als Ziel im Gesetz genannt
- 1 = die Kommune kann für die Einrichtung eine Ombudsperson benennen, die die Beteiligung der Bewohner am gesellschaftlichen Leben in der Gemeinde fördert (keine konkreten Verpflichtungen für die Einrichtung)
- 2 = als Forderung an die Einrichtung im Gesetz genannt, aber ohne konkrete Vorgaben
- 3 = als Forderung im Gesetz genannt, konkretisiert als „Förderung von Kontakten nach außen“: die Einrichtung soll Angehörige, Bevollmächtigte, ehrenamtlich Tätige und sonstige externe Institutionen einbeziehen sowie sich mit Veranstaltungen für Externe bzw. von Externen öffnen
- 4 = über „3“ hinaus: die Einrichtung soll regelmäßig über Veranstaltungen in der näheren Umgebung informieren und die Teilnahme (ggf. durch Bereitstellung einer Begleitperson) ermöglichen; gilt auch für wichtige persönliche auswärtige Termine der Bewohner
- 5 = über „4“ hinaus: die Einrichtung soll den Alltagsbezug stärken, indem sie Betätigungen ermöglicht, die die Fertigkeiten der Bewohner in alltagsnahen und gewohnten Handlungen zur Geltung bringen

3.3 Kollektive Mitwirkung durch Heimbeirat

Hier geht es um das passive Wahlrecht, d.h. wer in den Heimbeirat gewählt werden darf. Wird das passive Wahlrecht erweitert auf Angehörige und weitere Personen (bei denen davon auszugehen ist, dass sie ebenfalls von sich aus die Interessen der Bewohner vertreten), wird die Chance erhöht, dass ein Heimbeirat zustande kommt und somit eine durchsetzungsfähige Vertretung der Interessen der Heimbewohner besteht.

- 0 = ausschließlich Bewohner dürfen gewählt werden
- 1 = neben Bewohnern dürfen auch Angehörige der Bewohner und weitere Vertretungspersonen gewählt werden

3.4 Beschwerden von Heimbewohnern

- 0 = keine Vorgaben im Gesetz aufgeführt
- 1 = die Einrichtung muss Beschwerdemanagement betreiben, jedoch keine konkreten Mindeststandards im Gesetz benannt
- 2 = eine der folgenden beiden Verpflichtungen ist im Gesetz genannt:
 - (a) Mindeststandards für Beschwerdemanagement (Ansprechperson, Beteiligung des Heimbeirats, Bearbeitungsfristen, Antwort und Dokumentation, etc.) oder
 - (b) die Einrichtung ist verpflichtet, auf externe Beschwerdestellen (Behörde, Hotline, Beratungsstellen) hinzuweisen
- 3 = (a) beide Verpflichtungen von „2“ sind im Gesetz genannt oder (b) neben der Verpflichtung des Hinweises auf externe Beschwerdestellen ist die Einrichtung zu einer Befragung der Bewohner mindestens alle zwei Jahre verpflichtet (inkl. Information der Bewohner über die Ergebnisse)

4.1 Informationsverpflichtung der Einrichtung

- 0 = keine Informationsverpflichtung für Einrichtung vom Gesetz benannt
- 1 = Verpflichtung, das Leistungsangebot aufgeschlüsselt nach Art, Menge und Preis für alle Interessierten zugänglich zu machen
- 2 = über „1“ hinaus: Verpflichtung, die Bewohner über das Ergebnis der behördlichen Prüfung zu informieren (Prüfbericht auslegen)
- 3 = über „2“ hinaus: Verpflichtung, auch künftige Bewohner (vor Abschluss des Vertrags) über das Ergebnis der behördlichen Prüfung zu informieren (Prüfbericht zugänglich machen)
- 4 = über „3“ hinaus: Verpflichtung, gegenwärtigen und künftigen Bewohnern auf Verlangen die Prüfberichte der letzten drei Jahre zur Einsicht vorzulegen

4.2 Veröffentlichung von Prüfergebnissen durch die Behörden

- 0 = die zuständigen Behörden erstellen regelmäßig einen Tätigkeitsbericht zur Situation der Heime allgemein (ohne konkrete Vorgaben zum Bericht im Gesetz), es werden keine Prüfergebnisse zu einzelnen Einrichtungen veröffentlicht
- 1 = Verpflichtung zur Veröffentlichung von Prüfergebnissen in geeigneter Form
- 2 = über „1“ hinaus folgende konkrete Vorgaben im Gesetz genannt: Veröffentlichung der Prüfergebnisse in übersichtlicher, vergleichbarer und verständlicher Weise, wobei die wesentlichen Feststellungen der Behörde sowie Informationen zum Leistungsangebot der Einrichtung enthalten sein müssen
- 3 = über „2“ hinaus Informationen zu Prüfergebnissen bei folgenden einzelnen Punkten gefordert: Bauliche Standards, hauswirtschaftliche Versorgung, soziale Betreuung und therapeutische Angebote, personelle Standards, freiheitsentziehende Maßnahmen, das Vorhandensein von Konzepten, die Umsetzung der Pflegeplanung und der Förder- und Hilfepläne, die Berücksichtigung individueller Bedürfnisse, die Mitarbeiter- und Bewohnerzufriedenheit, die Einbeziehung von ehrenamtlichem Engagement

4.3 Allgemeine Anzeigepflichten der Einrichtung bei Betriebsaufnahme und im laufenden Betrieb

Die folgenden allgemeinen Anzeigepflichten bestehen in unterschiedlicher Anzahl und Kombination in den Gesetzen:

- Name / Anschrift des Trägers und der Einrichtung
- allgemeine Leistungsbeschreibung sowie Konzeption der Einrichtung
- Nutzungsart der Einrichtung und der Räume sowie deren Lage, Zahl und Größe und die vorgesehene Belegung der Wohnräume
- tatsächliche Anzahl der betreuten Personen
- vorgesehene Zahl der Mitarbeiterstellen
- Namen, berufliche Ausbildung und Werdegang der Heimleitung und Pflegedienstleitung
- Namen und berufliche Ausbildung der Betreuungskräfte
- Versorgungs- und Vergütungsvereinbarungen nach Sozialgesetzbuch
- ein Muster der Heimverträge sowie sonstiger verwendeter Verträge
- die Unterlagen zur Finanzierung der Investitionskosten
- die Satzung oder einen Gesellschaftsvertrag des Trägers / Unterlagen zur Rechtsform
- die Hausordnung, soweit vorhanden
- den Nachweis darüber, dass eine Beratung hinsichtlich der Belange des vorbeugenden Brandschutzes stattgefunden hat

Die Scores staffeln sich nach der Anzahl der Anzeigepflichten im jeweiligen Gesetz:

- 0 = vier Anzeigepflichten vom Gesetz gefordert
- 1 = fünf Anzeigepflichten vom Gesetz gefordert
- 2 = sechs Anzeigepflichten vom Gesetz gefordert
- 3 = sieben Anzeigepflichten vom Gesetz gefordert
- 4 = acht Anzeigepflichten vom Gesetz gefordert
- 5 = neun Anzeigepflichten vom Gesetz gefordert
- 6 = zehn Anzeigepflichten vom Gesetz gefordert
- 7 = elf Anzeigepflichten vom Gesetz gefordert

4.4 Besondere Anzeigepflichten der Einrichtung

Besondere Anzeigepflichten sind Informationen über Ereignisse, die unregelmäßig auftreten, und bei ihrem Auftreten unverzüglich der zuständigen Behörde gemeldet werden müssen. Die folgenden besonderen Anzeigepflichten bestehen in unterschiedlicher Anzahl und Kombination in den Gesetzen:

- beabsichtigte Einstellung des Betriebes
- drohende Zahlungsunfähigkeit oder insolvenzrechtliche Antragstellung
- Nutzungsänderung
- wesentliche Vertragsänderungen

- Unfähigkeit, die Verpflichtungen gegenüber den Nutzern zu erfüllen
- Träger- oder Leitungswechsel
- besondere Vorkommnisse wie insb. Unglücksfälle durch Feuer, Unwetter, Epidemien, etc.
- Straftaten wie sexuelle Übergriffe oder Gewalttaten, Selbsttötungen
- sonstige Vorkommnisse, die zu erheblichen Beeinträchtigungen der Rechte, der körperlichen und psychischen Unversehrtheit oder persönlichen Freiheit sowie der Lebensqualität der Bewohner geführt haben oder führen können; erhebliche Missstände
- Behinderungen oder Verhinderungen von Besuchen bei Bewohnern (zulässig im Interesse des Bewohners bzw. der Bewohner)

Die Scores staffeln sich nach der Anzahl der Anzeigepflichten im jeweiligen Gesetz:

- 0 = eine Anzeigepflicht vom Gesetz gefordert
- 1 = zwei Anzeigepflichten vom Gesetz gefordert
- 2 = drei Anzeigepflichten vom Gesetz gefordert
- 3 = vier Anzeigepflichten vom Gesetz gefordert
- 4 = fünf Anzeigepflichten vom Gesetz gefordert
- 5 = sechs Anzeigepflichten vom Gesetz gefordert

4.5 Dokumentationspflichten der Einrichtung

Die folgenden Dokumentationspflichten bestehen in unterschiedlicher Anzahl und Kombination in den Gesetzen:

- die wirtschaftliche und finanzielle Lage des Heims
- die Nutzungsart, die Lage, die Zahl und die Größe der Räume sowie die Belegung der Wohnräume
- die Maßnahmen zur Sicherung einer angemessenen Qualität des Wohnens
- der Name, der Vorname, das Geburtsdatum, die Anschrift und die Ausbildung der Beschäftigten, deren regelmäßige Arbeitszeit, die von ihnen in dem Heim ausgeübte Tätigkeit und die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses sowie die Dienstpläne
- der Name, der Vorname, das Geburtsdatum, das Geschlecht, der Betreuungsbedarf der Bewohnerinnen und Bewohner sowie bei pflegebedürftigen Bewohnerinnen und Bewohnern die Pflegestufe
- die Pflegeplanungen und die Pflegeverläufe für pflegebedürftige Bewohnerinnen und Bewohner
- die Maßnahmen zur Sicherung einer angemessenen Qualität der Betreuung
- die Maßnahmen zur Sicherung der Teilhabe
- der Erhalt, die Aufbewahrung und die Verabreichung von Arzneimitteln einschließlich der pharmazeutischen Überprüfung der Arzneimittelvorräte und der Unterweisung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über den sachgerechten Umgang mit Arzneimitteln
- bestehende Vereinbarungen mit Haus-, Fach- und Zahnärzten
- bestehende Kooperationen mit den Angeboten der ambulanten Palliativversorgung
- die Bekanntgabe und Kommunikation von fachlichen Vorgaben, Handlungsrichtlinien und Anweisungen zur Tätigkeit der Beschäftigten in Pflege, Betreuung, Verpflegung und Hauswirtschaft
- die Maßnahmen zum Beschwerdemanagement
- der Zeitpunkt der Entgegennahme von Beschwerden und Verbesserungsvorschlägen zur Wohn- und Betreuungssituation, deren Inhalt, deren Auswertung sowie Zeitpunkt und Inhalt veranlasster Maßnahmen
- die Maßnahmen des Personalmanagements, zur Fort- und Weiterbildung und zum Angebot von Supervision, etc.
- die freiheitsbeschränkenden und freiheitsentziehenden Maßnahmen bei Bewohnerinnen und Bewohnern sowie die Angabe des für die Anordnung der Maßnahme Verantwortlichen
- Konzepte zur Sicherung der Gewaltprävention
- die Vollmachten der Bewohner
- die für die Bewohnerinnen und Bewohner verwalteten Gelder oder Wertsachen
- der geeignete Nachweis über den rechtzeitig vor Vertragsschluss erteilten Hinweis auf das Recht auf Aushändigung einer Kopie des Prüfberichts
- die Erfüllung der gesetzlichen Ziele im Umgang mit den Bewohnern

- Besuchsuntersagungen oder -einschränkungen in stationären Einrichtungen unter Angabe der Gründe
- der Nachweis der baurechtlichen Nutzungsgenehmigung und die Niederschrift über das Ergebnis der Brandverhütungsschau
- die innerbetrieblichen Verfahrensweisen zur Sicherstellung der erforderlichen Infektionshygiene (der Nachweis von Prüfungen nach dem Infektionsschutzgesetz, soweit erforderlich)

Die Scores staffeln sich nach der Anzahl der Anzeigepflichten im jeweiligen Gesetz:

- 0 = keine Mindestvorgaben im Gesetz aufgelistet, sondern lediglich die allgemeine Formulierung, dass der Träger nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Buch- und Aktenführung inkl. Maßnahmen zur Qualitätssicherung Aufzeichnungen über den Betrieb zu machen hat
- 1 = sieben Dokumentationspflichten vom Gesetz gefordert
- 2 = acht Dokumentationspflichten vom Gesetz gefordert
- 3 = neun Dokumentationspflichten vom Gesetz gefordert
- 4 = zehn Dokumentationspflichten vom Gesetz gefordert
- 5 = dreizehn Dokumentationspflichten vom Gesetz gefordert

5.1 Prüfungsmodus

- 0 = angemeldete und unangemeldete Prüfungen der Einrichtung durch die zuständige Behörde
- 1 = angemeldete und unangemeldete Prüfungen, Prüfungen anlässlich von Hinweisen auf bestehende Mängel oder zur Sicherstellung bereits ergangener ordnungsrechtlicher Maßnahmen stets unangemeldet
- 2 = grundsätzlich/in der Regel unangemeldete Prüfungen

5.2 Prüfungshäufigkeit

Hier geht es darum wie häufig neben den anlassbezogenen Prüfungen wiederkehrende Regelprüfungen durchgeführt werden, und ob gute Prüfergebnisse eine Verlängerung des Abstands bis zur nächsten Prüfung nach sich ziehen.

- 0 = „in regelmäßigen Abständen“ (ohne zeitliche Konkretisierung)
- 1 = grundsätzlich jährlich, aber Befreiung für höchstens drei Jahre, wenn die Einrichtung durch geeignete Unterlagen nachweist, dass sie den Gesetzeszweck bereits seit Längerem erreicht und mit welchen Maßnahmen sie den Gesetzeszweck auch in Zukunft verlässlich verwirklichen wird
- 2 = grundsätzlich jährlich, bei zwei aufeinanderfolgenden Regelprüfungen ohne wesentliche Beanstandung im Abstand von höchstens zwei Jahren
- 3 = mindestens ein Mal pro Kalenderjahr bzw. im Abstand von max. einem Jahr

5.3 Prüfungsreduktion bei Prüfung durch andere Instanzen

Diese Subdimension bezieht sich auf die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Prüfinstanzen (insb. dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen, MDK) und der zuständigen Behörde. Bei Vorliegen entsprechender Prüfungen anderer Instanzen kann gemäß manchen Gesetzen die behördliche Prüfung in ihrem Umfang reduziert werden bis hin zum vollständigen Verschieben der behördlichen Prüfung.

- 0 = Prüfungen finden in größeren Abständen (ohne konkrete Zeitangabe) als im Gesetz geregelt statt, wenn bereits entsprechende Prüfberichte anderer Instanzen vorliegen
- 1 = Prüfungen finden im Abstand von höchstens drei Jahren statt, wenn bereits entsprechende Prüfberichte durch andere Instanzen vorliegen
- 2 = Prüfungen finden im Abstand von höchstens zwei Jahren statt, wenn bereits entsprechende Prüfberichte durch andere Instanzen vorliegen
- 3 = die Prüfung kann um höchstens ein Jahr verschoben werden, wenn innerhalb des letzten Jahres eine Prüfung durch eine andere Instanz stattfand
- 4 = der Umfang der Prüfung wird reduziert, soweit entsprechende Prüfberichte durch andere Instanzen vorliegen (es findet jedoch trotzdem eine – reduzierte – Prüfung statt)
- 5 = der Umfang der Prüfung wird reduziert, soweit entsprechende Prüfberichte durch andere Instanzen vorliegen; ergeben sich bei der (reduzierten) Prüfung Beanstandungen oder liegen Anhaltspunkte für eine Gefährdung der Interessen und Bedürfnisse der Bewohner vor, führt die zuständige Behörde eine umfassende eigene Prüfung durch

- 6 = der Umfang der Prüfung wird reduziert, soweit entsprechende Prüfberichte andere Instanzen vorliegen, wobei folgende Mindeststandards immer selbst zu prüfen sind: Einhaltung der strukturellen Voraussetzungen des Betriebes der Betreuungseinrichtung und der Betreuung der Bewohner; ergeben sich Beanstandungen oder liegen Anhaltspunkte für eine Gefährdung der Interessen und Bedürfnisse der Bewohner vor, führt die zuständige Behörde eine umfassende eigene Prüfung durch
- 7 = Verpflichtung zur Zusammenarbeit der Prüfbehörde und anderer Prüfinstanzen, zu gegenseitiger Information und Koordination, aber keine Prüfungsreduktion im Gesetz vorgesehen (d.h. die Behörde hat die Einrichtungen vollumfänglich selbst zu prüfen)

5.4 Instrumente der Behörde bei Mängeln

Grundsätzlich ist das Vorgehen der Behörde, wenn Mängel festgestellt werden bei der Prüfung, zunächst die Beratung. Werden die Mängel von der Einrichtung trotzdem nicht behoben, erfolgen Anordnungen durch die Behörde. Dabei stehen folgende Instrumente immer zur Verfügung:

- Beschäftigungsverbote: für die Leitung, Beschäftigte oder sonstige Mitarbeiter; auch für bestimmte Funktionen oder Tätigkeiten
- Einsatz einer kommissarischen Leitung (zur Aufrechterhaltung des Betriebes, wenn ein komplettes Beschäftigungsverbot für die Leitung ausgesprochen wurde)
- Untersagung des Betriebes der Einrichtung

Darüber hinaus haben manche Länder das Instrument des Aufnahmestopps eingefügt, d.h. bis zur Mängelbeseitigung wird die Aufnahme neuer Bewohner ganz oder teilweise untersagt:

- 0 = Instrument des Aufnahmestopps besteht nicht
- 1 = Instrument des Aufnahmestopps besteht

Literaturverzeichnis:

- Berghäuser, Monika, 2010: Heimrecht und gemeinschaftliche Wohn-Pflege-Formen. Selbstorganisiertes Wohnen und Pflegen ohne Heimaufsicht oder strukturell abhängiges Pflegewohnen im Schutzbereich des Heimrechts – Wo liegt die Grenze? Eine Untersuchung der Rechtslage unter Geltung des Bundesheimgesetzes und in den neuen heimrechtlichen Landesgesetzen und Gesetzentwürfen, Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Börner, Karlheinz/Crößmann Gunter/Ziller, Hannes, 2008: Ratgeber Heimrecht. Perspektiven des Heimrechts nach der Föderalismusreform, Frankfurt am Main: Fachhochschulverlag.
- Burmeister, Julian/Dinter, Katharina, 2009: Die Heimgesetzgebung der Bundesländer – Ein Rechtsvergleich, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 10, S. 628–631.
- Dahlem, Otto/Giese, Dieter/Igl, Gerhard, 2006: Das Heimgesetz. Kommentar zum Heimrecht des Bundes und der Länder, Köln: Verlag Carl Heymanns.
- Dickmann, Frank et al., 2014: Heimrecht: Kommentar, München: C.H. Beck.
- Dinter, Katharina, 2015: Die Entwicklung des Heimrechts auf der Ebene des Bundes und der Bundesländer, Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Schieren, Stefan, 2013: Das Heimrecht und die Föderalismusreform, in: Massing, Peter/Weißeno, Georg (Hg.), Demokratischer Verfassungsstaat und Politische Bildung. Festschrift für Joachim Detjen zum 65. Geburtstag, Schwalbach/TS: Wochenschau Verlag, S. 29-44.
- Wipp, Michael, 2015: Abweichungen von der Fachkraftquote sind möglich. Entwurf einer Personalverordnung in Baden-Württemberg, in: Pflegemagazin CAREkonkret, 36, S. 6.
- Wipp, Michael, 2011: Eine qualitative Fachkraftquote, in: Altenheim, 50: 12, S. 24–27.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|---|
| BUND | Heimgesetz, Verordnung über bauliche Mindestanforderungen für Altenheime, Altenwohnheime und Pflegeheime für Volljährige, Verordnung über personelle Anforderungen für Heime, Verordnung über die Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner in Angelegenheiten des Heimbetriebes |
| BB 2009-07-08 | Gesetz über das Wohnen mit Pflege und Betreuung des Landes Brandenburg, Verordnung über die Anforderungen an die Strukturqualität in Einrichtungen und ihnen gleich-gestellten Wohnformen nach dem Brandenburgischen Pflege- und Betreuungswohngesetz |
| BE 2010-06-03 | Gesetz über Selbstbestimmung und Teilhabe in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen, Verordnung über Personalanforderungen an Leistungserbringer in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen nach dem Wohnteilhabegesetz |
| BW 2008-06-10 | Heimgesetz für Baden-Württemberg, Verordnung des Ministeriums für Arbeit und Soziales zur baulichen Gestaltung von Heimen und zur Verbesserung der Wohnqualität in den Heimen Baden-Württembergs |
| BY 2008-07-08 | Gesetz zur Regelung der Pflege-, Betreuungs- und Wohnqualität im Alter und bei Behinderung |
| BY 2011-07-27 | Verordnung zur Ausführung des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes |
| HB 2010-10-05 | Gesetz zur Sicherstellung der Rechte von Menschen mit Unterstützungs-, Pflege- und Betreuungsbedarf in unterstützenden Wohnformen |
| HE 2012-03-07 | Hessisches Gesetz über Betreuungs- und Pflegeleistungen |
| HH 2009-12-15 | Hamburgisches Gesetz zur Förderung der Wohn- und Betreuungsqualität älterer, behinderter und auf Betreuung angewiesener Menschen |
| HH 2012-02-14 | Verordnung über bauliche Anforderungen an Wohn- und Betreuungsformen, Verordnung über personelle Anforderungen an Wohn- und Betreuungsformen |
| MV 2010-05-17 | Gesetz zur Förderung der Qualität in Einrichtungen für Pflegebedürftige und Menschen mit Behinderung sowie zur Stärkung ihrer Selbstbestimmung und Teilhabe, Verordnung über bauliche Mindestanforderungen für Einrichtungen |
| NI 2011-06-29 | Niedersächsisches Heimgesetz |
| NW 2008-11-18 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform auf dem Gebiet des Heimrechts / Gesetz über das Wohnen mit Assistenz und Pflege in Einrichtungen, Durchführungsverordnung zum Gesetz über das Wohnen mit Assistenz und Pflege in Einrichtungen |
| RP 2009-12-22 | Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe |
| RP 2013-03-22 | Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über Wohnformen und Teilhabe |
| SH 2009-07-17 | Gesetz zur Stärkung von Selbstbestimmung und Schutz von Menschen mit Pflegebedarf oder Behinderung |
| SH 2011-11-23 | Landesverordnung über stationäre Einrichtungen nach dem Selbstbestimmungsstärkungsgesetz |
| SL 2009-05-06 | Saarländisches Gesetz zur Sicherung der Wohn-, Betreuungs- und Pflegequalität für ältere Menschen sowie pflegebedürftige und behinderte Volljährige |
| SN 2012-07-12 | Gesetz zur Regelung der Betreuungs- und Wohnqualität im Alter, bei Behinderung und Pflegebedürftigkeit im Freistaat Sachsen |
| ST 2011-02-17 | Gesetz über Wohnformen und Teilhabe des Landes Sachsen-Anhalt |

D) Übersicht über die Index-Scores

| Land - Gesetz | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | 4.4 | 4.5 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | 5.4 | Gesamt |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------|
| BUND | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0.863 |
| BW 2008-06-10 | 0 | 0 | 1 | 7 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 1 | 2 | 2 | 3 | 0 | 0 | 1.772 |
| BY 2008-07-08 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 3 | 1 | 0 | 1.104 |
| BY 2011-07-27 | 0 | 0 | 2 | 5 | 0 | 1 | 3 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 | 1 | 0 | 1.941 |
| BE 2010-06-03 | 2 | 0 | 2 | 0 | 2 | 4 | 5 | 1 | 3 | 4 | 1 | 4 | 2 | 4 | 0 | 3 | 3 | 1 | 3.011 |
| BB 2009-07-08 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 4 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 4 | 1 | 5 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2.479 |
| HB 2010-10-05 | 2 | 3 | 4 | 0 | 0 | 4 | 5 | 1 | 3 | 2 | 2 | 4 | 5 | 2 | 0 | 3 | 4 | 1 | 3.220 |
| HH 2009-12-15 | 2 | 3 | 4 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 3 | 2 | 2 | 7 | 1 | 2.682 |
| HH 2012-02-14 | 2 | 3 | 4 | 7 | 1 | 1 | 5 | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 3 | 2 | 2 | 7 | 1 | 3.349 |
| HE 2012-03-07 | 2 | 0 | 4 | 0 | 0 | 5 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 0 | 2 | 0 | 5 | 0 | 1.905 |
| MV 2010-05-17 | 2 | 0 | 4 | 2 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 | 7 | 1 | 2.063 |
| NI 2011-06-29 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 3 | 2 | 0 | 1.491 |
| NW 2008-11-18 | 0 | 2 | 0 | 3 | 0 | 3 | 2 | 1 | 3 | 1 | 3 | 4 | 3 | 2 | 2 | 3 | 6 | 1 | 2.715 |
| RP 2009-12-22 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 2 | 4 | 1 | 2 | 3 | 2 | 4 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 2.310 |
| RP 2013-03-22 | 0 | 0 | 3 | 3 | 0 | 2 | 4 | 1 | 2 | 3 | 2 | 4 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 2.524 |
| SL 2009-05-06 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2 | 2 | 3 | 3 | 0 | 1.544 |
| SN 2012-07-12 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 | 1 | 2 | 2 | 3 | 0 | 0 | 1.222 |
| ST 2011-02-17 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 | 4 | 1 | 1 | 1 | 2 | 6 | 4 | 2 | 2 | 3 | 2 | 1 | 2.266 |
| SH 2009-07-17 | 2 | 3 | 4 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 1 | 2 | 3 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2.078 |
| SH 2011-11-23 | 2 | 3 | 4 | 6 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2.837 |

Legende:

1.1 = Stationäre und teilstationäre Einrichtungen, 1.2 = Betreutes Einzelwohnen / Servicewohnen, 1.3 = Wohngemeinschaften mit ambulanter Betreuung, 2.1 = Zimmerbelegung (insb. Einzelzimmeranspruch), 2.2 = Fachkräfte / Vorbehaltstätigkeiten, 3.1 = Grundsätze im Umgang mit den Bewohnern, 3.2 = Teilhabe der Bewohner an der Gesellschaft, 3.3 = Kollektive Mitwirkung der Bewohner durch Heimbeirat, 3.4 = Beschwerden der Heimbewohner, 4.1 = Informationsverpflichtung der Einrichtung, 4.2 = Veröffentlichung von Prüfergebnissen durch die Behörden, 4.3 = Allgemeine Anzeigepflichten der Einrichtungen bei Betriebsaufnahme und im laufenden Betrieb, 4.4 = Besondere Anzeigepflichten der Einrichtungen, 4.5 = Dokumentationspflichten der Einrichtungen, 5.1 = Prüfungsmodus, 5.2 = Prüfungshäufigkeit, 5.3 = Prüfungsreduktion bei Prüfung durch andere Instanzen, 5.4 = Instrumente der Behörde bei Mängeln.

1.4 Index Beamtenversorgung

A) Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Die Zuständigkeit für das ‚Recht der Besoldung und Versorgung der Beamten des Landes, der Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Richter des Landes‘ war bis zur Föderalismusreform in Art. 74 a GG als Kompetenz des Bundes (konkurrierende Gesetzgebung) normiert. Es gab bereits vor der Reform einige kleinere Öffnungsklauseln, insb. konnten die Länder selbst regeln, inwiefern es bei Altersteilzeit zu Abschlägen bei der Pension kam.

In den neuen Landesgesetzen wurde die grundlegende Struktur der Beamtenversorgung mit den Elementen Ruhegehalt, Hinterbliebenenversorgung und Unfallfürsorge weitgehend übernommen. Gleiche Regelungen wie bisher finden sich in allen Ländern zur Art der Berechnung des Ruhegehalts (inkl. reguläre ruhegehaltstfähige Dienstzeit), für den gesamten Bereich der Hinterbliebenenversorgung, und bei der Unfallfürsorge zu Heilverfahren, Unfallausgleich und Unterhalt bei Dienstunfällen. Aspekte mit Varianz zwischen den Ländern, auf denen der nachfolgende Index basiert, finden sich hinsichtlich der Ausgestaltung des Ruhegehalts und der Unfallfürsorge.

Nicht in den Index einbezogen wird die konkrete Höhe der Versorgung aufgrund der inhaltlichen Verbindung mit und daher indirekten Beeinflussung durch den Index ‚Besoldungsrecht‘: Da sich die Pension aus der Besoldung heraus berechnet, würde sich – auch ohne gesetzliche Änderungen bei der Versorgung – bei Veränderung eines Wertes des Besoldungsindex automatisch auch der Wert des Versorgungsindex ändern. Stattdessen setzt sich der Index aus allgemein geltenden – d.h. von konkreten Beträgen abgekoppelten – Regelungen zur Generosität der Beamtenversorgung zusammen, wie bspw. zu Altersgrenzen für abschlagsfreie Pensionen.

B) Aufbau und Inhalt des Index

Wirtschaftspolitische Policy mit folgenden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|---|---|
| Generöse (Alters-)Versorgung der Beamten durch das Land | Wenig generöse (Alters-)Versorgung der Beamten durch das Land |

Überblick über den Index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|---|
| 1. Allgemeine Lebensaltersgrenze | |
| 2. Altersgrenzen bei Antrag auf vorzeitigen Ruhestand | 2.1 Antragsaltersgrenze generell 2.2 Antragsaltersgrenze bei Beamten mit hoher Dienstzeit 2.3 Antragsaltersgrenze bei Schwerbehinderten Beamten |
| 3. Ruhegehaltstfähige Dienstzeit | 3.1 Ruhegehaltstfähigkeit der Hochschulausbildung 3.2 Ruhegehaltstfähigkeit von Arbeitszeit in staatlichen und staatsnahen Einrichtungen |
| 4. Verlängerung der Lebensarbeitszeit | |
| 5. Ruhegehaltststeigerung | |
| 6. Dienstunfallfürsorge | 6.1 Mindestversorgungssatz des Unfallruhegehalts 6.2 Höchstversorgungssatz des Unfallruhegehalts |

1. Allgemeine Lebensaltersgrenze

(bei Ruhestand ab diesem Alter wird dem Beamten abschlagsfreie Pension gezahlt)

- 0 = 67 Lebensjahre
- 1 = 65 Lebensjahre

Bei den folgenden drei Subdimensionen geht es darum, ab wann der jeweilige Beamte (ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit) einen Antrag auf vorzeitigen Ruhestand, d.h. Ruhestand vor der allgemeinen Lebensaltersgrenze (aber mit geringeren Versorgungsbezügen), stellen kann.

2.1 Antragsaltersgrenze generell

- 0 = 64 Jahre
- 1 = 63 Jahre
- 2 = 62 Jahre

2.2 Antragsaltersgrenze bei Beamten mit hoher Dienstzeit

- 0 = keine Sonderregelung bei Beamten mit hoher Dienstzeit (d.h. Versorgungsabschlag erfolgt)
- 1 = abschlagsfreie Pensionierung bei 45 Dienstjahren und Erreichen der Altersgrenze

2.3 Antragsaltersgrenze bei schwerbehinderten Beamten

- 0 = 62 Jahre mit max. Versorgungsabschlag von 10,8%
- 1 = 60 Jahre ohne Deckelung des Versorgungsabschlags
- 2 = 60 Jahre mit max. Versorgungsabschlag von 10,8%

Die beiden Subdimensionen zu „3. Ruhegehaltstfähige Dienstzeit“ beziehen sich darauf, welche Zeiten zur Gesamtarbeitszeit zählen, auf deren Basis die Pension berechnet wird.

3.1 Ruhegehaltstfähigkeit der Hochschulausbildung

- 0 = 855 Tage
- 1 = 1095 Tage

3.2 Ruhegehaltstfähigkeit von Arbeitszeit in staatlichen und staatsnahen Einrichtungen

(gemeint sind Arbeitszeiten vor der Berufung ins Beamtenverhältnis, an Einrichtungen wie bspw. Schulen, Sozialversicherungen oder auch bei einer Parlamentsfraktion)

- 0 = max. fünf Jahre der Tätigkeit können angerechnet werden
- 1 = keine Obergrenze

4. Verlängerung der Lebensarbeitszeit

(nach Erreichen der allgemeinen Lebensaltersgrenze, auf Antrag des Beamten bei Einvernehmen mit dem Dienstherrn)

- 0 = Verlängerung um max. ein Jahr möglich
- 1 = Verlängerung um mind. drei Jahre möglich

5. Ruhegehaltssteigerung

Zentral ist, mit welchem Faktor die lineare jährliche Anpassung des Ruhegehalts erfolgt. Es werden metrische Werte zwischen dem niedrigsten (0%) und höchsten (3,9%) vorkommenden Prozentsatz vergeben:

- 0 = 0% pro Jahr
- 1 = 3,9% pro Jahr

6.1 Mindestversorgungssatz des Unfallruhegehalts

- 0 = 63,78% der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge
- 1 = 66,67% der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge
- 2 = 71,75% der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge

6.2 Höchstversorgungssatz des Unfallruhegehalts

- 0 = 71,75% der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge
- 1 = 75% der ruhegehaltstfähigen Dienstbezüge

Literaturverzeichnis:

- dbb beamtenbund und tarifunion, 2013: Übersicht zu den wesentlichen besoldungs- und versorgungsrechtlichen Entwicklungen im Bund und in den Ländern, www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/bes_vers_entwicklung_bund_laender.pdf (16.07.2014), Berlin.
- Gilbert, Hubertus/Hesse, Gerd, 2016: Die Versorgung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes unter besonderer Berücksichtigung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder. Kommentar. München: C.H. Beck.
- Knopp, Lothar/Stürmer, Klaus/Hoffmann, Jan/Schröder, Wolfgang, 2012: Besoldungs- und Versorgungsföderalismus, Berlin: Logos.
- Neumann, Felix, 2011: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Schneider, Hans-Peter, 2013: Der neue deutsche Bundestaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I. Baden-Baden: Nomos.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|--|
| BUND | Bundesbeamtengesetz, Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts, Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes |
| BB 2007-11-21 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2008 |
| BB 2009-07-07 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| BB 2011-10-18 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| BB 2013-10-15 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| BB 2013-11-20 | Gesetz zur Neuregelung des brandenburgischen Besoldungsrechts und des brandenburgischen Beamtenversorgungsrechts |
| BB 2013-12-05 | Gesetz über ergänzende Regelungen zur Neuordnung des Beamtenrechts im Land Brandenburg |
| BE 2010-07-08 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung für Berlin 2010/2011 |
| BE 2012-09-21 | Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2012/2013 |
| BW 2007-12-11 | Gesetz zur Integration der Sonderzahlungen und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2008 |
| BW 2009-10-19 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2009/2010 |
| BW 2010-11-09 | Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts |
| BW 2011-03-15 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2011 |
| BW 2012-02-14 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2012 |
| BW 2013-07-16 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2013/2014 |
| BY 2006-09-01 | Bayerisches Beamtengesetz |
| BY 2007-12-20 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2007/2008 |
| BY 2009-07-27 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2009/2010 |
| BY 2010-08-05 | Gesetz zum Neuen Dienstrecht in Bayern |
| BY 2012-03-30 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2012 |
| BY 2013-07-08 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2013/2014 |

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|--|
| HB 2008-05-13 | Gesetz zur Änderung besoldungs- und beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften |
| HB 2009-12-22 | Bremisches Besoldungs- und Beamtenversorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| HB 2011-04-12 | Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2011/2012 sowie über die Gewährung einer Einmalzahlung im Jahr 2011 |
| HB 2011-12-20 | Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften |
| HB 2013-06-25 | Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 |
| HE 2007-09-28 | Hessisches Gesetz über die Anpassung der Dienst-, Amts- und Versorgungsbezüge 2007/2008 |
| HE 2008-10-01 | Gesetz zur Änderung des Hessischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2007/2008 sowie zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften |
| HE 2009-06-18 | Gesetz zur Anpassung der Dienst-, Amts- und Versorgungsbezüge 2009/2010 |
| HE 2010-11-25 | Erstes Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen |
| HE 2011-10-06 | Hessisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| HE 2013-05-27 | Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen |
| HE 2013-11-20 | Hessisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013 |
| HH 2007-07-11 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2007/2008 |
| HH 2009-06-16 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| HH 2009-12-15 | Gesetz zur Neuregelung des hamburgischen Beamtenrechts |
| HH 2010-01-26 | Gesetz über die Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter der Freien und Hansestadt Hamburg |
| HH 2011-11-01 | Hamburgisches Gesetz über eine Dezember-Sonderzahlung im Jahr 2011 und zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung 2011/2012 |
| HH 2013-03-05 | Zweites Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften |
| HH 2013-09-03 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| MV 2008-07-10 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamten und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2009-06-17 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamten und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2009-12-17 | Gesetz zur Neuordnung des Beamtenrechts für das Land Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2011-07-04 | Gesetz zur Überleitung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften des Bundes in Landesrecht sowie zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften, zur Änderung des Landesrichtergesetzes, des Landesdisziplinargesetzes und des Spielbankgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2011-12-16 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2013-11-18 | Gesetz über die Anpassung von Besoldungs-, Beamtenversorgungs- und Amtsbezügen für die Jahre 2013, 2014 und 2015 in Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2006-12-15 | Haushaltsbegleitgesetz 2007 |
| NI 2009-05-14 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| NI 2011-05-26 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| NI 2011-11-17 | Gesetz zur Neuregelung des Beamtenversorgungsrechts sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften |
| NI 2013-06-03 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013 |
| NW 2007-12-20 | Gesetz über die Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge 2008 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2009-04-21 | Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften |
| NW 2009-11-10 | Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2009/2010 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2011-04-05 | Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2011/2012 im Land Nordrhein-Westfalen |

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|--|
| NW 2013-05-16 | Dienstrechtsanpassungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2013-07-16 | Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 im Land Nordrhein-Westfalen |
| RP 2007-12-21 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2007/2008 |
| RP 2009-04-07 | Landesgesetz zur Integration der jährlichen Sonderzahlung und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2009/2010 |
| RP 2011-08-25 | Landesgesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2011 |
| RP 2011-12-20 | Erstes Dienstrechtsänderungsgesetz zur Verbesserung der Haushaltsfinanzierung |
| RP 2013-06-18 | Landesgesetz zur Reform des finanziellen öffentlichen Dienstrechts |
| SH 2006-12-05 | Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes |
| SH 2006-12-14 | Haushaltsstrukturgesetz 2007/2008 |
| SH 2008-12-12 | Haushaltsstrukturgesetz 2009/2010 |
| SH 2009-03-26 | Gesetz zur Neuregelung des Beamtenrechts in Schleswig-Holstein |
| SH 2009-04-25 | Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und des Beamtenversorgungsgesetzes - Überleitungsfassung für Schleswig-Holstein - |
| SH 2010-12-17 | Haushaltsbegleitgesetz zum Haushaltsplan 2011/2012 |
| SH 2011-06-16 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein |
| SH 2012-01-26 | Gesetz zur Neuregelung des Besoldungs- und Beamtenversorgungsrechts in Schleswig-Holstein |
| SH 2013-06-25 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein sowie Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| SL 2007-11-21 | Gesetz Nr. 1633 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen und zur Änderung sonstiger dienstrechtlicher Vorschriften |
| SL 2009-05-06 | Gesetz Nr. 1683 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen in den Jahren 2009 und 2010 |
| SL 2012-06-20 | Gesetz Nr. 1775 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen im Jahr 2012 und zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| SL 2013-06-26 | Gesetz Nr. 1811 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen in den Jahren 2013 und 2014 |
| SN 2008-01-17 | Fünftes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2009-06-19 | Sechstes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2010-12-15 | Gesetz begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2011/2012 |
| SN 2011-06-16 | Siebtens Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2011-10-04 | Gesetz zur Anhebung der Altersgrenzen und zur Änderung weiterer beamtenrechtlicher und hochschulrechtlicher Regelungen |
| SN 2013-12-18 | Gesetz zur Neuordnung des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts im Freistaat Sachsen |
| ST 2007-07-25 | Gesetz zur Änderung landesbesoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| ST 2009-12-09 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen 2009/2010 |
| ST 2011-02-08 | Gesetz zur Neuregelung des Besoldungsrechts des Landes Sachsen-Anhalt |
| ST 2011-10-06 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| ST 2013-06-26 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| TH 2008-06-24 | Thüringer Besoldungsneuregelungs- und -vereinfachungsgesetz |
| TH 2009-06-19 | Thüringer Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| TH 2011-06-22 | Thüringer Gesetz zur Regelung der Versorgung der Beamten und Richter sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften |
| TH 2011-09-22 | Thüringer Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| TH 2013-09-19 | Thüringer Gesetz zur Anpassung der Besoldung und der Versorgung in den Jahren 2013 und 2014 |

D) Übersicht über die Index-Scores

Die Scores zu den Indikatoren 1. bis 4. sowie 6.1 und 6.2 nach Landesgesetzen lauten:

| Land - Gesetz | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 4. | 6.1 | 6.2 |
|-------------------|----|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|
| BUND | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| BB 2013-11-20 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| BB 2013-12-05 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| BW 2010-11-09 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| BY bis 2010-08-05 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| BY 2010-08-05 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| HB 2011-12-20 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| HE 2010-11-25 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| HH 2009-12-15 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| HH 2010-01-26 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| MV 2009-12-17 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| MV 2011-07-04 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| NI 2011-11-17 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| NW 2009-04-21 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| NW 2013-05-16 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| RP 2013-06-18 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| SH 2009-03-26 | 0 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| SH 2010-12-17 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| SH 2012-01-26 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| SN 2011-10-04 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| SN 2013-12-18 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| TH 2011-06-22 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |

Legende:

1. = Allgemeine Lebensaltersgrenze, 2.1 = Antragsaltersgrenze generell, 2.2 = Antragsaltersgrenze bei Beamten mit hoher Dienstzeit, 2.3 = Antragsaltersgrenze bei Schwerbehinderten Beamten, 3.1 = Ruhegehaltsfähigkeit der Hochschulausbildung, 3.2 = Ruhegehaltsfähigkeit von Arbeitszeit in staatlichen und staatsnahen Einrichtungen, 4. = Verlängerung der Lebensarbeitszeit, 6.1 = Mindestversorgungssatz des Unfallruhegehalts, 6.2 = Höchstversorgungssatz des Unfallruhegehalts.

Für den Indikator „5. Ruhegehaltssteigerung“ werden anders als oben die Werte pro Länderjahr auf folgende Weise berechnet:

- Der Wert der Ruhegehaltssteigerung gilt ab dem Halbjahr, in dem das Gesetz verabschiedet wurde, bis zum Halbjahr vor der nächsten Gesetzgebung.
- Der in einem Gesetz festgelegte Prozentsatz der Ruhegehaltssteigerung wird geteilt durch die Zahl der Halbjahre, für die der Steigerungssatz gilt, also bis zum Erlass eines neuen Gesetzes. Somit ergibt sich die durchschnittliche Ruhegehaltssteigerung pro Halbjahr. Jedem Halbjahr wird nun dieser durchschnittliche Ruhegehaltssteigerungssatz des Gesetzes zugeordnet, das für dieses Halbjahr gilt.
- Dann werden die Steigerungssätze des ersten und zweiten Halbjahres zu einem Gesamtwert pro Jahr summiert.
- Das Minimum dieses Gesamtwertes liegt bei 0% (kein empirisch beobachteter Versorgungsanstieg), das Maximum ist der höchste in den Landesgesetzen vorkommende Prozentsatz (hier: 3,9%). Alle Gesamtwerte werden zwischen 0 und dem Maximum metrisch (d.h. als Zahlen zwischen 0 und 1) eingeordnet. Dies ist der Wert von Indikator „5. Ruhegehaltssteigerung“.
- Sonderzahlungen werden ausgenommen, da für unterschiedliche Besoldungsgruppen unterschiedliche Sonderzahlungen bestehen.
- Sofern es unterschiedliche Steigerungsfaktoren für bestimmte Besoldungsgruppen gibt, wird exemplarisch die Besoldungsgruppe A10 genommen. Diese liegt in der Mitte der Besoldungsgruppen.

Die Excel-Tabellen zu den Berechnungen sind auf Anfrage von den Autoren erhältlich.

Nachfolgend alle Einzelscores und die Gesamtscore für alle Länderjahre im Überblick:

| Land | Jahr | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 4. | 5. | 6.1 | 6.2 | Gesamt |
|------|------|----|-----|-----|-----|-----|-----|----|----------|-----|-----|--------|
| BB | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BB | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BB | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 4.635 |
| BB | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| BB | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| BB | 2011 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 4.635 |
| BB | 2012 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.324786 | 1 | 1 | 4.575 |
| BB | 2013 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0.476496 | 0 | 0 | 2.310 |
| BE | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BE | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BE | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BE | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BE | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.192308 | 1 | 1 | 4.442 |
| BE | 2011 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.448718 | 1 | 1 | 4.699 |
| BE | 2012 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.512821 | 1 | 1 | 4.763 |
| BE | 2013 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.512821 | 1 | 1 | 4.763 |
| BW | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BW | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BW | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| BW | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| BW | 2010 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.307692 | 1 | 0 | 1.058 |
| BW | 2011 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.512821 | 1 | 0 | 1.263 |
| BW | 2012 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.205128 | 1 | 0 | 0.955 |
| BW | 2013 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.416667 | 1 | 0 | 1.167 |
| BY | 2006 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.083 |
| BY | 2007 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.256410 | 1 | 1 | 4.340 |
| BY | 2008 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.512821 | 1 | 1 | 4.596 |
| BY | 2009 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 4.853 |
| BY | 2010 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.153846 | 0 | 0 | 2.821 |
| BY | 2011 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.153846 | 0 | 0 | 2.821 |
| BY | 2012 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.871795 | 0 | 0 | 3.538 |
| BY | 2013 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.679487 | 0 | 0 | 3.346 |
| HB | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HB | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HB | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| HB | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| HB | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| HB | 2011 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.801 |
| HB | 2012 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.324786 | 1 | 1 | 3.741 |
| HB | 2013 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.502137 | 1 | 1 | 3.919 |
| HE | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HE | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HE | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| HE | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| HE | 2010 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.205128 | 1 | 1 | 3.955 |

| Land | Jahr | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 4. | 5. | 6.1 | 6.2 | Gesamt |
|------|------|----|-----|-----|-----|-----|-----|----|----------|-----|-----|--------|
| HE | 2011 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.294872 | 1 | 1 | 4.045 |
| HE | 2012 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.525641 | 1 | 1 | 4.276 |
| HE | 2013 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1.000000 | 1 | 1 | 4.750 |
| HH | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HH | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HH | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.487179 | 1 | 1 | 4.737 |
| HH | 2009 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 4.019 |
| HH | 2010 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 0 | 2.558 |
| HH | 2011 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 0 | 2.635 |
| HH | 2012 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.487179 | 1 | 0 | 2.737 |
| HH | 2013 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.628205 | 1 | 0 | 2.878 |
| MV | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| MV | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| MV | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| MV | 2009 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 3.686 |
| MV | 2010 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 3.224 |
| MV | 2011 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.135 |
| MV | 2012 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.324786 | 1 | 1 | 3.075 |
| MV | 2013 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.675214 | 1 | 1 | 3.425 |
| NI | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| NI | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| NI | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| NI | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| NI | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| NI | 2011 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.801 |
| NI | 2012 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.487179 | 1 | 1 | 3.904 |
| NI | 2013 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.679487 | 1 | 1 | 4.096 |
| NW | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| NW | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| NW | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| NW | 2009 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 4.019 |
| NW | 2010 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 3.558 |
| NW | 2011 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.635 |
| NW | 2012 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.487179 | 1 | 1 | 3.737 |
| NW | 2013 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0.679487 | 1 | 1 | 3.763 |
| RP | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| RP | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.064103 | 1 | 1 | 4.314 |
| RP | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.192308 | 1 | 1 | 4.442 |
| RP | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| RP | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| RP | 2011 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 4.635 |
| RP | 2012 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.256410 | 1 | 1 | 4.506 |
| RP | 2013 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0.256410 | 1 | 0 | 3.506 |
| SH | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SH | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SH | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |

| Land | Jahr | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 4. | 5. | 6.1 | 6.2 | Gesamt |
|------|------|----|-----|-----|-----|-----|-----|----|----------|-----|-----|--------|
| SH | 2009 | 0 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 4.353 |
| SH | 2010 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 3.058 |
| SH | 2011 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.135 |
| SH | 2012 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.290598 | 1 | 0 | 2.541 |
| SH | 2013 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.459402 | 1 | 0 | 2.709 |
| SL | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SL | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SL | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| SL | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| SL | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.123077 | 1 | 1 | 4.373 |
| SL | 2011 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.123077 | 1 | 1 | 4.373 |
| SL | 2012 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.305128 | 1 | 1 | 4.555 |
| SL | 2013 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.538462 | 1 | 1 | 4.788 |
| SN | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SN | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SN | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| SN | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| SN | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| SN | 2011 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.801 |
| SN | 2012 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.324786 | 1 | 1 | 3.741 |
| SN | 2013 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.841880 | 2 | 1 | 4.509 |
| ST | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| ST | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| ST | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| ST | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| ST | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| ST | 2011 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 4.635 |
| ST | 2012 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.324786 | 1 | 1 | 4.575 |
| ST | 2013 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.502137 | 1 | 1 | 4.752 |
| TH | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| TH | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| TH | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| TH | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| TH | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.205128 | 1 | 1 | 4.455 |
| TH | 2011 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0.487179 | 1 | 0 | 2.904 |
| TH | 2012 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0.324786 | 1 | 0 | 2.741 |
| TH | 2013 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0.476496 | 1 | 0 | 2.893 |

Legende:

1. = Allgemeine Lebensaltersgrenze, 2.1 = Antragsaltersgrenze generell, 2.2 = Antragsaltersgrenze bei Beamten mit hoher Dienstzeit, 2.3 = Antragsaltersgrenze bei Schwerbehinderten Beamten, 3.1 = Ruhegehaltsfähigkeit der Hochschulausbildung, 3.2 = Ruhegehaltsfähigkeit von Arbeitszeit in staatlichen und staatsnahen Einrichtungen, 4. = Verlängerung der Lebensarbeitszeit, 5. = Ruhegehaltssteigerung, 6.1 = Mindestversorgungssatz des Unfallruhegehalts, 6.2 = Höchstversorgungssatz des Unfallruhegehalts.

1.5 Index Beamtenbesoldung

A) Neuer Gestaltungsspielraum der Länder

Die Zuständigkeit für das ‚Recht der Besoldung und Versorgung der Beamten des Landes, der Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Richter des Landes‘ war bis zur Föderalismusreform in Art. 74 a GG als Kompetenz des Bundes (konkurrierende Gesetzgebung) normiert.

Die Länder verfügten bereits vor der Föderalismusreform I über einen geringen Einfluss auf die Beamtenbesoldung. So konnten sie insbesondere Leistungsprämien und -zulagen an Beamte vergeben und bezüglich der Obergrenzen von Beförderungssämtern vom Bundesgesetz abweichen. Diese beiden Aspekte gehören folglich nicht zum neuen Gestaltungsspielraum der Länder und werden deshalb auch nicht in den Index aufgenommen. Ebenfalls nicht zum Gestaltungsspielraum der Länder gehört das Prinzip des Stufenaufstiegs, da ein EuGH-Urteil ausgehend von einer EU-Richtlinie zur Verhinderung von Altersdiskriminierung die Abkehr vom Senioritätsprinzip (Besoldung gemäß Alter bzw. Besoldungsdienstalter) forderte. Die Länder waren somit verpflichtet zum Aufstieg nach Erfahrungsjahren (tatsächlich im Öffentlichen Dienst geleistete Zeit) umzustellen. In ähnlicher Weise verpflichtete das allgemeine Gleichstellungsgesetz des Bundes die Länder zur Gleichstellung verbeamteter Lebenspartner (eingetragene Lebenspartnerschaften) in damit zusammenhängenden Aspekten. Darüber hinaus finden sich in allen Gesetzen übereinstimmende Regelungen zu Besoldungsanspruch, -kürzung und -verlust, Art der Grundgehaltsbestimmung und -bemessung sowie Amtszulagen.

Die Zahl der Besoldungsstufen nehmen wir nicht in den Index auf, weil sich die Wirkung einer unterschiedlichen Stufenzahl erst daraus ergibt, wie die Stufen ausgestaltet werden. Die sich hieraus ergebenden komplexen Landesregelungen zur Besoldungsstufe lassen sich nicht eindeutig in eine Links-Rechts-Skala einordnen. Der vorliegende Index besteht somit aus zwei Teilen. Im ersten Teil wird über die Steigerung der Besoldungshöhe die Generosität des Gesetzes gemessen. Der zweite Teil behandelt verschiedene Aspekte der sozialen Ausgestaltung der Besoldung.

B) Aufbau und Inhalt des Index

Wirtschaftspolitische Policy mit folgenden beiden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|--|--|
| Generöse sowie gleichheits- und alimentationsorientierte Besoldung | Weniger generöse, leistungsorientierte Besoldung |

Überblick über den Index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|---|
| 1. Steigerung der Besoldungshöhe | |
| 2. Soziale Ausgestaltung der Besoldung | 2.1 Verteilung zwischen den Besoldungsgruppen 2.2 Familienzuschlag 2.3 Ausgleichszahlung bei Dienstherrnwechsel |

1. Steigerung der Besoldungshöhe

Die Berechnung erfolgt über den Besoldungsrechner unter <http://oeffentlicher-dienst.info>. Grundlage der Berechnung ist die jeweilige Besoldungshöhe (Jahresbruttoeinkommen), welche sich aus dem Grundge-

halt, den allgemeinen Stellenzulagen und der Sonderzahlung zusammensetzt. Beim Grundgehalt wird für die A- und R-Besoldung die Endstufe verwendet; bei den beiden W-Besoldungsgruppen wird hingegen die mittlere Stufe genutzt, da 14 der 16 Länder keine W-Stufen haben und sonst die Vergleichbarkeit nicht gegeben wäre. Die Sonderzahlung lag zwar schon vor 2006 in der Zuständigkeit der Länder, doch integrieren wir diese trotzdem in den Index, da manche Länder die Besoldungshöhe darüber steuern (statt über das Grundgehalt) und es somit ohne die Sonderzahlung zu einer Verzerrung käme.

Es werden sieben Besoldungsgruppen exemplarisch einbezogen: bei den allgemeinen Beamten die Besoldungsgruppen A 7, A 10 und A 14, bei den Richtern die Besoldungsgruppen R 1 und R 2 und bei den Hochschullehrern die Besoldungsgruppen W 2 und W 3. Mit diesem Verfahren orientieren wir uns an Knopp et al (2012). In einigen Ländern wurden durch die vorgenommenen Reformen die Besoldungsgruppen geändert, doch sind die ausgewählten Besoldungsgruppen davon nicht betroffen. Somit sind diese Besoldungsgruppen weiterhin über die 16 Länder hinweg vergleichbar. Dabei wird für jedes Land das arithmetische Mittel der jährlichen Steigerungen der Besoldungshöhe in den sieben Besoldungsgruppen gebildet.

Für die Ausprägungen wird der Wert des Landes mit der geringsten Besoldungssteigerung (im Mittel der sieben Besoldungsgruppen) Null und die höchste Steigerung Eins gesetzt:

- 0 = geringste empirisch vorkommende Steigerung
- 1 = höchste empirisch vorkommende Steigerung

Die Werte dazwischen werden proportional zugeordnet.

2.1 Verteilung zwischen den Besoldungsgruppen

Hier geht es darum, wie die Besoldungsgruppen innerhalb eines Landes im Verhältnis zueinander besoldet werden, d.h. inwiefern die unteren Besoldungsgruppen relativ schlechter oder besser gestellt werden zu den oberen Besoldungsgruppen. Dies wird gemessen über den Anteil der Besoldung von Besoldungsgruppe A 7 an der Besoldung von Besoldungsgruppe A 14 pro Jahr (Endstufe, unverheirateter Beamter ohne Kinder).

Für die Ausprägungen wird der Wert des Landes mit dem schlechtesten Verhältnis von A 7 zu A 14 (d.h. dem geringsten Anteil) gleich Null und der Wert des Landes mit dem besten Verhältnis von A 7 zu A 14 (d.h. dem höchsten Anteil) gleich Eins gesetzt:

- 0 = schlechtestes Verhältnis A 7 zu A 14
- 1 = bestes Verhältnis A 7 zu A 14

Die Werte dazwischen werden proportional zugeordnet.

2.2 Familienzuschlag

Gemessen wird der Anteil, den der Familienzuschlag am Gesamtbruttogehalt pro Jahr ausmacht. Für jede der sieben ausgewählten Besoldungsgruppen wird dazu der Zuschlag ermittelt, den ein verheirateter Beamter mit zwei Kindern erhält. Anschließend wird das arithmetische Mittel des Anteils des Familienzuschlags über alle sieben Besoldungsgruppen hinweg gebildet.

Für die Ausprägungen wird der Wert des Landes mit dem geringsten Anteil des Familienzuschlages gleich Null und der Wert des Landes mit dem höchsten Anteil gleich Eins gesetzt:

- 0 = geringster Anteil des Familienzuschlages am Gesamtbruttogehalt
- 1 = höchster Anteil des Familienzuschlages am Gesamtbruttogehalt

Die Werte dazwischen werden proportional zugeordnet.

2.3 Ausgleichszahlung bei Dienstherrnwechsel

Mit dem Dienstherrnwechsel (zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern) können unter Umständen erhebliche Besoldungsverluste einhergehen. Durch eine Ausgleichszahlung werden zugezogene Beamte aus Ländern mit höherer Besoldung besser gestellt als ortsansässige Beamte der gleichen Position und somit diesbezügliche Ungleichbehandlung akzeptiert, um leistungsstarke (oder zumindest benötigte) Beamte von außerhalb anzuziehen. Des Weiteren wird der Wettbewerb zwischen den Ländern gefördert, indem durch Ausgleichszahlungen das Abwerben von Beamten aus anderen Ländern erleichtert wird.

- 0 = Ausgleichszahlung bei Dienstherrnwechsel
- 1 = keine Ausgleichszahlung bei Dienstherrnwechsel

Literaturverzeichnis:

- Becker, Andreas/Tepke, Alexia, 2011: Besoldungs-Föderalismus statt einheitlichem Besoldungsrecht – eine aktuelle Bestandsaufnahme, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 10, S. 325–333.
- dbb beamtenbund und tarifunion, 2013: Übersicht zu den wesentlichen besoldungs- und versorgungsrechtlichen Entwicklungen im Bund und in den Ländern, www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/bes_vers_entwicklung_bund_laender.pdf (16.07.2014), Berlin.
- Knopp, Lothar, 2010: Beamte und Hochschullehrer in der Reformfalle? – Ein nicht nur auf die neuen Bundesländer beschränktes Phänomen, in: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 306–310.
- Knopp, Lothar/Hagemeister, Bernadette, 2013: Aktuelle Befunde zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I auf Landesbeamte, in: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 145–151.
- Knopp, Lothar/Stürmer, Klaus/Hoffmann, Jan/Schröder, Wolfgang, 2012: Besoldungs- und Versorgungsföderalismus, Berlin: Logos.
- Leunig, Sven/Neumann, Felix, 2012: Landespolitik und Landesrecht: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I, in: Jahrbuch des Föderalismus 2012, S. 197–210.
- Neumann, Felix, 2011: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Weber, Klaus, 2013: Leistungsbezahlung im Beamtenbereich. Überblick über dienstrechtliche Gegebenheiten, in: Der Personalrat, S. 101–105.

Interviews (telefonisch):

- Sturm, Fr., Ministerium für Finanzen und Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg, Leiterin des Referats 14 „Besoldungsrecht und Stellenplan“, 17.07.2014.
- Tepke, Alexia, dbb beamtenbund und tarifunion, Referentin im Geschäftsbereich 2 „Besoldung und Versorgung“, 17.07.2014.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|--|
| BUND | Bundesbesoldungsgesetz |
| BB 2007-03-26 | Brandenburgisches Sonderzahlungsgesetz für die Jahre 2007 bis 2009 |
| BB 2007-11-21 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2008 |
| BB 2009-07-07 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| BB 2011-10-18 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| BB 2013-10-15 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| BE 2008-10-01 | Erstes Gesetz zur Änderung des Sonderzahlungsgesetzes |
| BE 2010-07-08 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung für Berlin 2010/2011 |
| BE 2012-09-21 | Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2012/2013 |
| BW 2007-02-12 | Haushaltsstrukturgesetz 2007 |
| BW 2007-12-11 | Gesetz zur Integration der Sonderzahlungen und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2008 |
| BW 2009-10-19 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2009/2010 |
| BW 2011-03-15 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2011 |
| BW 2012-02-14 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2012 |
| BW 2012-02-14 | Gesetz über die Einmalzahlung in 2011 |
| BW 2013-07-16 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2013/2014 |
| BY 2006-12-08 | Gesetz über eine bayerische Einmalzahlung |
| BY 2007-12-20 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2007/2008 |
| BY 2009-07-27 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2009/2010 |

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|--|
| BY 2012-03-30 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2012 |
| BY 2013-07-08 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2013/2014 |
| HB 2008-05-13 | Gesetz zur Änderung besoldungs- und beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften |
| HB 2009-12-22 | Bremisches Besoldungs- und Beamtenversorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| HB 2011-04-12 | Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2011/2012 sowie über die Gewährung einer Einmalzahlung im Jahr 2011 |
| HB 2013-06-25 | Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 |
| HE 2006-12-14 | Hessisches Gesetz über Einmalzahlungen in den Jahren 2006 und 2007 an Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter und Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger |
| HE 2007-09-28 | Hessisches Gesetz über die Anpassung der Dienst-, Amts- und Versorgungsbezüge 2007/2008 |
| HE 2008-10-01 | Gesetz zur Änderung des Hessischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2007/2008 sowie zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften |
| HE 2009-06-18 | Gesetz zur Anpassung der Dienst-, Amts- und Versorgungsbezüge 2009/2010 |
| HE 2011-10-06 | Hessisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| HE 2013-05-27 | Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen |
| HE 2013-11-20 | Hessisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013 |
| HH 2006-10-06 | Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Sonderzahlungsgesetzes |
| HH 2007-07-11 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2007/2008 |
| HH 2008-10-07 | Gesetz über die Gewährung einer Einmalzahlung für das Jahr 2008 |
| HH 2009-06-16 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| HH 2011-11-01 | Hamburgisches Gesetz über eine Dezember-Sonderzahlung im Jahr 2011 und zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung 2011/2012 |
| HH 2013-03-05 | Zweites Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften |
| HH 2013-09-03 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| MV 2007-05-29 | Gesetz über Einmalzahlungen in den Jahren 2006 und 2007 an Empfänger von Dienst- und Anwärterbezügen des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2008-07-10 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamten und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2009-06-17 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamten und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2011-07-04 | Gesetz zur Überleitung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften des Bundes in Landesrecht sowie zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften, zur Änderung des Landesrichtergesetzes, des Landesdisziplinargesetzes und des Spielbankgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2011-12-16 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2013-11-18 | Gesetz über die Anpassung von Besoldungs-, Beamtenversorgungs- und Amtsbezügen für die Jahre 2013, 2014 und 2015 in Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2006-12-15 | Haushaltsbegleitgesetz 2007 |
| NI 2009-05-14 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| NI 2011-05-26 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| NI 2013-06-03 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013 |
| NW 2007-06-19 | Gesetz über Einmalzahlungen an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger in den Jahren 2006 und 2007 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2007-12-20 | Gesetz über die Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge 2008 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2009-11-10 | Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2009/2010 im Land Nordrhein-Westfalen |

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|--|
| NW 2011-04-05 | Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2011/2012 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2013-07-16 | Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 im Land Nordrhein-Westfalen |
| RP 2007-12-21 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2007/2008 |
| RP 2009-04-07 | Landesgesetz zur Integration der jährlichen Sonderzahlung und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2009/2010 |
| RP 2011-08-25 | Landesgesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2011 |
| RP 2011-12-20 | Erstes Dienstrechtsänderungsgesetz zur Verbesserung der Haushaltsfinanzierung |
| RP 2013-06-18 | Landesgesetz zur Reform des finanziellen öffentlichen Dienstrechts |
| SH 2006-12-05 | Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes |
| SH 2006-12-14 | Haushaltsstrukturgesetz 2007/2008 |
| SH 2008-12-12 | Haushaltsstrukturgesetz 2009/2010 |
| SH 2009-04-25 | Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und des Beamtenversorgungsgesetzes - Überleitungsfassung für Schleswig-Holstein - |
| SH 2011-06-16 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein |
| SH 2013-06-25 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein sowie Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| SL 2007-05-16 | Gesetz Nr. 1619 über die Gewährung einer Einmalzahlung im Jahre 2007 an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger im Saarland |
| SL 2007-11-21 | Gesetz Nr. 1633 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen und zur Änderung sonstiger dienstrechtlicher Vorschriften |
| SL 2009-05-06 | Gesetz Nr. 1683 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen in den Jahren 2009 und 2010 |
| SL 2011-12-01 | Gesetz über die Einmalzahlung an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger im Jahre 2011 |
| SL 2012-06-20 | Gesetz Nr. 1775 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen im Jahr 2012 und zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| SL 2013-06-26 | Gesetz Nr. 1811 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen in den Jahren 2013 und 2014 |
| SN 2008-01-17 | Fünftes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2009-06-19 | Sechstes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2010-12-15 | Gesetz begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2011/2012 |
| SN 2011-06-16 | Siebtens Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2013-12-18 | Gesetz zur Neuordnung des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts im Freistaat Sachsen |
| ST 2007-07-25 | Gesetz zur Änderung landesbesoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| ST 2009-12-09 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen 2009/2010 |
| ST 2011-02-08 | Gesetz zur Neuregelung des Besoldungsrechts des Landes Sachsen-Anhalt |
| ST 2011-10-06 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| ST 2013-06-26 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| TH 2007-01-31 | Thüringer Gesetz über Einmalzahlungen 2007 |
| TH 2008-06-24 | Thüringer Besoldungsneuregelungs- und -vereinfachungsgesetz |
| TH 2009-06-19 | Thüringer Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| TH 2011-09-22 | Thüringer Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| TH 2013-09-19 | Thüringer Gesetz zur Anpassung der Besoldung und der Versorgung in den Jahren 2013 und 2014 |

D) Übersicht über die Index-Scores

Im Gegensatz zu den anderen Indizes werden hier die Scores nach Jahren vergeben und nicht nach Gesetzen, da der Gesetzgeber innerhalb des Geltungszeitraumes des Gesetzes in aller Regel jährliche Anpassungen vorgibt. Die einzige Ausnahme ist Indikator 2.3, der wie die Indikatoren in anderen Kompetenzfeldern durch unregelmäßige Gesetzgebung verändert wird. Die Excel-Tabellen mit dem ausführlichen Berechnungsweg sind auf Anfrage von den Autoren erhältlich.

| Land | Jahr | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | Gesamt |
|------|------|----------|----------|----------|-----|----------|
| BB | 2006 | 0.323251 | 0.181202 | 0.076183 | 1 | 0.742379 |
| BB | 2007 | 0.330655 | 0.181202 | 0.073016 | 1 | 0.748728 |
| BB | 2008 | 0.440588 | 0.682190 | 0.114381 | 1 | 1.039445 |
| BB | 2009 | 0.504470 | 0.713444 | 0.119596 | 1 | 1.115483 |
| BB | 2010 | 0.723240 | 0.080421 | 0.201696 | 1 | 1.150612 |
| BB | 2011 | 0.430123 | 0.080430 | 0.201707 | 1 | 0.857502 |
| BB | 2012 | 0.488690 | 0.104771 | 0.184886 | 1 | 0.918576 |
| BB | 2013 | 0.534094 | 0.133949 | 0.164697 | 1 | 0.966976 |
| BE | 2006 | 0.323251 | 0.132948 | 0.220929 | 1 | 0.774543 |
| BE | 2007 | 0.323251 | 0.132948 | 0.220929 | 1 | 0.774543 |
| BE | 2008 | 0.370271 | 0.171489 | 0.194014 | 1 | 0.825439 |
| BE | 2009 | 0.323251 | 0.171489 | 0.194014 | 1 | 0.778418 |
| BE | 2010 | 0.381251 | 0.131724 | 0.220932 | 1 | 0.832136 |
| BE | 2011 | 0.472157 | 0.142302 | 0.217007 | 1 | 0.925260 |
| BE | 2012 | 0.463809 | 0.140739 | 0.164223 | 1 | 0.898796 |
| BE | 2013 | 0.463850 | 0.139210 | 0.216982 | 1 | 0.915914 |
| BW | 2006 | 0.323251 | 0.049244 | 0.317946 | 1 | 0.778981 |
| BW | 2007 | 0.323251 | 0.049244 | 0.317946 | 1 | 0.778981 |
| BW | 2008 | 0.450597 | 0.049193 | 0.386072 | 1 | 0.929019 |
| BW | 2009 | 0.610389 | 0.107766 | 0.230861 | 1 | 1.056597 |
| BW | 2010 | 0.596635 | 0.107781 | 0.247500 | 1 | 1.048395 |
| BW | 2011 | 0.323251 | 0.107781 | 0.338150 | 1 | 0.805228 |
| BW | 2012 | 0.436819 | 0.130948 | 0.321921 | 1 | 0.921108 |
| BW | 2013 | 0.373120 | 0.304844 | 0.321946 | 1 | 0.915384 |
| BY | 2006 | 0.323251 | 0.102291 | 0.277531 | 1 | 0.783191 |
| BY | 2007 | 0.536885 | 0.101550 | 0.271725 | 1 | 0.994643 |
| BY | 2008 | 0.323251 | 0.101550 | 0.271725 | 1 | 0.781009 |
| BY | 2009 | 0.613254 | 0.162012 | 0.229019 | 1 | 1.076931 |
| BY | 2010 | 0.480690 | 0.161720 | 0.195456 | 1 | 0.933082 |
| BY | 2011 | 0.323251 | 0.161720 | 0.195456 | 1 | 0.775643 |
| BY | 2012 | 0.597477 | 0.185125 | 0.179350 | 1 | 1.052302 |
| BY | 2013 | 0.739638 | 0.184540 | 0.078241 | 1 | 1.160565 |
| HB | 2006 | 0.323251 | 0.272896 | 0.277293 | 1 | 0.839981 |
| HB | 2007 | 0.323251 | 0.272896 | 0.277293 | 1 | 0.839981 |
| HB | 2008 | 0.528368 | 0.266577 | 0.185060 | 1 | 1.012247 |
| HB | 2009 | 0.573408 | 0.290602 | 0.165495 | 1 | 1.058774 |
| HB | 2010 | 0.408168 | 0.288106 | 0.156538 | 1 | 0.889716 |
| HB | 2011 | 0.429401 | 0.285014 | 0.166679 | 1 | 0.913298 |
| HB | 2012 | 0.487090 | 0.304545 | 0.151019 | 1 | 0.972278 |
| HB | 2013 | 0.375970 | 0.491928 | 0.211373 | 1 | 0.943737 |

| Land | Jahr | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | Gesamt |
|------|------|----------|----------|----------|-----|----------|
| HE | 2006 | 0.323251 | 0.091476 | 0.258113 | 1 | 0.773114 |
| HE | 2007 | 0.323251 | 0.091476 | 0.258113 | 1 | 0.773114 |
| HE | 2008 | 0.536819 | 0.090255 | 0.218442 | 1 | 0.973051 |
| HE | 2009 | 0.536811 | 0.089051 | 0.218576 | 1 | 0.972687 |
| HE | 2010 | 0.408684 | 0.088587 | 0.218682 | 1 | 0.844440 |
| HE | 2011 | 0.430039 | 0.087995 | 0.218812 | 1 | 0.865642 |
| HE | 2012 | 0.508344 | 0.086982 | 0.218814 | 1 | 0.943609 |
| HE | 2013 | 0.782964 | 0.086065 | 0.103311 | 0 | 0.846089 |
| HH | 2006 | 0.323251 | 0.171544 | 0.212837 | 1 | 0.784711 |
| HH | 2007 | 0.323251 | 0.171544 | 0.212837 | 1 | 0.784711 |
| HH | 2008 | 0.458392 | 0.169969 | 0.213019 | 1 | 0.919388 |
| HH | 2009 | 0.613649 | 0.228778 | 0.170648 | 1 | 1.080125 |
| HH | 2010 | 0.408607 | 0.227795 | 0.000000 | 1 | 0.817872 |
| HH | 2011 | 0.183770 | 0.072875 | 0.130974 | 1 | 0.585052 |
| HH | 2012 | 0.495936 | 0.326091 | 0.102102 | 1 | 0.972000 |
| HH | 2013 | 0.497808 | 0.326081 | 0.101981 | 0 | 0.640495 |
| MV | 2006 | 0.323251 | 1.000000 | 0.272239 | 1 | 1.080664 |
| MV | 2007 | 0.323251 | 1.000000 | 0.272239 | 1 | 1.080664 |
| MV | 2008 | 0.529868 | 1.000000 | 0.272239 | 1 | 1.287281 |
| MV | 2009 | 1.000000 | 0.196520 | 0.198342 | 1 | 1.464954 |
| MV | 2010 | 0.408698 | 0.196159 | 0.198344 | 1 | 0.873532 |
| MV | 2011 | 0.430055 | 0.195695 | 0.198477 | 0 | 0.561446 |
| MV | 2012 | 0.488178 | 0.219389 | 0.182104 | 0 | 0.622009 |
| MV | 2013 | 0.508235 | 0.253449 | 0.158442 | 0 | 0.645532 |
| NI | 2006 | 0.323251 | 0.161346 | 0.210119 | 1 | 0.780406 |
| NI | 2007 | 0.459666 | 0.271536 | 0.133306 | 1 | 0.927947 |
| NI | 2008 | 0.398939 | 0.158081 | 0.210497 | 1 | 0.855132 |
| NI | 2009 | 0.574601 | 0.185147 | 0.189856 | 1 | 1.032935 |
| NI | 2010 | 0.408569 | 0.183915 | 0.189969 | 1 | 0.866531 |
| NI | 2011 | 0.429899 | 0.182376 | 0.190197 | 1 | 0.887423 |
| NI | 2012 | 0.487876 | 0.204135 | 0.173814 | 1 | 0.947193 |
| NI | 2013 | 0.511679 | 0.201530 | 0.174153 | 1 | 0.970240 |
| NW | 2006 | 0.323251 | 0.134813 | 0.278134 | 1 | 0.794233 |
| NW | 2007 | 0.323251 | 0.134813 | 0.278134 | 1 | 0.794233 |
| NW | 2008 | 0.529870 | 0.134818 | 0.276657 | 1 | 1.000362 |
| NW | 2009 | 0.575249 | 0.165945 | 0.253618 | 1 | 1.048437 |
| NW | 2010 | 0.408750 | 0.165946 | 0.253147 | 1 | 0.881781 |
| NW | 2011 | 0.430120 | 0.165929 | 0.252495 | 1 | 0.902928 |
| NW | 2012 | 0.488289 | 0.190280 | 0.185613 | 1 | 0.946920 |
| NW | 2013 | 0.596334 | 0.379947 | 0.193877 | 1 | 1.120942 |
| RP | 2006 | 0.323251 | 0.047997 | 0.011338 | 1 | 0.676362 |
| RP | 2007 | 0.364981 | 0.089879 | 0.224036 | 1 | 0.802953 |
| RP | 2008 | 0.367526 | 0.149566 | 0.280642 | 1 | 0.844262 |
| RP | 2009 | 0.619371 | 0.259385 | 0.367806 | 1 | 1.161768 |
| RP | 2010 | 0.408534 | 0.257884 | 0.367922 | 1 | 0.950470 |
| RP | 2011 | 0.430120 | 0.257872 | 0.367918 | 1 | 0.972050 |
| RP | 2012 | 0.473398 | 0.307375 | 1.000000 | 1 | 1.242523 |

| Land | Jahr | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | Gesamt |
|------|------|----------|----------|----------|-----|----------|
| RP | 2013 | 0.447525 | 0.307344 | 0.970105 | 0 | 0.873341 |
| SH | 2006 | 0.323251 | 0.000000 | 0.054115 | 1 | 0.674622 |
| SH | 2007 | 0.000000 | 0.053654 | 0.331324 | 1 | 0.461659 |
| SH | 2008 | 0.528572 | 0.048690 | 0.223253 | 1 | 0.952553 |
| SH | 2009 | 0.613587 | 0.110470 | 0.180716 | 1 | 1.043982 |
| SH | 2010 | 0.408748 | 0.110476 | 0.180827 | 1 | 0.839182 |
| SH | 2011 | 0.430123 | 0.110469 | 0.180811 | 1 | 0.860550 |
| SH | 2012 | 0.473864 | 0.134345 | 0.164268 | 1 | 0.906735 |
| SH | 2013 | 0.732424 | 0.134326 | 0.064824 | 1 | 1.132141 |
| SL | 2006 | 0.323251 | 0.207360 | 0.573034 | 1 | 0.916716 |
| SL | 2007 | 0.323251 | 0.207360 | 0.573034 | 1 | 0.916716 |
| SL | 2008 | 0.525696 | 0.201781 | 0.563627 | 1 | 1.114165 |
| SL | 2009 | 0.610362 | 0.256447 | 0.507990 | 1 | 1.198507 |
| SL | 2010 | 0.414539 | 0.297040 | 0.503141 | 1 | 1.014599 |
| SL | 2011 | 0.323251 | 0.297040 | 0.503141 | 1 | 0.923311 |
| SL | 2012 | 0.458620 | 0.297038 | 0.503367 | 1 | 1.058755 |
| SL | 2013 | 0.487119 | 0.297047 | 0.503416 | 1 | 1.087273 |
| SN | 2006 | 0.323251 | 0.124519 | 0.097991 | 1 | 0.730754 |
| SN | 2007 | 0.323251 | 0.124519 | 0.097991 | 1 | 0.730754 |
| SN | 2008 | 0.604773 | 0.674686 | 0.056117 | 1 | 1.181707 |
| SN | 2009 | 0.604525 | 0.736939 | 0.067340 | 1 | 1.205951 |
| SN | 2010 | 0.893047 | 0.173522 | 0.074851 | 1 | 1.309171 |
| SN | 2011 | 0.232568 | 0.110469 | 0.181198 | 1 | 0.663124 |
| SN | 2012 | 0.488115 | 0.134312 | 0.164690 | 1 | 0.921116 |
| SN | 2013 | 0.512054 | 0.134305 | 0.164822 | 0 | 0.611763 |
| ST | 2006 | 0.323251 | 0.714685 | 0.289519 | 1 | 0.991319 |
| ST | 2007 | 0.323251 | 0.714685 | 0.289519 | 1 | 0.991319 |
| ST | 2008 | 0.529300 | 0.714261 | 0.288210 | 1 | 1.196790 |
| ST | 2009 | 0.374756 | 0.716725 | 0.188930 | 1 | 1.009974 |
| ST | 2010 | 0.905504 | 0.110476 | 0.180827 | 1 | 1.335938 |
| ST | 2011 | 0.430126 | 0.110469 | 0.195581 | 0 | 0.532143 |
| ST | 2012 | 0.488115 | 0.134312 | 0.178992 | 0 | 0.592550 |
| ST | 2013 | 0.512054 | 0.134305 | 0.178998 | 0 | 0.616489 |
| TH | 2006 | 0.323251 | 0.753978 | 0.692176 | 1 | 1.138636 |
| TH | 2007 | 0.323251 | 0.753978 | 0.692176 | 1 | 1.138636 |
| TH | 2008 | 0.529868 | 0.753978 | 0.692176 | 0 | 1.011919 |
| TH | 2009 | 0.612312 | 0.818235 | 0.646479 | 0 | 1.100550 |
| TH | 2010 | 0.909840 | 0.234306 | 0.485891 | 0 | 1.149906 |
| TH | 2011 | 0.430119 | 0.234283 | 0.485842 | 0 | 0.670160 |
| TH | 2012 | 0.487668 | 0.257446 | 0.468529 | 0 | 0.729659 |
| TH | 2013 | 0.497808 | 0.257456 | 0.468543 | 0 | 0.739807 |

Legende:

1. = Steigerung Besoldungshöhe, 2.1 = Verteilung zwischen den Besoldungsgruppen, 2.2 = Familienzuschlag, 2.3 = Ausgleichszahlungen.

1.6 Index Beamtenlaufbahnrecht

A) Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Die Zuständigkeit für das ‚Recht der Laufbahnen der Beamten des Landes, der Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Richter des Landes‘ war bis zur Föderalismusreform in Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG als Kompetenz des Bundes (Rahmengesetzgebung) normiert. Weiterhin in der Zuständigkeit des Bundes verbleibt das Beamtenstatusrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG), welches insbesondere zur Sicherung der länderübergreifenden Mobilität der Beamten bundeseinheitliche Statusrechte und -pflichten festsetzt. Diese beinhalten bspw. Regelungen zu Wesen und Voraussetzungen des Dienstverhältnisses, Formen und Voraussetzungen der Beendigung des Dienstverhältnisses (v.a. Tod, Entlassung, Entfernung nach dem Disziplinarrecht) oder auch Folgen der Nichterfüllung statusprägender Pflichten.

Bereits vor der Föderalismusreform hatte der Bund den Ländern durch Öffnungsklauseln im Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) einigen Spielraum (= kein neuer Gestaltungsspielraum) überlassen. Dies betrifft v.a. folgende Aspekte:

- *Arbeitszeit*: Zahl der Wochenarbeitsstunden, Arbeitstage und auch Überstunden
- *Arbeitsform*: Telearbeit und mobile Arbeit, insbesondere mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf

In gleicher oder ähnlicher Fassung aus dem bisherigen Bundesgesetz übernommen wurden von allen Ländern die grundlegenden Regelungen zum Erwerb der Laufbahnbefähigung (schulische und praktische Qualifikation), zur Probezeit, zu Sperrfristen nach erfolgten Beförderungen und zum Überspringen von Ämtern sowie zu Ämtern mit leitender Funktion. Neu und unterschiedlich zwischen den Ländern geregelt wurde das gesamte System der Laufbahnen und Laufbahngruppen einschließlich der Funktion des Landespersonalausschusses sowie Kriterien für Zulassung und Beförderung wie im nachfolgenden Index beschrieben.

B) Aufbau und Inhalt des Index

Wirtschaftspolitische Policy mit folgenden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|---|--|
| Einschränkungen der Verfügungsmöglichkeiten des Dienstherrn (Arbeitgeber) gegenüber den Beamten (Arbeitnehmern) | Mehr Verfügungsmöglichkeiten des Dienstherrn (Arbeitgeber) gegenüber den Beamten (Arbeitnehmern) |

Die Flexibilisierung des Laufbahnrechts schafft zwar für karriereorientierte Beamte mehr Möglichkeiten, bedeutet aber in erster Linie eine geringere Absicherung für die weniger oder durchschnittlich leistungsstarken Beamten gegenüber ihren Dienstherrn und nähert das Berufsbeamtentum privatwirtschaftlichem, unternehmerischem Denken an. So schreibt Lorig (2010, S. 206) zum Reformziel Flexibilisierung: „Während aus Sicht der Dienstherrn ‚eine möglichst völlig flexible Einsetzbarkeit des vorhandenen Personals sowie für die Gewinnung neuer, möglichst geeigneter Beamter (...) ein möglichst flexibles Laufbahnrecht‘ anzustreben ist, bleibt zu bedenken, dass ‚der völlig flexible Staat (...) ein haltloser Staat, gewissermaßen ein Staat ohne Rückgrat ist‘ (Pechstein 2008, S. 73), wo mit der Aufgabe eines unabhängigen, allein dem Gesetz verpflichteten Berufsbeamtentums, auch die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Gemeinwohlorientierung der öffentlichen Verwaltung zur Disposition gestellt werden könnten.“

Übersicht über den Index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|---|
| 1. Anzahl der Laufbahngruppen | |
| 2. Anzahl der Laufbahnen | |
| 3. Zulassungsvoraussetzung für Bewerber | |
| 4. Beförderung | 4.1 Beförderung während der Probezeit 4.2 Beförderung nach der Probezeit |
| 5. Landespersonalausschuss | |

Einbettung von 1. und 2. in die Skala:

Je weniger Laufbahngruppen sowie Laufbahnen je Laufbahngruppe bestehen, desto flexibler kann der Dienstherr Beamte einsetzen. Insbesondere bei Behördenumstrukturierungen profitiert der Dienstherr davon, dass er Beamte leichter in die neuen Strukturen laufbahnrechtlich einpassen kann. Der Dienstherr muss weniger Ressourcen und Aufwand investieren, da er weniger Laufbahnwechsel mit entsprechenden Umschulungen durchführen muss. Die Anforderungen für einen Wechsel zwischen den neuen Laufbahnzweigen sind geringer als zwischen den alten Laufbahnen, so kann etwa eine Einführung oder Fortbildung genügen (vgl. Herzog 2009, S. 102); formale Kriterien wie Schulabschlüsse spielen gegenüber der tatsächlichen, für die Position benötigte Qualifikation eine geringere Rolle. Lorse (2009, S. 369f.) stellt fest, dass die Abschaffung der formalen Sperre bezüglich des Übertritts von einer Laufbahn (Qualifikationsebene) zur anderen als „Abschied vom Denken in institutionellen Beamtenkategorien“ angesehen werden könne. Von der größeren Durchlässigkeit kann auch der einzelne Beamte profitieren, unter folgenden Bedingungen, die die Bayerische Staatskanzlei (2009, S. 3) mit Blick auf die neue bayerische Einheitslaufbahn benennt: „Mit der durchgehenden Leistungslaufbahn werden das Leistungsprinzip gestärkt und leistungsstarke Beamte von den überflüssigen Fesseln der Laufbahngruppen befreit.“

1. Anzahl der Laufbahngruppen

- 0 = eine Laufbahngruppe
- 1 = zwei Laufbahngruppen
- 2 = drei Laufbahngruppen
- 3 = vier Laufbahngruppen

2. Anzahl der Laufbahnen (Fachrichtungen) je Laufbahngruppe

- 0 = niedrige Anzahl von Laufbahnen
- 1 = hohe Anzahl von Laufbahnen, v.a. hohe Zahl von besonderen Fachrichtungen

3. Zulassungsvoraussetzung für Bewerber

Es geht darum, ob eine vorherige hauptberufliche Tätigkeit – insb. beim Wechsel aus der Wirtschaft in die Verwaltung – als vollständiger Ersatz des Vorbereitungsdienstes anerkannt werden kann.

- 0 = Anerkennung in mindestens einer Laufbahngruppe, Dienstherr kann im Einzelfall unterschiedliche Zulassungsvoraussetzungen und Einordnungen ansetzen
- 1 = Vorbereitungsdienst muss in jedem Fall abgeleistet werden

4.1 Beförderung während der Probezeit

- 0 = zulässig für sehr leistungsstarke Beamte
- 1 = unzulässig

4.2 Beförderung nach der Probezeit

(= früheste Möglichkeit der Beförderung nach Anstellung bzw. Berufung ins Beamtenverhältnis)

- 0 = generell unmittelbar nach Anstellung zulässig
- 1 = für sehr leistungsstarke Beamte unmittelbar nach Anstellung zulässig, sonst nach einem Jahr
- 2 = für Beamte des mittleren Dienstes unmittelbar nach Anstellung zulässig
- 3 = generell frühestens ein Jahr nach Anstellung möglich

5. Landespersonalausschuss

Der Landespersonalausschuss (LPA) ist eine unabhängige Stelle, die eine landesweit einheitliche Durchführung des Laufbahnrechts gewährleisten soll. Der LPA sichert dadurch für die Beamten die Fairness von Laufbahnentscheidungen wie Beförderungen oder Ausnahmen zur Verkürzung der Probezeit ab. Seit der Föderalismusreform I können die Länder den LPA abschaffen, womit der Dienstherr eigenständig Laufbahnentscheidungen treffen kann und somit seinen Einfluss erweitert.

- 0 = Abschaffung des Landespersonalausschusses
- 1 = Beibehaltung des Landespersonalausschusses

Literaturverzeichnis:

- Baßlsperger, Maximilian, 2012: Zur Evaluation des bayerischen Leistungslaufbahngesetzes, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 12, S. 397–403.
- Bayerische Staatskanzlei, 2009: Bericht aus der Kabinettsitzung, Pressemitteilung Nr. 544 vom 17.11.2009.
- Bludau, Thorsten, 2009: Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Niedersächsischen Beamtenrechts, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 1, S. 1–6.
- Förster, Michael, 2009: Die Reform des Dienstrechts in Brandenburg und anderen Bundesländern, in: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 497–504.
- Herzog, Jana, 2009: Gestaltung des neuen Laufbahnrechtes. Das Beispiel der Norddeutschen Küstenländer, in: Der Personalrat, 3, S. 101–103.
- Hilg, Günter, 2009: Cui bono? Die verfassungsrechtliche Stellung des höheren Dienstes im Hinblick auf die geplante Reform des Laufbahnrechts in Bayern, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 15, S. 459–492.
- Holland-Letz, Anja, 2011: Handbuch der Dienst- und Laufbahnrechtsreformen in Bund und Ländern, Berlin: dbb.
- Leunig, Sven/Neumann, Felix, 2012: Landespolitik und Landesrecht: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I, in: Jahrbuch des Föderalismus 2012, S. 197–210.
- Lorig, Wolfgang H., 2010: Das Laufbahnwesen nach der Föderalismusreform – Auf dem Weg zu größerer Flexibilisierung und erhöhter Disponierbarkeit?, in: Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang H. (Hg.): New Public Service. 2. Aufl., Wiesbaden: Gabler, S. 181–211.
- Lorse, Jürgen, 2013: Das neue Dienstrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 3, S. 79–88.
- Lorse, Jürgen, 2009: Reform des Laufbahnrechts in Bayern – mehr Leistung oder mehr Nivellierung im bayerischen Staatsdienst?, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 11, S. 368–381.
- Neumann, Felix, 2011: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Pechstein, Matthias, 2008: Das Laufbahnrecht in der Gesetzgebungskompetenz der Länder, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 3, S. 73–77.

Interviews (telefonisch):

- Egert, Hans-Werner, Geschäftsstelle des Direktors des Landespersonalamtes und der Landespersonalkommission, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Referent im Referat „Personal nachgeordnete Behörden“, 29.01.2015.
- Kahlen, Anja, dbb beamtenbund und tarifunion, Referentin im Geschäftsbereich 1 „Grundsatz, Dienstrecht und Verwaltungsreform“, 30.07.2014.
- Koehler, Mark, dbb beamtenbund und tarifunion, Referent im Geschäftsbereich 1 „Grundsatz, Dienstrecht und Verwaltungsreform“, 29.07.2014.
- Kuchenbecker, Axel, Landespersonalausschuss des Landes Brandenburg, Sachbearbeiter, 16.01.2015.
- Münch, Peter, Landespersonalausschuss des Landes Nordrhein-Westfalen, Leiter, 16.01.2015.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|---|
| BUND | Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts |
| BB 2013-12-05 | Gesetz über ergänzende Regelungen zur Neuordnung des Beamtenrechts im Land Brandenburg |
| BE 2009-03-19 | Dienstrechtsänderungsgesetz |
| BE 2011-06-21 | Zweites Dienstrechtsänderungsgesetz |
| BW 2010-11-09 | Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts |
| BY 2010-08-05 | Gesetz zum Neuen Dienstrecht in Bayern |
| HB 2009-12-22 | Gesetz zur Neuregelung des Beamtenrechts in der Freien Hansestadt Bremen |
| HE 2009-03-05 | Gesetz zur Anpassung des Beamtenrechts in Hessen an das Beamtenstatusgesetz |
| HE 2013-05-27 | Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen |
| HH 2009-12-15 | Gesetz zur Neuregelung des hamburgischen Beamtenrechts |
| MV 2009-12-17 | Gesetz zur Neuordnung des Beamtenrechts für das Land Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2009-03-25 | Gesetz zur Modernisierung des Niedersächsischen Beamtenrechts |
| NW 2009-04-21 | Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften |
| RP 2010-10-20 | Landesbeamtengesetz |
| SH 2009-03-26 | Gesetz zur Neuregelung des Beamtenrechts in Schleswig-Holstein |
| SL 2011-09-27 | Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten im Saarland |
| SN 2009-03-12 | Gesetz zur Änderung des Sächsischen Beamtengesetzes und anderer Gesetze |
| SN 2013-12-18 | Gesetz zur Neuordnung des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts im Freistaat Sachsen |
| ST 2009-12-15 | Gesetz zur Neuordnung des Landesbeamtenrechts |

D) Übersicht über die Index-Scores

| Land - Gesetz | 1. | 2. | 3. | 4.1 | 4.2 | 5. | Gesamt |
|---------------|----|----|----|-----|-----|----|--------|
| BUND | 3 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 5.000 |
| BB 2013-12-05 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 4.000 |
| BE 2009-03-19 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4.667 |
| BE 2011-06-21 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| BW 2010-11-09 | 2 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 2.667 |
| BY 2010-08-05 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1.500 |
| HB 2009-12-22 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| HE 2009-03-05 | 3 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 4.167 |
| HE 2013-05-27 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 2.500 |
| HH 2009-12-15 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| MV 2009-12-17 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| NI 2009-03-25 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| NW 2009-04-21 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4.667 |
| RP 2010-10-20 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1.667 |
| SH 2009-03-26 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| SL 2011-09-27 | 3 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 4.000 |
| SN 2009-03-12 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 4.500 |
| SN 2013-12-18 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 1 | 2.333 |
| ST 2009-12-15 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3.000 |

Legende:

1. = Anzahl der Laufbahngruppen, 2. = Anzahl der Laufbahnen, 3. = Zulassungsvoraussetzung für Bewerber, 4.1 = Beförderung während der Probezeit, 4.2 = Beförderung nach der Probezeit, 5. = Landespersonalausschuss.

1.7 Index Gaststättenrecht

A) Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Dieser Kompetenztitel war vor der Reform in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (konkurrierende Gesetzgebung des Bundes) zu finden. Das bisherige Bundesgesetz beinhaltet bereits mehrere Öffnungsklauseln zugunsten der Länder (= bereits vor der Reform Gestaltungsspielraum der Länder), u.a.:

- *Mindestanforderungen an Räume*: insb. mit Blick auf schädliche Umwelteinwirkungen (Immissionschutz) sowie weitere Gefahren oder Belästigungen für die Allgemeinheit aufgrund der örtlichen Lage oder der Verwendung der Räume
- *Sperrzeit*: ein bestimmter Zeitraum, in dem alle Gastwirtschaften geschlossen sein müssen
- *Ausnahmen für sog. „Straußenwirtschaften“*: temporäre Gastwirtschaften zum Absatz selbsterzeugten Weines oder Apfelweines (und im Zusammenhang damit zubereiteter Speisen)

Diese Bereiche gehören folglich nicht zum neuen Gestaltungsspielraum der Länder und werden daher nicht in den Index aufgenommen. Ebenfalls nicht Bestandteil des Index, weil nicht oder nur geringfügig unterschiedlich geregelt, sind die Kriterien für die persönliche Zuverlässigkeitsprüfung der künftigen Gastwirte, diverse Aspekte hinsichtlich der Erlaubnis bei dauerhaften Gaststätten (Erlöschen, Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis sowie Stellvertretung und Weiterführung) sowie Ausnahmeregelungen für besondere Gaststättenbetreiber (Vereine, Kantinen, etc.).

B) Aufbau und Inhalt des Index

Wirtschaftspolitische Policy mit folgenden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|--|--|
| Den Gesundheitsinteressen der Kunden entsprechendes Gesetz mit entsprechenden Beschränkungen für Gastwirte und staatlicher Kontrolle | Wenige Beschränkungen für Gastwirte sowie geringer Bürokratieaufwand, geringe staatliche Kontrolle |

Überblick über den Index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|--|
| 1. Anmeldeverfahren dauerhafter Gastwirtschaften | |
| 2. Anforderungen bei Anmeldung dauerhafter Gastwirtschaften | 2.1 Baurechtliche Prüfung 2.2 IHK-Unterrichtung |
| 3. Anmeldeverfahren temporärer Gastwirtschaften | |
| 4. Alkohol-Flatrates | |

1. Anmeldeverfahren dauerhafter Gastwirtschaften

Entscheidend ist, ob bei Eröffnung oder Übernahme einer dauerhaften Gastwirtschaft mit Alkoholausschank lediglich eine Gewerbeanzeige mit geringen Kosten und Verwaltungsaufwand notwendig ist, oder ob die Verwaltung (im entsprechenden kostenpflichtigen Verfahren) zuerst eine Erlaubnis erteilen muss.

- 0 = Gewerbeanzeige genügt
- 1 = Erlaubnispflicht in Form einer Konzessionsvergabe vorgeschrieben

2.1 Baurechtliche Prüfung

In jedem Fall findet bei Eröffnung oder Übernahme einer dauerhaften Gastwirtschaft mit Alkoholausschank eine personenbezogene Prüfung des Befähigungsnachweises des Betreibers statt. Hier geht es darum, ob zusätzlich noch eine baurechtliche Prüfung (= Prüfung der Räumlichkeiten) erfolgt.

- 0 = keine baurechtliche Prüfung
- 1 = baurechtliche Prüfung wird immer zusätzlich durchgeführt

2.2 IHK-Unterrichtung

Für künftige Gastwirte bietet die Industrie- und Handelskammer (IHK) vor Eröffnung oder Übernahme einer Gastwirtschaft mit Alkoholausschank Unterrichtungen an. Diese dienen dazu, die fachliche Eignung zum Betrieb einer Gaststätte nachzuweisen. Unterrichtsinhalte sind bspw. lebensmittelrechtliche Vorschriften oder Hygienevorschriften.

- 0 = keine Verpflichtung des Gastwirtes zur Teilnahme an IHK-Unterrichtung
- 1 = Verpflichtung des Gastwirtes zur Teilnahme an IHK-Unterrichtung

3. Temporäre Gastwirtschaften

Temporäre Gastwirtschaften sind zeitlich begrenzte gastronomische Angebote, wie z.B. bei Weinfesten oder im Rahmen von Sportveranstaltungen.

- 0 = Anzeige genügt zur Durchführung temporärer gastronomischer Veranstaltungen
- 1 = Gestattung oder Erlaubnis zur Durchführung notwendig

4. Alkohol-Flatrates

Der Begriff ‚Alkohol-Flatrates‘ bedeutet, dass zu einem Pauschalpreis eine unbegrenzte Menge an Alkohol konsumiert werden kann. Die rapide Zunahme sog. Flatrate-Partys führte zu massiver Kritik, da mit derartigen Veranstaltungen das Rauschtrinken („Komasaufen“) vor allem bei Jugendlichen gefördert werde. Im Gaststättengesetz des Bundes war zwar auch bislang schon die Abgabe alkoholischer Getränke an erkennbar Betrunkene untersagt (§ 20), doch besteht Uneinigkeit in der Literatur, ob damit eine Grundlage für ein Verbot von Flatrate-Partys gegeben war. Guckelberger (2008, S. 390) argumentiert, dass dies zwar möglich sei, aber dennoch derartige Veranstaltungen nur mit Mühe und häufig erst im Nachhinein untersagt werden konnten. Entsprechend stellen explizit im Gesetz benannte Verbote von Alkohol-Flatrates eine deutlich restriktivere Regelung als die Vorgabe im Bundesgesetz dar. Alkohol-Flatrates generell zu verbieten, wurde dem Landesgesetzgeber erst durch die Föderalismusreform I möglich.

- 0 = kein Verbot von Alkohol-Flatrates im Gesetz genannt
- 1 = explizites Verbot von Alkohol-Flatrate

Literaturverzeichnis:

- Guckelberger, Annette, 2008: Flatrate- und Billigalkoholpartys aus gaststättenrechtlicher Perspektive, in: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 385–391.
- Guckelberger, Annette/Heimpel, Silvia, 2013: Das saarländische Gaststättenrecht, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht, S. 1–6.
- Scheidler, Alfred, 2008: Gaststättenrechtliche Auflagen gegen Alkoholmissbrauch auf „Flatrate-Partys“, in: Die Öffentliche Verwaltung, 5, S. 189–194.
- Scheidler, Alfred, 2007: Rechtliche Handhabe gegen Flatrate-Partys und Koma-Saufen, in: Gewerbearchiv, 7, S. 276ff.
- Schneider, Hans-Peter, 2013: Der neue deutsche Bundestaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I. Baden-Baden: Nomos.
- Schönleiter, Ulrich/Stenger, Anja, 2007: Frühjahrssitzung 2007 des Bund-Länder-Ausschusses Gewerbeamt, in: Gewerbearchiv, 8, S. 320ff.
- Weißberger, Christian, 2012: Gaststättenrechtliche Genehmigungsfiktion durch Bundesgesetz?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 10, S. 385–392.

Interviews (telefonisch):

- DEHOGA Sachsen-Anhalt, 10.11.2014.
- Maihöfer, Hr., DEHOGA Hamburg, 21.11.2014.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|---|
| BUND | Gaststättengesetz |
| BB 2008-10-02 | Brandenburgisches Gaststättengesetz |
| BW 2009-11-10 | Gaststättengesetz für Baden-Württemberg, in: Gesetz zur Abwehr alkoholbeeinflusster Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung während der Nachtzeit und zum Schutz vor alkoholbedingten Gesundheitsgefahren |
| HB 2009-02-24 | Bremisches Gesetz zur Neuordnung des Gaststättenrechts |
| HE 2012-03-28 | Hessisches Gesetz zur Neuregelung des Gaststättenrechts und zur Bestimmung der zuständigen Behörde nach Art. 238 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch sowie zur Änderung von Rechtsvorschriften |
| NI 2011-11-10 | Niedersächsisches Gaststättengesetz |
| SL 2011-04-13 | Saarländisches Gaststättengesetz |
| SN 2011-07-03 | Sächsisches Gesetz zur Neuordnung des Gaststättenrechts |
| TH 2008-10-09 | Thüringer Gaststättengesetz |

D) Übersicht über die Index-Scores

| Land - Gesetz | 1. | 2.1 | 2.2 | 3. | 4. | Gesamt |
|---------------|----|-----|-----|----|----|--------|
| BUND | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 |
| BB 2008-10-02 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| BW 2009-11-10 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| HB 2009-02-24 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 |
| HE 2012-03-28 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| NI 2011-11-10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SL 2011-04-13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SN 2011-07-03 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TH 2008-10-09 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Legende:

1. = Anmeldeverfahren dauerhafter Gastwirtschaften, 2.1 = Baurechtliche Prüfung, 2.2 = IHK-Unterrichtung, 3. = Anmeldeverfahren temporärer Gastwirtschaften, 4. = Alkohol-Flatrates.

1.8 Index Hochschulrecht

A) Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Der neue Kompetenzteil ‚Allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens‘ fiel gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 a GG bis zur Föderalismusreform in die Rahmengesetzgebung des Bundes. Allerdings verfügten die Länder bereits vor der Reform über weitreichende eigene Gesetzgebungsmöglichkeiten (die also nicht zum neuen Gestaltungsspielraum zählen), da seit der sogenannten Rüttgers-Novelle von 1998 das Hochschulrahmengesetz den Ländern deutlich weniger Vorgaben setzte als zuvor. Insbesondere konnten die Länder seitdem organisationsrechtliche Aspekte wie neue Leitungsstrukturen (Hochschulräte, Stärkung der Hochschulleitung) und neue Steuerungsinstrumente (Hochschulverträge, Zielvereinbarungen, Qualitätssicherung) selbst regeln (vgl. Sandberger 2008, S. 166). Zudem fanden sich zahlreiche Öffnungsklauseln zu weiteren Aspekten, durch die die Länder zusätzliche Spielräume erhielten. Dies betraf u.a. folgende Aspekte:

- Anerkennung von Einrichtungen als Hochschulen sowie Bestimmung der Aufgaben der Hochschulen (sowohl der Hochschularten als auch der einzelnen Hochschulen)
- Aufgaben und Mitwirkungsrechte der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten, Bildung von Studentenschaften, Grundsätze der Mitwirkung der Mitgliedergruppen an der Selbstverwaltung
- Festsetzung von Zulassungszahlen für Hochschulen, wenn ein Studiengang in das zentrale (bundesweite) Verteilungsverfahren einbezogen ist; bestimmte Aspekte der Auswahlverfahren
- Kriterien für die Gleichwertigkeit von Leistungen in Fernstudium und Präsenzstudium

Der Bereich des Studiums wurde vom Hochschulrahmengesetz nur in Grundzügen reguliert, wobei den Ländern vorgegeben wurde, gemeinsam die Gleichwertigkeit von Studienabschlüssen sowie die Möglichkeit des Hochschulwechsels zwischen den Ländern zu gewährleisten. Innerhalb dieser Vorgabe bestand ein weiter Spielraum bei der Gestaltung der Studien- und Prüfungsordnungen, der somit ebenfalls kein durch die Reform bedingter neuer Gestaltungsspielraum ist.

Weiterhin beim Bund verbleibt die Regelung der Hochschulzulassung, damit entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen ein bundesweit einheitliches, transparentes und faires Vergabeverfahren für Studienplätze gewährleistet ist. Nicht erfasst ist davon die Regelung des Hochschulzugangs (wegen des engen Bezugs zum Schulwesen, bereits vor der Reform Landeskompetenz) und der Studiengebühren. Der Bund behält zudem – im Interesse der Gleichwertigkeit einander entsprechender Abschlüsse sowie der Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Hochschulraumes – die Zuständigkeit zur Regelung der Hochschulabschlüsse (Abschlussniveaus und Regelstudienzeiten). Ebenfalls keine ausschließlichen Landeskompetenzen, sondern Gemeinschaftsaufgaben, sind der Hochschulbau, die Forschungsförderung und die Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens.

Im Ergebnis ist der durch die Föderalismusreform de facto gewonnene Gestaltungsspielraum für die Länder daher sehr begrenzt; der Schwerpunkt liegt dabei im personalrechtlichen Bereich¹. Insgesamt wird durch die Reform im Wesentlichen beglaubigt, was den Ländern durch die Rüttgers-Novelle bereits 1998 übertragen wurde (Interview mit Peer Pasternack).

In allen neuen Landesgesetzen aus dem bisherigen Bundesgesetz übernommen wurden die generellen Leitlinien zur Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Forschung, Lehre und Studium; zur staatlichen Finanzierung von Hochschulen, zur Mitgliedschaft an Hochschulen sowie zur Forschung (Aufgabe und Koordination, Veröffentlichung von Ergebnissen, Drittmittel). Im Personalrecht wurden von allen Ländern zahlreiche Regelungen zu den hergebrachten Personalkategorien (Regelprofessur, wissenschaftliche Mitarbeiter und Lehrkräfte für besondere Aufgaben) übernommen, insb. die Regelungen zu Stellenausschreibungen, Einstellungsvoraussetzungen, Aufgaben und dienstrechtlicher Stellung von Hochschullehrern. Varianz zeigt sich v.a. bei der Einführung neuer Personalkategorien, welche nachfolgend im Index im Einzelnen dargestellt sind.

B) Aufbau und Inhalt des Index

Wirtschaftspolitische Policy mit folgenden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|---|--|
| traditionelles und gleichheitsorientiertes Hochschulsystem, das auf der Einheit von Forschung und Lehre basiert | flexibilisiertes, spezialisiertes und wettbewerbsorientiertes Hochschulsystem, das die Verfügungsmöglichkeiten des Dienstherrn und die Rechte ressourcenreicher Wissenschaftler stärkt |

¹ Nicht in der Zuständigkeit der Länder liegen dabei die arbeitsrechtlichen Vorschriften des Hochschulrahmengesetzes, da die zugrundeliegende Kompetenz des Arbeitsrechts weiterhin eine Bundeskompetenz ist. Diese Aspekte wurden daher bereits 2007 neu geregelt und in einem separaten Bundesgesetz (Gesetz über befristete Arbeitsverträge in der Wissenschaft, kurz: Wissenschaftszeitvertragsgesetz) verabschiedet.

Überblick über den Index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|--|
| 1. Einführung von Lehr- und Forschungsprofessuren | 1.1 Einführung lehrgeprägter Professuren 1.2 Einführung forschungsgeprägter Professuren |
| 2. Änderung der Personalkategorien unterhalb der Professur | 2.1 Einführung lehrgeprägter Hochschullehrerpositionen 2.2 Einführung der Personalkategorie des Akademischen Mitarbeiters |

Bei den beiden Subdimensionen zu „1. Einführung von Lehr- und Forschungsprofessuren“ geht es darum, wie Forschungs- und Lehrverpflichtungen auf verschiedene Arten von Professuren verteilt werden. Lehrgeprägte Professuren haben im Vergleich zu den ‚traditionellen‘ Professuren ein erhöhtes Deputat an Lehrveranstaltungen; forschungsgeprägte Professuren haben dagegen weniger bis gar keine Lehrverpflichtungen und somit mehr Zeit für eigene Forschung. Durch das neue System wird der Wettbewerb gestärkt und über Zeit die Ungleichheit zwischen Lehr- und Forschungsprofessoren vertieft, da Letztere auch mehr Zeit für das Einwerben von Drittmitteln haben, die dann wieder für weitere Forschungsprojekte zur Verfügung stehen. Die bisherige Einheit von Lehre und Forschung geht verloren, wobei kritische Kommentare darauf verweisen, dass hochwertige wissenschaftliche Lehre nur auf Basis eigener Forschung möglich sei; die besten Forscher sollten auch den Nachwuchs anleiten, um wiederum für die Zukunft exzellente Forschung zu fördern.

1.1 Einführung lehrgeprägter Professuren

- 0 = lehrgeprägte Professuren ohne explizite Begrenzung der Stunden für Lehre im Gesetz
- 1 = lehrgeprägte Professuren mit einem Deputat von bis zu 16 Stunden Lehre pro Woche
- 2 = lehrgeprägte Professuren mit einem Deputat von bis zu 14 Stunden Lehre pro Woche
- 3 = lehrgeprägte Professuren mit einem Deputat von bis zu 13 Stunden Lehre pro Woche
- 4 = lehrgeprägte Professuren mit einem Deputat von bis zu 12 Stunden Lehre pro Woche
- 5 = keine Einführung lehrgeprägter Professuren, Erhalt der ‚traditionellen‘ Professur mit 8-10 Stunden Lehre pro Woche

1.2 Einführung forschungsgeprägter Professuren

- 0 = forschungsgeprägte Professuren ohne Lehrverpflichtung
- 1 = forschungsgeprägte Professuren mit einem Deputat von höchstens 2 Stunden Lehre pro Woche
- 2 = forschungsgeprägte Professuren mit einem Deputat von höchstens 4 Stunden Lehre pro Woche
- 3 = forschungsgeprägte Professuren mit einem Deputat von höchstens 6 Stunden Lehre pro Woche
- 4 = keine Einführung forschungsgeprägter Professuren, Erhalt der ‚traditionellen‘ Professur mit 8-10 Stunden Lehre pro Woche

2.1 Einführung lehrgeprägter Hochschullehrerpositionen

Wie schon bei den lehrgeprägten Professuren sind diese Stellen durch ein höheres Maß an Lehrverpflichtung (ca. 12 bis 18 Stunden pro Woche) gekennzeichnet.

- 0 = Einführung lehrgeprägter Hochschullehrer unterhalb der Professur (inkl. Juniorprofessuren)
- 1 = keine lehrgeprägten Hochschullehrer unterhalb der Professur

2.2 Einführung der Personalkategorie Akademischer Mitarbeiter

In der bisherigen Personalstruktur wurde zwischen ‚Wissenschaftlichen Mitarbeitern‘ und ‚Lehrkräften für besondere Aufgaben‘ unterschieden. In manchen Landesgesetzen werden nun diese beiden zur Personalkategorie ‚Akademischer Mitarbeiter‘ zusammengefasst. Die Personalkategorie ist sehr offen definiert, kann auch eine sehr hohe Lehrbelastung (über 20 Stunden Lehre pro Woche) umfassen. Dies ermöglicht es, Hochschulmitarbeiter bedarfsgerecht einzusetzen; die Hochschule gewinnt an Flexibilität, weil sie ei-

nem Akademischen Mitarbeiter sowohl die Aufgaben eines Wissenschaftlichen Mitarbeiters als auch einer Lehrkraft für besondere Aufgaben zuweisen kann. Die Rechte der betroffenen Hochschulmitarbeiter hingegen werden dadurch geschwächt.

- 0 = Zusammenfassung der Personalkategorien ‚Wissenschaftlicher Mitarbeiter‘ und ‚Lehrkraft für besondere Aufgaben‘ zur Personalkategorie Akademischer Mitarbeiter
- 1 = Trennung von Wissenschaftlichen Mitarbeiter und Lehrkraft für besondere Aufgaben

Literaturverzeichnis:

- Bloch, Roland et al., 2011: Personalreform zwischen föderaler Möglichkeit und institutioneller Wirklichkeit, in: Pasternack, Peer (Hg.): Hochschulen nach der Föderalismusreform, Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, S. 155–214.
- Haug, Volker, 2010: Besser als ihr Ruf – die Föderalismusreform I im Hochschulbereich, in: Jahrbuch des Föderalismus 2010, S. 176–187.
- Hoymann, Tobias/Münch, Ursula, 2011: Föderalismusreform 1969: Warum die Länder ihre Hochschulgesetzgebungskompetenz dem Bund überließen und in der Föderalismusreform 2006 (teilweise) wieder zurückholten, in: Jahrbuch des Föderalismus 2011, S. 205–219.
- Knopp, Lothar/Schröder, Wolfgang, 2009: Das neue Brandenburgische Hochschulgesetz im Kontext der aktuellen Hochschulpolitik, in: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 145–152.
- Pasternack, Peer, 2011a: Die föderale Kompetenzordnung im deutschen Hochschulwesen: Entwicklung und Status, in: ders. (Hg.): Hochschulen nach der Föderalismusreform, Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, S. 21–60.
- Pasternack, Peer, 2011b: Fazit: Traditionelle Differenzen und neue Ähnlichkeiten. Trends nach der Föderalismusreform, in: ders. (Hg.): Hochschulen nach der Föderalismusreform, Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, S. 340–353.
- Sandberger, Georg, 2008: Die Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich, in: Jahrbuch des Föderalismus 2008, S. 160–171.
- Winter, Martin, 2011: Studium und Studienreform im Vergleich der Bundesländer, in: Pasternack, Peer (Hg.): Hochschulen nach der Föderalismusreform, Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, S. 215–280.

Interviews:

- Gerber, Jürgen, Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst des Landes Baden-Württemberg, Leiter der Abteilung 2 „Grundsatzangelegenheiten der Hochschulentwicklung, Internationalisierung, Rechtsangelegenheiten, Studium und Lehre, soziale Betreuung der Studierenden“, schriftlich am 15.01.2015.
- Haug, Volker, Universität Stuttgart, Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre und Recht (eh. Leiter der Zentralstelle des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst des Landes Baden-Württemberg), mehrere Telefonate im Januar und Februar 2015.
- Lindner, Josef Franz, Universität Augsburg, Professor für Öffentliches Recht, Telefonat am 15.01.2015.
- Pasternack, Peer, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Professor für Soziologie und Direktor des Instituts für Hochschulforschung, Telefonat am 14.01.2015.
- Topel, Harald, Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg, Leiter des Referats 24 „Hochschulrecht, Justitiariat, Studienstruktureform, Rechtaufsicht Europa-Universität Viadrina, nichtstaatliche Hochschulen“, schriftlich am 16.01.2015.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

Beim Hochschulrecht gab es in einer geringen Anzahl von Fällen schon vor 2006, also vor der Föderalismusreform, in begrenztem Umfang Varianz zwischen den Ländern in den Bereichen, die wir unter A) als neuen Gestaltungsspielraum ausgewiesen haben. Das Hochschulrahmengesetz des Bundes ließ seit der Novelle von 1998 den Ländern wie angesprochen breiten Spielraum, wobei die Kompetenzabgrenzung zwischen beiden Ebenen teils umstritten war. Insbesondere war umstritten, ob die Länder schon vor 2006 lehr- und forschungsgeprägte Professuren einführen durften. Um diese Varianz mit zu erfassen, wird hier

ausnahmsweise von 2006 bis zum Erlass eines neuen Landesgesetzes nicht das Bundesgesetz, sondern – sofern vorhanden – das bisherige Landesgesetz gescored. Landesgesetze bestanden trotz Zuständigkeit des Bundes stets neben dem Bundesgesetz, da hierin die Details der Ausführung auf Landesebene geregelt wurden.

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|--|
| BUND | Hochschulrahmengesetz |
| BB 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg, Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtung des hauptberuflich tätigen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den staatlichen Hochschulen des Landes Brandenburg |
| BB 2008-12-18 | Gesetz zur Neuregelung des Hochschulrechts des Landes Brandenburg |
| BE 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin, Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen |
| BW 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg, Verordnung der Landesregierung über die Lehrverpflichtungen an Universitäten, Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen |
| BW 2007-11-07 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich |
| BY 2006-05-23 | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Hochschullehrer und Hochschullehrerinnen sowie des weiteren wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen, Verordnung über die Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an Universitäten, Kunsthochschulen und Fachhochschulen |
| BY 2011-02-23 | Gesetz zur Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes, des Bayerischen Hochschulpersonalgesetzes und des Bayerischen Hochschulzulassungsgesetzes |
| HB 2006-09-01 | Bremisches Hochschulgesetz, Verordnung über den Umfang und den Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung an staatlichen Hochschulen |
| HE 2006-08-02 | Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen des Landes |
| HE 2009-12-14 | Hessisches Hochschulgesetz und Gesetz zur Änderung des TUD-Gesetzes sowie weiterer Rechtsvorschriften |
| HE 2013-09-10 | Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen des Landes |
| HH 2006-09-01 | Hamburgisches Hochschulgesetz, Lehrverpflichtungsverordnung für die Hamburger Hochschulen |
| HH 2010-05-11 | Gesetz zur Einführung eines einheitlichen akademischen Mittelbaus und zur Änderung anderer hochschulrechtlicher Regelungen, Zweite Verordnung zur Änderung der Lehrverpflichtungsverordnung für die Hamburger Hochschulen |
| MV 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Verordnung über die Lehrverpflichtung des hauptberuflichen Lehrpersonals an den Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2010-12-16 | Viertes Gesetz zur Änderung des Landeshochschulgesetzes und Gesetze zur Errichtung der Teilkörperschaften Universitätsmedizin Greifswald und Universitätsmedizin Rostock |
| NI 2006-09-01 | Niedersächsisches Hochschulgesetz, Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen |
| NW 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen, Verordnung über die Lehrverpflichtung an Universitäten und Fachhochschulen |
| RP 2006-09-01 | Hochschulgesetz, Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen |

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|---|
| SH 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein, Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen |
| SL 2006-09-01 | Verordnung über die Lehrverpflichtung in den Hochschulen des Saarlandes |
| SL 2008-12-19 | Gesetz Nr. 1556 über die Universität des Saarlandes, Verordnung über die Lehrverpflichtung an den staatlichen Hochschulen des Saarlandes |
| SN 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen, Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst über Art und Umfang der Aufgaben an staatlichen Hochschulen im Freistaat Sachsen |
| SN 2011-11-10 | Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst über Art und Umfang der Aufgaben an staatlichen Hochschulen im Freistaat Sachsen |
| ST 2006-09-01 | Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, Verordnung über die Lehrverpflichtung an staatlichen Hochschulen des Landes Sachsen-Anhalt |
| ST 2010-07-16 | Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften |
| TH 2006-09-01 | Thüringer Hochschulgesetz, Thüringer Verordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen |

D) Übersicht über die Index-Scores

| Land - Gesetz | 1.1 | 1.2 | 2.1 | 2.2 | Gesamt |
|-------------------|-----|-----|-----|-----|--------|
| BUND | 5 | 4 | 1 | 1 | 2.000 |
| BB bis 2008-12-18 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0.700 |
| BB 2008-12-18 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0.200 |
| BE seit 2006 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0.900 |
| BW bis 2007-11-07 | 5 | 4 | 1 | 1 | 2.000 |
| BW 2007-11-07 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0.400 |
| BY bis 2011-02-23 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1.475 |
| BY 2011-02-23 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1.100 |
| HB seit 2006 | 5 | 4 | 0 | 1 | 1.500 |
| HE 2006-08-02 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1.700 |
| HE 2009-12-14 | 2 | 0 | 1 | 1 | 1.200 |
| HE 2013-09-10 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0.700 |
| HH bis 2010-05-11 | 4 | 4 | 1 | 1 | 1.900 |
| HH 2010-05-11 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0.650 |
| MV bis 2010-12-16 | 4 | 0 | 1 | 1 | 1.400 |
| MV 2010-12-16 | 4 | 0 | 1 | 0 | 0.900 |
| NI seit 2006 | 4 | 3 | 1 | 1 | 1.775 |
| NW seit 2006 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1.425 |
| RP seit 2006 | 5 | 4 | 0 | 1 | 1.500 |
| SH seit 2006 | 4 | 0 | 1 | 1 | 1.400 |
| SL bis 2008-12-19 | 5 | 0 | 1 | 1 | 1.500 |
| SL 2008-12-19 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0.900 |
| SN bis 2011-11-10 | 4 | 4 | 1 | 1 | 1.900 |
| SN 2011-11-10 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1.225 |
| ST bis 2010-07-16 | 5 | 4 | 1 | 1 | 2.000 |
| ST 2010-07-16 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0.500 |
| TH seit 2006 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0.900 |

Legende:

1.1 = Einführung lehrgeprägter Professuren, 1.2 = Einführung forschungsgeprägter Professuren, 2.1 = Einführung lehrgeprägter Hochschullehrerpositionen, 2.2 = Einführung der Personalkategorie des Akademischen Mitarbeiters.

1.9 Index Wohnungswesen

A) Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Aus dem ‚Recht des Wohnungswesens‘ (gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG konkurrierende Gesetzgebung des Bundes) wurden folgende Bereiche auf die Länder übertragen: Soziale Wohnraumförderung und Finanzhilfe, Wohnungsbindungsrecht, Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen, Zweckentfremdungsrecht und Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht.² Demnach behält der Bund weiterhin die Zuständigkeit für das Wohngeldrecht, das Altschuldenhilferecht, das Wohnungsbauprämienrecht, das Bergarbeiterwohnungsbaurecht sowie das Bergmannssiedlungsrecht (vgl. Schneider 2013, S. 563).

Das bisherige Wohnraumförderungsgesetz des Bundes ließ den Ländern bereits weite Spielräume, ihre Förderprogramme nach regionalen Erfordernissen auszugestalten (Koeppinghoff 2010, S. 27). Die wesentlichen Öffnungsklauseln (= kein neuer Gestaltungsspielraum) waren:

- *Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen*: landesrechtliche Ausgestaltung der Fehlbelegungsabgabe bis hin zur Aufhebung der Abgabe (Rahm 2008, S. 214, Schneider 2013, S. 564)
- *Zweckentfremdungsrecht*: ist in bestimmten Gebieten die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet, darf das Land die anderweitige Nutzung von Wohnraum von einer behördlichen Genehmigung abhängig machen
- *Höhe der Einkommensgrenze*: Unter bestimmten Voraussetzungen Ermächtigung der Länder, von der Einkommensgrenze im Bundesgesetz abzuweichen (Rahm 2008, S. 206)³

Aus dem bisherigen Bundesgesetz in die neuen Landesgesetze in gleicher bzw. ähnlicher Form übernommen wurde die Zielgruppe (Familien, Schwangere, Alleinerziehende, Ältere und Behinderte) sowie das Hauptziel der Förderung (Schaffung von Wohnraum für Haushalte, die sich aus eigenen Mitteln am Markt nicht angemessen versorgen können). In einigen Landesgesetzen kommen ergänzend noch weitere Ziele, wie etwa die energetische Sanierung, die Anpassung an die älter werdende Gesellschaft und die Quartiersstabilisierung (zusätzlich Förderung des Umfelds von Objekten) hinzu. Ebenfalls übernommen wurden die Fördergrundsätze, wie insb. Schaffung/Erhalt sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen (wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse), ausreichende Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr, Barrierefreiheit, kostensparendes Bauen (Kostenobergrenzen, Vergabe von Fördermitteln im Wettbewerbsverfahren), ökologisch nachhaltige und Ressourcen schonende Bauweise.

Das System der Wohnraumförderung funktioniert folgendermaßen: Der Staat vergibt an Investoren vergünstigte Darlehen, damit diese Wohnungen bauen. Im Gegenzug werden diese „gebunden“, d.h. der Staat legt fest, wer dort einziehen darf (Personen mit Wohnberechtigungsscheinen) und wie sich die Miethöhe berechnet. Die hier untersuchten Landesgesetze benennen dabei nicht das Volumen der Ausgaben für Wohnraumförderung (finanzieller Teil der Wohnungspolitik), sondern normieren nur den Förderkreis und das Förderverfahren (regulativer Teil), wie nachfolgend im Index beschrieben.

B) Aufbau und Inhalt des Index

Wirtschaftspolitische Policy mit folgenden beiden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|---|---|
| Gesetz mit umfangreicher sozialer Förderung schwacher Marktteilnehmer | Gesetz, das mehr den Interessen der Wohnungswirtschaft entspricht sowie stärkere Marktteilnehmer begünstigt |

² Im Bundesgesetz (Gesetz zur Regelung vermögensrechtlicher Angelegenheiten der Wohnungsgenossenschaften im Beitrittsgebiet) von 1993 wurde die Rückgabe und Rückübertragung von Wohnungsgenossenschaften an Gemeinden nach der Wiedervereinigung geregelt. Dieser Teilbereich entfaltet heute keine Relevanz mehr, da er sich auf eine ganz spezifische historische Situation bezog.

³ Da die Länder nach der Reform nun völlig frei sind, die Einkommensgrenze festzulegen, wird dieser bedeutsame Punkt dennoch in den Index aufgenommen.

Überblick über den Index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|---|
| 1. Einkommensgrenze für Förderung | |
| 2. Festlegung der Miethöhe | |
| 3. Entlassung von öffentlich geförderten Sozialwohnungen aus der Wohnungsbindung | 3.1 Bindungslaufzeit des Altbestandes 3.2 Ausgleichszahlungen bei Bindungsfreistellung 3.2.1 Konditionen für Ausgleichszahlungen bei Bindungsfreistellung 3.2.2 Umlage der Ausgleichszahlung auf den Mieter 3.3 Bindungsfreistellung bei vorzeitiger Darlehensrückzahlung 3.3.1 Frist zur Bindungsfreistellung bei vorzeitiger Darlehensrückzahlung 3.3.2 Bindungsfreistellung aus wirtschaftlichen Erwägungen 3.4 Übertragung von Wohnungsbindungen |
| 4. Rechte und Handhabe des Staats gegenüber dem Vermieter | 4.1 Zuweisung der Mieter durch die Kommune 4.2 Höhe möglicher Geldstrafen gegen den Vermieter 4.3 Voraussetzung für Sanktionierung des Vermieters |

1. Einkommensgrenze für Förderung

Hier geht es darum, bis zu welcher Einkommensgrenze Personen gefördert werden können. Je höher die Einkommensgrenze, desto mehr Personen können prinzipiell staatliche Wohnraumförderung nutzen. Dabei besteht allerdings, anders als z.B. bei vielen Sozialleistungen, kein Anspruch des Einzelnen auf Förderung. Bei gleichbleibenden staatlichen Ausgaben für Wohnraumförderung bedeutet eine niedrigere Einkommensgrenze also eine für ärmere Haushalte günstigere Verteilung, da von vornherein weniger Personen in die Förderung einbezogen werden und somit die Chancen ärmerer Haushalte auf Förderung höher sind. Bei einer hohen Einkommensgrenze können hingegen auch Personen aus der (unteren) Mittelschicht gefördert werden.

Genutzt wird exemplarisch die Einkommensgrenze für einen Ein-Personen-Haushalt ohne Kinder. Die Berechnungsgrundlage zur Einkommensermittlung unterscheidet sich dabei im Wesentlichen nicht zwischen den Ländern, so dass Vergleichbarkeit gegeben ist.

Für die Ausprägungen wird der Wert des Landes mit der höchsten Einkommensgrenze gleich Null und der Wert des Landes mit der niedrigsten Einkommensgrenze gleich Eins gesetzt:

- 0 = höchste empirisch vorkommende Einkommensgrenze
- 1 = niedrigste empirisch vorkommende Einkommensgrenze

Die Werte dazwischen werden proportional zugeordnet.

2. Festlegung der Miethöhe

Bei öffentlich gefördertem Wohnraum wird die Miethöhe von der Kommune festgelegt, die damit auch über die Rendite des Wohnungseigentümers entscheidet. Dabei gibt es zwei mögliche Maßstäbe: die ortsübliche Vergleichsmiete (ggf. abzüglich eines Abschlages, bspw. von 10%) sowie die Kostenmiete, bei der die Miethöhe den Aufwendungen des Investors für die Wohnung entspricht. Der Eigentümer soll beim Modell der Kostenmiete keine Gewinne erzielen, sondern die erzielten Erträge sollen ausschließlich die laufenden Aufwendungen decken und damit die Wirtschaftlichkeit des Eigentums sichern. Die Kostenmiete ist damit bewusst von der Marktentwicklung abgekoppelt, woraus sich laut Rahm (2008, S. 209) „Mietpreisvorteile für Sozialmieter“ ergeben. Zu Baden-Württemberg führt Feßler (2009, S. 93) aus, dass die

Kostenmieten grundsätzlich weit unter den ortsüblichen Vergleichsmieten lägen, wobei in Einzelfällen die Kostenmiete die ortsübliche Vergleichsmiete aber auch übersteigen könne. In der bayerischen Gesetzesbegründung (Drs. 15/6917, S. 9) wird explizit damit argumentiert, dass die Kostenmiete in der Regel deutlich unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liege. Angesichts der Entwicklung des Wohnungsmarktes in den letzten Jahren, v.a. in Ballungsgebieten, ist bei der Kostenmiete zudem für den Mieter mittel- und langfristig berechenbarer, wie sich seine Miete entwickeln wird.

- 0 = Maßstab ist ortsübliche Vergleichsmiete
- 1 = Delegation an Verwaltung, beides möglich
- 2 = Maßstab ist die Kostenmiete

Bei den folgenden Aspekten zu „3. Entlassung von öffentlich geförderten Sozialwohnungen aus der Wohnungsbindung“ geht es darum, unter welchen Bedingungen öffentlich geförderte Sozialwohnungen von den Sonderregelungen der Mietpreis- und Belegungsbindung befreit werden und wieder unter den „normalen“ Konditionen des Marktes vom Eigentümer vermietet werden können.

3.1 Bindungslaufzeit des Altbestandes

- 0 = Begrenzung der Bindungslaufzeit auf max. 35 Jahre auch für Altbestände
- 1 = keine Begrenzung der Bindungslaufzeit

3.2.1 Konditionen für Ausgleichszahlungen bei Bindungsfreistellung

Es gibt zwei Bedingungen, unter denen es zur Bindungsfreistellung kommen kann, nämlich einerseits bei überwiegendem berechtigtem privaten Interesse an Freistellung und andererseits bei fehlendem berechtigtem öffentlichen Interesse an Bindung. Das Ranking der Ausprägungen basiert darauf, inwieweit für die Bindungsfreistellung eine Ausgleichszahlung an den Staat zu leisten ist.

- 0 = keine Ausgleichszahlungspflicht
- 1 = Ausgleichszahlungspflicht bei einer der beiden Bedingungen
- 2 = Ausgleichszahlungspflicht bei beiden Bedingungen

3.2.2 Umlage der Ausgleichszahlung auf den Mieter

Hier geht es darum, ob der Eigentümer die nach einer Bindungsfreistellung anfallende Ausgleichszahlung zumindest anteilig auf den Mieter umlegen kann.

- 0 = Umlagemöglichkeit besteht
- 1 = keine Umlagemöglichkeit

3.3.1 Frist zur Bindungsfreistellung bei vorzeitiger Darlehensrückzahlung

Der Eigentümer erhält vom Staat ein spezielles Darlehen zur Wohnraumförderung, wenn er im Gegenzug bereit ist, den damit geschaffenen Wohnraum an die Sonderregelungen zu Miete und Belegung zu binden. Dies ist das Geschäft, das der Wohnraumbeschaffung zugrunde liegt, wie wir sie in diesem Index untersuchen. Wird das Darlehen des Staats vorzeitig zurückgezahlt, kann der entsprechende Wohnraum bereits früher aus der Bindung entlassen werden. Die sog. Nachwirkungsfrist, d.h. die Zeit, die die Bindung auf jeden Fall weiterbesteht, ist dabei unterschiedlich lang:

- 0 = Bindungsfreistellung frühestens nach fünf Jahren
- 1 = Bindungsfreistellung frühestens nach acht Jahren
- 2 = Bindungsfreistellung frühestens nach zehn Jahren

3.3.2 Bindungsfreistellung aus wirtschaftlichen Erwägungen

(Bindungsfreistellung, wenn der Eigentümer in der Vergangenheit ordnungsgemäß für die Instandhaltung des Objekts gesorgt hat, der Wohnraum dennoch aktuell nicht mehr in wirtschaftlich zumutbarer Weise genutzt werden kann und ansonsten keine rentablen Investitionen mehr getätigt werden könnten – Voraussetzung ist dabei, dass die Bindung bereits 15 Jahre bestanden hat)

- 0 = Bindungsfreistellung sofort oder nach verkürzter Bindungszeit möglich
- 1 = keine derartige Bindungsfreistellung

3.4 Übertragung von Wohnungsbindungen

Unter Umständen kann die Bindung von der Förderwohnung auf eine Ersatzwohnung übertragen werden, was zur Folge hat, dass Ersterer von der bisherigen Mietpreis- und Belegungsbindung befreit ist. In den Gesetzen werden dabei zwei Voraussetzungen genannt: erstens ein öffentliches Interesse an der Übertragung der Wohnungsbindung sowie zweitens die Gleichwertigkeit der Förderwohnung und der Ersatzwohnung. Je weniger Voraussetzungen für die Übertragung festgelegt sind, umso rechter ist das Gesetz.

- 0 = keine Voraussetzungen festgelegt
- 1 = eine der beiden Voraussetzungen festgelegt
- 2 = beide Voraussetzungen festgelegt

Bei staatlich gefördertem Wohnraum hat die Kommune besondere Rechte gegenüber dem Vermieter und korrespondierend die Möglichkeit, bei regelwidrigem Verhalten Strafen gegen den Vermieter zu verhängen.

4.1 Zuweisung der Mieter durch die Kommune

Bei staatlicher Wohnraumförderung ist die Gruppe der möglichen Mieter auf Inhaber eines Wohnberechtigungsscheines begrenzt. Unter diesen kann der Vermieter allerdings normalerweise frei auswählen, d.h. eine Zuweisung von bestimmten Mietern zu bestimmten Wohnungen findet nicht statt. Für Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf postulieren manche Gesetze jedoch das Recht der Kommune, solche Zuweisungen vorzunehmen. Somit kann die Kommune durchsetzen, dass benachteiligte Personen auf jeden Fall eine Wohnung in diesem Gebiet erhalten.

- 0 = kein Zuweisungsrecht der Kommune
- 1 = Zuweisungsrecht der Kommune in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf

4.2 Höhe möglicher Geldstrafen gegen den Vermieter

Bei Verstößen gegen die Bestimmungen der Wohnraumförderungs- und Wohnungsbindungsgesetze (Vermietung an Personen ohne Mietberechtigungsschein, Bekanntgabe des Wohnungsleerstandes, etc.) kann die Kommune gegenüber dem Vermieter Geldstrafen erheben.

- 0 = monatliche Geldstrafe bis zu 5 EUR pro qm Wohnfläche möglich
- 1 = monatliche Geldstrafe bis zu 10 EUR pro qm Wohnfläche möglich
- 2 = monatliche Geldstrafe bis zu 15 EUR pro qm Wohnfläche möglich
- 3 = monatliche Geldstrafe bis zur Höhe der Förderung möglich

4.3 Voraussetzung für Sanktionierung des Vermieters

Hier geht es darum, ob der Vermieter bei Verstößen gegen die Bestimmungen der Wohnraumförderungs- und Wohnungsbindungsgesetze nur sanktioniert werden darf, wenn er Schuld an den Verstößen trägt. Entfällt das Verschulden des Vermieters als Voraussetzung für Sanktionierung, trägt der Vermieter eine umfassendere Verantwortung, die Einhaltung der Bestimmungen auch unabhängig von seinem eigenen Verhalten sicherzustellen.

- 0 = Verschulden des Vermieters ist Voraussetzung für Geldstrafe
- 1 = Verschulden des Vermieters ist keine Voraussetzung für Geldstrafe

Literaturverzeichnis:

- Feßler, Sigrid, 2009: Föderalismusreform. Abschaffung der Kostenmiete in Baden-Württemberg, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, S. 90–96.
- Herrmann, Joachim, 2010: Deutschland braucht mehr Wohnungsbau, in: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (Hg.): Föderalismusreform – die neue Verantwortung der Bundesländer für die soziale Wohnraumförderung. Berlin: domus, S. 15–21.
- Koepfinghoff, Sigrid, 2010: Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen nach der Föderalismusreform, in: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (Hg.): Föderalismusreform – die neue Verantwortung der Bundesländer für die soziale Wohnraumförderung. Berlin: domus, S. 27–34.

- Meyberg, Eckart, 2010: Länderbeispiel Baden-Württemberg: Stabilisierung von Quartiersstrukturen als möglicher Fördergegenstand für die soziale Wohnraumförderung, in: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (Hg.): Föderalismusreform – die neue Verantwortung der Bundesländer für die soziale Wohnraumförderung. Berlin: domus, S. 35–39.
- Rahm, Christian, 2008: Die Umsetzung der Föderalismusreform I am Beispiel des öffentlichen Wohnungsrechts in Bayern, in: Jahrbuch des Föderalismus 2008, S. 204–215.
- Scharbach, Norbert, 2010: Föderalismusreform: SHWoFG – die neue Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein, in: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (Hg.): Föderalismusreform – die neue Verantwortung der Bundesländer für die soziale Wohnraumförderung. Berlin: domus, S. 40–44.
- Schneider, Hans-Peter, 2013: Der neue deutsche Bundestaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I. Baden-Baden: Nomos.

Interview (schriftlich):

Köhler, Michael, Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, Sachbearbeiter im Referat 26 „Wohnungsbau, Wohnungsbauförderung“, 17.06.2015.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|---|
| BUND | Gesetz über die soziale Wohnraumförderung, Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen, Verordnung über die Ermittlung der zulässigen Miete für preisgebundene Wohnungen |
| BW 2007-11-29 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen |
| BY 2007-04-10 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen |
| BY 2010-03-24 | Gesetz zur Änderung des Bayerischen Wohnungsbindungsgesetzes und des Bayerischen Wohnraumförderungsgesetzes |
| HB 2008-12-08 | Bremisches Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen |
| HE 2012-12-13 | Gesetz über die Förderung von sozialem Wohnraum in Hessen |
| HH 2008-02-19 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen |
| NI 2009-10-29 | Gesetz zur Neuordnung der Wohnraumförderung |
| NW 2009-12-08 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen, zur Steigerung der Fördermöglichkeiten der NRW.BANK und zur Änderung anderer Gesetze |
| NW 2012-01-10 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen |
| RP 2013-11-22 | Landeswohnraumförderungsgesetz |
| SH 2009-04-25 | Gesetz über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein |
| TH 2013-01-31 | Thüringer Wohnraumförderungsgesetz |

D) Übersicht über die Index-Scores

| Land / Gesetz | 1. | 2. | 3.1 | 3.2.1 | 3.2.2 | 3.3.1 | 3.3.2 | 3.4 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | Gesamt |
|---------------|------|----|-----|-------|-------|-------|-------|-----|-----|-----|-----|--------|
| BUND | 0.00 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2.021 |
| BW 2007-11-29 | 1.00 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 2.167 |
| BY 2007-04-10 | 0.00 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2.146 |
| BY 2010-03-24 | 0.40 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2.546 |
| HB 2008-12-08 | 0.00 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1.688 |
| HE 2012-12-13 | 0.50 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2.333 |
| HH 2008-02-19 | 0.00 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1.958 |
| NI 2009-10-29 | 1.00 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 3.146 |
| NW 2009-12-08 | 1.00 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1.813 |
| NW 2012-01-10 | 1.00 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2.146 |
| RP 2013-11-22 | 0.60 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.038 |
| SH 2009-04-25 | 0.48 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1.536 |
| TH 2013-01-31 | 0.48 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1.424 |

Legende:

1. = Einkommensgrenze für Förderung, 2. = Festlegung der Miethöhe, 3.1 = Bindungslaufzeit des Altbestandes, 3.2.1 = Konditionen für Ausgleichszahlungen bei Bindungsfreistellung, 3.2.2 = Umlage der Ausgleichszahlung auf den Mieter, 3.3.1 = Frist zur Bindungsfreistellung bei vorzeitiger Darlehensrückzahlung, 3.3.2 = Bindungsfreistellung aus wirtschaftlichen Erwägungen, 3.4 = Bindungsübertragung, 4.1 = Zuweisung der Mieter durch die Kommune, 4.2 = Höhe möglicher Geldstrafen gegen den Vermieter, 4.3 = Voraussetzung für Sanktionierung des Vermieters.

1.10 Index Untersuchungshaftvollzug

A) Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Der Untersuchungshaftvollzug war als Teilmaterie des ‚Rechts des Strafvollzugs‘ bislang gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (konkurrierende Gesetzgebung) in der Zuständigkeit des Bundes. Wie auch bei den anderen Teilmaterien des Strafvollzugs umfasst die Kompetenz die Regelung der Rechte und Pflichten des In-sassen während des Untersuchungshaftvollzugs, wie bspw. Vorgaben zu Außenkontakten (Besuche, Telefongespräche), Finanzielles (Vergütung für Arbeit, Betriebskostenbeteiligung), Unterbringung (Haftraum) oder auch Freizeitmöglichkeiten.

Im Vergleich zum regulären Strafvollzug (Erwachsene und Jugendliche, vgl. 1.11 und 1.12 des Online-Materials) bestehen jedoch gewisse Unterschiede, die auf die unterschiedliche Funktion der Untersuchungshaft zurückzuführen sind. Die Untersuchungshaft dient dem Zweck, durch sichere Unterbringung derjenigen Person die Durchführung eines geordneten Strafverfahrens zu gewährleisten. Aus der Rechtslogik ergibt sich, dass Untersuchungsgefangene bis zum Urteilsspruch als unschuldig zu betrachten und entsprechend zu behandeln sind. Somit entfallen auch etliche Aspekte für den Index zur Untersuchungshaft, die im Index zum regulären Strafvollzug enthalten sind. Insbesondere sind Untersuchungshäftlinge nicht zur Arbeit verpflichtet und dürfen grundsätzlich ihre eigene Kleidung tragen (statt der Kleidung verurteilter Häftlinge). Das Ziel der Resozialisierung kommt hier nicht zum Tragen, da erst mit dem Urteil feststeht, ob der Häftling überhaupt straffällig wurde und somit Resozialisierung erforderlich ist. Infolgedessen gibt es weder eine Pflicht des Untersuchungshäftlings zur Mitwirkung am Vollzugsziel noch Lockerungen zur Erreichung des Vollzugsziels.

Wie auch die anderen Teilmaterien, ist der Untersuchungshaftvollzug durch starke Grundrechtsbezüge geprägt, weshalb dem Gesetzgeber durch die diesbezügliche Rechtsprechung bereits bei etlichen Aspek-

ten Standards vorgegeben sind (Kluth 2007, S. 176). Dies betrifft u.a. das unbegrenzte Recht auf Schriftwechsel mit Personen außerhalb der Einrichtung, auf Zugang zu Zeitungen und Rundfunk sowie die freie Ausübung der Religion. Es besteht das Recht auf Gemeinschaft mit anderen Häftlingen während der Freizeit sowie auf eine bestimmte medizinische Versorgung (ähnlich den gesetzlichen Krankenkassen) bei entsprechender Kostenbeteiligung. Beschränkungen bestehen bspw. hinsichtlich der Überwachung der Kommunikation mit Externen, besonderen Sicherungsmaßnahmen und der Ausübung unmittelbaren Zwangs. Diese Aspekte sind daher in allen Gesetzen in gleicher oder ähnlicher Form geregelt.

Nach dem Übergang der Kompetenz auf die Länder durch die Föderalismusreform bildeten die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen eine Arbeitsgruppe, die in einem gemeinsamen Mustergesetzentwurf zum Untersuchungshaftvollzug mündete.

B) Aufbau und Inhalt des Index

Gesellschaftspolitische Policy mit folgenden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|--|---|
| Am Interesse der Strafvollzugsinsassen ausgerichtetes Gesetz, das diesen viele Rechte und Möglichkeiten zur Entwicklung zur Verfügung stellt | Sicherheits- und straforientiertes Gesetz, das viele Pflichten und wenige Rechte für die Strafvollzugsinsassen normiert |

Überblick über den Index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|--|
| 1. Allgemeine Ausrichtung des Vollzugs | 1.1 Grundsätze des Vollzugs |
| | 1.2 Trennung von Untersuchungshaftgefangenen und Strafgefangenen |
| 2. Arbeit und Gelder | 2.1 Vergütung für Arbeit |
| | 2.2 Taschengeld |
| | 2.3 Betriebskostenbeteiligung |
| 3. Außenkontakte | 3.1 Besuche |
| | 3.2 Telefongespräche |
| | 3.3 Andere Telekommunikationsformen |
| 4. Grundversorgung | 4.1 Unterbringung |
| | 4.2 Einkauf |
| | 4.3 Freizeit |
| 5. Sicherheit und Disziplin | 5.1 Suchtmittelgebrauch |
| | 5.2 Schusswaffengebrauch |
| | 5.3 Disziplinarmaßnahmen |
| | 5.4 Verfahren bei Vergehen und Regelverstößen |

1.1 Grundsätze des Vollzugs

Grundsätze des Vollzugs sind Leitlinien, die das Personal beim Umgang mit den Gefangenen zu beachten hat. Folgende Grundsätze kommen in den Gesetzen (in unterschiedlicher Anzahl und Kombination) vor:

- Das Leben im Vollzug ist den allgemeinen Lebensverhältnissen anzugleichen.
- Schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs wird entgegenwirkt.
- Dem Erkennen von Suizidabsichten und der Verhütung von Selbsttötungen kommt eine besondere Bedeutung zu.
- gewaltfreies Klima fördern, Schutz vor Übergriffen von Mitgefangenen
- Die Persönlichkeit der Untersuchungsgefangenen ist zu achten und ihr Ehrgefühl zu schonen.
- Angebot vollzoglicher Maßnahmen zur sinnvollen Nutzung der Zeit der Untersuchungshaft
- unterschiedliche Bedürfnisse und Lebenslagen berücksichtigen: ohne nähere Spezifikation
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Geschlecht
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Alter
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Herkunft/Zuwanderungshintergrund
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Religion
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Behinderung
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: sexuelle Identität

Die Grundsätze sind also gleichzusetzen mit Rechten des Gefangenen. Die Scores staffeln sich nach der Anzahl der Grundsätze im jeweiligen Gesetz:

- 0 = zwei Grundsätze
- 1 = drei Grundsätze
- 2 = vier Grundsätze
- 3 = fünf Grundsätze
- 4 = acht Grundsätze
- 5 = zehn Grundsätze

1.2 Trennung von Untersuchungshaftgefangenen und Strafgefangenen

Bedingungen, unter denen Untersuchungshaftgefangene ohne ihre Zustimmung mit Strafgefangenen zusammen untergebracht werden dürfen:

- 0 = wenn dies aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung der Justizvollzugsanstalt, der Vollzugsorganisation oder aus anderen wichtigen Gründen erforderlich ist (zeitlich unbegrenzt)
- 1 = zur Umsetzung einer verfahrenssichernden Anordnung oder aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung der Anstalt; darüber hinaus ausnahmsweise, wenn die geringe Anzahl der Untersuchungsgefangenen eine getrennte Unterbringung nicht zulässt (zeitlich unbegrenzt)
- 2 = zur Umsetzung einer verfahrenssichernden Anordnung oder aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung der Anstalt; darüber hinaus ausnahmsweise und nur vorübergehend, wenn die geringe Anzahl der Untersuchungsgefangenen eine getrennte Unterbringung nicht zulässt
- 3 = Ausnahmen sind jeweils vorübergehend zulässig, wenn dies aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung der Anstalt oder anderen dringenden Gründen der Vollzugsorganisation erforderlich ist.
- 4 = sofern ein Gefangener hilfsbedürftig ist oder für ihn eine Gefahr für Leben oder Gesundheit besteht, oder wenn dies vorübergehend aus zwingenden Gründen der Vollzugsorganisation erforderlich ist
- 5 = wenn der körperliche oder geistige Zustand des Untersuchungsgefangenen das erfordert
- 6 = ausnahmslos nicht zulässig

2.1 Vergütung für Arbeit

Referenzwert ist die sog. „Eckvergütung“, welche als bestimmter Anteil des Durchschnittseinkommens aller Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung im vergangenen Jahr berechnet wird.

- 0 = 5% der Eckvergütung
- 1 = 9% der Eckvergütung

2.2 Taschengeld

Können Gefangene (schuldlos) nicht arbeiten oder gibt es keinen geeigneten Job für sie, steht ihnen – sofern sie bedürftig sind, d.h. über keine sonstigen Einkünfte verfügen – ein Taschengeld zu.

- 0 = es wird kein Taschengeld gewährt
- 1 = Taschengeld wird als (rückzahlungspflichtiges) Darlehen gewährt
- 2 = Taschengeld kann (rückzahlungsfrei) gewährt werden
- 3 = Taschengeld wird (rückzahlungsfrei) gewährt

2.3 Betriebskostenbeteiligung

Hier geht es darum, inwieweit der Gefangene für über die Grundversorgung hinausgehende Kosten (in erster Linie für den Gebrauch elektronischer Geräte wie Spielekonsolen) zahlen muss.

- 0 = Betriebskostenbeteiligung möglich
- 1 = keine Betriebskostenbeteiligung zulässig

3.1 Besuche

- 0 = mindestens eine Stunde pro Monat
- 1 = mindestens zwei Stunden pro Monat; Beschränkung auf eine Stunde möglich, soweit in der Anstalt erhebliche räumliche, personelle oder organisatorische Gründe entgegenstehen
- 2 = mindestens zwei Stunden pro Monat
- 3 = mindestens vier Stunden pro Monat

3.2 Telefongespräche

- 0 = Den Untersuchungsgefangenen kann gestattet werden, Telefongespräche zu führen, sofern die Sicherheit oder Ordnung der Anstalt nicht gefährdet wird.
- 1 = Die Untersuchungsgefangenen dürfen in dringenden Fällen Telefongespräche führen, soweit die Sicherheit und Ordnung sowie die räumlichen, personellen und organisatorischen Verhältnisse der Anstalt dem nicht entgegenstehen.
- 2 = Den Untersuchungsgefangenen soll gestattet werden in angemessenem Umfang mit Angehörigen zu telefonieren, sofern die Sicherheit oder Ordnung der Anstalt nicht gefährdet wird.
- 3 = Die Untersuchungsgefangenen dürfen (generell) Telefongespräche führen, soweit die Sicherheit und Ordnung sowie die räumlichen, personellen und organisatorischen Verhältnisse der Anstalt dem nicht entgegenstehen.

3.3 Andere Telekommunikationsformen

Solche Formen können bspw. Email, Internet oder auch E-Learning sein. Voraussetzung für die Nutzung ist immer die generelle Zulassung durch die Aufsichtsbehörde.

- 0 = Beschränkung der Telekommunikation auf herkömmliche Telefonate
- 1 = Nach Zulassung kann der Anstaltsleiter dem Gefangenen die Nutzung weiterer Telekommunikationsformen erlauben.

4.1 Unterbringung

Unterbringung im Einzelhafttraum während der Ruhezeit ist die Regel bei Untersuchungsgefangenen. Mehrfachunterbringung ist lediglich ausnahmsweise unter bestimmten Bedingungen möglich:

- 0 = für hilfsbedürftige, lebens- oder gesundheitsgefährdete Untersuchungsgefangene oder wenn und solange die räumlichen Verhältnisse der Anstalt dies zwingend erfordern
- 1 = für hilfsbedürftige, lebens- oder gesundheitsgefährdete Untersuchungsgefangene oder wenn die gemeinsame Unterbringung geeignet erscheint, schädlichen Folgen der Inhaftierung entgegen zu wirken oder unter anderen besonderen Umständen (nicht spezifiziert)
- 2 = für hilfsbedürftige, lebens- oder gesundheitsgefährdete Untersuchungsgefangene, ferner nur vorübergehend aus zwingenden Gründen zulässig
- 3 = für hilfsbedürftige, lebens- oder gesundheitsgefährdete Untersuchungsgefangene

- 4 = für hilfsbedürftige, lebens- oder gesundheitsgefährdete Untersuchungsgefangene auch ohne Zustimmung der hilfsbedürftigen/gefährdeten Person, aber mit Zustimmung des anderen Untersuchungsgefangenen; weiterhin nur vorübergehend und aus zwingenden Gründen zulässig
- 5 = für hilfsbedürftige, lebens- oder gesundheitsgefährdete Untersuchungsgefangene auch ohne Zustimmung der hilfsbedürftigen/gefährdeten Person, aber mit Zustimmung des anderen Untersuchungsgefangenen

4.2 Einkauf

- 0 = Einkauf nur aus Warensortiment erlaubt, das die Justizvollzugsanstalt bereithält; Begrenzung der Ausgabenhöhe (30-facher Tagessatz der Eckvergütung pro Monat)
- 1 = Einkauf nur aus Warensortiment erlaubt, das die Justizvollzugsanstalt bereithält; keine Begrenzung der Ausgabenhöhe
- 2 = Gefangene sollen in begründeten Ausnahmefällen auch über den Versandhandel einkaufen dürfen; Begrenzung der Ausgabenhöhe (20-facher Tagessatz der Eckvergütung pro Monat)
- 3 = den Gefangenen kann gestattet werden, auch über den Versandhandel einzukaufen; keine Begrenzung der Ausgabenhöhe
- 4 = Gefangene sollen auch über den Versandhandel einkaufen dürfen; keine Begrenzung der Ausgabenhöhe

4.3 Freizeit

Die Gesetze regeln, welche Freizeitmöglichkeiten die Gefangenen mindestens haben müssen. Diese reichen von Sport über eine Bücherei und Weiterbildungsmöglichkeiten bis hin zu kulturellen Veranstaltungen oder Möglichkeiten zur kreativen Entfaltung. Die Ausprägungen staffeln sich nach der Anzahl der Angebote:

- 0 = ein Freizeitangebot
- 1 = zwei Freizeitangebote
- 2 = drei Freizeitangebote
- 3 = vier Freizeitangebote

5.1 Suchtmittelgebrauch

Hier ist erstens relevant, ob die Kosten für einen Drogentest dem Gefangenen im Nachhinein auferlegt werden können, wenn bei dem Test Drogenkonsum nachgewiesen wird. Der zweite Aspekt bezieht sich darauf, ob Verweigerung der Teilnahme am Test automatisch als Drogenkonsum gewertet (und ggf. mit entsprechenden Disziplinarmaßnahmen belangt) wird.

- 0 = bei Konsumnachweis können dem Gefangenen die Kosten für den Test auferlegt werden, Weigerung der Testteilnahme wird automatisch als Suchtmittelgebrauch gewertet
- 1 = bei Konsumnachweis können dem Gefangenen die Kosten für den Test auferlegt werden, Weigerung der Testteilnahme wird nicht automatisch als Suchtmittelgebrauch gewertet
- 2 = Kosten für den Test dürfen dem Gefangenen nicht auferlegt werden, Weigerung der Testteilnahme wird automatisch als Suchtmittelgebrauch gewertet
- 3 = Kosten für den Test dürfen dem Gefangenen nicht auferlegt werden, Weigerung der Testteilnahme wird nicht automatisch als Suchtmittelgebrauch gewertet

5.2 Schusswaffengebrauch

- 0 = Schusswaffengebrauch gegen Gefangene erlaubt, wenn Waffe oder gefährliches Werkzeug trotz Aufforderung nicht abgelegt wird, bei Meuterei, bei Fluchtvereitelung oder zur Wiederergreifung von Gefangenen
- 1 = Schusswaffengebrauch gegen Gefangene erlaubt, wenn Waffe oder gefährliches Werkzeug trotz Aufforderung nicht abgelegt wird bzw. gegenwärtigem bei Angriff auf Leib und Leben, bei Meuterei, bei Fluchtvereitelung oder zur Wiederergreifung von Gefangenen
- 2 = generelles Verbot des Schusswaffengebrauchs gegen Gefangene

5.3 Disziplinarmaßnahmen

Es bestehen folgende Disziplinarmaßnahmen, wobei das jeweilige Gesetz normiert, welche davon angewendet werden dürfen:

- Verweis
- Beschränkung/Entzug Hörfunk
- Beschränkung/Entzug Fernsehen
- Beschränkung/Entzug Freizeitgegenstände
- Beschränkung/Entzug Lesestoff
- Beschränkung/Entzug Aufenthalt in Gemeinschaft
- Beschränkung/Entzug verlängerte Haftraumbeleuchtung
- Beschränkung/Entzug Annehmlichkeiten/Zusatzleistungen
- Entzug des Aufenthalts im Freien
- Entzug der Arbeit (inkl. Wegfall der Bezüge)
- Ausschluss von Unterricht, Berufsausbildung, beruflicher Fort- und Weiterbildung
- Beschränkung des Einkaufs bzw. Hausgeldes (=Geldbetrag, mit dem man einkaufen darf)
- Beschränkung des Verkehrs mit externen Personen
- Kürzung Arbeitsentgelt
- Arrest

Die Scores sind gestaffelt nach der Anzahl der möglichen Disziplinarmaßnahmen im Gesetz:

- 0 = zwölf Disziplinarmaßnahmen
- 1 = elf Disziplinarmaßnahmen
- 2 = zehn Disziplinarmaßnahmen
- 3 = neun Disziplinarmaßnahmen
- 4 = sieben Disziplinarmaßnahmen

5.4 Verfahren bei Vergehen und Regelverstößen

- 0 = kein einvernehmliches Streitbelegungsverfahren zur Abwendung von Disziplinarmaßnahmen im Gesetz vorgesehen
- 1 = einvernehmliches Streitbelegungsverfahren zur Abwendung von Disziplinarmaßnahmen ausdrücklich im Gesetz genannt

Literaturverzeichnis:

- Brune, Ulrike/Müller, Simon, 2009: Wohin geht der Untersuchungshaftvollzug? Ein Vergleich der (beabsichtigten) landesrechtlichen Regelungen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 5, S. 143ff.
- Höflich, Peter/Schriever, Wolfgang/Bartmeier, André, 2014: Grundriss Vollzugsrecht. Das Recht des Strafvollzugs, der Untersuchungshaft und des Jugendvollzugs. 4. Aufl., Berlin/Heidelberg: Springer.
- Kluth, Winfried (Hg.), 2007: Föderalismusreformgesetz: Einführung und Kommentierung. Baden-Baden: Nomos.
- Köhne, Michael, 2013: Das Bayerische Untersuchungshaftvollzugsgesetz – ein Nachzügler, in: Juristische Rundschau, 1, S. 20–22.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|---|
| BUND | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung |
| BB 2009-07-08 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft im Land Brandenburg |
| BB 2013-04-24 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Untersuchungshaft im Land Brandenburg |
| BE 2009-12-03 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft in Berlin |

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|---|
| BW 2009-11-10 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Justizvollzug / Gesetz über den Justizvollzug in Baden-Württemberg |
| BY 2011-12-20 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft |
| HB 2010-03-02 | Bremisches Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft |
| HE 2010-07-06 | Hessisches Untersuchungshaftvollzugsgesetz |
| HH 2009-12-15 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft |
| HH 2013-05-21 | Gesetz über den Vollzug der Sicherungsverwahrung und zur Änderung weiterer Gesetze |
| MV 2009-12-17 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft in Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2007-12-14 | Gesetz zur Neuregelung des Justizvollzuges in Niedersachsen |
| NW 2009-10-27 | Gesetz zur Regelung des Vollzuges der Untersuchungshaft in Nordrhein-Westfalen |
| RP 2009-09-15 | Landesuntersuchungshaftvollzugsgesetz |
| RP 2013-05-08 | Landesgesetz zur Weiterentwicklung von Justizvollzug, Sicherungsverwahrung und Datenschutz |
| SH 2011-12-16 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft in Schleswig-Holstein |
| SL 2009-07-01 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft im Saarland |
| SL 2013-04-24 | Gesetz Nr. 1804 zur Neuregelung des Vollzuges der Freiheitsstrafe im Saarland |
| SN 2010-12-14 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft im Freistaat Sachsen sowie zur Änderung weiterer Gesetze |
| SN 2013-05-16 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und des Strafarrests im Freistaat Sachsen sowie zur Änderung weiterer Gesetze |
| ST 2010-03-22 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft in Sachsen-Anhalt |
| TH 2009-07-08 | Thüringer Untersuchungshaftvollzugsgesetz |

D) Übersicht über die Index-Scores

| Land - Gesetz | 1.1 | 1.2 | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | 5.4 | Gesamt |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------|
| BUND | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1.061 |
| BB 2009-07-08 | 2 | 1 | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.731 |
| BB 2013-04-24 | 5 | 1 | 1 | 3 | 0 | 3 | 0 | 1 | 4 | 1 | 3 | 0 | 2 | 4 | 0 | 3.100 |
| BE 2009-12-03 | 2 | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2.425 |
| BW 2009-11-10 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 3 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1.192 |
| BY 2011-12-20 | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 0 | 2 | 0 | 1.797 |
| HB 2010-03-02 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2.192 |
| HE 2010-07-06 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 3 | 0 | 1.657 |
| HH 2009-12-15 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 0 | 5 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 2.293 |
| HH 2013-05-21 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 5 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 2.626 |
| MV 2009-12-17 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.881 |
| NI 2007-12-14 | 0 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 1.446 |
| NW 2009-10-27 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 3 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 3 | 0 | 1.621 |
| RP 2009-09-15 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.992 |
| RP 2013-05-08 | 4 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 1 | 4 | 4 | 3 | 0 | 2 | 3 | 1 | 3.326 |
| SH 2011-12-16 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.519 |
| SL 2009-07-01 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.992 |
| SL 2013-04-24 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 1 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2.325 |
| SN 2010-12-14 | 1 | 6 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | 0 | 2.719 |
| SN 2013-05-16 | 1 | 6 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 3 | 2 | 0 | 2 | 4 | 1 | 2.844 |
| ST 2010-03-22 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2.129 |
| TH 2009-07-08 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.992 |

Legende:

1.1 = Grundsätze des Vollzugs, 1.2 = Trennung von Untersuchungshaftgefangenen und Strafgefangenen, 2.1 = Vergütung für Arbeit, 2.2 = Taschengeld, 2.3 = Betriebskostenbeteiligung, 3.1 = Besuche, 3.2 = Telefongespräche, 3.3 = Andere Telekommunikationsformen, 4.1 = Unterbringung, 4.2 = Einkauf, 4.3 = Freizeit, 5.1 = Suchtmittelgebrauch, 5.2 = Schusswaffengebrauch, 5.3 = Disziplinarmaßnahmen, 5.4 = Verfahren bei Vergehen und Regelverstößen.

1.11 Index Jugendstrafvollzug

A) Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Der Jugendstrafvollzug ist Teil des Rechts des Strafvollzuges, welches bisher laut Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (konkurrierende Gesetzgebung) in der Zuständigkeit des Bundes lag. Ein spezielles Jugendstrafvollzugsgesetz des Bundes gab es allerdings nicht, sondern lediglich einige Passagen dazu im Bundesgesetz zum Erwachsenenstrafvollzug sowie unterhalb des Gesetzes die "Bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften für den Jugendstrafvollzug". Diese ‚gesetzlose‘ Situation wurde vom Bundesverfassungsgericht kurz vor Inkrafttreten der Föderalismusreform als verfassungswidrig eingestuft (2 BvR 1673/04 und 2 BvR 2402/04, 31.05.2006) und eine separate, an die besonderen Anforderungen bei jugendlichen Strafgefangenen angepasste Rechtsgrundlage gefordert. Somit waren alle 16 Länder nach der Reform verpflichtet, ein Jugendstrafvollzugsgesetz zu erlassen. Das Urteil ging allerdings nicht mit gesetzgeberischen Einschränkungen einher, sondern war lediglich ein Regelungsauftrag ohne bestimmte inhaltliche Vorgaben. Bei der Erarbeitung der neuen Gesetze koordinierten sich die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, indem sie einen gemeinsamen Mustergesetzentwurf erarbeiteten.

Die Kompetenz umfasst die Regelung der Rechte und Pflichten der jugendlichen Insassen während des Vollzuges der Strafe, von der allgemeinen Ausrichtung des Vollzugs (Ziele und Grundsätze im Umgang mit den Häftlingen) über Vorgaben zu Außenkontakten (bspw. Besuche, Telefongespräche) bis hin zur Unterbringung (Haftraum, Freizeit, Kleidung). Wie auch die anderen Teilmaterien des Strafvollzugs, ist der Jugendstrafvollzug durch starke Grundrechtsbezüge geprägt, weshalb dem Gesetzgeber durch die diesbezügliche Rechtsprechung bereits bei etlichen Aspekten Standards vorgegeben sind (Kluth 2007: 176). Dies betrifft u.a. das unbegrenzte Recht auf Schriftwechsel mit Personen außerhalb der Einrichtung, auf Zugang zu Zeitungen und Rundfunk sowie die freie Ausübung der Religion. Es besteht das Recht auf Gemeinschaft mit anderen Häftlingen während der Freizeit oder auch eine bestimmte medizinische Versorgung (ähnlich den gesetzlichen Krankenkassen) bei entsprechender Kostenbeteiligung. Beschränkungen bestehen bspw. hinsichtlich der Überwachung von Kommunikation mit Externen, besonderen Sicherungsmaßnahmen und der Ausübung unmittelbaren Zwangs. Diese Aspekte sind daher in allen Gesetzen in gleicher oder ähnlicher Form geregelt. Im Gegensatz zum Erwachsenenstrafvollzug sind darüber hinaus v.a. folgende weitere Aspekte (ohne diesbezügliche Forderungen durch die Rechtsprechung) in allen Gesetzen gleich geregelt und daher nicht Bestandteil des Index: In keinem Land besteht eine Arbeitspflicht, wohingegen in jedem Gesetz die Pflicht zur Teilnahme an einem der Angebote von (Aus-)Bildung, Arbeit, Arbeitstherapie o.ä. verankert ist. Die Möglichkeit zur Unterbringung der Häftlinge in Wohngruppen ist überall vorgesehen. Lockerungen zur Erreichung des Vollzugsziels sind ebenfalls übereinstimmend und dabei – anders als beim Erwachsenenstrafvollzug – nicht an bestimmte quantifizierbare Merkmale gebunden.

B) Aufbau und Inhalt des Index

Gesellschaftspolitische Policy mit folgenden beiden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|---|--|
| Am Interesse der (jugendlichen) Strafvollzugsinsassen ausgerichtetes Gesetz, das diesen viele Rechte und Möglichkeiten zur Entwicklung zur Verfügung stellt | Sicherheits- und straforientiertes Gesetz, das viele Pflichten und wenige Rechte für die (jugendlichen) Strafvollzugsinsassen normiert |

Überblick über den Index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|---|
| 1. Allgemeine Ausrichtung des Vollzugs | 1.1 Ziele des Vollzugs 1.2 Grundsätze des Vollzugs 1.3 Mitwirkung der Gefangenen am Vollzugsziel 1.4 Trennung jugendlicher und erwachsener Gefangener |
| 2. Arbeit und Gelder | 2.1 Freistellung 2.2 Taschengeld 2.3 Haftkostenbeitrag 2.4 Betriebskostenbeteiligung |
| 3. Außenkontakt und Resozialisierungsmaßnahmen | 3.1 Vollzugsform 3.2 Ärztliche Behandlung zur sozialen Eingliederung 3.3 Besuch 3.4 Sonderurlaub zur Vorbereitung der Wiedereingliederung 3.5 Telefongespräche 3.6 Andere Telekommunikationsformen |
| 4. Grundversorgung und Freizeit | 4.1 Unterbringung 4.2 Einkauf 4.3 Freizeit 4.4 Sport 4.5 Aufenthalt im Freien 4.6 Kleidung |
| 5. Sicherheit und Ordnung | 5.1 Suchtmittelgebrauch 5.2 Schusswaffengebrauch 5.3 Disziplinarmaßnahmen |

1.1 Ziele des Vollzugs

Es gibt zwei Ziele, auf die der Strafvollzug ausgerichtet sein kann, einerseits „Resozialisierung“ und andererseits „Schutz der Allgemeinheit“. Letzteres ist die ‚traditionelle‘ Konzeption des Strafvollzugs. Sie stellt die Strafe für begangenes Unrecht in den Vordergrund und will die Bevölkerung vor weiteren Straftaten schützen, indem die Täter im Gefängnis von der Gesellschaft ferngehalten werden. Die ‚moderne‘ Konzeption des Strafvollzugs stellt hingegen die Resozialisierung in den Vordergrund, d.h. die Zeit im Gefängnis soll die persönliche Entwicklung des Gefangenen fördern, damit er sich nach seiner Entlassung wieder in die Gesellschaft eingliedern kann.

- 0 = Schutz der Allgemeinheit mindestens gleichrangig mit Resozialisierung im Gesetz genannt
- 1 = Resozialisierung vor Schutz der Allgemeinheit aufgeführt
- 2 = ausschließlich Resozialisierung als Ziel genannt

1.2 Grundsätze des Vollzugs

Grundsätze des Vollzugs sind Leitlinien, die das Personal beim Umgang mit den Gefangenen zu beachten hat. Folgende Grundsätze kommen in den Gesetzen (in unterschiedlicher Anzahl und Kombination) vor:

- Angleichung des Lebens im Vollzug an die allgemeinen Lebensverhältnisse soweit möglich
- schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenwirken
- Ausrichtung des Vollzugs auf Eingliederung der Gefangenen in das Leben in Freiheit
- Befähigung zu eigenverantwortlicher Lebensführung in Achtung der Rechte Anderer
- Auseinandersetzung der Gefangenen mit ihren Straftaten
- Bezug der Gefangenen zum gesellschaftlichen Leben wahren/fördern
- Persönlichkeit der Gefangenen achten
- Selbstständigkeit im Vollzug so weit wie möglich erhalten und fördern
- gewaltfreies Klima fördern, Schutz vor Übergriffen von Mitgefangenen
- Lernen von und mit Gleichaltrigen und Übernahme von Verantwortung für Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse
- Anerkennung und Belohnung von Bereitschaft, Mitwirkung und Fortschritten im Leistungsbereich, bei der Freizeitgestaltung, in den Kontaktmöglichkeiten, durch Vollzugsöffnung, etc.
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Geschlecht
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Alter
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Herkunft/Zuwanderungshintergrund
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Religion
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Behinderung
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: sexuelle Identität
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Entwicklungsstand und Erziehungs- und Förderbedarf

Die Grundsätze sind also gleichzusetzen mit Rechten des Gefangenen. Die Ausprägungen staffeln sich nach der Anzahl der Grundsätze im jeweiligen Gesetz:

- 0 = 3 Grundsätze
- 1 = 4 Grundsätze
- 2 = 5 Grundsätze
- 3 = 7 Grundsätze
- 4 = 8 Grundsätze
- 5 = 14 Grundsätze
- 6 = 16 Grundsätze

1.3 Mitwirkung der Gefangenen am Vollzugsziel

- 0 = Pflicht des Gefangenen, selbst aktiv an der Erreichung des Vollzugsziels mitzuwirken
- 1 = keine Pflicht zur Mitwirkung

1.4 Trennung jugendlicher und erwachsener Gefangener

- 0 = gemeinsame Unterbringung zulässig, wenn dringende Gründe der Vollzugsorganisation vorliegen
- 1 = gemeinsame Unterbringung zulässig, wenn die geringe Anzahl der Gefangenen eine getrennte Unterbringung nicht zulässt und zugleich das Vollzugsziel nicht gefährdet wird
- 2 = gemeinsame Unterbringung untersagt

2.1 Freistellung

- 0 = maximal 20 Urlaubstage pro Jahr
- 1 = maximal 21 Urlaubstage pro Jahr
- 2 = maximal 24 Urlaubstage pro Jahr
- 3 = maximal 26 Urlaubstage pro Jahr
- 4 = maximal 28 Urlaubstage pro Jahr
- 5 = maximal 30 Urlaubstage pro Jahr
- 6 = maximal 36 Urlaubstage pro Jahr

2.2 Taschengeld

- 0 = ‚angemessenes Taschengeld‘, keine Mindesthöhe festgelegt
- 1 = Mindesthöhe festgelegt (14% eines Referenzwerts, der sog. „Eckvergütung“, welche als bestimmter Anteil des Durchschnittseinkommens aller Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung im vergangenen Jahr berechnet wird)

2.3 Haftkostenbeitrag

- 0 = unter bestimmten Umständen kann ein Haftkostenbeitrag von Gefangenen verlangt werden
- 1 = es kann unter keinen Umständen ein Haftkostenbeitrag vom Gefangenen verlangt werden

2.4 Betriebskostenbeteiligung

Hier geht es darum, inwieweit der Gefangene für über die Grundversorgung hinausgehende Kosten (in erster Linie für den Gebrauch elektronischer Geräte wie Spielekonsolen) zahlen muss.

- 0 = Gefangener kann an Betriebskosten beteiligt werden
- 1 = Gefangener wird nicht an Betriebskosten beteiligt

3.1 Vollzugsform

Der offene Vollzug unterscheidet sich vom geschlossenen Vollzug dadurch, dass keine oder nur verminderte Vorkehrungen gegen Entweichungen getroffen werden. Die Gefangenen können sich innerhalb des Gefängnisses frei bewegen, während im geschlossenen Vollzug die einzelnen Zellen der Insassen abgesperrt sind und nur zu bestimmten Zeiten geöffnet werden. Im Offenen Vollzug sind verschiedene Formen des Ausgangs und insb. eine Beschäftigung außerhalb des Gefängnisses möglich.

- 0 = geschlossener Vollzug als Regelvollzug
- 1 = Gleichstellung des geschlossenen und offenen Vollzugs
- 2 = offener Vollzug als Regelvollzug

3.2 Ärztliche Behandlung zur sozialen Eingliederung

Solche Behandlungen betreffen überwiegend Operationen, z.B. zur Beseitigung von entstellenden Missbildungen oder zur Entfernung von Tätowierungen an sichtbaren Körperstellen.

- 0 = keine ärztliche Behandlung zur sozialen Eingliederung
- 1 = ärztliche Behandlung zur sozialen Eingliederung auf Kosten des Gefangenen
- 2 = ärztliche Behandlung zur sozialen Eingliederung unter Kostenbeteiligung des Gefangenen

3.3 Besuch

- 0 = mind. eine Stunde pro Monat
- 1 = mind. vier Stunden pro Monat
- 2 = mind. sechs Stunden pro Monat

3.4 Sonderurlaub zur Vorbereitung der Wiedereingliederung

Um die erfolgreiche Rückkehr in ein ‚normales‘ Leben in der Gesellschaft zu unterstützen kann als Teil der Entlassungsvorbereitung Sonderurlaub in unterschiedlicher Länge gewährt werden:

- 0 = max. eine Woche Sonderurlaub
- 1 = max. zwei Wochen Sonderurlaub
- 2 = max. ein Monat Sonderurlaub
- 3 = max. vier Monate Sonderurlaub
- 4 = max. sechs Monate Sonderurlaub

3.5 Telefongespräche

- 0 = Telefonate können in dringenden Fällen gestattet werden
- 1 = Telefonate können (auch ohne Dringlichkeit, generell) gestattet werden
- 2 = Telefonate sollen in dringenden Fällen gestattet werden

3.6 Andere Telekommunikationsformen

Solche Formen können bspw. Email, Internet oder auch E-Learning sein. Voraussetzung für die Nutzung ist immer die generelle Zulassung durch die Aufsichtsbehörde.

- 0 = Beschränkung der Telekommunikation auf herkömmliche Telefonate
- 1 = nach Zulassung kann der Anstaltsleiter dem Gefangenen die Nutzung weiterer Telekommunikationsformen erlauben

4.1 Unterbringung

- 0 = dauerhafte Unterbringung im Mehrfachhaftraum (ohne Zustimmung des Gefangenen) auch zulässig, wenn die räumlichen Verhältnisse der Anstalt dies erfordern oder aus Gründen der Förderung und Erziehung
- 1 = generell Anspruch auf Einzelhaftraum; dauerhafte Unterbringung im Mehrfachhaftraum (ohne Zustimmung des Gefangenen) ausschließlich zulässig, wenn Gefangener hilfsbedürftig ist oder eine Gefahr für Leben oder Gesundheit des Gefangenen besteht

4.2 Einkauf

- 0 = Einkauf nur aus Warensortiment erlaubt, die das Gefängnis anbietet/auswählt
- 1 = Einkauf über den Versandhandel in begründeten Ausnahmefällen möglich
- 2 = Gefangenen kann (generell) gestattet werden, auch über den Versandhandel einzukaufen
- 3 = Gefangene sollen auch über den Versandhandel einkaufen dürfen

4.3 Freizeit

Die Gesetze regeln, welche Freizeitmöglichkeiten die Gefangenen mindestens haben müssen. Diese reichen von Sport über eine Bücherei/Mediathek und Weiterbildungsmöglichkeiten bis hin zu kulturellen Veranstaltungen oder Möglichkeiten zur kreativen Entfaltung. Die Ausprägungen staffeln sich nach der Anzahl der Angebote:

- 0 = ein Freizeitangebot
- 1 = zwei Freizeitangebote
- 2 = drei Freizeitangebote
- 3 = vier Freizeitangebote
- 4 = fünf Freizeitangebote

4.4 Sport

- 0 = keine Mindestzeit garantiert
- 1 = mind. zwei Stunden Sport pro Woche
- 2 = mind. drei Stunden Sport pro Woche
- 3 = mind. vier Stunden Sport pro Woche

4.5 Aufenthalt im Freien

- 0 = mindestens eine Stunde Aufenthalt im Freien täglich
- 1 = mindestens eine Stunde Aufenthalt im Freien täglich, zwei Stunden an arbeitsfreien Tagen

4.6 Kleidung

- 0 = Gesetz legt grundsätzlich Tragen von Anstaltskleidung fest, Anstaltsleitung kann u.U. Tragen eigener Kleidung gestatten
- 1 = keine gesetzliche Vorgabe, freie Entscheidung des Anstaltsleiters
- 2 = Gesetz legt grundsätzlich Tragen eigener Kleidung fest, wobei Anstaltsleitung entscheidet, welche Gefangenen in welchen Bereichen Anstaltskleidung tragen müssen

5.1 Suchtmittelgebrauch

Hier ist erstens relevant, ob die Kosten für einen Drogentest dem Gefangenen im Nachhinein auferlegt werden können, wenn bei dem Test Drogenkonsum nachgewiesen wird. Der zweite Aspekt bezieht sich

darauf, ob Verweigerung der Teilnahme am Test automatisch als Drogenkonsum gewertet (und ggf. mit entsprechenden Disziplinarmaßnahmen belangt) wird.

- 0 = bei Konsumnachweis können dem Gefangenen die Kosten für den Test auferlegt werden, Weigerung der Testteilnahme wird automatisch als Suchtmittelgebrauch gewertet
- 1 = bei Konsumnachweis können dem Gefangenen die Kosten für den Test auferlegt werden, Weigerung der Testteilnahme wird nicht automatisch als Suchtmittelgebrauch gewertet
- 2 = Kosten für den Test dürfen dem Gefangenen nicht auferlegt werden, Weigerung der Testteilnahme wird automatisch als Suchtmittelgebrauch gewertet
- 3 = Kosten für den Test dürfen dem Gefangenen nicht auferlegt werden, Weigerung der Testteilnahme wird nicht automatisch als Suchtmittelgebrauch gewertet

5.2 Schusswaffengebrauch

- 0 = Schusswaffengebrauch gegen Gefangene erlaubt, wenn Waffe oder gefährliches Werkzeug trotz Aufforderung nicht abgelegt wird und bei Meuterei sowie bei Fluchtvereitelung oder zur Wiedergreifung von Gefangenen
- 1 = Schusswaffengebrauch gegen Gefangene erlaubt, wenn Waffe oder gefährliches Werkzeug trotz Aufforderung nicht abgelegt wird und bei Meuterei
- 2 = Schusswaffengebrauch gegen Gefangene nur bei Gefahr für Leib und Leben erlaubt
- 3 = generelles Verbot des Schusswaffengebrauchs gegen Gefangene

5.3 Disziplinarmaßnahmen

Es bestehen folgende Disziplinarmaßnahmen, wobei das jeweilige Gesetz normiert, welche davon angewendet werden dürfen:

- Verweis
- Beschränkung/Entzug Hörfunk
- Beschränkung/Entzug Fernsehen
- Beschränkung/Entzug Freizeitgegenstände
- Beschränkung/Entzug Lesestoff
- Beschränkung/Entzug Aufenthalt in Gemeinschaft
- Beschränkung Einkauf bzw. Hausgeld (=Geldbetrag, mit dem man einkaufen darf)
- Kürzung Arbeitsentgelt
- Entzug Arbeit (inkl. Wegfall der Bezüge)
- Beschränkung Verkehr mit externen Personen
- Beschränkung/Entzug Ausgang bei Vollzugsöffnung
- Widerruf einer gewährten Belohnung oder Anerkennung
- Arrest

Die Scores sind gestaffelt nach der Anzahl der möglichen Disziplinarmaßnahmen im Gesetz:

- 0 = zehn Disziplinarmaßnahmen
- 1 = acht Disziplinarmaßnahmen
- 2 = sieben Disziplinarmaßnahmen
- 3 = sechs Disziplinarmaßnahmen
- 4 = fünf Disziplinarmaßnahmen
- 5 = vier Disziplinarmaßnahmen

Literaturverzeichnis:

Dünkel, Frieder/Geng, Bernd/Morgenstern, Christine, 2010: Rechtstatsächliche Analysen, aktuelle Entwicklungen und Problemlagen des Strafvollzugs in Deutschland, www.bpb.de/system/files/pdf/5P6XI7.pdf (10.08.2011).

Eisenberg, Ulrich, 2008: Jugendstrafvollzugsgesetze der Bundesländer – eine Übersicht, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, S. 250–262.

- Haupt, Wolfgang, 2010: Die Strafvollzugsgesetze der Länder – Eine erste Bewertung. Stellungnahme des Arbeitskreises kritischer Strafvollzug e.V., Münster.
- Höflich, Peter/Schriever, Wolfgang/Bartmeier, André, 2014: Grundriss Vollzugsrecht. Das Recht des Strafvollzugs, der Untersuchungshaft und des Jugendvollzugs. 4. Aufl., Berlin/Heidelberg: Springer.
- Kluth, Winfried (Hg.), 2007: Föderalismusreformgesetz: Einführung und Kommentierung. Baden-Baden: Nomos.
- Köhne, Michael, 2009: 3 Landesstrafvollzugsgesetze – Beiträge zum „Wettbewerb der Schäbigkeit“?, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, S. 130–133.
- Ostendorf, Heribert, 2008: Jugendstrafvollzugsgesetze: Neue Gesetze – neue Perspektiven?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1, S. 14–18.
- Pock, Martin, 2009: Die Auswirkungen der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Walkenhorst, Philipp, 2010: Jugendstrafvollzug, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 7, S. 22–28.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|---|
| BUND | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung |
| BB 2007-12-18 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe im Land Brandenburg |
| BB 2013-04-24 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Untersuchungshaft im Land Brandenburg |
| BE 2007-12-15 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Berlin |
| BW 2007-07-03 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Baden-Württemberg |
| BW 2009-11-10 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Justizvollzug |
| BY 2007-12-10 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung |
| HB 2007-03-27 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe im Land Bremen |
| HE 2007-11-19 | Hessisches Jugendstrafvollzugsgesetz |
| HE 2010-06-28 | Gesetz zur Schaffung und Änderung hessischer Vollzugsgesetze |
| HE 2013-03-05 | Zweites Gesetz zur Schaffung und Änderung hessischer Vollzugsgesetze |
| HH 2007-12-14 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung |
| HH 2009-07-14 | Gesetz zur Überarbeitung des Hamburgischen Strafvollzugsrechts und zum Erlass eines Hamburgischen Jugendstrafvollzugsgesetzes |
| HH 2013-05-21 | Gesetz über den Vollzug der Sicherungsverwahrung und zur Änderung weiterer Gesetze |
| MV 2007-12-14 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe |
| NI 2007-12-14 | Gesetz zur Neuregelung des Justizvollzuges in Niedersachsen |
| NW 2007-11-20 | Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges in Nordrhein-Westfalen |
| RP 2007-12-03 | Landesjugendstrafvollzugsgesetz |
| RP 2013-05-08 | Landesgesetz zur Weiterentwicklung von Justizvollzug, Sicherungsverwahrung und Datenschutz |
| SH 2007-12-19 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Schleswig-Holstein |
| SL 2007-10-30 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe |
| SL 2013-04-24 | Gesetz Nr. 1804 zur Neuregelung des Vollzuges der Freiheitsstrafe im Saarland |
| SN 2007-12-12 | Sächsisches Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe |
| SN 2013-05-16 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und des Strafarrests im Freistaat Sachsen sowie zur Änderung weiterer Gesetze |
| ST 2007-12-07 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Sachsen-Anhalt |
| TH 2007-12-20 | Thüringer Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe |

D) Übersicht über die Index-Scores

| Land - Gesetz | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 1.4 | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 2.4 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 3.5 | 3.6 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | 4.4 | 4.5 | 4.6 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | Gesamt |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------|
| BUND | 2 | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 1.958 |
| BB 2007-12-18 | 1 | 4 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.033 |
| BB 2013-04-24 | 1 | 6 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 4 | 2.808 |
| BE 2007-12-15 | 1 | 4 | 0 | 1 | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 2.992 |
| BW 2007-07-03 | 0 | 4 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 1 | 2.233 |
| BW 2009-11-10 | 0 | 4 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 1 | 2.067 |
| BY 2007-12-10 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1.219 |
| HB 2007-03-27 | 1 | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 3 | 3 | 2.533 |
| HE 2007-11-19 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2.275 |
| HE 2010-06-28 | 1 | 3 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2.067 |
| HE 2013-03-05 | 1 | 3 | 0 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2.108 |
| HH 2007-12-14 | 0 | 1 | 0 | 2 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1.706 |
| HH 2009-07-14 | 1 | 4 | 0 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2.478 |
| HH 2013-05-21 | 1 | 4 | 0 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2.644 |
| MV 2007-12-14 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 2.436 |
| NI 2007-12-14 | 1 | 2 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 4 | 2 | 1 | 1 | 0 | 3 | 2 | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2.122 |
| NW 2007-11-20 | 1 | 3 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.075 |
| RP 2007-12-03 | 1 | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 2.408 |
| RP 2013-05-08 | 1 | 5 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 2.564 |
| SH 2007-12-19 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.158 |
| SL 2007-10-30 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.158 |
| SL 2013-04-24 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.325 |
| SN 2007-12-12 | 1 | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 2 | 3 | 3 | 0 | 0 | 3 | 3 | 3 | 2.769 |
| SN 2013-05-16 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 | 3 | 0 | 1 | 0 | 3 | 5 | 2.861 |
| ST 2007-12-07 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 2 | 2.342 |
| TH 2007-12-20 | 1 | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.033 |

Legende:

1.1 = Ziele des Vollzugs, 1.2 = Grundsätze des Vollzugs, 1.3 = Mitwirkung der Gefangenen am Vollzugsziel, 1.4 = Trennung jugendlicher und erwachsener Gefangener, 2.1 = Freistellung, 2.2 = Taschengeld, 2.3 = Haftkostenbeitrag, 2.4 = Betriebskostenbeteiligung, 3.1 = Vollzugsform, 3.2 = Ärztliche Behandlung zur sozialen Eingliederung, 3.3 = Besuch, 3.4 = Sonderurlaub zur Vorbereitung der Wiedereingliederung, 3.5 = Telefongespräche, 3.6 = Andere Telekommunikationsformen, 4.1 = Unterbringung, 4.2 = Einkauf, 4.3 = Freizeit, 4.4 = Sport, 4.5 = Aufenthalt im Freien, 4.6 = Kleidung, 5.1 = Suchtmittelgebrauch, 5.2 = Schusswaffengebrauch, 5.3 = Disziplinarmaßnahmen.

1.12 Index Erwachsenenstrafvollzug

A) Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Der Erwachsenenstrafvollzug war nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (konkurrierende Gesetzgebung) bis zur Föderalismusreform eine Kompetenz des Bundes. Sie umfasst die Regelung der Rechte und Pflichten des Insassen während des Vollzuges der Strafe, von der allgemeinen Ausrichtung des Vollzugs (Ziele und Grundsätze im Umgang mit den Häftlingen) über Vorgaben zu Außenkontakten (bspw. Besuche, Telefongespräche) bis hin zur Unterbringung (Haftraum, Verpflegung, Freizeit). Der Erwachsenenstrafvollzug wurde 1976 erstmals umfassend in einem Bundesgesetz geregelt und setzte den Ländern relativ enge Vorgaben, sodass ihnen durch die Reform nun breiter neuer Gestaltungsspielraum zukommt.

Der Erwachsenenstrafvollzug ist allerdings durch starke Grundrechtsbezüge geprägt, weshalb dem Gesetzgeber (ob auf Bundes- oder Landesebene) durch die diesbezügliche Rechtsprechung bereits bei etlichen Aspekten Standards vorgegeben sind (Kluth 2007, S. 176). Dies betrifft u.a. das unbegrenzte Recht auf Schriftwechsel mit Personen außerhalb der Einrichtung, auf Zugang zu Zeitungen und Rundfunk sowie freie Ausübung der Religion. Es besteht das Recht auf Gemeinschaft mit anderen Häftlingen während der Freizeit oder auch eine bestimmte medizinische Versorgung (ähnlich den gesetzlichen Krankenkassen) bei entsprechender Kostenbeteiligung. Beschränkungen bestehen bspw. hinsichtlich der Überwachung von Kommunikation mit Externen, besonderen Sicherungsmaßnahmen und der Ausübung unmittelbaren Zwangs. Diese Aspekte sind daher in allen Landesgesetzen in gleicher oder ähnlicher Form geregelt.

Nach dem Übergang der Kompetenz auf die Länder durch die Föderalismusreform bildeten die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen eine Arbeitsgruppe, die in einen gemeinsamen Mustergesetzesentwurf zum Erwachsenenstrafvollzug mündete.

B) Aufbau und Inhalt des Index

Gesellschaftspolitische Policy mit folgenden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|--|---|
| Am Interesse der Strafvollzugsinsassen ausgerichtetes Gesetz, das diesen viele Rechte und Möglichkeiten zur Entwicklung zur Verfügung stellt | Sicherheits- und straforientiertes Gesetz, das viele Pflichten und wenige Rechte für die Strafvollzugsinsassen normiert |

Übersicht über den Index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|--|
| 1. Allgemeine Ausrichtung des Vollzugs | 1.1 Ziele des Vollzugs 1.2 Grundsätze des Vollzugs 1.3 Mitwirkung der Gefangenen am Vollzugsziel |
| 2. Arbeit und Gelder | 2.1 Verpflichtung zur Beschäftigung 2.2 Freistellung 2.3 Vergütung des Gefangenen für Arbeit 2.4 Taschengeld 2.5 Betriebskostenbeteiligung |
| 3. Außenkontakte und Resozialisierungsmaßnahmen | 3.1 Vollzugsform 3.2 Langzeitausgang während der Strafe 3.3 Langzeitausgang am Ende der Strafe 3.4 Besuche 3.5 Telefongespräche 3.6 Andere Telekommunikationsformen |
| 4. Unterbringung und Versorgung | 4.1 Anspruch auf Einzelhafttraum 4.2 Möglichkeit zur Einrichtung von Wohngruppen 4.3 Verpflegung 4.4 Einkauf 4.5 Freizeit |
| 5. Sicherheit und Ordnung | 5.1 Suchtmittelgebrauch 5.2 Disziplinarmaßnahmen 5.3 Verfahren bei Vergehen und Regelverstößen |

1.1 Ziele des Vollzugs

Es gibt zwei Ziele, auf die der Strafvollzug ausgerichtet sein kann, einerseits „Resozialisierung“ und andererseits „Schutz der Allgemeinheit“. Letzteres ist die ‚traditionelle‘ Konzeption des Strafvollzugs. Sie stellt die Strafe für begangenes Unrecht in den Vordergrund und will die Bevölkerung vor weiteren Straftaten schützen, indem die Täter im Gefängnis von der Gesellschaft ferngehalten werden. Die ‚moderne‘ Konzeption des Strafvollzugs stellt hingegen die Resozialisierung in den Vordergrund, d.h. die Zeit im Gefängnis soll die persönliche Entwicklung des Gefangenen fördern, damit er sich nach seiner Entlassung wieder in die Gesellschaft eingliedern kann.

- 0 = Schutz der Allgemeinheit mindestens gleichrangig mit Resozialisierung genannt
- 1 = Resozialisierung vor Schutz der Allgemeinheit genannt
- 2 = ausschließlich Resozialisierung als Ziel genannt

1.2 Grundsätze des Vollzugs

Grundsätze des Vollzugs sind Leitlinien, die das Personal beim Umgang mit den Gefangenen zu beachten hat. Folgende Grundsätze kommen in den Gesetzen (in unterschiedlicher Anzahl und Kombination) vor:

- Angleichung des Lebens im Vollzug an die allgemeinen Lebensverhältnisse soweit möglich
- schädlichen Folgen des Freiheitsentzugs entgegenwirken
- Ausrichtung des Vollzugs auf Eingliederung der Gefangenen in das Leben in Freiheit
- Auseinandersetzung der Gefangenen mit ihren Straftaten
- Bezug der Gefangenen zum gesellschaftlichen Leben wahren/fördern, dabei Einbeziehung Externer
- Persönlichkeit der Gefangenen achten
- Selbstständigkeit im Vollzug so weit wie möglich erhalten und fördern
- gewaltfreies Klima fördern, Schutz vor Übergriffen von Mitgefangenen
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Geschlecht
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Alter
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Herkunft/Zuwanderungshintergrund
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Religion
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: Behinderung
- unterschiedliche Bedürfnisse berücksichtigen: sexuelle Identität

Die Grundsätze sind also gleichzusetzen mit Rechten des Gefangenen. Die Scores staffeln sich nach der Anzahl der Grundsätze im jeweiligen Gesetz:

- 0 = 3 Grundsätze
- 1 = 6 Grundsätze
- 2 = 7 Grundsätze
- 3 = 9 Grundsätze
- 4 = 10 Grundsätze
- 5 = 11 Grundsätze
- 6 = 12 Grundsätze

1.3 Mitwirkung der Gefangenen am Vollzugsziel

- 0 = Gefangener ist verpflichtet, selbst aktiv an der Erreichung des Vollzugsziels mitzuwirken
- 1 = Gefangener soll selbst aktiv an der Erreichung des Vollzugsziels mitwirken
- 2 = keine Pflicht zur Mitwirkung

2.1 Verpflichtung zur Beschäftigung

Primär bezieht sich die Verpflichtung auf das Ausüben einer Arbeit oder auch einer zugewiesenen Tätigkeit (bspw. Arbeiten im Betrieb des Gefängnisses). Ersatzweise kann sich die Verpflichtung auch auf eine Ausbildung beziehen.

- 0 = Verpflichtung des Gefangenen zur Beschäftigung
- 1 = keine Verpflichtung des Gefangenen zur Beschäftigung

2.2 Freistellung

Freistellung bezieht sich auf Urlaubstage des Gefangenen. Relevant ist einerseits, wann die Urlaubstage erstmals gewährt werden (Wartezeit nach Antritt der Strafe), und andererseits wieviele Urlaubstage gewährt werden.

- 0 = Freistellung erstmals nach einem Jahr + neun Tage
- 1 = Freistellung erstmals nach einem Jahr + zwölf Tage
- 2 = Freistellung schon nach halbem Jahr + zehn Tage
- 3 = Freistellung schon nach halbem Jahr + elf Tage

2.3 Vergütung des Gefangenen für Arbeit

Referenzwert ist die sog. „Eckvergütung“, welche als bestimmter Anteil des Durchschnittseinkommens aller Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung im vergangenen Jahr berechnet wird.

- 0 = keine Untergrenze der Vergütung im Gesetz festgelegt
- 1 = Vergütung beträgt mind. 60% der Eckvergütung
- 2 = Vergütung darf nur weniger als 75% der Eckvergütung betragen, wenn Arbeitsleistung nicht den Mindestanforderungen genügt
- 3 = Vergütung beträgt mind. 75% der Eckvergütung

2.4 Taschengeld

Können Gefangene (schuldlos) nicht arbeiten oder gibt es keinen geeigneten Job für sie, steht ihnen – sofern sie bedürftig sind, d.h. über keine sonstigen Einkünfte verfügen – ein Taschengeld zu.

- 0 = keine Mindesthöhe für Taschengeld festgelegt, vager Begriff einer „angemessenen“ Summe
- 1 = Taschengeld beträgt 14% der Eckvergütung

2.5 Betriebskosten

Hier geht es darum, inwieweit der Gefangene für über die Grundversorgung hinausgehende Kosten (in erster Linie für den Gebrauch elektronischer Geräte wie Spielekonsolen) zahlen muss.

- 0 = Gefangener kann bis zur vollen Höhe der entstandenen Kosten beteiligt werden
- 1 = ‚angemessene‘ Beteiligung des Gefangenen an Betriebskosten
- 2 = keine Beteiligung des Gefangenen an den Betriebskosten

3.1 Vollzugsform

Der offene Vollzug unterscheidet sich vom geschlossenen Vollzug dadurch, dass keine oder nur verminderte Vorkehrungen gegen Entweichungen getroffen werden. Die Gefangenen können sich innerhalb des Gefängnisses frei bewegen, während im geschlossenen Vollzug die einzelnen Zellen der Insassen abgesperrt sind und nur zu bestimmten Zeiten geöffnet werden. Im Offenen Vollzug sind verschiedene Formen des Ausgangs und insb. eine Beschäftigung außerhalb des Gefängnisses möglich.

- 0 = geschlossener Vollzug als Regelvollzug
- 1 = Gleichstellung beider Vollzugsarten
- 2 = offener Vollzug als Regelvollzug

3.2 Langzeitausgang während der Strafe

Langzeitausgang ist eine Form der Lockerung, bei der der Gefangene die Anstalt für mehrere Tage verlassen darf (bspw. um am Wochenende bei seiner Familie zu wohnen). Solche Lockerungen sollen helfen, den Gefangenen langfristig wieder in die Gesellschaft einzugliedern. Die Ausprägungen staffeln sich erstens danach, ob eine Maximalzahl an Tagen festgelegt ist. Der zweite Aspekt bezieht sich darauf, ab welchem Zeitpunkt Langzeitausgang gewährt werden darf.

- 0 = Maximalzahl an Tagen + nach mind. sechs Monaten im Vollzug, aber frühestens ab 18 Monate vor Entlassung
- 1 = Maximalzahl an Tagen + nach mind. sechs Monaten im Vollzug, aber frühestens ab 24 Monate vor Entlassung
- 2 = Maximalzahl an Tagen + nach mind. sechs Monaten im Vollzug
- 3 = Maximalzahl an Tagen + keine Vorgaben zum Zeitpunkt der Gewährung
- 4 = keine Deckelung + nach mind. sechs Monaten im Vollzug
- 5 = keine Deckelung + keine Vorgaben zum Zeitpunkt der Gewährung

3.3 Langzeitausgang am Ende der Strafe

Am Ende der Strafe dient Langzeitausgang dazu, mit Blick auf die anstehende Entlassung den erfolgreichen Übergang in ein ‚normales‘ Leben in der Gesellschaft zu unterstützen. Die Scores staffeln sich nach der maximalen Länge:

- 0 = bis zu sieben Tage
- 1 = bis zu drei Monate
- 2 = bis zu sechs Monate

3.4 Besuche

Dies bezieht sich auf private Besuche, Besuche des Verteidigers werden nicht mitgezählt. Langzeitbesuche sind mehrstündige unbeaufsichtigte Besuche zur Pflege der partnerschaftlichen und familiären Kontakte.

- 0 = mind. eine Stunde Besuch pro Monat
- 1 = mind. eine Stunde pro Monat, Langzeitbesuche zugelassen
- 2 = mind. zwei Stunden pro Monat plus weitere zwei Stunden für Kinder unter 14 Jahren, Langzeitbesuche zugelassen
- 3 = mind. zwei Stunden pro Monat plus weitere zwei Stunden für Kinder unter 18 Jahren, Langzeitbesuche zugelassen
- 4 = mind. vier Stunden pro Monat, Langzeitbesuche zugelassen

3.5 Telefongespräche

- 0 = Telefongespräche können in dringenden Fällen gestattet werden
- 1 = Telefongespräche können gestattet werden (auch ohne Dringlichkeit, Ermessensfrage)
- 2 = in dringenden Fällen sollen Telefongespräche gestattet werden

3.6 Andere Telekommunikationsformen

Solche Formen können bspw. Email, Internet oder auch E-Learning sein. Voraussetzung für die Nutzung ist immer die generelle Zulassung durch die Aufsichtsbehörde.

- 0 = Beschränkung der Telekommunikation auf herkömmliche Telefonate
- 1 = nach Zulassung kann der Anstaltsleiter dem Gefangenen die Nutzung weiterer Telekommunikationsformen erlauben

4.1 Anspruch auf Einzelhaft

- 0 = kein Anspruch auf Einzelhaft, wenn die räumlichen Verhältnisse dies erfordern
- 1 = grundsätzlich Anspruch auf Einzelhaft, aber nicht im offenen Vollzug, wenn die räumlichen Verhältnisse es erfordern
- 2 = Anspruch auf Einzelhaft ohne Einschränkungen

4.2 Wohngruppen

In Wohngruppen wohnen mehrere Gefangene gemeinsam in einer Wohneinheit (meist mit geteiltem Badezimmer und Küche), die dem Wohnen außerhalb des Gefängnisses angenähert ist, damit sozialadäquates Verhalten erlernt werden kann.

- 0 = ausschließlich Unterbringung in herkömmlichen Zellen
- 1 = Gesetz ermöglicht Einrichtung von Wohngruppen

4.3 Verpflegung

- 0 = Ausnahmen werden lediglich aus religiösen und medizinischen Gründen gewährt
- 1 = darüber hinaus Recht auf vegetarisches Essen

4.4 Einkauf

- 0 = Einkauf nur aus dem Angebot des Gefängnisses, dabei Beschränkung des Sortiments auf Nahrungsmittel / Genussmittel und Kosmetika
- 1 = Einkauf nur im ‚Gefängnisladen‘, keine gesetzliche Beschränkung des Sortiments
- 2 = auch Einkauf im Versandhandel zulässig (größere Auswahl)

4.5 Freizeit

Die Gesetze regeln, welche Freizeitmöglichkeiten die Gefangenen mindestens haben müssen. Diese reichen von Sport über eine Bücherei und Weiterbildungsmöglichkeiten bis hin zu kulturellen Veranstaltungen oder Möglichkeiten zur kreativen Entfaltung. Die Ausprägungen staffeln sich nach der Anzahl der Angebote:

- 0 = ein Freizeitangebot
- 1 = zwei Freizeitangebote
- 2 = vier Freizeitangebote
- 3 = fünf Freizeitangebote

5.1 Suchtmittelgebrauch

Hier ist erstens relevant, ob die Kosten für einen Drogentest dem Gefangenen im Nachhinein auferlegt werden können, wenn bei diesem Test Drogenkonsum nachgewiesen wird. Der zweite Aspekt bezieht sich darauf, ob Verweigerung der Teilnahme am Test automatisch als Drogenkonsum gewertet (und ggf. mit entsprechenden Disziplinarmaßnahmen belangt) wird.

- 0 = bei Konsumnachweis können dem Gefangenen die Kosten für den Test auferlegt werden, Weigerung der Testteilnahme wird automatisch als Suchtmittelgebrauch gewertet
- 1 = bei Konsumnachweis können dem Gefangenen die Kosten für den Test auferlegt werden, Weigerung der Testteilnahme wird nicht automatisch als Suchtmittelgebrauch gewertet
- 2 = Kosten für den Test dürfen dem Gefangenen nicht auferlegt werden, Weigerung der Testteilnahme wird automatisch als Suchtmittelgebrauch gewertet
- 3 = Kosten für den Test dürfen dem Gefangenen nicht auferlegt werden, Weigerung der Testteilnahme wird nicht automatisch als Suchtmittelgebrauch gewertet

5.2 Disziplinarmaßnahmen

Es bestehen folgende Disziplinarmaßnahmen, wobei das jeweilige Gesetz normiert, welche davon angewendet werden dürfen:

- Verweis
- Beschränkung/Entzug Hörfunk
- Beschränkung/Entzug Fernsehen
- Beschränkung/Entzug Freizeitgegenstände
- Beschränkung/Entzug Lesestoff
- Beschränkung/Entzug Aufenthalt in Gemeinschaft
- Beschränkung von Einkauf bzw. Hausgeld (=Geldbetrag, mit dem man einkaufen darf)
- Kürzung des Arbeitsentgelts
- Entzug der Arbeit (inkl. Wegfall der Bezüge)
- Beschränkung des Verkehrs mit externen Personen
- Beschränkung/Entzug des Ausgangs bei Vollzugsöffnung
- Arrest

Die Scores sind gestaffelt nach der Anzahl der möglichen Disziplinarmaßnahmen im Gesetz:

- 0 = zehn Disziplinarmaßnahmen
- 1 = neun Disziplinarmaßnahmen
- 2 = acht Disziplinarmaßnahmen
- 3 = sieben Disziplinarmaßnahmen
- 4 = sechs Disziplinarmaßnahmen

5.3 Verfahren bei Vergehen und Regelverstößen

Die Scores staffeln sich danach, inwieweit der Gefangene in die Untersuchung einbezogen wird und Möglichkeiten zur Abwendung von Disziplinarmaßnahmen (z.B. durch Wiedergutmachung) bekommt.

- 0 = Minimalanforderungen: Klärung des Sachverhalts, Anhörung des Gefangenen, Disziplinentcheidung wird dem Gefangenen vom Anstaltsleiter mündlich eröffnet und mit einer kurzen Begründung schriftlich abgefasst
- 1 = weitere Anforderungen über „0“ hinaus: ausdrückliche Information des Gefangenen über zur Last gelegte Verfehlungen sowie Recht der Äußerung/Nicht-Äußerung, Anhörung von an der Behandlung des Gefangenen mitwirkenden Personen bei schweren Verstößen, Ermittlung von belastenden und entlastenden Umständen, Dokumentation der Aussagen des Gefangenen sowie der Ermittlungsergebnisse, Gefangene erhalten Gelegenheit zur Äußerung zu den Ermittlungsergebnissen
- 2 = weitere Anforderungen über „0“ und „1“ hinaus: Vereinbarungen zur Abwendung von Disziplinarmaßnahmen im Wege einvernehmlicher Streitbeilegung in geeigneten Fällen möglich

Literaturverzeichnis:

- Dünkel, Frieder/Geng, Bernd/Morgenstern, Christine, 2010: Rechtstatsächliche Analysen, aktuelle Entwicklungen und Problemlagen des Strafvollzugs in Deutschland, www.bpb.de/system/files/pdf/5P6XI7.pdf (10.08.2011).
- Fruhner, Frank-Michael, 2008: Strafvollzug im Umbruch. Stand und Perspektiven der Reformgesetzgebung zum Strafvollzug, in: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 357–359.
- Haupt, Wolfgang, 2010: Die Strafvollzugsgesetze der Länder – Eine erste Bewertung der bislang in Kraft getretenen Neuregelungen, Stellungnahme des Arbeitskreises kritischer Strafvollzug e.V., Münster, www.aks-ev.net (10.08.2011).
- Höflich, Peter/Schriever, Wolfgang/Bartmeier, André, 2014: Grundriss Vollzugsrecht. Das Recht des Strafvollzugs, der Untersuchungshaft und des Jugendvollzugs. 4. Aufl., Berlin/Heidelberg: Springer.
- Kinzig, Jörg/Steinhilber, Benjamin, 2008: Der Strafvollzug in der Hand der Bundesländer: Entwicklung und erste Auswirkungen einer (mutmaßlich missglückten) Reform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus, Baden-Baden: Nomos, S. 188–203.
- Kluth, Winfried (Hg.), 2007: Föderalismusreformgesetz: Einführung und Kommentierung. Baden-Baden: Nomos.
- Köhne, Michael, 2009: 3 Landesstrafvollzugsgesetze – Beiträge zum „Wettbewerb der Schäbigkeit“?, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, 3, S. 130–133.
- Kreuzer, Arthur, 2006: 30 Jahr Strafvollzugsgesetz – Wie steht es um den Strafvollzug? In: Zeitschrift für Strafvollzug, 3, S. 136–144.
- Laubenthal, Klaus, 2015: Strafvollzug, 7. Aufl., Heidelberg u.a.: Springer.
- Pock, Martin, 2009: Die Auswirkungen der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- 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, 25: 2, S. 193–209.
- Ullmann, Mareike E., 2012: Länderstrafvollzugsgesetze im Vergleich. Eine Analyse auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Strafrecht in Forschung und Praxis, Band 229, Hamburg: Verlag Dr. Kovac.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|---|
| BUND | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung |
| BB 2013-04-24 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Untersuchungshaft im Land Brandenburg |
| BW 2009-11-10 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Justizvollzug / Gesetz über den Justizvollzug in Baden-Württemberg |
| BY 2007-12-10 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung |
| HE 2010-06-28 | Gesetz zur Schaffung und Änderung hessischer Vollzugsgesetze |
| HH 2007-12-14 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung |
| HH 2009-07-14 | Gesetz zur Überarbeitung des Hamburgischen Strafvollzugsrechts und zum Erlass eines Hamburgischen Jugendstrafvollzugsgesetzes |
| MV 2013-05-07 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe in Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2007-12-14 | Gesetz zur Neuregelung des Justizvollzuges in Niedersachsen |
| RP 2013-05-08 | Landesgesetz zur Weiterentwicklung von Justizvollzug, Sicherungsverwahrung und Datenschutz |
| SL 2013-04-24 | Gesetz zur Neuregelung des Vollzuges der Freiheitsstrafe im Saarland |
| SN 2013-05-16 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und des Strafarrests im Freistaat Sachsen sowie zur Änderung weiterer Gesetze |

D) Übersicht über die Index-Scores

| Land - Gesetz | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 2.4 | 2.5 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 3.5 | 3.6 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | 4.4 | 4.5 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | Gesamt |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------|
| BUND | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 3 | 1 | 0 | 1.867 |
| BB 2013-04-24 | 1 | 5 | 2 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 5 | 2 | 4 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 4 | 2 | 3.944 |
| BW 2009-11-10 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1.761 |
| BY 2007-12-10 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 1 | 0.944 |
| HE 2010-06-28 | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1.800 |
| HH 2007-12-14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1.419 |
| HH 2009-07-14 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 1 | 2 | 1 | 2.008 |
| MV 2013-05-07 | 1 | 3 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 3.128 |
| NI 2007-12-14 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 1.467 |
| RP 2013-05-08 | 1 | 5 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 3 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 | 3.436 |
| SL 2013-04-24 | 1 | 4 | 2 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 0 | 4 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 2 | 2 | 3.181 |
| SN 2013-05-16 | 1 | 6 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | 4 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 | 2 | 3.550 |

Legende:

1.1 = Ziele des Vollzugs, 1.2 = Grundsätze des Vollzugs, 1.3 = Mitwirkung der Gefangenen am Vollzugsziel, 2.1 = Verpflichtung zur Beschäftigung, 2.2 = Freistellung, 2.3 = Vergütung des Gefangenen für Arbeit, 2.4 = Taschengeld, 2.5 = Betriebskostenbeteiligung, 3.1 = Vollzugsform, 3.2 = Langzeitausgang während der Strafe, 3.3 = Langzeitausgang am Ende der Strafe, 3.4 = Besuche, 3.5 = Telefongespräche, 3.6 = Andere Telekommunikationsformen, 4.1 = Anspruch auf Einzelhaft, 4.2 = Möglichkeit zur Einrichtung von Wohngruppen, 4.3 = Verpflegung, 4.4 = Einkauf, 4.5 = Freizeit, 5.1 = Suchtmittelgebrauch, 5.2 = Disziplinarmaßnahmen, 5.3 = Verfahren bei Vergehen und Regelverstößen.

1.13 Index Nichtrauchererschutz

A) Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Die Teilkompetenz ‚Nichtraucherschutz‘ gehört zum Kompetenztitel ‚Gaststättenrecht‘, vormals Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (konkurrierende Gesetzgebung des Bundes), d.h. es geht ausschließlich um die Regelung des Nichtrauchererschutzes in Gaststätten⁴. Geregelt wird also, unter welchen Bedingungen das Rauchen in Gaststätten erlaubt ist bzw. zum Schutz vor Passivrauchen Rauchverbote gelten. Während das allgemeine Gaststättenrecht eine typisch wirtschaftspolitische Policy darstellt, ist die Nichtrauchererschutzgesetzgebung insbesondere auch als gesellschaftliche Policy im Spannungsfeld der Grundrechte (des Rauchers auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in Art. 2 Abs. 1 GG, dagegen des Nichtrauchers auf Schutz der körperlichen Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 GG) anzusehen. Auch vom Gesetzgeber wurden diese beiden Teilmaterien stets in separaten Gesetzen geregelt, weshalb wir ebenfalls zwei separate Indizes entwickelt haben.

Ein Gesetz des Bundes zum Nichtrauchererschutz in Gaststätten war bis zur Föderalismusreform 2006 nicht vorhanden. Zwar hatte die Änderung der Arbeitsstättenverordnung von 2001 erstmals einen grundsätzlichen Anspruch auf einen rauchfreien Arbeitsplatz (ein Recht, aber kein generelles Rauchverbot) postuliert, doch war die Gastronomie als „Arbeitsstätte mit Publikumsverkehr“ explizit davon ausgenommen, obwohl von der hier meist hohen Tabakrauchbelastung eine besonders große Gesundheitsgefährdung ausgeht.

Nachdem alle 16 Länder Rauchverbote in Gaststätten erlassen hatten, erging im Juli 2008 ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Gesetzen von Berlin und Baden-Württemberg (BVerfG, 1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08). Wichtigster Streitpunkt war die Behandlung von Einraumgaststätten⁵. Die Kläger monierten eine Verletzung des Gleichheitsgebots, weil für sie als Betreiber einer Gaststätte mit nur einem Raum ein gemäßigtes Rauchverbot (Einrichtung von Raucherräumen erlaubt) in Ermangelung eines zweiten Raumes für Raucher wie ein absolutes Rauchverbot wirke. Dies führe zur Abwanderung von Rauchern und folglich zu hohen Umsatzeinbußen. In seiner Urteilsbegründung stellte das Gericht zunächst auf das mit dem Passivrauchen einhergehende Gesundheitsrisiko ab, welches grundsätzlich einen Eingriff in die Berufsfreiheit und sogar ein absolutes Rauchverbot ohne jegliche Ausnahme rechtfertige. Entscheide sich der Gesetzgeber jedoch für ein gemäßigtes Rauchverbot mit Ausnahmeregelungen, müssten diese gleichheitsgerecht ausgestaltet sein, um die übermäßige wirtschaftliche Belastung einer bestimmten Gruppe von Gastronomen zu vermeiden. Betroffen seien v.a. getränkegeprägte Kleingaststätten, deren Klientel meist Stammgäste mit großem Raucheranteil seien. Hier stehe die starke wirtschaftliche Belastung nicht mehr in einem zumutbaren Verhältnis zu den durch das Rauchverbot für die Allgemeinheit zu erzielenden Vorteilen. Um existentielle Nachteile zu vermeiden, traf das Gericht daher folgende Übergangsregelung: In einräumigen Gaststätten mit weniger als 75qm Fläche darf der Betreiber das Rauchen gestatten, wenn keine zubereiteten Speisen angeboten werden und Minderjährige keinen Zutritt erhalten. Für alle Länder bis auf Bayern stand nach dem Urteil eine Novellierung an, wobei das Urteil weiterhin eine große Bandbreite an Regelungen zuließ. Ein absolutes Rauchverbot (wie in Bayern) war ebenso möglich wie die Aufhebung des Rauchverbots, und auch bei einem gemäßigten Rauchverbot waren hinsichtlich der Ausnahme für Einraumgaststätten noch nicht unerhebliche Abweichungen im Detail möglich.

B) Aufbau und Inhalt des Index

Gesellschaftspolitische Policy mit folgenden beiden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|--|---|
| Viele staatliche Einschränkungen für Gastwirte, zwecks Schutz von Gästen vor Passivrauchen | Wenige staatliche Einschränkungen für Gastwirte |

⁴ Zwar finden sich in den Ländern auch Regelungen zum Nichtrauchererschutz an anderen Orten, wie bspw. in Schulen, doch ist dies nicht auf die neue Landeskompetenz infolge der Föderalismusreform zurückzuführen.

⁵ Eine ähnliche Konstellation lag vor bei Diskotheken, wo das Gesetz die Einrichtung von Raucherräumen im Gegensatz zu anderen mehrräumigen Gastronomieformen nicht gestattete.

Übersicht über den Index:

| |
|--|
| DIMENSION |
| 1. Mehrräumige Gaststätten |
| 2. Diskotheken |
| 3. Inhabergeführte Gaststätten |
| 4. Einraumgaststätten |
| 5. Raucherclubs |
| 6. Geschlossene Gesellschaften |
| 7. Festzelte |
| 8. Regelmäßige, zeitlich begrenzte Brauchtumsveranstaltungen |

1. Mehrräumige Gaststätten

Sofern ein Gesetz kein komplettes Rauchverbot (Rauchen in der gesamten Gaststätte verboten) verlangt, ist die Einrichtung von Raucherräumen erlaubt. Die Scores staffeln sich danach, wie restriktiv die Vorgaben hinsichtlich der Wahl und Ausgestaltung des Raumes sind. „Nebenraum“ bedeutet dabei, dass der Raum explizit von untergeordneter Bedeutung gegenüber dem Hauptraum der Gaststätte sein muss, damit das Grundprinzip (Normalfall Nichtraucher – Ausnahme Raucher) erfüllt ist.

- 0 = keine gesetzliche Vorgabe, d.h. Rauchen in allen Räumen erlaubt
- 1 = Einrichtung von Raucherräumen möglich, dabei freie Wahl des Raumes
- 2 = Einrichtung von Raucherräumen: Nebenraum
- 3 = Einrichtung von Raucherräumen: Nebenraum + Zutritt nur für Volljährige
- 4 = Einrichtung von Raucherräumen: Nebenraum + Zutritt nur für Volljährige + kein Angebot von Speisen
- 5 = Einrichtung von Raucherräumen nicht gestattet

2. Diskotheken

Dies war einer der strittigsten Diskussionspunkte, da die Klientel üblicherweise junge Menschen und (vor Mitternacht) auch Minderjährige mit besonderem Schutzbedürfnis umfasst. Dabei kann der Übergang zwischen Nichtraucher- und Raucherräumen nur unzureichend kontrolliert werden, da es dunkel ist und ständige Bewegung zwischen den Räumen herrscht.

- 0 = keine gesetzliche Vorgabe, d.h. Rauchen in allen Räumen erlaubt
- 1 = Einrichtung von Raucherräumen erlaubt + Zutritt für alle
- 2 = Einrichtung von Raucherräumen erlaubt + Zutritt nur für Volljährige
- 3 = Einrichtung von Raucherräumen nicht gestattet

3. Inhabergeführte Gaststätten

Diese Ausnahme findet sich nur in SL und gilt für Gaststätten jeglicher Größe. Hintergrund ist, dass mit einer Ausnahme bei inhabergeführten Gaststätten (= nur der Inhaber und volljährige Familienmitglieder arbeiten in der Gaststätte) keine Arbeitnehmer zwangsweise dem Passivrauchen ausgesetzt werden.

- 0 = Rauchen erlaubt in inhabergeführten Gaststätten, auch wenn gelegentlich weitere volljährige Personen als Aushilfen arbeiten, aber der Zutritt nur Volljährigen gestattet ist und ausschließlich kalte oder einfach zubereitete Speisen angeboten werden
- 1 = Rauchen erlaubt in inhabergeführten Gaststätten
- 2 = keine Ausnahme, es gelten die gleichen Bestimmungen wie für nicht-inhabergeführte Gaststätten

4. Einraumgaststätten

Die Differenzierung nach Räumlichkeiten und Angebot wurde nach dem BVerfG-Urteil (s.o.) eingeführt, nachdem Gastwirte mit nur einem Raum erfolgreich wegen Ungleichbehandlung geklagt hatten. Legt nämlich ein Gesetz fest, dass mind. ein Raum für Nichtraucher zur Verfügung stehen muss, wirkt dies für sie wie ein Rauchverbot für die gesamte Gaststätte.

- 0 = keine gesetzliche Vorgabe (Rauchen gestattet in allen Einraumgaststätten)
- 1 = Rauchen erlaubt in Einraumgaststätten mit max. 75qm
- 2 = Rauchen erlaubt in Einraumgaststätten mit max. 75qm, wenn nur Volljährige Zutritt haben und nur einfache Speisen angeboten werden
- 3 = Rauchen erlaubt in Einraumgaststätten mit max. 75qm, wenn nur Volljährige Zutritt haben und keine Speisen (sondern ausschließlich Getränke) angeboten werden
- 4 = Rauchen in Einraumgaststätten verboten

5. Raucherclubs

Dies stellt eine Möglichkeit dar, das Rauchverbot für die komplette Gaststätte zu umgehen, indem sich das Lokal zum sog. ‚Raucherclub‘ erklärt, wobei der Zutritt dann nur noch für Mitglieder erlaubt ist.

- 0 = Ausnahme vom Rauchverbot für ‚Raucherclubs‘ möglich
- 1 = Umwandlung von Gaststätten in ‚Raucherclubs‘ nicht erlaubt

6. Geschlossene Gesellschaften

‚Geschlossene Gesellschaften‘ sind zeitlich begrenzte, private Veranstaltungen (wie z.B. Geburtstags- oder Betriebsfeiern) in einer Gaststätte bzw. einzelnen Räumen derselben. Nach aktuellem Forschungsstand lagern sich allerdings selbst bei gründlichem Lüften im Tabakrauch enthaltene Substanzen an der Einrichtung ab, sodass Nichtraucher auch bei einem späteren Besuch der Gaststätte noch gesundheitlich geschädigt werden können.

- 0 = Rauchen bei ‚geschlossenen Gesellschaften‘ erlaubt
- 1 = Rauchen auch bei ‚geschlossenen Gesellschaften‘ verboten

7. Festzelte

Darunter sind gastronomische Einrichtungen auf Jahrmärkten, Volksfesten, Festivals etc. zu verstehen.

- 0 = Rauchen in Festzelten erlaubt
- 1 = Rauchen in Festzelten verboten

8. Regelmäßige, zeitlich begrenzte Brauchtumsveranstaltungen

Diese Ausnahmeregelung ist nur in NW zu finden und zielt laut Gesetzesbegründung auf die Zeit von Karneval ab. Die Ausnahme vom Rauchverbot gilt währenddessen ohne Einschränkung für alle Gastronomieformen.

- 0 = Rauchen in diesem Zeitraum überall erlaubt
- 1 = Rauchen verboten, die allgemeinen gesetzlichen Regelungen gelten auch hier

Literaturverzeichnis:

- Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ), 2000/2009: Umweltrisiko Tabak – von der Pflanze zur Kippe, Heidelberg.
- Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ), 2005: Passivrauchen – ein unterschätztes Gesundheitsrisiko. Rote Reihe Band 5, Heidelberg.
- Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ), 2007: Erhöhtes Gesundheitsrisiko für Beschäftigte in der Gastronomie durch Passivrauchen am Arbeitsplatz, Heidelberg.
- Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ), 2009: Tabakatlas Deutschland, Heidelberg.
- Fromme, H./Kuhn, J./Bolte, G., 2009: Tabakrauch in gastronomischen Einrichtungen. Exposition, innere Belastung, ökonomische und gesundheitliche Aspekte im Zusammenhang mit Rauchverboten, in: Gesundheitswesen, 71, S. 242–257.

- Rahmede, Jörg, 1983: Passivrauchen und Recht. Gesundheitliche Wirkungen und rechtliche Konsequenzen, Gelsenkirchen: Mannhold Verlag.
- Stern, Klaus/Geerlings, Jörg, 2008: Nichtraucherchutz in Deutschland. International- und verfassungsrechtliche Vorgaben, München: Vahlen-Verlag.
- Zapka, Klaus, 1993: Passivrauchen und Recht. Eine kritische Bestandsaufnahme der Rechtsprechung, Berlin: Duncker & Humblot.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|---|
| BUND | [keine gesetzliche Regelung] |
| BB 2007-12-18 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit |
| BB 2009-05-27 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit |
| BE 2007-11-16 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit |
| BE 2009-05-14 | Erstes Gesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes |
| BW 2007-07-25 | Landesnichtraucherschutzgesetz |
| BW 2009-02-18 | Gesetz zur Änderung des Landesnichtraucherschutzgesetzes |
| BY 2007-12-12 | Gesetz zum Schutz der Gesundheit |
| BY 2009-07-15 | Gesetz zum Schutz der Gesundheit (Novelle) |
| BY 2010-07-23 | Gesetz zum Schutz der Gesundheit (Novelle, Volksentscheid) |
| HB 2007-12-18 | Bremisches Nichtraucherschutzgesetz |
| HB 2008-12-16 | Gesetz zur Änderung des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes |
| HB 2013-06-25 | Gesetz zur Änderung des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes |
| HE 2007-09-06 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| HE 2010-03-04 | Gesetz zur Änderung des Hessischen Nichtraucherschutzgesetzes |
| HH 2007-07-11 | Hamburgisches Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit |
| HH 2009-12-15 | Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Passivraucherschutzgesetzes |
| HH 2012-06-19 | Zweites Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Gesetzes zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit |
| MV 2007-07-12 | Nichtraucherschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2009-12-17 | Erstes Gesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2007-07-12 | Niedersächsisches Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| NI 2008-12-10 | Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Nichtraucherschutzgesetzes |
| NW 2007-12-20 | Gesetz zur Verbesserung des Nichtraucherschutzes in Nordrhein-Westfalen |
| NW 2009-06-30 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz von Nichtraucherinnen und Nichtrauchern in Nordrhein-Westfalen |
| NW 2012-12-04 | Gesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes NRW |
| RP 2007-10-05 | Nichtraucherschutzgesetz Rheinland-Pfalz |
| RP 2009-05-26 | Landesgesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes Rheinland-Pfalz |
| SH 2007-11-21 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| SH 2009-04-25 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| SL 2007-11-21 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| SL 2009-01-14 | Gesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes und des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes |
| SL 2010-02-10 | Gesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes |
| SN 2007-10-26 | Gesetz zum Schutz von Nichtrauchern im Freistaat Sachsen |
| SN 2009-12-10 | Gesetz zur Änderung des Sächsischen Nichtraucherschutzgesetzes |
| ST 2007-12-19 | Gesetz zur Wahrung des Nichtraucherschutzes im Land Sachsen-Anhalt |
| ST 2009-07-14 | Gesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes |
| TH 2007-12-20 | Thüringer Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| TH 2010-06-26 | Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Nichtraucherschutzgesetzes |

D) Übersicht über die Index-Scores

| Land - Gesetz | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. | 8. | Gesamt |
|---------------|----|----|----|----|----|----|----|----|--------|
| BUND | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 |
| BW 2007-07-25 | 2 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 6.400 |
| BW 2009-02-18 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.567 |
| BY 2007-12-12 | 5 | 3 | 2 | 4 | 0 | 1 | 1 | 1 | 7.000 |
| BY 2009-07-15 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.767 |
| BY 2010-07-23 | 5 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 8.000 |
| BE 2007-11-16 | 2 | 2 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.067 |
| BE 2009-05-14 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.767 |
| BB 2007-12-18 | 2 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.400 |
| BB 2009-05-27 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.017 |
| HB 2007-12-18 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.733 |
| HB 2008-12-16 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 0 | 1 | 6.017 |
| HB 2013-06-25 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.767 |
| HH 2007-07-11 | 2 | 1 | 2 | 4 | 0 | 1 | 0 | 1 | 4.733 |
| HH 2009-12-15 | 4 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.217 |
| HH 2012-06-19 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.017 |
| HE 2007-09-06 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.733 |
| HE 2010-03-04 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4.767 |
| MV 2007-07-12 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.733 |
| MV 2009-12-17 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.017 |
| NI 2007-07-12 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.733 |
| NI 2008-12-10 | 2 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.483 |
| NW 2007-12-20 | 2 | 1 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.733 |
| NW 2009-06-30 | 2 | 1 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.483 |
| NW 2012-12-04 | 5 | 3 | 2 | 4 | 1 | 0 | 1 | 1 | 7.000 |
| RP 2007-10-05 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.733 |
| RP 2009-05-26 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4.233 |
| SL 2007-11-21 | 2 | 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.233 |
| SL 2009-01-14 | 3 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 4.767 |
| SL 2010-02-10 | 5 | 3 | 2 | 4 | 1 | 0 | 1 | 1 | 7.000 |
| SN 2007-10-26 | 2 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 6.400 |
| SN 2009-12-10 | 3 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4.517 |
| ST 2007-12-19 | 1 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.533 |
| ST 2009-07-14 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.367 |
| SH 2007-11-21 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4.733 |
| SH 2009-04-25 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 5.017 |
| TH 2007-12-20 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 0 | 1 | 1 | 5.733 |
| TH 2010-06-26 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 5.017 |

Legende:

1. = Mehrräumige Gaststätten, 2. = Diskotheken, 3. = Inhabergeführte Gaststätten, 4. = Einraumgaststätten, 5. = Raucherclubs, 6. = Geschlossene Gesellschaften, 7. = Festzelte, 8. = Regelmäßige, zeitlich begrenzte Brauchtumsveranstaltungen.

1.14 Index Grunderwerbsteuer

A) Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Die Berechnung der zu zahlenden Steuer bei Grunderwerb setzt sich aus zwei Teilen zusammen: erstens dem Satz der Grunderwerbsteuer und zweitens der sogenannten Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer. Die Bemessungsgrundlage ist der Geldbetrag, auf den der Steuersatz anfällt. Sie wird auch nach der Reform weiterhin vom Bund geregelt und umfasst neben dem Kaufpreis eines Grundstückes bspw. bei Erwerb bereits bebauter Grundstücke auch die Baukosten sowie Erschließungsbeiträge. Der neue Gestaltungsspielraum der Länder nach der Föderalismusreform beschränkt sich somit ausschließlich auf die Festlegung der Höhe des Steuersatzes (entsprechende Anfügung in Art. 105 Abs. 2a GG).

B) Aufbau und Inhalt des Index

Wirtschaftspolitische Policy mit folgenden beiden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|--|---|
| Hohe steuerliche Belastung für Käufer beim Erwerb eines Grundstückes | Geringe steuerliche Belastung für Käufer beim Erwerb eines Grundstückes |

Da der neue Gestaltungsspielraum der Länder, wie oben erläutert, ausschließlich die Höhe des Steuersatzes umfasst, besteht der Index lediglich aus einer Dimension:

1. Höhe des Grunderwerbsteuersatzes

- 0 = 3,5%
- 1 = 4,0%
- 2 = 4,5%
- 3 = 5,0%
- 4 = 5,5%
- 5 = 6,0%
- 6 = 6,5%

Literaturverzeichnis:

Heinemann, André W. (2014): Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer – ein Steuerwettbewerb der Länder „nach oben“? Forschungsstelle Finanzpolitik, Finanzpolitik aktuell No. 40, Bremen.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|--|
| BUND | Grunderwerbsteuergesetz |
| BB 2010-11-29 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| BE 2006-12-20 | Gesetz über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern für die Kalenderjahre 2007 bis 2011 und des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| BE 2012-03-14 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern für die Kalenderjahre 2007 bis 2011 und des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| BE 2013-11-14 | Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern für die Kalenderjahre 2007 bis 2011 und des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|--|
| BW 2011-10-26 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| HB 2010-11-16 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| HB 2013-11-19 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| HE 2012-11-26 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| HH 2008-12-16 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer |
| MV 2012-06-22 | Haushaltsbegleitgesetz 2012/2013 |
| NI 2010-12-17 | Haushaltsbegleitgesetz 2011 |
| NI 2013-12-16 | Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer in Niedersachsen |
| NW 2011-07-25 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| RP 2012-01-31 | Landesgesetz über die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer |
| SH 2010-12-17 | Haushaltsbegleitgesetz zum Haushaltsplan 2011/2012 |
| SH 2013-12-13 | Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer |
| SL 2010-12-08 | Haushaltsbegleitgesetz 2011 |
| SL 2011-12-01 | Haushaltsbegleitgesetz 2012 |
| SL 2012-12-12 | Haushaltsbegleitgesetz 2013 |
| ST 2010-02-17 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer des Landes Sachsen-Anhalt |
| ST 2012-02-17 | Haushaltsbegleitgesetz 2012/2013 |
| TH 2011-03-29 | Thüringer Gesetz über die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer |

D) Übersicht über die Index-Scores

| Land - Gesetz | 1. Höhe des Grunderwerbsteuersatzes (= zugleich Gesamtscore) |
|----------------------|---|
| BUND | 0 |
| BB 2010-11-29 | 3 |
| BE 2006-12-20 | 2 |
| BE 2012-03-14 | 3 |
| BE 2013-11-14 | 5 |
| BW 2011-10-26 | 3 |
| HB 2010-11-16 | 2 |
| HB 2013-11-19 | 3 |
| HE 2012-11-26 | 3 |
| HH 2008-12-16 | 2 |
| MV 2012-06-22 | 3 |
| NI 2010-12-17 | 2 |
| NI 2013-12-16 | 3 |
| NW 2011-07-25 | 3 |
| RP 2012-01-31 | 3 |
| SH 2010-12-17 | 3 |
| SH 2013-12-13 | 6 |
| SL 2010-12-08 | 1 |
| SL 2011-12-01 | 2 |
| SL 2012-12-12 | 4 |
| ST 2010-02-17 | 2 |
| ST 2012-02-17 | 3 |
| TH 2011-03-29 | 3 |

1.15 Index Versammlungsrecht

A) Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Die Zuständigkeit für das Versammlungsrecht war bislang in Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG (konkurrierende Gesetzgebung des Bundes) festgehalten. Der Handlungsspielraum des Gesetzgebers ist dabei wegen der äußerst intensiven grundrechtlichen Durchdringung durch die Rechtsprechung erheblich beschränkt (Kluth 2007, S. 176) und somit auch der neue Gestaltungsspielraum der Länder. Dementsprechend wurde die Kompetenz von relativ wenigen Ländern genutzt und dies auch häufig nur in begrenztem Umfang durch Novellierung einzelner Paragraphen des Bundesversammlungsgesetzes. Doch auch bei den Ländern, die das Bundesgesetz komplett ersetzt haben, finden sich folgende Regelungen noch in der Fassung des Bundesgesetzes wieder: Regelungen zur Anmeldung von Spontan- und Eilversammlungen, zu den Rechten des Versammlungsleiters, zu verschiedenen Verboten (Waffenverbot, Schutzwaffenverbot, Vermummungsverbot, Störungsverbot sowie Aufrufverbot), zu den Regelungen zur Anwesenheit der Polizei bei Versammlungen unter freiem Himmel sowie zu Gründen für Verbot, Beschränkung und Auflösung von Versammlungen (ohne extremistischen Inhalt). Dass deutliche Grenzen für die Landesgesetzgebung bestehen, unterstrich eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Eilantrag vom 17.02.2009, 1 BvR 2492/08) gegen das im Vergleich mit dem bisherigen Bundesgesetz deutlich verschärfte bayerische Versammlungsgesetz, welche bestimmte Gesetzesteile einstweilen außer Kraft setzte. Dies betraf Regelungen zu Anzeige- und Mitteilungspflichten, die Mitwirkungspflicht des Leiters, das Militanzverbot der Teilnehmer (in der vorliegenden Form) sowie Befugnisse für polizeiliche Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen (Bedingungen für Anfertigen und Speichern von Übersichtsaufzeichnungen).

B) Aufbau und Inhalt des Index

Gesellschaftspolitische Policy mit folgenden beiden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|--|---|
| Liberales Gesetz mit wenigen Einschränkungen und Verpflichtungen für Versammlungsveranstalter, -leiter und -teilnehmer | Sicherheitsorientiertes Gesetz mit vielen Einschränkungen und Verpflichtungen für Versammlungsveranstalter, -leiter und -teilnehmer sowie vielen Rechten für Polizei und Behörden |

Überblick über den Index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|---|
| 1. Anmeldung einer Versammlung | 1.1 Anmeldefrist für Versammlungen 1.2 Mitteilungspflicht: Informationen zur Versammlung 1.3 Mitteilungspflicht: Informationen zu Leitern und Ordnern |
| 2. Vorgaben für Leiter und Ordner | 2.1 Maßnahmen zur Gewaltverhinderung 2.2 Ehrenamtlichkeit der Ordner 2.3 Volljährigkeit der Ordner |
| 3. Vorgaben für Teilnehmer | 3.1 Militanzverbot 3.2 Uniformierungsverbot |
| 4. Befugnisse der Polizei bei Versammlungen unter freiem Himmel | 4.1 Bild- und Tonaufnahmen (Vers. unter freiem Himmel) 4.2 Übersichtsaufnahmen |
| 5. Befugnisse der Polizei bei Versammlungen in geschlossenen Räumen | 5.1 Entsendung von Polizeibeamten 5.2 Bild- und Tonaufnahmen (Vers. in geschlossenen Räumen) |
| 6. Beschränkung und Verbot von Versammlungen | |
| 7. Straftatbestände | 7.1 Ahnung von Verstößen gegen Anzeigepflicht 7.2 Ahndung von Verstößen gegen Gewaltverhinderung 7.3 Ahndung von Verstößen gegen Uniformierungs- und Vermummungsverbote |

1.1 Anmeldefrist für Versammlungen

- 0 = Anmeldefrist von 72 Stunden für Versammlungen unter freiem Himmel, Anmeldefrist von 48 Stunden für Versammlungen in geschlossenen Räumen
- 1 = Anmeldefrist von 48 Stunden für alle Versammlungen

1.2 Mitteilungspflicht: Informationen zur Versammlung

Diese Subdimension bezieht sich darauf, welche Informationen zur Versammlung den Behörden im Voraus mitgeteilt werden müssen. Grundlegende Informationen umfassen den Ort, die Streckenführung und den ungefähren Zeitrahmen der geplanten Versammlung, das Thema, persönliche Daten zu Veranstalter und Leiter sowie die telefonische Erreichbarkeit des Leiters. Darüber hinausgehende Informationen sind die zu erwartende Teilnehmerzahl, der geplante Ablauf, mitgeführte Gegenstände sowie die Ordnerzahl.

- 0 = umfangreichere Informationspflicht: bei Versammlungen unter freiem Himmel Pflicht zur Mitteilung weitergehender Informationen
- 1 = geringere Informationspflicht: lediglich grundlegende Informationen

1.3 Mitteilungspflicht: Informationen zu Leitern und Ordnern

- 0 = Pflicht zur Mitteilung von Namen, Geburtsdatum und -ort sowie Anschrift des Leiters und auch der Ordner auf Anforderung der zuständigen Behörde
- 1 = nur Pflicht zur Mitteilung des Namens des Leiters

2.1 Maßnahmen zur Gewaltverhinderung

- 0 = Verpflichtung der Veranstalter und Leiter, Maßnahmen gegen Gewalt während und im Vorfeld der Versammlung zu ergreifen
- 1 = keine Verpflichtung der Veranstalter und Leiter, Maßnahmen gegen Gewalt während und im Vorfeld der Versammlung zu ergreifen

2.2 Ehrenamtlichkeit der Ordner

- 0 = Ordner müssen ehrenamtlich sein
- 1 = als Ordner dürfen auch gewerbliche Sicherheitskräfte bestellt werden

2.3 Volljährigkeit der Ordner

- 0 = Ordner müssen volljährig sein
- 1 = Ordner dürfen minderjährig sein

3.1 Militanzverbot

Während sich das Uniformierungsverbot (nächste Subdimension) ausschließlich auf Kleidung bezieht, richtet sich das Militanzverbot in umfassenderer Weise auf das Verhalten. Dabei wird unter dem Begriff ‚Militanz‘ nicht tatsächlich ausgeübte Gewalt verstanden, sondern der durch das Auftreten der Versammlungsteilnehmer hervorgerufene gewaltbereite Eindruck; es geht um das Aggressionen stimulierende und einschüchternde Wirken des Verhaltens von Versammlungsteilnehmern. Im Blick sind hier zwei Gruppierungen: Bei rechtsextremistischen Versammlungen geht es um Teilnehmergruppen, die in ihrem Auftreten mit Kleidung (keine historischen Uniformen, aber gleichartige Bomberjacken und Springerstiefel), Marschtritt und schwarzen Fahnen an Traditionen nationalsozialistischer Gruppierungen anknüpfen. Bei linksextremistischen Versammlungen sind das Pendant hierzu die sogenannten ‚Schwarzen Blöcke‘ der Autonomen mit einheitlicher schwarzer Kleidung, Sonnenbrillen und Kapuzen. Auf Kritik trifft das ‚Militanzverbot‘ wegen der Unschärfe der Bedeutung, wodurch im konkreten Einzelfall dem polizeilichen Einsatzleiter viel Interpretationsspielraum bleibt. Das Militanzverbot soll ermöglichen, dass die Polizei solche Demonstrationen oder Teile derselben schneller auflösen kann.

- 0 = Einführung des Militanzverbots
- 1 = kein Militanzverbot

3.2 Uniformierungsverbot

- 0 = allgemeines Uniformierungsverbot
- 1 = Beschränkung des Uniformierungsverbots auf Uniformen mit einschüchternder Wirkung oder auf Uniformen, mit denen der Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt wird

4.1 Bild- und Tonaufnahmen (Versammlungen unter freiem Himmel)

- 0 = verdecktes Anfertigen von Bild- und Tonbandaufnahmen von Versammlungsteilnehmern erlaubt oder nicht explizit untersagt
- 1 = nur offenes Anfertigen von Bild- und Tonbandaufnahmen von Versammlungsteilnehmern gestattet

4.2 Übersichtsaufnahmen

Hier geht es darum, unter welchen Bedingungen es der Polizei gestattet ist, Übersichtsaufnahmen von der gesamten Versammlung anzufertigen

- 0 = auch ohne konkreten Anlass
- 1 = nur wenn aufgrund der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes erforderlich
- 2 = nur bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung

5.1 Entsendung von Polizeibeamten

- 0 = auch ohne konkreten Anlass
- 1 = bei Versammlungen in geschlossenen Räumen nur, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für die Begehung von Straftaten vorliegen, eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit droht oder dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung erforderlich ist

5.2 Bild- und Tonaufnahmen (Versammlungen in geschlossenen Räumen)

- 0 = Bild- und Tonaufzeichnungen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen erlaubt
- 1 = Bild- und Tonaufzeichnungen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen verboten

6. Beschränkung und Verbot von Versammlungen

Regelungen hierzu waren auch bereits im bisherigen Bundesgesetz vorhanden, und zwar bezüglich Versammlungen am Ort von historischen Gedenkstätten mit überregionaler Bedeutung, die an die Opfer der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft erinnern und durch die Art der Versammlung die Würde der Opfer beeinträchtigen. Einige der neuen Landesgesetze erweitern nun diese Regelungen auf weitere Orte (z.B. auch Opfer der SED-Diktatur in der ehemaligen DDR oder Grabstätten im Allgemeinen) und bestimmte Tage (z.B. Geburtstage bzw. Todestage von nationalsozialistischen Führungspersonen).

- 0 = weitergehende antiextremistische orts- und zeitbezogene Möglichkeiten der Einschränkung und des Verbots von Versammlungen
- 1 = Möglichkeiten der Einschränkung und des Verbots von Versammlungen beschränken sich auf örtlichen NS-Bezug

7.1 Ahnung von Verstößen gegen Anzeigepflicht

- 0 = Ahndung als Straftat (des Veranstalters)
- 1 = Ahndung lediglich als Ordnungswidrigkeit

7.2 Ahndung von Verstößen gegen Gewaltverhinderung

- 0 = bußgeldbewehrte Verpflichtung des Leiters, eine stationäre Versammlung zu beenden, wenn er Gewalt durch die Teilnehmer nicht unterbinden kann
- 1 = keine derartige Verpflichtung bei stationären Versammlungen; bei nicht-stationären Versammlungen lediglich nicht-bußgeldbewehrte Verpflichtung des Leiters zur Beendigung der Versammlung, wenn er die Ordnung nicht aufrechterhalten kann

7.3 Ahndung von Verstößen gegen Uniformierungs- und Vermummungsverbote

- 0 = Ahndung von beidem als Straftat
- 1 = Ahndung des Verstoßes gegen das Vermummungsverbot als Straftatbestand, Verstoß gegen Uniformierungsverbot dagegen als Ordnungswidrigkeit
- 2 = Ahndung von beidem als Ordnungswidrigkeiten

Literaturverzeichnis:

- Anders, David/Cedra, Matthias, 2012: Die Versammlungsfreiheit – ein Überblick zu Grundlagen und aktuellen Entwicklungen, in: Sächsische Verwaltungsblätter, 7, S. 189–196.
- Brenneisen, Hartmut/Wilksen, Michael, 2011: Versammlungsrecht, Hilden: Deutsche Polizeiliteratur, 4. Aufl.
- Bücken-Thielmeyer, Detlef, 2010: Das neue Versammlungsgesetz Sachsen-Anhalts, in: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 107–114.
- Hanschmann, Felix, 2009: Demontage eines Grundrechts. Zur Verfassungsmäßigkeit des Bayerischen Versammlungsgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung, 10, S. 389–398.
- Heidebach, Martin/Unger, Sebastian, 2009: Das Bayerische Versammlungsgesetz – Vorbild für andere Länder oder Gefährdung der Versammlungsfreiheit unter Föderalisierungsdruck?, in: Das Deutsche Verwaltungsblatt, 5, S. 283ff.

- Holzner, Thomas, 2009: Die gebändigte Demokratie? – Das Bayerische Versammlungsgesetz auf seinem beschwerlichen Weg zur Verfassungsmäßigkeit, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 16, S. 485–494.
- Janz, Norbert, 2009: Perspektiven für ein brandenburgisches Versammlungsrecht de constitutione lata und de lege ferenda, in: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 481–490.
- Kluth, Winfried (Hg.), 2007: Föderalismusreformgesetz: Einführung und Kommentierung. Baden-Baden: Nomos.
- Lux, Johannes, 2009: Die Bekämpfung rechtsextremistischer Versammlungen nach der Föderalismusreform, in: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 491–497.
- Poscher, Ralf/Rusteberg, Benjamin, 2011: Die materielle Verfassungswidrigkeit des Sächsischen Versammlungsgesetzes, in: Sächsische Verwaltungsblätter, 8, S. 173–182.
- Robrecht, Michael P., 2010: Verpasste Chance – Eine Bewertung des Sächsischen Versammlungsgesetzes und der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über Zuständigkeiten nach dem Sächsischen Versammlungsgesetz, in: Sächsische Verwaltungsblätter, 6, S. 129–137.
- Scheffczyk, Fabian/Wolff, Heinrich Amadeus, 2007: Die verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge an und auf Gräberstätten, in: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 481–488.
- Scheidler, Alfred, 2009: Das neue Bayerische Versammlungsgesetz, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 2, S. 33–41.
- Ullrich, Norbert, 2011: Fortschritte im Versammlungsrecht? – Das Niedersächsische Versammlungsgesetz, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 7, S. 183–188.
- Weber, Klaus, 2010: Grundzüge des Versammlungsrechts unter Beachtung der Föderalismusreform, Köln: Carl Link Kommunalverlag.
- Wefelmeier, Christian, 2013: Maßnahmen gegen einzelne Versammlungsteilnehmer nach § 10 NVersG – ein Beitrag zur „Polizeifestigkeit“ des niedersächsischen Versammlungsrechts, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 8, S. 209–214.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|---|
| BUND | Gesetz über Versammlungen und Aufzüge |
| BB 2006-10-26 | Gesetz über Versammlungen und Aufzüge an und auf Gräberstätten |
| BE 2013-04-23 | Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen |
| BY 2008-07-22 | Bayerisches Versammlungsgesetz |
| BY 2010-04-22 | Gesetz zur Änderung des Bayerischen Versammlungsgesetzes |
| MV 2011-05-20 | Gesetz zur Sicherung des öffentlichen Friedens auf Gräberstätten in Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2010-10-07 | Niedersächsisches Versammlungsgesetz |
| SN 2010-01-20 | Gesetz über die Geltung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge / Gesetz über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen |
| SN 2012-01-25 | Gesetz über das Sächsische Versammlungsgesetz und zur Änderung des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen |
| SN 2013-12-17 | Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen, zur Änderung des Sächsischen Verfassungsschutzgesetzes und zur Änderung des Sächsischen Versammlungsgesetzes sowie zur Änderung weiterer Gesetze |
| ST 2009-12-03 | Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über Versammlungen und Aufzüge |

D) Übersicht über die Index-Scores

| Land – Gesetz | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 4.1 | 4.2 | 5.1 | 5.2 | 6. | 7.1 | 7.2 | 7.3 | Gesamt |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|-----|--------|
| BUND | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 3.667 |
| BB 2006-10-26 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2.667 |
| BE 2013-04-23 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 3.417 |
| BY 2008-07-22 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.833 |
| BY 2010-04-22 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 4.083 |
| MV 2011-05-20 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2.667 |
| NI 2010-10-07 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 5.000 |
| SN 2010-01-20 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2.667 |
| SN 2012-01-25 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3.667 |
| SN 2013-12-17 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3.917 |
| ST 2009-12-03 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 4.833 |

Legende:

1.1 = Anmeldefrist für Versammlungen, 1.2 = Mitteilungspflicht: Informationen zur Versammlung, 1.3 = Mitteilungspflicht: Informationen zu Leitern und Ordnern, 2.1 = Maßnahmen zur Gewaltverhinderung, 2.2 = Ehrenamtlichkeit der Ordner, 2.3 = Volljährigkeit der Ordner, 3.1 = Militanzverbot, 3.2 = Uniformierungsverbot, 4.1 = Bild- und Tonaufnahmen (Vers. unter freiem Himmel), 4.2 = Übersichtsaufnahmen, 5.1 = Entsendung von Polizeibeamten, 5.2 = Bild- und Tonaufnahmen (Vers. in geschlossenen Räumen), 6. = Beschränkung und Verbot von Versammlungen, 7.1 = Ahndung von Verstößen gegen Anzeigepflicht, 7.2 = Ahndung von Verstößen gegen Gewaltverhinderung, 7.3 = Ahndung von Verstößen gegen Uniformierungs- und Vermummungsverbote.

1.16 Index Ladenöffnungsrecht

A) Der neue Gestaltungsspielraum der Länder

Dieser Kompetenztitel war vor der Reform in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (konkurrierende Gesetzgebung) zu finden. In den Gesetzen ist geregelt, zu welchen Zeiten Ladenbesitzer ihre Läden allgemein öffnen dürfen, sowie Ausnahmeregelungen für bestimmte Orte und Waren zur Zeit des allgemeinen Ladenschlusses. Zudem sind Regelungen zum Schutz der Arbeitnehmer von den Gesetzen umfasst.

Das bisherige Bundesgesetz beinhaltete bereits mehrere Öffnungsklauseln zugunsten der Länder (= bereits vor der Reform Gestaltungsspielraum der Länder), u.a.:

- *Touristenorte*: Das Bundesgesetz begrenzte die Ladenöffnung für ein festgelegtes Warensortiment auf jährlich höchstens 40 Sonn- und Feiertage bis max. acht Stunden. Die Konkretisierung innerhalb dieser Spanne sowie die Festlegung der Kriterien für den Status ‚Touristenort‘ oblag den Ländern.
- *Verkaufsoffene Sonn-/Feiertage*: Das Bundesgesetz begrenzte die Zahl solcher Sonderöffnungen auf jährlich höchstens vier Tage unter bestimmten Bedingungen, wobei die Bestimmung der konkreten Tage den Ländern oblag.
- *Feiertage*: Das Bundesgesetz verfügte, dass Läden an Feiertagen grundsätzlich geschlossen sein müssen. Welche Tage davon konkret betroffen waren, ergab sich aus den (jeweils unterschiedlichen) Feiertagsgesetzen der Länder.

Insgesamt waren diese Öffnungsklauseln allerdings nur mit geringem Gestaltungsspielraum verbunden, in Relation zu den umfassenden neuen Regelungsmöglichkeiten, die die Länder durch die Reform erhielten. Bei den obigen Aspekten sind die Länder nun befugt, nicht nur innerhalb der Vorgaben des Bundes, sondern auch über diese hinaus (Zahl der Tage bzw. Stunden) eigene Regelungen zu treffen; daher gehen diese Aspekte auch als neuer Gestaltungsspielraum in den Index ein.

B) Aufbau und Inhalt des Index

Wirtschaftspolitische Policy mit folgenden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|---|--|
| Gesetz mit vielen Einschränkungen für Ladenbesitzer, ausgeprägter Schutz von Angestellten, die in Läden arbeiten, sowie der Religion (insb. Sonntagsschutz) | Gesetz mit wenigen Einschränkungen für Ladenbesitzer, viel Entscheidungsfreiheit der Ladenbesitzer über die Ladenöffnung |

Überblick über den Index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|---|
| 1. Montag bis Freitag | |
| 2. Samstags | |
| 3. Generelle Ausnahmen für bestimmte Verkaufsstellen (alle Tage der Woche) | 3.1 Tankstellen 3.2 Bahnhöfe 3.3 Flughäfen |
| 4. Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag für alle Verkaufsstellen – Zahl der Tage | 4.1 Maximale Zahl der Tage pro Gemeinde 4.2 Bezugsgröße der Zahl (Gemeinde oder Gemeindeteile) |
| 5. Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag für alle Verkaufsstellen – Konkrete Tage | 5.1 Festlegung der Tage (Anlassbezogenheit) 5.2 Adventssonntage 5.3 Feiertage |
| 6. Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag für alle Verkaufsstellen – Öffnungszeit | 6.1 Öffnungsdauer 6.2 Öffnungszeitraum 6.3 Schutz der Gottesdienstzeit |
| 7. Öffnung am Sonntag/Feiertag für Tourismus und bestimmte Waren | 7.1 Touristische Orte – Öffnungszeit 7.2 Touristische Orte – Sortiment 7.3 Verkaufsstellen für bestimmte Warengruppen |
| 8. Schutz der Arbeitnehmer | 8.1 Freistellung an Sonntagen/Feiertagen 8.2 Freistellung an Samstagen 8.3 Freistellung aus sozialen Gründen – Sonntage/Feiertage 8.4 Freistellung aus sozialen Gründen – Abende 8.5 Kompensation für Sonn- und Feiertagsarbeit |

1. Montag bis Freitag

- 0 = 0-24 Uhr
- 1 = 0-22 Uhr
- 2 = 0-20 Uhr
- 3 = 6-22 Uhr
- 4 = 6-20 Uhr

2. Samstags

- 0 = 0-24 Uhr
- 1 = 0-22 Uhr
- 2 = 0-20 Uhr
- 3 = 6-22 Uhr
- 4 = 6-20 Uhr

Bei den folgenden drei Subdimensionen zu „3. Generelle Ausnahmen für bestimmte Verkaufsstellen (alle Tage der Woche)“ geht es darum, inwieweit durch das Anbieten von über den Spezialbedarf von Tankstellen (Kraftfahrbedarf, Reisebedarf) und Flughäfen/Bahnhöfen (Reisebedarf) weitere Waren verkauft und damit gewissermaßen der reguläre Ladenschluss umgangen werden kann.

3.1 Tankstellen

- 0 = auch über Spezialbedarf/Reisebedarf hinausgehende Waren außerhalb der regulären Öffnung erlaubt
- 1 = nur Verkauf von Spezialbedarf/Reisebedarf außerhalb der regulären Öffnungszeiten

3.2 Bahnhöfe

- 0 = auch über Reisebedarf hinausgehende Waren außerhalb der regulären Öffnung erlaubt
- 1 = nur Verkauf von Reisebedarf außerhalb der regulären Öffnungszeiten

3.3 Flughäfen

- 0 = auch über Reisebedarf hinausgehende Waren außerhalb der regulären Öffnung erlaubt
- 1 = nur Verkauf von Reisebedarf außerhalb der regulären Öffnungszeiten

4.1 Maximale Zahl der Tage pro Gemeinde

- 0 = elf Tage Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag gestattet
- 1 = zehn Tage Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag gestattet
- 2 = acht Tage Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag gestattet
- 3 = sechs Tage Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag gestattet
- 4 = fünf Tage Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag gestattet
- 5 = vier Tage Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag gestattet
- 6 = drei Tage Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag gestattet

4.2 Bezugsgröße der Zahl (Gemeinde oder Gemeindeteile)

Die Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag kann auf bestimmte Gebiete innerhalb einer Gemeinde beschränkt werden. Entscheidend ist dabei, ob die Zahl der Tage für Sonderöffnungen dann auch nur für dieses Gebiet oder für die gesamte Gemeinde verbraucht ist. Ersteres kann u.U. die Zahl der verkaufsoffenen Sonntage pro Gemeinde stark vervielfachen.

- 0 = Beschränkung auf bestimmte Gebiete erhöht die Gesamtzahl der Tage pro Gemeinde
- 1 = Tage sind für die Gemeinde verbraucht, auch wenn nur bestimmte Gebiete öffnen durften

5.1 Festlegung der Tage (Anlassbezogenheit)

Die Ausprägungen staffeln sich danach, ob die Öffnung mit bestimmten Anlässen (die unabhängig von der Ladenöffnung bereits Besucherströme zum jeweiligen Ort ziehen) verknüpft sein muss. Wenn die Öffnung nicht mit bestimmten Anlässen verknüpft sein muss (Ausprägungen 0 bis 3), wird bewertet, ob die Öffnung nur von den Gemeinden oder auch von den Verkaufsstelleninhabern selbst festgelegt werden kann.

- 0 = Festlegung ohne bestimmten Anlass durch die Verkaufsstelleninhaber (spätestens 14 Tage vorher Anzeige bei Behörde)
- 1 = Festlegung ohne bestimmten Anlass auf Antrag der überwiegenden Anzahl der Verkaufsstellen eines Ortsbereichs / einer den örtlichen Einzelhandel vertretenden Personenvereinigung
- 2 = Festlegung ohne bestimmten Anlass (Öffnung muss aber „im öffentlichen Interesse“ sein) durch Gemeinde, bei zwei Tagen davon durch Verkaufsstelleninhaber aus Anlass von Firmenjubiläen oder Straßenfesten
- 3 = Festlegung ohne bestimmten Anlass (Öffnung muss aber „im öffentlichen Interesse“ sein) durch Gemeinde
- 4 = Festlegung aus besonderem Anlass durch Gemeinde
- 5 = Festlegung aus Anlass von Märkten, Messen oder ähnlichen Veranstaltungen (regionale Ereignisse, traditionelle Straßenfeste und örtlich bedeutende Jubiläen) durch Gemeinde

5.2 Adventssonntage

- 0 = vier Adventssonntage verkaufsoffen
- 1 = drei Adventssonntage verkaufsoffen
- 2 = zwei Adventssonntage verkaufsoffen
- 3 = ein Adventssonntag verkaufsoffen, freie Wahl zwischen allen vier Adventssonntagen
- 4 = ein Adventssonntag verkaufsoffen, Wahl zwischen erstem und zweitem Adventssonntag
- 5 = ein Adventssonntag verkaufsoffen, nur erster Adventssonntag gestattet
- 6 = kein Adventssonntag verkaufsoffen

5.3 Feiertage

Das vorherige Bundesgesetz sprach lediglich allgemein von „Feiertagen“, an denen die Ladenöffnung grundsätzlich verboten war, wobei die konkreten Tage von den Ländern unterschiedlich über die Feiertagsgesetze festgelegt waren (Öffnungsklausel vor der Reform). Dennoch ist die Regelung des Ladenschlusses nicht komplett vom Feiertagsgesetz vorbestimmt: Es kann sein, dass beispielsweise zwei Länder die gleiche Anzahl an Feiertagen laut Feiertagsgesetz haben, aber eines im Ladenschlussgesetz trotzdem eine andere Zahl von Feiertagen von der Sonderöffnung ausschließt als das andere.

- 0 = 2 Feiertage ausgeschlossen von Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag
- 1 = 3 Feiertage ausgeschlossen von Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag
- 2 = 4 Feiertage ausgeschlossen von Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag
- 3 = 7 Feiertage ausgeschlossen von Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag
- 4 = 8 Feiertage ausgeschlossen von Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag
- 5 = 9 Feiertage ausgeschlossen von Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag
- 6 = 10 Feiertage ausgeschlossen von Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag
- 7 = 11 Feiertage ausgeschlossen von Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag
- 8 = 13 Feiertage ausgeschlossen von Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag
- 9 = 15 Feiertage ausgeschlossen von Sonderöffnung am Sonntag/Feiertag

6.1 Öffnungsdauer

- 0 = keine Stundenbegrenzung
- 1 = max. sieben Stunden
- 2 = max. sechs Stunden
- 3 = max. fünf Stunden

6.2 Öffnungszeitraum

- 0 = keine Begrenzung
- 1 = bis max. 20.00 Uhr
- 2 = bis max. 18.00 Uhr

6.3 Schutz der Gottesdienstzeit

- 0 = zur Öffnung freigegeben
- 1 = von der Öffnung ausgeschlossen

Die folgenden beiden Subdimensionen behandeln Tourismusorte. Dies sind Orte mit hohem Fremdenverkehrsaufkommen, in den meisten Ländern werden darunter auch Kur-/Erholungsorte sowie Wallfahrtsorte verstanden.

7.1 Tourismusorte – Öffnungszeit

Diese Subdimension setzt sich aus den beiden Aspekten „Zahl der Sonntage/Feiertage pro Jahr“ und „jeweilige Zahl der Stunden“ zusammen, wobei Ersteres höher gewichtet wird:

- 0 = an allen Sonntagen/Feiertagen ohne zeitliche Einschränkung
- 1 = an allen Sonntagen/Feiertagen für max. acht Stunden
- 2 = an allen Sonntagen/Feiertagen für max. sechs Stunden
- 3 = an Sonntagen/Feiertagen bis auf die Dezember-Tage nach dem ersten Advent ohne zeitliche Einschränkung
- 4 = an Sonntagen/Feiertagen zwischen dem 15. Dezember und 31. Oktober (46 Tage) ohne zeitliche Einschränkung
- 5 = an Sonntagen/Feiertagen zwischen dem 15. Dezember und 31. Oktober (46 Tage) für max. acht Stunden
- 6 = Wahl zwischen (a) an 40 Sonntagen/Feiertagen für max. 8 Stunden oder (b) an allen Sonntagen/Feiertagen für max. 6 Stunden
- 7 = an höchstens 40 Sonntagen/Feiertagen für max. acht Stunden

7.2 Tourismusorte – Sortiment

Hinsichtlich des Sortiments wird die Anzahl der Warengruppen unterschieden, welche zum Verkauf angeboten werden dürfen. Folgende Warengruppen kommen in den Gesetzen vor:

- Frischwaren/Waren zum sofortigen Verzehr: alkoholfreie Getränke, frische Früchte, Milch und Milcherzeugnisse, Süßwaren, Tabakwaren
- Blumen
- Zeitungen und Zeitschriften
- Devotionalien und Waren, die für diese Orte kennzeichnend sind; in der Region erzeugte oder verarbeitete landwirtschaftliche und handwerkliche Produkte
- Reisebedarf/touristischer Bedarf (Stadtpläne, Andenken, Filme/Foto, Reisetouilettenartikel, Reiseapotheke, Reiselektüre, Schreibmaterialien, kleinere Mengen ausländischer Geldsorten, Lebens- und Genussmittel in kleinen Mengen, Spielsachen geringen Wertes, etc.)
- Sport- und Badegegenstände
- Bekleidungsartikel und Schmuck

Die Scores sind gestaffelt nach der Anzahl der erlaubten Warengruppen:

- 0 = keine Einschränkung im Gesetz, sondern offene Ermächtigung des Ministeriums zu Verordnung
- 1 = sieben Warengruppen
- 2 = sechs Warengruppen
- 3 = fünf Warengruppen
- 4 = vier Warengruppen

7.3 Verkaufsstellen für bestimmte Warengruppen

Verkaufsstellen, die hauptsächlich bestimmte Waren anbieten, bei denen angenommen wird, dass auch an Sonntagen ein dringendes Kaufbedürfnis der Bevölkerung besteht, sind für eine begrenzte Anzahl von Stunden vom allgemeinen Ladenschluss an Sonn- und Feiertagen ausgenommen. Es kommen insb. folgende Warengruppen vor:

- Zeitungen und Zeitschriften
- Blumen und Pflanzen
- Milch und Milcherzeugnisse
- Bäcker- und Konditorwaren
- ländliche Erzeugnisse und frische Früchte, leicht verderbliches Obst und Gemüse vom Erzeuger, selbst erzeugte landwirtschaftliche Produkte
- Waren mit spezifischem saisonalen oder traditionellen Bedürfnis
- Lebens- und Genussmittel
- Tabakwaren

- Reise-/Touristenbedarf (Andenken, Straßenkarten, Stadtpläne, Reiseführer, Tabakwaren, Verbrauchsmaterial für Film- und Fotozwecke)
- Kunst- und Gebrauchsgüter (auf Märkten)

Die Scores staffeln sich nach der Anzahl der Warengruppen, die zum Verkauf zugelassen sind:

- 0 = neun Warengruppen
- 1 = sieben Warengruppen
- 2 = sechs Warengruppen
- 3 = fünf Warengruppen
- 4 = vier Warengruppen
- 5 = drei Warengruppen

Die folgenden Subdimensionen zu „8. Schutz der Arbeitnehmer“ werden nach der Föderalismusreform I weiterhin vom Arbeitszeitgesetz des Bundes geregelt. Da dieser Teil in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung fällt und der Bund bislang nicht erschöpfend von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat, können die Länder ergänzende Regelungen treffen.

8.1 Freistellung an Sonn- und Feiertagen

Es wird einerseits die Zahl der Sonntage/Feiertage pro Jahr festgelegt, die beschäftigungsfrei bleiben müssen, und andererseits die Zeit der Beschäftigung in Stunden. Zudem wird noch die Bestimmung der konkreten Tage von Arbeit und Freizeit gerankt, d.h. ob regelmäßig Freizeit garantiert wird.

- 0 = mind. 15 freie Sonntage = Arbeit an 37 Sonntagen (Mindestschutz gemäß Arbeitszeitgesetz des Bundes)
- 1 = mind. 15 freie Sonntage (= Beschäftigung an 37 Sonntagen), Beschäftigung nur an zwei Adventssonntagen erlaubt
- 2 = mind. 17 freie Sonntage (= Beschäftigung an 35 Sonntagen), mindestens jeder dritte Sonntag muss beschäftigungsfrei bleiben
- 3 = mind. 17 freie Sonntage (= Beschäftigung an 35 Sonntagen), mindestens jeder dritte Sonntag muss beschäftigungsfrei bleiben; außerdem Beschäftigung nur an zwei Adventssonntagen erlaubt
- 4 = mind. 20 freie Sonntage [kann je nach Feiertagsregelung Beschäftigung an 32 oder mehr Sonntagen/Feiertagen bedeuten]
- 5 = Beschäftigung an jährlich höchstens 22 Sonn- und Feiertagen (= mind. 30 freie Sonn- und Feiertage, abhängig von Feiertagsregelung)
- 6 = Beschäftigung an jährlich höchstens 22 Sonn- und Feiertagen (= mind. 30 freie Sonn- und Feiertage, abhängig von Feiertagsregelung), jeder dritte Sonntag muss beschäftigungsfrei bleiben
- 7 = Beschäftigung an jährlich höchstens 22 Sonn- und Feiertagen für max. vier Stunden
- 8 = Beschäftigung an jährlich höchstens 22 Sonn- und Feiertagen für max. vier Stunden, mindestens jeder dritte Sonntag muss beschäftigungsfrei bleiben

8.2 Freistellung an Samstagen

- 0 = keine gesetzlichen Vorgaben (= keine freien Samstage garantiert)
- 1 = Freistellung an einem Samstag pro Kalendermonat
- 2 = Freistellung an einem Samstag pro Kalendermonat sowie keine Beschäftigung am nächsten Tag (freies Wochenende)
- 3 = Freistellung an zwei Samstagen pro Kalendermonat

Der Begriff ‚Freistellung aus sozialen Gründen‘ in den nächsten beiden Subdimensionen bezieht sich auf Kinder sowie pflegebedürftige Angehörige, sofern die Betreuung nicht durch eine andere im Haushalt lebende Person gewährleistet werden kann.

8.3 Freistellung aus sozialen Gründen – Sonn- und Feiertage

- 0 = keine gesetzlichen Vorgaben (= keine Rücksichtnahme)
- 1 = es soll „auf die sozialen Belange der Beschäftigten“ Rücksicht genommen werden
- 2 = es soll eine Freistellung auf Verlangen erfolgen bei mind. einem Kind unter zwölf Jahren oder einem pflegebedürftigen Angehörigen im Haushalt

8.4 Freistellung aus sozialen Gründen – Abende

- 0 = Arbeitgeber hat Arbeitnehmer auf Verlangen auf Tagesarbeitsplatz umzusetzen, wenn Kind unter zwölf Jahren oder schwerpflegebedürftige Angehörige zu versorgen sind, sofern dem nicht dringende betriebliche Erfordernisse entgegenstehen [das entspricht dem Bundesarbeitszeitgesetz, diese Regelung gilt fort bis eine neue Landesregelung in Kraft tritt]
- 1 = über „0“ hinaus Konkretisierung der Zeit: an Werktagen ab 20.00 Uhr
- 2 = Beschäftigte, die mit mindestens einem Kind unter zwölf Jahren in einem Haushalt leben oder einen anerkannt pflegebedürftigen Angehörigen versorgen, sollen auf Verlangen von einer Beschäftigung nach 20.00 Uhr freigestellt werden (keine Einschränkung durch betriebliche Erfordernisse)
- 3 = über „2“ hinaus verpflichtende Deckelung: Beschäftigte dürfen pro Doppelwoche nur bis zur Hälfte der Werktage über 20.00 Uhr hinaus beschäftigt werden

8.5 Kompensation für Sonn- und Feiertagsarbeit

Der Begriff ‚Kompensation‘ bezieht sich auf Freizeitausgleich an anderen Tagen innerhalb eines bestimmten Zeitraumes. Hat das Land keine neue Regelung getroffen, gilt weiterhin das Arbeitszeitgesetz des Bundes (§ 11), welches festlegt, dass für Arbeit am Sonntag innerhalb von zwei Wochen und für Arbeit am Feiertag (wenn er auf einen Werktag fällt) innerhalb von acht Wochen ein Ersatzruhetag gewährt werden muss.

- 0 = Bundesrecht gilt fort: für Arbeit am Sonntag muss innerhalb von zwei Wochen und für Arbeit am Feiertag innerhalb von acht Wochen ein Ersatzruhetag gewährt werden
- 1 = für Arbeit am Sonntag/Feiertag muss innerhalb von zwei Wochen ein Ersatzruhetag gewährt werden
- 2 = für Arbeit am Sonntag/Feiertag muss an einem Werktag derselben Woche ein Ersatzruhetag gewährt werden

Literaturverzeichnis:

- Classen, Claus Dieter, 2010: BVerfG, 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07, 2858/07. Umfang des verfassungsrechtlichen Sonn- und Feiertagsschutzes, in: JuristenZeitung, 65: 3, S. 137–146.
- Horstmann, Hendrik, 2006: Neue Gesetzgebungskompetenzen bei Ladenschluss und Arbeitszeit, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, S. 1246–1250.
- Kämmerer, Jörn Axel/Thüsing, Gregor, 2006: Ladenschlussrecht und Arbeitszeitrecht. Zur Gesetzgebungshoheit für die Materien des Ladenschlussgesetzes nach der Föderalismusreform, in: Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 7, S. 266–274.
- Kingreen, Thorsten/Pieroth, Bodo, 2006: Rechtsgutachtliche Stellungnahme zu den verfassungsrechtlichen Konsequenzen der Föderalismusreform für das Ladenschlussrecht, Regensburg/Münster.
- Kingreen, Thorsten/Pieroth, Bodo/Ott, Michael, 2007: Personale und kalendarische Arbeitszeitbeschränkungen. Verfassungsrechtliche Grenzen einer Aufhebung der Ladenschlusszeiten, Schriften der Hans-Böckler-Stiftung, Band 65, Baden-Baden: Nomos.
- Klotz, Christopher, 2011: Verkaufstätigkeiten an Sonn- und Feiertagen nach dem BVerfG-Urteil zum Berliner Ladenschlussgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra, 30: 22, S. 1–4.
- Mosbacher, Wolfgang, 2007: Sonntagsschutz und Ladenschluß. Der verfassungsrechtliche Rahmen für den Ladenschluß an Sonn- und Feiertagen und seine subjektiv-rechtliche Dimension, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1075, Berlin: Duncker & Humblot.
- Piepenbrock, Hartwig (Hg.), 1984: Ladenschluß kontrovers. Beiträge zur aktuellen Diskussion, Stuttgart/Herford: Seewald Verlag.

- Rühling, Michael, 2004: Das Ladenschlussgesetz vom 28. November 1956. Vorgeschichte, Entstehung des Gesetzes und weitere Entwicklung, Rechtshistorische Reihe, Band 281, Bern: Peter Lang.
- Seifert, Frank-Florian, 2011: Sonntagsschutz und Ladenöffnung in Berlin nach dem 2. Änderungsgesetz vom 13.10.2010, in: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 67–71.
- Tegebauer, Ingo-Jens, 2007: Die Entwicklung des Ladenschlusses seit dem Jahr 2004, in: Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2, S. 49–55.
- Täger, Uwe Christian/Vogler-Ludwig, Kurt/Munz, Sonja (Hg.), 1995: Das deutsche Ladenschlußgesetz auf dem Prüfstand. Binnenhandels- und wettbewerbspolitische sowie beschäftigungspolitische und arbeitsrechtliche Überlegungen, Berlin/München: Duncker & Humblot.
- Theis, Horst E., 1991: Ladenschlußgesetz. Kommentar. Mit den Ladenschlußverordnungen des Bundes und der Länder, Baden-Baden: Nomos.
- Wagner, Roland, 2011: Die Konkurrenzen der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1181, Berlin: Duncker & Humblot.
- Westphal, Katharina, 2003: Die Garantie der Sonn- und Feiertage als Grundlage subjektiver Rechte? Dissertation an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.
- Wißmann, Hinnerk/Heuer, David, 2011: „Hirten der Verfassung“? – Das BVerfG, die Kirchen und der Sonntagsschutz, in: JURA, 3, S. 214–222.
- Zmarzlik, Johannes/Roggendorf, Peter/Heidrich, Werner, 1997: Kommentar zum Ladenschlußgesetz mit den Ladenschlußverordnungen, 2. Aufl., Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft.

C) Nachweis der zum Scoring verwendeten Gesetze

| Kürzel | Vollständiger Name des Gesetzes |
|---------------|--|
| BUND | Gesetz über den Ladenschluss |
| BB 2006-11-27 | Gesetz zur Neuordnung der Ladenöffnungszeiten in Brandenburg |
| BB 2010-12-20 | Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Ladenöffnungsgesetzes |
| BE 2006-11-14 | Berliner Ladenöffnungsgesetz |
| BE 2010-10-13 | Zweites Gesetz zur Änderung des Berliner Ladenöffnungsgesetzes |
| BW 2007-02-14 | Gesetz über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg |
| HB 2007-03-22 | Bremisches Ladenschlussgesetz |
| HB 2009-06-23 | Gesetz zur Änderung des Bremischen Ladenschlussgesetzes |
| HE 2006-11-23 | Hessisches Ladenöffnungsgesetz |
| HH 2006-12-22 | Hamburgisches Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten |
| MV 2007-06-18 | Gesetz über die Ladenöffnungszeiten für das Land Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2007-03-08 | Niedersächsisches Gesetz über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten |
| NI 2009-02-20 | Gesetz über die Sonn- und Feiertagsregelung für Verkaufsstellen |
| NW 2006-11-16 | Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten |
| NW 2013-04-30 | Gesetz zur Änderung des Ladenöffnungsgesetzes |
| RP 2006-11-21 | Ladenöffnungsgesetz Rheinland-Pfalz |
| SH 2006-11-29 | Gesetz über die Ladenöffnungszeiten |
| SL 2006-11-15 | Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten |
| SN 2006-11-16 | Vorschaltgesetz zu den Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen |
| SN 2007-03-16 | Sächsisches Gesetz über die Ladenöffnungszeiten |
| SN 2010-12-01 | Gesetz über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen und zur Änderung des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen |
| ST 2006-11-22 | Gesetz über die Ladenöffnungszeiten im Land Sachsen-Anhalt |
| TH 2006-11-24 | Thüringer Ladenöffnungsgesetz |
| TH 2011-12-21 | Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Ladenöffnungsgesetzes |

D) Übersicht über die Index-Scores

| Land - Gesetz | 1. | 2. | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 4.1 | 4.2 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | 6.1 | 6.2 | 6.3 | 7.1 | 7.2 | 7.3 | 8.1 | 8.2 | 8.3 | 8.4 | 8.5 | Gesamt |
|---------------|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------|
| BUND | 4 | 4 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 5 | 6 | 0 | 3 | 2 | 1 | 7 | 3 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 6.617 |
| BW 2007-02-14 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 6 | 1 | 5 | 6 | 2 | 3 | 2 | 1 | 7 | 2 | 2 | 8 | 1 | 0 | 0 | 2 | 4.507 |
| BE 2006-11-14 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 3 | 1 | 2 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 2 | 2 | 2 | 0 | 2.477 |
| BE 2010-10-13 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 2 | 5 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 1 | 2 | 2 | 2 | 0 | 3.099 |
| BB 2006-11-27 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 3 | 1 | 4 | 0 | 3 | 1 | 1 | 0 | 7 | 3 | 3 | 3 | 1 | 0 | 2 | 2 | 3.331 |
| BB 2010-12-20 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 3 | 1 | 4 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 7 | 3 | 3 | 3 | 1 | 0 | 2 | 2 | 3.775 |
| HB 2007-03-22 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 5 | 1 | 5 | 6 | 4 | 3 | 2 | 1 | 7 | 4 | 3 | 6 | 0 | 0 | 0 | 2 | 4.615 |
| HB 2009-06-23 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 5 | 1 | 5 | 6 | 8 | 3 | 2 | 1 | 7 | 4 | 3 | 6 | 0 | 0 | 0 | 2 | 4.763 |
| HH 2006-12-22 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 5 | 1 | 4 | 6 | 8 | 3 | 2 | 1 | 7 | 3 | 3 | 7 | 1 | 1 | 1 | 0 | 4.671 |
| HE 2006-11-23 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 5 | 6 | 6 | 2 | 1 | 1 | 7 | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4.353 |
| MV 2007-06-18 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 4 | 5 | 6 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 5 | 2 | 1 | 3 | 2 | 4.485 |
| NI 2007-03-08 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 1 | 6 | 6 | 3 | 0 | 1 | 5 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2.410 |
| NI 2009-02-20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 1 | 6 | 6 | 3 | 0 | 1 | 5 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2.494 |
| NW 2006-11-16 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 5 | 0 | 3 | 3 | 4 | 3 | 0 | 1 | 7 | 4 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.223 |
| NW 2013-04-30 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 6 | 3 | 0 | 1 | 7 | 4 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.564 |
| RP 2006-11-21 | 3 | 3 | 1 | 0 | 0 | 5 | 1 | 3 | 6 | 9 | 3 | 0 | 1 | 7 | 3 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 5.317 |
| SL 2006-11-15 | 4 | 4 | 1 | 1 | 1 | 5 | 0 | 0 | 5 | 5 | 3 | 2 | 1 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5.246 |
| SN 2006-11-16 | 4 | 4 | 1 | 1 | 1 | 5 | 0 | 3 | 0 | 7 | 3 | 2 | 1 | 7 | 3 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 5.909 |
| SN 2007-03-16 | 3 | 3 | 1 | 1 | 0 | 5 | 0 | 3 | 0 | 9 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 3 | 7 | 1 | 0 | 0 | 2 | 4.862 |
| SN 2010-12-01 | 3 | 3 | 1 | 1 | 0 | 4 | 1 | 4 | 0 | 9 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 3 | 7 | 1 | 0 | 0 | 2 | 5.345 |
| ST 2006-11-22 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 4 | 0 | 4 | 3 | 1 | 1 | 6 | 3 | 5 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5.134 |
| SH 2006-11-29 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 4 | 6 | 4 | 3 | 2 | 1 | 4 | 0 | 4 | 7 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4.364 |
| TH 2006-11-24 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 | 0 | 4 | 5 | 0 | 2 | 1 | 0 | 2 | 3 | 4 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4.087 |
| TH 2011-12-21 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 | 0 | 4 | 4 | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | 3 | 4 | 5 | 3 | 1 | 1 | 0 | 4.435 |

Legende:

1. = Montag bis Freitag, 2. = Samstags, 3.1 = Tankstellen, 3.2 = Bahnhöfe, 3.3 = Flughäfen, 4.1 = Maximale Zahl der Tage pro Gemeinde, 4.2 = Splitting nach Gebieten, 5.1 = Festlegung der Tage (Anlassbezogenheit), 5.2 = Adventssonntage, 5.3 = Feiertage, 6.1 = Öffnungsdauer, 6.2 = Öffnungszeitenraum, 6.3 = Gottesdienstzeit, 7.1 = Touristische Orte – Öffnungszeit, 7.2 = Touristische Orte – Sortiment, 7.3 = Verkaufsstellen für bestimmte Warengruppen, 8.1 = Freistellung an Sonntagen/Feiertagen, 8.2 = Freistellung an Samstagen, 8.3 = Freistellung aus sozialen Gründen – Sonntage/Feiertage, 8.4 = Freistellung aus sozialen Gründen – Abende, 8.5 = Kompensation für Sonn- und Feiertagsarbeit.

2. Veranschaulichung der Berechnung der „Abweichung vom Policy-Mainstream“

Teil 1: Index-Gesamtscores

Der fiktive Index zum Kompetenztitel „Strafvollzug“ setzt sich aus den drei Bereichen „Unterbringung“, „Arbeit“ und „Außenkontakte“ zusammen, welche wieder aus jeweils zwei bis drei Subdimensionen bestehen:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|------------------|--|
| 1. Unterbringung | 1.1 Wohnraum 1.2 Verpflegung 1.3 Freizeitaktivitäten |
| 2. Arbeit | 2.1 Verpflichtung zur Beschäftigung 2.2 Freistellung |
| 3. Außenkontakte | 3.1 Besuche 3.2 Telefongespräche 3.3 Andere Telekommunikationsformen |

Der Kompetenztitel wird als gesellschaftspolitische Policy eingeordnet, mit folgenden Polen:

| LINKS (hoher Score) | RECHTS (niedriger Score) |
|--|--|
| Auf das Interesse bzw. Wohl der Strafvollzugsinsassen ausgerichtetes Gesetz, welches viele Rechte und Möglichkeiten mit Blick auf die Resozialisierung für diese bereit hält | Sicherheitsorientiertes Gesetz, welches die Strafe als Folge von begangenen Straftaten sowie den Schutz der Allgemeinheit vor den Strafvollzugsinsassen betont |

Die einzelnen Subdimensionen enthalten dabei die folgenden Ausprägungen:

1.1 Wohnraum

- 0 = kein Anspruch auf eine Einzelzelle
- 1 = eingeschränkter Anspruch auf eine Einzelzelle (abhängig von räumlichen Verhältnissen)
- 2 = uneingeschränkter Anspruch auf eine Einzelzelle

1.2 Verpflegung

- 0 = besondere Verpflegung nur aus religiösen Gründen
- 1 = zusätzliche Ausnahme: Recht auf vegetarisches Essen

1.3 Freizeitaktivitäten

(Scores staffeln sich danach, wieviel Unterschiedliches den Häftlingen angeboten werden muss – bspw. Sport, Bücherei, kulturelle Veranstaltungen)

- 0 = nur eine Freizeitaktivität gesetzlich gefordert
- 1 = Freizeitaktivitäten aus mind. zwei Kategorien
- 2 = Freizeitaktivitäten aus mind. drei Kategorien
- 3 = Freizeitaktivitäten aus mind. vier Kategorien
- 4 = Freizeitaktivitäten aus mind. fünf Kategorien
- 5 = Freizeitaktivitäten aus mind. sechs Kategorien

2.1 Verpflichtung zur Beschäftigung

- 0 = ja
- 1 = ja, wobei der Häftling zwischen Arbeit und Ausbildung/Weiterbildung wählen kann
- 2 = nein

2.2 Freistellung

(Anzahl der Urlaubstage pro Halbjahr)

- 0 = neun Tage
- 1 = zehn Tage
- 2 = elf Tage
- 3 = zwölf Tage

3.1 Besuche

- 0 = mind. eine Stunde pro Monat
- 1 = mind. zwei Stunden pro Monat
- 2 = mind. zwei Stunden pro Monat + weitere zwei Stunden für minderjährige Kinder
- 3 = mind. vier Stunden pro Monat
- 4 = mind. vier Stunden pro Monat + längerer unbeaufsichtigter Besuch des Ehepartners

3.2 Telefongespräche

- 0 = nur in dringenden Fällen, aber auch dann kein Recht auf Telefongespräche
- 1 = in dringenden Fällen Recht auf Telefongespräche
- 2 = bei guter Führung auch ohne dringlichen Anlass möglich

3.3 Andere Telekommunikationsformen

(z.B. Email, Internet)

- 0 = generell nicht möglich
- 1 = kann vom Anstaltsleiter gestattet werden
- 2 = muss gestattet werden, wenn der Häftling E-Learning-Angebote nutzen möchte

Nach dem Codieren der einzelnen Indikatoren werden die Scores zu einer Gesamtscore addiert. Hier beispielhaft für ein Jahr für alle 16 Länder (sortiert von hoher bis niedriger Index-Gesamtscore):

| Land | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | Gesamtscore |
|-----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------------|
| BB | 2 | 1 | 5 | 2 | 3 | 4 | 2 | 2 | 3.00 |
| BE | 2 | 1 | 4 | 2 | 2 | 4 | 2 | 2 | 2.77 |
| NW | 2 | 1 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 2.03 |
| RP | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1.78 |
| MV | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1.62 |
| SH | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1.55 |
| HB | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1.53 |
| TH | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1.47 |
| SL | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1.28 |
| SN | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1.28 |
| ST | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1.15 |
| HH | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1.13 |
| BW | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1.13 |
| BY | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0.48 |
| HE | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0.17 |
| NI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.00 |

Teil 2: Abweichung vom Policy-Mainstream

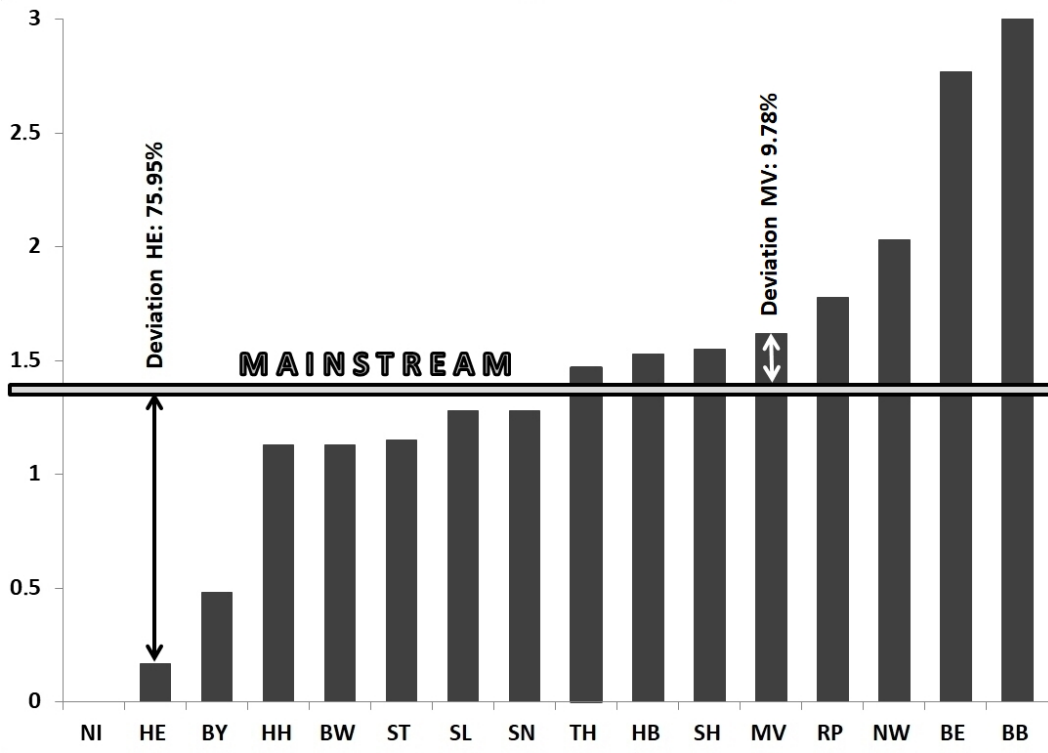
Über die Index-Gesamtscores aus Teil 1 erhält jedes Landesgesetz einen Gesamtwert, der angibt, inwieweit das jeweilige Landesgesetz insgesamt (bei Aufsummieren der Einzelregelungen) „linker“ oder „rechter“ ausgestaltet ist. Durch diesen Gesamtwert können alle Landesgesetze in Relation zueinander auf einer Links-Rechts-Skala eingeordnet werden. Unter dem Begriff „Policy-Mainstream“ verstehen wir die Policy-Entscheidungen der meisten Länder, also Konzentrationen ähnlicher Gesetze. Der Länder-Policy-Mainstream berechnet sich als arithmetischer Mittelwert der Gesamtscores aller 16 Länder in einem Politikfeld in einem Jahr, hier 1.40.

Die „Abweichung eines Landes vom Länder-Policy-Mainstream“ steht dafür, wie sehr ein Land gesetzgebend seinen eigenen Weg geht, wie weit es inhaltlich von den anderen Ländern entfernt ist. Sie berechnet sich als Differenz zwischen der Index-Gesamtscore des Gesetzes, das in einem Land am 31. Dezember eines Jahres in Kraft ist, und dem beschriebenen arithmetischen Mittelwert. Für unser Beispiel ergeben sich somit folgende Abweichungen der Länder vom Mainstream (sortiert von hoher bis niedriger Abweichung):

| Land | Abweichung absolut | Abweichung in Prozent |
|------|--------------------|-----------------------|
| BB | 1.60 | 100.00 |
| NI | 1.40 | 86.82 |
| BE | 1.37 | 84.78 |
| HE | 1.23 | 75.95 |
| BY | 0.92 | 55.30 |
| NW | 0.63 | 36.96 |
| RP | 0.38 | 20.65 |
| BW | 0.27 | 12.91 |
| HH | 0.27 | 12.91 |
| ST | 0.25 | 11.82 |
| MV | 0.22 | 9.78 |
| SH | 0.15 | 5.43 |
| HB | 0.13 | 4.35 |
| SL | 0.12 | 3.13 |
| SN | 0.12 | 3.13 |
| TH | 0.07 | 0.00 |

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

Die folgende Darstellung illustriert den Zusammenhang zwischen Index-Gesamtscores und Abweichungswerten (in Prozent). Die grauen Balken bezeichnen die Index-Gesamtscores der 16 Länder, d.h. niedrige Balken stehen für „rechte“ Gesetze und hohe Balken für „linke“ Gesetze. Die waagerechte Linie symbolisiert den Länder-Policy-Mainstream, d.h. den arithmetischen Mittelwert der Gesamtscores der 16 Länder. Die beiden Pfeile zeigen die Abweichung des jeweiligen Landes vom Mainstream, wobei deutlich wird, dass lediglich die Distanz (der absolute Betrag der Abweichung) relevant ist, während es für die Abweichung keine Rolle spielt, ob sich das Gesetz links oder rechts vom Mainstream befindet.



3. Erläuterungen zur Einschätzung des Ausmaßes an Policy-Diversität in den untersuchten Kompetenzbereichen

Um unser Vorgehen transparent und nachvollziehbar zu gestalten, wird im Folgenden detailliert und anhand der konkreten Daten ausgeführt, wie wir bei den 15 untersuchten Kompetenzbereichen zur finalen, im Fazit dokumentierten Einschätzung hinsichtlich des Ausmaßes an Policy-Diversität gelangt sind.

(a) Entscheidungsleitlinien

In Kapitel 4 des Beitrages wurden quantitative Indikatoren vorgestellt, anhand deren wir das Ausmaß von Policy-Diversität zwischen den Landesgesetzen empirisch analysiert haben. Anders als bei einem additiven Index können die Werte der Indikatoren nicht lediglich aufsummiert werden, da sie teilweise voneinander abhängig sind. Zudem sind sie von unterschiedlicher Bedeutung, was einer Gleichgewichtung entgegensteht. Im Ergebnis haben wir folgende Entscheidungsleitlinien entwickelt und der Gesamteinschätzung zugrunde gelegt.

Erster Ausgangspunkt der Bewertung ist die **Standardabweichung der Policy-Scores aller Länder des Jahres 2013** (= Ende des Untersuchungszeitraumes) in einem Kompetenzbereich. Die Standardabweichung fasst die Breite und Dichte einer Verteilung in einer Maßzahl zusammen, wobei eine höhere Standardabweichung *ceteris paribus* auf eine höhere Diversität hinweist. Die Standardabweichung fasst wesentliche Erkenntnisse aus den *violin plots*, die zudem visuell mit Blick auf die Länge und „Bauchigkeit“ der Violine sowie Cluster inspiziert werden, quantitativ zusammen. Da die Indizes auf gleichen Skalen konstruiert sind, ist die Standardabweichung über Politikfelder hinweg vergleichbar. Wir verwenden mit dem Jahr 2013 das Ende des Untersuchungszeitraums, weil die Länder in einigen Kompetenzbereichen mehrere Jahre benötigten, bevor sie erstmals gesetzgeberisch aktiv wurden. Auch hat sich 2013 in den meisten Politikfeldern ein relativ stabiles Diversitätsniveau etabliert, das gut zwischen den Politikfeldern verglichen werden kann. Dies kann anhand einer weiteren Tabelle, die die Standardabweichungen aller Jahre darstellt und unterhalb der Übersichtstabelle der Indikatoren folgt, nachvollzogen werden.

Die **Zahl der Länder**, die in einem Kompetenzfeld ein vom Bundesrecht unterschiedliches Gesetz erlassen haben, ist ein zweiter wichtiger Indikator, denn die übrigen Länder, die das Bundesrecht in Kraft belassen, teilen einen einheitlichen Rechtsstand, was dem Gegenteil von Policy-Diversität entspricht. Je größer die Gruppe inaktiver Länder, umso geringer ist *ceteris paribus* die Policy-Diversität.

Wenn die Standardabweichung und die Zahl aktiver Länder groß sind, ist dies ein starker Hinweis auf höhere Diversität. Analog deuten eine niedrige Standardabweichung und Länderzahl bereits deutlich auf eine geringe Diversität hin. Eine hohe Standardabweichung trotz geringer Länderzahl – bzw. das umgekehrte Muster – suggeriert ein mittleres Diversitätsniveau. Bei diesen Bewertungen ist selbstverständlich auch zu berücksichtigen, wie sehr ein Wert den Mittelwert bzw. Median übersteigt und unterschreitet.

Die **Spannweite der Index-Gesamtwerte der Landesgesetze** eines Kompetenzbereichs *aus allen Jahren des Untersuchungszeitraums* auf der – jeweils zwischen 0 und 100 standardisierten – Links-Rechts-Skala gibt an, welchen Anteil des gesamten theoretisch möglichen Index-Policy-Spektrums die Länder abdecken. Die theoretischen Minima und Maxima dieses Index-Spektrums werden erreicht, wenn ein Gesetzgeber in allen Dimensionen des additiven Index die am meisten rechte bzw. linke Ausprägung wählt. Es gilt: Je größer die Spannweite, umso höher *ceteris paribus* die Policy-Diversität. Eine hohe Spannweite ist zudem eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für hohe Diversität. Eine sehr niedrige Spannweite zeigt demgegenüber bereits ein geringes Diversitätsniveau an. Bei der Beurteilung der Index-Gesamtwerte der Landesgesetze aus allen Jahren des Untersuchungszeitraums ist neben der Spannweite auch die **Clusterbildung** zu berücksichtigen: Je weniger die Gesetze clustern, umso höher ist *ceteris paribus* die Policy-Diversität.

Neben diesen Indikatoren, die sich auf die Zahl aktiver Länder und die Ausrichtung der Gesetze auf einer Links-Rechts-Skala beziehen, berücksichtigen wir die Vielfalt der Einzelregelungen für die Gesamtheit der Landesgesetze in einem Kompetenzbereich. Wir messen sie als die **durchschnittliche Zahl der Ausprägungen pro Indikator eines Index**. Eine größere Zahl an Ausprägungen führt dabei *ceteris paribus* zu einer höheren Policy-Diversität. Die Zahl an Ausprägungen fällt in ihrer Bedeutung gegenüber den bisher diskutierten Indikatoren für das Ausmaß an Policy-Diversität jedoch zurück, weil sie nicht über ideologische Unterschiede zwischen Gesetzen in einem Kompetenzbereich informiert.

Die Zahl der verabschiedeten Landesgesetze in einem Kompetenzbereich gibt erste Hinweise darauf, welche Gesetzesvielfalt im Untersuchungszeitraum insgesamt bestand. Wichtiger ist jedoch, wie die Landesgesetze zueinander inhaltlich stehen (Breite und Dichte der Verteilung) und welche Vielfalt zwischen den Ländern zu einem gegebenen Zeitpunkt innerhalb des Untersuchungszeitraums vorlag bzw. sich im Zeitverlauf entwickelte. Empirisch ist die Gesetzeszahl in unseren Daten mit der schon diskutierten Zahl aktiver Länder korreliert, weil es innerhalb des Untersuchungszeitraums in den meisten Kompetenzfeldern nur zu einer mittleren Zahl an Novellierungen kam. Die Ausnahme bilden die Beamtenbesoldung und -versorgung (sowie der Nichtraucherchutz); hier erbringt die Gesetzeszahl gegenüber der Zahl aktiver Länder eine Zusatzinformation.

(b) Übersicht über die Indikatorenwerte

| Kompetenzbereich | Standardabweichung der Policy-Scores 2013 | Zahl aktiver Länder | Spannweite der Index-Gesamtwerte der Landesgesetze | Zahl der Ausprägungen pro Indikator | Zahl der Landesgesetze |
|--------------------------|---|---------------------|--|-------------------------------------|------------------------|
| Beamtenlaufbahnrecht | 31 | 15 | 70 | 2.7 | 18 |
| Heimrecht | 28 | 15 | 50 | 4.9 | 19 |
| Grunderwerbsteuer | 24 | 14 | 100 | 7.0 | 22 |
| Beamtenversorgung | 25 | 16 | 68 | 3.7 | 90 |
| Hochschulwesen | 24 | 16 | 90 | 3.8 | 26 |
| Untersuchungshaftvollzug | 26 | 16 | 45 | 4.0 | 21 |
| Spielhallenrecht | 21 | 16 | 77 | 3.3 | 18 |
| Ladenöffnungsrecht | 23 | 15 | 53 | 4.7 | 23 |
| Beamtenbesoldung | 18 | 16 | 50 | 12.5 | 85 |
| Nichtraucherschutz | 14 | 16 | 100 | 3.3 | 37 |
| Erwachsenenstrafvollzug | 28 | 10 | 60 | 3.5 | 11 |
| Gaststättenrecht | 35 | 8 | 100 | 2.0 | 8 |
| Jugendstrafvollzug | 23 | 16 | 35 | 3.5 | 25 |
| Wohnungswesen | 22 | 10 | 53 | 2.9 | 12 |
| Versammlungsrecht | 14 | 7 | 60 | 2.1 | 10 |
| Mittelwert (arithm.) | 24 | 14 | 67 | 4.3 | 28 |
| Median | 24 | 15 | 60 | 3.5 | 21 |

Legende: Zur Veranschaulichung haben wir den Werten eine verteilungsbasierte Farbskala unterlegt: rote Schattierungen stehen für Höchstwerte, gelbe Schattierungen für mittlere Werte und grüne Schattierungen für Niedrigstwerte.

Standardabweichung der Policy-Scores 2006-2013

| Kompetenzbereich | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Beamtenlaufbahnrecht | 0 | 0 | 0 | 38 | 39 | 36 | 36 | 31 |
| Heimrecht | 0 | 0 | 19 | 29 | 33 | 30 | 28 | 28 |
| Grunderwerbsteuer | 8 | 8 | 11 | 11 | 19 | 20 | 18 | 24 |
| Beamtenversorgung | 1 | 1 | 6 | 11 | 24 | 22 | 24 | 25 |
| Hochschulrecht | 21 | 25 | 29 | 28 | 27 | 24 | 24 | 24 |
| Untersuchungshaftvollzug | 0 | 4 | 4 | 21 | 21 | 17 | 17 | 26 |
| Spielhallenrecht | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 20 | 27 | 21 |
| Ladenschlussrecht | 31 | 25 | 25 | 25 | 23 | 23 | 23 | 23 |
| Beamtenbesoldung | 13 | 16 | 14 | 14 | 16 | 14 | 15 | 18 |
| Nichtraucherchutz | 0 | 14 | 14 | 15 | 17 | 17 | 14 | 14 |
| Erwachsenenstrafvollzug | 0 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 28 |
| Gaststättenrecht | 0 | 0 | 21 | 23 | 23 | 34 | 35 | 35 |
| Jugendstrafvollzug | 0 | 22 | 22 | 21 | 21 | 21 | 21 | 23 |
| Wohnungswesen | 0 | 2 | 5 | 15 | 16 | 16 | 16 | 22 |
| Versammlungsrecht | 6 | 6 | 17 | 19 | 14 | 15 | 14 | 14 |

Legende: Zur Veranschaulichung haben wir den Werten eine verteilungsbasierte Farbskala unterlegt: rote Schattierungen stehen für Höchstwerte, gelbe Schattierungen für mittlere Werte und grüne Schattierungen für niedrigste Werte.

(c) Gesamteinschätzung des Ausmaßes von Policy-Diversität in den Kompetenzbereichen

Die Auswertung der Indikatorenwerte nach den beschriebenen Leitlinien erbringt folgendes Ergebnis:

| Kompetenzbereich | Ausmaß der Diversität gemäß Indikatorwerten |
|--------------------------|---|
| Beamtenlaufbahnrecht | Hoch |
| Heimrecht | Hoch |
| Grunderwerbsteuer | Etwas höher als mittel |
| Beamtenversorgung | Etwas höher als mittel |
| Hochschulrecht | Etwas höher als mittel |
| Untersuchungshaftvollzug | Etwas höher als mittel |
| Spielhallenrecht | Etwas höher als mittel |
| Ladenschlussrecht | Etwas höher als mittel |
| Beamtenbesoldung | Mittel |
| Nichtraucherschutz | Mittel |
| Erwachsenenstrafvollzug | Mittel |
| Gaststättenrecht | Mittel |
| Jugendstrafvollzug | Mittel |
| Wohnungswesen | Gering |
| Versammlungsrecht | Sehr gering |

Erläuterung: Die Bewertungsskala umfasst folgende sieben Ränge:

- 1 – Sehr hoch⁶
- 2 – Hoch
- 3 – Etwas höher als mittel
- 4 – Mittel
- 5 – Etwas geringer als mittel
- 6 – Gering
- 7 – Sehr gering

Wie im Methodenteil in Kapitel 3 des Beitrages erläutert, werden die Indizes ausschließlich aus der Empirie und nicht nach der theoretisch denkbaren Varianz gebildet. Daher können nur Policy-Aspekte in die Indizes einbezogen werden, bei denen Varianz zwischen mindestens zwei Gesetzen besteht. Gleiche Regelungen in den Gesetzen können aus freier gesetzgeberischer Entscheidung resultieren, d.h. der Absicht des Gesetzgebers, einheitliche Regelungen herbeizuführen bzw. beizubehalten. Sie sind allerdings auch häufig auf externe Einschränkungen des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers – wie bspw. Gerichtsurteile – zurückzuführen (vgl. Reus und Zohlhöfer 2015, S. 266f.). Um zu einer fundierten Einschätzung des Ausmaßes der Policy-Diversität in den von uns untersuchten Kompetenzbereichen zu gelangen, sind daher auch solche Aspekte in die Bewertung einzubeziehen, bei denen Bundes- und alle Landesgesetzgeber gleiche Regelungen erließen (vgl. dazu den Abschnitt „Gestaltungsspielraum“ der Policy-Indizes im oberen Teil dieses Online-Materials).

Wir haben basierend auf unserem Kontextwissen zu den einzelnen Kompetenzbereichen eine Einordnung in folgende vier Kategorien vorgenommen:

- Materie ist durch Index vollständig erfasst, keine in Bund und Ländern gleich geregelten Policy-Aspekte vorhanden
- Index schließt Materie zwar überwiegend ein, doch einige Aspekte sind im Bundes- und in allen Landesgesetzen gleich geregelt
- Index schließt nur einen Teil der Materie ein, viele Aspekte sind im Bundes- und in allen Landesgesetzen gleich geregelt

⁶ Dieser Rang kommt empirisch nicht vor.

- Index schließt nur einen kleinen Teil der Materie ein, sehr viele Aspekte sind im Bundes- und in allen Landesgesetzen gleich geregelt

Die Einordnung der Kompetenzbereiche ist in der folgenden Tabelle dargestellt. Die Sortierung spiegelt dabei die Relevanz wider, die den gleich geregelten Aspekten im Rahmen der gesamten Policy zukommt. Bei den grün hinterlegten Kompetenzbereichen ergibt sich dadurch keine Veränderung der Gesamteinschätzung des Ausmaßes an Diversität, bei den hell- bis dunkelblau hinterlegten in steigendem Umfang.

| Kompetenzbereich | Relevanz von gleich geregelten Aspekten |
|-----------------------------|---|
| Heimrecht | Materie ist durch Index vollständig erfasst, keine in Bund und Ländern gleich geregelten Policy-Aspekte vorhanden |
| Grunderwerbsteuer | Materie ist durch Index vollständig erfasst, keine in Bund und Ländern gleich geregelten Policy-Aspekte vorhanden |
| Spielhallenrecht | Materie ist durch Index vollständig erfasst, keine in Bund und Ländern gleich geregelten Policy-Aspekte vorhanden |
| Ladenschlussrecht | Materie ist durch Index vollständig erfasst, keine in Bund und Ländern gleich geregelten Policy-Aspekte vorhanden |
| Nichtraucherschutz | Materie ist durch Index vollständig erfasst, keine in Bund und Ländern gleich geregelten Policy-Aspekte vorhanden |
| Beamtenlaufbahnrecht | Index schließt Materie zwar überwiegend ein, doch einige Aspekte sind im Bundes- und in allen Landesgesetzen gleich geregelt |
| Beamtenversorgung | Index schließt Materie zwar überwiegend ein, doch einige Aspekte sind im Bundes- und in allen Landesgesetzen gleich geregelt |
| Beamtenbesoldung | Index schließt Materie zwar überwiegend ein, doch einige Aspekte sind im Bundes- und in allen Landesgesetzen gleich geregelt |
| Untersuchungshaftvollzug | Index schließt Materie zwar überwiegend ein, doch einige Aspekte sind im Bundes- und in allen Landesgesetzen gleich geregelt |
| Erwachsenenstrafvollzug | Index schließt Materie zwar überwiegend ein, doch einige Aspekte sind im Bundes- und in allen Landesgesetzen gleich geregelt |
| Jugendstrafvollzug | Index schließt Materie zwar überwiegend ein, doch einige Aspekte sind im Bundes- und in allen Landesgesetzen gleich geregelt |
| Gaststättenrecht | Index schließt Materie zwar überwiegend ein, doch einige Aspekte sind im Bundes- und in allen Landesgesetzen gleich geregelt |
| Versammlungsrecht | Index schließt Materie zwar überwiegend ein, doch einige Aspekte sind im Bundes- und in allen Landesgesetzen gleich geregelt |
| Wohnungswesen | Index schließt nur einen Teil der Materie ein, viele Aspekte sind im Bundes- und in allen Landesgesetzen gleich geregelt |
| Hochschulrecht ⁷ | Index schließt nur einen kleinen Teil der Materie ein, sehr viele Aspekte sind im Bundes- und in allen Landesgesetzen gleich geregelt |

⁷ Wie bereits erläutert, bezieht sich dieser Befund 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.

Zusammengenommen ergibt sich damit die folgende Gesamteinschätzung des Ausmaßes der Policy-Diversität in den 15 untersuchten Kompetenzbereichen:

| Kompetenzbereich | Ausmaß der Diversität gemäß Indikatorenwerten | Veränderung durch Einbezug gleich geregelter Policy-Aspekte | GESAMTEINSCHÄTZUNG DES AUSMASSES DER DIVERSITÄT |
|--------------------------|--|--|--|
| Heimrecht | Hoch | Unverändert | Hoch |
| Beamtenlaufbahnrecht | Hoch | Minus 1 Rang | Etwas höher als mittel |
| Grunderwerbsteuer | Etwas höher als mittel | Unverändert | Etwas höher als mittel |
| Spielhallenrecht | Etwas höher als mittel | Unverändert | Etwas höher als mittel |
| Ladenschlussrecht | Etwas höher als mittel | Unverändert | Etwas höher als mittel |
| Beamtenversorgung | Etwas höher als mittel | Minus 1 Rang | Mittel |
| Untersuchungshaftvollzug | Etwas höher als mittel | Minus 1 Rang | Mittel |
| Nichtraucherschutz | Mittel | Unverändert | Mittel |
| Beamtenbesoldung | Mittel | Minus 1 Rang | Etwas geringer als mittel |
| Erwachsenenstrafvollzug | Mittel | Minus 1 Rang | Etwas geringer als mittel |
| Gaststättenrecht | Mittel | Minus 1 Rang | Etwas geringer als mittel |
| Jugendstrafvollzug | Mittel | Minus 1 Rang | Etwas geringer als mittel |
| Hochschulrecht | Etwas höher als mittel | Minus 3 Ränge | Gering |
| Wohnungswesen | Gering | Minus 1 Rang ⁸ | Sehr gering |
| Versammlungsrecht | Sehr gering | Minus 1 Rang | Sehr gering |

⁸ Da die Diversität im Wohnungswesen bereits ‚gering‘ ist, erfolgt die Veränderung um nur einen statt zwei Ränge auf den niedrigsten Rang („sehr gering“).

Online appendix to chapter 5

Article: Taking Stock after 40 Years of Comparative Land Policy Analysis (1980–2020). A Review of the Predictors of Regional Policy Output in Germany (with Iris Reus)

Content

| | |
|--|-----|
| A) Collection of policy analyses (extended version) (section 2)..... | 493 |
| B) Publication type bias, publication bias, theory popularity bias, and Land selection bias (sections 2 and 4.1) | 495 |
| C) Selection and exclusion of policy analyses (section 2)..... | 503 |
| D) Selection of policy fields (section 3.3) | 506 |
| E) On the “Association between number of policy analyses and Land legislative autonomy” (section 3.3)..... | 507 |
| F) Theories and indicators (extended version) (section 4.1)..... | 510 |
| G) Rating of theories and indicators (extended version) (section 4.2) | 523 |
| H) Evaluation of individual policy analyses (database) (section 4.2) | 528 |
| J) Listing of values of predictive power of theories in all policy analyses and in tests (section 5)..... | 645 |
| K) Concrete effects of frequently tested indicators (section 5.1) | 646 |
| K.1 Introduction..... | 646 |
| K.2 Partisan theory | 647 |
| K.2.1 Left parties..... | 647 |
| K.2.2 Right parties | 658 |
| K.2.3 Participation in government of the Greens..... | 668 |
| K.2.4 Grand coalitions | 672 |
| K.3 Socioeconomic determinism | 674 |
| K.3.1 Unemployment rate | 674 |
| K.3.2 Urbanisation | 677 |
| K.4 Financial power | 680 |
| K.5 Institutions..... | 687 |
| K.6 Public opinion | 691 |
| K.7 East/West | 696 |
| K.8 Interest groups | 700 |
| K.9 References..... | 703 |
| L) Underlying data for “Predictors of Land policy output: Policy content and spending compared” (section 5.2)..... | 708 |
| M) Predictors of Land policy output: Before and after reunification (section 5)..... | 716 |
| M.1 Overview of findings | 716 |

| | |
|---|-----|
| M.2 Details on the findings for parties and financial power | 718 |
| N) List of indicators from the policy analyses (section 6)..... | 725 |

A) Collection of policy analyses (extended version) (section 2)

Evaluations of the literature typically take one of two forms: literature review or meta-analysis. Literature reviews usually provide an overview over a rather wide field of literature. With regard to policy analysis, this would include, for example, many public policy theories and policy fields. Literature reviews typically summarise influential works or present literature titles exemplarily for illustration. However, they do not systematically evaluate the literature titles according to a uniform scheme. Meta-analyses usually study the relationship between one dependent and one independent variable in detail. Thus, they remain highly selective, typically not comparing several theories. Our aim in this article is to compare the predictive power of many public policy theories over long periods of time across many policy fields for a significant number of comparable units. To achieve this aim, we combine strengths from literature reviews (comparison of various theories, empirical breadth, i.e. inclusion of several dependent variables and policy fields) and meta-analyses (systematic and uniform evaluation of all literature titles, transparent presentation of findings that allows readers to fully and easily replicate each step of the analysis).

To combine these strengths, we deemed it important to obtain the whole population of Land policy analyses. We achieved this by carrying out a broad search combining various strategies. The beginning of the period covered is determined by the founding of the Federal Republic of Germany in 1949 and lasts until September 2020.

First, a comprehensive search was carried out in the catalogue of the database 'Gateway Bayern' for the period 1949 to September 2020. The 'Gateway Bayern' is operated by the Bavarian Library Network (*Bayerischer Bibliotheksverbund*), which includes more than 150 Bavarian academic libraries. It contains both books and articles in German and English, which have been purchased by any member library. The search terms *Föderalismus**, *Bund**, *Land**, *Länder** as well as the names of the sixteen *Länder* were used. The same search was conducted in the catalogue of the German National Library, which contains all books and journals published in Germany regardless of the language. In order to cover English articles, a topic search (title, abstract, and keywords) was carried out in the Social Sciences Citation Index from 1956 to September 2020. The search terms here were *Länder** and German states, with restriction to the category 'Political Science' as well as Germany.

Each literature title identified was then examined according to the snowball principle. By checking the references cited in each literature title we identified further relevant books and articles. Furthermore, we fully examined thematically fitting special issues and edited volumes. In addition, we checked the entire list of publications of researchers who (i) have published frequently on Land policy-making (Arthur Benz, Julia von Blumenthal, Annegret Eppler, Achim Hildebrandt, Charlie Jeffery, Sven Leunig, Ursula Münch, Werner Reutter, Josef Schmid, Roland Sturm, Ed Turner, and Frieder Wolf), or (ii) have published frequently and for many years on German federalism in general with connections to Land policies (Nathalie Behnke, Klaus Detterbeck, André Kaiser, Sabine Kropp, Wolfgang Rensch, Henrik Scheller, and Fritz Scharpf). The list of publications was either retrieved from researchers' homepages, through personal inquiries, or occasionally via database searches based on researchers' names.

Since the snowball system is naturally less effective for more recent years, the results have been additionally validated. For this purpose, a full search without limitation to specific search terms in titles and abstracts of German articles was carried out for the following nine journals: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (from 2000), *Der moderne Staat* (from 2010), *Jahrbuch des Föderalismus* (from 2000), *Leviathan* (from 2000), *Politische Vierteljahresschrift* (from 2007), *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (from 2007), *Zeitschrift für Politik* (from 2004), *Zeitschrift für Politikwissenschaft* (from 2006), and *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* (from 2007). Also without limitation to search terms, the titles of the following twenty-one English-language journals were examined for the period from

2014 to September 2020: American Journal of Political Science, American Political Science Review, British Journal of Political Science, Comparative European Politics, Comparative Political Studies, Comparative Politics, European Journal of Political Research, European Journal of Public Policy, German Policy Studies / European Policy Analysis, German Politics, Governance, Government and Opposition, Journal of Democracy, Journal of Politics, Policy Studies Journal, Publius, Regional and Federal Studies, Regional Studies, State Politics and Policy Quarterly, Swiss Political Science Review, Territory Politics Governance, and West European Politics.

B) Publication type bias, publication bias, theory popularity bias, and Land selection bias (sections 2 and 4.1)

Now we discuss to which extent the results of this literature review might be influenced by various types of bias: 1) publication type bias, 2) publication bias, 3) theory popularity bias, and 4) Land selection bias.

1) Publication type bias

First, by obtaining the whole population of Land policy analyses from 1949 to September 2020 from all publication forms we avoid bias resulting from sampling only particular publication types. Some literature reviews only include articles from particular, often highly ranked journals. This can bias the selection of articles towards unexpected and new findings, innovations, and particular methods (such as quantitative methods).

2) Publication bias

A second potential bias for our evaluation is publication bias in the sense that published studies are more likely to confirm theoretical expectations than reject them. It is based on the assumption that editors of journals (or other publication outlets) and reviewers prefer contributions that succeed in verifying hypotheses rather than falsifying assumptions. Authors may share this understanding or may – in anticipation of this bias in the peer review process – restrict themselves to submitting articles with confirming results. We now seek to answer the question how problematic publication bias is for our literature review.

To begin with, publication bias certainly is a problem of science in general and not limited to political science or Land policy analysis. Importantly, we are not aware of any reason why it would apply more to Land policy analyses than to political science in general. Moreover, we assume that publication bias is greatest for (highly ranked) journal articles. By including all publication types, we thus also reduce publication bias. Yet, we wish to emphasise that we take publication bias seriously in our literature review. To the extent that publication bias exists, we overestimate the predictive power of the theories. In an extreme hypothetical scenario in which all theoretical expectations would always be confirmed, our findings on the predictive power of the theories would merely reflect research interests of policy analysts and not actual differences in predictive power between the theories.

Against this background, we seek to grasp whether and to which extent publication bias alters the predictive power of the theories overall and relative to each other (the latter would imply that theories are affected by publication bias to varying degrees). Unfortunately, it is very difficult to measure publication bias both in general and for our evaluation in particular for the same two reasons. First, to identify publication bias at the editor and reviewer level, we need access to all submissions of at least some journals (or other publication outlets), which we lack. Second, to measure publication bias induced by authors beforehand, we would have to interview authors and develop counterfactuals of the articles and books authors would have written if publication bias had not existed. This constitutes a meritorious and highly challenging (if not impossible) task, which significantly exceeds what we can achieve in this article. Therefore, we decided to infer two observable implications, given that publication bias exists in the Land policy analyses evaluated. The greater the extent to which we confirm these observable implications, the more publication bias exists and the more conservative we should be about our findings.

The first observable implication is that x-centred research designs show a significantly higher predictive power of the theory tested than y-centred research designs. We follow the definition of x- and y-centred research designs by Ganghof (2019, 1, 9). He states that x-centred research designs seek to

identify one theoretically specified causal effect. The focus of this research design is on a single theory for which the causal effect is determined. Other competing theories are disregarded. Other complementary theories are only included as control variables. In contrast, y-centred research designs analyse how several complementary theories can be combined to explain certain phenomena as well as possible. They seek to provide a good explanation or prediction of the variance in the dependent variable. Using the definition of x- and y-centred research designs by Ganghof, we assume that authors face higher pressure to find confirmatory evidence in x-centred designs since there is only one theory of interest for which an effect can be found. In y-centred research designs, publication bias might create pressure to confirm some theories (or at least one) but not all.

To assess this observational implication, we have coded all eighty-five policy analyses as either x- or y-centred, applying Ganghof's criteria. Specifically, we checked whether policy analyses test only one theory, based on the expectations and hypotheses formulated in the theory section (and, additionally, in the abstract and introduction), making it x-centred. For x-centred research designs we also noted which theory is in the focus. If several theories are discussed in the policy analysis, again especially in the theory section, we coded it as y-centred. Ideally we would have sufficient data for all theories. However, we find that of the thirty-seven x-centred research designs thirty-two focus on parties. Thus, we can compare the predictive power of x- and y-centred designs only for parties, which we will do now. For this purpose, we only use x-centred policy analyses that focus on parties, while disregarding (for the moment) x-centred studies that include parties only as control variables. We find that the share of high predictive power of parties is similar for x- and y-centred analyses when tested (see Tables 1 and 2). However, the share of partial predictive power is higher for x-centred than for y-centred policy analyses (47 per cent compared to 21 per cent). Consequently, the proportion of no predictive power is lower when the effect of parties is in the focus of an x-centred design than when it is analysed as one of several theories in y-centred designs (9 per cent compared to 28 per cent). Thus, we find that parties are almost always attributed with an at least partial prediction when research designs focus exclusively on them. Therefore, our literature review might slightly overestimate the partial predictive power of parties, however, this does not affect the ranking of the theories because x-centred analyses only constitute 40 per cent of tests of partisan theory and the 'lead' of parties over socioeconomic determinism is very large. To conclude, this constitutes a certain bias (which also suggests that publication bias exists), however, this bias is not very large.

Since only five x-centred studies focus on a theory besides parties, we cannot compare the predictive power of x- and y-centred policy analyses for further theories. Instead, we assess – for all theories – the predictive power in y-centred policy analyses (see Table 3) and compare it to all policy analyses (i.e. y-centred designs, control variables and the theory in focus for x-centred designs; depicted in Table 1). As already elaborated, we assume that y-centred analyses suffer least from publication bias. Moreover, in y-centred analyses the confirmation pressure is equally strong for all theories, thus publication bias does not influence the ranking in y-centred analyses (thus we may trust this ranking more). Encouragingly, we find that the ranking of the predictive power of the theories remains the same. None of the values for high, partial, and no predictive power of the theories changes by more than ten percentage points between the y-centred policy analyses and all policy analyses. Thus, the differences are very small. This suggests that publication bias does not affect the predictive power of the theories relative to each other in our literature review (but 'only' leads to overoptimistic statements about the predictive power across all theories). This conclusion is confirmed when we analyse the results for the theories in tests only. Here, differences between y-centred and all policy analyses are very small as well. For parties, partial predictions are less frequent in y-centred designs (by twelve percentage points, the highest value among the theoretical categories), which is in line with the afore-mentioned finding that parties are attributed partial predictive power more often when they are in the focus of x-centred analyses.

Overall, we confirm the results for the predictive power of the theories shown in the article, when we only take into account y-centred studies. Specifically, we find no evidence that certain theories such as parties fare significantly worse in y-centred research designs than in all policy analyses. In

other words: It would be a misinterpretation to state that our finding that parties most frequently offer a prediction of public policy outputs in the Länder actually only shows that researchers test parties (following their own convictions and preferences about theories) and then find an effect merely due to publication pressure. Instead, we find that parties fare significantly better than other theories in y-centred analyses as well.

Table 1: Predictive power of theories for all (i.e. both y- and x-centred) policy analyses (in per cent)

| Theories | | Of all policy analyses | | | Of all tests | | |
|---------------------------|---------------------|------------------------|----|----|--------------|----|----|
| | | + | o | - | + | o | - |
| Parties | | 45 | 31 | 19 | 48 | 33 | 20 |
| Socioeconomic determinism | Overall | 22 | 28 | 11 | 37 | 46 | 17 |
| | - Economy | 20 | 15 | 16 | 39 | 30 | 32 |
| | - Demographics | 9 | 8 | 9 | 35 | 30 | 35 |
| | - Urbanisation | 7 | 5 | 6 | 40 | 27 | 33 |
| | - Social conditions | 4 | 2 | 1 | 50 | 33 | 17 |
| Financial power | | 19 | 14 | 15 | 39 | 29 | 32 |
| Institutions | | 20 | 14 | 7 | 49 | 34 | 17 |
| Interest groups | | 6 | 5 | 6 | 36 | 29 | 36 |
| Public opinion | | 15 | 1 | 5 | 72 | 6 | 22 |
| East/West | | 12 | 0 | 6 | 67 | 0 | 33 |

Table 2: Predictive power of theories for x-centred policy analyses when the effect of the predictor is tested as the 'x', not as the control variable (in per cent)

| Theories | | Number of tests | Of all tests | | |
|---------------------------|---------------------|-----------------|--------------|-----|-----|
| | | | + | o | - |
| Parties | | 32 | 44 | 47 | 9 |
| Socioeconomic determinism | Overall | 4 | 25 | 50 | 25 |
| | - Economy | 2 | 0 | 100 | 0 |
| | - Demographics | 1 | 100 | 0 | 0 |
| | - Urbanisation | 1 | 0 | 0 | 100 |
| | - Social conditions | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Financial power | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Institutions | | 1 | 100 | 0 | 0 |
| Interest groups | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Public opinion | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| East/West | | 0 | 0 | 0 | 0 |

Table 3: Predictive power of theories for y-centred policy analyses only (in per cent)

| Theories | | Of all policy analyses | | | Of all tests | | |
|---------------------------|---------------------|------------------------|----|----|--------------|----|----|
| | | + | o | - | + | o | - |
| Parties | | 50 | 21 | 27 | 51 | 21 | 28 |
| Socioeconomic determinism | Overall | 29 | 33 | 10 | 40 | 46 | 14 |
| | - Economy | 25 | 17 | 21 | 40 | 27 | 33 |
| | - Demographics | 10 | 10 | 10 | 33 | 33 | 33 |
| | - Urbanisation | 8 | 8 | 6 | 36 | 36 | 27 |
| | - Social conditions | 6 | 2 | 2 | 60 | 20 | 20 |
| Financial power | | 27 | 17 | 15 | 46 | 29 | 25 |
| Institutions | | 27 | 21 | 10 | 46 | 36 | 18 |
| Interest groups | | 10 | 8 | 10 | 36 | 29 | 36 |
| Public opinion | | 25 | 0 | 6 | 80 | 0 | 20 |
| East/West | | 17 | 0 | 6 | 73 | 0 | 27 |

Note: Differences of ten or more percentage points (compared to Table 1) are highlighted by grey shades (maximum = thirteen).

The second observable implication of publication bias is that theories are always attributed high predictive power (as opposed to partial or no predictive power), especially when they are in the focus of an x-centred research design. We find, however, that even the theory that is in the focus of the x-centred policy analyses is not always confirmed. As shown in Table 4, of the thirty-seven theories tested as the 'x' in x-centred designs, only sixteen have high predictive power (43 per cent), seventeen possess partial predictive power (46 per cent) and four even lack any predictive power (11 per cent). To be fair, it is rare that a theory in focus does not contribute to the prediction of the variance in the dependent variable in an x-centred design and the share of no predictive power is lower for the 'x' in x-centred designs than for the tested theories in all designs (11 per cent compared to 26 per cent). Yet, the proportion of high predictive power is virtually identical for the 'x' in x-centred designs (43 per cent) and for the tested theories in all designs (46 per cent). In other words: Theories provide a systematic prediction in x-centred research designs as often as in other designs. The difference and the resulting bias only stem from the higher share of partial predictive power (46 per cent compared to 28 per cent) and the lower share of no predictive power (11 per cent compared to 26 per cent) for the theories that are in the focus of x-centred studies compared to the theories tested in all policy analyses.

To conclude, this shows that researchers tend to confirm the theory they select for their x-centred studies, resulting in a certain bias. Yet, this bias is not very large since the theories are far from being always fully confirmed. Thus, the results of this literature review do not simply reflect research interests of policy analysts, but indeed show the different predictive power of public policy theories. As we alluded to before, the share of partial predictions for parties might be in lower in reality and the share of no predictions might be higher than we reported in the literature review. This goes back to the result that parties are tested more often than other theories as the 'x' in x-centred designs (thirty-two of thirty-seven cases) and that the rejection rate for parties is lower when tested as the 'x' in x-centred designs than in y-centred tests (9 per cent compared 28 percent). However, even these differences are not particularly large and do not substantially influence the overall results as elaborated before. Therefore, parties have the highest predictive power even when taking into account publication bias.

Table 4: Predictive power of theories overall in tests by research design (in per cent)

| | Number of tests | + | o | - |
|---|------------------------|----------|----------|----------|
| All policy analyses | 291 | 46 | 28 | 26 |
| - Only y-centred | 204 | 49 | 25 | 27 |
| - Only x in x-centred | 37 | 43 | 46 | 11 |
| - Only control variables (non-x) in x-centred | 50 | 36 | 28 | 36 |

Note: We use the evaluations for the theories, not for individual indicators within a theory. For socioeconomic determinism, however, the results for the sub-categories are used, not for the overall category, because the x in x-centred relates to subcategories (e.g. demographic effects are tested, while urbanisation is a control variable) and results in this table should be comparable across research designs.

3) Theory popularity bias

A third potential bias relates to the theories employed. One might think that researchers were not able to test certain theories during parts of our investigation period since they had not yet been conceptualised. However, when the first policy analysis was published in 1980, all theories had been established and thus policy analysts could have tested any of them during the full investigation period. These theories are also wide enough to subsume many indicators and new concepts. Yet, we acknowledge that certain trends and waves exist in political science which could influence the choice of theories that are tested at certain points in time. Therefore, we now seek to show that the results

of this literature review regarding the predictive power of the theories are not driven by changes in the popularity of the theories over time. Since our investigation period spans from 1980, when the first systematic Land policy analysis was published, until September 2020, one might argue that theories have risen and fallen in importance over this time. Consequently, one might suspect that certain theories have been under consideration longer than others and will therefore have inflated numbers which might result in biased inferences about the importance of the theories. The following analysis shows, however, that such a bias does not exist.

In Table 5, we present the test frequency of the theories for three publication periods (1980–1999, 2000–2009, and 2010–2020). Note that we use the publication period, not the investigation period, since trends in the popularity of theories might influence which theories policy analysts test at a specific publication date, but not which period they investigate.

Table 5: Test frequency of the theories by publication period (in per cent):

| | 1980–1999 | 2000–2009 | 2010–2020 |
|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Parties | 89 | 93 | 96 |
| Socioeconomic determinism | 33 | 61 | 67 |
| Financial power | 67 | 39 | 50 |
| Institutions | 0 | 32 | 54 |
| Interest groups | 0 | 14 | 21 |
| Public opinion | 11 | 14 | 27 |
| East/West | 0 | 14 | 23 |
| Absolute number of policy analyses | 9 | 28 | 48 |

In the publication period 1980–1999, only nine policy analyses appeared (six of them conducted by Schmidt 1980). Thus, we cannot meaningfully compare test frequencies between this early period and the two more recent ones. Importantly, this very small number of nine policy analyses cannot substantially bias the overall results for eighty-five policy analyses. Comparing the test frequencies between 2000–2009 and 2010–2020 shows no relevant differences for parties, socioeconomic determinism, financial power, interest groups, and the East/West differentiation. For all these theories, differences in test frequency amount to only three to eleven percentage points. Only institutions have been tested significantly more often in the most recent period (54 per cent) than in the decade before (32 per cent). Yet, even this change hardly alters the ranking of the theories by test frequency: while institutions improved from the fourth most often tested theory in 2000–2009 to the third most often tested theory in 2010–2020 (shifting places with financial power), all other theories kept their rank. Public opinion was also tested more frequently in 2010–2020, compared to the previous decade, however, the increase was smaller than for institutions. To conclude, we do not find evidence that changes in the popularity of the theories over our investigation period meaningfully bias our results regarding the predictive power of the theories.

4) Land selection bias

For the examination of the policy analyses, we aggregate analyses which investigate different sets of Länder (whole population or samples of Länder). In the following, we reason why such an aggregation is appropriate (or at the very least defensible). Importantly, we show that the predictive power of the theories is not influenced by the number of Länder investigated. First of all, as shown in section 3.2 of the article, 76 per cent of the analyses include all Länder. Thus, only 24 per cent of the analyses investigate a different set of Länder (which to some extent also differs from analysis to analysis). In spite of this small number, one might nevertheless argue against our approach that only policy analyses which investigate the same set of Länder should be aggregated to maximise

comparability. As a result, one may conclude that these 24 per cent of the analyses should be excluded. In the following, we show that the predictive power of the theories does not change meaningfully, even if we exclude studies that cover only a sample of the Länder rather than the whole population. Moreover, our approach of obtaining the whole population of Land policy analyses from 1949 to September 2020 from all publication forms (irrespective of the number of Länder studied) has the advantage of reducing various biases, as already laid out.

Now, we show in detail that the predictive power of the theories does not differ between analyses of the whole population of the Länder on the one hand and all analyses (also including samples of the Länder) on the other hand.¹ As in the article, we consider both the predictive power of the theories in all policy analyses and in the tests only (see section 4.2 of the article for this distinction). We start our comparison with the former. The results depicted in Tables 6 and 7 (on the next page) show that the predictive power of the theories in all policy analyses is virtually identical for the whole population of Länder (Table 7) as compared to the whole population and samples of the Länder (Table 6, which is the same as Table 1 in part J of this online appendix, i.e. the data examined in section 5.1 of the article). In other words: The predictive power of the theories stays essentially the same, when only policy analyses of all Länder are considered. Adding policy analyses that cover only some Länder does not change our results. More specifically, in 85 per cent of all cases, the predictive power of a theory changes by no more than two percentage points (a case is defined as the '+', 'o', or '-' value of a theory, as depicted in the middle columns of Tables 6 and 7). Only in one case does the predictive power of a theory change by five percentage points: institutions have a lower partial predictive power (9 instead of 14 per cent), when only analyses of the whole population of Länder are included. Yet, even five percentage points are a negligible difference, especially if compared to the far greater differences between spending and policy content (reported in section 5.2 of the article) and before and since reunification (reported in part M.1 of this online appendix). Moreover, we find that the order of the theories (considering their predictive power in all policy analyses) remains the same: parties, socioeconomic determinism, institutions, financial power, public opinion, East/West, interest groups. The subcategories within socioeconomic determinism also stay in the same order.

As a next step, we turn to the predictive power in the tests only. Here, we also do not detect substantial differences between all policy analyses and those policy analyses that study the entire population of the Länder. For the '+', 'o', and '-' values of the theories, as depicted in the right columns of Tables 6 and 7, the differences are limited to a maximum of ten percentage points for any single value. At the same time, such differences are more frequent and larger than for the entirety of the policy analyses, which was examined in the previous paragraph. This follows mathematically from the different ranges of these indicators: for the tests, the indicator ranges from 0-100 per cent, for all policy analyses, however, from 0 per cent to the frequency of the tests in per cent (i.e. below 100 per cent). The largest differences are the following: Institutions offer a full prediction in 58 (instead of 49) per cent of the policy analyses, yet a partial prediction in merely 25 (instead of 34) per cent of the analyses, when only the entire population of Länder is considered. Interest groups have a partial predictive power in only 22 (instead of 29) per cent of the analyses of all Länder. Social conditions also fare slightly worse in analyses of all Länder, offering a full prediction in 40 (instead of 50) per cent of such analyses. For parties, socioeconomic determinism (overall), financial power, public opinion, and the East/West differentiation, none of the '+', 'o', or '-' values changes by more than five percentage points, which strongly underlines that the predictive power of the theories is not influenced by the set of Länder studied. Importantly, in spite of some smaller numeric changes, the overall performance of all theories in the tests remains virtually unaltered. On the one hand, public opinion, institutions, and parties continue to show a better than average performance (only East/West declines from above-average to rather average). In particular, public opinion still offers

¹ We do not report results for other sets of Länder because the number of cases is far too low to compare them to all analyses or to the analyses of the whole population of the Länder.

the best prediction among the theories when tested, in spite of a slight loss in full predictive power. Meanwhile, for institutions, the improved high predictive power mentioned before is partially offset by the loss in partial predictive power. Similar compensations, which limit the change in overall predictive power, apply to social and economic conditions as well as to urbanisation. For socioeconomic determinism overall, partial predictions remain most frequent, resulting in a still average performance in the tests. On the other hand, interest groups and financial power continue to perform below average, when taking into account only policy analyses of all Länder.

Table 6: Predictive power of theories overall (in per cent), including analyses of full population and partial samples of Länder

| Theories | | Of all policy analyses | | | Of all tests | | |
|---------------------------|----------------|------------------------|----|----|--------------|----|----|
| | | + | o | - | + | o | - |
| Parties | | 45 | 31 | 19 | 48 | 33 | 20 |
| Socioeconomic determinism | Overall | 22 | 28 | 11 | 37 | 46 | 17 |
| | - Economy | 20 | 15 | 16 | 39 | 30 | 32 |
| | - Demographics | 9 | 8 | 9 | 35 | 30 | 35 |
| | - Urbanisation | 7 | 5 | 6 | 40 | 27 | 33 |
| - Social conditions | | 4 | 2 | 1 | 50 | 33 | 17 |
| Financial power | | 19 | 14 | 15 | 39 | 29 | 32 |
| Institutions | | 20 | 14 | 7 | 49 | 34 | 17 |
| Interest groups | | 6 | 5 | 6 | 36 | 29 | 36 |
| Public opinion | | 15 | 1 | 5 | 72 | 6 | 22 |
| East/West | | 12 | 0 | 6 | 67 | 0 | 33 |

Table 7: Predictive power of theories overall (in per cent), including only analyses of whole population of Länder

| Theories | | Of all policy analyses | | | Of all tests | | |
|---------------------------|----------------|------------------------|----|----|--------------|----|----|
| | | + | o | - | + | o | - |
| Parties | | 45 | 31 | 20 | 47 | 32 | 21 |
| Socioeconomic determinism | Overall | 25 | 29 | 9 | 39 | 46 | 15 |
| | - Economy | 23 | 12 | 17 | 44 | 24 | 32 |
| | - Demographics | 11 | 9 | 11 | 35 | 30 | 35 |
| | - Urbanisation | 6 | 6 | 5 | 36 | 36 | 27 |
| - Social conditions | | 3 | 3 | 2 | 40 | 40 | 20 |
| Financial power | | 18 | 12 | 17 | 39 | 26 | 35 |
| Institutions | | 22 | 9 | 6 | 58 | 25 | 17 |
| Interest groups | | 5 | 3 | 6 | 33 | 22 | 44 |
| Public opinion | | 12 | 2 | 5 | 67 | 8 | 25 |
| East/West | | 12 | 0 | 8 | 62 | 0 | 38 |

Note: Differences of more than five percentage points are highlighted by grey shades (maximum = ten).

References:

- Ganghof, Steffen. 2019. *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft*. Eine theorieorientierte Perspektive mit Anwendungsbeispielen. Wiesbaden: Springer VS.
- Schmidt, Manfred G. 1980. *CDU und SPD an der Regierung*. Frankfurt/New York: Campus.

C) Selection and exclusion of policy analyses (section 2)

In the following, we explain which types of Land policy analyses we include in our literature review and which other types of Land policy analyses we consequently exclude.

Selection criteria

As mentioned in the article, policy analyses 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. It can be any substantive policy, including the expenditures associated with it. This means that we exclude analyses of overall spending, debt, budget balance, administrative policy, and local government law because they are not substantive policies. Within a study, several Länder have to be compared; studies of a single Land are excluded. The overall aim of these selection requirements is to have a coherent set of Land policy analyses which allows us to assess the predictive power of established theories of policy-making for the Länder.

Exclusion of policy analyses

As we have selected these criteria, certain types of Land policy analyses are consequently excluded (although they provide valuable insights for their respective research questions).

Descriptive and normative studies (e.g. legal literature)

We exclude publications which describe and interpret (but do not analyse the predictors of) the content of Land laws and in some cases offer normative assessments of these laws. This is most common for legal publications from the field of public law. They do not aim for testing theory-based expectations (such as hypotheses) on the predictors of policies.

This relates, for example, to Figgen 2017's analysis of the laws on the enforcement of sentences in five Länder. This monograph describes and interprets these laws and investigates their implementation and effects, however, it does not systematically analyse the predictors of these laws. The rich work by criminologist Frieder Dünkel (e.g. Dünkel 2010; Dünkel et al. 2010; Dünkel and Schüler-Springorum 2006) also falls in this category. Schneider 2013's extensive analysis of Land law-making after the Federalism Reform I of 2006 presents a rich comparison and assessment of Land laws in numerous policy areas. It also at times names potential causes for differences between Land laws, however, it does not conduct a systematic causal analysis, i.e. it does not systematically associate certain values of an independent variable with certain values of the dependent variable across all cases studied.

The descriptive, interpretive and normative perspective also applies to the large body of legal literature on Land laws published in German public and administrative law journals such as the national outlets "Die Öffentliche Verwaltung" (e.g. Correll and Wagner 2009; Scheidler 2008) and "Das Deutsche Verwaltungsblatt" (e.g. Heidebach and Unger 2009; Otto 2011), regional outlets such as "Landes- und Kommunalverwaltung" (e.g. Knopp and Hagemeister 2013; Seifert 2011) and "Bayerische Verwaltungsblätter" (e.g. Hilg 2009; Holzner 2009), and legal field-specific outlets such as "Zeitschrift für Beamtenrecht" (e.g. Becker and Tepke 2011; Lorse 2009), to name a few.

We emphasize the exclusion of this descriptive / legal literature here because it is important to know what the scope of our review in the article is, i.e. for what type of Land policy analyses we examine the research designs and predictors. This also applies to the conclusions we draw: for instance, when we find a need for more Land policy analyses on law enforcement, this relates to Land policy analyses

as we define them above – and not to descriptive / legal studies (such as the afore-mentioned ones by Dünkel and Figgen), which we have not gathered or assessed.

Implementation and policy outcome studies

Since our focus is on (primary and secondary) legislation, we only consider analyses of policy outputs, not policy outcomes (as an example of the latter: Schlicht-Schmälzle 2012). Policy implementation is also excluded (e.g. Riedel and Schneider 2017). The main reason for excluding analyses of policy outcomes is that outcomes are more impacted by (hard to observe) societal and other contextual/environmental factors outside of the realm of politics and governance than policy outputs. Focusing on policy output allows us to have a more coherent set of policy analyses that is closely connected to established theories of policy-making. Similarly, policy implementation systematically differs from legislation as it increases the number of relevant predictors and applicable theories, making a joint assessment less instructive. For this reason, we decided to include only policy analyses of legislation.

While we make this decision for our review, we certainly acknowledge that analyses of policy outcomes and of implementation are as relevant as analyses of policy output and of legislation. Examples in which the implementation of a Land law matters more for the addresses of the law than the letter of the law readily come to mind: with regard to prison laws, for example, the actual proportion of prisoners who share a cell would be more relevant for prisoners than the conditions for shared accommodation stipulated in the law. In other cases, Land laws leave little scope for implementation, highlighting the importance of legislation. While we generally would argue that legislation tends to be more important than implementation (hence the federal level is considered more powerful than the Land level in the literature), we do not aim to contribute to this debate here. Rather, we emphasize that we distinguish between legislation and policy output on the one hand and implementation and policy outcome in the other hand – and focus on the former in the review.

Land activities in the Bundesrat

While the Länder pass laws in their jurisdiction through their own parliaments, Land governments also participate in federal law making through the Bundesrat. The latter are a major part of Land governments' work and have attracted extensive scholarship (e.g. Finke et al. 2020, Leunig and Träger 2012). Land government activities in the Bundesrat, however, are not included in our review because they systematically differ from Land parliamentary law-making. Regarding the actors, a majority of MPs in a single Land parliament passes a Land law, while a majority of Land governments passes a federal law in the Bundesrat. From this formal difference in decision-making follows that the majority of MPs in a Land parliament passes a law that represents their preferences (by amending the law draft so that it fits their preferences), whereas in the Bundesrat a Land government is rather limited to voting in favour or against a law draft without having the opportunity to unilaterally amend it (the law draft originates from the Bundestag or a number of Land governments, but not from the Land itself).

Legislation on COVID-19 pandemic

We have included all policy analyses that fit the afore-mentioned selection criteria and have been published between 1949 and September 2020. As our investigation period ends in September 2020, we could not include policy analyses on Land laws regarding the COVID-19 pandemic. Research on Land differences on this topic is being carried out (e.g. Behnke 2020), which speaks to the continuous and growing interest in Land policy analysis (and, perhaps, the need to update the database in several years).

References:

- Becker, Andreas, and Alexia Tepke. 2011. Besoldungs-Föderalismus statt einheitlichem Besoldungsrecht – eine aktuelle Bestandsaufnahme. *Zeitschrift für Beamtenrecht* 59 (10): 325–333.
- Behnke, Nathalie. 2020. Föderalismus in der (Corona-)Krise? *Aus Politik und Zeitgeschichte* 70 (35–37): 9–15.
- Correll, Cathrin, and Julius Wagner. 2009. Die Nichtraucherschutzgesetze der Länder in der Novellierung. Eine Bestandsaufnahme nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2008. *Die Öffentliche Verwaltung* 62 (17): 698–703.
- Dünkel, Frieder. 2010. Strafvollzug in Deutschland – rechtstatsächliche Befunde. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 60 (7): 7–14.
- Dünkel, Frieder, Bernd Geng, and Christine Morgenstern. 2010. *Rechtstatsächliche Analysen, aktuelle Entwicklungen und Problemlagen des Strafvollzugs in Deutschland*, <https://www.bpb.de/system/files/pdf/5P6XI7.pdf> (last accessed 10.08.2011).
- Dünkel, Frieder, and Horst Schüler-Springorum. 2006. Strafvollzug als Ländersache? Der „Wettbewerb der Schägigkeit“ ist schon im Gange! *Zeitschrift für Strafvollzug* (3): 145–149.
- Figgen, Sandra. 2017. Die Strafvollzugsreform im Zuge der Föderalismusreform. Hintergründe und Folgen der umstrittenen Kompetenzübertragung am Beispiel der Unterbringung von Strafgefangenen im offenen Vollzug. Hamburg: Dr. Kovač Verlag.
- Finke, Patrick, Markus M. Müller, Antonios Souris, and Roland Sturm. 2020. Representation of Partisan, Territorial, and Institutional Interests in Second Chambers: Evidence from the German Bundesrat and its committees. *Publius: The Journal of Federalism* 50 (2): 213–236.
- Heidebach, Martin, and Sebastian Unger. 2009. Das Bayerische Versammlungsgesetz – Vorbild für andere Länder oder Gefährdung der Versammlungsfreiheit unter Föderalisierungsdruck? *Das Deutsche Verwaltungsblatt* 124 (5): 283–292.
- Hilg, Günter. 2009. Cui bono? Die verfassungsrechtliche Stellung des höheren Dienstes im Hinblick auf die geplante Reform des Laufbahnrechts in Bayern. *Bayerische Verwaltungsblätter* 140 (15): 459–492.
- Holzner, Thomas. 2009. Die gebändigte Demokratie? Das Bayerische Versammlungsgesetz auf seinem beschwerlichen Weg zur Verfassungsmäßigkeit. *Bayerische Verwaltungsblätter* 140 (16): 485–494.
- Knopp, Lothar, and Bernadette Hagemeyer. 2013. Aktuelle Befunde zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I auf Landesbeamte. *Landes- und Kommunalverwaltung* 23 (4): 145–151.
- Leunig, Sven, and Hendrik Träger. 2012. *Parteilpolitik und Landesinteressen: Der deutsche Bundesrat 1949-2009*. Münster: LIT Verlag.
- Lorse, Jürgen. 2009. Reform des Laufbahnrechts in Bayern – mehr Leistung oder mehr Nivellierung im bayerischen Staatsdienst. *Zeitschrift für Beamtenrecht* 57 (11): 368–381.
- Otto, Christian-W. 2011. Die Zulassung von Spielhallen: Planungsrecht vs. Spielhallenrecht. *Das Deutsche Verwaltungsblatt* 126 (21): 1330–1338.
- Riedel, Lisa, and Gerald Schneider. 2017. Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015. *Politische Vierteljahresschrift* 58 (1): 21–48.
- Scheidler, Alfred. 2008. Gaststättenrechtliche Auflagen gegen Alkoholmissbrauch auf „Flatrate-Partys“. *Die Öffentliche Verwaltung* 61 (5): 189–194.
- Schlicht-Schmälzle, Raphaela. 2012. Efficiency and Equality of Education: The Effectiveness of Education Policy in the German Federal States. *Politische Vierteljahresschrift* 53 (2): 265–290.
- Schneider, Hans-Peter. 2013. *Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I*. Baden-Baden: Nomos.
- Seifert, Frank-Florian. 2011. Sonntagsschutz und Ladenöffnung in Berlin nach dem 2. Änderungs-gesetz vom 13.10.2010. *Landes- und Kommunalverwaltung* 21 (2): 67–71.

D) Selection of policy fields (section 3.3)

For the assignment of policy analyses to policy fields, we use a modified form of the policy field classification by Dardanelli et al. 2019. Following the selection criteria laid out in section 2 of the article, we remove institutional policy (*elections and voting*) and policy fields in which Länder lack legislative autonomy (*currency and money supply; defence*), as well as policy fields for which no policy analysis has been presented (*external affairs; finance and securities; language; civil law; media; natural resources*). Since some policy analyses examine pre-tertiary education and tertiary education as well as social welfare and health care in a joint dependent variable, we combine these policy fields into one respectively. The addition of the policy field *taxation* (in Dardanelli et al. 2019 subsumed under fiscal autonomy) makes it a total of twelve policy fields:

- Agriculture
- Criminal law
- Culture
- Economic activity
- Education
- Employment relations and labour market
- Environmental protection
- Immigration and integration
- Law enforcement
- Social welfare and health care
- Taxation
- Transport.

Reference:

Dardanelli, Paolo, John Kincaid, Alan Fenna, André Kaiser, André Lecours, and Ajay Kumar Singh. 2019. 'Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De/Centralization in Federations.' *Publius: The Journal of Federalism* 49 (1): 1–29.

E) On the “Association between number of policy analyses and Land legislative autonomy” (section 3.3)

In the following, we examine whether the number of policy analyses in the individual policy fields follows the legislative autonomy of a Land in these policy fields. In other words, we test whether Länder legislation is examined all the more frequently, the greater the legislative scope of a Land in the respective policy field. This is relevant because the legislative scope of a Land differs greatly among the policy fields. In order for federalism researchers to be able to make unbiased statements about the (predictors of) Land legislation as a whole, policy fields must have been researched in proportion to the respective legislative scope. However, this could not be the case in reality because, for example, individual scientists might have research interests in specific policy fields and materials might be more easily accessible in some policy fields than in others.

When we interpret the following data, we have to keep in mind that the Länder could also adopt no laws or uniform laws despite their legislative autonomy. If, for this reason, there was no policy diversity in a policy field, this would explain the lack of policy analyses. However, this occurs only in smaller parts of a policy field, not in an entire policy field. Furthermore, we assume that the differences in legislative autonomy among policy fields are so large that they outweigh existing differences in the extent of policy diversity. In other words, while in some policy fields there might be more policy diversity relative to policy uniformity than in other policy fields, the differences among policy fields are presumably more significant in terms of legislative autonomy (than in terms of policy diversity) and thus more relevant for the question of how many policy analyses are to be expected in the policy fields if the selection of policy fields was unbiased.

If only few policy analyses have been published in a policy field for which the Länder have large legislative autonomy, a research gap exists in this policy field (under the afore-mentioned assumption that Länder use their legislative autonomy to create policy diversity). In such policy fields, the predictors of the policy outputs should be investigated more often.

To examine the association between the number of policy analyses and the legislative autonomy, we use the data on legislative autonomy by Kaiser and Vogel (2019). These refer to the de facto scope of a Land to shape its policies, which results not only from the constitutional division of legislative competencies among the federal and Land governments, but also from the actual use of these competencies. With regard to the latter, the extent to which the federal government makes use of concurrent legislation and thereby restricts a Land's legislative scope plays a particularly important role. Legislative autonomy is assessed from the point of view of a single Land in relation to the federal government; the EU level is not included. Legislative autonomy is coded on an integer scale from 1 to 7, with 1 representing a lack of Land's legislative scope and 7 a Land's full legislative scope. The following values are assigned:

- 1 = exclusively central government
- 2 = almost exclusively central government
- 3 = predominantly central government
- 4 = equally central government and Land
- 5 = predominantly Land
- 6 = almost exclusively Land
- 7 = exclusively Land.

The period from 1950 to 2010 is covered in ten-year intervals that reflect the status as of 31 December of the year. Since the policy analyses that we evaluated for the meta-analysis predominantly investigate the period from 1980 onwards (84 per cent of all years investigated), we will subsequently focus on this period in particular. Nevertheless, we also indicate the legislative autonomy over the whole period 1950-2010 (see the table below). Furthermore, the value of

legislative autonomy has changed in some policy fields over time, although at least since 1980 this has only included changes of at most one point.

Our selection of policy fields follows with two exceptions those of Kaiser and Vogel (2019), which differentiate twenty-two policy fields. First, following our definition of dependent variables to be examined in this meta-analysis, we remove institutional policies (*elections and voting*) and those policy fields in which Länder lack legislative autonomy (*currency and money supply; defence*). Secondly, we combine some policy fields because in a number of the policy analyses, the authors each examine a dependent variable that relates to two policy fields (*pre-tertiary education and tertiary education, social welfare and health care*).

When assessing the number of policy analyses, we take into account that some policy fields, in particular *social welfare and health care* and *employment relations and labour market*, are more comprehensive than others, so that *ceteris paribus* an increased number of policy analyses can be expected for the former.

The following table compares the number of policy analyses with the degree of legislative autonomy for the eighteen policy fields examined:

| Policy field | Respective policy field in Kaiser and Vogel (2019)* | Number of policy analyses | Legislative autonomy 1980-2010 | Legislative autonomy 1950-2010 |
|--|---|---------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Education | Pre-tertiary education | 20 | 7 | 6-7 |
| | Tertiary education | | 5-6 | 5-6 |
| Employment relations and labour market | Employment relations | 15 | 2 | 2 |
| Social welfare and health care | Social welfare | 12 | 1-2 | 1-2 |
| | Health care | | 2 | 2-4 |
| Law enforcement | Law enforcement | 7 | 6 | 6 |
| Migration and integration | Citizenship and immigration | 7 | 1 | 1 |
| Transport | Transport | 5 | 2 | 2 |
| Environmental protection | Environmental protection | 5 | 2-3 | 2-4 |
| Criminal law | Criminal law | 4 | 1-2 | 1-2 |
| Culture | Culture | 3 | 6 | 6 |
| Economic activity | Economic activity | 3 | 2 | 2 |
| Taxation | Restrictions on own-source resources | 3 | 1 | 1-2 |
| Agriculture | Agriculture | 2 | 2 | 2 |
| Natural resources | Natural resources | 0 | 2 | 2-6 |
| Media | Media | 0 | 6 | 6 |
| Civil law | Civil law | 0 | 2 | 2 |
| Finance and securities | Finance and securities | 0 | 2 | 2 |
| External affairs | External affairs | 0 | 2 | 2 |
| Language | Language | 0 | 4 | 4 |
| Mean | | 5 | 3 | 3 |

Legend: The colour background marks the fit between the number of policy analyses and legislative autonomy: green=high fit; yellow=medium fit; red=no fit. * The differences between the designations of individual policy areas are purely linguistic in nature, they are identical in content. In Kaiser and Vogel 2019, 'restrictions on own-source resources' is not assigned to legislative autonomy but to fiscal autonomy, nonetheless it matches our policy field *taxation*; the coding is carried out on the basis of a similar scale from 1 to 7 with the following values: 1=very high; 2=high; 3=quite high; 4=medium; 5=quite low; 6=low; 7=very low.

It turns out that the number of policy analyses only partially reflects the degree of legislative autonomy in the policy fields. A close association can be found in a total of nine policy fields. For example, the highest number of policy analyses (twenty) was written on *education* in which the Länder have the largest legislative scope of all policy fields. Conversely, no or at most three policy analyses have been published in seven policy fields (*agriculture, civil law, economic activity, external affairs, natural resources, finance and securities, and taxation*) which are almost exclusively legislated by the federal Parliament. In *environmental protection*, the average extent of Land's legislative autonomy in this policy field corresponds to an average number of policy analyses (five).

A clear misfit can be found in six policy fields. On the one hand, this concerns *employment relations and labour market, social welfare and health care as well as migration and integration*, i.e. three policy fields for which many policy analyses (fifteen, twelve, and seven respectively) have been published, although the Länder have low legislative scope in these fields. For employment relations and labour market and for social welfare and health care, this could be due to the fact that, as mentioned above, both policy fields are more comprehensive than the others examined here. On the other hand, the opposite picture emerges for *culture, language, and media*: despite the almost exclusive Land legislation for *culture* and *media* as well as the (at least) equally divided legislative power for *language* between the federal and Land governments, only three policy analyses on *culture* and none on *media* and *language* have been presented. This is understandable for *language* because – in contrast to multilingual federations – this policy field is of very little importance in Germany due to the dominance of the German language and with only a few speakers of minority languages (Kaiser and Vogel 2019, Annex, pp. 79-80). This result is neither surprising for *media* due to the particularly elaborated horizontal coordination in this policy field (Kaiser and Vogel 2019, Annex, p. 94). However, we find a clear research desideratum for Land legislation on *culture*.

Finally, in three policy fields, there is a smaller misfit between legislative autonomy and the number of policy analyses. For example, the Länder have only limited legislative scope in *criminal law* and *transport*, yet four to five policy analyses were published on these policy fields, which equals the average number of policy analyses of all policy fields. In *law enforcement*, on the other hand, the Länder almost exclusively have the ability of passing laws, but this is only researched on in seven policy analyses, which is an above-average number, yet falls behind *education* with virtually the same level of legislative autonomy. Therefore, we conclude that *law enforcement* should be analysed more often in the future compared to other policy fields.

Overall, the comparison of policy fields reveals research gaps particularly in *culture* and to a lesser extent in *law enforcement*.

Reference:

Kaiser, André, and Stephan Vogel. 2019. 'Dynamic De/Centralization in Germany, 1949-2010.' *Publius: The Journal of Federalism* 49 (1), 84–111.

F) Theories and indicators (extended version) (section 4.1)

We have selected the following theoretical categories for our evaluation of regional policy analyses in Germany:

- Parties
- Socioeconomic determinism
- Institutions
- Financial power
- Interest groups
- Public opinion
- East/West Germany.²

We now show in detail how we choose our theoretical categories. Our object of investigation is policy analysis at the Land level in the German federation. Thus, two strings of literature are central to us. The first one is textbooks on policy analysis, i.e. books summarising the state of the art of policy analysis in general, not specifically with regard to federations. This provides us with established public policy theories. The second string of literature is empirical policy analyses at the regional level in federations, which inform us about the factors used in regional policy analyses. We wish to contribute to both strings of literature with our literature review and thus elaborate in the following how we took them into account when creating the theoretical categories of our review. Importantly, we wish to underline that we did not simply extract the theoretical categories from the policy analyses we investigate (which could lead to endogeneity). Instead we derived them from the general and regional policy analysis literature, which puts us in a position to contribute to them directly and increases the generalisability of our findings (with regard to regional policy-making in other federations and policy making in general).

We now elaborate how we deduced our theoretical categories from the general policy analysis literature and the regional policy analysis literature. We did this in parallel but present it separately here to make it easier to follow.

1. Drawing on general policy analysis literature

We used textbooks and handbooks on policy analysis in general to identify relevant public policy theories (Araral et al. 2012; Cairney 2012; Dodds 2013; Knill and Tosun 2012; Moran et al. 2006; Wenzelburger and Zohlnhöfer 2015). This includes books in English and German. The theories after which we modelled our theoretical categories 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 online appendix B). The core factor of interest for these theories also has not changed over the investigation period. Thus we can evaluate these theories for the entire investigation period. In addition to the theoretical categories we eventually selected, the afore-mentioned text- and handbooks elaborate on complex theoretical approaches of public policy-making which integrate many factors into one model. We do not include them as theoretical categories. Instead, we split up the individual factors and assign them to our theoretical categories.

² As our research interest is on policy variance, we only include independent variables that differ across Länder and can therefore predict policy variance among them. Independent variables that have the same impact on all Länder (e.g. diffusion, central governmental and supranational influences, both leading to policy convergence) are excluded.

2. Drawing on regional policy analysis literature

We now present how we drew on regional policy analysis literature, starting with literature on federations other than Germany and finishing with the German case.

2.1 Regional policy analysis in federations beyond Germany

We conducted a broad search to identify literature on regional policy analysis (literature reviews and empirical analyses) in countries beyond Germany, using Google Scholar and the Social Sciences Citation Index. Search terms included, among others: policy analysis, policy analyses, meta-analysis, literature review, subnational policy making, regional policies, federalism policy, federation policy, constituent units policy, cantons policy, provinces policy, states policy, state politics, policy diversity, federal system, political system; and combinations thereof and with names of federations. The search was conducted in English and German and focused on journal articles. Thus, literature in other languages as well as monographs and edited volumes is underrepresented. Additionally, we checked text- and handbooks on federalism and territorial politics as well as textbooks on public policy in federations. Finally, we checked all articles published in the journals 'Publius' and 'Regional and Federal Studies' since 2000. We now present the results of our search for (a) literature reviews and (b) empirical studies.

(a) Literature reviews on regional policy analysis in the US

As the result of this search we identified two literature overviews on regional policy analysis: Peterson 1995 and Miller 2004.³ Both review policy-making in the US states and take a wide focus across policy fields (rather than investigating specific policy fields). Peterson (1995) includes works published between 1963 and 1994. Miller (2004) presents research published from the 1960s to 2004. Peterson (1995) and Miller (2004) report a large number of factors that are tested in regional policy analyses in the US. The following table lists them and shows how we converted these groups of factors into six theoretical categories we use in our literature review (the seventh category, East/West Germany, is, of course, irrelevant for the US). The table only includes factors that vary among regions, e.g. excludes central government and supranational influences. Moreover, we take into account factors that predict policy outcome, whereas in the article we only include policy analyses that investigate policy output. The reason for this is that Peterson (1995) and Miller (2004) do not systematically differentiate between outputs and outcomes.

³ The literature review by Imbeau et al. (2000) on provincial policy analysis in Canada is instructive for regional policy analysis in general. However, it strongly focuses on partisan effects (briefly mentioning interest groups and electoral cycle) whereas we are interested in a comparison of many public policy theories. Therefore, we do not evaluate it here.

| Peterson 1995 | Miller 2004 | Our theoretical categories |
|--|---|----------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Party in power | <ul style="list-style-type: none"> • Political party control • Elite opinion and behaviour | Parties |
| <ul style="list-style-type: none"> • Wealth, poverty rate • Urbanization, population density • Population share of minorities | <ul style="list-style-type: none"> • Wealth, personal income • Urbanization • Industrialization • Regional economic forces, economic activities, short-term economic conditions • Socioeconomic composition • Population size and composition • Geographic conditions, natural resources • Level of education | Socioeconomic determinism |
| <ul style="list-style-type: none"> • Legislative professionalism • Divided government • Organisation of state legislatures | <ul style="list-style-type: none"> • Legislative professionalism • Divided government • Gubernatorial power • Governmental institutions • Administrative capacity • Agenda setting • Historic conditions • Voter registration • Election cycles | Institutions |
| <ul style="list-style-type: none"> • Fiscal capacity: taxable resources | <ul style="list-style-type: none"> • Fiscal capacity | Financial power |
| <ul style="list-style-type: none"> • Group pressures | <ul style="list-style-type: none"> • Interest group strength • Policy networks | Interest groups |
| <ul style="list-style-type: none"> • Public's demand | <ul style="list-style-type: none"> • Public opinion • Political culture; cultural rules, norms, and expectations • Religion | Public opinion |

Peterson (1995) and Miller (2004) provide a broad overview of the predictors of the policy output by the American states. They list relevant predictors and exemplarily name and discuss a significant number of policy analyses. However, they do not evaluate the whole population of US states' policy analyses and they do not systematically assess the predictive power of the factors and theories investigated. Therefore, they are unable to provide statements on the predictive power of the factors and theories relative to each other. This constitutes an important research gap which we seek to fill with our article which measures and compares the predictive power of many theories across many policy fields for the whole population of regional policy analyses in Germany. Moreover, both literature reviews also do not systematically evaluate the research designs of the policy analyses they include. We also address and fill this gap.⁴

(b) Empirical studies on regional policy analysis world-wide

We retrieved a large number of empirical studies on regional policy analyses beyond Germany and identified the explanatory factors and indicators they tested. In the following table, we list examples

⁴ Miller (2004, 36–7) states that socioeconomic conditions were already considered relevant in works published in the 1960s through 1980s. Speaking to this, we find that socioeconomic conditions should be tested more frequently in policy content analyses (see section 5.2 in the article).

of such indicators from some of these studies. This list is by no means complete and shall merely illustrate that our theoretical categories are found in and retrieved from the empirical studies.

| Theories and factors | Indicators (with literature reference) |
|---------------------------------------|--|
| Partisan positions | <ul style="list-style-type: none"> • Party control of government / partisan composition of government (Berliner and Erlich 2015; Caughey et al. 2017; Grumbach 2018; Kousser 2002; Weaver et al. 2005) • Party of the governor (Tandberg 2010b) • Left parties in government (Vatter and Freitag 2005) • Regionalist/nationalist parties in government (Béland and Lecours 2008; Vampa 2016) |
| Social and economic conditions | <ul style="list-style-type: none"> • GDP per capita (Ingram 2012) • Unemployment rate (Tandberg 2010a) • Educational level (Barclay and Fisher 2003; Rössel and Weingartner 2015) • Poverty rate (González 2017) |
| Institutionalism | <ul style="list-style-type: none"> • Direct democracy (Armingeon et al. 2004; Rössel and Weingartner 2015) • Decentralization (Vatter and Freitag 2005) • Governor's item veto (Kousser 2002) • Policy legacy (Vampa 2016) |
| Financial capacity | <ul style="list-style-type: none"> • Debt payments (Pickup 2006) • Tax revenues (Rössel and Weingartner 2015) • Budget deficit (Gonzalez 2017; Gottschalk 2010; Hertel-Fernandez 2014) • Tax effort (Kousser 2012) |
| Interest group representation | <ul style="list-style-type: none"> • Organized business interests (Hertel-Fernandez 2014) • Union density (Pickup 2006) • Density of non-higher education interest groups (Tandberg 2010a) • Presence of left-wing rival to the main teachers' union (Hecock 2006) |
| Citizens' attitudes | <ul style="list-style-type: none"> • General ideological propensity of the citizenry (Caughey and Warshaw 2018; Lax and Phillips 2012; Tandberg 2010a) • Citizens' attitudes towards big business (Hertel-Fernandez 2014) • Citizens' opinion on gay rights (Lax and Phillips 2009; Lewis and Jacobsmeier 2017) • Share of people favouring smoking bans (Pacheco 2012) |

The empirical studies we retrieved cover regional units in many countries, going far beyond Germany and the US. As an illustration, we now list the countries covered by the literature titles mentioned in the table above:

- US (Barclay and Fisher 2003; Caughey et al. 2017; Caughey and Warshaw 2018; Gottschalk 2010; Grumbach 2018; Hertel-Fernandez 2014; Kousser 2002; Lax and Phillips 2009; Lax and Phillips 2012; Lewis and Jacobsmeier 2017; Pacheco 2012; Tandberg 2010a, 2010b)
- Canada (Béland and Lecours 2008; Pickup 2006; Pomey et al. 2010)
- Switzerland (Armingeon et al. 2004; Rössel and Weingartner 2015; Freitag and Vatter 2005)
- Mexico (Berliner and Erlich 2015; Hecock 2006; Ingram 2012)
- Argentina (González 2017)
- Italy, Spain, and UK (Vampa 2016).

2.2 Literature reviews on regional policy analysis in Germany

As reported in online appendix A, we conducted an encompassing search for Land policy analyses in Germany. As part of this search, we also looked for literature reviews on Land policy analysis, in the

empirical policy analyses we identified, but also in edited volumes and special issues. We discovered four literature reviews of regional policy making which cover a significant number of policy analyses across many policy fields (Blumenthal 2009; Sack and Töller 2018; Wolf and Hildebrandt 2008, 2016). Of course, literature reviews on single policy fields / dependent variables or single theories also exist (e.g. Busemeyer and Seitzl 2018; Haring 2011; Potrafke 2011; Turner 2011; Wolf 2006), yet those are less instructive for our identification of theoretical categories because they are policy specific, whereas our theoretical categories should apply to all policy fields. The table on the page after next lists the factors that were tested in the works reviewed by each of the four literature reviews. It shows that these factors are reflected in our theoretical categories. The literature reviews themselves use similar categories when providing an overview of the literature.

While the table lists all factors tested (which is important for deducing our theoretical categories), we now present the factors that predict Land policies according to the four literature reviews. Blumenthal (2009, 30–9) finds that the main predictors are first of all, party differences (yet providing only limited predictive power), and then 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 and proved as influential as socioeconomic conditions, whereas according to the new edition (Wolf and Hildebrandt 2016, 395–6), they have partially decreased. Wolf and Hildebrandt (2016, 391) state that the finding from the previous edition that the greatest differences lie between East and West Länder, as well as between territorial and city states, often deriving from socioeconomic differences, still largely holds true. Sack and Töller (2018, 611–2) find some partisan effects. Other influential predictors include socioeconomic problem pressure and, occasionally, interest groups. In all four literature reviews parties are a relevant predictor. Yet, in none of them are parties by far the strongest predictor. Specifically, Blumenthal (2009, 36) assigns "limited predictive power" to parties; Sack and Töller find mixed evidence (2016, 12); Wolf and Hildebrandt (2008, 366) consider them to be the best predictor together with socioeconomic conditions; Wolf and Hildebrandt (2016, 395–6) find decreased effects compared to Wolf and Hildebrandt (2008). Our comprehensive literature review, however, finds parties to be the by far strongest predictor.

Tested factors in literature reviews on Land policy analysis and our theoretical categories

| Blumenthal 2009 | Sack and Töller 2018 | Wolf and Hildebrandt 2008 | Wolf and Hildebrandt 2016 | Our theoretical categories |
|--|--|---|--|-----------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> Partisan composition of government | <ul style="list-style-type: none"> Partisan composition of government Right-of centre government | <ul style="list-style-type: none"> Partisan composition of government CDU/CSU- or SPD-led governments CDU/CSU, SPD, or Greens cabinet share FDP participation in government Role of Prime Minister Party leading the ministry in charge | <ul style="list-style-type: none"> Partisan composition of government Participation in government of CDU/CSU, SPD, FDP, or Greens CDU/CSU vs. SPD-Green governments Grand Coalitions Role of Prime Minister | Parties |
| <ul style="list-style-type: none"> Socioeconomic problem pressure | <ul style="list-style-type: none"> City states vs. territorial states Economic power, GDP Wage level Socioeconomic problems Unemployment rate Share of social welfare recipients, migrants, or teenagers | <ul style="list-style-type: none"> City states vs. territorial states Socioeconomic conditions Share of the youth or the elderly GDP per capita Unemployment rate Share of social welfare recipients Urbanization Citizenship of migrants Existence of after school care centres | <ul style="list-style-type: none"> City states vs. territorial states Socioeconomic conditions Exposure to climate change effects | Socioeconomic determinism |
| <ul style="list-style-type: none"> Path dependencies State-religion relationship | <ul style="list-style-type: none"> Institutional veto points | <ul style="list-style-type: none"> Path dependencies Direct democratic instruments Courts as veto player Rules on borrowing Proximity of elections | <ul style="list-style-type: none"> Direct democracy Portfolio assignment of policies | Institutions |
| | <ul style="list-style-type: none"> Tax revenues Budgetary restrictions | <ul style="list-style-type: none"> Financial strength Debt Budgetary problems | <ul style="list-style-type: none"> Tax revenues Budgetary problems | Financial power |
| | <ul style="list-style-type: none"> Policy networks Policy entrepreneurs | <ul style="list-style-type: none"> Strength of agricultural interest groups | <ul style="list-style-type: none"> Interest groups | Interest groups |
| <ul style="list-style-type: none"> Regional cultures Religious traditions | | | <ul style="list-style-type: none"> Citizens' preferences | Public opinion |
| <ul style="list-style-type: none"> East vs. West Germ. | <ul style="list-style-type: none"> East vs. West Germany | <ul style="list-style-type: none"> East vs. West Germany | <ul style="list-style-type: none"> East vs. West Germany | East/West Germ. |

3. Theories and theoretical categories

The aim of the evaluation is to assess the predictive power of public policy 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). This assessment takes place at an aggregated level, focusing on the core of a theory, i.e. the factor that the theory posits as decisive for policy making decisions (e.g. parties). We do not assess the specifics of a theory such as differentiated theoretical considerations or elaborated discussions about a theory's assumptions, which is certainly very relevant, but beyond the scope of this article. It also appears undoable within one article when at the same time many theories should be compared. Moreover, we are particularly interested in the predictive power of theories across policy fields (rather than in specific policy fields). Thus, we need to use public policy theories in a manner that applies/works across many policy fields, which we do by focusing on the core of the theory. To reiterate, our epistemological interest lies on the factor (such as an actor or a structure) that drives policy outputs, i.e. that determines the content of the policy output. It does not lie on the precise mechanism how this factor shapes policy-making (i.e. the specifics of the political process).

In order to compare the predictive power of theories, we create theoretical categories as described above. Theoretical categories are wider and less differentiated than theories. They are not a complex set of several interrelated descriptive and causal hypotheses. Instead, theoretical categories 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 mechanism. Using these wide theoretical categories based on a common mechanism constitutes a less differentiated (less precise and detailed) treatment of theories but allows us to assign all indicators from the policy analyses we evaluate into distinct classifications and compare them at a higher abstract level. By the term 'common mechanism', we do not refer to a particular causal mechanism in the sense of a long chain of precisely elaborated steps that link the independent to the dependent variable. Such causal mechanisms vary from case to case (and author to author) and are thus not suitable to design our theoretical categories. A 'common mechanism' is wider and subsumes various specific causal mechanisms that – in spite of their specificity – refer to the same factor as decisive for policy making decisions (e.g. parties).

The theoretical categories of our review were deliberately designed widely so that (a) they can be applied in all policy fields (in a policy field specific version), (b) all variables can be classified over the entire investigation period (and across diverse research designs), and (c) very different theoretical frameworks of policy analysts can be broken down into them (as authors usually develop unique models for their analysis, rendering a comparison of all of these models in their original form unfeasible). Although we acknowledge that the theories we evaluate are interlinked, we treat them as separate here because policy analysts do not agree on the nature of these links, again rendering a comparative analysis unfeasible.

4. Selected theoretical categories

We now present an overview of each theoretical category, highlighting the mechanism that the various indicators share and listing several exemplary operationalisations.

Parties

Partisan theory expects policy differences when different parties form the government. According to the policy-seeking motivation, the members of a party share fundamental political values and aims, as well as causal assumptions about how to realise them (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.). Thus, party differences arise because the members and elites of different parties adhere to different ideologies.

According to the vote-seeking motivation, certain parties are associated with certain population groups whose interests they advance in policy-making when in government (Hibbs 1977). In return, they secure the votes of their electoral groups through this clientelistic relationship. Thus, party differences exist because parties are linked to different population groups. The intensity of the link between parties and population groups has partially diminished over the last decades and some parties have been tied to different social groups than before, however, importantly, links between parties and population groups remain relevant to this date (Häusermann et al. 2013, 226–229). Party positions have been found to differ with regard to fundamental economic and societal conflicts, as evidenced by Budge et al. (2001) and many others. This research has revealed different party positions regarding, for example, economically liberal vs. state-interventionist policies or authoritarian vs. libertarian policies. Partisan effects have been shown in many studies for all levels of governments (e.g. Caughey et al. 2017; Grumbach 2018; Potrafke 2017; Wenzelburger 2015, 98–101).

| Common mechanism | Exemplary operationalisations |
|---|---|
| Indicators relating to different ideologies and aims of parties on which politicians base policy-making | Left vs. right governments, specific coalition formats, cabinet share of certain parties, party affiliation of responsible minister |

Preliminary note on the following two theoretical categories:

The theory of functionalism refers on the one hand to socioeconomic needs and on the other hand to resources which are required to meet these needs (e.g. Alber 2002; Obinger 2015; Stocker 2010). The given needs (reflecting demand) and the available resources (reflecting supply) thus form different sides of the same coin. Accordingly, for our assessment, we separate functionalism into two theoretical categories, entitled ‘socioeconomic determinism’ and ‘financial power’, which we present subsequently. This does not only reflect the conceptual distinction between functional demand and supply, but also follows the empirical observation that both sides are generally separated in empirical policy analyses (i.e. they are captured by different variables and not combined).

Socioeconomic determinism

The theory of socioeconomic determinism assumes that politicians react quasi-deterministically to certain functional problems and needs in society (Wilensky 1974; Zohlnhöfer 2008). 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 2010b). 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 (Jeffery 1999, 340; Reus 2016, 213). Policy differences among Länder are thus expected where these different policy-relevant socioeconomic conditions obtain. Since this theory subsumes a large number of factors from very different fields, we distinguish four subcategories: economic factors; demographic conditions; degree of urbanisation; and social factors.

| Common mechanism | Exemplary operationalisations |
|--|---|
| Indicators comprise socioeconomic conditions in terms of functional problems and needs in society to which politicians react | Economic factors (e.g. GDP per capita, unemployment rate, wage level); demographic conditions (e.g. proportion of senior citizens or foreigners); degree of urbanisation (e.g. distinction between city and territorial states, population density in territorial states,); social factors (e.g. number of welfare recipients per 100,000 inhabitants, rate of incarceration) |

Financial power

In mirror image to the needs of socioeconomic theory, financial resources are important. Some laws have a direct fiscal impact which means that they inevitably and irrespective of their particular implementation lead to increased or decreased revenues or expenditures of a Land compared to the status quo ex ante. This relates to laws that regulate the collection or distribution of a Land's budgetary resources (such as wage increases for Land employees or tax cuts) and laws that define rights of addressees of the law towards the Land (such as the services provided to prisoners). Other laws have an indirect fiscal impact as they incur higher or lower follow-up costs compared to the status quo on the Land. For example, the correct implementation of a law that imposes additional regulation on private actors requires more controls on the part of the Land and increases its personnel expenditures. The available financial resources of a Land define the options for action for law making that has fiscal implications: The more a Land possesses, the more cost-intensive policies it can afford (Wenzelburger 2014, 6f., 13). While in Germany the substantial differences in tax revenues are reduced by fiscal equalisation, financial power differences remain. Therefore, policy differences among Länder are expected if their financial power differs.

| Common mechanism | Exemplary operationalisations |
|---|---|
| Indicators relating to financial resources which define the affordable options for action | Debt per capita, tax revenues per capita, distinction between recipient and donor Länder in the fiscal equalisation scheme among Länder |

Institutions

Institutions are defined 'as both structures and rules that are formal, explicit and generally legally formalised and as informal norms that are implicit but shared by the members of an organisation or community' (Knoepfel et al. 2011, 99). According to neo-institutionalism, they facilitate and constrain actor behaviour. Their main function is to aggregate preferences and coordinate behaviour. Importantly, different institutions can translate the same set of preferences into different political outputs (Carey 2000, 739). Neo-institutionalist approaches can be subdivided into four variants with different foci and assumptions: rational choice, historical, sociological, and discursive institutionalism (Cairney 2012, 76ff.). Policy differences among Länder are expected when institutional differences exist among them, for example regarding veto players (Tsebelis 2002); for a comprehensive discussion of institutional differences among Länder, see Freitag and Vatter 2008 and Leunig 2007. Finally, the concept of path dependency (Pierson 2000) is a key analytical element of historical institutionalism and relates to frequent institutional differences among Länder. It posits that policy decisions are influenced by past ones in the sense that the costs of changing a path rise over time due to increasing returns, making it unlikely that fundamentally different policy alternatives get chosen outside critical junctures.

| Common mechanism | Exemplary operationalisations |
|--|--|
| Indicators are formal and informal rules and conventions which structure political decision-making (including path dependencies) | Number of and ideological distance between veto players within the government, provisions in Land constitutions (such as state objectives), procedures of direct democracy |

Interest groups

The influence of interest groups was initially conceptualised in particular by the power resource theory (Korpi 1983), which originally addressed the conflict between labour and capital, i.e. trade unions vs. employers' associations. Since then, also other voluntary groups that influence policy-making, such as environmental organisations, have been studied (Baroni et al. 2004, 143-5). Interest groups use various strategies to influence policies, contingent on the form of interest representation. In pluralist systems, they pri-

marily engage in lobbying activities such as providing information, donating to politicians and parties, and mobilising their members, but also in conducting campaigns to change public opinion (Giger and Klüver 2016, 192). In corporatist systems, interest groups that are provided access to corporatist arrangements can set policies jointly with the government (Molina and Rhodes 2002). Typically, trade unions and employers' associations are granted this privilege. According to the power resource theory, policy differences among Länder are expected when the power resources of relevant interest groups differ among them.

| Common mechanism | Exemplary operationalisations |
|--|---|
| 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 | Degree of organisation of associations, access to decision-makers |

Public opinion

The influence of public opinion is grounded in the theoretical assumption that politicians are responsive to the attitudes of citizens when making policy decisions. The reason is that citizens elect politicians whose policy stances are in line with their preferences (Downs 1957). Accordingly, politicians continuously pay attention to public opinion to be re-elected (Lax and Phillips 2009). Policy differences among Länder are expected when the attitudes of their citizenries differ. Cross-policy fields as well as issue-specific attitudes, both usually measured by surveys, can explain policy output. A special form of attitudes is derived from religion, whose fundamental values influence the political behaviour of believers and can become the yardstick even for nonbelievers and people of other faiths in a community over time (Budde et al. 2018, 48). Public opinion as presented by the media is also examined, for example by newspaper content analysis. This takes into account that the media do not present public opinion unbiasedly but have an impact of their own through agenda-setting and the framing and definition of issues (van Aelst 2014).

| Common mechanism | Exemplary operationalisations |
|---|---|
| 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 | Attitudes measured by surveys; share of Catholics, Muslims, etc.; public opinion presented by the media |

East/West divide

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 the Federal Republic of Germany with the reunification in 1990, and the old Länder (West). This factor is based on an area-specific combination of socio-economic 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. Economically, East Germans attach greater importance to equality and prefer more state intervention and social security (Arzheimer 2012). In societal issues, East Germans are more progressive (e.g. regarding women's equality), yet also more authoritarian (e.g. towards foreigners and public safety) (Besier 2007). Path dependencies result from fundamentally different institutions in the German Democratic Republic (GDR) as opposed to the Federal Republic of Germany (FRG), for example with regard to the education system and the availability of childcare facilities. According to these considerations, different policies are expected in Eastern and Western Länder.

| Common mechanism | Exemplary operationalisations |
|---|--------------------------------------|
| Indicators relating to the area-specific combination of economic and societal structures and needs, attitudes and values, and path dependencies, resulting from the 40-year division before reunification | Dummy for Eastern vs. Western Länder |

5. Coding

After we had defined our theoretical categories based on the two strands of the literature (as explained), we identified the individual indicators in all the policy analyses evaluated. If policy analyses used complex models, we separated the composing indicators. Then we assigned all indicators to the theoretical categories. This assignment could be done unambiguously, particularly because the authors of the policy analyses use terms in their theory chapters that make clear to which theoretical category an indicator belongs.

References:

- Alber, Jens. 2002. 'Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats?' *Berliner Journal für Soziologie* 12 (1): 5–35.
- Araral, Eduardo, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, Xun Wu. 2012. *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon: Routledge.
- Armingeon, Klaus, Fabio Bertozzi, and Giuliano Bonoli. 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 *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie*, edited by Silke I. Keil and S. Isabell Thaidigsmann, 299–336. Wiesbaden: VS.
- Barclay, Scott, and Shauna Fisher. 2003. 'The States and the Differing Impetus for Divergent Paths on Same-Sex Marriage, 1990–2001.' *The Policy Studies Journal* 31 (3): 331–52.
- Baroni, Laura, Brendan J. Carroll, Adam William Chalmers, Luz Maria Muñoz Marquez, and Anne Rasmussen. 2014. 'Defining and classifying interest groups.' *Interest Groups & Advocacy* 3 (2): 141–59.
- Béland, Daniel, and André Lecours. 2008. *Nationalism and social policy: The politics of territorial solidarity*. Oxford University Press.
- Berliner, Daniel, and Aaron Erlich. 2015. 'Competing for transparency: political competition and institutional reform in Mexican states.' *American Political Science Review* 109 (1): 110–28.
- Besier, Gerhard. 2007. 'Das Ost-West-Verhältnis in Deutschland.' In *15 Jahre Deutsche Einheit*, edited by id. and Katarzyna Stoklosa, 25–39. Berlin: LIT.
- Blumenthal, Julia von. 2009. *Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung*. Baden-Baden: Nomos.
- Brenke, Karl, and Klaus F. Zimmermann. 2009. 'Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall.' *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 78 (2): 32–62.
- Budde, Emma T., Christoph Knill, Xavier Fernández-i-Marín, and Caroline Preidel. 2018. 'A Matter of Timing: The Religious Factor and Morality Policies.' *Governance* 31 (1): 45–63.
- Budge, Ian, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara, and Eric Tanenbaum. 2001. *Mapping Policy Preferences*. Oxford: Oxford University Press.
- Busemeyer, Marius, and Lina Seitzl. 2018. 'The Partisan Politics of Early Childhood Education in the German Länder.' *Journal of Public Policy* 38 (2): 243–74.
- Cairney, Paul. 2012. *Understanding Public Policy*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Carey, John M. 2000. 'Parchment, Equilibria, and Institutions.' *Comparative Political Studies* 33 (6–7): 735–61.
- Caughey, Devin, and Christopher Warshaw. 2018. 'Policy Preferences and Policy Change: Dynamic Responsiveness in the American States, 1936–2014.' *American Political Science Review* 112 (2): 249–66.
- Caughey, Devin, Yiqing Xu, and Christopher Warshaw. 2017. 'Incremental Democracy: The Policy Effects of Partisan Control of State Government.' *Journal of Politics* 79 (4): 1342–58.

- Dodds, Anneliese. 2013. *Comparative Public Policy*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Brothers: New York.
- Freitag, Markus, and Adrian Vatter. 2008. *Die Demokratien der deutschen Bundesländer*. Stuttgart: UTB.
- Giger, Nathalie, and Heike Klüver. 2016. 'Voting Against Your Constituents?' *American Journal of Political Science* 60 (1): 190–205.
- González, Lucas. 2017. 'Electoral Competition and Social Spending in the Argentine Provinces.' *Journal of Politics in Latin America* 9 (1): 91–124.
- Gottschalk, Marie. 2010. 'Cell blocks & red ink: mass incarceration, the great recession & penal reform.' *Daedalus* 139 (3): 62–73.
- Grumbach, Jacob M. 2018. 'From backwaters to major policymakers: Policy polarization in the states, 1970–2014.' *Perspectives on Politics* 16 (2): 416–35.
- Haring, Merten. 2010. *Sportförderung in Deutschland*. Wiesbaden: VS.
- Häusermann, Silja, Georg Picot, and Dominik Geering. 2013. 'Rethinking Party Politics and the Welfare State. Recent Advances in the Literature.' *British Journal of Political Science* 43 (1): 221–40.
- Hecock, R. Douglas. 2006. 'Electoral competition, globalization, and subnational education spending in Mexico, 1999–2004.' *American Journal of Political Science* 50 (4): 950–61.
- Hertel-Fernandez, Alexander. 2014. 'Who Passes Business's Model Bills? Policy Capacity and Corporate Influence in U.S. State Politics.' *Perspectives on Politics* 12 (3): 582–602.
- Hibbs, Douglas A. 1977. 'Political Parties and Macroeconomic Policy.' *American Political Science Review* 71 (4): 1467–87.
- Imbeau, Louis M. et al. 2000. 'Comparative Provincial Policy Analysis.' *Canadian Journal of Political Science* 33 (4): 779–804.
- Ingram, Matthew C. 2012. 'Elections, Ideology, or Opposition? Assessing Competing Explanations of Judicial Spending in the Mexican States.' *The Journal of Law, Economics, & Organization* 29 (1): 178–209.
- Jeffery, Charlie. 1999. 'From Cooperative Federalism to a 'Sinatra Doctrine' of the Länder?' In *Recasting German Federalism*, edited by id., 329–42. London: Pinter.
- Knill, Christoph, and Jale Tosun. 2012. *Public Policy: A New Introduction*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Michael Hill, and Frédéric Varone. 2011. *Public Policy Analysis*. Bristol: Policy Press.
- Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Kousser, Thad. 2002. 'The Politics of Discretionary Medicaid Spending, 1980–1993.' *Journal of Health Politics, Policy and Law* 27 (4): 639–72.
- Lax, Jeffrey R., and Justin H. Phillips. 2009. 'Gay Rights in the States: Public Opinion and Policy Responsiveness.' *American Political Science Review* 103 (3): 367–86.
- Lax, Jeffrey, and Justin Phillips. 2012. 'The Democratic Deficit in the States.' *American Journal of Political Science* 56 (1): 148–66.
- Leunig, Sven. 2007. *Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich*. Opladen: Budrich.
- Lewis, Daniel C., and Matthew L. Jacobsmeier. 2017. 'Evaluating Policy Representation with Dynamic MRP Estimates: Direct Democracy and Same-Sex Relationship Policies in the United States.' *State Politics and Policy Quarterly* 17 (4): 441–64.
- Miller, Edward Alan. 2004. 'Advancing Comparative State Policy Research.' *State and Local Government Review* 36 (1): 35–58.
- Molina, Oscar, and Martin Rhodes. 2002. 'Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept.' *Annual Review of Political Science* 5 (1): 305–31.
- Moran, Michael, Martin Rein, and Robert E. Goodin. 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Obinger, Herbert. 2015. 'Funktionalismus'. In *Handbuch Policy-Forschung*, edited by Georg Wenzelburger and Reimut Zohlnhöfer, 35–54. Wiesbaden: Springer VS.
- Pacheco, Julianna. 2012. 'The Social Contagion Model: Exploring the Role of Public Opinion on the Diffusion of Antismoking Legislation across the American States.' *Journal of Politics* 74 (1): 187–202.
- Peterson, Paul E. 1995. *The Price of Federalism*. Washington: Brookings Inst.
- Pickup, Mark. 2006. 'Globalization, Politics and Provincial Government Spending in Canada.' *Canadian Journal of Political Science* 39 (4): 883–917.

- Pierson, Paul. 2000. 'Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.' *American Political Science Review* 94 (2): 251–67.
- Pomey, Marie-Pascale, et al. 2010. 'Do provincial drug benefit initiatives create an effective policy lab? The evidence from Canada.' *Journal of health politics, policy and law* 35 (5): 705–42.
- Potrafke, Niklas. 2011. 'Public Expenditures on Education and Cultural Affairs in the West German States.' *German Economic Review* 12 (1): 124–45.
- Potrafke, Niklas. 2017. 'Partisan Politics: The Empirical Evidence from OECD Panel Studies.' *Journal of Comparative Economics* 45 (4): 712–750.
- Reus, Iris. 2016. 'On a Successful Road to 'More Federalism' in Länder Politics?' *German Politics* 25 (2): 210–26.
- Rössel, Jörg, and Sebastian Weingartner. 2015. 'Nothing but the cuckoo clock? Determinants of public funding of culture in Switzerland, 1977–2010.' *Poetics* 49: 43–59.
- Sack, Detlef, and Annette Elisabeth Töller. 2018. 'Einleitung.' *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 12 (4): 603–19.
- Stocker, Rainer. 2010. 'Die Kulturpolitik der deutschen Bundesländer im Vergleich.' In *Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen*, edited by Markus Freitag and Adrian Vatter, 203–33. Berlin: LIT.
- Tandberg, David. 2010a. 'Politics, Interest Groups and State Funding of Public Higher Education.' *Research in Higher Education* 51 (5): 416–50.
- Tandberg, David. 2010b. 'Interest groups and governmental institutions: The politics of state funding of public higher education.' *Educational Policy* 24 (5): 735–78.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Turner, Ed. 2011. *Political Parties and Public Policy in the German Länder*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vampa, Davide. 2016. *The Regional Politics of Welfare in Italy, Spain and Great Britain*. Palgrave Macmillan.
- Van Aelst, Peter. 2014. 'Media, Political Agendas and Public Policy.' In *Political Communication*, edited by Carsten Reinemann, 231–48. Berlin: de Gruyter.
- Vatter, Adrian, and Markus Freitag. 2005. 'Politische Institutionen und kantonale Staatstätigkeit.' In *Reformen in Kantonen und Gemeinden*, edited by Reto Steiner, Andreas Ladner and Pascal Resit, 39–59. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Wenzelburger, Georg. 2014. 'Parties, Institutions and the Politics of Law and Order.' *British Journal of Political Science* 45 (3): 1–25.
- Wenzelburger, Georg. 2015. 'Parteien.' In *Handbuch Policy-Forschung*, edited by id. and Reimut Zohlnhöfer, 81–112. Wiesbaden: Springer.
- Wenzelburger, Georg, and Reimut Zohlnhöfer. 2015. *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer.
- Wilensky, Harold L. 1974. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Wolf, Frieder, and Achim Hildebrandt. 2008. 'Sechzehn Länder, sechzehn Felder.' In *Die Politik der Bundesländer*, edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 363–70. Wiesbaden: VS.
- Wolf, Frieder, and Achim Hildebrandt. 2016. 'Länderpolitik revisited.' In *Die Politik der Bundesländer*, 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 391–99. Wiesbaden: VS.
- Wolf, Frieder. 2006. *Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich*. Berlin: LIT.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2008. 'Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung.' In *Die Zukunft der Policy-Forschung*, edited by Frank Janning and Katrin Toens, 157–74. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2013. 'Politische Parteien und öffentliche Politik.' In *Handbuch Regierungsforschung*, edited by Karl-Rudolf Korte and Timo Grunden, 267–76. Wiesbaden: Springer.

G) Rating of theories and indicators (extended version) (section 4.2)

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.

In order to evaluate the policy analyses uniformly and systematically despite varying methods and operationalisations, we use a deliberately simple rating system with three values:

- + = 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) so that assessments are fundamentally equivalent across methods. While the assessment is based on a full reading of the text, we provide some exemplary quotations from the policy analyses for each code in the following bullet points:

- High predictive power ('+') is attributed to indicators that are statistically significant in all or most models in a quantitative analysis (verbalised e.g. as "the variable left government shows a statistically significant result") or consistently predict the output without major contradictions in a qualitative analysis (e.g. "parties do matter for primary education spending"). For QCA, the predictive power is also rated as '+' if a condition is not necessary, but merely consistently sufficient or consistently jointly sufficient with other conditions.
- Partial predictive power ('o') is attributed to indicators that are statistically significant in some but not all models in a quantitative analysis (e.g. "the variable share of the elderly shows mixed results") or contribute to predicting some of the cases while being contradictory in others in a qualitative analysis (e.g. "the analysis confirms a moderate influence of interest groups on the nature conservation policies of some Länder"). For QCA, partial predictive power is assigned to conditions that show contradictory results (such as a high membership rate being sufficient for one path of the solution term but a low membership rate being sufficient for another path) or are alone or jointly sufficient for a limited number of cases.
- No predictive power ('-') is attributed to indicators that are statistically insignificant in a quantitative analysis (e.g. "the urbanisation rate does not play a role") or do not contribute to predict a relevant portion of the cases in a qualitative analysis (e.g. "tax revenues do not seem to have impacted legislation in any of the Länder"). In QCA, this relates to conditions that are neither necessary nor sufficient.

The size of the effect is not taken into account because it cannot be retrieved from all policy analyses comparably. When assessing the predictive power, we generally follow the author; in the rare cases that an explicit evaluation is missing, we gather it ourselves from the regression tables or the text. For quantitative analyses, our assessment is based on the average across all tested models. That means that we take into account all models and assess in how many models significant as opposed to insignificant effects were found, in order to reach an overall assessment, just as the author would have done it. We only deviate from this if the author declares certain models more important, in which case we only consider these relevant models, for example only the full models. Robustness tests in quantitative analyses are included in the evaluation. For mixed method designs, we follow the overall assessment (of the empirical results from all methods used) by the authors. The advantage of including quantitative, qualitative, and mixed methodologies is that we avoid bias that arises when considering only one of these methods.

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 –, because it contradicts the causal mechanism of the theory tested. To reiterate, this only refers to findings which the author does not make sense of and no plausible reason at all for this finding can be deducted from the tested theory. These cases may represent false positive findings (type I error), indicators with low validity which rather measure another theory, or political phenomena political scientists have not yet fully understood. The following table shows these very few cases among the hundreds of indicators evaluated:

| Policy analysis | Theory | Indicator | Effect for increase of indicator value |
|----------------------------|---------------------------|---|--|
| Andronesco and Carnes 2015 | Socioeconomic determinism | Size of cohort of children under three | Lower percentage of children under three enrolled in daycare services provision |
| Bauer-Blaschkowski 2020 | Parties | Cabinet share of Greens | Lower proportion of decentrally accommodated asylum seekers |
| | Socioeconomic determinism | Birth rate | Higher proportion of decentrally accommodated asylum seekers |
| Beinborn et al. 2018 | Socioeconomic determinism | Youth unemployment rate | Lower level of governmental activity in the “independent youth policy“ |
| | Institutions | Previous level of activity and expenditures for youth (social) work (path dependency) | Lower level of governmental activity in the “independent youth policy“ in the present |
| Birkel 2008 | Financial power | GDP per capita | Lower number of police personnel |
| Busmeyer and Seitzl 2018 | Socioeconomic determinism | Share of young people | Lower public investments in early childhood education and care policy for children below six |
| Hartung and Hörisch 2018 | Interest groups | Degree of organisation of NABU and BUND | Less strict regulation of genetically modified organisms |
| Hörisch 2018 | Socioeconomic determinism | Unemployment rate | Higher expenditures per asylum seeker |
| Jeffery et al. 2014 | Socioeconomic determinism | GDP per capita | Lower civil servants’ pay |
| Schmid and Hedrich 2008 | Socioeconomic determinism | Unemployment rate | Lower labour market expenditures |
| Tepe and Vanhuysse 2014 | Socioeconomic determinism | Population share of people above 65 years of age | Lower number of employed artists in theatres and orchestras |
| | Parties | Cabinet share of FDP | Lower number of employed artists in theatres and orchestras |

In order to arrive at an overall assessment for a theory, the individual assessments of the corresponding indicators are aggregated.⁵ 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 part H of this online appendix. To ensure intercoder reliability, the authors of this article checked each other’s assessments for plausibility and rigour on the basis of the text references and discussed cases of doubt.

⁵ Accordingly, for the overall assessment of the theory of socioeconomic determinism, which has four subcategories, we also aggregate the assessments of all indicators equally (and do not aggregate the assessment of the subcategories, which may bias the overall assessment because the number of indicators varies by subcategory).

We will now apply these assessment guidelines to four exemplary policy analyses to briefly illustrate how the assessment was conducted. In order to demonstrate that different methods can be assessed comparatively, we select a quantitative study (Tepe and Vanhuysse 2014), a qualitative case study (Dose and Reus 2016 on employment relations and labour market), a QCA (Hartung and Hörisch 2018), and a mixed method design (Andronescu and Carnes 2015).

We begin with the assessment of individual indicators and first consider high predictive power ('+').

- For Tepe and Vanhuysse 2014, we assign high predictive power only to the indicator 'cabinet share of right and left parties'. It shows a significant effect for both parts of the dependent variable: the funding of theatres and orchestras per capita ("state-level subsidies for public theatres and orchestras are positively associated with a larger share of left-camp ministers") and the number of employed artists in theatres and orchestras ("In line with H3, the number of employees in public theatres and orchestras is positively associated with the share of left-camp state ministers"). The other variables do not show a significant effect for both parts of the dependent variable and are thus not evaluated as having high predictive power.
- For Dose and Reus 2016, three indicators receive high predictive power. The 'competitive pressure by private sector regarding qualified personnel' and the 'competitive pressure by other Länder' are considered the "most convincing independent variables" that predict variation in the dependent variable. No evidence is mentioned by the authors that any case contradicts this finding. Therefore, both indicators are assigned high predictive power. The authors further conclude that the 'strained budgetary situation' "explains the fragmentation of the laws", meaning the variance in law content. While the authors provide deeper evidence for Bavaria and North Rhine-Westphalia, they do not name any Land for which the 'strained budgetary situation' does not show the expected effect.
- Hartung and Hörisch's 2018 study does not include an indicator with high predictive power. This is because none of the conditions is necessary or consistently sufficient. While two conditions are sufficient in conjunction with other ones, the first one ('CDU ministers in charge') shows contradictory effects as the solution term indicates that both a high as well as a low membership rate in the condition (i.e. having a CDU minister in charge as well as having a minister in charge from any party but the CDU) leads to the outcome, resulting in the authors' conclusion: "For CDU we did not find consistent effects". The second one ('Green ministers in charge') is deemed by the authors as not being "a predominant condition for the adoption of GMO policies" as the path which includes a high membership rate in it covers only few Länder. According to our guidelines, we follow the authors' judgment.
- For Andronescu and Carnes 2015, three indicators show high predictive power, namely 'left government', 'proportion of females among workforce', and 'share of Catholics'. This follows from the overall conclusion regarding the results of both the quantitative and qualitative analysis, on which the assessment of mixed method designs is based. The authors name the associations of precisely those three indicators with the dependent variable, which the analyses revealed ("We find that higher percentages of women in the workforce and lasting patterns of Social Democratic party control at the regional level are associated with higher levels of daycare services, while large Catholic populations are negatively associated with the extent to which these services are available."). Moreover, an East/West dummy is tested but not verbally analysed by the authors. Our own assessment of the regression table shows that it turns out significant in all six regression models. The East/West dummy is not considered in the complementary qualitative analysis which, however, covers only four Länder. Overall, we also assess East/West as having high predictive power due to the consistent results in the quantitative part, which overshadow the lack of evidence and testing in the case studies that comprise only four Länder.

We now turn to partial predictive power ('o'):

- In Tepe and Vanhuysse 2014, five indicators offer a partial prediction. This is because they show significant effects for one of the two parts of the dependent variable, while being insignificant for the other. For example, the 'share of theatres and orchestras subordinate to the Land in all theatres and orchestras' is positively associated with the funding of theatres and orchestras per capita, but is not associated with the number of employed artists in theatres and orchestras ("Focusing on the number of artists employed in public theatres and orchestras ... the number of legal entities of the state loses its statistical significance").

- For Dose and Reus 2016, the ‘long tradition of participation in cooperation among Länder’ is assessed as having partial predictive power. This reflects that this variable can predict the output of some Länder, namely “the coastal Länder ... except for Lower Saxony”. In other words, the variable does neither offer a prediction for most or all Länder, leading to a “+”, nor does it fail to predict any Land output, resulting in a “–”.
- In Hartung and Hörisch 2018, the indicators ‘CDU ministers in charge’ and ‘Green ministers in charge’ provide a partial prediction. As was already elaborated in detail above, both conditions are part of the sufficient conditions in the solution term, but fail to provide a consistent prediction for a larger number of Länder.
- For Andronescu and Carnes 2015, ‘GDP per capita’ is the only indicator which we evaluate as contributing a partial prediction. As the authors do not verbally discuss the regression results for this variable, we extract the information ourselves and find that the indicator shows a significant effect in two of the six regression models. GDP per capita is not considered in the case studies at all. This leaves us with an overall assessment of the indicator as showing an effect on the dependent variable but only under very specific circumstances.

Finally, we discuss the lack of predictive power (‘–’):

- In Tepe and Vanhuyse 2014, four indicators provide no prediction as they are insignificant for both parts of the dependent variable. For example, the number of visitors of theatres and orchestras per capita “has no impact on state subsidies” as the author state; moreover, our own assessment of the regression table regarding the second part of the dependent variable, the number of artists, shows a non-significant effect of the number of visitors as well.
- Dose and Reus’ 2016 analysis reveals that “partisan effects seem not to have influenced the fragmentation of public sector law”. Thus, the coalition format, which is the operationalisation of partisan effects used in the article, is assessed as offering no prediction.
- In Hartung and Hörisch 2018, the indicator ‘degree of organisation of NABU and BUND’ is assessed as offering no prediction because the empirical results contradict the theoretical expectation (“On the contrary, our results show strict GMO regulations in states where the NABU and BUND are rather weak”).
- For Andronescu and Carnes 2015, the ‘size of the cohort of children under three’ is the only indicator which lacks predictive power. This indicator is also not verbally discussed by the authors. Our own assessment of the regression table indicates that it shows an insignificant effect in three out of six models and a significant effect, yet not with the theoretically expected sign, in the other three models. Thus, no evidence in favour of this theoretical argument is shown.

The assessments of the individual indicators are aggregated to provide for an overall assessment of a theory. For socioeconomic determinism, we additionally assess the four subcategories (economy, demographics, social conditions, and urbanisation). Using again the four exemplary policy analyses, we provide illustrations.

- For Tepe and Vanhuyse 2014, we conducted three aggregations of indicators. First, the two party indicators are ‘+’ and ‘–’, respectively, which results in an overall ‘o’, which represents mixed evidence. Second, for economy, three indicators with a ‘o’ and two indicators with a ‘–’ are aggregated towards a ‘o’, representing again mixed evidence. Third, socioeconomic determinism is assessed as ‘o’, based on three indicators with ‘o’ and ‘–’ each. In such cases, we decide for the more positive interpretation of predictive power, especially because we do not seek to ‘punish’ theories that are tested with many indicators rather than only the ones most likely to result in confirmations.
- Dose and Reus’ 2016 analysis only requires one aggregation for economy. Here, both indicators are ‘+’, resulting in an overall assessment of high predictive power (‘+’) for economy.
- Hartung and Hörisch 2018 similarly necessitate one aggregation only. The two party indicators are assessed as ‘o’, thus the overall evaluation of partisan effects is ‘o’ as well.
- For Andronescu and Carnes 2015 we aggregated the economic indicator with a ‘+’ sign and the demographic indicator with a ‘–’ sign to an overall assessment of socioeconomic determinism as offering partial prediction (‘o’).

References:

- Andronescu, Cristina G., and Matthew E. Carnes. 2015. Value Coalitions and Policy Change: The Impact of Gendered Patterns of Work, Religion and Partisanship on Childcare Policy across German States. *Journal of European Social Policy* 25 (2): 159–174.
- Dose, Nicolai, and Iris Reus. 2016. The Effect of Reformed Legislative Competences on Länder Policy-making: Determinants of Fragmentation and Uniformity. *Regional & Federal Studies* 26 (5): 625–644.
- Hartung, Ulrich, and Felix Hörisch. 2018. Regulation vs Symbolic Policy-making: Genetically Modified Organisms in the German States. *German Politics* 27 (3): 380–400.
- Tepe, Markus, and Pieter Vanhuysse. 2014. A Vote at the Opera? The Political Economy of Public Theatres and Orchestras in the German States. *European Journal of Political Economy* 36 (1): 254–273.

H) Evaluation of individual policy analyses (database) (section 4.2)

In the following, we provide the full information for each data point used in the article to make our database and results transparent. We organise the information according to publications (highlighted in light blue headlines subsequently) and start by giving the full reference of each publication below each publication headline. As explained in the article, a policy field constitutes the unit of analysis and some publications include several policy fields. Therefore, we state the policy fields investigated for each publication and highlight them in grey subsequently. For each policy field, we then provide the following information:

- Länder analysed
- investigation period
- dependent variable (DV)
- type of dependent variable (policy content or spending)
- the independent variables (IVs) tested and the result of these tests regarding the predictive power (+, o, -); this is provided for each indicator in the policy analysis and then aggregated for the overall predictor, which is marked in bold
- quotations from the policy analysis that prove the assessment of the predictive power
- method (quantitative, qualitative, or mixed).

The selection of Länder and the investigation period often do not differ even if several policy fields are investigated within one publication. Thus, we state them only at the beginning of each table rather than repeating them, if they apply to all policy fields equally.

If several dependent variables within one policy field are analysed separately in a policy analysis, we first present the findings on the predictive power of the independent variables for each dependent variable separately and then aggregate these findings for our unit of analysis, the policy field, afterwards.

We use the following Länder abbreviations:

| | | | |
|----|-------------------------------|----|------------------------|
| BB | Brandenburg | NI | Lower Saxony |
| BE | Berlin | NW | North Rhine-Westphalia |
| BW | Baden-Wuerttemberg | RP | Rhineland-Palatinate |
| BY | Bavaria | SH | Schleswig-Holstein |
| HB | Bremen | SL | Saarland |
| HE | Hesse | SN | Saxony |
| HH | Hamburg | ST | Saxony-Anhalt |
| MV | Mecklenburg-Western Pomerania | TH | Thuringia |

If necessary, we provide remarks in *italics* so that our own remarks can be clearly distinguished from quotations from the policy analyses. We do not put the latter into explicit quotation marks as the respective section is entirely devoted to quotations.

Andronescu, Cristina G./Carnes, Matthew E., 2015: Value coalitions and policy change: the impact of gendered patterns of work, religion and partisanship on childcare policy across German states. *Journal of European Social Policy*, 25(2), pp. 159–174.

| | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 2005–2011 | | |
| Policy field | Social welfare and health care | | |
| DV | Percentage of children aged under three enrolled in daycare services provision <i>Remark: This child care rate is considered a policy output because it is largely determined by Land legislation. This is because the demand by parents strongly exceeded the existing daycare services provision in all Länder during the investigation period. The child care rate is therefore a proxy of Land expenditures for child care, as the authors state themselves.</i> | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Left government |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) |
| | | | Proportion of females among workforce |
| | | | Demographics (total) |
| | | | Size of the cohort of children under three |
| | Financial power | o | GDP per capita |
| | Public opinion | + | Share of Catholics |
| | East/West | + | |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | p. 165 (all variables: results of quantitative analysis) Model 1 presents our model using fixed effects. All three of our main independent variables show statistically significant results in the hypothesized directions. Greater proportions of working women are correlated with higher levels of daycare services, while larger populations of Catholics are correlated with lower levels of daycare services for children under three. Greater left parties' dominance is also correlated with higher levels of availability of daycare services. Among the control variables, the size of the population aged under three and the revenue per capita do not exhibit statistically significant coefficients. [...] Model 2 evaluates the importance of the East–West geographic control variable representing the historical legacy of the German division. This model confirms the results of our first model, with the exception of the Catholic population variable, which no longer has a significant association. This may be an artefact of the geographic concentration of the Catholic population in the West. | | |
| | <i>Own evaluation of regression tables on pp. 165-66:</i> | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • <i>East/West: significant with theoretically expected sign across all models</i> • <i>GDP per capita: significant with theoretically expected sign in two out of six models</i> • <i>Size of cohort of children under three: significant in three out of six models, however, not</i> | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p><i>with the theoretically expected sign</i></p> <p>p. 166 (parties and share of Catholics: results of robustness checks for quantitative analysis) Models 3 and 4 employ a measure of left parties' control that counts cumulative years of power only from 2005 to 2011. As can be seen, the results in Model 3, which employs fixed effects, are unchanged. However, in Model 4, which includes the East–West variable, the left parties' variable loses significance, indicating that longevity and legacy matter in producing higher levels of childcare services; shorterlived and more recent governments from the Left have less influence than their long-standing peers. The Catholic variable also loses significance, but again this seems to be driven by the geographic concentration of Catholics in the West. [...] Models 5 and 6 find further support for our findings about partisanship, even in this contemporaneous framework, while the percentage Catholics variable again loses significance once the geographic control is introduced.</p> <p>p. 170 (all variables: results of case studies) The historical analysis above shows that government partisanship is highly important in shaping under-three childcare coverage, either lending pivotal support to demands expressed by working women or acting against them. When in power, leftist parties proposed, introduced and enacted policies that promoted the expansion of under-three daycare services. In turn, those from the right slowed such expansion. Länder under legislative control of parties of the Left moved towards increasing Land-level support for institutional daycare services for children under three, as well as towards the reduction of parental contributions for these services. Conversely, weak patterns of control of the state legislature by the left parties, coupled with low proportions of working women, were associated with the strongest constraint on the availability of these services. These dynamics were further accentuated by the pressures exercised by large Catholic populations.</p> <p>p. 160 (parties, proportion of females among workforce, and share of Catholics: overall result) We find that higher percentages of women in the workforce and lasting patterns of Social Democratic party control at the regional level are associated with higher levels of daycare services, while large Catholic populations are negatively associated with the extent to which these services are available.</p> <p>p. 171 (share of Catholics: overall result) [...] higher levels of Catholic religious affiliation are negatively correlated with levels of daycare services for children under three. Our case studies, however, suggest that religion is rarely able to be a decisive influence on policy decisions. Rather, it relies on coordination with political parties and local leadership to see its preferences enacted.</p> |
| Method | Mixed (quantitative and qualitative) Quantitative (all Länder) Qualitative (complementary case studies for MV, RP, SL, and SN) |

Arends 2017

Arends, Helge, 2017: Equal living conditions vs. cultural sovereignty? Federalism reform, educational poverty and spatial inequalities in Germany. *Publius: The Journal of Federalism*, 47(4), pp. 673–706.

| | |
|-----------------------------|-----------|
| Länder | All |
| Investigation period | 2004–2014 |
| Policy field | Education |

| | | | | |
|--|---|---------------------------|---|------------------------------|
| DV | Average monthly real gross salary for teachers employed as civil servants | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) | + |
| | | | Unemployment rate | + |
| | | | Demographics (total) | - |
| | | | Share of foreign students | - |
| | | | Share of students with learning difficulties | - |
| | | | Urbanisation (total) | - |
| | | | City states | - |
| | Financial power | o | Public spending to GDP ratio | - |
| | | | GDP per capita | - |
| | | | Wage level of employees who are not marginally employed | + |
| | Institutions | + | Blurring of accountability by the vertical equalisation scheme (taxpayers cannot link tax payments to central government to public service provision by regional and local governments) | + |
| | | | Blurring of accountability by the horizontal equalisation scheme | + |
| East/West | - | | | |
| TEXTUAL PROOF | | | | |
| <p>p. 686 (socioeconomic determinism, financial power, and institutions) The differences in wage levels can be explained by rational arguments, in this case by fiscal strength, compensating wage differentials and the fiscal illusion effect.</p> <p>pp. 685-86 (socioeconomic determinism) Model 3 suggests that the notion of compensating wage differentials may be relevant in the German case. The positive effect of the unemployment rate goes into this direction: Beamte teachers who teach in a state characterized by a higher share of students with disadvantaged socio-economic background seem to be compensated [...]. The share of foreign students and the share of students with learning difficulties, however, do not seem to matter.</p> <p>p. 685 (financial power) Of [the variables proxying fiscal strength; authors' remark], the regional wage rate seems to be the best proxy for the revenue a federal state has at its disposal: if the wage level in a state increases by 1 Euro, the federal states raise Beamte pay by 0.35 Cents (model 2). GDP per capita and spending per GDP are not significant.</p> <p>p. 686 (vertical and horizontal equalisation schemes) Looking at the fiscal illusion variables (model 4), i.e., the shares of revenue coming from the central government and from other federal states, respectively, the evidence suggests that the fiscal illusion effect itself seems to be relevant only for the transfers from the central level. [...] Surprisingly, however, a state that receives 1 percentage point more from other federal state pays around 13 Euros less. In contrast to the federal government, federal states seem</p> | | | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>to hold each other accountable.</p> <p>p. 685 (East/West) The first column confirms the straightforward observation that the federal pay level and differences between East and West explain a large part (64 percent) of the variation in salaries. [...] However, the latter effect vanishes when controlling for variables proxying fiscal strength.</p> <p><i>Own evaluation of regression tables:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>City states dummy is insignificant</i> <p><i>Remark: The following variables are not included in the assessment: 1) The ‘pay level of federal public servants’ does not differ among Länder. 2) The variable ‘no Beamte teacher’ is a dummy for Länder that have only few civil servants among their teachers (compared to many). It is excluded because it functions merely as a control variable to cope with the methodological problem that teachers’ salaries cannot be well compared across all Länder. The latter follows from the systematic differences among Länder regarding the employment status of teachers as either employees or civil servants.</i></p> |
| Method | Quantitative |

Bandau Bothner 2020

Bandau, Frank/Bothner, Fabio, 2020: Die Einführung der Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte: Ein QCA-basierter Bundesländervergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 14, pp. 3–31.

| | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|---|
| Länder | All | | | |
| Investigation period | 2009–2018 | | | |
| Policy field | Law enforcement | | | |
| DV | Mandatory identification of police officers | | | |
| DV type | Policy content | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | |
| | | | INDIVIDUAL ASSESSMENT | |
| | Parties | + | Participation in government of Greens or The Left | + |
| | | | Participation in government of CDU/CSU | o |
| | Public opinion | + | Search frequency for “police violence” in Google (public salience) | + |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | <p>p. 24 (all variables) Die QCA hat demonstriert, dass das Vorhandensein eines Agenda-Setters eine notwendige Bedingung darstellt und damit von zentraler Bedeutung für die Einführung der Kennzeichnungspflicht ist. So waren mit einer Ausnahme in allen Ländern, in denen die Kennzeichnung eingeführt wurde, zu diesem Zeitpunkt entweder die Grünen und/oder die Linken an der Regierung beteiligt. Darüber hinaus lässt sich auf Basis der QCA festhalten, dass das Auftreten eines Agenda-Setters bei gleichzeitigem Fehlen eines Blockierers eine günstige Regierungs-</p> | | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>konstellation für die Einführung der Kennzeichnungspflicht darstellt. [...] Dabei hat sich gezeigt, dass Focusing Events [...] die Einführung der Kennzeichnungspflicht begünstigen.</p> <p><i>Remark: 'Agenda-setter' refers to 'Participation in government of Greens or The Left', 'focusing event' refers to 'public opinion', 'Blockierer' refers to 'Participation in government of CDU/CSU'.</i></p> <p>pp. 12, 15-7 (parties)</p> <p>Die erste Kondition erfasst dabei, ob eine Partei an der Landesregierung beteiligt ist, die eine Kennzeichnungspflicht entschieden ablehnt und diese damit blockieren kann. Das wäre der Fall, wenn CDU oder CSU der Regierung angehören. [...] Insgesamt war die CDU in drei Ländern (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt) an der Regierung beteiligt, während es zur Verabschiedung der Kennzeichnungspflicht kam. [...] Der zweite Lösungsterm zeigt jedoch, dass die Kombination von Agenda-Setter und Focusing Event sogar trotz des Vorhandenseins eines Blockierers in der Regierung zur Einführung der Kennzeichnungspflicht führen kann.</p> <p>Der erste Lösungsterm (P1) beschreibt einen Fall (Berlin 2006–11) und zeigt, dass es zu einer Einführung kommt, wenn kein Gegner der Kennzeichnungspflicht, also weder CDU noch CSU, über Vetomacht in der Regierung verfügen [...] Nachdem Berlin im Anschluss an ein Focusing Event mit der Kennzeichnung von Polizeibeamten vorangeschritten war (P1), waren an der Regierung beteiligte Befürworter der Kennzeichnung in zahlreichen Bundesländern in der Lage, die Kennzeichnungspflicht auch ohne Focusing Event durchzusetzen. Sie mussten dabei nicht den Widerstand eines Blockierers brechen, weil die CDU jeweils in die Opposition verbannt war.</p> |
| Method | Qualitative (csQCA, case studies on BE, HE, MV, RP, SH) |

Bauer-Blaschkowski 2020

Bauer-Blaschkowski, Svenja, 2020: Politik nach Präferenzlage oder pragmatisches Problemlösen? Landesregierungen und die Unterbringung von Asylbewerbern (1995-2016). *der moderne staat*, 13(1), pp. 1–26.

| | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|---|
| Länder | All | | | |
| Investigation period | 1995–2016 | | | |
| Policy field | Immigration and integration | | | |
| DV | Proportion of decentrally accommodated asylum seekers | | | |
| DV type | Policy content | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | |
| | | | INDIVIDUAL ASSESSMENT | |
| | Parties | + | Cabinet share of SPD | + |
| | | | Cabinet share of CDU/CSU | + |
| | | | Cabinet share of FDP | + |
| | | | Cabinet share of Greens | – |
| | | | Cabinet share of The Left | – |
| | | | Vote share of populist and right-extremist parties | + |

| THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
|---|--------------------|--|-----------------------|
| Socioeconomic determinism | o | Economy (total) | – |
| | | Unemployment rate | – |
| | | Demographics (total) | o |
| | | Population share of asylum seekers | – |
| | | Share of females among asylum seekers | + |
| | | Birth rate | – |
| | | Share of foreigners | – |
| | | Urbanisation (total) | + |
| | | City states | + |
| Financial power | – | Purchasing power per capita (as proxy) | – |
| Public opinion | + | Proportion of voters with an attitude critical of asylum and party identification among all voters with party identification of the respective party | + |
| <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>p. 15 (parties) Ein steigender Kabinettsitzanteil der FDP übt entsprechend Hypothese 6 einen statistisch signifikanten positiven Effekt auf den Anteil dezentraler Unterbringung aus, der in den meisten Robustheitschecks Bestand hat. Steigende Kabinettsitzanteile von Grünen und der Linken führen wider Erwarten zu einem sinkenden Anteil dezentraler Unterbringung. Besonders überraschend ist dieser Befund für Bündnis 90/Die Grünen, da diese aufgrund ihres besonders libertär-inklusive Wertekanons erwartungsgemäß die permissivste Unterbringungspolitik verfolgen sollten. Allerdings zeigen die verschiedenen Modelle und nachfolgende Robustheitschecks auch, dass die Befunde instabil sind: Die Effekte von Grünen und Linken schwanken je nach Modellierung zwischen völliger Insignifikanz und einem 1%-Signifikanz-Niveau.</p> <p>pp. 17-8 (parties, public opinion) Vielmehr zeigte sich, dass insbesondere SPD und Union in der Lage sind, die Art der Unterbringung in den Bundesländern gemäß ihren pluralistisch-inklusive bzw. konservativ-exklusive Wertvorstellungen zu gestalten, Politiken aber unter Berücksichtigung asylkritischer, exklusiver Einstellungen ihrer klassischen Wählerschaft anzupassen. Des Weiteren wurde ersichtlich, dass sowohl SPD als auch Unionsparteien ihre Unterbringungspolitiken im Wettbewerb mit rechten Parteien justieren: Die Unionsparteien gestalten diese deutlich restriktiver – allerdings lediglich im Wettbewerb mit der AfD nach deren Parteigründung 2013. Die SPD reagiert, entgegen der theoretischen Vermutung, mit einer „permissiven Gegenstrategie“. [...] Der überraschende Befund zur SPD kann möglicherweise mithilfe der Argumentation von Tim Bale, Christoffer Green-Pedersen, André Krouwel, Kurt Richard Luther und Nick Sitter (2010) eingeordnet werden: Diese machen in ihrer Untersuchung verschiedene Reaktionsstrategien linker Parteien auf das Aufkommen von rechtspopulistischen Parteien aus und stellen unter anderem dar, dass linke Parteien bisweilen mit einer stärkeren Betonung der eigenen Werte und nicht etwa mit Anpassung reagieren.</p> <p>pp. 13-4 (socioeconomic determinism, financial power) Entsprechend der vermuteten Wirkrichtung von Hypothese 1a geht ein steigender Anteil von weiblichen Asylbewerbern statistisch signifikant mit einem steigenden Anteil dezentraler Unterbringung einher. Überraschenderweise liefern die Modelle keine Evidenz dafür, dass</p> | | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>eine drastische Zunahme des Anteils von Asylbewerbern eine dezentrale Unterbringung erschwert oder gar unmöglich macht. [...]</p> <p>Für die Variablen Arbeitslosenquote und Konsum pro Kopf ergeben sich sowohl positive als auch negative, aber durchgängig statistisch insignifikante, Effekte. Entgegen den Erwartungen in Hypothese 1b geht eine höhere Geburtenrate mit einem höheren Anteil dezentraler Unterbringung einher, allerdings ist der Effekt nur in zwei Modellierungen statistisch signifikant. Auch für die Argumentation, dass knapper Wohnraum bedingt, dass Asylbewerber weniger dezentral untergebracht werden können, findet sich in den Modellierungen keine Evidenz: Vielmehr zeigen sie, dass Stadtstaaten einen statistisch signifikant höheren Anteil an dezentraler Unterbringung aufweisen. Dieser Befund lässt sich gegebenenfalls damit erklären, dass sämtliche Stadtstaaten in den vergangenen Jahren trotz Wohnraumknappheit Beschlüsse gefasst haben, Asylbewerber vorzugsweise bzw. sogar ausschließlich (Berlin) in Wohnungen unterzubringen.</p> <p><i>Own evaluation of regression table:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 'Purchasing power per capita' is insignificant |
| Method | Quantitative |

Baum Seitz 2003

Baum, Britta/Seitz, Helmut, 2003: Demographischer Wandel und Bildungsausgaben: Empirische Evidenz für die westdeutschen Länder. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72(2), pp. 205–219.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|-----------------------------|
| Länder | All West ("old") Länder except BE (BY, BW, HB, HE, HH, NI, NW, RP, SH, SL) | | |
| Investigation period | 1978–1999 | | |
| Policy field | Education | | |
| DV | Expenditures for general and vocational schools per inhabitant of the target age group of such schools (divided into five types of expenditures) | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) |
| | | | Unemployment rate |
| | | | Demographics (total) |
| | | | Share of young people |
| | | | Share of the elderly |
| | Financial power | – | Land revenues per capita |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | <p><i>Remark: Some of the following quotations present joint results for the municipal and Land level. For our assessment, we only take into account the results for the Land level.</i></p> <p>p. 216 (share of young people)</p> <p>Die im Kontext unserer Fragestellung nach den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Bildungsausgaben zentrale Variable ist die Jugendquote, also der Anteil der Einwoh-</p> | | |

| | |
|---------------|--|
| | <p>ner im bildungsrelevanten Alter. Diese Variable ist [...] in allen Schätzungen signifikant.</p> <p>pp. 215-16, 218 (share of the elderly) Die „Altenquote“ zeigt bei den Parameterschätzungen ein sehr differenziertes Bild. In den Länderausgabengleichungen – einschließlich der Gleichung für den Lehrerbstand – geht diese in der Regel mit einem signifikant negativen Parameter in die Schätzgleichungen ein, wobei allerdings der Umstand, dass der Parameter in der Personalausgabengleichung nicht signifikant, in der Lehrergleichung jedoch signifikant ist, erklärungsbedürftig ist. [...] wobei [...] auf Länderebene [...] in der Tendenz von Evidenz in Richtung „intergenerational conflicts“ gesprochen werden kann. [...] So wurde [...] auf der Länderebene festgestellt, dass mit einer steigenden Altenquote die Schulausgaben sinken.</p> <p>p. 216 (share of foreign pupils) Die Ergebnisse für die Variable „Anteil ausländischer Schüler an der Gesamtzahl der Schüler“ zeigen durchgängig einen positiven, wenn auch nicht immer signifikanten Einfluss auf die Schulausgaben je Einwohner im bildungsrelevanten Alter.</p> <p>p. 216 (unemployment rate) Die Arbeitslosenquote geht auf der Länderebene mit einem schwach signifikant positiven Parameter in die Personalausgabengleichung ein, während in der Schätzgleichung für die Lehrer-Schüler-Quote der Parameter signifikant positiv ist.</p> <p>p. 218 (financial power) Als weiteres beachtenswertes Resultat lässt sich festhalten, dass reale Verbesserungen der Einnahmensituation der Länder [...] keine [...] Auswirkungen auf das öffentliche Bildungsangebot im Schulbereich haben.</p> <p><i>Own evaluation of regression tables:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>‘Share of the elderly’ and ‘unemployment rate’ are partially significant</i> |
| Method | Quantitative |

Beinborn et al. 2018

Beinborn, Niclas/Grohs, Stephan/Reiter, Renate/Ullrich, Nicolas, 2018: „Eigenständige Jugendpolitik“: Varianz in den Ländern. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12(4), pp. 743–762.

| | |
|-----------------------------|---|
| Länder | All |
| Investigation period | 2011–2015 |
| Policy field | Social welfare and health care |
| DV | <p>Level of governmental activity in the so called “independent youth policy“ in four focus areas (activities regarding “participation”, “visibility and information”, “perspective”, and “European dimension of the measures”)</p> <p><i>Remark: The trigger for these Land activities was a European Commission initiative to replace the “classic” youth policy by a cross-departmental and activating approach. This did not involve uniform European regulation, however, thus allowing for diversity among Land policies.</i></p> |
| DV type | Policy content |
| IVs | OVERVIEW |

| THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
|--|--------------------|---|-----------------------|
| Parties | o | Left (SPD-led, SPD-The Left, and SPD-Greens) vs. right governments (CDU/CSU and CDU-FDP) | o |
| Socioeconomic determinism | o | Economy (total) | – |
| | | Youth unemployment rate (problem pressure) | – |
| | | Demographics (total) | + |
| Financial power | + | Debt level per capita | + |
| Interest groups | – | Seat share of youth associations in Land council for youth welfare (<i>Landesjugendhilfeausschuss</i>) | – |
| Institutions | – | Previous level of activity and expenditures for youth work and youth social work per young inhabitant (path dependency) | – |
| <p>TEXTUAL PROOF</p> <p><i>Remark: The party indicator is assessed as “o” to reflect that on the one hand no association is found in the bivariate analysis while on the other hand in the QCA the dominance of left governments proves to be a major element of the necessary and sufficient conditions that predict the outcome.</i></p> <p>pp. 11-12 (socioeconomic determinism and financial power) Hinsichtlich der fiskalischen Situation scheint ein klarer Zusammenhang zu bestehen. Mit steigender Pro-Kopf-Verschuldung sinkt der Grad der Umsetzung Eigenständiger Jugendpolitik. Einzig die zurückhaltenden Nachzügler fallen aus dem Rahmen; sie weisen die zweitbeste fiskalische Situation auf. [...]</p> <p>[Anteil Jugendlicher:] So zeigt sich in der Tat ein Zusammenhang: Länder mit höherem Anteil an Jugendlichen (14–27 Jahre) sind grundsätzlich aktiver. Abweichend davon ist in der Gruppe der Konventionellen der Jugendanteil am höchsten. In diesem Ländercluster sind zwei Stadtstaaten (Hamburg und Bremen) sowie ein Flächenland mit einem großen städtischen Agglomerationsraum (Hessen) vertreten, in denen die Herausforderung problematischer Stadtentwicklung und entsprechende Ungleichheitsentwicklungen eine besondere Rolle spielt. Hier könnte angenommen werden, dass die Jugendpolitik in diesen Ländern vor allem klassisch auf die Zielgruppe benachteiligter Jugendlicher ausgerichtet ist.</p> <p>[Jugendarbeitslosigkeit:] Die Ergebnisse laufen hier entgegen der erwarteten Richtung: Die Vorreiter weisen die niedrigsten mittleren Quoten auf, während die ambitionierten und zurückhaltenden Nachzügler eine größere Jugendarbeitslosigkeit zeigen. Die Konventionellen fallen erneut aus dem Rahmen, weisen sie doch die zweitniedrigsten Quoten auf und haben den niedrigsten Umsetzungsstand Eigenständiger Jugendpolitik.</p> <p>p. 13 (parties, interest groups, and institutions; <i>for parties please see the remark above at the beginning of the textual proof</i>) Es ist kein Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen und der Einstufung der Länder in die vier Ländercluster in Bezug auf Eigenständige Jugendpolitik erkennbar. [...] [<i>For parties please see the remark above at the beginning of the textual proof</i>]</p> <p>[Repräsentation der Jugendverbände:] Ein Zusammenhang zum Umsetzungsgrad eigenständiger Jugendpolitik ist ebenfalls erkennbar. [...] [<i>For youth associations please see the remark above at the beginning of the textual proof</i>]</p> | | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>diger Jugendpolitik ist nicht erkennbar. Vielmehr streut die clusterinterne Varianz erheblich [...].</p> <p>Es zeigt sich entgegen unseren Annahmen ein negativer Zusammenhang: Länder mit einem niedrigeren Ausgabenniveau zeigen entgegen der Erwartung also eher eine höhere Aktivität in der Etablierung der Eigenständigen Jugendpolitik. Dies spricht eher für einen Kompensationseffekt als für Pfadabhängigkeiten. Die – auch mit Bestandserhaltungsinteressen verbundenen – Ausgabenmuster verhindern eine jugendpolitische Expansion an anderer Stelle.</p> <p>p. 18 (parties, financial power, and socioeconomic determinism)</p> <p>Nach der bivariaten Analyse der Zusammenhänge bei der Integration von Maßnahmen der Eigenständigen Jugendpolitik spielen die Haushaltslage und – in etwas schwächerer Form – eine gewisse „Jugendmacht“ (gemessen am Bevölkerungsanteil) im Land eine Rolle. Die Ergebnisse der QCA identifizieren eine Kombination aus fiskalischer Situation und Dominanz linker Regierungen, mit Ausnahme von Sachsen, als eine notwendige Kombination von Bedingungen. Als hinreichende Bedingungen treten der Anteil an Jugendlichen und die Kombination von günstiger fiskalischer Situation und Dominanz linker Regierungen hervor, wobei hier – allerdings unter der Anlage strenger Kriterien – die Aussagen etwas eingeschränkt werden müssen. Insgesamt ergibt sich ein uneindeutiges Bild.</p> |
| Method | <p>Mixed (quantitative and qualitative)</p> <p>Quantitative: bivariate analysis</p> <p>Qualitative: fsQCA</p> |

Berzel 2019

Berzel, Alexander, 2019: Trade-offs zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik – Policy-Präferenzen von Landesregierungen im Vergleich. *der moderne staat*, 12(2), pp. 434–463.

| | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 2013–2014 | | |
| Policy field | Employment relations and labour market; Economic activity | | |
| DV | Priority of active labour market expenditures (through European Social Fund) compared to regional development expenditures (through European Regional Development Fund) | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Minister(s) of Labour and Economic Affairs: SPD/Greens/Left Party |
| | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) |
| | | | Problem pressure index, consisting of unemployment rate, population shares of early school leavers and the poor, and share of participants in further training |
| | | | Innovation capacity of regional economy |
| | Institutions | + | Joint Ministry of Labour and Economic Affairs |
| | | | + |

| | |
|---------------|--|
| | <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>p. 452 (all variables)</p> <p>In unterschiedlichen Merkmalskombinationen führen hohe Innovationsfähigkeit, Arbeits- und Wirtschaftsminister_innen stellende linke Parteien sowie ein eigenständiges Arbeitsministerium tendenziell zu einer hohen ESF-Fokussierung. Umgekehrt implizieren geringe Innovationsfähigkeit, kein eigenständiges Arbeitsministerium und unionsgeführte Ministerien einen geringen ESF-Fokus. Anders sieht es beim sozioökonomischen Problemdruck aus. Entgegen der Hypothese führt hoher Problembedarf nicht zu einem stärkeren ESF-Fokus. [...]</p> <p>Die sozioökonomische Bedingung lässt sich somit nicht im Sinne der Hypothese belegen. Genau das führt aber zu der Erkenntnis, dass arbeitsmarktbezogene Investitionen nicht dort stattfinden, wo sie den Bedarfen zufolge zu erwarten wären. [...] Es gibt jedoch eine Lesart, wie die Ergebnisse theoretisch erklärbar sind. Und der Lösungsterm des allgemeinen Leistungsdefizits (Soz. Problembedarf*~Innovationsfähigkeit) zeigt diesen Weg auf. Es geht explizit um die oben angesprochene Richtungsentscheidung zwischen den beiden Fonds und damit zwischen den Politikfeldern. Die Länder, die trotz hohen sozioökonomischen Problemdrucks einen geringen ESF-Fokus haben, gehören, mit Ausnahme von Berlin, zu diesem hinreichenden Lösungsterm (Saarland, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt). Dass sich die Landesregierungen in diesen Fällen für den EFRE-Fokus entscheiden, weist auf eine Priorisierung wirtschaftlicher Infrastruktur im Falle eines Leistungsdefizits in beiden Bereichen hin. [...]</p> |
| Method | Qualitative (fsQCA) |

Birkel 2008

Birkel, Christoph, 2008a: *Gewaltkriminalität: Zur Bedeutung von Politikproduktion und parteipolitischer Färbung der Landesregierungen*. Forschungsberichte des Instituts für Soziologie. Der Hallesche Graureiher 2008, 2008-2, Halle.

Birkel, Christoph, 2008b: *Gewaltkriminalität: Zur Bedeutung von Politikproduktion und parteipolitischer Färbung der Landesregierungen*. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer*. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 89–112.

| | | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|--------------------------|------------------------------|
| Länder | All West ("old") Länder except BE (BY, BW, HB, HE, HH, NI, NW, RP, SH, SL) | | | |
| Investigation period | 1973–2004 | | | |
| Policy field | Law enforcement | | | |
| DV | Number of full- and part-time police personnel per 100,000 inhabitants | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Cabinet share of SPD | o |
| | | | Cabinet share of CDU/CSU | o |
| | | | Cabinet share of FDP | – |
| | | | Cabinet share of Greens | o |

| THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
|---|--------------------|--|-----------------------|
| Socioeconomic determinism | o | Economy (total) | + |
| | | Number of licenced motor vehicles per capita | + |
| | | Demographics (total) | + |
| | | Population share of young men | + |
| | | Social conditions (total) | o |
| | | Share of attempted cases of robbery in all robberies | + |
| | | Number of robberies per 100,000 inhabitants | o |
| | | Welfare recipients per 100,000 inhabitants | o |
| | | Prison occupancy rate | - |
| | | Urbanisation (total) | - |
| Population density | - | | |
| Financial power | - | GDP per capita | - |
| <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>2008b, p. 105 (parties) Bei der schrittweisen Einführung von Kontrollvariablen schwächen sich die Parteien-Effekte (insbesondere derjenige der Union) jeweils ab, wenn die anderen Entscheidungsvariablen und Indikatoren für den Bedarf an Polizisten aufgenommen werden, bleiben aber signifikant, bis auf den Koeffizienten für die FDP. Es zeigt sich also, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen durchaus einen Effekt auf die personelle Ausstattung der Polizei hat [...].</p> <p>2008a, p. 47 (parties: results for alternative model specification) Allerdings verliert der – etwas schwächere – Effekt des Kabinettsitzanteils der Grünen die statistische Signifikanz, sobald Kontrollvariablen eingeführt werden [...] und für den Anteil der FDP ergibt sich ein stets nicht-signifikanter Effekt. Vor allem aber fällt der Kontrast der SPD zur Union wesentlich schwächer aus und erreicht in keiner Spezifikation Signifikanz.</p> <p>2008a, p. 46 (socioeconomic determinism) Eine höhere Gefangenenerate wirkt sich nicht auf die Polizeistärke aus, wenn das Delikttaufkommen kontrolliert wird. Wesentlich wichtiger als die Entscheidungsvariablen und die Kabinettszusammensetzung sind Größen, welche als Indikatoren für die polizeiliche Arbeitsbelastung gelten können, wie der Motorisierungsgrad. [...] Erwartungsgemäß gibt es einen positiven Zusammenhang mit dem Anteil junger Männer an der Bevölkerung [...]. Etwas unklar ist, ob das Delikttaufkommen nach Maßgabe der DOLS Modelle von Bedeutung für die Polizeistärke ist, da der entsprechende Koeffizient bei Verwendung der adjustierten Raubrate einen unplausiblen negativen Koeffizient hat, der nicht signifikant ist, während bei Verwendung der Originaldaten [...] ein signifikanter positiver Koeffizient zu verzeichnen ist. Ähnliches gilt für den Versuchsanteil, dessen erwartungsgemäßer negativer Parameter nur bei Verwendung der korrigierten Raubrate Signifikanz erreicht. Schließlich ergibt sich für die Sozialhilfebezugsrate ein deutlicher positiver Koeffizient [...].</p> <p>2008a, p. 47 (socioeconomic determinism: results for alternative model specification) Abweichungen ergeben sich auch bezüglich der Sozialhilfebezugsquote, deren Effekt nach der DFE-Spezifikation nicht signifikant ist. Bezüglich der Bedeutung der anderen Variablen stimmen die Ergebnisse beider Schätzstrategien, was Signifikanz und Vorzeichen der langfris-</p> | | | |

| | |
|---------------|--|
| | <p>tigen Parameter betrifft, gut überein [...]. Wesentliche Determinanten der Polizeistärke sind demnach der Bevölkerungsanteil der 15-24-jährigen Männer, die Polizeiausgaben und der Motorisierungsgrad der Bevölkerung, daneben auch der Versuchsanteil der Raubdelikte. Im Gegensatz zum DOLS-Modell hat das Deliktaufkommen stets einen statistisch nicht von Null verschiedenen unplausiblen (oder einen möglichen Endogeneitätsbias widerspiegelnden) negativen Koeffizienten, unabhängig davon, ob es durch die originalen oder adjustierten Raubraten im Modell repräsentiert ist.</p> <p>2008a, p. 46 (population density) Die Bevölkerungsdichte hat hingegen keinen direkten Einfluss auf die Polizeidichte.</p> <p>2008a, p. 46 (GDP per capita) Für das Bruttoinlandsprodukt ergibt sich hingegen ein unerwarteter negativer Effekt auf die Polizeistärke [...].</p> <p><i>Remark: The variable 'expenditures for police per 10,000 inhabitants' is excluded because – compared to other predictive factors – it is very close (almost tautological) to the dependent variable. Moreover, the author appears to subsume this variable under parties rather than treat it as an independent variable in its own right (2008a, p. 40).</i></p> |
| Method | Quantitative |

Block Ehsmajor-Griesmann Klemm 1993

Block, Rainer/Ehsmajor-Griesmann, Herbert/Klemm, Klaus, 1993: Perspektiven der Bildungsfinanzierung. *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 41, pp. 2–18.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|------------------------|
| Länder | BY, BW, HE, NI, NW, RP, SL, SH | | |
| Investigation period | 1975–1989 | | |
| Policy field | Education | | |
| DV | Expenditures for education per capita | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) |
| | | | GDP per capita |
| | Financial power | o | Debt level per capita |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | <p>p. 7 (all variables)</p> <p>Insgesamt zeigt sich also, daß weder bei einer Momentaufnahme 1989 noch bei einer Betrachtung des Zeitraums von 1975 bis 1989 ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der mit dem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner gemessenen Wirtschaftskraft eines Bundeslandes und den Bildungsausgaben dort feststellbar ist. Für den betrachteten Zeitraum finden wir nahezu alle denkbaren Kombinationen beider Indikatoren.</p> <p>Zur Beantwortung dieser Fragen haben wir in einem nächsten Schritt die ökonomischen Rahmenbedingungen durch die Indikatoren des Bruttoinlandsproduktes und der Verschul-</p> | | |

| | |
|---------------|--|
| | <p>dung spezifiziert und regressionsanalytisch modelliert, um so abzuschätzen, wie stark der rechnerische Effekt dieser Faktoren auf die Höhe der öffentlichen Bildungsinvestitionen ist. Danach erklären die Schulden nur zu einem geringen Teil die Höhe der Bildungsinvestitionen für das Jahr 1989 (beta = -0,23). Das Bruttoinlandsprodukt hingegen besitzt eine deutlich stärkere Wirkung (beta = 0,54).</p> |
| Method | Quantitative |

Blumenthal 2009

Blumenthal, Julia von, 2009: *Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung*. Baden-Baden: Nomos.

| | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 2003–2006 | | |
| Policy field | Immigration and integration | | |
| DV | <p>Regulation (or lack thereof) of whether public employees and civil servants are allowed to wear religious symbols at work (Land implementation of the so called headscarf decision by the Federal Constitutional Court about teachers at public schools)</p> <p><i>Remark: Although the court decision was taken at the federal level, it did not lead to policy uniformity among the Länder. Instead it merely triggered Land policy-making, leaving ample scope to the Land legislators. As the monograph focuses on the analysis and prediction of unitary and federal tendencies, we have to deduct the relevant factors that predict the content of the Land laws indirectly from the text.</i></p> | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Participation in government of CDU, SPD, Greens, and FDP |
| | Socioeconomic determinism | o | Demographics (total) Share of foreign people |
| | Institutions | o | Christian imprint on the institutional setting (constitution and laws) |
| | | | Historic and cultural traditions (path dependency) |
| | Public Opinion | + | Relevance of religion and religious denomination in society in general |
| | <p><i>Remark: The assessment of the ‘relevance of religion and religious denomination in society’ is based on the text as a whole rather than a short single quotation.</i></p> <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>pp. 125-133: We subsume the following factors under ‘Christian imprint on the institutional setting’:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Content of Land constitution (religious reference in preamble, Land specific regulation of freedom of religion, position of churches and religious bodies in society and their values) • Regulation of religious instruction at public schools by simple law or constitution | | |

- *Existence of concordats and other treaties between government and churches*
- *Religious references in school laws (educational aims)*

p. 268 (socioeconomic determinism)

Die Annahme von Jeffery, dass insbesondere durch das Hinzutreten der neuen Länder mit ihren grundlegend unterschiedlichen sozio-ökonomischen Bedingungen – für den hier analysierten Fall sind ergänzend sozio-kulturelle Unterschiede zu nennen – eine Stärkung föderaler Tendenzen erfolgt, wird durch die vergleichende Analyse der Kopftuchfrage bestätigt. In den ostdeutschen Flächenländern war letztlich die fehlende Problemrelevanz ausschlaggebend dafür, dass die Kopftuchfrage keine intensive parlamentarische Behandlung erfuhr und folglich auch in keinem der Länder eine gesetzliche Regelung verabschiedet wurde.

p. 269 (institutions)

Einen engen Zusammenhang zwischen der landesspezifischen Ausprägung des institutionellen Rahmens und der Art der Regelung der Kopftuchfrage gibt es in sieben der untersuchten Länder. In Bayern und Baden-Württemberg spiegelt sich die starke christliche Prägung des institutionellen Rahmens auch in der Regelung wider, in Niedersachsen und Bremen lässt sich die Entscheidung gegen eine ausdrückliche Ausnahme christlicher Symbole – neben parteipolitischen Faktoren – auch aus der (wesentlich) geringeren christlichen Prägung des institutionellen Rahmens erklären. In Berlin und Hamburg korrespondieren die Entscheidungen für einen laizistischen Weg bzw. eine liberale Handhabung ebenfalls mit den institutionellen Rahmenbedingungen.

pp. 270-71 (institutions)

Insgesamt ergibt die institutionelle Dimension der vergleichenden Governance-Analyse ein ambivalentes Bild: Historisch-kulturelle Traditionen mit entsprechenden Entwicklungspfaden lassen sich in einzelnen Ländern beobachten. Dabei sind keineswegs die ostdeutschen Länder institutionell besonders eigenständig, vielmehr hat hier das Vorbild und die rechtliche Bindung des grundgesetzlichen Rahmens gewirkt und wird durch den bundesweiten Parteienwettbewerb, speziell die Position der CDU, eher gestärkt. Bei den westdeutschen Ländern ergibt sich ein gewisser Hinweis darauf, dass regionale Traditionen in den Ländern besonders stabil institutionalisiert sind, die bereits vor Gründung der Bundesrepublik bestanden haben (Bayern, Stadtstaaten).

pp. 271-273 (parties)

Eine Regierungsbeteiligung der CDU hat nur dann keine gesetzliche Regelung der Kopftuchfrage zur Folge, wenn die Problemrelevanz zu gering ist wie in den neuen Bundesländern oder die Entscheidung erst in Phase III fällt, d.h. nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart, das dem Problem der Gleichbehandlung der Religionen eine neue Brisanz verlieh (Schleswig-Holstein). Unterschiede zwischen den in CDU-(mit) regierten Ländern verabschiedeten Regelungen lassen sich zum einen auf die Relevanz landesspezifischer institutioneller Faktoren sowie auf die landespolitische Konstellation des Parteienwettbewerbs zurückführen. [...]

Ein ähnlich bundesweit kongruentes Bild bieten die Grünen, die in keinem der Länder einer gesetzlichen Regelung zustimmen. [...]

Für die SPD setzt sich das schon anhand der Betrachtung der bundesweiten Diskussion gewonnene uneinheitliche Bild auf Landesebene fort. In der Haltung zur Kopftuchfrage erweist sich die SPD als am stärksten föderale Partei, bei der die genaue Positionierung eines Landesverbands mit dem landesspezifischen institutionellen Rahmen korrespondiert. Dennoch bedarf das Bild der SPD als einer föderalen Partei einer Korrektur, denn gerade aus ihren Reihen wurde der Wunsch nach einer bundeseinheitlichen Lösung immer wieder geäußert. [...]

Ein gewisses Maß an föderaler Ausrichtung weist auch die FDP auf. Die ausgeprägt christliche

| | |
|---------------|---|
| | Ausrichtung des Landesverbandes in Baden -Württemberg ist ebenso Beleg für regional unterschiedliche programmatische Profile wie die Unterstützung einer laizistischen Lösung durch die Berliner FDP. |
| Method | Qualitative |

Blumenthal 2012

Blumenthal, Julia von, 2012: Migrationspolitik nach der Föderalismusreform: Zentralisierung und Dezentralisierung im deutschen Mehrebenensystem. In: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (eds.): *Jahrbuch des Föderalismus 2012*. Baden-Baden: Nomos, pp. 125–137.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|--|
| Länder | BY, BW, HE, NW | | |
| Investigation period | 1986–2011 <i>Remark: The investigation period is not clearly stated. Thus we use the earliest year mentioned in a case study and the year prior to publication.</i> | | |
| Policy field | Immigration and integration | | |
| DV | Introduction of Islamic religious instruction <i>Remark: The author also analyses the implementation of the Guidelines Implementation Act (Richtlinienumsetzungsgesetz) of 2007 as part of Land immigration policy. However, we do not include this because the afore-mentioned law is a federal law that imposes far-reaching mandates on the Länder. As a result, policy differences among Länder are largely limited to administration (and not legislation which we analyse). The article is especially interested in the impact of federalism on the (de)centralisation of immigration policy. Therefore, we only take into account the part of the article that performs a policy analysis according to our selection criteria.</i> | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | o | Coalition format CSU, CDU-FDP, and SPD-Greens |
| | Public opinion | + | Christian influence (relationship between government and churches) |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | p. 134 (parties) Dabei zeigt sich, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen zwar einen Einfluss hat, keineswegs aber in der Lage ist, den Stand der Einführung vollständig zu erklären. | | |
| | pp. 136-37 (all variables) Problemrelevanz kann die landesspezifischen [unterschiedlichen, authors' remark] Entwicklungen nicht erklären, da hier gezielt die vier Länder mit einem besonders hohen Anteil an muslimischer Bevölkerung ausgewählt wurden. Auch der Parteienwettbewerb liefert nur eine unvollständige Erklärung: Das CDU-regierte Hessen hinkt hinterher, während das CSU-regierte Bayern den größten Modellversuch startet | | |

| | |
|---------------|---|
| | und das damals noch unter Führung der CDU-regierte Baden-Württemberg ebenfalls aktiv wird. In Nordrhein-Westfalen wird die Änderung des Schulgesetzes von CDU, SPD und Grünen gemeinsam getragen. Inwiefern landesspezifische Profile der Parteien ausschlaggebend sind, bleibt einer detaillierten Analyse der Diskussions- und Entscheidungsprozesse vorbehalten. Hinweise ergeben sich auf die Relevanz der institutionellen Rahmenbedingungen. Eine Schlussfolgerung könnte lauten, dass Länder, in denen der christliche Einfluss stärker ist, die Präsenz von Religion im öffentlichen Raum mehr erwünscht ist, auch offener für die Gleichbehandlung von Muslimen hinsichtlich des Rechts einer Glaubensgemeinschaft auf Religionsunterricht sind. |
| Method | Qualitative |

Busemeyer Seitzl 2018

Busemeyer, Marius/Seitzl, Lina, 2018: The partisan politics of early childhood education in the German Länder. *Journal of Public Policy*, 38(2), pp. 243–274.

| | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|---|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 1992–2010 | | |
| Policy field | Education | | |
| DV 1 | Public investments in early childhood education and care policy for children below the age of six years relative to GDP or population size | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Participation in government of left parties |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) |
| | | | Female labour market participation |
| | | | Demographics (total) |
| | | | Share of young people |
| | Urbanisation (total) | | |
| | Population density | | |
| | Financial power | o | GDP per capita |
| | East/West | – | |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | pp. 260, 262 (parties) Our core finding is that left partisanship is indeed positively associated with changes in public spending on early childhood education, independent of whether this is measured as a percentage of GDP or in terms of per-capita spending. | | |
| | p. 264 (share of young people) In the ECM in Table 1, the explanatory power of socioeconomic control variables is relatively low [...]. The population share of individuals below the age of 30 is one of the few exceptions. However, contrary to what could be expected, the association is negative, i.e. public spending | | |

| | <p>on ECEC is lower both as percentage of GDP as well as in terms of per-capita spending in relatively young Länder (although the latter is not statistically significant).</p> <p>p. 265 (female labour market participation) Somewhat surprisingly, female labour force participation does not emerge as a strong predictor of changes in public spending, even though a positive effect could have been expected in this case. A simple bivariate correlation between the two variables indeed documents such a positive association (0.57), but as our model specifications shift the focus to within-case variation, this effect cannot be confirmed. We even find cases of a negative and significant association for the short-term effects in ECMs [...]. In the Beck-Katz model specification (Model 2, Table 2), we find a positive association with per-capita spending [...]. All in all, these mixed results should not be overinterpreted [...].</p> <p>p. 265 (GDP per capita) Finally, differences in economic well-being measured in terms of GDP per capita do not matter much, although we find a significant positive effect on per-capita spending [...].</p> <p>pp. 264-65 (population density) Furthermore, population density is negatively associated with spending as percentage of GDP, per-capita spending [...], particularly in the Beck-Katz model specifications [...].</p> <p><i>Own evaluation of regression table on p. 259</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • East/West is insignificant | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|--|---|-----------------------|-----------|-----------------------|----------------|---|---|---|----------------------------------|---|------------------------|---|------------------------------------|---|-----------------------------|---|-----------------------|---|-----------------------------|---|--------------------|---|------------------------|---|----------------|---|------------------|---|--|--|
| DV 2 | Share of public spending on early childhood education devoted to independent (private) childcare institutions | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| DV type | Spending | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| IVs | <p>OVERVIEW</p> <table border="1" data-bbox="312 1173 1447 1644"> <thead> <tr> <th data-bbox="312 1173 549 1249">THEORY</th> <th data-bbox="549 1173 740 1249">OVERALL ASSESSMENT</th> <th data-bbox="740 1173 1235 1249">INDICATOR</th> <th data-bbox="1235 1173 1447 1249">INDIVIDUAL ASSESSMENT</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="312 1249 549 1326">Parties</td> <td data-bbox="549 1249 740 1326">+</td> <td data-bbox="740 1249 1235 1326">Participation in government of left parties</td> <td data-bbox="1235 1249 1447 1326">+</td> </tr> <tr> <td data-bbox="312 1326 549 1568" rowspan="4">Socioeconomic determinism</td> <td data-bbox="549 1326 740 1568" rowspan="4">+</td> <td data-bbox="740 1326 1235 1370">Economy (total)</td> <td data-bbox="1235 1326 1447 1370">+</td> </tr> <tr> <td data-bbox="740 1370 1235 1415">Female labour market participation</td> <td data-bbox="1235 1370 1447 1415">+</td> </tr> <tr> <td data-bbox="740 1415 1235 1460">Demographics (total)</td> <td data-bbox="1235 1415 1447 1460">-</td> </tr> <tr> <td data-bbox="740 1460 1235 1505">Share of young people</td> <td data-bbox="1235 1460 1447 1505">-</td> </tr> <tr> <td data-bbox="740 1505 1235 1550">Urbanisation (total)</td> <td data-bbox="1235 1505 1447 1550">+</td> </tr> <tr> <td data-bbox="740 1550 1235 1594">Population density</td> <td data-bbox="1235 1550 1447 1594">+</td> </tr> <tr> <td data-bbox="312 1594 549 1639">Financial power</td> <td data-bbox="549 1594 740 1639">+</td> <td data-bbox="740 1594 1235 1639">GDP per capita</td> <td data-bbox="1235 1594 1447 1639">+</td> </tr> <tr> <td data-bbox="312 1639 549 1684">East/West</td> <td data-bbox="549 1639 740 1684">-</td> <td data-bbox="740 1639 1235 1684"></td> <td data-bbox="1235 1639 1447 1684"></td> </tr> </tbody> </table> <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>p. 264 (parties) Models 2 and 4 reveal some interesting findings: first of all, the effect of left partisanship on public ECEC spending as percentage of GDP turns from positive to negative. Vice versa, we now find a positive association between left partisanship in Grand Coalitions and public spending on private institutions.</p> <p>p. 265 (female labour market participation) In the Beck-Katz model specification (Model 2, Table 2), we find [...] a negative [association; authors' remark] with the share of public spending devoted to independent institutions</p> | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT | Parties | + | Participation in government of left parties | + | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) | + | Female labour market participation | + | Demographics (total) | - | Share of young people | - | Urbanisation (total) | + | Population density | + | Financial power | + | GDP per capita | + | East/West | - | | |
| THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Parties | + | Participation in government of left parties | + | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Socioeconomic determinism | + | Economy (total) | + | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Female labour market participation | + | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Demographics (total) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Share of young people | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Urbanisation (total) | + | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Population density | + | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Financial power | + | GDP per capita | + | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| East/West | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| | <p>(Model 3).</p> <p>p. 265 (GDP per capita) Finally, differences in economic well-being measured in terms of GDP per capita do not matter much, although we find a significant positive effect [...] on the public spending share devoted to private institutions (Model 3).</p> <p>pp. 264-65 (population density) Furthermore, population density is negatively associated with [...] the share of spending that goes to independent institutions, particularly in the Beck-Katz model specifications (Table 2). However, Model 6 in Table A.3 using fixed effects shows a positive and significant short-term effect of population density on changes in the share devoted to independent institutions. This might be explained by the fact that strong increases in demand are first met with increasing spending on independent institutions, before fully public ones are established.</p> <p><i>Own evaluation of regression table on p. 259</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • East/West is insignificant • 'Share of young people' is not significant according to conventional levels | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|--|---|-----------------------|--|--------|--------------------|-----------|-----------------------|----------------|---|---|---|----------------------------------|---|------------------------|---|------------------------------------|---|-----------------------------|---|-----------------------|---|------------------------|---|-----------------------------|---|--------------------|---|------------------|---|--|--|
| DV overall | Public investments in early childhood education and care policy for children below the age of six years relative to GDP or population size and share thereof devoted to independent child-care institutions | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| DV type | Spending | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| IVs | <p>OVERVIEW</p> <table border="1" data-bbox="312 1025 1449 1500"> <thead> <tr> <th data-bbox="312 1025 549 1104">THEORY</th> <th data-bbox="549 1025 740 1104">OVERALL ASSESSMENT</th> <th data-bbox="740 1025 1251 1104">INDICATOR</th> <th data-bbox="1251 1025 1449 1104">INDIVIDUAL ASSESSMENT</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="312 1104 549 1182">Parties</td> <td data-bbox="549 1104 740 1182">+</td> <td data-bbox="740 1104 1251 1182">Participation in government of left parties</td> <td data-bbox="1251 1104 1449 1182">+</td> </tr> <tr> <td data-bbox="312 1182 549 1417" rowspan="4">Socioeconomic determinism</td> <td data-bbox="549 1182 740 1417" rowspan="4">o</td> <td data-bbox="740 1182 1251 1227">Economy (total)</td> <td data-bbox="1251 1182 1449 1227">o</td> </tr> <tr> <td data-bbox="740 1227 1251 1261">Female labour market participation</td> <td data-bbox="1251 1227 1449 1261">o</td> </tr> <tr> <td data-bbox="740 1261 1251 1305">Demographics (total)</td> <td data-bbox="1251 1261 1449 1305">-</td> </tr> <tr> <td data-bbox="740 1305 1251 1350">Share of young people</td> <td data-bbox="1251 1305 1449 1350">-</td> </tr> <tr> <td data-bbox="312 1350 549 1417" rowspan="2">Financial power</td> <td data-bbox="549 1350 740 1417" rowspan="2">o</td> <td data-bbox="740 1350 1251 1384">Urbanisation (total)</td> <td data-bbox="1251 1350 1449 1384">+</td> </tr> <tr> <td data-bbox="740 1384 1251 1417">Population density</td> <td data-bbox="1251 1384 1449 1417">+</td> </tr> <tr> <td data-bbox="312 1417 549 1462">East/West</td> <td data-bbox="549 1417 740 1462">-</td> <td data-bbox="740 1417 1251 1462"></td> <td data-bbox="1251 1417 1449 1462"></td> </tr> </tbody> </table> <p>TEXTUAL PROOF</p> <p><i>See quotations above. Additionally:</i></p> <p>pp. 265-66 (parties and socioeconomic determinism) We found broad support for the notion that partisan differences continue to matter in this policy field. The government participation of left-wing parties (SPD, Die Linke or the Greens) is positively and significantly associated with changes in public spending on early childhood education, independent of whether this is measured as a percentage of GDP or in terms of per-capita spending, although the association is stronger in the case of the former compared with the latter. In contrast and as expected, left-wing partisanship is not statistically associated with changes in the share of public spending devoted to independent (private) institutions. However, coalition status matters as well. In Grand Coalitions, left partisanship is associated with lower levels of public spending on ECEC, but with a higher share of public spending devoted to independent institutions. Compared with the explanatory power of partisan varia-</p> | | | | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT | Parties | + | Participation in government of left parties | + | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) | o | Female labour market participation | o | Demographics (total) | - | Share of young people | - | Financial power | o | Urbanisation (total) | + | Population density | + | East/West | - | | |
| THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Parties | + | Participation in government of left parties | + | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Socioeconomic determinism | o | Economy (total) | o | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Female labour market participation | o | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Demographics (total) | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Share of young people | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Financial power | o | Urbanisation (total) | + | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Population density | + | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| East/West | - | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| | |
|---------------|---|
| | bles, socioeconomic factors matter less. <i>Remark: The city state dummy is not included because it is not a substantial independent variable but rather accounts for the methodological difference in budgeting between city states and states of medium and large size. Namely, city states set up a joint budget for the Land and municipal level (including education spending) so that Land expenditures cannot be separated. Moreover, the variable 'population density' measures differences in urbanisation rates among the Länder more precisely.</i> |
| Method | Quantitative |

Dose Reus 2016

Dose, Nicolai/Reus, Iris, 2016: The effect of reformed legislative competences on Länder policy-making: determinants of fragmentation and uniformity. *Regional & Federal Studies*, 26(5), pp. 625–644.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|---|
| Länder | All | | |
| Policy field 1 | Economic activity | | |
| Investigation period | 2006-2011 | | |
| DV | Content of shop opening laws (on a left-right scale) | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Coalition format (CDU/CSU, CDU-FDP, CDU-SPD, SPD-CDU, SPD-Greens, and SPD-The Left) |
| | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) |
| | | | Working times and shopping habits of population |
| | | | Existence of economically relevant tourism regions |
| | | | Urbanisation (total) |
| | | | Many larger cities within the Land, especially status of Berlin as capitol and metropolis |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | pp. 636-37 (all variables) 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 liberalization, SPD parties voted for restrictive laws for worker protection, and the CDU parties supported restrictive regulations concerning Sundays for religious reasons. However, Graph 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 | | |

| | | | | |
|---|--|---------------------------|--|------------------------------|
| | <p>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.</p> <p>Across Länder, politicians mentioned pressure to liberalize 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.</p> | | | |
| Method | Qualitative | | | |
| Policy field 2 | Criminal law | | | |
| Investigation period | 2006-2015 | | | |
| DV | Content of laws regarding the enforcement of sentences for adults (on a left-right scale) | | | |
| DV type | Policy content | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Coalition format (CDU/CSU, CDU-FDP, CDU-Greens, CDU-SPD, SPD-CDU, SPD-Greens, and SPD-The Left) | + |
| | Socioeconomic determinism | o | Social conditions (total) | o |
| | | | Evaluations of experiences with rehabilitation and its consequences for reoffending rates | o |
| | Financial power | – | Strained budgetary situation | – |
| | Institutions | + | Participation in previous cooperation among Länder (in other working groups related to the enforcement of sentences) | + |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| pp. 633-34 (all variables) [...] 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 gov- | | | | |

| | | | | |
|-----------------------------|--|--------------------------------------|---|------------------------------|
| | <p>ernments in which the SPD was involved passed less restrictive laws (see Graph 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. On the basis of 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 to lifelong imprisonment [...]. 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.</p> <p>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 2 shows that most of these Länder had already worked together twice, and pointed to the ‘successful cooperation’. 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. [...]</p> <p>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 [...]. 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’.</p> | | | |
| Method | Qualitative | | | |
| Policy field 3 | Employment relations and labour market | | | |
| Investigation period | 2006-2015 | | | |
| DV | <p>Content of civil service career laws</p> <p><i>Remark: The amount of civil servants’ salary is not included here as another dependent variable because the analysis in Dose/Wolfes 2016, which is presented in the next table, is more comprehensive.</i></p> | | | |
| DV type | Policy content | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | – | Coalition format (CDU/CSU, CDU-FDP, CDU-Greens, CDU-SPD, SPD-CDU, SPD-Greens, and SPD-The Left) | – |
| | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) | + |
| | | | Competitive pressure by private sector regarding qualified personnel (operationalised as unemployment rate) | + |
| | | Competitive pressure by other Länder | + | |

| THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
|---|--------------------|--|-----------------------|
| Financial power | + | Strained budgetary situation | + |
| Institutions | o | Long tradition of participation in co-operation among Länder | o |
| <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>pp. 638-39 (all variables)</p> <p>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 [...]. As is also known to the government, the demographic development will increasingly bring about a shortage of qualified personnel [...]. Owing to this development, Länder governments are not only in competition with each other for qualified personnel but also with the private sector [...]. Thus, the Länder have to modernize their public sector law if they want to attract a sufficient number of applicants.</p> <p>However, the problem pressure varies. In Länder like the booming ones in the south that are characterized 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 [...]. 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 [...]. 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.</p> <p>As already mentioned, the German coastal Länder are characterized 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 [...]. 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 [...]. 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.</p> <p>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.</p> | | | |
| Method | Qualitative | | |

Dose Wolfes 2016

Dose, Nicolai/Wolfes, Felix, 2016: Die Höhe der Beamtenbesoldung in den Ländern. Der Versuch einer Erklärung: Parteidifferenzhypothese oder Verschuldungsdruck? *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 9(4), pp. 267–293.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|---|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 2014 | | |
| Policy field | Employment relations and labour market | | |
| DV | Amount of Land civil servants' salary (for the salary groups A 5, A 9, and A 13) | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | | | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Prime Minister's affiliation to left vs. right party |
| | | | Seat share of Prime Minister's party out of all seats belonging to parties in government |
| | Financial power | + | Debt to GDP ratio |
| | Interest groups | + | Membership in collective bargaining association of the Länder (<i>Tarifgemeinschaft deutscher Länder</i>) |
| | Institutions | o | Number of veto players in government |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | <p><i>Remark: Owing to space limitation, we transfer the findings, which are outlined on pp. 286-90 and shown in regression tables, directly into the table above. The following quotation presents the conclusion by the authors.</i></p> <p>pp. 290-91 (all variables)</p> <p>Im Rahmen eines Most-Similar-Systems-Designs konnte gezeigt werden, dass sich vor dem Hintergrund der Schuldenbremse die unterschiedliche Besoldungshöhe in den Bundesländern vor allem durch die Staatsschuldenquote erklären lässt. Die Korrelationen zeigen, dass kein signifikanter Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Ausrichtung des Ministerpräsidenten und der Besoldungshöhe besteht. Es zeigt sich jedoch ein signifikanter mittelstarker negativer Zusammenhang zwischen der Staatsschuldenquote und der Besoldung nach A 13. Den Beamten der höheren Besoldungsgruppen wird in den höher verschuldeten Bundesländern ein höheres Opfer abverlangt als den Beamten in den niedrigeren Besoldungsgruppen. Für die Mitgliedschaft in der TdL besteht ein mittlerer positiver signifikanter Zusammenhang für die Besoldung nach A 9 und A 5, was im Lichte der Staatsschuldenquote bestätigt, dass in den unteren Besoldungsgruppen, bei denen der Verschuldungsdruck nicht so stark wirkt, die Ergebnisse des TV-L doch eine gewisse Bindungskraft entfalten. Die Stärke der Partei des Ministerpräsidenten korreliert in allen untersuchten Besoldungsgruppen in mittlerer Stärke positiv. Ebenso korreliert die Anzahl der Vetospieler in mittlerer Stärke negativ in allen Besoldungsgruppen.</p> <p>Wie die Regressionsanalyse verdeutlicht, lässt sich ein Modell berechnen, in dem der Staatsschuldenquote, der parteipolitischen Ausrichtung des Ministerpräsidenten, der Anzahl der Vetospieler und der Mitgliedschaft in der TdL eine unterschiedlich ausgeprägte Erklärungskraft zukommt. Anders als von uns erwartet, besolden Bundesländer, deren Ministerpräsidenten dem linken Parteienspektrum angehören (SPD, Bündnis 90/Die Grünen) schlechter als Bundesländer mit konservativem Ministerpräsidenten. Mit anderen Worten: Im Bereich der Beamtenbesoldung zahlt sich für die Gewerkschaften die Nähe zu Regierungen, die dem linken Parteienspektrum zugerechnet werden, nicht aus (Modell 4). Der Staatsschuldenquote</p> | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>kommt im Vergleich zur parteipolitischen Ausrichtung des Ministerpräsidenten eine doppelt so hohe Erklärungskraft zu. Grund für diese vergleichsweise niedrige Erklärungskraft der parteipolitischen Ausrichtung könnte sein, dass die beiden politischen Lager im betrachteten Politikfeld kaum spezifische Positionen aufweisen. Dies ist jedoch eine wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit der Parteiendifferenzhypothese (siehe Kap. 2). Eine weitere wichtige, die Wirksamkeit der Parteiendifferenzhypothese unterstützende Konstellation könnte möglicherweise auch nicht gegeben sein.</p> <p>Denn die Regierung muss über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen (siehe Kap. 2), damit sich die jeweilige parteispezifische Einstellung durchsetzen kann. Gerade bei hoch verschuldeten Bundesländern dürfte genau dieser Spielraum angesichts der Schuldenbremse nicht gegeben sein. Obwohl damit der Parteiendifferenzhypothese eine vergleichsweise geringe Erklärungskraft zukommt, kann sie nicht verworfen werden. Denn aus einer fraglichen Positionsdifferenz kann nicht gefolgert werden, dass Politik keinen Unterschied macht. Falls hingegen richtig sein sollte, dass die Bundesländer wegen der Intensität des Problemdrucks und angesichts der Schuldenbremse über keinen Handlungsspielraum verfügen, würde dies darauf hinweisen, dass Politik im Zweifelsfall keinen Unterschied macht. Einzelne Fälle hingegen wie die Hessens und Bayerns verweisen jedoch darauf, dass landespezifische Politik – freilich bei Ländern, die sich dies finanziell leisten könn(t)en – durchaus zu unterschiedlichen Ergebnissen führt, allerdings nicht im Sinne der Parteiendifferenzhypothese.</p> <p>Eine weitere starke Erklärungskraft weist die Mitgliedschaft in der TdL auf, die etwa gleich stark ausgeprägt ist wie die der Staatsschuldenquote. Ein gemeinsamer Referenzrahmen durch den TV-L schlägt sich somit auch bei der Besoldung nieder. Das zeigt, dass die Gewerkschaften indirekt über den TV-L die Besoldungshöhe mitsteuern können, auch wenn diese offiziell nicht ausgehandelt, sondern gesetzlich geregelt wird.</p> <p>Der Anzahl der Vetospieler kommt eine vergleichsweise geringe Erklärungskraft zu, und auch nur, wenn diese unabhängig von der parteipolitischen Ausrichtung des Ministerpräsidenten modelliert wird. Dies bestätigt auch die Vetospielertheorie, die nur besagt, dass ein System unabhängig von der parteipolitischen Couleur reformunwilliger wird, je mehr Vetospieler beteiligt sind.</p> |
| Method | Quantitative |

Euchner 2018

Euchner, Eva-Maria, 2018: Regulating Islamic religious education in German states. A question of deviating state-church relationships in education. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12(1), pp. 93–109.

| | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|
| Länder | BW, HE | | |
| Investigation period | 2007–2016 | | |
| Policy field | Immigration and integration | | |
| DV | Presence of Islamic religious education | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | – | Left vs. right government |
| | Interest groups | + | Governance capacity of Muslim religious organisations |
| | Public opinion | + | Closeness of relationship between the state and Christian churches |
| | INDIVIDUAL ASSESSMENT | | |
| | | | – |
| | | | + |
| | | | + |

| | |
|---------------|--|
| | <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>pp. 96-7 (parties) [...] the party-difference theory again fails to have any explanatory power, because despite the lengthy period of Christian-Democratic strength in both countries, Hessen adopted a more liberal approach toward IRE than Baden-Württemberg. This is even more puzzling when considering that the Green Party together with the Social-Democrats took over the government in Baden-Württemberg in 2011, while Hessen was ruled by a coalition of Christian-Democrats and Liberals until 2014.</p> <p>p. 107 (interest groups, public opinion) This article discovers that the differences in the historically grown state-church relationship in education policy and in the regulatory capacity of Muslim religious organizations account for the backward position of Baden-Württemberg.</p> |
| Method | Qualitative |

Ewert 2016

Ewert, Stefan, 2016: Landwirtschaftspolitik und die Entwicklung des ländlichen Raums – neue Felder der Politik der Bundesländer. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer*. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, pp. 233–257.

| | | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|---|------------------------------|
| Länder | All | | | |
| Investigation period | Comparison of 2007 and 2014 <i>Remark: Two funding periods are investigated (2007-2013 and 2014-2020), thus the investigation period runs from 2007 until the year of publication which is 2016.</i> | | | |
| Policy field | Agriculture | | | |
| DV | Proportion of expenditures for agri-environmental measures out of all expenditures listed in the Land development programme for rural areas (<i>Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum</i>) <i>Remark: The dependent variable represents sustainable agriculture policy. The higher this proportion, the more Länder incentivise farmers to work sustainably.</i> | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Participation in government of Greens | + |
| | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) | + |
| | | | Share of agriculture out of gross value added | + |
| | | | Average size of farms | + |
| | | | GDP per capita (economic power) | + |
| | Interest groups | + | Strength of farmers' associations | + |
| | Institutions | + | Policy legacy (funding tradition) | + |

| | |
|---------------|--|
| | <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>p. 251 (all variables)</p> <p>Insgesamt ist ein Effekt der politischen Variablen (Regierungsverantwortung der grünen Parteien und Stärke der Landesbauernverbände) deutlich erkennbar <i>[mit Blick auf andere Maßnahmen, qualitativ untersucht; authors' remark]</i>, jedoch – u. a. aufgrund der Datenlage – statistisch noch kaum nachweisbar. [...]</p> <p>Die Wirkung der (land-)wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf die Landesagrarpolitik ist hingegen auch statistisch erkennbar. [...] Signifikante Zusammenhänge zwischen der relativen Bedeutung der Agrarumweltmaßnahmen und den Variablen ergaben sich jedoch lediglich für den Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung (für die erste Förderphase 2007-2013) sowie die durchschnittliche Betriebsgröße und die Wirtschaftskraft des Landes (für die zweite Förderphase 2014-2020). Die Effekte entsprechen jeweils den Vermutungen: Es besteht ein negativer Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Bedeutung der Landwirtschaft und dem Anteil der Agrarumweltmaßnahmen (2007). Wie vermutet investieren Bundesländer, in denen große Agrarbetriebe vorherrschen, weniger Mittel in die entsprechenden Maßnahmen (2014). Die wirtschaftliche Stärke eines Landes korreliert hingegen positiv mit dem Anteil der Agrarumweltmaßnahmen (2014). [...]</p> <p>Nicht zu unterschätzen ist die Wirkung des Politikerbes. So besteht zum einen in Baden-Württemberg und Bayern gleichsam die „Fördertradition einer finanzstarken, flächengebundenen Agrarumweltförderung“ (Reiter/Roggendorf). Zum anderen ergibt sich ein Teil des Budgets für Agrarumweltprogramme aus den Zahlungsverpflichtungen vorheriger Landesprogramme (Tietz 2007: 44). Aufgrund der Unübersichtlichkeit und mangelnden Vergleichbarkeit dieser Programme (Tietz 2007: 167) ist jedoch auch das Politikerbe insgesamt nicht systematisch als Bestimmungsfaktor zu erfassen.</p> |
| Method | <p>Mixed (quantitative and qualitative)</p> <p><i>Remark: The publication does not clearly state how and to which extent each method was used.</i></p> |

Ewert Jankowski Müller 2018

Ewert, Stefan/Jankowski, Michael/Müller, Jochen, 2018: Politikpositionen von Regierungen im Ländervergleich. Heterogenität am Beispiel der Agrarpolitik. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12, pp. 683–702.

| | |
|-----------------------------|---|
| Länder | All Länder except for the city states (BB, BY, BW, HE, NI, MV, NW, RP, SH, SL, SN, ST, TH) |
| Investigation period | 2007–2018 |
| Policy field | Agriculture |
| DV 1 | Share of expenditures to support ecological agriculture out of Land's overall budget received from the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) |
| DV type | Spending |

| | | | | |
|---|---|---------------------------|---|------------------------------|
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | - | Productivist vs. multifunctional orientation of parties in government | - |
| | | | Sectoral vs. regional orientation of parties in government | - |
| Participation in government of Greens | | | - | |
| TEXTUAL PROOF | | | | |
| <p>p. 700 (parties)</p> <p>Für den Anteil an ökologischen Ausgaben gibt es von keiner Wordcores-Dimension einen signifikanten Einfluss. Dieser Anteil wird aber auch nicht durch eine Beteiligung der Grünen oder CDU/CSU beeinflusst. [Fußnote: Dies gilt auch, wenn als unabhängige Variable die Parteizugehörigkeit des Landwirtschaftsministers überprüft wird.] Diese Ausgaben scheinen also weitgehend unabhängig von der politischen Ausrichtung der Regierung zu sein. Ein anderes Bild ergibt sich für die LEADER-Ausgaben. Hier zeigen die Positionen der Programme auf der „produktivistisch vs. multifunktional“-Dimension positiv signifikante Effekte. Das heißt, eher ökologisch ausgerichtete Regierungen zeigen höhere Ausgaben bei LEADER. Dieser Effekt ist stabil. Er verschwindet auch nicht, wenn man gleichzeitig für die an der Regierung beteiligten Parteien kontrolliert, welche selbst keinen signifikanten Effekt haben. Der Effekt ist auch stabil hinsichtlich des Einschlusses weiterer regionaler Kontrollvariablen.</p> | | | | |
| DV 2 | Share of expenditures to develop rural areas (LEADER programme) out of Land's overall budget received from the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Productivist vs. multifunctional orientation of parties in government | + |
| | | | Sectoral vs. regional orientation of parties in government | - |
| Participation in government of Greens | | | - | |
| TEXTUAL PROOF | | | | |
| <i>See quotations above</i> | | | | |
| DV overall | Share of expenditures to support ecological agriculture and develop rural areas out of Land's overall budget received from the European Agricultural Fund for Rural Development | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Productivist vs. multifunctional orientation of parties in government | o |
| | | | Sectoral vs. regional orientation of parties in government | - |
| Participation in government of Greens | | | - | |

| | |
|---------------|--|
| | TEXTUAL PROOF <i>See quotations above</i> |
| Method | Quantitative |

Galli Rossi 2002

Galli, Emma/Rossi, Stefania P.S., 2002: Political budget cycles: the case of the Western German Länder. *Public Choice*, 110, pp. 283–303.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|--|
| Länder | All West (“old”) Länder except BE (BY, BW, HB, HE, HH, NI, NW, RP, SH, SL) | | |
| Investigation period | 1974–1994 | | |
| Policy field 1 | Social welfare and health care | | |
| DV | Land expenditures for health care and social security benefits as a percentage of GDP <i>Remark: In addition to the three policy field specific expenditures (health care and social welfare, education, and transport), which we include, the authors also analyse overall expenditures, the budget deficit, and expenditures for administration. We do not include these three latter dependent variables because they do not belong to specific substantial policy fields.</i> | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | | | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | – | Coalition format (SPD, CDU-FDP, CDU-SPD, SPD-FDP, and SPD-Greens) Left vs. right government |
| | Institutions | + | Electoral cycle |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | p. 301 (parties und electoral cycle) While overall our results seem to show that generally the party variable does not play a systematic role in spending decisions, they provide some support to the opportunistic cycle theory showing that the only relevant phenomenon is the effect of the upcoming election on the government spending inclinations. | | |
| | pp. 298-99 (parties) Our results show that in all specifications the party variable generally does not play a systematic role in spending decisions [...] Disaggregating by spending categories, we do not find any significant result, except for the coefficient on roads in specification #3, which is significant at the 5 per cent level. The impact of the ideology on spending categories is even weaker and less systematic when we use the six dummies [...]. Our estimates slightly support the hypothesis that leftist governments highly favor a pronounced counter-cyclical expenditure policy and, more specifically, are inclined to spend more on education and health [...]. In both specifications the ideological motive is captured [...] by the negative correlation between CDU-FDP and education; | | |

| | | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|---|------------------------------|
| | <p>by the negative correlation between CDU/SPD and [...] education and health [...]. We also find a negative correlation between SPD and roads in the specification #4.</p> <p>Moreover, since the six ideological dummies do not turn out individually significant we perform a Wald test [...] in order to check the joint significance of these variables as a group. Our findings do not allow us to reject the null hypothesis [...].</p> <p>pp. 299-300 (electoral cycle)</p> <p>We do find some evidence of an opportunistic cycle, i.e. that [...] each spending category [...] are lower in non election years (see Table 2). In all equations of specification #1 and #2 the coefficient for T1, T2 and T3 show the negative sign, although not always significant. The fact that the three non election years share the same negative sign suggests that the political cycle is not planned: spending is not systematically cut in the post election year and progressively increased in the following year (Blais and Nadeau, 1992). Independently by their ideological orientation, governments are interested in their reelection and therefore increase expenditures in the election year. This hypothesis is fully confirmed in both specifications in the cases of [...] health. Overall, our results show that the electoral effect is confined to the election year; in other words, the only relevant phenomenon is the effect of the upcoming election on the government spending inclinations in that specific year.</p> <p><i>Remark: The variable 'population size' is excluded in all three policy fields of this publication because the authors do not provide a theoretical causal link to the respective dependent variables and it is also not obvious to readers.</i></p> | | | |
| Method | Quantitative | | | |
| Policy field 2 | Education | | | |
| DV | Land expenditures for education as a percentage of GDP | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | - | Coalition format (SPD, CDU-FDP, CDU-SPD, SPD-FDP, and SPD-Greens) | - |
| | | | Left vs. right government | - |
| | Institutions | + | Electoral cycle | + |
| TEXTUAL PROOF | | | | |
| <i>See quotations above</i> | | | | |
| Method | Quantitative | | | |
| Policy field 3 | Transport | | | |
| DV | Land expenditures for roads as a percentage of GDP | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Coalition format (SPD, CDU-FDP, CDU-SPD, SPD-FDP, and SPD-Greens) | - |
| | | | Left vs. right government | o |
| | Institutions | + | Electoral cycle | + |
| | | | | |

| | |
|---------------|--|
| | TEXTUAL PROOF <i>See quotations above</i> |
| Method | Quantitative |

Günther Kurrek Töller 2019

Günther, Wolfgang/Kurrek, Dennis/Töller, Annette Elisabeth, 2019: Ein starker Fall für die Parteidifferenztheorie: Die Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende in den Bundesländern. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29, pp. 361–392.

| | | | |
|--|---|---------------------------|---|
| Länder | All except HB and HH (BB, BE, BW, BY, HE, MV, NI, NW, RP, SH, SL, SN, ST, TH) | | |
| Investigation period | 2015–2016 | | |
| Policy field | Immigration and integration | | |
| DV | Health care provision to asylum seekers through (bureaucratic and stigmatising) vouchers by local social welfare office – as opposed to regular electronic health card by health insurances | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Left government |
| | Socioeconomic determinism | – | Economy (total) |
| | | | Unemployment rate |
| | | | GDP per capita |
| | Financial power | + | Debt per capita of municipalities and the Land |
| | Institutions | + | Reimbursement by the Land of health expenses actually incurred by the municipalities for asylum seekers |
| | Public opinion | – | Share of foreigners (as proxy for extent of negative role schemata towards foreigners) |
| TEXTUAL PROOF | | | |
| pp. 388-9 (parties, institutions) Der Test auf notwendige Bedingungen erbrachte ein eindeutiges Ergebnis: In allen Fällen, in denen es auf Landesebene zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung gekommen ist, war eine linke Landesregierung im Amt. Darüber hinaus konnte mit der vollen Kostenübernahme durch das Land eine Bedingung identifiziert werden, welche in Kombination mit einer linken Regierung als hinreichende Bedingungen zum Outcome führt. [...] Bei einem ersten Pfad ist eine rechte Regierung die Bedingung für die Nichtbeauftragung; das gilt für die Fälle Bayern, Saarland, Hessen, Sachsen-Anhalt und Sachsen; bei einem zweiten Pfad, der nur auf die beiden Fälle Baden-Württemberg zutrifft, finden wir einen niedrigen Schuldenstand in Land und Kommunen in Kombination mit einer Pauschalabrechnung. [...] Ein derart eindeutiger Parteeffekt [...] | | | |

| | |
|---------------|--|
| | <p>p. 382 (socioeconomic determinism, public opinion) Darüber hinaus zeigt der Test auf notwendige Bedingungen für die ökonomischen Bedingungen BIP und Arbeitslosenquote, dass sowohl Länder mit hohem als auch mit niedrigem BIP bzw. hoher und niedriger Arbeitslosenquote Kassen mit der Gesundheitsversorgung Geflüchteter beauftragen. Auch wurden die Kassen sowohl in Ländern mit hohem (Berlin, NRW, Niedersachsen) als auch in Ländern mit niedrigem AusländerInnenanteil (Brandenburg, Thüringen, Schleswig-Holstein) mit der Gesundheitsversorgung Asylsuchender beauftragt, was gegen die Kontakthypothese H3 spricht.</p> <p>p. 386 (socioeconomic determinism, financial power, institutions, public opinion) Darüber hinaus konnte der Test auf hinreichende Bedingungen die beiden Bedingungskombinationen linke Regierung und hoher Schuldenstand der Länder und Kommunen sowie linke Regierung und das Vorliegen einer Kostenübernahmeregelung für Gesundheitsleistungen nach dem AsylbLG identifizieren. Dabei zeigte sich, dass insbesondere in den Fällen, in denen eine Kostenübernahmeregelung vorlag, auch eine flächendeckende Beteiligung der Kommunen festzustellen ist. Hieraus lässt sich schließen, dass der Schuldenstand der Länder und Kommunen ohne eine gleichzeitige Kostenübernahmeregelung als ein mögliches Hemmnis zur Beitrittsbereitschaft der Kommunen in die entsprechenden Rahmenverträge zu sehen ist. Dies bestätigt unsere Hypothese H2. Dahingegen zeigte sich für die Hypothesen H4a–c, welche auf die sozio-ökonomischen Faktoren abzielten, dass weder das BIP noch die Arbeitslosenquote von Bedeutung waren und im Falle des Schuldenstands entgegen unserer Hypothese ein hoher Schuldenstand für die Einführung von Bedeutung ist. Auch die Kontakthypothese, welche durch den AusländerInnenanteil operationalisiert wurde, konnte nicht bestätigt werden.</p> |
| Method | Qualitative (fsQCA) |

Haring 2010

Haring, Merten, 2010: *Sportförderung in Deutschland*. Eine vergleichende Analyse der Bundesländer. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

| | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|
| Länder | All except SL (BB, BE, BY, BW, HB, HE, HH, NI, MV, NW, RP, SH, SN, ST, TH) | | |
| Investigation period | 2000–2004 | | |
| Policy field | Law enforcement | | |
| DV | Non-investment expenditures for mass and high-performance sports per capita | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | | | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | – | Participation in government of CDU, SPD, FDP, and PDS Party affiliation of Minister of Sports |
| | Socioeconomic determinism | – | Demographics (total) Population size Age structure Population size (change) Urbanisation (total) Population density |
| | | | – – – – – – |

| THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
|--|--------------------|---|-----------------------|
| Financial power | o | Recipients and donors in horizontal fiscal equalisation scheme | o |
| | | Revenues from lottery tax per capita | o |
| | | GDP per capita | o |
| Institutions | - | Sports as a "state objective" in Land constitution | - |
| | | Department in charge of sports | - |
| | | Parliamentary committee in charge of sports | - |
| Interest groups | o | Existence of Land sports conference (<i>Landessportkonferenz</i>) | - |
| | | Structure of sports federations | - |
| | | Degree of organisation of sports clubs | o |
| East/West | + | | |
| <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>pp. 201-2, 276-77 (all variables: results of analysis of budget data in verbal form)</p> <p>Im Bereich der räumlichen Lage wurde der deutlichste Zusammenhang gefunden. Die wichtigste unabhängige Variable, um die Unterschiede zwischen den Bundesländern erklären zu können, ist die Zugehörigkeit zu den ostdeutschen oder den westdeutschen Bundesländern. Gleichzeitig ist deutlich geworden, dass es nicht unterschiedliche institutionelle Ausgestaltungen sind, die diese Unterschiede erklären können. [...] Ein schwacher Zusammenhang besteht ergänzend zwischen der absoluten Bevölkerungszahl in einem Bundesland und der Höhe der Sportförderung.</p> <p>Die anderen drei untersuchten wirtschaftlichen Faktoren sind bei der Analyse der Sportförderung ebenfalls sehr hilfreich. Die Beziehung zum Lotteriewesen, zur Wirtschaftskraft und zum Länderfinanzausgleich erklären jeweils die Unterschiede der Sportförderung in den westlichen Ländern (wie dargestellt, nicht für Gesamtdeutschland). Dabei handelt es sich jeweils nicht um sehr starke Zusammenhänge [...]. Wie die Analyse des Anteils am Haushalt für den Westen zeigt, sind es bewusste politische Entscheidungen, die die Sportförderung reduzieren und nicht nur der „reine Druck“ der wirtschaftlich schlechteren Lage. Auf Westdeutschland bezogen gibt es ebenfalls einen Zusammenhang zwischen dem Organisationsgrad der Sportbünde und der Höhe der Sportförderung. [...]</p> <p>Die Höhe der Sportförderung ist demzufolge unabhängig von institutionellen Arrangements. Es ist unerheblich, ob der Sport zum Beispiel in der Verfassung steht, oder welches Ministerium für ihn zuständig ist, welche Parteien regieren oder den Sportminister stellen, wie der Sport selbst organisiert ist, ob es eine Landessportkonferenz gibt [...].</p> <p>pp. 200-1 (all variables: results of analysis of budget data in tables)</p> <p>Kein Zusammenhang für folgende Faktoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beziehung zur Regierungskoalition, Sitzverteilung Regierungskoalition, Partei des Sportministers • Beziehung zum zuständigen Ministerium, Beziehung zum zuständigen Ausschuss • Beziehung zur Landessportkonferenz, Beziehung zum Staatsziel • Beziehung zur Einwohnerdichte, Beziehung zur Bevölkerungsentwicklung, Beziehung zur Altersstruktur • Beziehung zur Verbandsstruktur | | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>Vorhandene Zusammenhänge, entweder gesamtdeutsch oder für Westdeutschland (inkl. Korrelationskoeffizient gesamtdeutsch und westdeutsch)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beziehung zur räumlichen Lage I [Ost/West] (kein Korrelationskoeffizient verfügbar) • Beziehung zur Bevölkerung minus 0.57, minus 0.12 • Lotteriesteuer je Einwohner minus 0.37, 0.52 • Beziehung zur Wirtschaftskraft je Einwohner minus 0.58, 0.38 • Beziehung zum Länderfinanzausgleich 0.32, minus 0.42 • Beziehung zum Organisationsgrad minus 0.69, 0.6 <p>pp. 277-78 (East/West: results from expert interviews)</p> <p>Verantwortlich für die Unterschiede in der Höhe der Sportförderung sind historische Entwicklungen und Unterschiede in der Mentalität. Im Ergebnis steht die Feststellung, dass wir es mit einer „sportpolitischen Spaltung“ Deutschlands zu tun haben. Im Westen Deutschlands hat sich der Sport nach dem Zweiten Weltkrieg primär als Breitensport und kommunaler Sport entwickelt. [...] Im Osten Deutschlands hat sich der Sport hingegen seit dem Zweiten Weltkrieg als „Staatssport“ entwickelt. [...] Mit der Wende 1989/1990 brach auch das System der Finanzierung des Sports zusammen. [...] Gleichzeitig gab es die jahrzehntelang geförderte Mentalität, die sich erst jetzt mit der Zeit abbaut, dass der Staat den Sport zu finanzieren hat [...].</p> <p><i>Remark: The variables ‘share of sports funding out of total Land expenditures’ as well as ‘existence of Sports Promotion Act’ are excluded because they are substantially too close to the dependent variable. The variable ‘location (Northern/Central/Southern Germany)’ is also excluded because the author does not provide a theoretical causal link to the dependent variable.</i></p> |
| Method | <p>Mixed (quantitative and qualitative)</p> <p>Quantitative (all Länder)</p> <p>Qualitative (complementary case studies for BW, NI, SN, ST, TH)</p> |

Hartung Hörisch 2018

Hartung, Ulrich/Hörisch, Felix, 2018: Regulation vs symbolic policy-making: genetically modified organisms in the German States. *German Politics*, 27(3), pp. 380–400.

| | |
|-----------------------------|---|
| Länder | All |
| Investigation period | 2010–2015 |
| Policy field | Environmental protection |
| DV | <p>Regulation of genetically modified (GM) organisms (index consists of ban on GM crops on agriculture areas owned by a state, cultivation bans on GM crops around nature reserves, introduction of regional quality labels, and adoption of regional protein strategies)</p> <p><i>Remark: The authors also analyse a second dependent variable: the accession to the genetically modified organisms (GMO) network. This is not included because it is not connected to specific policies.</i></p> |
| DV type | Policy content |

| | | | | |
|---|------------------------|---------------------------|--|------------------------------|
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Minister in charge Greens | o |
| | | | Minister in charge CDU/CSU | o |
| | Interest groups | – | Degree of organisation of ‘Nature and Biodiversity Conservation Union’ (NABU) and ‘German Federation for the Environment and Nature Conservation’ (BUND) | – |
| TEXTUAL PROOF | | | | |
| <p><i>Remark: The authors jointly analyse the dependent variable which we are interested in (GMO regulation) and the afore-mentioned excluded dependent variable (accession to GMO network), as the following quotations show. We only assess the effects of the independent variables on the dependent variable of interest.</i></p> <p>pp. 392-93 (all variables) Turning to the results for the outcome of a high GMO regulation index score Table 4 shows that there are no necessary conditions for a high score in the GMO regulation index. [...] Also, the results of the test for sufficiency for high GMO regulation reveal that there are no conditions which are alone consistently sufficient conditions for the outcome.</p> <p>pp. 393-94 (parties) The first path comprises of all states with moderately low scores in the set of countries with CDU ministers in charge of GMO regulation, as well as moderately low NABU membership rates. Put differently, in these states SPD or Green ministers working in combination with low NABU membership rates conditioned the adoption of GMO regulations. This path comprises Mecklenburg-West Pomerania, Thuringia, Brandenburg and Bremen. The second path consists of all states with high membership scores in the set of Green and CDU ministers in charge of GMO regulation, and covers the five states Baden-Wuerttemberg, Hamburg, Hesse, North Rhine-Westphalia and Schleswig-Holstein. [...] However, we did not identify the Greens or their ministers as predominant conditions for the adoption of GMO policies. [...] In sum, these findings contradict our theoretical reasoning underlying H1. For CDU and CSU we did not find consistent effects [...]. Notably, the two parties regulated GMOs in the western states, while they abstained from regulating in the eastern states where GM crops were mainly cultivated. [...]. Turning to the SPD, we assumed that this party and its ministers would not take regulatory action regarding GMOs due to its partisan ideology and its electorate interested in other policy fields. However, we find that SPD ministers regulated GMOs similarly to the other parties.</p> <p>p. 395 (interest groups) For the adoption of concrete regulations [...] we do not find consistent effects from strong regional associations of the two interest groups. On the contrary, our results show strict GMO regulations in states where the NABU and BUND are rather weak.</p> <p><i>Remark: The variable ‘Minister in charge SPD’ is excluded because the hypothesis states that no effect is expected. Moreover, several variables are excluded because they are not comprehensively tested. More specifically, the authors only test whether any of these variables is a single necessary or single sufficient condition to predict the outcome. For the variables assessed in the table above, the authors also test whether they function – together with other variables – as necessary or sufficient conditions to predict the outcome. Tables 4 and 5 in the</i></p> | | | | |

| | |
|---------------|--|
| | <p>article show that the selection of the fully tested independent variables is based on the epistemic interest of the authors and does not (merely) follow the consistency and coverage values of the variables. This refers to the following variables: 1) public opinion: post materialist values, political participation; 2) East/West; 3) socioeconomic determinism: cultivation of GM crops, cultivation of conventional maize, organic agriculture, large-scale farming, and tourism. In this remark we use the term “variable” rather than “conditions”, which is the correct term in QCA, in order to have uniform terminology across all the evaluations of publications.</p> |
| Method | Qualitative (fsQCA) |

Henke Pasternack 2018

Henke, Justus/Pasternack, Peer, 2018: Kein systematischer Zusammenhang. Politische Zusammensetzungen der Landesregierungen und die Finanzausstattung der Hochschulen. *Die Hochschule: Journal für Wissenschaft und Bildung*, 27(1–2), pp. 219–235.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|--|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 2004–2013 | | |
| Policy field | Education | | |
| DV | Growth of basic resources of institutions of higher education (overall and per student) | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | o | CDU/CSU- vs. SPD-dominated government o |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) GDP per capita – |
| | | | Demographics (total) Population size o |
| | | | Urbanisation (total) City states + |
| | | | Institutions Previous level of expenditures (path dependency) + |
| | East/West | + | |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | <p>pp. 231, 234 (parties)</p> <p>Aus unseren Berechnungen lassen sich vor allem drei Aspekte hervorheben: in den Dynamiken der Hochschulfinanzierung im Zehnjahreszeitraum unterschieden sich die beiden Gruppen „unionsdominiert“ und „SPD-dominiert“ kaum. In Relation zu sozioökonomischen Merkmalen ließen sich strukturelle Unterschiede nach politischer Färbung der Regierung nicht eindeutig feststellen – die Ergebnisse sind uneindeutig. Hingegen bestehen bei statistischer Betrachtung der Situation im Jahr 2013 strukturelle Unterschiede nach Parteienfärbung im Hinblick auf die Ausstattung pro Student.in. [...] Die zentrale Eingangsfrage war, ob es relevant für die Hochschulfinanzierung ist, wer ein Bundesland regiert. Die Prüfung ergibt: manchmal, aber nicht systematisch.</p> | | |

| | |
|---------------|--|
| | <p>pp. 230-1, 234-5 (socioeconomic determinism)</p> <p>Die Einbeziehung sozioökonomischer Merkmale zeigt, dass die Größe und Wirtschaftskraft der einzelnen Bundesländer keine zuverlässigen Determinanten zur Erklärung der Unterschiede in den Finanzierungen der Landeshochschulsysteme sind. [...] in einem Drittel aller Länder entspricht deren Hochschulfinanzierung in etwa dem Erwartungswert, zu dem man gelangt, wenn die wirtschaftliche Leistungskraft als zentrale Bedingung der Hochschulausstattungen unterstellt wird – während zwei Drittel aller Länder in dieser Hinsicht entweder negativ oder positiv vom Erwartungswert abweichen. [...]</p> <p>Bei den beiden explizit geprüften Indikatoren „wirtschaftliche Leistungskraft“ und „Landesgröße“ lassen sich hingegen auch unabhängig von der politischen Prägung der Landesregierungen keine eindeutigen Zusammenhänge zur Hochschulfinanzierung herstellen: Die wirtschaftliche Potenz eines Landes, gemessen am BIP, setzt sich nicht unmittelbar in Hochschulfinanzierungsanstrengungen um. Ökonomisch eher schwache Länder realisieren fallweise niedrige, mittlere und hohe Hochschulausgaben, ebenso wie sich alle drei Fälle auch bei wirtschaftlich stärkeren Ländern finden. Werden die laufenden Grundmittel pro Kopf der Bevölkerung in den Blick genommen, so finden sich einige der großen Flächenländer bei den ausgabestarken Ländern (Baden-Württemberg, Hessen, NRW); Niedersachsen bewegt sich im Durchschnitt, während Bayern unterdurchschnittlich abschneidet.</p> <p>p. 234 (urbanisation, East/West, path dependency)</p> <p>Es scheinen also andere Ursachen durchschlagskräftiger für die Hochschulfinanzierungen in den Ländern zu sein. Zu drei solcher möglichen Ursachen enthält unser Text orientierende Hinweise: Stadtstaaten/Flächenländer: Pro Einwohner wenden von allen 16 Bundesländern die drei Stadtstaaten (Berlin, Bremen, Hamburg) am meisten für ihre Hochschulen auf. Ost-West: Die vier Länder, die im Verhältnis zu ihrem jeweiligen BIP überdurchschnittliche Hochschulausgaben aufweisen, sind sämtlich ostdeutsche Länder (Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Zwar heißt das nicht, dass es dort sehr komfortable Hochschulfinanzierungen gäbe, aber es heißt, dass dort im Verhältnis zur vergleichswisen wirtschaftlichen Leistungsschwäche Ausgabenschwerpunkte im Hochschulbereich gesetzt werden. Ausgangsniveau: Eine Reihe von Ländern hat zwar 2004–2013 keine bedeutsame Steigerung (oder aber ein Absinken) der Ausgaben pro Student.in realisiert, liegt aber dennoch nach wie vor über dem Länderdurchschnitt. Der Grund dafür ist das jeweilige hohe Ausgangsniveau bei den Ausgaben pro Student.</p> |
| Method | Quantitative |

Henkes 2008

Henkes, Christian, 2008: Integrationspolitik in den Bundesländern? In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer*. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 113–136.

| | |
|-----------------------------|--|
| Länder | All |
| Investigation period | Ca. 2003–2006 |
| Policy field | Immigration and integration |
| DV | <p>Ban of headscarves by law (and the issue whether all religious symbols are banned or Christian symbols are exempted)</p> <p><i>Remark: The author also analyses the nationalisation rate, however, this is a policy outcome and therefore excluded.</i></p> |
| DV type | Policy content |

| | | | | |
|---|----------------------------------|---------------------------|--|------------------------------|
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Participation in government, especially of CDU/CSU and (to a smaller extent) SPD | + |
| | Socioeconomic determinism | + | Demographics (total) | + |
| | | | Share of Muslims | + |
| TEXTUAL PROOF | | | | |
| <p>pp. 130-32 (all variables)</p> <p>Eine erste Aussage kann aus fehlenden Verboten und Vorhaben in den fünf neuen Bundesländern gezogen werden, allerdings ist es schwierig, einen parteipolitischen Effekt zu konstatieren. Aufgrund der kaum vorhandenen muslimischen Wohnbevölkerung und daraus folgendem mangelndem „Problemdruck“ durch Präzedenzfälle setzen auch CDU-geführte Regierungen wie in Sachsen oder Thüringen ein solches Projekt nicht auf die politische Agenda. [...] Damit bleiben noch Rheinland-Pfalz, Hamburg und Schleswig-Holstein ohne Verbot. Hier regierten unterschiedliche Koalitionsvarianten, allerdings zwei mit CDU-Ministerpräsidenten. Eindeutiger sieht das parteipolitische Bild bei den „Verbotsländern“ aus: Bei fünf der sieben Länder handelt es sich um unionsgeführte Regierungen. [...] Wollte man nun postulieren, dass CDU/CSU-regierte Länder entsprechende Gesetze verabschieden und SPD-geführte Regierungen dies nicht tun, dann ist für den Kreis der alten Bundesländer Folgendes erklärungsbedürftig: (1) Warum haben Hamburg und Schleswig-Holstein kein Verbot? (2) Wie lassen sich die Fälle erklären, in denen SPD-Fraktionen zustimmten (Saarland, Bremen und Berlin)? (3) Wie löst die CDU/CSU das Problem der „Laizitätsgefahr“?</p> <p>Die Antwort auf die letzte Frage findet sich in der inhaltlichen Konvergenz der Gesetze. In sechs der acht Bundesländer mit Verbotsgesetz (Ausnahme: Berlin und Bremen) findet sich eine Formulierung im Gesetzestext, die es auch in Zukunft ermöglichen soll, dass christliche und jüdische Religionssymbole nicht gegen das staatliche Neutralitätsgebot verstoßen. [...]</p> <p>Die Problematik der unterschiedlichen Behandlung von Religionen bestimmte die Debatte um Landesgesetze in den SPD-regierten Stadtstaaten Berlin und Bremen. In Berlin sprechen die von SPD und PDS beschlossenen Gesetze ausdrücklich von der „weltanschaulich-religiösen Neutralität des Staates“ [...] Ähnliches lässt sich in Bremen finden. Dort legte die CDU-Fraktion am 27.01.2004 einen Antrag auf Änderung des Bremischen Schulgesetzes (BremSchulG) vor. Ein einzufügender Paragraph hätte religiöse Symbole bei Lehrkräften verboten, christliche davon aber ausgenommen. Eine solche Formulierung war aber in der Koalition nicht durchsetzbar und die Formulierung im endgültigen Gesetz ist sehr zurückhaltend und stellt alle religiösen Symbole unter ‚Prüfverdacht‘ (§ 59b Abs.4 BremSchulG). In Schleswig-Holstein lässt sich Ähnliches mit einem anderen Ausgang beobachten. Der Entwurf der CDU-Fraktion enthielt eine entsprechende Ausnahme für christliche Symbole. Diese Ungleichbehandlung wurde vom Koalitionspartner SPD aber nicht akzeptiert, und unter Berücksichtigung erneut eingereichter Klagen in anderen Bundesländern verzichtete die Landesregierung gleich ganz auf ein spezielles Gesetz.</p> <p>Unter Berücksichtigung des erkennbaren Parteeffekts ist somit nur das Saarland ein wirklich abweichender Fall, da die SPD-Opposition dem CDU-Entwurf zustimmte, obwohl dieses Gesetz und seine Begründung explizit christliche Symbole mit Verweis auf Landesverfassung und Tradition ausnimmt [...].</p> <p>Begreift man die Anerkennung des Kopftuchs im öffentlichen Dienst als Teil von Integrationspolitik, so lässt sich in dieser Dimension ein klarer Parteiendifferenzeffekt feststellen. SPD-Regierungen präferieren entweder kein Gesetz oder ein für alle Religionen gültiges, die CDU/CSU hingegen eines, welches für „autochthone“ Religionen besondere Regelungen ver-</p> | | | | |

| | |
|---------------|---|
| | ankert. p. 133 (parties) Die Differenzen in der Anerkennungspolitik (hier verdeutlicht am Beispiel des Kopftuchs) lassen sich durchaus noch auf einen Parteeffekt zurückführen. |
| Method | Qualitative |

Hildebrandt 2016

Hildebrandt, Achim, 2016: Die Finanzpolitik der Länder nach den Föderalismusreformen: Begrenzte Spielräume, fortdauernde Unterschiede, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer*. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, pp. 115–137.

| | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| Länder | All | | | |
| Investigation period | 2007–2013 | | | |
| Policy field | Taxation | | | |
| DV | Rate of real estate transfer tax | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | – | Cabinet share of CDU/CSU | – |
| | | | Cabinet share of SPD | – |
| | Financial power | – | Interest expenditure per capita | – |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | p. 122 (all variables) Nutzen Länder, die durch hohe Zinszahlungen belastet sind, die neue Kompetenz um zusätzliche Einnahmen zu generieren? Verzichten konservative Regierungen hingegen auf die Erhöhung, da sie Steuererhöhungen tendenziell ablehnen und den Erwerb von Wohneigentum als förderungswürdig ansehen? Ein Blick auf die Tabelle scheint Letzteres zu bestätigen: Die traditionell unionsregierten Länder Bayern und Sachsen haben als einzige den Steuersatz überhaupt nicht erhöht. Eine systematische Analyse der Steuersätze des Jahres 2013 kann diese Annahmen jedoch nicht bestätigen, die Zusammenhänge weisen zwar in die postulierte Richtung, die Korrelationen mit dem Kabinettsitzungsanteil der CDU/CSU ($r = -0,27$), der SPD ($r = 0,33$) und den Zinsausgaben pro Einwohner ($r = 0,31$) [Alle drei Variablen wurden als Durchschnittswerte der Jahre 2007 bis 2013 errechnet] sind jedoch relativ schwach und insignifikant. | | | |
| Method | Quantitative | | | |

Hildebrandt Wolf 2016

Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder, 2016: How much of a sea-change? Land policies after the reforms of federalism. *German Politics*, 25(2), pp. 227–242.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|--|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 2005–2014 | | |
| Policy field | Environmental protection | | |
| DV | <p>Restrictiveness of nature conservation standards (law making is based on the right to deviate from federal law), measured by the following provisions: 1. restricting the scope of federal nature conservation law by issuing negative lists; 2. altering the basis of calculation for compensation payments and thus capping the costs for polluters; and 3. replacing bureaucratic measures with voluntary cooperative solutions.</p> <p><i>Remark: The analysis of higher education policies by the authors does neither include a clear-cut dependent variable nor a systematic causal analysis, as we outlined them in the section on selection criteria of policy analyses, and is therefore excluded.</i></p> | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | o | Participation in government of CDU/CSU |
| | | | Participation in government of SPD |
| | | | Participation in government of FDP |
| | | | Participation in government of Greens |
| | | | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | | | o |
| | | | – |
| | | | o |
| | | | – |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | <p>pp. 233-34 (parties) Planning security for the development of the port is given clear priority over the interests of nature conservation, which the then governing CDU and Greens openly admit. [...] Hamburg's legislation is stricter than the federal law in areas unrelated to the port. The state law thus exhibits the characteristics of a negotiated solution, which compensates the Greens for concessions to the port industry. What results does the analysis show for the other parties? Out of the 12 state governments that have amended their nature conservation law since 2010, the SPD participated in five. Only one of them implemented one of the deregulation measures discussed here, which translates into an average of 0.2 deregulations per state government with SPD involvement. The CDU/CSU participated in 10 state governments and the FDP in six; the average number of deregulations was 1.0 and 0.83, respectively. The analysis thus confirms a moderate partisan influence on environmental policy. Contrary to our assumption, however, the SPD's record clearly differs from that of the two centre-right parties, CDU/CSU and FDP.</p> <p>pp. 238-39 (parties) The analysis indicates a moderate partisan influence, however: CDU and FDP are more likely to lower environmental standards to promote economic growth. The black–green coalition government in Hamburg was an exception; here the Greens accepted lower environmental standards for the port in exchange for higher standards in other areas.</p> | | |
| Method | Qualitative | | |

Hörisch, Felix, 2018: Asylpolitik im Bundesländervergleich. Eine fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12, pp. 783–803.

| | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|---|
| Länder | All | | | |
| Investigation period | 2015 (expenditures per asylum seeker) 2016 (deportation or no deportation to Afghanistan in principle) | | | |
| Policy field | Immigration and integration | | | |
| DV 1 | Expenditures per asylum seeker | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | |
| | | | INDIVIDUAL ASSESSMENT | |
| | Parties | o | Left government | + |
| | | | Cabinet share of CDU, SPD, and Greens | – |
| | | | Minister in charge CDU, SPD, and Greens | – |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) | – |
| | | | Unemployment rate | – |
| | | | Demographics (total) | o |
| | | | Share of foreigners | + |
| | | | Share of population with migration background | – |
| | Financial power | o | GDP per capita | + |
| | | | Debt level | – |
| | Institutions | – | Closeness to election | – |
| | East/West | + | | |
| | Public Opinion | – | Share of Christians | – |
| | | | Number of extreme right / right-wing violent crimes per capita | – |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | <p>pp. 793-94 (all variables)</p> <p>Der Test auf notwendige Bedingungen für hohe Ausgaben pro Geflüchteten 2015 ergibt, dass es keine notwendigen Bedingungen dafür gab, dass ein Bundesland überproportional viel pro Geflüchtetem ausgegeben hat.</p> <p>Der Test auf hinreichende Bedingungen weist einen konsistenten Lösungspfad auf. Diese Bedingungen kommen demnach in westdeutschen Bundesländern mit linken Landesregierungen, hoher Arbeitslosenquote, hohem Ausländeranteil und hohem BIP vor. Dieser Lösungspfad umfasst die drei Bundesländer Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Berlin. Die Ergebnisse bringen für die sozio-ökonomischen Bedingungen gemischte Befunde mit sich, entsprechen sie für den Ausländeranteil und das BIP doch den Erwartungen, nicht jedoch in Bezug auf die Arbeitslosenquote. Des Weiteren entsprechen die Ergebnisse für den Partieneffekt sowie den Ost-/West-Gegensatz den theoretischen Erwartungen, allerdings sind die Bedingungen nicht isoliert hinreichend, sondern lediglich in Kombination miteinander [...].</p> <p>Neben den hier dargestellten getesteten Bedingungen wurden zur Kontrolle der Robustheit zahlreiche weitere mögliche Bedingungen getestet, namentlich der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund im jeweiligen Bundesland, die Bevölkerungszahl, die Religiosität, der Schuldenstand sowie die Anzahl an rechten Gewaltstraftaten in Bezug auf die Bevölke-</p> | | | |

rungszahl. Zudem wurde getestet, ob es einen Einfluss hat, wenn im jeweiligen Bundesland in den Jahren 2015 oder 2016 eine Landtagswahl stattgefunden hat. Alle genannten Bedingungen blieben jedoch beim Test auf notwendige und hinreichende Bedingung unterhalb der üblichen Konsistenzwerte. [...] Stattdessen wird argumentiert, dass der getestete Indikator „Anzahl an rechten Gewaltstraftaten pro Bevölkerungszahl“ einen guten Indikator für die Verbreitung rechten Gedankenguts in einem Bundesland darstellt.

Remark: The author also tests the independent variable 'population size'. This is not included because the theoretical causal link remains unclear.

DV 2 Deportation or no deportation to Afghanistan in principle

DV type Policy content

IVs OVERVIEW

| THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
|----------------------------------|--------------------|--|-----------------------|
| Parties | + | Left government | + |
| | | Cabinet share of CDU, SPD, and Greens | + |
| | | Minister in charge CDU, SPD, and Greens | + |
| Socioeconomic determinism | o | Economy (total) | - |
| | | Unemployment rate | - |
| | | Demographics (total) | o |
| | | Share of foreigners | + |
| Financial power | o | Share of population with migration background | - |
| | | GDP per capita | + |
| Institutions | - | Debt level | - |
| | | Closeness to election | - |
| East/West | + | | |
| Public Opinion | - | Share of Christians | - |
| | | Number of extreme right / right-wing violent crimes per capita | - |

TEXTUAL PROOF

p. 783 (parties and East/West)

Die Ergebnisse zeigen, dass es in der Asylpolitik deutliche Ost-/West-Unterschiede gibt: So schoben beispielsweise alle fünf ostdeutschen Bundesländer im Untersuchungszeitraum nach Afghanistan ab. [...] Klar feststellbar sind zudem Parteieneffekte in der Asylpolitik im Bundesländervergleich: So ist das Bestehen einer bürgerlichen Landesregierung hinreichend für die Abschiebung nach Afghanistan.

pp. 795-97 (all variables)

Neben den hier dargestellten getesteten Bedingungen wurden zur Kontrolle der Robustheit wiederum die oben für das erste Outcome aufgeführten weiteren möglichen Bedingungen getestet; alle genannten Bedingungen blieben jedoch sowohl beim Test auf notwendige und hinreichende Bedingung unterhalb der üblichen Konsistenzwerte.

Die Tests auf notwendige Bedingungen für das Outcome „prinzipielle Nicht-Abschiebung nach Afghanistan“ [...] zeigen auf, dass es wiederum sowohl einen Parteieneffekt wie auch klare Ost-/West-Unterschiede in der Abschiebereitschaft nach Afghanistan gab, die jeweils sogar das Kriterium einer notwendigen Bedingung erfüllen. Ein westdeutsches Bundesland zu sein, war dabei notwendig dafür, prinzipiell nicht nach Afghanistan abzuschicken. Nur westdeut-

| | | | | |
|--|--|---------------------------|---|------------------------------|
| | <p>sche Bundesländer (aber nicht alle von ihnen) haben einen solchen Beschluss, nicht nach Afghanistan abzuschieben, gefasst. Dagegen wurde aus allen ostdeutschen Bundesländern prinzipiell nach Afghanistan abgeschoben. Zudem bilden linke Landesregierungen eine notwendige Bedingung dafür, dass ein Bundesland beschlossen hat, nicht nach Afghanistan abzuschieben. Selbiges gilt für andere mögliche Operationalisierungen des Parteeffekts, nämlich einen hohen Regierungssitzanteil der SPD im jeweiligen Bundesland wie auch die Zuständigkeit eines Nicht-CDU-Ministers für die Asylpolitik im jeweiligen Bundesland. Während die sozio-ökonomischen Bedingungen nicht notwendig für das Outcome sind, gibt es starke Hinweise auf einen Parteeffekt wie auch auf Ost-/West-Unterschiede in der Frage, ob nach Afghanistan abgeschoben wird oder nicht [...].</p> <p>Die Ergebnisse des Tests auf hinreichende Bedingungen ergeben, dass es keine konsistente hinreichende Bedingung für die Nicht-Abschiebung nach Afghanistan gibt. Dagegen finden sich jedoch zwei konsistente hinreichende Bedingungen für das negierte Outcome, also die Entscheidung eines Bundeslandes, prinzipiell Abschiebungen nach Afghanistan vorzunehmen. Der erste Pfad besteht dabei aus den ostdeutschen Bundesländern, die zugleich auch ein niedriges BIP und einen niedrigen Ausländeranteil aufweisen. Dieser Pfad ist hochkonsistent und erklärt alle fünf ostdeutschen Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Der zweite Pfad besteht aus den Landesregierungen mit einer bürgerlichen Regierung, die gleichfalls allesamt prinzipiell bereit sind, nach Afghanistan abzuschieben. Dieser Pfad ist ebenfalls hochkonsistent und umfasst die fünf Bundesländer Bayern, Hessen, Saarland, Sachsen sowie Sachsen-Anhalt. Auch der Test auf hinreichende Bedingungen für die Abschiebebereitschaft nach Afghanistan betont somit insbesondere die Bedeutung von Parteeffekten und Ost-/West-Unterschieden [...].</p> | | | |
| DV overall | Expenditures per asylum seeker, (no) deportation to Afghanistan | | | |
| DV type | Spending and policy content | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Left government | + |
| | | | Cabinet share of CDU, SPD, and Greens | o |
| | | | Minister in charge CDU, SPD, and Greens | o |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) | – |
| | | | Unemployment rate | – |
| | | | Demographics (total) | o |
| | | | Share of foreigners | + |
| | Financial power | o | Share of population with migration background | – |
| | | | GDP per capita | + |
| | Institutions | – | Debt level | – |
| | | | Closeness to election | – |
| | East/West | + | | |
| | Public Opinion | – | Share of Christians | – |
| Number of extreme right / right-wing violent crimes per capita | | | – | |
| TEXTUAL PROOF | | | | |
| <i>See quotations above</i> | | | | |
| Method | Qualitative (fsQCA) | | | |

Jaedicke, Wolfgang/Wollmann, Hellmut, 1983: Wohnungsbauförderung im Bundesländervergleich: Macht Landespolitik einen Unterschied? *Bauwelt*, 12, pp. 437–443.

| | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|
| Länder | BW, NW | | |
| Investigation period | 1949–1981 | | |
| Policy field | Transport (including housing and construction) | | |
| DV overall | Social housing policies (funding profile with regard to new construction of social housing and handling of existing social housing up for rent) <i>Remark: The two partial dependent variables are analysed separately in the article, however, not all independent variables are enumerated when the partial dependent variables are analysed. Therefore, we show only one table for the independent variables of the whole dependent variable but provide the quotations for each partial dependent variable.</i> | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | o | CDU vs. SPD government |
| | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) |
| | | | Home/flat purchase power (wage level, unemployment rate) |
| | | | Urbanisation (total) |
| | | | Urbanisation degree and densification of cities |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | p. 49 (socioeconomic determinism) Der augenfällige Unterschied, den NRW und BW im Grad ihrer Verstädterung und Verdichtung aufweisen, dürfte als maßgeblicher Bestimmungsfaktor dafür anzusehen sein, daß das (mietwohnungsbaubestimmte) Baufertigstellungsergebnis in NRW zurückhängt, während die (eigenheimbestimmten) Baufertigstellungen in BW so ausgeprägt über dem Bundesdurchschnitt liegen. Daß die wohnungswirtschaftliche Motorik in Baden-Württemberg vor allem von der Bautätigkeit außerhalb der Großstädte getragen wird und diese sogar kraß ausgespart bleiben [...]. Die über dem Bundesdurchschnitt liegenden Löhne, die überdurchschnittliche Frauenerwerbsquote (der das „Häusle“ mitverdienenden Ehefrauen!), die bundesunterdurchschnittliche Arbeitslosenquote und die (sich bereits in den 50er Jahren ausprägende) überdurchschnittliche Bausparbereitschaft summieren sich zur wohnungskaufkräftigen Nachfrage des südwestdeutschen „Häusle“-Bauers, wie sie in der überdurchschnittlichen Wohnungseigentumsquote in BW schlagend zum Ausdruck kommt. [...] [In NRW] ist die Förderpolitik des Landes durch die Jahrzehnte hindurch (und dies weitgehend unabhängig von der parteipolitischen Regierungskonstellation!) von der Konzentration auf großstädtische Versorgungsprobleme und auf die direkte Förderung von Mietwohnungen als dem zeitlich, sozial und räumlich zielsichersten Modus wohnungspolitischer Intervention gekennzeichnet. [...] Demgegenüber ist die Förderungspolitik von BW – bei insgesamt hinter dem Bundesgebiet und erst recht hinter NRW zurückbleibenden Bewilligungsergebnissen und geringerem Anteil des Sozialen Wohnungsbaus an den gesamten Fertigstellungen – von Anfang an von einer stärkeren Berücksichtigung von Eigentumsmaßnahmen gekennzeichnet. | | |

| | |
|---------------|--|
| | <p>pp. 52-53 (all variables)</p> <p>In der Frage, ob der vorhandene Bestand an Sozialmietwohnungen als Mietwohnungen zu erhalten (oder zu „privatisieren“) sei und ob der Sozialmietwohnungsbestand als ein preis- und belegungsgebundener „Sondermarkt“ zur Versorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen zu erhalten oder aber zu „liberalisieren“ sei, zeigen die von den Landesregierungen in NRW und BW eingeschlagenen Handlungsstrategien und Handhabungen klare Unterschiede [...] Als Ergebnis seiner intensiven Förderungspolitik verfügt das Land NRW über einen Sozialwohnungsbestand, der 1978 30,5% aller Wohnungen im Lande (gegenüber 21,9% im Bundesdurchschnitt und 13,5% in BW) ausmachte. Die gegenwärtige Wohnungspolitik der Landesregierung zielt darauf, den Sozialmietwohnungsbestand zu erhalten, und lehnt es deshalb ab, „in dicht bebauten Innenstadtbereichen in mehrgeschossigem Bestand Mietwohnungen zu privatisieren, weil dies den notwendigen Bestand von Mietwohnungen vermindern ... würde“ (Zitat von Minister Zöpel 1981). [...] Demgegenüber sind einzelne Teilschritte und Handlungskonzepte der Landesregierung von BW seit den mittleren 70er Jahren von der Absicht und dem Interesse der Landesregierung gekennzeichnet, den Sozialmietwohnungsbestand als einen „Sondermarkt“ aufzulösen und zu „liberalisieren“, sei es durch „Privatisierung“ (an die Mieter), sei es durch Aufgabe oder Ablösung der Miet- und Belegungsbindungen.</p> <p>p. 53 (all variables)</p> <p>Die Antwort auf die Ausgangsfrage, ob derartige Unterschiede auf politische Bestimmungsfaktoren (insbesondere die wohnungspolitischen „Handschriften“ von CDU bzw. SPD) oder sozioökonomische zurückzuführen seien, fällt nach unserem vorläufigen Erkenntnisstand „gespalten“ aus. Die Tatsache, daß NRW und BW in den 50er und 60er Jahren – bei ähnlicher parteipolitischer Konstellation der Landesregierungen – durchaus unterschiedliche Förderungsprofile zeigen, läßt plausibel vermuten, daß im hochverstädterten und -verdichteten NRW die großstädtischen Wohnungsprobleme von Anfang an beherrschend im Vordergrund standen und einen entsprechenden wohnungspolitischen Handlungskorridor gewissermaßen strukturell vorzeichneten, während in BW die großstädtischen Probleme von vornherein weniger dominant waren und sich die (auch insoweit „vorgegebene“) „Häusle-Bauer“-Struktur geltend machte. Die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen für die Wohnungspolitik und -bauförderung in den zwei Bundesländern lassen sich – seit den 50er Jahren und zuletzt mit sich noch eher verschärfenden Konturen – bildhaft so kennzeichnen, daß die Wohnungsbauförderung in BW („strukturellen“) Rückenwind hat, während sie in NRW im („strukturellen“) Gegenwind liegt, was hier über die Jahre (und dies weitgehend gleichgültig gegenüber der parteipolitischen „Färbung“ der Landesregierung) in überdurchschnittlichen Förderaufwendungen des Landes – insbesondere für den Mietwohnungsbau – zu Buche schlägt.</p> <p>Für die 70er und insbesondere frühen 80er Jahre, in denen sich die Unterschiede zwischen NRW und BW in den beiden „Testfeldern“ noch schärfer ausprägen, läßt sich freilich plausibel argumentieren, daß das Förderungsprofil jeweils von dem gewissermaßen strukturell vorgezeichneten Handlungskorridor in einem „Ausschlag“ abweicht, der auf parteipolitisch gespeiste Unterschiede in der Förderungspolitik zurückzuführen ist. Dies gilt für NRW, wo das auf die großstädtischen Handlungsprobleme zugeschnittene Handlungsrepertoire durch die wohnungspolitische Konzeption der SPD (Vorrang für Instrumente, die auf die großstädtischen Versorgungsprobleme unmittelbar einwirken) gestützt und erweitert wird, und noch ausgeprägter für BW, wo – unter Hintanstellung des kurzfristigen großstädtischen Handlungsbedarfs – auf die (unmittelbar und kurzfristig vor allem den ländlichen Gebieten zugute kommende und über „Sickereffekte“ bestenfalls mittelbar und mittelfristig die großstädtischen Versorgungsprobleme entlastende) Eigentumsförderung gesetzt wird und hierin ausdrücklich eine Anwendung und Entfaltung der Wohnungsbauförderungskonzeption der CDU gesehen wird.</p> |
| Method | Qualitative |

Jeffery, Charlie/Pamphilis, Niccole M./Rowe, Carolyn/Turner, Ed, 2014: Regional policy variation in Germany: the diversity of living conditions in a 'unitary federal state'. *Journal of European Public Policy*, 21(9), pp. 1350–1366.

| | | | |
|--|---|---------------------------|--|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 2003–2012 | | |
| Policy field | Employment relations and labour market | | |
| DV | Monthly civil servants' salary for salary group A5-1 <i>Remark: The other dependent variables which the authors analyse (prison occupancy rate, nationalisation rate, and university enrolment rate) are policy outcome and thus excluded.</i> | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Seat share of left parties |
| | Socioeconomic determinism | - | Economy (total) |
| | | | GDP per capita |
| | | | Purchasing power parity |
| | Financial power | - | Amount of received or expended funds in the horizontal fiscal equalisation |
| | Institutions | + | Institutional constraint index |
| | East/West | - | |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| <p>p. 1360 (parties) Although we hypothesized that parties of the left would support pay claims of Beamte, it may be they are in fact less open to competing on pay, and choose to prioritize other areas of expenditure.</p> <p>pp. 1359-60 (GDP per capita) Higher levels of GDP/capita are associated with lower prison occupancy rates and levels of Beamte pay, and higher naturalization and university enrolment rates. The findings on GDP/capita lend support to our expectations for three of our four indicators (prison occupancy, naturalization rates and university enrolment). However, our parsimonious model for Beamte pay runs counter to our expectations [...].</p> <p>p. 1360 (institutional constraints) In our models institutional constraints have a statistically significant association with two of our selected outcomes. More institutional constraints are associated with higher naturalization rates and higher levels of public sector pay. <i>Remark: This means that institutional constraints have a significant impact on civil servants' salary.</i></p> <p><i>Own evaluation of regression table in online appendix B:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 'East/West', 'amount of received or expended funds in the horizontal fiscal equalisation', and 'purchasing power parity' are insignificant. | | | |

| | |
|---------------|--|
| | Remark: The 'seat share of left parties' is assessed as "+", although the authors' hypothesis that left parties lead to higher civil servants' salary is rejected. The reason is that the authors provide a plausible explanation for finding an effect of the opposite direction in the results section of the article. A number of other indicators are tested in online appendix B but are not theorised and thus not included in our evaluation: 'youth share', 'share of the elderly, and 'share of Catholics'. We also do not include the 'unemployment rate' tested in online appendix B in our evaluation as the authors emphasize "the high degree of collinearity between real GDP/capita and the unemployment rate" (online appendix B, p. 5) and do not further interpret the finding for the unemployment rate. |
| Method | Quantitative |

Kohler 2004

Kohler, Harald, 2004: *Die Arbeitsmarktförderung der beiden Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen in den Jahren von 1990 bis 2000*. Eine Politik im Kontext institutioneller und finanzieller Zwänge und Verflechtungsstrukturen einer Mehrebenenpolitik. Hamburg: Dr. Kovac.

| | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|
| Länder | MV, TH | | |
| Investigation period | 1990–2000 | | |
| Policy field | Employment relations and labour market | | |
| DV | Level of activity and content of labour market policy (level of expenditures; structure of labour market promotion, for example with regard to regionalisation and co-financing of European Social Fund resources; labour market policy instruments such as promotion of vocational training, recruitment and start-up assistance; public employment) | | |
| DV type | Spending and policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | | | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | – | Participation in government of SPD and PDS |
| | Socioeconomic determinism | – | Economy (total) |
| | | | Unemployment rate, characteristics of the unemployed, employment, and economic structure |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | pp. 287-88, 297-99 (parties) Erst in der zweiten Legislaturperiode der Landtage der beiden Bundesländer wurden in Verbindung mit der Etablierung des Parteiensystems politische Einflüsse der regierenden Landesparteien auf die Arbeitsmarktförderung bzw. Arbeitsmarktpolitik in den beiden Bundesländern wirksam. [...] In Folge der hohen Erklärungs-signifikanz institutioneller Faktoren bestätigte sich die im Rahmen des politischen Hypothesenkonglomerats (H3) vermutete Erwartung einer Determination der Arbeitsmarktförderung der beiden Bundesländer durch politische Faktoren nur in einem sehr geringen Maße. [...] Die Ergebnisse der politischen Einflussnahme auf die Arbeitsmarktförderung durch die Regierungsparteien der beiden Bundesländer bestätigen somit nicht die auf der Grundlage der Parteiprogrammatik bzw. den Ergebnissen von vergleichend angelegten wissenschaftlichen Untersuchungen (vgl. Schmidt 1980, | | |

| | |
|---------------|--|
| | <p>1982, 1986) angenommene Ausgangshypothese, dass sich eine Beteiligung der SPD bzw. der PDS an einer Landesregierung in einem generell signifikant höheren arbeitsmarktpolitischen Aktivitätsniveau der Arbeitsmarktförderung niederschlägt. Denn bestimmend für das Aktivitätsniveau der beiden Bundesländer war nicht generell eine sozialdemokratische Regierungsbeteiligung, sondern ihre politischen Umfeldbedingungen und insbesondere der politische Wille und die Fähigkeit der an der Landesregierung beteiligten Sozialdemokraten, die von ihnen angedachte bzw. die in den Koalitionsvereinbarungen paraphierte Arbeitsmarktförderung politisch gegenüber ihren Administrationen als auch gegenüber den Regierungspartnern durchzusetzen.</p> <p>pp. 288-91 (socioeconomic determinism)</p> <p>Die in der Ausgangshypothese H1 (Sozioökonomische Hypothese) formulierte Erwartung, dass die Arbeitsmarktförderung bzw. Arbeitsmarktpolitik der beiden Bundesländer die Folge des sozioökonomischen Problemdruckes sein könnte, dem die beiden Bundesländer im Zuge des Transformationsprozesses ausgesetzt waren, wurde durch die beiden Fallstudien bzw. die Programmentwicklungsanalysen zur Arbeitsmarktförderung der beiden Bundesländer nicht bestätigt. [...] Mit einer thüringischen Ausnahme war [<i>die Arbeitsmarktförderung; authors' remark</i>] nicht auf sozioökonomische Faktoren zurückzuführen. [...] Deshalb entwickelte sich die Arbeitsmarktförderung der beiden Bundesländer auf der programmatischen Ebene nur in einem äußerst geringen Maße in Abhängigkeit des sozioökonomischen Problemdrucks, wie er sich etwa durch die Entwicklung und die Struktur der Arbeitslosigkeit bzw. der Entwicklung der Erwerbstätigkeit oder der Wirtschaftsentwicklung der beiden Bundesländer konkretisierte. [...] Die Unabhängigkeit der Arbeitsmarktförderung der beiden Bundesländer von sozioökonomischen Kontextbedingungen im Zeitraum von 1992 bis 2000 wird auch durch die Entwicklung ihrer Ausgaben für die Arbeitsmarktförderung belegt.</p> <p><i>Remark: The authors also discuss the influence of EU labour promotion regulations, in particular the European Structural Funds and the European Social Fund, as well as the influence of federal labour law (Arbeitsförderungsgesetz, SGB III) and financial joint decision-making between Land and federal governments, which includes federal labour promotion measures. However, these variables are not included in the assessment as they do not cause variance among the Länder but rather function as uniform external impulses for all Länder.</i></p> |
| Method | Qualitative |

Krause Potrafke 2019

Krause, Manuela/Potrafke, Niklas, 2019: The Real Estate Transfer Tax and Government Ideology: Evidence from the German States. ifo Working Paper, No. 302, Munich.

| | |
|-----------------------------|----------------------------------|
| Länder | All |
| Investigation period | 2007–2017 |
| Policy field | Taxation |
| DV | Rate of real estate transfer tax |
| DV type | Policy content |

| | | | | |
|---|----------------------------------|---------------------------|---|------------------------------|
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Left vs. centre vs. right government | + |
| | Socioeconomic determinism | o | Demographics (total) | o |
| | | | Share of young people | o |
| | Financial power | - | Debt per capita | - |
| | | | Shared taxes per capita | - |
| | Institutions | + | Fiscal equalisation: share of an increase in tax revenues that is lost through equalisation | + |
| | | | Electoral cycle | o |
| | Public opinion | - | Share of rightwing/leftwing voters in federal elections | - |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| <p>pp. 15-6 (parties) The results show that rightwing governments were less active in increasing the real estate transfer tax rates than leftwing and center governments. [...] The results show that government ideology is still correlated with the real estate transfer tax rates when taking into account other variables such as fixed state and time effects, public debt per capita, shared taxes per capita, voter preferences and demographic variables.</p> <p>p. 11 (financial power, public opinion) The other control variables, especially the coefficients of Debt per capita and Shared taxes per capita do not turn out to be statistically significant.</p> <p>p. 13 (public opinion) The coefficient of the share of leftwing voters is positive but does not turn out to be statistically significant.</p> <p><i>Own evaluation of regression tables:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Share of rightwing voters in federal elections is insignificant</i> <p>p. 12 (fiscal redistribution) The coefficient of the degree of fiscal redistribution is also positive and statistically significant at the 1 percent level.</p> <p>p. 13 (socioeconomic determinism) Focusing on the demographic variables, the coefficient for the share of young citizens is negative and statistically significant at the 10 percent level. The share of young citizens is thus negatively correlated with the real estate transfer tax rates.</p> <p>p. 14 (electoral cycle) The coefficient of the preelection year dummy variable is negative, but lacks statistical significance when we use the increases in the real estate transfer tax rates as the dependent variable. This holds also true for the election year dummy variable. The coefficient of the post-election year variable is positive and statistically significant at the 10 percent level, indicating that governments postpone tax rate increases until after elections.</p> | | | | |
| Method | Quantitative | | | |

Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer, 2008: Landeshochschulpolitiken, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer*. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 43–66.

| | | | |
|--|------------------------------------|---------------------------|---|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 2007 | | |
| Policy field | Education | | |
| DV | Content of higher education policy | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | o | Conservative vs. SPD-dominated government vs. Grand Coalition |
| | | | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>pp. 61-62 (parties)</p> <p>Von besonderem Interesse ist nun in der föderalistischen Betrachtung, in welcher Beziehung der Reformstil zur Programmatik der Regierungsparteien in den Ländern steht. Werden die oben vorgenommenen Gruppierungen nach der Dynamik der Hochschulsteuerungsreform, die aktuellen Beschlusslagen zu Studiengebühren – als dem bedeutendsten hochschulpolitischen Reformbruch seit der Hochschulexpansion – und die parteipolitischen Besetzungen der Landesregierungen einander vergleichend gegenübergestellt, so ergibt sich kein vollständig konsistentes Bild, aber doch ein grobes, intern differenziertes Muster (Tabelle 6): Am eindeutigsten lässt sich in Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und im Saarland der parteipolitischen Prägung der Landesregierung eine hochschulpolitische Linie zuordnen: Sowohl bei der Hochschulsteuerungsreform als auch beim hochschulpolitischen Reizthema Studiengebühren wird dort unter bürgerlichen Regierungen ein offensiver Zugriff gepflegt. In einem Land allerdings, Niedersachsen, war diese Reformrichtung bereits unter der früheren SPD-dominierten Regierung eingeleitet worden. Die gleichfalls bürgerlich regierten Länder Bayern und Hessen haben sich für allgemeine Studiengebühren entschieden, sind aber in der Hochschulsteuerungsreform zurückhaltender. Auch Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben unionsdominierte Regierungen, verzichten aber bislang auf allgemeine Studiengebühren, und die drei letztgenannten Länder vermieden zudem bisher auch durchgreifende Änderungen der Hochschulsteuerung. Bei den SPD-dominierten Landesregierungen lässt sich die Situation dagegen etwas stringenter zusammenfassen: Brandenburg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz verzichten bislang auf allgemeine Studiengebühren und gehören bei der Hochschulsteuerungsreform zu den Ländern, die zurückhaltende Änderungen implementieren bzw. den herkömmlichen Modus beibehalten.</p> <p>Am ehesten lässt sich eine parteipolitische Polarisierung noch in der Frage der Studiengebühren erkennen: Dort, wo Studiengebühren eingeführt wurden, sind die Regierungen bürgerlich dominiert. Wo auch unionsdominierte Regierungen noch keine Studiengebühren eingeführt haben, ist dies kein Ausdruck prinzipieller Ablehnung: Die ostdeutschen Länder verzichten zum einen einstweilen darauf, um die vergleichsweise geringe Studierneigung in den östlichen Bundesländern nicht zusätzlich zu dämpfen; zum anderen regieren in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg (wie auch im studiengebühren-</p> | | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>freien Schleswig-Holstein) Große Koalitionen, in denen der Studiengebührenverzicht Bestandteil koalitionsinterner Konfliktvermeidung ist. [...]</p> <p>Insgesamt dürfte für die hochschulpolitische Orientierung der Länder eine andere Unterscheidung erklärungsstärker sein als die parteipolitische Prägung ihrer Regierungen. Die hochschulpolitische Debatte in Deutschland wird durch drei wesentliche Strömungen geprägt: eine konservative, eine chancenausgleichsorientierte und eine marktliberale. [...] Bei der Betrachtung dieser drei Strömungen ist zu beachten, dass es sich um <i>hochschulpolitische</i> handelt, die nicht umstandslos parallel laufen mit den üblichen parteipolitischen Zuordnungen der entsprechenden Begriffe: In allen regierungsbeteiligten Parteien von CSU bis PDS/Linke finden sich, soweit es um Hochschulpolitik geht, jeweils Vertreter aller drei Strömungen.</p> <p>p. 63 (parties)</p> <p>In der Frage der Einführung von Studiengebühren für Erststudierende lässt sich eine vergleichsweise deutlich durch die parteipolitische Prägung der Landesregierungen bedingte Unterscheidung der Vorgehensweisen der Länder beobachten. Die Gegenüberstellung der Dynamik von Steuerungsreformen in den einzelnen Ländern und der parteipolitischen Ausrichtung der Landesregierungen/Wissenschaftsministerien hat allerdings kein eindeutig profiliertes Bild ergeben. Dies wird von den Autoren maßgeblich darauf zurückgeführt, dass es keine vollständig stabilen Übereinstimmungen zwischen den allgemeinen politischen und den hochschulpolitischen Orientierungen der einzelnen Parteien gibt. Infolgedessen können sowohl konservative als auch linke Parteipolitiker in der Hochschulpolitik marktliberal agieren, während liberale Parteipolitiker hochschulpolitisch chancenausgleichsorientiert handeln können.</p> |
| Method | Qualitative |

Lanzendorf Pasternack 2016

Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer, 2016: Landeshochschulpolitiken nach der Föderalismusreform, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer*. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, pp. 35–59.

| | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|---|------------------------------|
| Länder | All | | | |
| Investigation period | 1998–2015 | | | |
| Policy field | Education | | | |
| DV | Content of higher education policy (in particular areas of governance such as institutional set-up and steering instruments, personnel and career structures, and tuition fees) | | | |
| DV type | Policy content | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Conservative vs. SPD-dominated government vs. Grand Coalition | o |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | pp. 53-54 (parties) Von besonderem Interesse ist, inwiefern der landeshochschulpolitische Reformstil mit der | | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>jeweiligen politischen Programmatik der die Landesregierungen tragenden bzw. dominierenden Parteien korreliert. Dabei ergibt sich kein vollständig konsistentes Bild, aber doch ein grobes, intern differenziertes Muster. Für die bürgerlich regierten Länder zeigt sich folgendes: Am eindeutigsten ließ sich bis Anfang der 2010er Jahre in Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und im Saarland der parteipolitischen Prägung der Landesregierung eine hochschulpolitische Linie zuordnen: Sowohl bei der Hochschulsteuerungsreform als auch beim hochschulpolitischen Reizthema Studiengebühren wurde dort unter bürgerlichen Regierungen ein extensiver Zugriff gepflegt. In einem Land allerdings, Niedersachsen, war diese Reformrichtung bereits unter der früheren SPD-dominierten Regierung eingeleitet worden. Die gleichfalls bürgerlich regierten Länder Bayern und Hessen hatten sich für allgemeine Studiengebühren entschieden, insbesondere Bayern war aber in der Hochschulsteuerungsreform zurückhaltender. Auch Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen hatten unionsdominierte Regierungen, verzichteten jedoch durchgehend auf allgemeine Studiengebühren. Diese drei Länder vermieden zudem bisher auch durchgreifende Änderungen der Hochschulsteuerung. Für die SPD-dominierten Landesregierungen lässt sich die Situation dagegen etwas stringenter zusammenfassen: Brandenburg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz verzichteten durchgehend auf allgemeine Studiengebühren. Sie gehören auch bei der Hochschulsteuerungsreform zu den Ländern, die – mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns – eher zurückhaltend Änderungen implementieren bzw. den herkömmlichen Modus beibehalten. [...]</p> <p>Am ehesten ließ sich eine parteipolitische Polarisierung noch in der Frage der Studiengebühren erkennen: Dort, wo Studiengebühren eingeführt worden waren, waren die Regierungen bürgerlich dominiert. Wo auch unionsdominierte Regierungen keine Studiengebühren eingeführt haben, war dies kein Ausdruck prinzipieller Ablehnung: Die ostdeutschen Länder verzichteten zum einen darauf, um die vergleichsweise geringe Studierneigung in den östlichen Bundesländern nicht zusätzlich zu dämpfen; zum anderen regierten in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg (wie auch im studiengebührenfrei gebliebenen Schleswig-Holstein) Große Koalitionen, in denen der Studiengebührenverzicht Bestandteil koalitionsinterner Konfliktvermeidung war und ist.</p> <p>p. 56 (parties)</p> <p>Die Gegenüberstellung der Dynamik von Steuerungsreformen in den einzelnen Ländern und der parteipolitischen Ausrichtung der Landesregierungen/Wissenschaftsministerien allerdings ergibt kein eindeutig profiliertes Bild. Dies führen wir maßgeblich darauf zurück, dass es keine vollständig stabilen Übereinstimmungen zwischen den allgemeinen politischen und den hochschulpolitischen Orientierungen der einzelnen Parteien gibt. Infolgedessen können sowohl konservative als auch linke Parteipolitiker in der Hochschulpolitik marktliberal agieren, während liberale Parteipolitiker u. U. hochschulpolitisch chancenausgleichsorientiert handeln.</p> |
| Method | Qualitative |

Leunig Pock 2010

Leunig, Sven/Pock, Martin, 2010: Landespolitik nach der Föderalismusreform I, in: Blumenthal, Julia von/Bröckler, Stephan (eds.): *Föderalismusreform in Deutschland*. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag, pp. 157–175.

| | |
|-----------------------------|--------------|
| Länder | All |
| Investigation period | 2007 |
| Policy field | Criminal law |

| | | | |
|----------------|---|---------------------------|--|
| DV | Restrictiveness of laws regarding the enforcement of sentences for adolescents | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | o | Partisan composition of government, in particular participation in government of CDU, SPD, and FDP |
| | | | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | <p>TEXTUAL PROOF</p> <p><i>Remark: The results are based on a more detailed analysis in the (unpublished) MA thesis of Martin Pock. The following quotations originate, however, from the summarising article.</i></p> <p>pp. 170-71 (parties)</p> <p>Bayern, Niedersachsen, Hamburg und Hessen dagegen bestimmen den geschlossenen Vollzug zum Regelvollzug [...]. In der parlamentarischen Diskussion in allen vier Ländern offenbarten sich bei dieser Frage, stärker noch als in jener der Vollzugsziele, justizpolitische Unterschiede zwischen der SPD, teilweise auch der FDP, Linken und Grünen auf der einen, sowie der CDU und der CSU auf der anderen Seite. Zugleich wurde aber auch der Zusammenhang zwischen beiden Punkten deutlich. Erstere sehen die Resozialisierung als vornehmliches Ziel des Jugendstrafvollzugs und halten den offenen Vollzug als Regelvollzug dafür für geeigneter. Letztere hingegen betonen zumeist das Ziel des Schutzes der Öffentlichkeit vor Straftätern und verbinden dies mit dem Primat des geschlossenen Vollzugs, der nur unter deutlichen Auflagen in einen offenen Vollzug umgewandelt werden soll. [...]</p> <p>Der auf den ersten Blick nahe liegende Schluss, die Grenze zwischen der 9er-Gruppe und den „übrigen“ Ländern verlief entlang der Parteilinien, bestätigt sich bei genauerer Betrachtung nur zum Teil. Zwar ist es richtig, dass sich in der Mehrheitsgruppe alle von der SPD regierten bzw. mitregierten Länder (mit Ausnahme Sachsens) finden. Und dass Baden-Württemberg zwar einerseits auf „Eigenständigkeit“ pocht, sich dann aber doch ein vergleichsweise liberales, nahe am 9er-Entwurf befindliches Jugendstrafvollzugsgesetz gibt, könnte durchaus damit begründet sein, dass der dortige Justizminister der FDP angehört. In Hessen dagegen präsentierte die FDP einen Gesetzentwurf, der noch deutlich restriktiver ist als jener der damaligen CDU-Alleinregierung. Ebenso gehören aber auch damals von der CDU allein regierte Länder wie das Saarland oder Thüringen zur 9er-Gruppe. Das deutet darauf hin, dass hier zum einen die finanziellen Vorteile eines gemeinsamen Vorgehens beachtet worden sind, zum anderen möglicherweise die justizpolitischen Vorstellungen der jeweiligen CDU-Regierungen weniger restriktiv ausgeprägt waren, als jene ihrer Kollegen in den nicht zur 9er-Gruppe gehörenden Ländern.</p> | | |
| Method | Qualitative | | |

Malik 2008

Malik, Corinna, 2008: *Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer nach den Hartz-Reformen*, WZB Discussion Paper, No. SP I 2008-103.

| | |
|-----------------------------|--------------------|
| Länder | BB, HE, NI, SL, SH |
| Investigation period | 2001–2005 |

| | | | | |
|---|--|---------------------------|---|------------------------------|
| Policy field | Employment relations and labour market | | | |
| DV | Expenditures for active labour market policy and the choice of labour market policy priorities and main beneficiary groups | | | |
| DV type | Spending and policy content | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Left vs. right government | + |
| | Financial power | + | Budgetary scope | + |
| | Institutions | o | Share of municipalities that implement labour market policy themselves (<i>Optionskommunen</i>) | o |
| | | | Labour market strategy (push, pull, or stay) | - |
| TEXTUAL PROOF | | | | |
| <p>pp. 21-22 (all variables)</p> <p>So gab es <i>[keine; authors' remark]</i> ähnlichen Reaktionen von Ländern, die dem gleichen Strategietypus zugeordnet waren. [...]</p> <p>Dies kann als Bestätigung der Hypothese interpretiert werden, dass <i>[Hessen; authors' remark]</i> aufgrund seines hohen Anteils an Optionskommunen [...] seine Anstrengungen in der Arbeitsmarktpolitik verstärken würde. Auf der anderen Seite jedoch trifft dies für Niedersachsen überhaupt nicht zu, da hier vor allem die Förderung für das SGB II-relevante Klientel über 25 Jahren abgebaut wurde, um die wenigen verbliebenen Mittel hauptsächlich auf Jugendliche beider Rechtskreise zu verwenden. Die Typologie der Strategietypen indes lässt sich nicht aufrechterhalten: Während Brandenburg zu großen Teilen durchaus Kontinuität aufweist, bricht Niedersachsen bewusst mit seinem Engagement, was mitunter dem politischen Wechsel in der Landesregierung und auch den geringen finanziellen Spielräumen im Landeshaushalt geschuldet sein dürfte, so dass die Versuchung, Einsparungen zu erzielen, hier besonders ausgeprägt ist. Auch die Stay-Länder Saarland und Schleswig-Holstein nehmen höchst unterschiedliche Entwicklungen, so dass Schleswig-Holstein nun in die Pull-Gruppe eingeordnet werden müsste. Auch hier fällt die schlechte Haushaltslage beider Länder ins Auge, was im Saarland jedoch keine Rolle zu spielen scheint. [...] Hessen dagegen wäre auf einem guten Weg zum Push-Land.</p> <p>Kurzfristige (partei-)politische Präferenzen und die Möglichkeiten des jeweiligen Landeshaushaltes sind daher für das Ausmaß und die Schwerpunkte arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten ein wesentlicher Faktor. Da ein „Typenwechsel“ so leicht und auch häufig vollzogen werden kann, bietet die Typologie kaum Erklärungsgehalt. [...]</p> <p>Das verdeutlichen gerade die höchst unterschiedlichen Ergebnisse für die „Optionsländer“ Hessen und Niedersachsen [...]. Insofern kann der Einwand, dass hierdurch Arbeitsmarktpolitik auch stark vom finanziellen Vermögen abhängig ist und somit den wirtschaftlich und finanziell schwächeren Ländern zum Nachteil gereichen würde, nicht ausgeräumt werden. Vielmehr liegt nahe, dass gerade dort haushaltspolitische Interessen schnell das arbeitsmarktpolitische Engagement bestimmen und in der Folge gerade in Bundesländern mit hoher Arbeitslosigkeit weniger in Beschäftigungsförderung investiert würde.</p> <p><i>Remark: The variable 'delegation of authority from the federal to the land level' is not included because it offers no variance among Länder and can thus not predict policy differences.</i></p> | | | | |
| Method | Qualitative | | | |

Oberndorfer, Ulrich/Steiner, Viktor, 2007: Generationen- oder Parteienkonflikt? Eine empirische Analyse der deutschen Hochschulausgaben. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 8(2), pp. 165–183.

| | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|---|
| Länder | All West (“old”) Länder except BE (BY, BW, HB, HE, HH, NI, NW, RP, SH, SL) | | |
| Investigation period | 1985–2002 | | |
| Policy field | Education | | |
| DV | Expenditures for higher education (basic funds) per capita | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Left vs. right government vs. Grand Coalition |
| | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) |
| | | | Unemployment rate |
| | | | Demographics (total) |
| | | | Share of the elderly |
| | Financial power | – | Debt level per capita |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | pp. 176-77 (all variables) | | |
| | <p>Der geschätzte Einfluss der Bevölkerungsalterung auf die Hochschulausgaben der Länder weist hier für beide Spezifikationen der Demographie-Variablen das erwartete negative Vorzeichen auf. Wird die Bevölkerungsalterung durch den Anteil der über 65-jährigen erfasst, ist der geschätzte Einfluss der Demographie auf die Hochschulausgaben zwar leicht negativ, aber statistisch nicht signifikant. Dabei ist aber zu beachten, dass die Signifikanz der Demographie-Variablen durch Korrelation mit den Politik-Variablen beeinträchtigt werden kann [...].</p> <p>Die Schätzung der gleichen Spezifikation unter Einbezug der 55- bis 65-jährigen in die „Altenquote“ liefert stärkere Anzeichen auf intergenerationelle Konflikte bezüglich der Hochschulausgaben. Der geschätzte Koeffizient der Demographie-Variable ist in dieser Spezifikation auf dem 5%-Niveau statistisch signifikant [...]. Die Schätzergebnisse implizieren, dass die Hochschulausgaben der Länder im Beobachtungszeitraum unter einer Großen Koalition um acht Prozent (bei Verwendung der über 65-jährigen als Demographie-Variable) bzw. sechs Prozent (über 55-jährige) höher ausgefallen sind als unter einer SPD-Alleinregierung. Die Hochschulausgaben unter CDU-FDP-Landesregierungen fallen um fünf bzw. vier Prozent höher aus als unter einer SPD-Alleinregierung. Für CDU-Alleinregierungen ergeben unsere Schätzungen etwas kleinere (zwei Prozent) und statistisch insignifikante Effekte. Die Hochschulausgaben pro Kopf unterscheiden sich daher unter CDU- und SPD-Alleinregierungen statistisch nicht signifikant voneinander. Bemerkenswert erscheint, dass die geschätzten Effekte der Politikvariablen sehr robust bezüglich alternativer Schätzverfahren sowie Spezifikationen der Demographie-Variablen sind [...]. Bei allen durchgeführten (konsistenten) Schätzungen kann unabhängig von der Definition der Demographie-Variablen die Nullhypothese abgelehnt werden, dass die Variablen SPD-CDU, CDU-FDP und CDU gemeinsam die Hochschulausgaben nicht beeinflussen, während sich linksorientierte Koalitionen (Rot-Grün sowie Sozial-Liberal) in dieser Hinsicht kaum von SPD-Alleinregierungen unterscheiden.</p> | | |

| | |
|---------------|--|
| | <p><i>Own evaluation of regression tables:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 'Unemployment rate' is significant • 'Debt level per capita' is insignificant <p><i>Remark: The variable 'average compensation of employees' is not included because the direction of the expected effect on the dependent variable is not stated in the article and the precise theoretical causal link is not explained.</i></p> |
| Method | Quantitative |

Pabst 2002

Pabst, Stefan, 2002: *Implementation sozialpolitischer Programme im Föderalismus*. Pflegepolitischer Wandel in Ländern und Kommunen mit Einführung der Pflegeversicherung. Berlin: Logos.

| | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|---|
| Länder | BW, HB, NI | | |
| Investigation period | 1995–2001 | | |
| Policy field | Social welfare and health care | | |
| DV | Measures of the Land care policy for the implementation of the newly introduced long-term care insurance (indicators: social welfare relief, total relief, investment cost financing, type of inpatient care, type of outpatient care, needs planning, degree of centralisation, Land care committee [<i>Landespflegeausschuss</i>], existence of local care conferences, and promotion of networking) | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Participation in government of SPD vs. CDU |
| | Financial power | o | Budgetary situation |
| | Interest groups | + | Access of welfare organisations to the government |
| | Public Opinion | + | Care policy values, attitudes, and knowledge |
| | <p><i>Remark: The author analyses care policies both at the Land and municipal level and through self-government. Here only the findings for Land policies are taken into account.</i></p> <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>pp. 233-34 (parties) Auf Landesebene waren dennoch parteipolitische Unterschiede zu beobachten [...]. Damit stehen die Ergebnisse im Gegensatz zu Schölkopf, der ein Schwinden parteipolitischer Unterschiede auf Landesebene in den 1990er Jahren konstatierte. [...] Die parteipolitische Färbung der Regierung sorgt also für pflegepolitische Differenzen zwischen den Regionen.</p> <p>pp. 231-32 (financial power) Anders als erwartet hat sich jedoch kein eindeutiger Zusammenhang gezeigt. Zwar ist es in den Untersuchungsregionen üblich, das fehlende Handeln mit dem Verweis auf eine zu gerin-</p> | | |

| | |
|---------------|--|
| | <p>ge Mittelausstattung zu legitimieren. [...] Aber auch bei den vergleichsweise finanzstarke [...] Ländern, die zudem von der Einführung der Pflegeversicherung profitiert haben, wird die Haushaltslage als dermaßen angespannt betrachtet, daß größere Steigerungen der Ausgaben [...] nicht durchzusetzen sind. [...] In der Konsequenz zeigen die Vergleiche, daß sich einzelne Länder [...] trotz einer inzwischen vergleichsweise schlechteren Haushaltslage stärker engagieren als andere, mittlerweile finanziell besser ausgestattete Regionen.</p> <p>p. 237 (interest groups) Einfluß wurde dagegen vornehmlich von den Wohlfahrtsverbänden [...] genommen. [...] Die Einflußversuche waren insbesondere dann erfolgreich, wenn sich die Verwaltung oder die Politik kooperativ verhielt [...] Die Positionen der staatlichen Akteure waren in diesen Fällen häufig auch durch die Intervention der Wohlfahrtsverbände geprägt. Eine erfolgreiche Einflußnahme der Wohlfahrtsverbände sorgte [...] zum Teil auch auf Landesebene [...] dazu, daß das korporatistische Verhältnis zwischen Staat, Politik und Wohlfahrtsverbänden weitgehend intakt blieb [...].</p> <p>pp. 238-40 (public opinion) Auch nach Einführung der Pflegeversicherung blieben differierende akteursübergreifende regionenspezifische Vorstellungen darüber, welche ordnungspolitischen Zielsetzungen verfolgt werden sollten, bestehen. [...] Daß die Pflegeversicherung diese Einstellungen kaum verändert hat, [...] ist erstaunlich. [...] Diese Ergebnisse relativieren die These [...] einer Angleichung der Länderpolitiken [...]. Von noch größerer Bedeutung [<i>mit Blick auf die Erklärungskraft; authors' remark</i>] war zum anderen, daß trotz der umfangreichen Reformen auf Bundesebene die bereits vor Einführung der Pflegeversicherung bestehenden akteursübergreifenden und regionenspezifischen Vorstellungen über die zu verfolgenden ordnungspolitischen Zielsetzungen erhalten blieben und damit weiterhin zwischen den Regionen differierten.</p> <p><i>Remark: The variable 'distribution of competences between Land and municipal governments', in particular with regard to the responsibility for supra-local social assistance, is not included because it concerns purely administrative issues that are too far removed from Land legislation. For the same reason, the variable 'bureaucracy' is excluded. In addition, the variable 'distribution of competences between federal and Land governments' is not included because it does not vary among Länder.</i></p> |
| Method | Qualitative |

Payk 2009

Payk, Bernhard, 2009: *Deutsche Schulpolitik nach dem PISA-Schock*. Wie die Bundesländer auf die Legitimationskrise des Schulsystems reagieren. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.

| | |
|-----------------------------|---|
| Länder | All |
| Investigation period | 2001–2006 |
| Policy field | Education |
| DV | Organisation of school systems based on twenty-one indicators in the areas of selectivity, performance orientation, age of graduation, care, promotion, autonomy, control, cooperation, and market mechanisms (these areas cover in particular politically contentious issues, New Public Management reforms, and issues of school system governance with new educational findings) |
| DV type | Policy content |

| | | | | |
|--|----------------------------------|--|---|------------------------------|
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Single government or Prime Minister CDU vs. SPD; strength of CDU | + |
| | Socioeconomic determinism | o | Demographics (total) | o |
| | | | Population size | o |
| | | | Urbanisation (total) | o |
| | | | City states, share of rural areas | o |
| Financial power | o | Tax revenues per capita, debt level per capita | o | |
| East/West | + | | | |
| TEXTUAL PROOF | | | | |
| <p>pp. 281-82 (all variables)</p> <p>In zehn der 21 untersuchten Gestaltungsbereiche erwies sich bei diesen Analysen tatsächlich der Parteeffekt als die prägende Kraft zur Erklärung der Unterschiede zwischen den Ländern. Im Zeitverlauf blieb der Parteeffekt insgesamt stabil. Ein Rückgang in einigen Bereichen wurde durch eine Zunahme in anderen ausgeglichen. Als zweitwichtigster Erklärungsfaktor erwies sich der Unterschied zwischen Ost- und Westländern. Diese Unterschiede sind zum größeren Teil durch unterschiedliche Traditionen (Kinderbetreuung, G8, Schulstruktur, keine Privatschultradition) und zum kleineren durch die besonderen Bedingungen (vor allem die stark rückläufigen Schülerzahlen) zu erklären. Die Erklärungskraft dieses Kontextfaktors nahm im Untersuchungszeitraum ab, ohne sich jedoch aufzulösen. Weitere Kontextfaktoren wie z.B. die Finanzkraft der Länder, die Unterschiede zwischen Stadtstaaten und Flächenländern und die Einwohnerzahl erwiesen sich nur in einzelnen Punkten als erklärungsstark [...].</p> <p><i>Remark: The author carries out statistical analyses for each of the twenty-one indicators. He tests a fixed set of variables, which are assessed in the above table, and in addition indicator-specific variables. These indicator-specific variables are not included here because the author does not summarise his findings regarding them.</i></p> | | | | |
| Method | Quantitative | | | |

Potrafke 2011

Potrafke, Niklas, 2011: Public expenditures on education and cultural affairs in the West German States: Does government ideology influence the budget composition? *German Economic Review*, 12(1), pp. 124–145.

| | |
|-----------------------------|--|
| Länder | All West ("old") Länder except BE (BY, BW, HB, HE, HH, NI, NW, RP, SH, SL) |
| Investigation period | 1974–2006 |
| Policy field 1 | Education |
| DV | Change of expenditures for schools and universities relative to GDP |
| DV type | Spending |

| IVs | OVERVIEW | | | |
|---|----------|--|-----------|-----------------------|
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| Parties | o | Left vs. right government | o | |
| | | CDU government | o | |
| | | CDU-FDP government | o | |
| | | SPD-FDP government | o | |
| | | CDU-SPD government | – | |
| Socioeconomic determinism | o | Economy (total) | o | |
| | | Unemployment rate | o | |
| | | Real compensation per employee | o | |
| | | Demographics (total) | – | |
| | | Share of children and adolescents aged six to fifteen and six to twenty respectively | – | |
| Financial power | o | Debt level | o | |
| | | Amount of received or expended funds in the horizontal fiscal equalisation | – | |
| <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>pp. 132-34 (parties) Leftist governments slightly increased expenditures on Schooling (column 2) but decreased expenditures on Cultural Affairs (column 4). The coefficient of the variable Left on Schooling is statistically significant at the 10% level only. The effect of the variable Left on the growth rate of expenditures on Cultural Affairs is statistically significant at the 5% level. The coefficient of the variable Left on the growth rate of expenditures on Universities has a negative sign but does not turn out to be statistically significant at conventional levels. [...] The findings suggest that the influence of leftist governments on Schooling cannot be identified by an individual coalition type. None of the coalition-type dummies turn out to be statistically significant. Pure CDU governments increased spending for Universities by about 2.6% more than single SPD governments (reference category). Coalitions of the SPD and the Greens decreased spending growth for Cultural Affairs by about 3.4% in comparison to pure SPD governments.</p> <p>p. 138 (parties) Government ideology influenced the allocation of public expenditures on education and cultural affairs in the West German states in the 1974–2006 period: leftist governments slightly increased public spending for schooling, whereas rightwing governments spent somewhat more on universities and cultural affairs.</p> <p>p. 131 (socioeconomic determinism and financial power) For example, the positive effects of the unemployment rate on overall spending for education and cultural affairs (column 1) and on Schooling (column 2) corroborate that, in recessions, the government will provide compensating demand by raising government expenditure. The influence of the compensation of employees is positive on expenditures for Schooling but negative for Universities. The results suggest that spending on Universities was negatively affected by public debt.</p> <p>pp. 134, 137 (all variables: results from robustness checks) Table 3 shows the regression results using the dynamic bias-corrected estimator. Applying</p> | | | | |

| | | | | |
|-----------------------|---|---------------------------|--|------------------------------|
| | <p>this estimator, results are similar to the ones in Tables 1 and 2. The effect of the variable Left on public expenditures on Schooling, however, does not turn out to be statistically significant (column 3). The results in column (6) suggest that pure CDU governments, CDU/FDP and SPD/FDP coalitions increased spending on Universities compared with pure SPD governments. [...] The influence of government ideology on Schooling expenditures could depend on the number of children to take care of. [...] The coefficients of the school-aged children shares have the expected positive sign but do not turn out to be statistically significant. In any event, the inferences regarding the ideology-induced effect on Schooling expenditures as compared with the results in Table 1 do not change.</p> <p><i>Own evaluation of regression tables:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 'CDU-SPD government', 'population size', and 'received or expended funds in horizontal fiscal equalisation': all insignificant for school and higher education expenditures • 'Unemployment rate': significant for school expenditures, yet insignificant for higher education expenditures <p><i>Remark: The variable 'SPD-Greens government' is not included because no theoretical expectation is provided.</i></p> | | | |
| Method | Quantitative | | | |
| Policy field 2 | Culture | | | |
| DV | Change of expenditures for culture relative to GDP | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Left vs. right government | + |
| | | | CDU government | - |
| | | | CDU-FDP government | - |
| | | | SPD-FDP government | - |
| | | | CDU-SPD government | - |
| | Socioeconomic determinism | - | Economy (total) | - |
| | | | Unemployment rate | - |
| | | | Real compensation per employee | - |
| | | | Demographics (total) | - |
| | Financial power | - | Debt level | - |
| | | | Amount of received or expended funds in the horizontal fiscal equalisation | - |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | <i>See quotations above</i> | | | |
| | <p><i>Own evaluation of regression tables:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 'CDU government', 'CDU-FDP government', 'SPD-FDP government', 'CDU-SPD government', 'unemployment rate', 'real compensation per employee', 'population size', 'level of public debt', and 'received or expended funds in horizontal fiscal equalisation': all insignificant for culture expenditures <p><i>Remark: The variable 'SPD-Greens government' is not included because no theoretical expectation is provided.</i></p> | | | |

| | |
|---------------|----------------------------|
| | <i>tation is provided.</i> |
| Method | Quantitative |

Reintjes 2019

Reintjes, Matthias, 2019: *Dienstrechtsreformen der deutschen Länder*. Eine vergleichende Politikfeldanalyse. Wiesbaden: Springer VS.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|---|
| Länder | BY, BB, NI, NW | | |
| Investigation period | 2006–2017 | | |
| Policy field | Employment relations and labour market | | |
| DV | Content of civil service law (<i>Beamtendienstrecht</i>) | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | | | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Coalition format |
| | Financial power | + | Budgetary situation |
| | Interest groups | o | Power resources of German Civil Service Federation (dbb) and German Trade Union Confederation (DGB) and their ideological proximity to the party of the Prime Minister / the government |
| | Institutions | o | Traditional corporatist structures |
| | Public Opinion | + | Federalism attitudes, tradition of civil service, and priority of public sector |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | pp. 290-92, 308-9, 313 (parties) | | |
| | Die Parteiendifferenzhypothese lässt sich in allen vier Fällen für die Ebene der Landesregierungen – nicht hingegen für die im Landtag vertretenen Parteien – mit unterschiedlicher Intensität und Ausprägung belegen. [...] Eine besonders offenkundige Antwort auf die Frage „do parties matter?“ ist der Umstand, dass die Landesregierungen sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in Brandenburg (hier wechselte der kleine Partner in der SPD-geführten Koalition von der CDU zu der LINKEN) durch den Parteiwechsel ihre inhaltliche Positionierung vollständig bzw. in Teilen veränderten und dies auch einen Policywechsel zur Folge hatte. [...] Die Parteiendifferenzhypothese ist gerade für alle Teilbereiche des nichtfinanziellen Dienstrechts eine erklärende Variable mit mittlerer bis hoher Erklärungskraft, welche allerdings für den Bereich des finanziellen Dienstrechts deutlich an Erklärungskraft einbüßt, insbesondere dann, wenn der haushaltspolitische Rahmen der Landesregierung den Handlungsspielraum für eine eigenständige Policyformulierung nimmt. [...] Die Parteiendifferenzhypothese hatte in einigen Fällen eine hohe Erklärungskraft für die vollzogenen Politikwechsel im untersuchten Politikfeld. Gerade in jenen Ländern, in denen während des Reformprozesses die Regierung gewechselt hat oder ein neuer Koalitionspartner in die Koalition eingetreten ist, kann eine inhaltlich oder zeitlich veränderte Policyformulierung beobachtet werden. Dennoch | | |

besitzt die Parteiendifferenzhypothese nicht für alle untersuchten Fälle eine gleichermaßen hohe Erklärungskraft und verliert im Nordbund stark an Erklärungskraft. [...] Vielmehr zeigt sich übereinstimmend mit den Ergebnissen von Jeffery et al., „that parties of the left [...] are in fact less open to competing on pay, and choose to prioritize other areas of expenditure“ (Jeffery et al. 2014: 1359–1360), wiewohl die Parteiendifferenzhypothese hier eine deutlich geringere Erklärungskraft als die finanzielle Lage des Landes hat [...].

pp. 280, 310, 312 (financial power)

Der haushaltspolitische Rahmen kann als die wichtigste Einflussgröße auf die Ausgestaltung der Dienstrechtsreformen gesehen werden. [...] Der haushaltspolitische Rahmen der Länder hat für die finanzrelevante Policy Dienstrecht ein sehr hohes Erklärungspotential.

pp. 289-90, 294-96, 310 (interest groups)

In Nordrhein-Westfalen besitzt die oftmals beschriebene korporatistische Tradition des Landes im Politikfeld Dienstrecht nur noch in Teilen eine Erklärungskraft für die Policy. [...]

In den Fällen, in denen von den Landesregierungen bewusst auf eine Kooperation gesetzt wurde, scheint das Verhältnis der Landesregierung durch die Bevorzugung des ideologisch zugewandten Spitzenverbandes geprägt zu sein. Entsprechend kann der ideologischen Ausrichtung einer Landesregierung und der Nähe eines Verbandes zu ebendieser eine gewisse Erklärungskraft für die Policyformulierung beigemessen werden. [...]

Die Machtressourcen (Mitgliederzahl, Finanzen und der Organisationsgrad) der Spitzenverbände scheinen kein Garant für einen erfolgreichen Einfluss auf die politischen Akteure des ZPES der Länder zu sein. Der deutliche Machtressourcenvorsprung des BBB gegenüber dem DGB in Bayern oder des DGB gegenüber dem dbb in Brandenburg ist so offenkundig, dass er sich natürlich auch auf die Einflussmöglichkeiten der genannten Verbände auswirkt. [...]

Es wurde ferner deutlich, dass sich der Einfluss der Spitzenverbände in den vier untersuchten Fällen nicht nur aus der Mitgliederstärke, dem Organisationsgrad und dem damit verbundenen Drohpotential, sondern vielmehr auch aus der ideologischen Nähe zur Landesregierung, den informellen Kontakten und dem Willen der Landesregierung, den Spitzenverbänden im Rahmen des BeamtStG eine ernsthafte Beteiligung einzuräumen, speist. [...]

Die Beispiele des Nordbundes, Nordrhein-Westfalens, Brandenburgs sowie die Vorgeschichte in Bayern zeigen an mehreren Stellen auf, dass der Einfluss der Spitzenverbände auf die Ausgestaltung der Policy dann schwindet, wenn sich die Landesregierung – natürlich begleitet von Protestnoten der Verbände – schlicht dazu entschließt, zumeist aus objektivierbaren Gründen wie der Haushaltssanierung, die Verbände einseitig oder gar nicht zu beteiligen. Besonders erfolgreich scheinen die Verbände dann zu sein, wenn eine hohe inhaltliche Polarisierung der Parteien vorhanden ist oder die Landesregierung nicht auf eine geschlossene Einheit oder Mehrheit der Regierungsfractionen im Landtag zurückgreifen konnte. [...]

Auf Landesebene besteht ein durch informelle Netzwerke getragener Mesokorporatismus, in dem die Machtressourcen (1) der Spitzenverbände nicht in jedem Fall eine Erklärungskraft für die Ausgestaltung einer Policy haben. Zwar beeinflussen die Machtressourcen grundlegend die Schlagkraft und das politische Gewicht eines Verbandes, dessen Einfluss auf die Landesregierungen hängt aber ebenso von der ideologischen Nähe (2) zu ebendieser, der Qualität der informellen Kontakte des Verbandes (3) und der Art der gewährten Beteiligungsform (4) ab – eine politische Vetomacht gegenüber der Regierung besteht nicht. Eine mittlere Erklärungskraft dieser vier Variablen ist besonders für die Teilbereiche des nichtfinanziellen Dienstrechts wahrscheinlich. Für den Bereich des finanziellen Dienstrechts büßen die Variablen gerade bei einer angespannten Haushaltslage dramatisch an Erklärungskraft ein, da hier zumeist die institutionelle Notwendigkeit der Haushaltssanierung durch die Schuldenbremse einer Einigung entgegensteht.

pp. 297-98, 311 (traditional corporatist structures)

Pfadabhängigkeiten bestehender Policies scheinen in den untersuchten Fällen einen geringen Einfluss auf die Policyformulierung zu haben. Ein signifikanter Einfluss bestehender Policies

| | |
|---------------|--|
| | <p>scheint sich anhand der vier analysierten Fälle nicht bestätigen zu können. Gerade die Landesregierungen nutzten die neu gewonnenen Gesetzgebungskompetenzen als Policy Maker im Rahmen der eigenen Möglichkeiten zumeist für einen gewissen Neuanfang im Dienstrecht. [...] Diese Hypothese [<i>Institutionelle, politische und ideologische/ideengeschichtliche Pfadabhängigkeiten prägen die Dienstrechtsreformen in den Ländern; authors' remark</i>] kann bestätigt werden. Insbesondere [...] tradierte korporatistische Strukturen konnten Varianzen in der Policyformulierung erklären.</p> <p>pp. 288-89, 311-12 (public opinion)</p> <p>Neben diesen formalrechtlichen Institutionen zeigt sich, dass sich Varianzen im Bereich des Dienstrechts immer wieder auch durch soziale, kulturelle und politische Institutionen erklären lassen. In Bayern ist dies durch die betont wettbewerbsförderale und auf Eigenständigkeit und Abgrenzung ausgerichtete politische Kultur des Landes offenkundig, welche zurückreichend bis in die Anfänge des deutschen Reiches, gepaart mit einer ausgeprägten Beamten-tradition und einer bewusst zelebrierten hohen politischen Prioritätensetzung für den öffentlichen Dienst (so u.a. im bundesweit einmaligen Landtagsausschuss für Angelegenheiten des öffentlichen Dienstes), den bayerischen Sonderweg quasi vorzeichnete. [...] Es besteht eine Varianz der politisch-kulturellen Institutionen zwischen den Bundesländern. Diese Hypothese kann bestätigt werden, wenngleich die politische Kultur in den untersuchten Fällen unterschiedlich starke Auswirkungen auf die Akteure und damit die Policyformulierung hatte. Insbesondere aber in Bayern hat die politische Kultur eine mittlere bis hohe Erklärungskraft für die Policyformulierung. [...] In allen untersuchten Fällen hatten die politisch-kulturellen Institutionen einen, wenn auch unterschiedlich starken, Einfluss auf die Policyformulierung.</p> <p><i>Remark: The author examines not only the content of the public service law, which is evaluated here, but also procedural aspects. Therefore, a number of variables related to procedural aspects (such as horizontal coordination) are not included. In addition, the variable 'existence of the debt brake' is not included because it provides no variance among Länder and uses the same theoretical argument as the financial power variable which is already taken into account. Furthermore, economic conditions and the demographic change are excluded because they only predict uniform changes in public service law in all Länder across time but not policy differences between Länder.</i></p> |
| Method | Qualitative |

Reus 2014

Reus, Iris, 2014: Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung. *der moderne staat*, 7(1), pp. 157–172.

Reus, Iris, 2016a: On a successful road to 'more federalism' in Länder politics? *German Politics*, 25, pp. 210–226.

Reus, Iris, 2016b: Die Wirtschaftspolitik der Länder, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer*. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, pp. 183–207.

| | |
|-----------------------------|--|
| Länder | All |
| Investigation period | 2007–2009 |
| Policy field | Social welfare and health care |
| DV | Content of protection of non-smokers laws (degree of restrictiveness, positioning of laws on left-right scale) |
| DV type | Policy content |

| | | | | |
|---|----------------------------------|---|---|------------------------------|
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Coalition format (CDU/CSU, CDU-FDP, CDU-Greens, CDU-SPD, SPD-CDU, SPD-Greens, and SPD-The Left) | o |
| | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) | o |
| | | | Loss of sales for restaurant owners due to smoking ban | o |
| | | | Social conditions (total) | + |
| | | | Damage to health due to second-hand smoking (problem pressure and its perception) | + |
| | | | Cultural traditions (especially carnival) | o |
| | Interest groups | - | Influence of tobacco lobby on decision-making | - |
| | Public opinion | + | Public opinion / media | + |
| Institutions | o | Number of and ideological distance between veto players | o | |
| TEXTUAL PROOF | | | | |
| <p><i>Remark: Due to space limitations, not all quotations that were used for the assessment are displayed here. The assessment of the indicators is based on the three publications mentioned above and the author's diploma thesis, in which all legislative processes are analysed in detail and the complete data and sources are listed.</i></p> <p>2014, pp. 166-67 (public opinion) Maßgeblich war dabei nicht zuletzt, dass sich die öffentliche Meinung bundesweit klar in Richtung des gemeinsamen Beschlusses der Länder entwickelte. [...] 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. [...] 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.</p> <p>2014, p. 167 (socioeconomic determinism) [...] 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 [...] 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.</p> | | | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>2014, p. 168 (parties and veto players) Hinsichtlich der Parteipositionen zeigten sich bei gleichnamigen Landesparteien zu Beginn große Übereinstimmungen, da zentrale Wertvorstellungen betroffen waren. [...] 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.</p> <p>2016b, pp. 200-1 (interest groups) Angesichts dieser Entwicklung konnte auch die Tabaklobby, die es während in der Anfangsphase der Gesetzgebung auf Bundesebene noch geschafft hatte, einen sehr moderaten Gesetzentwurf in die Regierungsarbeitsgruppe einzubringen, keinen Einfluss mehr geltend machen – Politiker aller Couleur suchten sich bewusst zu distanzieren.</p> <p>2016b, p. 202 (socioeconomic determinism, public opinion, parties, and veto players) [Zur zweiten Gesetzgebungsrunde, der Novellierung nach dem BVerfG-Urteil] Wie an den folgenden Debatten in den Ländern zu erkennen ist, wurden die öffentlichen Proteste seitens der Politik als überaus heftig wahrgenommen. Immer öfter wurde deshalb das bisherige Hauptargument, die Gesundheitsgefahr durch Passivrauchen, dahingehend relativiert, dass die Bevölkerung Nichtraucherschutz ‚mit Augenmaß‘ wolle und vor allem die Konsequenzen für die Gastronomie berücksichtigt werden müssten. Entsprechend wurde das BVerfG-Urteil von vielen, insbesondere von FDP und CDU, als willkommene Gelegenheit für Kurskorrekturen angesehen. Deutlicher noch als bei der ersten Gesetzgebungsrunde zeigten sich die erwarteten Parteien- und Vetospieler-Einflüsse: Von allen SPD-geführten Ländern (abgesehen vom Ausreißer Rheinland-Pfalz) ebenso wie – nach langwierigen Auseinandersetzungen – von der Hamburger CDU-GAL-Koalition wurden restriktive Gesetze erlassen, die die vom BVerfG verfügte Ausnahme in relativ strenger Auslegung übernahmen. Die FDP konnte dagegen eine großzügigere Interpretation sowie teilweise weitere Ausnahmeregelungen durchsetzen, bekam nun allerdings meist auch Unterstützung aus der UNION (...).</p> |
| Method | Qualitative |

Rothgang Wessel 2008

Rothgang, Heinz/Wessel, Anna Caroline, 2008: Sozialpolitik in den Bundesländern, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer*. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 137–172.

| | |
|-----------------------------|---|
| Länder | All |
| Investigation period | <i>Differs:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Care 2005 • Hospitals 1995–2005 • Children and youth aid 1995–2005 • Labour market 1980–1997 |

| | | | | |
|--|---|---------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> Social welfare expenditures 2003 OVERALL INVESTIGATION PERIOD: 1980–2005 | | | |
| Policy field | Social welfare and health care | | | |
| DV 1 | Level of activity in social policy (indicators: expenditures for the areas care, hospitals, children and youth aid, and labour market) <i>Remark: The authors create an index which consists of areas that are of great relevance in terms of their quantitative significance and scope. They conduct analyses separately in the afore-mentioned areas as well as for the aggregated index. Since the findings are not outlined for all areas separately, we consider all these aspects as a single dependent variable here.</i> | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Cabinet share of SPD | o |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) | o |
| | | | Unemployment rate | o |
| | | | GDP per capita | o |
| | | | Demographics (total) | – |
| Share of the elderly | – | | | |
| TEXTUAL PROOF p. 166 (all variables) Der SPD-Index hat im Bereich Pflege und Jugendhilfe einen positiven Einfluss, im Bereich Krankenhaus einen negativen (!) Einfluss und für den Gesamtindex ist kaum ein Einfluss festzustellen. Damit kann die Parteiendifferenzthese für die Erklärung der Varianz in der Sozialpolitik der Bundesländer allenfalls für bestimmte Bereiche herangezogen werden. Die Arbeitslosenquote hat insgesamt einen starken und teilweise signifikanten Einfluss auf alle untersuchten Bereiche, während die Seniorenquote wiederum positive (Krankenhaus, Gesamtindex) als auch negative (Pflege, Kinder- und Jugendhilfe), aber durchgängig nicht signifikante Einflüsse aufweist. Bemerkenswert ist hierbei insbesondere der negative Zusammenhang zwischen Seniorenquote und Pflegeinfrastruktur, der darauf hinweist, dass die Problemdruckthese für diesen Politikbereich nicht zutreffend ist. Die Wirtschaftskraft hat einen positiven Einfluss im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, das heißt, je höher das BIP je Einwohner im Jahr 2005, desto höher waren ebenfalls die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe. In allen anderen Bereich ist der Zusammenhang zwischen Wirtschaftskraft und sozialpolitischem Aktivitätsbereich negativ. p. 167 (all variables) Insgesamt zeigt sich, dass alle erklärenden Variablen sowohl positive als auch negative Einflüsse für die unterschiedlichen Sektoren der Sozialpolitik aufweisen. Lediglich der Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und den Einzelindizes ist ausnahmslos positiv. Für den Gesamtindex lässt sich feststellen, dass ein positiver Zusammenhang mit den Variablen des sozioökonomischen Problemdrucks (Arbeitslosenquote und Seniorenquote) besteht, ein starker negativer Zusammenhang mit der Wirtschaftskraft des Landes und kaum ein Zusammenhang mit dem Kabinettsitzanteil der SPD. | | | | |
| DV 2 | Expenditures for social security | | | |
| DV type | Spending | | | |

| | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| Investigation period | 2003 | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | – | Cabinet share of SPD | – |
| | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) | + |
| | | | Unemployment rate | + |
| | | | GDP per capita | + |
| | | | Demographics (total) | – |
| | | | Share of the elderly | – |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | <p>p. 166 (all variables) Damit können die Unterschiede [...] mit der Funktionalismus-These zum Gutteil erklärt werden. Je höher der Problemdruck in einem Bundesland (hier nur Arbeitslosigkeit), desto höher sind die Sozialausgaben. Außerdem trägt – so die positiv gewendete Funktionalismusthese – die Wirtschaftskraft zur Erklärungskraft des Modells bei. Die Parteiendifferenzthese spielt bei den Ausgaben für soziale Sicherung keine bedeutende Rolle.</p> <p>p. 164 (all variables) Dem Modell zufolge haben sowohl die Arbeitslosenquote als auch das BIP/Einwohner durchgehend einen signifikanten positiven Einfluss auf die Ausgaben und weisen zudem die größte Erklärungskraft auf. Mit höherer wirtschaftlicher Leistungskraft eines Landes wird demnach mehr in soziale Bedürfnisse investiert. Gleichzeitig führt eine hohe Arbeitslosigkeit über den damit erzeugten Problemdruck ebenfalls zu höheren Sozialausgaben. Die Seniorenquote sowie der SPD-Index können damit kaum zur Erklärung der Variationen beitragen und sind zudem insignifikant. Für die Seniorenquote ist dies auch nicht anders zu erwarten – kann sie sich doch funktionalistisch allenfalls auf einzelne Teilbereiche der Sozialausgaben auswirken (insbesondere Senioren- und Pflegepolitik sowie mit Abstrichen auch Gesundheitspolitik), die aber nur einen Teil der gesamten Sozialausgaben ausmachen.</p> | | | |
| DV overall | Expenditures for social policies | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | – | Cabinet share of SPD | – |
| | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) | + |
| | | | Unemployment rate | + |
| | | | GDP per capita | + |
| | | | Demographics (total) | – |
| | | | Share of the elderly | – |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | <p>p. 167 (all variables) Damit kann abschließend festgehalten werden, dass sowohl bei den Ausgaben für soziale</p> | | | |

| | |
|---------------|---|
| | Sicherung als auch bei dem Gesamtindex, der in diesem Beitrag entwickelt wurde, die Parteidifferenzthese nicht zur Erklärung der Variationen beitragen kann. Der sozioökonomische Problemdruck – und hier insbesondere die Arbeitslosenquote – hat zur Erklärung der Variationen mehr Aussagekraft. |
| Method | Quantitative |

Rowe Turner 2016

Rowe, Carolyn/Turner, Ed, 2016a: Let's stick together? Explaining boundaries to territorial policy variation: The case of Germany's prisons legislation. *German Politics*, 25(2), pp. 193–209.

Rowe, Carolyn/Turner, Ed, 2016b: Justice and prisons policy. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*. 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, pp. 87–114.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|--|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 2006–2015 | | |
| Policy field | Criminal law | | |
| DV | Content of laws on the enforcement of sentences for adolescents and adults (various indicators, including aims, accommodation, open vs. closed prisons, access to therapy, work duty, and duty to cooperate and participate) | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Participation in government of CDU/CSU, SPD, Greens, and The Left + |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | 2016a, p. 206 (parties) Here, some Christian Democrat politicians – in government and in some Länder in opposition – sought to emphasise their conservative values, although this desire was not universally shared: several CDU-led Länder adopted the Musterentwurf on youth prisons with little modification, for instance. | | |
| | 2016a, pp. 200-2 (parties) [aims of punishment in youth prisons:] This was, therefore, an area where some – but only some – Christian Democrat-led Länder chose deliberately to 'fly a conservative flag'. [entitlement to single cells in youth prisons:] Again, in this area, we see party politics appearing to play a role, with some CDU-led Länder offering less generous provisions for prisoners, and a slightly more liberal line being taken by the SPD–Left Party coalition in Berlin. [open vs. closed prisons in youth prisons:] So here we again appear to see a party political pattern, with some CDU/CSU-led Länder adopting more 'hardline' laws, but we also see regional path dependence, since Baden-Württemberg chose to reflect its (successful) experience with alternative forms of detention in its law. [...] In 2008, [Hamburg] held an election in which the CDU, which previously had an overall majority, lost ground and needed to form a coalition. It did so with the Green Party/Alternative List, and the Greens then took control of the Ministry of Justice. A new law on prisons swiftly fol- | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>lowed, which led to a more liberal line being taken on such issues as open prisons (to which appropriate inmates ‘should’ be transferred) and entitlement to single cells. [...]</p> <p>Second, what differences there were often appear attributable to party politics, with some, but only some, Christian Democrat Länder keen to put down a conservative marker. In Hamburg, such markers were promptly reversed when the Green Party took over the Justice Ministry.</p> <p>[breaks from imprisonment for those serving life sentences:] Only in Brandenburg – with its justice minister from the Left Party – did the decision differ, with no particular stipulation beyond the prison authorities considering it appropriate.</p> <p>[duty to work:] The duty was a feature of the Federal Prisons Law, and also the five laws passed by CDU/CSU-led Länder. However, the Musterentwurf proposed dispensing with it: in Rhineland-Palatinate, Brandenburg and Saxony, this advice was followed; in Mecklenburg Lower Pomerania, the duty was retained, while in the Saarland, the ‘duty’ was abolished, but instead prisoners could be ‘compelled’ to work.</p> <p>2016b, p. 94 (parties)</p> <p>[accommodation in living groups:] We do not observe any notable party preferences shaping the legislation as it was passed [...].</p> |
| Method | Qualitative |

Sack 2010

Sack, Detlef, 2010: Europäisierungsdruck und Parteiendifferenz in den deutschen Bundesländern. Die Rechtsprechung des EuGH und die Novellierung von Tariftreueregelungen. *Politische Vierteljahresschrift*, 51, pp. 619–642.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|--|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 1999–2009 | | |
| Policy field | Employment relations and labour market | | |
| DV | Introduction and content of regulations regarding the adherence to collective bargaining agreements in Land procurement law | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Partisan composition of government (CDU-led, CDU-FDP, and SPD-led) |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) |
| | | | o |
| | Interest groups | o | Position of unions and medium-sized associations and chambers |
| | <p><i>Remark: We assess the predictors jointly for the introduction and content of the regulations regarding collective bargaining agreements in Land procurement law prior to the ECJ judgement of 2008 and the amendment of these regulations after the judgement.</i></p> | | |

TEXTUAL PROOF

pp. 636-37 (parties)

Während also die Union in den Bundesländern je nach Koalitionspartner und Einfluss der mittelständischen Wirtschaft durchaus unterschiedliche Wege zwischen Abschaffen und Anpassung einschlägt, bemühten sich die SPD-geführten Landesregierungen in Berlin, Bremen und Rheinland-Pfalz darum, ihren europarechtskonformen Handlungsspielraum auszuloten. [...] Die SPD-geführten Koalitionen in Bremen und Berlin brachten in der Folge Novellierungen ihrer Tariftreueregelungen auf den Weg, die sich [...] inhaltlich und programmatisch deutlich von den Anpassungen CDU-geführter Landesregierungen unterschieden und über diese hinaus gingen. [...] Es ist eine deutliche, parteipolitisch bestimmte Varianz bei der Novellierung der Landesgesetze zu konstatieren. [...] Die Ausprägung der Varianz wird dabei wesentlich durch die kleineren Koalitionsparteien bestimmt. Entlang der wirtschaftsprogrammatischen Konfliktlinie in der Parteienlandschaft steht die Regierungsbeteiligung der FDP einer Tariftreueregelung eher entgegen, während eine Koalition mit Bündnis 90/Die Grünen oder Die Linke zu einer Ausweitung von Sozial- und Umweltstandards [...] führt.

p. 627 (socioeconomic determinism)

Während also die Regierungsbeteiligung der FDP das Fehlen von Tariftreueregelungen in westdeutschen Bundesländern erklärt, sind dies in den ostdeutschen Bundesländern die sozioökonomischen Rahmenbedingungen. Für die dortige geringe Verbreitung der Tariftreueregelungen (mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt zwischen 2001 und 2002) sind das geringere Lohnniveau und die erodierte Tarifbindung in den fünf Neuen Ländern ausschlaggebend [...].

pp. 621, 631 (parties and socioeconomic determinism)

Im Folgenden wird [...] die Entwicklung der Tariftreueregelungen bis zum Urteilsspruch vom 3. April 2008 [...] auf zwei Faktoren zurückgeführt, nämlich auf die sozioökonomischen Unterschiede zwischen den west- und ostdeutschen Bundesländern sowie auf die Parteiendifferenz; im Besonderen stand eine Regierungsbeteiligung der FDP einer entsprechenden landesgesetzlichen Regelung entgegen. Festzuhalten ist, dass die CDU mit ihrem Koalitionspartner FDP in einigen Ländern dazu neigte, das EuGH-Urteil als Gelegenheit wahrzunehmen, die bisherigen Tariftreueregelungen abzuschaffen. In anderen hingegen wurden von CDU-geführten Landesregierungen rasch europarechtskonforme Novellierungen durchgeführt. SPD-geführte Landesregierungen tendierten unter Einfluss ihrer Koalitionspartner dazu, den europarechtlichen Rahmen auszuloten und auszuschöpfen, sodass nach dem EuGH-Urteil nunmehr andere soziale Kriterien (Mindestlöhne, Gleichstellung, sozialökologische Beschaffung u. a. m.) gesetzlich festgeschrieben wurden. [...] Bis zu dem durch das Urteil des EuGH ausgelösten Konvergenzdruck erklären sich also Einführung wie Ausgestaltung von Tariftreueregelungen durch das unterschiedliche Lohnniveau und die unterschiedliche Tarifbindung von Unternehmen in ost- und westdeutschen Ländern, insbesondere in der Baubranche. Sodann wird Parteiendifferenz in der Weise bedeutsam, dass linke Landesregierungen zur sachlichen wie inhaltlichen Ausweitung von Tariftreueregelungen und weiteren Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe neigen, während CDU-Regierungen den Geltungsbereich eher beschränken, vorzugsweise auf die Baubranche. Eine Regierungsbeteiligung der FDP schließt aufgrund deren wirtschaftsliberalen Profils die Einführung von Tariftreueregelungen aus.

p. 638 (all variables)

Das Politikerbe, also die Ausgangssituation vor dem „Rüffert“-Urteil, wurde durch drei wesentliche Faktoren bestimmt, nämlich durch sozioökonomische Rahmenbedingungen, Parteiendifferenz und den intervenierenden Einfluss von Interessenverbänden. Aufgrund des differierenden Lohnniveaus, der unterschiedlichen Tarifbindung von Unternehmen und der Unternehmenskonkurrenz in verschiedenen Bereichen, insbesondere in der Baubranche und im Verkehrssektor, waren es vor allem westdeutsche Landesregierungen, welche Tariftreuever-

| | |
|---------------|---|
| | <p>pflichtungen in ihren Landesvergabegesetzen festgeschrieben. [...] Eine Regierungsbeteiligung der FDP verhinderte die Einführung von Tariftreuegesetzen bzw. beförderte deren Abschaffung. Zwischen Unions- und SPD-geführten Landesregierungen zeichneten sich programmatische Differenzen dergestalt ab, dass letztere zu einer Ausweitung des sachlichen Geltungsbereiches von Tariftreuregelungen und zur Einführung zusätzlicher sozialer Vergabekriterien tendierten. Die starke Stellung von Gewerkschaften und von Verbänden und Kammern der mittelständischen Wirtschaft hat die Einführung von Tariftreuregelungen zusätzlich befördert. Der Transformationsdruck durch das EuGH-Urteil hat somit in den betroffenen Bundesländern nicht dazu geführt, dass Parteiendifferenz für die Politikformulierung irrelevant wurde. [...] die gänzliche Abschaffung von Tariftreue oder analogen Sozialstandards, erfolgte seitens jener unionsgeführten Landesregierungen, welche mit der FDP koalitierten und von CDU-Landesverbänden gestellt wurden, die sich zwischen 1998 und 2006 eine zunehmend wirtschaftsliberale Programmatik gegeben hatten [...]. Eine „Absorption“ (Radaelli 2003, S. 37) ist für jene unionsregierten Bundesländer zu konstatieren, in denen sich die Union programmatisch eher moderat aufgestellt hatte (Debus 2007, S. 51) und in denen mittelständische Wirtschaftsverbände deutlich auf die CDU einwirkten. Hier wurde eine eindeutig europarechtskonforme und schmale Anpassung rasch vorgenommen. Eine transformierende „Policy Expansion“ (Knill et al. 2009, S. 522) ist seitens jener SPD-geführter Koalitionen durchgeführt worden, welche zunächst den europarechtskonformen Rahmen für Sozial- und Umweltstandards umfassend juristisch ausloteten, um dann ihre Landesvergabegesetze expansiv zu novellieren. Statt örtlich geltender Tarife wurden [...] neben Tariftreue im Verkehr und der Orientierung am AEntG weitere sozialökologische Anforderungen festgeschrieben und ein Mindestlohn in die Vergabegesetze eingeführt.</p> |
| Method | Qualitative |

Sack Sarter 2018

Sack, Detlef/Sarter, E.K., 2018: Policy-Varianz durch Europäisierung? Zur Wettbewerbs- und Vergabepolitik der deutschen Länder. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12(4), pp. 735–742.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|------------------------------------|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 1999–2017 | | |
| Policy field | Employment relations and labour market | | |
| DV | Introduction of wage provisions in Land procurement laws (adherence to collective bargaining agreements and/or order-specific minimum wages) | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Participation in government of SPD |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) |
| | | | Wage level |
| | INDIVIDUAL ASSESSMENT | | |
| | | | + |
| | | | o |
| | | | o |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | pp. 737-38 (all variables) | | |
| | Der Test der notwendigen und hinreichenden Bedingungen zeigt, dass keine der drei genannten Bedingungen alleine bei einer Konsistenz von über 0,9 im strengen Sinne als notwendige | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>Bedingung verstanden werden kann (Tab. 5 im Online-Anhang). Bei den hinreichenden Bedingungen ist es wiederum so, dass die SPD-Regierungsbeteiligung allein keine Erklärungskraft hat. Es wird aber auch deutlich (Tab. 7 Online-Anhang), dass zwei Konfigurationen von Bedingungen hinreichende Erklärungskraft entfalten.</p> <p>Zunächst ist über den gesamten Verlauf seit 1999 die Kombination von hohen Lohnkosten und SPD-Regierungsbeteiligung (Konsistenz: 0,93) erklärungskräftig. Das heißt konkret, dass eine SPD-Regierungsbeteiligung in Stadtstaaten und westdeutschen Bundesländern mit hoher Wahrscheinlichkeit in ein LMLK mündete. Ein zweiter, hinreichend konsistenter Pfad zeigt sich in der Kombination der juristischen Europäisierung („Rüffert-Urteil“) und der SPD-Regierungsbeteiligung (Konsistenz: 0,95). [...] Die SPD-Regierungsbeteiligung alleine hat aber zugleich nicht zwingend zu einem LMLK geführt. Dies liegt für die Phase der sozial-liberalen Koalition in Rheinland-Pfalz (1991-2006) insofern auf der Hand, als die FDP eine klare wirtschaftsliberale Programmatik verfolgte. Eine etwas überraschendere Konstellation zeigte sich während der rot-roten Koalition in Mecklenburg-Vorpommern (1998-2006), als Initiativen, ein LMLK zu verabschieden, am Veto des sozialdemokratischen Wirtschaftsministers scheiterten. [...] Die Analyse der LOLK weist im Umkehrschluss unionsgeführte Regierungen mit und ohne FDP-Beteiligung als diejenigen aus, die LMLK abschafften oder eben nicht verabschiedeten. Dies galt stärker in der Phase vor der Rüffert-Entscheidung (Konsistenz: 0,90). Auch hier gilt: Parteiendifferenz allein ist keine hinreichende Bedingung.</p> <p>p. 739 (all variables)</p> <p>Die Festlegung von Tarifreue und/oder vergabespezifischen Mindestlöhnen wird durch zwei Pfade wahrscheinlich: nämlich eine SPD-Regierungsbeteiligung in Ländern mit einem hohen Lohnniveau und eine SPD-Regierungsbeteiligung nach dem EuGH-Urteil 2008.</p> <p><i>Remark: The ECJ judgement is not included as an independent variable because it does not vary among Länder.</i></p> |
| Method | Qualitative |

Schmid 2002

Schmid, Josef 2002: Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat in Bundesstaaten. In: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (eds.): *Föderalismus*. PVS-Sonderheft. Opladen, pp. 279–305.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|------------------------------------|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 1980–1999 | | |
| Policy field 1 | Education | | |
| DV | Number of teachers per capita, expenditures for universities per capita <i>Remark: The author also examines the dependent variables ‘expenditures for administration’ and ‘GDP growth’. They are not included in the evaluation because the former does not belong to a specific substantial policy field and the latter is a policy outcome.</i> | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | o | Participation in government of SPD |
| | | | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | | | o |

| | | | | |
|-----------------------|---|---------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| | <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>p. 287 (parties)</p> <p>Zu welchen Ergebnissen gelangt man bei dieser kleinen Fortschreibung?</p> <p>1. Insgesamt macht für den jüngeren Zeitraum die Parteiendifferenzhypothese nur bedingt Sinn, denn die Korrelate zwischen SPD-Dominanz und den Indikatoren sind auf Gesamtdeutschland bezogen bis auf zwei Fälle insignifikant [...]. Die Ausnahmen bilden einerseits – wie schon bei Schmidt – die Ausgaben für Sicherheit und Ordnung (pro Kopf) und andererseits – relativ unerwartet – das Wirtschaftswachstum (BIP pro Kopf) in den Ländern.</p> <p>2. Schließt man die neuen Bundesländer aus, dann werden jedoch fast alle Korrelationen signifikant, z.B. Beschäftigte im öffentlichen Dienst, Anzahl der Lehrer, Ausgaben für Verwaltung, Soziales, Universitäten sowie erneut Ausgaben für Sicherheit und Ordnung; ebenfalls signifikant korrelieren die Wachstumsraten des BIP.</p> | | | |
| Method | Quantitative | | | |
| Policy field 2 | Law enforcement | | | |
| DV | Expenditures for security and order per capita | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Participation in government of SPD | + |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | <i>See quotations above</i> | | | |
| Method | Quantitative | | | |
| Policy field 3 | Social welfare and health care | | | |
| DV | Expenditures for social welfare per capita | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Participation in government of SPD | o |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | <i>See quotations above</i> | | | |
| Method | Quantitative | | | |
| Policy field 4 | Employment relations and labour market | | | |
| DV | Number of employees in public sector per capita | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Participation in government of SPD | o |

| | |
|---------------|--|
| | TEXTUAL PROOF <i>See quotations above</i> |
| Method | Quantitative |

Schmid Blancke 2001

Schmid, Josef/Blancke, Susanne, 2001: *Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer*. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus. Berlin: edition sigma.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|--|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 1989–1997 | | |
| Policy field | Employment relations and labour market | | |
| DV | Labour market policy (indicators: willingness to innovate, depth of intervention / structural orientation of the measures, coordination with labour market and economic policy actors / regionalisation, orientation on the regular labour market, and expenditures). Based on these indicators Land labour market strategies are classified as pull, push, or stay. | | |
| DV type | Spending and policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | o | Christian democratic vs. social democratic government |
| | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) |
| | | | Unemployment rate |
| | Institutions | o | Coordination between Ministries of Economy and of Labour |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | pp. 231-32, 245 (parties) Zusammenfassend zeigt sich, daß die Parteienhypothese weder völlig bestätigt noch verworfen werden kann. Im Westen gibt es einige Belege, die für eine parteipolitische „Determination“ sprechen: Sozialdemokratisch regierte Länder neigen zu höheren Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik als christdemokratisch geführte. [...] In inhaltlicher Hinsicht dominieren bei den SPD-regierten Ländern die Push-Strategien, obwohl hier auch die stärker konservativen Stay- und Pull-Strategien verfolgt werden. In den ostdeutschen Ländern kann keine parteipolitische Determination festgestellt werden: Die Länder verfolgen allesamt trotz unterschiedlicher parteipolitischer Dominanz Push-Strategien und stellen große Budgets für Maßnahmen zur Verfügung. [...] | | |
| | So zeigte die Entwicklung einiger West-Länder (Saarland, Bremen), daß die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik mit einem Regierungswechsel von „rechts“ nach „links“ (Saarland) bzw. von „links“ nach „rechts“ (Bremen) mit einer Veränderung des Ausgabeverhaltens einherging. | | |
| | pp. 234, 245 (socioeconomic determinism) Es zeigt sich durchgehend, daß die Arbeitslosenquoten aller Bundesländer, die in der Typisierung mit „Pull“ bezeichnet wurden, deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegen. [...] Um- | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>gekehrt zeigen alle Push- und Stay-Länder einen deutlichen Abstand nach oben. [...] Länder mit geringem Problemdruck entwickeln demnach weniger Aktivitäten in der Arbeitsmarktpolitik (Finanzen und Programmatik) als Länder mit hohem Problemdruck [...]. Damit kann festgehalten werden, daß die These von der sozioökonomischen Determination in der Landesarbeitsmarktpolitik einen hohen Erklärungswert besitzt. [...] Es zeigte sich, daß primär der sozio-ökonomische Problemdruck die Aktivitäten der Länder in der Arbeitsmarktpolitik determiniert – sowohl, was ihr Ausgabeverhalten, als auch was die Inhalte der Politiken anbelangt [...].</p> <p>p. 236 (institutions)</p> <p>Verschiedene Referenten in den Arbeits- und Sozialministerien äußerten sich kritisch darüber, daß seitens des Wirtschaftsministeriums die Arbeitsmarktpolitik primär als Sozialpolitik betrachtet würde (vgl. z.B. Fuchs 1999: 25). Eine inhaltliche Kooperation gelänge vor diesem Hintergrund eher selten, zumeist würden „Negativabstimmungen“ stattfinden, d.h. die Absprache über verschiedene Zuständigkeitsbereiche (s.o.) in die gegenseitig nicht eingegriffen werde. Insbesondere die Referenten der „Push“-Länder betonten dagegen, daß es trotz solcher Hindernisse Bemühungen um eine enge Zusammenarbeit gebe und verschiedene Kooperationsprojekte stattfänden.</p> |
| Method | Qualitative |

Schmid Hedrich 2008

Schmid, Josef/Hedrich, Horst, 2008: Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in den Bundesländern: Differenzierungen und Differenzen. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer*. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 193–214.

| | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 2001–2006 | | |
| Policy field | Employment relations and labour market | | |
| DV | Labour market expenditures (total expenditure, structural and socio-political expenditures, each per unemployed person) | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Seat share and participation in government of SPD |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) |
| | | | Unemployment rate |
| | | | GDP growth |
| | | | Urbanisation (total) |
| | | | City states |
| | Interest groups | – | Union density of German Trade Union Confederation's (DGB) unions |
| | Institutions | – | Electoral cycle |
| | East/West | + | |

| | | | | |
|---------------|--|-----------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | pp. 206-8 (all variables) | | | |
| | Den wichtigsten Einfluss auf die Höhe und Struktur der Ausgaben üben die beiden Dummy-Variablen „Stadtstaat“ und „Ostdeutschland“ aus: Die strukturellen Unterschiede und Problemlagen sind derart schwerwiegend, dass unabhängig von anderen Variablen die Ausgaben pro Arbeitslosem durchschnittlich fast dreimal so hoch liegen wie in den westdeutschen Flächenländern. Die Strukturunterschiede sind zudem auch für den größeren Anteil der sozialpolitisch orientierten Ausgaben verantwortlich. [...] | | | |
| | Der zweitgrößte Effekt auf die Ausgabenhöhe fällt auf die Gesamtperformanz (SMOP) der Bundesländer: Je besser die Lage auf dem Arbeitsmarkt, desto mehr Mittel werden verwendet. Hier zeigt sich eine Ausrichtung der Ausgaben, die offensichtlich nicht dem Problemdruck entspricht. [...] | | | |
| | Bei der Betrachtung von struktur- vs. sozialpolitischen Ausgaben zeigt sich der positive Einfluss der SPD-Regierungsbeteiligungen auf die Gesamtausgaben und die sozialpolitische Ausrichtung; ferner tendieren die (prosperierenden und meist CDU-regierten) Westländer dazu, strukturpolitische Maßnahmen zu fördern. Parteien machen demnach einen Unterschied, der freilich eng mit der sozioökonomischen Lage korreliert. | | | |
| | Einen deutlich geringeren Einfluss, der statistisch nur auf dem 10%-Level signifikant ist, besitzt das um ein Jahr verzögerte Wirtschaftswachstum [...]. Auch der prozentuale Sitzanteil der SPD erweist sich als statistisch hochsignifikant [...]. Damit erweist sich die Parteidifferenz-These noch einmal als bestätigt. Für den Einfluss der Landtagswahlen sowie den Organisationsgrad der DGB-Gewerkschaften konnten keine statistisch signifikanten Ergebnisse nachgewiesen werden. | | | |
| | p. 207 (parties and socioeconomic determinism) | | | |
| | Gesamt | Gesamtausgaben | Strukturpolit. Ausg. | Sozialpolit. Ausgaben |
| | Wachstum BIP | Signifikant + deutlicher Effekt | Nicht signifikant | Nicht signifikant |
| | Sitzanteil SPD | Signifikant + deutlicher Effekt | Nicht signifikant | Signifikant + deutlicher Effekt |
| | SMOP [<i>Unemployment rate; authors' remark</i>] | Signifikant + sehr starker Effekt | Signifikant + starker Effekt | Signifikant + sehr starker Effekt |
| Method | Quantitative | | | |

Schmid et al. 2004

Schmid, Josef/Hörmann, Ute/Maier, Dirk/Steffen, Christian, 2004: *Wer macht was in der Arbeitsmarktpolitik? Maßnahmen und Mitteleinsatz in den westdeutschen Bundesländern*. Münster: LIT.

| | |
|-----------------------------|--|
| Länder | All West ("old") Länder except BE (BY, BW, HB, HE, HH, NI, NW, RP, SH, SL) |
| Investigation period | 2001 |
| Policy field | Employment relations and labour market |
| DV | Labour market policy (amount of expenditure, share of funds for initial training, share of funds for measures in the subsidised labour market) |
| | <i>Remark: Only the policies of the Land government and parliament are included, not those of the Federal Employment Agency (BA) or the Land employment offices.</i> |

| | | | | |
|--|----------------------------------|---------------------------|-----------------------------|----------|
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) | o |
| | | | Unemployment rate | + |
| | | | Long-term unemployment rate | o |
| Youth unemployment rate | | | - | |
| TEXTUAL PROOF | | | | |
| <p>pp. 168-70 (all variables)</p> <p>Regierungen in Bundesländern mit höherer Arbeitslosigkeit verausgaben mehr Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik. Insbesondere die Förderung der arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur weist einen klaren Zusammenhang von Problemdruck und Mittelverausgabung auf. D.h. Länderregierungen mit hoher Arbeitslosigkeit fördern überdurchschnittlich stark die arbeitsmarktpolitische Infrastruktur in ihrem Land [...]. Der Mitteleinsatz für Maßnahmen zur Integration in den ersten und zweiten Arbeitsmarkt korreliert dagegen nur in einem schwachen Maße mit der Arbeitslosigkeit. Nimmt man die Stadtstaaten wegen ihrer hohen Abweichung aus der Korrelation heraus, so liegt bei den Maßnahmen zur Integration in den zweiten Arbeitsmarkt ein stärkerer Trend zu antizyklischem Ausgabeverhalten vor. Die finanzielle Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen weist keinerlei statistischen Zusammenhang mit der Höhe der Arbeitslosenquoten auf. Bei den sonstigen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist hingegen wieder ein schwacher Trend zu antizyklischem Ausgabeverhalten festzustellen.</p> <p>Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die Landesregierungen ein stärker antizyklisches, problemorientiertes Ausgabeverhalten aufweisen als die Landesarbeitsämter, aber die Effekte sind aus statistischer Sicht immer noch relativ schwach.</p> <p>Wir haben uns die Frage gestellt, inwieweit der Mitteleinsatz in den Bundesländern (d.h. von Landesregierungen und Landesarbeitsämter gemeinsam) nach den spezifischen regionalen Problemlagen erfolgt. Als Beispiel für eine solche Analyse bietet sich die Jugendarbeitslosigkeit und die Maßnahmen der Erstausbildung an bzw. die Langzeitarbeitslosigkeit und der Mitteleinsatz für Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes. Beide Zusammenhänge sind nur schwach. So ergab sich eine leicht negative Korrelation (Korrelationskoeffizient nach Pearson $r = -0,39$) zwischen der Jugendarbeitslosigkeit und dem Mittelanteil der Landesregierungen für Erstausbildung. Es besteht ebenfalls keine starke Verbindung zwischen der Langzeitarbeitslosenquote und dem Anteil, den Landesregierung und Landesarbeitsamt gemeinsam für Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes aufwenden (Korrelationskoeffizient $r = 0,091$). Es kann jedoch der Trend festgestellt werden, dass in Bundesländern mit niedriger Arbeitslosenquote Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes kaum gefordert werden. In Bundesländern mit hoher Arbeitslosigkeit werden Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes hingegen stärker gefördert (Koeffizient $r = 0,415$).</p> <p>Korrelationskoeffizient (Pearson: r) für den Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Mitteleinsatz der Landesregierungen: Maßnahmen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt: 0,342 Maßnahmen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt: 0,255 Qualifizierung: 0,18 Infrastruktur: 0,65 Sonstige Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik: 0,447 Maßnahmen Gesamt: 0,46</p> | | | | |
| Method | Quantitative | | | |

Schmidt 1980

Schmidt, Manfred G. (1980): *CDU und SPD an der Regierung*. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern. Frankfurt/New York: Campus.

| | | | |
|--|--|---------------------------|--|
| Länder | All West ("old") Länder including BE (BE, BW, BY, HB, HE, HH, NI, NW, RP, SL, SH) | | |
| Policy field 1 | Education | | |
| Investigation period | 1952–1976 (overall period for all dependent variables, some individual dependent variables cover shorter investigation period) | | |
| DV | <p>Various indicators of education expenditures and content of education policy: education expenditure per capita and as a proportion of total spending, science expenditure per capita, pupils per teacher, sectarian schools, denominational teacher training, legal anchoring of educational leave for employees</p> <p><i>Remark: The indicators 'grammar school (Gymnasium) pupil rate', 'middle school (Realschule) pupil rate', 'vocational school (Berufsschule) pupil rate', 'graduates rates for grammar, middle, and general school (Hauptschule)', and 'comprehensive school (Gesamtschule) pupil rate' are not included because they are policy outcomes.</i></p> | | |
| DV type | Spending and policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Participation in government of CDU/CSU vs. SPD |
| | Financial power | + | Rich vs. poor Länder |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| <p>p. 130 (parties) Deutliche Differenzen zwischen der SPD- und der CDU-Regierungspolitik lassen sich bei den Ressourcen-Transfers ins Bildungswesen [...] nachweisen. Diese Bereiche sind unter SPD-Regierungen materiell und personell besser als unter CDU-Regierungen ausgestattet. Das gilt auch unter sonst gleichen sozioökonomischen Bedingungen, d.h. auch dann, wenn man die unterschiedliche sozioökonomische Struktur und die Trennlinie zwischen reichen und armen Ländern gleichzeitig berücksichtigt. [...]</p> <p>Die Differenz zwischen einer SPD- und einer CDU-Regierung macht sich auch bei qualitativen Weichenstellungen in der Bildungspolitik bemerkbar. Der Streit um [...] die Konfessionsschule und der bezahlte Bildungsurlaub für Arbeitnehmer sind hier an erster Stelle zu nennen.</p> <p>p. 59 (parties) [...] je stärker und je länger die SPD an der Regierung beteiligt ist, [...] desto leicht besser ist die materielle Ausstattung des Bildungswesens (z.B. günstigere Schüler/Lehrer-Zahlenverhältnisse), desto größer ist die bildungspolitische Mobilisierung [...].</p> <p>p. 78 (parties) Am auffälligsten sind die regionalen Unterschiede – wobei die Trennlinie in der Regel identisch mit der Linie zwischen SPD- und CDU-Ländern ist – in Bezug auf die Klassenstärke, die Schülerquoten, [...] den Bildungsurlaub für Arbeitnehmer.</p> <p>p. 64 (financial power) Die Politikproduktion im Bildungsbereich [...] ist umso höher [...], je reicher ein Land vor und</p> | | | |

| | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|------------------------------|
| | <p>nach dem horizontalen und vertikalen Finanzausgleich ist.</p> <p><i>Remark: The author examines the influence of further independent variables, namely 'GDP per capita', 'share of dependent labour force of total labour force', 'share of the self-employed of total labour force', and 'urbanisation'. He models them in such a way (see p. 70) that they influence voters' behaviour on the one hand, which in turn determines the composition of government (and consequently the policy output), and, on the other hand, the financial power of a Land (rich or poor), which in turn – jointly with the afore-mentioned composition of government – determines the policy output. However, the author sees no direct effect of these independent variables on the dependent variable. Therefore, we do not include these variables here. The financial power variable is tested only for the expenditure indicators.</i></p> | | | |
| Method | <p>Mixed (quantitative and qualitative)</p> <p>Quantitative: bivariate and multivariate analyses</p> <p>Qualitative: case studies</p> | | | |
| Policy field 2 | Law enforcement | | | |
| Investigation period | 1952–1979 (overall period for all dependent variables, some individual dependent variables cover shorter investigation periods) | | | |
| DV | Internal security expenditures per capita and as a share of total spending, content of the Radicals Decree (<i>Radikalenerlass</i>) | | | |
| DV type | Spending and policy content | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Participation in government of CDU/CSU vs. SPD | + |
| | Financial power | + | Rich vs. poor Länder | + |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | <p>p. 130 (parties)</p> <p>Deutliche Differenzen zwischen der SPD- und der CDU-Regierungspolitik lassen sich [...] in dem Bereich der inneren Sicherheit nachweisen. Diese Bereiche sind unter SPD-Regierungen materiell und personell besser als unter CDU-Regierungen ausgestattet. Das gilt auch unter sonst gleichen sozioökonomischen Bedingungen, d.h. auch dann, wenn man die unterschiedliche sozioökonomische Struktur und die Trennlinie zwischen reichen und armen Ländern gleichzeitig berücksichtigt.</p> <p>p. 64 (financial power)</p> <p>Die Politikproduktion im [...] Sicherheitsbereich [...] ist umso höher, [...] je reicher ein Land vor und nach dem horizontalen und vertikalen Finanzausgleich ist.</p> <p>pp. 130-31 (parties)</p> <p>Nur geringfügige Unterschiede lassen sich schließlich [...] bei der Handhabung des sogenannten Radikalenerlasses – abgesehen von der liberaleren Praxis in Bremen [...].</p> <p>p. 122 (parties)</p> <p>Macht es einen Unterschied bei der Handhabung des Radikalenerlasses, welche Partei das Sagen hat? [...] Freilich sind die Variationen vom inhaltlichen Gewicht her geringfügig.</p> <p><i>Remark: As with education, the author also examines the influence of four further independent variables, which are, however, not included here for the reasons mentioned above. The</i></p> | | | |

| | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|------------------------------|
| | <i>financial power variable is tested only for the expenditure indicators.</i> | | | |
| Method | Mixed (quantitative and qualitative) Quantitative: bivariate and multivariate analyses Qualitative: case studies | | | |
| Policy field 3 | Social welfare and health care | | | |
| Investigation period | 1973–1975 (overall period for all dependent variables, some individual dependent variables cover shorter investigation periods) | | | |
| DV | Various indicators of social welfare expenditure: social welfare expenditure per capita, expenditures on health care, sports and recreation per capita, places in workshops for disabled people per capita, expenditure on mental health institutions, inhabitants per licensed neurologist, inhabitants per specialised psychotherapist, number of beds in public psychotherapeutic hospitals, and number of beds in specialized psychiatric hospitals <i>Remark: The dependent variable ‘proportion of disabled people with regular employment contract’ is excluded because it is a policy outcome.</i> | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Participation in government of CDU/CSU vs. SPD | + |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | p. 77 (parties) Im Bereich der sozialen Sicherung und im Bereich Gesundheit, Sport und Erholung geben die Länder mit SPD-Dominanz bzw. mit SPD-Hegemonie deutlich mehr als die übrigen Länder aus. Zugleich ist die Ausstattung des Gesundheitswesens mit Personal, Betten und Ärzten in diesen Ländern deutlich über dem Länderdurchschnitt. | | | |
| | pp. 126-28 (parties) Die relativ geringste [<i>psychiatrische; authors’ remark</i>] Unterversorgung findet sich in Ländern, die [...] sich politisch durch eine lange, starke Regierungsbeteiligung der SPD auszeichnen. [...] Innerhalb einer recht schmalen Bandbreite wird in SPD-Ländern etwas mehr für die Integration der Behinderten getan, jedenfalls in dem formellen Sinne, daß die Anteile der Behinderten mit Arbeitsverträgen höher, die Werkstättenplätze zahlreicher, die Schüler-Lehrer-Relationen und die Rücküberweisungsquoten etwas günstiger sind. [...] Zwar gibt es Unterschiede zwischen Ländern mit politischer Dominanz der SPD und solchen mit CDU-Dominanz. Die Unterschiede sind aber insgesamt derart geringfügig und angesichts des in beiden Bereichen herrschenden Elends nahezu bedeutungslos. | | | |
| Method | Quantitative | | | |
| Policy field 4 | Economic activity | | | |
| Investigation period | 1975 | | | |
| DV | Expenditures for business development per capita | | | |
| DV type | Spending | | | |

| | | | | |
|---|---|---------------------------|--|------------------------------|
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | – | Participation in government of CDU/CSU vs. SPD | – |
| | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) | + |
| Relevance of agriculture, energy and water industry | | | + | |
| TEXTUAL PROOF | | | | |
| <p>p. 130 (parties) Beim Ressourcen-Transfer [...] in die Wirtschaftsförderung unterscheiden sich die Politiken von SPD- und CDU-Regierungen nicht.</p> <p>p. 77 (all variables) Im Bereich der Wirtschaftsförderung sind [...] gerade die armen und CDU-regierten Länder förderungsfreudiger als die reichen, SPD-regierten Länder. Der Schlüssel für diesen Fall liegt in der Landwirtschaft und in der Energie- und Wasserwirtschaft. Beide Bereiche haben in den armen und von der CDU/CSU regierten Ländern einen noch relativ großen Stellenwert.</p> <p><i>Remark: The assessment for parties is ‘–’ because differences between CDU and SPD governed Länder disappear once the economic structure or financial power of a Land is controlled for.</i></p> | | | | |
| Method | Quantitative | | | |
| Policy field 5 | Transport | | | |
| Investigation period | 1975 | | | |
| DV | Expenditures for transport and communication per capita | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | – | Participation in government of CDU/CSU vs. SPD | – |
| | Financial power | – | Rich vs. poor Länder | – |
| TEXTUAL PROOF | | | | |
| <p>p. 130 (parties) Beim Ressourcen-Transfer in das Verkehrswesen [...] unterscheiden sich die Politiken von SPD- und CDU-Regierungen nicht.</p> <p>p. 77 (all variables) Hier gibt es keine systematischen Unterschiede zwischen SPD- und CDU-Ländern und ebensowenig systematische Unterschiede zwischen reichen und armen Ländern.</p> | | | | |
| Method | Quantitative | | | |
| Policy field 6 | Employment relations and labour market | | | |
| Investigation period | 1952–1975 | | | |

| | | | |
|---|--|---------------------------|--|
| DV | Public employees per capita, gross expenditures for public employment per capita | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Participation in government of CDU/CSU vs. SPD |
| | Financial power | + | Rich vs. poor Länder |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| <p>p. 130 (parties) Deutliche Differenzen zwischen der SPD- und der CDU-Regierungspolitik lassen sich bei den Ressourcen-Transfers [...] in den öffentlichen Sektor [...] nachweisen. Diese Bereiche sind unter SPD-Regierungen materiell und personell besser als unter CDU-Regierungen ausgestattet. Das gilt auch unter sonst gleichen sozioökonomischen Bedingungen, d.h. auch dann, wenn man die unterschiedliche sozioökonomische Struktur und die Trennlinie zwischen reichen und armen Ländern gleichzeitig berücksichtigt. [...] Und in Zeiten ökonomischer Krisen gibt es in der [...] Beschäftigungspolitik keine systematische qualitative oder quantitative Differenz zwischen der SPD- und der CDU-Variante der Krisenbewältigung.</p> <p>p. 64 (financial power) Die Politikproduktion im öffentlichen Beschäftigungsbereich [...] ist umso höher, [...] je reicher ein Land vor und nach dem horizontalen und vertikalen Finanzausgleich ist.</p> <p><i>Remark: As with education, the author examines the influence of four further independent variables, which are, however, not included here for the reasons mentioned above.</i></p> | | | |
| Method | Mixed (quantitative and qualitative) Quantitative: bivariate and multivariate analyses Qualitative: case studies | | |

Schneider 2010

Schneider, Christina J., 2010: Fighting with one hand tied behind the back: political budget cycles in the West German states. *Public Choice*, 142, pp. 125–150.

| | |
|-----------------------------|--|
| Länder | All West ("old") Länder except BE (BY, BW, HB, HE, HH, NI, NW, RP, SH, SL) |
| Investigation period | 1970–2003 |
| Policy field | Social welfare and health care |
| DV | Social security expenditures |
| DV type | Spending |

| | | | | |
|--|----------------------------------|---------------------------|---|------------------------------|
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Participation in government of SPD | – |
| | | | Participation in government of FDP | – |
| | | | Grand Coalition | + |
| | | | Coalition format: SPD, SPD-FDP, SPD-Greens, and CDU-FDP | – |
| | Socioeconomic determinism | – | Economy (total) | – |
| | | | GDP growth | – |
| | Institutions | + | Electoral cycle | + |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| <p>pp. 137, 140 (all variables)</p> <p>The growth of social security expenditures increases by almost 2% in the period before an election. This significant and robust effect is a rather large. Social security represents just one of nine budget categories and on average social security spending growth is 5% (across states and time). Model 11 which controls for the structural break in 1993 indicates that social security expenditures have been growing by almost 4% in the pre-election period after the Maastricht Treaty reduced the German Central Bank's monetary policy autonomy (see Conditional Coefficient). The effect is significant at the 5% level. In combination with the findings on the overall budget balance, I can infer that incumbents manipulate the composition of the budget when institutional constraints inhibit the use of tax instruments, monetary policies, or budget deficits. In other words, incumbents at the German state level appear to increase the provision of public goods at the expense of other budget items that might not be directly relevant or observable in the year before the election. [...]</p> <p>Model 10 further shows that governments are only attracted to opportunistic expenditure policies if elections are close. Ideology does not seem to affect expenditures on social security [...]. Only grand coalitions have higher social security expenditures. As expected, economic development reduces social security expenditures.</p> <p><i>Own evaluation of regression tables:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>GDP growth is insignificant</i> <p><i>Remark: We do not include the city states dummy as an independent variable because the author inserted it solely to address a methodological problem, namely that in city states the Land and municipal budget form a common budget. The variable 'number of employees' is not included because the causal link to the dependent variable is neither theorised nor obvious.</i></p> | | | | |
| Method | Quantitative | | | |

Schniewind Freitag Vatter 2010

Schniewind, Aline/Freitag, Markus/Vatter, Adrian, 2010: Die Staatstätigkeit großer Koalitionen. Eine Analyse der Bildungs- und Sicherheitsausgaben im Vergleich der Bundesländer, in: Freitag, Markus/Vatter, Adrian (eds.): *Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland*. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen. Münster: LIT, pp. 179–201.

| | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| Länder | All | | | |
| Investigation period | 1992–2005 | | | |
| Policy field 1 | Law enforcement | | | |
| DV | Internal security expenditures per capita | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Seat share of conservative parties | – |
| | | | Grand Coalition | o |
| | Socioeconomic determinism | – | Economy (total) | – |
| | | | GDP per capita | – |
| | East/West | – | | |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | pp. 187, 189 (all variables) | | | |
| | <p>Außerdem bestätigt sich der in der Hypothese postulierte positive Effekt großer Koalitionen auf die Sicherheitsausgaben: Je häufiger große Koalitionen als Sonderform konsensueller Regierungen während des Untersuchungszeitraums von 1992 bis 2005 an der Spitze der Bundesländer standen, desto höher waren die Staatsausgaben für innere Sicherheit. [...] Die empirischen Analysen lassen keine parteipolitische Einflussnahme konservativer Parteien in diesem Politikfeld erkennen. Auch die anderen Faktoren scheinen eine weniger wichtige Rolle zu spielen: Weder der wirtschaftliche Wohlstand noch die Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern weisen einen systematischen Zusammenhang mit den Staatsausgaben für innere Sicherheit auf. [...]</p> <p>Diese Tests stellen die Robustheit der Schätzungen der Modelle 1 und 2 in Frage. Modell 2, das den Einfluss großer Koalitionen und konservativer Parteien auf die Sicherheitsausgaben der Länder untersucht, reagiert zum Beispiel sehr sensibel auf den Ein- oder Ausschluss des Bundeslandes Berlin. Der Einfluss der „großen Koalition“ verliert an statistischer Signifikanz, sobald dieser Stadtstaat von der Analyse ausgeschlossen wird. Außerdem wechselt der Koeffizient des Interaktionseffekts das Vorzeichen. Angesichts dieser wenig robusten Zusammenhänge werden keine weitere Interpretation des Modells 2 und keine Untersuchung des (nicht signifikanten) marginalen Effekts von großen Koalitionen durchgeführt.</p> | | | |
| Method | Quantitative | | | |
| Policy field 2 | Education | | | |
| DV | Expenditures for education and culture per capita | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Seat share of left parties | + |
| | | | Grand Coalition | + |
| | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) | + |
| | | | GDP per capita | + |
| | East/West | + | | |
| | | | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>pp. 190-91 (all variables)</p> <p>Große Koalitionen haben einen positiven Einfluss auf die Bildungsausgaben. Je länger große Koalitionen im Zeitraum von 1992 bis 2005 an der Spitze der Bundesländer standen, desto höher fielen die staatlichen Ausgaben für Bildung aus. Was die parteipolitische Variable angeht, stellen wir fest, dass die Stärke linker Parteien signifikant mit der Höhe der öffentlichen Bildungsausgaben zusammenhängt. [...] Die Koeffizienten der Kontrollvariablen sind beide signifikant. Wirtschaftlicher Wohlstand hat höhere Investitionen in die Bildungspolitik zur Folge, und die Regierungen der neuen Bundesländer geben mehr Geld für Bildung aus.</p> |
| Method | Quantitative |

Schöller-Schwedes Ruhrort 2008

Schöller-Schwedes, Oliver/Ruhrort, Lisa, 2008: Länderverkehrspolitik. In: Hildebrandt, Achim /Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer*. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 235–256.

| | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|----------|
| Länder | All | | | |
| Investigation period | 2000–2004 | | | |
| Policy field | Transport | | | |
| DV | Change of the difference between public transport and road transport expenditure (shares of the overall budget) | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | |
| | | | INDIVIDUAL ASSESSMENT | |
| | Parties | – | Cabinet share and participation in government of SPD | – |
| | | | Cabinet share and participation in government of CDU | – |
| | | | Participation in government of Greens | – |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) | – |
| | | | GDP per capita | – |
| | | | Urbanisation (total) | o |
| | | | Population density | o |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | <p>pp. 247-48 (all variables)</p> <p>In ländlich geprägten Ländern spielt der motorisierte Individualverkehr „naturgemäß“ eine größere Rolle (vgl. BMVBW 2003b), während in Ländern mit hoher Bevölkerungsverdichtung dem öffentlichen Verkehr eine bedeutendere Funktion bei der Bewältigung der Verkehrsbedürfnisse zukommt. Der Verweis auf die drei Spitzenreiter unter den weiteren Ländern mit besonders hohen Straßenverkehrsanteilen nach Bayern, die drei im Schnitt relativ dünn besiedelten Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, unterstützt diese Vermutung. Tatsächlich ergibt sich bei einer Regressionsanalyse der durchschnittlichen Differenz der Anteile auf die Bevölkerungsdichte zunächst ein starker negativer Zusammenhang</p> | | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>($R^2 = 0,55$). Klammert man jedoch die Stadtstaaten aus, so lässt sich kein eindeutiger Zusammenhang mehr messen ($R^2 = 0,11$). [...] Verwendet man die Werte zum Urbanisierungsgrad gemäß der Gebietstypisierung von Eurostat, so ergibt sich mit Stadtstaaten ein R^2 von 0,41 für den (negativen) Zusammenhang zwischen dem Anteil der in verstäderten Gebieten ansässigen Bevölkerung und der Differenz der Anteile zugunsten des öffentlichen Verkehrs. Nimmt man die Stadtstaaten aus, wird der Zusammenhang aber wiederum insignifikant (bei einem R^2 von 0,13).</p> <p>Als weitere Erklärungsfaktoren kommen die parteipolitische Prägung der Bundesländer sowie die Regierungsbeteiligung der einzelnen Parteien im jüngsten hier berücksichtigten Jahr (2004) in Betracht. Hier zeigt sich ein negativer Zusammenhang mit einem Bestimmtheitsmaß von $R^2 = 0,19$ für die Regression des obigen Indikators auf einen Indikator für die SPD-Prägung (und auch ein R^2 für den Indikator CDU-Prägung von 0,18). Dieser erscheint aber nicht hoch genug, um eine lineare Abhängigkeit zu unterstellen. Auch der Anteil der jeweiligen Parteien an den Kabinettsitzen im Jahre 2004 zeigt keinen signifikanten Zusammenhang mit der Differenz der Verkehrsausgaben. Das Ergebnis dieser einfachen statistischen Untersuchung entspricht damit unserer These, dass zumindest die großen Volksparteien in der Bundesrepublik kein ausgeprägtes eigenes Profil im Feld der Verkehrspolitik entwickelt haben. Aber auch die Regierungsbeteiligung der Grünen weist überhaupt keinen messbaren Zusammenhang mit der Differenz der Ausgabenanteile für Straße bzw. öffentlichen Verkehr auf ($R^2 = 0,00$).</p> <p>Keinerlei Zusammenhang lässt sich des Weiteren zwischen der Differenz der Ausgabenanteile für Straße und ÖV und der Wirtschaftskraft der Bundesländer, ausgedrückt im BIP pro Kopf, messen.</p> |
| Method | Quantitative |

Schuster 1997

Schuster, Anke, 1997: *Frauenpolitik zwischen parteipolitischer Programmatik und Wirklichkeit*. Ein Bundesländervergleich. Berlin: Pro Universitate Verlag.

| | | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|---|------------------------------|
| Länder | All West ("old") Länder except BE (BE, BW, BY, HB, HE, HH, NI, NW, RP, SH, SL) | | | |
| Investigation period | 1979–1989 | | | |
| Policy field | Social welfare and health care | | | |
| DV | Women's policy (promotion of women in education and public service, women's research, child care and Land child allowance [<i>Landeserziehungsgeld</i>], abortion, and women's shelters) | | | |
| DV type | Spending and policy content | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Governmental party with highest cabinet share: CDU vs. SPD | + |
| | Financial power | o | "Poor" or "rich" (recipient or donor in horizontal equalisation scheme) | o |
| | Public opinion | o | Catholic or Protestant (majority of Land population) | o |
| | | | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>p. 228 (parties) Ganz allgemein kann konstatiert werden, daß im Hinblick auf eine emanzipatorische Frauenpolitik die Rahmenbedingungen in den SPD-regierten Bundesländern im untersuchten Zeitraum tatsächlich weit günstiger waren als in den CDU-regierten Bundesländern. [...] Die quantitative und qualitative Analyse der realen Frauenpolitik in SPD- und CDU-regierten Bundesländern hat deutlich gemacht, daß signifikante Differenzen zwischen diesen beiden Ländergruppen bestehen. Über alle Themenfelder innerhalb der Frauenpolitik hinweg betrachtet, hat sich die parteipolitische Variable als hinlängliche Erklärungsvariable für Unterschiede erwiesen (Tabelle 5-31). Mit anderen Worten die Ausgangshypothese, daß die beiden großen Parteien SPD und CDU, wenn sie an der Regierung sind, eine unterschiedliche Frauenpolitik in den Bundesländern betreiben, konnte mit Hilfe der hier vorgenommenen Analyse bestätigt werden.</p> <p>p. 242 (parties) Die quantitative und qualitative Analyse der frauenpolitischen Aussagen der Parteien sowie deren reale Frauenpolitik als Regierungsparteien in den Bundesländern hat deutlich gemacht, daß sich die frauenpolitischen Konzepte von SPD und CDU in der Tat voneinander unterscheiden. Auf einen Nenner gebracht, kann konstatiert werden, daß die SPD eine emanzipatorische Frauenpolitik vertritt, während sich die Frauenpolitik der CDU an traditionellen Wert- und Rollenvorstellungen orientiert.</p> <p><i>For the other two factors, own evaluation of the tables on pp. 232-239 because the author does not verbally discuss these results.</i></p> <p><i>Remark: The variable 'region' is not included here because the author herself notes that it is not an independent variable in its own right but proxies other variables related to common socio-cultural traditions, which are not specified in more detail.</i></p> |
| Method | Mixed (quantitative and qualitative) |

Schwedes Ruhrort 2016

Schwedes, Oliver/Ruhrort, Lisa, 2016: Länderverkehrspolitik. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*. 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, pp. 209–232.

| | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| Länder | All | | | |
| Investigation period | 2008–2011 | | | |
| Policy field | Transport | | | |
| DV | Share of public transport in transport expenditures | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Socioeconomic determinism | – | Urbanisation (total) | – |
| | | | Population density | – |

| | |
|---------------|--|
| | <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>pp. 220-21 (urbanisation)</p> <p>Ähnlich wie bei der Betrachtung des Modal Split überrascht vor allem das Fehlen eines klaren Zusammenhangs zwischen ÖV-Anteil und Bevölkerungsdichte. Sachsen-Anhalt gehört zu den am dünnsten besiedelten Bundesländern, wendet aber den höchsten Anteil seiner Verkehrsausgaben für den ÖV auf. Ähnliches gilt für Brandenburg. Nordrhein-Westfalen hingegen hat mit Abstand die höchste Bevölkerungsdichte unter den Flächenländern, gibt aber wesentlich mehr für Straßenverkehr als für den öffentlichen Verkehr aus. Hessen und Mecklenburg-Vorpommern liegen fast gleichauf bei der Höhe des Straßenverkehrsanteils, obwohl sie sich in Hinblick auf die Bevölkerungsdichte stark unterscheiden.</p> |
| Method | Qualitative |

Seeger 2003

Seeger, Bertram, 2003: *Umweltpolitik in den 16 Ländern: Wahlprogramme und Regierungshandeln*. Ein Bundesländervergleich. Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

| | | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| Länder | All | | | |
| Investigation period | 1990–1996 | | | |
| | <i>Remark: The author states 1990-1996 as the investigation period in the research design chapter of his dissertation (pp. 14, 16), however, in the chapter on findings, the year 1997 is also mentioned, as the quotations below show. We follow the indication in the research design chapter.</i> | | | |
| Policy field | Environmental protection | | | |
| DV 1 | Expenditures on public environmental protection measures in the field of "water protection and wastewater management" | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | – | CDU/CSU- vs. SPD-led government | – |
| | <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>p. 375 (parties)</p> <p>Beide große Volksparteien setzten sich in ihren zu den diversen Landtagswahlen erarbeiteten Wahlprogrammen für eine Verminderung und Vermeidung der Einleitung unzureichend geklärter schadstoffhaltiger Abwasseremissionen der Industrie- und Gewerbebetriebe sowie der Einträge von Schadstoffabprodukten aus der Landwirtschaft und den privaten Haushalten in Grund- und Oberflächengewässer als wesentliche staatliche Maßnahme des Gewässerschutzes sowie der Abwasserentsorgung ein. Wie in Tabelle 6-17 zu erkennen ist, setzten die Landesregierungen, die unter der Führung von SPD bzw. von CDU/CSU im Laufe der 1990er Jahre im Amt waren, gleichermaßen die inhaltlich-programmatisch artikulierten Prob-</p> | | | |

| | | | | |
|----------------|---|---------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| | <p>lemlösungskonzepte in empirisch erfaßbares Regierungshandeln um. Bereits in der in Kapitel 6.4.1.1 und 6.5.2 vorgenommenen Analyse der Ausgaben bzw. der gesetzlichen Vorschriften der 16 Länder in der Gewässerschutz- und Abwasserentsorgung im Untersuchungszeitraum 1990 bis 1997 wurden zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen und der Höhe des Anteils der Ausgaben für die Abwasserreinigung schwache Wechselbeziehungen zutage gebracht, erfolgte die Integration des Gewässerschutz- und Abwasserentsorgungsrechts in die real praktizierte Landesumweltschutzpolitik unter Einparteienskabinette und Koalitionsregierungen unterschiedlicher parteipolitischer Färbung. In Tabelle 6-17 werden diese Zusammenhänge zwischen Wahlprogrammatik und Regierungstätigkeit in der Abwasserentsorgung nochmals deutlich gemacht: Sowohl unter SPD-geführten Landesregierungen (SPD-Allein-, bzw. SPD/CDU-, SPD/B90/Die Grünen- sowie SPD/F.D.P.-Koalitionsregierungen) als auch unter CDU-geführten (CDU- (CSU-) Allein-, bzw. CDU/SPD- sowie CDU/F.D.P.-Koalitionsregierungen), stiegen zwischen 1992 und 1997 die öffentlichen Ausgaben für Abwasserentsorgungsmaßnahmen anteilig am gesamten Umweltschutzhaushalt an [...].</p> | | | |
| DV 2 | Expenditures on public environmental protection measures in the field of "pollution control and air pollution control" | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | – | CDU/CSU- vs. SPD-led government | – |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | <p>pp. 378-381 (parties)</p> <p>Sozial- wie Christdemokraten artikulierten in ihren Landtagswahlprogrammen und -wahlplattformen zwischen 1992 und 1997 die Verminderung und Vermeidung der Emissionen an Luftschadstoffen aus Verbrennungsprozessen in Industrie, Gewerbe, Verkehr, Kraftwerken und Hausbrand durch moderne Abgasreinigungstechnologien als ein von beiden Seiten politisch priorisiertes Instrument der Luftreinhaltung. Wie aus Tabelle 6-18 zu erfahren ist, implementierten die sowohl von einem sozialdemokratischen Ministerpräsidenten als auch von einem christdemokratischen Regierungschef geführten Kabinette auf Bundesländerebene in den 1990er Jahren in gleichem Maße ihre programmatisch formulierten Luftreinhaltemaßnahmen in Umweltstaatstätigkeit. Analog der in den Kapiteln 6.4.1.2 sowie 6.5.3 durchgeführten Untersuchung der öffentlichen Investitionen sowie der gesetzlichen wie untergesetzlichen Bestimmungen der Bundesländer in der Luftreinhaltungspolitik zwischen 1990 und 1997, die erkennen lassen, daß SPD- wie CDU-Administrationen zwischen 40 und 90 Prozent ihrer gesamten Umweltschutzausgaben für Immissionsschutzmaßnahmen, insbesondere des Mediums „Luft“ aufwandten, daß sowohl sozialdemokratische als auch christdemokratische Regierungen immissionsschutzrechtliche Vorschriften erließen, wird in Tabelle 6-18 dieser Bezug zwischen Parteiprogrammen und Regierungspolitik in der Luftreinhaltung auf gliedstaatlicher Entscheidungsebene abermals veranschaulicht: Sowohl unter SPD-geführten Landesregierungen (SPD-Allein-, bzw. SPD/CDU-, SPD/B90/Die Grünen- sowie SPD/F.D.P.-Koalitionsregierungen) als auch unter CDU-geführten (CDU-(CSU-) Allein-, bzw. CDU/SPD- sowie CDU/F.D.P.-Koalitionsregierungen), nahmen zwischen 1992 und 1997 die öffentlichen Investitionen für Luftreinhaltemaßnahmen zu, kam es zwischen 1990 und 1994 in SPD- und CDU-Ländern zum Erlaß immissionsschutzrechtlicher Regelungen [...].</p> | | | |
| DV 3 | Expenditures on public environmental protection measures in the field of "nature and landscape conservation" | | | |
| DV type | Spending | | | |

| | | | | |
|---|--|---------------------------|---|------------------------------|
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | CDU/CSU- vs. SPD-led government | o |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | <p>p. 381 (parties)</p> <p>Sowohl SPD als auch CDU/CSU postulierten in ihren Landtagswahlprogrammen zwischen 1990 und 1997 in nahezu identischer Weise ihre politischen Ziele des Naturschutzes in besiedelten und unbesiedelten Gebieten sowie der Landschaftspflege, die durch Instrumente der Ausweisung von Naturschutz-, bzw. Landschaftsschutzgebieten sowie der öffentlich geförderten und finanzierten Wiederherstellung gestörter, bzw. geschädigter Landschaftsteile zu erreichen sind. Wie aus der Darstellung in Tabelle 6-20 zu ersehen ist, setzten demgegenüber weitaus mehr SPD- als CDU-geführte Regierungen auf der Bundesländerebene im genannten Untersuchungszeitraum von 1990 bis 1997 ihre konzeptionell entwickelten naturschutzspezifischen Optionen und Lösungsvorschläge mithilfe von öffentlichen Ausgaben und regulativer Maßnahmen in real praktizierte Naturschutzpolitik um. Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen der in Kapitel 6.4.1.3 vorgenommenen empirischen Analyse der Ausgabentätigkeit der Landesregierungen und der Darstellung der jeweiligen naturschutzrechtlichen Regulierungsdichte in den 16 Ländern (Kapitel 6.5.4): Während sozialdemokratische Landeskabinette zwischen 22 und 68 Prozent ihres ihnen zur Verfügung stehenden Umweltbudgets in Naturschutzmaßnahmen aufwandten, hatten CDU-Administrationen nur 3 bis 20 Prozent für den Naturschutz in ihren Ländern übrig.</p> | | | |
| DV overall | <p>Expenditures on various public environmental protection measures</p> <p><i>Remark: As a subordinate part of the dependent variable, the number of laws is also analysed (as an indicator of the extent of legislation) but the main part of the dissertation relates to afore-mentioned expenditure items we analyse here.</i></p> | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | - | Partisan composition of government | - |
| | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) | + |
| | | | Ecological problems regarding the specific environmental medium | + |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| <p>p. 371 (parties)</p> <p>[...] wurde die parteipolitische Variable der Theorie der Parteienherrschaft bezüglich der Politik des Umweltschutzes in den 16 Ländern entsprechen der in dieser Policy-Analyse angewandten Indikatoren als unabhängige, erklärende Variable für Politik-Unterschiede zwischen Regierungen mit unterschiedlicher parteipolitischer Zusammensetzung bestätigt und zwar als parteipolitische Nullhypothese, nach der sich kein systematischer Zusammenhang zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung einer Regierung und ihrem Regierungshandeln feststellen läßt.</p> <p>pp. 387-88 (socioeconomic determinism)</p> | | | | |

Für die umweltschutzpolitischen Bereiche „Gewässerschutz/Abwasserreinigung“, „Immissionsschutz/Luftreinhaltung“ sowie „Naturschutz/Landschaftspflege“ haben sich auf der einen Seite die vorliegende, in manchen Regionen des wiedervereinten Deutschlands äußerst kritische Situation der natürlichen Umwelt sowie der daraus resultierende Umweltschutzbedarf (ökologische Einflußvariable) [...] als bedeutsame Determinanten der Erklärung für beobachtbare Gemeinsamkeiten in der Länderumweltpolitik erwiesen.

Remark: The independent variable 'executive-heavy unitary federal state with high degree of joint decision-making' is excluded because it does not predict differences among Land policies. The variable 'ecological problems regarding specific environmental media and the resulting need for environmental protection', however, is included as an independent variable. This is because, unlike the former variable, this variable does not predict similarities among all 16 Länder but similarities among Länder groups, which face a similar problem pressure. Between these Länder groups policies differ.

pp. 389-90 (all variables)

Die empirisch feststellbaren Gemeinsamkeiten zwischen SPD- und CDU-geführten Regierungen in der real praktizierten Umweltschutzpolitik [...] sind vor allem in den fünf neuen, ostdeutschen Bundesländern zu beobachten.

Wie bereits in Kapitel 6.1 ausführlich dargelegt, wies die DDR am Ende ihres Bestehens, bzw. die fünf neuen Länder in ihrer Gründungsphase dramatische ökologische Problembestände bei allen drei Umweltmedien, Luft, Wasser und Boden auf. [...] Aufgrund dieser stellenweise nahezu katastrophalen ökologischen Krisensituation in den ostdeutschen Bundesländern wirkte der sich daraus ergebende hohe Bedarf an Sanierung, Pflege und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen sowie von Fauna und Flora in Ostdeutschland als eine das Umweltstaatshandeln sowohl von SPD- als auch von CDU-geführten Landesregierungen erheblich determinierende Einflußvariable aus. Während im Bereich der Abwasserentsorgung insbesondere westdeutsche sozialdemokratisch-ökologieorientierte Regierungen einen hohen Anteil ihres Landesbudgets für Abwasserreinigungsmaßnahmen einsetzten und regulative Maßnahmen im Landesgewässerschutz ergriffen, darunter die Landesregierungen Hessens, Hamburgs und Bremens, investierten die bürgerlich-wirtschaftsorientierten Regierungsparteien in den Ländern Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen nahezu ein Drittel ihrer Umweltschutzhaushalte für Abwasserentsorgungsmaßnahmen und erließen kurz nach der Wiedergründung der ostdeutschen Bundesländer bereits landeswasserrechtliche Vorschriften.

Die gleiche Situation gemeinsamen umweltschutzpolitischen Regierungshandelns in den Ländern ergibt sich im Bereich der Luftreinhaltung: Sowohl die SPD-geführten Landeskabinette Brandenburgs und (seit 1994) Sachsen-Anhalts als auch wiederum die bürgerlichen Regierungen Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsens und Thüringens konnten einen prozentualen Anstieg ihrer öffentlichen Ausgaben für die Luftreinhaltung zwischen 1992 und 1997 vorweisen, bzw. stellten zur Hälfte bis zu zwei Drittel ihrer Umweltschutzbudgets für Luftreinhaltemaßnahmen in ihren Ländern zur Verfügung und ordneten im Rahmen der ihnen vom Grundgesetz zugewiesenen Entscheidungskompetenzen immissionsschutzrechtliche Bestimmungen an.

Auch im Bereich der Naturschutz- und Landschaftspflegepolitik sind Gemeinsamkeiten in den „Outputs“, im Tun und Lassen von bürgerlichen und sozialdemokratischen Landesregierungen auszumachen: [...] Bis heute wurden in allen 16 Bundesländern im Zuge des Ausschöpfens ihrer vom Bundesgesetzgeber zugestandenen Rahmenkompetenz naturschutz- und landschaftspflegerechtliche Vorschriften erlassen, sei es von SPD-, sei es von CDU-geführten Regierungen. Daher ist zu konstatieren, daß sowohl sozialdemokratisch-ökologieorientierte als auch bürgerlich-marktorientierte Regierungen einem der krisenhaften ökologischen Situation in ihren Ländern entsprechenden Zwang zum umweltschutzpolitischen Handeln ausgesetzt waren.

| | |
|---------------|--------------|
| Method | Quantitative |
|---------------|--------------|

Stern, Jutta, 2000: *Programme versus Pragmatik*. Parteien und ihre Programme als Einfluß- und Gestaltungsgröße auf bildungspolitische Entscheidungsprozesse. Frankfurt a.M.: Peter Lang/Europäischer Verlag der Wissenschaften.

| | | | |
|---|---|---------------------------|--|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 1990–1996 | | |
| Policy field | Education | | |
| DV | Educational decisions (on important topics) | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Partisan composition of government, in particular CDU/CSU- vs. SPD-led governments |
| | Financial power | – | Consolidation needs (indicators are not listed) |
| TEXTUAL PROOF | | | |
| <p>p. 310 (all variables) Sah es zu Beginn der neunziger Jahre angesichts der nicht zuletzt von Finanzpolitikern geführten Debatte über eine Schulzeitverkürzung so aus, als ob ökonomisches Denken den Handlungsrahmen für bildungspolitische Fragestellungen vorgibt, kann jedoch in der Gesamtschau der Entwicklungen von einem sich behauptenden Primat der Politik gesprochen werden. [...] wird deutlich, daß letztlich der politische Wille auch unter ökonomischen Sparzwängen bildungspolitische Akzente setzt.</p> <p>pp. 311-313 (parties) Auffällig stark ist das Programmengagement der CDU außer in den klassischen Positionen zur äußeren Fachleistungsdifferenzierung (gegliedertes Schulsystem, gemeinsame Unterrichtung von behinderten und nichtbehinderten Kindern nur bei zielgleicher Unterrichtung usw.) bei bildungspolitischen Themen, die eher ein als gering zu bezeichnendes Konfliktpotential haben: Vermittlung von Wertvorstellungen im Erziehungswesen, Hervorhebung des allgemeinen Stellenwerts beruflicher Bildung, Ausbau der Fachhochschulen und Zielgruppenförderung oder Europaorientierung. Damit besetzen die CDU-Landesverbände vorzugsweise bildungspolitische Themen, die Milieuinteressen nicht zuwiderlaufen und eher eine Statusdifferenzierung betonen (äußere Fachleistungsdifferenzierung, gegen Öffnung der Hochschulen, gegen Gleichwertigkeit allgemeiner und beruflicher Bildung). Allerdings zeigt sich das CDU-Lager nicht mehr ganz einheitlich. In den CDU-regierten neuen Bundesländern sind deutliche Abweichungen vom bislang eher als homogen zu bezeichnenden Kurs der CDU-Länder festzustellen. [...] Dennoch legitimieren diese Abweichungen nicht die Behauptung eines eigenständigen Profils der Ost-CDU, sondern deuten eher auf eine zunehmende Angebotspluralität im Bildungsbereich hin.</p> <p>Bildungspolitisches Engagement in den Programmen und in der Regierungspraxis der Länder konzentriert sich dagegen bei den Sozialdemokraten zusammenfassend betrachtet auf integrative Ansätze, auf Maßnahmen, die ein 'Fördern statt Auslesen' begünstigen, auf einen Ausbau der Partizipation auf allen Ebenen der Bildungspolitik sowie auf einen Ausbau dezentraler Entscheidungsebenen (Autonomie-Konzeption). Wenn es auch in der Länderpraxis unter-</p> | | | |

| | |
|---------------|--|
| | <p>schiedliche Schwerpunktsetzungen gibt, zeigt sich das parteipolitische Lager der SPD in diesen Fragen vorwiegend homogen. Das Verhältnis zwischen den beiden Parteilagern (CDU-regierte und SPD-regierte Länder) ist im wesentlichen durch die Konfliktpotentiale in Fragen der äußeren Struktur des Bildungswesens (äußere Differenzierung im Bildungswesen) bestimmt. Im Bereich der inneren Reformen, in der Frage um Lehrinhalte und Lehrmethoden ist das in den Programmen zu lokalisierende Konfliktpotential zwischen den Parteien deutlich geringer. [...]</p> <p>Bei den Profilt Themen konnte bei rund der Hälfte der Themen eine homogene parteipolitische Prägekraft nachgewiesen werden: Autonomie, Gleichwertigkeit, Integration und Kooperation, Partizipation, Mädchen- und Frauenförderung. Bei diesen Themen setzten die Länder relativ homogen in der Regel entweder einen parteilager-spezifischen Maßnahmenkatalog um oder schafften vergleichbare gesetzliche Rahmenbedingungen. Hingegen erweisen sich bei den Profilt Themen Begabte und Leistung, Europäische Dimension. Ökologische Dimension und bei der Förderung von ausländischen und lern- und leistungsschwächeren Schülern und Jugendlichen die in den Ländern praktizierten Maßnahmen zu den jeweiligen Themen oder die jeweilige Gesetzeslage als zu diffus und heterogen, als daß sie sich durchgängig einem Parteilager zuordnen ließen.</p> |
| Method | Qualitative (quantitative findings are merely supplementary, cf. p. 65) |

Stocker 2010

Stocker, Rainer, 2010: Die Kulturpolitik der deutschen Bundesländer im Vergleich, in: Freitag, Markus/Vatter, Adrian (eds.): *Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland*. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen. Berlin: LIT, pp. 203–233.

| | | | | |
|-----------------------------|--------------------------|---------------------------|---|------------------------------|
| Länder | All | | | |
| Investigation period | 1995–2007 | | | |
| Policy field | Culture | | | |
| DV | Expenditures for culture | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | – | Cabinet share of left parties | – |
| | | | Left leaning of the government (index based on Debus 2007) | – |
| | | | Party affiliation of minister in charge | – |
| | | | Left leaning of the party of the minister in charge (index based on Debus 2007) | – |
| | | | Seat share of left parties | – |
| | | | Left leaning of the parliament (index based on Debus 2007) | – |

| THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
|--|--------------------|--|-----------------------|
| Socioeconomic determinism | - | Economy (total) | - |
| | | Consumer income per capita | - |
| | | Level of education (share of university and university of applied science graduates) | - |
| | | Unemployment rate | - |
| | | GDP growth | - |
| | | Demographics (total) | - |
| | | Share of the elderly | - |
| | | Population size | - |
| | | Urbanisation (total) | o |
| | | City states | o |
| Population share residing in cities with more than 50,000 inhabitants | o | | |
| Financial power | + | Tax revenues per capita | - |
| | | Revenues and expenditures from the horizontal equalisation scheme and supplementary federal grants per capita | + |
| | | Credit market debt per capita | o |
| Interest groups | + | Degree of organisation of 'Federal Association of Artists' (<i>Bundesverband der Bildenden Künstlerinnen und Künstler</i>) | + |
| | | Degree of organisation of 'Society for Cultural Policy' (<i>Kulturpolitische Gesellschaft</i>) | - |
| Institutions | - | Policy legacy: general government activity (share of government consumption in gross national income) | - |
| | | Number of partisan veto players (effective number of parties) | o |
| | | Programmatic congruence within the government coalition (based on Debus 2007) | - |
| Public opinion | - | Share of Catholics | - |
| East/West | - | | |
| <p>TEXTUAL PROOF</p> <p><i>Remark: The analysis is performed in two steps: first bivariate regressions and then multivariate cross-sectional regressions with those independent variables that are statistically significant in the bivariate regressions. Due to space limitations, the quotations below refer to the multivariate analysis only. The results of the bivariate analyses are taken from the verbal text and the tables on pp. 221-224 and also used for our assessment.</i></p> <p>pp. 224-226 (all variables)</p> <p>(1) Unter Kontrolle der übrigen sozioökonomischen Bestimmungsgrößen verlieren der Urbanisierungsgrad und das Ausmaß der öffentlichen Verschuldung an Bedeutung bei der Erklärung der Höhe der Kulturausgaben. Unter Berücksichtigung aller Variablen dieser Theoriefa-</p> | | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>milie wird der Einfluss dieser beiden Faktoren statistisch insignifikant. Entsprechend soll in den weiteren Schätzungen auf sie verzichtet werden. Will man die Disparitäten in der Höhe der öffentlichen Aufwendungen für Kunst und Kultur zwischen den Bundesländern erklären, bestätigen die ersten multivariaten Schätzungen hingegen die Bedeutung der Transferquote, also die Höhe der Einnahmen und Ausgaben im Rahmen des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs. Höhere Einnahmen sind mit größeren staatlichen Anstrengungen im Bereich der Kulturpolitik verbunden.</p> <p>(2) Bei den aus politikwissenschaftlicher Hinsicht besonders interessierenden Variablen bestätigt sich nur die Wirkung des Organisationsgrades des BBK [Bundesverband der Bildenden Künstlerinnen und Künstler] auf die Höhe der Kulturausgaben. Der Regressionskoeffizient der effektiven Parteienzahl wird dagegen in der multivariaten Analyse insignifikant.</p> <p>(3) Schließlich lässt sich berichten, dass als zentrale Größen für die Erklärung der Unterschiede in den öffentlichen Kulturausgaben die finanzielle Leistungsfähigkeit als Folge von Einnahmen aus dem Finanzausgleich und die Machtressourcen einer bestimmten Interessengruppe bezeichnet werden können. Auch in Modell 3, das die jeweils signifikanten Variablen der vorherigen Schätzungen enthält, verlieren die standardisierten Regressionskoeffizienten dieser Faktoren nicht an Bedeutung. Damit identifiziert die vorliegende Arbeit zwei Determinanten als besonders wichtig, denen in bisherigen Untersuchungen keine oder nur geringe Bedeutung beigemessen wurde. Der starke Einfluss der Transferquote ließe sich auch dadurch erklären, dass strukturschwache Länder gerade im kulturellen Bereich verstärktes Engagement zeigen, um damit wirtschaftliche Standortvorteile und Arbeitsplätze zu schaffen. Vorsicht dabei aber insbesondere bei der Interpretation der Erklärungskraft der verbliebenen Variable des Machtressourcenansatzes geboten, die möglicherweise ein statistisches Artefakt sein könnte. Insgesamt vermag das Modell 3 knapp 90 Prozent der Varianz der Kulturausgaben zwischen den Bundesländern zu erklären ($R^2 = 0,87$).</p> <p>(4) Aus Modell 4 geht überdies hervor, dass die Unterschiede zwischen Flächenländern und Stadtstaaten unter Berücksichtigung der beiden verbliebenen inhaltlichen Variablen nicht mehr signifikant ist.</p> <p>pp. 227-28 (all variables)</p> <p>Die Ergebnisse der empirischen Analyse legen die Vermutung nahe, dass wohl wirtschaftliche als auch politische Faktoren bei der Erklärung der Ausgabenhöhe im Kulturbereich eine Rolle spielen. So kommt nach den bivariaten Schätzungen auf Seiten der sozioökonomischen Variablen der Dienstleistungszentralität, den Zuwendungen im Rahmen des Finanzausgleichs und der Höhe der öffentlichen Verschuldung einige Bedeutung bei der Determination der Höhe der Kulturausgaben zu. Aber auch der Einfluss politischer Größen wird im ersten Schritt der Untersuchung bestätigt. Insbesondere der Organisationsgrad des BBK und die effektive Parteienzahl im Parlament dürfen nicht vernachlässigt werden. Die multiplen Regressionsmodelle führen schließlich zur Identifikation zweier wichtiger erklärender Variablen: der Transferquote und der verbliebenen Variable des Machtressourcenansatzes – wenn auch die Statistiken der zweiten Variablen mit Vorsicht zu interpretieren sind. Darüber hinaus erklärt das abschließende Modell einen beachtlichen Anteil der Varianz in der Höhe der Kulturausgaben. Die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen den beiden wichtigsten Variablen und der Höhe der Kulturausgaben zeigt, dass die Koeffizienten der Variable zum Machtressourcenansatz über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg sehr stabil sind, die Transferquote allerdings nur in den Jahren zwischen 1997 und 2001 zur Bestimmung der Ausgabenunterschiede beitragen kann.</p> |
| Method | Quantitative |

Stoiber, Michael/Töller, Annette Elisabeth, 2016: Ursachen der Privatisierung des Maßregelvollzugs in Deutschland. Eine QCA im Bundesländervergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10, pp. 9–36.

| | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|------------------------------|
| Länder | All | | | |
| Investigation period | 2000–2007 | | | |
| Policy field | Criminal law | | | |
| DV | Privatisation of forensic commitment institutions | | | |
| DV type | Policy content | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | – | Left vs. right vs. mixed government | – |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) | o |
| | | | Share of Land hospitals in all hospitals | o |
| | | | Amount of investment backlog for Land hospitals | o |
| | | | Social conditions (total) | – |
| | Prevalence rate | – | | – |
| | Financial power | + | Degree of budget consolidation | + |
| | Institutions | + | Operator of forensic commitment institutions (Land vs. municipalities) | + |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| | <p>pp. 29-30 (all variables)</p> <p>Tatsächlich erfolgte in keinem Land mit institutioneller Restriktion (INST = 0) [<i>INST entspricht der Trägerschaft; authors' remark</i>] eine Privatisierung des MRV. INST = 1 kann somit als notwendige Bedingung identifiziert werden, die jedoch keine hinreichende ist, da es sieben Bundesländer gibt, die trotz fehlender institutioneller Restriktion nicht privatisiert haben. Gerade für Hessen und Bayern scheint diese Einschränkung aber maßgeblich gewesen zu sein, denn auf Basis der Ausprägungen der anderen Bedingungen (s. unten) wären diese beiden Länder Kandidaten für eine Privatisierung gewesen. Damit wird die am Ende des Abschn. 4 formulierte Hypothese bestätigt.</p> <p>Die Prävalenzrate PRÄV kommt sowohl in der Ausprägung 1 als auch 0 in den unterschiedlichen Kombinationen für Privatisierung vor. Ein überdurchschnittlicher Problemdruck in Form hoher Prävalenzraten war in vier der fünf Fälle mit Privatisierung nicht gegeben, weshalb der (hier ohnehin kritisch betrachtete) Wirkungsmechanismus, dass die Privatisierung des MRV abhängig vom Problemdruck im MRV selbst ist, eindeutig widerlegt wird.</p> <p>Auf den ersten Blick könnte man vermuten, dass die Parteiendifferenz in der Kombination mit anderen Bedingungen tatsächlich zur Erklärung der Privatisierung des MRVs beitragen könnte, da nur Schleswig-Holstein trotz rein „linker“ Regierung im Untersuchungszeitraum privatisiert hat. In drei Ländern gab es eine konservative Regierung (HH, NS, TH) oder zumindest eine große Koalition (BB). Hier lohnt sich nun aber ein Blick auf die nicht-privatisierenden Länder, zu denen sowohl SL, BW und SAA (konservative Regierungen, PD = 2) als auch HB und RPF (Regierungsbeteiligung CDU bzw. FDP, PD = 1) gehören (vgl. Tab. 4, Spalte 3). Somit zeigt sich, dass die Parteiendifferenz keinen Einfluss auf die Privatisierung hatte. [...]</p> | | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>Diese sparsame Lösung führt zu einem eindeutigen Ergebnis für drei Bundesländer: in Brandenburg, Hamburg und Niedersachsen ist es die Haushaltskonsolidierung (HHK = 1), die in diesen Ländern ohne institutionelle Restriktion (INST = 1) zur Privatisierung des Maßregelvollzugs führte. [...]</p> <p>Schleswig-Holstein zeichnet sich nicht durch institutionelle Restriktionen, aber durch einen starken Investitionsstau (STAU = 1) bei geringem Anteil der Landeskliniken (KKH = 0) und gerade unterdurchschnittlicher Haushaltskonsolidierung (HHK = 0) aus. [...]</p> <p>Auch für Thüringen erbringt die sparsame Lösung einen eindeutigen Befund: Thüringen ist kein Haushaltskonsolidierer (HHK = 0), hat aber einen hohen Anteil an Landeskliniken (LKK = 1), was es von anderen Bundesländern abgrenzt, die als Nicht-Konsolidierer nicht privatisiert haben. Darüber hinaus weisen die Krankenhäuser in Thüringen jedoch auch einen relevanten Investitionsstau (STAU = 1) auf.</p> <p>pp. 32-33 (all variables)</p> <p>Weder Problemdruck im MRV in Form der Prävalenzrate noch Parteiendifferenz erklären Privatisierung oder Nichtprivatisierung. Zweitens: Das Fehlen institutioneller Barrieren ist eine notwendige Bedingung für Privatisierung, oder anders formuliert: Wo höhere Kommunalverbände den MRV durchführen – NRW, Hessen, Bayern –, ist es (unabhängig von anderen Faktoren) nicht zur funktionalen Privatisierung gekommen. Drittens: Fehlen die institutionellen Restriktionen, dann führt eine überdurchschnittliche Haushaltskonsolidierung dazu, dass der MRV privatisiert wurde (Hamburg, Niedersachsen und Brandenburg). Viertens: Den restlichen Bundesländern, die keine institutionellen Restriktionen aufwiesen, fehlt dagegen die überdurchschnittliche Haushaltskonsolidierung, weshalb sie nicht privatisierten. Alleine Sachsen mit überdurchschnittlicher Haushaltskonsolidierung hätte eigentlich privatisieren müssen [...]</p> <p>Die Triebkräfte für die Privatisierung des MRVs waren somit fiskalischer Natur: die als institutionelle Rahmenbedingung wirkende Haushaltskonsolidierung (meist begleitet von „Aufgabenkritik“) erweist sich dabei als stärkste Einflussgröße. Damit machen unsere Resultate deutlich, dass die Privatisierung des Maßregelvollzugs mit der Aufgabe selbst nur begrenzt etwas zu tun hat. Der MRV wurde nicht privatisiert, um die spezifischen Probleme dieser Aufgabe zu lösen – etwa weil Private die quantitativ wachsende und zunehmend schwierige Aufgabe billiger, schneller oder besser erledigten. Der MRV wurde vielmehr mit den Landeskliniken „mitprivatisiert“, weil die Länder (durch Verkaufserlöse) ihre Haushalte konsolidieren wollten.</p> |
| Method | Qualitative (mvQCA) |

Stoy 2016

Stoy, Volquart, 2016a: *Föderale Vielfalt im unitarischen Sozialstaat*. Die sozialpolitische Angebotssteuerung der deutschen Länder, Wiesbaden: Springer VS.

Stoy, Volquart, 2016b: Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer*. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, pp. 339–363.

Remark: The comparison of the two publications shows that the examples given in (b) were taken from (a), the author's dissertation. Therefore, contribution (b) will not be evaluated separately.

| | |
|-----------------------------|---|
| Länder | All |
| Investigation period | 1991–2013 |
| Policy field | Social welfare and health care |
| DV | Supply management of the socio-political infrastructure (in the areas of day nurseries, hospitals, and inpatient care facilities) |

| | | | | |
|--|--|---------------------------|---|------------------------------|
| | <i>Remark: The three areas are analysed separately, yet the results are not presented completely separately. The author himself summarises the results in the conclusion only bundled for the aggregated dependent variable rather than for the individual areas. Therefore, we provide the quotations below for the aggregated dependent variable. However, we checked the findings from the conclusion against those in the individual chapters prior to the conclusion.</i> | | | |
| DV type | Policy content | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Left vs. right government | + |
| | Socioeconomic determinism | + | Social conditions (total) | + |
| | | | Societal change (change of problem situation in child care, hospitals, and care needs; not fully specified by author) | + |
| | Financial power | + | Budgetary situation | + |
| | Institutions | + | Existing institutional configuration (e.g. previous law, allocation of competencies, and financing authority) | + |
| <p><i>Remark: Due to space limitations, we do not quote the extensive textual proofs for the variables of socioeconomic determinism that are included in the assessment.</i></p> <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>pp. 241-42 (institutions) Die ursprüngliche Wahl der Steuerungsinstrumente und die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Akteuren wurden maßgeblich durch das bestehende Institutionengefüge geprägt. Dieser Einfluss ließ sich in dieser Arbeit für die Bereiche der Kindertagesstätten und der stationären Pflegeeinrichtungen identifizieren. Länder, die sich vor der ersten großen Ausbauphase im Kindergartenbereich in den 1970er Jahren für eine landesrechtliche Lösung entschieden hatten, konnten einen stärkeren Zugriff des Landes durchsetzen, da das Feld noch nicht so stark institutionalisiert war. Im Gegensatz dazu war in Ländern, die erst nach der ersten großen Ausbauphase Landesgesetze auf den Weg brachten, bereits eine institutionelle Vorentscheidung zugunsten des delegativen Steuerungstyps gefallen, der folgerichtig fortgeschrieben wurde. Im Pflegesektor wurde die Wahl der Steuerungsinstrumente durch die bestehende Organisation der Sozialhilfefinanzierung beeinflusst. [...] Die einmal gewählten Steuerungsformen erwiesen sich gemäß dem Pfadabhängigkeitsansatz im Zeitverlauf als recht stabil.</p> <p>pp. 243-44 (financial power) Mit der Beobachtung, dass Reformen vor allem Problemen folgen, geht auch ein ganz bestimmtes Muster der Politikinnovation einher, das sich mit dem Leitsatz Not macht erfinden zusammenfassen lässt. Innovationen gehen oftmals von Ländern aus, die vor Problemen stehen und somit gezwungen sind, neue Wege zu beschreiten. So waren es zunächst die Länder mit einer schwierigen Haushaltsslage, die ihre Investitionsförderung im Krankenhaussektor auf Investitionszuschüssen umgestellt haben. Die Länder sind dabei durchaus auch als „Laboratorien für Politikinnovationen“ zu bezeichnen, wie Schmid und Blancke (2001) dies bereits für die Arbeitsmarktpolitik der Länder konstatiert haben. So hat Nordrhein-Westfalen mit den Baupauschalen im Krankenhaussektor bereits 2008 ein Instrument eingeführt, das erst durch das KHRG 2009 als Option ins Bundesrecht aufgenommen wurde.</p> | | | | |

| | |
|---------------|--|
| | <p>p. 244 (parties)</p> <p>Der Vergleich zwischen den Reformprozessen in Brandenburg und Berlin zeigt deutlich die Bedeutung der Parteien auch in Situationen, in denen die Initiative in erster Linie von der Ministerialbürokratie ausgeht. In diesen Fällen ist der Einfluss der Regierungsparteien nicht aktiv und initiativ gestaltend, sondern liegt vor allem in ihrer Veto-Position im Parlament. Während in Brandenburg die Regierungsfractionen den Vorschlag des Ministeriums positiv aufnahmen, scheiterte die Reform in Berlin am Widerstand im Abgeordnetenhaus. Der Befund, dass Regierungen des bürgerlichen Lagers mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einen Rückzug aus der hierarchischen Steuerung vornehmen, ist insofern nicht notwendigerweise auf ihren größeren Gestaltungswillen zurückzuführen. Stattdessen erscheint es plausibel, dass sie Reforminitiativen der Ministerialverwaltung offener gegenüberstehen, während Regierungen des linken Lagers diese blockieren.</p> <p><i>Remark: We exclude the variables 'change as adaptive learning' and 'dominance of the ministerial bureaucracy', which refer to external challenges (in particular reforms at the federal level with an effect on Land policies), as well as 'policy transfer' (adoption of other Land policies). The reason is that these variables predict convergence processes instead of variance among the Länder.</i></p> |
| Method | Qualitative |

Tepe Vanhuyse 2009

Tepe, Markus/Vanhuyse, Pieter, 2009: Educational business cycles. The political economy of teacher hiring across German states, 1992–2004. *Public Choice*, 139, pp. 61–82.

| | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|------------------------------------|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 1992–2004 | | |
| Policy field | Education | | |
| DV 1 | Number of newly hired teachers in public schools | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | – | Cabinet share of left parties |
| | | | Cabinet share of right parties |
| | | | SPD government |
| | | | CDU/CSU government |
| | Socioeconomic determinism | + | Demographics (total) |
| | | | Number of pupils in public schools |
| | Financial power | – | Level of tax revenues |
| | | | Credit market debt to GDP ratio |
| | Institutions | + | Electoral cycle |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | <p>p. 62 (debt level and electoral cycle)</p> <p>We find strong evidence for cycling mechanisms in teacher hiring, in the form of electioneering (more teachers hired before and during election years) and honeymoon effects (more</p> | | |

teachers hired by new incumbents in power after elections). [...] More indebted states more strongly tend to reduce the total size of their teacher pool. Moreover, incumbents appear to reverse their election-period increases in new teacher hiring during politically safer points in the election cycle.

pp. 69-70 (all variables)

None of the signs of the estimated coefficients for the political ideology variables are statistically significant— whether measured as absolute majority or as relative cabinet share. [...] By contrast, the number of pupils in a state is positively and significantly associated with new teacher hiring. The estimated coefficient for our main business cycle variable of interest, Election Year, is statistically significant and positive across all four models ($\beta = 0.32-0.36$). This supports the basic political business cycle hypothesis. In other words, these baseline results indicate that new teacher appointments are subject, on the part of incumbents, to electioneering (H1), but not partisaneering (H3).

Table 4 reproduces the same models, this time with changes in total teacher employment units as the dependent variable. As before, Pupils shows a positive and statistically significant association, while the political ideology coefficients are statistically insignificant. Interestingly, however, the latter is true now also for Election Year. [...]

Jointly, the baseline regression results in Tables 3 and 4 thus indicate that election years lead to more new teachers being hired, but do not significantly affect changes in the total teacher pool. Note, furthermore, that higher levels of public debt are significantly associated with reductions in the total teacher pool (Table 4), but do not seem to affect new teacher hiring [...].

p. 74 (electoral cycle)

Our study [...] shows considerable evidence of electioneering (but not partisaneering) by all incumbent parties in government, and of honeymooning by new incumbents. The effect of electoral timing on new teacher employment proved to be robust. But beyond this, our analysis also pointed to potentially significant budget-balancing (or deficit-reducing) mechanisms over the entire electoral cycle, in that increases in new teacher hiring during election periods might be compensated by concomitant reductions both in new teacher hiring and in the total teacher pool outside of these periods.

Own evaluation of regression tables:

- 'Level of tax revenues' is insignificant (for both dependent variables)

| | | | |
|----------------|---|---------------------------|------------------------------------|
| DV 2 | Change in full-time equivalents of teachers in public schools | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | - | Cabinet share of left parties |
| | | | Cabinet share of right parties |
| | | | SPD government |
| | | | CDU/CSU government |
| | Socioeconomic determinism | + | Demographics (total) |
| | | | Number of pupils in public schools |
| | Financial power | o | Level of tax revenues |
| | | | Credit market debt to GDP ratio |
| | Institutions | - | Electoral cycle |
| | | | |

| | | | | |
|-------------------|--|---------------------------|------------------------------------|------------------------------|
| | TEXTUAL PROOF <i>See quotations above</i> | | | |
| DV overall | Number of newly hired teachers and change in full-time equivalents of teachers in public schools | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | - | Cabinet share of left parties | - |
| | | | Cabinet share of right parties | - |
| | | | SPD government | - |
| | | | CDU/CSU government | - |
| | Socioeconomic determinism | + | Demographics (total) | + |
| | | | Number of pupils in public schools | + |
| | Financial power | o | Level of tax revenues | - |
| | | | Credit market debt to GDP ratio | o |
| | Institutions | o | Electoral cycle | o |
| | TEXTUAL PROOF <i>See quotations above</i> | | | |
| Method | Quantitative | | | |

Tepe Vanhuyse 2013

Tepe, Markus/Vanhuyse, Pieter, 2013: Cops for hire? The political economy of police employment in the German States. *Journal of Public Policy*, 33(2), pp. 165–199.

| | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|---|------------------------------|
| Länder | All except city states (BB, BY, BW, HE, MV, NI, NW, RP, SH, SL, SN, ST, TH) | | | |
| Investigation period | 1992–2010 | | | |
| Policy field | Law enforcement | | | |
| DV | Number of police officers | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Cabinet share of left vs. right parties | + |
| | | | Home Secretary CDU/CSU vs. SPD | + |

| THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
|--|--------------------|---|-----------------------|
| Socioeconomic determinism | + | Economy (total) | – |
| | | GDP per capita | – |
| | | Demographics (total) | + |
| | | Share of foreigners | + |
| | | Social conditions (total) | + |
| | | Share of street-visible forms of crime in all crime | + |
| Financial power | – | Urbanisation (total) | + |
| | | Population density | + |
| Institutions | + | Debt level per capita | – |
| | | Electoral cycle | + |
| <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>p. 166 (all variables) We find officer numbers to be strongly driven by structural variables, notably population density. But beyond this, we find evidence corroborating the two core political manipulation hypotheses: (1) Electioneering: state incumbents tend to hire more officers before elections. (2) Partisan patronage: right-wing party power increases, and left-wing party power decreases officer numbers. Regarding the two auxiliary demand-side salience hypotheses, we find that (3) the incidence of street-visible forms of crime and (4) larger population shares of foreign residents both tend to increase police hiring.</p> <p>pp. 182-83 (all variables) Among the three macro-structural variables, only population density systematically exerts a statistically significant impact on the number of police officers. [...] The coefficient for Election Year slightly fails to reach conventional levels of significance in Model 2 [...], but it is positive and statistically significant in the full Models 5 and 6 (supporting H1). Models 3–6 provide evidence supporting H2 [<i>that assumes party effects; authors' remark SV</i>]. In line with our auxiliary H3, a larger share of non-Germans is systematically positively associated with an increase in police officers. Consistent with H4, a unit increase in the change of violent and street crime and economic crime are associated with, respectively, a 2.4 and 0.9 point increase in officers in the short run, and 4.1 and 1.5 point increases in the long run. [...] Firstly, partisanship and electioneering have a robust but substantively small impact on the number of civil servant police officers. Secondly, structural social and economic controls are more influential determinants of police staffing than political determinants. Thirdly, after controlling for these essential confounders there is robust evidence that the ideological composition of government as well as party membership of the Interior Minister are associated with distinct changes in police staffing.</p> <p>p. 191 (all variables) Applying political business cycle theory to the case of civil servant officers in Germany, we found that electoral timing has a significant, if small, impact. Secondly, while German police employment is predominantly driven by structural variables such as population density, we have also found robust evidence of partisan effects. Using a number of alternative specifications of party power, we have shown police employment to be systematically subject to partisan effects. Greater right-wing (resp. left-wing) party power leads to more (resp. fewer) officers. [...] Lastly, we have also found that auxiliary demand-side considerations such as salient forms of crime and presumed causes of crime matter. Both the share of the non-Germans and the incidence of salient types of crime are associated with increases in police</p> | | | |

| | |
|---------------|--|
| | employment. <i>Own evaluation of regression tables:</i> • 'GDP per capita' and 'debt level per capita' are insignificant |
| Method | Quantitative |

Tepe Vanhuyse 2014

Tepe, Markus/Vanhuyse, Pieter, 2014: A vote at the opera? The political economy of public theatres and orchestras in the German States. *European Journal of Political Economy*, 36, pp. 254–273.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|---|
| Länder | All except the city states and SL (BB, BY, BW, HE, MV, NI, NW, RP, SH, SN, ST, TH) | | |
| Investigation period | 1993–2010 | | |
| Policy field | Culture | | |
| DV | Land's funding of theatres and orchestras per capita, number of employed artists in theatres and orchestras | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | | | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Cabinet share of right and left parties Cabinet share of Greens and FDP |
| | | | Economy (total) |
| | | | Number of theatres and orchestras per capita |
| | | | Share of theatres and orchestras operated as limited companies in all theatres and orchestras |
| | Socioeconomic determinism | o | Share of theatres and orchestras subordinate to the Land in all theatres and orchestras |
| | | | Visitors of theatres and orchestras per capita |
| | | | GDP growth |
| | | | Demographics (total) |
| | | | Population share of people above 65 years of age |
| | Financial power | o | Credit market debt per capita |
| | Institutions | o | Electoral cycle |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | pp. 261, 263-64 (all variables) State subsidies for public theaters and orchestras are positively associated with a higher number of theaters and orchestras per capita, of theaters and orchestras run as GmbHs, and of theaters and orchestras that are legal entities of the states. Subsidies are negatively associated with higher levels of state [...] debt per capita (Table 3). Interestingly, the proxy meas- | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>ure for aggregate demand for highbrow culture (visitors per capita) has no impact on state subsidies. In terms of politics, state-level subsidies for public theaters and orchestras are positively associated with a larger share of left-camp ministers [...]. We can reject H1 as regards subsidies: there is no sign of state-level electioneering [...].</p> <p>Focusing on the number of artists employed in public theaters and orchestras, we see that the number of GmbHs and of legal entities of the state all lose their statistical significance (Table 4). [...] By contrast, higher levels of state-level debt are associated with more artists. [...] However, this evidence should be taken with caution since the estimated coefficients are significant only at the 10% level. Older populations are negatively associated with artist numbers (see also Benito et al., 2013). [...] In line with H3, the number of employees in public theaters and orchestras is positively associated with the share of left-camp state ministers [...]. [...] state-level [...] elections exert a positive impact on artist numbers [...]. The negative association with FDP cabinet share is markedly stronger still (Model 4). Contrary to its policy position on the importance of culture and the high-culture demands of its voters, the FDP is associated with job losses in this sector. [...] On the leftwing spectrum, a larger share of cabinet ministers specifically from the SPD is positively associated with artist numbers (Model 3). But interestingly, this is not the case for Green party ministers, even though the Green party and Green voters have a strong pro-culture profile.</p> <p><i>Own evaluation of regression tables:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>'Number of theatres and orchestras per capita' and 'visitors of theatres and orchestras per capita' are insignificant for DV 'number of artists'</i> • <i>'GDP growth' is insignificant both for DV 'funding' and DV 'number of artists'</i> • <i>'Population share of people above 65 years of age' is either insignificant or significant but not in the theoretically expected direction for DV 'funding'</i> <p><i>Remark: The variables 'credit market debt of the municipalities per capita', 'year of municipal election', and 'municipal funding for theatres and orchestras' are not included as these predictive factors lie at the municipal level.</i></p> |
| Method | Quantitative |

Töller 2017

Töller, Annette Elisabeth, 2017: Verkehrte Welt? Parteien(in)differenz in der Umweltpolitik am Beispiel der Regulierung des Frackings. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 27, pp. 131–160.

| | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|---|
| Länder | NI, NW | | |
| Investigation period | 2011–2016 | | |
| Policy field | Environmental protection | | |
| DV | Regulation of fracking, in particular ,unconventional' fracking | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | o | Coalition format CDU-FDP vs. SPD-Greens |
| | | | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | | | o |

| THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
|---------------------------|--------------------|---|-----------------------|
| Socioeconomic determinism | + | Economy (total) | + |
| | | Number of jobs in natural gas production | + |
| | | Type of shale gas deposits (conventional vs. unconventional) | + |
| Institutions | + | Path dependency: time period in which conventional fracking has already been executed | + |
| Public Opinion | + | Public opinion on trade-off between health and environmental damage vs. job losses | + |

TEXTUAL PROOF

p. 145 (parties)

[NW:] Insgesamt agierte die rot-grüne Landesregierung in der Sache relativ strikt und in den Strategien teilweise auch unorthodox, um ein möglichst weitgehendes Verbot von Fracking zu erreichen. Insofern erfolgte nach vollzogenem Regierungswechsel 2010 auch ein radikaler Politikwechsel. Damit verhielt sich die nordrhein-westfälische Landesregierung genau so, wie man es auf Basis der Parteidifferenztheorie von einer rot-grünen Koalition erwartet hätte.

p. 146 (parties)

[NI:] Im Wahlkampf 2012 versprach die SPD, strenge Auflagen für das Fracken durchzusetzen, die Grünen lehnten in ihrem Wahlprogramm Fracking grundsätzlich ab (Grüne Nds. 2013, S. 92). Die neue rot-grüne Regierung wurde am 19. Februar 2013 vom Landtag gewählt. Sie nahm in den folgenden Jahren mehrfach Anläufe, eine Regulierung anzustoßen, um das De-facto-Moratorium beenden und konventionelles Fracking wieder genehmigen zu können. Dabei unterschied sich ihre Position nur graduell von derjenigen der CDU-geführten Vorgängerregierung, und beide Parteien (SPD und Grüne) hielten sich nicht an ihre oben skizzierten Wahlversprechen.

pp. 151-52 (path dependency, socioeconomic determinism, and public opinion)

Suchen wir nach einer Erklärung des Befundes auf Landesebene, dass zwei rotgrüne Regierungen gänzlich unterschiedlich agierten (die eine im Sinne der Parteidifferenztheorie, die andere im Gegensatz dazu), dann muss man erneut auf die Problemstruktur des Frackings rekurrieren. In NRW gibt es, wie bereits ausgeführt, umfangreiche unkonventionelle Schiefergasvorkommen. Weil unkonventionelles Fracking bislang in Deutschland im Wesentlichen nicht durchgeführt wurde, steht in der Diskussion hierüber potentieller energiewirtschaftlicher Nutzen des Frackings versus potentiellen Schaden (im Hinblick auf Ökologie und Gesundheit). In NRW war diese Diskussion deshalb besonders intensiv, weil erstens die vermuteten Vorhaben recht groß sind, zweitens bis 2010 bereits in großem Maße Aufsuchungs-genehmigungen erteilt worden waren, ohne dass darüber informiert oder diskutiert worden wäre, und drittens in Teilen des Landes, dem Ruhrgebiet, bereits entsprechende Erfahrungen mit den Folgen des Steinkohlebergbaus gemacht worden waren. [...]

In Niedersachsen hingegen stellte sich die Problemstruktur ganz anders dar: Hier findet seit den 1960er-Jahren Gasförderung statt und wird bereits seit 30 Jahren gefrackt. Es gibt nicht nur eine relevante Industrie mit rund 20.000 Arbeitsplätzen, für deren Gefährdung verantwortlich gemacht wird, wer das Fracking verbietet. Überdies stellt die Erdgasförderung – insbesondere, sofern gefrackt werden darf – auch eine relevante Einkommensquelle für den Landeshaushalt dar [...]. Man könnte hier von Pfadabhängigkeiten und „lock in“ sprechen, die es erschweren, einen einmal eingeschlagenen Pfad zu verlassen; man kann auch argu-

| | |
|---------------|---|
| | <p>mentieren, dass in Niedersachsen der bekannte und gewohnte Nutzen des („konventionellen“) Frackings dem bereits (vermeintlich) bekannten Risiko gegenüberstand.</p> <p>p. 155 (all variables)</p> <p>Weil in NRW (und den meisten anderen Ländern) in der Diskussion um Fracking potentieller energiewirtschaftlicher Nutzen versus potentiellen Schaden (im Hinblick auf Ökologie und Gesundheit) diskutiert wurde, verhielt sich die Landesregierung erwartungsgemäß – egal, ob man policy-seeking oder vote-seeking unterstellt. In Niedersachsen hingegen stand der bekannte Nutzen des („konventionellen“) Frackings (neben 20.000 Arbeitsplätzen Hunderte Millionen für den Landeshaushalt) dem bereits (vermeintlich) bekannten Risiko gegenüber. Hier darf den Sozialdemokraten vote-seeking und den Grünen – aufgrund der Ressortaufteilung – schlicht Machtlosigkeit unterstellt werden.</p> |
| Method | Qualitative |

Turner 2011

Turner, Ed, 2011: *Political parties and public policy in the German Länder*. When parties matter. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

| | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|----------------------------|
| Länder | HE, SL, ST | | |
| Investigation period | 1999–2006 | | |
| Policy field 1 | Education | | |
| DV | Content of education policy (including school structure, examinations, and quality management) | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Prime Minister CDU vs. SPD |
| | Institutions | o | Direct democracy |
| | | | Constitution |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | <p>pp. 219, 221, 225 (all variables)</p> <p>The key question posed at the start of this study is whether the ‘political hypothesis’ can be confirmed: whether a change of government at a Land level would make a difference to the policies pursued. The short answer, based on these nine case studies, is that it does: parties do matter at a Land level. However, there are significant variations in the extent to which parties matter, with differences between Länder and between areas of policy. In some cases, change of government is a good predictor of policies pursued. In others, the socio-economic context of the Land, the history of policies pursued, the character of the CDU Landesverband, and to a more limited degree the presence or absence of a coalition partner, and the institutional architecture at a Land level, temper the impact of a change of government. Of the three areas of policy discussed, in each of the Länder the greatest shift, prompted by the change of government, was in education policy. [...]</p> <p>In contrast with the other two areas of policy, Land-level labour market policy appears to be affected significantly less by the change of government: the shape of the policy, and such</p> | | |

| | | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|----------------------------|------------------------------|
| | <p>changes that do take place, are often prompted instead by the particular characteristics of the Land in question, and its labour market. [...]</p> <p>The ability of other specific, Land-level institutions to influence policy was also quite limited. There are two examples of this: the anchoring of the nature of the school system in the Saarland's constitution puts a constraint upon actors in education policy at its Land level; and the threat of a referendum on childcare in Saxony-Anhalt provided the CDU with an extra incentive to attempt to get the SPD on board, and secure a compromise. However, referendums, and constitutional courts, did not otherwise appear to place a constraint upon the Land governments during the period in question.</p> | | | |
| Method | Qualitative | | | |
| Policy field 2 | Social welfare and health care | | | |
| DV | Content of child care policy (including expansion, fees, flexibility of the service provision, and level of regulation) | | | |
| DV type | Policy content | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Prime Minister CDU vs. SPD | + |
| | Institutions | o | Direct democracy | o |
| | | | Constitution | - |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| <i>See quotations above</i> | | | | |
| Method | Qualitative | | | |
| Policy field 3 | Employment relations and labour market | | | |
| DV | Content of labour market policy (including support for the deregulation of the payment of apprentices, support for the low-paid sector, and decentralisation of the implementation of labour market policies) | | | |
| DV type | Policy content | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Prime Minister CDU vs. SPD | o |
| | Institutions | - | Direct democracy | - |
| | | | Constitution | - |
| | TEXTUAL PROOF | | | |
| <i>See quotations above</i> | | | | |
| Method | Qualitative | | | |

Volkery 2007

Volkery, Axel, 2007: *Föderalismus und Naturschutz*. Anatomie eines Spannungsfelds. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Volkery, Axel, 2008: Naturschutzpolitik in den Bundesländern. In: Hildebrandt, Achim /Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer*. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 257–273.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|---|
| Länder | BB, HE, NW, RP, SH, SL, ST | | |
| Investigation period | 2002–2005 | | |
| Policy field | Environmental protection | | |
| DV | Level of nature conservation standards, measured as the correct implementation of the Federal Nature Conservation Act and the ‘filling in’ of framework clauses within said Act that require further Land legislation | | |
| DV type | Policy content | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | + | Left vs. right government |
| | | | Minister of Environment Greens or SPD |
| | Socioeconomic determinism | o | Economy (total) |
| | | | Share of agriculture and forestry in gross value added |
| | | | Proportion of ‘undissected low-traffic spaces’ in total Land area |
| | | | Urbanisation (total) |
| | Financial power | – | GDP per capita |
| | | | GDP growth |
| | Interest groups | – | Degree of organisation of relevant nature conservation associations |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | 2007, pp. 224, 226-229 (all variables) | | |
| | In Kap. 5.1.3 wurde gefragt, ob Unterschiede in der Umsetzungsbilanz mit Unterschieden in der Ausprägung der Variablen „Anteil unzerschnittener Räume an der Gesamtfläche“ und „Bevölkerungsdichte“ verbunden sind. Tabelle 6.11 zeigt, dass dieses Muster nicht erkennbar ist: [...]. Gleichfalls wurde in Kap. 5.1.3 danach gefragt, ob Unterschiede in der Bilanz der Anpassung des Landesnaturschutzrechts an das BNatSchG mit Unterschieden in der Ausprägung ökonomischer Variablen [<i>BIP pro Einwohner und Zuwachsrates des BIP; authors’ remark</i>] einhergehen. Auch hier sind keine deutlichen Unterschiede erkennbar [...] Unterschiede in der Umsetzungsbilanz lassen sich auch nicht mit dem organisatorischen Stärkegrad der Umweltverbände oder der wirtschaftlichen Bedeutung der Agrarwirtschaft begründen. Der Einfluss der Agrarwirtschaft scheint sich in erster Linie nach der Zusammensetzung und Positionierung der Landesregierung zu richten, nicht nach der wirtschaftlichen Bedeutung. Der Einfluss der Agrarlobby ist weniger stark ausgeprägt in den Ländern, in denen Bündnis 90/Die Grünen an der Regierung beteiligt sind. Allerdings ist der Branche eine Verhinderungswirkung zuzuschreiben. Die Verschiebung der Konkretisierung der Betreiberpflichten der Guten Fachlichen Praxis auf die untergesetzliche Ebene in allen Ländern ist ein Indiz dafür, dass die Länder Konflikte minimieren wollen. Gleichzeitig zeigt sich eine landwirtschaftsfreundliche Umsetzung in den beiden Ländern, in denen die Agrarwirtschaft eine besonders wichtige Rolle spielt: Rheinland-Pfalz (Weinbau) und Sachsen-Anhalt (intensive Landwirtschaft). [...] | | |
| | Übrig bleiben die Analyse der politisch-institutionellen Rahmenbedingungen und die Analyse | | |

| | |
|---------------|--|
| | <p>der Regierungskoalitionen auf Landesebene. [...] Von Einfluss scheint von daher nicht so sehr der Zuschnitt des Ministeriums zu sein, als die Parteizugehörigkeit der Amtsleitung: Die drei ersten Länder im Ranking weisen eine grüne Amtsleitung (Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen) bzw. eine sozialdemokratische Amtsleitung mit Umweltprofil (Brandenburg) auf. Die unionsgeführten Landesregierungen tendieren zu einer gegenläufigen Umsetzungspraxis. Die Bilanz für Hessen, Sachsen-Anhalt und das Saarland ist je nach Regelungsbereich durchschnittlich bis schlecht und beinhaltet auch den Abbau von Vorschriften und Standards. Andere unionsgeführte Landesregierungen haben bis heute keine ersichtlichen Anstrengungen für eine Anpassung des Landesnaturschutzrechts an die Vorgaben des BNatSchG unternommen. Dagegen tendieren die von SPD- bzw. von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gestellten Landesregierungen zu einer durchschnittlich besseren Umsetzungspraxis. [...]</p> <p>Dass dem kleineren Koalitionspartner Bedeutung zukommt, kann anhand der Unterschiede der Umsetzung in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz verdeutlicht werden: Die SPD unter Clement/Steinbrück (Nordrhein-Westfalen) und Beck (Rheinland-Pfalz) verfolgt in beiden Ländern einen pragmatischen, industriefreundlichen Kurs. Dass die Umsetzung des BNatSchG in Nordrhein-Westfalen deutlich besser ausgefallen ist als in Rheinland-Pfalz, trotz besserer naturräumlicher Bedingungen in Rheinland-Pfalz, hängt zu einem Großteil damit zusammen, dass die Bündnisgrünen als Koalitionspartner in Nordrhein-Westfalen für eine anspruchsvolle Novelle gestritten haben, während die FDP als Koalitionspartner in Rheinland-Pfalz der Novelle des BNatSchG eher ablehnend gegenüber stand und entsprechend auf eine wenig detaillierte und verbindliche Ausgestaltung der Novelle hinwirkte. In Brandenburg forderten schließlich vor allem die CDU den Abbau von Vorgaben des Landesnaturschutzrechts. Dies ist teilweise auch erfolgt. [...] [Es] ist [...] festzuhalten, dass Unterschiede in der Umsetzungsbilanz von allen analysierten Einflussfaktoren am besten mit der Zusammensetzung der Regierungskoalition assoziiert werden können.</p> |
| Method | Qualitative |

Wenzelburger 2013

Wenzelburger, Georg, 2013: Das goldene Zeitalter der Vermögensverkäufe – Die Determinanten der Einmal Erlöse der Bundesländer 1995-2007. *Politische Vierteljahresschrift*, 54(1), pp. 111–154.

| | | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|---|------------------------------|
| Länder | All except BE (BB, BW, BY, HB, HE, HH, MV, NI, NW, RP, SH, SL, SN, ST, TH) | | | |
| Investigation period | 1995–2007 | | | |
| Policy field | Taxation | | | |
| DV | Asset sales at the Land level (including the municipal level, alternatively and as a robustness test also the revenues from asset sales that only affect the Land budget) | | | |
| DV type | Spending <i>Remark: These revenues are designated to the DV type 'spending' (rather than 'policy content') because they involve financial amounts.</i> | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | (Party) position of government, weighted by cabinet share | + |

| THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
|---|--------------------|---|-----------------------|
| Socioeconomic determinism | o | Economy (total) | o |
| | | Unemployment rate | + |
| | | GDP growth | - |
| | | Export rate of industry | - |
| Financial power | + | Medium-term financial planning (index) | + |
| | | Debt rate per capita | + |
| | | Financial balance per capita | - |
| Institutions | o | Veto players (ideological distance between parties in government) | - |
| | | Electoral cycle | - |
| | | Government size fragmentation | - |
| | | Assets per capita (policy legacy resulting from previous asset sales) | + |
| | | Municipal consociational democracy (index) | + |
| East/West | + | | |
| <p>TEXTUAL PROOF</p> <p>p. 134 (GDP growth and financial balance) Der Finanzierungssaldo als alternativer Indikator des Problemdrucks ist hingegen nicht signifikant mit der Höhe der Vermögenserlöse korreliert. [...] Kein signifikanter Zusammenhang findet sich hingegen für das Wirtschaftswachstum.</p> <p>p. 136 (East/West) Schließlich [hat der Dummy] für ostdeutsche Länder durchweg einen signifikanten (und starken) Einfluss auf die Vermögensveräußerungen.</p> <p>p. 140 (all variables except East/West) In der Gesamtschau aller Ergebnisse und unter Rückbezug auf die Hypothesen zeigt sich also ein gemischtes Bild: Während Problemdruck (H1b), die Position der Regierung (H2) mit Abstrichen bei der Signifikanz, die mittelfristige Finanzplanung (H4) sowie der Vermögensbestand (H7) die Höhe der Vermögenserlöse wie theoretisch erwartet beeinflussen, lässt sich für parteipolitische Vetospieler (H3), die Exportschwäche der Bundesländer (H5), Size Fragmentation (H8) sowie den politischen Konjunkturzyklus (H9) kein Zusammenhang finden. Überraschend gegenläufig zu den theoretischen Erwartungen sind die Koeffizienten für die kommunale Konkordanz (H10) sowie das Niveau der Schuldenquote (H1a). Allerdings lassen sich in beiden Fällen Erklärungen dafür finden, weshalb eine Umkehrung des erwarteten Effekts erfolgt.</p> <p>p. 143 (parties, financial planning, assets, and consociational democracy: results from robustness tests) Vier Variablen erwiesen sich bei Ausschluss einzelner Länder nicht vollständig robust: die Variable für die Parteiposition der Regierung, der Indikator für den mittelfristigen Finanzplan, die Variable, die den Vermögensbestand misst, sowie der Kommunale Konkordanzindex. In allen vier Fällen führte der Ausschluss einzelner Staaten jeweils zum Verlust der Signifikanz – die Richtung des Zusammenhangs blieb jedoch in allen Fällen erhalten. [...] Zweitens lassen sich einige der starken Einflüsse einzelner Länder (etwa: Bayern bei Finanzplan) inhaltlich begründen. Drittens zeigt sich, dass trotz Signifikanzverlust im Jackknife-Verfahren die Richtung der Zusammenhänge untangiert bleibt und der Verlust der Signifikanz</p> | | | |

| | |
|---------------|--|
| | <p>in den meisten Fällen nicht übermäßig stark ist. Dennoch gilt freilich, dass die Ergebnisse insbesondere für die parteipolitische Variable wie auch für den mittelfristigen Finanzplan mit einer gewissen Zurückhaltung zu interpretieren sind.</p> <p>p. 144 (all variables except East/West) Bundesländer veräußern umso mehr Vermögen, je reicher sie an Vermögen sind, je schlechter die aktuelle wirtschaftliche Lage im Land ist, je konservativer die parteipolitische Position der amtierenden Regierung ist, je wichtiger die Rolle der mittelfristigen Finanzplanung im Budgetprozess ist und je stärker die Kommunen des Landes nach dem Konkordanzprinzip organisiert sind. Die Größe der Effekte ist dabei nennenswert.</p> |
| Method | Quantitative |

Wolf 2006

Wolf, Frieder, 2006: *Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich*. Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Varianz? Berlin: LIT.

Wolf, Frieder, 2007: Die Bildungsausgaben der Bundesländer: Bestimmungsfaktoren und sozialpolitische Relevanz. *Zeitschrift für Sozialreform*, 53(1), pp. 31–56.

| | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|---|------------------------------|
| Länder | All | | | |
| Investigation period | 1992–2002 | | | |
| Policy field | Education | | | |
| DV | Education expenditures relative to GDP and per capita | | | |
| DV type | Spending | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | + | Cabinet share of CDU, SPD, FDP, and Greens | + |
| | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) | + |
| | | | GDP per capita | + |
| | | | Export strength (price adjusted exports per capita) | o |
| | | | Demographics (total) | + |
| | Financial power | + | Population share of 6-24 years old people | + |
| | | | Tax revenues per capita | + |
| | | | Amount of net borrowing per capita | + |
| | Interest groups | o | Balance from fiscal equalisation scheme per capita | + |
| | | | Union density of German Trade Union Confederation (DGB) | o |

| THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
|-----------------------|--------------------|--|-----------------------|
| Institutions | + | Education expenditures of previous year (policy legacy) | + |
| | | Budgeting process (orientation to the previous budget, [same] actors involved) | + |
| | | Electoral cycle | - |
| | | Scope of executive branch towards legislative branch | o |
| Public Opinion | + | Share of Catholics | + |
| | | Share of Protestants | + |
| | | Share of church members | + |
| East/West | + | | |

Remark: The variable 'union density' is rated as "o" for the following reason: while there is no correlation in the statistical analysis, an association is partially confirmed in the qualitative case studies. All assessments not discussed in the quotations below are done based on our own analysis of the regression table on p. 266.

TEXTUAL PROOF

p. 222 (religious denomination)

Was die Bildungsausgabenunterschiede im hier untersuchten Zeitraum anbelangt, so sind sowohl der Katholiken- als auch der Protestantenanteil an der Bevölkerung negativ mit den Bildungsausgaben assoziiert.

pp. 264-65 (all variables)

Fünf Faktorengruppen sind für die Erklärung dieser Variation zentral: Das Politikerbe, die wirtschaftliche Leistungskraft, der demographische Nachfragedruck, die Finanzierungsbedingungen und schließlich Parteiendifferenzeffekte. Die Bildungsausgaben im Jahr zuvor stellen in jedem einzelnen Jahr die stärkste Vorhersagegröße dar. Allerdings sind auch diese unter dem Einfluss anderer Größen so hoch oder niedrig geworden, wie sie sind, was die Bedeutung dieser Variable im Vergleich zu anderen Größen relativiert. Die hohen Bildungsausgabenquoten der neuen Länder vor allem in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung gehen zu einem Gutteil auf das Konto des Nachholbedarfs aufgrund des politischen Erbes der DDR (den zu befriedigen die Transfers aus Westdeutschland ermöglichten). Mit höherer wirtschaftlicher Leistungskraft der Bundesländer gehen höhere Pro-Kopf-Bildungsausgaben einher. Aufgrund von Sättigungseffekten und wegen des nivellierenden Finanzausgleichs übersetzt sie sich aber nicht wie im internationalen Vergleich in höhere, sondern im Gegenteil in niedrigere Bildungsausgabenquoten. Außerdem liefert die demographisch bedingte Nachfrage in der Form des Bevölkerungsanteils der 6-24-Jährigen einen erheblichen Erklärungsbeitrag zur Bildungsausgabenvariation in beiden Messgrößen: Je jünger die Bevölkerung eines Bundeslandes ist, desto höher sind seine Bildungsausgaben. Neben dem bundesstaatlichen Finanzausgleich, der wirtschaftlich schwächeren Bundesländern überproportionale Bildungsausgaben ermöglicht, wirken sich auch die Höhe der Steuereinnahmen und der Nettokreditaufnahme positiv auf die Bildungsausgaben aus. [...] Und SPD-regierte Bundesländer geben – entgegen dem positiven Sozialdemokratieeffekt im internationalen Vergleich – signifikant weniger für Bildung aus als CDU-regierte, während mit höheren Kabinettsitzanteilen der FDP spürbar höhere Bildungsausgaben einhergehen. Nicht nachweisen lässt sich ein negativer SPD-Effekt allerdings im reinen Westländervergleich und ein positiver FDP-Effekt auf die Hochschulausgaben. Erklärungsfaktoren aus der zweiten Reihe mit nicht unerheblichem Einfluss sind blinde Stellen der statistischen Erfassung, der Säkularisierungsgrad bzw. der Kir-

| | |
|---------------|---|
| | <p>chenmitgliederanteil sowie im Hinblick auf die Pro-Kopf- und die Hochschulausgaben die internationale Wettbewerbsfähigkeit, bemessen an der Exportstärke.</p> <p>p. 265 (interest groups, budgeting process, and scope of executive)</p> <p>Anhand der Erkenntnisse aus der qualitativen Analyse der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse und insbesondere den Fallstudien wurde deutlich, wie der Haushaltsprozess, das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative sowie länderspezifische Faktoren und Konstellationen die Bildungsausgabenentwicklung beeinflussen und dass unter bestimmten Umständen auch Interessenverbände, die öffentliche Meinung und einzelne handelnde Personen darauf einwirken können. Die Haushaltsaufstellung orientiert sich – aus bürokratischer Routine ebenso wie wegen gesetzlicher Festlegungen – am Haushalt des Vorjahres. Die Veränderungen gegenüber diesem sind zumeist inkrementell. In Zeiten knapper Länderkassen hat, insbesondere durch Haushaltsbegleitgesetze, der Spielraum der Exekutiven gegenüber den Landesparlamenten zugenommen. Interessengruppen und öffentliche Meinung haben immer wieder – vor allem im Vorfeld von Wahlen – mit finanziell überschaubaren Initiativen Erfolg. Sind Bildungspolitiker machtpolitisch in Regierung, Partei und Fraktion gut positioniert, schlägt sich dies oft auch in der Ressourcenzuteilung nieder. [...] Alle diese Faktoren halfen auch dabei, die in der Residuendiagnostik identifizierte Sonderstellung der ‚Ausreißerländer‘ Thüringen und Brandenburg zu erklären.</p> |
| Method | <p>Mixed (quantitative and qualitative)</p> <p>Quantitative (all Länder)</p> <p>Qualitative (case studies for BB, BW, HB, HE, NI, TH)</p> |

Wolf 2008

Wolf, Frieder, 2008: Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer*. Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 21–41.

| | | | | |
|-----------------------------|---|---------------------------|--|------------------------------|
| Länder | All | | | |
| Investigation period | 1992–2004 (not explicitly stated, thus the earliest and latest year mentioned in the analysis is taken) | | | |
| Policy field | Education | | | |
| DV | School policy in the areas of school structures, fundamental pedagogical orientation, and school expenditures | | | |
| DV type | Spending and policy content | | | |
| IVs | OVERVIEW | | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
| | Parties | o | Parties in government (explicitly named: cabinet share of CDU, SPD, and FDP) | o |
| | Socioeconomic determinism | + | Economy (total) | + |
| | | | GDP per capita | + |
| | | | Demographics (total) | + |
| | Financial power | + | Tax revenues per capita after fiscal equalisation | o |
| | | | Debt level per capita | + |

| THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR | INDIVIDUAL ASSESSMENT |
|----------------|--------------------|----------------------|-----------------------|
| Public Opinion | + | Share of Catholics | o |
| | | Share of Protestants | + |
| East/West | + | | |

TEXTUAL PROOF

Remark: The results are not comprehensively reported for each area of school policy separately. Therefore the assessment is mostly based on the article's conclusion, supplemented by quotations that refer to the individual areas. As the findings are taken rather from the overall dependent variable than the individual areas, the indicators are also formulated more generally.

p. 30 (population share of pupils, tax revenues, and East/West)

[Ganztagsschulen:] Signifikante bivariate Korrelationen ergeben sich nur für zwei der üblichen Verdächtigen aus dem in der Einleitung angesprochenen Theorienarsenal: Zum einen für die Steuereinnahmen nach Finanzausgleich pro Kopf ($r = 0,5^*$), und zum anderen für den Anteil der Schüler an der Bevölkerung ($r = -0,6^*$). [...]

[Allgemeinbildende Schulen:] Für diese beiden Indikatoren zeigt sich ein charakteristisches Verteilungsmuster: Die neuen Länder, die Stadtstaaten und Baden-Württemberg liegen jeweils auf der einen Seite des Durchschnitts – mit weniger Schülern je Lehrer und mehr Unterrichtsstunden je Schüler – und die übrigen Länder auf der anderen.

p. 32 (parties, religious denomination, and East/West)

[Wiederholerquote:] Während sich die Länder auch in ihrem Muster der Häufigkeitsverteilung der Wiederholungen auf die verschiedenen Schulstufen deutlich unterscheiden (vgl. Konsortium Bildungsbericht 2006: 54ff.), lässt sich ein eindeutiger Ost-West-Unterschied (im Osten wird weniger wiederholt), aber keine Parteidifferenz ausmachen. Des Weiteren deutet sich ein Konfessionsunterschied an: Während der Katholikenanteil mit der Verzögerterquote nullkorreliert ist ($r = 0,03$), ist die Assoziation mit dem Protestantenanteil hochsignifikant positiv ($r = 0,78^{**}$).

pp. 32-33 (parties and East/West)

[Sonderschüleranteil:] Zum einen ist sie für alle Parteien außer der CDU negativ, für die Union hingegen positiv, was für einen Parteidifferenzeffekt der Präferenzverteilung hinsichtlich mehr oder weniger integrativer Förderungsformen sprechen dürfte. Dahinter stehen unterschiedliche Antworten auf die Frage, wie man lernschwachen Kindern im Schulsystem am ehesten gerecht wird. Zum anderen handelt es sich beim Sonderschulbereich um einen Sektor des Bildungswesens, in dem die Ost-West-Unterschiede in den letzten Jahren zu- statt wie sonst zumeist abgenommen haben.

pp. 35-36 (parties, socioeconomic determinism, financial power, and religious denomination)

[Schulausgaben:] Aus diesen Modellen geht hervor, dass der Bevölkerungsanteil der jungen Altersgruppe von 6 bis 24 Jahren und der FDP-Kabinettsitzanteil auf alle drei Messgrößen einen positiven Einfluss haben, der Schuldenstand und der SPD-Kabinettsitzanteil des jeweiligen Landes dagegen einen negativen. [...] Das BIP pro Kopf weist bezüglich der Bildungsausgabenquote am BIP einen negativen Effekt auf, was verdeutlicht, dass mit steigender wirtschaftlicher Leistungskraft zwar absolut und relativ zum Gesamthaushalt mehr in die Schulen investiert wird, nicht aber auch ein proportional steigender Anteil an eben dieser höheren Leistungskraft. Steuereinnahmen und Kirchenmitgliederanteil schließlich weisen im ersten Modell (zum Haushaltsanteil) ein anderes Vorzeichen auf als in den beiden übrigen. Der erstgenannte Befund ist ähnlich dem hinsichtlich des BIP: Steigen die Einnahmen eines Landes,

| | |
|---------------|--|
| | <p>wird zwar absolut und in Relation zum BIP mehr für die Schulen ausgegeben, nicht aber ein steigender Haushaltsanteil.</p> <p>p. 38 (all variables)</p> <p>Fünf Faktoren zeichnen dafür in besonderer Weise verantwortlich: Parteipolitische und soziokulturelle, daneben auch ökonomische und demographische Unterschiede führen zu sehr verschiedenen schulpolitischen Profilen hinsichtlich struktureller Gestaltungsparameter, pädagogischer Ausrichtungen und nicht zuletzt auch der für das Schulwesen aufgewendeten finanziellen Ressourcen. So geben sozialdemokratisch regierte Länder weniger für das Schulsystem aus, führen aber mehr Schüler zur Hochschulreife. Regierungsbeteiligungen der FDP wirken sich dagegen positiv auf die Schulausgaben aus. Das Sitzenbleiben ist in den neuen Ländern weniger verbreitet, doch dafür ist die Sonderschülerquote dort höher. Mit höherem Katholikenanteil gehen niedrigere Unterrichtsstundenzahlen je Schüler einher, wohingegen die Quote der Schüler mit verzögerter Laufbahn stark positiv mit dem Protestantenanteil assoziiert ist. Eine höhere wirtschaftliche Leistungskraft wird nur unterproportional in die Schulen investiert, den Pro-Kopf-Schulausgaben und ihrem Anteil am Gesamthaushalt des jeweiligen Landes kommt sie dagegen zu Gute, während die Schwäche der ostdeutschen Wirtschaft einen größeren Anteil der beruflichen Bildung vollschulischen bzw. vollstaatlichen Ausbildungswegen aufbürdet. Der positive Effekt des demographischen Nachfragedrucks auf die Schulausgaben ist indes enger mit der Jugendquote als mit der Bildungsbeteiligung selbst verbunden.</p> |
| Method | Quantitative |

Wolf Heinz 2016

Wolf, Frieder/Heinz, Dominic, 2016: Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (eds.): *Die Politik der Bundesländer*. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. Wiesbaden: Springer VS, pp. 10–34.

| | | | |
|-----------------------------|--|---------------------------|---|
| Länder | All | | |
| Investigation period | 2006–2013 | | |
| Policy field | Education | | |
| DV | School expenditures per capita | | |
| DV type | Spending | | |
| IVs | OVERVIEW | | |
| | THEORY | OVERALL ASSESSMENT | INDICATOR |
| | Parties | – | Cabinet share of all parties in government (not fully enumerated) |
| | Financial power | + | Debt level per capita |
| | Public opinion | + | Share of church members |
| | TEXTUAL PROOF | | |
| | <p>p. 23 (all variables)</p> <p>In Anbetracht der fehlenden Panelstruktur und wegen des damit wesentlich kleineren N können diese Variablen hier nicht alle gemeinsam bzw. gegeneinander in einem Regressionsmodell getestet werden, weshalb bivariate Analysen vorgeschaltet wurden. Wiederum (z.</p> | | |

| | |
|---------------|---|
| | <p>T. gewiss der Datenstruktur geschuldet) ergaben diese Analysen wenige signifikante Befunde. Sie bezogen sich fast ausschließlich auf die Pro-Kopf-Schulsausgaben, sodass nur für diese – gottseidank in vielerlei Hinsicht aussagekräftigste – Messgröße ein Regressionsmodell sinnvoll ist. Mit jeweils höchstsignifikanten ($P > t$ 0,015 bzw. 0,011) und ausweislich der standardisierten Regressionskoeffizienten substanziell fast genau gleich großen Beiträgen können ein positiver Effekt des Kirchenmitgliederanteils (als inverser Gradmesser für Säkularisierung) und ein negativer der Verschuldung immerhin 62 Prozent der Variation der Pro-Kopf-Schulsausgaben zu erklären beanspruchen. Die somit gewachsene Bedeutung des Schuldenstandes lässt sich – unter statistischen Vorbehalten; die Modelle beziehen sich wie besprochen auf eine andere Basis – vorsichtig als Beleg für eine schulsausgabendämpfende Wirkung der Schuldenbremse interpretieren.</p> <p>Die zu explorativen Zwecken trotz bereits dagegen sprechender bivariater Evidenz jeweils einzeln erfolgte Hinzunahme von Kabinettsitzanteilen aller Parteien, die 2011 an Landesregierungen beteiligt waren, erbringt keinerlei signifikante Effekte. Dieses völlige Verschwinden der Parteiendifferenz frapportiert als solches schon zur Genüge und drängt die Vermutung einer weitgehenden strukturellen Determination der Schulausgabenvariation auf, wirft allerdings zusätzlich die Frage auf, inwiefern früher festgestellte Parteiendifferenzeffekte statistische Artefakte waren, die aus der mangelhaften Erfassung der Kosten für beamtete Lehrkräfte resultierten.</p> |
| Method | Quantitative |

J) Listing of values of predictive power of theories in all policy analyses and in tests (section 5)

Table 1: Predictive power of theories overall (in per cent)

| Theories | | Of all policy analyses | | | Of all tests | | |
|---------------------------|----------------|------------------------|----|----|--------------|----|----|
| | | + | o | - | + | o | - |
| Parties | | 45 | 31 | 19 | 48 | 33 | 20 |
| Socioeconomic determinism | Overall | 22 | 28 | 11 | 37 | 46 | 17 |
| | - Economy | 20 | 15 | 16 | 39 | 30 | 32 |
| | - Demographics | 9 | 8 | 9 | 35 | 30 | 35 |
| | - Urbanisation | 7 | 5 | 6 | 40 | 27 | 33 |
| - Social conditions | | 4 | 2 | 1 | 50 | 33 | 17 |
| Financial power | | 19 | 14 | 15 | 39 | 29 | 32 |
| Institutions | | 20 | 14 | 7 | 49 | 34 | 17 |
| Interest groups | | 6 | 5 | 6 | 36 | 29 | 36 |
| Public opinion | | 15 | 1 | 5 | 72 | 6 | 22 |
| East/West | | 12 | 0 | 6 | 67 | 0 | 33 |

Table 2: Predictive power of theories of policy content (in per cent)

| Theories | | Of all policy analyses | | | Of all tests | | |
|---------------------------|----------------|------------------------|----|----|--------------|----|----|
| | | + | o | - | + | o | - |
| Parties | | 56 | 34 | 9 | 56 | 34 | 9 |
| Socioeconomic determinism | Overall | 22 | 28 | 3 | 41 | 53 | 6 |
| | - Economy | 13 | 19 | 9 | 31 | 46 | 23 |
| | - Demographics | 6 | 6 | 0 | 50 | 50 | 0 |
| | - Urbanisation | 6 | 6 | 3 | 40 | 40 | 20 |
| - Social conditions | | 6 | 3 | 3 | 50 | 25 | 25 |
| Financial power | | 19 | 6 | 13 | 50 | 17 | 33 |
| Institutions | | 16 | 19 | 6 | 38 | 46 | 15 |
| Interest groups | | 6 | 6 | 13 | 25 | 25 | 50 |
| Public opinion | | 28 | 0 | 3 | 90 | 0 | 10 |
| East/West | | 3 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 |

Table 3: Predictive power of theories of spending (in per cent)

| Theories | | Of all policy analyses | | | Of all tests | | |
|---------------------------|----------------|------------------------|----|----|--------------|----|----|
| | | + | o | - | + | o | - |
| Parties | | 33 | 29 | 27 | 38 | 33 | 30 |
| Socioeconomic determinism | Overall | 22 | 31 | 16 | 32 | 45 | 23 |
| | - Economy | 24 | 16 | 20 | 41 | 26 | 33 |
| | - Demographics | 11 | 9 | 18 | 29 | 24 | 47 |
| | - Urbanisation | 9 | 4 | 9 | 40 | 20 | 40 |
| - Social conditions | | 2 | 2 | 0 | 50 | 50 | 0 |
| Financial power | | 13 | 18 | 20 | 26 | 35 | 39 |
| Institutions | | 27 | 9 | 7 | 63 | 21 | 16 |
| Interest groups | | 7 | 4 | 2 | 50 | 33 | 17 |
| Public opinion | | 7 | 0 | 4 | 60 | 0 | 40 |
| East/West | | 16 | 0 | 11 | 58 | 0 | 42 |

K) Concrete effects of frequently tested indicators (section 5.1)

We now present more information on the concrete effects of indicators that are frequently tested in the policy analyses. In the article, we provide a summary of the main effects for each of these indicators (in section 5.1). In this online appendix, we seek to make transparent how we arrive at these summaries and also present these concrete effects in more depth. Specifically, we provide tables that show the concrete effect of an indicator each time it is tested and elaborate how we summarise the effects from these tables. We start with an introduction that outlines our examination in more detail, before we discuss each indicator one by one:

1. Introduction
2. Partisan theory
 - 2.1 Left parties
 - 2.2 Right parties
 - 2.3 Participation in government of the Greens
 - 2.4 Grand coalitions
3. Socioeconomic determinism
 - 3.1 Unemployment rate
 - 3.2 Urbanisation
4. Financial power
5. Institutions (veto players, path dependency)
6. Public opinion
7. East/West
8. Interest groups.

K.1 Introduction

For each indicator, we begin by presenting the full verbal summary of its effects displayed in the policy analyses. Note that this summary is longer than the trimmed version in the article (section 5.1). However, it still focuses on particularly interesting effects of an indicator and hence does not verbalise all findings from the table. Readers interested in all effects may consult the subsequent table. By ‘particular interesting effects’, we refer to effects tested in several analyses rather than a single one and effects that are theoretically plausible / standing to reason with regard to the object of investigation (e.g. effect of unemployment rate on labour market policy rather than on cultural policy). Note that these effects are nevertheless mostly based on a (very) small number of policy analyses.

After this full verbal summary, we show a table that displays the effect of the indicator each time it is tested. We name the effect in two regards: first, the concrete effect on the dependent variable in the specific policy field (e.g. higher school expenditures, more all-day schools). Second, we classify these effects in broader categories, namely higher vs. lower expenditures (for spending analyses) and left vs. right policies (for policy content analyses). These broader categories allow us to identify patterns across policy fields. For ordinal and metric indicators, the effect is stated for an increase in the indicator value (e.g. indicator ‘tax revenues per capita’ and effect ‘higher school expenditures’ means that the higher the tax revenues per capita, the higher the school expenditures). For the table column ‘Effect on spending’ we code each effect as either

- lower spending
- higher spending
- unclear (if higher spending in some aspect of the dependent variable cancels out the lower spending in another aspect)
- no effect (if the effect on spending is analysed but the predictive power of the indicator is –)
- not analysed (if only policy content is investigated).

Similarly, for the table column ‘Effect on policy content’ we code each effect as either

- right (market-liberal/meritocratic economic policies, conservative and/or authoritarian societal policies)
- left (state-interventionist/egalitarian economic policies, progressive and/or libertarian societal policies)
- unclear (if a right policy in some aspect of the dependent variable cancels out the left policy in another aspect, or if the policy effect is neither left nor right at all)
- no effect (if the effect on policy content is analysed but the predictive power of the indicator is –)
- not analysed (if only spending is investigated).

For the codings ‘lower’ and ‘higher spending’, ‘right’, ‘left’ and ‘unclear’ (in both spending and policy content), the predictive power of the indicator is either + or o. In some tests, an indicator has both a right and left policy effect on a dependent variable. Depending on which pole dominates, we code it as either ‘right’ or ‘left’. However, if the effects are equally right and left, we code it as ‘unclear’. This coding procedure applies analogously to spending. To provide a better overview of the effects, we highlight the following effects by colour in the columns ‘Effect on policy content’ and ‘Effect on spending’: right policies (green), left policies (blue), lower spending (orange), higher spending (red), no effect (grey). Below the table, we provide a count of all codings; here we do not differentiate between the predictive power of + and o. Finally, we list the references.

The information in the tables is retrieved from the database of policy analyses in part H of this online appendix. It is only slightly amended for the following reason: In the tables, we include effects of an indicator that go in the opposite direction than theoretically expected (because we seek to report effects of an indicator not of a theory). Note that such effects are excluded in the assessment of the predictive power of the theories (because they contradict the assumptions of the theory). We mark such instances by an asterisk (*) in the column ‘Policy analysis’.

K.2 Partisan theory

K.2.1 Left parties

The first indicator group of partisan theory are left parties. ‘Left parties’ include various indicators which measure that – and the degree to which – left parties are involved in the government. In economic policy, this relates to SPD, Greens, and The Left. In societal policy, this relates to the afore-mentioned parties and the FDP. The additional table column ‘Policy group’ indicates whether a policy analysis deals with economic or societal policies.

The evaluation of the policy analyses in which left parties were tested shows the following effects: Left parties have the strongest effect (in the theoretically expected direction) on policy content. In more than five sixths of these analyses on economic and social policy, in which left parties were tested, they are associated with ‘left’ (state-interventionist/egalitarian) policies. This includes, for example, 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). The effect is even more pronounced in societal policy, where left parties have pushed through progressive and/or libertarian policies in twelve out of thirteen tests on policy content, such as more rights for prisoners (Dose and Reus 2016; Leunig and Pock 2010; Rowe and Turner 2016), stronger protection of non-smokers from second-hand smoke (Reus 2014), or more measures for equal rights for women (Schuster 1997). However, contrary to general theoretical expectations, left parties are associated with higher expenditures – compared to other parties – only in two fifths of the spending analyses in which they were tested. Specifically, left parties correlate with higher spending inter alia on childcare (Andronescu and Carnes 2015), early childhood education (Busemeyer and Seitzl 2018), benefits for asylum seekers (Hörisch 2018), active labour market policies (Malik 2008; Schmid and Blancke 2001; Schmid and Hedrich 2008), and on some welfare benefits (Schmid 2002; Schmidt 1980). Thus, across all parties, spending decisions appear to be constrained by external factors, which limit party differences.

Effects of left parties

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicators | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|--|---|---|------------------|--|---|--------------------------|--------------------|--------------|
| 1 | Andronescu and Carnes 2015 | Social welfare and health care | Left Prime Minister | + | Percentage of children aged under three enrolled in daycare services provision as a proxy of Land expenditures for child care | Higher expenditures | Not analysed | Higher | Economic |
| 2 | Bandau and Bothner 2020 | Law enforcement | Participation in government of Greens or The Left | + | Mandatory identification of police officers | Mandatory identification required | Left | Not analysed | Societal |
| 3 | Bauer-Blaschkowski 2020 | Immigration and integration | Cabinet share of SPD, Greens, The Left, and FDP | o | Proportion of decentrally accommodated asylum seekers | Higher proportion | Left | Not analysed | Societal |
| 4 | Beinborn et al. 2018 | Social welfare and health care | Left governments, left-led governments, and left-led Grand Coalitions | o | Level of governmental activity in the so called "independent youth policy" in four focus areas (activities regarding "participation", "visibility and information", "perspective", and "European dimension of the measures") | Higher activity | Left | Not analysed | Economic |
| 5 | Berzel 2019 | Employment relations and labour market; Economic activity | Minister(s) of Labour and Economic Affairs: SPD/Greens/The Left | + | Priority of active labour market expenditures (through European Social Fund) compared to regional development expenditures (through European Regional Development Fund) | Higher priority for active labour market expenditures | Not analysed | Higher | Economic |
| 6 | Birkel 2008 | Law enforcement | Cabinet share of SPD, Greens, and FDP | o | Number of full- and part-time police personnel per 100,000 inhabitants | Lower number | Not analysed | Lower | Societal |
| 7 | Blumenthal 2009 | Immigration and integration | Participation in government of SPD, Greens, and FDP | o | Regulation (or lack thereof) of whether public employees and civil servants are allowed to wear religious symbols at work | Headscarves not banned | Left | Not analysed | Societal |
| 8 | Busemeyer and Seitzl 2018 | Education | Participation in government of left parties | + | Public investments in early childhood education and care policy for children below the age of six years relative to GDP or population size and share thereof devoted to independent childcare institutions | Higher expenditures | Not analysed | Higher | Economic |
| 9 | Dose and Reus 2016 - Economic activity | Economic activity | Coalition formats SPD-CDU, SPD-Greens, and SPD-The Left | + | Content of shop opening laws (on a left-right scale) | More restrictions | Left | Not analysed | Economic |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicators | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|---|--|---|------------------|---|--|--------------------------|--------------------|--------------|
| 10 | Dose and Reus 2016 - Criminal law | Criminal law | Coalition formats SPD-CDU, SPD-Greens, and SPD-The Left | + | Content of laws regarding the enforcement of sentences for adults (on a left-right scale) | Fewer restrictions | Left | Not analysed | Societal |
| 11 | Dose and Reus 2016 - Employment relations + labour market | Employment relations and labour market | Coalition formats SPD-CDU, SPD-Greens, and SPD-The Left | - | Content of civil service career laws | None | No effect | Not analysed | Economic |
| 12 | Dose and Wolfes 2016 | Employment relations and labour market | Prime Minister's affiliation to left party | - | Amount of Land civil servants' salary (for the salary groups A 5, A 9, and A 13) | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 13 | Euchner 2018 | Immigration and integration | Left government | - | Presence of Islamic religious education | None | No effect | Not analysed | Societal |
| 14 | Ewert 2016 | Agriculture | Participation in government of Greens | + | Proportion of expenditures for agri-environmental measures out of all expenditures listed in the Land development programme for rural areas | Higher share of expenditures for agri-environmental measures | Left | Not analysed | Economic |
| 15 | Ewert et al. 2018 | Agriculture | Participation in government of Greens | - | Share of expenditures to support ecological agriculture and develop rural areas out of Land's overall budget received from the European Agricultural Fund for Rural Development | None | No effect | Not analysed | Economic |
| 16 | Galli and Rossi 2002 - Social welfare + health care | Social welfare and health care | Left-led governments and coalition formats SPD, SPD-FDP, and SPD-Greens | - | Land expenditures for health care and social security benefits as a percentage of GDP | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 17 | Galli and Rossi 2002 - Education | Education | Left-led governments and coalition formats SPD, SPD-FDP, and SPD-Greens | - | Land expenditures for education as a percentage of GDP | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 18 | Galli and Rossi 2002 - Transport | Transport | Left-led governments and coalition formats SPD, SPD-FDP, and SPD-Greens | o | Land expenditures for roads as a percentage of GDP | Lower expenditures | Not analysed | Lower | Economic |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicators | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|---------------------------|-----------------------------|--|------------------|---|--|--------------------------|--------------------|--------------|
| 19 | Günther et al. 2019 | Immigration and integration | Left government | + | Health care provision to asylum seekers through (bureaucratic and stigmatising) vouchers by local social welfare office – as opposed to regular electronic health card by health insurances | Provision of regular electronic health card by health insurances | Left | Not analysed | Societal |
| 20 | Haring 2010 | Law enforcement | Participation in government and party affiliation of Minister of Sports of SPD and PDS | – | Non-investment expenditures for mass and high-performance sports per capita | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 21 | Hartung Hörisch 2018 | Environmental protection | Minister in charge of Greens | o | Regulation of genetically modified (GM) organisms (index consists of ban on GM crops on agriculture areas owned by a state, cultivation bans on GM crops around nature reserves, introduction of regional quality labels, and adoption of regional protein strategies) | More regulation | Left | Not analysed | Economic |
| 22 | Henke and Pasternack 2018 | Education | SPD-dominated government | o | Growth of basic resources of institutions of higher education (overall and per student) | Lower growth | Not analysed | Lower | Economic |
| 23 | Henkes 2008 | Immigration and integration | Participation in government of SPD | + | Ban of headscarves by law (and the issue whether all religious symbols are banned or Christian symbols are exempted) | No ban (or ban for all religions) | Left | Not analysed | Societal |
| 24 | Hildebrandt 2016 | Taxation | Cabinet share of SPD | – | Rate of real estate transfer tax | None | No effect | Not analysed | Economic |
| 25 | Hildebrandt and Wolf 2016 | Environmental protection | Participation in government of SPD and Greens | o | Restrictiveness of nature conservation standards (law making is based on the right to deviate from federal law), measured by the following provisions: 1. restricting the scope of federal nature conservation law by issuing negative lists; 2. altering the basis of calculation for compensation payments and thus capping the costs for polluters; and 3. replacing bureaucratic measures with voluntary cooperative solutions. | More restrictions | Left | Not analysed | Economic |
| 26 | Hörisch 2018 | Immigration and integration | Cabinet share and minister in charge of SPD and Greens, left-led government | + | Expenditures per asylum seeker, (no) deportation to Afghanistan | Higher expenditures; no deportation to Afghanistan | Left | Higher | Societal |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicators | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|---------------------------------|--|--|------------------|---|---|--------------------------|--------------------|--------------|
| 27 | Jaedicke and Wollmann 1983 | Transport | SPD-led government | o | Social housing policies (funding profile with regard to new construction of social housing and handling of existing social housing up for rent) | Focus of social housing in urban areas (apartments rather than homes) | Left | Not analysed | Economic |
| 28 | Jeffery et al. 2014 | Employment relations and labour market | Seat share of left parties | + | Monthly civil servants' salary for salary group A5-1 | Lower salary | Not analysed | Lower | Economic |
| 29 | Kohler 2004 | Employment relations and labour market | Participation in government of SPD and PDS | - | Level of activity and content of labour market policy (level of expenditures; structure of labour market promotion, for example with regard to regionalisation and co-financing of European Social Fund resources; labour market policy instruments such as promotion of vocational training, recruitment and start-up assistance; public employment) | None | No effect | No effect | Economic |
| 30 | Krause and Potrafke 2019 | Taxation | Left government | + | Rate of real estate transfer tax | Higher rate | Left | Not analysed | Economic |
| 31 | Lanzendorf and Paster-nack 2008 | Education | SPD-dominated government | + | Content of higher education policy | No introduction of tuition fees | Left | Not analysed | Economic |
| 32 | Lanzendorf and Paster-nack 2016 | Education | SPD-dominated government | + | Content of higher education policy | No introduction of tuition fees | Left | Not analysed | Economic |
| 33 | Leunig and Pock 2010 | Criminal law | Participation in government of SPD and FDP | o | Restrictiveness of laws regarding the enforcement of sentences for adolescents | Fewer restrictions, more open prisons, aim of resocialisation | Left | Not analysed | Social |
| 34 | Malik 2008 | Employment relations and labour market | SPD government | + | Expenditures for active labour market policy and the choice of labour market policy priorities and main beneficiary groups | Higher expenditures; more support for second labour market | Left | Higher | Economic |
| 35 | Oberndorfer and Steiner 2007 | Education | Left government | o | Expenditures for higher education (basic funds) per capita | Lower expenditures | Not analysed | Lower | Economic |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicators | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|---------------------------|--|---|------------------|---|--|--------------------------|--------------------|--------------|
| 36 | Pabst 2002 | Social welfare and health care | SPD-led government | + | Measures of the Land care policy for the implementation of the newly introduced long-term care insurance (indicators: social welfare relief, total relief, investment cost financing, type of inpatient care, type of outpatient care, needs planning, degree of centralisation, Land care committee, existence of local care conferences, and promotion of networking) | Care planning and control by the government (as opposed to the market), centralised decision-making | Left | Not analysed | Economic |
| 37 | Payk 2009 | Education | SPD government, SPD-led government, and SPD strength | + | Organisation of school systems based on twenty-one indicators in the areas of selectivity, performance orientation, age of graduation, care, promotion, autonomy, control, cooperation, and market mechanisms | Lower selectivity of the school system, lower performance pressure in elementary school, lower autonomy of schools regarding personnel | Left | Not analysed | Economic |
| 38 | Potrafke 2011 - Education | Education | Left Prime Minister (except for Grand Coalitions) | o | Change of expenditures for schools and universities relative to GDP | Higher expenditures for schools but not for universities | Not analysed | Higher | Economic |
| 39 | Potrafke 2011 - Culture | Culture | Left Prime Minister (except for Grand Coalitions) | + | Change of expenditures for culture relative to GDP | Lower expenditures | Not analysed | Lower | Economic |
| 40 | Reintjes 2019 | Employment relations and labour market | SPD-led government, participation in government of The Left | + | Content of civil service law | More co-decision by the trade unions (through staff councils, Land Personnel Committee), less performance-based elements to civil servant salaries; lower expenditures | Left | Lower | Economic |
| 41 | Reus 2014 | Social welfare and health care | Coalition formats SPD-CDU, SPD-Greens, and SPD-The Left | + | Content of protection of non-smokers laws (degree of restrictiveness, positioning of laws on left-right scale) | More restrictions on smoking | Left | Not analysed | Societal |
| 42 | Rothgang and Wessel 2008 | Social welfare and health care | Cabinet share of SPD | o | Expenditures for social policies | Overall none (higher expenditures in children and youth aid and care, lower expenditures in hospitals, no effect for social security) | Not analysed | Unclear | Economic |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicators | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|--|--|--|------------------|--|---|--------------------------|--------------------|--------------|
| 43 | Rowe and Turner 2016 | Criminal law | Participation in government of SPD, Greens, and The Left | + | Content of laws on the enforcement of sentences for adolescents and adults (various indicators, including aims, accommodation, open vs. closed prisons, access to therapy, work duty, and duty to cooperate and participate) | More frequent entitlement to single cells in youth prisons, more open prisons, breaks allowed from imprisonment for those serving life sentences | Left | Not analysed | Societal |
| 44 | Sack 2010 | Employment relations and labour market | SPD-led government | + | Introduction and content of regulations regarding the adherence to collective bargaining agreements in Land procurement law | More restrictive regulations regarding the adherence to collective bargaining agreements (additional protection of employees and the environment, gender equality, minimum wage, applicability to further economic sectors) | Left | Not analysed | Economic |
| 45 | Sack and Sarter 2018 | Employment relations and labour market | Participation in government of SPD | + | Introduction of wage provisions in Land procurement laws (adherence to collective bargaining agreements and/or order-specific minimum wages) | Wage provisions are introduced | Left | Not analysed | Economic |
| 46 | Schmid 2002 - Education | Education | Participation in government of SPD | o | Number of teachers per capita, expenditures for universities per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher | Economic |
| 47 | Schmid 2002 - Law enforcement | Law enforcement | Participation in government of SPD | + | Expenditures for security and order per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher | Societal |
| 48 | Schmid 2002 - Social welfare + health care | Social welfare and health care | Participation in government of SPD | o | Expenditures for social welfare per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher | Economic |
| 49 | Schmid 2002 - Employment relations + labour market | Employment relations and labour market | Participation in government of SPD | o | Number of employees in public sector per capita | Higher number | Not analysed | Higher | Economic |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicators | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|---|--|---|------------------|--|--|--------------------------|--------------------|--------------|
| 50 | Schmid and Blancke 2001 | Employment relations and labour market | SPD-led government | o | Labour market policy (indicators: willingness to innovate, depth of intervention / structural orientation of the measures, coordination with labour market and economic policy actors / regionalisation, orientation on the regular labour market, and expenditures). Based on these indicators Land labour market strategies are classified as pull, push, or stay. | Higher expenditures, push strategy employed more frequently (i.e. high level of innovation and intervention, intense interaction with other actors) | Left | Higher | Economic |
| 51 | Schmid and Hedrich 2008 | Employment relations and labour market | Seat share and participation in government of SPD | + | Labour market expenditures (total expenditure, structural and socio-political expenditures, each per unemployed person) | Higher expenditures | Not analysed | Higher | Economic |
| 52 | Schmidt 1980 - Education | Education | Participation in government of SPD | + | Various indicators of education expenditures and content of education policy: education expenditure per capita and as a proportion of total spending, science expenditure per capita, pupils per teacher, sectarian schools, denominational teacher training, legal anchoring of educational leave for employees | Higher expenditures, more teachers per pupil, paid educational leave for employees established, less support for religious schools (<i>Bekenntnisschulen</i>) and for the role of religion in school instruction generally | Left | Higher | Economic |
| 53 | Schmidt 1980 - Law enforcement | Law enforcement | Participation in government of SPD | + | Internal security expenditures per capita and as a share of total spending, content of the Radicals Decree | Higher expenditures; more liberal regulation of Radicals Decree | Left | Higher | Societal |
| 54 | Schmidt 1980 - Social welfare + health care | Social welfare and health care | Participation in government of SPD | + | Various indicators of social welfare expenditure: social welfare expenditure per capita, expenditures on health care, sports and recreation per capita, places in workshops for disabled people per capita, expenditure on mental health institutions, inhabitants per licensed neurologist and per specialised psychotherapist, number of beds in public psychotherapeutic and in specialised psychiatric hospitals | Higher expenditures and more medical staff, beds and doctors; more support for the integration of the disabled (more working contracts for the disabled, more jobs in work shops, higher teacher per pupil ratio) | Left | Higher | Economic |
| 55 | Schmidt 1980 - Economic activity | Economic activity | Participation in government of SPD | - | Expenditures for business development per capita | None | Not analysed | No effect | Economic |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicators | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|---|--|---|------------------|--|-------------------------------------|--------------------------|--------------------|--------------|
| 56 | Schmidt 1980 - Transport | Transport | Participation in government of SPD | - | Expenditures for transport and communication per capita | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 57 | Schmidt 1980 - Employment relations + labour market | Employment relations and labour market | Participation in government of SPD | + | Public employees per capita, gross expenditures for public employment per capita | Higher expenditures, more personnel | Not analysed | Higher | Economic |
| 58 | Schneider 2010 | Social welfare and health care | Participation in government of SPD and coalition formats SPD, SPD-FDP, and SPD-Greens | - | Social security expenditures | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 59 | Schniewind et al. 2010 - Law enforcement | Law enforcement | Seat share of left parties | - | Internal security expenditures per capita | None | Not analysed | No effect | Societal |
| 60 | Schniewind et al. 2010 - Education | Education | Seat share of left parties | + | Expenditures for education and culture per capita | Lower expenditures | Not analysed | Lower | Economic |
| 61 | Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008 | Transport | Cabinet share and participation in government of SPD and Greens | - | Change of the difference between public transport and road transport expenditure (shares of the overall budget) | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 62 | Schuster 1997 | Social welfare and health care | Governmental party with highest cabinet share: SPD | + | Women's policy (promotion of women in education and public service, women's research, child care and Land child allowance, abortion, and women's shelters) | Emancipatory women's policy | Left | Not analysed | Societal |
| 63 | Seeger 2003 | Environmental protection | SPD-led government | - | Expenditures on various public environmental protection measures | None | Not analysed | No effect | Economic |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicators | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|--|--------------------------------|---|------------------|---|--|--------------------------|--------------------|--------------|
| 64 | Stern 2000 | Education | SPD-led government | + | Educational decisions (on important topics) | Concepts that are based on integration and support rather than selection, more participation in educational policy, more decentralised decision-making | Left | Not analysed | Economic |
| 65 | Stocker 2010 | Culture | Cabinet share of left parties, left leaning of the government and the party of the minister in charge | - | Expenditures for culture | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 66 | Stoiber and Töller 2016 | Criminal law | Governments of SPD, The Left or Greens | - | Privatisation of forensic commitment institutions | None | No effect | Not analysed | Economic |
| 67 | Stoy 2016 | Social welfare and health care | Left government | + | Supply management of the socio-political infrastructure (in the areas of day nurseries, hospitals, and inpatient care facilities) | More hierarchical steering | Unclear | Not analysed | Economic |
| 68 | Tepe and Vanhuysse 2009 | Education | SPD government, cabinet share of left parties | - | Number of newly hired teachers and change in full-time equivalents of teachers in public schools | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 69 | Tepe and Vanhuysse 2013 | Law enforcement | Cabinet share of left parties, Home Secretary of SPD | + | Number of police officers | Lower number of police officers, i.e. lower expenditures | Not analysed | Lower | Societal |
| 70 | Tepe and Vanhuysse 2014 | Culture | Cabinet share of left parties, cabinet share of Greens | + | Land's funding of theatres and orchestras per capita, number of employed artists in theatres and orchestras | Higher subsidies, more artists | Not analysed | Higher | Economic |
| 71 | Töller 2017 | Environmental protection | SPD-Greens government | o | Regulation of fracking, in particular 'unconventional' fracking | More regulation | Left | Not analysed | Economic |
| 72 | Turner 2011 - Education | Education | Prime Minister of SPD | + | Content of education policy (including school structure, examinations, and quality management) | Strengthening of comprehensive schools | Left | Not analysed | Economic |
| 73 | Turner 2011 - Social welfare + health care | Social welfare and health care | Prime Minister of SPD | + | Content of child care policy (including expansion, fees, flexibility of the service provision, and level of regulation) | Strong extension of institutional childcare | Left | Not analysed | Economic |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicators | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|--|--|--|------------------|---|--|--------------------------|--------------------|--------------|
| 74 | Turner 2011 - Employment relations + labour market | Employment relations and labour market | Prime Minister of SPD | o | Content of labour market policy (including support for the deregulation of the payment of apprentices, support for the low-paid sector, and decentralisation of the implementation of labour market policies) | No/less deregulation of payment of apprentices, no/less support of low-paid sector, no/less decentralisation of labour market policy | Left | Not analysed | Economic |
| 75 | Volkery 2007 | Environmental protection | SPD or SPD-Greens government and Minister of Environment of Greens | + | Level of nature conservation standards, measured as the correct implementation of the Federal Nature Conservation Act and the 'filling in' of framework clauses within said Act | Higher standards | Left | Not analysed | Economic |
| 76 | Wenzelburger 2013 | Taxation | Left position of governmental parties on a left-right axis (weighted by cabinet share) | + | Asset sales at the Land level | Lower asset sales | Left | Not analysed | Economic |
| 77 | Wolf 2006 | Education | Cabinet share of SPD | + | Education expenditures relative to GDP and per capita | Lower expenditures | Not analysed | Lower | Economic |
| 78 | Wolf 2008 | Education | Cabinet share of SPD, SPD-led government, and participation in government of Greens | o | School policy in the areas of school structures, fundamental pedagogical orientation, and school expenditures | Higher number of teaching hours for pupils, lower expenditures (but no effect on all day schools, rate of pupils repeating forms) | Left | Lower | Economic |
| 79 | Wolf and Heinz 2016 | Education | Cabinet share of SPD, Greens, and The Left | - | School expenditures per capita | None | Not analysed | No effect | Economic |

Summary of effects

| | | Economic policy | Societal policy |
|-----------------------|--------------|-----------------|-----------------|
| Policy content | Right | 0 | 0 |
| | Left | 26 | 12 |
| | Unclear | 1 | 0 |
| | No effect | 5 | 1 |
| | Not analysed | 30 | 4 |
| Spending | Lower | 9 | 2 |
| | Higher | 14 | 3 |
| | Unclear | 1 | 0 |
| | No effect | 13 | 1 |
| | Not analysed | 25 | 11 |

K.2.2 Right parties

The second indicator group of partisan theory are right parties. ‘Right parties’ include various indicators which measure that – and the degree to which – right parties are involved in the government. In economic policy, this relates to CDU, CSU, and FDP. In societal policy, this relates only to CDU and CSU. At first sight, one might assume that the effects for right parties are exactly the opposite of those for left parties which we just reported. However, this is not fully the case because in some policy analyses the effect of mixed governments is investigated. As some policy analyses only report the effects of either right or left parties in government, we cannot infer the effect for the other party group. For this reason, we present the findings for right parties in the following. As with left parties, the additional table column ‘Policy group’ indicates again whether a policy analysis deals with economic or societal policies.

The evaluation of the policy analyses in which right parties were tested shows the following effects: Right parties have the strongest effect (in the theoretically expected direction) on policy content. They passed ‘right’ (market-liberal/meritocratic) policies in four fifths of these analyses on economic and social policy. The effect is even more pronounced in societal policy, where right parties in eleven out of twelve tests enacted conservative and/or authoritarian policies such as restrictions on prisoners (Dose and Reus 2016; Leunig and Pock 2010; Rowe and Turner 2016), a ban on the Muslim headscarf (Blumenthal 2009; Henkes 2008), or deportations to the insecure Afghanistan (Hörisch 2018). However, contrary to general theoretical expectations, right parties are associated with lower expenditures – compared to other parties – only in less than every third analysis in which they were tested. Specifically, right parties correlate with lower spending inter alia on childcare (Andronescu and Carnes 2015), early childhood education (Busemeyer and Seitzl 2018), benefits for asylum seekers (Hörisch 2018), active labour market policies (Malik 2008; Schmid and Blancke 2001; Schmid and Hedrich 2008), and on some welfare benefits (Schmid 2002; Schmidt 1980), yet with higher spending in higher education (e.g. Oberndorfer and Steiner 2007; Potrafke 2011). Thus, across all parties, spending decisions appear to be constrained by external factors, which limit party differences.

Effects of right parties

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|--|--------------------------------|--|------------------|--|---------------------------------------|--------------------------|--------------------|--------------|
| 1 | Andronescu and Carnes 2015 | Social welfare and health care | Right Prime Minister | + | Percentage of children aged under three enrolled in daycare services provision as a proxy of Land expenditures for child care | Lower expenditures | Not analysed | Lower | Economic |
| 2 | Bandau and Bothner 2020 | Law enforcement | Participation in government of CDU/CSU | o | Mandatory identification of police officers | Mandatory identification not required | Right | Not analysed | Societal |
| 3 | Bauer-Blaschkowski 2020 | Immigration and integration | Cabinet share of CDU/CSU | + | Proportion of decentrally accommodated asylum seekers | Lower proportion | Right | Not analysed | Societal |
| 4 | Beinborn et al. 2018 | Social welfare and health care | Right governments, right-led governments, and right-led Grand Coalitions | - | Level of governmental activity in the so called "independent youth policy" in four focus areas (activities regarding "participation", "visibility and information", "perspective", and "European dimension of the measures") | None | No effect | Not analysed | Economic |
| 5 | Birkel 2008 | Law enforcement | Cabinet share of CDU/CSU | o | Number of full- and part-time police personnel per 100,000 inhabitants | Higher number | Not analysed | Higher | Societal |
| 6 | Blumenthal 2009 | Immigration and integration | Participation in government of CDU | + | Regulation (or lack thereof) of whether public employees and civil servants are allowed to wear religious symbols at work | Headscarves banned | Right | Not analysed | Societal |
| 7 | Busemeyer and Seitzl 2018 | Education | Participation in government of right parties | + | Public investments in early childhood education and care policy for children below the age of six years relative to GDP or population size and share thereof devoted to independent childcare institutions | Lower expenditures | Not analysed | Lower | Economic |
| 8 | Dose and Reus 2016 - Economic activity | Economic activity | Coalition formats CDU/CSU, CDU-FDP, and CDU-SPD | + | Content of shop opening laws (on a left-right scale) | Fewer restrictions | Right | Not analysed | Economic |
| 9 | Dose and Reus 2016 - Criminal law | Criminal law | Coalition formats CDU/CSU, CDU-FDP, CDU-SPD, and CDU-Greens | + | Content of laws regarding the enforcement of sentences for adults (on a left-right scale) | More restrictions | Right | Not analysed | Societal |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|---|--|--|------------------|--|---------------------|--------------------------|--------------------|--------------|
| 10 | Dose and Reus 2016 - Employment relations + labour market | Employment relations and labour market | Coalition formats CDU/CSU, CDU-FDP, CDU-SPD, and CDU-Greens | - | Content of civil service career laws | None | No effect | Not analysed | Economic |
| 11 | Dose and Wolfes 2016 | Employment relations and labour market | Prime Minister's affiliation to right party | - | Amount of Land civil servants' salary (for the salary groups A 5, A 9, and A 13) | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 12 | Euchner 2018 | Immigration and integration | Right government | - | Presence of Islamic religious education | None | No effect | Not analysed | Societal |
| 13 | Galli and Rossi 2002 - Social welfare + health care | Social welfare and health care | Right-led governments and coalition formats CDU, CDU-FDP, and CDU-SPD | - | Land expenditures for health care and social security benefits as a percentage of GDP | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 14 | Galli and Rossi 2002 - Education | Education | Right-led governments and coalition formats CDU, CDU-FDP, and CDU-SPD | - | Land expenditures for education as a percentage of GDP | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 15 | Galli and Rossi 2002 - Transport | Transport | Right-led governments and coalition formats CDU, CDU-FDP, and CDU-SPD | o | Land expenditures for roads as a percentage of GDP | Higher expenditures | Not analysed | Higher | Economic |
| 16 | Haring 2010 | Law enforcement | Participation in government and party affiliation of Minister of Sports of CDU and FDP | - | Non-investment expenditures for mass and high-performance sports per capita | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 17 | Hartung and Hörisch 2018 | Environmental protection | Minister in charge CDU/CSU | o | Regulation of genetically modified (GM) organisms (index consists of ban on GM crops on agriculture areas owned by a state, cultivation bans on GM crops around nature reserves, introduction of regional quality labels, and adoption of regional protein strategies) | More regulation | Left | Not analysed | Economic |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|--------------------------------|--|---|------------------|---|---|--------------------------|--------------------|--------------|
| 18 | Henke and Pasternack 2018 | Education | CDU/CSU-dominated government | o | Growth of basic resources of institutions of higher education (overall and per student) | Higher growth | Not analysed | Higher | Economic |
| 19 | Henkes 2008 | Immigration and integration | Participation in government of CDU/CSU | + | Ban of headscarves by law (and the issue whether all religious symbols are banned or Christian symbols are exempted) | Ban is established (while Christian symbols are exempted) | Right | Not analysed | Societal |
| 20 | Hildebrandt 2016 | Taxation | Cabinet share of CDU/CSU | - | Rate of real estate transfer tax | None | No effect | Not analysed | Economic |
| 21 | Hildebrandt and Wolf 2016 | Environmental protection | Participation in government of CDU/CSU and FDP | o | Restrictiveness of nature conservation standards (law making is based on the right to deviate from federal law), measured by the following provisions: 1. restricting the scope of federal nature conservation law by issuing negative lists; 2. altering the basis of calculation for compensation payments and thus capping the costs for polluters; and 3. replacing bureaucratic measures with voluntary cooperative solutions. | Fewer restrictions | Right | Not analysed | Economic |
| 22 | Hörisch 2018 | Immigration and integration | Cabinet share and minister in charge of CDU, right-led government | + | Expenditures per asylum seeker, (no) deportation to Afghanistan | Lower expenditures; deportations to Afghanistan | Right | Lower | Societal |
| 23 | Jaedicke and Wollmann 1983 | Transport | CDU-led government | o | Social housing policies (funding profile with regard to new construction of social housing and handling of existing social housing up for rent) | Focus of social housing in rural areas (homes rather than apartments) | Right | Not analysed | Economic |
| 24 | Jeffery et al. 2014 | Employment relations and labour market | Seat share of right parties | + | Monthly civil servants' salary for salary group A5-1 | Higher salary | Not analysed | Higher | Economic |
| 25 | Krause and Potrafke 2019 | Taxation | Right government | + | Rate of real estate transfer tax | Lower rate | Right | Not analysed | Economic |
| 26 | Lanzendorf and Pasternack 2008 | Education | Right and right-led government | o | Content of higher education policy | Introduction of tuition fees | Right | Not analysed | Economic |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|---------------------------------|--|--------------------------------------|------------------|---|--|--------------------------|--------------------|--------------|
| 27 | Lanzendorf and Paster-nack 2016 | Education | Right and right-led government | o | Content of higher education policy | Introduction of tuition fees | Right | Not analysed | Eco-nomic |
| 28 | Leunig and Pock 2010 | Criminal law | Participation in government of CDU | o | Restrictiveness of laws regarding the enforce-ment of sentences for adolescents | More restrictions, less open pris-ons, aim of public safety | Right | Not analysed | Socie-tal |
| 29 | Malik 2008 | Employment relations and labour market | CDU-FDP govern-ment | + | Expenditures for active labour market policy and the choice of labour market policy priori-ties and main beneficiary groups | Lower expenditures; less support for second labour market | Right | Lower | Eco-nomic |
| 30 | Oberndorfer and Steiner 2007 | Education | Right government | o | Expenditures for higher education (basic funds) per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher | Eco-nomic |
| 31 | Pabst 2002 | Social welfare and health care | CDU-led govern-ment | + | Measures of the Land care policy for the im-plementation of the newly introduced long-term care insurance (indicators: social welfare relief, total relief, investment cost financing, type of inpatient care, type of outpatient care, needs planning, degree of centralisation, Land care committee, existence of local care con-ferences, and promotion of networking) | Delegation of quality assurance and connection of care services to the market (self administration) | Right | Not analysed | Eco-nomic |
| 32 | Payk 2009 | Education | CDU-led govern-ment, strength of CDU | + | Organisation of school systems based on twenty-one indicators in the areas of selectivity, performance orientation, age of graduation, care, promotion, autonomy, control, coopera-tion, and market mechanisms (these areas cover in particular politically contentious is-sues, New Public Management reforms, and issues of school system governance with new educational findings) | More measures to reduce age of graduates, lower institutionalisa-tion of primary schools which guarantee schooling und caring for pupils for fixed hours, fewer all-day schools, lower increase in peda-gogic autonomy, lower increase in fiscal autonomy, less internal school development, less external control of school development, less participation in school confer-ence decision-making | Right | Not analysed | Eco-nomic |
| 33 | Potrafke 2011 - Edu-cation | Education | CDU and CDU-FDP government | o | Change of expenditures for schools and uni-versities relative to GDP | Higher expenditures for universi-ties but not for schools | Not analysed | Higher | Eco-nomic |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|-------------------------|--|--|------------------|---|--|--------------------------|--------------------|--------------|
| 34 | Potrafke 2011 - Culture | Culture | CDU and CDU/FDP government, Prime Minister of CDU | o | Change of expenditures for culture relative to GDP | Higher expenditures | Not analysed | Higher | Economic |
| 35 | Reintjes 2019 | Employment relations and labour market | CDU/CSU-led government, participation in government of CDU/CSU | + | Content of civil service law | Less co-decision by the trade unions (through staff councils, Land Personnel Committee), more performance-based elements to civil servant salaries, generally more business-like and neoliberal approach/New Public Management; higher expenditures | Right | Higher | Economic |
| 36 | Reus 2014 | Social welfare and health care | Coalition formats CDU/CSU, CDU-FDP, CDU-Greens, and CDU-SPD | o | Content of protection of non-smokers laws (degree of restrictiveness, positioning of laws on left-right scale) | Fewer restrictions on smoking | Right | Not analysed | Societal |
| 37 | Rowe and Turner 2016 | Criminal law | Participation in government of CDU/CSU | + | Content of laws on the enforcement of sentences for adolescents and adults (various indicators, including aims, accommodation, open vs. closed prisons, access to therapy, work duty, duty to cooperate and participate) | Stricter aims of punishment in youth prisons, less frequent entitlement to single cells in youth prisons, more closed youth prisons, duty to work established | Right | Not analysed | Societal |
| 38 | Sack 2010 | Employment relations and labour market | CDU-led and CDU-FDP government | + | Introduction and content of regulations regarding the adherence to collective bargaining agreements in Land procurement law | Dissolution of regulations regarding the adherence to collective bargaining agreements or only change of procurement law according to ECJ judgment (without additional social or environmental restrictions and no applicability to further economic sectors beyond construction sector) | Right | Not analysed | Economic |
| 39 | Schmid and Blancke 2001 | Employment relations and labour market | CDU/CSU-led government | o | Labour market policy (indicators: willingness to innovate, depth of intervention / structural orientation of the measures, coordination with labour market and economic policy actors / regionalisation, orientation on the regular labour market, and expenditures). Based on these indicators Land labour market strategies | Lower expenditures; no effect on policies | No effect | Lower | Economic |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|---|--|--|------------------|---|---|--------------------------|--------------------|--------------|
| | | | | | are classified as pull, push, or stay. | | | | |
| 40 | Schmidt and 1980 - Education | Education | Participation in government of CDU/CSU | + | Various indicators of education expenditures and content of education policy: education expenditure per capita and as a proportion of total spending, science expenditure per capita, pupils per teacher, sectarian schools, denominational teacher training, legal anchoring of educational leave for employees | Lower expenditures, fewer teachers per pupil, no paid educational leave for employees established, more support for religious schools (<i>Bekenntnisschulen</i>) and for the role of religion in school instruction generally | Right | Lower | Economic |
| 41 | Schmidt and 1980 - Law enforcement | Law enforcement | Participation in government of CDU/CSU | + | Internal security expenditures per capita and as a share of total spending, content of the Radicals Decree | Lower expenditures; more restrictive regulation regarding Radicals Decree | Right | Lower | Societal |
| 42 | Schmidt 1980 - Social welfare + health care | Social welfare and health care | Participation in government of CDU/CSU | + | Various indicators of social welfare expenditure: social welfare expenditure per capita, expenditures on health care, sports and recreation per capita, places in workshops for disabled people per capita, expenditure on mental health institutions, inhabitants per licensed neurologist, inhabitants per specialised psychotherapist, number of beds in public psychotherapeutic and in specialized psychiatric hospitals | Lower expenditures and fewer medical staff, beds and doctors; less support for the integration of the disabled (fewer working contracts for the disabled, fewer jobs in work shops, lower teacher per pupil ratio) | Right | Lower | Economic |
| 43 | Schmidt 1980 - Economic activity | Economic activity | Participation in government of CDU/CSU | - | Expenditures for business development per capita | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 44 | Schmidt 1980 - Transport | Transport | Participation in government of CDU/CSU | - | Expenditures for transport and communication per capita | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 45 | Schmidt 1980 - Employment relations + labour market | Employment relations and labour market | Participation in government of CDU/CSU | + | Public employees per capita, gross expenditures for public employment per capita | Lower expenditures, less personnel | Not analysed | Lower | Economic |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|--|--------------------------------|---|------------------|--|--|--------------------------|--------------------|--------------|
| 46 | Schniewind et al. 2010 - Law enforcement | Law enforcement | Seat share of conservative parties | - | Internal security expenditures per capita | None | Not analysed | No effect | Societal |
| 47 | Schniewind et al. 2010 - Education | Education | Seat share of conservative parties | + | Expenditures for education and culture per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher | Economic |
| 48 | Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008 | Transport | Cabinet share and participation in government of CDU | - | Change of the difference between public transport and road transport expenditure (shares of the overall budget) | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 49 | Schuster 1997 | Social welfare and health care | Governmental party with highest cabinet share: CDU | + | Women's policy (promotion of women in education and public service, women's research, child care and Land child allowance, abortion, and women's shelters) | Women's policy based on traditional roles and values | Right | Not analysed | Societal |
| 50 | Seeger 2003 | Environmental protection | CDU/CSU-led government | - | Expenditures on various public environmental protection measures | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 51 | Stern 2000 | Education | CDU/CSU-led government | + | Educational decisions (on important topics) | Three-tiered school system, common instruction of disabled and non-disabled children only when instruction follows the same aims, no opening of universities towards universities of applied science, no equivalence of general and vocational education | Right | Not analysed | Economic |
| 52 | Stocker 2010 | Culture | Cabinet share of right parties, right leaning of the government and the party of the minister in charge | - | Expenditures for culture | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 53 | Stoiber and Töller 2016 | Criminal law | CDU or CDU-FDP government | - | Privatisation of forensic commitment institutions | None | No effect | Not analysed | Economic |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|--|--|---|------------------|---|--|--------------------------|--------------------|--------------|
| 54 | Stoy 2016 | Social welfare and health care | Right government | + | Supply management of the socio-political infrastructure (in the areas of day nurseries, hospitals, and inpatient care facilities) | Less hierarchical steering | Unclear | Not analysed | Economic |
| 55 | Tepe and Vanhuyse 2009 | Education | CDU/CSU government, cabinet share of right parties | - | Number of newly hired teachers and change in full-time equivalents of teachers in public schools | None | Not analysed | No effect | Economic |
| 56 | Tepe and Vanhuyse 2013 | Law enforcement | Cabinet share of right parties, Home Secretary of CDU/CSU | + | Number of police officers | Higher number of police officers, i.e. higher expenditures | Not analysed | Higher | Societal |
| 57 | Tepe and Vanhuyse 2014 | Culture | Cabinet share of right parties, cabinet share of FDP | + | Land's funding of theatres and orchestras per capita, number of employed artists in theatres and orchestras | Lower subsidies, fewer artists | Not analysed | Lower | Economic |
| 58 | Töller 2017 | Environmental protection | CDU-FDP government | o | Regulation of fracking, in particular 'unconventional' fracking | Less regulation | Right | Not analysed | Economic |
| 59 | Turner 2011 - Education | Education | Prime Minister of CDU | + | Content of education policy (including school structure, examinations, and quality management) | Focus on testing and examination, differentiation by ability (strengthening differentiation within school forms) | Right | Not analysed | Economic |
| 60 | Turner 2011 - Social welfare + health care | Social welfare and health care | Prime Minister of CDU | + | Content of child care policy (including expansion, fees, flexibility of the service provision, and level of regulation) | Less strong extension of institutional childcare, deregulation and flexibilisation of childcare | Right | Not analysed | Economic |
| 61 | Turner 2011 - Employment relations + labour market | Employment relations and labour market | Prime Minister of CDU | o | Content of labour market policy (including support for the deregulation of the payment of apprentices, support for the low-paid sector, and decentralisation of the implementation of labour market policies) | Deregulation of payment of apprentices, support of low-paid sector, decentralisation of labour market policy | Right | Not analysed | Economic |
| 62 | Volkery 2007 | Environmental protection | CDU/CSU-led government | + | Level of nature conservation standards, measured as the correct implementation of the Federal Nature Conservation Act and the 'filling in' of framework clauses within said Act | Lower standards | Right | Not analysed | Economic |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending | Policy group |
|-----|---------------------|--------------|--|------------------|---|---|--------------------------|--------------------|--------------|
| 63 | Wenzelburger 2013 | Taxation | Right position of governmental parties on a left-right axis (weighted by cabinet share) | + | Asset sales at the Land level | Higher asset sales | Right | Not analysed | Economic |
| 64 | Wolf 2006 | Education | Cabinet share of CDU and FDP | + | Education expenditures relative to GDP and per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher | Economic |
| 65 | Wolf 2008 | Education | Cabinet share of CDU and FDP, CDU/CSU-led government, participation in government of FDP | o | School policy in the areas of school structures, fundamental pedagogical orientation, and school expenditures | Higher share of pupils in special needs schools (as opposed to teaching in general schools), higher number of teaching hours by teacher (but no effect on all day schools, rate of pupils repeating forms), higher expenditures | Right | Higher | Economic |
| 66 | Wolf and Heinz 2016 | Education | Cabinet share of CDU, CSU, and FDP | - | School expenditures per capita | None | Not analysed | No effect | Economic |

Summary of effects

| | | Economic policy | Societal policy |
|-----------------------|--------------|-----------------|-----------------|
| Policy content | Right | 21 | 11 |
| | Left | 1 | 0 |
| | Unclear | 1 | 0 |
| | No effect | 5 | 1 |
| | Not analysed | 23 | 3 |
| Spending | Lower | 8 | 2 |
| | Higher | 10 | 2 |
| | Unclear | 0 | 0 |
| | No effect | 11 | 1 |
| | Not analysed | 22 | 10 |

K.2.3 Participation in government of the Greens

Next, we analyse the effect of government participation for the party 'Bündnis 90/Die Grünen' (The Greens). This summarises various indicators which measure that – and the degree to which – the Greens are involved in the government. We analyse the Greens here separately for two reasons: 1. the particular interest of researchers in this effect, which is reflected in a notable number of tests (see the table on the following page), and 2. the effects of 'left parties', which we reported before, largely overlap with the effects of the participation in government of the SPD which has been the strongest – and from the 1950s until the mid-1980s the only – (both economically and societally) left party in Land governments.

The policy analyses show that 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). Moreover, the Greens grant more rights for prisoners when in government (Dose and Reus 2016; Rowe and Turner 2016). Surprisingly, the Greens do not increase spending more than other parties, even in education (Galli and Rossi 2002; Potrafke 2011; Wolf 2006), culture (Potrafke 2011; Tepe and Vanhuyse 2014), social welfare (Galli and Rossi 2002; Schneider 2010), and public transportation (Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008).

Effects of participation in government of the Greens

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|---|--------------------------------|---|------------------|---|--|--------------------------|--------------------|
| 1 | Bandau and Bothner 2020 | Law enforcement | Participation in government of Greens | + | Mandatory identification of police officers | Mandatory identification required | Left | Not analysed |
| 2 | Bauer-Blaschkowski 2020* | Immigration and integration | Cabinet share of Greens | o | Proportion of decentrally accommodated asylum seekers | Lower proportion | Right | Not analysed |
| 3 | Birkel 2008 | Law enforcement | Cabinet share of Greens | o | Number of full- and part-time police personnel per 100,000 inhabitants | Lower number | Not analysed | Lower |
| 4 | Blumenthal 2009 | Immigration and integration | Participation in government of Greens | + | Regulation (or lack thereof) of whether public employees and civil servants are allowed to wear religious symbols at work | Headscarves not banned | Left | Not analysed |
| 6 | Dose and Reus 2016 - Economic activity | Economic activity | Coalition format SPD-Greens | + | Content of shop opening laws (on a left-right scale) | More restrictions | Left | Not analysed |
| 7 | Dose and Reus 2016 - Criminal law | Criminal law | Coalition formats SPD-Greens and CDU-Greens | + | Content of laws regarding the enforcement of sentences for adults (on a left-right scale) | Fewer restrictions | Left | Not analysed |
| 8 | Ewert 2016 | Agriculture | Participation in government of Greens | + | Proportion of expenditures for agri-environmental measures out of all expenditures listed in the Land development programme for rural areas | Higher share of expenditures for agri-environmental measures | Left | Not analysed |
| 9 | Ewert et al. 2018 | Agriculture | Participation in government of Greens | - | Share of expenditures to support ecological agriculture and develop rural areas out of Land's overall budget received from the European Agricultural Fund for Rural Development | None | No effect | Not analysed |
| 10 | Galli and Rossi 2002 - Social welfare + health care | Social welfare and health care | Coalition format SPD-Greens | - | Land expenditures for health care and social security benefits as a percentage of GDP | None | Not analysed | No effect |
| 11 | Galli and Rossi 2002 - Education | Education | Coalition format SPD-Greens | - | Land expenditures for education as a percentage of GDP | None | Not analysed | No effect |
| 12 | Galli and Rossi 2002 - Transport | Transport | Coalition format SPD-Greens | - | Land expenditures for roads as a percentage of GDP | None | Not analysed | No effect |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|------------------------------------|--------------------------------|--|------------------|---|---|--------------------------|--------------------|
| 13 | Hartung and Hörisch 2018 | Environmental protection | Minister in charge of Greens | o | Regulation of genetically modified (GM) organisms (index consists of ban on GM crops on agriculture areas owned by a state, cultivation bans on GM crops around nature reserves, introduction of regional quality labels, and adoption of regional protein strategies) | More regulation | Left | Not analysed |
| 14 | Hildebrandt and Wolf 2016 | Environmental protection | Participation in government of Greens | - | Restrictiveness of nature conservation standards (law making is based on the right to deviate from federal law), measured by the following provisions: 1. restricting the scope of federal nature conservation law by issuing negative lists; 2. altering the basis of calculation for compensation payments and thus capping the costs for polluters; and 3. replacing bureaucratic measures with voluntary cooperative solutions. | None | No effect | Not analysed |
| 15 | Hörisch 2018 | Immigration and integration | Cabinet share and minister in charge of Greens | - | Expenditures per asylum seeker, (no) deportation to Afghanistan | None | No effect | No effect |
| 16 | Potrafke 2011 - Education | Education | Coalition format SPD-Greens | - | Change of expenditures for schools and universities relative to GDP | None | Not analysed | No effect |
| 17 | Potrafke 2011 - Culture | Culture | Coalition format SPD-Greens | + | Change of expenditures for culture relative to GDP | Lower expenditures | Not analysed | Lower |
| 18 | Reus 2014 | Social welfare and health care | Coalition formats SPD-Greens and CDU-Greens | + | Content of protection of non-smokers laws (degree of restrictiveness, positioning of laws on left-right scale) | More restrictions on smoking | Left | Not analysed |
| 19 | Rowe and Turner 2016 | Criminal law | Participation in government of Greens | + | Content of laws on the enforcement of sentences for adolescents and adults (various indicators, including aims, accommodation, open vs. closed prisons, access to therapy, work duty, and duty to cooperate and participate) | More frequent entitlement to single cells in youth prisons, more open prisons | Left | Not analysed |
| 20 | Schneider 2010 | Social welfare and health care | Coalition format SPD-Greens | - | Social security expenditures | None | Not analysed | No effect |
| 21 | Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008 | Transport | Participation in government of Greens | - | Change of the difference between public transport and road transport expenditure (shares of the overall budget) | None | Not analysed | No effect |
| 22 | Tepe and Vanhuysse 2014 | Culture | Cabinet share of Greens | - | Land's funding of theatres and orchestras per capita, number of employed artists in theatres and orchestras | None | Not analysed | No effect |
| 23 | Töller 2017 | Environmental protection | Coalition format SPD-Greens | o | Regulation of fracking, in particular 'unconventional' fracking | More regulation | Left | Not analysed |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|-----------------|--------------------------|-----------------------------------|------------------|---|--------------------|--------------------------|--------------------|
| 24 | Volkery 2007 | Environmental protection | Minister of Environment of Greens | + | Level of nature conservation standards, measured as the correct implementation of the Federal Nature Conservation Act and the 'filling in' of framework clauses within said Act | Higher standards | Left | Not analysed |
| 25 | Wolf 2006 | Education | Cabinet share of Greens | o | Education expenditures relative to GDP and per capita | Lower expenditures | Not analysed | Lower |

Summary of effects

| | | |
|-----------------------|--------------|----|
| Policy content | Right | 1 |
| | Left | 10 |
| | Unclear | 0 |
| | No effect | 3 |
| | Not analysed | 10 |
| Spending | Lower | 3 |
| | Higher | 0 |
| | Unclear | 0 |
| | No effect | 8 |
| | Not analysed | 13 |

K.2.4 Grand coalitions

As the last indicator of partisan theory, we analyse the so-called Grand Coalitions, which are governments consisting of CDU/CSU and SPD, which have been the two largest parties in many Land party systems for most of our investigation period. This coalition format is a mixed government. Thus, it complements the previously reported effects of right and left parties in government.

Grand Coalitions are associated with higher expenditures – than other governments – for internal security (Schniewind et al. 2010) and higher education (Oberndorfer and Steiner 2007), while evidence on social security (Galli and Rossi 2002; Schneider 2010), culture (Potrafke 2011; Schniewind et al. 2010), and education in general (Galli and Rossi 2002; Potrafke 2011; Schniewind et al. 2010) 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. Moreover, in the small number of content analyses, they tend to pass moderately left policies (for example, rather strong restrictions on smoking, Reus 2014).

Effects of Grand Coalitions

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|---|--------------------------------|-----------------|------------------|--|---------------------------------|--------------------------|--------------------|
| 1 | Dose and Reus 2016 - Economic activity | Economic activity | Grand Coalition | – | Content of shop opening laws (on a left-right scale) | None | No effect | Not analysed |
| 2 | Dose and Reus 2016 - Criminal law | Criminal law | Grand Coalition | + | Content of laws regarding the enforcement of sentences for adults (on a left-right scale) | Medium level of restrictions | Unclear | Not analysed |
| 3 | Galli and Rossi 2002 - Social welfare and health care | Social welfare and health care | Grand Coalition | o | Land expenditures for health care and social security benefits as a percentage of GDP | Lower expenditures | Not analysed | Lower |
| 4 | Galli and Rossi 2002 - Education | Education | Grand Coalition | o | Land expenditures for education as a percentage of GDP | Lower expenditures | Not analysed | Lower |
| 5 | Lanzendorf and Pasternack 2008 | Education | Grand Coalition | + | Content of higher education policy | No introduction of tuition fees | Left | Not analysed |
| 6 | Lanzendorf and Pasternack 2016 | Education | Grand Coalition | + | Content of higher education policy | No introduction of tuition fees | Left | Not analysed |
| 7 | Oberndorfer and Steiner 2007 | Education | Grand Coalition | + | Expenditures for higher education (basic funds) per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 8 | Potrafke 2011 - Education | Education | Grand Coalition | – | Change of expenditures for schools and universities relative to GDP | None | Not analysed | No effect |
| 9 | Potrafke 2011 - Culture | Culture | Grand Coalition | – | Change of expenditures for culture relative to GDP | None | Not analysed | No effect |
| 10 | Reus 2014 | Social welfare and health care | Grand Coalition | o | Content of protection of non-smokers laws (degree of restrictiveness, positioning of laws on left-right scale) | More restrictions | Left | Not analysed |
| 11 | Schneider 2010 | Social welfare and health care | Grand Coalition | + | Social security expenditures | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 12 | Schniewind et al. 2010 - Law enforcement | Law enforcement | Grand Coalition | o | Internal security expenditures per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 13 | Schniewind et al. 2010 - Education | Education | Grand Coalition | + | Expenditures for education and culture per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 14 | Stoiber and Töller 2016 | Criminal law | Grand Coalition | – | Privatisation of forensic commitment institutions | None | No effect | Not analysed |

Summary of effects

| | | |
|-----------------------|--------------|---|
| Policy content | Right | 0 |
| | Left | 3 |
| | Unclear | 1 |
| | No effect | 2 |
| | Not analysed | 8 |
| Spending | Lower | 2 |
| | Higher | 4 |
| | Unclear | 0 |
| | No effect | 2 |
| | Not analysed | 6 |

K.3 Socioeconomic determinism

Socioeconomic determinism is operationalised by many different indicators. Therefore, we selected two of them which were tested often enough to allow for an examination of their effects across several policy analyses: unemployment rate and urbanisation.

K.3.1 Unemployment rate

In the following, we only analyse the indicator unemployment rate, not the indicators youth unemployment rate or long-term unemployment rate, both of which were tested very rarely. For the unemployment rate, we find in the policy analyses 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 (regarding the latter: for teachers' salaries [Arends 2017], general and vocational schools [Baum and Seitz 2003], and schools and universities in general [Potrafke 2011]). 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).

Effects of unemployment rate

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|------------------------------|--|-------------------|---------------------------------------|---|---|--------------------------|--------------------|
| 1 | Arends 2017 | Education | Unemployment rate | + | Average monthly real gross salary for teachers employed as civil servants | Higher salary | Not analysed | Higher |
| 2 | Bauer-Blaschkowski 2020 | Immigration and integration | Unemployment rate | - | Proportion of decentrally accommodated asylum seekers | None | No effect | Not analysed |
| 3 | Baum and Seitz 2003 | Education | Unemployment rate | o | Expenditures for general and vocational schools per inhabitant of the target age group of such schools (divided into five types of expenditures) | Higher expenditures for school personnel and higher rate of teachers per pupil; no effect on overall education expenditures | Not analysed | Higher |
| 4 | Günther et al. 2019 | Immigration and integration | Unemployment rate | - | Health care provision to asylum seekers through (bureaucratic and stigmatising) vouchers by local social welfare office – as opposed to regular electronic health card by health insurances | None | No effect | Not analysed |
| 5 | Hörisch 2018* | Immigration and integration | Unemployment rate | + for expenditures, - for deportation | Expenditures per asylum seeker, (no) deportation to Afghanistan | Higher expenditures, no effect for willingness to deport to Afghanistan | No effect | Higher |
| 6 | Kohler 2004 | Employment relations and labour market | Unemployment rate | - | Level of activity and content of labour market policy (level of expenditures; structure of labour market promotion, for example with regard to regionalisation and co-financing of European Social Fund resources; labour market policy instruments such as promotion of vocational training, recruitment and start-up assistance; public employment) | None | No effect | No effect |
| 7 | Oberndorfer and Steiner 2007 | Education | Unemployment rate | + | Expenditures for higher education (basic funds) per capita | Lower expenditures | Not analysed | Lower |
| 8 | Potrafke 2011 - Education | Education | Unemployment rate | o | Change of expenditures for schools and universities relative to GDP | Higher school expenditures; no effect on higher education expenditures | Not analysed | Higher |
| 9 | Potrafke 2011 - Culture | Culture | Unemployment rate | - | Change of expenditures for culture relative to GDP | None | Not analysed | No effect |
| 10 | Rothgang and Wessel 2008 | Social welfare and health care | Unemployment rate | + | Expenditures for social policies | Higher expenditures | Not analysed | Higher |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|--------------------------|--|-------------------|------------------|--|--|--------------------------|--------------------|
| 11 | Schmid and Blancke 2001 | Employment relations and labour market | Unemployment rate | + | Labour market policy (indicators: willingness to innovate, depth of intervention / structural orientation of the measures, coordination with labour market and economic policy actors / regionalisation, orientation on the regular labour market, and expenditures). Based on these indicators Land labour market strategies are classified as pull, push, or stay. | Higher expenditures, more activity (more programmes) | Left | Higher |
| 12 | Schmid and Hedrich 2008* | Employment relations and labour market | Unemployment rate | + | Labour market expenditures (total expenditure, structural and socio-political expenditures, each per unemployed person) | Lower expenditures | Not analysed | Lower |
| 13 | Schmid et al. 2004 | Employment relations and labour market | Unemployment rate | + | Labour market policy (amount of expenditure, share of funds for initial training, share of funds for measures in the subsidised labour market) | Higher expenditures, especially for funding of infrastructure of active labour market policy | Not analysed | Higher |
| 14 | Stocker 2010 | Culture | Unemployment rate | - | Expenditures for culture | None | Not analysed | No effect |
| 15 | Wenzelburger 2013 | Taxation | Unemployment rate | + | Asset sales at the Land level | Higher sales | Right | Not analysed |

Summary of effects

| | | |
|-----------------------|--------------|---|
| Policy content | Right | 1 |
| | Left | 1 |
| | Unclear | 0 |
| | No effect | 4 |
| | Not analysed | 9 |
| Spending | Lower | 2 |
| | Higher | 7 |
| | Unclear | 0 |
| | No effect | 3 |
| | Not analysed | 3 |

K.3.2 Urbanisation

‘Urbanisation’ summarises various indicators which measure to which extent a Land is urban as opposed to rural. This includes the distinction between city and territorial states as well as the degree of urbanisation in territorial states (the latter being measured, e.g., by population density). 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 below the age of six (Busemeyer and Seitzl 2018). There is contradictory evidence on expenditures for police officers (Birkel 2008; Tepe and Vanhuysse 2013) and public transport (Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008; Schwedes and Ruhrort 2016).

Effects of urbanisation

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|--|-----------------------------|---|------------------|---|---|--------------------------|--------------------|
| 1 | Arends 2017 | Education | City states | - | Average monthly real gross salary for teachers employed as civil servants | None | Not analysed | No effect |
| 2 | Bauer-Blaschkowski 2020 | Immigration and integration | City states | + | Proportion of decentrally accommodated asylum seekers | Higher proportion | Left | Not analysed |
| 3 | Birkel 2008 | Law enforcement | Population density | - | Number of full- and part-time police personnel per 100,000 inhabitants | None | Not analysed | No effect |
| 4 | Busemeyer and Seitzl 2018 | Education | Population density | + | Public investments in early childhood education and care policy for children below the age of six years relative to GDP or population size and share thereof devoted to independent childcare institutions | Lower investments overall. Lower share of investments to independent institutions in the long-term, yet higher share of investments to independent institutions in the short-term. | Not analysed | Lower |
| 5 | Dose and Reus 2016 - Economic activity | Economic activity | Many larger cities within the Land, especially status of Berlin as capitol and metropolis | o | Content of shop opening laws (on a left-right scale) | Fewer restrictions on shop opening | Right | Not analysed |
| 6 | Haring 2010 | Law enforcement | Population density | - | Non-investment expenditures for mass and high-performance sports per capita | None | Not analysed | No effect |
| 7 | Henke and Pasternack 2018 | Education | City states | + | Growth of basic resources of institutions of higher education (overall and per student) | Higher growth | Not analysed | Higher |
| 8 | Jaedicke and Wollmann 1983 | Transport | Urbanisation degree and densification of cities | + | Social housing policies (funding profile with regard to new construction of social housing and handling of existing social housing up for rent) | Focus on financing social housing of flats rather than private homes (houses) | Left | Not analysed |
| 9 | Payk 2009 | Education | City states, share of rural areas | o | Organisation of school systems based on twenty-one indicators in the areas of selectivity, performance orientation, age of graduation, care, promotion, autonomy, control, cooperation, and market mechanisms (these areas cover in particular politically contentious issues, New Public Management reforms, and issues of school system governance with new educational findings) | Stronger controls of private schools, fewer performance levels (<i>Leistungsniveaus</i>), more flexibility regarding school entry, more monitoring, freer choice of schools; no effect for other indicators of the dependent variable | Unclear | Not analysed |
| 10 | Schmid and | Employment | City states | + | Labour market expenditures (total expenditure, struc- | Higher expenditures | Not analysed | Higher |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|------------------------------------|-----------------------------|---|------------------|---|---|--------------------------|--------------------|
| | Hedrich 2008 | relations and labour market | | | tural and socio-political expenditures, each per unemployed person) | | | |
| 11 | Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008 | Transport | Population density | o | Change of the difference between public transport and road transport expenditure (shares of the overall budget) | Difference between expenditures for public transport and for road transport becomes smaller over time | Not analysed | Higher |
| 12 | Schwedes and Ruhrort 2016 | Transport | Population density | – | Share of public transport in transport expenditures | None | Not analysed | No effect |
| 13 | Stocker 2010 | Culture | City states | o | Expenditures for culture | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 14 | Stocker 2010 | Culture | Population share residing in cities with more than 50,000 inhabitants | o | Expenditures for culture | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 15 | Tepe and Vanhuysse 2013 | Law enforcement | Population density | + | Number of police officers | Higher number | Not analysed | Higher |
| 16 | Volkery 2007 | Environmental protection | Population density | – | Level of nature conservation standards, measured as the correct implementation of the Federal Nature Conservation Act and the 'filling in' of framework clauses within said Act that require further Land legislation | None | No effect | Not analysed |

Summary of effects

| | | |
|-----------------------|--------------|----|
| Policy content | Right | 1 |
| | Left | 2 |
| | Unclear | 1 |
| | No effect | 1 |
| | Not analysed | 11 |
| Spending | Lower | 1 |
| | Higher | 6 |
| | Unclear | 0 |
| | No effect | 4 |
| | Not analysed | 5 |

K.4 Financial power

‘Financial power’ comprises various indicators that measure the extent of the financial means Länder possess. To summarise concrete effects over many analyses, we have classified the financial indicators from the policy analyses into the overarching scheme ‘low vs. high financial power’. The indicators in the table on the following page are formulated in a manner that a high value represents high financial power. If in the policy analysis a high value of the indicator stands for low financial power (e.g. ‘debt per capita’), we reverse the indicator (to e.g. ‘low debt per capita’) so that all indicators in the table go in the same direction and we can aggregate the effects for financial power. We mark a reversal of the indicator by a double asterisk (**) in the column ‘Indicator’.

We find that financial power correlates positively with spending in slightly more than half of the tests. This positive association applies to public employment (Dose and Wolfes 2016; Schmidt 1980) and labour market promotion (Malik 2008) as well as expenditures on youth policy (Beinborn et al. 2018) and (partially) on care and childcare (Andronescu and Carnes 2015; Busemeyer and Seitzl 2018; Pabst 2002). It is also mostly confirmed in education (Block et al. 1993; Potrafke 2011; Schmidt 1980; Wolf 2006, 2008; Wolf and Heinz 2016), in which the influence of financial power was examined most frequently. There is contradictory evidence, however, on the question of whether higher financial power leads to more employed teachers (Tepe and Vanhuysse 2009) and higher teachers’ salaries (Arends 2017). The influence of financial power on economic activity in a narrower sense has not yet been investigated, which constitutes a research desideratum.

Effects of financial power

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|-----------------------------------|--------------------------------|---|------------------|--|---|--------------------------|--------------------|
| 1 | Andronescu and Carnes 2015 | Social welfare and health care | GDP per capita | o | Percentage of children aged under three enrolled in day-care services provision as a proxy of Land expenditures for child care | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 2 | Arends 2017 | Education | Public spending to GDP ratio | - | Average monthly real gross salary for teachers employed as civil servants | None | Not analysed | No effect |
| 3 | Arends 2017 | Education | GDP per capita | - | Average monthly real gross salary for teachers employed as civil servants | None | Not analysed | No effect |
| 4 | Arends 2017 | Education | Wage level of employees who are not marginally employed | + | Average monthly real gross salary for teachers employed as civil servants | Higher salaries | Not analysed | Higher |
| 5 | Bauer-Blaschkowski 2020 | Immigration and integration | Purchasing power per capita (as proxy) | - | Proportion of decentrally accommodated asylum seekers | None | No effect | Not analysed |
| 6 | Baum and Seitz 2003 | Education | Land revenues per capita | - | Expenditures for general and vocational schools per inhabitant of the target age group of such schools (divided into five types of expenditures) | None | Not analysed | No effect |
| 7 | Beinborn et al. 2018 | Social welfare and health care | Low debt level per capita** | + | Level of governmental activity in the so called "independent youth policy" in four focus areas (activities regarding "participation", "visibility and information", "perspective", and "European dimension of the measures") | Higher level of activity | Left | Higher |
| 8 | Birkel 2008* | Law enforcement | GDP per capita | + | Number of full- and part-time police personnel per 100,000 inhabitants | Lower number of police personnel | Not analysed | Lower |
| 9 | Block et al. 1993 | Education | Low debt level per capita** | o | Expenditures for education per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 10 | Bussemeyer and Seitzl 2018 | Education | GDP per capita | o | Public investments in early childhood education and care policy for children below the age of six years relative to GDP or population size and share thereof devoted to independent childcare institutions | Higher investments; higher share for private institutions | Not analysed | Higher |
| 11 | Dose and Reus 2016 - Criminal law | Criminal law | Low level of strained budgetary situation** | - | Content of laws regarding the enforcement of sentences for adults (on a left-right scale) | None | No effect | Not analysed |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|---|--|--|------------------|---|--|--------------------------|--------------------|
| 12 | Dose and Reus 2016 - Employment relations + labour market | Employment relations and labour market | Low level of strained budgetary situation** | + | Content of civil service career laws | More promotion opportunities; higher attractiveness of civil service for employees | Unclear | Not analysed |
| 13 | Dose and Wolfes 2016 | Employment relations and labour market | Low debt to GDP ratio** | + | Amount of Land civil servants' salary (for the salary groups A 5, A 9, and A 13) | Higher salaries | Not analysed | Higher |
| 14 | Günther et al. 2019 | Immigration and integration | Low level of debt per capita of municipalities and the Land** | + | Health care provision to asylum seekers through (bureaucratic and stigmatising) vouchers by local social welfare office – as opposed to regular electronic health card by health insurances | Provision of vouchers by local social welfare office | Right | Not analysed |
| 15 | Haring 2010 | Law enforcement | Donors (as opposed to recipients) in horizontal fiscal equalisation scheme | o | Non-investment expenditures for mass and high-performance sports per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 16 | Haring 2010 | Law enforcement | Revenues from lottery tax per capita | o | Non-investment expenditures for mass and high-performance sports per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 17 | Haring 2010 | Law enforcement | GDP per capita | o | Non-investment expenditures for mass and high-performance sports per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 18 | Hildebrandt 2016 | Taxation | Low interest expenditure per capita** | – | Rate of real estate transfer tax | None | Not analysed | No effect |
| 19 | Hörisch 2018 | Immigration and integration | GDP per capita | + | Expenditures per asylum seeker, (no) deportation to Afghanistan | Higher expenditures; no deportation to Afghanistan | Left | Higher |
| 20 | Hörisch 2018 | Immigration and integration | Low debt level** | – | Expenditures per asylum seeker, (no) deportation to Afghanistan | None | No effect | No effect |
| 21 | Jeffery et al. 2014 | Employment relations and labour market | Amount of received or expended funds in the horizontal fiscal equalisation | – | Monthly civil servants' salary for salary group A5-1 | None | Not analysed | No effect |
| 22 | Krause and Potrafke 2019 | Taxation | Low level of debt per capita** | – | Rate of real estate transfer tax | None | No effect | Not analysed |
| 23 | Krause and Potrafke 2019 | Taxation | Shared taxes per capita | – | Rate of real estate transfer tax | None | No effect | Not analysed |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|------------------------------|--|---|------------------|---|---|--------------------------|--------------------|
| 24 | Malik 2008 | Employment relations and labour market | High level of budgetary scope | + | Expenditures for active labour market policy and the choice of labour market policy priorities and main beneficiary groups | Higher expenditures; different priorities (not specified) | Unclear | Higher |
| 25 | Oberndorfer and Steiner 2007 | Education | Low debt level per capita** | - | Expenditures for higher education (basic funds) per capita | None | Not analysed | No effect |
| 26 | Pabst 2002 | Social welfare and health care | Positive budgetary situation | o | Measures of the Land care policy for the implementation of the newly introduced long-term care insurance (indicators: social welfare relief, total relief, investment cost financing, type of inpatient care, type of outpatient care, needs planning, degree of centralisation, Land care committee, existence of local care conferences, and promotion of networking) | Higher expenditures/activity | Not analysed | Higher |
| 27 | Payk 2009 | Education | Tax revenues per capita, low debt level per capita** | o | Organisation of school systems based on twenty-one indicators in the areas of selectivity, performance orientation, age of graduation, care, promotion, autonomy, control, cooperation, and market mechanisms (these areas cover in particular politically contentious issues, New Public Management reforms, and issues of school system governance with new educational findings) | Influence on organisation of school systems (not specified) | Unclear | Not analysed |
| 28 | Potrafke 2011 - Education | Education | Low debt level** | o | Change of expenditures for schools and universities relative to GDP | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 29 | Potrafke 2011 - Education | Education | Amount of expended (rather than received) funds in the horizontal fiscal equalisation | - | Change of expenditures for schools and universities relative to GDP | None | Not analysed | No effect |
| 30 | Potrafke 2011 - Culture | Culture | Low debt level** | - | Change of expenditures for culture relative to GDP | None | Not analysed | No effect |
| 31 | Potrafke 2011 - Culture | Culture | Amount of expended (rather than received) funds in the horizontal fiscal equalisation | - | Change of expenditures for culture relative to GDP | None | Not analysed | No effect |
| 32 | Reintjes 2019 | Employment relations and labour market | Positive budgetary situation | + | Content of civil service law (<i>Beamtendienstrecht</i>) | Higher salaries + pensions; more promotions, new opportunities for further qualification on the job | Left | Higher |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|---|--|---|------------------|--|---|--------------------------|--------------------|
| 33 | Schmidt 1980 - Education | Education | Rich (as opposed to poor) Länder | + | Various indicators of education expenditures and content of education policy: education expenditure per capita and as a proportion of total spending, science expenditure per capita, pupils per teacher, sectarian schools, denominational teacher training, legal anchoring of educational leave for employees | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 34 | Schmidt 1980 - Law enforcement | Law enforcement | Rich (as opposed to poor) Länder | + | Internal security expenditures per capita and as a share of total spending, content of the Radicals Decree | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 35 | Schmidt 1980 - Transport | Transport | Rich (as opposed to poor) Länder | - | Expenditures for transport and communication per capita | None | Not analysed | No effect |
| 36 | Schmidt 1980 - Employment relations + labour market | Employment relations and labour market | Rich (as opposed to poor) Länder | + | Public employees per capita, gross expenditures for public employment per capita | Higher expenditures, more personnel | Not analysed | Higher |
| 37 | Schuster 1997 | Social welfare and health care | Donor (as opposed to recipient) in horizontal equalisation scheme | o | Women's policy (promotion of women in education and public service, women's research, child care and Land child allowance, abortion, and women's shelters) | Higher number of places in day nurseries (<i>Krippen</i>); lower increase in the number of places in day nurseries; lower increase in the number of places in after school facilities (<i>Hor-te</i>) | Not analysed | Unclear |
| 38 | Stern 2000 | Education | Lower consolidation needs (indicators are not listed) | - | Educational decisions (on important topics) | None | No effect | Not analysed |
| 39 | Stocker 2010 | Culture | Tax revenues per capita | - | Expenditures for culture | None | Not analysed | No effect |
| 40 | Stocker 2010 | Culture | Expenditures (as opposed to revenues) from the horizontal equalisation scheme and supplementary federal grants per capita | + | Expenditures for culture | Lower expenditures | Not analysed | Lower |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|-------------------------|--------------------------------|--|------------------|---|--|--------------------------|--------------------|
| 41 | Stocker 2010 | Culture | Low credit market debt per capita** | o | Expenditures for culture | Lower expenditures | Not analysed | Lower |
| 42 | Stoy 2016 | Social welfare and health care | Positive budgetary situation | + | Supply management of the socio-political infrastructure (in the areas of day nurseries, hospitals, and inpatient care facilities) | No change of investment support in the health care sector to lump sum investment system (as opposed to a change) | Unclear | Not analysed |
| 43 | Tepe and Vanhuysse 2009 | Education | Level of tax revenues | - | Number of newly hired teachers and change in full-time equivalents of teachers in public schools | None | Not analysed | No effect |
| 44 | Tepe and Vanhuysse 2009 | Education | Low credit market debt to GDP ratio** | o | Number of newly hired teachers and change in full-time equivalents of teachers in public schools | Higher expenditures (no reduction in full time equivalents as opposed to reduction) | Not analysed | Higher |
| 45 | Tepe and Vanhuysse 2013 | Law enforcement | Low debt level per capita** | - | Number of police officers | None | Not analysed | No effect |
| 46 | Tepe and Vanhuysse 2014 | Culture | Low credit market debt per capita** | o | Land's funding of theatres and orchestras per capita, number of employed artists in theatres and orchestras | Higher expenditures (more funding) | Not analysed | Higher |
| 47 | Volkery 2007 | Environmental protection | GDP per capita | - | Level of nature conservation standards, measured as the correct implementation of the Federal Nature Conservation Act and the 'filling in' of framework clauses within said Act | None | No effect | Not analysed |
| 48 | Volkery 2007 | Environmental protection | GDP growth | - | Level of nature conservation standards, measured as the correct implementation of the Federal Nature Conservation Act and the 'filling in' of framework clauses within said Act | None | No effect | Not analysed |
| 49 | Wenzelburger 2013 | Taxation | Low debt rate per capita** | + | Asset sales at the Land level | More asset sales | Right | Not analysed |
| 50 | Wenzelburger 2013 | Taxation | Positive financial balance per capita | - | Asset sales at the Land level | None | No effect | Not analysed |
| 51 | Wolf 2006 | Education | Tax revenues per capita | + | Education expenditures relative to GDP and per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 52 | Wolf 2006 | Education | Low amount of net borrowing per capita** | + | Education expenditures relative to GDP and per capita | Lower expenditures | Not analysed | Lower |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|---------------------|--------------|--|------------------|---|---|--------------------------|--------------------|
| 53 | Wolf 2006 | Education | Negative balance from fiscal equalisation scheme per capita (=being a donor) | + | Education expenditures relative to GDP and per capita | Lower expenditures | Not analysed | Lower |
| 54 | Wolf 2008 | Education | Tax revenues per capita after fiscal equalisation | o | School policy in the areas of school structures, fundamental pedagogical orientation, and school expenditures | Higher expenditures; more all-day schools | Left | Higher |
| 55 | Wolf 2008 | Education | Low debt level per capita** | + | School policy in the areas of school structures, fundamental pedagogical orientation, and school expenditures | Higher expenditures | No effect | Higher |
| 56 | Wolf and Heinz 2016 | Education | Low debt level per capita** | + | School expenditures per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |

Summary of effects

| | | |
|-----------------------|--------------|----|
| Policy content | Right | 2 |
| | Left | 4 |
| | Unclear | 4 |
| | No effect | 10 |
| | Not analysed | 36 |
| Spending | Lower | 5 |
| | Higher | 23 |
| | Unclear | 1 |
| | No effect | 14 |
| | Not analysed | 13 |

K.5 Institutions

Institutionalism combines many different factors, which also unfold specific influences depending on the policy field. Thus it is difficult to summarise concrete effects across policy fields. Two institutionalist concepts have been tested in a sufficient large number of policy analyses to make a discussion of their effects meaningful. First, ‘path dependency’ summarises various indicators that measure policy legacies and path dependencies (broadly following historical institutionalist arguments). The policy analyses show path dependencies, for instance, for agricultural and educational spending, which is based on previous spending patterns (Ewert 2016; Henke and Pasternack 2018; Wolf 2006), and for the regulation of fracking, which is influenced by the established economic structure (Töller 2017). For path dependencies, it does not make sense to aggregate right and left policy and lower and higher spending effects (as we did for the other theories) because the direction of the effect depends on the specific path considered and the paths are too diverse to be aggregated. Therefore, we do not distinguish between right and left policy and lower and higher spending effects in the summary below the table. Instead we note the number of policy analyses in which either of these effects is found. In the table, we select one specific path (e.g. high expenditures in the previous year) and report its effect, yet, the opposite path (e.g. low expenditures in the previous year) could have equally been chosen for display in the table. As a result of our examination, we notice a large research gap with regard to detailed qualitative studies of long-term path dependencies. As a second institutionalist concept, ‘veto players’ summarise various indicators that operationalise the concepts of veto players and veto points. Their evaluation confirms that they have specific effects depending on the policy field.

Effects of path dependency

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|---------------------------|--------------------------------|---|------------------|--|--|--------------------------|--------------------|
| 1 | Beinborn et al. 2018 | Social welfare and health care | Previous level of activity and expenditures for youth work and youth social work per young inhabitant | - | Level of governmental activity in the so called "independent youth policy" in four focus areas (activities regarding "participation", "visibility and information", "perspective", and "European dimension of the measures") | None (the opposite effect is found: higher expenditures in the past lead to lower activity in the present) | No effect | Not analysed |
| 2 | Blumenthal 2009 | Immigration and integration | Historic and cultural traditions | o | Regulation (or lack thereof) of whether public employees and civil servants are allowed to wear religious symbols at work | Particular development paths that impact the regulation/ban of religious symbols | Unclear | Not analysed |
| 3 | Ewert 2016 | Agriculture | Generous funding tradition | + | Proportion of expenditures for agri-environmental measures out of all expenditures listed in the Land development programme for rural areas | Generous funding tradition leads to higher proportion of expenditures for agri-environmental measures. Expenditure structure from previous Land programmes has to be partially continued in new programmes | Left | Not analysed |
| 4 | Henke and Pasternack 2018 | Education | High previous level of expenditures | + | Growth of basic resources of institutions of higher education (overall and per student) | Lower growth | Not analysed | Lower |
| 5 | Stocker 2010 | Culture | General government activity, measured as share of government consumption in gross national income (policy legacy) | - | Expenditures for culture | None | Not analysed | No effect |
| 6 | Töller 2017 | Environmental protection | Long time period in which conventional fracking has already been executed | + | Regulation of fracking, in particular 'unconventional' fracking | Lower regulation of unconventional fracking (due to established industry with many jobs, Land revenues from this industry, well-known and experienced benefits of fracking) | Right | Not analysed |
| 7 | Wenzelburger 2013 | Taxation | Assets per capita (policy legacy resulting from previous asset sales) | + | Asset sales at the Land level | Higher sales | Right | Not analysed |
| 8 | Wolf 2006 | Education | Education expenditures of previous year (policy legacy) | + | Education expenditures relative to GDP and per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|-----------------|--------------|--|------------------|---|---|--------------------------|--------------------|
| 9 | Wolf 2006 | Education | Budgeting process (orientation to the previous budget, [same] actors involved) | + | Education expenditures relative to GDP and per capita | Similar (structure of) expenditures as in the previous year (higher expenditures of a Land continue over time, lower expenditures of a Land continue over time) | Not analysed | Unclear |

Summary of effects

| | | |
|-----------------------|-----------------|---|
| Policy content | Right or left | 3 |
| | Unclear | 1 |
| | No effect | 1 |
| | Not analysed | 3 |
| Spending | Lower or higher | 2 |
| | Unclear | 1 |
| | No effect | 1 |
| | Not analysed | 5 |

Effects of veto players

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|----------------------|--|---|------------------|--|--|--------------------------|--------------------|
| 1 | Dose and Wolfes 2016 | Employment relations and labour market | Number of veto players in government | o | Amount of Land civil servants' salary (for the salary groups A 5, A 9, and A 13) | Lower amount of salary | Not analysed | Lower |
| 2 | Reus 2014 | Social welfare and health care | Number of and ideological distance between veto players | o | Content of protection of non-smokers laws (degree of restrictiveness, positioning of laws on left-right scale) | Veto players limited change according to their preferences, e.g. SPD and Greens only allowed the laws to become as moderate as the Federal Constitutional Court mandated but not more moderate. Prior to the court judgment, SPD and Greens as coalition partners pushed for very restrictive laws (compared to the status quo), so a strong change from the status quo. | Unclear | Not analysed |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|---------------------|--|---|------------------|--|---------------------|--------------------------|--------------------|
| 3 | Stocker 2010 | Culture | Number of partisan veto players (measured as effective number of parties) | o | Expenditures for culture | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 4 | Stocker 2010 | Culture | Programmatic congruence within the government coalition | – | Expenditures for culture | None | Not analysed | No effect |
| 5 | Wenzelburger 2013 | Taxation | Ideological distance between parties in government | + | Asset sales at the Land level | Lower sales | Left | Not analysed |
| 6 | Jeffery et al. 2014 | Employment relations and labour market | Institutional constraint index | + | Monthly civil servants' salary for salary group A5-1 | Higher salaries | Not analysed | Higher |

Summary of effects

| | | |
|-----------------------|--------------|---|
| Policy content | Right | 0 |
| | Left | 1 |
| | Unclear | 1 |
| | No effect | 0 |
| | Not analysed | 4 |
| Spending | Lower | 1 |
| | Higher | 2 |
| | Unclear | 0 |
| | No effect | 1 |
| | Not analysed | 2 |

K.6 Public opinion

‘Public opinion’ includes cross-policy fields and issue-specific attitudes, attitudes derived from religion, and public opinion. Due of this heterogeneity we present the effects in the table on the following page organised in four groups of indicators: a) share of Catholics (policy analyses no. 1-5), b) share of Protestants (no. 6-7), c) share of Christians (no. 8-10), d) other indicators relating to religion (no. 11-13), e) attitudes not derived from religion (no. 14-19), and f) public opinion (no. 20-22).

We only verbalise the effects for the share of Catholics because the other indicators are only tested in a very small number of policy analyses. Four out of five policy analyses show that a higher share of Catholics correlates with lower spending (Andronescu and Carnes 2015; Schuster 1997; Wolf 2006, 2008). 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.

Effects of public opinion

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|----------------------------|--------------------------------|---|------------------|--|---|--------------------------|--------------------|
| 1 | Andronescu and Carnes 2015 | Social welfare and health care | Share of Catholics | + | Percentage of children aged under three enrolled in day-care services provision as a proxy of Land expenditures for child care | Lower share as a proxy of lower expenditures | Not analysed | Lower |
| 2 | Schuster 1997 | Social welfare and health care | Catholic (as opposed to Protestant) majority of Land population | o | Women's policy (promotion of women in education and public service, women's research, child care and Land child allowance, abortion, and women's shelters) | Higher provision of kindergartens, lower provision of after school care centres (<i>Hort</i>) and smaller staff of equal opportunities officers; no effect on number of gender professorships, existence of women support plans and equal opportunity laws, and spending for women's shelters | Right | Lower |
| 3 | Stocker 2010 | Culture | Share of Catholics | - | Expenditures for culture | None | Not analysed | No effect |
| 4 | Wolf 2006 | Education | Share of Catholics | + | Education expenditures relative to GDP and per capita | Lower expenditures | Not analysed | Lower |
| 5 | Wolf 2008 | Education | Share of Catholics | o | School policy in the areas of school structures, fundamental pedagogical orientation, and school expenditures | Lower number of schooling hours per pupil; no effect on number of pupils per teacher, number of grade repeaters, and number of pupils at special needs schools | Not analysed | Lower |
| 6 | Wolf 2006 | Education | Share of Protestants | + | Education expenditures relative to GDP and per capita | Lower expenditures | Not analysed | Lower |
| 7 | Wolf 2008 | Education | Share of Protestants | + | School policy in the areas of school structures, fundamental pedagogical orientation, and school expenditures | More grade repeater | Unclear | No effect |
| 8 | Hörisch 2018 | Immigration and integration | Share of Christians | - | Expenditures per asylum seeker, (no) deportation to Afghanistan | None | No effect | No effect |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|-------------------------|-----------------------------|--|------------------|---|--|--------------------------|--------------------|
| 9 | Wolf 2006 | Education | Share of church members (i.e. share of Christians) | + | Education expenditures relative to GDP and per capita | Lower expenditures | Not analysed | Lower |
| 10 | Wolf and Heinz 2016 | Education | Share of church members (i.e. share of Christians) | + | School expenditures per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 11 | Blumenthal 2009 | Immigration and integration | Relevance of religion and religious denomination in society in general | + | Regulation (or lack thereof) of whether public employees and civil servants are allowed to wear religious symbols at work | Ban of headscarf but not of Christian religious symbols | Right | Not analysed |
| 12 | Blumenthal 2012 | Immigration and integration | Christian influence (relationship between government and churches) | + | Introduction of Islamic religious instruction | Islamic religious instruction is introduced or introduced more comprehensively | Unclear | Not analysed |
| 13 | Euchner 2018 | Immigration and integration | Closeness of relationship between the state and Christian churches | + | Presence of Islamic religious education | Absence of Islamic religious education | Right | Not analysed |
| 14 | Bauer-Blaschkowski 2020 | Immigration and integration | Proportion of voters with an attitude critical of asylum and party identification among all voters with party identification of the respective party | + | Proportion of decentrally accommodated asylum seekers | Lower proportion | Right | Not analysed |
| 15 | Hörisch 2018 | Immigration and integration | Number of extreme right / right-wing violent crimes per capita (as a proxy for extreme right attitudes) | - | Expenditures per asylum seeker, (no) deportation to Afghanistan | None | No effect | No effect |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|-------------------------------|--|---|------------------|---|--|--------------------------|--------------------|
| 16 | Günther et al. 2019 | Immigration and integration | Share of foreigners (used as proxy for extent of negative role schemata towards foreigners) | – | Health care provision to asylum seekers through (bureaucratic and stigmatising) vouchers by local social welfare office – as opposed to regular electronic health card by health insurances | None | No effect | Not analysed |
| 17 | Krause and Po- trafke 2019 | Taxation | Share of rightwing/leftwing voters in federal elections | – | Rate of real estate transfer tax | None | No effect | Not analysed |
| 18 | Pabst 2002 | Social welfare and health care | Care policy values, attitudes, and knowledge | + | Measures of the Land care policy for the implementation of the newly introduced long-term care insurance (indicators: social welfare relief, total relief, investment cost financing, type of inpatient care, type of outpatient care, needs planning, degree of centralisation, Land care committee, existence of local care conferences, and promotion of networking) | The indicator influences the general regulatory approach towards and the aims of care policy. It, for example, influences whether support of investments for new care places is based on objects such as care homes or on subjects such as patients, i.e. whether steering or the financial support of patients is at the forefront. Moreover, the indicator affects whether all patients or only poor patients are financially supported. Also the type of funding investments of care facilities depends on the indicator, for example, project funding is chosen when there is scepticism towards private actors. | Unclear | Not analysed |
| 19 | Reintjes 2019 | Employment relations and labour market | Federalism attitudes, tradition of civil service, and priority of public sector | + | Content of civil service law | Competitive federalism attitudes and a high priority of the public sector lead to unique solutions that are different from other Länder, as a consequence political preferences (such as the flexibilisation of civil servants law and higher salaries) are implemented without being concerned that the respective Land stands on its own | Unclear | Not analysed |
| 20 | Bandau and Bothner 2020 | Law enforcement | Search frequency for “police violence” in Google (public salience) | + | Mandatory identification of police officers | Mandatory identification required | Left | Not analysed |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|-----------------|--------------------------------|---|------------------|--|--|--------------------------|--------------------|
| 21 | Reus 2014 | Social welfare and health care | Public opinion / media | + | Content of protection of non-smokers laws (degree of restrictiveness, positioning of laws on left-right scale) | More restrictions in non-smokers laws (thus, no liberal law), yet not fully restrictive laws either | Left | Not analysed |
| 22 | Töller 2017 | Environmental protection | Public opinion fears health and environmental damage rather than job losses | + | Regulation of fracking, in particular 'unconventional' fracking | More regulation/ban of fracking (if, however, public opinion predominantly fears job losses, then less regulation of fracking) | Left | Not analysed |

Summary of effects: only for share of Catholics (policy analyses no. 1-5)

| | | |
|-----------------------|--------------|---|
| Policy content | Right | 1 |
| | Left | 0 |
| | Unclear | 0 |
| | No effect | 0 |
| | Not analysed | 4 |
| Spending | Lower | 4 |
| | Higher | 0 |
| | Unclear | 0 |
| | No effect | 1 |
| | Not analysed | 0 |

K.7 East/West

'East/West' refers to the differentiation between the Eastern and the Western Länder. We find that in slightly more than half of the tests the Eastern Länder spend more (childcare [Andronescu and Carnes 2015], sports promotion [Haring 2010], and mostly in education [Henke and Pasternack 2018; Schniewind et al. 2010; Wolf 2006, 2008]). No differences in spending were shown in culture (Stocker 2010) and domestic policy (Schniewind et al. 2010). Two points should be addressed regarding these findings. First, the differences between the policy fields are not due to different investigation periods. This would be the case if, for example, certain policy fields were investigated only in the 1990s and others only in the 2000s. To substantiate this claim, we present the investigation periods of the policy analyses in an additional table below the table that lists the effects in the individual policy analyses. Second, the East/West distinction is an area-specific combination of socioeconomic conditions, financial power, public opinion, and path dependencies, resulting from the 40-year division before reunification. Thus the question arises whether the East/West difference has a unique predictive value that goes beyond what is already measured by the underlying theories. To answer this question, we note for each policy analysis in which the East/West factor is tested whether socioeconomic conditions, financial power, public opinion, and path dependencies are also tested and thus controlled for (see the afore-mentioned additional table further below). We find that all policy analyses that test the East/West distinction control for socioeconomic conditions and most of them also for financial power. Only few of the analyses that test the East/West differentiation additionally control for public opinion and path dependencies, however, these factors have a lower predictive power in all eighty-five policy analyses than socioeconomic conditions and financial power. Overall, this suggests a unique predictive value of the East/West distinction that goes beyond what is already measured by the underlying theories. Finally, we identify a considerable research gap in how the East/West difference shapes policy contents, which has hardly been analysed.

Effects of East/West

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|----------------------------|--|------------------------|------------------|---|---|--------------------------|--------------------|
| 1 | Andronescu and Carnes 2015 | Social welfare and health care | Eastern Länder (dummy) | + | Percentage of children aged under three enrolled in daycare services provision as a proxy of Land expenditures for child care | Higher share as a proxy of higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 2 | Arends 2017 | Education | Eastern Länder (dummy) | - | Average monthly real gross salary for teachers employed as civil servants | None | Not analysed | No effect |
| 3 | Busemeyer and Seitzl 2018 | Education | Eastern Länder (dummy) | - | Public investments in early childhood education and care policy for children below the age of six years relative to GDP or population size and share thereof devoted to independent childcare institutions | None | Not analysed | No effect |
| 4 | Haring 2010 | Law enforcement | Eastern Länder (dummy) | + | Non-investment expenditures for mass and high-performance sports per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 5 | Henke and Pasternack 2018 | Education | Eastern Länder (dummy) | + | Growth of basic resources of institutions of higher education (overall and per student) | Higher growth | Not analysed | Higher |
| 6 | Hörisch 2018 | Immigration and integration | Eastern Länder (dummy) | + | Expenditures per asylum seeker, (no) deportation to Afghanistan | Lower expenditures and willingness to deport to Afghanistan | Right | Lower |
| 7 | Jeffery et al. 2014 | Employment relations and labour market | Eastern Länder (dummy) | - | Monthly civil servants' salary for salary group A5-1 | None | Not analysed | No effect |
| 8 | Payk 2009 | Education | Eastern Länder (dummy) | + | Organisation of school systems based on twenty-one indicators in the areas of selectivity, performance orientation, age of graduation, care, promotion, autonomy, control, cooperation, and market mechanisms (these areas cover in particular politically contentious issues, New Public Management reforms, and issues of school system governance with new educational findings) | Stronger controls of private schools, fewer performance levels (<i>Leistungsniveaus</i>), more flexibility regarding school entry, lower institutionalisation of primary schools which guarantee schooling and caring for pupils for fixed hours, more monitoring | Unclear | Not analysed |
| 9 | Schmid and Hedrich 2008 | Employment relations and labour market | Eastern Länder (dummy) | + | Labour market expenditures (total expenditure, structural and socio-political expenditures, each per unemployed person) | Higher expenditures | Not analysed | Higher |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|--|-----------------|------------------------|------------------|---|--|--------------------------|--------------------|
| 10 | Schniewind et al. 2010 - Law enforcement | Law enforcement | Eastern Länder (dummy) | - | Internal security expenditures per capita | None | Not analysed | No effect |
| 11 | Schniewind et al. 2010 - Education | Education | Eastern Länder (dummy) | + | Expenditures for education and culture per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 12 | Stocker 2010 | Culture | Eastern Länder (dummy) | - | Expenditures for culture | None | Not analysed | No effect |
| 13 | Wenzelburger 2013 | Taxation | Eastern Länder (dummy) | + | Asset sales at the Land level | Lower sales | Left | Not analysed |
| 14 | Wolf 2006 | Education | Eastern Länder (dummy) | + | Education expenditures relative to GDP and per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 15 | Wolf 2008 | Education | Eastern Länder (dummy) | + | School policy in the areas of school structures, fundamental pedagogical orientation, and school expenditures | Fewer pupils per teacher, more schooling hours per pupil, fewer grade repeater, more pupils at special needs schools | Unclear | Higher |

Summary of effects

| | | |
|-----------------------|--------------|----|
| Policy content | Right | 1 |
| | Left | 1 |
| | Unclear | 2 |
| | No effect | 0 |
| | Not analysed | 11 |
| Spending | Lower | 1 |
| | Higher | 7 |
| | Unclear | 0 |
| | No effect | 5 |
| | Not analysed | 2 |

Test of underlying theories when East/West is tested and investigation period

| No. | Policy analysis | Socioeconomic determinism tested? | Financial power tested? | Public opinion tested? | Path dependency tested? | Investigation period |
|------------|--|--|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| 1 | Andronescu and Carnes 2015 | Yes | Yes | Yes | No | 2005-2011 |
| 2 | Arends 2017 | Yes | Yes | No | No | 2004-2014 |
| 3 | Busemeyer and Seitzl 2018 | Yes | Yes | No | No | 1992-2010 |
| 4 | Haring 2010 | Yes | Yes | No | No | 2000-2004 |
| 5 | Henke and Pasternack 2018 | Yes | No | No | Yes | 2004-2013 |
| 6 | Hörisch 2018 | Yes | Yes | Yes | No | 2015-2016 |
| 7 | Jeffery et al. 2014 | Yes | No | No | No | 2003-2012 |
| 8 | Payk 2009 | Yes | Yes | No | No | 2001-2006 |
| 9 | Schmid and Hedrich 2008 | Yes | No | No | No | 2001-2006 |
| 10 | Schniewind et al. 2010 - Law enforcement | Yes | No | No | No | 1992-2005 |
| 11 | Schniewind et al. 2010 - Education | Yes | No | No | No | 1992-2005 |
| 12 | Stocker 2010 | Yes | Yes | Yes | Yes | 1995-2007 |
| 13 | Wenzelburger 2013 | Yes | Yes | No | Yes | 1995-2007 |
| 14 | Wolf 2006 | Yes | Yes | Yes | Yes | 1992-2002 |
| 15 | Wolf 2008 | Yes | Yes | Yes | No | 1992-2004 |

K.8 Interest groups

'Interest groups' summarises various indicators of the impact of voluntary organisations that seek to influence policy-making through lobbying or participation in corporatist structures. 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), expenditures for culture (Federal Association of Artists, Stocker 2010), and the presence of Islamic religious education (Muslim religious organisations, Euchner 2018). The low number of tests of interest groups 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; yet, these often informal actions are difficult for researchers to trace.

Effects of interest groups

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|---------------------------|--|--|------------------|---|---|--------------------------|--------------------|
| 1 | Beinborn et al. 2018 | Social welfare and health care | Seat share of youth associations in Land council for youth welfare | - | Level of governmental activity in the so called "independent youth policy" in four focus areas (activities regarding "participation", "visibility and information", "perspective", and "European dimension of the measures") | None | No effect | Not analysed |
| 2 | Dose and Wolfes 2016 | Employment relations and labour market | Membership in collective bargaining association of the Länder which allows for specific trade union influence | + | Amount of Land civil servants' salary (for the salary groups A 5, A 9, and A 13) | Higher salaries (i.e. Länder who are members pay higher salaries) | Not analysed | Higher |
| 3 | Euchner 2018 | Immigration and integration | Governance capacity of Muslim religious organisations | + | Presence of Islamic religious education | Islamic religious education takes place | Left | Not analysed |
| 4 | Ewert 2016 | Agriculture | Strength of farmers' associations | + | Proportion of expenditures for agri-environmental measures out of all expenditures listed in the Land development programme for rural areas | Higher proportion | Not analysed | Higher |
| 5 | Haring 2010 | Law enforcement | Existence of Land sports conference | - | Non-investment expenditures for mass and high-performance sports per capita | None | Not analysed | No effect |
| 6 | Haring 2010 | Law enforcement | Structure of sports federations | - | Non-investment expenditures for mass and high-performance sports per capita | None | Not analysed | No effect |
| 7 | Haring 2010* | Law enforcement | Degree of organisation of sports clubs | o | Non-investment expenditures for mass and high-performance sports per capita | Lower expenditures | Not analysed | Lower |
| 8 | Hartung and Hörisch 2018* | Environmental protection | Degree of organisation of 'Nature and Biodiversity Conservation Union' (NABU) and 'German Federation for the Environment and Nature Conservation' (BUND) | + | Regulation of genetically modified (GM) organisms (index consists of ban on GM crops on agriculture areas owned by a state, cultivation bans on GM crops around nature reserves, introduction of regional quality labels, and adoption of regional protein strategies) | Less strict regulations | Right | Not analysed |
| 9 | Pabst 2002 | Social welfare and health care | Access of welfare organisations to the government | + | Measures of the Land care policy for the implementation of the newly introduced long-term care insurance (indicators: social welfare relief, total relief, investment cost financing, type of inpatient care, type of outpatient care, needs planning, degree of centralisation, Land care committee, existence of local care conferences, and promotion of networking) | Corporatism between government and welfare organisations remains intact | Unclear | Not analysed |

| No. | Policy analysis | Policy field | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|-------------------------|--|---|------------------|---|---|--------------------------|--------------------|
| 10 | Reintjes 2019 | Employment relations and labour market | Power resources of German Civil Service Federation (dbb) and its ideological proximity to the party of the Prime Minister / the government | o | Content of civil service law (<i>Beamten-dienstrecht</i>) | Flexibilisation of non-financial part of civil service law, e.g. reducing the number of career track groups | Right | Not analysed |
| 11 | Reintjes 2019 | Employment relations and labour market | Power resources of German Trade Union Confederation (DGB) and its ideological proximity to the party of the Prime Minister / the government | o | Content of civil service law (<i>Beamten-dienstrecht</i>) | More co-determination (e.g. by staff council), no/lower flexibilisation of non-financial part of civil service law, e.g. not much more performance-based pay and performance assessment | Left | Not analysed |
| 12 | Reus 2014 | Social welfare and health care | Influence of tobacco lobby on decision-making | - | Content of protection of non-smokers laws (degree of restrictiveness, positioning of laws on left-right scale) | None | No effect | Not analysed |
| 13 | Sack 2010 | Employment relations and labour market | Position of unions and medium-sized associations and chambers | o | Introduction and content of regulations regarding the adherence to collective bargaining agreements in Land procurement law | Introduction of these regulations (as opposed to a non-introduction) | Left | Not analysed |
| 14 | Schmid and Hedrich 2008 | Employment relations and labour market | Union density of German Trade Union Confederation's (DGB) unions | - | Labour market expenditures (total expenditure, structural and socio-political expenditures, each per unemployed person) | None | Not analysed | No effect |
| 15 | Stocker 2010 | Culture | Degree of organisation of 'Federal Association of Artists' (<i>Bundesverband der Bildenden Künstlerinnen und Künstler</i>) | + | Expenditures for culture | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 16 | Stocker 2010 | Culture | Degree of organisation of 'Society for Cultural Policy' (<i>Kulturpolitische Gesellschaft</i>) | - | Expenditures for culture | None | Not analysed | No effect |
| 17 | Volkery 2007 | Environmental protection | Degree of organisation of relevant nature conservation associations | - | Level of nature conservation standards, measured as the correct implementation of the Federal Nature Conservation Act and the 'filling in' of framework clauses within said Act | None | No effect | Not analysed |
| 18 | Wolf 2006 | Education | Union density of German Trade Union Confederation (DGB) | o | Education expenditures relative to GDP and per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |

Summary of effects

| | | |
|-----------------------|--------------|---|
| Policy content | Right | 2 |
| | Left | 3 |
| | Unclear | 1 |
| | No effect | 3 |
| | Not analysed | 9 |
| Spending | Lower | 1 |
| | Higher | 4 |
| | Unclear | 0 |
| | No effect | 4 |
| | Not analysed | 9 |

K.9 References

| Short title | Full title |
|----------------------------|---|
| Andronesco and Carnes 2015 | Andronesco, Cristina G., and Matthew E. Carnes. 2015. 'Value Coalitions and Policy Change: The Impact of Gendered Patterns of Work, Religion and Partisanship on Childcare Policy across German States.' <i>Journal of European Social Policy</i> 25 (2): 159–174. |
| Arends 2017 | Arends, Helge. 2017. 'Equal Living Conditions vs. Cultural Sovereignty? Federalism Reform, Educational Poverty and Spatial Inequalities in Germany.' <i>Publius: The Journal of Federalism</i> 47 (4): 673–706. |
| Bandau and Bothner 2020 | Bandau, Frank, and Fabio Bothner. 2020. 'Die Einführung der Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte: Ein QCA-basierter Bundesländervergleich.' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> 14: 3–31. |
| Bauer-Blaschkowski 2020 | Bauer-Blaschkowski, Svenja. 2020. 'Politik nach Präferenzlage oder pragmatisches Problemlösen? Landesregierungen und die Unterbringung von Asylbewerbern (1995-2016).' <i>der moderne staat</i> 13 (1): 1–26. |
| Baum and Seitz 2003 | Baum, Britta, and Helmut Seitz. 2003. 'Demographischer Wandel und Bildungsausgaben: Empirische Evidenz für die westdeutschen Länder.' <i>Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung</i> 72 (2): 205–219. |
| Beinborn et al. 2018 | Beinborn, Niclas, Stephan Grohs, Renate Reiter, and Nicolas Ullrich. 2018. '„Eigenständige Jugendpolitik“: Varianz in den Ländern.' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> 12 (4): 743–762. |
| Berzel 2019 | Berzel, Alexander. 2019. 'Trade-offs zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik – Policy-Präferenzen von Landesregierungen im Vergleich.' <i>der moderne staat</i> 12 (2): 434–463. |
| Birkel 2008 | Birkel, Christoph. 2008a. <i>Gewaltkriminalität: Zur Bedeutung von Politikproduktion und parteipolitischer Färbung der Landesregierungen</i> . Forschungsberichte des Instituts für Soziologie. Der Hallesche Graureiher 2008, 2008-2, Halle. Birkel, Christoph. 2008b. 'Gewaltkriminalität: Zur Bedeutung von Politikproduktion und parteipolitischer Färbung der Landesregierungen.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich</i> , edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 89–112. Wiesbaden: VS. |
| Block et al. 1993 | Block, Rainer, Herbert Ehsmajor-Griesmann, and Klaus Klemm. 1993. 'Perspektiven der Bildungsfinanzierung.' <i>Recht der Jugend und des Bildungswesens</i> 41 (1): 2–18. |
| Blumenthal 2009 | Blumenthal, Julia von. 2009. <i>Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung</i> . Baden-Baden: Nomos. |
| Blumenthal 2012 | Blumenthal, Julia von. 2012. 'Migrationspolitik nach der Föderalismusreform: Zentralisierung und Dezentralisierung im deutschen Mehrebenensystem.' <i>Jahrbuch des Föderalismus 2012</i> , edited by Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung, 125–137. Baden-Baden: Nomos. |

| Short title | Full title |
|----------------------------|--|
| Busemeyer and Seitzl 2018 | Busemeyer, Marius, and Lina Seitzl. 2018. 'The Partisan Politics of Early Childhood Education in the German Länder.' <i>Journal of Public Policy</i> 38 (2): 243–274. |
| Dose and Reus 2016 | Dose, Nicolai, and Iris Reus. 2016. 'The Effect of Reformed Legislative Competences on Länder Policy-making: Determinants of Fragmentation and Uniformity.' <i>Regional & Federal Studies</i> 26 (5): 625–644. |
| Dose and Wolfes 2016 | Dose, Nicolai, and Felix Wolfes. 2016. 'Die Höhe der Beamtenbesoldung in den Ländern. Der Versuch einer Erklärung: Parteiendifferenzhypothese oder Verschuldungsdruck?' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> 9 (4): 267–293. |
| Euchner 2018 | Euchner, Eva-Maria. 2018. 'Regulating Islamic religious education in German states. A question of deviating state-church relationships in education.' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> 12 (1): 93–109. |
| Ewert 2016 | Ewert, Stefan. 2016. 'Landwirtschaftspolitik und die Entwicklung des ländlichen Raums – neue Felder der Politik der Bundesländer.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 233–257. Wiesbaden: VS. |
| Ewert et al. 2018 | Ewert, Stefan, Michael Jankowski, and Jochen Müller. 2018. 'Politikpositionen von Regierungen im Ländervergleich. Heterogenität am Beispiel der Agrarpolitik.' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> , 12 (4): 683–702. |
| Galli and Rossi 2002 | Galli, Emma, and Stefania P.S. Rossi. 2002. 'Political Budget Cycles: The Case of the Western German Länder.' <i>Public Choice</i> 110 (3–4): 283–303. |
| Günther et al. 2019 | Günther, Wolfgang, Dennis Kurrek, and Annette Elisabeth Töller. 2019. 'Ein starker Fall für die Parteiendifferenztheorie: Die Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende in den Bundesländern.' <i>Zeitschrift für Politikwissenschaft</i> 29: 361–392. |
| Haring 2010 | Haring, Merten. 2010. <i>Sportförderung in Deutschland. Eine vergleichende Analyse der Bundesländer</i> . Wiesbaden: VS. |
| Hartung and Hörisch 2018 | Hartung, Ulrich, and Felix Hörisch. 2018. 'Regulation vs Symbolic Policy-making: Genetically Modified Organisms in the German States.' <i>German Politics</i> 27 (3): 380–400. |
| Henke and Pasternack 2018 | Henke, Justus, and Peer Pasternack. 2018. 'Kein systematischer Zusammenhang. Politische Zusammensetzungen der Landesregierungen und die Finanzausstattung der Hochschulen.' <i>Die Hochschule: Journal für Wissenschaft und Bildung</i> 27 (1–2): 219–235. |
| Henkes 2008 | Henkes, Christian. 2008. 'Integrationspolitik in den Bundesländern?' In <i>Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich</i> , edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 113–136. Wiesbaden: VS. |
| Hildebrandt 2016 | Hildebrandt, Achim. 2016. 'Die Finanzpolitik der Länder nach den Föderalismusreformen: Begrenzte Spielräume, fortdauernde Unterschiede.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 115–137. Wiesbaden: VS. |
| Hildebrandt and Wolf 2016 | Hildebrandt, Achim, and Frieder Wolf. 2016. 'How Much of a Sea-change? Land Policies after the Reforms of Federalism.' <i>German Politics</i> 25 (2): 227–242. |
| Hörisch 2018 | Hörisch, Felix. 2018. 'Asylpolitik im Bundesländervergleich. Eine fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis.' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> 12 (4): 783–803. |
| Jaedicke and Wollmann 1983 | Jaedicke, Wolfgang, and Hellmut Wollmann. 1983. 'Wohnungsbauförderung im Bundesländervergleich: Macht Landespolitik einen Unterschied?' <i>Bauwelt</i> 74 (12): 437–443. |
| Jeffery et al. 2014 | Jeffery, Charlie, Niccole M. Pamphilis, Carolyn Rowe, and Ed Turner. 2014. 'Regional Policy Variation in Germany: The Diversity of Living Conditions in a 'Unitary Federal State'.' <i>Journal of European Public Policy</i> 21 (9): 1350–1366. |
| Kohler 2004 | Kohler, Harald. 2004. <i>Die Arbeitsmarktförderung der beiden Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen in den Jahren von 1990 bis 2000. Eine Politik im Kontext institutioneller und finanzieller Zwänge und Verflechtungsstrukturen einer Mehrebenenpolitik</i> . Hamburg: Dr. Kovac. |
| Krause and | Krause, Manuela, and Niklas Potrafke. 2019. <i>The Real Estate Transfer Tax and Government</i> |

| Short title | Full title |
|--------------------------------|--|
| Potrafke 2019 | <i>Ideology: Evidence from the German States.</i> ifo Working Paper, No. 302, Munich. |
| Lanzendorf and Pasternack 2008 | Lanzendorf, Ute, and Peer Pasternack. 2008. 'Landeshochschulpolitiken.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich</i> , edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 43–66. Wiesbaden: VS. |
| Lanzendorf and Pasternack 2016 | Lanzendorf, Ute, and Peer Pasternack. 2016: 'Landeshochschulpolitiken nach der Föderalismusreform.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 35–59. Wiesbaden: VS. |
| Leunig and Pock 2010 | Leunig, Sven, and Martin Pock. 2010. 'Landespolitik nach der Föderalismusreform I'. In <i>Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich</i> , edited by Julia von Blumenthal and Stephan Bröchler, 157–175. Wiesbaden: VS. |
| Malik 2008 | Malik, Corinna. 2008. <i>Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer nach den Hartz-Reformen.</i> WZB Discussion Paper, No. SP I 2008-103. |
| Oberndorfer and Steiner 2007 | Oberndorfer, Ulrich, and Viktor Steiner. 2007. 'Generationen- oder Parteienkonflikt? Eine empirische Analyse der deutschen Hochschulausgaben.' <i>Perspektiven der Wirtschaftspolitik</i> 8 (2): 165–183. |
| Pabst 2002 | Pabst, Stefan. 2002. <i>Implementation sozialpolitischer Programme im Föderalismus. Pflegepolitischer Wandel in Ländern und Kommunen mit Einführung der Pflegeversicherung.</i> Berlin: Logos. |
| Payk 2009 | Payk, Bernhard. 2009. <i>Deutsche Schulpolitik nach dem PISA-Schock. Wie die Bundesländer auf die Legitimationskrise des Schulsystems reagieren.</i> Hamburg: Verlag Dr. Kovac. |
| Potrafke 2011 | Potrafke, Niklas. 2011. 'Public Expenditures on Education and Cultural Affairs in the West German States: Does Government Ideology Influence the Budget Composition?' <i>German Economic Review</i> 12 (1): 124–145. |
| Reintjes 2019 | Reintjes, Matthias. 2019. <i>Dienstrechtsreformen der deutschen Länder. Eine vergleichende Politikfeldanalyse.</i> Wiesbaden: VS. |
| Reus 2014 | Reus, Iris. 2014. 'Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung.' <i>der moderne staat</i> 7 (1): 157–172. Reus, Iris. 2016a. 'On a Successful Road to 'More Federalism' in Länder Politics?' <i>German Politics</i> 25 (2): 210–226. Reus, Iris. 2016b. 'Die Wirtschaftspolitik der Länder.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 183–207. Wiesbaden: VS. |
| Rothgang and Wessel 2008 | Rothgang, Heinz, and Anna Caroline Wessel. 2008. 'Sozialpolitik in den Bundesländern.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich</i> , edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 137–172. Wiesbaden: VS. |
| Rowe and Turner 2016 | Rowe, Carolyn, and Ed Turner. 2016a. 'Let's Stick Together? Explaining Boundaries to Territorial Policy Variation: The Case of Germany's Prisons Legislation.' <i>German Politics</i> 25 (2): 193–209. Rowe, Carolyn, and Ed Turner. 2016b. 'Justice and Prisons Policy.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 87–114. Wiesbaden: VS. |
| Sack 2010 | Sack, Detlef. 2010. 'Europäisierungsdruck und Parteiendifferenz in den deutschen Bundesländern. Die Rechtsprechung des EuGH und die Novellierung von Tariftreueregelungen.' <i>Politische Vierteljahresschrift</i> 51 (4): 619–642. |
| Sack and Sarter 2018 | Sack, Detlef, and E.K. Sarter. 2018. 'Policy-Varianz durch Europäisierung? Zur Wettbewerbs- und Vergabepolitik der deutschen Länder.' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> 12 (4): 735–742. |
| Schmid 2002 | Schmid, Josef. 2002. 'Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat in Bundesstaaten.' In <i>Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive</i> , edited by Arthur Benz and Gerhard Lehbruch, 279–305. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. |

| Short title | Full title |
|------------------------------------|---|
| Schmid and Blancke 2001 | Schmid, Josef, and Susanne Blancke. 2001. <i>Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus</i> . Berlin: edition sigma. |
| Schmid and Hedrich 2008 | Schmid, Josef, and Horst Hedrich. 2008. 'Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in den Bundesländern: Differenzierungen und Differenzen.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich</i> , edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 193–214. Wiesbaden: VS. |
| Schmid et al. 2004 | Schmid, Josef, Ute Hörmann, Dirk Maier, and Christian Steffen. 2004. <i>Wer macht was in der Arbeitsmarktpolitik? Maßnahmen und Mitteleinsatz in den westdeutschen Bundesländern</i> . Münster: LIT. |
| Schmidt 1980 | Schmidt, Manfred G. 1980. <i>CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern</i> . Frankfurt/New York: Campus. |
| Schneider 2010 | Schneider, Christina J. 2010. 'Fighting with One Hand Tied behind the Back: Political Budget Cycles in the West German States.' <i>Public Choice</i> 142 (1–2): 125–150. |
| Schniewind et al. 2010 | Schniewind, Aline, Markus Freitag, and Adrian Vatter. 2010. 'Die Staatstätigkeit großer Koalitionen. Eine Analyse der Bildungs- und Sicherheitsausgaben im Vergleich der Bundesländer.' In <i>Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen</i> , edited by Markus Freitag and Adrian Vatter, 179–201. Münster: LIT. |
| Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008 | Schöller-Schwedes, Oliver, and Lisa Ruhrort. 2008. 'Länderverkehrspolitik.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich</i> , edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 235–256. Wiesbaden: VS. |
| Schuster 1997 | Schuster, Anke. 1997. <i>Frauenpolitik zwischen parteipolitischer Programmatik und Wirklichkeit. Ein Bundesländervergleich</i> . Berlin: Pro Universitate Verlag. |
| Seeger 2003 | Seeger, Bertram. 2003. <i>Umweltpolitik in den 16 Ländern: Wahlprogramme und Regierungshandeln. Ein Bundesländervergleich</i> . Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. |
| Stern 2000 | Stern, Jutta. 2000. <i>Programme versus Pragmatik. Parteien und ihre Programme als Einfluß- und Gestaltungsgröße auf bildungspolitische Entscheidungsprozesse</i> . Frankfurt: Peter Lang/Europäischer Verlag der Wissenschaften. |
| Stocker 2010 | Stocker, Rainer. 2010. 'Die Kulturpolitik der deutschen Bundesländer im Vergleich.' In <i>Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen</i> , edited by Markus Freitag and Adrian Vatter, 203–233. Berlin: LIT. |
| Stoiber and Töller 2016 | Stoiber, Michael, and Annette Elisabeth Töller. 2016. 'Ursachen der Privatisierung des Maßregelvollzugs in Deutschland. Eine QCA im Bundesländervergleich.' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> 10 (1): 9–36. |
| Stoy 2016 | Stoy, Volquart. 2016a. <i>Föderale Vielfalt im unitarischen Sozialstaat. Die sozialpolitische Angebotssteuerung der deutschen Länder</i> . Wiesbaden: VS. Stoy, Volquart. 2016b. 'Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 339–363. Wiesbaden: VS. |
| Tepe and Vanhuyse 2009 | Tepe, Markus, and Pieter Vanhuyse. 2009. 'Educational Business Cycles. The Political Economy of Teacher Hiring across German States, 1992–2004.' <i>Public Choice</i> 139 (1–2): 61–82. |
| Tepe and Vanhuyse 2013 | Tepe, Markus, and Pieter Vanhuyse. 2013: 'Cops for Hire? The Political Economy of Police Employment in the German States.' <i>Journal of Public Policy</i> 33 (2): 165–199. |
| Tepe and Vanhuyse 2014 | Tepe, Markus, and Pieter Vanhuyse. 2014: 'A Vote at the Opera? The Political Economy of Public Theatres and Orchestras in the German States.' <i>European Journal of Political Economy</i> 36: 254–273. |
| Töller 2017 | Töller, Annette Elisabeth. 2017. 'Verkehrte Welt? Parteien(in)differenz in der Umweltpolitik am Beispiel der Regulierung des Frackings.' <i>Zeitschrift für Politikwissenschaft</i> 27 (2): 131–160. |
| Turner 2011 | Turner, Ed. 2011. <i>Political Parties and Public Policy in the German Länder. When Parties</i> |

| Short title | Full title |
|---------------------|--|
| | <i>Matter</i> . Basingstoke: Palgrave Macmillan. |
| Volkery 2007 | Volkery, Axel. 2007. <i>Föderalismus und Naturschutz. Anatomie eines Spannungsfelds</i> . Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag. |
| Wenzelburger 2013 | Wenzelburger, Georg. 2013. 'Das goldene Zeitalter der Vermögensverkäufe – Die Determinanten der Einmalerlöse der Bundesländer 1995-2007.' <i>Politische Vierteljahresschrift</i> 54 (1): 111–154. |
| Wolf 2006 | Wolf, Frieder. 2006. <i>Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich. Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Varianz?</i> Berlin: LIT. Wolf, Frieder. 2007. 'Die Bildungsausgaben der Bundesländer: Bestimmungsfaktoren und sozialpolitische Relevanz.' <i>Zeitschrift für Sozialreform</i> 53 (1): 31–56. |
| Wolf 2008 | Wolf, Frieder. 2008. 'Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich</i> , edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 21–41. Wiesbaden: VS. |
| Wolf and Heinz 2016 | Wolf, Frieder, and Dominic Heinz. 2016. 'Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede. In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 10–34. Wiesbaden: VS. |

L) Underlying data for “Predictors of Land policy output: Policy content and spending compared” (section 5.2)

In this chapter, we provide further information on the predictive power of the theories for policy analyses on spending and policy content. Specifically, we present and discuss the data that is behind the statements in section 5.2 of the article to make them more transparent. For general information on the effects of the indicators discussed here, see online appendix K.

Parties

Partisan effects are markedly more frequent in policy content than in spending. They predict the variance well in slightly more than half of all policy content analyses (58 per cent) and almost always (91 per cent) at least partially. For spending, the share of high predictive power is only 32 per cent and of at least partial predictive power merely 61 per cent. This could be due to low Land tax autonomy which limits governing parties’ ability to implement their spending-related preferences.

We now compare the predictive power of parties for content as opposed to spending analyses for each policy field. The following table lists the number of policy analyses that show high (+), partial (o), and no (–) predictive power, by policy field and by content and spending analyses.

| Policy field | Content | | | Spending | | |
|--|---------|---|---|----------|---|---|
| | + | o | – | + | o | – |
| Social welfare and health care | 6 | 1 | 0 | 2 | 2 | 2 |
| Education | 6 | 1 | 0 | 4 | 5 | 3 |
| Law enforcement | 2 | 0 | 0 | 3 | 1 | 2 |
| Environmental protection | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Employment relations and labour market | 2 | 2 | 2 | 6 | 2 | 2 |
| Immigration and integration | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Economic activity | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| Transport | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 |

Note: Taxation is omitted because it only features one policy analysis.

We find that parties predict contents better than spending in four policy fields: social welfare and health care, education, environmental protection, and law enforcement. Remarkably, in six out of seven analyses in which parties were tested in social welfare and health care as well as in education, they fully predict policy contents, whereas their influence on spending is mixed. For example, partisan effects were found regarding the selectivity of the school system and the performance pressure in elementary schools (Payk 2009), the extension of comprehensive schools (Turner 2011), and the support for religious schools (Schmidt 1980). Moreover, parties matter for the protection of non-smokers (Reus 2014), the integration of the disabled (Schmidt 1980), emancipatory women's policy (Schuster 1997), and the extension of institutional childcare (Turner 2011). A full list of party effects (from the perspective of left parties) in education and social welfare and health care is available in the two tables on the following pages.

The table above also shows that for employment relations and labour market, the opposite applies as parties are better at predicting expenditures. In the remaining three policy fields in which parties were tested for both content and spending effects (immigration and integration, economic activity, and transport), either no clear difference is apparent or the number of tests is too low for a meaningful comparison.

Policy analyses testing 'left party' effects in education

| No. | Policy analysis | Indicators | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|----------------------------------|---|------------------|---|--|--------------------------|--------------------|
| 1 | Busemeyer and Seitzl 2018 | Participation in government of left parties | + | Public investments in early childhood education and care policy for children below the age of six years relative to GDP or population size and share thereof devoted to independent childcare institutions | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 2 | Galli and Rossi 2002 - Education | Left-led governments and coalition formats SPD, SPD-FDP, and SPD-Greens | - | Land expenditures for education as a percentage of GDP | None | Not analysed | No effect |
| 3 | Henke and Pasternack 2018 | SPD-dominated government | o | Growth of basic resources of institutions of higher education (overall and per student) | Lower growth | Not analysed | Lower |
| 4 | Lanzendorf and Pasternack 2008 | SPD-dominated government | + | Content of higher education policy | No introduction of tuition fees | Left | Not analysed |
| 5 | Lanzendorf and Pasternack 2016 | SPD-dominated government | + | Content of higher education policy | No introduction of tuition fees | Left | Not analysed |
| 6 | Oberndorfer and Steiner 2007 | Left government | o | Expenditures for higher education (basic funds) per capita | Lower expenditures | Not analysed | Lower |
| 7 | Payk 2009 | SPD government, SPD-led government, and SPD strength | + | Organisation of school systems based on twenty-one indicators in the areas of selectivity, performance orientation, age of graduation, care, promotion, autonomy, control, cooperation, and market mechanisms | Lower selectivity of the school system, lower performance pressure in elementary school, lower autonomy of schools regarding personnel | Left | Not analysed |
| 8 | Potrafke 2011 - Education | Left Prime Minister (except for Grand Coalitions) | o | Change of expenditures for schools and universities relative to GDP | Higher expenditures for schools but not for universities | Not analysed | Higher |
| 9 | Schmid 2002 - Education | Participation in government of SPD | o | Number of teachers per capita, expenditures for universities per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |

| No. | Policy analysis | Indicators | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|------------------------------------|---|------------------|--|--|--------------------------|--------------------|
| 10 | Schmidt 1980 - Education | Participation in government of SPD | + | Various indicators of education expenditures and content of education policy: education expenditure per capita and as a proportion of total spending, science expenditure per capita, pupils per teacher, sectarian schools, denominational teacher training, legal anchoring of educational leave for employees | Higher expenditures, more teachers per pupil, paid educational leave for employees established, less support for religious schools (<i>Bekenntnisschulen</i>) and for the role of religion in school instruction generally | Left | Higher |
| 11 | Schniewind et al. 2010 - Education | Seat share of left parties | + | Expenditures for education and culture per capita | Lower expenditures | Not analysed | Lower |
| 12 | Stern 2000 | SPD-led government | + | Educational decisions (on important topics) | Concepts that are based on integration and support rather than selection, more participation in educational policy, more decentralised decision-making | Left | Not analysed |
| 13 | Tepe and Vanhuyse 2009 | SPD government, cabinet share of left parties | - | Number of newly hired teachers and change in full-time equivalents of teachers in public schools | None | Not analysed | No effect |
| 14 | Turner 2011 - Education | Prime Minister of SPD | + | Content of education policy (including school structure, examinations, and quality management) | Strengthening of comprehensive schools | Left | Not analysed |
| 15 | Wolf 2006 | Cabinet share of SPD | + | Education expenditures relative to GDP and per capita | Lower expenditures | Not analysed | Lower |
| 16 | Wolf 2008 | Cabinet share of SPD, SPD-led government, and participation in government of Greens | o | School policy in the areas of school structures, fundamental pedagogical orientation, and school expenditures | Higher number of teaching hours for pupils, lower expenditures (but no effect on all day schools, rate of pupils repeating forms) | Left | Lower |
| 17 | Wolf and Heinz 2016 | Cabinet share of SPD, Greens, and The Left | - | School expenditures per capita | None | Not analysed | No effect |

Policy analyses testing 'left party' effects in social welfare and health care

| No. | Policy analysis | Indicators | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|---|---|------------------|---|---|--------------------------|--------------------|
| 1 | Andronescu and Carnes 2015 | Left Prime Minister | + | Percentage of children aged under three enrolled in daycare services provision as a proxy of Land expenditures for child care | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 2 | Beinborn et al. 2018 | Left governments, left-led governments, and left-led Grand Coalitions | o | Level of governmental activity in the so called "independent youth policy" in four focus areas (activities regarding "participation", "visibility and information", "perspective", and "European dimension of the measures") | Higher activity | Left | Not analysed |
| 3 | Galli and Rossi 2002 - Social welfare + health care | Left-led governments and coalition formats SPD, SPD-FDP, and SPD-Greens | - | Land expenditures for health care and social security benefits as a percentage of GDP | None | Not analysed | No effect |
| 4 | Pabst 2002 | SPD-led government | + | Measures of the Land care policy for the implementation of the newly introduced long-term care insurance (indicators: social welfare relief, total relief, investment cost financing, type of inpatient care, type of outpatient care, needs planning, degree of centralisation, Land care committee, existence of local care conferences, and promotion of networking) | Care planning and control by the government (as opposed to the market), centralised decision-making | Left | Not analysed |
| 5 | Reus 2014 | Coalition formats SPD-CDU, SPD-Greens, and SPD-The Left | + | Content of protection of non-smokers laws (degree of restrictiveness, positioning of laws on left-right scale) | More restrictions on smoking | Left | Not analysed |
| 6 | Rothgang and Wessel 2008 | Cabinet share of SPD | o | Expenditures for social policies | Overall none (higher expenditures in children and youth aid and care, lower expenditures in hospitals, no effect for social security) | Not analysed | Unclear |

| No. | Policy analysis | Indicators | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV | Effect on policy content | Effect on spending |
|-----|---|---|------------------|--|---|--------------------------|--------------------|
| 7 | Schmid 2002 - Social welfare + health care | Participation in government of SPD | o | Expenditures for social welfare per capita | Higher expenditures | Not analysed | Higher |
| 8 | Schmidt 1980 - Social welfare + health care | Participation in government of SPD | + | Various indicators of social welfare expenditure: social welfare expenditure per capita, expenditures on health care, sports and recreation per capita, places in workshops for disabled people per capita, expenditure on mental health institutions, inhabitants per licensed neurologist and per specialised psychotherapist, number of beds in public psychotherapeutic and in specialised psychiatric hospitals | Higher expenditures and more medical staff, beds and doctors; more support for the integration of the disabled (more working contracts for the disabled, more jobs in work shops, higher teacher per pupil ratio) | Left | Higher |
| 9 | Schneider 2010 | Participation in government of SPD and coalition formats SPD, SPD-FDP, and SPD-Greens | - | Social security expenditures | None | Not analysed | No effect |
| 10 | Schuster 1997 | Governmental party with highest cabinet share: SPD | + | Women's policy (promotion of women in education and public service, women's research, child care and Land child allowance, abortion, and women's shelters) | Emancipatory women's policy | Left | Not analysed |
| 11 | Stoy 2016 | Left government | + | Supply management of the socio-political infrastructure (in the areas of day nurseries, hospitals, and inpatient care facilities) | More hierarchical steering | Unclear | Not analysed |
| 12 | Turner 2011 - Social welfare + health care | Prime Minister of SPD | + | Content of child care policy (including expansion, fees, flexibility of the service provision, and level of regulation) | Strong extension of institutional childcare | Left | Not analysed |

Financial power

Financial power has a slightly stronger effect on spending than content. While it provides a systematic prediction in only every seventh spending analysis (14 per cent) – compared with every sixth content analysis (18 per cent) –, it offers an at least partial prediction in every third spending analysis (32 per cent) – compared with every fourth content study (24 per cent). This surprisingly rather small difference presumably results from policy contents often having financial implications.

Laws on policy content can have direct and indirect financial implications. We discuss this now in a general form, but use examples from the Land policy analyses evaluated as much as possible, providing their references in brackets. Laws have a direct financial impact when they inevitably and irrespective of their particular implementation lead to increased or decreased revenues or expenditures of a Land compared to the status quo ex ante. This relates firstly to laws which change the extent of public infrastructures (such as the expansion of all-day schools [Wolf 2008] or lay out specifically defined rights of addressees of the law towards the Land (such as increases in the promotion opportunities in the civil service [Dose and Reus 2016; Reintjes 2019])). Such laws have a direct yet partial financial impact as changes in public infrastructure and individual rights are more or less encompassing. Secondly, some laws are exclusively dedicated to the collection or distribution of a Land's budgetary resources and thus have a direct and full financial impact (such as increases in the salary and pension of Land civil servants [Reintjes 2019], asset sales [Wenzelburger 2013], or tax cuts). On the other hand, laws have an indirect financial impact when they incur higher or lower follow-up costs compared to the status quo on the Land if the objectives and instruments of the laws are implemented correctly. For example, the correct implementation of a law that imposes additional regulation on private actors requires more controls on the part of the Land and increases its personnel expenditures. Among the policy analyses evaluated, school systems (Payk 2009), health care investment systems (Stoy 2016) and youth policies (Beinborn et al. 2018) have specific implementation costs. As another example, (the lack of) deportations to the insecure Afghanistan create(s) different short-term and long-term costs (Hörisch 2018).

We now compare the predictive power of financial power for content as opposed to spending analyses for each policy field. The following table lists the number of policy analyses that show high (+), partial (o) and no (–) predictive power, by policy field and by content and spending analyses.

| Policy field | Content | | | Spending | | |
|--|---------|---|---|----------|---|---|
| | + | o | – | + | o | – |
| Social welfare and health care | 0 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| Education | 1 | 2 | 1 | 6 | 4 | 6 |
| Environmental protection | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Employment relations and labour market | 3 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 |
| Law enforcement | 0 | 0 | 0 | 2 | 3 | 1 |
| Immigration and integration | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Taxation | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 |
| Culture | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 3 |

Note: Criminal law und transport are omitted because they only feature one policy analysis each.

We find that financial power impacts spending as compared to policy content particularly on law enforcement and social welfare and health care. For example, higher financial power increases internal security expenditures (e.g. Schmidt 1980) and expenditures for child care (Andronescu and Carnes 2015). Financial power predicts the content of employment relations and labour market as well as of immigration and integration policies better than their spending. For example, higher financial power increases promotion opportunities in the civil service (Dose and Reus 2016) and prevents deportations of rejected asylum seekers to Afghanistan (Hörisch 2018).

References:

| Short title | Full title |
|--------------------------------|---|
| Andronesco and Carnes 2015 | Andronesco, Cristina G., and Matthew E. Carnes. 2015. 'Value Coalitions and Policy Change: The Impact of Gendered Patterns of Work, Religion and Partisanship on Childcare Policy across German States.' <i>Journal of European Social Policy</i> 25 (2): 159–174. |
| Beinborn et al. 2018 | Beinborn, Niclas, Stephan Grohs, Renate Reiter, and Nicolas Ullrich. 2018. '„Eigenständige Jugendpolitik“: Varianz in den Ländern.' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> 12 (4): 743–762. |
| Busemeyer and Seitzl 2018 | Busemeyer, Marius, and Lina Seitzl. 2018. 'The Partisan Politics of Early Childhood Education in the German Länder.' <i>Journal of Public Policy</i> 38 (2): 243–274. |
| Dose and Reus 2016 | Dose, Nicolai, and Iris Reus. 2016. 'The Effect of Reformed Legislative Competences on Länder Policy-making: Determinants of Fragmentation and Uniformity.' <i>Regional & Federal Studies</i> 26 (5): 625–644. |
| Galli and Rossi 2002 | Galli, Emma, and Stefania P.S. Rossi. 2002. 'Political Budget Cycles: The Case of the Western German Länder.' <i>Public Choice</i> 110 (3–4): 283–303. |
| Hörisch 2018 | Hörisch, Felix. 2018. 'Asylpolitik im Bundesländervergleich. Eine fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis.' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> 12 (4): 783–803. |
| Lanzendorf and Pasternack 2008 | Lanzendorf, Ute, and Peer Pasternack. 2008. 'Landeshochschulpolitiken.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich</i> , edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 43–66. Wiesbaden: VS. |
| Lanzendorf and Pasternack 2016 | Lanzendorf, Ute, and Peer Pasternack. 2016. 'Landeshochschulpolitiken nach der Föderalismusreform.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 35–59. Wiesbaden: VS. |
| Oberndorfer and Steiner 2007 | Oberndorfer, Ulrich, and Viktor Steiner. 2007. 'Generationen- oder Parteienkonflikt? Eine empirische Analyse der deutschen Hochschulausgaben.' <i>Perspektiven der Wirtschaftspolitik</i> 8 (2): 165–183. |
| Pabst 2002 | Pabst, Stefan. 2002. <i>Implementation sozialpolitischer Programme im Föderalismus. Pflegepolitischer Wandel in Ländern und Kommunen mit Einführung der Pflegeversicherung</i> . Berlin: Logos. |
| Payk 2009 | Payk, Bernhard. 2009. <i>Deutsche Schulpolitik nach dem PISA-Schock. Wie die Bundesländer auf die Legitimationskrise des Schulsystems reagieren</i> . Hamburg: Verlag Dr. Kovac. |
| Potrafke 2011 | Potrafke, Niklas. 2011. 'Public Expenditures on Education and Cultural Affairs in the West German States: Does Government Ideology Influence the Budget Composition?' <i>German Economic Review</i> 12 (1): 124–145. |
| Reintjes 2019 | Reintjes, Matthias. 2019. <i>Dienstrechtsreformen der deutschen Länder. Eine vergleichende Politikfeldanalyse</i> . Wiesbaden: VS. |
| Reus 2014 | Reus, Iris. 2014. 'Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung.' <i>der moderne staat</i> 7 (1): 157–172. |
| | Reus, Iris. 2016a. 'On a Successful Road to 'More Federalism' in Länder Politics?' <i>German Politics</i> 25 (2): 210–226. |
| | Reus, Iris. 2016b. 'Die Wirtschaftspolitik der Länder.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 183–207. Wiesbaden: VS. |
| Rothgang and Wessel 2008 | Rothgang, Heinz, and Anna Caroline Wessel. 2008. 'Sozialpolitik in den Bundesländern.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich</i> , edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 137–172. Wiesbaden: VS. |
| Schmid 2002 | Schmid, Josef. 2002. 'Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat in Bundesstaaten.' In <i>Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive</i> , edited by Arthur Benz and Gerhard Lehmsbruch, 279–305. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. |
| Schmidt 1980 | Schmidt, Manfred G. 1980. <i>CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern</i> . Frankfurt/New York: Campus. |
| Schneider 2010 | Schneider, Christina J. 2010. 'Fighting with One Hand Tied behind the Back: Political Budget Cycles in the West German States.' <i>Public Choice</i> 142 (1–2): 125–150. |

| Short title | Full title |
|------------------------|---|
| Schniewind et al. 2010 | Schniewind, Aline, Markus Freitag, and Adrian Vatter. 2010. 'Die Staatstätigkeit großer Koalitionen. Eine Analyse der Bildungs- und Sicherheitsausgaben im Vergleich der Bundesländer.' In <i>Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen</i> , edited by Markus Freitag and Adrian Vatter, 179–201. Münster: LIT. |
| Schuster 1997 | Schuster, Anke. 1997. <i>Frauenpolitik zwischen parteipolitischer Programmatik und Wirklichkeit. Ein Bundesländervergleich</i> . Berlin: Pro Universitate Verlag. |
| Stern 2000 | Stern, Jutta. 2000. <i>Programme versus Pragmatik. Parteien und ihre Programme als Einfluß- und Gestaltungsgröße auf bildungspolitische Entscheidungsprozesse</i> . Frankfurt: Peter Lang/Europäischer Verlag der Wissenschaften. |
| Stoy 2016 | Stoy, Volquart. 2016a. <i>Föderale Vielfalt im unitarischen Sozialstaat. Die sozialpolitische Angebotssteuerung der deutschen Länder</i> . Wiesbaden: VS. Stoy, Volquart. 2016b. 'Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 339–363. Wiesbaden: VS. |
| Tepe and Vanhuyse 2009 | Tepe, Markus, and Pieter Vanhuyse. 2009. 'Educational Business Cycles. The Political Economy of Teacher Hiring across German States, 1992–2004.' <i>Public Choice</i> 139 (1–2): 61–82. |
| Turner 2011 | Turner, Ed. 2011. <i>Political Parties and Public Policy in the German Länder. When Parties Matter</i> . Basingstoke: Palgrave Macmillan. |
| Wenzelburger 2013 | Wenzelburger, Georg. 2013. 'Das goldene Zeitalter der Vermögensverkäufe – Die Determinanten der Einmalerlöse der Bundesländer 1995–2007.' <i>Politische Vierteljahresschrift</i> 54 (1): 111–154. |
| Wolf 2006 | Wolf, Frieder. 2006. <i>Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich. Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Varianz?</i> Berlin: LIT. Wolf, Frieder. 2007. 'Die Bildungsausgaben der Bundesländer: Bestimmungsfaktoren und sozialpolitische Relevanz.' <i>Zeitschrift für Sozialreform</i> 53 (1): 31–56. |
| Wolf 2008 | Wolf, Frieder. 2008. 'Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich</i> , edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 21–41. Wiesbaden: VS. |
| Wolf and Heinz 2016 | Wolf, Frieder, and Dominic Heinz. 2016. 'Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede. In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 10–34. Wiesbaden: VS. |

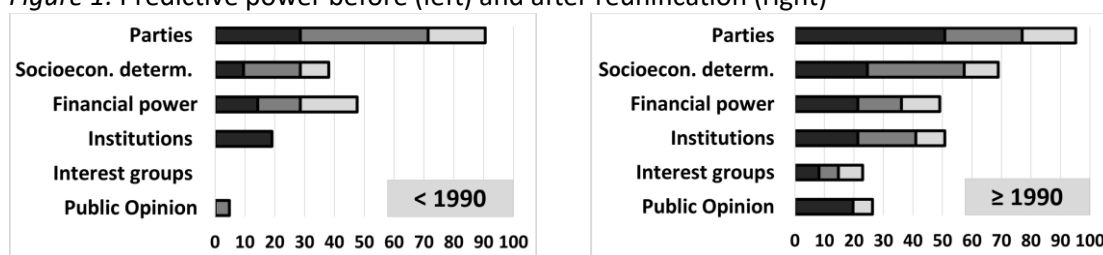
M) Predictors of Land policy output: Before and after reunification (section 5)

In this chapter, we compare the predictors of Land policy output before and after reunification, starting with an overview of the results for all theories, before we discuss parties and financial power in more detail.

M.1 Overview of findings

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. Accordingly, we observe noticeable differences before and after 1990 (see Figure 1).

Figure 1: Predictive power 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 51 per cent. This applies particularly to education and social welfare and health care. This increase is remarkable given the discussions in several subfields of political science whether parties still matter. A more differentiated examination (see below) 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, e.g. Schmidt 1980). Subsequently, party effects declined (e.g. Galli and Rossi 2002) and increased again after reunification (e.g. Wolf 2006), even rising more in the most recent times since the mid-2000s (e.g. Hörisch 2018).

The predictive power of *socioeconomic conditions* rose steeply after reunification: they fully predict the output in every fourth (instead of every tenth) analysis and provide at least a partial prediction in more than half (rather than less than a third) of the analyses. 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 *financial power* increased noticeably after reunification (from 14 to 21 per cent), and the share of at least partial predictive power rose similarly (from 28 to 36 per cent). Fiscal indicators were only rejected in every fourth test, as opposed to more than every third test before reunification. This confirms that the addition of the new Länder created a gap in financial power that impacts Land policy-making, even though fiscal equalisation 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 20 per cent).

The lack of/small number of cases renders comparisons for *interest groups* and *public opinion* unfeasible.

The exact numbers of the predictive power are listed in Tables 1 and 2 on the next page.

Table 1: Predictive power of theories before 1990 (in per cent)

| Theories | | Of all policy analyses | | | Of all tests | | |
|---------------------------|----------------|------------------------|----|----|--------------|-----|----|
| | | + | o | - | + | o | - |
| Parties | | 29 | 43 | 19 | 32 | 47 | 21 |
| Socioeconomic determinism | Overall | 10 | 19 | 10 | 25 | 50 | 25 |
| | - Economy | 14 | 14 | 10 | 38 | 38 | 25 |
| | - Demographics | 10 | 0 | 10 | 50 | 0 | 50 |
| | - Urbanisation | 5 | 0 | 5 | 50 | 0 | 50 |
| - Social conditions | | 0 | 5 | 0 | 0 | 100 | 0 |
| Financial power | | 14 | 14 | 19 | 30 | 30 | 40 |
| Institutions | | 19 | 0 | 0 | 100 | 0 | 0 |
| Interest groups | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Public opinion | | 0 | 5 | 0 | 0 | 100 | 0 |
| East/West | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Table 2: Predictive power of theories from 1990 onwards (in per cent)

| Theories | | Of all policy analyses | | | Of all tests | | |
|---------------------------|----------------|------------------------|----|----|--------------|----|----|
| | | + | o | - | + | o | - |
| Parties | | 51 | 26 | 18 | 53 | 28 | 19 |
| Socioeconomic determinism | Overall | 25 | 33 | 11 | 36 | 48 | 17 |
| | - Economy | 20 | 16 | 20 | 35 | 29 | 35 |
| | - Demographics | 10 | 10 | 8 | 35 | 35 | 29 |
| | - Urbanisation | 8 | 7 | 7 | 38 | 31 | 31 |
| - Social conditions | | 5 | 2 | 2 | 60 | 20 | 20 |
| Financial power | | 21 | 15 | 13 | 43 | 30 | 27 |
| Institutions | | 21 | 20 | 10 | 42 | 39 | 19 |
| Interest groups | | 8 | 7 | 8 | 36 | 29 | 36 |
| Public opinion | | 20 | 0 | 7 | 75 | 0 | 25 |
| East/West | | 16 | 0 | 8 | 67 | 0 | 33 |

In order to compare the predictive power of the theories before and after reunification, we needed to assign policy analyses to either the period before reunification or thereafter. The reason for this is that the vast majority of policy analyses we evaluate investigate spans of several consecutive years/decades rather than single years. At the same time, they do not report results for single years but for their entire investigation period as a whole. We could choose between two strategies to assign policy analyses to periods of interest (such as before and after reunification): (a) either we only consider policy analyses that exclusively investigate the period of interest or parts thereof, but none of the preceding or subsequent years, or (b) we assign policy analyses to the period of interest which is mostly investigated. While the first option allows for the 'correct' assignment of each year of investigation, the second option facilitates taking into account all policy analyses.

We decided to assign policy analyses to the period before and after reunification as follows. Policy analyses that investigate exclusively the period from 1989 onwards are assigned to 'after reunification'. Selecting the cut-off year 1989 rather than 1990 allows us to assign the analysis Schmid and Blancke 2001 which investigates all 16 Länder, including the 'new' ones, from 1989 to 1997, to the period 'after reunification', to which it fits better. Policy analyses that investigate exclusively the period until 1988 are assigned to 'before unification'. Moreover, we add the twelve policy analyses which mostly (i.e. at least 50 per cent) cover the period before unification to 'before unification' for three reasons. First, they cover only the 'old' Länder. Thus, they do not investigate the increased heterogeneity of the Länder after reunification. Second, the

number of policy analyses that exclusively investigate the pre-unification period is rather small (nine). At the same time, third, a comparison before and after reunification is substantively highly relevant. The three policy analyses which mostly but not exclusively investigate the period after reunification are excluded from the comparison as we already have a sufficiently large number of 61 policy analyses that exclusively investigate the period after reunification. Adding these three studies would not influence the results.

M.2 Details on the findings for parties and financial power

Parties

We compare the predictive power of parties not only before and after reunification but also for several sub-periods. The results, however, have to be treated with caution for two reasons. First and most importantly, the investigation period of some policy analyses overlaps with two sub-periods of interest. Second, the number of policy analyses for each sub-period is rather small. As already explained, this leaves us with two options for detecting change over time: considering only the policy analyses that exclusively cover the period of interest or adding policy analyses that mostly cover the period of interest. Specifically, we are interested in four sub-periods:

1. 1949–1979 (50s–70s)
2. 1980–1989 (80s)
3. 1989–2005 (90s and early 2000s)
4. 2006–2018 (late 2000s and 2010s)

We divide the period before reunification at 1979 so that we have a similar number of analyses in both sub-periods. The year 2006 is chosen as the split for the post-reunification period to allow for a comparison with the finding by Wolf and Hildebrandt (2016, 395–96) who report in the second edition of their edited volume entitled “Die Politik der Bundesländer” that partisan effects have diminished compared to the first edition (Wolf and Hildebrandt 2008). The investigation period of their first edition largely spans from 1992 to 2007, whereas their second edition mostly covers 2006 to 2016.

For the 1950s–1970s, we count the policy analyses that cover exclusively the period before reunification (with one exception that covers 1949–1981: Jaedicke and Wollmann 1983). For the 1980s, we incorporate all studies that mostly investigate this decade as the number of policy analyses that exclusively covers the 1980s is too small for a meaningful comparison. For 1989–2005 and 2006–2018, we include the policy analyses that cover exclusively these periods, respectively.

The following table shows the predictive power of parties (high: +, partial: o, no: –) for these four sub-periods in per cent of all policy analysis and of all tests, compared to the entire investigation period and before and after reunification.

| Investigation period | Of all policy analyses | | | Of all tests | | |
|---|------------------------|----|----|--------------|----|----|
| | + | o | – | + | o | – |
| 1949-1979* | 57 | 14 | 29 | 57 | 14 | 29 |
| 1980-1989 [#] | 22 | 44 | 33 | 25 | 50 | 25 |
| 1989-2005* | 40 | 20 | 40 | 43 | 21 | 36 |
| 2006-2018* | 43 | 35 | 17 | 45 | 36 | 18 |
| 1949-2018* (entire period) | 45 | 31 | 19 | 48 | 33 | 20 |
| 1949-1989 [#] (before reunification) | 29 | 43 | 19 | 32 | 47 | 21 |
| 1989-2018* (after reunification) | 51 | 26 | 18 | 53 | 28 | 19 |

Note: * Includes policy analyses that cover exclusively this period. [#] Includes policy analyses that cover mostly this period.

Our findings are that parties provide even better predictions for policy analyses covering the 1950s–1970s, demonstrating high predictive power in slightly more than half of the analyses (e.g. Schmidt 1980) – and at least partial predictive power in more than two thirds of the analyses. Subsequently, in the 1980s, party effects declined (e.g. Galli and Rossi 2002) as they fully predict the policy output only in every fourth analysis. Partisan effects then increased again after reunification (e.g. Wolf 2006), reaching high predictive power in 40 per cent of the analyses (and at least partial predictive power in 60 per cent of analyses). Parties matter even more in the most recent times since the mid-2000s (e.g. Hörisch 2018), providing a full prediction in two fifths of the analyses and an at least partial prediction in three out of four analyses. This is opposite to the finding by Wolf and Hildebrandt (2016) for their sample.

We now list the policy analyses assigned to the four sub-periods of interest. Where there is more than one policy field per publication, the policy field concerned is indicated in brackets.

a) Policy analyses investigating exclusively the period of interest 1949–1979:

1. Jaedicke and Wollmann 1983 [deviating investigation period: 1949–1981]
2. Schmidt 1980 (education)
3. Schmidt 1980 (employment relations and labour market)
4. Schmidt 1980 (economic activity)
5. Schmidt 1980 (law enforcement)
6. Schmidt 1980 (social welfare and health care)
7. Schmidt 1980 (transportation)

b) Policy analyses investigating mostly the period of interest 1980–1989:

1. Block et al. 1993
2. Galli and Rossi 2002 (education)
3. Galli and Rossi 2002 (social welfare and health care)
4. Galli and Rossi 2002 (transportation)
5. Schmid 2002 (education)
6. Schmid 2002 (employment relations and labour market)
7. Schmid 2002 (law enforcement)
8. Schmid 2002 (social welfare and health care)
9. Schuster 1997

c) Policy analyses investigating exclusively the period of interest 1989–2005:

1. Haring 2010
2. Kohler 2004
3. Malik 2008
4. Pabst 2002
5. Schmid and Blancke 2001
6. Schmid et al. 2004
7. Schniewind et al. 2010 (education)
8. Schniewind et al. 2010 (law enforcement)
9. Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008
10. Seeger 2003
11. Stern 2000
12. Tepe and Vanhuyse 2009
13. Volkery 2007
14. Wolf 2006
15. Wolf 2008

d) Policy analyses investigating exclusively the period of interest 2006–2018:

1. Bandau and Bothner 2020
2. Beinborn et al. 2018
3. Berzel 2019

4. Dose and Reus 2016 (employment relations and labour market)
5. Dose and Reus 2016 (criminal law)
6. Dose and Reus 2016 (economic activity)
7. Dose and Wolfes 2016
8. Euchner 2018
9. Ewert 2016
10. Ewert et al. 2018
11. Günther et al. 2019
12. Hartung and Hörisch 2018
13. Hildebrandt 2016
14. Hörisch 2018
15. Krause and Potrafke 2019
16. Lanzendorf and Pasternack 2008
17. Leunig and Pock 2010
18. Reintjes 2019
19. Reus 2014
20. Rowe and Turner 2016
21. Schwedes and Ruhrort 2016
22. Töller 2017
23. Wolf and Heinz 2016

Now we check for two policy fields which have a significant number of policy analyses both before and after reunification whether partisan effects are stronger before or reunification. For partisan effects we use the aggregated indicator 'left parties' which covers almost all policy analyses that test party effects. We find in both policy fields that partisan effects increased very strongly after reunification. This is shown in the following table which lists the number of policy analyses with high (+), partial (o) and no (-) predictive power of parties:

| Policy field | Before reunification | | | After reunification | | |
|--------------------------------|----------------------|---|---|---------------------|---|---|
| | + | o | - | + | o | - |
| Social welfare and health care | 2 | 1 | 2 | 5 | 2 | 0 |
| Education | 1 | 2 | 1 | 8 | 3 | 2 |

We assigned the policy analyses in social welfare and health care as well as in education to the period before or after reunification as follows (based on their investigation period):

a) Social welfare and health care

| Before reunification | After reunification |
|-----------------------|----------------------------|
| Galli and Rossi 2002* | Andronesco and Carnes 2015 |
| Schmid 2002* | Beinborn et al. 2018 |
| Schmidt 1980* | Pabst 2002 |
| Schneider 2010 | Reus 2014 |
| Schuster 1997 | Rothgang and Wessel 2008 |
| | Stoy 2016 |
| | Turner 2011* |

Note: * Literature title investigates several policy fields. Here we only take into account the analysis on social welfare and health care.

b) Education

| Before reunification | After reunification |
|-----------------------|--------------------------------|
| Galli and Rossi 2002* | Busemeyer and Seitzl 2018 |
| Potrafke 2011* | Henke and Pasternack 2018 |
| Schmid 2002* | Lanzendorf and Pasternack 2008 |
| Schmidt 1980* | Lanzendorf and Pasternack 2016 |
| | Oberndorfer and Steiner 2007 |
| | Payk 2009 |
| | Schniewind et al. 2010* |
| | Stern 2000 |
| | Tepe and Vanhuysse 2009 |
| | Turner 2011* |
| | Wolf 2006 |
| | Wolf 2008 |
| | Wolf and Heinz 2016 |

Note: * Literature title investigates several policy fields. Here we only take into account the analysis on education.

Financial power

We identified three policy analyses that investigate education expenditures.⁶ As they cover distinct investigation periods (1952–1976; 1975–1989; 1992–2002), we can in principle compare the effect of financial power on education expenditures over time. We find that financial power increased education expenditures after reunification (Wolf 2006), whereas for the second half of the 1970s and the 1980s the evidence is only mixed (Block et al. 1993). For the 1950s to mid-1970s, Schmidt (1980) confirms that higher financial power increased education expenditures. The following table presents the research designs and findings of the three analyses.

| Policy analysis | Investigation period | Indicator | Predictive power | Dependent variable (DV) | Effect on DV |
|--------------------------|----------------------|---|------------------|---|---------------------|
| Schmidt 1980 - Education | 1952–1976 | Rich (as opposed to poor) Länder | + | Education expenditures per capita and as a proportion of total spending | Higher expenditures |
| Block et al. 1993 | 1975–1989 | Low debt level per capita | o | Education expenditures per capita | Higher expenditures |
| Wolf 2006 | 1992–2002 | Tax revenues per capita | + | Education expenditures per capita and relative to GDP | Higher expenditures |
| | | Net borrowing per capita | + | | Higher expenditures |
| | | Positive balance from fiscal equalisation scheme per capita | + | | Higher expenditures |

References:

| Short title | Full title |
|----------------------------|--|
| Andronesco and Carnes 2015 | Andronesco, Cristina G., and Matthew E. Carnes. 2015. 'Value Coalitions and Policy Change: The Impact of Gendered Patterns of Work, Religion and Partisanship on Childcare Policy across German States.' <i>Journal of European Social Policy</i> 25 (2): 159–174. |

⁶ Other policy analyses investigate parts of education expenditures such as school expenditures. They are not included here because we cannot compare these partial expenditures before and after reunification.

| Short title | Full title |
|----------------------------|--|
| Bandau and Bothner 2020 | Bandau, Frank, and Fabio Bothner. 2020. 'Die Einführung der Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte: Ein QCA-basierter Bundesländervergleich.' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> 14: 3–31. |
| Beinborn et al. 2018 | Beinborn, Niclas, Stephan Grohs, Renate Reiter, and Nicolas Ullrich. 2018. '„Eigenständige Jugendpolitik“: Varianz in den Ländern.' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> 12 (4): 743–762. |
| Berzel 2019 | Berzel, Alexander. 2019. 'Trade-offs zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik – Policy-Präferenzen von Landesregierungen im Vergleich.' <i>der moderne staat</i> 12 (2): 434–463. |
| Block et al. 1993 | Block, Rainer, Herbert Ehsmajor-Griesmann, and Klaus Klemm. 1993. Perspektiven der Bildungsfinanzierung. <i>Recht der Jugend und des Bildungswesens</i> , 41, pp. 2–18. |
| Busemeyer and Seitzl 2018 | Busemeyer, Marius, and Lina Seitzl. 2018. 'The Partisan Politics of Early Childhood Education in the German Länder.' <i>Journal of Public Policy</i> 38 (2): 243–274. |
| Dose and Reus 2016 | Dose, Nicolai, and Iris Reus. 2016. 'The Effect of Reformed Legislative Competences on Länder Policy-making: Determinants of Fragmentation and Uniformity.' <i>Regional & Federal Studies</i> 26 (5): 625–644. |
| Dose and Wolfes 2016 | Dose, Nicolai, and Felix Wolfes. 2016. 'Die Höhe der Beamtenbesoldung in den Ländern. Der Versuch einer Erklärung: Parteiendifferenzhypothese oder Verschuldungsdruck?' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> 9 (4): 267–293. |
| Euchner 2018 | Euchner, Eva-Maria. 2018. 'Regulating Islamic religious education in German states. A question of deviating state-church relationships in education.' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> 12: 93–109. |
| Ewert 2016 | Ewert, Stefan. 2016. 'Landwirtschaftspolitik und die Entwicklung des ländlichen Raums – neue Felder der Politik der Bundesländer.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 233–257. Wiesbaden: VS. |
| Ewert et al. 2018 | Ewert, Stefan, Michael Jankowski, and Jochen Müller. 2018. 'Politikpositionen von Regierungen im Ländervergleich. Heterogenität am Beispiel der Agrarpolitik.' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> , 12 (4): 683–702. |
| Galli and Rossi 2002 | Galli, Emma, and Stefania P.S. Rossi. 2002. 'Political Budget Cycles: The Case of the Western German Länder.' <i>Public Choice</i> 110 (3–4): 283–303. |
| Günther et al. 2019 | Günther, Wolfgang, Dennis Kurrek, and Annette Elisabeth Töller. 2019. 'Ein starker Fall für die Parteiendifferenztheorie: Die Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende in den Bundesländern.' <i>Zeitschrift für Politikwissenschaft</i> 29: 361–392. |
| Haring 2010 | Haring, Merten. 2010. <i>Sportförderung in Deutschland. Eine vergleichende Analyse der Bundesländer</i> . Wiesbaden: VS. |
| Hartung and Hörisch 2018 | Hartung, Ulrich, and Felix Hörisch. 2018. 'Regulation vs Symbolic Policy-making: Genetically Modified Organisms in the German States.' <i>German Politics</i> 27 (3): 380–400. |
| Henke and Pasternack 2018 | Henke, Justus, and Peer Pasternack. 2018. 'Kein systematischer Zusammenhang. Politische Zusammensetzungen der Landesregierungen und die Finanzausstattung der Hochschulen.' <i>Die Hochschule: Journal für Wissenschaft und Bildung</i> 27 (1–2): 219–235. |
| Hildebrandt 2016 | Hildebrandt, Achim. 2016. 'Die Finanzpolitik der Länder nach den Föderalismusreformen: Begrenzte Spielräume, fortdauernde Unterschiede.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 115–137. Wiesbaden: VS. |
| Hörisch 2018 | Hörisch, Felix. 2018. 'Asylpolitik im Bundesländervergleich. Eine fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis.' <i>Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft</i> 12 (4): 783–803. |
| Jaedicke and Wollmann 1983 | Jaedicke, Wolfgang, and Hellmut Wollmann. 1983. 'Wohnungsbauförderung im Bundesländervergleich: Macht Landespolitik einen Unterschied?' <i>Bauwelt</i> 74 (12): 437–443. |
| Jeffery et al. 2014 | Jeffery, Charlie, Niccole M. Pamphilis, Carolyn Rowe, and Ed Turner. 2014. "Regional Policy Variation in Germany." <i>Journal of European Public Policy</i> 21 (9): 1350–1366. |
| Kohler 2004 | Kohler, Harald. 2004. <i>Die Arbeitsmarktförderung der beiden Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen in den Jahren von 1990 bis 2000. Eine Politik im Kontext institutioneller und finanzieller Zwänge und Verflechtungsstrukturen einer Mehrebenenpolitik</i> . Hamburg: Dr. Kovac. |
| Krause and | Krause, Manuela, and Niklas Potrafke. 2019. <i>The Real Estate Transfer Tax and Government Ideology</i> : |

| Short title | Full title |
|--------------------------------|--|
| Potrafke 2019 | <i>Evidence from the German States.</i> ifo Working Paper, No. 302, Munich. |
| Lanzendorf and Pasternack 2008 | Lanzendorf, Ute, and Peer Pasternack. 2008. 'Landeshochschulpolitiken.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich</i> , edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 43–66. Wiesbaden: VS. |
| Lanzendorf and Pasternack 2016 | Lanzendorf, Ute, and Peer Pasternack. 2016: 'Landeshochschulpolitiken nach der Föderalismusreform.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 35–59. Wiesbaden: VS. |
| Leunig and Pock 2010 | Leunig, Sven, and Martin Pock. 2010. 'Landespolitik nach der Föderalismusreform I'. In <i>Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich</i> , edited by Julia von Blumenthal and Stephan Bröchler, 157–175. Wiesbaden: VS. |
| Malik 2008 | Malik, Corinna. 2008. <i>Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer nach den Hartz-Reformen.</i> WZB Discussion Paper, No. SP I 2008-103. |
| Oberndorfer and Steiner 2007 | Oberndorfer, Ulrich, and Viktor Steiner. 2007. 'Generationen- oder Parteienkonflikt? Eine empirische Analyse der deutschen Hochschulausgaben.' <i>Perspektiven der Wirtschaftspolitik</i> 8 (2): 165–183. |
| Pabst 2002 | Pabst, Stefan. 2002. <i>Implementation sozialpolitischer Programme im Föderalismus. Pflegepolitischer Wandel in Ländern und Kommunen mit Einführung der Pflegeversicherung.</i> Berlin: Logos. |
| Payk 2009 | Payk, Bernhard. 2009. <i>Deutsche Schulpolitik nach dem PISA-Schock. Wie die Bundesländer auf die Legitimationskrise des Schulsystems reagieren.</i> Hamburg: Verlag Dr. Kovac. |
| Potrafke 2011 | Potrafke, Niklas. 2011. 'Public Expenditures on Education and Cultural Affairs in the West German States: Does Government Ideology Influence the Budget Composition?' <i>German Economic Review</i> 12 (1): 124–145. |
| Reintjes 2019 | Reintjes, Matthias. 2019. <i>Dienstrechtsreformen der deutschen Länder. Eine vergleichende Politikfeldanalyse.</i> Wiesbaden: VS. |
| Reus 2014 | Reus, Iris. 2014. 'Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung.' <i>der moderne staat</i> 7 (1): 157–172. Reus, Iris. 2016a. 'On a Successful Road to 'More Federalism' in Länder Politics?' <i>German Politics</i> 25 (2): 210–226. Reus, Iris. 2016b. 'Die Wirtschaftspolitik der Länder.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 183–207. Wiesbaden: VS. |
| Rothgang and Wessel 2008 | Rothgang, Heinz, and Anna Caroline Wessel. 2008. 'Sozialpolitik in den Bundesländern.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich</i> , edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 137–172. Wiesbaden: VS. |
| Rowe and Turner 2016 | Rowe, Carolyn, and Ed Turner. 2016a. 'Let's Stick Together? Explaining Boundaries to Territorial Policy Variation: The Case of Germany's Prisons Legislation.' <i>German Politics</i> 25 (2): 193–209. Rowe, Carolyn, and Ed Turner. 2016b. 'Justice and Prisons Policy.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 87–114. Wiesbaden: VS. |
| Schmid 2002 | Schmid, Josef. 2002. 'Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat in Bundesstaaten.' In <i>Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive</i> , edited by Arthur Benz and Gerhard Lehmsbruch, 279–305. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. |
| Schmid et al. 2004 | Schmid, Josef, Ute Hörmann, Dirk Maier, and Christian Steffen. 2004. <i>Wer macht was in der Arbeitsmarktpolitik? Maßnahmen und Mitteleinsatz in den westdeutschen Bundesländern.</i> Münster: LIT. |
| Schmid and Blancke 2001 | Schmid, Josef, and Susanne Blancke. 2001. <i>Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus.</i> Berlin: edition sigma. |
| Schmidt 1980 | Schmidt, Manfred G. 1980. <i>CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern.</i> Frankfurt/New York: Campus. |
| Schneider 2010 | Schneider, Christina J. 2010. 'Fighting with One Hand Tied behind the Back: Political Budget Cycles in the West German States.' <i>Public Choice</i> 142 (1–2): 125–150. |
| Schniewind et al. 2010 | Schniewind, Aline, Markus Freitag, and Adrian Vatter. 2010. 'Die Staatstätigkeit großer Koalitionen. Eine Analyse der Bildungs- und Sicherheitsausgaben im Vergleich der Bundesländer.' In |

| Short title | Full title |
|------------------------------------|---|
| | <i>Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen</i> , edited by Markus Freitag and Adrian Vatter, 179–201. Münster: LIT. |
| Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008 | Schöller-Schwedes, Oliver, and Lisa Ruhrort. 2008. 'Länderverkehrspolitik.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich</i> , edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 235–256. Wiesbaden: VS. |
| Schuster 1997 | Schuster, Anke. 1997. <i>Frauenpolitik zwischen parteipolitischer Programmatik und Wirklichkeit. Ein Bundesländervergleich</i> . Berlin: Pro Universitate Verlag. |
| Schwedes and Ruhrort 2016 | Schwedes, Oliver, and Lisa Ruhrort. 2016. Länderverkehrspolitik. In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 209–232. Wiesbaden: VS. |
| Seeger 2003 | Seeger, Bertram. 2003. <i>Umweltpolitik in den 16 Ländern: Wahlprogramme und Regierungshandeln. Ein Bundesländervergleich</i> . Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. |
| Stern 2000 | Stern, Jutta. 2000. <i>Programme versus Pragmatik. Parteien und ihre Programme als Einfluß- und Gestaltungsgröße auf bildungspolitische Entscheidungsprozesse</i> . Frankfurt: Peter Lang/Europäischer Verlag der Wissenschaften. |
| Stoy 2016 | Stoy, Volquart. 2016a. <i>Föderale Vielfalt im unitarischen Sozialstaat. Die sozialpolitische Angebotssteuerung der deutschen Länder</i> . Wiesbaden: VS. Stoy, Volquart. 2016b. 'Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 339–363. Wiesbaden: VS. |
| Tepe and Vanhuysse 2009 | Tepe, Markus, and Pieter Vanhuysse. 2009. 'Educational Business Cycles. The Political Economy of Teacher Hiring across German States, 1992–2004.' <i>Public Choice</i> 139 (1–2): 61–82. |
| Töller 2017 | Töller, Annette Elisabeth. 2017. 'Verkehrte Welt? Parteien(in)differenz in der Umweltpolitik am Beispiel der Regulierung des Frackings.' <i>Zeitschrift für Politikwissenschaft</i> 27 (2): 131–160. |
| Turner 2011 | Turner, Ed. 2011. <i>Political Parties and Public Policy in the German Länder. When Parties Matter</i> . Basingstoke: Palgrave Macmillan. |
| Volkery 2007 | Volkery, Axel. 2007. <i>Föderalismus und Naturschutz. Anatomie eines Spannungsfelds</i> . Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag. |
| Wolf 2006 | Wolf, Frieder. 2006. <i>Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich. Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Varianz?</i> Berlin: LIT. Wolf, Frieder. 2007. 'Die Bildungsausgaben der Bundesländer: Bestimmungsfaktoren und sozialpolitische Relevanz.' <i>Zeitschrift für Sozialreform</i> 53 (1): 31–56. |
| Wolf 2008 | Wolf, Frieder. 2008. 'Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit.' In <i>Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich</i> , edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 21–41. Wiesbaden: VS. |
| Wolf and Heinz 2016 | Wolf, Frieder, and Dominic Heinz. 2016. 'Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede. In <i>Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 10–34. Wiesbaden: VS. |
| Wolf and Hildebrandt 2008 | Wolf, Frieder, and Achim Hildebrandt. 2008. 'Sechzehn Länder, sechzehn Felder.' In <i>Die Politik der Bundesländer</i> , edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 363–370. Wiesbaden: VS. |
| Wolf and Hildebrandt 2016 | Wolf, Frieder, and Achim Hildebrandt. 2016. 'Länderpolitik revisited.' In <i>Die Politik der Bundesländer</i> , 2nd ed., edited by Achim Hildebrandt and Frieder Wolf, 391–399. Wiesbaden: VS. |

N) List of indicators from the policy analyses (section 6)

We now list all 235 indicators of the independent variables that are used in the policy analyses, sorted by theory. We invite researchers to consult this list to find fitting indicators and the respective data sources for their future research. To make the search for indicators easier, we group the indicators into subcategories within the theories. Please be aware that the reference in brackets provided after the indicator names the policy analysis in which the indicator was used. It does not equal the data source in most cases. However, the data source can be found in the respective literature title (see part H of this online appendix), together with an elaboration how the indicator was used in the particular policy analysis.

One of the indicators warrants an additional explanation: GDP (more precisely: ‘GDP per capita’ and ‘GDP growth’) was assigned to either socioeconomic determinism’s subcategory economy or to financial power, depending on the concept which the authors sought to measure with it in the respective policy analyses. If GDP was to represent economic development and the level of (economic) modernisation reached, we assigned it to the subcategory economy within socioeconomic determinism. If it was a proxy for the financial means that a Land government can extract from economic activity through taxation, we subsumed it under financial power.

1. Parties

1.1 Fundamental ideological orientation of government: left vs. right vs. mixed governments

- Left government (Andronesco and Carnes 2015; Günther et al. 2019; Hörisch 2018)
- Left vs. right government (Beinborn et al. 2018; Euchner 2018; thrice in Galli and Rossi 2002; Malik 2008; twice in Potrafke 2011; Stoy 2016; Volkery 2007)
- Left vs. right vs. mixed/centre government (Krause and Potrafke 2019; Stoiber and Töller 2016)
- Left vs. right government vs. Grand Coalition (Oberndorfer and Steiner 2007)

1.2 Position of government across policy fields

- (Party) position of government, weighted by cabinet share (Wenzelburger 2013)
- Left leaning of the government, measured by index (Stocker 2010)

1.3 Policy-field specific position of government

- Productivist vs. multifunctional orientation of parties in government (Ewert et al. 2018)
- Sectoral vs. regional orientation of parties in government (Ewert et al. 2018)

1.4 Leading party in government

- Left vs. right party led government (Dose and Wolfes 2016)
- CDU[/CSU] vs. SPD led government (Henke and Pasternack 2018; Jaedicke and Wollmann 1983; Pabst 2002; Payk 2009; Sack 2010; Schmid and Blancke 2001; six times in Schmidt 1980; Schuster 1997; Seeger 2003; Stern 2000; thrice in Turner 2011)
- SPD (Lanzendorf and Pasternack 2008; Lanzendorf and Pasternack 2016)

1.5 Government/coalition format

- CDU/CSU (thrice in Dose and Reus 2016; Lanzendorf and Pasternack 2008; Lanzendorf and Pasternack 2016; twice in Potrafke 2011; Reus 2014; Tepe and Vanhuyse 2009)
- CDU vs. SPD (Payk 2009)
- CSU (Blumenthal 2012)
- CDU-SPD (thrice in Dose and Reus 2016; thrice in Galli and Rossi 2002; Reus 2014)
- CDU-FDP (Blumenthal 2012; thrice in Dose and Reus 2016; thrice in Galli and Rossi 2002; twice in Potrafke 2011; Reus 2014; Sack 2010; Schneider 2010)
- CDU-FDP vs. SPD-Greens (Töller 2017)
- CDU-Greens (twice in Dose and Reus 2016; Reus 2014)

- SPD (thrice in Galli and Rossi 2002; Schneider 2010; Tepe and Vanhuyse 2009)
- SPD-CDU (thrice in Dose and Reus 2016; Reus 2014)
- SPD-FDP (thrice in Galli and Rossi 2002; twice in Potrafke 2011; Schneider 2010)
- SPD-Greens (Blumenthal 2012; thrice in Dose and Reus 2016; thrice in Galli and Rossi 2002; Reus 2014; Schneider 2010)
- SPD-The Left (thrice in Dose and Reus 2016; Reus 2014)
- Grand Coalition, i.e. CDU-SPD or SPD/CDU (Lanzendorf and Pasternack 2008; Lanzendorf and Pasternack 2016; twice in Potrafke 2011; Schneider 2010; twice in Schniewind et al. 2010)
- Unspecified coalition formats (Reintjes 2019)

1.6 Participation in government

- Left parties (Busemeyer and Seitzl 2018)
- CDU/CSU (Bandau and Bothner 2020; Henkes 2008; Hildebrandt and Wolf 2016; Rowe and Turner 2016)
- CDU (Blumenthal 2009; Haring 2010; Leunig and Pock 2010; Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008)
- SPD (Blumenthal 2009; Haring 2010; Henkes 2008; Hildebrandt and Wolf 2016; Kohler 2004; Leunig and Pock 2010; Rowe and Turner 2016; Sack and Sarter 2018; Schmid and Hedrich 2008; four times in Schmid 2002; Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008; Schneider 2010)
- FDP (Blumenthal 2009; Haring 2010; Hildebrandt and Wolf 2016; Leunig and Pock 2010; Schneider 2010)
- Greens (Bandau and Bothner 2020; Blumenthal 2009; Ewert 2016; Ewert et al. 2018; Hildebrandt and Wolf 2016; Rowe and Turner 2016; Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008)
- The Left/PDS (Bandau and Bothner 2020; Haring 2010; Kohler 2004; Rowe and Turner 2016)

1.7 Cabinet share

- Left parties (Stocker 2010; Tepe and Vanhuyse 2009)
- Right parties (Tepe and Vanhuyse 2009)
- Left vs. right parties (Tepe and Vanhuyse 2013; Tepe and Vanhuyse 2014)
- CDU/CSU (Bauer-Blaschkowski 2020; Birkel 2008; Hildebrandt 2016)
- CDU (Hörisch 2018; Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008; Wolf 2006; Wolf 2008)
- SPD (Bauer-Blaschkowski 2020; Birkel 2008; Hildebrandt 2016; Hörisch 2018; Rothgang and Wessel 2008; Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008; Wolf 2006; Wolf 2008)
- FDP (Bauer-Blaschkowski 2020; Birkel 2008; Tepe and Vanhuyse 2014; Wolf 2006; Wolf 2008)
- Greens (Bauer-Blaschkowski 2020; Birkel 2008; Hörisch 2018; Tepe and Vanhuyse 2014; Wolf 2006)
- The Left (Bauer-Blaschkowski 2020)
- All parties in government, not fully enumerated (Wolf and Heinz 2016)
- Seat share of Prime Minister's party out of all seats belonging to parties in government [*remark: we assign this indicator to cabinet shares because it is very highly correlated to it*] (Dose and Wolfes 2016)

1.8 Party of the responsible Minister

- Minister in charge CDU/CSU (Hartung and Hörisch 2018)
- Minister in charge CDU (Hörisch 2018)
- Minister in charge SPD (Hörisch 2018)
- Minister in charge Greens (Hartung and Hörisch 2018; Hörisch 2018)
- Home Secretary: CDU/CSU vs. SPD (Tepe and Vanhuyse 2013)
- Minister of Environment: Greens or SPD (Volkery 2007)
- Minister(s) of Labour and Economic Affairs: SPD/Greens/Left Party (Berzel 2019)
- Party affiliation of minister in charge (Stocker 2010)
- Party affiliation of Minister of Sports (Haring 2010)
- Left leaning of the party of the minister in charge, measured by index (Stocker 2010)

1.9 Position of parliament

- Seat share of left parties (Jeffery et al. 2014; Schniewind et al. 2010; Stocker 2010)
- Seat share of right parties (Schniewind et al. 2010)
- Seat share of SPD (Schmid and Hedrich 2008)
- Vote share of populist and right-extremist parties (Bauer-Blaschkowski 2020)
- Left leaning of the parliament, measured by index (Stocker 2010)

2. Socioeconomic determinism

2.1 Economy

2.1.1 Economic power

- GDP per capita (Block et al. 1993; Ewert 2016; Günther et al. 2019; Henke and Pasternack 2018; Jeffery et al. 2014; Rothgang and Wessel 2008; twice in Schniewind et al. 2010; Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008; Tepe and Vanhuyse 2013; Wolf 2006; Wolf 2008)
- GDP growth (Schmid and Hedrich 2008; Schneider 2010; Stocker 2010; Tepe and Vanhuyse 2014; Wenzelburger 2013)

2.1.2 Employment and unemployment

- Unemployment rate (Arends 2017; Bauer-Blaschkowski 2020; Baum and Seitz 2003; Günther et al. 2019; Hörisch 2018; Kohler 2004; Oberndorfer and Steiner 2007; twice in Potrafke 2011; Rothgang and Wessel 2008; Schmid and Blancke 2001; Schmid and Hedrich 2008; Schmid et al. 2004; Stocker 2010; Wenzelburger 2013)
- Youth unemployment rate (Beinborn et al. 2018; Schmid et al. 2004)
- Long-term unemployment rate (Schmid et al. 2004)
- Characteristics of the unemployed (Kohler 2004)
- Employment development (Kohler 2004)
- Number of jobs in natural gas production (Töller 2017)
- Proportion of females among workforce (Andronescu and Carnes 2015)
- Female labour market participation rate (Busemeyer and Seitzl 2018)
- Competitive pressure by private sector regarding qualified personnel, operationalised as unemployment rate (Dose and Reus 2016)
- Competitive pressure by other Länder regarding qualified personnel (Dose and Reus 2016)
- Working times and shopping habits of population (Dose and Reus 2016)
- Problem pressure index, consisting of unemployment rate, population shares of early school leavers and the poor, and share of participants in further training (Berzel 2019)

2.1.3 Economic structure

- Export rate of industry (Wenzelburger 2013)
- Export strength, operationalised as price adjusted exports per capita (Wolf 2006)
- Relevance of agriculture, energy, and water industry (Schmidt 1980)
- Share of agriculture and forestry in gross value added (Volkery 2007)
- Share of agriculture out of gross value added (Ewert 2016)
- Existence of economically relevant tourism regions (Dose and Reus 2016)
- Economic structure (Kohler 2004)
- Sectoral competition between companies (Sack 2010)
- Innovation capacity of regional economy (Berzel 2019)

2.1.4 Income and wages

- Real compensation per employee (twice in Potrafke 2011)
- Wage level (Sack 2010; Sack and Sarter 2018)

- Consumer income per capita (Stocker 2010)
- Home/flat purchase power, measured by wage level and unemployment rate (Jaedicke and Wollmann 1983)
- Coverage of collective bargaining agreements (Sack 2010)

2.1.5 Qualification

- Level of qualification: share of university and university of applied science graduates (Stocker 2010)

2.1.6 Agriculture

- Average size of farms (Ewert 2016)

2.1.7 Energy

- Type of shale gas deposits: conventional vs. unconventional (Töller 2017)

2.1.8 Health care

- Share of Land hospitals in all hospitals (Stoiber and Töller 2016)
- Amount of investment backlog for Land hospitals (Stoiber and Töller 2016)

2.1.9 Culture

- Number of theatres and orchestras per capita (Tepe and Vanhuyse 2014)
- Share of theatres and orchestras operated as limited companies in all theatres and orchestras (Tepe and Vanhuyse 2014)
- Share of theatres and orchestras subordinate to the Land in all theatres and orchestras (Tepe and Vanhuyse 2014)
- Visitors of theatres and orchestras per capita (Tepe and Vanhuyse 2014)

2.1.10 Hospitality

- Loss of sales for restaurant owners due to smoking ban (Reus 2014)

2.1.11 Transport

- Number of licenced motor vehicles per capita (Birkel 2008)

2.1.12 Environment

- Ecological problems regarding the specific environmental medium (Seeger 2003)
- Proportion of 'undissected low-traffic spaces' in total Land area (Volkery 2007)

2.2 Demographics

2.2.1 Population size

- Population size (twice in Haring 2010; Henke and Pasternack 2018; Payk 2009; twice in Potrafke 2011; Stocker 2010)

2.2.2 Age structure

- Age structure (Haring 2010)
- Share of young people (Baum and Seitz 2003; Beinborn et al. 2018; Busemeyer and Seitzl 2018; Krause and Potrafke 2019)
- Population share of 6-24 years old people (Wolf 2006)
- Share of children and adolescents aged six to fifteen and six to twenty respectively (Potrafke 2011)
- Size of the cohort of children under three (Andronescu and Carnes 2015)
- Population share of young men (Birkel 2008)
- Share of the elderly (Baum and Seitz 2003; Oberndorfer and Steiner 2007; Rothgang and Wessel 2008; Stocker 2010; Tepe and Vanhuyse 2014)
- Birth rate (Bauer-Blaschkowski 2020)

2.2.3 *Foreigners and migrants*

- Share of foreigners (Bauer-Blaschkowski 2020; Blumenthal 2009; Hörisch 2018; Tepe and Vanhuyse 2013)
- Share of foreign pupils (Arends 2017; Baum and Seitz 2003)
- Share of population with migration background (Hörisch 2018)
- Population share of asylum seekers (Bauer-Blaschkowski 2020)
- Share of females among asylum seekers (Bauer-Blaschkowski 2020)
- Share of Muslims [*remark: This indicator is assigned here and not to the religion subcategory of public opinion because the author uses this indicator in terms of problem pressure, specifically as a proxy to measure the number of headscarves worn in a Land, and thereby applies the theory of socio-economic determinism. The author does not use the indicator in the sense that Muslims' attitudes affect policy-making.*] (Henkes 2008)

2.2.4 *Education*

- Population share of pupils (Wolf 2008)
- Number of pupils in public schools (Tepe and Vanhuyse 2009)
- Share of pupils with learning difficulties (Arends 2017)

2.3 Urbanisation

- City states (Arends 2017; Bauer-Blaschkowski 2020; Henke and Pasternack 2018; Payk 2009; Schmid and Hedrich 2008; Stocker 2010)
- Population density (Birkel 2008; Busemeyer and Seitzl 2018; Haring 2010; Schöller-Schwedes and Ruhrort 2008; Schwedes and Ruhrort 2016; Tepe and Vanhuyse 2013; Volkery 2007)
- Urbanisation degree and densification of cities (Jaedicke and Wollmann 1983)
- Population share residing in cities with more than 50,000 inhabitants (Stocker 2010)
- Share of rural areas (Payk 2009)
- Many larger cities within the Land, especially status of Berlin as capitol and metropolis (Dose and Reus 2016)

2.4 Social conditions

2.4.1 *Crime*

- Share of attempted cases of robbery in all robberies (Birkel 2008)
- Number of robberies per 100,000 inhabitants (Birkel 2008)
- Share of street-visible forms of crime in all crime (Tepe and Vanhuyse 2013)
- Prison occupancy rate (Birkel 2008)
- Evaluations of experiences with rehabilitation and its consequences for reoffending rates (Dose and Reus 2016)

2.4.2 *Poverty, health problems and care needs*

- Welfare recipients per 100,000 inhabitants (Birkel 2008)
- Damage to health due to second-hand smoking (Reus 2014)
- Prevalence rate (Stoiber and Töller 2016)
- Change of problem situation in child care, hospitals, and care needs (Stoy 2016)

2.4.3 *Traditions*

- Cultural traditions, especially carnival (Reus 2014)

3. Financial power

3.1 Revenues

- Revenues per capita (Baum and Seitz 2003)
- Tax revenues (Tepe and Vanhuyse 2009)
- Tax revenues per capita (Payk 2009; Stocker 2010; Wolf 2006)
- Tax revenues per capita after fiscal equalisation (Wolf 2008)
- Shared taxes per capita (Krause and Potrafke 2019)
- Revenues from lottery tax per capita (Haring 2010)

3.2 Expenditures

- Public spending to GDP ratio (Arends 2017)

3.3 Budget balance and budget situation

- Financial balance per capita (Wenzelburger 2013)
- Amount of net borrowing per capita (Wolf 2006)
- Strained budgetary situation (twice in Dose and Reus 2016)
- Budgetary scope/situation (Malik 2008; Pabst 2002; Reintjes 2019; Stoy 2016)

3.4 Budgetary planning and consolidation

- Degree of budget consolidation (Stoiber and Töller 2016)
- Consolidation needs (Stern 2000)
- Medium-term financial planning, measured by index (Wenzelburger 2013)

3.5 Debt

- Debt level (Hörisch 2018; twice in Potrafke 2011)
- Debt level per capita (Beinborn et al. 2018; Block et al. 1993; Krause and Potrafke 2019; Oberndorfer and Steiner 2007; Payk 2009; Tepe and Vanhuyse 2013; Wenzelburger 2013; Wolf 2008; Wolf and Heinz 2016)
- Debt to GDP ratio (Dose and Wolfes 2016)
- Credit market debt per capita (Stocker 2010; Tepe and Vanhuyse 2014)
- Credit market debt to GDP ratio (Tepe and Vanhuyse 2009)
- Interest expenditure per capita (Hildebrandt 2016)
- Debt per capita of municipalities and the Land (Günther et al. 2019)

3.6 Comparison to other Länder, fiscal equalisation scheme

- Rich vs. poor Länder (four times in Schmidt 1980)
- Recipients and donors in horizontal fiscal equalisation scheme (Haring 2010; Schuster 1997)
- Amount of received or expended funds in the horizontal fiscal equalisation (Jeffery et al. 2014; twice in Potrafke 2011)
- Balance from fiscal equalisation scheme per capita (Wolf 2006)
- Revenues and expenditures from the horizontal equalisation scheme and supplementary federal grants per capita (Stocker 2010)

3.7 GDP and wage level (as proxies of financial power)

- GDP per capita (Andronescu and Carnes 2015; Arends 2017; Birkel 2008; Busemeyer and Seitzl 2018; Haring 2010; Hörisch 2018; Volkery 2007)
- GDP growth (Volkery 2007)
- Wage level of employees who are not marginally employed (Arends 2017)
- Purchasing power per capita (as proxy) (Bauer-Blaschkowski 2020)

4. Interest groups

- Union density of German Trade Union Confederation (DGB) (Schmid and Hedrich 2008; Wolf 2006)
- Power resources of German Civil Service Federation (dbb) and German Trade Union Confederation (DGB) and their ideological proximity to the party of the Prime Minister / the government (Reintjes 2019)
- Position of unions and medium-sized associations and chambers (Sack 2010)
- Membership of Land in collective bargaining association of the Länder (Tarifgemeinschaft deutscher Länder) (Dose and Wolfes 2016)
- Strength of farmers' associations (Ewert 2016)
- Degree of organisation of 'Nature and Biodiversity Conservation Union' (NABU) and 'German Federation for the Environment and Nature Conservation' (BUND) (Hartung and Hörisch 2018)
- Degree of organisation of relevant nature conservation associations (Volkery 2007)
- Access of welfare organisations to the government (Pabst 2002)
- Influence of tobacco lobby on decision-making (Reus 2014)
- Degree of organisation of 'Federal Association of Artists' (Bundesverband der Bildenden Künstlerinnen und Künstler) (Stocker 2010)
- Degree of organisation of 'Society for Cultural Policy' (Kulturpolitische Gesellschaft) (Stocker 2010)
- Existence of Land sports conference (Landessportkonferenz) (=interest group) (Haring 2010)
- Structure of sports federations (=interest group) (Haring 2010)
- Degree of organisation of sports clubs (Haring 2010)
- Seat share of youth associations in Land council for youth welfare (Landesjugendhilfeausschuss) (Beinborn et al. 2018)
- Governance capacity of Muslim religious organisations (Euchner 2018)

5. Institutions

5.1 Veto players

- Number of veto players in government (Dose and Wolfes 2016)
- Number of partisan veto players, measured as effective number of parties (Stocker 2010)
- Number of and ideological distance between veto players (Reus 2014)
- Ideological distance between parties in government (Wenzelburger 2013)
- Programmatic congruence within the government coalition (Stocker 2010)
- Institutional constraint index (Jeffery et al. 2014)

5.2 Path dependency

- Previous level of activity and expenditures for youth work and youth social work per young inhabitant (Beinborn et al. 2018)
- Previous level of expenditures (Henke and Pasternack 2018)
- Education expenditures of previous year (Wolf 2006)
- Historic and cultural traditions (Blumenthal 2009)
- Policy legacy with regard to funding tradition (Ewert 2016)
- Policy legacy with regard to the amount of general government spending, measured as share of government consumption in gross national income (Stocker 2010)
- Time period in which conventional fracking has already been executed (Töller 2017)
- Policy legacy resulting from previous asset sales, operationalised as assets per capita (Wenzelburger 2013)
- Budgeting process: orientation to previous budget and involvement of same actors (Wolf 2006)

5.3 Elections

- Electoral cycle (thrice in Galli and Rossi 2002; Krause and Potrafke 2019; Schmid and Hedrich 2008; Schneider 2010; Tepe and Vanhuyse 2009; Tepe and Vanhuyse 2013; Tepe and Vanhuyse 2014; Wenzelburger 2013; Wolf 2006)
- Closeness to election (Hörisch 2018)

5.4 Constitution and fundamental institutional set-up

- Constitution (thrice in Turner 2011)
- Sports as a 'state objective' in Land constitution (Haring 2010)
- Christian imprint on the institutional setting, specifically the constitution and laws (Blumenthal 2009)
- Existing institutional configuration, for example previous law, allocation of competencies, and financing authority (Stoy 2016)

5.5 Direct democracy

- Direct democracy (thrice in Turner 2011)

5.6 Federalism and coordination

- Participation in previous cooperation among Länder (other working groups related to the policy) (Dose and Reus 2016)
- Long tradition of participation in cooperation among Länder (Dose and Reus 2016)
- Blurring of accountability by the vertical equalisation scheme: taxpayers cannot link tax payments to central government to public service provision by regional and local governments (Arends 2017)
- Blurring of accountability by the horizontal equalisation scheme (Arends 2017)
- Fiscal equalisation: share of an in-crease in tax revenues that is lost through equalisation (Krause and Pasternack 2019)

5.7 Government- and parliament-related institutions

- Joint Ministry of Labour and Economic Affairs (Berzel 2019)
- Coordination between Ministries of Economy and of Labour (Schmid and Blancke 2001)
- Government size fragmentation (Wenzelburger 2013)
- Scope of executive branch towards legislative branch (Wolf 2006)
- Department in charge of sports (Haring 2010)
- Parliamentary committee in charge of sports (Haring 2010)
- Operator of forensic commitment institutions: Land vs. municipalities (Stoiber and Töller 2016)
- Municipal consociational democracy, measured by index (Wenzelburger 2013)
- Reimbursement by the Land of health expenses actually incurred by the municipalities for asylum seekers (Günther et al. 2019)

5.8 Labour market and corporatism

- Share of municipalities that implement labour market policy themselves (Optionskommunen) (Malik 2008)
- Labour market strategy (Malik 2008)
- Traditional corporatist structures (Reintjes 2019)

6. Public opinion

6.1 Religion

- Share of Christians (Hörisch 2018)
- Share of Catholics (Andronescu and Carnes 2015; Stocker 2010; Wolf 2006; Wolf 2008)
- Share of Protestants (Wolf 2006; Wolf 2008)
- Catholic vs. Protestant majority of Land population (Schuster 1997)

- Share of church members (Wolf 2006; Wolf and Heinz 2016)
- Christian influence: closeness of relationship between government and Christian churches (Blumenthal 2012; Euchner 2018)
- Relevance of religion and religious denomination in society (Blumenthal 2009)

6.2 Cross-policy fields and issue-specific attitudes

- Number of extreme right / right-wing violent crimes per capita [*remark: this indicator is used as a proxy for extremist right attitudes*] (Hörisch 2018)
- Proportion of voters with an attitude critical of asylum and party identification among all voters with party identification of the respective party (Bauer-Blaschkowski 2020)
- Share of foreigners (as proxy for extent of negative role schemata towards foreigners) (Günther et al. 2019)
- Share of rightwing/leftwing voters in federal elections (as a proxy of citizens attitudes) (Krause and Pasternack 2019)
- Care policy values, attitudes, and knowledge (Pabst 2002)
- Federalism attitudes, tradition of civil service, and priority of public sector (Reintjes 2019)

6.3 Public opinion

- Public opinion / media (Reus 2014)
- Public opinion on trade-off between health and environmental damage vs. job losses (Töller 2017)
- Search frequency for “police violence” in Google (public salience) (Bandau and Bothner 2020)

7. East/West

- Dummy for Eastern vs. Western Länder (Andronescu and Carnes 2015; Arends 2017; Busemeyer and Seitzl 2018; Haring 2010; Henke and Pasternack 2018; Hörisch 2018; Jeffery et al. 2014; Payk 2009; Schmid and Hedrich 2008; twice in Schniewind et al. 2010; Stocker 2010; Wenzelburger 2013; Wolf 2006; Wolf 2008)

Online appendix to chapter 6

Article: What Drives the General Orientation of Economic and Societal State Policies? Evidence from the German Federation (with Iris Reus).

Content

| | |
|--|-----|
| A) Literature review (section 2) | 736 |
| B) Adoption of the theories from the literature review (section 3) | 746 |
| C) Theory ‘Socioeconomic determination’ (section 3) | 748 |
| D) Theory ‘Budgetary resources’ (section 3) | 750 |
| E) Theory ‘East/West Germany’ (section 3)..... | 753 |
| F) Our overarching scheme of classifying policies as a prerequisite of aggregation: Economic and societal policies (section 4.1) | 755 |
| G) Federalism Reform I – our object of study (section 4.1)..... | 761 |
| H) Representativeness (section 4.1) | 764 |
| J) Aggregation of dependent and independent variables (section 4.1)..... | 775 |
| K) Policy indices (section 4.2)..... | 783 |
| K.1 Introduction to the policy indices | 783 |
| K.2 Illustration of the calculation of the dependent variables | 785 |
| K.3 Indices for economic policy | 789 |
| K.3.1 Index ‘Amusement arcades’ | 789 |
| K.3.2 Index ‘Care homes’ | 797 |
| K.3.3 Index ‘Civil servants’ pension’ | 808 |
| K.3.4 Index ‘Civil servants’ salary’ | 818 |
| K.3.5 Index ‘Civil service career law’ | 826 |
| K.3.6 Index ‘Gastronomy’ | 830 |
| K.3.7 Index ‘Higher education’ | 833 |
| K.3.8 Index ‘Housing’ | 839 |
| K.3.9 Index ‘Real estate transfer tax’ | 844 |
| K.3.10 Index ‘Shop closing time’ | 846 |
| K.4 Indices for societal policy | 856 |
| K.4.1 Index ‘Imprisonment on remand’ | 856 |
| K.4.2 Index ‘Penitentiary system / Adolescents’ | 863 |
| K.4.3 Index ‘Penitentiary system / Adults’ | 872 |
| K.4.4 Index ‘Protection of non-smokers’ | 880 |
| K.4.5 Index ‘Right of assembly’ | 886 |
| L) Descriptive statistics of the variables (section 4.3)..... | 892 |

| | |
|--|-----|
| M) Operationalisation of the independent and control variables (section 4.3)..... | 893 |
| M.1 Governmental parties' positions | 894 |
| M.2 Socioeconomic conditions | 895 |
| M.3 Urbanisation | 900 |
| M.4 Budgetary resources..... | 900 |
| M.5 Citizens' attitudes | 900 |
| M.6 Catholics share..... | 900 |
| M.7 East Germany..... | 901 |
| M.8 Interest groups | 901 |
| M.9 Economic development | 904 |
| M.10 Size | 904 |
| M.11 Statehood tradition | 904 |
| M.12 Administrative capacity | 907 |
| N) Influence of a Land's administrative capacity, size and historical tradition of statehood on policy-making (section 4.3) | 908 |
| O) Case exclusion (section 4.4) | 910 |
| P) Robustness tests (section 5) | 911 |
| P.1 Lag structure of independent variables | 911 |
| P.2 Removal of each Land and each single policy..... | 916 |
| P.3 Weighted government position (by seat shares)..... | 917 |

A) Literature review (section 2)

We provide more information on the literature discussed in the literature review. We start with research on regional policy analysis in federations beyond Germany and then cover the literature on Land policy analysis.

A.1) Regional policy analysis in federations beyond Germany

We now present a brief overview of the regional policy analysis literature, focussing on the predictors of policy output reported in this literature. This helps us selecting the independent variables for our data analysis.

We conducted a broad search to identify literature on regional policy analysis (literature reviews and empirical analyses) in countries beyond Germany, using Google Scholar and the Social Sciences Citation Index. Search terms included, among others: policy analysis, policy analyses, meta-analysis, literature review, subnational policy making, regional policies, federalism policy, federation policy, constituent units policy, cantons policy, provinces policy, states policy, state politics, policy diversity, federal system, political system; and combinations thereof and with names of federations. The search was conducted in English and German and focused on journal articles. Thus, literature in other languages as well as monographs and edited volumes is underrepresented. Additionally, we checked text- and handbooks on federalism and territorial politics as well as textbooks on public policy in federations. Finally, we checked all articles published in the journals 'Publius' and 'Regional and Federal Studies' since 2000. We now present the results of our search for (a) literature reviews and (b) empirical studies.

(a) Literature reviews on regional policy analysis in the US

As the result of this search we identified two literature overviews on regional policy analysis: Peterson 1995 and Miller 2004.¹ Both review policy-making in the US states and take a wide focus across policy areas (rather than investigating specific policies). Peterson (1995) includes works published between 1963 and 1994. Miller (2004) presents research published from the 1960s to 2004. Peterson (1995) and Miller (2004) report a large number of factors that are tested in regional policy analyses in the US. The following table lists them and groups them according to established public policy theories and factors. The table only includes factors that vary among regions, e.g. excludes central government and supranational influences. Moreover, we take into account factors that predict policy outcome, whereas in our article we only investigate policy output. The reason for this is that Peterson (1995) and Miller (2004) do not systematically differentiate between outputs and outcomes.

¹ The literature review by Imbeau et al. (2000) on provincial policy analysis in Canada is instructive for regional policy analysis in general. However, it strongly focuses on partisan effects (briefly mentioning interest groups and electoral cycle) whereas we are interested in gathering the diversity of public policy predictors. Therefore, we do not explicitly evaluate it here.

| Peterson 1995 | Miller 2004 | Theoretical categories |
|--|---|---------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Party in power | <ul style="list-style-type: none"> • Political party control • Elite opinion and behaviour | Parties |
| <ul style="list-style-type: none"> • Wealth, poverty rate • Urbanization, population density • Population share of minorities | <ul style="list-style-type: none"> • Wealth, personal income • Urbanization • Industrialization • Regional economic forces, economic activities, short-term economic conditions • Socioeconomic composition • Population size and composition • Geographic conditions, natural resources • Level of education | Socioeconomic determinism |
| <ul style="list-style-type: none"> • Legislative professionalism • Divided government • Organization of state legislatures | <ul style="list-style-type: none"> • Legislative professionalism • Divided government • Gubernatorial power • Governmental institutions • Administrative capacity • Agenda setting • Historic conditions • Voter registration • Election cycles | Institutions |
| <ul style="list-style-type: none"> • Fiscal capacity: taxable resources | <ul style="list-style-type: none"> • Fiscal capacity | Financial power |
| <ul style="list-style-type: none"> • Group pressures | <ul style="list-style-type: none"> • Interest group strength • Policy networks | Interest groups |
| <ul style="list-style-type: none"> • Public's demand | <ul style="list-style-type: none"> • Public opinion • Political culture; cultural rules, norms, and expectations • Religion | Public opinion |

(b) Empirical studies on regional policy analysis world-wide

We retrieved a large number of empirical studies on regional policy analyses beyond Germany and identified the explanatory factors and indicators they tested. In the following table, we list examples of such indicators from some of these studies. This list is by no means complete and shall merely illustrate which theories and factors are found in and can be retrieved from empirical studies.

| Theories and factors | Indicators (with literature reference) |
|---------------------------|--|
| Partisan positions | <ul style="list-style-type: none"> • Party control of government / partisan composition of government (Berliner and Erlich 2015; Caughey et al. 2017; Grumbach 2018; Kousser 2002; Weaver et al. 2011) • Party of the governor (Tandberg 2010b) • Left parties in government (Vatter and Freitag 2005) • Regionalist/nationalist parties in government (Béland and Lecours 2008; Vampa 2016) |

| Theories and factors | Indicators (with literature reference) |
|---------------------------------------|---|
| Social and economic conditions | <ul style="list-style-type: none"> • GDP per capita (Ingram 2012) • Unemployment rate (Tandberg 2010a) • Educational level (Barclay and Fisher 2003; Rössel and Weingartner 2015) • Poverty rate (González 2017) |
| Institutionalism | <ul style="list-style-type: none"> • Direct democracy (Armingeon et al. 2004; Rössel and Weingartner 2015) • Decentralization (Vatter and Freitag 2005) • Governor's item veto (Kousser 2002) • Policy legacy (Vampa 2016) |
| Financial capacity | <ul style="list-style-type: none"> • Debt payments (Pickup 2006) • Tax revenues (Rössel and Weingartner 2015) • Budget deficit (Gonzalez 2017; Gottschalk 2010; Hertel-Fernandez 2014) • Tax effort (Kousser 2012) |
| Interest group representation | <ul style="list-style-type: none"> • Organized business interests (Hertel-Fernandez 2014) • Union density (Pickup 2006) • Density of non-higher education interest groups (Tandberg 2010a) • Presence of left-wing rival to the main teachers' union (Hecock 2006) |
| Citizens' attitudes | <ul style="list-style-type: none"> • General ideological propensity of the citizenry (Caughey and Warshaw 2018; Lax and Phillips 2012; Tandberg 2010a) • Citizens' attitudes towards big business (Hertel-Fernandez 2014) • Citizens' opinion on gay rights (Lax and Phillips 2009; Lewis and Jacobsmeier 2017) • Share of people favouring smoking bans (Pacheco 2012) |

The empirical studies we retrieved cover regional units in many countries, going far beyond Germany and the US. As an illustration, we now list the countries covered by the literature titles mentioned in the table above:

- US (Barclay and Fisher 2003; Caughey et al. 2017; Caughey and Warshaw 2018; Gottschalk 2010; Grumbach 2018; Hertel-Fernandez 2014; Kousser 2002; Lax and Phillips 2009; Lax and Phillips 2012; Lewis and Jacobsmeier 2017; Pacheco 2012; Tandberg 2010, 2010b)
- Canada (Béland and Lecours 2008; Pickup 2006; Pomey et al. 2010; Weaver et al. 2011)
- Switzerland (Armingeon et al. 2004; Rössel and Weingartner 2015; Freitag and Vatter 2005)
- Mexico (Berliner and Erlich 2015; Hecock 2006; Ingram 2012)
- Argentina (González 2017)
- Italy, Spain, and UK (Vampa 2016).

A.2) Regional policy analyses in Germany

Which factors predict the variance in policy output among the Länder? This section summarises the key findings of a systematic and comprehensive evaluation of the research on this question over the past four decades and presents the resulting research gaps. In the first subsection, we present our database of Land policy analyses. Then we lay out our analytical approach: we elaborate how we build the theoretical categories, on which this evaluation is based, from public policy theories. We then present the methodological guidelines leading to the assessment of the predictive power of the theories. Finally, we show the results of the literature review.

Database

By carrying out a broad search combining various strategies we obtained the whole population of Land policy analyses. First, a comprehensive search was conducted in the Bavarian Library Network for the period 1949 to September 2020. The database contains books and articles, which the member libraries have purchased. 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 cover English articles widely, a topic search (title, abstract, and keywords) was carried out in the Social Sciences Citation Index from 1956 to September 2020. The search terms here were *Länder** and German states. Next, the snowball principle was applied to all selected literature titles: by checking the references in each literature title we identified further relevant books and articles. Furthermore, we fully examined thematically fitting special issues and edited volumes. In addition, we checked the entire list of 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 September 2020).

The policy analyses thereby collected are included if they fulfil the following requirements. The first prerequisite is that the policy analysis is a theory-based empirical study. Each study must have a concrete and clearly specified object of investigation, which can be any substantial policy, including expenditures associated with it. This means that we exclude analyses of overall spending, debt, budget balance, administrative policy, and local government law because they are not substantive policies. Since our focus is on (primary and secondary) legislation, we only consider analyses of policy outputs, not policy outcomes. Policy implementation is excluded. Within a study, several Länder have to be compared, studies of 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 jointly assess them. 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 (eighty-five) than the number of publications (seventy-six).

For the assignment of policy analyses to policy fields, we use a modified form of the policy field classification by Dardanelli et al. 2019. Following the afore-mentioned selection criteria, we remove institutional policy (*elections and voting*) and policy fields in which Länder lack legislative autonomy (*currency and money supply; defence*), as well as policy fields for which no policy analysis has been presented (*external affairs; finance and securities; language; civil law; media; natural resources*). Since some policy analyses examine pre-tertiary education and tertiary education as well as social welfare and health care in a joint dependent variable, we combine these policy fields into one respectively. The addition of the policy field *taxation* (in Dardanelli et al. 2019 subsumed under fiscal autonomy) makes it a total of twelve policy fields:

- agriculture
- criminal law
- culture
- economic activity
- education
- employment relations and labour market
- environmental protection
- immigration and integration
- law enforcement

- social welfare and health care
- taxation
- transport.

Theoretical categories

The aim of our evaluation is to assess the predictive power of public policy theories. We thus seek to make a statement across all policy areas about the extent to which the factors belonging to a theory have an impact on the respective dependent variables (for example, whether parties make a difference). We derived the theoretical categories for our evaluation from two strands of literature. On the one hand, we consulted textbooks on policy analysis in general; on the other hand, we conducted a wide-ranging search on empirical policy analyses at the regional level.

Our theoretical categories are intentionally designed broadly and focus in each case on the factor that is decisive for policy making decisions (such as parties). They form the wider framework for a number of variables, which can take many different forms in individual cases but, importantly, are linked by a common mechanism. These theoretical categories treat theories less differentiatedly but allow us to assign all indicators from the policy analyses we evaluate over the entire investigation period into distinct classifications. This is necessary to compare them at a more abstract level. We enumerate our theoretical categories in the following table. As our research interest is on policy variance, we only include independent variables that differ across Länder and can therefore predict policy variance among them.

Table: Assignment of indicators to theoretical categories

| Theoretical category | Common mechanism and exemplary operationalisations |
|-----------------------------|---|
| Parties | <ul style="list-style-type: none"> • Indicators relating to different ideologies and aims of parties on which politicians base policy-making • E.g. left vs. right governments, specific coalition formats |
| Socioeconomic determinism | <ul style="list-style-type: none"> • Indicators comprise socioeconomic conditions in terms of functional problems and needs in society to which politicians react • Four subcategories: economic factors (e.g. unemployment rate), demographic conditions (e.g. proportion of senior citizens), degree of urbanisation (e.g. city states vs. territorial states, population density in territorial states), social factors (e.g. rate of incarceration) |
| Financial power | <ul style="list-style-type: none"> • Indicators relating to financial resources which define the affordable options for action • E.g. 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 (including path dependencies) • E.g. constitutional provisions, coalition partners as veto players |
| 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 • E.g. degree of organisation of associations, access to decision-makers |

| Theoretical category | Common mechanism and exemplary operationalisations |
|----------------------|--|
| Public opinion | <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 • E.g. 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 economic and societal structures and needs, attitudes and values, and path dependencies, resulting from the 40-year division before reunification • Dummy for Eastern vs. Western Länder |

Assessing predictive power

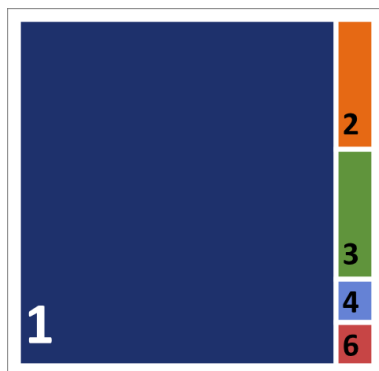
In order to evaluate the policy analyses uniformly and systematically despite varying methods and operationalisations, we use a deliberately simple rating system with three values:

- + = indicator has high predictive power
- o = indicator has partial predictive power
- – = 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. 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. To ensure intercoder reliability, the authors checked each other's assessments for plausibility and rigour on the basis of the text references and discussed cases of doubt.

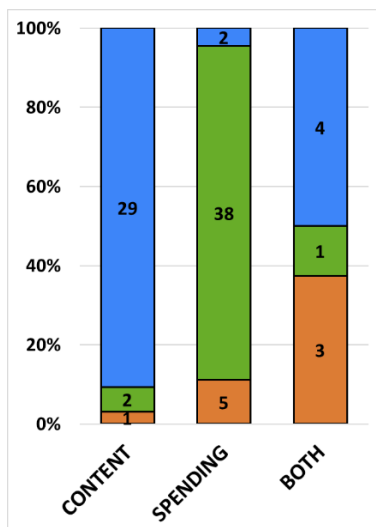
The predictive power of a theory can be assessed in two ways, either as a proportion of all policy analyses (including "non-tests") or as a proportion of only those policy analyses in which a theory was tested. We assume that the predictive power of most theories can best be assessed using all policy 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. Regarding the predictors considered here, this applies in particular to public opinion, 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. A non-test could moreover reflect that certain factors, particularly relating to culture and religion, are less common in the literature generally. Therefore, we also include a measure of predictive power in tests only.

Results



Number of policy fields covered per publication

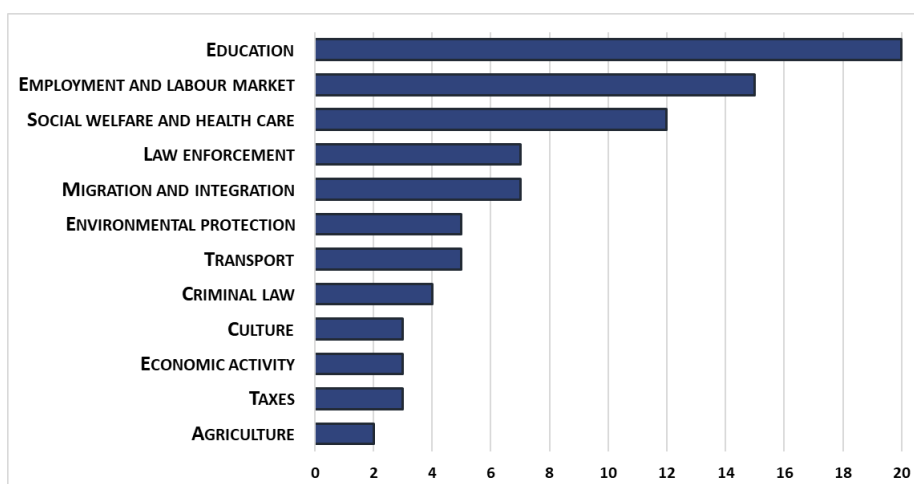
The treemap on the left shows the number of policy fields examined per publication (marked by the number in the box). The size of the boxes indicates the proportion of all publications. We find that the overwhelming majority of publications covers only a single policy field. This reveals a research gap in analyses that include several policy areas which we address in our article. Several policy fields are examined in only eight out of seventy-six publications (once six policy fields, once four policy fields, thrice three policy fields and thrice two policy fields).



Method by type of dependent variable

The adjacent figure shows the selection of the method according to the type of dependent variable. The method used for analysis is displayed by the colours "blue = qualitative", "green = quantitative" and "orange = mixed (combination of both methods)". The column sections represent the share of these three methods and the digit in the column sections indicates their absolute number. The focus lies on spending with forty-two analyses, whereas policy content was analysed twenty-eight times and spending and policy-content together eight times. All but two content analyses were examined qualitatively. A challenge for future research is therefore to capture policy content more often in a way that increases the number of cases and facilitates statistical analysis over time.

Distribution of policy analysis by policy fields



Mapping the number of policy analyses by policy field across the whole investigation period reveals major differences. Education is the front-runner with twenty policy analyses, which corresponds to every fourth policy analysis. Employment and labour market with fifteen policy analyses and social welfare and health care with twelve policy analyses follow next. Together, these three policy fields account for more than half of the analyses. The next policy fields trail far behind. Agriculture is at the bottom of the ranking with only two policy analyses.

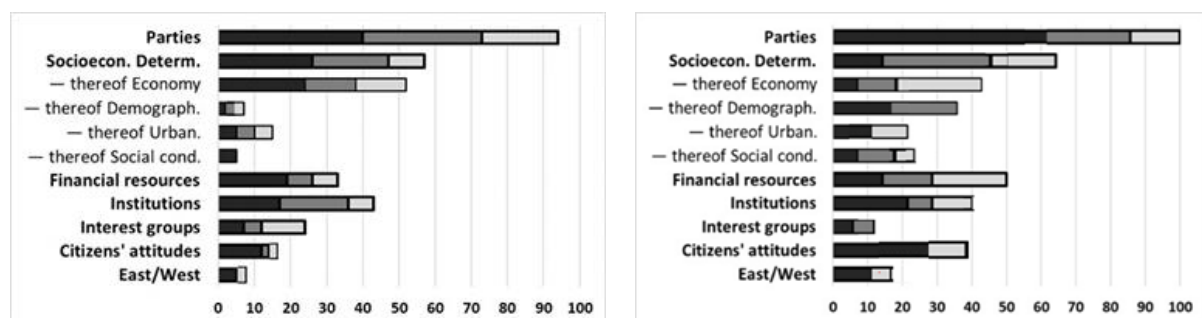
Predictive power of theories by economic and societal policy

The evaluation shows strong differences in the predictive power of the theories between policy areas. In order to achieve the best possible fit with our own empirical analysis, we investigate the predictive power separately for economic policy and societal policy:

| | Policy fields in literature review | Single policies in our empirical analysis |
|-----------------|---|---|
| Economic policy | <ul style="list-style-type: none"> • Agriculture • Economic activity • Employment relations and labour market • Environmental protection • Social welfare and health care • Taxation • Transport | <ul style="list-style-type: none"> • Amusement arcades • Care and retirement homes • Civil servants' pension • Civil servants' salary • Civil service career law • Gastronomy • Higher education • Housing • Real estate transfer tax • Shop closing time |
| Societal policy | <ul style="list-style-type: none"> • Criminal law • Immigration and integration • Law enforcement | <ul style="list-style-type: none"> • Enforcement of sentences / Adolescents • Enforcement of sentences / Adults • Imprisonment on remand • Protection of non-smokers • Right of assembly |

Note: Higher education is assigned to economic policy because it deals exclusively with employment relationships at higher education institutions.

The predictive power of the theories differs for the two policies as shown in the following figure (left economic policy, right societal policy) and elaborated in the literature review of the article:



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) predictive power in the tests.

References:

- Armingeon, Klaus, Fabio Bertozzi, and Giuliano Bonoli. 2004. 'Swiss Worlds of Welfare.' *West European Politics* 27 (1): 20–44.
- Barclay, Scott, and Shauna Fisher. 2003. 'The States and the Differing Impetus for Divergent Paths on Same-Sex Marriage, 1990–2001.' *The Policy Studies Journal* 31 (3): 331–52.
- Béland, Daniel, and André Lecours. 2008. *Nationalism and social policy: The politics of territorial solidarity*. Oxford University Press.

- Berliner, Daniel, and Aaron Erlich. 2015. 'Competing for transparency: political competition and institutional reform in Mexican states.' *American Political Science Review* 109 (1): 110–28.
- Caughey, Devin, and Christopher Warshaw. 2018. 'Policy Preferences and Policy Change: Dynamic Responsiveness in the American States, 1936–2014.' *American Political Science Review* 112 (2): 249–66.
- Caughey, Devin, Yiqing Xu, and Christopher Warshaw. 2017. 'Incremental Democracy: The Policy Effects of Partisan Control of State Government.' *Journal of Politics* 79 (4): 1342–58.
- Dardanelli, Paolo, John Kincaid, Alan Fenna, André Kaiser, André Lecours, and Ajay Kumar Singh. 2019. 'Conceptualizing, Measuring, and Theorizing Dynamic De/Centralization in Federations.' *Publius* 49 (1): 1–29.
- González, Lucas. 2017. 'Electoral Competition and Social Spending in the Argentine Provinces.' *Journal of Politics in Latin America* 9 (1): 91–124.
- Gottschalk, Marie. 2010. 'Cell blocks & red ink: mass incarceration, the great recession & penal reform.' *Daedalus* 139 (3): 62–73.
- Grumbach, Jacob M. 2018. 'From backwaters to major policymakers: Policy polarization in the states, 1970–2014.' *Perspectives on Politics* 16 (2): 416–35.
- Hecock, R. Douglas. 2006. 'Electoral competition, globalization, and subnational education spending in Mexico, 1999–2004.' *American Journal of Political Science* 50 (4): 950–61.
- Hertel-Fernandez, Alexander. 2014. 'Who Passes Business's Model Bills? Policy Capacity and Corporate Influence in U.S. State Politics.' *Perspectives on Politics* 12 (3): 582–602.
- Hildebrandt, Achim, and Frieder Wolf, eds. 2008. *Die Politik der Bundesländer*. Wiesbaden: VS.
- Hildebrandt, Achim, and Frieder Wolf, eds. 2016. *Die Politik der Bundesländer*. 2nd ed. Wiesbaden: VS.
- Imbeau, Louis M. et al. 2000. 'Comparative Provincial Policy Analysis.' *Canadian Journal of Political Science* 33 (4): 779–804.
- Ingram, Matthew C. 2012. 'Elections, Ideology, or Opposition? Assessing Competing Explanations of Judicial Spending in the Mexican States.' *The Journal of Law, Economics, & Organization* 29 (1): 178–209.
- Kousser, Thad. 2002. 'The Politics of Discretionary Medicaid Spending, 1980–1993.' *Journal of Health Politics, Policy and Law* 27 (4): 639–72.
- Lax, Jeffrey R., and Justin H. Phillips. 2009. 'Gay Rights in the States: Public Opinion and Policy Responsiveness.' *American Political Science Review* 103 (3): 367–86.
- Lax, Jeffrey, and Justin Phillips. 2012. 'The Democratic Deficit in the States.' *American Journal of Political Science* 56 (1): 148–66.
- Lewis, Daniel C., and Matthew L. Jacobsmeier. 2017. 'Evaluating Policy Representation with Dynamic MRP Estimates: Direct Democracy and Same-Sex Relationship Policies in the United States.' *State Politics and Policy Quarterly* 17 (4): 441–64.
- Miller, Edward Alan. 2004. 'Advancing Comparative State Policy Research.' *State and Local Government Review* 36 (1): 35–58.
- Pacheco, Julianna. 2012. 'The Social Contagion Model: Exploring the Role of Public Opinion on the Diffusion of Antismoking Legislation across the American States.' *Journal of Politics* 74 (1): 187–202.
- Peterson, Paul E. 1995. *The Price of Federalism*. Washington: Brookings Inst.
- Pickup, Mark. 2006. 'Globalization, Politics and Provincial Government Spending in Canada.' *Canadian Journal of Political Science* 39 (4): 883–917.
- Pomey, Marie-Pascale, et al. 2010. 'Do provincial drug benefit initiatives create an effective policy lab? The evidence from Canada.' *Journal of health politics, policy and law* 35 (5): 705–42.
- Rössel, Jörg, and Sebastian Weingartner. 2015. 'Nothing but the cuckoo clock? Determinants of public funding of culture in Switzerland, 1977–2010.' *Poetics* 49: 43–59.
- Tandberg, David. 2010a. 'Politics, Interest Groups and State Funding of Public Higher Education.' *Research in Higher Education* 51 (5): 416–50.

- Tandberg, David. 2010b. 'Interest groups and governmental institutions: The politics of state funding of public higher education.' *Educational Policy* 24 (5): 735–78.
- Vampa, Davide. 2016. *The Regional Politics of Welfare in Italy, Spain and Great Britain*. Palgrave Macmillan.
- Vatter, Adrian, and Markus Freitag. 2005. 'Politische Institutionen und kantonale Staatstätigkeit.' In *Reformen in Kantonen und Gemeinden*, edited by Reto Steiner, Andreas Ladner and Pascal Resit, 39–59. Bern/Stuttgart: Haupt.
- Weaver, Robert D., Nazim Habibov, and Lida Fan. 2011. 'Analyzing the Poverty Reduction Effectiveness of the Canadian Provisions: Do Political Parties Matter.' *The Journal of Sociology & Social Welfare* 38 (1): 99–118.

B) Adoption of the theories from the literature review (section 3)

| Predictor in literature review | Adopted for empirical analysis? | Remarks |
|---|---------------------------------|---|
| Partisan composition of government | ✓ | |
| Socioeconomic determinism: <ul style="list-style-type: none"> • Economic conditions • Demographics • Social conditions • Urbanisation | ✓ | Operationalised by two variables: an aggregated variable of policy specific indicators and urbanisation rate as a unified variable across policies. Moreover, GDP per capita is a control variable. |
| Financial resources | ✓ | |
| Institutions | X | See elaboration below |
| Interest groups | (✓) | Due to data availability only for economic policy |
| Citizens' attitudes | ✓ | Operationalised by two variables: citizens' self placement on left-right scale and share of Catholics |
| East/West divide | ✓ | |

Remarks on institutions

We do not test the influence of institutions on the general orientation of economic or societal Land policy because we are not aware of an institution that varies among Länder and for which we can hypothesize the direction of the effect on our dependent variables (i.e. across all policies) in a hypothesis. The first condition (variance among Länder) is met by a large variety of institutions (Freitag and Vatter 2008; Reus and Vogel 2021: online appendix M). However, the second condition (expected direction of the effect on our dependent variables) is not met by an institution. To illustrate this, we use a number of examples.

Veto player theory can be used to predict the stability of the (policy) status quo vs. change from it, however the key independent variables of this approach (namely the number, distance, internal cohesion of veto players, according to Tsebelis 2002) do not predict whether the overall policy orientation will be state-interventionist/egalitarian or economically liberal/meritocratic (for economic policy). Such a prediction requires information about the position of the status quo and the ideal points of the veto players in each single policy, which is not available. As another example, the scope and instruments of direct democracy can certainly impact policy-making, however, they do not per se lead to a state-interventionist/egalitarian or economically liberal/meritocratic policy (for economic policy). Such a prediction can only be made for a specific single policy and if we know the preferences of the voters for it. As further examples, the electoral system, the amendability of the constitution or the relationship between the legislative and executive branch can more or less directly impact policy-making and in these cases tilt policies more to the state-interventionist/egalitarian or economically liberal/meritocratic pole (for economic policy), however, we do not conceive of a theoretical argument why they should systematically drive policies to either of these poles for overall economic policy.

References:

Freitag, Markus and Adrian Vatter (eds.). 2008. *Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich*. Stuttgart: UTB.

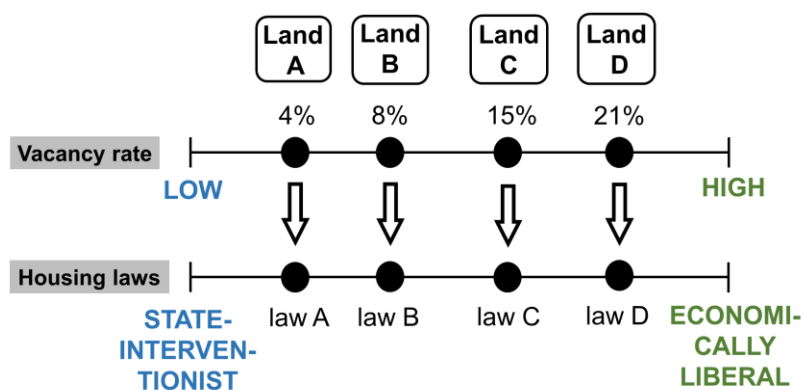
- Reus, Iris, and Stephan Vogel. 2021. Taking Stock after 40 Years of Comparative Land Policy Analysis (1980–2020). A Review of the Predictors of Regional Policy Output in Germany. *German Politics*, online first.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

C) Theory ‘Socioeconomic determination’ (section 3)

In this chapter, we explain in general terms how policy field-specific socioeconomic conditions can be sorted on scales with gradations and how they can lead to more state-interventionist/egalitarian or economically liberal/meritocratic policy (for economic policy) and more libertarian/progressive or authoritarian/conservative policy (for societal policy). We then illustrate both arguments, using an exemplary policy field (housing). The specific operationalisation of socioeconomic conditions is described in part M of this online appendix.

We generally assign the policy field-specific socioeconomic conditions for economic policies to the state-interventionist/egalitarian pole if they suggest protecting resource-poor participants in the market and solving functional problems (or to the economically liberal/meritocratic pole if they do not). For societal policies, we assign the policy field-specific socioeconomic conditions to the libertarian/progressive pole if they suggest protecting individual rights and promoting diversity and emancipation (or to the authoritarian/conservative pole if they do not). In the afore-mentioned section ‘Operationalisation of the independent and control variables: Socioeconomic conditions’, a table lists and justifies this pole allocation of the socioeconomic indicators for each policy field. If Land politicians follow these socioeconomic needs and conditions, this leads – for economic policy – to either a state-interventionist/egalitarian or economically liberal/meritocratic policy (for societal policy: to either a libertarian/progressive or authoritarian/conservative policy), depending on the pole assignment, as explained in more detail in the theory chapter of the article.

In the example of housing, which we selected from economic policy, Land laws can be sorted on a continuum between the state-interventionist pole (law with comprehensive social promotion of poor market participants) and the economically liberal pole (law that is catered to the interests of the housing industry and favours more affluent market participants). The need for support of poor tenants and people looking for housing largely depends on how well these groups of people can conclude adequate and affordable rental contracts in the private housing market. Those people who do not manage this rely on government policies to be able to rent affordable housing. The vacancy rate (more precisely: the share of unoccupied accommodation units of all accommodation units in residential property) indicates how much unoccupied housing there is in a Land that can be rented by these groups of people and others. The higher the vacancy rate, the lower the rents *ceteris paribus* according to the supply-demand principle and the more likely it is that poorer people will find adequate housing on the private housing market given the larger supply and therefore do not require Land support. Consequently, in this case, society’s demand for a state-interventionist housing policy is lower and an economically liberal housing policy is expected according to the theory of socioeconomic determination. A high vacancy rate is thus assigned to the economically liberal pole here because it suggests an economically liberal housing policy. The following figure illustrates this argument for our housing example:



Finally, it should be noted that not all policy-specific socioeconomic conditions can be sorted on a scale with gradations. Thus, for the empirical analysis, we have selected only those conditions that can be assigned to a pole of our scales.

.

D) Theory ‘Budgetary resources’ (section 3)

In the following, we explain why we theoretically assume that the higher the budgetary resources of a Land, the more state-interventionist/egalitarian and libertarian/progressive its laws. For this purpose, we show that laws have a financial impact in most of our single policies and higher budgetary resources are expected to lead to more state-interventionist/egalitarian economic laws and more libertarian/progressive societal laws in most of the single policies in our sample. We distinguish between a direct and an indirect financial impact. Laws have a direct financial impact when they inevitably and irrespective of their particular implementation lead to increased or decreased revenues or expenditures of a Land compared to the status quo ex ante. This relates firstly to laws which lay out, among other substantial regulation, specifically defined rights of addressees of the law towards the Land (such as the number of leisure activities or the amount of pocket money provided for prisoners). Such laws have a direct yet partial financial impact as the rights are more or less encompassing. Secondly, some laws are exclusively dedicated to the collection or distribution of a Land's budgetary resources and thus have a direct and full financial impact (such as wage increases for Land employees or tax cuts). On the other hand, laws have an indirect financial impact when they incur higher or lower follow-up costs compared to the status quo on the Land if the objectives and instruments of the laws are implemented correctly. For example, the correct implementation of a law that imposes additional regulation on private actors requires more controls on the part of the Land and increases its personnel expenditures. We assume that the majority of laws are implemented in such a way that these follow-up costs will actually be incurred. This is because politicians interested in their re-election have to explain themselves to the electorate for the extent to which adopted laws have been correctly implemented.

In the following tables we indicate for each single policy whether laws have a direct or indirect financial impact and whether higher budgetary resources are expected to lead to more state-interventionist/egalitarian or liberal/meritocratic economic laws or to more libertarian/progressive or authoritarian/conservative societal laws. For single policies with a direct financial impact, we also note whether they have a full financial impact or only a partial one as laws in the policy also provide substantial regulation. Our assessment is based on financial impact estimates in the draft laws, secondary literature, and our own plausibility considerations. The results are highlighted in colour in the right-hand column:

- dark orange = direct and full financial impact, whereby higher budgetary resources are expected to lead to a more state-interventionist/egalitarian economic policy or a more libertarian/progressive societal policy
- dark green = direct and full financial impact, whereby higher budgetary resources are expected to lead to more liberal/meritocratic economic policy or a more authoritarian/conservative societal policy
- medium orange = direct and partial financial impact, whereby higher budgetary resources are expected to lead to more state-interventionist/egalitarian economic policy or a more libertarian/progressive societal policy (the inverted case with more liberal/meritocratic economic policy or a more authoritarian/conservative societal policy due to higher budgetary resources does not exist empirically)
- light orange = indirect financial impact, whereby higher budgetary resources are expected to lead to more state-interventionist/egalitarian economic policy or a more libertarian/progressive societal policy (the inverted case with more liberal/meritocratic economic policy or more authoritarian/conservative societal policy due to higher budgetary resources does not exist empirically)
- none = no financial impact.

By the colour marks we can show that laws have a financial impact in most single policies and higher budgetary resources are expected to lead to more state-interventionist/egalitarian economic laws or more libertarian/ progressive societal laws in most single policies.

Economic policy-making

| Single policy | Financial impact | Expectation for higher budgetary resources |
|--------------------------|---|---|
| Civil servants' salary | Yes, direct and full: Salary expenditures | More state-interventionist / egalitarian policy (higher salaries) |
| Civil servants' pension | Yes, direct and full: Pension expenditures | More state-interventionist / egalitarian policy (higher pension) |
| Real estate transfer tax | Yes, direct and full: Tax revenues | More liberal / meritocratic policy (lower tax rate) |
| Care homes | Yes, indirect: More restrictions for the care home operator, i.e. state-interventionist policy, create more administrative/control costs with regard to most index indicators. | More state-interventionist / egalitarian policy (more restrictions for care home operators) |
| Gastronomy | Yes, indirect: More restrictions for the gastronomy facility operator, i.e. state-interventionist policy, create more administrative/control costs with regard to all index indicators. | More state-interventionist / egalitarian policy (more restrictions for gastronomy facility operator) |
| Amusement arcades | Yes, indirect: More restrictions for the amusement arcade operator, i.e. state-interventionist policy, create more administrative/control costs with regard to all index indicators. | More state-interventionist / egalitarian policy (more restrictions for amusement arcade operator) |
| Civil service career law | Yes, indirect: With larger budgetary resources, the Land is under less pressure to deploy its civil servants flexibly, as it can hire additional civil servants more easily. Moreover, the stronger control of personnel decisions, i.e. state-interventionist/egalitarian policy, might create more administrative/control costs. | More state-interventionist / egalitarian policy (fewer opportunities of the public employer to dispose of its civil servants) |
| Higher education | Yes, indirect: With larger budgetary resources, the Land is under less pressure to deploy its employees and civil servants in higher education flexibly, as it can hire additional employees and civil servants more easily. | More state-interventionist / egalitarian policy (fewer opportunities of the public employer to dispose of its civil servants) |
| Housing | Yes, indirect: More comprehensive regulatory instruments to promote weak market participants, i.e. state-interventionist/egalitarian policy, are expected to increase Land spending. Whether liberal/meritocratic or state-interventionist/egalitarian policies create more administrative/control costs is unclear. | More state-interventionist / egalitarian policy (stronger assistance of weak market participants) |

| Single policy | Financial impact | Expectation for higher budgetary resources |
|----------------------|--|---|
| Shop closing time | No: More restrictions on shop opening hours, i.e. state-interventionist policy, create slightly more administrative/control costs with regard to some index indicators. On the other hand, longer shop opening hours, i.e. liberal policy, also incur additional efforts on Land, e.g. for police operations. | None |

Societal policy-making

| Single policy | Financial impact | Expectation for higher budgetary resources |
|-----------------------------------|---|--|
| Penitentiary system / Adults | Yes, direct and partial: Penitentiary system expenditures | More libertarian / progressive policy (more rights for prisoners) |
| Penitentiary system / Adolescents | Yes, direct and partial: Penitentiary system expenditures | More libertarian / progressive policy (more rights for prisoners) |
| Imprisonment on remand | Yes, direct and partial: Imprisonment on remand expenditures | More libertarian / progressive policy (more rights for pre-trial detainees) |
| Protection of non-smokers | Yes, indirect: More restrictions for the gastronomy facility operator, i.e. progressive policy, create more administrative/control costs with regard to most index indicators. | More libertarian / progressive policy (more restrictions for gastronomy facility operator) |
| Right of assembly | No: Fewer restrictions for assembly participants, organisers, and chairmen, i.e. libertarian policy, create more costs for the Land with regard to some index indicators, yet lower costs for the Land with regard to other index indicators. The overall direction of the effect remains unclear. | None |

E) Theory ‘East/West Germany’ (section 3)

In this section, we explain the theoretical expectations for the East/West divide with regard to societal policy in more detail. Societal policies are characterised by one of two conflicts: progressive vs. conservative and libertarian vs. authoritarian. The first refers to issues such as women’s rights, marriage, abortion, homosexuality, or bioethics. The latter encompasses matters such as the intrusion in personal liberties, policing, and immigration.

If the citizens in those Länder which belong to a territorial subgroup (such as East or West) share the same views on both conflicts, i.e. are both more progressive and more libertarian than the other subgroup – or both more conservative and more authoritarian – we could set up a hypothesis. However, the literature on the attitudes of East and West Germans shows that East Germans are all in all more progressive yet also more authoritarian (and that these differences are mostly persistent across time). Thus, we do not have an overall theoretical expectation regarding societal policy of East vs. West German Länder.

Specifically, East Germans are more progressive towards women’s rights and female employment (Arzheimer 2005 and 2012; Besier 2007; Stadtmüller and Sack 2014). With regard to the second conflict (libertarian vs. authoritarian), we can draw on a larger literature. It shows that East Germans are more authoritarian towards foreigners and migrants (Winkler 2000; Besier 2007; Arzheimer 2012), which we confirm in our own analysis of the ALLBUS². This includes attitudes on the desired number, assimilation needs, and the rights of foreigners in Germany, partnerships between Germans and non-Germans, and the advantages and disadvantages of migration. Moreover, East Germans show more negative attitudes towards Muslims and the Islam (Pickel 2015; ALLBUS 2012³), e.g. regarding the fit of Islam to the German society, the construction of additional mosques, or a limit on the immigration of Muslims. East German citizens tend to be more authoritarian with regard to internal security as they prefer harsher punishments (ALLBUS 2008⁴), while the evidence is mixed on the question of whether East Germans seek more police force than West Germans (Arzheimer and Klein 1997 confirm, ALLBUS 2006⁵ disconfirms). East Germans, however, are more libertarian than West Germans towards military expenditures which fewer of the former wish to increase (ALLBUS 2006⁶). Finally, we find mixed evidence as to whether East and West Germans have different attitudes towards personal liberties and rights. On the one hand, East Germans value equality over freedom as opposed to West Germans, and among various elements of democracy they also less emphasize liberal basic rights (Roller 2010, Pickel 2011) such as free speech (Besier 2007). On the other hand, our analysis of corresponding items, which specifically address personal liberties, in the ALLBUS⁷ shows no systematic differences between East and West Germans overall.

References:

Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) 2006, 2008, 2012.

Arzheimer, Kai, 2005: ‘Freiheit oder Sozialismus?’ Gesellschaftliche Wertorientierungen, Staatszielvorstellungen und Ideologien im Ost-West-Vergleich. In: Gabriel, Oscar W./Falter, Jürgen

² We analysed the following items with regard to the share of confirmations: a) 2006: variables 43-46, 66, 68-74, 103, 104, 106; b) 2008: 21 and 29; c) 2012: 75-78.

³ We analysed variables 204-208 regarding the share of confirmations.

⁴ Confirmation of “Offenders should be punished more harshly.” (variable 26).

⁵ Confirmation of “The government should increase spending on policing.” (variable 637).

⁶ Confirmation of “The government should increase spending on defence.” (variable 639).

⁷ Confirmation of “Individual rights and the liberties of citizens should be respected under all circumstances.” (variable 31 in ALLBUS 2008) and “If the government suspects a terror attack, should it be allowed to arrest people without warrant for an unlimited period / wiretap telephone calls / stop and frisk people on the streets?” (variables 659-661 in ALLBUS 2006).

- W./Rattinger, Hans (eds.): Wächst zusammen, was zusammen gehört? Baden-Baden: Nomos, 285–313.
- Arzheimer, Kai, 2012: Twenty Years After: Sozial- und wirtschaftspolitische Einstellungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich. In: Keil, Silke I./Thaidigsmann, S. Isabell (eds.): Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie: Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung. Wiesbaden: VS, 299–336.
- Arzheimer, Kai/Klein, Markus, 1997: Die friedliche und die stille Revolution. Die Entwicklung gesellschaftspolitischer Wertorientierungen in Deutschland seit dem Beitritt der fünf neuen Länder. In: Gabriel, Oscar W. (ed.): Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland. Opladen: Leske+Budrich, 37–59.
- Besier, Gerhard, 2007. Das Ost-West-Verhältnis in Deutschland. Ein Volk mit unterschiedlichen Einstellungen, Verhaltensweisen und Kulturen? In: Besier, Gerhard/Katarzyna, Stoklosa: 15 Jahre Deutsche Einheit. Was ist geworden? Berlin: LIT, 25–39.
- Brenke, Karl/Zimmermann, Klaus F., 2009: Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall: Was war und was ist heute mit der Wirtschaft? In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 78: 2, 32–62.
- Pickel, Gerd, 2011: Zwischen beständigen Differenzen und überraschenden Angleichungen – Einstellungen, (A-)Religiosität und politische Kultur. In: Lorenz, Astrid (ed.): Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften. Bilanz und Perspektiven 20 Jahre nach der Wiedervereinigung. Leverkusen: Barbara Budrich, 169–187.
- Pickel, Gerd, 2015: Neue Entwicklungen der politischen Kultur. Politische Einstellungen im wiedervereinigten Deutschland: Neue Krisenerscheinungen oder doch alles beim Alten? In: Kneuer, Marianne (ed.): Standortbestimmung Deutschlands: Innere Verfasstheit und internationale Verantwortung. Baden-Baden: Nomos, 155–194.
- Roller, Edeltraud, 2010: Einstellungen zur Demokratie im vereinigten Deutschland. In: Krause, Peter/Ostner, Ilona (eds.): Leben in Ost- und Westdeutschland. Campus: Frankfurt am Main, 597–614.
- Stadtmüller, Sven/Sack, Benjamin C., 2014: 25 Jahre nach dem Mauerfall: Politische Einstellungen in Ost- und Westdeutschland. FZDW Kurzberichte No. 2.
- Winkler, Jürgen R., 2000: Ausländerfeindlichkeit im vereinigten Deutschland. In: Falter, Jürgen W./Gabriel, Oscar W./Rattinger, Hans (eds.): Wirklich ein Volk? Die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich. Opladen: Leske und Budrich, 435–475.

F) Our overarching scheme of classifying policies as a prerequisite of aggregation: Economic and societal policies (section 4.1)

As we are interested in cross-policy patterns of Land policy-making, we need more than policy-specific scales to capture policy contents. Specifically, we need an overarching scheme that allows for the aggregation our article is based on (see part J of this online appendix). It takes into account the characteristics of policies while at the same time abstracting from the peculiarities of each single policy. The public policy literature does not offer an adequate overarching scheme because quantitative analyses of content (in contrast to spending) almost always relate to single policies. However, the literatures on parties and on the dimensionality of political space provide schemes that fit our analytic interest as these literatures conceptualise fundamental values and positions.

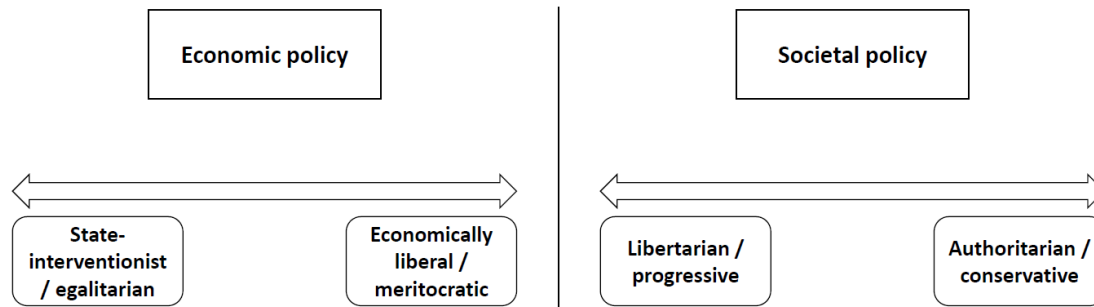
First of all, these literatures agree that there is no generally accepted or objectively ascertainable number of dimensions in the political space. As Benoit and Laver (2012: 197–8) explain, this is due to the lack of objective empirical criteria for determining what is substantially relevant in a case, different ways of identifying dimensions (a posteriori and a priori approaches, see Laver 2014: 210), and changes to dimensions over time. Concepts that model political space based on party positions have to fulfil two competing conditions: on the one hand, to do justice to the diversity of issues and, on the other hand, to reduce the complexity of party competition and party positions by aggregating issues to such an extent that they can be fruitfully applied in many empirical studies. The proposals range mostly from one to four dimensions.

Party positions were initially measured on a single left-right scale, where left policies stood for state intervention in the market and right policies for free markets (“laissez-faire”), as in Downs 1957 (Imbeau et al. 2001: 6). The underlying assumption that all issues could be classified on this single dimension was then discussed widely and critically (cf. Sartori 1976; Laponce 1981; Budge et al. 1987; Lewis-Beck 1988; Klingemann et al. 1994; Warwick 2002). The reduction of politics to a single economic dimension is in our view not suitable for the study of Land policies, for the reasons stated by Franzmann and Kaiser regarding politics generally (2006: 165): “Concentrating on an economic dimension as the basis for constructing the left-right scale is deficient because it disregards the fact that left and right in politics are perceived less and less in purely economic terms. As Inglehart (1971, 1984) argues, non-economic issues such as culture, crime prevention, education, women’s rights, or integration of immigrants structure party competition to an increasing extent.” Some researchers have reacted to this empirical observation by conceptually separating economic and societal policy but then again mixing them into a single left-right scale, assuming that economically left and societally left positions as well as economically right and societally right positions cluster (Benoit and Laver 2006: 132). We do not follow this approach because of the loss of valuable information.

As a result of the criticisms against a single (economic) scale, various additional dimensions have been proposed in which parties compete and cooperate with each other. Many researchers use a two-dimensional space of economic policy and societal policy (e.g. Franzmann and Kaiser 2006), as we also do. Further dimensions that are conceptualised in the literature are not relevant for our analysis. For example, the favourable or opposing view of European integration, which is taken into account in the GAL-TAN scale (Bakker et al. 2015), does not play a significant role for Land policies. Nationalism vs. universalism (also part of GAL-TAN) and post-materialism vs. materialism (Warwick 2002) play a small role for Land policies in general but are not relevant in our sample.

We decided to use two dimensions – economic and societal policy – for the following reasons. First, it is a very common distinction both in the theoretical literature (e.g. Benoit and Laver 2006; Franzmann and Kaiser 2006) and in empirical studies (e.g. Däubler 2017; Wagner and Meyer 2017;

Struthers et al. 2020), as also confirmed by Arzheimer (2005: 3–4) for Western Europe. Secondly, this distinction allows us to account for the special role of the FDP in the German party system. The FDP is liberal in economic policy (right) but libertarian/progressive in societal policy (left), while all other relevant parties are either right or left in both dimensions (Bräuninger et al. 2020). Thus, it comes to no surprise that Däubler (2017: 61) observes: “A two-dimensional representation is usually chosen as a simple model of political space in Germany.” The following figure depicts the poles of our two dimensions:



In economic policy, the state-interventionist / egalitarian position posits that the government should intervene in the free market, for example through economic regulation and provision of social welfare, to correct undesired market outcomes such as inequality. The economically liberal / meritocratic position prefers market outcomes (“laissez faire”) and considers differentiation in society (i.e. inequality) acceptable or even desirable as it reflects interpersonal differences in efforts, talents, etc. (for details, see e.g. Downs 1957; Jahn 2011; Barberà et al. 2015).

In societal policy, we understand the conflicts between libertarian/progressive and authoritarian/conservative positions as follows (for details, see e.g. Evans 1996; Tilley 2005; Stubager 2013; Steensland and Wright 2014): Libertarian positions represents individual freedom and rights, whereas authoritarian positions stands for order, security, and punishment. Progressive values are emancipation and equality (regarding e.g. women, homosexuals, and other minorities), openness, tolerance, and related contemporary values. Conservative values are based on religion and preserving traditions (e.g. traditional role of women, heterosexual marriage, protection of the unborn life).

Assignment of policies to economic or societal policy

We have assigned the fifteen policies investigated to economic or societal policy based on the reading of the Land laws and the policy-specific literature (cf. the list of laws and literature in parts K.3 and K.4 of this online appendix). We have validated this assignment by means of an expert survey. For this purpose, we asked five political scientists working in the fields of policy analysis and party research by email or, if possible, orally. This means that we chose the respondents deliberately (Behnke et al. 2006, 240). We presented an identical information sheet that listed each policy and its core contents and asked for a classification either as economic or societal policy (on the drafting of questionnaires cf. for example Kirchhoff et al. 2010). Our expert survey was thus not an open interview but consisted of closed questions. The survey has confirmed our assignment for all fifteen policies. In almost of them the experts were in complete agreement. For the other ones, four of the five respondents came to the same conclusion as we did.

We noticed during law coding that in our sample differences among Land laws can almost always be consistently classified as either economic policy conflicts (state-interventionist/egalitarian vs. economically liberal/meritocratic) or societal policy conflicts (libertarian/progressive vs. authoritarian/conservative). Thus, our policies fit the conflicts well. In the following, we explain the assignment of each of the fifteen policies to economic or societal policy.

Economic policy

Legislation on **amusement arcades** is a classic form of economic regulation and relates to, for example, off-time, advertising, and preventive measures against gambling addiction. State-interventionist policies establish more restrictions and duties for owners of amusement arcades to prevent gambling addiction and achieve urban planning goals. This includes longer off-time, ban of outside advertising, no employee participation in turnover, etc. In contrast, economically liberal policies emphasise individual responsibility and freedom for owners, employees, and players. Importantly, they allow owners to more freely decide how to operate their amusement arcade and, if desired, maximise profitability.

Shop closing time is a typical form of economic regulation that defines the days and hours when shops must be closed. State-interventionist policies create more restrictions on shop owners and more strongly protect employees working in shops. For example, they forbid shop opening on Sundays and at night to support non-business needs in society such as the ability of employees to spend time with their family at usual times. By contrast, economically liberal policies grant shop owners more entrepreneurial freedom and scope: Owners can open their shops according to market conditions such as customer demand and availability of employees, less constrained by Land regulation.

Gastronomy law is a classic form of economic regulation and refers to the registration and operation of gastronomy facilities (such as restaurants). State-interventionist laws are catered to the health interests of customers and thus focus on ensuring that owners are competent to operate their facilities safely by imposing more requirements on them, such as participation in official instructions. Economically liberal laws, on the other hand, prioritise business activity and entrepreneurial freedom. They allow owners to more quickly, cheaply, and unbureaucratically register gastronomy facilities. This creates an incentive to open restaurants.

Care home legislation is part of social welfare and seeks to protect residents, i.e. elderly people in need of care who are able to assert their own wishes only limitedly. State-interventionist policies foresee more duties – and thereby additional costs – for care home providers who would not necessarily impose these rules on their own (for example, regarding the maximum occupation of rooms). This should ensure the dignified treatment particularly of residents who cannot afford a high-quality care home. Economically liberal policies, in contrast, impose fewer restrictions and mandate less monitoring. Accordingly, home care providers rather offer the level of service that residents are willing to pay (market logic), including governmental subsidies. The operation of care homes is thus more profitable.

Housing belongs to social welfare and relates to people who have difficulties renting a flat on the non-subsidised housing market. State-interventionist/egalitarian laws support these poor market participants more strongly by intervening in the flat rental market and restricting the freedom of contract for landlords, e.g. through lower rents for social housing. Moreover, such laws reserve social housing spending for the poor rather than the lower middle class. In contrast, economically liberal/meritocratic laws are more catered to the interests of the housing industry, for example by allowing social housing to be released early from regulation and be subsequently rented at market prices.

The **real estate transfer tax** deals with the tax rate applying to purchases of real estate. State-interventionist/egalitarian laws create a higher tax burden for buyers and thereby redistribute more wealth as real estate is primarily bought by the affluent. This underlines that economic activity is considered not only as a transaction between two market participants but also serves the common good by yielding tax revenues that particular benefit the less affluent. Economically liber-

al/meritocratic laws, on the other hand, limit the tax burden for buyers of real estate which incentivises economic activity.

Civil servants' pension refers to the Land as employer. State-interventionist policies are more generous civil servants' pensions. From the Land's perspective, they lead to higher expenditures and thus a larger public sector. From the viewpoint of employees, they increase the attractiveness of becoming a civil servant compared to working in the private sector, which results in higher personnel costs for private companies. Specifically, state-interventionist laws define a younger retirement age and recognise more study years for the calculation of the pension amount. By contrast, economically liberal laws provide less generous pensions, which reduces crowding out effects.

Civil servants' salary relates to the Land as employer. State-interventionist/egalitarian policies are more generous and equality- and alimention-oriented civil servants' salaries. For the Länder, this results in higher expenditures and a larger public sector. Employees are more likely to become civil servants as opposed to working in the private sector, which increases private companies' personnel costs. For example, such laws provide higher annual salary increases and limit the differences between lower and higher salary groups (which are based on qualification and performance). On the other hand, economically liberal/meritocratic policies comprise less generous and more performance-based salaries. Finally, we note that we have clearly separated the two indices on civil servants' salary and pension as the annual increase rate is included only for the salary.

Civil service career law refers to the Land as employer. Economically liberal/meritocratic policies provide more opportunities for the Land to dispose of its civil servants (potentially in areas which the civil servants do not prefer), for example by reducing the number of career tracks. The flexibilisation of the civil service career law also creates more opportunities for career-oriented civil servants (such as rapid promotions), yet primarily lowers the protection of low- and medium-performers against new job assignments. Thereby, it brings civil service closer to market logic. On the contrary, state-interventionist/egalitarian policies rather protect civil servants from being put to other uses. They separate the civil service (which requires loyalty and provides security) from employment in the free market.

Regarding the general principles of **higher education**, the Länder's new scope is mostly limited to regulating the personnel in these institutions (see part K.3.9 of this online appendix). Egalitarian policies are based on the unity of research and teaching. For example, professors are equally responsible for teaching and research. Meritocratic policies, by contract, seek a more flexibilised, specialised, and competition-oriented higher education system. For example, professors who are particularly qualified for research may be permanently released from teaching duties. Moreover, academic staff members can be assigned a wider set of tasks, increasing universities' flexibility of disposing of its personnel.

Societal policy

The **penitentiary system for adults** covers the rights and duties of adult prisoners. Libertarian policies are catered to the interests of these prisoners, granting them more rights and opportunities to reintegrate into society. The rights of the individual (the prisoner) and the value of individual freedom are emphasised. For example, social rehabilitation (rather than protection of the public) is the aim of the penitentiary system. Opposite to this, authoritarian policies are focused on security and punishment. The rights of the community, particularly security, are emphasised, the individual (the prisoner) must be subordinate to this. This includes, for example, more disciplinary measures and labour duty.

The **penitentiary system for adolescents** defines the rights and obligations of adolescent prisoners. Libertarian laws prioritise the interests of these prisoners, giving them more rights and opportunities to reintegrate into society. This is achieved, for example, through the separation from adult prisoners. In contrast, authoritarian laws primarily focus on the security of the public and the punishment of the prisoners, providing them with fewer rights, while imposing more duties. This relates exemplarily to the permitted use of firearms and the lower number of recreational activities.

Laws on the **imprisonment on remand** enumerate the rights and obligations of remand prisoners. Opposite to convicted prisoners, remand prisoners are presumed innocent until the verdict. Libertarian policies are catered to their interests, granting them more rights and opportunities to develop. The rights of the individual (the remand prisoner) and the value of individual freedom are emphasised. For example, they are granted more visits. By contrast, authoritarian policies focus on security. The rights of the community (to security) are paramount, the individual must be subordinate to this. Authoritarian laws, for example, do not separate remand prisoners from convicted ones.

The **right of assembly** stipulates the rights and duties of assembly organisers, chairmen, participants, and the police. Libertarian laws impose fewer restrictions and duties on assembly organisers, chairmen, and participants, making it easier for them to demonstrate. Individual freedom to express one's opinion is widely enabled. For example, assemblies can be registered within a short deadline. On the other hand, authoritarian laws impose more restrictions on assembly organisers, chairmen, and participants, while granting more rights to the police. Here the security and conformity of the community is emphasised (e.g. by extensive police recordings).

Laws on the **protection of non-smokers** define to which extent smoking is prohibited in gastronomy facilities (such as restaurants). Progressive laws protect non-smokers from second-hand smoking by banning smoking with fewer exceptions. Smoking bans are progressive because they take up the latest findings of cancer research, which highlights the dangers of second-hand smoking, and prioritise these scientific findings over traditions such as tobacco consumption. Health protection is becoming increasingly important in modern society, as evidenced by higher health awareness or abstinence from drug use among the youth. While smoking bans have economic implications, they are primarily a conflict between smokers and non-smokers. Conservative laws establish more exceptions from the ban, for example for regular temporary folklore events or marquees. To allow smoking in many circumstances means to preserve a tradition, as tobacco consumption has been part of culture for a long time.

References:

- Arzheimer, Kai. 2005. „Freiheit oder Sozialismus“? Gesellschaftliche Wertorientierungen, Staatszielvorstellungen und Ideologien im Ost-West-Vergleich, in: Oscar W. Gabriel, Jürgen W. Falter and Hans Rattinger (eds.), *Wächst zusammen, was zusammen gehört?*, 285–319, Baden-Baden: Nomos.
- Bakker, Ryan, Catherine De Vries, Erica Edwards, Liesbet Hooghe, Seth Jolly, Gary Marks, Jonathan Polk, Jan Rovny, Marco Steenbergen, and Milada Anna Vachudova. 2015. Measuring party positions in Europe: The Chapel Hill expert survey trend file, 1999–2010. *Party Politics* 21:1, 143–152.
- Barberà, Salvador, Carmen Beviá, and Clara Ponsatí. 2015. Meritocracy, egalitarianism and the stability of majoritarian organizations. *Games and Economic Behavior* 91, 237–257.
- Behnke, Joachim, Nina Baur, and Nathalie Behnke. 2006. *Empirische Methoden der Politikwissenschaft*. Paderborn et al.: Ferdinand Schöningh.
- Benoit, Kenneth, and Michael Laver. 2012. The dimensionality of political space: Epistemological and methodological considerations. *European Union Politics* 13(2), 194–218.

- Benoit, Kenneth, and Michael Laver. 2006. *Party policy in modern democracies*. London: Routledge.
- Bräuninger, Thomas, Marc Debus, Jochen Müller, and Christian Stecker. 2020. *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*. 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS.
- Budge, Ian, David Robertson, and Derek Hearl (eds.). 1987. *Ideology, strategy and party change: Spatial analyses of post-war election programmes in 19 democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Däubler, Thomas. 2017. Links-rechts und darüber hinaus – eine Neuvermessung der deutschen Parteienlandschaft mit einem auf die MARPOR/CMP-Daten angewandten IRT-Modell, in: Bukow, Sebastian and Uwe Jun (eds.), *Parteien unter Wettbewerbsdruck*, 57–88, Wiesbaden: Springer VS.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Brothers: New York.
- Evans, Geoffrey, Anthony Heath, and Mansur Lalljee. 1996. Measuring left-right and libertarian-authoritarian values in the British electorate. *The British Journal of Sociology* 47:1, pp. 93–112.
- Franzmann, Simon, and André Kaiser. 2006. Locating political parties in policy space. A reanalysis of party manifesto data. *Party Politics* 12:2, 163–188.
- Imbeau, Louis M., François Pétry, and Moktar Lamari. 2001. Left-right party ideology and government policies: A meta-analysis. *European Journal of Political Research* 40:1, 1–29.
- Inglehart, Ronald. 1984. The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society, in: Russell Dalton et al. (eds.), *Electoral change. Realignment and dealignment in advanced industrial democracies*, 25–69, Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald. 1971. The silent revolution in Europe: Intergenerational change in post-industrial societies. *American Political Science Review* 65:4, 991–1017.
- Jahn, Detlef. 2011. Conceptualizing Left and Right in comparative politics: Towards a deductive approach. *Party Politics* 17:6, 745–765.
- Kirchhoff, Sabine, Sonja Kuhnt, Peter Lipp, and Siegfried Schlawin. 2010. *Der Fragebogen. Datenbasis, Konstruktion und Auswertung*. 5th ed. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert, and Ian Budge. 1994. *Parties, policies, and democracy*. Boulder: Westview Press.
- Laponce, Jean A. 1981. *Left and right: The topography of political perceptions*. Toronto: University of Toronto Press.
- Laver, Michael. 2014. Measuring policy positions in political space. *Annual Review of Political Science* 17, 207–223.
- Lewis-Beck, Michael S. 1988. *Economics and elections: The major Western democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steensland, Brian, and Eric L. Wright. 2014. American Evangelicals and conservative politics: Past, present, and future. *Sociology Compass* 8:5, 705–717.
- Stubager, Rune. 2013. The changing basis of party competition: Education, authoritarian-libertarian values and voting. *Government and Opposition* 48:3, 372–397.
- Struthers, Cory L., Christopher Hare, and Ryan Bakker. 2020. Bridging the pond: measuring policy positions in the United States and Europe. *Political Science Research and Methods* 8:4, 677–691.
- Tilley, James R. 2005. Research Note: Libertarian-authoritarian value change in Britain, 1974–2001. *Political Studies* 53:2, 442–453.
- Wagner, Markus, and Thomas M. Meyer. 2017. The radical right as niche parties? The ideological landscape of party systems in Western Europe, 1980–2014. *Political Studies* 65:1S, 84–107.
- Warwick, Paul V. 2002. Toward a common dimensionality in West European policy spaces. *Party Politics* 8:1, 101–122.

G) Federalism Reform I – our object of study (section 4.1)

We first sketch the process, objectives, and contents of Federalism Reform I. Then, we elaborate how we derived the fifteen policies analysed in our article from the new exclusive competences the Länder received as part of Federalism Reform I. Finally, we explain why we do not include policies from ‘deviation legislation’.

Federalism Reform I

Federalism Reform I⁸ was predated by a long negotiation process that formally began in a federal commission created for this purpose. This *Bundesstaatskommission* first gathered on 7 November 2003 but ultimately failed to reach consensus on 17 December 2004 (Benz 2008, Münch 2019). After the federal election of 2005, another reform attempt was made that then led to Federalism Reform I (Rowe and Turner 2013). The reform law was passed by Bundestag on 30 June 2006 and, shortly after, by Bundesrat on 7 July 2006. It came into effect 1 September 2006. Federalism Reform I was the first part of a two-step reform process: Federalism Reform II which came into effect 1 August 2009 dealt with fiscal federalism (balanced budget rules) and administrative issues (tax administration, IT cooperation, benchmarking) (Renzsch 2010).

Federalism Reform I aimed at improving accountability as well as the federal and Land governments’ ability to act by disentangling their law-making rights (Deutscher Bundestag: 1; Jeffery et al. 2016, Kropp and Behnke 2016). It was based on a fundamental exchange deal: The Länder received a large number of exclusive law-making competences from the federal government for renouncing their approval rights to parts of federal law-making (Stecker 2016, Wolf and Hildebrandt 2016, Zohlnhöfer 2008). Moreover, the federal government gained a number of exclusive competences. Framework legislation was abolished and respective matters were redistributed to either exclusive or concurrent legislation. While the coordination between federal and Land governments in EU policy was hardly altered (Moore and Eppler 2008), the Länder agreed to cover financial EU sanctions jointly with the federal government. For a detailed description of the changes by Federalism Reform I, see e.g. Scharpf 2009, Sturm 2010: 193ff.

Deriving our fifteen policies from the new Land competences

Federalism Reform I was the most extensive constitutional reform since the entry into force of the Basic Law in 1949 (Härtel 2012: 536, Reutter 2006: 1250). As already mentioned, the Länder were given a large number of new exclusive law-making competences (Gerstenberg 2009). We create indices so that the contents of the Land laws in these new competences can be analysed quantitatively.

As we are interested in the predictors of policy diversity, we only include competences in which at least one Land has passed a law during our investigation period whose contents differed from the federal law that was in place before. The following competences do not meet this condition (see also Reus and Zohlnhöfer 2015):

- Agricultural land transactions and lease property
- Behaviour-related noise
- Exhibit of people
- Fairs, exhibitions, markets
- Press law
- Re-allocation of rural land
- Settlement and homesteads

⁸ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes of 28 August 2006, BGBl. I, p. 2034.

As a next step, we differentiate the competences, in which Land laws were passed, from each other (the delineation in the Federalism Reform Act follows constitutional law logic and is not suitable for policy analysis). We define a policy based on what the Land legislators pass as a separate law and what is treated as a policy of its own in the scientific literature. For example, gastronomy is a single competence, however, it was split up by the Land legislators and by researchers into two policies: a) the protection of non-smokers in gastronomy facilities and b) all remaining regulations concerning gastronomy facilities (we refer to this as ‘gastronomy’) – these two policies were dealt with in entirely separate political processes (parliamentary debates, media discourse).

As a result, we constructed indices for the following fifteen policies, capturing Land laws from 2006 to 2013:

- | | |
|----------------------------|-------------------------------------|
| • Amusement arcades | • Imprisonment on remand |
| • Care homes | • Penitentiary system / Adolescents |
| • Civil servants’ pension | • Penitentiary system / Adults |
| • Civil servants’ salary | • Protection of non-smokers |
| • Civil service career law | • Real estate transfer tax |
| • Gastronomy | • Right of assembly |
| • Higher education | • Shop closing time |
| • Housing | |

Deviation legislation

A new type of legislation which was introduced by the Federalism Reform I but which we do not include is deviation legislation (Schulze Harling 2011, Töller and Roßegger 2018). It covers the following seven policies (Art. 72 para 3 GG):

- | | |
|--|--|
| • Hunting (except for licences) | • Regional planning |
| • Protection of nature and landscape management (except for protection of plants, animal species, and marine life, and general principles of the protection of nature) | • Management of water resources (except for regulations of materials or facilities) |
| • Land distribution | • Admission to institutions of higher education and requirements for graduation in such institutions |
| | • Property tax |

Deviation legislation allows a Land to deviate from federal legislation but also allows the federal government to pass a new law which comes into effect six months after proclamation (unless the Bundesrat agrees to a different timeline). The latest law (whether federal or Land) is then applied. We exclude deviation legislation because the Land scope is significantly lower than for the exclusive Land competences we analyse. This is because a Land anticipates that a strong deviation from the federal law likely triggers the federal government to pass a new law that re-establishes the status quo ex ante preferred by the federal level. Equally, the federal government anticipates that such a move triggers the Land that strongly deviates to pass the same law again. To prevent this ‘ping pong legislation’ and to ensure legal certainty for the addressees of the law, federal and Land governments likely negotiate or at least take the preferences of the other level into account.

References:

- Benz, Arthur. 2008. From joint decision traps to over-regulated federalism: Adverse effects of a successful constitutional reform. *German Politics* 17:4, 440–456.
- Deutscher Bundestag. 2006. *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 07.03.2006*. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c). Drucksache 16/813.
- Gerstenberg, Katrin. 2009. *Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Härtel, Ines. 2012. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts, in: Ines Härtel (ed.), *Handbuch Föderalismus*, vol. 1, Berlin: Springer, 527–610.
- Jeffery, Charlie, Niccole M. Pamphilis, Carolyn Rowe, and Ed Turner. 2016. Introduction to the Special Issue: Reframing German federalism. *German Politics* 25: 2, 165–175.
- Kropp, Sabine, and Nathalie Behnke. 2016. Marble cake dreaming of layer cake: The merits and pitfalls of disentanglement in German federalism reform. *Regional & Federal Studies* 26:5, 667–686.
- Moore, Carolyn, and Annegret Eppler. 2008. Disentangling double Politikverflechtung? The implications of the federal reforms for Bund–Länder relations on Europe. *German Politics* 17:4, 488–508.
- Münch, Ursula. 2019. Die unterlaufenen Föderalismusreformen in Deutschland, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2019*, Baden-Baden: Nomos, 53–66.
- Renzsch, Wolfgang. 2010. Die zweite Stufe der Bundesstaatsreform, in: Christoph Egle and Reimut Zohlnhöfer (eds.), *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 455–462.
- Reus, Iris, and Reimut Zohlnhöfer. 2015. Die christlich-liberale Koalition als Nutznießer der Föderalismusreform? Die Rolle des Bundesrates und die Entwicklung des Föderalismus unter der zweiten Regierung Merkel, in: Reimut Zohlnhöfer and Thomas Saalfeld (eds.), *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2009–2013*. Wiesbaden: Springer VS, 245–272.
- Reutter, Werner. 2006. Föderalismusreform und Gesetzgebung. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 16:4, 1249–1274.
- Scharpf, Fritz W. 2009. *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Frankfurt am Main: Campus.
- Schulze Harling, Caroline. 2011. *Das materielle Abweichungsrecht der Länder*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Stecker, Christian. 2016. The effects of federalism reform on the legislative process in Germany. *Regional & Federal Studies* 26:5, 603–624.
- Sturm, Roland. 2010. *Föderalismus. Eine Einführung*, 2nd ed., Baden-Baden: Nomos.
- Töller, Annette Elisabeth, and Ulf Roßegger. 2018. Auswirkungen der Abweichungskompetenz der Länder. Methodische Überlegungen und erste Resultate am Beispiel des Naturschutzrechts. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 11:4, 663–682.
- Turner, Ed, and Carolyn Rowe. 2013. Party servants, ideologues or regional representatives? The German Länder and the reform of federalism. *West European Politics* 36:2, 382–404.
- Wolf, Frieder, and Achim Hildebrandt. 2016. Politik in den Bundesländern unter reformierten institutionellen Rahmenbedingungen, in: Frieder Wolf and Achim Hildebrandt (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*, 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, 1–10.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2008. An end to the reform logjam? The reform of German federalism and economic policy-making. *German Politics* 17:4, 457–469.

H) Representativeness (section 4.1)

We argue that our fifteen policies are largely representative for Land policies in general and thus that the findings of our data analysis are largely generalisable to Land policy-making in general. A very basic and readily testable requirement for representativeness is that the sample contains a sufficiently large number of policies (that can therefore potentially reflect the variety of Land policies in general). This condition is fulfilled as we have 15 policies at hand. Scharpf (2009: 107) has called these Land gains in competences “quantitatively impressive” (similarly: Häde 2006: 933).

We now assess representativeness thoroughly by two criteria: the content (part 1) and the characteristics of policies (part 2), as we will explain in detail below.

1. Content of policies

We start by analysing to which extent our fifteen policies are representative of Land policies in general with regard to their substance (content), i.e. their categorization as, for example, economic policy, social welfare, or education policy.

To begin with, it has to be noted that the bulk of legislative competences lies with the federal government (Kropp 2005: 382). The federal government has a few exclusive competences such as defence, external affairs, citizenship, and party law (Art. 73, 21 para. 3 GG). Yet, the main reason for the dominance of the federal government is that it has claimed a very large part of concurrent legislation for itself (citing mostly the purpose of ‘establishing uniform/equivalent living conditions’, as per Art. 72 para. 2 GG) (Hesse and Ellwein 2004: 99–100, Leunig and Reutter 2012: 747–8). Many central elements of governmental activity are included in concurrent legislation such as economic activity, social welfare, health care, civil and criminal law, labour law, and transport (Art. 74 GG).

In contrast, the Länder are primarily responsible for administration and have only limited legislative powers (Funk 2010: 374, Härtel 2012). The fact that the Länder possess residual powers (Art. 70 para. 1 GG), i.e. have all competences not assigned to the federal government in the Basic Law, was of rather limited practical use to the Länder as it granted them only a few policies, for which they are exclusively responsible (Laufer and Münch 2010: 120). While de jure only the Länder can pass laws in their exclusive competences, de facto the federal government has legislated in these areas as well (Hesse and Ellwein 2004: 97–8, Kropp 2010, Langguth 2002), albeit – and this is important to note – only to a minor extent. Therefore, the Länder are still very clearly the dominant legislator in their exclusive competences. In concurrent legislation, the Länder are allowed to pass laws in areas not regulated by central government (Art. 72 para. 1 GG). In addition, since Federalism Reform I, they can deviate from federal law in a few matters of concurrent legislation (Art. 72 para. 3 GG). As already mentioned, Land’s scope in concurrent legislation is rather small. To assess the representativeness of our fifteen policies, we will continue to use this fundamental legal distinction between exclusive and concurrent legislation.

Making a claim about representativeness requires a comparison of the sample with the whole population. Since we have already presented the new Land competences in detail in part G of this online appendix, we will now focus more on Land policies in general.

Exclusive legislation

Land exclusive legislation includes education and culture, internal security, constitutional order and organisation of the administration (Laufer and Münch 2010: 123).

One of the most important Land policies is **education and culture** (in German summarised as ‘Kultus’) (Ennuschat and Ulrich 2007: 121, Hepp 2011: 134). With regard to education, the Länder legislate on the types of schools and higher education institutions, the curricula at schools, the

amount and allocation of education expenditures, the planning of schools and higher education institutions (locations, subjects), the autonomy and steering of higher education institutions, the certification and costs of learning material, the performance requirements for degrees, and others. In contrast, the federal government plays only a minor role in education. It has concurrent legislation over vocational training, education aid, education of medical staff, and access to and degrees of higher education (Art. 74 para. 1 no. 11, 13, 19, 33 GG). It also provides investment aid to the Länder, even after the Federalism Reform I disallowed this (Art. 104b para. 1 GG) (Baumert and Füssel 2012: 257, Münch 2011: 180). With regard to culture, the Länder are responsible for the vast majority of law-making (such as the funding of museum, theatres, orchestras, landmarks as well as artists) – with only a few exceptions, which include the representation of the federal state in the capital (Art. 22 para. 1 sentence 2 GG), foreign culture policy (as an annex competence of the federal responsibility for foreign affairs, Art. 32, 73 para. 1 no. 1 GG), and the protection of German cultural property from moving abroad (Art. 73 para. 1 no. 5a GG) (Berggreen-Merkel 2012).⁹

We cover education and culture with the new Land competence for the general principles of higher education. This competence includes, for example, objectives of higher education, the principle of public funding of institutions of higher education, regulations on personnel in these institutions, and fundamentals of research (such as publication of results or third party funding). However, our sample does not cover school education and culture.

Internal security is an equally important field of legislation for the Länder: here they are also responsible for the vast majority of law-making (Frevél and Groß 2008: 68). They define the tasks of the police and decide which police measures can be executed, how and against whom. This relates, for example, to questions of video surveillance or suspicionless controls. Moreover, the Länder structure the organisation of the Land and municipal police and define the amount and allocation of expenditures for internal security. The federal government passes laws on a number of delineated matters: border control (Art. 73 para. 1 no. 5 GG), air transport security and policing in railroad traffic (Art. 73 para. 1 no. 6 GG), defence against terrorism (Art. 73 para. 1 no. 9a GG), and international crime fighting (Art. 73 no. 10 GG). In our sample, we cover the important competence of internal security first with imprisonment policy which is separated into the enforcement of sentences for adults and for adolescents and the imprisonment on remand. This relates to the rights and duties of adult, adolescent, and remand prisoners. Second, the new competence for the right of assembly represents internal security, too. It comprises the restrictions on and duties for assembly organisers, chairmen, and participants and the rights for the police and the appropriate authorities.

The Länder are also responsible for their **constitutional order**, which encompasses their constitutions, parliamentary electoral law (Fehndrich et al. 2014), and parliamentary and ministerial law. Relatedly, the Länder set the **organisation of their own administrations** (Hesse and Ellwein 2004: 99–100, Laufer and Münch 2010: 123). In our sample, we cover the personnel aspect of the administration through the new competence for Land and municipal civil servants' salary and pension and civil service career law. Civil service career law addresses career opportunities of civil servants and the public employer's (*'Dienstherr'*) flexibility to dispose of its civil servants, for example by defining career tracks and promotion requirements. Before the Federalism Reform, the Länder were limited to filling the Civil Service Law Framework Act (*'Beamtenrechtsrahmengesetz'*) with own civil servants laws.

⁹ Media regulation also belongs to *'Kultus'* and primarily falls under Land legislation (Cornils 2012: 361, 370–1). The Länder are responsible for the substantive part which aims at maintaining a culturally diverse media system. In contrast, the federal level is responsible for the technical part, i.e. the transmission of broadcasting signals (Art. 73 para. 1 no. 7 GG). Federalism Reform I transferred press law to the Länder, however, they have not legislated on this matter since 2006 as they had already passed press laws long before (under concurrent legislation) when the federal government was inactive. Thus, we have not constructed an index on press law.

With regard to exclusive Land competences, we find that our sample covers many policies with the exception of pre-tertiary education and culture.

Concurrent legislation

Turning to concurrent legislation, the Länder are responsible for a few delineated aspects of **economic activity** while federal laws are clearly more comprehensive, covering business cycle policy, competition law, bank, insurance and capital market regulation, mining, product safety, and consumer protection. Land laws support the regional economy, structures, and industries (Müller 2008: 217). This includes, for example, support for start-ups and company takeovers, liquidity assistance, tourism promotion, innovation and technology promotion, and infrastructure promotion, including local public transport (Müller 2008: 222–3). Moreover, the Länder conduct the complementary regional planning (*'Landesplanung'*) within the framework of national regional planning (Hendler 2012: 446–7). In our sample, we cover Land economic activity by the new competences on shop closing time, amusement arcades, and gastronomy. Shop closing time laws regulate when shop owners can generally open their shops and define exceptions for specified locations and goods. Amusement arcade regulations restrict various elements of amusement arcades such as the location, advertisement, the provision of food, and players' behaviour. Gastronomy laws encompass restrictions on owners of gastronomy facilities, for example regarding registration and alcohol sale.

Social welfare is clearly dominated by federal legislation, especially through the Social Security Code books on benefits for the unemployed, labour promotion, health, pension, and accident insurance, child and youth benefits, help for the disabled, and nursing care insurance (Seewald 2012: 632, 644). The Länder complement federal laws on child and youth support and assistance for the elderly (Rothgang and Wessel 2008: 159, Seewald 2012: 639). Moreover, they provide additional allowances for child-raising, the blind, families and maternity (Rothgang and Wessel 2008: 142, Schmid and Blancke 2006: 296). We cover social welfare through the new competences for care and retirement home as well as housing. The former refers to the construction of care homes, rights of residents, documentation duties, official inspections and so on. The latter includes the promotion of social housing, controlled tenancy, and measures against the misappropriation of housing.

Health care is largely provided through the statutory health care which is regulated by federal law (Alber 1992: 41–46, Beske and Hallauer 1999: 48). Land law-making is limited to the organisation of hospitals, hospital planning and supervision (Schmidt am Busch 2007: 242, Simon 2013: 124, 127). Moreover, the Länder are responsible for individual health promotion and disease prevention: this includes health education, information provision, counselling, and the definition of additional preventive medical check-ups beyond federal law (Schmidt am Busch 2007). In our sample, health care is represented by protection of non-smokers legislation for gastronomy facilities. This refers to the scope of smoking bans in gastronomy facilities.

We find that our new policies cover several typical and important areas of Land policy-making in concurrent legislation. Additional areas of Land policy-making in concurrent legislation exist; however, they do not provide extensive scope for the Länder. For example, in environmental policy the federal government dominates legislation (e.g. on water law, nature protection) and Land legislation is limited (exclusively only on freshwater fishery, law-making in concurrent legislation if federal government has not yet passed laws) (Kloepfer 2012). The limited legislative powers in environmental policy are underlined in a position papers by the Prime Minister of the Länder of 6 May 2004 who requested the transfer of environmental policy to the Land level (Scharpf 2009: 90).

Summary

To conclude, our sample is mostly representative of Land policy areas in general as we cover many aspects of exclusive and concurrent Land legislation, with the exception of pre-tertiary education and culture.

2. Characteristics of policies

We now show that our fifteen policies are representative with regard to typical characteristics of policies. We consider salience and financial implications particularly instructive.

Salience

We start by analysing whether the salience of the fifteen policies is similar to Land policies in general. We understand salience as the importance of a political issue or – in our case – a policy (Humphreys and Garry 2000: 1, McLean and McMillan 2009). The more political actors consider a policy important and the more intensively they do so, the more salient is the policy. That means we take a multitude of political actors into account, namely parties, interest groups, courts, the media, and the population (in line with e.g. Beyers et al. 2018, Clark et al. 2015).

We find that three policies are highly salient, eight policies partly salient and the remaining four policies hardly or not at all salient. The assessment is based on all literature on these policies, interviews (as listed in section F of this appendix) and, for some policies, the study of the law-making process and media reporting. Our scale refers to the Land level. Certainly, policies at the national level can be far more salient than ‘highly salient’ Land policies, e.g. defence in wartime or economic activity in economic crises. We now elaborate on the highly and partly salient policies.

The ***protection of non-smokers*** is a highly salient policy. It was very widely covered by the media which emphasized the hazard of second-hand smoking (Reus 2014: 166, Sturm 2010: 52). Surveys showed popular support for smoking bans (Reus 2014: 166). These public expectations were reinforced by the media which regularly provided comparative overviews of the laws the Länder planned or had already passed (Reus 2016: 218). Some of these laws sparked strong public discontent (Laufer and Münch 2010: 130). The people also directly added to the conflict level in Bavaria as a referendum calling for a very strict smoking ban on 4 July 2010 was successful (Schoen et al. 2011). The conflicts between parties on smoking bans were very strong, leading to partly emotional parliamentary debates (Horsch 2008: 145, Reus 2014: 168). Furthermore, the CDU was internally torn in many Länder; in Thuringia, the parliamentary group even proposed opposing amendments to the draft bill in the final vote, resulting in polemic and personal remarks between speakers of the same group (Reus 2014: 168). The German Hotel and Gastronomy Association (DEHOGA) as well as the tobacco industry lobbied the decision-makers (Binding 2008). In addition, as detailed in section F.14 of this appendix, a decision by the Federal Constitutional Court on 30 July 2008 forced all Länder, except for Bavaria, to revise their laws because single room gastronomy facilities were treated unequally (Correll and Wagner 2009, Hummich 2009).

Civil servants’ salary is another highly salient policy. The decision-making, which took place in regular intervals, was covered by the media and subject to intense lobbying by the German Civil Service Federation (dbb). When governments declined to increase the salary, interest groups such as the dbb or the Trade Union of the Police organised protests (e.g. in North Rhine Westphalia in 2013, cf. WAZ 2013; in Schleswig-Holstein in 2007, cf. Die Welt 2007). The media reported such protests as well as the poaching of teachers, who are civil servants, by richer Länder which could afford higher salaries (e.g. FAZ 2009a). Parties also contented about the appropriate amount of salary for civil servants

(Dose and Wolfes 2016: 267, Jeffery et al. 2014). Moreover, the Federal Constitutional Court decided on 14 February 2012 that the salary for professors in salary group W2 in Hesse was too low (Knopp 2012, Wolff 2012), which had implications for other Länder (Budjarek 2012: 465). Finally, as detailed out in section F.6 of this appendix, the European Court of Justice obliged the Länder to replace the principle of seniority for the levelling-up system by the principle of years of experience.

Shop closing time legislation also drew attention from various actors. It was widely discussed in the media (see also Sturm 2010: 52) and the Länder had emphasised that they wanted to pass legislation already prior to the entry into force of Federalism Reform I. Strong conflicts emerged between parties, who took positions based on their ideology (Dose and Reus 2016: 636). Furthermore, the Catholic Church successfully sued the Land Berlin which allowed shop opening on all Advent Sundays, as by the Federal Constitutional Court decision on 1 December 2009 (Seifert 2011: 67), which garnered public attention.

Amusement arcade regulation is one of several partly salient policies. The increasing number and density of amusement arcades in cities became a public concern (Guckelberger and Geber 2012: 393, Lieber 2011: 6, Der Tagesspiegel 2011). The discussion focused on measures limiting the expansion of amusement arcades (Otto 2011: 1330) and was part of the public debate about gambling. Interest groups on both sides of the conflict, slot machines entrepreneurs as well as associations fighting gambling addiction, heavily lobbied decision-makers (e.g. Deutschlandradio Kultur 2011).

Civil servants' pensions attracted media discussion with regard to the retirement age (e.g. Die Welt 2010, 2013a, MOZ 2012). Party-political conflicts were structured along the left-right divide and focused on the retirement age and the equality of registered civil partnerships in civil servants' pension matters (Leunig and Neumann 2012: 205–7, Neumann 2011). Moreover, the dbb lobbied decision-makers (e.g. PNN 2012).

The **enforcement of sentences**, both **for adolescents** and **for adults**, is part of the core Land competency for internal security. It drew public attention (Sturm 2010: 52), for example regarding the day parole of life sentenced persons (Die Welt 2012a). The parties argued over the desired restrictiveness of the laws according to fundamental ideological convictions, resulting in a cleavage between CDU/CSU and the other parties (for adults: Dose and Reus 2016: 633; for adolescents: Pock 2009: 65, Rowe and Turner 2016: 202). The laws regarding adolescents were triggered by a decision of the Federal Constitutional Court on 31 May 2006 (Ostendorf 2008), as laid out in F.12 of this appendix. The Court mandated the Länder to issue separate laws for adolescent inmates that are oriented towards their specific requirements (Ostendorf 2006: 91).

The **right of assembly** attracted media attention, for example with regard to recordings by the police and the ban of assemblies on extremist venues and dates (e.g. Der Tagesspiegel 2008, Legal Tribune Online 2013, taz 2013). It was also politicised as parties took positions based on their societal ideology (CDU/CSU vs. other parties). This conflict escalated in Bavaria when the CSU government passed a highly restrictive Assembly Law in 2008. Several opposition parties and the German Trade Union Confederation (DGB) filed a lawsuit which led to the temporal suspension of several restrictions, according to the Federal Constitutional Court's decision on 17 February 2009 (Hanschmann 2009, Holzner 2009), as detailed in section F.16 of this appendix.

Higher education is generally a salient policy, part of the Land's core competency of education, and subject to regular public discussion about uniformity in education and mobility within Germany. As elaborated in section F.9 of this appendix, the Länder gained rather limited scope in higher education as a result of Federalism Reform I. Within this new scope, the desirability of teaching and research professorships garnered public attention (e.g. Der Tagesspiegel 2012, 2013, FAZ 2013a).

Care and retirement home regulation attracted regular public attention with regard to the discussion of care quality and scandals in these homes (Die Welt 2009, Focus 2013, n-tv 2012, SZ 2012). Moreover, the demographic shift in German society increases the salience of this policy (Burmeister and Dinter 2009: 628).

Housing is regularly discussed in the media, particularly with regard to the affordability of rents in popular cities (Die Welt 2012b, 2013b). The expenditures of the Länder in social housing have become an electoral issue (e.g. FAZ 2013b). The specific scope transferred to the Länder by the Federalism Reform in 2006 by itself is less of a public issue yet.

The following table summarises the salience and financial impact (discussed below) of ‘our’ policies.

| Policy | Salience | Financial impact |
|--|-----------------------|--------------------|
| Amusement arcades | Partly salient | Indirect |
| Care and retirement homes | Partly salient | Indirect |
| Civil servants’ salary | Highly salient | Direct and full |
| Civil servants’ pension | Partly salient | Direct and full |
| Civil service career law | Not or hardly salient | Indirect |
| Enforcement of sentences / Adolescents | Partly salient | Direct and partial |
| Enforcement of sentences / Adults | Partly salient | Direct and partial |
| Gastronomy | Not or hardly salient | Indirect |
| Higher education | Partly salient | Indirect |
| Housing | Partly salient | Indirect |
| Imprisonment on remand | Not or hardly salient | Direct and partial |
| Protection of non-smokers | Highly salient | Indirect |
| Real estate transfer tax | Not or hardly salient | Direct and full |
| Right of assembly | Partly salient | None |
| Shop closing time | Highly salient | None |

Land policies in general are characterised by a mix of 1) salient policies such as education, internal security and – to a lesser extent – local government which are permanently on the agenda of the media, parties, and interest groups and subject to intense party competition and 2) less salient policies which receive attention only on a case-by-case basis (Sturm 2003: 70–1, 2013: 50–54). Many salient policies such as defence, external affairs, social welfare, health care, and economic activity are exclusively or mostly allocated to the federal government (as just explained in section 3.1). The federal government has even penetrated core Land policies so that the Land legislator cannot fully regulate them (Hesse and Ellwein 2004: 97–8, Kropp 2010, Langguth 2002). This has affected the saliency of Land policies as a strong and wide impact on society is only possible if given the right to comprehensively steer society (similarly: Rudzio 2003: 373, Sturm 2003: 70–1). When much is at stake, the conflict intensity between parties (as well as other political actors) is certainly highest – this is hardly the case at the Land level. For policies that mostly lie with the federal government, the Land legislative powers are usually scattered (for health care, see the comprehensive compilation by Schmidt am Busch 2007; for other policies we lack literature that describes the Land powers in fields of concurrent legislation in detail), hardly allowing for highly salient policy-making. Yet, we also should not underestimate the importance of Land legislation in smaller areas with regional and local relevance which are central to the functioning of government and citizen satisfaction (Funk 2010: 374). Finally, Land politics are less penetrated by party politics than federal politics (Decker 2004: 3–4), which speaks to a lower level of party-political conflict and hence lower salience. To conclude, our sample

is representative of Land policies in general because it also consists of many partly salient policies, some highly salient and also some not or hardly salient policies.

Financial impact

We now analyse whether our fifteen policies have a financial impact similar to Land policies in general. In section D of this appendix, we have already assessed the financial impact of our fifteen policies (see table above). Three policies have a direct and full impact, three policies are characterised by a direct and partial impact, while seven policies have an indirect impact. The remaining two policies show no financial implications. For Land policies in general, it is important to first note that a large share of Land expenditures results from the mandatory implementation of federal and EU legislation (e.g. Greß and Huth 1998: 46, Kilper and Lhotta 1996: 111), not from Land legislation, which we investigate in our article. Thus, we cannot simply compare the amount of expenditures of all Länder to the federal government to assess the financial impact of Land policies in general (this would lead us to overestimate the financial impact). In the literature on the Länder and German federalism, we find no evidence that suggests a particularly high or low financial impact of Land policies. Land policies encompass both policies with a direct financial impact such as the salaries of employees and an indirect financial impact such as regulatory policies (e.g. environmental and economic policy). To conclude, we assume that our sample is at least largely representative as it shows a similar mix of different degrees of financial impact as Land policies in general.

Summary

Overall, we conclude that the fifteen policies selected are representative for all Land policies with regard to two important characteristics: salience and financial impact.

References:

- Alber, Jens. 1992. *Das Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/New York: Campus.
- Baumert, Jürgen, and Hans-Peter Füssel. 2012. Kooperation im föderalen Bildungssystem – zwischen Wettbewerb und Qualitätssicherung, in: Ines Härtel (ed.), *Handbuch Föderalismus*, vol. 3, Berlin: Springer, 247–273.
- Berggreen-Merkel, Ingeborg. 2012. Die bundesstaatliche Ordnung der Kultur aus rechtlicher und politischer Sicht, in: Ines Härtel (ed.), *Handbuch Föderalismus*, vol. 3, Berlin: Springer, 123–142.
- Beske, Fritz, and Johannes F. Hallauer. 1999. *Das Gesundheitswesen in Deutschland. Struktur – Leistung – Weiterentwicklung*, 3rd ed., Köln: Deutscher Ärzte-Verlag.
- Beyers, Jan, Andreas Dür, and Arndt Wonka. 2018. The political salience of EU policies. *Journal of European Public Policy* 25:11, 1726–1737.
- Bindung, Lothar. 2008. „Einflussnahme der Tabakindustrie“ – Erfahrungsbericht eines Abgeordneten, in: Gesundheit Berlin (ed.): *Dokumentation 14. bundesweiter Kongress Armut und Gesundheit*, Berlin.
- Budjarek, Lucia. 2012. Spielräume einer Neuregelung der Professorenbesoldung. *Die Öffentliche Verwaltung* 65:7, 465–474.
- Burmeister, Julian, and Katharina Dinter. 2009. Die Heimgesetzgebung der Bundesländer – Ein Rechtsvergleich. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 28:10, 628–631.
- Clark, Tom S., Jeffrey R. Lax, and Douglas Rice. 2015. Measuring the political salience of Supreme Court cases. *Journal of Law and Courts* 3:1, 37–65.
- Cornils, Matthias. 2012. Maßstabs-, Verfahrens- und Entscheidungskoordination in der föderalen Medienordnung, in: Ines Härtel (ed.): *Handbuch Föderalismus*, vol. 3, Berlin: Springer, 359–394.

- Correll, Cathrin, and Julius Wagner. 2009. Die Nichtraucherschutzgesetze der Länder in der Novellierung. Eine Bestandsaufnahme nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2008. *Die Öffentliche Verwaltung* 62:17, 698–703.
- Decker, Frank. 2004. Das parlamentarische System in den Ländern. Adäquate Regierungsform oder Auslaufmodell? Aus *Politik und Zeitgeschichte* B50–51/2004, 3–9.
- Der Tagespiegel. 2008. *Neonazi-Demonstration. Aufmarsch oder Abgesang*, 26.06.2008, <https://www.tagesspiegel.de/politik/neonazi-demonstration-aufmarsch-oder-abgesang/1265476.html> (last accessed 22.12.2020).
- Der Tagesspiegel. 2011. *Spielhallen in Berlin. Casino fatal*, 06.08.2011, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/spielhallen-in-berlin-casino-fatal/4472344.html> (last accessed 22.12.2020).
- Der Tagesspiegel. 2012. *Die Einführung des Lehrknechts. Ein Kulturbruch an den Berliner Universitäten*, 26.07.2012, <https://www.tagesspiegel.de/meinung/die-einfuehrung-des-lehrknechts-ein-kulturbruch-an-den-berliner-universitaeten/6921292.html> (last accessed 22.12.2020).
- Der Tagesspiegel. 2013. *Von der Uni- zur Multiversität*, 10.01.2013, <https://www.tagesspiegel.de/wissen/gastbeitrag-von-der-uni-zur-multiversitaet/7607722.html> (last accessed 22.12.2020).
- Deutschlandradio Kultur. 2011. *Ausgespielt? Berlins Spielhallengesetz auf dem Prüfstand*, 01.12.2011, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/landerreport-spielhallengesetz-in-berlin-pdf.media.fe427be96a69393d92a3fe7aa80b43e2.pdf> (last accessed 22.12.2020).
- Die Welt. 2007. *Polizei protest gegen Ausfall von Weihnachtsgeld*, 27.11.2007, <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article1406089/Polizei-protest-gegen-Ausfall-von-Weihnachtsgeld.html> (last accessed 22.12.2020).
- Die Welt. 2009. *Deutsche fürchten sich vor dem Pflegeheim*, 15.10.2009, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article4855642/Deutsche-fuerchten-sich-vor-dem-Pflegeheim.html> (last accessed 22.12.2020).
- Die Welt. 2010. *Wulff will Beamte erst mit 67 in Pension schicken*, 23.01.2010, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article5951626/Wulff-will-Beamte-erst-mit-67-in-Pension-schicken.html> (last accessed 22.12.2020).
- Die Welt. 2012a. *Schwerverbrecher sollen zügig Freigang bekommen*, 10.04.2012, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article106168147/Schwerverbrecher-sollen-zuegig-Freigang-bekommen.html> (last accessed 22.12.2020).
- Die Welt. 2012b. *Deutsche verzweifeln an den hohen Wohnpreisen*, 14.08.2012, <https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article108623575/Deutsche-verzweifeln-an-den-hohen-Wohnpreisen.html> (last accessed 22.12.2020).
- Die Welt. 2013a. *Länder brechen unter Beamten-Pensionen zusammen*, 07.09.2013, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article119799429/Laender-brechen-unter-Beamten-Pensionen-zusammen.html> (last accessed 22.12.2020).
- Die Welt. 2013b. *Bundesländer stoppen die steigenden Mietpreise*, 04.06.2013, <https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article116788678/Bundeslaender-stoppen-die-steigenden-Mietpreise.html> (last accessed 22.12.2020).
- Dose, Nicolai, and Felix Wolfes. 2016. Die Höhe der Beamtenbesoldung in den Ländern. Der Versuch einer Erklärung: Parteiendifferenzhypothese oder Verschuldungsdruck? *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 9:4, 267–293.
- Dose, Nicolai, and Iris Reus. 2016. The effect of reformed legislative competences on Länder policy-making: Determinants of fragmentation and uniformity. *Regional & Federal Studies* 26:5, 625–644.
- Ennuschat, Jörg, and Carsten Ulrich. 2007. Neuverteilung der Kompetenzen von Bund und Ländern im Schul- und Hochschulbereich nach der Föderalismusreform. *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg* 28:4, 121–125.

- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung). 2009a. *Abwerbung von Lehrern bleibt erlaubt*. 06.03.2009, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kultusministerkonferenz-abwerbung-von-lehrern-bleibt-erlaubt-1926377.html> (last accessed 22.12.2020).
- FAZ. 2013a. *Exzellenzuniversitaeten. Das sind doch nur Spitzenintellektuelle*, 04.07.2013, https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/forschung-und-lehre/exzellenzuniversitaeten-das-sind-doch-nur-spitzenintellektuelle-12267798.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2 (last accessed 22.12.2020).
- FAZ. 2013b. *Wohnpolitik im Wahlkampf: Fast alle Parteien sind für die Mietbremse*, 20.09.2013, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/wohnpolitik-im-wahlkampf-fast-alle-parteien-sind-fuer-die-mietenbremse-12578355.html> (last accessed 22.12.2020).
- Fehndrich, Martin, Wilko Zicht, and Matthias Cantow. 2014. *Wahlgesetze in Deutschland*, <http://www.wahlrecht.de/gesetze.htm> (last accessed 28.04.2015).
- Focus. 2013. *Pflegeskandal weitete sich aus. Heimleitung wusste von Misshandlung und tat nichts*, 30.08.2013, https://www.focus.de/panorama/welt/pflegeskandal-weitet-sich-aus-heimleitung-wusste-seit-februar-von-misshandlung_aid_772158.html (last accessed 22.12.2020).
- Frevel, Bernhard, and Hermann Groß. 2008. „Polizei ist Ländersache!“ – Politik der Inneren Sicherheit, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.): *Die Politik der Bundesländer*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 67–88.
- Funk, Albert. 2010. *Föderalismus in Deutschland. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik*, Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Greß, Franz, and Ronald Huth. 1998. *Die Landesparlamente. Gesetzgebungsorgane in den deutschen Ländern*, Heidelberg: Hüthig.
- Guckelberger, Annette, and Frederic Geber. 2012. Das neue saarländische Spielhallengesetz. *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland* 6:10, 393–399.
- Häde, Ulrich. 2006. Zur Föderalismusreform in Deutschland. *JuristenZeitung* 61:19, 930–940.
- Härtel, Ines. 2012. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts, in: Ines Härtel (ed.), *Handbuch Föderalismus*, vol. 1, Berlin: Springer, 527–610.
- Hanschmann, Felix. 2009. Demontage eines Grundrechts. Zur Verfassungsmäßigkeit des Bayerischen Versammlungsgesetzes. *Die Öffentliche Verwaltung* 62:10, 389–398.
- Hendler, Reinhard. 2012. Bau-, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Ines Härtel (ed.): *Handbuch Föderalismus*, vol. 3, Berlin: Springer, 443–462.
- Hepp, Gerd F. 2011. *Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Hesse, Joachim Jens, and Thomas Ellwein. 2004. *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 9th ed., Berlin: DeGruyter.
- Holzner, Thomas. 2009. Die gebändigte Demokratie? Das Bayerische Versammlungsgesetz auf seinem beschwerlichen Weg zur Verfassungsmäßigkeit. *Bayerische Verwaltungsblätter* 140:16, 485–494.
- Horsch, Andreas. 2008. Anmerkungen zum Thüringer Nichtrauchererschutzgesetz. *Thüringer Verwaltungsblätter* 17:7, 145–153.
- Hummrich, Martin. 2008. Vom Rauchen in Eckkneipen und von den Tücken der Abwägung. Das Urteil des BVerfG vom 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07; 1 BvR 402/08; 1 BvR 906/08 –, *NJW* 2008, 2409, zum Rauchverbot in Gaststätten. *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland* 2:9, 326–330.
- Humphreys, Macartan, and John Garry. 2000. *Thinking about salience*, <http://www.columbia.edu/~mh2245/papers1/salience.pdf> (last accessed 04.01.2021).
- Jeffery, Charlie, Niccole M. Pamphilis, Carolyn Rowe, and Ed Turner. 2014. Regional policy variation in Germany: The diversity of living conditions in a ‘unitary federal state’. *Journal of European Public Policy* 21:9, 1350–1366.

- Kilper, Heiderose, and Roland Lhotta. 1996. *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden: Springer.
- Kloepfer, Michael. 2012. Rechtsfragen des Umweltschutzes im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Ines Härtel (ed.): *Handbuch Föderalismus*, vol. 3, Berlin: Springer, 405–441.
- Knopp, Lothar. 2012. Das Urteil des BVerfG vom 14.2.2012 zur W-Besoldung bei Hochschullehrern. *Landes- und Kommunalverwaltung* 22:4, 145–150.
- Kropp, Sabine. 2010. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kropp, Sabine. 2005. Föderale Ordnung, in: Oscar W. Gabriel and Everhard Holtmann (eds.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, 3rd ed., München: Oldenbourg, 375–410.
- Langguth, Gerd. 2002. Machtteilung und Machtverschränkung in Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B6/2000.
- Lauffer, Heinz, and Ursula Münch. 2010. *Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland*, 8th ed., München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Legal Tribune Online. 2013. *Übersichtsaufnahmen bei Demos in Berlin. Bloß Arbeitserleichterung für die Polizei*, 04.03.2013, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/berlin-uebersichtsaufnahmen-polizei-demo-versammlungsfreiheit-gesetzentwurf> (last accessed 22.12.2020).
- Leunig, Sven, and Felix Neumann. 2012. Landespolitik und Landesrecht: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2012*, Baden-Baden: Nomos, 197–210.
- Leunig, Sven, and Werner Reutter. 2012. Länder und Landesparlamente im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Ines Härtel (ed.), *Handbuch Föderalismus*, vol. 1, Berlin: Springer, 743–766.
- Lieber, Tobias. 2011. Genehmigung und planungsrechtliche Steuerung von Spielhallen. Die baurechtliche und gewerberechtliche Behandlung eines aktuellen Problems. *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg* 32:1, 6–16.
- McLean, Iain, and Alistair McMillan. 2009. *The concise Oxford dictionary of politics*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press.
- MOZ (Märkische Oderzeitung). 2012. *Woidke lenkt ein*, 27.09.2012, <https://www.moz.de/nachrichten/brandenburg/woidke-lenkt-ein-49471142.html> (last accessed 22.12.2020).
- Müller, Markus M. 2008. Länderwirtschaftspolitik, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 215–234.
- Münch, Ursula. 2011. Deutscher Bildungsföderalismus – Chancen und Risiken, in: Alain-G. Gagnon and Roland Sturm (eds.), *Föderalismus als Verfassungsrealität. Deutschland und Kanada im Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, 173–192.
- Neumann, Felix. 2012. *Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I. Landespolitik im Zeichen von Kooperation und Wettbewerb*. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- n-tv. 2012. *Nach dem tödlichen Pflegeskandal. Das Saarland räumt auf*, 22.06.2012, <https://www.n-tv.de/panorama/Das-Saarland-raeumt-auf-article6566221.html> (last accessed 22.12.2020).
- Ostendorf, Heribert. 2008. Jugendstrafvollzugsgesetz: Neue Gesetze – neue Perspektive? *Zeitschrift für Rechtspolitik* 41:1, 14–18.
- Ostendorf, Heribert. 2006. Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31.5.2006 für die gesetzliche Ausgestaltung des Jugendstrafvollzuges. *Neue Kriminalpolitik* 18:3, 91–93.
- Otto, Christian-W. 2011. Die Zulassung von Spielhallen: Planungsrecht vs. Spielhallenrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt* 126:21, 1330–1338.
- PNN (Potsdamer Neueste Nachrichten). 2012. *Pension mit 67. Innenminister Woidke bleibt stur*, 09.06.2012, <https://www.pnn.de/brandenburg/pension-mit-67-innenminister-woidke-bleibt-stur/21828936.html> (last accessed 22.12.2020).

- Pock, Martin. 2009. Die Auswirkungen der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Reus, Iris. 2016. On a successful road to 'more federalism' in Länder politics? The case of smoking bans after Germany's federalism reform. *German Politics* 25:2, 210–226.
- Reus, Iris. 2014. Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung. *der moderne staat* 7:1, 157–172.
- Rothgang, Heinz, and Anna Caroline Wessel. 2008. Sozialpolitik in den Bundesländern, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer*, Wiesbaden: VS Verlag, 137–172.
- Rowe, Carolyn, and Ed Turner. 2016. Let's stick together? Explaining boundaries to territorial policy variation: The case of Germany's prisons legislation. *German Politics* 25:2, 193–209.
- Rudzio, Wolfgang. 2003. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 6th ed., Opladen: Leske+Budrich.
- Scharpf, Fritz W. 2009. *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Frankfurt am Main: Campus.
- Schmid, Josef, and Susanne Blancke. 2006. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Bundesländern, in: Herbert Schneider and Hans-Georg Wehling (eds.), *Landespolitik in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag, 295–315.
- Schmidt am Busch, Birgit. 2007. *Die Gesundheitssicherung im Mehrebenensystem*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schoen, Harald, Alexander Glantz and Rebecca Teusch. 2011. Raucher oder Nichtraucher – ist das die Frage? Wahlbeteiligung und Abstimmungsverhalten beim Volksentscheid über das Rauchverbot in Bayern. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42: 3, 492–502.
- Seewald, Otfried. 2012. Föderalismus und Sozialrecht in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ines Härtel (ed.), *Handbuch Föderalismus*, vol. 3, Berlin: Springer, 617–691.
- Seifert, Frank-Florian. 2011. Sonntagsschutz und Ladenöffnung in Berlin nach dem 2. Änderungsgesetz vom 13.10.2010. *Landes- und Kommunalverwaltung* 21:2, 67–71.
- Simon, Michael. 2013. *Das Gesundheitssystem in Deutschland. Eine Einführung in Struktur und Funktionsweise*, 4th ed., Bern: Hans Huber.
- Sturm, Roland. 2013. *Föderalismus in Deutschland*, Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Sturm, Roland. 2010. *Föderalismus. Eine Einführung*, 2nd ed., Baden-Baden: Nomos.
- Sturm, Roland. 2003. *Föderalismus in Deutschland*, München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- SZ (Süddeutsche Zeitung). 2012. *Seniorenheim in Germering: Der nächste Pflegeskandal*, <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/fuerstenfeldbruck/seniorenheim-in-germering-der-naechste-pflegeskandal-1.1437884> (last accessed 22.12.2020).
- taz (Die Tageszeitung). 2013. *Urteil in Niedersachsen. Zivil-Polisten, enttarnt euch!* 07.11.2013, <https://taz.de/Urteil-in-Niedersachsen/!5055425> (last accessed 22.12.2020).
- WAZ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung). 2013. *Tausende Beamte protestieren in Düsseldorf gegen Nullrunde*, 15.05.2013, <https://www.waz.de/region/tausende-beamte-protestieren-in-duessel-dorf-gegen-nullrunde-id7956321.html> (last accessed 22.12.2020).
- Wolff, Heinrich Amadeus. 2012. Die Verfassungswidrigkeit der W-Besoldung. Zugleich eine Urteilsanmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Februar 2012. *Zeitschrift für Beamtenrecht* 60:5, 145–151.

J) Aggregation of dependent and independent variables (section 4.1)

We begin by explaining why and how we aggregate the dependent variable. Then we elaborate why and how we aggregate those independent variables that require aggregation.

Dependent variable: Aggregation of policies

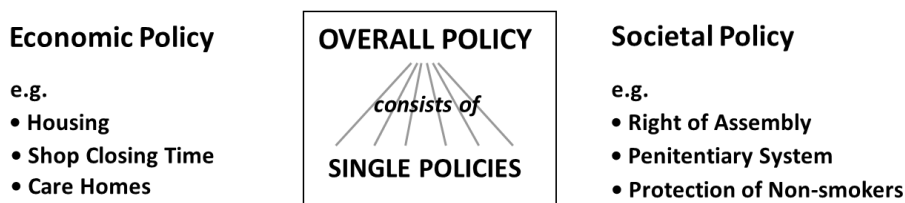
Our dependent variable is the overall orientation of Land policies. We are hence not interested in analysing a single policy or compare various policies to each other. Instead, our epistemological aim is to measure how the Länder shape their policies overall, i.e. across a large number of policies that are largely representative for Land policy-making in general (for representativeness, see part H of this online appendix).

The overall orientation of constituent units' policies is relevant for the following reasons (for a similar reasoning, cf. Caughey and Warshaw 2016: 2, 13). First, it allows to rank and compare Länder vis-à-vis each other at a given point in time and over time (on given scales). This descriptive information is relevant for federalism research because the individual Länder are important in their own right (compared to for example a single voter in a survey who does not matter as an individual to political science). The Länder are crucial for democracy due to direct elections, they provide identity, have their own history with ramifications for today, etc. Federalism researchers also identify cleavages between rich and poor Länder, large and small Länder, East and West Germany, etc. In other words: while policy analysis is more interested in the policy at hand, federalism research focuses on the Länder (and whether their handling of policy-making shows consistent patterns across policies). Second, analysing the overall orientation of constituent units' policies allows to detect time trends across the constituent units. Federalism researchers are interested in describing such time trends, for example how federations evolve, also in comparison to other federations and in reaction to external factors such as (economic) crises or regional integration. Third, the overall policy orientation can be used as a dependent variable in policy analyses. For example, the influence of citizens' attitudes (Caughey and Warshaw 2018; Erikson et al. 1993; Hill and Hinton-Anderson 1995), parties (Caughey et al. 2017) and interest groups (Gray et al. 2004) on the overall policy orientation of the US states has been investigated. These publications have added critical evidence to unsettled research debates about the (non)influence of the afore-mentioned factors on US states' policy making (e.g. Caughey and Warshaw 2018: 249–50; Caughey et al. 2017: 1343–4; Lax and Phillips 2012: 148). Using the overall policy orientation allows to reach a total/overall assessment that transcends beyond single policies. It provides a crisp summary picture. In order to show an association between a predictor and the overall policy orientation at the aggregate level, the association must be sufficiently strong in many (single) policies. Thus, significant effects at the aggregate level provide strong evidence that the theoretically expected association exists empirically.

The overall orientation of constituent units' policies has been studied for the US states by several authors. Caughey and Warshaw (2016) present the most sophisticated and up-to-date measurement of overall state policy content, spanning from 1936 to 2014, based on 148 policies. Earlier measurements (for a cross-section or shorter periods and using fewer policies) were provided by Klingman and Lammers (1984), Erikson et al. (1993) and Gray et al. (2004). For other federations (than the US), the overall orientation of constituent units' policies has not been measured. We contribute to this specific literature by analysing the constituent units in another federation, namely the German one. Studying the overall policy orientation constitutes a notable challenge in the policy analysis literature. Typically, single policies are investigated in policy analysis. In some cases, a number of connected policies are jointly analysed, often in the form of a complex index as the dependent variable,

e.g. multiculturalism/integration (Helbling et al. 2016; Niessen et al. 2007; Westlake 2020) or environmental protection (Hays et al. 1996). We go one step further and analyse a large number of policies that represent Land policy overall. This comes with the challenge of creating a common framework and then aggregating policies that are less homogeneous than the “connected policies” mentioned before. We dealt with this challenge using the afore-mentioned scales.

Economic policy and societal policy are distinguished because they are characterised by different fundamental conflicts and ideologies (see part F of this online appendix). Hence, we measure economic and societal policy on separate scales. For economic policy, we identified the poles ‘state-interventionist/egalitarian’ vs. ‘economically liberal/meritocratic’ whereas societal policy is conceptualised between the poles ‘libertarian/progressive’ vs. ‘authoritarian/conservative’. These poles are described in detail in part F of this online appendix. Therefore, a separate analysis is conducted for economic policy on the one hand and societal policy on the other hand. In other words, we do not aggregate economic and societal policies together but only economic policies respectively and societal policies respectively. The following figure depicts the aggregation of single policies to economic and societal policy.



Aggregated economic and aggregated societal policy are measured as two separate indices as just mentioned. The single policies (such as care home policy) are the dimensions of aggregated economic/societal policy. Elements of these single policies (such as the definition of care homes which fall under the protection of care home laws) are subdimensions of aggregated economic/societal policy. In some cases, subdimensions are further split in several subsubdimensions to best represent the complexity of the single policy at hand. The lowest level, finally, are indicators (such as the concrete types of care homes).

Using policy indices, we assign a total score to each Land law which allows us to rank all Land laws on the afore-mentioned scales with gradations. Within each single policy (=dimension), each subdimension and indicator is constructed according to these scales as well. The most economically liberal/meritocratic (for economic policies) or authoritarian/conservative (for societal policies) value is assigned zero, while the most state-interventionist/egalitarian (for economic policies) or libertarian/progressive (for societal policies) value is assigned the highest value. The following table presents the index construction in abstract form, exemplarily for economic policy:

| DIMENSION | SUBDIMENSION | SUBSUBDIMENSION | INDICATOR |
|----------------|--------------------|-------------------------|---|
| 1. [Dimension] | 1.1 [Subdimension] | 1.1.1 [Subsubdimension] | 0 = [most liberal/meritocratic value] 1 = [less liberal/meritocratic value] (...) n = [most state-interventionist/egalitarian value] |
| | | 1.1.2 [Subsubdimension] | (...) |
| | | (...) | (...) |
| | | 1.1.n [Subsubdimension] | (...) |
| | 1.2 [Subdimension] | (...) | (...) |
| | (...) | (...) | (...) |
| | 1.n [Subdimension] | (...) | (...) |
| 2. [Dimension] | 2.1 [Subdimension] | (...) | (...) |
| | 2.2 [Subdimension] | (...) | (...) |
| | (...) | (...) | (...) |
| | 2.n [Subdimension] | (...) | (...) |
| (...) | (...) | (...) | (...) |

The next table applies this abstract form of index construction for economic policy to a concrete example, namely the dimension of care homes (note that only some sub(sub)dimensions and indicators are shown here to keep this table overseeable).

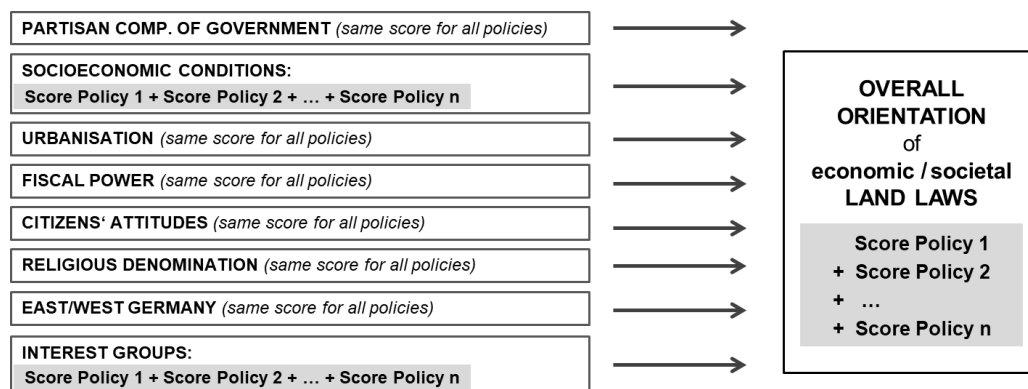
| DIMENSION | SUBDIMENSION | SUBSUBDIMENSION | INDICATOR | |
|----------------|---|--|--|--|
| 1. Care homes | 1.1 Scope of application (types of care homes regulated by the law) | 1.1.1 Fully and partially inpatient care homes | 0 = only traditional care homes 1 = fully inpatient care homes and day-care centres 2 = fully inpatient care homes, day-care centres, and night-care centres | |
| | | 1.1.2 Assisted individual living | (...) | |
| | | 1.1.3 Shared apartments with ambulant care | (...) | |
| | 1.2 Accommodation and caring staff | 1.2.1 Occupation of rooms | (...) | |
| | | 1.2.2 Professional staff / Reserved tasks | (...) | |
| | (...) | (...) | (...) | |
| | 1.5 Monitoring and enforcement | 1.5.1 Mode of inspection | 1.5.1 Mode of inspection | 0 = announced and unannounced inspections of the facility 1 = announced and unannounced inspections; inspections triggered by indications of existing defects or to ensure compliance with regulatory measures are always unannounced 2 = in principle unannounced inspections |
| | | | 1.5.2 Frequency of inspection | (...) |
| | | | 1.5.3 Reduction of inspections if other authorities inspect as well | (...) |
| | | | 1.5.4 Enforcement instruments of authorities in case of non-compliance | (...) |
| 2. [Dimension] | 2.1 [Subdimension] | (...) | (...) | |
| | 2.2 [Subdimension] | (...) | (...) | |
| | (...) | (...) | (...) | |
| | 2.n [Subdimension] | (...) | (...) | |
| (...) | (...) | (...) | (...) | |

The indices have been constructed to not only measure empirical variance among Land laws but to do so with a uniform scale throughout, thus allowing for aggregation. We can hence aggregate the total scores because the scales and their poles are identical for economic and societal policies, respectively. In other words, the total scores of the laws are independent of the characteristics of the particular single policy at hand.

All parts of our research design follow the logic of a highly aggregated analysis and fit to each other. Regarding the dependent variable, we are interested in the overall policy orientation. Most independent variables are not policy-specific but the same across policies. The few policy-specific independent variables are also aggregated as we explain below. Thus, the dependent and the independent variables fit to each other. Furthermore, we select a method that analyses the association between the overall policy orientation and the (mostly) cross-policy predictors at the aggregate level. This method is common and established for our research question, i.e. in the literature on the predictors of the overall orientation of constituent units' policies (Caughey and Warshaw 2018; Caughey et al. 2017; Erikson et al. 1993; Gray et al. 2004; Klingman and Lammers 1984).

Aggregation of independent variables

Since we are interested in predicting the overall policy orientation of the Länder, our predictors have to be at the same highly aggregated level. The following figure lists the independent variables (on the left side; the dependent variable is on the right side). As can be seen, most independent variables are not policy-specific, but they have the same score across policies. For these predictors we use indicators commonly used in the public policy literature. The exceptions are socioeconomic conditions and interest groups which we will discuss subsequently (the elements that are aggregated are highlighted in grey in the figure). Policy-specific indicators have also been aggregated to an independent variable (e.g. citizens' attitudes in Caughey and Warshaw 2018) in other causal analyses of the policy orientation of constituent units.

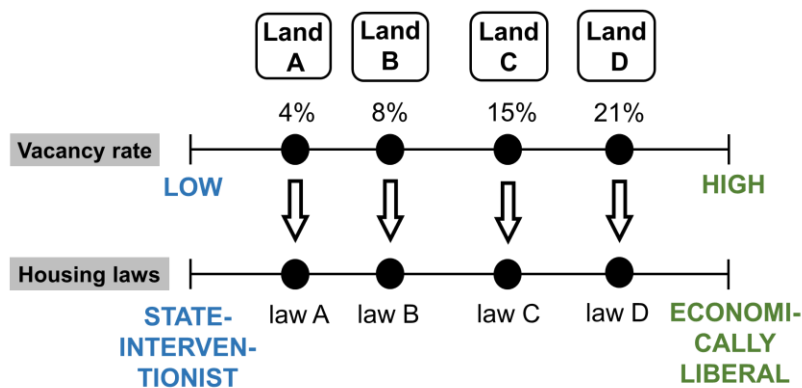


Socioeconomic conditions

To determine a Land's socioeconomic conditions, we define an indicator for each policy that describes societal needs and problems (see part M.2 of this online appendix). We select an indicator that is associated with the poles of our scales. This means that low/high values represent socioeconomic conditions that are associated with one of the poles of our scales, respectively. We assign the policy field-specific socioeconomic conditions for economic policies to the state-interventionist/egalitarian pole if they suggest protecting resource-poor participants in the market and solving functional problems (or to the economically liberal/meritocratic pole if they do not). For societal policies, we assign the policy field-specific socioeconomic conditions to the libertarian/progressive pole if they suggest protecting individual rights and promoting diversity and emanci-

pation (or to the authoritarian/conservative pole if they do not). If Land politicians follow these socioeconomic needs and conditions, this leads – for economic policy – to either a state-interventionist/egalitarian or an economically liberal/meritocratic policy (for societal policy: to either a libertarian/progressive or an authoritarian/conservative policy), depending on the pole assignment, as explained in more detail in the theory chapter of the article. This means that many (albeit not all) socioeconomic conditions are not neutral information to policy-makers but they suggest certain types of policies as a functional reaction that fits the socioeconomic circumstances of a Land.

In the example of housing, which we selected from economic policy, Land laws can be sorted on a continuum between the state-interventionist pole (law with comprehensive social promotion of poor market participants) and the economically liberal pole (law that is catered to the interests of the housing industry and favours more affluent market participants). The need for support of poor tenants and people looking for housing largely depends on how well these groups of people can conclude adequate and affordable rental contracts in the private housing market. Those people who do not manage this rely on government policies to be able to rent affordable housing. The vacancy rate (more precisely: the share of unoccupied accommodation units of all accommodation units in residential property) indicates how much unoccupied housing there is in a Land that can be rented by these groups of people and others. The higher the vacancy rate, the lower the rents *ceteris paribus* according to the supply-demand principle and the more likely it is that poorer people will find adequate housing on the private housing market given the larger supply and therefore do not require Land support. Consequently, in this case, society’s demand for a state-interventionist housing policy is lower and an economically liberal housing policy is expected according to the theory of socioeconomic determination. A high vacancy rate is thus assigned to the economically liberal pole here because it suggests an economically liberal housing policy. The following figure illustrates this argument for our housing example:

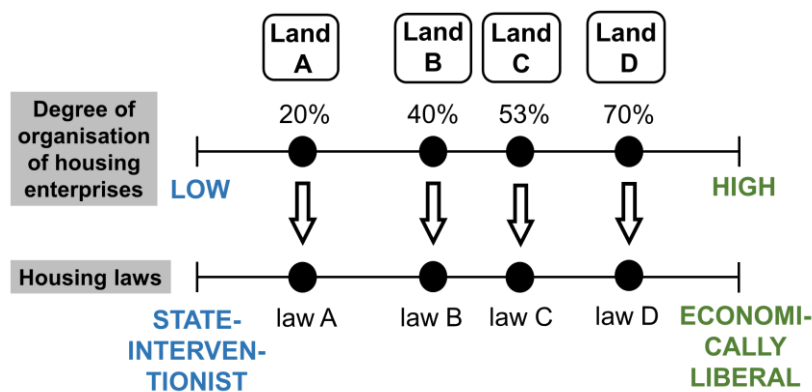


It should be noted that a few policy-specific socioeconomic conditions cannot be sorted on a scale with gradations. Thus, for the empirical analysis, we have selected only those conditions that can be assigned to a pole of our scales.

Finally, the values of the indicators are aggregated across ten economic policies and five societal policies, respectively. This aggregation is possible because the socioeconomic conditions we selected are tied to a pole on the respective scale. This means that certain socioeconomic conditions can have diverse policy-specific implications, yet they are united in that at the aggregate level they either favour state-interventionist/egalitarian or economically liberal/meritocratic policies (for economic policy) – or libertarian/progressive or authoritarian/conservative policies (for societal policy).

Interest groups

To test the influence of interest groups, we identify a relevant interest group for each policy, assign it to the economically liberal or state-interventionist side of the scale depending on its mission (see part M.8 of this online appendix), and calculate its degree of organisation. If necessary, the values of the degree of organisation are inverted to align them with the direction of the dependent variable. We again use the example of housing to illustrate our approach. Here, the association of housing enterprises lobbies for economically liberal laws since such laws increase their profits and freedom of action. Thus, this association is assigned to the economically liberal pole. The higher the degree of organisation of the association of housing enterprises, the more economically liberal the Land laws *ceteris paribus*. The following figure depicts this argument:



Then, we calculate the mean degree of organisation across the ten economic policies (for societal policy, data on interest groups is missing and thus this variable is not included). This last step constitutes the aggregation. We can perform this aggregation because the interest groups are tied to one of the two opposing poles on a scale which is the same across all policies. While interest groups have different policy-specific aims, they push for either economically liberal/meritocratic or state-interventionist/egalitarian policies in our sample. Looking from an aggregate level, different interest groups in different policies can push for the same broader political goals (economic liberalism/meritocracy or state-interventionism/egalitarianism).

Partisan composition of government

The partisan composition of government is operationalised across policies, meaning it has the same value (opposite to socioeconomic conditions and interest groups). Yet, we would like to stress that the operationalisation follows the logic of aggregation of the article in that we use positional data for the parties that reflects the fundamental ideological positioning of the governing parties on economic and societal issues.

References:

- Caughey, Devin, and Christopher Warshaw. 2018. Policy Preferences and Policy Change: Dynamic Responsiveness in the American States, 1936–2014. *American Political Science Review* 112(2): 249–266.
- Caughey, Devin, and Christopher Warshaw. 2016. The Dynamics of State Policy Liberalism, 1936–2014. *American Journal of Political Science* 60(4): 899–913.
- Caughey, Devin, Christopher Warshaw, and Yiqing Xu. 2017. Incremental Democracy: The Policy Effects of Partisan Control of State Government. *The Journal of Politics* 79(4): 1342–1358.
- Erikson, Robert S., Gerald C. Wright Jr., and John McIver. 1993. *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States*. New York: Cambridge University Press.

- Gray, Virginia, David Lowery, Matthew Fellowes, and Andrea McAtee. 2004. Public Opinion, Public Policy, and Organized Interests in the American States. *Political Research Quarterly* 57(3): 411–420.
- Hays, Scott P., Michael Esler, and Carol E. Hays. 1996. Environmental Commitment among the States: Integrating Alternative Approaches to State Environmental Policy. *Publius* 26(2): 41–58.
- Helbling, Marc, Liv Bjerreb, Friederike Römer, and Malisa Zobelc. 2016. Measuring Immigration Policies: The Impic Database. *European Political Science* 16, 79–98.
- Hill, Kim Quaile, and Angela Hinton-Anderson. 1995. Pathways of Representation: A Causal Analysis of Public Opinion-Policy Linkages. *American Journal of Political Science* 39(4): 924–935.
- Klingman, David, and William W. Lammers. 1984. The "General Policy Liberalism" Factor in American State Politics. *American Journal of Political Science* 28(3): 598–610.
- Niessen, Jan, Thomas Huddleston, and Laura Citron. 2007. *Migrant Integration Policy Index*. Brussels: British Council and Migration Policy Group.
- Westlake, Daniel. 2020. Following the Right: Left and Right Parties' Influence over Multiculturalism. *Canadian Journal of Political Science* 1–18.

K) Policy indices (section 4.2)

K.1 Introduction to the policy indices

We now present the data for the policy-specific indices, which we used to construct the dependent variable (as described in steps one and two in section 4.2 of the article). For each of the fifteen (partial) competences, we provide the following set of information:

a) The new scope of the Länder

Before we develop the policy-specific indices, we first have to delineate the new scope of the Länder, i.e. the parts of the policy that were transferred to the Länder by the Federalism Reform of 2006. In a large number of competences, certain aspects of the competence remained within federal jurisdiction. These aspects are not available to Land law making and are thus excluded from our indices. Furthermore, in most competences, certain issues were open to Land legislation already prior to 2006 (so-called opening clauses in federal laws). These issues also do not represent new scope for the Länder because the Länder had the same scope already prior to the Federalism Reform. Moreover, we exclude policy aspects in which the federal law and the new Land laws are uniform, i.e. no Land has passed a law that differs from the federal or any of the other Land laws with regard to the aspect at hand. In many cases, the uniformity of policy aspects is due to constitutional restrictions and court rulings which have to be complied with by all governments and thereby effectively limit the scope of the Länder further.

b) Content of the index

The index includes all important aspects of the policy. The number of dimensions and subdimensions depends on the scope and complexity of the policy. For each (sub)dimension we define an indicator. For each indicator we assign as many values as we find different regulations in the laws. The indices are additive, i.e. the scores assigned to a law in the individual (sub)dimensions are added up to a total score for the law.

The main sources for the construction of the indices were the federal and Land laws, including the official justification of the law and further documents about the law making process from the parliamentary documentation systems. In addition, for all policies we drew on all available policy-specific literature to develop the respective index. The most important policy-specific literature is listed at the end of each *section b*). The literature provided us with the assessment of experts (i.e. the authors of the literature) of what are the central aspects of a policy and how to understand and classify them politically. To clarify aspects of the laws or of the policy in general which remained unclear in some policies based on the laws and the literature, we interviewed fifteen policy experts by telephone and mail (on expert interviews as a means of acquiring information cf. for example Bogner et al. 2009, 2014, Konrad 2011, Kvale 2007). This helped us to complete the selection and configuration of the dimensions of the policy. These interviews were conducted in an open and non-standardised form (Behnke et al. 2006: 233ff). We chose experts from universities, Land ministries and interest groups which we identified either through the literature which they published on the policy at hand or through the organigram of the responsible ministries. We name the experts of the respective policies at the end of each *section b*).

c) List of coded laws

We list all the laws that were passed by the Länder in a policy and that we coded and thus used for the analysis. The list is sorted by Länder and chronologically and includes the full reference of the law. As long as a Land has not passed a Land law after 1 September 2006, when the Federalism Reform came into effect, we assign the total score of the federal law to this Land in this year. This is

because the federal law is in effect in a Land until the Land passes its own law on that matter (and our data is structured to have a position of the current law in every Land and every year). When a Land has passed a law, the total score of this law is assigned to the Land starting in the year of the passing of the law until the year of the amendment of the law (or until the end of the investigation period if the law was not amended). In few cases, aspects of the policy, which are part of our indices, were not regulated by parliamentary law, but by administrative decree. This applies to care homes, civil service career law and higher education. We assume that the legislator agrees with the content of the decree because the legislator has authorised the issuing of the decree beforehand and can replace a decree by a new law at any time. All decrees that were issued in the same year as the law or in the year hereinafter are added to the scoring of the law because the legislator assumingly knew the content of the decree by and large when it passed the law. All decrees that were issued later than that are scored separately (as if they were a law).

d) Overview of index scores

Finally, we report the values of each indicator for each Land law. The precise legal reference for each coding decision, i.e. the respective paragraph of the Land law and the corresponding law extract, is available from the authors on request.

The total score is the sum of the indicators' scores. We standardise the indicators' scores to avoid implicit weighting due to the varying number of values for the indicators. Similarly, when we calculate the scores of dimensions, we standardise the subdimensions' scores to prevent a bias resulting from the different number of subdimensions.

Länder abbreviations:

| | | | |
|----|-------------------------------|----|------------------------|
| BB | Brandenburg | NI | Lower Saxony |
| BE | Berlin | NW | North Rhine-Westphalia |
| BW | Baden-Wuerttemberg | RP | Rhineland-Palatinate |
| BY | Bavaria | SH | Schleswig-Holstein |
| HB | Bremen | SL | Saarland |
| HE | Hesse | SN | Saxony |
| HH | Hamburg | ST | Saxony-Anhalt |
| MV | Mecklenburg-Western Pomerania | TH | Thuringia |

References:

- Behnke, Joachim, Nina Baur, and Nathalie Behnke. 2006. *Empirische Methoden der Politikwissenschaft*. Paderborn et al.: Ferdinand Schöningh.
- Bogner, Alexander, Beate Littig, and Wolfgang Menz. 2009. *Interviewing experts*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Bogner, Alexander, Beate Littig, and Wolfgang Menz. 2014. *Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Konrad, Klaus. 2011. *Mündliche und schriftliche Befragung. Ein Lehrbuch*. Landau: Verlag Empirische Pädagogik.
- Kvale, Steinar. 2007. *Doing interviews*. London: Sage.

K.2 Illustration of the calculation of the dependent variables

In this subsection we explain in detail the *four steps* required to calculate the dependent variable. The dependent variable is the overall orientation of Land policies, i.e. the positioning of Land laws on a scale with gradations. We thereby distinguish between economic policy on the one hand and societal policy on the other hand. These two policies are characterised by different political conflicts. More precisely, the scale for economic policy ranges from “economically liberal / meritocratic” to “state-interventionist / egalitarian”. The scale for societal policy ranges from “authoritarian / conservative” to “libertarian / progressive”. Hence, a separate analysis is conducted for economic policy and societal policy.

First, we calculate the score of the ideology of each Land law in a policy. To this purpose we create an index for each policy. To illustrate how we conduct this first step, we use the following fictive index for the fictive policy ‘Penitentiary system’ (we use a short fictive index because the real indexes are considerably longer and thus less suitable for an easy to follow explanation). The fictive index is composed of three dimensions, namely ‘accommodation’, ‘labour’, and ‘outside contacts’. Each dimension is divided into two to three subdimensions:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---------------------|---|
| 1. Accommodation | 1.1 Living area 1.2 Catering 1.3 Recreational activities |
| 2. Labour | 2.1 Labour duty 2.2 Leave of absence |
| 3. Outside contacts | 3.1 Visits 3.2 Telephone calls 3.3 Other forms of telecommunication |

This policy is classified as a societal policy with the following poles:

| LIBERTARIAN (high score) | AUTHORITARIAN (low score) |
|--|--|
| Law that furthers the interests and the well-being of the prisoners, providing more rights and opportunities to them for resocialisation | Security-minded law that emphasises punishment for committed crimes and the protection of society from prisoners |

The indicators have the following values:

1.1 Living area

- 0 = no right to live individually in a cell
- 1 = limited right to live individually in a cell (dependent on available space)
- 2 = unrestricted right to live individually in a cell

1.2 Catering

- 0 = special catering only for religious reasons
- 1 = in addition: special catering of vegetarian food

1.3 Recreational activities

(The scores represent how many different types of recreational activities have to be offered to the prisoners, e.g. sports, library, cultural events.)

- 0 = only one type of recreational activity mandated by law
- 1 = at least two types of recreational activities
- 2 = at least three types of recreational activities

- 3 = at least four types of recreational activities
- 4 = at least five types of recreational activities
- 5 = at least six types of recreational activities

2.1 Labour duty

- 0 = yes
- 1 = yes, but the prisoner can choose between labour and (further) education
- 2 = no

2.2 Leave of absence

- 0 = nine days (per half year)
- 1 = ten days (per half year)
- 2 = eleven days (per half year)
- 3 = twelve days (per half year)

3.1 Visits

- 0 = at least one hour per month
- 1 = at least two hours per month
- 2 = at least two hours per month + two additional hours for underage children
- 3 = at least four hours per month
- 4 = at least four hours per month + longer unsupervised visit by spouse

3.2 Telephone calls

- 0 = only allowed in urgent cases, but even then no right to make telephone calls
- 1 = right to make telephone calls in urgent cases
- 2 = allowed also for non-urgent cases for prisoners with good behaviour

3.3 Other forms of telecommunication (like email or internet)

- 0 = generally not allowed
- 1 = can be allowed by the prison governor
- 2 = has to be allowed if prisoner wants to use e-learning programmes

Here we show the indicator scores for a fictive federal law and twenty fictive Land laws:

| Law | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 3.1 | 3.2 | 3.3 |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Bund | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| BW 2007-02-14 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| BE 2008-11-14 | 2 | 1 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 |
| BE 2010-10-13 | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| BB 2007-11-27 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| BB 2010-12-20 | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| HB 2007-03-22 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| HB 2009-06-23 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| HH 2007-12-22 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| HE 2007-11-23 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| MV 2007-06-18 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| NI 2007-03-08 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| NI 2009-02-20 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| NW 2008-11-16 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| NW 2013-04-30 | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |

| Law | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 3.1 | 3.2 | 3.3 |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| RP 2009-11-21 | 2 | 1 | 5 | 2 | 3 | 4 | 2 | 2 |
| SL 2009-11-15 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| SN 2007-03-16 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| ST 2007-11-22 | 2 | 1 | 4 | 2 | 2 | 4 | 2 | 2 |
| TH 2007-11-24 | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| TH 2011-12-21 | 2 | 1 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 |

In order to calculate the total score of each Land law, we sum up the indicator scores. We do not weigh the indicators as they are no generally accepted theoretical reasons to give more weight to some indicators than to others. To avoid unintended weighting, we divide the indicator value in the following table by two numbers. First, we divide by the number of values for the indicator (to avoid that indicators with more values receive a higher weight). Second, we divide by the number of sub-dimensions within the same dimension (in order to avoid that indicators with more subdimensions receive a higher weight). As a result, the lowest possible total score is 0 and is obtained if a Land law scores 0 across all indicators. It represents the most authoritarian law. The highest possible score equals the number of dimensions and is obtained if a Land law scores the highest value across all indicators. It is the most libertarian law. Here we calculate the total scores for the given example:

| Law | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | Total Score |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|
| Bund | 0.17 | 0.33 | 0.07 | 0.00 | 0.17 | 0.08 | 0.17 | 0.17 | 1.15 |
| BW 2007-02-14 | 0.00 | 0.00 | 0.07 | 0.25 | 0.17 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.48 |
| BE 2008-11-14 | 0.33 | 0.33 | 0.20 | 0.25 | 0.33 | 0.25 | 0.17 | 0.17 | 2.03 |
| BE 2010-10-13 | 0.17 | 0.33 | 0.20 | 0.25 | 0.33 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 1.78 |
| BB 2007-11-27 | 0.17 | 0.33 | 0.20 | 0.25 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 1.62 |
| BB 2010-12-20 | 0.17 | 0.33 | 0.20 | 0.00 | 0.17 | 0.08 | 0.17 | 0.17 | 1.28 |
| HB 2007-03-22 | 0.17 | 0.33 | 0.20 | 0.25 | 0.17 | 0.08 | 0.17 | 0.17 | 1.53 |
| HB 2009-06-23 | 0.17 | 0.33 | 0.13 | 0.25 | 0.17 | 0.08 | 0.17 | 0.17 | 1.47 |
| HH 2007-12-22 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.17 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.17 |
| HE 2007-11-23 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| MV 2007-06-18 | 0.17 | 0.33 | 0.13 | 0.25 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 1.55 |
| NI 2007-03-08 | 0.17 | 0.00 | 0.13 | 0.25 | 0.17 | 0.08 | 0.17 | 0.17 | 1.13 |
| NI 2009-02-20 | 0.00 | 0.00 | 0.07 | 0.25 | 0.17 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.48 |
| NW 2008-11-16 | 0.00 | 0.00 | 0.07 | 0.25 | 0.17 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.48 |
| NW 2013-04-30 | 0.17 | 0.33 | 0.20 | 0.00 | 0.17 | 0.08 | 0.17 | 0.17 | 1.28 |
| RP 2009-11-21 | 0.33 | 0.33 | 0.33 | 0.50 | 0.50 | 0.33 | 0.33 | 0.33 | 3.00 |
| SL 2009-11-15 | 0.17 | 0.33 | 0.20 | 0.25 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 1.62 |
| SN 2007-03-16 | 0.00 | 0.00 | 0.07 | 0.25 | 0.17 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.48 |
| ST 2007-11-22 | 0.33 | 0.33 | 0.27 | 0.50 | 0.33 | 0.33 | 0.33 | 0.33 | 2.77 |
| TH 2007-11-24 | 0.17 | 0.33 | 0.20 | 0.00 | 0.17 | 0.08 | 0.17 | 0.17 | 1.28 |
| TH 2011-12-21 | 0.33 | 0.33 | 0.20 | 0.25 | 0.33 | 0.25 | 0.17 | 0.17 | 2.03 |

Second, we convert the Land law scores into a score of the law in force in a specific Land in a specific year (see next table). In other words: instead of presenting the score for a law, we now show the score for (the law in force in) a Land year, which is our unit of analysis. This is also the format that allows us to run a panel data analysis. If a Land has not yet passed a law, the score of the "old" federal law is taken.

| Land | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| BB | 1.15 | 1.62 | 1.62 | 1.62 | 1.28 | 1.28 | 1.28 | 1.28 |
| BE | 1.15 | 1.15 | 2.03 | 2.03 | 1.78 | 1.78 | 1.78 | 1.78 |
| BW | 1.15 | 0.48 | 0.48 | 0.48 | 0.48 | 0.48 | 0.48 | 0.48 |
| BY | 1.15 | 1.15 | 1.15 | 1.15 | 1.15 | 1.15 | 1.15 | 1.15 |
| HB | 1.15 | 1.53 | 1.53 | 1.47 | 1.47 | 1.47 | 1.47 | 1.47 |
| HH | 1.15 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 0.17 |
| HE | 1.15 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| NI | 1.15 | 1.13 | 1.13 | 0.48 | 0.48 | 0.48 | 0.48 | 0.48 |
| NW | 1.15 | 1.15 | 0.48 | 0.48 | 0.48 | 0.48 | 0.48 | 1.28 |
| MV | 1.15 | 1.55 | 1.55 | 1.55 | 1.55 | 1.55 | 1.55 | 1.55 |
| RP | 1.15 | 1.15 | 1.15 | 3.00 | 3.00 | 3.00 | 3.00 | 3.00 |
| SH | 1.15 | 1.15 | 1.15 | 1.15 | 1.15 | 1.15 | 1.15 | 1.15 |
| SL | 1.15 | 1.15 | 1.15 | 1.62 | 1.62 | 1.62 | 1.62 | 1.62 |
| SN | 1.15 | 0.48 | 0.48 | 0.48 | 0.48 | 0.48 | 0.48 | 0.48 |
| ST | 1.15 | 2.77 | 2.77 | 2.77 | 2.77 | 2.77 | 2.77 | 2.77 |
| TH | 1.15 | 1.28 | 1.28 | 1.28 | 1.28 | 2.03 | 2.03 | 2.03 |

Third, the total scores for a Land year are standardised from 0 to 100 within the single policy (see next table), with 0 being assigned to the lowest value of all Land years (here: 0.00) and 100 to the highest (here: 3.00). Thereby, we obtain values that are comparable across policies because we use the same scale in all economic and societal policies respectively.

Fourth and finally, we can thus aggregate (by summing up) the standardised scores for each Land year for the ten economic policies and separately for the five societal policies. These scores represent the dependent variable: the overall orientation of economic as well as societal Land policy. We do not show this final calculation here since it would require displaying the standardised total scores for the Land years in all single policies.

| Land | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| BB | 38.3 | 54.0 | 54.0 | 54.0 | 42.7 | 42.7 | 42.7 | 42.7 |
| BE | 38.3 | 38.3 | 67.7 | 67.7 | 59.3 | 59.3 | 59.3 | 59.3 |
| BW | 38.3 | 16.0 | 16.0 | 16.0 | 16.0 | 16.0 | 16.0 | 16.0 |
| BY | 38.3 | 38.3 | 38.3 | 38.3 | 38.3 | 38.3 | 38.3 | 38.3 |
| HB | 38.3 | 51.0 | 51.0 | 49.0 | 49.0 | 49.0 | 49.0 | 49.0 |
| HH | 38.3 | 5.7 | 5.7 | 5.7 | 5.7 | 5.7 | 5.7 | 5.7 |
| HE | 38.3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| NI | 38.3 | 37.7 | 37.7 | 16.0 | 16.0 | 16.0 | 16.0 | 16.0 |
| NW | 38.3 | 16.0 | 16.0 | 16.0 | 16.0 | 16.0 | 16.0 | 42.6 |
| MV | 38.3 | 51.7 | 51.7 | 51.7 | 51.7 | 51.7 | 51.7 | 51.7 |
| RP | 38.3 | 38.3 | 38.3 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| SH | 38.3 | 38.3 | 38.3 | 38.3 | 38.3 | 38.3 | 38.3 | 38.3 |
| SL | 38.3 | 38.3 | 38.3 | 54.0 | 54.0 | 54.0 | 54.0 | 54.0 |
| SN | 38.3 | 16.0 | 16.0 | 16.0 | 16.0 | 16.0 | 16.0 | 16.0 |
| ST | 38.3 | 92.3 | 92.3 | 92.3 | 92.3 | 92.3 | 92.3 | 92.3 |
| TH | 38.3 | 42.7 | 42.7 | 42.7 | 42.7 | 67.7 | 67.7 | 67.7 |

K.3 Indices for economic policy

We differentiate between economic and societal policy in our analysis, as explained in part F of this online appendix. We begin with the presentation of the indices for economic policy.

K.3.1 Index 'Amusement arcades'

a) The new scope of the Länder

Until the Federalism Reform the federal government was responsible for legislating on amusement arcades according to Art. 74 para. 1 No. 11 Basic Law (concurrent legislation). As the federal level has not used its competence, the Länder could have passed laws already prior to the reform. However, they would have been in effect only as long as the federal government did not pass a law itself (constitutional precedence of federal laws). We thus consider amusement arcades new Länder scope.

Initially after the reform the Länder have used the competence only hesitantly because the new scope was not clearly delineated. In the meantime several studies have confirmed that "a comprehensive regulation [...] by the Länder is ruled out" (Kluth 2010: 89). Thus, the federal government kept the right to regulate slot machines, e.g. the number of slot machines per concession, quotas for winnings and loses in a game and maximum playing time at a slot machine (Schneider 2009: 75ff.). The Länder received the right to regulate the structure and location of amusement arcades (e.g. restrictions on location, advertisement, opening hours and provision of food) as well as gambling control (e.g. measures against gambling addiction and suspension of players).

Länder legislation was triggered by a ruling of the European Court of Justice (C-316/07) in 2010 which, however, did not contain any substantial demands for the regulation of amusement arcades. Rather, it declared the public monopoly for sports betting, as laid out in the Länder Gambling Treaty of 2007, incommensurable with European law. This prompted the Länder to amend the Gambling Treaty with the exception of Schleswig-Holstein that initially did not sign the amendment. The treaty regulates some aspects of amusement arcades in the form of modestly ambitious minimum requirements. It leaves the Länder with much scope to pass more restrictive regulations. Subsequently, all sixteen Länder have passed Amusement Arcade Acts which very clearly go beyond the Gambling Treaty as they regulate considerably more policy aspects.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| STATE-INTERVENTIONIST (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL (low score) |
|---|--|
| More restrictions and duties for owners of amusement arcades. Aims of the legislator: prevention of gambling addiction and urban planning aims. | Fewer restrictions and duties for owners of amusement arcades, emphasising individual responsibility and freedom |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|--|
| 1. Concessions for amusement arcades | 1.1 Number of concessions per site |
| | 1.2 Time limitation for concessions |
| 2. Restrictions on location | 2.1 Distance to other amusement arcades |
| | 2.2 Amusement arcades in connected buildings |
| | 2.3 Distance to other gambling sites |
| 3. Canvassing | 3.1 Distance to schools and youth facilities |
| | 3.2 Outdoor advertising |
| | 3.3 Visibility from outside |
| 4. Off-time | 4.1 Off-time I: number of hours |
| | 4.2 Off-time II: period |
| 5. Further gambling opportunities | 5.1 Provision of additional money |
| | 5.2 Internet access |
| 6. Provision of food and drinks | 6.1 Provision of food |
| | 6.2 Provision of non-alcoholic drinks |
| | 6.3 Provision of alcoholic drinks |
| 7. Information for players and preventive measures against gambling addiction | 7.1 Social concept |
| | 7.2 Measures against gambling addiction |
| | 7.3 Information about games |
| | 7.4 Fostering the sense of time of players |
| | 7.5 Guaranteeing the independence of the staff |
| | 7.6 Suspension of players |

1.1 Number of concessions per site

Because the federal law mandates for the whole federation that for each concession up to twelve slot machines can be installed in an amusement arcade, the size of the amusement arcade depends on the number of concessions allowed per site by the Land law.

- 0 = multiple concessions on one site permitted
- 1 = only two concessions on one site permitted
- 2 = only one concession on one site permitted

1.2 Time limitation for concessions

- 0 = no time limitation in the law
- 1 = concession has to have time limitation but maximum duration of validity not specified
- 2 = limitation of fifteen years at maximum
- 3 = limitation of nine years at maximum
- 4 = limitation of five years at maximum

2.1 Distance to other amusement arcades

- 0 = no minimum distance defined in law
- 1 = at least 100 m distance to other amusement arcades
- 2 = at least 200 m distance to other amusement arcades
- 3 = at least 250 m distance to other amusement arcades
- 4 = at least 300 m distance to other amusement arcades
- 5 = at least 350 m distance to other amusement arcades
- 6 = at least 500 m distance to other amusement arcades

2.2 Amusement arcades in connected buildings

Connected buildings (*'bauliche Verbände'*) are interlinked buildings or parts of buildings. They allow people to walk from one part of a building to another one without leaving the entire building complex (e.g. malls). If the connected buildings include several amusement arcades, a gambler can walk from one amusement arcade to another one more conveniently (than on the outside).

- 0 = several amusement arcades in connected buildings permitted
- 1 = several amusement arcades in connected buildings not permitted

2.3 Distance to other gambling sites

This refers to the distance between an amusement arcade and providers of other forms of gambling such as lottery retailers, betting shops, and casinos.

- 0 = no minimum distance defined in law
- 1 = neither in the same building nor the same connected building
- 2 = not in close vicinity
- 3 = at least 500 m distance

3.1 Distance to schools and youth facilities

- 0 = no minimum distance defined in law
- 1 = minimum distance for schools but not for youth leisure facilities
- 2 = minimum distance for schools and facilities that are predominately attended by the under-aged

3.2 Outdoor advertising

- 0 = no restrictions on outdoor advertising
- 1 = advertising must not be flashy or incentivise gambling
- 2 = only labelling as 'amusement arcade' allowed

3.3 Visibility from outside

Two different regulations are considered functional equivalents and are thus both coded as '1': the official justifications of the laws demonstrate that both regulations, albeit diametrically opposite, aim at limiting gambling. If the visibility from the outside is forbidden, the rationale is that looking at slot machines incentivises gambling and thus should be prohibited. If visibility from the outside is mandated, the legislator assumed that this facilitates social control as pedestrians can see who gambles. In both cases the owner of an amusement arcade is limited by law and cannot design doors and windows according to his own preferences.

- 0 = no regulation by law concerning visibility from outside
- 1 = regulation by law (visibility from outside prohibited/mandated)

4.1 Off-time I: number of hours

- 0 = no regulation by law (24 hour opening permitted)
- 1 = amusement arcades have to closed for at least three hours per day
- 2 = amusement arcades have to closed for at least five hours per day
- 3 = amusement arcades have to closed for at least six hours per day
- 4 = amusement arcades have to closed for at least seven hours per day
- 5 = amusement arcades have to closed for at least eight hours per day

4.2 Off-time II: period

Contrary to the previous subdimension, it is assessed whether all amusement arcades in a Land have to be closed at the same time, forcing gamblers to pause.

- 0 = no regulation by law regarding off-time period
- 1 = same off-time period for all amusement arcades in a Land mandated by law

5.1 Provision of additional money

Even after the Federalism Reform, federal law prohibits granting credits in amusement arcades to allow players to continue gambling. This indicator assesses for the Land laws whether a player can withdraw cash from his accounts in an amusement arcade to continue gambling, without having to leave the amusement arcade.

- 0 = setting up cashpoints and using corresponding payment services permitted
- 1 = setting up cashpoints and using corresponding payment services prohibited

5.2 Internet access

The internet provides manifold gambling opportunities, allowing a player to add variety to his gambling experience by playing on a different platform inside the amusement arcade.

- 0 = internet access permitted
- 1 = internet access prohibited

The subdimensions of '6. Provision of food and drinks' assess to which extent food and drinks can be provided in amusement arcades. The provision of food and drinks enables players to stay in the amusement arcades longer and not pause gambling during meals.

After the number of set-up slot machines in restaurants increased significantly, the number of these slot machines in restaurants was limited to three by the Federal Gambling Decree (*Bundesspieleverordnung*). This means that according to federal decree, which is still in effect in addition to the new Land laws, amusement arcades can only offer food and drinks if they limit the number of slot machines to three.

Some Land laws impose even stricter rules than the federal decree. Partially they either prohibit (a) the provision of food and drinks in return for payment or (b) the free provision of food and drinks. The rationale of (a) is that the owner of an amusement arcade will only offer a limited range of food and drinks to players because the costs for food and drinks are deducted from the additional gains that arise from the longer stay of players in the amusement arcade. With regard to (b), the legislators assume that players will limit their expenses for food and drinks (because they have to pay for them) and thus shorten their stay in the amusement arcade. We consider (a) and (b) functional equivalents and thus assign the same score.

6.1 Provision of food

- 0 = provision of food allowed for free and in return for payment if no more than three slot machines, completely prohibited if more than three slot machines
- 1 = allowed for free and in return for payment if no more than two slot machines, completely prohibited if more than two slot machines
- 2 = allowed either for free or in return for payment if no more than three slot machines, completely prohibited if more than three slot machines
- 3 = completely prohibited irrespective of number of slot machines

6.2 Provision of non-alcoholic drinks

- 0 = provision of non-alcoholic drinks allowed for free and in return for payment if no more than three slot machines, completely prohibited if more than three slot machines
- 1 = allowed either for free or in return for payment if no more than three slot machines, completely prohibited if more than three slot machines

6.3 Provision of alcoholic drinks

- 0 = provision of alcoholic drinks allowed for free and in return for payment if no more than three slot machines
- 1 = allowed in return for payment if no more than three slot machines, free provision completely prohibited irrespective of number of slot machines
- 2 = completely prohibited irrespective of number of slot machines

7.1 Social concept

Owner of amusement arcades have to put forward a social concept which outlines which measures are taken to prevent and remedy the negative consequences of gambling for society. Officers have to be appointed by the amusement arcades to monitor the implementation of the social concept.

- 0 = no social concept required
- 1 = social concept required to operate amusement arcade but no reporting duty
- 2 = social concept required to operate amusement arcade, duty to report every two years
- 3 = social concept required to operate amusement arcade, duty to report each year

7.2 Measures against gambling addiction

- 0 = duty to display information about signs of gambling addiction and contact points for help
- 1 = duty to train the staff concerning gambling addiction, no proof required
- 2 = duty to train the staff concerning gambling addiction and provide proof thereof to authorities, once at the beginning of employment
- 3 = duty to train the staff concerning gambling addiction and provide proof thereof to authorities, at the beginning of employment and at least every three years thereafter
- 4 = duty to train the staff concerning gambling addiction and provide proof thereof to authorities, at the beginning of employment and every year thereafter

7.3 Information about games

- 0 = rules of the game and winnings schemes must be easily accessible in amusement arcade
- 1 = in addition to '0': information on highest possible winnings and probabilities of winning and losing required
- 2 = in addition to '1': additional information about games, which has to be made available in amusement arcades, is explicitly stated in the law

7.4 Fostering the sense of time of players

The incidence of day light as well as the installation of clocks help players to better assess how long they have already been gambling.

- 0 = no measures required by the law
- 1 = either day light has to enter the amusement arcade or a clock must be visible in all places

7.5 Guaranteeing the independence of the staff

- 0 = staff excluded from gambling
- 1 = staff excluded from gambling and leading employees' salaries do not depend on turnover
- 2 = staff excluded from gambling and all employees' salaries do not depend on turnover

7.6 Suspension of players

- 0 = no legal basis for player's suspension
- 1 = legal basis for player's suspension in single amusement arcades
- 2 = central suspension system that allows suspension in all amusement arcades of the Land

References:

- Birk, Hans-Jörg, 2012: Abstandsregelungen für Spielhallen – eine Ergänzung zu Otto, DVBl 2011, 1330, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 14, pp. 873–875.
- Ennuschat, Jörg (ed.), 2008: Aktuelle Probleme des Rechts der Glücksspiele. Vier Rechtsgutachten, München: Verlag Franz Vahlen.
- Guckelberger, Annette/Geber, Frederic, 2012: Das neue saarländische Spielhallengesetz, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, pp. 393–399.
- Hartmann, Bernd J./Pieroth, Bodo (eds.), 2013: Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht. Zwei Rechtsgutachten, Baden-Baden: Nomos.
- Hufen, Friedhelm, 2012: Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen, Baden-Baden: Nomos.
- Kluth, Winfried, 2010: Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, Hallesche Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 19, Halle an der Saale: Universitätsverlag Halle-Wittenberg.
- Kummer, Heinz, 1988: Entwicklung des gewerblichen Spielrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Mainz: Verlag Hermann Schmidt.
- Schlotterbeck, Karlheinz, 2013: Bodenrechtliche Regelungen im Landesglücksspielrecht und ihre Folgen im Hinblick auf die Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes und der Länder, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, 9, pp. 321–326.
- 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, Föderalismus-Studien, Band 23, Baden-Baden: Nomos.
- Schorkopf, Frank, 2011: Wahrhaftigkeit im Recht der Grundfreiheiten. Zu Maßstab und Rechtsfolgen der Glücksspielurteile des Europäischen Gerichtshofs, in: Die Öffentliche Verwaltung, 7, pp. 260–267.
- Windoffer, Alexander, 2012: Die Neuregelung des Glücksspielrechts vor dem Hintergrund unions- und verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 7, pp. 257–265.
- Wohlfahrt, Jürgen, 2012: Der Beginn einer Länderoffensive gegen ungebremstes Wachstum von Spielhallen, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, pp. 81–86.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|---|
| BUND | Gewerbeordnung, Spielverordnung |
| BB 2013-04-04 | Brandenburgisches Spielhallengesetz |
| BE 2011-05-20 | Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin |
| BE 2012-06-19 | Zweites Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel |
| BW 2012-11-20 | Landesglücksspielgesetz |
| BY 2012-06-25 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland und anderer Rechtsvorschriften |
| HB 2011-05-17 | Bremisches Spielhallengesetz |
| HB 2012-06-12 | Gesetz zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag |
| HE 2012-06-28 | Hessisches Spielhallengesetz |
| HH 2012-12-04 | Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Hamburg |
| MV 2012-06-22 | Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland |
| NI 2012-06-21 | Gesetz zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel |
| NW 2012-11-13 | Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland |
| RP 2012-06-22 | Landesgesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder |
| SH 2012-04-17 | Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen |
| SL 2012-06-20 | Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielwesens im Saarland |
| SN 2012-06-14 | Gesetz zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, zum Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder und zur Änderung des Sächsischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag sowie weiterer Gesetze |
| ST 2012-06-25 | Zweites Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften |
| TH 2012-06-21 | Thüringer Gesetz zur Anpassung an Neuregelungen im Bereich des Glücksspielwesens |

In some Länder the amendment of the treaty, which regulated the gambling industry in general, was transposed into Land law first and then a separate Land Amusement Arcade Act with more detailed regulation was passed. Since the period between the passing of both laws was usually very short, we do not count the transposing laws as separate laws for our analysis but code them together with the separate Amusement Arcade Acts. This is the case for the following laws:

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|---|
| BW 2012-06-26 | Gesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder |
| BB 2012-06-28 | Gesetz zur Neuregelung des Glücksspiels im Land Brandenburg |
| HH 2012-06-29 | Zweites Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielwesens |
| HE 2012-06-28 | Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielwesens in Hessen |
| MV 2012-06-22 | Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland |
| SH 2013-02-01 | Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1.1 | 1.2 | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 4.1 | 4.2 | 5.1 | 5.2 | 6.1 | 6.2 | 6.3 | 7.1 | 7.2 | 7.3 | 7.4 | 7.5 | 7.6 | Total |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| BUND | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 |
| BB 2013-04-04 | 2 | 2 | 6 | 1 | 2 | 0 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 2 | 4 | 1 | 0 | 2 | 0 | 4.356 |
| BE 2011-05-20 | 2 | 1 | 6 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 5 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4.181 |
| BE 2012-06-19 | 2 | 1 | 6 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 5 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 4.792 |
| BW 2012-11-20 | 2 | 2 | 6 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 | 2 | 4.842 |
| BY 2012-06-25 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2.211 |
| HB 2011-05-17 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2.058 |
| HB 2012-06-12 | 2 | 4 | 3 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 3 | 2 | 2 | 0 | 1 | 1 | 4.461 |
| HE 2012-06-28 | 2 | 2 | 4 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 4.508 |
| HH 2012-12-04 | 2 | 2 | 6 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5.317 |
| MV 2012-06-22 | 2 | 2 | 6 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 4.536 |
| NI 2012-06-21 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1.600 |
| NW 2012-11-13 | 2 | 3 | 5 | 1 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 3.672 |
| RP 2012-06-22 | 2 | 1 | 6 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 4.106 |
| SH 2012-04-17 | 1 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.186 |
| SL 2012-06-20 | 2 | 1 | 6 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 4.633 |
| SN 2012-06-14 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2.114 |
| ST 2012-06-25 | 2 | 2 | 2 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2.794 |
| TH 2012-06-21 | 2 | 4 | 6 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 5.389 |

Note:

1.1 = Number of concessions, 1.2 = Time limitation for concessions, 2.1 = Distance to other amusement arcades, 2.2 = Connected buildings, 2.3 = Distance to other gambling sites, 3.1 = Distance to schools and youth facilities, 3.2 = Outdoor advertising, 3.3 = Visibility from outside, 4.1 = Off-time I: number of hours, 4.2 = Off-time II: period, 5.1 = Provision of additional money, 5.2 = Internet access, 6.1 = Provision of food, 6.2 = Provision of non-alcoholic drinks, 6.3 = Provision of alcoholic drinks, 7.1 = Social concept, 7.2 = Measures against gambling addiction, 7.3 = Information about games, 7.4 = Fostering the sense of time, 7.5 = Independence of the staff, 7.6 = Suspension of players.

K.3.2 Index 'Care homes'

a) The new scope of the Länder

Care home law has been excluded from the concurrent federal legislation of 'public welfare' (*'Öffentliche Fürsorge'*) in Art. 74 par. 1 no. 7 Basic Law and transferred to the Länder by the Federalism Reform of 2006. This policy does not include funding of care homes (nursing care insurance) but only allows the Länder to regulate on aspects such as construction, rights of residents, documentation duties, and official inspections for various forms of care homes, which range from fully inpatient care homes to shared apartments with ambulant care. The policy covers in principle all adult persons dependent on care irrespective of whether they are care-dependent due to age and sickness or disability. For the following index, we focus, however, on the main part of the policy (regulation of care homes in general) and exclude specific regulation for disabled care recipients.

Already shortly after the entry into force of the Federalism Reform, the new delimitation of competences between federal and Land governments has been questioned. This was the result of the federal government's plan to revise the contract law between care home providers and residents (*'Heimvertragsrecht'*), which was part of the new scope of the Länder according to the Länder Baden-Wuerttemberg and Hesse. The federal government held that the new scope of the Länder only contained the regulatory part (*'ordnungsrechtlicher Teil'*) of care home law but not its civil law part (*'zivilrechtlichen Teil'*), which continues to be derived from the concurrent federal competence for 'civil law' in Art. 74 par. 1 no. 1 Basic Law, according to the federal government. Thereupon, Baden-Wuerttemberg and Hesse introduced a draft bill in the Bundesrat, which was, however, rejected by the majority of the Länder that approved the federal jurisdiction in this area. Subsequently, the federal government passed a corresponding law in 2009. Contract law between care home providers and residents thus does not constitute new scope of the Länder.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| STATE-INTERVENTIONIST (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL (low score) |
|---|--|
| Law with more duties for and comprehensive monitoring of care home providers, protecting the rights of care home residents who are able to assert their own wishes only limitedly | Law with fewer restrictions and duties for care home providers, increasing profitability |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|--|
| 1. Scope of application (types of care homes regulated by the law) | 1.1 Fully and partially inpatient care homes 1.2 Assisted individual living (<i>'Betreutes Einzelwohnen'</i>) / Residing with services (<i>'Servicewohnen'</i>) 1.3 Shared apartments with ambulant care |
| 2. Accommodation and caring staff | 2.1 Occupation of rooms (right of single room accommodation) 2.2 Professional staff / Reserved tasks |
| 3. Position of care home residents | 3.1 Principles for treating residents 3.2 Participation of residents in society 3.3 Collective participation of residents in care home advisory council 3.4 Complaints by residents |
| 4. Information, notification, and documentation | 4.1 Information duties of care home facilities 4.2 Publication of inspection results by the authorities 4.3 General notification duties by facilities upon commencement of operation and during operation 4.4 Special notification duties by facilities 4.5 Documentation duties by facilities |
| 5. Monitoring and enforcement | 5.1 Mode of inspection 5.2 Frequency of inspection 5.3 Reduction of inspections if other authorities inspect as well 5.4 Enforcement instruments of authorities in case of non-compliance |

With regard to the scope of application of care home laws three categories of care homes (and thus three subdimensions) can be differentiated. The more categories of care homes are covered by the care home law, the more people are considered care home residents and therefore protected by the law, which makes the law more state-interventionist/egalitarian. Within each category, the scope of the care home laws differs as well. These are the three categories:

- **Fully and partially inpatient care homes:** These facilities exist irrespective of the number and fluctuation of residents. They provide living space, care, and catering. Residents contractually commit to a package offer by the care home provider and thus cannot choose different providers for the various services through separate contracts.
- **Assisted individual living (*'Betreutes Einzelwohnen'*) / Residing with services (*'Servicewohnen'*):** One provider contractually offers living space and general caring services such as facility management and emergency call service. Within this category, the scope of the laws differs with regard to the degree to which the resident has to pay for additional care services (which amount to a non-negligible share of the rent) from predefined providers, which limits the resident's freedom of choice.
- **Shared apartments with ambulant care:** Several people jointly rent an apartment (just as some non-care-dependent people do as well) and use ambulant care. Within this category, the scope of the laws differs with regard to the degree to which the residential community is structurally dependent on third parties and has to pay for certain care services by predefined providers. Moreover, some care

home laws base the decision of whether shared apartments with ambulant care are covered by the law on whether housekeeping and life management are restricted by the provider.

1.1 Fully and partially inpatient care homes

The law (and thus restrictions to care home providers) applies to:

- 0 = only traditional care homes (fully inpatient care homes)
- 1 = fully inpatient care homes and day-care centres (*'Tagespflege'*)
- 2 = fully inpatient care homes, day-care centres, and night-care centres (*'Nachtpflege'*)

1.2 Assisted individual living (*'Betreutes Einzelwohnen'*) / Residing with services (*'Servicewohnen'*)

This category of care homes is subject to the law if residents contractually commit to receiving living space and the following services:

- 0 = general and additional care services by predefined providers
- 1 = catering, general or additional care services by predefined providers, which amount to more than 30 per cent of the rent
- 2 = general or social care services by predefined providers, which amount to more than 25 per cent of the rent
- 3 = general care services by predefined providers

1.3 Shared apartments with ambulant care

The values are sorted by the aspect 'degree of independence of the residential community' and subsequently by the aspect 'size of the residential community'.

- 0 = shared apartments with ambulant care are not subject to the law
- 1 = shared apartments with ambulant care are subject to the law if they are not self-organised (structural dependence on third parties, only limited freedom of choice of care services, restrictions on housekeeping and life management)
- 2 = in addition to '1': if the residential community exceeds twelve people, more restrictive regulations are applied
- 3 = shared apartments with ambulant care are subject to the law if they are steered by the provider (*'trärgesteuert'*), i.e. residents can choose care services from different providers but the landlord organises the overall provision (*'Gesamtversorgung'*) of the residents and the coordination of care services; if the residential community exceeds twelve people, more restrictive regulations are applied
- 4 = shared apartments with ambulant care are subject to the law even if they are self-organised, i.e. no restrictions on the choice of care services or on housekeeping and life management exist

2.1 Occupation of rooms (right of single room accommodation)

This indicator measures how many residents are allowed to be accommodated in one room at most, and whether residents have the right of single room accommodation.

- 0 = maximum of four residents per room
- 1 = maximum of four residents per room, the preference of a resident to live in a single room should be taken into account if possible
- 2 = more than two residents (but no more than four residents) per room only as an exception and if the appropriate authority approves, the preference of a resident to live in a single room should be taken into account
- 3 = maximum of two residents per room, no reference to the right of single room accommodation
- 4 = maximum of two residents per room, the preference of a resident to live in a single room should be taken into account if possible
- 5 = maximum of two residents per room; if rooms are occupied by two residents, at least one additional room has to be provided for temporary usage by one resident in the accommodation unit of the two residents; the share of single rooms of all accommodation has to be appropriate

- 6 = maximum of two residents per room, the preference of a resident to live in a single room should be taken into account if possible, the share of single rooms of all accommodation has to be at least 75 per cent
- 7 = residents have the unrestricted right of single room accommodation

2.2 Professional staff / Reserved tasks

The quota for professional staff (*'Fachkraftquote'*), i.e. the share of professional staff of all staff (including supporting staff), is set at 50 per cent by all laws. In each law, the instruction and supervision of the supporting staff are defined as an exclusive task of the professional staff. Some laws enumerate additional tasks that are reserved for the professional staff. The following tasks are defined as reserved tasks in varying numbers and combinations by the laws:

- planning and steering of care processes
- measures of treatment care (*'Behandlungspflege'*)
- counselling about professionally justified measures to ensure the health care and psycho-social provision
- audit and surveillance of measures that deprive of liberty
- disclosure of residents' personal information to follow-up and after-care services
- fundamental coordination with other providers of medical care services
- medical communication

The scores are sorted by the number of reserved tasks in the respective laws:

- 0 = no reserved task defined in the law
- 1 = two reserved tasks defined in the law
- 2 = three reserved tasks defined in the law
- 3 = four reserved tasks defined in the law

3.1 Principles for treating residents

These principles are guidelines which the staff has to follow in any contact with residents. The following principles are defined in varying numbers and combinations by the laws:

- protecting the dignity of residents against impairment
- protecting the interests and needs of residents against impairment, protecting residents against physical or psychological detriment
- protecting the privacy of residents against detriment
- maintaining and fostering self-dependence, self-determination and self-responsibility of residents, particularly ensuring a humane and activating care
- facilitating residents to manage their lives adequate to the type and scope of care dependence and providing required assistance
- taking into account residents' cultural origin
- taking into account residents' linguistic origin
- taking into account residents' religious and ideological orientation/identity appropriately
- taking into account residents' sexual orientation/identity
- taking into account gender issues appropriately
- continuity of care provision, fostering human connections in caring (same caregivers)
- non-violent care
- limiting measures that deprive of liberty and are mandated by court to the necessary amount
- experiencing appreciation
- facilitating death with dignity, self-determined death

The scores are sorted by the number of principles in the respective law:

- 0 = four principles defined in the law
- 1 = five principles defined in the law
- 2 = seven principles defined in the law
- 3 = eight principles defined in the law
- 4 = nine principles defined in the law
- 5 = ten principles defined in the law

3.2 Participation of residents in society

- 0 = not explicitly mentioned as an aim in the law
- 1 = local government can name an ombudsperson for the facility who supports the participation of residents in the social life of the local community (no concrete duty for the facility)
- 2 = mentioned as a duty of the facility by the law but no concrete standards defined
- 3 = mentioned as a duty of the facility by the law and specified as 'fostering contacts to the world outside the facility': the facility should include relatives, representatives, volunteers, and other external institutions and open up by organising events for or by external people
- 4 = in addition to '3': the facility should inform regularly about events in its vicinity and support participation in them (e.g. by providing accompanying persons); this also applies to important external appointments of residents
- 5 = in addition to '4': the facility should strengthen the connection of residents to everyday life by enabling them to assert their skills in routine activities and activities close everyday life

3.3 Collective participation of residents in care home advisory council

This subdimension covers passive electoral rights, i.e. who has the right to be elected to the care home advisory council. If passive electoral rights are extended to relatives and other people, who are assumingly self-motivated to represent the residents' interests, it is more likely that a care home advisory council is actually constituted and can then assertively represent the residents' interests.

- 0 = only residents have the right to be elected
- 1 = in addition to residents, relatives and other representatives have the right to be elected

3.4 Complaints by residents

- 0 = not mentioned in the law
- 1 = the facility has to operate a complaint management, however, no standards are mentioned
- 2 = one of the following two duties are mentioned by the law:
 - (a) minimum standards for complaint management (contact person, participation of care home advisory council, deadlines for processing, reply, and documentation, etc.) or
 - (b) the facility has to refer to external complaint bodies (authorities, hotline, counselling bodies)
- 3 = either (a) both duties noted under '2' are mentioned by the law or (b) the facility has to refer to external complaint bodies and survey the residents at least every two years (including informing residents about the survey results)

4.1 Information duties of care home facilities

- 0 = no information duties of facility mentioned in the law
- 1 = facility has to make its range of services, itemised by type, amount, and price available to all interested parties
- 2 = in addition to '1': facility has to inform residents about the result of inspections by the authorities (display inspection report)
- 3 = in addition to '2': facility has to inform future residents about the result of inspections by the authorities prior to the conclusion of the contract (make inspection report available)
- 4 = in addition to '3': facility has to provide access to inspection reports of the last three years to current and future residents upon request

4.2 Publication of inspection results by the authorities

- 0 = the appropriate authorities regularly issue an activity report on the situation of care homes in general (no concrete requirements for the report mentioned in the law), inspection results for individual facilities are not published
- 1 = inspection reports have to be published in appropriate form
- 2 = in addition to '1', the following concrete requirements are mentioned in the law: publication of inspection results in clear, comparable, and understandable manner, main findings of the authorities and information on the range of services of facilities have to be included
- 3 = in addition to '2', information on the inspection results for the following issues has to be published in the reports: construction standards, household assistance, social care and therapeutic services, staff standards, measures that deprive of liberty, existence of concepts, implementation of care planning and support and assistance plans, consideration of individual needs, satisfaction of staff and residents, and involvement of volunteer engagement

4.3 General notification duties by facilities upon commencement of operation and during operation

The following general notification duties are defined in varying numbers and combinations by the laws:

- name and address of provider and facility
- general description of services and concept of facility
- type of use of facility and rooms as well as their location, number and size and planned occupancy of living rooms
- actual number of people under care
- planned number of staff
- names, professional education, and career of heads of care home and nursing service
- names and professional education of caring staff
- provision and remuneration agreements (*'Versorgungs- und Vergütungsvereinbarungen'*) according to the Social Security Code
- model basic contract between care home provider and residents and models of other used contracts
- documents regarding the funding of investment costs
- statute or company agreement of the provider / documents on legal form
- house rules if available
- proof that counselling about preventive fire safety has taken place

The scores are sorted by the number of general notification duties in the respective law:

- 0 = four notification duties defined in the law
- 1 = five notification duties defined in the law
- 2 = six notification duties defined in the law
- 3 = seven notification duties defined in the law
- 4 = eight notification duties defined in the law
- 5 = nine notification duties defined in the law
- 6 = ten notification duties defined in the law
- 7 = eleven notification duties defined in the law

4.4 Special notification duties by facilities

Special notification duties are information about events that occur irregularly and have to be reported immediately to the appropriate authorities when the event has occurred. The following special notification duties are defined in varying numbers and combinations by the laws:

- planned cessation of operation
- imminent insolvency or filing for insolvency
- change of usage
- substantial change of contracts
- inability to fulfil duties towards residents
- change of provider or head of facility
- special incidents, especially casualties caused by fire, storm or epidemics, etc.

- crimes such as sexual assaults or acts of violence, suicide
- other incidents that have substantially impaired or could impair the rights, physical and psychological integrity, personal freedom or quality of life of the residents; severe grievances
- obstruction or hindrance of visits to a resident (only allowed in the interest of the resident)

The scores are sorted by the number of special notification duties in the respective law:

- 0 = one notification duty defined in the law
- 1 = two notification duties defined in the law
- 2 = three notification duties defined in the law
- 3 = four notification duties defined in the law
- 4 = five notification duties defined in the law
- 5 = six notification duties defined in the law

4.5 Documentation duties by facilities

The following documentation duties are defined in varying numbers and combinations by the laws:

- economic and financial situation of the care home
- type of use, location, number, and size of rooms, occupancy of living rooms
- measures to ensure an appropriate quality of living
- for each staff member: name, forename, date of birth, address, education, regular working hours, activities in the care home, and length of the employment relationship; duty roster
- for each resident: name, forename, date of birth, sex, and care needs; for care-dependent residents also level of care
- planning of care and course of care for care-dependent residents
- measures to ensure an appropriate quality of care
- measures to ensure participation
- receipt, storage, and medication of pharmaceuticals, including the pharmaceutical inspection of pharmaceutical supplies and the instruction of staff regarding the appropriate handling of pharmaceuticals
- existing agreements with general practitioners, medical specialists, and dentists
- existing cooperations with providers of ambulant palliative care
- announcement and communication of professional standards, guidelines and directions regarding staff activities in care, assistance, catering, and housekeeping
- measures of complaint management
- point of time of receipt of complaints and suggestions for improvement regarding accommodation and care, their content, evaluation, and point of time and content of induced measures
- measures of human resource management, further education and advanced training, and provision of supervision, etc.
- measures that restrict or deprive of liberty of residents and indication of the staff member mandating the measure
- concepts to prevent violence
- powers of attorney of residents
- residents' administered money and valuables
- suitable proof that future residents were notified prior to the conclusion of the contract that they have the right to receive a copy of the inspection report
- fulfilment of aims laid out in laws regarding the treatment of residents
- denial or limitation of visits in in-patient facilities, stating the reasons
- proof of permit of usage under building law and minutes of results of fire safety inspection
- procedures within the facility to ensure required infection hygiene (proof of audits according to the Infection Protection Act, if necessary)

The scores are sorted by the number of documentation duties in the respective law:

- 0 = no minimum standards mentioned in the law but only a general clause that provider has to document the operation of the facility in accordance with the principles of duly accounting and records management, including measures of quality assurance
- 1 = seven documentation duties defined in the law
- 2 = eight documentation duties defined in the law
- 3 = nine documentation duties defined in the law
- 4 = ten documentation duties defined in the law
- 5 = thirteen documentation duties defined in the law

5.1 Mode of inspection

- 0 = announced and unannounced inspections of the facility by the appropriate authorities
- 1 = announced and unannounced inspections, inspections triggered by indications of existing defects or to ensure compliance with already enacted regulatory measures are always unannounced
- 2 = in principle/usually unannounced inspections

5.2 Frequency of inspection

This relates to the questions of how frequent recurring regular inspections are conducted in addition to occasion-triggered inspections and whether good inspection results extend the interval until the next inspection.

- 0 = 'at regular intervals' (no specific time mentioned)
- 1 = in principle annually but exemption for up to three years if facility proves by suitable documents (a) that it has been fulfilling the objective of the law for a long period of time and (b) through which measures it will reliably fulfil the objective of the law in the future
- 2 = in principle annually; if two regular inspections have not shown any substantial complaint, interval until next inspection is extended to two years at most
- 3 = at least once in each calendar year, respectively within one year at most

5.3 Reduction of inspections if other authorities inspect as well

This subdimension relates to the cooperation between various inspection authorities (especially the medical advisory service of the statutory health insurance funds, the so-called *Medizinischer Dienst der Krankenkassen*) and the appropriate authorities. If corresponding inspections have been conducted by other institutions, some laws allow that the scope of the inspection by the appropriate authorities can be reduced or even fully shifted.

- 0 = inspections are conducted in longer intervals (no specified time) than defined by the law if inspection reports of other institutions are already available
- 1 = inspections are conducted at least every three years if corresponding inspection reports of other institutions are already available
- 2 = inspections are conducted at least every two years if corresponding inspection reports of other institutions are already available
- 3 = the inspection can be postponed by no more than one year if an inspection by another institution has been conducted within the last year
- 4 = the scope of the inspection is reduced if corresponding inspection reports of other institutions are available (a reduced inspection is conducted nevertheless)
- 5 = the scope of the inspection is reduced if corresponding inspection reports of other institutions are available; if the reduced inspection reveals complaints or indications that the interests and needs of the residents are compromised, the appropriate authority conducts a comprehensive inspection on its own
- 6 = the scope of the inspection is reduced if corresponding inspection reports of other institutions are available, yet the appropriate authorities have to inspect the following minimum standards on their own: compliance with structural requirements of the operation of the facility and residents' care; if the reduced inspection reveals complaints or indications that the interests and needs of the residents are compromised, the appropriate authority conducts a comprehensive inspection on its own

- 7 = the appropriate authorities and other inspection authorities have to cooperate, inform and coordinate each other, yet, no reduction of inspection is provided for by the law (i.e. the appropriate authorities have to fully inspect the facilities on their own)

5.4 Enforcement instruments of authorities in case of non-compliance

When appropriate authorities detect defects during an inspection, they initially counsel the facility in principle. If the facility does not correct the defects, the authority issues ordinances. In this regard, it always disposes of the following instruments:

- prohibition of employment: applicable to the head of the facility, staff members or other employees; also to specified functions and tasks
- appointment of an acting head (to maintain the operation of the facility if a complete prohibition of employment for the head has been imposed)
- prohibition to operate the facility

Some Länder have added another instrument: the freeze on admissions, that means the admission of new residents to the facility is either fully or partially prohibited until defects are corrected.

- 0 = instrument of freeze on admissions does not exist
- 1 = instrument of freeze on admissions exists

References:

- Berghäuser, Monika, 2010: Heimrecht und gemeinschaftliche Wohn-Pflege-Formen. Selbstorganisiertes Wohnen und Pflegen ohne Heimaufsicht oder strukturell abhängiges Pflegewohnen im Schutzbereich des Heimrechts – Wo liegt die Grenze? Eine Untersuchung der Rechtslage unter Geltung des Bundesheimgesetzes und in den neuen heimrechtlichen Landesgesetzen und Gesetzentwürfen, Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Börner, Karlheinz/Crößmann Gunter/Ziller, Hannes, 2008: Ratgeber Heimrecht. Perspektiven des Heimrechts nach der Föderalismusreform, Frankfurt am Main: Fachhochschulverlag.
- Burmeister, Julian/Dinter, Katharina, 2009: Die Heimgesetzgebung der Bundesländer – Ein Rechtsvergleich, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 10, pp. 628–631.
- Dahlem, Otto/Giese, Dieter/Igl, Gerhard, 2006: Das Heimgesetz. Kommentar zum Heimrecht des Bundes und der Länder, Köln: Verlag Carl Heymanns.
- Dickmann, Frank et al., 2014: Heimrecht: Kommentar, München: C.H. Beck.
- Dinter, Katharina, 2015: Die Entwicklung des Heimrechts auf der Ebene des Bundes und der Bundesländer, Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Schieren, Stefan, 2013: Das Heimrecht und die Föderalismusreform, in: Massing, Peter/Weißeno, Georg (eds.), Demokratischer Verfassungsstaat und Politische Bildung. Festschrift für Joachim Detjen zum 65. Geburtstag, Schwalbach/TS: Wochenschau Verlag.
- Wipp, Michael, 2011: Eine qualitative Fachkraftquote, in: Altenheim, 50: 12, pp. 24–27.
- Wipp, Michael, 2015: Abweichungen von der Fachkraftquote sind möglich. Entwurf einer Personalverordnung in Baden-Württemberg, in: Pflegemagazin CAREkonkret, 36, p. 6.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|---|
| BUND | Heimgesetz, Verordnung über bauliche Mindestanforderungen für Altenheime, Altenwohnheime und Pflegeheime für Volljährige, Verordnung über personelle Anforderungen für Heime, Verordnung über die Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner in Angelegenheiten des Heimbetriebes |
| BB 2009-07-08 | Gesetz über das Wohnen mit Pflege und Betreuung des Landes Brandenburg, Verordnung über die Anforderungen an die Strukturqualität in Einrichtungen und ihnen gleich-gestellten Wohnformen nach dem Brandenburgischen Pflege- und Betreuungswohngesetz |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|---|
| BE 2010-06-03 | Gesetz über Selbstbestimmung und Teilhabe in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen, Verordnung über Personalanforderungen an Leistungserbringer in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen nach dem Wohnteilhabegesetz |
| BW 2008-06-10 | Heimgesetz für Baden-Württemberg, Verordnung des Ministeriums für Arbeit und Soziales zur baulichen Gestaltung von Heimen und zur Verbesserung der Wohnqualität in den Heimen Baden-Württembergs |
| BY 2008-07-08 | Gesetz zur Regelung der Pflege-, Betreuungs- und Wohnqualität im Alter und bei Behinderung |
| BY 2011-07-27 | Verordnung zur Ausführung des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes |
| HB 2010-10-05 | Gesetz zur Sicherstellung der Rechte von Menschen mit Unterstützungs-, Pflege- und Betreuungsbedarf in unterstützenden Wohnformen |
| HE 2012-03-07 | Hessisches Gesetz über Betreuungs- und Pflegeleistungen |
| HH 2009-12-15 | Hamburgisches Gesetz zur Förderung der Wohn- und Betreuungsqualität älterer, behinderter und auf Betreuung angewiesener Menschen |
| HH 2012-02-14 | Verordnung über bauliche Anforderungen an Wohn- und Betreuungsformen, Verordnung über personelle Anforderungen an Wohn- und Betreuungsformen |
| MV 2010-05-17 | Gesetz zur Förderung der Qualität in Einrichtungen für Pflegebedürftige und Menschen mit Behinderung sowie zur Stärkung ihrer Selbstbestimmung und Teilhabe, Verordnung über bauliche Mindestanforderungen für Einrichtungen |
| NI 2011-06-29 | Niedersächsisches Heimgesetz |
| NW 2008-11-18 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform auf dem Gebiet des Heimrechts / Gesetz über das Wohnen mit Assistenz und Pflege in Einrichtungen, Durchführungsverordnung zum Gesetz über das Wohnen mit Assistenz und Pflege in Einrichtungen |
| RP 2009-12-22 | Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe |
| RP 2013-03-22 | Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über Wohnformen und Teilhabe |
| SH 2009-07-17 | Gesetz zur Stärkung von Selbstbestimmung und Schutz von Menschen mit Pflegebedarf oder Behinderung) |
| SH 2011-11-23 | Landesverordnung über stationäre Einrichtungen nach dem Selbstbestimmungsstärkungsgesetz |
| SL 2009-05-06 | Saarländisches Gesetz zur Sicherung der Wohn-, Betreuungs- und Pflegequalität für ältere Menschen sowie pflegebedürftige und behinderte Volljährige |
| SN 2012-07-12 | Gesetz zur Regelung der Betreuungs- und Wohnqualität im Alter, bei Behinderung und Pflegebedürftigkeit im Freistaat Sachsen |
| ST 2011-02-17 | Gesetz über Wohnformen und Teilhabe des Landes Sachsen-Anhalt |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | 4.4 | 4.5 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | 5.4 | Total |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| BUND | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0.863 |
| BW 2008-06-10 | 0 | 0 | 1 | 7 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 1 | 2 | 2 | 3 | 0 | 0 | 1.772 |
| BY 2008-07-08 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 3 | 1 | 0 | 1.104 |
| BY 2011-07-27 | 0 | 0 | 2 | 5 | 0 | 1 | 3 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 | 1 | 0 | 1.941 |
| BE 2010-06-03 | 2 | 0 | 2 | 0 | 2 | 4 | 5 | 1 | 3 | 4 | 1 | 4 | 2 | 4 | 0 | 3 | 3 | 1 | 3.011 |
| BB 2009-07-08 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 4 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 4 | 1 | 5 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2.479 |
| HB 2010-10-05 | 2 | 3 | 4 | 0 | 0 | 4 | 5 | 1 | 3 | 2 | 2 | 4 | 5 | 2 | 0 | 3 | 4 | 1 | 3.220 |
| HH 2009-12-15 | 2 | 3 | 4 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 3 | 2 | 2 | 7 | 1 | 2.682 |
| HH 2012-02-14 | 2 | 3 | 4 | 7 | 1 | 1 | 5 | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 3 | 2 | 2 | 7 | 1 | 3.349 |
| HE 2012-03-07 | 2 | 0 | 4 | 0 | 0 | 5 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 0 | 2 | 0 | 5 | 0 | 1.905 |
| MV 2010-05-17 | 2 | 0 | 4 | 2 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 | 7 | 1 | 2.063 |
| NI 2011-06-29 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 3 | 2 | 0 | 1.491 |
| NW 2008-11-18 | 0 | 2 | 0 | 3 | 0 | 3 | 2 | 1 | 3 | 1 | 3 | 4 | 3 | 2 | 2 | 3 | 6 | 1 | 2.715 |
| RP 2009-12-22 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 2 | 4 | 1 | 2 | 3 | 2 | 4 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 2.310 |
| RP 2013-03-22 | 0 | 0 | 3 | 3 | 0 | 2 | 4 | 1 | 2 | 3 | 2 | 4 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 2.524 |
| SL 2009-05-06 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2 | 2 | 3 | 3 | 0 | 1.544 |
| SN 2012-07-12 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 | 1 | 2 | 2 | 3 | 0 | 0 | 1.222 |
| ST 2011-02-17 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 | 4 | 1 | 1 | 1 | 2 | 6 | 4 | 2 | 2 | 3 | 2 | 1 | 2.266 |
| SH 2009-07-17 | 2 | 3 | 4 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 1 | 2 | 3 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2.078 |
| SH 2011-11-23 | 2 | 3 | 4 | 6 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2.837 |

Note:
1.1 = Fully and partially inpatient care homes, 1.2 = Assisted individual living / Residing with services, 1.3 = Shared apartments with ambulant care, 2.1 = Occupation of rooms (right of single room accommodation), 2.2 = Professional staff / Reserved tasks, 3.1 = Principles for treating residents, 3.2 = Participation of residents in society, 3.3 = Collective participation of residents in care home advisory council, 3.4 = Complaints by residents, 4.1 = Information duties of care home facilities, 4.2 = Publication of inspection results by the authorities, 4.3 = General notification duties by facilities upon commencement of operation and during operation, 4.4 Special notification duties by facilities, 4.5 = Documentation duties by facilities, 5.1 = Mode of inspection, 5.2 = Frequency of inspection, 5.3 = Reduction of inspections if other authorities inspect as well, 5.4 = Enforcement instruments of authorities in case of non-compliance.

K.3.3 Index ‘Civil servants’ pension’

a) The new scope of the Länder

Until the Federalism Reform of 2006 ‘the law of salaries and pensions of civil servants of the Länder, municipalities and other public bodies as well as Land judges’ belonged to the concurrent federal legislation according to Art. 74 a Basic Law. Already prior to the reform, some small opening clauses existed which allowed the Länder to regulate in particular whether pensions were deducted in case of partial retirement.

The new Land laws largely adopted the fundamental structure of civil servants’ pensions with its elements pension (*‘Ruhegehalt’*), survivors’ benefits, and compensation of work-related accidents. All Länder transferred the substance of previous federal regulation into their own laws with regard to (a) the mode of calculating the pension (including the regular pensionable term of service), (b) the whole field of survivors’ benefits, and (c) therapies, compensation, and aliments in case of work-related accidents. The Land laws differ regarding the specific configuration of pensions and accident compensation; the following index is constructed according to these differences.

We do not include into the index the exact monetary amount of pensions because it is connected to and indirectly influenced by (and thus not statistically independent of) another index, namely ‘civil servants’ salary’. The amount of pensions is calculated based on salaries and thus a change in the ‘civil servants’ salary’ index would result in a change in the amount of pensions, even if civil servants’ pension laws remain unchanged. Instead, the ‘civil servants’ pension’ index includes general regulations on the generosity of civil servants’ pension, which are decoupled from exact monetary amounts, such as early retirement without any deductions.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| STATE-INTERVENTIONIST (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL (low score) |
|---|---|
| More generous civil servants’ pensions by the Land government (thereby enlarging the public sector) | Less generous civil servants’ pensions by the Land government (thereby reducing crowding out effects for private employers) |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|---|
| 1. General retirement age | |
| 2. Early retirement age upon request | 2.1 General early retirement age upon request 2.2 Early retirement age upon request for civil servants with long term of service 2.3 Early retirement age upon request for severely disabled civil servants |
| 3. Pensionable term of service | 3.1 Pensionability of higher education 3.2 Pensionability of term of service in public or government-related institutions |
| 4. Voluntary extension of term of service | |
| 5. Pension increase | |
| 6. Compensation of work-related accidents | 6.1 Minimum compensation rate of accident pension 6.2 Maximum compensation rate of accident pension |

1. General retirement age

(civil servants receive a full pension from this year of their age onwards)

- 0 = sixty-seven years of age
- 1 = sixty-five years of age

The following three subdimensions refer to the years of age from which onwards civil servants can file a request for early retirement (without having to prove invalidity) with a deducted pension.

2.1 General early retirement age upon request

- 0 = sixty-four years
- 1 = sixty-three years
- 2 = sixty-two years

2.2 Early retirement age upon request for civil servants with long term of service

- 0 = no special provision for civil servants with long term of service (i.e. they receive pension with deduction)
- 1 = full pension for civil servants who have reached early retirement age and have a 45-year term of service

2.3 Early retirement age upon request for severely disabled civil servants

- 0 = sixty-two years and maximum pension deduction of 10.8 per cent
- 1 = sixty years and no maximum pension deduction
- 2 = sixty years and maximum pension deduction of 10.8 per cent

The two subdimensions of '3. Pensionable term of service' refer to the period of the term of service which is acknowledged for the calculation of the pension.

3.1 Pensionability of higher education

- 0 = 855 days
- 1 = 1095 days

3.2 Pensionability of term of service in public or government-related institutions

(this refers to terms of service prior to being appointed a civil servant, serving in institutions such as schools, the social insurance system or parliamentary groups)

- 0 = no more than five years can be acknowledged
- 1 = no cap

4. Voluntary extension of term of service

(having reached the general retirement age, civil servants can extend their term of service upon request and in accordance with the employer)

- 0 = extension for one year at most
- 1 = extension permitted for at least three years

5. Pension increase

This relates to the factor by which pensions are linearly increased in a year. Metric values are assigned between the lowest (0 per cent) and the highest (3.9 per cent) empirically observed annual pension increase rates.

- 0 = 0 per cent annually
- 1 = 3.9 per cent annually

6.1 Minimum compensation rate of accident pension

- 0 = 63.78 per cent of pensionable salary
- 1 = 66.67 per cent of pensionable salary
- 2 = 71.75 per cent of pensionable salary

6.2 Maximum compensation rate of accident pension

- 0 = 71.75 per cent of pensionable salary
- 1 = 75 per cent of pensionable salary

References:

- dbb beamtenbund und tarifunion, 2013: Übersicht zu den wesentlichen besoldungs- und versorgungsrechtlichen Entwicklungen im Bund und in den Ländern, https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/bes_vers_entwicklung_bund_laender.pdf (16.07.2014), Berlin.
- Gilbert, Hubertus/Hesse, Gerd, 2016: Die Versorgung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes unter besonderer Berücksichtigung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder. Kommentar. München: C.H. Beck.
- Knopp, Lothar/Stürmer, Klaus/Hoffmann, Jan/Schröder, Wolfgang, 2012: Besoldungs- und Versorgungsföderalismus, Berlin: Logos.
- Neumann, Felix, 2011: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Schneider, Hans-Peter, 2013: Der neue deutsche Bundestaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I. Baden-Baden: Nomos.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| BUND | Bundesbeamtengesetz, Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts, Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| BB 2007-11-21 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2008 |
| BB 2009-07-07 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| BB 2011-10-18 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| BB 2013-10-15 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| BB 2013-11-20 | Gesetz zur Neuregelung des brandenburgischen Besoldungsrechts und des brandenburgischen Beamtenversorgungsrechts |
| BB 2013-12-05 | Gesetz über ergänzende Regelungen zur Neuordnung des Beamtenrechts im Land Brandenburg |
| BE 2010-07-08 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung für Berlin 2010/2011 |
| BE 2012-09-21 | Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2012/2013 |
| BW 2007-12-11 | Gesetz zur Integration der Sonderzahlungen und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2008 |
| BW 2009-10-19 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2009/2010 |
| BW 2010-11-09 | Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Dienstrechtsreformgesetz) |
| BW 2011-03-15 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2011 |
| BW 2012-02-14 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2012 |
| BW 2013-07-16 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2013/2014 |
| BY 2006-09-01 | Bayerisches Beamtengesetz |
| BY 2007-12-20 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2007/2008 |
| BY 2009-07-27 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2009/2010 |
| BY 2010-08-05 | Gesetz zum Neuen Dienstrecht in Bayern |
| BY 2012-03-30 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2012 |
| BY 2013-07-08 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2013/2014 |
| HB 2008-05-13 | Gesetz zur Änderung besoldungs- und beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften |
| HB 2009-12-22 | Bremisches Besoldungs- und Beamtenversorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| HB 2011-04-12 | Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2011/2012 sowie über die Gewährung einer Einmalzahlung im Jahr 2011 |
| HB 2011-12-20 | Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften |
| HB 2013-06-25 | Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 |
| HE 2007-09-28 | Hessisches Gesetz über die Anpassung der Dienst-, Amts- und Versorgungsbezüge 2007/2008 |
| HE 2008-10-01 | Gesetz zur Änderung des Hessischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2007/2008 sowie zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften |
| HE 2009-06-18 | Gesetz zur Anpassung der Dienst-, Amts- und Versorgungsbezüge 2009/2010 |
| HE 2010-11-25 | Erstes Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen |
| HE 2011-10-06 | Hessisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| HE 2013-05-27 | Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen |
| HE 2013-11-20 | Hessisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013 |
| HH 2007-07-11 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2007/2008 |
| HH 2009-06-16 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| HH 2009-12-15 | Gesetz zur Neuregelung des hamburgischen Beamtenrechts |
| HH 2010-01-26 | Gesetz über die Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter der Freien und Hansestadt Hamburg |
| HH 2011-11-01 | Hamburgisches Gesetz über eine Dezember-Sonderzahlung im Jahr 2011 und zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung 2011/2012 |
| HH 2013-03-05 | Zweites Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften |
| HH 2013-09-03 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|---|
| MV 2008-07-10 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamten und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2009-06-17 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamten und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2009-12-17 | Gesetz zur Neuordnung des Beamtenrechts für das Land Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2011-07-04 | Gesetz zur Überleitung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften des Bundes in Landesrecht sowie zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften, zur Änderung des Landesrichtergesetzes, des Landesdisziplinalgesetzes und des Spielbankgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2011-12-16 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2013-11-18 | Gesetz über die Anpassung von Besoldungs-, Beamtenversorgungs- und Amtsbezügen für die Jahre 2013, 2014 und 2015 in Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2006-12-15 | Haushaltsbegleitgesetz 2007 |
| NI 2009-05-14 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| NI 2011-05-26 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| NI 2011-11-17 | Gesetz zur Neuregelung des Beamtenversorgungsrechts sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften |
| NI 2013-06-03 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013 |
| NW 2007-12-20 | Gesetz über die Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge 2008 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2009-04-21 | Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften |
| NW 2009-11-10 | Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2009/2010 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2011-04-05 | Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2011/2012 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2013-05-16 | Dienstrechtsanpassungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2013-07-16 | Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 im Land Nordrhein-Westfalen |
| RP 2007-12-21 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2007/2008 |
| RP 2009-04-07 | Landesgesetz zur Integration der jährlichen Sonderzahlung und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2009/2010 (LBVAnpG 2009/2010) |
| RP 2011-08-25 | Landesgesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2011 |
| RP 2011-12-20 | Erstes Dienstrechtsänderungsgesetz zur Verbesserung der Haushaltsfinanzierung |
| RP 2013-06-18 | Landesgesetz zur Reform des finanziellen öffentlichen Dienstrechts |
| SH 2006-12-05 | Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes |
| SH 2006-12-14 | Haushaltsstrukturgesetz 2007/2008 |
| SH 2008-12-12 | Haushaltsstrukturgesetz 2009/2010 |
| SH 2009-03-26 | Gesetz zur Neuregelung des Beamtenrechts in Schleswig-Holstein |
| SH 2009-04-25 | Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und des Beamtenversorgungsgesetzes - uberleitungsfassung für Schleswig-Holstein - |
| SH 2010-12-17 | Haushaltsbegleitgesetz zum Haushaltsplan 2011/2012 |
| SH 2011-06-16 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein |
| SH 2012-01-26 | Gesetz zur Neuregelung des Besoldungs- und Beamtenversorgungsrechts in Schleswig-Holstein |
| SH 2013-06-25 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein sowie Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| SL 2007-11-21 | Gesetz Nr. 1633 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen und zur Änderung sonstiger dienstrechtlicher Vorschriften |
| SL 2009-05-06 | Gesetz Nr. 1683 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen in den Jah- |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| | ren 2009 und 2010 |
| SL 2012-06-20 | Gesetz Nr. 1775 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen im Jahr 2012 und zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| SL 2013-06-26 | Gesetz Nr. 1811 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen in den Jahren 2013 und 2014 |
| SN 2008-01-17 | Fünftes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2009-06-19 | Sechstes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2010-12-15 | Gesetz begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2011/2012 |
| SN 2011-06-16 | Siebentes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2011-10-04 | Gesetz zur Anhebung der Altersgrenzen und zur Änderung weiterer beamtenrechtlicher und hochschulrechtlicher Regelungen |
| SN 2013-12-18 | Gesetz zur Neuordnung des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts im Freistaat Sachsen |
| ST 2007-07-25 | Gesetz zur Änderung landesbesoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| ST 2009-12-09 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen 2009/2010 |
| ST 2011-02-08 | Gesetz zur Neuregelung des Besoldungsrechts des Landes Sachsen-Anhalt |
| ST 2011-10-06 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| ST 2013-06-26 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| TH 2008-06-24 | Thüringer Besoldungsneuregelungs- und -vereinfachungsgesetz |
| TH 2009-06-19 | Thüringer Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| TH 2011-06-22 | Thüringer Gesetz zur Regelung der Versorgung der Beamten und Richter sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften |
| TH 2011-09-22 | Thüringer Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| TH 2013-09-19 | Thüringer Gesetz zur Anpassung der Besoldung und der Versorgung in den Jahren 2013 und 2014 |

d) Overview of index scores

The scores for the indicators 1. through 4. and 6.1 and 6.2 according to the Land laws:

| Land - Law | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 4. | 6.1 | 6.2 |
|---------------------|----|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|
| BUND | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| BB 2013-11-20 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| BB 2013-12-05 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| BW 2010-11-09 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| BY until 2010-08-05 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| BY 2010-08-05 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| HB 2011-12-20 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| HE 2010-11-25 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| HH 2009-12-15 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| HH 2010-01-26 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| MV 2009-12-17 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| MV 2011-07-04 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| NI 2011-11-17 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| NW 2009-04-21 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| NW 2013-05-16 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| RP 2013-06-18 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| SH 2009-03-26 | 0 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| SH 2010-12-17 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| SH 2012-01-26 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| SN 2011-10-04 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| SN 2013-12-18 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| TH 2011-06-22 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |

Note:

1. = General retirement age, 2.1 = General early retirement age upon request, 2.2 = Early retirement age upon request for civil servants with long term of service, 2.3 = Early retirement age upon request for severely disabled civil servants, 3.1 = Pensionability of higher education, 3.2 = Pensionability of term of service in public or government-related institutions, 4. = Voluntary extension of term of service, 6.1 = Minimum compensation rate of accident pension, 6.2 = Maximum compensation rate of accident pension.

For the indicator '5. Pension increase' we calculate the values not for each Land law (as above) but for each Land year in the following manner:

- The value of the pension increase is assigned from the half-year onwards in which the law has been passed until the half-year prior to the next legislation.
- We divide the pension increase rate defined by the law by the number of half-years to which the increase rate applies, i.e. until the passing of a new law. This figure represents the mean pension increase rate per half-year. Each half-year is then assigned the mean pension increase rate per half-year of the law that is in force in the half-year.
- Afterwards we sum up the pension increase rate of the first and second half-year to a total pension increase rate for a given year.
- The minimum of this total pension increase rate is 0 per cent (no empirically observed pension decrease), the maximum is the highest empirically observed rate (here: 3.9 per cent). All total pension increase rates are sorted on a metric scale between 0 and the maximum and then standardised between zero and one. This is the value of indicator '5. Pension increase'.
- Special payments are excluded because their amount varies by salary group.
- If the pension increase rate differs by salary group, we exemplarily choose the salary group A 10 for our calculation, which is in the middle of all salary groups.

The excel sheets used for the calculations are available from the authors on request.

The following overview shows all individual scores and the total score for each Land year:

| Land | Year | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 4. | 5. | 6.1 | 6.2 | Total |
|------|------|----|-----|-----|-----|-----|-----|----|----------|-----|-----|-------|
| BB | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BB | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BB | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 4.635 |
| BB | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| BB | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| BB | 2011 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 4.635 |
| BB | 2012 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.324786 | 1 | 1 | 4.575 |
| BB | 2013 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0.476496 | 0 | 0 | 2.310 |
| BE | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BE | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BE | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BE | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BE | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.192308 | 1 | 1 | 4.442 |
| BE | 2011 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.448718 | 1 | 1 | 4.699 |
| BE | 2012 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.512821 | 1 | 1 | 4.763 |
| BE | 2013 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.512821 | 1 | 1 | 4.763 |
| BW | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BW | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BW | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| BW | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| BW | 2010 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.307692 | 1 | 0 | 1.058 |
| BW | 2011 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.512821 | 1 | 0 | 1.263 |
| BW | 2012 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.205128 | 1 | 0 | 0.955 |
| BW | 2013 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.416667 | 1 | 0 | 1.167 |
| BY | 2006 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.083 |
| BY | 2007 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.256410 | 1 | 1 | 4.340 |
| BY | 2008 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.512821 | 1 | 1 | 4.596 |
| BY | 2009 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 4.853 |
| BY | 2010 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.153846 | 0 | 0 | 2.821 |
| BY | 2011 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.153846 | 0 | 0 | 2.821 |
| BY | 2012 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.871795 | 0 | 0 | 3.538 |
| BY | 2013 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.679487 | 0 | 0 | 3.346 |
| HB | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HB | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HB | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| HB | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| HB | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| HB | 2011 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.801 |
| HB | 2012 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.324786 | 1 | 1 | 3.741 |
| HB | 2013 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.502137 | 1 | 1 | 3.919 |
| HE | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HE | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HE | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| HE | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| HE | 2010 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.205128 | 1 | 1 | 3.955 |

| Land | Year | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 4. | 5. | 6.1 | 6.2 | Total |
|------|------|----|-----|-----|-----|-----|-----|----|----------|-----|-----|-------|
| HE | 2011 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.294872 | 1 | 1 | 4.045 |
| HE | 2012 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.525641 | 1 | 1 | 4.276 |
| HE | 2013 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1.000000 | 1 | 1 | 4.750 |
| HH | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HH | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HH | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.487179 | 1 | 1 | 4.737 |
| HH | 2009 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 4.019 |
| HH | 2010 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 0 | 2.558 |
| HH | 2011 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 0 | 2.635 |
| HH | 2012 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.487179 | 1 | 0 | 2.737 |
| HH | 2013 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.628205 | 1 | 0 | 2.878 |
| MV | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| MV | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| MV | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| MV | 2009 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 3.686 |
| MV | 2010 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 3.224 |
| MV | 2011 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.135 |
| MV | 2012 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.324786 | 1 | 1 | 3.075 |
| MV | 2013 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.675214 | 1 | 1 | 3.425 |
| NI | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| NI | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| NI | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| NI | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| NI | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| NI | 2011 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.801 |
| NI | 2012 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.487179 | 1 | 1 | 3.904 |
| NI | 2013 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.679487 | 1 | 1 | 4.096 |
| NW | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| NW | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| NW | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| NW | 2009 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 4.019 |
| NW | 2010 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 3.558 |
| NW | 2011 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.635 |
| NW | 2012 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.487179 | 1 | 1 | 3.737 |
| NW | 2013 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0.679487 | 1 | 1 | 3.763 |
| RP | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| RP | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.064103 | 1 | 1 | 4.314 |
| RP | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.192308 | 1 | 1 | 4.442 |
| RP | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| RP | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| RP | 2011 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 4.635 |
| RP | 2012 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.256410 | 1 | 1 | 4.506 |
| RP | 2013 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0.256410 | 1 | 0 | 3.506 |
| SH | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SH | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SH | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |

| Land | Year | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 4. | 5. | 6.1 | 6.2 | Total |
|------|------|----|-----|-----|-----|-----|-----|----|----------|-----|-----|-------|
| SH | 2009 | 0 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 4.353 |
| SH | 2010 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 3.058 |
| SH | 2011 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.135 |
| SH | 2012 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.290598 | 1 | 0 | 2.541 |
| SH | 2013 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.459402 | 1 | 0 | 2.709 |
| SL | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SL | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SL | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| SL | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| SL | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.123077 | 1 | 1 | 4.373 |
| SL | 2011 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.123077 | 1 | 1 | 4.373 |
| SL | 2012 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.305128 | 1 | 1 | 4.555 |
| SL | 2013 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.538462 | 1 | 1 | 4.788 |
| SN | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SN | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SN | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| SN | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| SN | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| SN | 2011 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.801 |
| SN | 2012 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.324786 | 1 | 1 | 3.741 |
| SN | 2013 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.841880 | 2 | 1 | 4.509 |
| ST | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| ST | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| ST | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| ST | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| ST | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| ST | 2011 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 4.635 |
| ST | 2012 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.324786 | 1 | 1 | 4.575 |
| ST | 2013 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.502137 | 1 | 1 | 4.752 |
| TH | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| TH | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| TH | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| TH | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| TH | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.205128 | 1 | 1 | 4.455 |
| TH | 2011 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0.487179 | 1 | 0 | 2.904 |
| TH | 2012 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0.324786 | 1 | 0 | 2.741 |
| TH | 2013 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0.476496 | 1 | 0 | 2.893 |

Note:

1. = General retirement age, 2.1 = General early retirement age upon request, 2.2 = Early retirement age upon request for civil servants with long term of service, 2.3 = Early retirement age upon request for severely disabled civil servants, 3.1 = Pensionability of higher education, 3.2 = Pensionability of term of service in public or government-related institutions, 4. = Voluntary extension of term of service, 5. = Pension increase, 6.1 = Minimum compensation rate of accident pension, 6.2 = Maximum compensation rate of accident pension.

K.3.4 Index ‘Civil servants’ salary’

a) The new scope of the Länder

Until the Federalism Reform of 2006 ‘the law of salaries and pensions of civil servants of the Länder, municipalities and other public bodies as well as Land judges’ belonged to the concurrent federal legislation according to Art. 74 a Basic Law.

Already prior to the reform, the Länder had minor influence over civil servants’ salary. In particular, they could allocate performance bonus and allowances (*‘Leistungsprämien und -zulagen’*) to civil servants and deviate from the federal law with regard to caps of promotion posts (*‘Beförderungsämlter’*), i.e. caps to all posts after the entry post. These two aspects are thus not part of the new scope of the Länder and are therefore excluded from the index. The principle for levelling-up (*‘Prinzip des Stufenaufstiegs’*), according to which civil servants receive a higher salary over time even when they stay in the same post, i.e. are not promoted, also does not belong to the new scope of the Länder. This is because of an ECJ decision that demanded the abolition of the principle of seniority (salary according to age or length of term of service), based on its interpretation of an EU directive for the prevention of discrimination according to age. As a consequence, the Länder were obliged to replace the principle of seniority for the levelling-up system by the principle of years of experience (actual term of service in the public sector). Similarly, the federal Anti-Discrimination Act required the Länder to treat civil servants and their spouses equally, be they married or in a civil union, in all respective matters. Moreover, all laws enacted the same regulations regarding the salary entitlement, the salary reduction and the salary loss, the mode of determining and calculating the basic component of the salary (*‘Art der Grundgehaltsbestimmung und -bemessung’*) and the duty allowance (*‘Amtszulage’*).

We do not include the number of salary levels (*‘Besoldungsstufen’*) because the impact of different numbers of salary levels can only be assessed when also evaluating the design of the respective levels. The complex Land regulations on the number and design of the salary levels, however, cannot be unambiguously sorted on a state-interventionist/egalitarian vs. liberal/meritocratic scale. As a result of all these considerations, the index consists of two dimensions. The first dimension measures the generosity of the civil servants’ salary laws, using the annual salary increase. The second dimension refers to various social aspects of civil servants’ salary.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| STATE-INTERVENTIONIST / EGALITARIAN (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL / MERITOCRATIC (low score) |
|---|--|
| More generous and equality- and alimentation-oriented civil servants’ salary (higher generosity enlarges the public sector) | Less generous and performance-based civil servants’ salary (lower generosity makes it easier for private companies to hire and keep their personnel) |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|-----------------------------|--|
| 1. Salary increase | |
| 2. Distribution of salaries | 2.1 Distribution among salary groups 2.2 Family allowance 2.3 Compensation allowance in case of change of employer |

1. Salary increase

For the calculation, which is explained in the following paragraphs, the salary computer at <http://oeffentlicher-dienst.info> is used.¹⁰ The basis of the calculation is the overall amount of the salary of a civil servant (annual gross salary), which consists of the basic component of the salary (*'Grundgehalt'*), the general post allowance (*'allgemeine Stellenzulage'*) and the special payment (*'Sonderzahlung'*). For the basic component, we use the final level (*'Endstufe'*) for general public servants (so-called salary system A) and judges (salary system R), whereas for professors (salary system W) we use the intermediate level because fourteen out of sixteen Länder do not differentiate between levels in the salary system W and the intermediate level in the remaining two Länder is best comparable to the uniform level of the fourteen Länder. The special payment belonged to the scope of the Länder already prior to 2006. Nevertheless, we include it in the index because some Länder used it instead of the basic component to attain the desired overall salary amount. Excluding the special payments would therefore bias our estimation of the generosity of Land civil servants' salary.

We conduct the calculation for seven salary groups exemplarily: for general public servants we use A 7, A 10, and A 14, for judges R 1 and R 2, and for professors W 2 and W 3. This selection broadly follows Knopp et al. 2012. Several new Land laws have abolished some salary groups; however, this does not apply to our selection. Thus the chosen salary groups are still comparable across the sixteen Länder. For each Land, we calculate the arithmetic mean of the annual increase of the overall salary amount for the seven salary groups.

To arrive at the values of the indicator the value of the Land with the lowest annual salary increase across all seven salary groups is assigned 'zero', whereas the highest increase is set 'one':

- 0 = lowest empirically observed salary increase
- 1 = highest empirically observed salary increase

The values between zero and one are assigned proportionally.

2.1 Distribution among salary groups

This refers to the relation between the overall salaries of various salary groups within one Land. Lower salary groups are assigned to civil servants with lower levels of education or qualification, holding lower posts, and result in lower salaries. In contrast, civil servants with higher levels of education or qualification, holding higher posts, are put in the upper salary groups and therefore receive higher salaries. This subdimension analyses across Länder to which degree lower salary groups are relatively better or worse off compared to upper salary groups. In other words, we investigate to which degree salaries are distributed unequally among (poorer and wealthier) civil servants. This is measured exemplarily by the share of the annual gross salary for the salary group A 7 of the annual gross salary for the salary group A 14 (final level, not married civil servant without children).

To arrive at the values of the indicator the value of the Land with the lowest share (i.e. the most unequal distribution) is assigned 'zero', whereas the highest share (i.e. the most equal distribution) is set 'one':

- 0 = lowest share A 7-salary of A 14-salary
- 1 = highest share A 7-salary of A 14-salary

The values between zero and one are assigned proportionally.

¹⁰ We use this calculator to determine the overall amount of the salary of a civil servant and do not calculate it ourselves based on the laws (we do the latter for all the other indicators across all policies). The reason for this exception is the large amount of time required to conduct own calculations and the reliability of the calculator, which we tested exemplarily. Although we use the calculator for the afore-mentioned calculation, we still gather all Land laws on civil servants' salary on which the calculations are based and list them in the subsequent section 'c) List of coded laws'. We gather the whole population of Land civil servants' salary laws through searches in the parliamentary documentations of all Länder (using the search terms *Beamte*, *Besoldung*, and *Beamtenbesoldung*) and in the law database *juris* (using search terms such as *Beamte*, *Besoldung*, *Anpassung*, *Grundgehalt*, *Sonderzahlung*, *Einmalzahlung*), which contains the full texts of all Land laws in our investigation period.

2.2 Family allowance

We measure the share of the family allowance of the annual gross salary. To this end, the family allowance for a married civil servant with two children is identified for each of the seven exemplarily selected salary groups (see dimension 1.). Then we calculate the arithmetic mean of the share of the family allowance of the annual gross salary across all seven salary groups.

To arrive at the values of the indicator the value of the Land with the lowest share of the family allowance of the annual gross salary is assigned 'zero', whereas the highest share is set 'one':

- 0 = lowest share of the family allowance of the annual gross salary
- 1 = highest share of the family allowance of the annual gross salary

The values between zero and one are assigned proportionally.

2.3 Compensation allowance in case of change of employer

A change of employer (between federal and Land government or among the Länder) can yield a substantial salary loss in some circumstances. A compensation allowance can make civil servants who used to work for the Land government in a Land with higher salaries better off compared to local civil servants who have the same salary group, experience and post. If a Land pays compensation allowances, it accepts differentiated treatment in order to attract high-performing (or at least needed) civil servants from other governments. This fosters competition among Länder as compensation allowances facilitate the enticement of civil servants away from other Länder.

- 0 = compensation allowance in case of change of employer
- 1 = no compensation allowance in case of change of employer

References:

- Becker, Andreas/Tepke, Alexia, 2011: Besoldungs-Föderalismus statt einheitlichem Besoldungsrecht – eine aktuelle Bestandsaufnahme, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 10, pp. 325–333.
- dbb beamtenbund und tarifunion, 2013: Übersicht zu den wesentlichen besoldungs- und versorgungsrechtlichen Entwicklungen im Bund und in den Ländern, https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/bes_vers_entwicklung_bund_laender.pdf (16.07.2014), Berlin.
- Knopp, Lothar, 2010: Beamte und Hochschullehrer in der Reformfalle? – Ein nicht nur auf die neuen Bundesländer beschränktes Phänomen, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 306–310.
- Knopp, Lothar/Hagemeyer, Bernadette, 2013: Aktuelle Befunde zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I auf Landesbeamte, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 145–151.
- Knopp, Lothar/Stürmer, Klaus/Hoffmann, Jan/Schröder, Wolfgang, 2012: Besoldungs- und Versorgungsföderalismus, Berlin: Logos.
- Leunig, Sven/Neumann, Felix, 2012: Landespolitik und Landesrecht: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I, in: Jahrbuch des Föderalismus 2012, pp. 197–210.
- Neumann, Felix, 2011: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Weber, Klaus, 2013: Leistungsbezahlung im Beamtenbereich. Überblick über dienstrechtliche Gegebenheiten, in: Der Personalrat, pp. 101–105.

Interviews (by phone):

- Sturm, Ms., Ministry of Finance and Economy of the Land Baden-Wuerttemberg, Head of department 14 'Salary law and employment plan' (*Abteilung 'Besoldungsrecht und Stellenplan'*), 17.07.2014.
- Tepke, Alexia, dbb beamtenbund und tarifunion (German Civil Service Federation, the major civil servants' trade union), employee in the area of operations 2 'Salary and pension' (*Geschäftsbereich 'Besoldung und Versorgung'*), 17.07.2014.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|----------------------------------|
| BUND | Bundesbesoldungsgesetz |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| BB 2007-03-26 | Brandenburgisches Sonderzahlungsgesetz für die Jahre 2007 bis 2009 |
| BB 2007-11-21 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2008 |
| BB 2009-07-07 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| BB 2011-10-18 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| BB 2013-10-15 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| BE 2008-10-01 | Erstes Gesetz zur Änderung des Sonderzahlungsgesetzes |
| BE 2010-07-08 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung für Berlin 2010/2011 |
| BE 2012-09-21 | Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2012/2013 |
| BW 2007-02-12 | Haushaltsstrukturgesetz 2007 |
| BW 2007-12-11 | Gesetz zur Integration der Sonderzahlungen und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2008 |
| BW 2009-10-19 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2009/2010 |
| BW 2011-03-15 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2011 |
| BW 2012-02-14 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2012 |
| BW 2012-02-14 | Gesetz über die Einmalzahlung in 2011 |
| BW 2013-07-16 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2013/2014 |
| BY 2006-12-08 | Gesetz über eine bayerische Einmalzahlung |
| BY 2007-12-20 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2007/2008 |
| BY 2009-07-27 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2009/2010 |
| BY 2012-03-30 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2012 |
| BY 2013-07-08 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2013/2014 |
| HB 2008-05-13 | Gesetz zur Änderung besoldungs- und beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften |
| HB 2009-12-22 | Bremisches Besoldungs- und Beamtenversorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| HB 2011-04-12 | Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2011/2012 sowie über die Gewährung einer Einmalzahlung im Jahr 2011 |
| HB 2013-06-25 | Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 |
| HE 2006-12-14 | Hessisches Gesetz über Einmalzahlungen in den Jahren 2006 und 2007 an Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter und Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger |
| HE 2007-09-28 | Hessisches Gesetz über die Anpassung der Dienst-, Amts- und Versorgungsbezüge 2007/2008 |
| HE 2008-10-01 | Gesetz zur Änderung des Hessischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2007/2008 sowie zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften |
| HE 2009-06-18 | Gesetz zur Anpassung der Dienst-, Amts- und Versorgungsbezüge 2009/2010 |
| HE 2011-10-06 | Hessisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| HE 2013-05-27 | Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen |
| HE 2013-11-20 | Hessisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013 |
| HH 2006-10-06 | Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Sonderzahlungsgesetzes |
| HH 2007-07-11 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2007/2008 |
| HH 2008-10-07 | Gesetz über die Gewährung einer Einmalzahlung für das Jahr 2008 |
| HH 2009-06-16 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| HH 2011-11-01 | Hamburgisches Gesetz über eine Dezember-Sonderzahlung im Jahr 2011 und zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung 2011/2012 |
| HH 2013-03-05 | Zweites Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften |
| HH 2013-09-03 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| MV 2007-05-29 | Gesetz über Einmalzahlungen in den Jahren 2006 und 2007 an Empfänger von Dienst- und Anwärterbezügen des Landes Mecklenburg-Vorpommern |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|---|
| MV 2008-07-10 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamten und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2009-06-17 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamten und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2011-07-04 | Gesetz zur Überleitung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften des Bundes in Landesrecht sowie zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften, zur Änderung des Landesrichtergesetzes, des Landesdisziplinalgesetzes und des Spielbankgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2011-12-16 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2013-11-18 | Gesetz über die Anpassung von Besoldungs-, Beamtenversorgungs- und Amtsbezügen für die Jahre 2013, 2014 und 2015 in Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2006-12-15 | Haushaltsbegleitgesetz 2007 |
| NI 2009-05-14 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| NI 2011-05-26 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| NI 2013-06-03 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013 |
| NW 2007-06-19 | Gesetz über Einmalzahlungen an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger in den Jahren 2006 und 2007 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2007-12-20 | Gesetz über die Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge 2008 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2009-11-10 | Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2009/2010 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2011-04-05 | Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2011/2012 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2013-07-16 | Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 im Land Nordrhein-Westfalen |
| RP 2007-12-21 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2007/2008 |
| RP 2009-04-07 | Landesgesetz zur Integration der jährlichen Sonderzahlung und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2009/2010 (LBVAnpG 2009/2010) |
| RP 2011-08-25 | Landesgesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2011 |
| RP 2011-12-20 | Erstes Dienstrechtsänderungsgesetz zur Verbesserung der Haushaltsfinanzierung |
| RP 2013-06-18 | Landesgesetz zur Reform des finanziellen öffentlichen Dienstrechts |
| SH 2006-12-05 | Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes |
| SH 2006-12-14 | Haushaltsstrukturgesetz 2007/2008 |
| SH 2008-12-12 | Haushaltsstrukturgesetz 2009/2010 |
| SH 2009-04-25 | Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und des Beamtenversorgungsgesetzes - Überleitungsfassung für Schleswig-Holstein - |
| SH 2011-06-16 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein |
| SH 2013-06-25 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein sowie Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| SL 2007-05-16 | Gesetz Nr. 1619 über die Gewährung einer Einmalzahlung im Jahre 2007 an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger im Saarland |
| SL 2007-11-21 | Gesetz Nr. 1633 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen und zur Änderung sonstiger dienstrechtlicher Vorschriften |
| SL 2009-05-06 | Gesetz Nr. 1683 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen in den Jahren 2009 und 2010 |
| SL 2011-12-01 | Gesetz über die Einmalzahlung an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger im Jahre 2011 |
| SL 2012-06-20 | Gesetz Nr. 1775 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen im Jahr 2012 und zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| SL 2013-06-26 | Gesetz Nr. 1811 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen in den Jahren 2013 und 2014 |
| SN 2008-01-17 | Fünftes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2009-06-19 | Sechstes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2010-12-15 | Gesetz begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2011/2012 |
| SN 2011-06-16 | Siebentes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2013-12-18 | Gesetz zur Neuordnung des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts im Freistaat Sachsen |
| ST 2007-07-25 | Gesetz zur Änderung landesbesoldungs- und 'versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| ST 2009-12-09 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen 2009/2010 |
| ST 2011-02-08 | Gesetz zur Neuregelung des Besoldungsrechts des Landes Sachsen-Anhalt |
| ST 2011-10-06 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| ST 2013-06-26 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| TH 2007-01-31 | Thüringer Gesetz über Einmalzahlungen 2007 |
| TH 2008-06-24 | Thüringer Besoldungsneuregelungs- und -vereinfachungsgesetz |
| TH 2009-06-19 | Thüringer Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| TH 2011-09-22 | Thüringer Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| TH 2013-09-19 | Thüringer Gesetz zur Anpassung der Besoldung und der Versorgung in den Jahren 2013 und 2014 |

d) Overview of index scores

In contrast to the other indices, for civil servants' salary the scores are assigned according to calendar years instead of laws because the legislator mandates almost exclusively annual changes during the period covered by the law. The single exception is indicator 2.3, whose value is changed based on irregular law making, just as the indicators of the other indices. The excel sheets, including the detailed method of calculation, are available from the authors on request.

| Land | Year | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | Total |
|-------------|-------------|-----------|------------|------------|------------|--------------|
| BB | 2006 | 0.323251 | 0.181202 | 0.076183 | 1 | 0.742379 |
| BB | 2007 | 0.330655 | 0.181202 | 0.073016 | 1 | 0.748728 |
| BB | 2008 | 0.440588 | 0.682190 | 0.114381 | 1 | 1.039445 |
| BB | 2009 | 0.504470 | 0.713444 | 0.119596 | 1 | 1.115483 |
| BB | 2010 | 0.723240 | 0.080421 | 0.201696 | 1 | 1.150612 |
| BB | 2011 | 0.430123 | 0.080430 | 0.201707 | 1 | 0.857502 |
| BB | 2012 | 0.488690 | 0.104771 | 0.184886 | 1 | 0.918576 |
| BB | 2013 | 0.534094 | 0.133949 | 0.164697 | 1 | 0.966976 |
| BE | 2006 | 0.323251 | 0.132948 | 0.220929 | 1 | 0.774543 |
| BE | 2007 | 0.323251 | 0.132948 | 0.220929 | 1 | 0.774543 |
| BE | 2008 | 0.370271 | 0.171489 | 0.194014 | 1 | 0.825439 |
| BE | 2009 | 0.323251 | 0.171489 | 0.194014 | 1 | 0.778418 |
| BE | 2010 | 0.381251 | 0.131724 | 0.220932 | 1 | 0.832136 |
| BE | 2011 | 0.472157 | 0.142302 | 0.217007 | 1 | 0.925260 |
| BE | 2012 | 0.463809 | 0.140739 | 0.164223 | 1 | 0.898796 |
| BE | 2013 | 0.463850 | 0.139210 | 0.216982 | 1 | 0.915914 |
| BW | 2006 | 0.323251 | 0.049244 | 0.317946 | 1 | 0.778981 |
| BW | 2007 | 0.323251 | 0.049244 | 0.317946 | 1 | 0.778981 |
| BW | 2008 | 0.450597 | 0.049193 | 0.386072 | 1 | 0.929019 |
| BW | 2009 | 0.610389 | 0.107766 | 0.230861 | 1 | 1.056597 |

| Land | Year | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | Total |
|------|------|----------|----------|----------|-----|----------|
| BW | 2010 | 0.596635 | 0.107781 | 0.247500 | 1 | 1.048395 |
| BW | 2011 | 0.323251 | 0.107781 | 0.338150 | 1 | 0.805228 |
| BW | 2012 | 0.436819 | 0.130948 | 0.321921 | 1 | 0.921108 |
| BW | 2013 | 0.373120 | 0.304844 | 0.321946 | 1 | 0.915384 |
| BY | 2006 | 0.323251 | 0.102291 | 0.277531 | 1 | 0.783191 |
| BY | 2007 | 0.536885 | 0.101550 | 0.271725 | 1 | 0.994643 |
| BY | 2008 | 0.323251 | 0.101550 | 0.271725 | 1 | 0.781009 |
| BY | 2009 | 0.613254 | 0.162012 | 0.229019 | 1 | 1.076931 |
| BY | 2010 | 0.480690 | 0.161720 | 0.195456 | 1 | 0.933082 |
| BY | 2011 | 0.323251 | 0.161720 | 0.195456 | 1 | 0.775643 |
| BY | 2012 | 0.597477 | 0.185125 | 0.179350 | 1 | 1.052302 |
| BY | 2013 | 0.739638 | 0.184540 | 0.078241 | 1 | 1.160565 |
| HB | 2006 | 0.323251 | 0.272896 | 0.277293 | 1 | 0.839981 |
| HB | 2007 | 0.323251 | 0.272896 | 0.277293 | 1 | 0.839981 |
| HB | 2008 | 0.528368 | 0.266577 | 0.185060 | 1 | 1.012247 |
| HB | 2009 | 0.573408 | 0.290602 | 0.165495 | 1 | 1.058774 |
| HB | 2010 | 0.408168 | 0.288106 | 0.156538 | 1 | 0.889716 |
| HB | 2011 | 0.429401 | 0.285014 | 0.166679 | 1 | 0.913298 |
| HB | 2012 | 0.487090 | 0.304545 | 0.151019 | 1 | 0.972278 |
| HB | 2013 | 0.375970 | 0.491928 | 0.211373 | 1 | 0.943737 |
| HE | 2006 | 0.323251 | 0.091476 | 0.258113 | 1 | 0.773114 |
| HE | 2007 | 0.323251 | 0.091476 | 0.258113 | 1 | 0.773114 |
| HE | 2008 | 0.536819 | 0.090255 | 0.218442 | 1 | 0.973051 |
| HE | 2009 | 0.536811 | 0.089051 | 0.218576 | 1 | 0.972687 |
| HE | 2010 | 0.408684 | 0.088587 | 0.218682 | 1 | 0.844440 |
| HE | 2011 | 0.430039 | 0.087995 | 0.218812 | 1 | 0.865642 |
| HE | 2012 | 0.508344 | 0.086982 | 0.218814 | 1 | 0.943609 |
| HE | 2013 | 0.782964 | 0.086065 | 0.103311 | 0 | 0.846089 |
| HH | 2006 | 0.323251 | 0.171544 | 0.212837 | 1 | 0.784711 |
| HH | 2007 | 0.323251 | 0.171544 | 0.212837 | 1 | 0.784711 |
| HH | 2008 | 0.458392 | 0.169969 | 0.213019 | 1 | 0.919388 |
| HH | 2009 | 0.613649 | 0.228778 | 0.170648 | 1 | 1.080125 |
| HH | 2010 | 0.408607 | 0.227795 | 0.000000 | 1 | 0.817872 |
| HH | 2011 | 0.183770 | 0.072875 | 0.130974 | 1 | 0.585052 |
| HH | 2012 | 0.495936 | 0.326091 | 0.102102 | 1 | 0.972000 |
| HH | 2013 | 0.497808 | 0.326081 | 0.101981 | 0 | 0.640495 |
| MV | 2006 | 0.323251 | 1.000000 | 0.272239 | 1 | 1.080664 |
| MV | 2007 | 0.323251 | 1.000000 | 0.272239 | 1 | 1.080664 |
| MV | 2008 | 0.529868 | 1.000000 | 0.272239 | 1 | 1.287281 |
| MV | 2009 | 1.000000 | 0.196520 | 0.198342 | 1 | 1.464954 |
| MV | 2010 | 0.408698 | 0.196159 | 0.198344 | 1 | 0.873532 |
| MV | 2011 | 0.430055 | 0.195695 | 0.198477 | 0 | 0.561446 |
| MV | 2012 | 0.488178 | 0.219389 | 0.182104 | 0 | 0.622009 |
| MV | 2013 | 0.508235 | 0.253449 | 0.158442 | 0 | 0.645532 |
| NI | 2006 | 0.323251 | 0.161346 | 0.210119 | 1 | 0.780406 |
| NI | 2007 | 0.459666 | 0.271536 | 0.133306 | 1 | 0.927947 |
| NI | 2008 | 0.398939 | 0.158081 | 0.210497 | 1 | 0.855132 |

| Land | Year | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | Total |
|------|------|----------|----------|----------|-----|----------|
| NI | 2009 | 0.574601 | 0.185147 | 0.189856 | 1 | 1.032935 |
| NI | 2010 | 0.408569 | 0.183915 | 0.189969 | 1 | 0.866531 |
| NI | 2011 | 0.429899 | 0.182376 | 0.190197 | 1 | 0.887423 |
| NI | 2012 | 0.487876 | 0.204135 | 0.173814 | 1 | 0.947193 |
| NI | 2013 | 0.511679 | 0.201530 | 0.174153 | 1 | 0.970240 |
| NW | 2006 | 0.323251 | 0.134813 | 0.278134 | 1 | 0.794233 |
| NW | 2007 | 0.323251 | 0.134813 | 0.278134 | 1 | 0.794233 |
| NW | 2008 | 0.529870 | 0.134818 | 0.276657 | 1 | 1.000362 |
| NW | 2009 | 0.575249 | 0.165945 | 0.253618 | 1 | 1.048437 |
| NW | 2010 | 0.408750 | 0.165946 | 0.253147 | 1 | 0.881781 |
| NW | 2011 | 0.430120 | 0.165929 | 0.252495 | 1 | 0.902928 |
| NW | 2012 | 0.488289 | 0.190280 | 0.185613 | 1 | 0.946920 |
| NW | 2013 | 0.596334 | 0.379947 | 0.193877 | 1 | 1.120942 |
| RP | 2006 | 0.323251 | 0.047997 | 0.011338 | 1 | 0.676362 |
| RP | 2007 | 0.364981 | 0.089879 | 0.224036 | 1 | 0.802953 |
| RP | 2008 | 0.367526 | 0.149566 | 0.280642 | 1 | 0.844262 |
| RP | 2009 | 0.619371 | 0.259385 | 0.367806 | 1 | 1.161768 |
| RP | 2010 | 0.408534 | 0.257884 | 0.367922 | 1 | 0.950470 |
| RP | 2011 | 0.430120 | 0.257872 | 0.367918 | 1 | 0.972050 |
| RP | 2012 | 0.473398 | 0.307375 | 1.000000 | 1 | 1.242523 |
| RP | 2013 | 0.447525 | 0.307344 | 0.970105 | 0 | 0.873341 |
| SH | 2006 | 0.323251 | 0.000000 | 0.054115 | 1 | 0.674622 |
| SH | 2007 | 0.000000 | 0.053654 | 0.331324 | 1 | 0.461659 |
| SH | 2008 | 0.528572 | 0.048690 | 0.223253 | 1 | 0.952553 |
| SH | 2009 | 0.613587 | 0.110470 | 0.180716 | 1 | 1.043982 |
| SH | 2010 | 0.408748 | 0.110476 | 0.180827 | 1 | 0.839182 |
| SH | 2011 | 0.430123 | 0.110469 | 0.180811 | 1 | 0.860550 |
| SH | 2012 | 0.473864 | 0.134345 | 0.164268 | 1 | 0.906735 |
| SH | 2013 | 0.732424 | 0.134326 | 0.064824 | 1 | 1.132141 |
| SL | 2006 | 0.323251 | 0.207360 | 0.573034 | 1 | 0.916716 |
| SL | 2007 | 0.323251 | 0.207360 | 0.573034 | 1 | 0.916716 |
| SL | 2008 | 0.525696 | 0.201781 | 0.563627 | 1 | 1.114165 |
| SL | 2009 | 0.610362 | 0.256447 | 0.507990 | 1 | 1.198507 |
| SL | 2010 | 0.414539 | 0.297040 | 0.503141 | 1 | 1.014599 |
| SL | 2011 | 0.323251 | 0.297040 | 0.503141 | 1 | 0.923311 |
| SL | 2012 | 0.458620 | 0.297038 | 0.503367 | 1 | 1.058755 |
| SL | 2013 | 0.487119 | 0.297047 | 0.503416 | 1 | 1.087273 |
| SN | 2006 | 0.323251 | 0.124519 | 0.097991 | 1 | 0.730754 |
| SN | 2007 | 0.323251 | 0.124519 | 0.097991 | 1 | 0.730754 |
| SN | 2008 | 0.604773 | 0.674686 | 0.056117 | 1 | 1.181707 |
| SN | 2009 | 0.604525 | 0.736939 | 0.067340 | 1 | 1.205951 |
| SN | 2010 | 0.893047 | 0.173522 | 0.074851 | 1 | 1.309171 |
| SN | 2011 | 0.232568 | 0.110469 | 0.181198 | 1 | 0.663124 |
| SN | 2012 | 0.488115 | 0.134312 | 0.164690 | 1 | 0.921116 |
| SN | 2013 | 0.512054 | 0.134305 | 0.164822 | 0 | 0.611763 |
| ST | 2006 | 0.323251 | 0.714685 | 0.289519 | 1 | 0.991319 |
| ST | 2007 | 0.323251 | 0.714685 | 0.289519 | 1 | 0.991319 |

| Land | Year | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | Total |
|------|------|----------|----------|----------|-----|----------|
| ST | 2008 | 0.529300 | 0.714261 | 0.288210 | 1 | 1.196790 |
| ST | 2009 | 0.374756 | 0.716725 | 0.188930 | 1 | 1.009974 |
| ST | 2010 | 0.905504 | 0.110476 | 0.180827 | 1 | 1.335938 |
| ST | 2011 | 0.430126 | 0.110469 | 0.195581 | 0 | 0.532143 |
| ST | 2012 | 0.488115 | 0.134312 | 0.178992 | 0 | 0.592550 |
| ST | 2013 | 0.512054 | 0.134305 | 0.178998 | 0 | 0.616489 |
| TH | 2006 | 0.323251 | 0.753978 | 0.692176 | 1 | 1.138636 |
| TH | 2007 | 0.323251 | 0.753978 | 0.692176 | 1 | 1.138636 |
| TH | 2008 | 0.529868 | 0.753978 | 0.692176 | 0 | 1.011919 |
| TH | 2009 | 0.612312 | 0.818235 | 0.646479 | 0 | 1.100550 |
| TH | 2010 | 0.909840 | 0.234306 | 0.485891 | 0 | 1.149906 |
| TH | 2011 | 0.430119 | 0.234283 | 0.485842 | 0 | 0.670160 |
| TH | 2012 | 0.487668 | 0.257446 | 0.468529 | 0 | 0.729659 |
| TH | 2013 | 0.497808 | 0.257456 | 0.468543 | 0 | 0.739807 |

Note:

1. = Salary increase, 2.1 = Distribution among salary groups, 2.2 = Family allowance, 2.3 = Compensation allowance in case of change of employer.

K.3.5 Index 'Civil service career law'

a) The new scope of the Länder

Until the Federalism Reform of 2006 'the career law of civil servants of the Länder, municipalities and other public bodies as well as Land judges' belonged to the federal framework legislation according to Art. 75 par. 1 no. 1 Basic Law. After the reform, the status law of civil servants (*'Beamtenstatusrecht'*) remains within federal jurisdiction as part of the concurrent federal legislation (Art. 74 par. 1 No. 27 Basic Law). The status law of civil servants defines uniform status rights and duties across Germany especially to ensure the mobility of civil servants across the Länder. It contains regulations for example regarding the nature and requirements of employment, forms and requirements of the termination of employment (particularly death, layoff, and removal according to disciplinary law) and consequences of noncompliance with status duties.

Already prior to the Federalism Reform, the federal government provided the Länder with limited scope by including opening clauses in the federal Civil Service Law Framework Act (*'Beamtenrechtsrahmengesetz'*). This refers primarily to the following aspects, which are thus not part of the new scope of the Länder:

- *Working hours*: number of weekly working hours, workdays, and overtime
- *Form of work*: working at home and mobile work, especially regarding the compatibility of family and work

All Land laws adopted basic regulations from the former federal law in the same or similar version in the following areas: acquisition of the career qualification (educational and practical qualification), probation period, freeze period after promotion, skipping of posts (*'Überspringen von Ämtern'*), and leading posts (*'Ämtern mit leitender Funktion'*). The Land laws include new and different regulations regarding the career track system and career track groups, the functions of the Land Personnel Committee (*'Landespersonalaussschuss'*) and criteria for admission and promotion, as subsequently shown in the index.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| STATE-INTERVENTIONIST / EGALITARIAN (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL / MERITOCRATIC (low score) |
|--|---|
| More restrictions on the opportunities of the public employer (<i>‘Dienstherr’</i>) to dispose of its civil servants (employees), thus higher protection of low- and medium-performers against new job assignments | More opportunities of the public employer to dispose of its civil servants (employees), more opportunities for career-oriented and high-performing civil servants |

The flexibilisation of the civil service career law creates more opportunities for career-oriented civil servants, yet primarily lowers the protection of low- and medium-performing civil servants against their public employer (*‘Dienstherr’*). Thereby, it brings civil service closer to commercial and entrepreneurial reasoning. In this regard, Lorig (2010: 206) comments on the reform goal of flexibilisation: “While the public employer ‘strives for a preferably fully flexible disposal of given personnel and the most flexible civil service career law possible to attract new civil servants who are as suitable as possible’, it should to be born in mind that ‘a fully flexible government is an unrestrained government, virtually a spineless government’ (Pechstein 2008: 73). Such a government could subject the public administration principles of conformity to law and public good orientation to negotiation after it has dismissed the independent civil service system that was bound only to the law.” (own translation)

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|---|
| 1. Number of career track groups | |
| 2. Number of career tracks per career track group | |
| 3. Admission requirements for candidates | |
| 4. Promotion | 4.1 Promotion during probation period 4.2 Promotion after probation period |
| 5. Land Personnel Committee | |

Fit of dimensions 1. and 2. on the state-interventionist/egalitarian vs. liberal/meritocratic scale:

The fewer career track groups and career tracks per career track group exist, the more flexible the public employer can dispose of its public servants. In particular when the public administration is reorganised, the public employer benefits from integrating civil servants more easily into new structures with regard to their career tracks. The public employer has to invest fewer resources and less effort because it has to conduct fewer changes of career tracks and accordingly also less retraining. The requirements for changing between the new career track branches (i.e. subdivisions within the fewer number of career tracks) are easier to fulfil compared to changing between the former career tracks. An introduction or advanced training may suffice (cf. Herzog 2009: 102), while formal criteria such as educational degrees matter less than the actual qualification needed for the post. Lorse (2009: 369f.) concludes that the abolition of the formal barrier to changes between career tracks can be considered a ‘farewell to reasoning based on institutional categories of civil servants’.

The individual civil servant can benefit from the larger permeability, too, if the following conditions are met which the Office of the Bavarian Prime Minister (Bayerische Staatskanzlei 2009: 3) names with regard to the new Bavarian uniform career track: “The new continuous performance career track strengthens the meritocratic principle and frees high-performing civil servants from the redundant fetters of the career track groups.” (own translation)

1. Number of career track groups

- 0 = one career track group
- 1 = two career track groups
- 2 = three career track groups
- 3 = four career track groups

2. Number of career tracks per career track group

- 0 = low number of career tracks (*'Laufbahnen'* or *'Fachrichtungen'*)
- 1 = high number of career tracks, especially high number of special career tracks

3. Admission requirements for candidates

This relates to the issue whether a previous main occupation can be recognised as a full replacement of the preparatory service (*'Vorbereitungsdienst'*), especially when changing from the private sector to the public administration.

- 0 = recognition in at least one career track group, public employer can set different admission requirements and perform different placements in individual cases
- 1 = preparatory service has to be fulfilled in any case

4.1 Promotion during probation period

- 0 = permitted for very high-performing civil servants
- 1 = not permitted

4.2 Promotion after probation period

(= earliest opportunity for promotion after being appointed civil servant)

- 0 = in principle permitted immediately after appointment
- 1 = permitted immediately after appointment for very high-performing civil servants, in other cases after one year
- 2 = permitted immediately after appointment for middle-level civil servants (*'mittlerer Dienst'*)
- 3 = in principle permitted only one year after appointment

5. Land Personnel Committee

The Land Personnel Committee (*'Landespersonalausschuss'*) is an independent body which aims at implementing the civil service career track law uniformly across the Land. It ensures the fairness of career track decisions such as promotions or exceptional reductions of the probation period. Since the Federalism Reform of 2006 the Länder can abolish the Land Personnel Committee, allowing the public employer to make career track decisions on its own and thereby extend its influence.

- 0 = abolition of Land Personnel Committee
- 1 = retention of Land Personnel Committee

References:

- Baßlsperger, Maximilian, 2012: Zur Evaluation des bayerischen Leistungslaufbahngesetzes, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 12, pp. 397–403.
- Bayerische Staatskanzlei, 2009: Bericht aus der Kabinettsitzung, Pressemitteilung Nr. 544 vom 17.11.2009.
- Bludau, Thorsten, 2009: Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Niedersächsischen Beamtenrechts, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 1, pp. 1–6.
- Förster, Michael, 2009: Die Reform des Dienstrechts in Brandenburg und anderen Bundesländern, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 497–504.
- Herzog, Jana, 2009: Gestaltung des neuen Laufbahnrechtes. Das Beispiel der Norddeutschen Küstenländer, in: Der Personalrat, 3, pp. 101–103.
- Hilg, Günter, 2009: Cui bono? Die verfassungsrechtliche Stellung des höheren Dienstes im Hinblick auf die geplante Reform des Laufbahnrechts in Bayern, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 15, pp. 459–492.
- Holland-Letz, Anja, 2011: Handbuch der Dienst- und Laufbahnrechtsreformen in Bund und Ländern, Berlin: dbb.

- Leunig, Sven/Neumann, Felix, 2012: Landespolitik und Landesrecht: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I, in: Jahrbuch des Föderalismus 2012, pp. 197–210.
- Lorig, Wolfgang H., 2010: Das Laufbahnwesen nach der Föderalismusreform – Auf dem Weg zu größerer Flexibilisierung und erhöhter Disponierbarkeit?, in: Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang H. (eds.): New Public Service. 2nd ed., Wiesbaden: Gabler, pp. 181–211.
- Lorse, Jürgen, 2013: Das neue Dienstrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 3, pp. 79–88.
- Lorse, Jürgen, 2009: Reform des Laufbahnrechts in Bayern – mehr Leistung oder mehr Nivellierung im bayerischen Staatsdienst?, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 11, 368–381.
- Neumann, Felix, 2011: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Pechstein, Matthias, 2008: Das Laufbahnrecht in der Gesetzgebungskompetenz der Länder, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 3, pp. 73–77.

Interviews (by phone):

- Egert, Hans-Werner, Ministry of the Interior and for Sports of the Land Hesse, Office of the director of the Land Personnel Agency (*'Landespersonalamt'*) and the Land Personnel Commission (*'Landespersonalkommission'*), employee in the division 'Staff of subordinate agencies' (*Referat 'Personal nachgeordnete Behörden'*), 29.01.2015.
- Kahlen, Anja, dbb beamtenbund und tarifunion (German Civil Service Federation, the major civil servants' trade union), employee in the area of operations 1 'Policy, public service law, and administrative reform' (*Geschäftsbereich 'Grundsatz, Dienstrecht und Verwaltungsreform'*), 30.07.2014.
- Koehler, Mark, dbb beamtenbund und tarifunion (German Civil Service Federation), employee in the area of operations 1 'Policy, public service law, and administrative reform' (*Geschäftsbereich 'Grundsatz, Dienstrecht und Verwaltungsreform'*), 29.07.2014.
- Kuchenbecker, Axel, employee in the Land Personnel Committee (*'Landespersonalausschuss'*) of the Land Brandenburg, 16.01.2015.
- Münch, Peter, head of the Land Personnel Committee (*'Landespersonalausschuss'*) of the Land North Rhine-Westphalia, 16.01.2015.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|---|
| BUND | Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts |
| BB 2013-12-05 | Gesetz über ergänzende Regelungen zur Neuordnung des Beamtenrechts im Land Brandenburg |
| BE 2009-03-19 | Dienstrechtsänderungsgesetz |
| BE 2011-06-21 | Zweites Dienstrechtsänderungsgesetz |
| BW 2010-11-09 | Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts |
| BY 2010-08-05 | Gesetz zum Neuen Dienstrecht in Bayern |
| HB 2009-12-22 | Gesetz zur Neuregelung des Beamtenrechts in der Freien Hansestadt Bremen |
| HE 2009-03-05 | Gesetz zur Anpassung des Beamtenrechts in Hessen an das Beamtenstatusgesetz |
| HE 2013-05-27 | Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen |
| HH 2009-12-15 | Gesetz zur Neuregelung des hamburgischen Beamtenrechts |
| MV 2009-12-17 | Gesetz zur Neuordnung des Beamtenrechts für das Land Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2009-03-25 | Gesetz zur Modernisierung des Niedersächsischen Beamtenrechts |
| NW 2009-04-21 | Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften |
| RP 2010-10-20 | Landesbeamtengesetz |
| SH 2009-03-26 | Gesetz zur Neuregelung des Beamtenrechts in Schleswig-Holstein |
| SL 2011-09-27 | Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten im Saarland |
| SN 2009-03-12 | Gesetz zur Änderung des Sächsischen Beamtengesetzes und anderer Gesetze |
| SN 2013-12-18 | Gesetz zur Neuordnung des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts im Freistaat Sachsen |
| ST 2009-12-15 | Gesetz zur Neuordnung des Landesbeamtenrechts |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1. | 2. | 3. | 4.1 | 4.2 | 5. | Total |
|---------------|----|----|----|-----|-----|----|-------|
| BUND | 3 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 5.000 |
| BB 2013-12-05 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 4.000 |
| BE 2009-03-19 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4.667 |
| BE 2011-06-21 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| BW 2010-11-09 | 2 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 2.667 |
| BY 2010-08-05 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1.500 |
| HB 2009-12-22 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| HE 2009-03-05 | 3 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 4.167 |
| HE 2013-05-27 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 2.500 |
| HH 2009-12-15 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| MV 2009-12-17 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| NI 2009-03-25 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| NW 2009-04-21 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4.667 |
| RP 2010-10-20 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1.667 |
| SH 2009-03-26 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| SL 2011-09-27 | 3 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 4.000 |
| SN 2009-03-12 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 4.500 |
| SN 2013-12-18 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 1 | 2.333 |
| ST 2009-12-15 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3.000 |

Note:

1. = Number of career track groups, 2. = Number of career tracks, 3. = Admission requirements for candidates, 4.1 = Promotion during probation period, 4.2 = Promotion after probation period, 5. = Land Personnel Committee.

K.3.6 Index 'Gastronomy'

a) The new scope of the Länder

This policy belonged to the concurrent federal legislative powers prior to the Federalism Reform and was enlisted in Art. 74 par. 1 no. 11 Basic Law. The federal law contained several opening clauses for the Länder, giving them full scope in the following areas of gastronomy law:

- *Minimum requirements for rooms*: especially regarding harmful environmental impact (immission control) and other threats or annoyances to the general public because of the location and usage of gastronomy rooms
- *Off-time*: a specified period during which all gastronomy facilities have to be closed (for this index, we use the term 'gastronomy facilities' to refer to restaurants, bars, taverns, pubs, etc.)
- *Exceptions for wine taverns ('Straußenwirtschaften')*: temporary gastronomy facilities that sell self-made wine or apple wine (and accompanying food)

These areas are thus not part of the new scope of the Länder and are excluded from the index. Moreover, aspects which are not regulated differently by the Länder (or only slightly) are not included in the index as well. This refers to the criteria for the personal reliability control of future gastronomy facility owners, certain aspects of licencing permanent gastronomy facilities (expiration, withdrawal ('*Rücknahme*'), revocation ('*Widerruf*'), substitution, and continuation of licenses) and exceptions for special owners of gastronomy facilities such as associations and canteens.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| | |
|---|--|
| STATE-INTERVENTIONIST (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL (low score) |
| Law catered to the health interests of customers with more restrictions for gastronomy facility owners and stricter control by government | Law with fewer restrictions for gastronomy facility owners, lower bureaucracy costs and weaker control by government |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|---|
| 1. Registration process for permanent gastronomy facilities | |
| 2. Requirements for registering permanent gastronomy facilities | 2.1 Examination under building law 2.2 Instruction by Chamber of Industry and Commerce |
| 3. Registration process for temporary gastronomy facilities | |
| 4. Alcohol flat rates | |

1. Registration process for permanent gastronomy facilities

Before a permanent gastronomy facility that sells alcohol can be opened or taken over, either a business notification (*'Gewerbeanzeige'*) which only bears a small fee and little administrative burden has to be issued or a permission which incurs larger costs on the owner has to be granted by the administration.

- 0 = business notification suffices
- 1 = permission required (issuing of concession)

2.1 Examination under building law

In addition to the above, before a permanent gastronomy facility that sells alcohol can be opened or taken over, the personal qualification of the future owner is examined. Another requirement can be the examination under building law, i.e. the inspection of the rooms of the gastronomy facility.

- 0 = no examination under building law
- 1 = examination under building law has to be conducted as well

2.2 Instruction by Chamber of Industry and Commerce

The Chamber of Industry and Commerce (IHK) offers instruction for future gastronomy facility owners who want to open or take over a gastronomy facility that sells alcohol. Participating in these courses counts as a proof of having the professional qualification to operate a gastronomy facility. The instruction covers e.g. food and hygiene regulations.

- 0 = no obligation of the owner to participate in instruction by Chamber of Industry and Commerce
- 1 = obligation of the owner to participate in instruction by Chamber of Industry and Commerce

3. Registration process for temporary gastronomy facilities

Temporary gastronomy facilities sell food and beverages for a limited period, e.g. as part of wine festivals or sport events.

- 0 = the operation of temporary gastronomy facilities only has to be announced to the authorities
- 1 = a permission (*'Erlaubnis'* or *'Gestattung'*) by the authorities is required to operate temporary gastronomy facilities

4. Alcohol flat rates

The term 'alcohol flat rates' refers to an offer by gastronomy facilities to sell an unlimited amount of alcoholic beverages for a fixed price. The rapid increase in so-called flat rate parties led to massive criticism that such events foster excessive drinking ('binge drinking') by the youth. The federal Gastronomy Facility Act already prohibits the sale of alcohol to the evidently drunk (§ 20), however, the literature disagrees whether this serves as a legal basis to prohibit flat rate parties. Guckelberger (2008: 390) argues that such a ban was feasible, yet, that banning these events is burdensome and often only possible *ex post*. Therefore, explicit bans of alcohol flat rates in Land laws are a significantly more restrictive regulation than the federal regulation. It was not possible for the Länder to ban alcohol flat rates prior to the Federalism Reform.

- 0 = no prohibition of alcohol flat rates in the law
- 1 = explicit prohibition of alcohol flat rates

References:

- Guckelberger, Annette, 2008: Flatrate- und Billigalkoholpartys aus gaststättenrechtlicher Perspektive, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 385–391.
- Guckelberger, Annette/Heimpel, Silvia, 2013: Das saarländische Gaststättenrecht, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht, pp. 1–6.
- Scheidler, Alfred, 2008): Gaststättenrechtliche Auflagen gegen Alkoholmissbrauch auf „Flatrate-Partys“, in: Die Öffentliche Verwaltung, 5, pp. 189–194.
- Scheidler, Alfred, 2007: Rechtliche Handhabung gegen Flatrate-Partys und Koma-Saufen, in: Gewerbearchiv, 7, pp. 276ff.
- Schneider, Hans-Peter, 2013: Der neue deutsche Bundestaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I. Baden-Baden: Nomos.
- Schönleiter, Ulrich/Stenger, Anja, 2007: Frühjahrssitzung 2007 des Bund-Länder-Ausschusses Gewerbeamt, in: Gewerbearchiv, 8, pp. 320ff.
- Weißberger, Christian, 2012: Gaststättenrechtliche Genehmigungsfiktion durch Bundesgesetz?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 10, pp. 385–392.

Interviews (by phone):

- German Hotel and Gastronomy Association (DEHOGA) Saxony-Anhalt, 10.11.2014.
- Maihöfer, Mr., German Hotel and Gastronomy Association (DEHOGA) Hamburg, 21.11.2014.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|--|
| BUND | Gaststättengesetz |
| BB 2008-10-02 | Brandenburgisches Gaststättengesetz |
| BW 2009-11-10 | Gaststättengesetz für Baden-Württemberg, in: Gesetz zur Abwehr alkoholbeeinflusster Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung während der Nachtzeit und zum Schutz vor alkoholbedingten Gesundheitsgefahren |
| HB 2009-02-24 | Bremisches Gesetz zur Neuordnung des Gaststättenrechts |
| HE 2012-03-28 | Hessisches Gesetz zur Neuordnung des Gaststättenrechts und zur Bestimmung der zuständigen Behörde nach Art. 238 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch sowie zur Änderung von Rechtsvorschriften |
| NI 2011-11-10 | Niedersächsisches Gaststättengesetz |
| SL 2011-04-13 | Saarländisches Gaststättengesetz |
| SN 2011-07-03 | Sächsisches Gesetz zur Neuordnung des Gaststättenrechts |
| TH 2008-10-09 | Thüringer Gaststättengesetz |

d) Overview of index scores

| Land – Law | 1. | 2.1 | 2.2 | 3. | 4. | Total |
|---------------|----|-----|-----|----|----|-------|
| BUND | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 |
| BB 2008-10-02 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| BW 2009-11-10 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| HB 2009-02-24 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 |
| HE 2012-03-28 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| NI 2011-11-10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SL 2011-04-13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SN 2011-07-03 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TH 2008-10-09 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Note:

1. = Registration process for permanent gastronomy facilities, 2.1 = Examination under building law, 2.2 = Instruction by Chamber of Industry and Commerce, 3. = Registration process for temporary gastronomy facilities, 4. = Alcohol flat rates.

K.3.7 Index ‘Higher education’

a) The new scope of the Länder

Prior to the Federalism Reform of 2006, ‘the law of the general principles of higher education’ belonged to the federal framework legislation according to Art. 74 par. 1 no. 1 a Basic Law. Yet, already prior to 2006, the Länder possessed far-reaching opportunities to enact own laws on some matters of the ‘general principles of higher education’ (these matters are thus not part of the new scope of the Länder). This is because the federal Higher Education Framework Act set substantially fewer standards for the Länder since the so-called Rüttgers amendment in 1998. Since 1998, the Länder could regulate important organisational aspects of higher education on their own such as new management structures (higher education councils (*‘Hochschulräte’*), strengthening of the management of institutions of higher education) and new steering instruments (contracts and objective agreements between Land governments and institutions of higher education, quality assurance) (cf. Sandberger 2008: 166). Furthermore, the federal Higher Education Framework Act contained numerous opening clauses on other aspects, giving the Länder further scope already prior to 2006 with regard to inter alia:

- Recognition of institutions as institutions of higher education, defining the tasks of institutions of higher education (for each type of institution of higher education in general as well as for each individual institution of higher education)
- Tasks and participation rights of the gender equality and equal opportunities officer, formation of student bodies, principles of the participation of the various member groups in the academic self-governance
- Definition of the number of admitted students for study programmes that are integrated into the central procedures for distributing student applicants; specified aspects of the procedure for the selection of study applicants
- Criteria for the equivalence of performance in distance learning and conventional learning in class.

Only the essential features of studies were regulated by the federal Higher Education Framework Act. The Länder were obliged to jointly ensure the equivalence of academic degrees and the opportunity to change between institutions of higher education in different Länder. Yet, within the confines of this stipulation, the Länder had wide scope drafting their own study and examination regulations, which therefore do not belong to the new scope of the Länder. After the Federalism Reform, the federal government continues to

regulate the admission of study applicants to institutions of higher education to ensure a uniform nationwide, transparent, and fair system of allocating places to study according to the constitutional requirements. This does not include regulation on tuition fees and on access to institutions of higher education, owing to its close connection to secondary education, which has been a Land competence already prior to the Federalism Reform. Furthermore, the federal government keeps its legislative power over the regulation of academic degrees (level of degree and standard period of study) in order to ensure the equivalence of corresponding degrees and to put into effect the uniform European Higher Education Area. Construction in the higher education sector, research funding and the assessment of the performance of the education system are also not exclusive Land competences but joint tasks, which are executed by the federal and Land governments together.

In conclusion, the *de facto* new scope of the Länder – as a result of the Federalism Reform – is very limited; it mainly lies in regulations on personnel¹¹. The Federalism Reform essentially certified the transfer of legislative rights to the Länder by the Rüttgers amendment in 1998 (interview with Peer Pasternack). All new Land laws adopted the general guidelines from the former federal law in the following matters: freedom of the arts, the sciences, research, teaching and studies; public funding of institutions of higher education; membership in institutions of higher education; research (objective and coordination, publication of results, third party funding). Moreover, all Länder have adopted many regulations on the traditional categories of personnel ('traditional' professorship, scientific members of staff (*Wissenschaftliche Mitarbeiter*)), and lecturers with special responsibilities (*Lehrkräfte für besondere Aufgaben*)), especially regulations on the employment advertisement, the recruitment requirements, the tasks, and the position of faculty members (*Hochschullehrer*) pertaining to service law. We find variance primarily with regard to the introduction of new categories of personnel, which is subsequently documented in detail in the index.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| EGALITARIAN (high score) | MERITOCRATIC (low score) |
|---|---|
| Higher education system that is based on the unity of research and teaching and treats personnel more equally | More flexibilised, specialised and competition-oriented higher education system that strengthens the rights of resourceful professors and the opportunities of the institutions of higher education (<i>Dienstherr</i>) to dispose of its personnel |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|--|
| 1. Introduction of teaching and research professorships | 1.1 Introduction of teaching professorships 1.2 Introduction of research professorships |
| 2. Changes of the personnel categories below the professorship | 2.1 Introduction of teaching faculty members (<i>lehrgeprägte Hochschullehrerpositionen</i>) 2.2 Introduction of the personnel category 'Academic staff member' (<i>Akademischer Mitarbeiter</i>) |

¹¹ The Länder did not gain legislative power over the employment law-related provisions of the federal Higher Education Framework Act because the underlying competence for labour law remained with the federal government. These employment law-related aspects were re-regulated in 2007 in a separate federal law, the Fixed-term Work In Science Act (*Wissenschaftszeitvertragsgesetz*).

The two subdimensions of the first dimension ‘Introduction of teaching and research professorships’ relate to how the teaching and research duties are distributed among different kinds of professorships. Teaching professorships have a higher teaching duty than ‘traditional’ professorships while research professorships have to teach no or fewer courses and dispose thus of more time for conducting their own research, which is critical to enhance professors’ reputation. The new system strengthens competition and increases inequality between teaching and research professorships over time because the latter also have more time to attract third party funding, which can be used to conduct research projects that require additional funding, e.g. for hiring project staff, and thus tends to be more promising. The previous unity of teaching and research is dissolved which is criticised by some analysts that claim that high quality teaching is only possible based on own research. Moreover, in this perspective, the best researchers should teach students and thus potential future researchers to facilitate excellent research in the future.

1.1 Introduction of teaching professorships

- 0 = teaching professorship with no explicit cap of teaching duties per week
- 1 = teaching professorship with teaching duties of up to sixteen hours per week
- 2 = teaching professorship with teaching duties of up to fourteen hours per week
- 3 = teaching professorship with teaching duties of up to thirteen hours per week
- 4 = teaching professorship with teaching duties of up to twelve hours per week
- 5 = teaching professorship not introduced, ‘traditional’ professorship with teaching duties of eight to ten hours per week persists

1.2 Introduction of research professorships

- 0 = research professorship with any teaching duty
- 1 = research professorship with teaching duties of up to two hours per week
- 2 = research professorship with teaching duties of up to four hours per week
- 3 = research professorship with teaching duties of up to six hours per week
- 4 = research professorship not introduced, ‘traditional’ professorship with teaching duties of eight to ten hours per week persists

2.1 Introduction of teaching faculty members (*‘lehrgeprägte Hochschullehrerpositionen’*)

Similarly to the teaching professorships, teaching faculty members who are below the level of professorships have a higher teaching duty (ca. twelve to eighteen hours per week) than other faculty members.

- 0 = introduction of the post of a teaching faculty member below the level of professorships (including junior professorships)
- 1 = no teaching faculty members below the level of professorships

2.2 Introduction of the personnel category ‘Academic staff member’ (*‘Akademischer Mitarbeiter’*)

The former federal law differentiated between the personnel categories of ‘Scientific staff member’ (*‘Wissenschaftlicher Mitarbeiter’*) and ‘Lecturer with special responsibilities’ (*‘Lehrkraft für besondere Aufgaben’*). Some Land laws have merged these categories into a new personnel category named ‘Academic staff member’ (*‘Akademischer Mitarbeiter’*). The personnel category ‘Academic staff member’ is defined very openly and can include a very high teaching load of more than twenty hours per week. This allows higher education institutions to deploy their staff according to the needs of the institution. Higher education institutions gain flexibility because ‘Academic staff members’ can be assigned the tasks of both ‘scientific staff members’ and ‘lecturers with special responsibilities’. The rights of the ‘Academic staff members’ on the other hand are thereby weakened.

- 0 = merger of the personnel categories ‘Scientific staff member’ and ‘Lecturer with special responsibilities’ into the personnel category ‘Academic staff member’
- 1 = separation of ‘Scientific staff members’ and ‘Lecturers with special responsibilities’

References:

- Bloch, Roland et al., 2011: Personalreform zwischen föderaler Möglichkeit und institutioneller Wirklichkeit, in: Pasternack, Peer (ed.): *Hochschulen nach der Föderalismusreform*, Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, pp. 155–214.
- Haug, Volker, 2010: Besser als ihr Ruf – die Föderalismusreform I im Hochschulbereich, in: *Jahrbuch des Föderalismus 2010*, pp. 176–187.
- Hoymann, Tobias/Münch, Ursula, 2011: Föderalismusreform 1969: Warum die Länder ihre Hochschulgesetzgebungskompetenz dem Bund überließen und in der Föderalismusreform 2006 (teilweise) wieder zurückholten, in: *Jahrbuch des Föderalismus 2011*, pp. 205–219.
- Knopp, Lothar/Schröder, Wolfgang, 2009: Das neue Brandenburgische Hochschulgesetz im Kontext der aktuellen Hochschulpolitik, in: *Landes- und Kommunalverwaltung*, pp. 145–152.
- Pasternack, Peer, 2011a: Die föderale Kompetenzordnung im deutschen Hochschulwesen: Entwicklung und Status, in: Pasternack, Peer (ed.): *Hochschulen nach der Föderalismusreform*, Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, pp. 21–60.
- Pasternack, Peer, 2011b: Fazit: Traditionelle Differenzen und neue Ähnlichkeiten. Trends nach der Föderalismusreform, in: Pasternack, Peer (ed.): *Hochschulen nach der Föderalismusreform*, Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, pp. 340–353.
- Sandberger, Georg, 2008: Die Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich, in: *Jahrbuch des Föderalismus 2008*, pp. 160–171.
- Winter, Martin, 2011: Studium und Studienreform im Vergleich der Bundesländer, in: Pasternack, Peer (ed.): *Hochschulen nach der Föderalismusreform*, Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, pp. 215–280.

Interviews:

- Gerber, Jürgen, Ministry for Sciences, Research, and Arts of the Land Baden-Wuerttemberg, head of department 2 'Policy matters of higher education, internationalization, legal matters, studies and teaching, social support for students' (*Abteilung 'Grundsatzangelegenheiten der Hochschulentwicklung, Internationalisierung, Rechtsangelegenheiten, Studium und Lehre, soziale Betreuung der Studierenden'*), by email, 15.01.2015.
- Haug, Volker, Professor at the Institute for Economics and Law at the University of Stuttgart, former head of the central unit of the Ministry for Sciences, Research, and Arts of the Land Baden-Wuerttemberg, several telephone calls in January and February 2015.
- Lindner, Josef Franz, Professor of public law at the University of Augsburg, by phone, 15.01.2015.
- Pasternack, Peer, Professor of sociology and director of the Institute for Higher Education Research at the Martin-Luther-University Halle-Wittenberg, by phone, 14.01.2015.
- Topel, Harald, Ministry for Sciences, Research, and Arts of the Land Brandenburg, head of the division 24 'Higher education law, legal advice, reform of study structures, legal supervision of Viadrina European University, non-governmental institutions of higher education' (*Referat 'Hochschulrecht, Justitiariat, Studienstrukturreform, Rechtsaufsicht Europa-Universität Viadrina, nichtstaatliche Hochschulen'*), by email, 16.01.2015.

c) List of coded laws

In those parts of higher education which we classified as 'new scope of the Länder' (see A), we observed limited variance among the Länder in a minor number of cases already prior to the Federalism Reform of 2006. The federal Higher Education Framework Act provided the Länder with broad scope since the Rüttgers amendment in 1998, as discussed. The precise delimitation of competences between federal and Land governments, however, remained partially contested. In particular, it was disputed whether the Länder were allowed to introduce teaching and research professorships already prior to the Federalism Reform. To measure this variance, as an exception, we score the former Land law (if available) instead of the former federal law for the period from 2006 until the enactment of a new Land law. These former Land laws, which detailed the implementation of the federal Higher Education Framework Act, co-existed with said federal law.

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| BUND | Hochschulrahmengesetz |
| BB 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg, Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtung des hauptberuflich tätigen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den staatlichen Hochschulen des Landes Brandenburg |
| BB 2008-12-18 | Gesetz zur Neuregelung des Hochschulrechts des Landes Brandenburg |
| BE 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin, Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen |
| BW 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg, Verordnung der Landesregierung über die Lehrverpflichtungen an Universitäten, Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen |
| BW 2007-11-07 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich |
| BY 2006-05-23 | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Hochschullehrer und Hochschullehrerinnen sowie des weiteren wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen, Verordnung über die Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an Universitäten, Kunsthochschulen und Fachhochschulen |
| BY 2011-02-23 | Gesetz zur Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes, des Bayerischen Hochschulpersonalgesetzes und des Bayerischen Hochschulzulassungsgesetzes |
| HB 2006-09-01 | Bremisches Hochschulgesetz, Verordnung über den Umfang und den Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung an staatlichen Hochschulen |
| HE 2006-08-02 | Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen des Landes |
| HE 2009-12-14 | Hessisches Hochschulgesetz und Gesetz zur Änderung des TUD-Gesetzes sowie weiterer Rechtsvorschriften |
| HE 2013-09-10 | Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen des Landes |
| HH 2006-09-01 | Hamburgisches Hochschulgesetz, Lehrverpflichtungsverordnung für die Hamburger Hochschulen |
| HH 2010-05-11 | Gesetz zur Einführung eines einheitlichen akademischen Mittelbaus und zur Änderung anderer hochschulrechtlicher Regelungen, Zweite Verordnung zur Änderung der Lehrverpflichtungsverordnung für die Hamburger Hochschulen |
| MV 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Verordnung über die Lehrverpflichtung des hauptberuflichen Lehrpersonals an den Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2010-12-16 | Viertes Gesetz zur Änderung des Landeshochschulgesetzes und Gesetze zur Errichtung der Teilkörperschaften Universitätsmedizin Greifswald und Universitätsmedizin Rostock |
| NI 2006-09-01 | Niedersächsisches Hochschulgesetz, Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen |
| NW 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen, Verordnung über die Lehrverpflichtung an Universitäten und Fachhochschulen |
| RP 2006-09-01 | Hochschulgesetz, Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen |
| SH 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein, Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen |
| SL 2006-09-01 | Verordnung über die Lehrverpflichtung in den Hochschulen des Saarlandes |
| SL 2008-12-19 | Gesetz Nr. 1556 über die Universität des Saarlandes, Verordnung über die Lehrverpflichtung an den staatlichen Hochschulen des Saarlandes |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| SN 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen, Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst über Art und Umfang der Aufgaben an staatlichen Hochschulen im Freistaat Sachsen |
| SN 2011-11-10 | Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst über Art und Umfang der Aufgaben an staatlichen Hochschulen im Freistaat Sachsen |
| ST 2006-09-01 | Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, Verordnung über die Lehrverpflichtung an staatlichen Hochschulen des Landes Sachsen-Anhalt |
| ST 2010-07-16 | Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften |
| TH 2006-09-01 | Thüringer Hochschulgesetz, Thüringer Verordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1.1 | 1.2 | 2.1 | 2.2 | Total |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| BUND | 5 | 4 | 1 | 1 | 2.000 |
| BB until 2008-12-18 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0.700 |
| BB 2008-12-18 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0.200 |
| BE since 2006 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0.900 |
| BW until 2007-11-07 | 5 | 4 | 1 | 1 | 2.000 |
| BW 2007-11-07 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0.400 |
| BY until 2011-02-23 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1.475 |
| BY 2011-02-23 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1.100 |
| HB since 2006 | 5 | 4 | 0 | 1 | 1.500 |
| HE 2006-08-02 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1.700 |
| HE 2009-12-14 | 2 | 0 | 1 | 1 | 1.200 |
| HE 2013-09-10 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0.700 |
| HH until 2010-05-11 | 4 | 4 | 1 | 1 | 1.900 |
| HH 2010-05-11 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0.650 |
| MV until 2010-12-16 | 4 | 0 | 1 | 1 | 1.400 |
| MV 2010-12-16 | 4 | 0 | 1 | 0 | 0.900 |
| NI since 2006 | 4 | 3 | 1 | 1 | 1.775 |
| NW since 2006 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1.425 |
| RP since 2006 | 5 | 4 | 0 | 1 | 1.500 |
| SH since 2006 | 4 | 0 | 1 | 1 | 1.400 |
| SL until 2008-12-19 | 5 | 0 | 1 | 1 | 1.500 |
| SL 2008-12-19 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0.900 |
| SN until 2011-11-10 | 4 | 4 | 1 | 1 | 1.900 |
| SN 2011-11-10 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1.225 |
| ST until 2010-07-16 | 5 | 4 | 1 | 1 | 2.000 |
| ST 2010-07-16 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0.500 |
| TH since 2006 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0.900 |

Note:

1.1 = Introduction of teaching professorships, 1.2 = Introduction of research professorships, 2.1 = Introduction of teaching faculty members, 2.2 = Introduction of the personnel category 'Academic staff member'.

K.3.8 Index 'Housing'

a) The new scope of the Länder

The following aspects of 'housing', which belongs to the concurrent federal legislation according to Art. 74 par. 1 no. 18 Basic Law, were transferred to the Länder by the Federalism Reform: social housing promotion and financial assistance (*'Soziale Wohnraumförderung und Finanzhilfe'*), controlled tenancy law (*'Wohnungsbindungsrecht'*), reduction of false subsidies in housing (*'Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen'*), misappropriation of housing (*'Zweckentfremdungsrecht'*), and law of property of housing associations (*'Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht'*).¹² Thus, the federal government kept its legislative power over housing benefits (*'Wohngeldrecht'*), assistance with old debts (*'Altschuldenhilferecht'*), home ownership allowance (*'Wohnungsbauprämienrecht'*), housing of miners (*'Bergarbeiterwohnungsbaurecht'*), and mining settlements (*'Bergmannssiedlungsrecht'*) (cf. Schneider 2013: 563). The previous federal Housing Promotion Act (*'Wohnraumförderungsgesetz'*) already provided the Länder with extended scope to develop their own promotion programmes according to regional needs (Koepfinghoff 2010: 27). The main opening clauses (= no new scope of the Länder) were:

- *Reduction of false subsidies in housing*: the Länder could configure or abolish the false occupancy charge (*'Fehlbelegungsabgabe'*) (Rahm 2008: 214, Schneider 2013: 564)
- *Misappropriation of housing*: a Land could regulate that the usage of residential property for other purposes requires approval by the appropriate authorities if in certain areas the supply of housing for the population on reasonable terms is particularly imperilled
- *Amount of the income limit*: Under certain conditions the Länder were allowed to deviate from the income limit, up to which people can be supported by housing promotions programmes, defined by federal law (Rahm 2008: 206)¹³

The new Land laws adopted from the former federal law in the same or similar version the main target groups (families, pregnant women, single parents, seniors, and the disabled) and the main objective of promotion (creation of housing for households that cannot afford appropriate housing at the free market with their own funds). Some Land laws added further objectives such as energy-saving measures, the adaptation to an aging society and the stabilisation of quarters (additional promotion of the surroundings of objects). Moreover, the new Länder adopted the promotion guidelines from the former federal law, e.g. the creation or preservation of socially stable resident structures and balanced settlement structures (economic, social, and cultural conditions), an adequate connection to public transport, accessibility, cost-saving construction (cost caps, competitive awarding of promotion funds), ecologically sustainable and resource economizing construction.

Housing promotion works as follows: The government issues loans at reduced interest to investors so that they build housing. In return, the created residential property is bound to specific regulations (*'Wohnungsbindung'*), i.e. the government determines the tenants (people with a certificate of eligibility to housing promotion, a so-called *'Wohnberechtigungsschein'*) and the calculation of the amount of the rent. The Land laws analysed here do not define the amount of expenditures for housing promotion (financial part of housing) but only regulate the target groups and the administrative procedures of housing promotion (regulatory part), as outlined in the following index.

¹² The federal Property Of Housing Associations In The Accession Area Act (*'Gesetz zur Regelung vermögensrechtlicher Angelegenheiten der Wohnungsgenossenschaften im Beitrittsgebiet'*) of 1993 regulates the restitution and re-transfer of housing associations to municipalities after the unification. This area of housing law is not relevant today anymore because it referred to a very specific historic situation.

¹³ Because the Länder have been fully free in defining the income limit after the Federalism Reform, we include this important aspect in the index.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| STATE-INTERVENTIONIST (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL (low score) |
|--|--|
| Law with more comprehensive social promotion of poor market participants having difficulties to rent a non-subsidised flat, more strongly restricting the freedom of contract for landlords in social housing programmes | Law that is catered to the interests of the housing industry and favours more affluent market participants searching for housing |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|---|
| 1. Income limit for benefitting from housing promotion | |
| 2. Definition of amount of rent | |
| 3. Release of housing under housing promotion programme from controlled tenancy and housing promotion regulation | 3.1 Controlled tenancy period (<i>'Bindungslaufzeit'</i>) of old stock 3.2 Compensation payments in case of release from controlled tenancy (<i>'Bindungsfreistellung'</i>) 3.2.1 Duty to disburse compensation payments in case of release from controlled tenancy 3.2.2 Apportionment of compensation payments to tenants 3.3 Release from controlled tenancy in case of premature repayment of loans 3.3.1 Deadline for release from controlled tenancy in case of premature repayment of loans 3.3.2 Release from controlled tenancy for economic reasons 3.4 Transfer of controlled tenancy |
| 4. Rights of and sanctioning by the government towards landlords | 4.1 Assignment of tenants by the local government 4.2 Amount of potential fines against the landlord 4.3 Requirements for sanctioning landlords |

1. Income limit for benefitting from housing promotion

The Land laws define a maximum personal income up to which people can benefit from housing promotion programmes. The higher the income limit, the more people can be supported in theory. However, in contrast to most social welfare benefits, individuals (with earnings below the income limit) are not entitled to housing promotion. Given constant expenditures for housing promotion by a Land, a lower income limit therefore means that fewer lower middle-class households are entitled to housing promotion and poor households have a higher chance to be supported, owing to the smaller size of the target group. A high income limit facilitates (lower) middle-class households to participate in housing promotion programme as well.

For the indicator we use the income limit of a single-person household without children exemplarily. The method and basis of calculating the income does not differ substantially between the Länder, making the income limits comparable across all Länder.

To arrive at the values of the indicator the value of the Land year with the highest income limit is assigned 'zero', whereas the lowest income limit is set 'one':

- 0 = highest empirically observed income limit
- 1 = lowest empirically observed income limit

The values between zero and one are assigned proportionally.

2. Definition of amount of rent

Local government set the amount of the rent for public housing and thereby influence the rate of return of the apartment owner. The Land laws use one of two benchmarks to define the amount of the rent: the local reference rent (*'ortsübliche Vergleichsmiete'*), possibly with a deduction of e.g. 10 per cent, and the cost rent (*'Kostenmiete'*), which fixes the amount of the rent to the expenditures of the investor for the apartment. The cost rent model mandates that the apartment owner does not remove profits but uses them exclusively to cover current expenditures and thereby ensures the future profitability of the property. Cost rents are thus intentionally decoupled from market developments, which is advantageous for tenants' rents in public housing, according to Rahm (2008: 209). With regard to Baden-Wuerttemberg, Feßler (2009: 93) states that cost rents are significantly lower than local reference rents in principle, although in individual cases the cost rent may exceed the local reference rent. In the official justification of the Bavarian controlled tenancy law (printed document/'Drucksache' 15/6917: 9) it is explicitly argued that cost rents are usually substantially lower than local reference rents. With regard to the changes of the housing market over the last years, in particular in metropolitan areas, the cost rent model also allows tenants to better predict the amount of their future rent in the medium- and long-term.

- 0 = local reference rent as benchmark
- 1 = decision is delegated to administration, both models are feasible
- 2 = cost rent as benchmark

The following dimension '3. Release of housing under housing promotion programme from controlled tenancy and housing promotion regulation' deals with the conditions under which housing that was created under a housing promotion programme can be released from the special regulations in particular regarding the amount of rents and controlled tenancy and subsequently can be rented under 'normal' market conditions by their owners. In the following, we refer to this entire process (including the repeal of the special regulation on the amount of rents) as the 'release from controlled tenancy' (*'Bindungsfreistellung'*).

3.1 Controlled tenancy period ('Bindungslaufzeit') of old stock

- 0 = capping of controlled tenancy period to thirty-five years also for old stock
- 1 = no capping of controlled tenancy period

3.2.1 Duty to disburse compensation payments in case of release from controlled tenancy

Housing can be released from controlled tenancy under two conditions: first, in case of predominant justified private interest in release from controlled tenancy, and second in case of lacking justified public interest in controlled tenancy. The ranking of values reflects variations of the owners' duty to disburse compensation payments to the government when their controlled tenancy is released.

- 0 = no duty to disburse compensation payments
- 1 = duty to disburse compensation payments for one of the two cases outlined above
- 2 = duty to disburse compensation payments in both cases outlined above

3.2.2 Apportionment of compensation payments to tenants

This refers to whether the owner can at least partially apportion compensation payments, resulting from the release from controlled tenancy, to the tenants.

- 0 = apportionment of compensation payments feasible
- 1 = no apportionment of compensation payments

3.3.1 Deadline for release from controlled tenancy in case of premature repayment of loans

If the owner prematurely repays the loan received from the government, the respective housing can be released from controlled tenancy also prematurely yet not immediately. The period between the premature repayment of the loan and the release from controlled tenancy (the so-called '*Nachwirkungsfrist*'), differs between Land laws.

- 0 = release from controlled tenancy no earlier than after five years
- 1 = release from controlled tenancy no earlier than after eight years
- 2 = release from controlled tenancy no earlier than after ten years

3.3.2 Release from controlled tenancy for economic reasons

Housing can be released from controlled tenancy also if the owner has duly taken care of the maintenance of the object in the past, yet, the housing can currently not be rented in an economically reasonable way anymore and other profitable investments cannot be made anymore. Furthermore, it is required that the controlled tenancy has existed for fifteen years.

- 0 = release from controlled tenancy immediately or after a shortened controlled tenancy period
- 1 = no such release from controlled tenancy

3.4 Transfer of controlled tenancy

Controlled tenancy of an apartment can be transferred to another apartment in some circumstances, which results in the original apartment being released from controlled tenancy. The Land laws stipulate up to two requirements: first, the public interest in the transfer of controlled tenancy, and second, the equivalence of the original apartment and the substitution apartment. The fewer requirements are mandated by the law, the more economically liberal is the law.

- 0 = no requirement mandated
- 1 = one of the two requirements mandated
- 2 = both requirements mandated

Local governments have special rights towards the landlords of housing under housing promotion programmes and accordingly can fine landlords for non-compliance with housing law.

4.1 Assignment of tenants by the local government

Housing promotion limits potential tenants to the group of people/households who possess a certificate of eligibility to housing promotion ('*Wohnberechtigungsschein*'). Usually the landlord can freely choose a new tenant among this group, i.e. the government does not assign individual tenants to specific apartments. However, in areas with a higher demand for apartments, some Land laws provide local governments with the right to assign tenants and thereby guarantee that specific disadvantaged people can live in an apartment in the area.

- 0 = no assignment right for local governments
- 1 = right of local government to assign tenants in areas with higher demand for apartments

4.2 Amount of potential fines against the landlord

If landlords violate provisions of the housing promotion or controlled tenancy laws (*Wohnraumförderungs- und Wohnungsbindungsgesetze*) such as renting to tenants who lack a certificate of eligibility to housing promotion or failure to announce vacant apartments, local governments can fine the landlord.

- 0 = monthly fine of up to five EUR per sq. m living space feasible
- 1 = monthly fine of up to ten EUR per sq. m living space feasible
- 2 = monthly fine of up to fifteen EUR per sq. m living space feasible
- 3 = monthly fine worth of the full amount of received funding feasible

4.3 Requirements for sanctioning landlords

This refers to whether the landlord can only be sanctioned for violations against housing promotion or controlled tenancy laws if he bears the blame. If the fault of the landlord is not a requirement for sanctioning, the landlord is more comprehensively responsible for guaranteeing the compliance with the housing promotion or controlled tenancy laws beyond his own actions.

- 0 = fault of the landlord is a requirement for fines
- 1 = fault of the landlord is not a requirement for fines

References:

- Feßler, Sigrid, 2009: Föderalismusreform. Abschaffung der Kostenmiete in Baden-Württemberg, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, pp. 90–96.
- Herrmann, Joachim, 2010: Deutschland braucht mehr Wohnungsbau, in: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (ed.): Föderalismusreform – die neue Verantwortung der Bundesländer für die soziale Wohnraumförderung. Berlin: domus, pp. 15–21.
- Koepfinghoff, Sigrid, 2010: Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen nach der Föderalismusreform, in: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (ed.): Föderalismusreform – die neue Verantwortung der Bundesländer für die soziale Wohnraumförderung. Berlin: domus, pp. 27–34.
- Meyberg, Eckart, 2010: Länderbeispiel Baden-Württemberg: Stabilisierung von Quartiersstrukturen als möglicher Fördergegenstand für die soziale Wohnraumförderung, in: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (ed.): Föderalismusreform – die neue Verantwortung der Bundesländer für die soziale Wohnraumförderung. Berlin: domus, pp. 35–39.
- Rahm, Christian, 2008: Die Umsetzung der Föderalismusreform I am Beispiel des öffentlichen Wohnungsrechts in Bayern, in: Jahrbuch des Föderalismus 2008, pp. 204–215.
- Scharbach, Norbert, 2010: Föderalismusreform: SHWoFG – die neue Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein, in: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (ed.): Föderalismusreform – die neue Verantwortung der Bundesländer für die soziale Wohnraumförderung. Berlin: domus, pp. 40–44.
- Schneider, Hans-Peter, 2013: Der neue deutsche Bundestaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I. Baden-Baden: Nomos.

Interviews (by email):

- Köhler, Michael, Ministry of Infrastructure and Agriculture of the Land Thuringia, employee in division 26 'Housing and housing promotion' (*Referat 'Wohnungsbau, Wohnungsbauförderung'*), 17.06.2015.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|---|
| BUND | Gesetz über die soziale Wohnraumförderung, Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen, Verordnung über die Ermittlung der zulässigen Miete für preisgebundene Wohnungen |
| BW 2007-11-29 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen |
| BY 2007-04-10 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen |
| BY 2010-03-24 | Gesetz zur Änderung des Bayerischen Wohnungsbindungsgesetzes und des Bayerischen Wohnraumförderungsgesetzes |
| HB 2008-12-08 | Bremisches Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen |
| HE 2012-12-13 | Gesetz über die Förderung von sozialem Wohnraum in Hessen |
| HH 2008-02-19 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen |
| NI 2009-10-29 | Gesetz zur Neuordnung der Wohnraumförderung |
| NW 2009-12-08 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen, zur Steigerung der Fördermöglichkeiten der NRW.BANK und zur Änderung anderer Gesetze |
| NW 2012-01-10 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|---|
| RP 2013-11-22 | Landeswohnraumförderungsgesetz |
| SH 2009-04-25 | Gesetz über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein |
| TH 2013-01-31 | Thüringer Wohnraumförderungsgesetz |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1. | 2. | 3.1 | 3.2.1 | 3.2.2 | 3.3.1 | 3.3.2 | 3.4 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | Total |
|---------------|-------|----|-----|-------|-------|-------|-------|-----|-----|-----|-----|-------|
| BUND | 0.000 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2.021 |
| BW 2007-11-29 | 1.000 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 2.167 |
| BY 2007-04-10 | 0.000 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2.146 |
| BY 2010-03-24 | 0.400 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2.546 |
| HB 2008-12-08 | 0.000 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1.688 |
| HE 2012-12-13 | 0.500 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2.333 |
| HH 2008-02-19 | 0.000 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1.958 |
| NI 2009-10-29 | 1.000 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 3.146 |
| NW 2009-12-08 | 1.000 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1.813 |
| NW 2012-01-10 | 1.000 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2.146 |
| RP 2013-11-22 | 0.600 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.038 |
| SH 2009-04-25 | 0.480 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1.536 |
| TH 2013-01-31 | 0.480 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1.424 |

Note:

1. = Income limit for benefitting from housing promotion, 2. = Definition of amount of rent, 3.1 = Controlled tenancy period of old stock, 3.2.1 = Duty to disburse compensation payments in case of release from controlled tenancy, 3.2.2 = Apportionment of compensation payments to tenants, 3.3.1 = Deadline for release from controlled tenancy in case of premature repayment of loans, 3.3.2 = Release from controlled tenancy for economic reasons, 3.4 = Transfer of controlled tenancy, 4.1 = Assignment of tenants by local government, 4.2 = Amount of potential fines against the landlord, 4.3 = Requirements for sanctioning landlords.

K.3.9 Index 'Real estate transfer tax'

a) The new scope of the Länder

The computation of the accrued taxes when purchasing real estate consists of two parts: the real estate transfer tax rate and the assessment basis of the real estate transfer tax. The assessment basis is the amount of money to which the tax rate is applied. It continues to be set by the federal government after the Federalism Reform and includes the purchase price of the premises and – in the case of buying built-up premises – also the building costs of the house and recoupment charges for local public infrastructure. The new scope of the Länder after the Federalism Reform is thus limited to defining the real estate transfer tax rate (as added to Art. 105 par. 2a Basic Law).

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| | |
|---|---|
| STATE-INTERVENTIONIST / EGALITARIAN (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL / MERITOCRATIC (low score) |
| Higher tax burden for buyers of real estate (leading to redistribution) | Lower tax burden for buyers of real estate (increasing economic activity) |

Because the new scope of the Länder only includes the real estate transfer tax rate, as discussed, the index consists of only one dimension.

1. Real estate transfer tax rate

- 0 = 3.5 per cent
- 1 = 4.0 per cent
- 2 = 4.5 per cent
- 3 = 5.0 per cent
- 4 = 5.5 per cent
- 5 = 6.0 per cent
- 6 = 6.5 per cent

References:

Heinemann, André W., 2014: Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer – ein Steuerwettbewerb der Länder „nach oben“? Forschungsstelle Finanzpolitik, Finanzpolitik aktuell No. 40, Bremen.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| BUND | Grunderwerbsteuergesetz |
| BB 2010-11-29 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| BE 2006-12-20 | Gesetz über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern für die Kalenderjahre 2007 bis 2011 und des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| BE 2012-03-14 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern für die Kalenderjahre 2007 bis 2011 und des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| BE 2013-11-14 | Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern für die Kalenderjahre 2007 bis 2011 und des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| BW 2011-10-26 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| HB 2010-11-16 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| HB 2013-11-19 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| HE 2012-11-26 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| HH 2008-12-16 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer |
| MV 2012-06-22 | Haushaltsbegleitgesetz 2012/2013 |
| NI 2010-12-17 | Haushaltsbegleitgesetz 2011 |
| NI 2013-12-16 | Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer in Niedersachsen |
| NW 2011-07-25 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| RP 2012-01-31 | Landesgesetz über die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer |
| SH 2010-12-17 | Haushaltsbegleitgesetz zum Haushaltsplan 2011/2012 |
| SH 2013-12-13 | Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer |
| SL 2010-12-08 | Haushaltsbegleitgesetz 2011 |
| SL 2011-12-01 | Haushaltsbegleitgesetz 2012 |
| SL 2012-12-12 | Haushaltsbegleitgesetz 2013 |
| ST 2010-02-17 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer des Landes Sachsen Anhalt |
| ST 2012-02-17 | Haushaltsbegleitgesetz 2012/2013 |
| TH 2011-03-29 | Thüringer Gesetz über die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1. Real estate transfer tax rate (= also total score) |
|---------------|---|
| BUND | 0 |
| BB 2010-11-29 | 3 |
| BE 2006-12-20 | 2 |
| BE 2012-03-14 | 3 |
| BE 2013-11-14 | 5 |
| BW 2011-10-26 | 3 |
| HB 2010-11-16 | 2 |
| HB 2013-11-19 | 3 |
| HE 2012-11-26 | 3 |
| HH 2008-12-16 | 2 |
| MV 2012-06-22 | 3 |
| NI 2010-12-17 | 2 |
| NI 2013-12-16 | 3 |
| NW 2011-07-25 | 3 |
| RP 2012-01-31 | 3 |
| SH 2010-12-17 | 3 |
| SH 2013-12-13 | 6 |
| SL 2010-12-08 | 1 |
| SL 2011-12-01 | 2 |
| SL 2012-12-12 | 4 |
| ST 2010-02-17 | 2 |
| ST 2012-02-17 | 3 |
| TH 2011-03-29 | 3 |

K.3.10 Index 'Shop closing time'

a) The new scope of the Länder

This policy belonged to the concurrent federal legislation prior to the Federalism Reform, according to Art. 74 par. 1 no 11 Basic Law. Shop closing time laws regulate when shop owners can generally open their shops and define exceptions for specified locations and goods during shop closing time. Furthermore, the laws cover regulations to protect employees.

The former federal law included several opening clauses for the Länder (= scope of the Länder already prior to the Federalism Reform), inter alia:

- *Tourist location*: The federal law limited shop opening for a defined range of goods to no more than forty Sundays and public holidays per year for a maximum of eight hours. The Länder could specify the number of days and hours for their jurisdiction at or below this cap and define the criteria for the status of a tourist location.
- *Sundays and public holidays open for business*: The federal law limited the number of these special openings to four days per year under certain conditions. The Länder could define the precise dates.
- *Public holidays*: The federal law mandated that generally shops have to be closed on public holidays. The Länder defined in their public holiday laws which days are public holidays and thereby subject to this regulation by the federal law.

All in all, these opening clauses only provided the Länder with little scope compared to the comprehensive new scope the Länder received by the Federalism Reform. With regard to the opening clauses enumerated above, the Länder are no longer restricted to remain within the bounds of federal regulations but can exceed them (higher number of days and hours). Therefore, these aspects are included into the index as new scope of the Länder.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| STATE-INTERVENTIONIST (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL (low score) |
|---|---|
| Law with more restrictions on shop owners and stronger protection of employees working in shops | Law with fewer restrictions on shop owners, larger freedom of choice for shop owners with regarding to shop opening |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|---|
| 1. Mondays through Fridays | |
| 2. Saturdays | |
| 3. General exceptions for specified shops (on all days of the week) | 3.1 Petrol stations 3.2 Train stations 3.3 Airports |
| 4. Special opening on Sundays and public holidays for all shops – number of days | 4.1 Maximum number of days per municipality 4.2 Point of reference for maximum number of days per municipality (municipality or parts of municipality) |
| 5. Special opening on Sundays and public holidays for all shops – specification of days | 5.1 Specification of days (reference to events) 5.2 Advent Sundays 5.3 Public holidays |
| 6. Special opening on Sundays and public holidays for all shops – opening hours | 6.1 Opening duration 6.2 Opening period 6.3 Protection of church service time |
| 7. Opening on Sundays and public holidays for tourism and certain goods | 7.1 Tourist location– opening days and hours 7.2 Tourist location – range of goods 7.3 Shops for specific groups of goods |
| 8. Protection of employees | 8.1 Work-free Sundays and public holidays 8.2 Work-free Saturdays 8.3 Work-free days for social reasons – Sundays and public holidays 8.4 Work-free days for social reasons – evenings 8.5 Compensation for work on Sundays and public holidays |

1. Mondays through Fridays

- 0 = 0-24 o'clock
- 1 = 0-22 o'clock
- 2 = 0-20 o'clock
- 3 = 6-22 o'clock
- 4 = 6-20 o'clock

2. Saturdays

- 0 = 0-24 o'clock
- 1 = 0-22 o'clock
- 2 = 0-20 o'clock
- 3 = 6-22 o'clock
- 4 = 6-20 o'clock

The following three subdimensions of '3. General exceptions for specified shops (on all days of the week)' refer to whether petrol stations, train stations, and airports are allowed to sell goods beyond special goods (defined as travel goods and – for petrol stations – also motor vehicle goods) and thereby virtually circumvent the regular shop closing time.

3.1 Petrol stations

- 0 = goods beyond special goods/travel goods can also be sold outside the regular opening hours
- 1 = only special goods/travel goods can be sold outside the regular opening hours

3.2 Train stations

- 0 = goods beyond travel goods can also be sold outside the regular opening hours
- 1 = only travel goods can be sold outside the regular opening hours

3.3 Airports

- 0 = goods beyond travel goods can also be sold outside the regular opening hours
- 1 = only travel goods can be sold outside the regular opening hours

4.1 Maximum number of days per municipality

- 0 = eleven days of special opening on Sundays and public holidays permitted
- 1 = ten days of special opening on Sundays and public holidays permitted
- 2 = eight days of special opening on Sundays and public holidays permitted
- 3 = six days of special opening on Sundays and public holidays permitted
- 4 = five days of special opening on Sundays and public holidays permitted
- 5 = four days of special opening on Sundays and public holidays permitted
- 6 = three days of special opening on Sundays and public holidays permitted

4.2 Point of reference for maximum number of days per municipality (municipality or parts of municipality)

The special opening on Sundays and public holidays can be limited to certain parts of a municipality. In this regard it is decisive whether the number of days for special openings is used up only for these parts of the municipality or for the municipality in its entirety. If the former option applies, the number of special openings on Sundays per municipality may multiply strongly in some circumstances.

- 0 = limitation to specific areas of the municipality increases the total number of days per municipality
- 1 = special opening days are used up for the municipality, even if only specific areas were open to business

5.1 Specification of days (reference to events)

The values are sorted based on whether the special opening on Sundays and public holidays has to be connected to specific events, which already attract guests to the municipality independently of shop

opening. If openings do not have to be connected to specific events, it is assessed whether the opening can only be set by the municipality or also by the shop owners themselves.

- 0 = opening does not have to be connected to specific events, set by the shop owners (notification to the authorities at least fourteen days in advance)
- 1 = opening does not have to be connected to specific events, request for opening by a predominant number of shops in a part of the municipality or by an association of individuals that represents the local shops
- 2 = opening does not have to be connected to specific events but must be in the public interest, set by the municipality, two opening days are set by shop owners on the occasion of company anniversaries or street festivals
- 3 = opening does not have to be connected to specific events but must be in the public interest, set by the municipality
- 4 = opening must be connected to specific events, set by the municipality
- 5 = opening must be on the occasion of markets, fairs, or similar events (regional events, traditional street festivals, and locally relevant anniversaries), set by the municipality

5.2 Advent Sundays

- 0 = four Advent Sundays are open to business
- 1 = three Advent Sundays are open to business
- 2 = two Advent Sundays are open to business
- 3 = one Advent Sunday is open to business, free choice among the four Advent Sundays
- 4 = one Advent Sunday is open to business, free choice between first and second Advent Sunday
- 5 = one Advent Sunday is open to business, only first Advent Sunday permitted
- 6 = no Advent Sunday is open to business

5.3 Public holidays

As explained, the former federal law mandated that on public holidays shops are generally closed. The Länder defined in their public holiday laws which days are public holidays and thereby subject to this federal regulation (opening clause prior to the Federalism Reform). However, the regulations in the Land public holiday laws do not fully determine the shop closing time on public holidays. As an example: Two Länder may set the same number of public holidays in their public holiday laws, yet one of them may exclude a different number of public holidays from the special openings in its new shop closing time law than the other one.

- 0 = two public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 1 = three public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 2 = four public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 3 = seven public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 4 = eight public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 5 = nine public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 6 = ten public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 7 = eleven public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 8 = thirteen public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 9 = fifteen public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays

6.1 Opening duration

- 0 = no limitation of opening duration for special openings on Sundays and public holidays
- 1 = no more than seven hours
- 2 = no more than six hours
- 3 = no more than five hours

6.2 Opening period

- 0 = no limitation for special openings on Sundays and public holidays
- 1 = until 8 pm at the latest
- 2 = until 6 pm at the latest

6.3 Protection of church service time

- 0 = church service time not excluded from shop opening for special openings on Sundays and public holidays
- 1 = church service time excluded from shop opening

The following subdimensions relate to tourist locations, i.e. places with a high number of tourists. In most Länder spa towns/resorts and pilgrimage sites are also considered tourist locations.

7.1 Tourist location– opening days and hours

This subdimension includes two aspects with regard to the shop opening on Sundays and public holidays for tourism: the ‘number of Sundays and public holidays open to business per year’ and the ‘number of opening hours’. The first aspect is considered more important.

- 0 = on all Sundays and public holidays without time restriction
- 1 = on all Sundays and public holidays for no more than eight hours
- 2 = on all Sundays and public holidays for no more than six hours
- 3 = on Sundays and public holidays except for December after the first Advent, without time restriction
- 4 = on Sundays and public holidays between 15 December and 31 October (forty-six days), without time restriction
- 5 = on Sundays and public holidays between 15 December and 31 October (forty-six days), for no more than eight hours
- 6 = choice between either (a) forty Sundays and public holidays for no more than eight hours or (b) on all Sundays and public holidays for no more than six hours
- 7 = on no more than forty Sundays and public holidays for eight hours at most

7.2 Tourist location – range of goods

To assess the range of goods that can be sold on Sundays and public holidays in tourist locations, we differentiate the following groups of goods:

- fresh goods and goods for immediate consumption: non-alcoholic drinks, fresh fruits, milk and milk products, sweets, and tobacco products
- flowers
- newspapers and journals
- memorabilia and goods that are characteristic of the location; agricultural and crafted products made or processed in the region
- travel and tourist goods (maps, souvenirs, films/photos, travel toiletry, first-aid kit, travel reading, writing materials, foreign currencies in small amounts, food and luxury foods (*“Genussmittel”*) in small amounts, toys of small value, etc.)
- items for sports and swimming
- clothes and jewellery

The scores are sorted by the number of groups of goods which are authorised for sale:

- 0 = no limitation by law, instead the ministry is authorised to issue a decree
- 1 = seven groups of goods
- 2 = six groups of goods
- 3 = five groups of goods
- 4 = four groups of goods

7.3 Shops for specific groups of goods

Shops which primarily sell certain goods for which an urgent demand by the population even on Sundays assumingly exists, are exempted from the general shop closing time on Sundays and public holidays for a limited number of hours. This applies to the following groups of goods in particular:

- newspapers and journals
- flowers and plants
- milk and milk products
- bakery products and confectionaries
- rural products and fresh fruits, perishable fruits and vegetables from the producer, self-produced agricultural products
- goods with a specific seasonal or traditional demand
- food and luxury foods
- tobacco goods
- travel and tourist goods (souvenirs, road and city maps, travel guides, tobacco goods, consumables for filming and photographing)
- art products and second-hand goods (on markets)

The scores are sorted by the number of groups of goods which are authorised for sale:

- 0 = nine groups of goods
- 1 = seven groups of goods
- 2 = six groups of goods
- 3 = five groups of goods
- 4 = four groups of goods
- 5 = three groups of goods

The following subdimensions of '8. Protection of employees' continue to be regulated by the federal Working Hours Act after the Federalism Reform of 2006. Because this part belongs to the concurrent federal legislation and the federal government has not yet used this competence fully, the Länder can pass complementary regulations.

8.1 Work-free Sundays and public holidays

On the one hand the number of Sundays and public holidays per year, which have to be work-free for an individual employee, is defined and on the other hand the number of working hours on Sundays and public holidays, which are not work-free, is set. Furthermore, we rank the laws by the distribution of work days and off days, i.e. whether regular off-time is guaranteed.

- 0 = at least fifteen work-free Sundays = work on thirty-seven Sundays permitted (minimal protection by the federal Working Hours Act)
- 1 = at least fifteen work-free Sundays (= work on thirty-seven Sundays permitted), but only on two Advent Sundays work is permitted
- 2 = at least seventeen work-free Sundays (= work on thirty-five Sundays permitted), at least every third Sunday must be work-free
- 3 = at least seventeen work-free Sundays (= work on thirty-five Sundays permitted), at least every third Sunday must be work-free; only on two Advent Sundays work is permitted
- 4 = at least twenty work-free Sundays [means work is permitted on thirty-two or more Sundays and public holidays, depending on Land's public holidays law]
- 5 = work on twenty-two Sundays and public holidays at most (= at least thirty work-free days, conditional on Land's public holidays law)
- 6 = work on twenty-two Sundays and public holidays at most (= at least thirty work-free days, conditional on Land's public holidays law), at least every third Sunday must be work-free
- 7 = work on twenty-two Sundays and public holidays at most for no more than four hours
- 8 = work on twenty-two Sundays and public holidays at most for no more than four hours, at least every third Sunday must be work-free

8.2 Work-free Saturdays

- 0 = no regulation by the law (= no free Saturdays guaranteed)
- 1 = one Saturday per calendar month has to be work-free
- 2 = one Saturday per calendar month and the next day have to be work-free (free weekend)
- 3 = two Saturdays per calendar month have to be work-free

The term “Work-free days for social reasons” in the next two subdimensions refers to children and relatives in need of care if the care cannot be provided by another person in the household.

8.3 Work-free days for social reasons – Sundays and public holidays

- 0 = no regulation by the law (= not taken into consideration)
- 1 = ‘social issues of the employees’ should be taken into consideration
- 2 = work-free days should be granted upon request by an employee who cares for at least one child below the age of twelve or a relative in need of care living in the household

8.4 Work-free days for social reasons – evenings

- 0 = employer has to relocate employee to a day workplace upon his/her request if he/she cares for a child who is below the age of twelve or a relative who is highly dependent on care, unless barred by urgent operational requirements [this is the regulation by the federal Working Hours Act, it remains in effect until a new Land regulation on this aspect has been passed]
- 1 = in addition to ‘0’ precision of finishing hour on day workplaces: on Mondays through Saturdays work-free from 8 pm
- 2 = employees, who live in a household together with at least one child below the age of twelve or a relative that is recognised to be in need of care, should be work-free upon request after 8 pm (not conditional on operational requirements)
- 3 = in addition to ‘2’ mandatory cap: all employees are only allowed to work on half of all Mondays through Saturdays after 8 pm in any two-week span

8.5 Compensation for work on Sundays and public holidays

The term ‘compensation’ for work on Sundays and public holidays refers to compensatory time-off on other days within a specified period. If a Land has not passed a new regulation in this regard, the federal Working Hours Act (§ 11) remains in effect, which defines that for work on Sundays a compensatory work-free day has to be granted within two weeks and for work on public holidays (if on a Monday through Saturday) a compensatory work-free day has to be granted within eight weeks.

- 0 = federal law continues to apply: for work on Sundays a compensatory work-free day has to be granted within two weeks and for work on public holidays a compensatory work-free day has to be granted within eight weeks
- 1 = for work on Sundays or public holidays a compensatory work-free day has to be granted within two weeks
- 2 = for work on Sundays or public holidays a compensatory work-free day has to be granted within the same week on a Monday through Saturday

References:

- Classen, Claus Dieter, 2010: BVerfG, 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07, 2858/07. Umfang des verfassungsrechtlichen Sonn- und Feiertagsschutzes, in: JuristenZeitung, 65: 3, pp. 137–146.
- Horstmann, Hendrik, 2006: Neue Gesetzgebungskompetenzen bei Ladenschluss und Arbeitszeit, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, pp. 1246–1250.
- Kämmerer, Jörn Axel/Thüsing, Gregor, 2006: Ladenschlussrecht und Arbeitszeitrecht. Zur Gesetzgebungshoheit für die Materien des Ladenschlussgesetzes nach der Föderalismusreform, in: Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 7, pp. 266–274.
- Kingreen, Thorsten/Pieroth, Bodo, 2006: Rechtsgutachtliche Stellungnahme zu den verfassungsrechtlichen Konsequenzen der Föderalismusreform für das Ladenschlussrecht, Regensburg/Münster.

- Kingreen, Thorsten/Pieroth, Bodo/Ott, Michael, 2007: Personale und kalendarische Arbeitszeitbeschränkungen. Verfassungsrechtliche Grenzen einer Aufhebung der Ladenschlusszeiten, Schriften der Hans-Böckler-Stiftung, Band 65, Baden-Baden: Nomos.
- Klotz, Christopher, 2011: Verkaufstätigkeiten an Sonn- und Feiertagen nach dem BVerfG-Urteil zum Berliner Ladenschlussgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra, 30: 22, pp. 1–4.
- Mosbacher, Wolfgang, 2007: Sonntagsschutz und Ladenschluß. Der verfassungsrechtliche Rahmen für den Ladenschluß an Sonn- und Feiertagen und seine subjektiv-rechtliche Dimension, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1075, Berlin: Duncker & Humblot.
- Piepenbrock, Hartwig (ed.), 1984: Ladenschluß kontrovers. Beiträge zur aktuellen Diskussion, Stuttgart/Herford: Seewald Verlag.
- Rühling, Michael, 2004: Das Ladenschlussgesetz vom 28. November 1956. Vorgeschichte, Entstehung des Gesetzes und weitere Entwicklung, Rechtshistorische Reihe, Band 281, Bern: Peter Lang.
- Seifert, Frank-Florian, 2011: Sonntagsschutz und Ladenöffnung in Berlin nach dem 2. Änderungsgesetz vom 13.10.2010, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 67–71.
- Tegebauer, Ingo-Jens, 2007: Die Entwicklung des Ladenschlussrechts seit dem Jahr 2004, in: Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2, pp. 49–55.
- Täger, Uwe Christian/Vogler-Ludwig, Kurt/Munz, Sonja (eds.), 1995: Das deutsche Ladenschlußgesetz auf dem Prüfstand. Binnenhandels- und wettbewerbspolitische sowie beschäftigungspolitische und arbeitsrechtliche Überlegungen, Berlin/München: Duncker & Humblot.
- Theis, Horst E., 1991: Ladenschlußgesetz. Kommentar. Mit den Ladenschlußverordnungen des Bundes und der Länder, Baden-Baden: Nomos.
- Wagner, Roland, 2011: Die Konkurrenzen der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1181, Berlin: Duncker & Humblot.
- Westphal, Katharina, 2003: Die Garantie der Sonn- und Feiertage als Grundlage subjektiver Rechte? Dissertation an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.
- Wißmann, Hinnerk/Heuer, David, 2011: „Hirten der Verfassung“? – Das BVerfG, die Kirchen und der Sonntagsschutz, in: JURA, 3, pp. 214–222.
- Zmarzlik, Johannes/Roggendorff, Peter/Heidrich, Werner, 1997: Kommentar zum Ladenschlußgesetz mit den Ladenschlußverordnungen, 2nd ed., Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|---|
| BUND | Gesetz über den Ladenschluss |
| BB 2006-11-27 | Gesetz zur Neuordnung der Ladenöffnungszeiten in Brandenburg |
| BB 2010-12-20 | Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Ladenöffnungsgesetzes |
| BE 2006-11-14 | Berliner Ladenöffnungsgesetz |
| BE 2010-10-13 | Zweites Gesetz zur Änderung des Berliner Ladenöffnungsgesetzes |
| BW 2007-02-14 | Gesetz über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg |
| HB 2007-03-22 | Bremisches Ladenschlussgesetz |
| HB 2009-06-23 | Gesetz zur Änderung des Bremischen Ladenschlussgesetzes |
| HE 2006-11-23 | Hessisches Ladenöffnungsgesetz |
| HH 2006-12-22 | Hamburgisches Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten |
| MV 2007-06-18 | Gesetz über die Ladenöffnungszeiten für das Land Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2007-03-08 | Niedersächsisches Gesetz über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten |
| NI 2009-02-20 | Gesetz über die Sonn- und Feiertagsregelung für Verkaufsstellen |
| NW 2006-11-16 | Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten |
| NW 2013-04-30 | Gesetz zur Änderung des Ladenöffnungsgesetzes |
| RP 2006-11-21 | Ladenöffnungsgesetz Rheinland-Pfalz |
| SH 2006-11-29 | Gesetz über die Ladenöffnungszeiten |
| SL 2006-11-15 | Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten |
| SN 2006-11-16 | Vorschaltgesetz zu den Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| SN 2007-03-16 | Sächsisches Gesetz über die Ladenöffnungszeiten |
| SN 2010-12-01 | Gesetz über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen und zur Änderung des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen |
| ST 2006-11-22 | Gesetz über die Ladenöffnungszeiten im Land Sachsen-Anhalt |
| TH 2006-11-24 | Thüringer Ladenöffnungsgesetz |
| TH 2011-12-21 | Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Ladenöffnungsgesetzes |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1. | 2. | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 4.1 | 4.2 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | 6.1 | 6.2 | 6.3 | 7.1 | 7.2 | 7.3 | 8.1 | 8.2 | 8.3 | 8.4 | 8.5 | Total |
|---------------|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| BUND | 4 | 4 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 5 | 6 | 0 | 3 | 2 | 1 | 7 | 3 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 6.617 |
| BW 2007-02-14 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 6 | 1 | 5 | 6 | 2 | 3 | 2 | 1 | 7 | 2 | 2 | 8 | 1 | 0 | 0 | 2 | 4.507 |
| BE 2006-11-14 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 3 | 1 | 2 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 2 | 2 | 2 | 0 | 2.477 |
| BE 2010-10-13 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 2 | 5 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 1 | 2 | 2 | 2 | 0 | 3.099 |
| BB 2006-11-27 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 3 | 1 | 4 | 0 | 3 | 1 | 1 | 0 | 7 | 3 | 3 | 3 | 1 | 0 | 2 | 2 | 3.331 |
| BB 2010-12-20 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 3 | 1 | 4 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 7 | 3 | 3 | 3 | 1 | 0 | 2 | 2 | 3.775 |
| HB 2007-03-22 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 5 | 1 | 5 | 6 | 4 | 3 | 2 | 1 | 7 | 4 | 3 | 6 | 0 | 0 | 0 | 2 | 4.615 |
| HB 2009-06-23 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 5 | 1 | 5 | 6 | 8 | 3 | 2 | 1 | 7 | 4 | 3 | 6 | 0 | 0 | 0 | 2 | 4.763 |
| HH 2006-12-22 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 5 | 1 | 4 | 6 | 8 | 3 | 2 | 1 | 7 | 3 | 3 | 7 | 1 | 1 | 1 | 0 | 4.671 |
| HE 2006-11-23 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 5 | 6 | 6 | 2 | 1 | 1 | 7 | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4.353 |
| MV 2007-06-18 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 4 | 5 | 6 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 5 | 2 | 1 | 3 | 2 | 4.485 |
| NI 2007-03-08 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 1 | 6 | 6 | 3 | 0 | 1 | 5 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2.410 |
| NI 2009-02-20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 1 | 6 | 6 | 3 | 0 | 1 | 5 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2.494 |
| NW 2006-11-16 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 5 | 0 | 3 | 3 | 4 | 3 | 0 | 1 | 7 | 4 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.223 |
| NW 2013-04-30 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 6 | 3 | 0 | 1 | 7 | 4 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.564 |
| RP 2006-11-21 | 3 | 3 | 1 | 0 | 0 | 5 | 1 | 3 | 6 | 9 | 3 | 0 | 1 | 7 | 3 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 5.317 |
| SL 2006-11-15 | 4 | 4 | 1 | 1 | 1 | 5 | 0 | 0 | 5 | 5 | 3 | 2 | 1 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5.246 |
| SN 2006-11-16 | 4 | 4 | 1 | 1 | 1 | 5 | 0 | 3 | 0 | 7 | 3 | 2 | 1 | 7 | 3 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 5.909 |
| SN 2007-03-16 | 3 | 3 | 1 | 1 | 0 | 5 | 0 | 3 | 0 | 9 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 3 | 7 | 1 | 0 | 0 | 2 | 4.862 |
| SN 2010-12-01 | 3 | 3 | 1 | 1 | 0 | 4 | 1 | 4 | 0 | 9 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 3 | 7 | 1 | 0 | 0 | 2 | 5.345 |
| ST 2006-11-22 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 4 | 0 | 4 | 3 | 1 | 1 | 6 | 3 | 5 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5.134 |
| SH 2006-11-29 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 4 | 6 | 4 | 3 | 2 | 1 | 4 | 0 | 4 | 7 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4.364 |
| TH 2006-11-24 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 | 0 | 4 | 5 | 0 | 2 | 1 | 0 | 2 | 3 | 4 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4.087 |
| TH 2011-12-21 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 | 0 | 4 | 4 | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | 3 | 4 | 5 | 3 | 1 | 1 | 0 | 4.435 |

Note:

1. = Mondays through Fridays, 2. = Saturdays, 3.1 = Petrol stations, 3.2 = Train stations, 3.3 = Airports, 4.1 = Maximum number of days per municipality, 4.2 = Point of reference for maximum number of days per municipality, 5.1 = Specification of days, 5.2 = Advent Sundays, 5.3 = Public holidays, 6.1 = Opening duration, 6.2 = Opening period, 6.3 = Protection of church service time, 7.1 = Tourist location– opening days and hours, 7.2 = Tourist location – range of goods, 7.3 = Shops for specific groups of goods, 8.1 = Work-free Sundays and public holidays, 8.2 = Work-free Saturdays, 8.3 = Work-free days for social reasons – Sundays and public holidays, 8.4 = Work-free days for social reasons – evenings, 8.5 = Compensation for work on Sundays and public holidays.

K.4 Indices for societal policy

We differentiate between economic and societal policy in our analysis, as explained in part F of this online appendix. In the following we present the indices for societal policy.

K.4.1 Index 'Imprisonment on remand'

a) The new scope of the Länder

Prior to the Federalism Reform of 2006, imprisonment on remand was part of the concurrent federal legislation on the penitentiary system (Art. 74 par. 1 no. 1 Basic Law). Similarly to the other parts of the penitentiary system (penitentiary system for adults and adolescents, cf. K.4.2 and K.4.3 of this online appendix), the policy 'imprisonment on remand' includes the rights and duties of the remand prisoners during their imprisonment, such as regulations regarding outside contacts (visits, telephone calls), financial affairs (salary for labour, payment of operating costs), accommodation, and recreational time.

However, imprisonment on remand laws systematically differ from laws on the penitentiary system for adults and adolescents because the imprisonment on remand serve a different objective. The purpose of imprisonment on remand is to guarantee an orderly criminal process by securely accommodating suspects. Remand prisoners are presumed innocent until the verdict and treated accordingly. Therefore, several aspects that are included in the indices on the penitentiary system for adults and adolescents do not apply to imprisonment on remand. In particular, remand prisoners are not obliged to work and are generally allowed to wear their own clothes (instead of prison uniforms for convicted prisoners). The aim of social rehabilitation does not apply to imprisonment on remand either because it only becomes clear by the verdict whether the remand prisoner is an offender and therefore needs social rehabilitation. As a consequence, unlike convicted prisoners, remand prisoners are neither obliged to cooperate and participate in activities aimed at social rehabilitation nor does the facility provide any social rehabilitation measures.

As with the penitentiary system for adults and adolescents, imprisonment on remand is strongly connected to basic rights. Therefore, any legislator (be it at the federal or Land level) is constrained by court judiciary which sets standards in a significant number of aspects of the policy (Kluth 2007: 176). Examples include the unlimited right of correspondence with people outside prison, the access to newspapers and broadcasting, and the freedom of worship. Moreover, remand prisoners have the right to spend their recreational time with other inmates and to receive health care similar to the provision by statutory health insurances funds with respective cost sharing. Yet, remand prisoners' rights are limited with regard to the surveillance of communication with outside people, special security measures, the use of force, and others. These aspects are regulated in all Land laws similarly, partially even identically.

After the transfer of the competence to the Länder by the Federalism Reform, the Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Western Pomerania, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein, and Thuringia formed a working group that drafted a common model law on the imprisonment on remand.

b) Content of the index

Societal policy with the following poles:

| LIBERTARIAN (high score) | AUTHORITARIAN (low score) |
|---|---|
| Law catered to the interests of the prisoners, granting them more rights and opportunities to develop | Law focused on security, granting prisoners fewer rights, while imposing more obligations |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|---|
| 1. General direction of penitentiary system | 1.1 Principles of penitentiary system 1.2 Separation of remand prisoners and convicted prisoners |
| 2. Labour and financial affairs | 2.1 Salary for prisoners' labour 2.2 Pocket money 2.3 Payment of operating costs |
| 3. Outside contacts | 3.1 Visits 3.2 Telephone calls 3.3 Other forms of telecommunication |
| 4. Accommodation and supply | 4.1 Right of accommodation in single room 4.2 Shopping 4.3 Recreational activities |
| 5. Security and order | 5.1 Addictive drug consumption 5.2 Use of firearms 5.3 Disciplinary measures 5.4 Proceedings upon offences and non-compliance with disciplinary measures |

1.1 Principles of penitentiary system

Principles of the penitentiary system are guidelines which the staff has to follow when dealing with remand prisoners. The Land laws enumerate the following principles (in varying numbers and combinations):

- adapting life in the remand prison to outside living conditions as closely as possible
- preventing harmful consequences of imprisonment
- recognizing suicide intentions and preventing suicides is particularly important
- fostering non-violent atmosphere, prevent attacks by other inmates
- respecting the personality and protecting the sense of honour of remand prisoners
- provision of activities inside the remand prison to allow remand prisoners to spend their time meaningfully
- taking different needs into account: gender
- taking different needs into account: age
- taking different needs into account: origin/migration background
- taking different needs into account: religion
- taking different needs into account: disability
- taking different needs into account: sexual identity
- taking different needs and conditions of life into account: no specification

These principles equal rights of the remand prisoners. The scores reflect the number of principles in the respective law:

- 0 = two principles/rights
- 1 = three principles/rights
- 2 = four principles/rights
- 3 = five principles/rights

- 4 = eight principles/rights
- 5 = ten principles/rights

1.2 Separation of remand prisoners and convicted prisoners

Conditions under which remand prisoners can be jointly accompanied with convicted prisoners without their approval:

- 0 = if required by the security or order of the remand prison, the organisation of the imprisonment in the remand prison or other important reasons (indefinitely)
- 1 = to implement a decree that secures the criminal proceedings (*'verfahrenssichernde Anordnung'*) or due to the security or order of the remand prison; furthermore as an exception if the low number of remand prisoners does not allow for a separate accommodation (indefinitely)
- 2 = to implement a decree that secures the criminal proceedings (*'verfahrenssichernde Anordnung'*) or due to the security or order of the remand prison; furthermore as an exception and only temporarily if the low number of remand prisoners does not allow for a separate accommodation
- 3 = as an exception and only temporarily if required due to the security or order of the remand prison or for other urgent reasons regarding the organisation of the imprisonment in the remand prison
- 4 = if a remand prisoner is in need of help or a threat to his/her life or health exists, or only temporarily if required for compelling reasons regarding the organisation of the imprisonment in the remand prison
- 5 = if required by the physical or mental condition of the remand prisoner
- 6 = not allowed in any case

2.1 Salary for prisoners' labour

The reference value is the so-called *Eckvergütung*, which equals a specific proportion of the mean income of all people insured in the statutory pension insurance fund in the last year.

- 0 = 5 per cent of a pre-defined reference value (*'Eckvergütung'*)
- 1 = 9 per cent of a pre-defined reference value (*'Eckvergütung'*)

2.2 Pocket money

If prisoners cannot work (through no fault of their own) or cannot be given an adequate job – and are in need (i.e. they do not receive other forms of income) –, they are allocated pocket money

- 0 = no pocket money is given
- 1 = pocket money is given as a loan that has to be paid back
- 2 = pocket money can be granted without repayment
- 3 = pocket money is granted without repayment

2.3 Payment of operating costs

The prisoner may have to cover operating costs for usage that exceeds the basic provision, e.g. for electronic devices such as stereo systems or game consoles.

- 0 = prisoners may have to cover their full operating costs
- 1 = no payment of operating costs

3.1 Visits

- 0 = at least one hour per month
- 1 = at least two hours per month; shortening to one hour per month permitted if substantial spatial, personnel-wise, or organisational reasons within the remand prison preclude the execution of the two hours per month regulation
- 2 = at least two hours per month
- 3 = at least four hours per month

3.2 Telephone calls

- 0 = remand prisoners may be allowed to make telephone calls if it does not endanger the security or order of the remand prison
- 1 = remand prisoners are allowed to make telephone calls in urgent cases unless barred by the security and order or spatial, personnel-wise, or organisational conditions of the remand prison
- 2 = remand prisoners should be allowed to make telephone calls with relatives in reasonable scope if it does not endanger the security or order of the remand prison
- 3 = remand prisoners are generally allowed to make telephone calls unless barred by the security and order or spatial, personnel-wise, or organisational conditions of the remand prison

3.3 Other forms of telecommunication

This includes email, internet and e-learning. Using these forms of telecommunication always requires the general approval of the supervisory authority.

- 0 = other forms of telecommunication prohibited (only telephone allowed)
- 1 = prison governor can allow use of other forms of telecommunication after approval by supervisory authority

4.1 Right of accommodation in single room

Remand prisoners are generally accommodated in single rooms during the resting time. Accommodation in shared rooms is only allowed as an exception under certain conditions:

- 0 = for remand prisoners that are in need of help or whose life or health is at risk, or if and so long as required by the spatial conditions of a remand prison
- 1 = for remand prisoners that are in need of help or whose life or health is at risk, or if accommodation in shared rooms appears suitable to prevent harmful consequences of imprisonment, or under other special conditions (not specified)
- 2 = for remand prisoners that are in need of help or whose life or health is at risk, or temporarily for compelling reasons
- 3 = for remand prisoners that are in need of help or whose life or health is at risk
- 4 = for remand prisoners that are in need of help or whose life or health is at risk (only if approved by the other remand prisoner that shares the room with the former), or temporarily for compelling reasons
- 5 = for remand prisoners that are in need of help or whose life or health is at risk (only if approved by the other remand prisoner that shares the room with the former)

4.2 Shopping

- 0 = only products offered by remand prison; cap of shopping expenditures (thirty-fold daily rate of the so-called *Eckvergütung* (cf. subdimension 2.1) per month)
- 1 = only products offered by remand prison; no cap of shopping expenditures
- 2 = additionally mail order trade should be allowed (larger selection of products) in justified exceptional cases; cap of shopping expenditures (twenty-fold daily rate of the so-called *Eckvergütung* per month)
- 3 = additionally mail order trade can be allowed (larger selection of products); no cap of shopping expenditures
- 4 = additionally mail order trade should be allowed (larger selection of products); no cap of shopping expenditures

4.3 Recreational activities

The laws regulate how many different types of recreational activities have to be provided to remand prisoners. They include sports, library, further education, cultural events, and opportunities to engage creatively. The scores are sorted by the number of offers:

- 0 = one type of recreational activity mandated by law
- 1 = two types of recreational activities
- 2 = three types of recreational activities
- 3 = four types of recreational activities

5.1 Addictive drug consumption

First, it is assessed whether the costs of a drug test can be imposed on the prisoner ex post if the test proves consumption of drugs. Second, we code whether reluctance to participate in a drug test is automatically considered a confession of drug consumption, which may result in disciplinary measures.

- 0 = costs can be imposed on the prisoners if tests shows consumption, reluctance to participate is automatically considered a confession of drug consumption
- 1 = costs can be imposed on the prisoners if tests shows consumption, however, reluctance to participate is not automatically considered a confession of drug consumption
- 2 = costs must not be imposed on the prisoners if tests shows consumption, yet reluctance to participate is automatically considered a confession of drug consumption
- 3 = costs must not be imposed on the prisoners if tests shows consumption, reluctance to participate is not automatically considered a confession of drug consumption

5.2 Use of firearms

- 0 = use of firearms permitted if weapon or dangerous tool is not put down when called upon to do so, in case of mutiny, prevention of prison break or to recapture escaped remand prisoners
- 1 = use of firearms permitted if weapon or dangerous tool is not put down when called upon to do so, in case of ongoing attack against the life and limb, mutiny, prevention of prison break or to recapture escaped remand prisoners
- 2 = general prohibition to use firearms against remand prisoners

5.3 Disciplinary measures

The following disciplinary measures were identified in Land laws (each Land law mandates which of them can be imposed in the respective Land):

- reprimand (*'Verweis'*)
- restriction or revocation of radio
- restriction or revocation of TV
- restriction or revocation of items for recreational activities
- restriction or revocation of reading material
- restriction or revocation of spending time with other inmates
- restriction or revocation of extended lighting of remand prison cell
- restriction or revocation of amenities/benefits
- revocation of stay in the open air
- revocation of labour (leading to the discontinuation of salary)
- expulsion from school, vocational training, further training, or advanced vocational training
- restriction of shopping or of the amount of money dispensable for shopping (*'Hausgeld'*)
- restriction of visits and communication with outside people
- reduction of labour salary
- detention in a separate room (*'Arrest'*)

The scores indicate the number of feasible disciplinary measures enumerated in a law:

- 0 = twelve disciplinary measures
- 1 = eleven disciplinary measures
- 2 = ten disciplinary measures
- 3 = nine disciplinary measures
- 4 = seven disciplinary measures

5.4 Proceedings upon offences and non-compliance with disciplinary measures

- 0 = law does not state that remand prisoners can avoid disciplinary measures by means of consensual dispute resolution
- 1 = law explicitly states that remand prisoners can avoid disciplinary measures by means of consensual dispute resolution

References:

- Brune, Ulrike/Müller, Simon, 2009: Wohin geht der Untersuchungshaftvollzug? Ein Vergleich der (beabsichtigten) landesrechtlichen Regelungen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 5, pp. 143ff.
- Höflich, Peter/Schriever, Wolfgang/Bartmeier, André, 2014: Grundriss Vollzugsrecht. Das Recht des Strafvollzugs, der Untersuchungshaft und des Jugendvollzugs. 4th ed., Berlin/Heidelberg: Springer.
- Kluth, Winfried (ed.), 2007: Föderalismusreformgesetz: Einführung und Kommentierung. Baden-Baden: Nomos.
- Köhne, Michael, 2013: Das Bayerische Untersuchungshaftvollzugsgesetz – ein Nachzügler, in: Juristische Rundschau, 1, pp. 20–22.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|--|
| BUND | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung |
| BB 2009-07-08 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft im Land Brandenburg |
| BB 2013-04-24 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Untersuchungshaft im Land Brandenburg |
| BE 2009-12-03 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft in Berlin |
| BW 2009-11-10 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Justizvollzug / Gesetz über den Justizvollzug in Baden-Württemberg |
| BY 2011-12-20 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft |
| HB 2010-03-02 | Bremisches Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft |
| HE 2010-07-06 | Hessisches Untersuchungshaftvollzugsgesetz |
| HH 2009-12-15 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft |
| HH 2013-05-21 | Gesetz über den Vollzug der Sicherungsverwahrung und zur Änderung weiterer Gesetze |
| MV 2009-12-17 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft in Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2007-12-14 | Gesetzes zur Neuregelung des Justizvollzuges in Niedersachsen |
| NW 2009-10-27 | Gesetz zur Regelung des Vollzugs der Untersuchungshaft in Nordrhein-Westfalen |
| RP 2009-09-15 | Landesuntersuchungshaftvollzugsgesetz |
| RP 2013-05-08 | Landesgesetz zur Weiterentwicklung von Justizvollzug, Sicherungsverwahrung und Datenschutz |
| SH 2011-12-16 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft in Schleswig-Holstein - Untersuchungshaftvollzugsgesetz |
| SL 2009-07-01 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft im Saarland |
| SL 2013-04-24 | Gesetz Nr. 1804 zur Neuregelung des Vollzuges der Freiheitsstrafe im Saarland |
| SN 2010-12-14 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft im Freistaat Sachsen sowie zur Änderung weiterer Gesetze |
| SN 2013-05-16 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und des Strafarrêts im Freistaat Sachsen sowie zur Änderung weiterer Gesetze |
| ST 2010-03-22 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft in Sachsen-Anhalt |
| TH 2009-07-08 | Thüringer Untersuchungshaftvollzugsgesetz |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1.1 | 1.2 | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | 5.4 | Total |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| BUND | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1.061 |
| BB 2009-07-08 | 2 | 1 | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.731 |
| BB 2013-04-24 | 5 | 1 | 1 | 3 | 0 | 3 | 0 | 1 | 4 | 1 | 3 | 0 | 2 | 4 | 0 | 3.100 |
| BE 2009-12-03 | 2 | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2.425 |
| BW 2009-11-10 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 3 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1.192 |
| BY 2011-12-20 | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 0 | 2 | 0 | 1.797 |
| HB 2010-03-02 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2.192 |
| HE 2010-07-06 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 3 | 0 | 1.657 |
| HH 2009-12-15 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 0 | 5 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 2.293 |
| HH 2013-05-21 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 5 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 2.626 |
| MV 2009-12-17 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.881 |
| NI 2007-12-14 | 0 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 1.446 |
| NW 2009-10-27 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 3 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 3 | 0 | 1.621 |
| RP 2009-09-15 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.992 |
| RP 2013-05-08 | 4 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 1 | 4 | 4 | 3 | 0 | 2 | 3 | 1 | 3.326 |
| SH 2011-12-16 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.519 |
| SL 2009-07-01 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.992 |
| SL 2013-04-24 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 1 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2.325 |
| SN 2010-12-14 | 1 | 6 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | 0 | 2.719 |
| SN 2013-05-16 | 1 | 6 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 3 | 2 | 0 | 2 | 4 | 1 | 2.844 |
| ST 2010-03-22 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2.129 |
| TH 2009-07-08 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.992 |

Note:
1.1 = Principles of penitentiary system, 1.2 = Separation of remand prisoners and convicted prisoners, 2.1 = Salary for prisoners' labour, 2.2 = Pocket money, 2.3 = Payment of operating costs, 3.1 = Visits, 3.2 = Telephone calls, 3.3 = Other forms of telecommunication, 4.1 = Right of accommodation in single room, 4.2 = Shopping, 4.3 = Recreational activities, 5.1 = Addictive drug consumption, 5.2 = Use of firearms, 5.3 = Disciplinary measures, 5.4 = Proceedings upon offences and non-compliance with disciplinary measures.

K.4.2 Index 'Penitentiary system / Adolescents'

a) The new scope of the Länder

The penitentiary system of adolescents belonged to the concurrent federal legislation prior to the Federalism Reform according to Art. 74 par. 1 no. 1 Basic Law. However, there was no separate federal law specifically regulating the penitentiary system of adolescents. Instead, the federal law on the penitentiary system in general included special provisions for adolescent prisoners. Moreover, below the level of laws, the federal 'Uniform Administrative Provisions for the Penitentiary System of Adolescents' were issued (*Bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften für den Jugendstrafvollzug*). This 'lawless' situation was ruled unconstitutional by the Federal Constitutional Court shortly prior to the entry into force of the Federalism Reform (2 BvR 1673/04 and 2 BvR 2402/04, 31.05.2006). The Court demanded a separate law, catered to the specific requirements of adolescent prisoners. Therefore, all Länder were obliged after the reform to pass separate laws on the penitentiary system of adolescents. Yet, the court decision did not limit the freedom of legal arrangement of the Länder as it did not issue any substantial stipulations. The Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Bremen, Mecklenburg-Western Pomerania, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein, and Thuringia coordinated their law making and drafted a common model law on the penitentiary system of adolescents.

This competence includes defining the rights and duties of adolescent prisoners during the execution of the sentence, such as the general direction of the penitentiary system (aims and principles for dealing with adolescent prisoners), defining outside contacts (e.g. visits, telephone calls), and accommodation (cell, catering, recreational time). As with the penitentiary system for adults, the penitentiary system of adolescents is strongly connected to basic rights. Therefore, any legislator (be it at the federal or Land level) is constrained by court judicature which sets standards in a significant number of aspects of the policy (Kluth 2007: 176). Examples include the unlimited right of correspondence with people outside prison, the access to newspapers and broadcasting, and the freedom of worship. Moreover, prisoners have the right to spend their recreational time with other inmates and to receive health care similar to the provision by statutory health insurances funds with respective cost sharing. Yet, prisoners' rights are limited with regard to the surveillance of communication with outside people, special security measures, the use of force, and others. These aspects are regulated in all Land laws similarly, partially even identically. Contrary to the penitentiary system of adults, the following aspects are also regulated identically in all Land laws (although not mandated by court decisions) and are thus excluded from the index: no Land law requires adolescent prisoners to work. Instead, each Land law mandates that adolescent prisoners participate in either education, training, labour, work therapy, or the like. Adolescent prisoners can be accommodated in shared flats according to all Land laws. Finally, the granting of long-term leave to adolescent prisoners is not contingent on specified quantifiable characteristics throughout all Land laws.

b) Content of the index

Societal policy with the following poles:

| LIBERTARIAN (high score) | AUTHORITARIAN (low score) |
|---|---|
| Law catered to the interests of the adolescent prisoners, granting them more rights and opportunities to develop and reintegrate into society | Law focused on security of the public and punishment, granting adolescent prisoners fewer rights, while imposing more obligations |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|---|
| 1. General direction of penitentiary system | 1.1 Aims of penitentiary system 1.2 Principles of penitentiary system 1.3 Duty of adolescent prisoners to cooperate and participate 1.4 Separation of adolescent and adult prisoners |
| 2. Labour and financial affairs | 2.1 Leave of absence 2.2 Pocket money 2.3 Contribution towards detention costs 2.4 Payment of operating costs |
| 3. Outside contacts and social rehabilitation measures | 3.1 Type of execution of prison sentence 3.2 Medical treatment for social rehabilitation 3.3 Visits 3.4 Long-term leave towards the end of the sentence 3.5 Telephone calls 3.6 Other forms of telecommunication |
| 4. Accommodation and supply | 4.1 Right of accommodation in single room 4.2 Shopping 4.3 Recreational activities 4.4 Sports 4.5 Stay in the open air 4.6 Clothing |
| 5. Security and order | 5.1 Addictive drug consumption 5.2 Use of firearms 5.3 Disciplinary measures |

1.1 Aims of penitentiary system

Penitentiary systems can be organised according to two aims: social rehabilitation and security of the public. The last one follows the 'traditional' conception of penitentiary systems. It emphasises the punishment for the wrong committed and the protection of the general public from further crime by separating the offenders from society in prisons. The 'modern' conception of the penitentiary system underscores resocialisation. That means that the development of the adolescent prisoners should be supported during their time in prison in order to allow them to reintegrate into society after release.

- 0 = protection of the public is at least equally important as social rehabilitation
- 1 = social rehabilitation is defined as a more important aim than the protection of the public
- 2 = only social rehabilitation is defined as aim

1.2 Principles of penitentiary system

Principles of the penitentiary system are guidelines which the staff has to follow when dealing with adolescent prisoners. The Land laws enumerate the following principles (in varying numbers and combinations):

- adapting life in prison to outside living conditions as closely as possible
- preventing harmful consequences of imprisonment
- focussing the execution of the sentence on reintegrating adolescent prisoners in a life in freedom
- empowering to an independent life management while respecting the rights of others
- engaging of adolescent prisoners with their committed crimes
- strengthening the connection of adolescent prisoners to social and outside life
- respecting the personality of the adolescent prisoner
- maintaining and support the self-reliance of adolescent prisoners
- fostering non-violent atmosphere, prevent attacks by other inmates
- learning with and from peers and taking responsibility for matters of common interest
- willingness, participation, and progress of adolescent prisoners should be recognised and rewarded in performance-based activities, recreational activities, opportunities for (outside) contacts, leave (*'Vollzugsöffnung'*), etc.
- taking different needs into account: gender
- taking different needs into account: age
- taking different needs into account: origin/migration background
- taking different needs into account: religion
- taking different needs into account: disability
- taking different needs into account: sexual identity
- taking different needs into account: level of development and educational needs

These principles equal rights of the adolescent prisoners. The scores reflect the number of principles in the respective law:

- 0 = three principles/rights
- 1 = four principles/rights
- 2 = five principles/rights
- 3 = seven principles/rights
- 4 = eight principles/rights
- 5 = fourteen principles/rights
- 6 = sixteen principles/rights

1.3 Duty of adolescent prisoners to cooperate and participate

- 0 = adolescent prisoner is obliged to cooperate and participate in activities in order to fulfil the aim of the execution of the sentence
- 1 = no duty to cooperate or participate in such activities

1.4 Separation of adolescent and adult prisoners

- 0 = joint accommodation of adolescent and adult prisoners is allowed for urgent reasons regarding the organisation of the prison
- 1 = joint accommodation of adolescent and adult prisoners is allowed if the low number of prisoners does not allow for a separate accommodation and the joint accommodation does not endanger the aim of the penitentiary system
- 2 = joint accommodation of adolescent and adult prisoners is prohibited

2.1 Leave of absence

- 0 = at most twenty holidays per year
- 1 = at most twenty-one holidays per year
- 2 = at most twenty-four holidays per year
- 3 = at most twenty-six holidays per year
- 4 = at most twenty-eight holidays per year
- 5 = at most thirty holidays per year
- 6 = at most thirty-six holidays per year

2.2 Pocket money

- 0 = no minimum amount defined, vague term of 'appropriate sum'
- 1 = fixed, 14 per cent of a pre-defined reference value (*Eckvergütung*), which equals a specific proportion of the mean income of all people insured in the statutory pension insurance fund in the last year

2.3 Contribution towards detention costs

- 0 = under certain circumstances adolescent prisoners may have to contribute towards detention costs
- 1 = adolescent prisoners do not contribute towards detention costs

2.4 Payment of operating costs

The adolescent prisoner may have to cover operating costs for usage that exceeds the basic provision, e.g. for electronic devices such as stereo systems or game consoles.

- 0 = adolescent prisoners may have to partially pay the operating costs beyond the basic provision
- 1 = no payment of operating costs

3.1 Type of execution of prison sentence

The 'open prison' model differs from the 'closed prison' model as the former has no or only reduced precautions against prison breaks. 'Open prison' means that the adolescent prisoners can move freely inside the prison, while in 'closed prisons' the private rooms of the adolescent prisoners are usually locked and only opened for certain periods. Furthermore, 'open prisons' allow working outside the prison and different forms of leave.

- 0 = 'closed prison' is regular form of execution of prison sentence
- 1 = both types of execution of prison sentence are equal
- 2 = 'open prison' is regular form of execution of prison sentence

3.2 Medical treatment for social rehabilitation

Medical treatment for social rehabilitation mostly refers to operations, e.g. to eliminate defacing malformations or to remove tattoos on visible parts of the body

- 0 = no medical treatment for social rehabilitation
- 1 = medical treatment for social rehabilitation available, fully paid by adolescent prisoner
- 2 = medical treatment for social rehabilitation available, partially paid by adolescent prisoner

3.3 Visits

- 0 = at least one hour per month
- 1 = at least four hours per month
- 2 = at least six hours per month

3.4 Long-term leave towards the end of the sentence

Long-term leave at the end of the sentence aims at supporting the upcoming transition to a 'normal', crime free life in society. The values of the indicators reflect the maximum length of long-term leave.

- 0 = up to one week
- 1 = up to two weeks
- 2 = up to one month
- 3 = up to four months
- 4 = up to six months

3.5 Telephone calls

- 0 = can be allowed in urgent cases
- 1 = can generally be allowed (i.e. also in non-urgent cases)
- 2 = should be allowed in urgent cases

3.6 Other forms of telecommunication

This includes email, internet, and e-learning. Using these forms of telecommunication always requires the general approval of the supervisory authority.

- 0 = other forms of telecommunication prohibited (only telephone allowed)
- 1 = prison governor can allow use of other forms of telecommunication after approval by supervisory authority

4.1 Right of accommodation in single room

- 0 = accommodation in shared rooms (without approval of adolescent prisoner) allowed indefinitely if required by the spatial conditions of the prison or for promotional and educational reasons
- 1 = general right to live in single room; indefinite accommodation in shared rooms (without approval of adolescent prisoner) allowed only if adolescent prisoner is in need of help or a threat to his/her life or health exists

4.2 Shopping

- 0 = only products offered by prison
- 1 = additionally mail order trade can be allowed (larger selection of products) in justified exceptional cases
- 2 = additionally mail order trade can generally be allowed (larger selection of products)
- 3 = additionally mail order trade should be allowed (larger selection of products)

4.3 Recreational activities

The laws regulate how many different types of recreational activities have to be provided to the adolescent prisoners. They include sports, (media) library, further education, cultural events, and opportunities to engage creatively. The scores are sorted by the number of offers:

- 0 = one type of recreational activity mandated by law
- 1 = two types of recreational activities
- 2 = three types of recreational activities
- 3 = four types of recreational activities
- 4 = five types of recreational activities

4.4 Sports

- 0 = no minimum time guaranteed for sports
- 1 = at least two hours per week for sports
- 2 = at least three hours per week for sports
- 3 = at least four hours per week for sports

4.5 Stay in the open air

- 0 = at least one hour per week stay in the open air
- 1 = at least one hour per week stay in the open air, two hours on work-free days

4.6 Clothing

- 0 = law mandates wearing prison uniform in general, prison governor can allow wearing personal clothes in some circumstances
- 1 = not regulated by the law, prison governor can freely decide
- 2 = law mandates wearing personal clothes, prison governor decides which adolescent prisoners in which prison areas have to wear prison uniform

5.1 Addictive drug consumption

First, it is assessed whether the costs of a drug test can be imposed on the adolescent prisoner ex post if the test proves consumption of drugs. Second, we code whether reluctance to participate in a drug test is automatically considered a confession of drug consumption, which may result in disciplinary measures.

- 0 = costs can be imposed on the adolescent prisoners if tests shows consumption, reluctance to participate is automatically considered a confession of drug consumption
- 1 = costs can be imposed on the adolescent prisoners if tests shows consumption, however, reluctance to participate is not automatically considered a confession of drug consumption
- 2 = costs must not be imposed on the adolescent prisoners if tests shows consumption, yet reluctance to participate is automatically considered a confession of drug consumption
- 3 = costs must not be imposed on the adolescent prisoners if tests shows consumption, reluctance to participate is not automatically considered a confession of drug consumption

5.2 Use of firearms

- 0 = use of firearms permitted if weapon or dangerous tool is not put down when called upon to do so, in case of mutiny, prevention of prison break or to recapture escaped remand prisoners
- 1 = use of firearms permitted if weapon or dangerous tool is not put down when called upon to do so, and in case of mutiny
- 2 = use of firearms permitted only in case of attack against the life and limb
- 3 = general prohibition to use firearms against adolescent prisoners

5.3 Disciplinary measures

The following disciplinary measures were identified in Land laws (each Land law mandates which of them can be imposed in the respective Land):

- reprimand (*'Verweis'*)
- restriction or revocation of radio
- restriction or revocation of TV
- restriction or revocation of items for recreational activities
- restriction or revocation of reading material
- restriction or revocation of spending time with other inmates
- restriction of shopping or of the amount of money dispensable for shopping (*'Hausgeld'*)
- reduction of labour salary
- revocation of labour (leading to the discontinuation of salary)
- restriction of visits and communication with outside people
- restriction or revocation of leave
- revocation of a reward or recognition
- detention in a separate room (*'Arrest'*)

The scores indicate the number of feasible disciplinary measures enumerated in a law:

- 0 = ten disciplinary measures
- 1 = eight disciplinary measures
- 2 = seven disciplinary measures

- 3 = six disciplinary measures
- 4 = five disciplinary measures
- 5 = four disciplinary measures

References:

Dünkel, Frieder/Geng, Bernd/Morgenstern, Christine, 2010: Rechtstatsächliche Analysen, aktuelle Entwicklungen und Problemlagen des Strafvollzugs in Deutschland, <https://www.bpb.de/system/files/pdf/5P6XI7.pdf> (last accessed 10.08.2011).

Eisenberg, Ulrich, 2008: Jugendstrafvollzugsgesetze der Bundesländer – eine Übersicht, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, pp. 250–262.

Haupt, Wolfgang, 2010 Die Strafvollzugsgesetze der Länder – Eine erste Bewertung. Stellungnahme des Arbeitskreises kritischer Strafvollzug e.V., Münster.

Höflich, Peter/Schriever, Wolfgang/Bartmeier, André, 2014: Grundriss Vollzugsrecht. Das Recht des Strafvollzugs, der Untersuchungshaft und des Jugendvollzugs. 4th ed., Berlin/Heidelberg: Springer.

Kluth, Winfried (ed.), 2007: Föderalismusreformgesetz: Einführung und Kommentierung. Baden-Baden: Nomos.

Köhne, Michael, 2009: 3 Landesstrafvollzugsgesetze – Beiträge zum „Wettbewerb der Schabigkeit“?, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, pp. 130–133.

Ostendorf, Heribert, 2008: Jugendstrafvollzugsgesetze: Neue Gesetze – neue Perspektiven?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1, pp. 14–18.

Pock, Martin, 2009: Die Auswirkungen der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Walkenhorst, Philipp, 2010: Jugendstrafvollzug, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 7, pp. 22–28.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|---|
| BUND | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung |
| BB 2007-12-18 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe im Land Brandenburg |
| BB 2013-04-24 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Untersuchungshaft im Land Brandenburg |
| BE 2007-12-15 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Berlin |
| BW 2007-07-03 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Baden-Württemberg |
| BW 2009-11-10 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Justizvollzug |
| BY 2007-12-10 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung |
| HB 2007-03-27 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe im Land Bremen |
| HE 2007-11-19 | Hessisches Jugendstrafvollzugsgesetz |
| HE 2010-06-28 | Gesetz zur Schaffung und Änderung hessischer Vollzugsgesetze |
| HE 2013-03-05 | Zweites Gesetz zur Schaffung und Änderung hessischer Vollzugsgesetze |
| HH 2007-12-14 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung |
| HH 2009-07-14 | Gesetz zur Überarbeitung des Hamburgischen Strafvollzugsrechts und zum Erlass eines Hamburgischen Jugendstrafvollzugsgesetzes |
| HH 2013-05-21 | Gesetz über den Vollzug der Sicherungsverwahrung und zur Änderung weiterer Gesetze |
| MV 2007-12-14 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe |
| NI 2007-12-14 | Gesetzes zur Neuregelung des Justizvollzuges in Niedersachsen |
| NW 2007-11-20 | Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges in Nordrhein-Westfalen |
| RP 2007-12-03 | Landesjugendstrafvollzugsgesetz |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|---|
| RP 2013-05-08 | Landesgesetz zur Weiterentwicklung von Justizvollzug, Sicherungsverwahrung und Datenschutz |
| SH 2007-12-19 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Schleswig-Holstein |
| SL 2007-10-30 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe |
| SL 2013-04-24 | Gesetz Nr. 1804 zur Neuregelung des Vollzuges der Freiheitsstrafe im Saarland |
| SN 2007-12-12 | Sächsisches Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe |
| SN 2013-05-16 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und des Strafarrests im Freistaat Sachsen sowie zur Änderung weiterer Gesetze |
| ST 2007-12-07 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Sachsen-Anhalt |
| TH 2007-12-20 | Thüringer Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe |

d) Overview of index scores

| Land – Law | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 1.4 | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 2.4 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 3.5 | 3.6 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | 4.4 | 4.5 | 4.6 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | Total |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| BUND | 2 | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 1.958 |
| BB 2007-12-18 | 1 | 4 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.033 |
| BB 2013-04-24 | 1 | 6 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 4 | 2.808 |
| BE 2007-12-15 | 1 | 4 | 0 | 1 | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 2.992 |
| BW 2007-07-03 | 0 | 4 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 1 | 2.233 |
| BW 2009-11-10 | 0 | 4 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 1 | 2.067 |
| BY 2007-12-10 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1.219 |
| HB 2007-03-27 | 1 | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 3 | 3 | 2.533 |
| HE 2007-11-19 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2.275 |
| HE 2010-06-28 | 1 | 3 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2.067 |
| HE 2013-03-05 | 1 | 3 | 0 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2.108 |
| HH 2007-12-14 | 0 | 1 | 0 | 2 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1.706 |
| HH 2009-07-14 | 1 | 4 | 0 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2.478 |
| HH 2013-05-21 | 1 | 4 | 0 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2.644 |
| MV 2007-12-14 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 2.436 |
| NI 2007-12-14 | 1 | 2 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 4 | 2 | 1 | 1 | 0 | 3 | 2 | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2.122 |
| NW 2007-11-20 | 1 | 3 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.075 |
| RP 2007-12-03 | 1 | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 2.408 |
| RP 2013-05-08 | 1 | 5 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 2.564 |
| SH 2007-12-19 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.158 |
| SL 2007-10-30 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.158 |
| SL 2013-04-24 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.325 |
| SN 2007-12-12 | 1 | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 2 | 3 | 3 | 0 | 0 | 3 | 3 | 3 | 2.769 |
| SN 2013-05-16 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 | 3 | 0 | 1 | 0 | 3 | 5 | 2.861 |
| ST 2007-12-07 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 2 | 2.342 |
| TH 2007-12-20 | 1 | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.033 |

Note:
1.1 = Aims of penitentiary system, 1.2 = Principles of penitentiary system, 1.3 = Duty of adolescent prisoners to cooperate and participate, 1.4 = Separation of adolescent and adult prisoners, 2.1 = Leave of absence, 2.2 = Pocket money, 2.3 = Contribution towards detention costs, 2.4 = Payment of operating costs, 3.1 = Type of execution of prison sentence, 3.2 = Medical treatment for social rehabilitation, 3.3 = Visits, 3.4 = Long-term leave towards the end of the sentence, 3.5 = Telephone calls, 3.6 = Other forms of telecommunication, 4.1 = Right of accommodation in single room, 4.2 = Shopping, 4.3 = Recreational activities, 4.4 = Sports, 4.5 = Stay in the open air, 4.6 = Clothing, 5.1 = Addictive drug consumption, 5.2 = Use of firearms, 5.3 = Disciplinary measures.

K.4.3 Index ‘Penitentiary system / Adults’

a) The new scope of the Länder

The penitentiary system of adults belonged to the concurrent federal legislation prior to the Federalism Reform according to Art. 74 par. 1 no. 1 Basic Law. This competence includes defining the rights and duties of prisoners during the execution of the sentence, such as the general direction of the penitentiary system (aims and principles for dealing with prisoners), defining outside contacts (e.g. visits, telephone calls), and accommodation (cell, catering, recreational time). The penitentiary system of adults was comprehensively regulated for the first time in 1976 by federal law. This law laid out precise guidelines to the Länder so that the new scope of the Länder after the Federalism Reform is broad.

However, the penitentiary system of adults is strongly connected to basic rights. Therefore, any legislator (be it at the federal or Land level) is constrained by court judicature which sets standards in a significant number of aspects of the policy (Kluth 2007: 176). Examples include the unlimited right of correspondence with people outside prison, the access to newspapers and broadcasting, and the freedom of worship. Moreover, prisoners have the right to spend their recreational time with other inmates and to receive health care similar to the provision by statutory health insurances funds with respective cost sharing. Yet, prisoners’ rights are limited with regard to the surveillance of communication with outside people, special security measures, the use of force, and others. These aspects are regulated in all Land laws similarly, partially even identically.

After the transfer of the competence to the Länder by the Federalism Reform the Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Western Pomerania, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein, and Thuringia formed a working group that drafted a common model law on the penitentiary system of adults.

b) Content of the index

Societal policy with the following poles:

| LIBERTARIAN (high score) | AUTHORITARIAN (low score) |
|--|--|
| Law catered to the interests of the prisoners, granting them more rights and opportunities to develop and reintegrate into society | Law focused on security of the public and punishment, granting prisoners fewer rights, while imposing more obligations |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|---|
| 1. General direction of penitentiary system | 1.1 Aims of penitentiary system 1.2 Principles of penitentiary system 1.3 Duty of prisoners to cooperate and participate |
| 2. Labour and financial affairs | 2.1 Labour duty 2.2 Leave of absence 2.3 Salary for prisoners' labour 2.4 Pocket money 2.5 Payment of operating costs |
| 3. Outside contacts and social rehabilitation measures | 3.1 Type of execution of prison sentence 3.2 Long-term leave during the sentence 3.3 Long-term leave towards the end of the sentence 3.4 Visits 3.5 Telephone calls 3.6 Other forms of telecommunication |
| 4. Accommodation and supply | 4.1 Right of accommodation in single room 4.2 Opportunity to accommodate prisoners in shared flats 4.3 Catering 4.4 Shopping 4.5 Recreational activities |
| 5. Security and order | 5.1 Addictive drug consumption 5.2 Disciplinary measures 5.3 Proceedings upon offences and non-compliance with disciplinary measures |

1.1 Aims of penitentiary system

Penitentiary systems can be organised according to two aims: social rehabilitation and security of the public. The last one follows the 'traditional' conception of penitentiary systems. It emphasises the punishment for the wrong committed and the protection of the general public from further crime by separating the offenders from society in prisons. The 'modern' conception of the penitentiary system underscores resocialisation. That means that the development of the prisoners should be supported during their time in prison in order to allow them to reintegrate into society after release.

- 0 = protection of the public and social rehabilitation are defined as equally important
- 1 = social rehabilitation is defined as a more important aim than the protection of the public
- 2 = only social rehabilitation is defined as aim

1.2 Principles of penitentiary system

Principles of the penitentiary system are guidelines which the staff has to follow when dealing with prisoners. The Land laws enumerate the following principles (in varying numbers and combinations):

- adapting life in prison to outside living conditions as closely as possible
- preventing harmful consequences of imprisonment
- focussing the execution of the sentence on reintegrating prisoners in a life in freedom
- engaging of prisoners with their committed crimes
- strengthening the connection of prisoners to social and outside life, with involvement of outside people
- respecting the personality of the prisoner
- maintaining and support the self-reliance of prisoners
- fostering non-violent atmosphere, prevent attacks by other inmates
- taking different needs into account: gender
- taking different needs into account: age
- taking different needs into account: origin/migration background
- taking different needs into account: religion
- taking different needs into account: disability
- taking different needs into account: sexual identity

These principles equal rights of the prisoners. The scores reflect the number of principles in the respective law:

- 0 = three principles/rights
- 1 = six principles/rights
- 2 = seven principles/rights
- 3 = nine principles/rights
- 4 = ten principles/rights
- 5 = eleven principles/rights
- 6 = twelve principles/rights

1.3 Duty of prisoners to cooperate and participate

- 0 = prisoner is obliged to cooperate and participate in activities in order to fulfil the aim of the execution of the sentence
- 1 = prisoner shall cooperate and participate in activities in order to fulfil the aim of the execution of the sentence
- 2 = no duty to cooperate or participate in such activities

2.1 Labour duty

The labour duty relates to a job (in selected cases outside the prison) or an assigned task such as working in a prison business. It can be substituted by pursuing (further) education.

- 0 = labour or (further) education duty for prisoners
- 1 = no education or labour duty for prisoners

2.2 Leave of absence

We differentiate when leave of absence can be granted for the first time (waiting period after beginning of sentence) and how many days are given.

- 0 = leave of absence after waiting period of one year + nine days
- 1 = leave of absence after waiting period of one year + twelve days
- 2 = leave of absence after waiting period of six months + ten days
- 3 = leave of absence after waiting period of six months + eleven days

2.3 Salary for prisoners' labour

The reference value is the so-called *Eckvergütung*, which equals a specific proportion of the mean income of all people insured in the statutory pension insurance fund in the last year.

- 0 = no minimum amount defined by law
- 1 = at least 60 per cent of a pre-defined reference value (*'Eckvergütung'*)
- 2 = less than 75 per cent of a pre-defined reference value (*'Eckvergütung'*) is only allowed if work performance does not meet minimum standards
- 3 = at least 75 per cent of a pre-defined reference value (*'Eckvergütung'*)

2.4 Pocket money

If prisoners cannot work (through no fault of their own) or cannot be given an adequate job – and are in need (i.e. they do not receive other forms of income) –, they are allocated pocket money

- 0 = no minimum amount defined, vague term of 'appropriate sum'
- 1 = fixed, 14 per cent of a pre-defined reference value (*'Eckvergütung'*, see indicator 2.3)

2.5 Payment of operating costs

The prisoner may have to cover operating costs for usage that exceeds the basic provision, e.g. for electronic devices such as stereo systems or game consoles.

- 0 = prisoners may have to cover their full operating costs
- 1 = 'appropriate' cost sharing
- 2 = no payment of operating costs

3.1 Type of execution of prison sentence

The 'open prison' model differs from the 'closed prison' model as the former has no or only reduced precautions against prison breaks. 'Open prison' means that the prisoners can move freely inside the prison, while in 'closed prisons' the private rooms of the prisoners are usually locked and only opened for certain periods. Furthermore, 'open prisons' allow working outside the prison and different forms of leave.

- 0 = 'closed prison' is regular form of execution of prison sentence
- 1 = the two types of execution of prison sentence are equal
- 2 = 'open prison' is regular form of execution of prison sentence

3.2 Long-term leave during the sentence

Long-term leave is one form of easing detention conditions. The prisoner can leave the prison for several days (including the nights), e.g. to visit his/her family during the weekend. These forms of easing detention conditions aim at reintegrating the prisoner into society in the long run. The values of this indicator reflect first whether a maximum number of days of leave is defined in the law and second in which period of the sentence in prison long-term leave may be granted.

- 0 = maximum number of days defined + after at least six months in prison but no earlier than eighteen months prior to release
- 1 = maximum number of days defined + after at least six months in prison but no earlier than twenty-four months prior to release
- 2 = maximum number of days defined + after at least six months in prison
- 3 = maximum number of days defined + no requirement regarding timing
- 4 = maximum number of days not defined + after at least six months in prison
- 5 = maximum number of days not defined + no requirement regarding timing

3.3 Long-term leave towards the end of the sentence

Long-term leave at the end of the sentence aims at supporting the upcoming transition to a 'normal', crime free life in society. The values of the indicator reflect the maximum length of long-term leave.

- 0 = up to seven days
- 1 = up to three months
- 2 = up to six months

3.4 Visits

Only private visits are assessed here, not visits of the attorney. Long-term visits are unsupervised visits by partners and family members over several hours.

- 0 = at least one hour per month
- 1 = at least one hour per month + long-term visits are allowed
- 2 = at least two hours per month + two additional hours for children under fourteen years + long-term visits are allowed
- 3 = at least two hours per month + two additional hours for children under eighteen years + long-term visits are allowed
- 4 = at least four hours per month + long-term visits are allowed

3.5 Telephone calls

- 0 = can be allowed in urgent cases
- 1 = can generally be allowed (i.e. also in non-urgent cases)
- 2 = should be allowed in urgent cases

3.6 Other forms of telecommunication

This includes email, internet, and e-learning. Using these forms of telecommunication always requires the general approval of the supervisory authority.

- 0 = other forms of telecommunication prohibited (only telephone allowed)
- 1 = prison governor can allow use of other forms of telecommunication after approval by supervisory authority

4.1 Right of accommodation in single room

- 0 = right to live in single room depends on availability of rooms
- 1 = unrestricted right to live in single room in 'closed prisons', however right to live in single room in 'open prisons' depends on availability of rooms
- 2 = unrestricted right to live in single room

4.2 Opportunity to accommodate prisoners in shared flats

In shared flats (*Wohngruppen*) several prisoners live together in a flat, usually with a shared bathroom and kitchen. This accommodation resembles living outside prisons so that occupants can learn good social behaviour.

- 0 = accommodation exclusively in 'usual' rooms
- 1 = law allows for shared flats to be set up

4.3 Catering

- 0 = special catering only for religious or medical reasons
- 1 = in addition: special catering of vegetarian food

4.4 Shopping

- 0 = only products offered by prison, products include only food, drink, tobacco, and cosmetics
- 1 = only products offered by prison, almost no restriction on products by law
- 2 = additionally mail order trade allowed (larger selection of products)

4.5 Recreational activities

The laws regulate how many different types of recreational activities have to be provided to the prisoners. They include sports, library, further education, cultural events, and opportunities to engage creatively. The scores are sorted by the number of offers:

- 0 = one type of recreational activity mandated by law
- 1 = two types of recreational activities
- 2 = four types of recreational activities
- 3 = five types of recreational activities

5.1 Addictive drug consumption

First, it is assessed whether the costs of a drug test can be imposed on the prisoner ex post if the test proves consumption of drugs. Second, we code whether reluctance to participate in a drug test is automatically considered a confession of drug consumption, which may result in disciplinary measures.

- 0 = costs can be imposed on the prisoners if tests shows consumption, reluctance to participate is automatically considered a confession of drug consumption
- 1 = costs can be imposed on the prisoners if tests shows consumption, however, reluctance to participate is not automatically considered a confession of drug consumption
- 2 = costs must not be imposed on the prisoners if tests shows consumption, yet reluctance to participate is automatically considered a confession of drug consumption
- 3 = costs must not be imposed on the prisoners if tests shows consumption, reluctance to participate is not automatically considered a confession of drug consumption

5.2 Disciplinary measures

The following disciplinary measures were identified in Land laws (each Land law mandates which of them can be imposed in the respective Land):

- reprimand (*'Verweis'*)
- restriction or revocation of radio
- restriction or revocation of TV
- restriction or revocation of items for recreational activities
- restriction or revocation of reading material
- restriction or revocation of spending time with other inmates
- restriction of shopping or of the amount of money dispensable for shopping (*'Hausgeld'*)
- reduction of labour salary
- revocation of labour (leading to the discontinuation of salary)
- restriction of visits and communication with outside people
- restriction or revocation of leave
- detention in a separate room (*'Arrest'*)

The scores indicate the number of feasible disciplinary measures enumerated in a law:

- 0 = ten disciplinary measures
- 1 = nine disciplinary measures
- 2 = eight disciplinary measures
- 3 = seven disciplinary measures
- 4 = six disciplinary measures

5.3 Proceedings upon offences and non-compliance with disciplinary measures

The scores indicate how much prisoners are involved in the examination and which opportunities they have to avoid disciplinary measures (e.g. by redemption).

- 0 = minimal requirements: establishing the facts and circumstances, hearing of prisoner, oral explanation of the decision by the prison governor to the prisoner, followed by written note including short justification
- 1 = requirements in addition to '0': explicit duty to inform the prisoner about the charged offences and his/her right (not) to comment, consultation of staff involved in the prisoner's therapy in case of serious offences, investigation of incriminating and exculpatory material, documentation of prisoner's statement and results of investigation, prisoner can comment on investigation results
- 2 = requirement in addition to '0' and '1': prisoner can avoid disciplinary measures by means of consensual dispute resolution in appropriate cases

References:

- Dünkel, Frieder/Geng, Bernd/Morgenstern, Christine, 2010: Rechtstatsächliche Analysen, aktuelle Entwicklungen und Problemlagen des Strafvollzugs in Deutschland, <https://www.bpb.de/system/files/pdf/5P6XI7.pdf> (last accessed 10.08.2011).
- Fruhner, Frank-Michael, 2008: Strafvollzug im Umbruch. Stand und Perspektiven der Reformgesetzgebung zum Strafvollzug, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 357–359.
- Haupt, Wolfgang, 2010: Die Strafvollzugsgesetze der Länder – Eine erste Bewertung der bislang in Kraft getretenen Neuregelungen, Stellungnahme des Arbeitskreises kritischer Strafvollzug e.V., Münster, <https://www.aks-ev.net> (last accessed 10.08.2011).
- Höflich, Peter/Schriever, Wolfgang/Bartmeier, André, 2014: Grundriss Vollzugsrecht. Das Recht des Strafvollzugs, der Untersuchungshaft und des Jugendvollzugs. 4th ed., Berlin/Heidelberg: Springer.
- Kinzig, Jörg/Steinhilber, Benjamin, 2008: Der Strafvollzug in der Hand der Bundesländer: Entwicklung und erste Auswirkungen einer (mutmaßlich missglückten) Reform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (ed.): Jahrbuch des Föderalismus, Baden-Baden: Nomos, pp. 188–203.
- Kluth, Winfried (ed.), 2007: Föderalismusreformgesetz: Einführung und Kommentierung. Baden-Baden: Nomos.
- Köhne, Michael, 2009: 3 Landesstrafvollzugsgesetze – Beiträge zum „Wettbewerb der Schäbigkeit“?, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, 3, pp. 130–133.
- Kreuzer, Arthur, 2006: 30 Jahr Strafvollzugsgesetz – Wie steht es um den Strafvollzug? In: Zeitschrift für Strafvollzug, 3, pp. 136–144.
- Laubenthal, Klaus, 2015: Strafvollzug, 7th ed., Heidelberg u.a.: Springer.
- Pock, Martin, 2009: Die Auswirkungen der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena (not published).
- 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, 25: 2, pp. 193–209.
- Ullmann, Mareike E., 2012: Länderstrafvollzugsgesetze im Vergleich. Eine Analyse auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Strafrecht in Forschung und Praxis, Band 229, Hamburg: Verlag Dr. Kovac.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|---|
| BUND | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung |
| BB 2013-04-24 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Untersuchungshaft im Land Brandenburg |
| BW 2009-11-10 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Justizvollzug / Gesetz über den Justizvollzug in Baden-Württemberg |
| BY 2007-12-10 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung |
| HE 2010-06-28 | Gesetz zur Schaffung und Änderung hessischer Vollzugsgesetze |
| HH 2007-12-14 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung |
| HH 2009-07-14 | Gesetz zur Überarbeitung des Hamburgischen Strafvollzugsrechts und zum Erlass eines Hamburgischen Jugendstrafvollzugsgesetzes |
| MV 2013-05-07 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe in Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2007-12-14 | Gesetzes zur Neuregelung des Justizvollzuges in Niedersachsen |
| RP 2013-05-08 | Landesgesetz zur Weiterentwicklung von Justizvollzug, Sicherungsverwahrung und Datenschutz |
| SL 2013-04-24 | Gesetz zur Neuregelung des Vollzuges der Freiheitsstrafe im Saarland |
| SN 2013-05-16 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und des Strafarrests im Freistaat Sachsen sowie zur Änderung weiterer Gesetze |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 2.4 | 2.5 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 3.5 | 3.6 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | 4.4 | 4.5 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | Total |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| BUND | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 3 | 1 | 0 | 1.867 |
| BB 2013-04-24 | 1 | 5 | 2 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 5 | 2 | 4 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 4 | 2 | 3.944 |
| BW 2009-11-10 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1.761 |
| BY 2007-12-10 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 1 | 0.944 |
| HE 2010-06-28 | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1.800 |
| HH 2007-12-14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1.419 |
| HH 2009-07-14 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 1 | 2 | 1 | 2.008 |
| MV 2013-05-07 | 1 | 3 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 3.128 |
| NI 2007-12-14 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 1.467 |
| RP 2013-05-08 | 1 | 5 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 3 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 | 3.436 |
| SL 2013-04-24 | 1 | 4 | 2 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 0 | 4 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 2 | 2 | 3.181 |
| SN 2013-05-16 | 1 | 6 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | 4 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 | 2 | 3.550 |

Note:
1.1 = Aims of penitentiary system, 1.2 = Principles of penitentiary system, 1.3 = Duty of prisoners to cooperate and participate, 2.1 = Labour duty, 2.2 = Leave of absence, 2.3 = Salary for prisoners' labour, 2.4 = Pocket money, 2.5 = Payment of operating costs, 3.1 = Type of execution of prison sentence, 3.2 = Long-term leave during the sentence, 3.3 = Long-term leave towards the end of the sentence, 3.4 = Visits, 3.5 = Telephone calls, 3.6 = Other forms of telecommunication, 4.1 = Right of accommodation in single room, 4.2 = Opportunity to accommodate prisoners in shared flats, 4.3 = Catering, 4.4 = Shopping, 4.5 = Recreational activities, 5.1 = Addictive drug consumption, 5.2 = Disciplinary measures, 5.3 = Proceedings upon offences and non-compliance with disciplinary measures.

K.4.4 Index ‘Protection of non-smokers’

a) The new scope of the Länder

The partial competence ‘Protection of non-smokers’ belongs to the policy ‘gastronomy’, which was enumerated as a concurrent federal legislative power in Art. 74 par. 1 no. 11 Basic Law prior to 2006. It refers exclusively to non-smoking in gastronomy facilities¹⁴. The regulations define under which conditions smoking is prohibited in gastronomy facilities to protect guests and employees from second-hand smoking. While the general gastronomy law is a typical economic policy (as laid out in chapter K.3.6 of this online appendix), the protection of non-smokers in gastronomy facilities is first and foremost a societal policy that faces the trade-off between the basic rights of the smoker’s free development of his personality (Art. 2 par. 1 Basic Law) and the non-smoker’s life and physical integrity (Art. 2 par. 2 Basic Law). The Länder regulated the general gastronomy law and the protection of non-smokers in gastronomy facilities always in two separate laws. Thus, we developed two separate indices as well (cf. K.3.6 and K.4.4 of this online appendix).

The federal parliament has not passed a law on the protection of non-smokers in gastronomy facilities until the Federalism Reform of 2006. An amendment to the Workplace Ordinance (*‘Arbeitsstättenverordnung’*) of 2001 has defined the general right to have a smoke free workplace for the first time (a right but not a general smoking ban). However, gastronomy facilities were explicitly exempted from this regulation (as they were considered ‘workplaces open to the public’), although the usually high tobacco smoke pollution in gastronomy facilities constitutes a particular strong health risk.

After all sixteen Länder had passed smoking bans in gastronomy facilities, the Federal Constitutional Court issued a judgment on the laws of Berlin and Baden-Wuerttemberg in July 2008 (BVerfG, 1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08). The most contentious issue was the approach towards single room gastronomy facilities¹⁵. The claimants assessed a violation of the precept of equality because for them as operators of single rooms gastronomy facilities a moderate smoking ban (set-up of smoking rooms is permitted) acts as a full smoking ban as they lack a second room that can be designated as a smoking room. This leads to an exodus of smokers and thus high sales losses, according to the claimants. In the reasons of the judgment, the court first pointed to the health risk resulting from exposure to second-hand smoking, which in principle allows for an interference with the freedom of profession and justifies even a full smoking ban without exceptions. If the legislator opts for a moderate smoking ban with exceptions, however, these exceptions have to be distributed equally to prevent putting an overproportional economic burden on a specific group of gastronomy facility operators. The laws, which were subject to the court decision, affect especially single room gastronomy facilities whose guests are typically regular customers among them a high share of smokers. Here, the court continued, the strong economic burden is not proportionate to the advantages for the public from a smoking ban. To avoid existential disadvantages, the court mandated the following transitional regulation: The operator of a single room gastronomy facility can allow smoking if the facility does not exceed 75 sq. m, access is limited to adults and cooked/prepared food (*‘zubereitete Speisen’*) is not offered. All Länder except for Bavaria had to amend their laws after the judgment, which still allowed for a large variety of regulations within its bounds. A full smoking ban (as in Bavaria) was equally constitutional as the complete reversal of a smoking ban, and Länder that wanted to keep a moderate smoking ban were able to deviate from each other in regulating the details regarding the exception for single room gastronomy facilities.

¹⁴ The Länder have also regulated smoking in other places such as schools. Yet, this is not connected to new Länder competences as part of the Federalism Reform of 2006.

¹⁵ A similar situation occurred with regard to discos for which the law did not permit the set-up of smoking rooms in contrast to other forms of multiple-room gastronomy facilities.

b) Content of the index

Societal policy with the following poles:

| PROGRESSIVE (high score) | CONSERVATIVE (low score) |
|---|--|
| Smoking ban in gastronomy facilities with fewer exceptions to protect non-smokers from second-hand smoking (taking up latest cancer research findings and increasing health awareness trend in society) | More exceptions from the smoking ban in gastronomy facilities (to preserve tradition of smoking) |

Overview over the index:

| DIMENSION |
|---|
| 1. Multiple-room gastronomy facilities |
| 2. Discos |
| 3. Gastronomy facilities operated by the proprietor |
| 4. Single room gastronomy facilities |
| 5. 'Smokers' clubs' |
| 6. Closed societies |
| 7. Marquees |
| 8. Regular temporary folklore events |

1. Multiple-room gastronomy facilities

Unless laws ban smoking in all gastronomy facilities (full prohibition of smoking), the set-up of smoking rooms in multiple-room gastronomy facilities is permitted. The scores reflect how restrictive the laws are with regard to the selection and organisation of the smoking room. 'Ancillary room' is a room explicitly subordinate to the main room of the gastronomy facility to represent the guiding principle which is non-smoking as the rule and smoking as the exception.

- 0 = no regulation by the law, i.e. smoking is permitted in all rooms
- 1 = set-up of smoking rooms is permitted: free choice which room is the smoking room
- 2 = set-up of smoking rooms is permitted: ancillary room
- 3 = set-up of smoking rooms is permitted: ancillary room + access only for adults
- 4 = set-up of smoking rooms is permitted: ancillary room + access only for adults + no food provision
- 5 = set-up of smoking rooms is prohibited

2. Discos

This dimension was one of the most contentious points of discussion because disco guests are usually young people and prior to midnight also minors with a special need for protection. The transition between non-smoking and smoking rooms cannot be monitored sufficiently as it is dark and permanent movement between rooms occurs.

- 0 = no regulation by the law, i.e. smoking is permitted in all rooms
- 1 = set-up of smoking rooms is permitted + access for all persons
- 2 = set-up of smoking rooms is permitted + access only for adults
- 3 = set-up of smoking rooms is prohibited

3. Gastronomy facilities operated by the proprietor

Only the Saarland laws made an exception for gastronomy facilities operated by the proprietor from the general provisions on smoking in gastronomy facilities. The exception applies to gastronomy facilities operated by the proprietor irrespective of size. The rationale behind it is that in such facilities only the proprietor and adult family members work and thus no employees are inevitably exposed to second-hand smoking.

- 0 = smoking is permitted in gastronomy facilities operated by the proprietor, even when occasionally other adults work there as auxiliaries but access has to be limited to adults and only cold or simply prepared food may be offered
- 1 = smoking permitted in gastronomy facilities operated by the proprietor
- 2 = no special regulation; the same regulations apply as for gastronomy facilities not operated by the proprietor

4. Single room gastronomy facilities

The differentiation according to size and provision with food was introduced after the decision by the Federal Constitutional Court (see above) on a law case in which proprietors of single room gastronomy facilities litigated against unequal treatment (successfully). If a law mandates that at least one room has to be provided to non-smokers, this de facto acts as a smoking ban for the whole gastronomy facility for single room gastronomy facilities.

- 0 = no regulation by the law, i.e. smoking is permitted in all single room gastronomy facilities
- 1 = smoking is permitted in single room gastronomy facilities with no more than 75 sq. m
- 2 = smoking is permitted in single room gastronomy facilities with no more than 75 sq. m if access is limited to adults and only simple food (*'einfache Speisen'*) is offered
- 3 = smoking is permitted in single room gastronomy facilities with no more than 75 sq. m if access is limited to adults and food is not offered but only drinks
- 4 = smoking is prohibited in single room gastronomy facilities

5. 'Smokers' clubs'

'Smokers' clubs' are a way to circumvent the smoking ban for whole gastronomy facilities. In this case, gastronomy facilities declare themselves 'smokers' clubs' and restrict access to members only.

- 0 = 'smokers' clubs' can be exempted from the smoking ban
- 1 = conversion of gastronomy facilities into 'smokers' clubs' not permitted

6. Closed societies

'Closed societies' are temporary, private events (e.g. birthday or work parties) in a gastronomy facility or selected rooms thereof. According to the current state of research, toxic substances of the tobacco smoke remain in the furnishing of the gastronomy facility even after thorough airing. Therefore, the health of non-smokers who visit the gastronomy facility afterwards can be compromised.

- 0 = smoking in closed societies permitted
- 1 = smoking in closed societies prohibited in the same way as for other guests

7. Marquees

Marquees (*'Festzelte'*) are gastronomy facilities on fairs and festivals.

- 0 = smoking in marquees permitted
- 1 = smoking in marquees prohibited

8. Regular temporary folklore events

This exception from the general provisions on smoking in gastronomy facilities is only found in North Rhine-Westphalia. It targets the carnival according to the official justification of the law. The exception from the smoking ban applies to all kinds of gastronomy facilities.

- 0 = smoking during this period permitted in all gastronomy facilities
- 1 = no exception for regular temporary folklore events, the general restrictions on smoking in gastronomy facilities apply

References:

- Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ), 2000/2009: Umweltrisiko Tabak – von der Pflanze zur Kippe, Heidelberg.
- Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ), 2005: Passivrauchen – ein unterschätztes Gesundheitsrisiko. Rote Reihe Band 5, Heidelberg.
- Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ), 2007: Erhöhtes Gesundheitsrisiko für Beschäftigte in der Gastronomie durch Passivrauchen am Arbeitsplatz, Heidelberg.
- Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ), 2009: Tabakatlas Deutschland, Heidelberg.
- Fromme, H./Kuhn, J./Bolte, G., 2009: Tabakrauch in gastronomischen Einrichtungen. Exposition, innere Belastung, ökonomische und gesundheitliche Aspekte im Zusammenhang mit Rauchverboten, in: Gesundheitswesen, 71, pp. 242–257.
- Rahmede, Jörg, 1983: Passivrauchen und Recht. Gesundheitliche Wirkungen und rechtliche Konsequenzen, Gelsenkirchen: Mannhold Verlag.
- Stern, Klaus/Geerlings, Jörg, 2008: Nichtraucherchutz in Deutschland. International- und verfassungsrechtliche Vorgaben, München: Vahlen-Verlag.
- Zapka, Klaus, 1993: Passivrauchen und Recht. Eine kritische Bestandsaufnahme der Rechtsprechung, Berlin: Duncker & Humblot.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|---|
| BUND | [no law] |
| BB 2007-12-18 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit |
| BB 2009-05-27 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit |
| BE 2007-11-16 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit |
| BE 2009-05-14 | Erstes Gesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes |
| BW 2007-07-25 | Landesnichtraucherschutzgesetz |
| BW 2009-02-18 | Gesetz zur Änderung des Landesnichtraucherschutzgesetzes |
| BY 2007-12-12 | Gesetz zum Schutz der Gesundheit |
| BY 2009-07-15 | Gesetz zum Schutz der Gesundheit (Novelle) |
| BY 2010-07-23 | Gesetz zum Schutz der Gesundheit (Novelle, Volksentscheid) |
| HB 2007-12-18 | Bremisches Nichtraucherschutzgesetz |
| HB 2008-12-16 | Gesetz zur Änderung des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes |
| HB 2013-06-25 | Gesetz zur Änderung des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes |
| HE 2007-09-06 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| HE 2010-03-04 | Gesetz zur Änderung des Hessischen Nichtraucherschutzgesetzes |
| HH 2007-07-11 | Hamburgisches Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit |
| HH 2009-12-15 | Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Passivraucherschutzgesetzes |
| HH 2012-06-19 | Zweites Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Gesetzes zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit |
| MV 2007-07-12 | Nichtraucherschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2009-12-17 | Erstes Gesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2007-07-12 | Niedersächsisches Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| NI 2008-12-10 | Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Nichtraucherschutzgesetzes |
| NW 2007-12-20 | Gesetz zur Verbesserung des Nichtraucherschutzes in Nordrhein-Westfalen |
| NW 2009-06-30 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz von Nichtraucherinnen und Nichtrauchern in Nordrhein-Westfalen |
| NW 2012-12-04 | Gesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes NRW |
| RP 2007-10-05 | Nichtraucherschutzgesetz Rheinland-Pfalz |
| RP 2009-05-26 | Landesgesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes Rheinland-Pfalz |

| | |
|---------------|--|
| SH 2007-11-21 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| SH 2009-04-25 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| SL 2007-11-21 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| SL 2009-01-14 | Gesetz zur Änderung des Nichtraucher- und Jugendhilfegesetzes und des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes |
| SL 2010-02-10 | Gesetz zur Änderung des Nichtraucher- und Jugendhilfegesetzes |
| SN 2007-10-26 | Gesetz zum Schutz von Nichtrauchern im Freistaat Sachsen |
| SN 2009-12-10 | Gesetz zur Änderung des Sächsischen Nichtraucher- und Jugendhilfegesetzes |
| ST 2007-12-19 | Gesetz zur Wahrung des Nichtraucherschutzes im Land Sachsen-Anhalt |
| ST 2009-07-14 | Gesetz zur Änderung des Nichtraucher- und Jugendhilfegesetzes |
| TH 2007-12-20 | Thüringer Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| TH 2010-06-26 | Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Nichtraucher- und Jugendhilfegesetzes |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. | 8. | Total |
|---------------|----|----|----|----|----|----|----|----|-------|
| BUND | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 |
| BW 2007-07-25 | 2 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 6.400 |
| BW 2009-02-18 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.567 |
| BY 2007-12-12 | 5 | 3 | 2 | 4 | 0 | 1 | 1 | 1 | 7.000 |
| BY 2009-07-15 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.767 |
| BY 2010-07-23 | 5 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 8.000 |
| BE 2007-11-16 | 2 | 2 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.067 |
| BE 2009-05-14 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.767 |
| BB 2007-12-18 | 2 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.400 |
| BB 2009-05-27 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.017 |
| HB 2007-12-18 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.733 |
| HB 2008-12-16 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 0 | 1 | 6.017 |
| HB 2013-06-25 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.767 |
| HH 2007-07-11 | 2 | 1 | 2 | 4 | 0 | 1 | 0 | 1 | 4.733 |
| HH 2009-12-15 | 4 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.217 |
| HH 2012-06-19 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.017 |
| HE 2007-09-06 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.733 |
| HE 2010-03-04 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4.767 |
| MV 2007-07-12 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.733 |
| MV 2009-12-17 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.017 |
| NI 2007-07-12 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.733 |
| NI 2008-12-10 | 2 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.483 |
| NW 2007-12-20 | 2 | 1 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.733 |
| NW 2009-06-30 | 2 | 1 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.483 |
| NW 2012-12-04 | 5 | 3 | 2 | 4 | 1 | 0 | 1 | 1 | 7.000 |
| RP 2007-10-05 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.733 |
| RP 2009-05-26 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4.233 |
| SL 2007-11-21 | 2 | 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.233 |
| SL 2009-01-14 | 3 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 4.767 |
| SL 2010-02-10 | 5 | 3 | 2 | 4 | 1 | 0 | 1 | 1 | 7.000 |
| SN 2007-10-26 | 2 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 6.400 |
| SN 2009-12-10 | 3 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4.517 |
| ST 2007-12-19 | 1 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.533 |
| ST 2009-07-14 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.367 |
| SH 2007-11-21 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4.733 |
| SH 2009-04-25 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 5.017 |
| TH 2007-12-20 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 0 | 1 | 1 | 5.733 |
| TH 2010-06-26 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 5.017 |

Note:

1. = Multiple-room gastronomy facilities, 2. = Discos, 3. = Gastronomy facilities operated by the proprietor, 4. = Single room gastronomy facilities, 5. = 'Smokers' clubs', 6. = Closed societies, 7. = Marquees, 8. = Regular temporary folklore events.

K.4.5 Index 'Right of assembly'

a) The new scope of the Länder

The right of assembly belonged to the concurrent federal legislation according to Art. 74 par. 1 no. 3 Basic Law until the Federalism Reform of 2006. The scope of the legislator regarding the right of assembly is significantly limited by jurisdiction which followed from the very intensive penetration of assembly law by basic rights (Kluth 2007: 176). Accordingly, the new scope of the Länder is significantly limited. As a consequence, this competence has been used only by seven Länder and in a relevant number of cases only in limited scope by amending selected paragraphs of the federal Assembly Act instead of drafting an assembly law from scratch. Even those Länder that fully replaced the federal law adopted numerous regulations from it: registration of spontaneous and urgent assemblies, rights of the assembly chairperson (*'Versammlungsleiter'*), various bans (arms ban, defensive arms ban, ban on covering of the face, disruption ban, and ban on (re)initiating banned or dissolved assemblies), presence of the police for open-air assemblies, and reasons for the ban, restriction, and dissolution of assemblies (without extremist content). A Federal Constitutional Court decision underlined that the new scope of the Länder is substantially limited. The court ruled that certain parts of the Bavarian assembly law, which overall was significantly more restrictive than the former federal law, were temporarily suspended (emergency appeal of 17.02.2009, 1 BvR 2492/08). This related to the regulation of notification and reporting obligations, the duty of cooperation of the chairperson, the militancy ban for participants (as outlined in the law), and observation and documentation rights by the police (conditions for producing and storing overview recordings).

b) Content of the index

Societal policy with the following poles:

| LIBERTARIAN (high score) | AUTHORITARIAN (low score) |
|---|---|
| Law oriented towards individual freedom with fewer restrictions on and duties for assembly organisers (<i>'Versammlungsveranstalter'</i>), chairmen, and participants | Security-oriented law with more restrictions on and duties for assembly organisers, chairmen, and participants and more rights for the police and the appropriate authorities |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|--|
| 1. Registration of an assembly | 1.1 Registration deadline for assemblies 1.2 Reporting duty: Information on the assembly 1.3 Reporting duty: Information on chairperson and marshals |
| 2. Demands on chairperson and marshals | 2.1 Measures to prevent violence 2.2 Honorary status of marshals 2.3 Age of majority of marshals |
| 3. Demands on participants | 3.1 Militancy ban 3.2 Uniform ban |
| 4. Rights of police for open-air assemblies | 4.1 Recording of images and sound (open-air assemblies) 4.2 Overview recording |
| 5. Rights of police for assemblies in closed rooms | 5.1 Sending of police officers 5.2 Recording of images and sound (assemblies in closed rooms) |
| 6. Restrictions on and ban of assemblies | |
| 7. Criminal offences | 7.1 Punishment for offences against registration duty 7.2 Punishment for offences against demand to prevent violence 7.3 Punishment for offences against uniform ban and ban on wearing face coverings |

1.1 Registration deadline for assemblies

- 0 = registration deadline of seventy-two hours for open-air assemblies and forty-eight hours for assemblies in closed rooms
- 1 = registration deadline of forty-eight hours for all assemblies

1.2 Reporting duty: Information on the assembly

This subdimension relates to the type of information about the assembly that have to be reported to the appropriate authorities in advance. Basic information include the location, the routing, the approximate timeline of the assembly, the topic, personal data of the organiser and chairperson, and the telephone contact of the chairperson. Further information are the expected number of participants, the planned order of events, carry-on items, and the number of marshals (*'Ordner'*).

- 0 = comprehensive reporting duty: duty to provide further information for open-air assemblies
- 1 = limited reporting duty: only provision of basic information

1.3 Reporting duty: Information on chairperson and marshals

- 0 = duty to report the names, dates and places of birth, and addresses of the chairperson and marshals upon request of the appropriate authorities
- 1 = duty to report only the name of the chairperson

2.1 Measures to prevent violence

- 0 = duty of the organiser and chairmen to take measures against violence during and prior to the assembly
- 1 = no duty of the organiser and chairmen to take measures against violence during and prior to the assembly

2.2 Honorary status of marshals

- 0 = marshals have to be volunteers
- 1 = commercial security guards can be employed as marshals as well

2.3 Age of majority of marshals

- 0 = marshals have to be adults
- 1 = minors can also be marshals

3.1 Militancy ban

While the uniform ban (the next subdimension) refers exclusively to clothes, the militancy ban covers behaviour more comprehensively. 'Militancy' does not mean that acts of violence are in fact committed but that the behaviour of assembly participants creates the impression of propensity to violence, i.e. it stimulates aggression and intimidates. The militancy ban has two target groups. The first one are groups of participants in right-wing extremist assemblies whose behaviour links to traditions of National Socialist organisations with regard to their clothes (no historical uniforms but similar bomber jackets and jump boots), marching steps, and black flags. The second one are so called black blocs of autonomists in left-wing extremist assemblies with uniformly black clothes, sunglasses, and hoodies. The militancy ban is criticised for its ambiguity which provides the head of operations of the police with a lot of scope in determining militancy. The militancy ban should allow the police to dissolve such assemblies or parts thereof more quickly.

- 0 = introduction of the militancy ban
- 1 = no militancy ban

3.2 Uniform ban

- 0 = general uniform ban
- 1 = uniform ban is limited to uniforms that have an intimidating effect or create the impression of propensity to violence

4.1 Recording of images and sound (open-air assemblies)

- 0 = hidden recording of images and sounds of participants of open-air assemblies permitted or at least not explicitly prohibited
- 1 = only open (i.e. not hidden) recording of images and sounds of participants of open-air assemblies permitted

4.2 Overview recording

This relates to the conditions under which the police is allowed to make overview recording of the whole assembly.

- 0 = without any tangible cause
- 1 = only if required to steer and lead the police operation due to the size or complexity of the assembly
- 2 = only in case of a danger to public safety and order

5.1 Sending of police officers

- 0 = without any tangible cause
- 1 = sending of police officers to assemblies in closed rooms is permitted only if factual indications for the committal of criminal offences exist, a danger to public safety impends or if required to protect against an imminent danger to the peacefulness of the assembly

5.2 Recording of images and sound (assemblies in closed rooms)

- 0 = recording of images and sounds of assemblies in closed rooms permitted
- 1 = recording of images and sounds of assemblies in closed rooms prohibited

6. Restrictions on and ban of assemblies

The federal law already included regulations on restrictions on and the ban of assemblies in historic memorial sites of national importance which remember the victims of the National Socialist tyranny if the type of these assemblies impairs the dignity of the victims. Some of the new Land laws extend this regulation to other venues (e.g. also including victims of the dictatorship in the former GDR or gravesites in general) and specific days (e.g. birthdays or death-days of National Socialist leaders).

- 0 = restrictions on and bans of assemblies are extended to additional extremist venues and dates
- 1 = restrictions on and bans of assemblies are limited to assemblies with local National Socialist connection

7.1 Punishment for offences against registration duty

- 0 = punished as a criminal offence (of the organiser)
- 1 = punished only as an administrative offence

7.2 Punishment for offences against demand to prevent violence

- 0 = duty of the chairperson to terminate a stationary assembly if he/she cannot stop the violence of participants, penalised with a fine
- 1 = no such duty for stationary assemblies; for non-stationary assemblies duty to terminate the assembly if he/she cannot maintain order, not penalized with a fine

7.3 Punishment for offences against uniform ban and ban on wearing face coverings

- 0 = both are punished as criminal offences
- 1 = offences against ban on wearing face coverings punished as a criminal offence, offences against uniform ban punished as an administrative offence
- 2 = both are punished only as administrative offences

References:

- Anders, David/Cedra, Matthias, 2012: Die Versammlungsfreiheit – ein Überblick zu Grundlagen und aktuellen Entwicklungen, in: Sächsische Verwaltungsblätter, 7, pp. 189–196.
- Brenneisen, Hartmut/Wilksen, Michael, 2011: Versammlungsrecht, Hilden: Deutsche Polizeiliteratur, 4. ed.
- Bücken-Thielmeyer, Detlef, 2010: Das neue Versammlungsgesetz Sachsen-Anhalts, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 107–114.
- Hanschmann, Felix, 2009: Demontage eines Grundrechts. Zur Verfassungsmäßigkeit des Bayerischen Versammlungsgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung, 10, pp. 389–398.
- Heidebach, Martin/Unger, Sebastian, 2009: Das Bayerische Versammlungsgesetz – Vorbild für andere Länder oder Gefährdung der Versammlungsfreiheit unter Föderalisierungsdruck?, in: Das Deutsche Verwaltungsblatt, 5, pp. 283ff.
- Holzner, Thomas, 2009: Die gebändigte Demokratie? – Das Bayerische Versammlungsgesetz auf seinem beschwerlichen Weg zur Verfassungsmäßigkeit, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 16, pp. 485–494.
- Janz, Norbert, 2009: Perspektiven für ein brandenburgisches Versammlungsrecht de constitutione lata und de lege ferenda, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 481–490.
- Kluth, Winfried (ed.), 2007: Föderalismusreformgesetz: Einführung und Kommentierung. Baden-Baden: Nomos.
- Lux, Johannes, 2009: Die Bekämpfung rechtsextremistischer Versammlungen nach der Föderalismusreform, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 491–497.
- Poscher, Ralf/Rusteberg, Benjamin, 2011: Die materielle Verfassungswidrigkeit des Sächsischen Versammlungsgesetzes, in: Sächsische Verwaltungsblätter, 8, pp. 173–182.

- Robrecht, Michael P., 2010: Verpasste Chance – Eine Bewertung des Sächsischen Versammlungsgesetzes und der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über Zuständigkeiten nach dem Sächsischen Versammlungsgesetz, in: Sächsische Verwaltungsblätter, 6, pp. 129–137.
- Scheffczyk, Fabian/Wolff, Heinrich Amadeus, 2007: Die verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge an und auf Gräberstätten, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 481–488.
- Scheidler, Alfred, 2009: Das neue Bayerische Versammlungsgesetz, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 2, pp. 33–41.
- Ullrich, Norbert, 2011: Fortschritte im Versammlungsrecht? – Das Niedersächsische Versammlungsgesetz, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 7, pp. 183–188.
- Weber, Klaus, 2010: Grundzüge des Versammlungsrechts unter Beachtung der Föderalismusreform, Köln: Carl Link Kommunalverlag.
- Wefelmeier, Christian, 2013: Maßnahmen gegen einzelne Versammlungsteilnehmer nach § 10 NVersG – ein Beitrag zur „Polizeifestigkeit“ des niedersächsischen Versammlungsrechts, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 8, pp. 209–214.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|---|
| BUND | Gesetz über Versammlungen und Aufzüge |
| BB 2006-10-26 | Gesetz über Versammlungen und Aufzüge an und auf Gräberstätten |
| BE 2013-04-23 | Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen |
| BY 2008-07-22 | Bayerisches Versammlungsgesetz |
| BY 2010-04-22 | Gesetz zur Änderung des Bayerischen Versammlungsgesetzes |
| MV 2011-05-20 | Gesetz zur Sicherung des öffentlichen Friedens auf Gräberstätten in Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2010-10-07 | Niedersächsisches Versammlungsgesetz |
| SN 2010-01-20 | Gesetz über die Geltung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge / Gesetz über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen |
| SN 2012-01-25 | Gesetz über das Sächsische Versammlungsgesetz und zur Änderung des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen |
| SN 2013-12-17 | Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen, zur Änderung des Sächsischen Verfassungsschutzgesetzes und zur Änderung des Sächsischen Versammlungsgesetzes sowie zur Änderung weiterer Gesetze |
| ST 2009-12-03 | Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über Versammlungen und Aufzüge |

d) Overview of index scores

| Land – Law | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 4.1 | 4.2 | 5.1 | 5.2 | 6. | 7.1 | 7.2 | 7.3 | Total |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|-----|-------|
| BUND | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 3.667 |
| BB 2006-10-26 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2.667 |
| BE 2013-04-23 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 3.417 |
| BY 2008-07-22 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.833 |
| BY 2010-04-22 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 4.083 |
| MV 2011-05-20 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2.667 |
| NI 2010-10-07 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 5.000 |
| SN 2010-01-20 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2.667 |
| SN 2012-01-25 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3.667 |
| SN 2013-12-17 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3.917 |
| ST 2009-12-03 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 4.833 |

Note:
1.1 = Registration deadline for assemblies, 1.2 = Reporting duty: Information on the assembly, 1.3 = Reporting duty: Information on chairperson and marshals, 2.1 = Measures to prevent violence, 2.2 = Honorary status of marshals, 2.3 = Age of majority of marshals, 3.1 = Militancy ban, 3.2 = Uniform ban, 4.1 = Recording of images and sound (open-air assemblies), 4.2 = Overview recording, 5.1 = Sending of police officers, 5.2 = Recording of images and sound (assemblies in closed rooms), 6. = Restrictions on and ban of assemblies, 7.1 = Punishment for offences against registration duty, 7.2 = Punishment for offences against demand to prevent violence, 7.3 = Punishment for offences against uniform ban and ban on wearing face coverings.

L) Descriptive statistics of the variables (section 4.3)

| Variable | Mean | SD | Min | Max | N |
|--|--------|--------|--------|--------|-----|
| Policy position, economic | 47.280 | 6.484 | 33.597 | 64.098 | 128 |
| Policy position, economic (lag) | 46.763 | 6.232 | 33.597 | 61.733 | 112 |
| Policy position, societal | 48.099 | 12.651 | 14.417 | 82.274 | 128 |
| Policy position, societal (lag) | 46.381 | 11.713 | 14.417 | 68.707 | 112 |
| Government position, economic, unweighted | 4.173 | 1.717 | 1.930 | 7.480 | 128 |
| Government position, economic, seat shares | 3.989 | 1.600 | 2.030 | 7.209 | 128 |
| Government position, societal, unweighted | 4.570 | 1.117 | 2.770 | 6.730 | 128 |
| Socioeconomic condition, economic (lag) | 57.238 | 11.121 | 29.529 | 75.108 | 112 |
| Socioeconomic condition, economic | 57.544 | 11.209 | 29.529 | 75.190 | 128 |
| Socioeconomic condition, societal (lag) | 48.567 | 6.895 | 31.671 | 62.548 | 112 |
| Socioeconomic condition, societal | 48.541 | 7.050 | 31.671 | 64.987 | 128 |
| Urbanisation (lag) | 0.352 | 0.323 | 0.065 | 1.000 | 112 |
| Urbanisation | 0.352 | 0.323 | 0.065 | 1.000 | 128 |
| Budget balance (lag) | -0.019 | 0.049 | -0.098 | 0.082 | 112 |
| Budget balance | -0.016 | 0.048 | -0.098 | 0.082 | 128 |
| Citizens' attitudes (lag) | 5.993 | 0.328 | 5.412 | 7.125 | 112 |
| Citizens' attitudes | 6.003 | 0.320 | 5.412 | 7.125 | 128 |
| Catholics share (lag) | 21.517 | 19.824 | 3.100 | 65.100 | 112 |
| Catholics share | 21.466 | 19.727 | 3.100 | 65.100 | 128 |
| East Germany | 0.313 | 0.465 | 0.000 | 1.000 | 128 |
| Interest groups (lag) | 42.703 | 7.804 | 27.063 | 61.847 | 112 |
| Interest groups | 42.798 | 7.786 | 27.063 | 61.847 | 128 |
| GDP per capita (lag) | 29.195 | 8.267 | 18.849 | 52.490 | 112 |
| GDP per capita | 29.346 | 8.242 | 18.849 | 52.490 | 128 |
| Size | 2.232 | 1.816 | 0.040 | 7.055 | 128 |
| Historical statehood | 0.313 | 0.465 | 0.000 | 1.000 | 128 |
| Administrative capacity | 2.664 | 0.932 | 1.429 | 4.471 | 128 |
| Time trend | 3.500 | 2.300 | 0.000 | 7.000 | 128 |

M) Operationalisation of the independent and control variables (section 4.3)

In this section, we explain the operationalisation of the independent and control variables in more detail. The following table presents an overview before we turn to each variable one after the other.

Table: Operationalisation of the independent and control 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) |
| Socioeconomic conditions | Left vs. right alignment of socioeconomic conditions | See below |
| 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 € | Federal Statistical Office (2007–2014) |
| Citizens' attitudes | Mean of citizens' self-placement on integer left-right scale from 1 to 10 (ALLBUS item: 'When you think of your own political views, where would you rank these views on this scale?'; inverted: large values = left) | GESIS 2007–2015 |
| Catholics share | Share of Catholics in population | Evangelische Kirche in Deutschland, 2007–2014 |
| East Germany | Dummy for East German Länder | See below |
| Interest groups | Degree of organisation of left-wing and right-wing interest groups | See below |
| <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) | See below |
| Administrative capacity | Full-time equivalent of personnel of Land ministries in thousands | Länder Statistical Offices (2014) |

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.

References:

Evangelische Kirche in Deutschland. 2007–2014. *Kirchenmitgliederzahlen am 31.12.* Hannover.
 Federal and Länder Statistical Offices. 2014. Regionaldatenbank Deutschland.
 Federal Statistical Office. 2015. Genesis Online Database.

- Federal Statistical Office. 2007–2014. *Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2006–2013* [Quarterly Cash Reports of the General Government]. Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden.
- Franzmann, Simon, and André Kaiser. 2006. Locating Political Parties in Policy Space. A Reanalysis of Party Manifesto Data. *Party Politics* 12: 163–188.
- GESIS. 2007–2015. ALLBUS 2006–2014.
- Länder Statistical Offices. 2014. *Full-time Equivalents of Personnel of Regional Ministries without Subordinate Authorities*. Special Analysis on Request of the Authors.
- World Bank. 2015. World Development Indicators.

M.1 Governmental parties' positions

To measure *governmental parties' positions*, we use party positions from Franzmann and Kaiser (2006) on economic and societal policies, respectively. The values are inverted to be in line with the dependent variable so that high values represent left positions. For coalition governments, we calculate the arithmetic unweighted mean of the positions of the coalition partners.

We do not use the position data by Bräuninger and Debus (2012) who 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. The reason is that differences of policy positions between parties of different names still dominate. For example, 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. 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. Furthermore, the data by Bräuninger and Debus (2012) does not fully cover our investigation period. The forthcoming updated data by Bräuninger and Debus was not yet available to us when we conducted the analysis.

After elections, the governmental position changes in the data source we use (as party positions are measured based on manifestos which are drafted before elections). This raises the question which governmental position value to assign to Land years in which elections took place in a Land (typically every four to five years). We decided to assign the position of the government that held the parliamentary majority longest in a year. That means that if the election takes place before 1 July, the value of the new government is used. And if the election takes place 1 July or later, the value of the old government is assigned.

There is one exception to this rule: we manually correct this assignment in the very small number of cases in which the government that held the parliamentary majority for fewer days than the other government passed more laws than the other government. In such cases, we take the position of the shorter-tenured government. This is only very rarely the case as many Land elections take place in autumn, providing the new government with very little time to enact legislation in the election year.

References:

- Bräuninger, Thomas, and Marc Debus. 2012. *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*. Wiesbaden: VS.
- Franzmann, Simon, and André Kaiser. 2006. Locating Political Parties in Policy Space. A Reanalysis of Party Manifesto Data. *Party Politics* 12: 163–188.

M.2 Socioeconomic conditions

The measurement of *socioeconomic differences* starts with defining an indicator for each single policy that describes societal needs and problems. The table on the next page presents the indicator of each policy (and its sources). A low value of the indicator represents socioeconomic conditions that *ceteris paribus* suggest needs for a liberal/meritocratic economic or authoritarian/conservative societal policy, while a high value suggests a state-interventionist/egalitarian economic or libertarian/progressive societal 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 state-interventionist/egalitarian the Land Care Home Act (i.e. more protection by public regulation). For ten of the fifteen indicators, the values have to be inverted prior to the following calculations to be in line with this assignment, so that a low value suggests a liberal/meritocratic or authoritarian/conservative policy and a high value gives reason to expect a state-interventionist/egalitarian or libertarian/progressive policy. Thereby, the indicators are also in line with the dependent variable. For the other five indicators (care homes, amusement arcades, penitentiary system / adults, penitentiary system / adolescents, and imprisonment on remand), the assignment already fits.

Within each single policy, the values of the socioeconomic conditions for the Land years are then standardised between 0 and 100. This standardisation is necessary because the indicators are measured on different scales across policies (percentages vs. absolute numbers, e.g. share of smokers vs. number of civil servants) and thus cannot simply be summed up. The standardisation also ensures that all single policies have the same weight, i.e. prevents that the to be calculated mean state-interventionist/egalitarian vs. liberal/meritocratic – and libertarian/progressive vs. authoritarian/conservative – alignment of socioeconomic conditions is driven by particular policies. Finally, the arithmetic mean across the ten economic policies and the five societal policies is calculated to obtain the i) average state-interventionist/egalitarian vs. liberal/meritocratic alignment of socioeconomic conditions for economic policy and ii) the average libertarian/progressive vs. authoritarian/conservative alignment of socioeconomic conditions for societal policy.

| Single policy | Indicator for socioeconomic condition | Assignment to pole (incl. reasoning) | Source |
|--------------------------|---|--|--|
| Civil servants' salary | Share of salaries of civil servants, employed by Länder and local government, of Länder and local government revenues | Higher share = more economically liberal policy The higher the current financial burden of civil servants' salaries on the Land, the less generous future salaries will be because a large share already poses a relatively heavy burden and the Land legislator needs funds for other areas of expenditure. | Federal Statistical Office (2014a), Federal Statistical Office (2007-2014a) |
| Civil servants' pension | Share of pensions of civil servants, employed by Länder and local government, of Länder and local government revenues | Higher share = more economically liberal policy The higher the current financial burden of civil servants' pensions on the Land, the less generous future pensions will be because a large share already poses a relatively heavy burden and the Land legislator needs funds for other areas of expenditure. | Federal Statistical Office (2014a), Federal Statistical Office (2007-2014a) |
| Civil service career law | Number of civil servants and judges, employed by Länder and local government | Higher number = more economically liberal policy As the number of civil servants increases, the overall administrative apparatus becomes more differentiated, so that there are smaller fields of work for which specialists are needed. Thus, the more civil servants a Land employs, the more flexibly it wants to be able to deploy them because there is a greater need to specialise civil servants for certain tasks. | Federal Statistical Office (2007-2014b) |
| Higher education | Number of scientific and artistic employees at institutions of higher education, per 100,000 inhabitants | Higher share = more economically liberal/meritocratic policy The higher the number of employees, the greater is the need to employ scientists and artists in a specialised manner due to their more diverse skills (e.g. employees particularly suitable for research or particularly suitable for teaching). | Federal Statistical Office (2007-2014c) |
| Care homes | Number of fully inpatient care recipients who are accommodated in care homes, per 100,000 inhabitants | Higher share = more state-interventionist/egalitarian policy The higher the number of fully inpatient care recipients in care homes, the more rights are granted to them because a higher proportion of all Land inhabitants requires protection as care home residents and demands such protective rights. | Federal Statistical Office (2007-2015) |
| Housing | Share of unoccupied accommodation units of all accommodation units in residential property | Higher share = more economically liberal policy The higher the vacancy rate, the more flats are available to those looking for housing and the less support is needed by weak market participants to rent an affordable flat. | Federal Statistical Office (2008, 2012) |

| Single policy | Indicator for socioeconomic condition | Assignment to pole (incl. reasoning) | Source |
|-----------------------------------|--|--|---|
| Amusement arcades | Number of slot machines in amusement arcades, per 100,000 inhabitants | Higher number = more state-interventionist policy The more slot machines in amusement arcades, the more restrictions are imposed on amusement arcade owners because a high density of amusement arcades is undesirable from an urban planning point of view and a high number of players is undesirable due to the social consequences of gambling. | Trümper/Helmann (2006-2014) |
| Shop closing time | Share of people living in cities with more than 100,000 inhabitants in the total population | Higher share = more economically liberal policy The higher the urbanisation rate, the higher the demand for longer shop opening hours because city residents more often have atypical working hours and seek a more flexible availability of services. | Own calculation based on: Federal and Länder Statistical Offices (2014) |
| Gastronomy | Number of deregistrations by gastronomy and accommodation companies, per 100,000 inhabitants | Higher number = more economically liberal policy The higher the number of deregistrations, the fewer restrictions are imposed on restaurant owners because – in the case of a low number – the registration (and operation) of new establishments should be facilitated in order to ensure a sufficient number of restaurants in a Land (in terms of a sufficient supply for citizens and a taxable turnover for the Land). | Federal Statistical Office (2007-2014d) |
| Real estate transfer tax | Revenues from real estate transfer tax per inhabitant in Euro | Higher revenues = more economically liberal policy The higher the current revenues, the lower the future tax rate as it is assumed that Länder have a similar level of overall spending per resident and therefore require a similar level of tax revenues per resident (it is also assumed that the number of real estate transfers in a Land is rather uncorrelated with the tax rate). | Federal Statistical Office (2007-2014e) |
| Penitentiary system / Adults | Number of adult prisoners, per 100,000 inhabitants | Higher share = more libertarian policy The higher the share of prisoners, the more people (relative to the population) might relapse after release and imperil the population. As the share of prisoners increases, so does the need for resocialisation. Moreover, the demand for a prisoner-friendly policy grows with more prisoners. | Federal Statistical Office (2014b) |
| Penitentiary system / Adolescents | Number of adolescent prisoners, per 100,000 inhabitants | Higher share = more libertarian policy The higher the share of prisoners, the more people (relative to the population) might relapse after release and imperil the population. As the share of prisoners | Federal Statistical Office (2014b) |

| Single policy | Indicator for socioeconomic condition | Assignment to pole (incl. reasoning) | Source |
|---------------------------|--|---|--|
| | | increases, so does the need for resocialisation. Moreover, the demand for a prisoner-friendly policy grows with more prisoners. | |
| Imprisonment on remand | Number of pre-trial detainees, per 100,000 inhabitants | Higher share = more libertarian policy The higher the share of pre-trial detainees, the more people (relative to the population) must be protected from slipping into post-prison crime, given the continuous contact with other detainees under serious suspicion. This can be done for example by giving pre-trial detainees the right to be accommodated separately from prisoners or to maintain sufficient external contacts. Moreover, the demand for a pre-trial detainees-friendly policy grows with more pre-trial detainees. | Federal Statistical Office (2014b) |
| Protection of non-smokers | Share of occasional and regular smokers in the total population | Higher share = more conservative policy The higher the share of smokers, the fewer restrictions are imposed on them because fewer people demand non-smoker protection. | Federal Statistical Office (2006, 2010, 2014c) |
| Right of assembly | Number of recorded criminal offences against assembly law (criminal offence no. 720002), per 100,000 inhabitants | Higher number = more libertarian policy The more criminal offences against the assembly law are recorded, the more assemblies are restricted to ensure public safety. | Federal Criminal Police Office (2015) |

References:

Federal and Länder Statistical Offices, 2014: Regionaldatenbank Deutschland.

Federal Criminal Police Office, 2015: Polizeiliche Kriminalitätsstatistik 2006-2013. Länderübersicht [Police Crime Statistics, by Länder]. Provided to the Authors on Request. Wiesbaden.

Federal Statistical Office, 2006: Mikrozensus 2005: Fragen zur Gesundheit. Rauchgewohnheiten der Bevölkerung [Micro-census 2005: Health-related Questions. Smoking]. Wiesbaden.

Federal Statistical Office, 2007-2014a: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts [Quarterly Cash Reports of the General Government], 2006-2013. Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden.

Federal Statistical Office, 2007-2014b: Finanzen und Steuern: Personal des öffentlichen Dienstes [Finance and Taxation: Personnel of Public Sector], 2006-2013. Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden.

Federal Statistical Office, 2007-2014c: Bildung und Kultur: Personal an Hochschulen [Education and Culture: Personnel at Institutions of Higher Education], 2006-2013. Fachserie 11, Reihe 4.4, Wiesbaden.

- Federal Statistical Office, 2007-2014d: Unternehmen und Arbeitsstätten. Gewerbeanzeigen in den Ländern [Enterprises and Working Places: Commercial Registration in den Länder], 2006-2013. Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2007-2014e: Finanzen und Steuern: Steuerhaushalt [Finance and Taxation: Tax Revenue], 2006-2013. Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2007-2015: Pflegestatistik: Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung, Ländervergleich – Pflegebedürftige [Caring Statistics: Länder Comparison of Care Recipients in the Nursing Care Insurance], 2005-2013. Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2008: Bautätigkeit und Wohnungen. Mikrozensus Zusatzerhebung 2006. Bestand und Struktur der Wohneinheiten. Wohnsituation der Haushalte [Supplementary Survey for Micro-census 2006 on Housing Situation of Households]. Fachserie 5, Heft 1, Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2010: Mikrozensus 2009: Fragen zur Gesundheit. Rauchgewohnheiten der Bevölkerung [Micro-census 2009: Health-related Questions. Smoking]. Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2012: Bauen und Wohnen. Mikrozensus Zusatzerhebung 2010. Bestand und Struktur der Wohneinheiten. Wohnsituation der Haushalte [Supplementary Survey for Micro-census 2010 on Housing Situation of Households]. Fachserie 5, Heft 1, Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2014a: Ausgewählte Personalausgaben nach Bundesländern [Selected Expenditures for Personnel, by Länder], 2006-2013. Provided to the Authors on Request. Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2014b: Rechtspflege. Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs jeweils zu den Stichtagen 31. März, 31. August und 30. November eines Jahres [Prisoners in Correctional Facilities in Imprisonment and Open Prison]. Stichtag 30. November 2013. Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2014c: Mikrozensus 2013: Fragen zur Gesundheit. Rauchgewohnheiten der Bevölkerung [Micro-census 2013: Health-related Questions. Smoking]. Wiesbaden.
- Trümper, Jürgen/Helmann, Christiane, 2006-2014: Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland [Supply Structure of Amusement Arcades and Commercial Gaming Machines in Germany], 2006-2014, Unna: Arbeitskreis gegen Spielsucht.

M.3 Urbanisation

Urbanisation is operationalised as the share of inhabitants residing in cities with more than 100,000 inhabitants. The threshold of 100,000 inhabitants is commonly used to distinguish 'Großstädte' (cities) from other municipalities (e.g. Federal Statistical Office 2013).

Reference:

Federal Statistical Office, 2013: Großstädte in Deutschland nach Bevölkerung am 31.12.2011 auf Grundlage des Zensus 2011 und früherer Zählungen, https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/grosstaedte.pdf;jsessionid=F05DFCB21_68CCDE4FE52CE39CDD85A6D.internet721?__blob=publicationFile (last accessed 12.01.2018).

M.4 Budgetary resources

Budgetary resources are measured as the balance of the Land's core and extra budget, divided by GDP at market prices. We use the balance of the Land budget to 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). The extra budget is included to make data comparable across Länder since Länder move expenditures from core to extra budgets to different degrees. We divide the balance of the Land budget by GDP to make budgetary resources comparable among Länder, some of which are large economies whereas others are significantly smaller economies. 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.

Reference:

Renzsch, Wolfgang. 2008. *Ausgaberestriktionen der Länder in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.

M.5 Citizens' attitudes

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 policy 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 citizens' self-placement on an integer left-right scale from 1 to 10 from the German General Social Survey (ALLBUS) at the Land level. The question asked in the survey reads: 'When you think of your own political views, where would you rank these views on this scale?' [an integer left-right scale from 1 to 10 is shown to the interviewees]. We then invert the values to be in the line with the dependent variable so that high values represent left attitudes. The item fulfils criteria 2 and 3 completely, yet criterion 1 only partially as it does not distinguish between economic and societal policy. We will therefore interpret results carefully.

M.6 Catholics share

The *share of Catholics* in the population is used.

M.7 East Germany

We include a dummy for the five *East German Länder* (Brandenburg, Mecklenburg-Western Pomerania, Saxony, Saxony-Anhalt, and Thuringia) which used to form the GDR (together with East Berlin). We coded the Land Berlin as West German because its inhabitants resided primarily in the Western part (2.1 million as opposed to 1.3 million in the Eastern part) prior to unification (1989).

M.8 Interest groups

In a political system there are many groups with different interests who seek to influence policies. These *interest groups* take one of the two opposing positions that usually emerge for political issues (Baumgartner et al. 2009, 7). For this reason, interest groups can generally be assigned to the poles of a left-right spectrum specific to a policy.

The groups that are to be included in the analysis differ by policy and the conflict line(s) prevailing in it. For our analysis, we select an interest group for each single policy that influences Land policies in this particular policy. The criteria for the selection were that the interest group is the most important interest group in the policy (which is reflected in a high level of awareness, a large number of members, and the frequent participation in committee hearings on Land laws passed in the policy), that it is active preferably only in this policy, and that the membership figures at the Land level are available to the public or on request. In each policy, we select the interest group that best meets these criteria, regardless of the pole it is assigned to. We select one interest group per policy, particularly because only some interest groups provide Land-specific membership figures. As mentioned before, we could not identify interest groups in three policies and thus cannot operationalise interest groups for societal policy.

Many factors determine how much influence an interest group has on policy-making. An important factor is the degree of organisation (Ebbinghaus 2015, 60, 62): as the degree of organisation increases, the power resources of an interest group and thus its influence grow (Binderkrantz et al. 2015, 95; Klüver 2012, 494-5). Therefore, we use the degree of organisation in our analysis. As mentioned before, we only consider one interest group per policy. This means we neither add up the degree of organisation of several interest groups belonging to one pole nor subtract the degree of organisation of interest groups belonging to different poles from each other.

Within each single policy, the degree of organisation values for the Land years are standardised between 0 and 100 – after they have been inverted for liberal/meritocratic interest groups to align them with the direction of the dependent variable (for state-interventionist/egalitarian interest groups the values are, of course, not inverted). This standardisation ensures that all policies have the same weight, i.e. prevents that the – to be calculated – mean degree of organisation is driven by those policies in which the range of the degree of organisation is larger in absolute terms than in other policies (e.g. degree of organisation ranges from 2 to 4 per cent in policy A, but from 45 to 90 per cent in policy B). Finally, the arithmetic mean across the ten economic policies is calculated to obtain the average degree of organisation of (state-interventionist/egalitarian vs. liberal/meritocratic) interest groups for economic policy.

The following table shows, for each policy, the selected interest group, its assignment to the state-interventionist/egalitarian or liberal/meritocratic side of the scale depending on its mission, and the calculation of its degree of organisation.

| Single policy | Interest group | Assigned pole | Calculation of degree of organisation | Source |
|--------------------------|---|-----------------------------------|---|--|
| Civil servants' salary | German Civil Service Federation (<i>Deutscher Beamtenbund, dbb</i>) | State-interventionist/egalitarian | Members out of Land and municipal civil servants | Authors' correspondence with and press releases of regional branches of dbb; dbb beamtenbund und tarifunion 2014: 68; Federal Statistical Office 2007-2014a; Oeckl 2014: 762f. |
| Civil servants' pension | German Civil Service Federation (<i>Deutscher Beamtenbund, dbb</i>) | State-interventionist/egalitarian | Members out of Land and municipal civil servants | See above |
| Civil service career law | German Civil Service Federation (<i>Deutscher Beamtenbund, dbb</i>) | State-interventionist/egalitarian | Members out of Land and municipal civil servants | See above |
| Higher education | Education and Science Workers' Union (<i>Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, GEW</i>) | State-interventionist/egalitarian | Members out of whole population | Authors' correspondence with GEW; Federal and Länder Statistical Offices 2014 |
| Care homes | Non-profit operators of care homes | Economically liberal/meritocratic | Share of places in care homes operated by non-profit organisations out of all places in care homes | Federal Statistical Office 2007-2015 |
| Housing | Federal Association of German Housing and Real Estate Enterprise Registered Associations (<i>GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen</i>) | Economically liberal/meritocratic | Share of occupied rented flats operated by member companies of GdW out of all occupied rented flats in residential buildings, excluding dormitories | Authors' correspondence with GdW |
| Amusement arcades | Federal Association of slot machines entrepreneurs (<i>Bundesverband Automatenunternehmer, BA</i>) | Economically liberal/meritocratic | Members per concession for amusement arcades | Authors' correspondence with BA; Trümper and Helmann 2006-2014 |
| Shop closing time | German United Services Trade Union (<i>Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, ver.di</i>) | State-interventionist | Members out of all employees in the service sector | Authors' correspondence with and websites of regional branches of ver.di; Federal |

| Single policy | Interest group | Assigned pole | Calculation of degree of organisation | Source |
|--------------------------|---|-----------------------------------|---|--|
| | | | | Statistical Office 2007-2014b; ver.di 2012: 398 |
| Gastronomy | German Hotel and Restaurant Association (<i>Deutscher Hotel- und Gaststättenverband, DEHOGA</i>) | Economically liberal/meritocratic | Members in the restaurant and food sector out of all restaurant owners | Authors' correspondence with and websites of regional branches of DEHOGA; special evaluation of VAT statistics by Länder statistical offices upon authors' request |
| Real estate transfer tax | Federal Association of German Housing and Real Estate Enterprise Registered Associations (<i>GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen</i>) | Economically liberal/meritocratic | Share of occupied rented flats operated by member companies of GdW out of all occupied rented flats in residential buildings, excluding dormitories | Authors' correspondence with GdW |

References:

- Baumgartner, Frank R./Berry, Jeffrey M./Hojnacki, Marie/Kimball, David C./Leech, Beth L., 2009: Lobbying and Policy Change. Chicago: University of Chicago Press.
- Binderkrantz, Anne Skorkjaer/Christiansen, Peter Munk/Pedersen, Helene Helboe, 2015: Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media. *Governance*, 28:1, 95–112.
- dbb beamtenbund und tarifunion, 2014: Zahlen Daten Fakten 2014. Berlin: dbb Verlag.
- Ebbinghaus, Bernhard, 2005: Machtressourcentheorie und Korporatismusansatz, in: Wenzelburger, Georg/Reimut Zohlnhöfer (eds.): *Handbuch Policy-Forschung*, Wiesbaden: Springer VS, 55–79.
- Federal and Länder Statistical Offices, 2014: *Regionaldatenbank Deutschland*.
- Federal Statistical Office, 2007-2014a: *Finanzen und Steuern: Personal des öffentlichen Dienstes [Finance and Taxation: Personnel of Public Sector]*, 2006-2013. Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2007-2014b: *Mikrozensus. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit [Micro census: Population and Employment]*, 2006-2013. Fachserie 1, Reihe 4.1.1, Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2007-2015: *Pflegestatistik. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Ländervergleich – Pflegeheime [Caring Statistics: Länder Comparison of Care Recipients in the Nursing Care Insurance]*, 2005-2013. Wiesbaden.
- Klüver, Heike, 2012: Informational Lobbying in the European Union. *West European Politics*, 35:3, 491–510.
- Oeckl 2014: *Taschenbuch des öffentlichen Lebens, Deutschland*. Festland: Bonn.
- Trümper, Jürgen/Helmann, Christiane, 2006-2014: *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland [Supply Structure of Amusement Arcades and Commercial Gaming Machines in Germany]*, 2006-2014, Unna: Arbeitskreis gegen Spielsucht.
- Ver.di, 2012: *Geschäftsbericht 2007-2011*.

M.9 Economic development

To measure *economic power*, we use a well-established indicator: GDP per capita, measured at market prices in thousand Euro. To account for the loss of value of the GDP (per capita) over time, owing to inflation, we divide the GDP per capita by the World Bank's (2015) GDP deflator. This evens out a merely numeric increase in fiscal power that is not substantial in nature and thereby provides us with a measure of economic development that is comparable over our investigation period.

Reference:

World Bank, 2015: World Development Indicators.

M.10 Size

The *size* of the Länder is operationalised as the area size in thousand sq. km. 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 a Land's size on the positioning of the law content, even when typical factors of policy analysis, e.g. party government, socioeconomic conditions, and financial resources, were controlled for (Reus and Vogel 2017). Therefore, we include this variable as a control variable.

M.11 Statehood tradition

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 a Land's '*historical statehood*' on the positioning of the law content, even when typical factors of policy analysis, e.g. party government, socioeconomic conditions, and financial resources, were controlled for (Reus and Vogel 2017). Therefore, we include this variable as a control variable.

Before we present our operationalisation of the *historical tradition of statehood* for the Länder, we need to very briefly describe the formation of today's Länder which occurred after the Second World War. Their creation was partially informed by historical predecessors, however, some demarcations cut through historical, cultural or economic ties. This reflects the post-war separation of Germany into four occupation zones (American, British, French and Soviet) which had already divided historically associated territories.

In the Soviet occupation zone (the later German Democratic Republic, GDR) five administrative units were created already in 1945 and later given Länder status. However, these Länder were dissolved in July 1952 and replaced by fifteen districts. This reform gave up historically grown structures in favour of regions that were organised according to economic and security needs. Thereby, the GDR effectively abolished the federal order and centralized the country strongly. With the accession of the GDR to the Federal Republic of Germany (FRG) on 3 October 1990, the five Länder were recreated.

The capital of the Reich, Berlin, was given a special status by the Allies after the capitulation on 8-9 May 1945. With the foundation of the GDR and the FRG in 1949, Berlin as well as the rest of Germany was permanently divided into an eastern and western part. Special provisions were put in place for East and West Berlin until 1990 when the two territories were reunited to form the Land Berlin.

We measure the historical tradition of statehood as a dummy variable. The value '1' is assigned to Länder which have a long tradition as a state under their current name and approximately today's demarcation. 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. The essential point is that the Land as a whole has such a historical tradition of statehood under its current name and approximately in today's demarcation. If this applies separately to parts of the Land only, the Land as a whole does not meet our criterion. For instance, within the Land 'Baden-Wuerttemberg' the two territories of 'Baden' and 'Wuerttemberg' each have a long historical tradition of statehood. However, these separate territories were merged to form the current Land only in 1952.

The following table explains the coding for each Land.

| Land | Score | Comment |
|--------------------|-------|--|
| Baden-Wuerttemberg | 0 | The predecessors of Baden-Wuerttemberg, i.e. Baden and Wuerttemberg, were separated after the Second World War by the border between the American and the French occupation zones. The American military government created the Land Wuerttemberg-Baden within its occupation zone by merging the northern parts of Baden and Wuerttemberg. In the French occupation zone, the Land Wuerttemberg-Hohenzollern was formed by bringing together the southern part of Wuerttemberg and the Prussian district Hohenzollern. Additionally, the Land Baden was formed out of the southern part of former Baden. The three Länder individually acceded to the newly founded FRG in 1949. In 1951, a referendum was held on a merger of the three Länder. Two alternatives were proposed: the merger of all three Länder into one Land spanning across South West Germany and the separate reconstitution of Baden and Wuerttemberg. After a fierce fight between the advocates and opponents of these proposals, the large merger was selected. Consequently, the Land Baden-Wuerttemberg in today's borders was founded in 1952. |
| Bavaria | 1 | The Land Bavaria has a long tradition of statehood under its current name, beginning as early as the Middle Ages. Its territory has been mostly unchanged since 1816. Bavaria was re-erected almost fully in its historical demarcation on 19 September 1945, only Rhenish Palatinate was omitted. |
| Berlin | 0 | The city of Berlin used to be part of the province Brandenburg in Prussia. In 1920, Berlin was separated from the province Brandenburg and turned into an own administrative unit. In contrast to Bremen and Hamburg, Berlin was not an independent state prior to the Second World War. |
| Brandenburg | 0 | Brandenburg was a Prussian province prior to the Second World War. It was re-erected as an administrative unit in 1945 and converted into a Land after the formal dissolution of Prussia on 25 February 1947. As a result of the Second World War Brandenburg had lost one third of its territory. The lands east of the river Oder were assigned to Poland. |
| Bremen | 1 | Today's Free and Hanseatic City of Bremen looks back to a centuries-old tradition as an independent city republic and commercial city. The Land Bremen was constituted on 23 January 1947. |
| Hamburg | 1 | Settlements in the later city centre of Hamburg have been archaeologically proven for as early as the eighth century. In the thirteenth century increased commerce led to a boom of the city which was then elevated to a 'Free City'. On 23 August 1946, the Land Hamburg was founded, identic to its historic predecessor. |
| Hesse | 0 | Today's Land Hesse was formed on 19 September 1945, bringing together the old Hesse core state of Hesse-Darmstadt and the former Prussian provinces Electoral Hesse and Nassau. |

| Land | Score | Comment |
|-------------------------------|-------|--|
| Lower Saxony | 0 | The Land Lower Saxony does not possess a common historical identity but was composed on 23 August 1946 of several territories, namely the former states Oldenburg, Brunswick, Schaumburg-Lippe and remaining territories of Prussian Hanover. |
| Mecklenburg-Western Pomerania | 0 | Today's Land Mecklenburg-Western Pomerania was part of Prussia prior to the Second World War. Its history is marked by various separations and changes of borders. On 9 June 1945, the Land was created from the two Mecklenburg territories of Mecklenburg-Schwerin and Mecklenburg-Strelitz and the Prussian province of Pomerania. |
| North Rhine-Westphalia | 0 | The Land North Rhine-Westphalia was a new creation by the Allies. It was formed on 23 August 1946, bringing together the three northern districts of the former Prussian Rhine province (Aachen, Cologne, Duesseldorf), the former Prussian province Westphalia and the old Land Lippe. |
| Rhineland-Palatinate | 0 | The Land Rhineland-Palatinate also does not have a historic predecessor. Instead, it was created on 30 August 1946 out of the southern part of the former Prussian Rhine province (districts Coblenz and Trier), territories of Hesse that were on the west side of the Rhine (parts of Nassau and Hesse-Darmstadt) and the Bavarian Palatinate. |
| Saarland | 0 | The Land Saarland is a very young political unit. It was founded in 1920, according to the Treaty of Versailles, as an administrative unit governed by the League of Nations under the name 'Territory of the Saar Basin'. Its history is characterised by repeated changes of borders; it belonged to France and Germany respectively at different times. The territory was of interest to both countries because of the wealth of natural resources. After the Second World War Saarland was created as a formally independent country by the French occupation power, yet, it effectively became part of France because of the strong economic, customs and monetary policy ties to France. In 1957, it was reintegrated into the FRG after a referendum. To sum up, Saarland has never been an independent state throughout its history. |
| Saxony | 1 | Saxony is characterised by a high degree of historical continuity in terms of its territory. Moreover, the name Saxony was already assigned in the Middle Ages. This history created a marked regional identity. In 1806, the Electorate of Saxony received the status of a kingdom and was converted into a free state in 1918 after the resignation of the king. In 1945, the Land was recreated, mirroring approximately the borders of the former free state. Only the Saxon territory of the district Zittau east of the Neisse was assigned to Poland, while the territory of the former province Lower Silesia west of the Oder-Neisse line (Upper Lusatia) was added to Saxony. |
| Saxony-Anhalt | 0 | Today's territory of Saxony-Anhalt underwent many changes in rule and demarcation over the centuries. In 1814-15, the province Saxony (not to be confused with today's Land Saxony) was formed from different Prussian, Saxon and Thuringian territories and integrated into Prussia. In 1944 the province Saxony was dissolved. The new provinces of Magdeburg and Halle-Merseburg were founded, while the district Erfurt was subordinated to the Reich Governor of Thuringia. After the Second World War the Soviet occupation forces created a new administrative unit: the provinces Magdeburg and Halle-Merseburg (without the lands assigned to Thuringia in 1944) as well as the former free state Anhalt (around Dessau) and parts of the former Land Brunswick were merged to form Saxony-Anhalt. After the dissolution of Prussia Saxony-Anhalt was elevated from province to Land on 21 July 1947. The |

| Land | Score | Comment |
|--------------------|-------|--|
| | | recreation of the Land during the unification in 1990 was accompanied by fierce discussions, in particular with regard to the selection of the capital, because the Land lacked a common history and consciousness. |
| Schleswig-Holstein | 0 | Today's Land Schleswig-Holstein was a Prussian province prior to the Second World War. It emerged from the merger of the duchies of Schleswig and Holstein with Prussia in 1866. On 23 August 1946, the Land was formed out of the afore-mentioned former Prussian province and the former Hanseatic city of Lübeck. |
| Thuringia | 1 | Today's territory of Thuringia used to consist of several small states but was increasingly considered as a territorial unit in the nineteenth century. In 1920, eight small states finally were united as the Land Thuringia. This represents the so-called smaller Thuringian solution. It was the result of Prussian's refusal to relinquish its Thuringian territories. In 1945, these parts were reintegrated into Thuringia. |

References:

- Funk, Albert, 2010: *Föderalismus in Deutschland. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kilper, Heiderose/Lhotta, Roland, 1996: *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Opladen: Leske+Budrich.
- Künzel, Werner/Rellecke, Werner (eds.), 2008: *Geschichte der deutschen Länder. Entwicklungen und Traditionen vom Mittelalter bis zur Gegenwart*. 2nd ed., Münster: Aschendorff Verlag.
- Laufer, Heinz, 1977: *Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland*. 3rd ed., München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Laufer, Heinz/Münch, Ursula, 1998: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske+Budrich.
- Sturm, Roland, 2001: *Föderalismus in Deutschland*, Berlin: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin.
- Wehling, Hans-Georg, 2006: *Landespolitik und Länderpolitik im föderalistischen System Deutschlands – zur Einführung*, in: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (eds.), *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

M.12 Administrative capacity

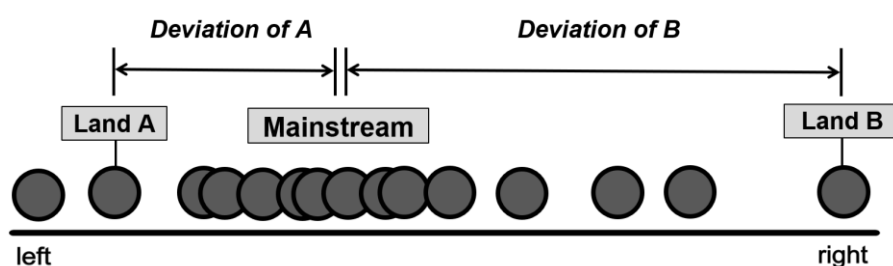
The *administrative capacity* of a Land is operationalised as the full-time equivalent of the personnel of Land ministries in thousands. This measures the size of staff that draft laws or in a wider sense prepares law-making (e.g. through monitoring, consulting with other political actors, or internal assistance). 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 a Land's administrative capacity on the positioning of the law content, even when typical factors of policy analysis, e.g. party government, socioeconomic conditions, and financial resources, were controlled for (Reus and Vogel 2017). Therefore, we include this variable as a control variable.

N) Influence of a Land's administrative capacity, size and historical tradition of statehood on policy-making (section 4.3)

An earlier analysis of the Land laws investigated in the article (chapter 7 of this dissertation) – 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. partisan composition of government, socioeconomic conditions, and financial resources, were controlled for. We thus include these three variables as controls in our article. This concerns a Land's administrative capacity as well as its size and historical tradition of statehood. We now summarise the research design of this analysis.

The earlier analysis investigates whether large and strong Länder rather pass their own policies while small and weak ones 'hide' in the policy mainstream. We define 'policy mainstream' as the gravity of the enacted policies of the Länder, i.e. the concentration of similar laws. The dependent variable represents how much a Land passes its 'own laws' in terms of content or follows the other Länder's policies. It does not matter in which direction in terms of content a Land's law deviates from the policy mainstream. Only the magnitude of the deviation from the policy mainstream is taken into account. The following Figure 1 illustrates the deviation of single Länder from the Länder policy mainstream on a left-right scale.

Figure 1: Illustration of the deviation of two Länder from the Länder policy mainstream



The estimated time-series cross-sectional models show that larger Länder, Länder with historical tradition of statehood and Länder with larger administrative resources deviate more from the Länder policy mainstream (i.e. 'do their own thing' in terms of law content). Typical factors of policy analysis such as partisan composition of government, socioeconomic conditions, budget balance, GDP per capita, as well as East Germany (as a dummy) were controlled for. Moreover, two robustness tests confirmed the results: First, we successively removed each Land and the three city states together (as they have the smallest size) – and then subsequently each policy – from the analysis to control whether individual Länder or policies drive the results. Second, we estimated random effects models with clustered standard errors.

While the operationalisation of the three afore-mentioned variables is detailed in parts M.10 – M.12 of this online appendix, we now sketch the causal mechanism regarding their impact on the dependent variable.

- The *size* of a Land refers to whether a Land considers itself a subordinate part of a federation or has a pronounced state consciousness, so that it legislates independently within its competences. Large Länder resemble national states which naturally formulate their policies on their own. Thus a large Land can develop a self-conception of not lining itself up with the other Länder but possibly even setting the direction.
- The *historical tradition of statehood* reflects whether a Land has already acted independently as a state in its past over a long period of time under its current name and approximately today's

demarcation. This historical tradition instills a general sense of pride, self-confidence and regional identification in citizens and governments, which is also reflected in political decision-making such as passing its own policies rather than following the Länder mainstream. 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.

- *Administrative capacity* represents the resources for law drafting in terms of the personnel of Land ministries. A high administrative capacity allows to react more specifically to problems, societal needs and political demands in a Land and develop innovative policies beyond the mainstream. In contrast, low administrative capacity might result in overload and a reactive attitude toward impulses and needs in the Land and hence staying in the policy mainstream.

O) Case exclusion (section 4.4)

For societal policy, 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 and lead to a non-normal distribution of the residuals (the latter was shown by the Shapiro-Wilk normality test and a graphical inspection with kernel density estimation, P-P and Q-Q plots). In both cases, Land policies turned libertarian/progressive enormously from 2012 to 2013.

We identified these cases with an outlier-high leverage graph which depicts squared residuals and Cook's distance for all cases (Jahn 2013: 384). Brandenburg 2013 and in some models Rhineland-Palatinate 2013 were in the upper right quadrant of the graph, meaning that the models do not estimate the actual societal policy score of these cases well (squared residual) and at the same time these cases influence the regression estimation considerably more than other cases (Cook's distance). This finding was underlined by an outlier analysis using studentised residuals and DFFITS. For studentised residuals (i.e. residuals divided by their standard deviations), values above 2 indicate outlier status (Wenzelburger et al. 2014: 35). For DFFITS, values above $2 \cdot \sqrt{k/n}$ (k =number of variables, n =number of cases) indicate outlier status and high leverage (Wenzelburger et al. 2014: 35). The case Brandenburg 2013 exceeds both thresholds strongly, while the case Rhineland-Palatinate 2013 exceeds the threshold for studentised residuals.

References:

- Jahn, Detlef. 2013. *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: Springer.
- Wenzelburger, Georg, Sebastian Jäckle, and Pascal König. 2014. *Weiterführende statistische Methoden für Politikwissenschaftler: eine anwendungsbezogene Einführung mit Stata*. Berlin: Walter de Gruyter.

P) Robustness tests (section 5)

P.1 Lag structure of independent variables

In the original models, we lagged 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. We now test whether results hold for other specifications of the lag structure of the independent variables.

First, we remove the lag from interest groups and budget balance (for these two variables it appears more plausible than for the other independent variables). Removing the lag for interest groups implies that their impact follows their current degree of organisation. This could be the case as, for example, the comprehensiveness of lobbying activities (such as running media campaigns) might be based on live revenues from members rather than a plan based on last year's revenues from members. While we acknowledge that this could be the case to some extent, we decided to use a lag in our original models to reflect that hiring personnel to conduct such lobbying activities takes time, governments and parliamentarians will rather know and take into account an approximate degree of organisation from the previous year than the current one (which is likely to be reported only at the very end of the year), and lobbying impact occurs rather in the early stages of policy-making, that means rather in the year before parliamentary approval. With regard to the budget balance, governments and parliamentarians are more likely to know live data due to the initial annual budget projection and quarterly budget updates. We still decided to lag the budget balance in the original models because the quarterly budget updates provide reliable and meaningful information only for some parts of the budget and, as already mentioned, basic principles of laws are typically determined several months before the voting session.

Second, we remove the lags from all independent variables to provide the strongest robustness test as it deviates most from the set-up of our original models.

For economic policy, the findings are robust: the significant effects for the government position and the Catholics share from the original models are confirmed. The East German dummy reaches significance not only in the time-series cross-sectional model but also in the RE model when none of the independent variables is lagged. This was not the case in the original model. The estimations for the other independent variables remain fundamentally unchanged.

For societal policy, we confirm the systematic effect of socioeconomic conditions and the Catholics share. The impact of citizens' attitudes is slightly less robust. When only interest groups and the budget balance are not lagged, they still show a significant effect. When we remove the lags from all independent variables, citizens' attitudes reach the conventional significance level in the time-series cross-sectional model but not in the RE model. The estimations for the other independent variables remain fundamentally unchanged with the exception of the budget balance, which shows a significant effect in all models if unlagged.

On the following pages, we present the regression tables for the economic and societal policy for both new lag specifications.

Table 1: Regression models for economic policy (no lag for interest groups and budget balance)

| | TSCS | | | | RE | | | |
|--------------------------|--------------------|----------------------|----------------------|--------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| | (1a) | (1b) | (2) | (3) | (4a) | (4b) | (5) | (6) |
| Lagged policy position | 0.378* (0.174) | 0.358* (0.177) | 0.374* (0.172) | 0.398* (0.170) | 0.407*** (0.0934) | 0.387*** (0.0933) | 0.402*** (0.0922) | 0.436*** (0.0941) |
| Time trend | 0.215 (0.550) | 0.303 (0.539) | 0.237 (0.527) | 0.293 (0.530) | 0.349 (0.331) | 0.409 (0.340) | 0.362 (0.333) | 0.378 (0.321) |
| Government position | 1.015** (0.335) | 0.936** (0.340) | 1.041*** (0.313) | 0.862* (0.352) | 0.840** (0.316) | 0.732* (0.338) | 0.819* (0.343) | 0.728* (0.332) |
| Budget balance | -6.906 (15.78) | -6.678 (15.57) | -5.714 (15.21) | -8.984 (16.67) | -8.670 (10.36) | -9.907 (9.266) | -8.710 (9.152) | -11.05 (9.953) |
| Interest groups | 0.0854 (0.0861) | 0.133 (0.0911) | 0.119 (0.0892) | 0.103 (0.0832) | 0.0695 (0.0859) | 0.103 (0.0829) | 0.0848 (0.0769) | 0.0596 (0.0977) |
| Catholics share | 0.101* (0.0396) | 0.0939** (0.0321) | 0.0819** (0.0314) | | 0.0912* (0.0362) | 0.0833*** (0.0198) | 0.0718*** (0.0210) | |
| Socioeconomic conditions | 0.0298 (0.0732) | | | | 0.0323 (0.100) | | | |
| Urbanisation | | 3.808 (2.736) | | -4.146 (4.291) | | 3.558 (2.307) | | -1.319 (4.566) |
| Citizens' attitudes | | | | 3.548 (3.452) | | | | 1.583 (2.756) |
| East Germany | | | | -5.701* (2.275) | | | | -3.435 (2.539) |
| GDP per capita | | | 0.0866 (0.0776) | | | | 0.0638 (0.0512) | |
| Size | -0.721 (0.474) | 0.0394 (0.496) | -0.347 (0.468) | -0.272 (0.497) | -0.633 (0.672) | 0.0802 (0.562) | -0.348 (0.368) | -0.110 (0.746) |
| Historical statehood | 1.113 (1.121) | -0.0349 (1.388) | 0.536 (1.130) | 1.929 (1.814) | 0.874 (1.077) | -0.218 (1.034) | 0.311 (1.083) | 0.880 (1.973) |
| Administrative capacity | 1.247 (0.854) | -0.153 (0.809) | 0.513 (0.685) | 0.487 (0.788) | 0.869 (1.445) | -0.392 (1.145) | 0.350 (0.746) | 0.132 (1.402) |
| Constant | 14.54 (9.549) | 16.44** (6.226) | 14.03* (5.481) | -0.0365 (20.97) | 15.11* (6.870) | 17.73*** (2.688) | 16.05*** (3.590) | 11.19 (15.20) |
| N | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 |
| R ² | 0.830 | 0.830 | 0.836 | 0.838 | 0.342 | 0.347 | 0.345 | 0.323 |

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

Table 2: Regression models for economic policy (no lag for all independent variables)

| | TSCS | | | | RE | | | |
|--------------------------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| | (1a) | (1b) | (1a) | (1b) | (4a) | (4b) | (5) | (6) |
| Lagged policy position | 0.380* (0.173) | 0.358* (0.177) | 0.379* (0.173) | 0.379* (0.166) | 0.409*** (0.0929) | 0.387*** (0.0930) | 0.405*** (0.0922) | 0.418*** (0.0965) |
| Time trend | 0.223 (0.549) | 0.301 (0.538) | 0.239 (0.537) | 0.230 (0.476) | 0.349 (0.327) | 0.408 (0.340) | 0.373 (0.330) | 0.289 (0.302) |
| Government position | 1.010** (0.336) | 0.938** (0.340) | 1.022** (0.315) | 0.680* (0.325) | 0.843** (0.317) | 0.733* (0.338) | 0.815* (0.343) | 0.681* (0.309) |
| Budget balance | -7.103 (15.70) | -6.627 (15.52) | -6.598 (15.37) | -12.68 (14.63) | -8.686 (10.14) | -9.853 (9.267) | -9.144 (9.301) | -13.49 (9.307) |
| Interest groups | 0.0863 (0.0860) | 0.132 (0.0910) | 0.109 (0.0893) | 0.127 (0.0808) | 0.0692 (0.0846) | 0.102 (0.0821) | 0.0798 (0.0766) | 0.0748 (0.103) |
| Catholics share | 0.100* (0.0398) | 0.0953** (0.0325) | 0.0878** (0.0318) | | 0.0934** (0.0338) | 0.0846*** (0.0199) | 0.0782*** (0.0222) | |
| Socioeconomic conditions | 0.0245 (0.0694) | | | | 0.0355 (0.0900) | | | |
| Urbanisation | | 3.815 (2.763) | | -8.092+ (4.713) | | 3.562 (2.287) | | -3.782 (4.772) |
| Citizens' attitudes | | | | 10.43** (3.629) | | | | 5.858 (3.873) |
| East Germany | | | | -9.454*** (2.623) | | | | -5.736* (2.888) |
| GDP per capita | | | 0.0447 (0.0770) | | | | 0.0280 (0.0608) | |
| Size | -0.696 (0.482) | 0.0423 (0.498) | -0.463 (0.463) | -0.239 (0.651) | -0.644 (0.622) | 0.0820 (0.558) | -0.426 (0.373) | -0.106 (0.758) |
| Historical statehood | 1.110 (1.116) | -0.0267 (1.397) | 0.757 (1.138) | 3.468+ (1.923) | 0.898 (1.062) | -0.216 (1.038) | 0.567 (1.153) | 1.864 (2.078) |
| Administrative capacity | 1.198 (0.875) | -0.159 (0.812) | 0.717 (0.692) | 0.645 (0.826) | 0.898 (1.336) | -0.395 (1.136) | 0.458 (0.740) | 0.232 (1.475) |
| Constant | 14.78 (9.093) | 16.44** (6.230) | 15.01** (5.625) | -38.97* (19.09) | 14.73* (6.310) | 17.74*** (2.674) | 16.82*** (4.201) | -12.81 (20.59) |
| N | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 |
| R ² | 0.829 | 0.829 | 0.830 | 0.888 | 0.343 | 0.348 | 0.342 | 0.336 |

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

Table 3: Regression models for societal policy (no lag for interest groups and budget balance)

| | TSCS | | | RE | | |
|-------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| Lagged policy position | 0.292** (0.0986) | 0.253* (0.0987) | 0.309** (0.0996) | 0.401*** (0.0797) | 0.392*** (0.0754) | 0.391*** (0.0648) |
| Time trend | 1.526** (0.557) | 1.758*** (0.531) | 1.161* (0.571) | 0.885+ (0.517) | 0.819 (0.530) | 0.678 (0.446) |
| Government position | 0.583 (0.535) | 0.445 (0.505) | 0.972 (0.621) | 0.431 (0.582) | 0.472 (0.423) | 0.379 (0.563) |
| Budget balance | 25.97* (11.42) | 23.95* (11.22) | 25.14* (12.82) | 28.49** (9.403) | 25.11** (9.398) | 25.77** (8.390) |
| Catholics share | -0.128*** (0.0249) | -0.106** (0.0328) | | -0.100** (0.0380) | -0.0852** (0.0315) | |
| Socioecon. condition | 0.329** (0.105) | 0.326** (0.111) | 0.256*** (0.0698) | 0.315* (0.140) | 0.312** (0.111) | 0.181+ (0.0931) |
| Urbanisation | -4.023 (3.037) | | -3.430 (4.735) | -2.580 (3.858) | | -1.056 (4.103) |
| Citizens' attitudes | | | 7.201** (2.229) | | | 5.321* (2.712) |
| East Germany | | | 1.729 (1.725) | | | 1.878 (2.240) |
| GDP per capita | | -0.188+ (0.113) | | | -0.179* (0.0754) | |
| Size | -2.887*** (0.578) | -2.706*** (0.419) | -2.625*** (0.581) | -2.432** (0.763) | -2.388*** (0.458) | -2.344** (0.734) |
| Historical statehood | -2.038* (0.842) | -1.293 (1.318) | -1.184 (1.131) | -1.294 (1.777) | -0.431 (1.438) | -1.041 (1.922) |
| Administrative capacity | 0.881 (0.566) | 0.375 (0.451) | 1.362+ (0.769) | 1.029 (0.970) | 1.053+ (0.631) | 1.773+ (1.042) |
| Constant | 22.46*** (5.685) | 28.25*** (7.022) | -24.47+ (13.15) | 17.85*** (5.403) | 21.81*** (5.003) | -11.72 (17.09) |
| N | 111 | 111 | 111 | 111 | 110 | 110 |
| R ² | 0.973 | 0.973 | 0.958 | 0.706 | 0.739 | 0.741 |

Standard errors in parentheses

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

Table 4: Regression models for societal policy (no lag for all independent variables)

| | (1) | TSCS (2) | (3) | (4) | RE (5) | (6) |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Lagged policy position | 0.302** (0.0934) | 0.263** (0.0944) | 0.324** (0.0986) | 0.392*** (0.0811) | 0.385*** (0.0759) | 0.395*** (0.0697) |
| Time trend | 1.337** (0.493) | 1.537** (0.476) | 0.929 (0.579) | 0.808+ (0.476) | 0.720 (0.490) | 0.551 (0.442) |
| Government position | 0.370 (0.498) | 0.345 (0.486) | 1.007 (0.666) | 0.348 (0.552) | 0.447 (0.417) | 0.431 (0.591) |
| Budget balance | 27.04** (10.19) | 26.76** (10.02) | 30.90* (12.09) | 29.33** (9.225) | 26.90** (9.666) | 28.17*** (7.509) |
| Catholics share | -0.165*** (0.0297) | -0.144*** (0.0408) | | -0.127** (0.0441) | -0.111** (0.0384) | |
| Socioecon. conditions | 0.490*** (0.113) | 0.479*** (0.120) | 0.281*** (0.0720) | 0.388* (0.152) | 0.376** (0.118) | 0.198* (0.0856) |
| Urbanisation | -3.107 (3.190) | | -1.340 (4.445) | -2.133 (3.602) | | 0.382 (4.084) |
| Citizens' attitudes | | | 5.643* (2.790) | | | 4.837 (2.965) |
| East Germany | | | 2.667 (1.924) | | | 2.532 (2.467) |
| GDP per capita | | -0.160 (0.120) | | | -0.169* (0.0726) | |
| Size | -2.849*** (0.537) | -2.742*** (0.422) | -2.549*** (0.477) | -2.429** (0.739) | -2.414*** (0.449) | -2.248** (0.728) |
| Historical statehood | -2.254** (0.856) | -1.568 (1.215) | -1.481 (1.225) | -1.536 (1.695) | -0.590 (1.501) | -1.332 (1.890) |
| Administrative capacity | 0.539 (0.552) | 0.161 (0.474) | 0.991+ (0.535) | 0.834 (0.934) | 0.932 (0.596) | 1.488 (1.060) |
| Constant | 17.17*** (4.955) | 22.40*** (6.449) | -16.45 (15.71) | 16.67*** (4.889) | 20.51*** (4.591) | -9.571 (15.87) |
| N | 111 | 111 | 111 | 111 | 110 | 110 |
| R ² | 0.974 | 0.974 | 0.959 | 0.713 | 0.745 | 0.741 |

Standard errors in parentheses

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

P.2 Removal of each Land and each single policy

As the next robustness test, we successively remove each Land and then subsequently each single policy from the analysis to control whether individual Länder or policies drive the results.

Starting with economic policy, we confirm the significant effects of the government position and the Catholics share when we remove one Land at a time. Both variables are significant in the majority of models for each removal. The government position reaches significance in five of eight models when either Northrhine-Westphalia or Saxony are removed, for all other Land removals, the effect of the government position is significant in all models. The Catholics share has a significant effect in five of six models when Bavaria is removed, for the removal of all other Länder, it remains significant in all six models.

We find a similar picture when we remove one policy at a time. The effect of the government position and the Catholics share is robust. Both variables are significant in the majority of models for each removal. The government position has a significant effect in six of eight models when either civil service career, gastronomy or higher education law are taken out, and a significant effect in five of eight models when real estate transfer tax law is removed. The removal of all other policies does not change the significant finding in any model. The Catholics share shows a significant effect in four of six models when civil service career law is excluded, in all other cases it is significant throughout all models.

For societal policy, we confirm the effects of socioeconomic conditions, the Catholics share, and citizens' attitudes, when individual Länder are subsequently removed. These three variables are significant in the majority of models for each removal. Socioeconomic conditions show a significant effect in four of six models when Schleswig-Holstein is removed, in five of six models when Saarland is taken out, and in all models when any of the other fourteen Länder is excluded. The Catholics share and citizens' attitudes prove to be significant in all six models even as individual Länder are excluded.

The removal of single policies in societal policy underlines the robustness of the effect of citizens' attitudes (significant effects throughout), however, Catholics share and socioeconomic conditions are not robust in this regard. The share of Catholics shows a significant effect in only one of four models when the protection of non-smokers is removed. Regarding the removal of other policies, the share of Catholics fares better: the significant effect persists in three of four models for the removal of the penitentiary system of adolescents and in all four models for the removal of the other three policies. Socioeconomic conditions are only robust towards the exclusion of three policies (significant effect in all six models), yet not when the penitentiary system of adolescents or the protection of non-smokers are removed (significant effect in only two or one model(s), respectively).

To conclude, the effects of the government position and the Catholics share on economic policy are robust towards the exclusion of Länder and single policies. The influence of citizens' attitudes on societal policy is analogously robust. However, the Catholics share and socioeconomic conditions are only robust towards the exclusion of Länder, not policies.

P.3 Weighted government position (by seat shares)

We have assumed so far that the position of a government is the average of the positions of the parties that form said government. This operationalisation follows the veto player approach, implying that each coalition partner has the same influence. Alternatively, one might assume that larger coalition partners have more influence on the position of the government than smaller ones. This would lead to a different operationalisation: the government position is weighted by the seat shares of the composing parties. We present the regression results for this alternative operationalisation for economic policy on the next page. Results show that the significant effect for the government position is robust, the other findings also do not change. For societal policy, the unweighted government position did not show a significant effect in the original models and thus we do not assess its robustness here.

| | TSCS | | | | RE | | | |
|--------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| | (1a) | (1b) | (2) | (3) | (4a) | (4b) | (5) | (6) |
| Lagged policy position | 0.413* (0.168) | 0.391* (0.171) | 0.404* (0.166) | 0.445** (0.163) | 0.449*** (0.0867) | 0.430*** (0.0868) | 0.442*** (0.0857) | 0.488*** (0.0851) |
| Time trend | 0.261 (0.491) | 0.366 (0.474) | 0.306 (0.464) | 0.388 (0.477) | 0.370 (0.328) | 0.466 (0.336) | 0.418 (0.330) | 0.450 (0.322) |
| Government position | 1.058** (0.352) | 0.950** (0.364) | 1.062** (0.335) | 0.860* (0.381) | 0.838* (0.351) | 0.692* (0.338) | 0.780* (0.335) | 0.703* (0.328) |
| Budget balance | 22.56+ (13.12) | 23.42+ (12.72) | 23.58+ (12.45) | 23.50+ (13.11) | 15.13 (14.78) | 13.16 (14.55) | 13.84 (14.22) | 13.83 (15.82) |
| Interest groups | 0.0286 (0.102) | 0.0860 (0.108) | 0.0765 (0.107) | 0.0480 (0.0920) | 0.0108 (0.0837) | 0.0449 (0.0772) | 0.0336 (0.0696) | -0.0104 (0.0929) |
| Catholics share | 0.118** (0.0373) | 0.107*** (0.0306) | 0.0943** (0.0308) | | 0.108* (0.0420) | 0.0901*** (0.0229) | 0.0785** (0.0242) | |
| Socioeconomic conditions | 0.0440 (0.0671) | | | | 0.0644 (0.109) | | | |
| Urbanisation | | 3.583 (2.428) | | -4.573 (4.054) | | 2.985 (2.661) | | -1.596 (5.084) |
| Citizens' attitudes | | | | 2.344 (3.003) | | | | 0.347 (2.543) |
| East Germany | | | | -5.986** (2.219) | | | | -3.198 (2.644) |
| GDP per capita | | | 0.0930 (0.0748) | | | | 0.0651 (0.0537) | |
| Size | -0.984* (0.472) | -0.147 (0.500) | -0.468 (0.489) | -0.446 (0.525) | -0.886 (0.690) | -0.120 (0.612) | -0.454 (0.365) | -0.341 (0.798) |
| Historical statehood | 0.907 (1.340) | -0.358 (1.566) | 0.150 (1.335) | 1.691 (1.846) | 0.540 (1.058) | -0.542 (1.126) | -0.147 (0.941) | 0.396 (2.118) |
| Administrative capacity | 1.837+ (1.021) | 0.189 (1.032) | 0.723 (0.949) | 0.535 (1.056) | 1.482 (1.588) | 0.0647 (1.331) | 0.638 (0.867) | 0.576 (1.600) |
| Constant | 13.53 (9.411) | 16.64** (6.405) | 14.12** (5.481) | 8.071 (18.34) | 12.99 (8.164) | 18.06*** (3.004) | 16.31*** (3.664) | 19.01 (14.09) |
| N | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 |
| R ² | 0.852 | 0.858 | 0.864 | 0.853 | 0.344 | 0.345 | 0.345 | 0.320 |

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

Online appendix to chapter 7

Article: Deviation from the Policy Mainstream in a Federation: Why Subnational Governments 'Do their Own Thing' (with Iris Reus)

Content

| | |
|--|------|
| A) Anecdotal evidence for thesis that large and rich Länder deviate from policies of other Länder (section 2) | 921 |
| B) Our overarching scheme of classifying policies as a prerequisite of aggregation: Economic and societal policies (section 3.1) | 932 |
| C) Aggregation of dependent and independent variables (section 3.1)..... | 938 |
| D) Population size (section 3.2) | 942 |
| E) Federalism Reform I – our object of study (section 4.1) | 945 |
| F) Representativeness (section 4.1)..... | 948 |
| G) Policy indices (section 4.1) | 959 |
| G.1 Introduction to the policy indices..... | 959 |
| G.2 Illustration of the operationalisation of the dependent variable (deviation from the Land policy mainstream) | 961 |
| G.3 Index 'Amusement arcades' | 965 |
| G.4 Index 'Care homes' | 973 |
| G.5 Index 'Civil servants' pension' | 984 |
| G.6 Index 'Civil servants' salary' | 994 |
| G.7 Index 'Civil service career law' | 1002 |
| G.8 Index 'Gastronomy' | 1006 |
| G.9 Index 'Higher education' | 1009 |
| G.10 Index 'Housing' | 1015 |
| G.11 Index 'Imprisonment on remand'..... | 1020 |
| G.12 Index 'Penitentiary system / Adolescents' | 1028 |
| G.13 Index 'Penitentiary system / Adults' | 1036 |
| G.14 Index 'Protection of non-smokers' | 1044 |
| G.15 Index 'Real estate transfer tax' | 1050 |
| G.16 Index 'Right of assembly' | 1052 |
| G.17 Index 'Shop closing time' | 1058 |
| H) Descriptive statistics of the variables (section 4.2)..... | 1067 |
| J) Operationalisation of the independent and control variables (section 4.2)..... | 1068 |
| J.1 Size | 1068 |
| J.2 Statehood tradition | 1069 |
| | 919 |

| | |
|--|------|
| J.3 Economic power | 1073 |
| J.4 Administrative capacity | 1073 |
| J.5 Budget balance | 1074 |
| J.6 Socioeconomic conditions | 1076 |
| J.7 Governmental parties' positions | 1083 |
| J.8 East Germany..... | 1083 |
| K) Bivariate correlations (section 4.3)..... | 1085 |
| L) Robustness check: Random effects models with clustered standard errors (section 5)..... | 1086 |

A) Anecdotal evidence for thesis that large and rich Länder deviate from policies of other Länder (section 2)

As described in the article, there are many literature titles that – in the context of deviating Land policies – reference both the factors size and fiscal/economic power (subsequently termed ‘fiscal power’) as well as the names of Länder that are large or rich compared to the others. These references feed the thesis that large and rich Länder deviate from the policies of other Länder. However, this thesis has not yet been systematically empirically tested, only anecdotal evidence can be found so far. To fill this research gap, we conduct a systematic test across policies in the article.

To get an overview of the anecdotal evidence, we collected references for the factors size and fiscal power as well as for the five largest and the five richest Länder (during our investigation period 2006-2013) from a very large literature pool on Land policies. The five largest Länder, by area size, are Bavaria (BY), Lower Saxony (NI), Baden-Wuerttemberg (BW), North Rhine-Westphalia (NW), and Brandenburg (BB). The five richest Länder, by various indicators, are Bavaria, Baden-Wuerttemberg, Hesse (HE), Hamburg (HH), and North Rhine-Westphalia. This set of the five richest Länder is the same across three valid indicators: 1) tax revenues according to the ‘Finanzkraftmesszahl’ (§ 6 Fiscal Equalisation Act) per capita, 2) payer into the horizontal fiscal equalisation scheme (as opposed to recipient), 3) payer for the entirety of the following equalisation systems: horizontal fiscal equalisation, sales tax equalisation and federal supplementary allocations (as opposed to recipient). As three Länder are both large and rich, we ended up with seven Länder for which we gathered information on policy deviation from the literature pool. It is very important to note that we do not seek to make a statement whether these seven Länder deviate more from the policy mainstream than the other nine Länder (a data collection for the remaining nine Länder was beyond our capacities). Instead, we seek to show that there is a lot of anecdotal evidence that large and rich Länder deviate from the other Länder and that it is thus plausible to test this thesis in our article.

The literature pool from which we selected the references encompasses many hundred publications. It includes in particular comparative Land policy analyses as well as textbooks and further works on German federalism. Moreover, it comprises all political science and legal literature dealing with legislation in the competences transferred to the Länder by Federalism Reform I.

On the following pages we present two tables, first on all Land policies except for those transferred to the Länder as part of Federalism Reform I in 2006, and, second, on these ‘new’ competences which we analyse in the article and are thus particularly interested in. In both tables, the last column indicates whether the publication links the policy deviation to the size, fiscal power, or name of one or several of the five largest and five richest Länder. It should be noted that the publications use many variations of the term ‘fiscal power’ such as ‘fiscally/economically strong Länder’, ‘rich Länder’, etc.

The tables confirm that there are many references that state that large and fiscally strong Länder deviate from other Land policies. While in some instances the authors explicitly link the policy deviation to the size or fiscal power of a Land, most of the anecdotal evidence points to the name of a Land that deviates – and these named Länder are large and/or fiscally strong. Overall, we find 71 publications that report policy deviations by large and rich Länder (24 of these publications report even multiple instances of policy deviation). It should be noted that these instances are widely spread across many policy areas and that many different authors provide such statements. Thus, there is a lot of anecdotal evidence for our thesis.

Bavaria and Baden-Wuerttemberg stand out with the most mentions of deviation (65 and 39 respectively), particularly with regard to the 'new' competences (i.e. those transferred by the Federalism Reform I), while the mentions for the other five Länder are relatively similar (11 to 22), as shown in the summary table below. It is striking that the Länder with most literature references are exactly the three Länder that are both large and fiscally strong (Bavaria, Baden-Wuerttemberg, and North Rhine-Westphalia). Finally, we find that there are more explicit references to the factor fiscal power than to the factor size.

Summary table: Number of publications with reference to size, fiscal power, or Land name:

| | BY | BW | NW | HH | NI | HE | BB | Size | Fiscal power |
|------------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|------|--------------|
| All competences except 'new' ones* | 30 | 22 | 19 | 9 | 13 | 11 | 5 | 1 | 8 |
| 'New' competences* | 35 | 17 | 3 | 11 | 7 | 4 | 6 | 3 | 12 |
| Total | 65 | 39 | 22 | 20 | 20 | 15 | 11 | 4 | 20 |

Note: * 'New' competences = Competences transferred to the Länder as part of Federalism Reform I.

This investigation of the anecdotal evidence helped us to derive relevant independent variables for the empirical analysis in our article. Building on this, we differentiated and conceptualised all relevant predictors of a Land's deviation from the policy mainstream and tested them in a large setting (across many policies and all Länder).

List of Publications with references to size, fiscal power, or Land name

1) Land policies except for those transferred to the Länder as part of Federalism Reform I

| Publication | Policy area and deviating policy | Reference to size, fiscal power, or Land name |
|---------------------------|--|---|
| Andronescu / Carnes 2015 | Social welfare: high day care services provision (p. 161) | Fiscal power (HH), NW |
| Bernschneider et al. 1991 | Economic activity: innovative research and technology policy to support structural change (S. 57) | BW, BY |
| Blancke 2004 | Employment: subsidies for low-wage employment of unemployed recipients of social welfare (p. 88-9) | BW |
| | Employment: usage of labour market fund (composed of privatisation proceeds) to finance active employment policy and test innovative instruments (p. 94) | BY |
| | Employment: idea competition programme in employment policy (p. 94) | BB |
| | Employment: setup of social enterprises as a market-oriented instrument of active employment policy (p. 101) | NI |
| | Employment: innovative initiatives regarding working time advice and technology design (p. 94) | NW |
| Blancke / Schmid 1998 | Employment: focus on typical target groups (e.g. long-term and older unemployed) and initial vocational training (p. 57) | Fiscal power (BW, HE), BY |
| | Employment: market-oriented employment policy ("pull-strategy") (p. 61) | BW, BY |
| Böcher / Töller 2016 | Environmental protection: passing of climate protection laws (p. 276) | BW, NW |
| | Environmental protection: designation of large nature reserves (p. 265) | BB, NW |

| Publication | Policy area and deviating policy | Reference to size, fiscal power, or Land name |
|------------------------------|--|---|
| Busemeyer / Seitzl 2018 | Social welfare: low spending on early childhood education and care (p. 255) | BW, BY, HH |
| Eifert / Rothgang 1999 | Social welfare: full delegation of care needs planning to municipalities (p. 453) | BY |
| Ewert 2016 | Agriculture: high share of expenditures for agri-environmental measures in development programme for rural areas (p. 245) | BY |
| Frevel / Groß 2016 | Law enforcement: setup of joint patrols of voluntary lay policemen and regular policemen (p. 72) | BW |
| | Law enforcement: late in allowing women to join the protective police force (p. 72) | BY |
| Geis / Krausnick 2012 | Education: legal transformation of universities into foundations under public law (p. 293) | BB, HE, NI |
| | Education: legal transformation of universities into self-governing bodies (p. 294) | NW |
| Grasl 2016 | European policy: setup of information gathering unit of Land parliaments in Land representation offices in Brussels (p. 177) | Size (BW, BY, HE ¹ , NW) |
| Haring 2010 | Health care: low expenditures for sports promotion (p. 163) | Fiscal power (HH), BY, NI, NW |
| Härtel 2017 | Administration: development of comprehensive digital strategies for public sector (p. 203-4) | BY |
| Haug 2010 | Education: merger of university and non-university research institution (p. 185-6) | BW |
| Henkes 2008 | Integration: Ban of head scarves (p. 130) | BY, BW |
| | Integration: high nationalisation rate (p. 125) | HE |
| Hepp 2011 | Education: tripartite secondary school system (p. 219-20) | BW, BY, HE, NI, NW |
| Jeffery 2005 | Law enforcement: police and domestic security (p. 90) | BY |
| Jeffery 2009 | Law enforcement: police and domestic security (p. 131) | BY |
| Lanzendorf / Pasternack 2008 | Education: low student-professor ratio (p. 49) | Fiscal power (BW, BY, HH) |
| | Education: high student-professor ratio (p. 49) | NW |
| | Education: increase of autonomy of universities (reduction of procedural regulations and supervision, etc.) (p. 52) | NI, NW |
| Lanzendorf / Pasternack 2016 | Education: general tuition fees (p. 52-3) | BY, NI |
| Malik 2008 | Employment: support of local implementation of federal law on basic benefits for jobseekers (p. 5-6) | HE, NI |
| Mehl / Plankl 2002 | Agriculture: promotion of land consolidation and forestry outside the joint task "improvement of the agricultural structure and coastal protection" (p. 207-8) | BY |
| Münch 2012 | Education: tripartite secondary school system (p. 54) | BY |

¹ Grasl (2016: 177) considers Hesse a "large Land", while we focus on the five largest Länder here.

| Publication | Policy area and deviating policy | Reference to size, fiscal power, or Land name |
|----------------------------------|--|---|
| Münch 2016 | Integration: full delegation of federal funds for accommodation and care for refugees to municipalities (p. 368-9) | BY |
| | Integration: Support for municipalities to further and systematically steer integration (p. 375-6) | NW |
| Münch 2017 | Integration: bearing of full costs for the accommodation and care of asylum seekers (p. 260) | BY |
| Prätorius 2008 | Law enforcement: semi-skilled guard and order patrols to supplement protective police forces (p. 332) | HE |
| Rothgang / Wessels 2008 | Health care: low funding of hospitals (p. 156) | NI, NW |
| Schmid / Blancke 2001 | Employment: low expenditures for labour market policy (p. 213-4) | Fiscal power (BW, BY, HE) |
| | Employment: setup of social enterprises as a market-oriented instrument of active employment policy (p. 212;) | NI |
| Schmid et al. 2004 | Employment: high expenditures for labour market policy (p. 160-1) | Fiscal power (NW) |
| | Employment: low expenditures for labour market policy (p. 160-1) | Fiscal power (BW, BY, HE, NI) |
| | Employment: focus on integration in primary labour market (p. 160-1) | NI |
| | Employment: focus on integration in secondary labour market (p. 161) | HH |
| | Employment: strong support of initial training and qualification for the unemployed, low emphasis on integration in primary labour market (p. 161-2) | HE |
| Schniewind et al. 2010 | Law enforcement: low expenditures for domestic security (p. 180) | NW |
| Schöller-Schwedes / Ruhrort 2008 | Transportation: high expenditures for road transport relative to public transport (p. 245-6) | BY, NI |
| | Transportation: low expenditures for road transport relative to public transport (p. 245-6) | HH |
| Stoy 2016 | Health care: introduction of construction lump sums for hospitals (p. 244) | NW |
| Sturm 1991 | Economic activity: introduction of technology promotion programmes (p. 66) | BW, HH, NW |
| Sturm 2005 | Economic activity: introduction of industrial policies (p. 215) | BW, BY, NW |
| | Economic activity: decentralised regional participation programmes to stimulate regional social capital (p. 215-6) | BW, BB, HE, NW |
| | Economic activity: programmes for developing into knowledge-based society (p. 221) | BW, BY |
| Thränhardt 1991 | Education: foreign pupils are concentrated in "international classes" (p. 416) | BW |
| | Education: foreign pupils are concentrated in classes of their own nationality (p. 416) | BY |
| Trefs 2008 | Electoral law: only one vote for both candidates and parties (p. 337-8) | BW |

| Publication | Policy area and deviating policy | Reference to size, fiscal power, or Land name |
|-------------------|--|---|
| Ulbricht 2014 | Education: general university entrance qualification provided to master craftsmen (p. 439) | NI |
| Volkery 2008 | Environmental protection: strong nature conservation (p. 257) | BW |
| Wolf 2008 | Education: high school expenditures (p. 35) | Fiscal power (BW, BY, NW) |
| | Education: low school expenditures (p. 35) | BB |
| Wolf / Heinz 2016 | Education: many all-day schools (p. 26) | HH, NW |
| | Education: few all-day schools (p. 26) | BY |
| Zimmermann 2016 | Energy: large minimum distances between wind turbines (p. 325) | BY |

2. Policies transferred to the Länder as part of Federalism Reform I ('new competences')

| Publication | Policy area and deviating policy | Reference to size, fiscal power, or Land name |
|---------------------------|---|---|
| Arends 2017 | Employment: high civil servants' salary (p. 685) | Fiscal power (BW, BY, HH) |
| Baßlsperger 2012 | Employment: reduction of number of civil service career track groups to one (p. 403) | BY |
| Brenneisen / Wilksen 2011 | Law enforcement: assembly law (p. 67) | BY |
| Brune / Müller 2009 | Law enforcement: restrictive imprisonment on remand | Size and fiscal power (BW, NI, NW) |
| Dose / Reus 2016 | Employment: many promotion possibilities for civil servants, high civil servants' salary (p. 638-9) | Fiscal power (BY) |
| Dose / Wolfes 2016 | Employment: high civil servants' salary (p. 268, 276-8) | Fiscal power (BW, BY, HH) |
| | Employment: low civil servants' salary (p. 276-8) | HE |
| Frevel / Groß 2016 | Law enforcement: assembly law (p. 74) | BY |
| Hanschmann 2009 | Law enforcement: very restrictive assembly law (p. 398) | BY |
| Härtel 2015 | Agriculture: simplification of agricultural land law (p. 234) | BW |
| Haug 2010 | Education: vocational academies receive university status (p. 184-5) | BW |
| Haupt 2010 | Law enforcement: restrictive enforcement of sentences | BW, BY, HH, NI |
| Heidebach / Unger 2009 | Law enforcement: assembly law | BY |
| Hildebrandt 2016 | Taxation: low real estate transfer tax (p. 122) | Fiscal power (BW) |
| Hildebrandt / Wolf 2016 | Environmental protection: nature conservation (p. 231) | Size and fiscal power (BY), HH |
| Hilg 2009 | Employment: reduction of number of civil service career track groups to one (p. 459) | BY |

| Publication | Policy area and deviating policy | Reference to size, fiscal power, or Land name |
|---------------------------|--|---|
| Holland-Letz 2011 | Employment: reduction of number of civil service career track groups to one, many promotion possibilities for civil servants, (p. 10) | BY |
| Holzner 2009 | Law enforcement: very restrictive assembly law (p. 494) | BY |
| Jeffery et al. 2014 | Employment: high civil servants' salary (p. 1354) | Fiscal power (HH) |
| Karl 2009 | Social welfare: protection of people in need of care residing in new forms of residences (such as shared flats) (p. 43) | BY |
| Knopp / Ha-gemeister 2013 | Employment: high civil servants' salary and pension (p. 146-50) | Fiscal power (BW, BY, HE) |
| | Employment: low civil servants' salary (p. 148) | BB |
| Knopp et al. 2012 | Employment: high civil servants' salary and pension (p. 41, 46, 50, 55, 58, 62, 64, 66, 77) | Fiscal power (BW, BY) |
| | Employment: low civil servants' salary (p. 46, 50) | BB |
| Köhne 2009 | Law enforcement: restrictive enforcement of sentences (p. 133) | BY, HH, NI |
| Köhne 2013 | Law enforcement: restrictive imprisonment on remand (p.22) | BY |
| Leber 2014 | Economic activity, health care and law enforcement (overall): length of shop opening hours, strictness of smoking ban in gastronomy and of enforcement of sentences for adolescents (p. 278) | BW, BY |
| | Health care: smoking is permitted in 'smokers' clubs' within gastronomy facilities (p. 270-1) | NW |
| Leunig / Pock 2010 | Economic activity: limited shop opening hours (p. 167) | BY |
| | Education: vocational academies receive university status deepening of cooperation between business and science (p. 163) | BW |
| | Employment: high civil servants' salary and high age limit for becoming civil servant (p. 166) | Fiscal power (HE) |
| | Employment: better financial conditions for teachers (p. 166) | Fiscal power (BW) |
| | Law enforcement: primary aim of enforcement of sentences is public safety (p. 169) | BW, BY, HH |
| | Law enforcement: regulation of bans of assemblies on or nearby gravesites (p. 164) | BB |
| | Law enforcement: assembly law (p. 164) | BY |
| | Social welfare: debureaucratisation of social housing policies (p. 163) | BY |
| | Social welfare: social housing (p. 163) | BW |
| Lorse 2009 | Employment: reduction of number of career tracks and career track groups, elimination of ascension procedures; civil servants' salary and pension (p. 368, 381) | BY |
| Rahm 2008 | Social welfare: social housing (p. 212) | BW, BY, HH |
| Reintjes 2018 | Employment: civil service career law (p. 288-9) | Size (BY) |
| Reus 2016 | Economic activity: limited shop opening hours (p. 189) | BY |
| | Health care: strict smoking ban in gastronomy (p. 219) | BY, BB |
| | Health care: many exceptions for smoking ban in gastronomy (p. 219) | HH, NW |

| Publication | Policy area and deviating policy | Reference to size, fiscal power, or Land name |
|--------------------|--|---|
| Schneider 2013 | Economic activity: low minimum distance between amusement arcades (p. 349) | HH, NI |
| | Economic activity: no ban of ATMs in or nearby amusement arcades (p. 349) | BY, BB, NI |
| | Law enforcement: primary aim of enforcement of sentences for adults and adolescents is public safety (p. 269, 272) | BY |
| | Law enforcement: primary aim of enforcement of sentences for adolescents is public safety (p. 272) | BW, HH, HE |
| | Law enforcement: restrictive assembly law (p. 208-10) | BY, NI |
| Turner / Rowe 2015 | Social welfare: care home law (p. 5) | BW, BY |
| | Employment: high civil servants' salary (p. 6) | Fiscal power (BY) |
| | Law enforcement: restrictive enforcement of sentences (p. 5) | BY |
| | Law enforcement: liberal enforcement of sentences (p. 5) | BB |
| Ullrich 2011 | Law enforcement: assembly law (p. 183) | BY, NI |

References

- Andronescu, Cristina G., and Matthew E. Carnes. 2015. Value coalitions and policy change: the impact of gendered patterns of work, religion and partisanship on childcare policy across German states. *Journal of European Social Policy* 25:2, 159–174.
- Arends, Helge. 2017. Equal living conditions vs. cultural sovereignty? Federalism reform, educational poverty and spatial inequalities in Germany. *Publius: The Journal of Federalism* 47:4, 673–706.
- Baßlsperger, Maximilian. 2012. Zur Evaluation des bayerischen Leistungslaufbahngesetzes. *Zeitschrift für Beamtenrecht* 60:12, 397–403.
- Bernschneider, Wolfgang, Götz Schindler, and Joachim Schüller. 1991. Industriepolitik in Baden-Württemberg und Bayern, in: Ulrich Jürgens and Wolfgang Krumbein (eds.), *Industriepolitische Strategien: Bundesländer im Vergleich*, Berlin: Edition Sigma, 57–73.
- Blancke, Susanne. 2004. *Politikinnovationen im Schatten des Bundes*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blancke, Susanne, and Josef Schmid. 1998. *Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich. Programme, Konzepte, Strategien*, Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Occasional papers No. 18.
- Böcher, Michael, and Annette Elisabeth Töller. 2016. Umwelt- und Naturschutzpolitik der Bundesländer, in: Frieder Wolf and Achim Hildebrandt (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*, Wiesbaden: VS Springer, 259–281.
- Brenneisen, Hartmut, and Michael Wilksen. 2011. *Versammlungsrecht: das hoheitliche Eingriffshandeln im Versammlungsgeschehen*, 4th ed., Hilden: Deutsche Polizeiliteratur.
- Brune, Ulrike, and Simon Müller. 2009. Wohin geht der Untersuchungshaftvollzug? Ein Vergleich der (beabsichtigten) landesrechtlichen Regelungen. *Zeitschrift für Rechtspolitik* 42:5, 143–146.
- Busemeyer, Marius, and Lina Seitzl. 2018. The partisan politics of early childhood education in the German Länder. *Journal of Public Policy* 38:2, 243–274.
- Dose, Nicolai, and Iris Reus. 2016. The effect of reformed legislative competences on Länder policy-making: determinants of fragmentation and uniformity. *Regional & Federal Studies* 26:5, 625–644.
- Dose, Nicolai, and Felix Wolfes. 2016. Die Höhe der Beamtenbesoldung in den Ländern. Der Versuch einer Erklärung: Parteiendifferenzhypothese oder Verschuldungsdruck? *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 9:4, 267–293.

- Eifert, Barbara, and Heinz Rothgang. 1999. Marktliche und planerische Elemente bei der Umsetzung des Pflege VG auf Länderebene, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 45:5, 447–464.
- Ewert, Stefan. 2016. Landwirtschaftspolitik und die Entwicklung des ländlichen Raums – neue Felder der Politik der Bundesländer, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*, 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, 233–257.
- Frevel, Bernhard, and Hermann Groß. 2016. „Polizei ist Ländersache!“ – Polizeipolitik unter den Bedingungen des deutschen Föderalismus, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*, 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, 61–86.
- Geis, Max-Emanuel, and Daniel Krausnick. 2012. Das Hochschulrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Ines Härtel (ed.), *Handbuch Föderalismus*, 3rd volume, Berlin: Springer, 275–299.
- Grasl, Maximilian. 2016. Neue Möglichkeiten: Die Bundes- und Europapolitik der Länder, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*, 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, 161–181.
- Hanschmann, Felix. 2009. Demontage eines Grundrechts. Zur Verfassungsmäßigkeit des Bayerischen Versammlungsgesetzes. *Die Öffentliche Verwaltung* 62:10, 389–398.
- Haring, Merten. 2010. *Sportförderung in Deutschland. Eine vergleichende Analyse der Bundesländer*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Härtel, Ines. 2015. Der Föderalismus in der Bewährungsprobe des landwirtschaftlichen Bodenrechts, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2015*, Baden-Baden: Nomos, 228–242.
- Härtel, Ines. 2017. Digitale Staatskunst: Der Föderalismus als Laboratorium der digitalen Transformation, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2017*, Baden-Baden: Nomos, 197–220.
- Haug, Volker. 2010. Besser als ihr Ruf – die Föderalismusreform I im Hochschulbereich, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2010*, Baden-Baden: Nomos, 176–187.
- Haupt, Wolfgang. 2010. *Die Strafvollzugsgesetze der Länder – Eine erste Bewertung der bislang in Kraft getretenen Neuregelungen*. Arbeitskreis kritischer Strafvollzug.
- Heidebach, Martin, and Sebastian Unger. 2009. Das Bayerische Versammlungsgesetz – Vorbild für andere Länder oder Gefährdung der Versammlungsfreiheit unter Föderalisierungsdruck. *Deutsches Verwaltungsblatt* 124:5, 283–292.
- Henkes, Christian. 2008. Integrationspolitik in den Bundesländern?, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 113–135.
- Hepp, Gerd F. 2011. *Bildungspolitik in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hildebrandt, Achim. 2016. Die Finanzpolitik der Länder nach den Föderalismusreformen: Begrenzte Spielräume, fortdauernde Unterschiede, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*, 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, 115–137.
- Hildebrandt, Achim, and Frieder Wolf. 2016. How much of a sea-change? Land policies after the reforms of federalism. *German Politics* 25:2, 227–242.
- Hilg, Günter. 2009. Cui bono? Die verfassungsrechtliche Stellung des höheren Dienstes im Hinblick auf die geplante Reform des Laufbahnrechts in Bayern. *Bayerische Verwaltungsblätter* 140:15, 459–462.
- Holland-Letz, Anja. 2011. *Handbuch der Dienst- und Laufbahnrechtsreformen in Bund und Ländern. Laufbahnstrukturen, Altersgrenzen und Altersteilzeit*, Berlin: dbb Verlag.

- Holzner, Thomas. 2009. Die gebändigte Demokratie. Das Bayerische Versammlungsgesetz auf seinem beschwerlichen Weg zur Verfassungsmäßigkeit. *Bayerische Verwaltungsblätter* 140:16, 485–494.
- Jeffery, Charlie. 2005. Federalism: the new territorialism, in: Simon Green and William E. Paterson (eds.), *Governance in contemporary Germany: The semisovereign state revisited*, Cambridge: Cambridge University Press, 78–93.
- Jeffery, Charlie. 2009. Territoriale Politik, a-territoriale Wissenschaft und der deutsche Föderalismus 1949–2009, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2009*, Baden-Baden: Nomos, 122–136.
- Jeffery, Charlie, Niccole M. Pamphilis, Carolyn Rowe, and Ed Turner. 2014. Regional policy variation in Germany: The diversity of living conditions in a ‘unitary federal state’. *Journal of European Public Policy* 21:9, 1350–1366.
- Karl, Bettina. 2009. Das Verbot der zusätzlichen Leistungsgewährung im bayerischen Heimrecht nach der Föderalismusreform. *Bayerische Verwaltungsblätter* 140:2, 36–43.
- Knopp, Lothar, and Bernadette Hagemeyer. 2013. Aktuelle Befunde zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I auf Landesbeamte. *Landes- und Kommunalverwaltung* 23:4, 145–151.
- Knopp, Lothar, Klaus Stürmer, Jan Hoffmann, and Wolfgang Schröder. 2012. *Besoldungs- und Versorgungsföderalismus. Beamte, Hochschullehrer und Richter in der Föderalismusfalle*. Berlin: Logos.
- Köhne, Michael. 2009. 3 Landesstrafvollzugsgesetze – Beiträge zum „Wettbewerb der Schabigkeit“? *Neue Zeitschrift für Strafrecht* 29:3, 130–133.
- Köhne, Michael. 2013. Das Bayerische Untersuchungshaftvollzugsgesetz – ein Nachzügler. *Juristische Rundschau* 1, 20–22.
- Lanzendorf, Ute, and Peer Pasternack. 2008. Landeshochschulpolitiken, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 43–66.
- Lanzendorf, Ute, and Peer Pasternack. 2016. Landeshochschulpolitiken nach der Föderalismusreform, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*, 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, 35–59.
- Leber, Fabian. 2014. *Landesgesetzgebung im neuen Bundesstaat*. Baden-Baden: Nomos.
- Leunig, Sven, and Martin Pock. 2010. Landespolitik nach der Föderalismusreform I, in: Julia von Blumenthal and Stephan Bröchler (eds.), *Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 157–175.
- Lorse, Jürgen. 2013. Das neue Dienstrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit. *Zeitschrift für Beamtenrecht* 61:3, 79–88.
- Malik, Corinna. 2008. *Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer nach den Hartz-Reformen*, WZB Discussion Paper, No. SP I 2008-103.
- Mehl, Peter, and Rainer Plankl. 2002. Regionale Agrarpolitik in Deutschland: Handlungsspielräume in einem verflochtenen Politikfeld, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2002*, Baden-Baden: Nomos, 199–210.
- Münch, Ursula. 2012. Variantenreiche Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Martin Große Hüttmann, Rudolf Hrbek, and Josef Schmid (eds.), *Bildungspolitik in Föderalstaaten und der Europäischen Union: Does federalism matter?* Baden-Baden: Nomos, 45–63.
- Münch, Ursula. 2016. Integrationspolitik der Länder – dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*, 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, 365–390.
- Münch, Ursula. 2017. Föderale Aspekte bundesdeutscher Flüchtlingspolitik, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2017*, Baden-Baden: Nomos, 252–264.
- Prätorius, Rainer. 2008. Sicherheitspolitik der Länder, in: Herbert Schneider and Hans-Georg Wehling (eds.), *Landespolitik in Deutschland*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 316–334.

- Rahm, Christian. 2008. Die Umsetzung der Föderalismusreform I am Beispiel des öffentlichen Wohnungsrechts in Bayern, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2008*, Baden-Baden: Nomos, 204–215.
- Reintjes, Matthias. 2018. *Dienstrechtsreformen der deutschen Länder. Eine vergleichende Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS.
- Reus, Iris. 2016. Die Wirtschaftspolitik der Länder, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*, 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, 183–207.
- Rothgang, Heinz, and Anna Caroline Wessel. 2008. Sozialpolitik in den Bundesländern, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 137–172.
- Schmid, Josef, and Susanne Blancke. 2001. *Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus*. Berlin: Ed. Sigma.
- Schmid, Josef, Ute Hörmann, Dirk Maier, and Christian Steffen. 2004. *Wer macht was in der Arbeitsmarktpolitik? Maßnahmen und Mitteleinsatz in den westdeutschen Bundesländern*, Münster: LIT.
- Schneider, Hans-Peter. 2013. *Der neue deutsche Bundesstaat*. Baden-Baden: Nomos.
- Schniewind, Aline, Markus Freitag, and Adrian Vatter. 2010. Die Staatstätigkeit großer Koalitionen. Eine Analyse der Bildungs- und Sicherheitsausgaben im Vergleich der Bundesländer, in: Markus Freitag and Adrian Vatter (eds.), *Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen*, Münster: LIT, 179–201.
- Schöller-Schwedes, Oliver, and Lisa Ruhrort. 2008. Länderverkehrspolitik, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.): *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 235–256.
- Stoy, Volquart. 2016. *Föderale Vielfalt im unitarischen Sozialstaat. Die sozialpolitische Angebotssteuerung der deutschen Länder*, Wiesbaden: Springer VS.
- Sturm, Roland. 1991. *Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration: Unternehmen und Verwaltungen im erweiterten Binnenmarkt*, Baden-Baden: Nomos.
- Sturm, Roland. 2005. Economic reform at the Länder level: New life for regional interventionism. *German Politics* 14:2, 208–223.
- Thränhardt, Dietrich. 1991. Länder-Differenzen in der Bildungspolitik, in: Bernhard Blanke and Hellmut Wollmann (eds.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 409–419.
- Trefs, Matthias. 2008. Die Wahlsysteme der Länder, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.): *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 331–344.
- Turner, Ed, and Carolyn Rowe. 2015. *A race to the top, middle or bottom? The consequences of decentralisation in Germany*. Manchester: Institute for Policy Research North.
- Ulbricht, Lena. 2014. Föderalismus als Ideenpool? Untersuchung bildungspolitischer Konvergenz in den deutschen Ländern. *dms – der moderne staat* 7:2, 437–458.
- Ullrich, Norbert. 2011. Fortschritte im Versammlungsrecht? Das Niedersächsische Versammlungsgesetz. *Niedersächsische Verwaltungsblätter* 18:7, 183–188.
- Volkery, Axel. 2008. Naturschutzpolitik in den Bundesländern, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 257–273.
- Wolf, Frieder. 2008. Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 21–41.
- Wolf, Frieder, and Dominic Heinz. 2016. Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*, 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, 11–34.

Zimmermann, Karsten. 2016. Regionalpolitik und Stadtentwicklungspolitik, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*, 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, 315–337.

B) Our overarching scheme of classifying policies as a prerequisite of aggregation: Economic and societal policies (section 3.1)

As we are interested in cross-policy patterns of Land policy-making, we need more than policy-specific scales to capture policy contents. Specifically, we need an overarching scheme that allows for the aggregation our article is based on (see part C of this online appendix). It takes into account the characteristics of policies while at the same time abstracting from the peculiarities of each single policy. The public policy literature does not offer an adequate overarching scheme because quantitative analyses of content (in contrast to spending) almost always relate to single policies. However, the literatures on parties and on the dimensionality of political space provide schemes that fit our analytic interest as these literatures conceptualise fundamental values and positions.

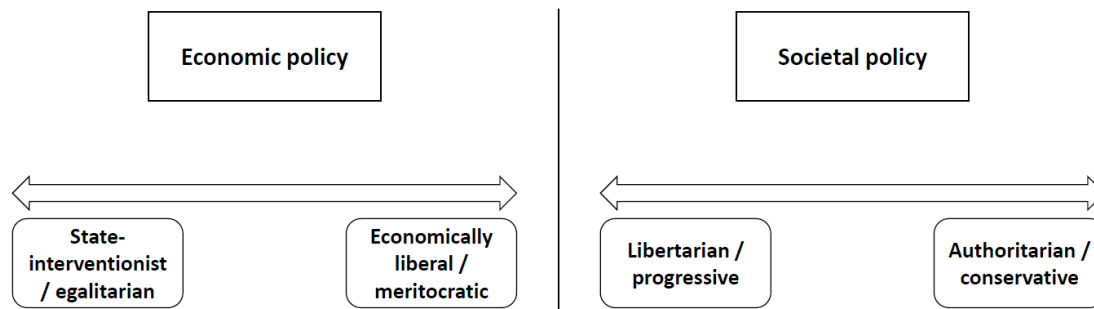
First of all, these literatures agree that there is no generally accepted or objectively ascertainable number of dimensions in the political space. As Benoit and Laver (2012: 197–8) explain, this is due to the lack of objective empirical criteria for determining what is substantially relevant in a case, different ways of identifying dimensions (a posteriori and a priori approaches, see Laver 2014: 210), and changes to dimensions over time. Concepts that model political space based on party positions have to fulfil two competing conditions: on the one hand, to do justice to the diversity of issues and, on the other hand, to reduce the complexity of party competition and party positions by aggregating issues to such an extent that they can be fruitfully applied in many empirical studies. The proposals range mostly from one to four dimensions.

Party positions were initially measured on a single left-right scale, where left policies stood for state intervention in the market and right policies for free markets (“laissez-faire”), as in Downs 1957 (Imbeau et al. 2001: 6). The underlying assumption that all issues could be classified on this single dimension was then discussed widely and critically (cf. Sartori 1976; Laponce 1981; Budge et al. 1987; Lewis-Beck 1988; Klingemann et al. 1994; Warwick 2002). The reduction of politics to a single economic dimension is in our view not suitable for the study of Land policies, for the reasons stated by Franzmann and Kaiser regarding politics generally (2006: 165): “Concentrating on an economic dimension as the basis for constructing the left-right scale is deficient because it disregards the fact that left and right in politics are perceived less and less in purely economic terms. As Inglehart (1971, 1984) argues, non-economic issues such as culture, crime prevention, education, women’s rights, or integration of immigrants structure party competition to an increasing extent.” Some researchers have reacted to this empirical observation by conceptually separating economic and societal policy but then again mixing them into a single left-right scale, assuming that economically left and societally left positions as well as economically right and societally right positions cluster (Benoit and Laver 2006: 132). We do not follow this approach because of the loss of valuable information.

As a result of the criticisms against a single (economic) scale, various additional dimensions have been proposed in which parties compete and cooperate with each other. Many researchers use a two-dimensional space of economic policy and societal policy (e.g. Franzmann and Kaiser 2006), as we also do. Further dimensions that are conceptualised in the literature are not relevant for our analysis. For example, the favourable or opposing view of European integration, which is taken into account in the GAL-TAN scale (Bakker et al. 2015), does not play a significant role for Land policies. Nationalism vs. universalism (also part of GAL-TAN) and post-materialism vs. materialism (Warwick 2002) play a small role for Land policies in general but are not relevant in our sample.

We decided to use two dimensions – economic and societal policy – for the following reasons. First, it is a very common distinction both in the theoretical literature (e.g. Benoit and Laver 2006; Franzmann and Kaiser 2006) and in empirical studies (e.g. Däubler 2017; Wagner and Meyer 2017;

Struthers et al. 2020), as also confirmed by Arzheimer (2005: 3–4) for Western Europe. Secondly, this distinction allows us to account for the special role of the FDP in the German party system. The FDP is liberal in economic policy (right) but libertarian/progressive in societal policy (left), while all other relevant parties are either right or left in both dimensions (Bräuninger et al. 2020). Thus, it comes to no surprise that Däubler (2017: 61) observes: “A two-dimensional representation is usually chosen as a simple model of political space in Germany.” The following figure depicts the poles of our two dimensions:



In economic policy, the state-interventionist/egalitarian position posits that the government should intervene in the free market, for example through economic regulation and provision of social welfare, to correct undesired market outcomes such as inequality. The economically liberal/meritocratic position prefers market outcomes (“laissez faire”) and considers differentiation in society (i.e. inequality) acceptable or even desirable as it reflects interpersonal differences in efforts, talents, etc. (for details, see e.g. Downs 1957; Jahn 2011; Barberà et al. 2015).

In societal policy, we understand the conflicts between libertarian/progressive and authoritarian/conservative positions as follows (for details, see e.g. Evans 1996; Tilley 2005; Stubager 2013; Steensland and Wright 2014): Libertarian positions represents individual freedom and rights, whereas authoritarian positions stands for order, security, and punishment. Progressive values are emancipation and equality (regarding e.g. women, homosexuals, and other minorities), openness, tolerance, and related contemporary values. Conservative values are based on religion and preserving traditions (e.g. traditional role of women, heterosexual marriage, protection of the unborn life).

Assignment of policies to economic or societal policy

We have assigned the fifteen policies investigated to economic or societal policy based on the reading of the Land laws and the policy-specific literature (cf. the list of laws and literature in part G.3–G.17 of this online appendix). We have validated this assignment by means of an expert survey. For this purpose, we asked five political scientists working in the fields of policy analysis and party research by email or, if possible, orally. This means that we chose the respondents deliberately (Behnke et al. 2006, 240). We presented an identical information sheet that listed each policy and its core contents and asked for a classification either as economic or societal policy (on the drafting of questionnaires cf. for example Kirchhoff et al. 2010). Our expert survey was thus not an open interview but consisted of closed questions. The survey has confirmed our assignment for all fifteen policies. In almost of them the experts were in complete agreement. For the other ones, four of the five respondents came to the same conclusion as we did.

By assigning a policy to either economic or societal policy, we make sure that the indices meaningfully reflect the contents of the Land laws. We noticed during law coding that in our sample differences among Land laws can almost always be consistently classified as either economic policy conflicts (state-interventionist/egalitarian vs. economically liberal/meritocratic) or societal policy conflicts (libertarian/progressive vs. authoritarian/conservative). Thus, our policies fit the conflicts

well. In the following, we explain the assignment of each of the fifteen policies to economic or societal policy.

Economic policy

Legislation on **amusement arcades** is a classic form of economic regulation and relates to, for example, off-time, advertising, and preventive measures against gambling addiction. State-interventionist policies establish more restrictions and duties for owners of amusement arcades to prevent gambling addiction and achieve urban planning goals. This includes longer off-time, ban of outside advertising, no employee participation in turnover, etc. In contrast, economically liberal policies emphasise individual responsibility and freedom for owners, employees, and players. Importantly, they allow owners to more freely decide how to operate their amusement arcade and, if desired, maximise profitability.

Shop closing time is a typical form of economic regulation that defines the days and hours when shops must be closed. State-interventionist policies create more restrictions on shop owners and more strongly protect employees working in shops. For example, they forbid shop opening on Sundays and at night to support non-business needs in society such as the ability of employees to spend time with their family at usual times. By contrast, economically liberal policies grant shop owners more entrepreneurial freedom and scope: Owners can open their shops according to market conditions such as customer demand and availability of employees, less constrained by Land regulation.

Gastronomy law is a classic form of economic regulation and refers to the registration and operation of gastronomy facilities (such as restaurants). State-interventionist laws are catered to the health interests of customers and thus focus on ensuring that owners are competent to operate their facilities safely by imposing more requirements on them, such as participation in official instructions. Economically liberal laws, on the other hand, prioritise business activity and entrepreneurial freedom. They allow owners to more quickly, cheaply, and unbureaucratically register gastronomy facilities. This creates an incentive to open restaurants.

Care home legislation is part of social welfare and seeks to protect residents, i.e. elderly people in need of care who are able to assert their own wishes only limitedly. State-interventionist policies foresee more duties – and thereby additional costs – for care home providers who would not necessarily impose these rules on their own (for example, regarding the maximum occupation of rooms). This should ensure the dignified treatment particularly of residents who cannot afford a high-quality care home. Economically liberal policies, in contrast, impose fewer restrictions and mandate less monitoring. Accordingly, home care providers rather offer the level of service that residents are willing to pay (market logic), including governmental subsidies. The operation of care homes is thus more profitable.

Housing belongs to social welfare and relates to people who have difficulties renting a flat on the non-subsidised housing market. State-interventionist/egalitarian laws support these poor market participants more strongly by intervening in the flat rental market and restricting the freedom of contract for landlords, e.g. through lower rents for social housing. Moreover, such laws reserve social housing spending for the poor rather than the lower middle class. In contrast, economically liberal/meritocratic laws are more catered to the interests of the housing industry, for example by allowing social housing to be released early from regulation and be subsequently rented at market prices.

The **real estate transfer tax** deals with the tax rate applying to purchases of real estate. State-interventionist/egalitarian laws create a higher tax burden for buyers and thereby redistribute more

wealth as real estate is primarily bought by the affluent. This underlines that economic activity is considered not only as a transaction between two market participants but also serves the common good by yielding tax revenues that particular benefit the less affluent. Economically liberal/meritocratic laws, on the other hand, limit the tax burden for buyers of real estate which incentivises economic activity.

Civil servants' pension refers to the Land as employer. State-interventionist policies are more generous civil servants' pensions. From the Land's perspective, they lead to higher expenditures and thus a larger public sector. From the viewpoint of employees, they increase the attractiveness of becoming a civil servant compared to working in the private sector, which results in higher personnel costs for private companies. Specifically, state-interventionist laws define a younger retirement age and recognise more study years for the calculation of the pension amount. By contrast, economically liberal laws provide less generous pensions, which reduces crowding out effects.

Civil servants' salary relates to the Land as employer. State-interventionist/egalitarian policies are more generous and equality- and alimention-oriented civil servants' salaries. For the Länder, this results in higher expenditures and a larger public sector. Employees are more likely to become civil servants as opposed to working in the private sector, which increases private companies' personnel costs. For example, such laws provide higher annual salary increases and limit the differences between lower and higher salary groups (which are based on qualification and performance). On the other hand, economically liberal/meritocratic policies comprise less generous and more performance-based salaries. Finally, we note that we have clearly separated the two indices on civil servants' salary and pension as the annual increase rate is included only for the salary.

Civil service career law refers to the Land as employer. Economically liberal/meritocratic policies provide more opportunities for the Land to dispose of its civil servants (potentially in areas which the civil servants do not prefer), for example by reducing the number of career tracks. The flexibilisation of the civil service career law also creates more opportunities for career-oriented civil servants (such as rapid promotions), yet primarily lowers the protection of low- and medium-performers against new job assignments. Thereby, it brings civil service closer to market logic. On the contrary, state-interventionist/egalitarian policies rather protect civil servants from being put to other uses. They separate the civil service (which requires loyalty and provides security) from employment in the free market.

Regarding the general principles of **higher education**, the Länder's new scope is mostly limited to regulating the personnel in these institutions (see part G.9 of this online appendix). Egalitarian policies are based on the unity of research and teaching. For example, professors are equally responsible for teaching and research. Meritocratic policies, by contract, seek a more flexibilised, specialised, and competition-oriented higher education system. For example, professors who are particularly qualified for research may be permanently released from teaching duties. Moreover, academic staff members can be assigned a wider set of tasks, increasing universities' flexibility of disposing of its personnel.

Societal policy

The **penitentiary system for adults** covers the rights and duties of adult prisoners. Libertarian policies are catered to the interests of these prisoners, granting them more rights and opportunities to reintegrate into society. The rights of the individual (the prisoner) and the value of individual freedom are emphasised. For example, social rehabilitation (rather than protection of the public) is the aim of the penitentiary system. Opposite to this, authoritarian policies are focused on security and punishment. The rights of the community, particularly security, are emphasised, the individual (the

prisoner) must be subordinate to this. This includes, for example, more disciplinary measures and labour duty.

The **penitentiary system for adolescents** defines the rights and obligations of adolescent prisoners. Libertarian laws prioritise the interests of these prisoners, giving them more rights and opportunities to reintegrate into society. This is achieved, for example, through the separation from adult prisoners. In contrast, authoritarian laws primarily focus on the security of the public and the punishment of the prisoners, providing them with fewer rights, while imposing more duties. This relates exemplarily to the permitted use of firearms and the lower number of recreational activities.

Laws on the **imprisonment on remand** enumerate the rights and obligations of remand prisoners. Opposite to convicted prisoners, remand prisoners are presumed innocent until the verdict. Libertarian policies are catered to their interests, granting them more rights and opportunities to develop. The rights of the individual (the remand prisoner) and the value of individual freedom are emphasised. For example, they are granted more visits. By contrast, authoritarian policies focus on security. The rights of the community (to security) are paramount, the individual must be subordinate to this. Authoritarian laws, for example, do not separate remand prisoners from convicted ones.

The **right of assembly** stipulates the rights and duties of assembly organisers, chairmen, participants, and the police. Libertarian laws impose fewer restrictions and duties on assembly organisers, chairmen, and participants, making it easier for them to demonstrate. Individual freedom to express one's opinion is widely enabled. For example, assemblies can be registered within a short deadline. On the other hand, authoritarian laws impose more restrictions on assembly organisers, chairmen, and participants, while granting more rights to the police. Here the security and conformity of the community is emphasised (e.g. by extensive police recordings).

Laws on the **protection of non-smokers** define to which extent smoking is prohibited in gastronomy facilities (such as restaurants). Progressive laws protect non-smokers from second-hand smoking by banning smoking with fewer exceptions. Smoking bans are progressive because they take up the latest findings of cancer research, which highlights the dangers of second-hand smoking, and prioritise these scientific findings over traditions such as tobacco consumption. Health protection is becoming increasingly important in modern society, as evidenced by higher health awareness or abstinence from drug use among the youth. While smoking bans have economic implications, they are primarily a conflict between smokers and non-smokers. Conservative laws establish more exceptions from the ban, for example for regular temporary folklore events or marquees. To allow smoking in many circumstances means to preserve a tradition, as tobacco consumption has been part of culture for a long time.

References:

- Arzheimer, Kai. 2005. „Freiheit oder Sozialismus“? Gesellschaftliche Wertorientierungen, Staatszielvorstellungen und Ideologien im Ost-West-Vergleich, in: Oscar W. Gabriel, Jürgen W. Falter and Hans Rattinger (eds.), *Wächst zusammen, was zusammen gehört?*, 285–319, Baden-Baden: Nomos.
- Bakker, Ryan, Catherine De Vries, Erica Edwards, Liesbet Hooghe, Seth Jolly, Gary Marks, Jonathan Polk, Jan Rovny, Marco Steenbergen, and Milada Anna Vachudova. 2015. Measuring party positions in Europe: The Chapel Hill expert survey trend file, 1999–2010. *Party Politics* 21:1, 143–152.
- Barberà, Salvador, Carmen Beviá, and Clara Ponsatí. 2015. Meritocracy, egalitarianism and the stability of majoritarian organizations. *Games and Economic Behavior* 91, 237–257.
- Behnke, Joachim, Nina Baur, and Nathalie Behnke. 2006. *Empirische Methoden der Politikwissenschaft*. Paderborn et al.: Ferdinand Schöningh.

- Benoit, Kenneth, and Michael Laver. 2012. The dimensionality of political space: Epistemological and methodological considerations. *European Union Politics* 13(2), 194–218.
- Benoit, Kenneth, and Michael Laver. 2006. *Party policy in modern democracies*. London: Routledge.
- Bräuninger, Thomas, Marc Debus, Jochen Müller, and Christian Stecker. 2020. *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*. 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS.
- Budge, Ian, David Robertson, and Derek Hearl (eds.). 1987. *Ideology, strategy and party change: Spatial analyses of post-war election programmes in 19 democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Däubler, Thomas. 2017. Links-rechts und darüber hinaus – eine Neuvermessung der deutschen Parteienlandschaft mit einem auf die MARPOR/CMP-Daten angewandten IRT-Modell, in: Bukow, Sebastian and Uwe Jun (eds.), *Parteien unter Wettbewerbsdruck*, 57–88, Wiesbaden: Springer VS.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Brothers: New York.
- Evans, Geoffrey, Anthony Heath, and Mansur Lalljee. 1996. Measuring left-right and libertarian-authoritarian values in the British electorate. *The British Journal of Sociology* 47:1, pp. 93–112.
- Franzmann, Simon, and André Kaiser. 2006. Locating political parties in policy space. A reanalysis of party manifesto data. *Party Politics* 12:2, 163–188.
- Imbeau, Louis M., François Pétry, and Moktar Lamari. 2001. Left-right party ideology and government policies: A meta-analysis. *European Journal of Political Research* 40:1, 1–29.
- Inglehart, Ronald. 1984. The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society, in: Russell Dalton et al. (eds.), *Electoral change. Realignment and dealignment in advanced industrial democracies*, 25–69, Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald. 1971. The silent revolution in Europe: Intergenerational change in post-industrial societies. *American Political Science Review* 65:4, 991–1017.
- Jahn, Detlef. 2011. Conceptualizing Left and Right in comparative politics: Towards a deductive approach. *Party Politics* 17:6, 745–765.
- Kirchhoff, Sabine, Sonja Kuhnt, Peter Lipp, and Siegfried Schlawin. 2010. *Der Fragebogen. Datenbasis, Konstruktion und Auswertung*. 5th ed. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert, and Ian Budge. 1994. *Parties, policies, and democracy*. Boulder: Westview Press.
- Laponce, Jean A. 1981. *Left and right: The topography of political perceptions*. Toronto: University of Toronto Press.
- Laver, Michael. 2014. Measuring policy positions in political space. *Annual Review of Political Science* 17, 207–223.
- Lewis-Beck, Michael S. 1988. *Economics and elections: The major Western democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steenland, Brian, and Eric L. Wright. 2014. American Evangelicals and conservative politics: Past, present, and future. *Sociology Compass* 8:5, 705–717.
- Stubager, Rune. 2013. The changing basis of party competition: Education, authoritarian-libertarian values and voting. *Government and Opposition* 48:3, 372–397.
- Struthers, Cory L., Christopher Hare, and Ryan Bakker. 2020. Bridging the pond: measuring policy positions in the United States and Europe. *Political Science Research and Methods* 8:4, 677–691.
- Tilley, James R. 2005. Research Note: Libertarian-authoritarian value change in Britain, 1974–2001. *Political Studies* 53:2, 442–453.
- Wagner, Markus, and Thomas M. Meyer. 2017. The radical right as niche parties? The ideological landscape of party systems in Western Europe, 1980–2014. *Political Studies* 65:1S, 84–107.
- Warwick, Paul V. 2002. Toward a common dimensionality in West European policy spaces. *Party Politics* 8:1, 101–122.

C) Aggregation of dependent and independent variables (section 3.1)

We begin by explaining why and how we aggregate the dependent variable. Then we elaborate why and how we aggregate those independent variables that require aggregation.

Dependent variable: Aggregation of policies

Our dependent variable is the deviation of a Land from the Land policy mainstream across a large number of policies. Hence our epistemological aim is not to analyse this deviation in only a single policy or to compare it between policies.

The deviation of a Land from the Land policy mainstream across many policies is relevant for several reasons. First, it allows to rank and compare Länder vis-à-vis each other at a given point in time and over time (on given scales). This descriptive information is relevant for federalism research because the individual Länder are important in their own right (compared to for example a single voter in a survey who does not matter as an individual to political science). The Länder are crucial for democracy due to direct elections, they provide identity, etc. Federalism researchers also identify cleavages between rich and poor Länder, large and small Länder, East and West Germany, etc. In other words, while policy analysis is more interested in the policy at hand, federalism research focuses on the Länder (and whether their handling of policy-making shows consistent patterns of deviation from the Land policy mainstream across policies). Second, analysing the deviation of a Land from the Land policy mainstream allows to detect time trends across the Länder. Federalism researchers are interested in describing such time trends, for example how federations evolve, also in comparison to other federations and in reaction to external factors such as (economic) crises or regional integration. Third, the overall degree of deviation can be used as a dependent variable as we do in the article to make a total/overall assessment that transcends beyond single policies. It provides a crisp summary picture. In order to show an association between a predictor and the overall degree of deviation at the aggregate level, the association must be sufficiently strong in many policies. Thus, significant effects at the aggregate level provide strong evidence that the theoretically expected association exists empirically. In contrast to this, single policies can be influenced by idiosyncratic factors which are irrelevant for other policies and thus irrelevant for us here. This focus on the aggregate level rather than single policies is similar to the literature on the overall orientation of constituent units' policies that has been studied for the US states (Caughey and Warshaw 2016; Erikson et al. 1993; Gray et al. 2004; Klingman and Lammers 1984). This literature uses the same approach of measuring and analysing state policy at the aggregate level, albeit with a different research question than ours. In this literature, state policies are aggregated to measure the overall policy orientation and to determine its predictors (for example the impact of citizens' attitudes on the overall policy orientation is analysed).

The policies we selected belong to either economic policy (with the poles 'state-interventionist/egalitarian' vs. 'liberal/meritocratic') or societal policy (with the poles 'libertarian/progressive' vs. 'authoritarian/conservative') based on the fundamental conflict of the policy. These fundamental scales and poles are described in detail in part B of this online appendix. In spite of this difference between economic and societal policies, we are able to aggregate the degree of deviation across them for two reasons. First, the scales are constructed identically (unidimensional, metric) – only the poles differ. Second, we do not use a Land's substantive position on the respective scale, i.e. its policy, but the deviation of a Land from the Land policy mainstream (which is not influenced by the concept/content of the poles).

For each policy included (such as care home policy) we develop an index with dimensions (such as the definition of care homes which fall under the protection of care home laws), subdimensions (if needed to represent the complexity of the policy at hand) and, at the lowest level, indicators (such as the concrete types of care homes).

Using policy indices, we assign a total score to each Land law which allows us to rank all Land laws on the afore-mentioned scales with gradations. Within each policy, each (sub)dimension and indicator is constructed according to these scales as well. The most economically liberal/meritocratic (for economic policies) or authoritarian/conservative (for societal policies) value is assigned zero, while the most state-interventionist/egalitarian (for economic policies) or libertarian/progressive (for societal policies) value is assigned the highest value. The following table presents the index construction in abstract form, exemplarily for economic policies:

| DIMENSION | SUBDIMENSION | INDICATOR |
|----------------|--------------------|---|
| 1. [Dimension] | 1.1 [Subdimension] | 0 = [most liberal/meritocratic value] 1 = [less liberal/meritocratic value] (...) n = [most state-interventionist/egalitarian value] |
| | 1.2 [Subdimension] | (...) |
| | (...) | (...) |
| | 1.n [Subdimension] | (...) |
| 2. [Dimension] | 2.1 [Subdimension] | (...) |
| | 2.2 [Subdimension] | (...) |
| | (...) | (...) |
| | 2.n [Subdimension] | (...) |
| (...) | (...) | (...) |

The difference between the index total score of a Land and the arithmetic mean of all Länder is the deviation of this Land in a given year in the policy at hand (see part G.2 of this online appendix for details on the calculation. Then we sum up the deviation for each Land in the fifteen policies in a given year as the final step to calculating the dependent variable.

Our whole article follows the logic of aggregation. Regarding the dependent variable, we are interested in the overall degree of deviation. The fifteen selected policies are largely representative of Land policies in general (for representativeness, see part F of this online appendix). Within each policy, each (sub)dimension and indicator follows the logic of the respective scale with its poles. Most independent variables are not policy-specific but the same across policies. The policy-specific independent variables are also aggregated as we explain below. Furthermore, we select a method that analyses the association between the overall degree of deviation and the (mostly) cross-policy predictors at the aggregate level. This method is common and established in the related literature on the predictors of the overall orientation of constituent units' policies (Caughey and Warshaw 2018; Caughey et al. 2017; Erikson et al. 1993; Gray et al. 2004; Klingman and Lammers 1984).

Aggregation of independent variables

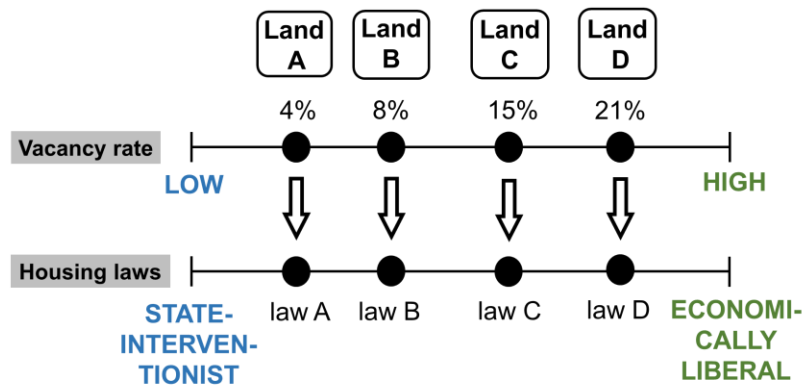
Since we are interested in predicting the overall degree of deviation of the Länder from the Land policy mainstream, our predictors have to be at the same highly aggregated level. Almost all independent variables (such as size, historical tradition of statehood or administrative capacity) are not policy-

specific, but they have the same value across policies. The exception are socioeconomic conditions which we will discuss subsequently: here the policy-specific values are aggregated to an overall value. Policy-specific indicators have also been aggregated to an independent variable (e.g. citizens' attitudes in Caughey and Warshaw 2018) in other causal analyses of the policy orientation of constituent units.

Socioeconomic conditions

To determine the deviation of a Land's socioeconomic conditions from those of the other Länder, we first define an indicator for each policy that describes societal needs and problems (see part J.6 of this online appendix). We select an indicator that is associated with the poles of our scales. This means that low/high values represent socioeconomic conditions that are associated with one of the poles of our scales, respectively. We assign the policy field-specific socioeconomic conditions for economic policies to the state-interventionist/egalitarian pole if they suggest protecting resource-poor participants in the market and solving functional problems (or to the economically liberal/meritocratic pole if they do not). For societal policies, we assign the policy field-specific socioeconomic conditions to the libertarian/progressive pole if they suggest protecting individual rights and promoting diversity and emancipation (or to the authoritarian/conservative pole if they do not). If Land politicians follow these socioeconomic needs and conditions, this leads – for economic policy – to either a state-interventionist/egalitarian or an economically liberal/meritocratic policy (for societal policy: to either a libertarian/progressive or an authoritarian/conservative policy), depending on the pole assignment, as explained in more detail in the theory chapter of the article. This means that many (albeit not all) socioeconomic conditions are not neutral information to policy-makers but they suggest certain types of policies as a functional reaction that fits the socioeconomic circumstances of a Land.

In the example of housing, which we selected from economic policies, Land laws can be sorted on a continuum between the state-interventionist pole (law with comprehensive social promotion of poor market participants) and the economically liberal pole (law that is catered to the interests of the housing industry and favours more affluent market participants). The need for support of poor tenants and people looking for housing largely depends on how well these groups of people can conclude adequate and affordable rental contracts in the private housing market. Those people who do not manage this rely on government policies to be able to rent affordable housing. The vacancy rate (more precisely: the share of unoccupied accommodation units of all accommodation units in residential property) indicates how much unoccupied housing there is in a Land that can be rented by these groups of people and others. The higher the vacancy rate, the lower the rents *ceteris paribus* according to the supply-demand principle and the more likely it is that poorer people will find adequate housing on the private housing market given the larger supply and therefore do not require Land support. Consequently, in this case, society's demand for a state-interventionist housing policy is lower and an economically liberal housing policy is expected according to the theory of socioeconomic determination. A high vacancy rate is thus assigned to the economically liberal pole here because it suggests an economically liberal housing policy. The following figure illustrates this argument for our housing example:



It should be noted that a few policy-specific socioeconomic conditions cannot be sorted on a scale with gradations. Thus, for the empirical analysis, we have selected only those conditions that can be assigned to a pole of our scales.

As a next step, the deviation between the socioeconomic conditions of the Land in question and all other Länder in each policy is determined. Then we aggregate the socioeconomic deviation of this Land across all policies. This aggregation can be performed for two reasons (similar to the dependent variable). First, the scales on which the different socioeconomic conditions are put are constructed identically (unidimensional with two poles) – only the poles differ between economic and societal policy. Second, we do not use a Land's substantive position on the respective scale, i.e. the value of the socioeconomic indicator, but the deviation of a Land from the socioeconomic conditions of the other Länder (which is not influenced by the content of the poles).

Partisan composition of government

The partisan composition of government is operationalised across policies, meaning it has the same value (opposite to socioeconomic conditions). Yet, we would like to stress that the operationalisation follows the logic of high aggregation of the article in that we use positional data for the parties that reflects the fundamental ideological positioning of the governing parties on economic and societal issues.

References:

- Caughey, Devin, and Christopher Warshaw. 2018. Policy Preferences and Policy Change: Dynamic Responsiveness in the American States, 1936–2014. *American Political Science Review* 112(2): 249–266.
- Caughey, Devin, and Christopher Warshaw. 2016. The Dynamics of State Policy Liberalism, 1936–2014. *American Journal of Political Science* 60(4): 899–913.
- Caughey, Devin, Christopher Warshaw, and Yiqing Xu. 2017. Incremental Democracy: The Policy Effects of Partisan Control of State Government. *The Journal of Politics* 79(4): 1342–1358.
- Erikson, Robert S., Gerald C. Wright Jr., and John McIver. 1993. *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States*. New York: Cambridge University Press.
- Gray, Virginia, David Lowery, Matthew Fellowes, and Andrea McAtee. 2004. Public Opinion, Public Policy, and Organized Interests in the American States. *Political Research Quarterly* 57(3): 411–420.
- Klingman, David, and William W. Lammers. 1984. The "General Policy Liberalism" Factor in American State Politics. *American Journal of Political Science* 28(3): 598–610.

D) Population size (section 3.2)

We now discuss population size as another potential predictor of a Land's deviation from the Länder policy mainstream. In particular, we explain why we have included area size rather than population in our article. As elaborated in the theory section of the article, the self-conception of a state in a federation is our first independent variable. This refers to whether a Land considers itself a subordinate part of a federation or has a pronounced state consciousness, so that it legislates independently within its competences. State consciousness is better reflected by area size than by population size because a significant area size is fundamental to most nation states. Länder with a large area size have a highly differentiated and multi-level state structure, similar to nation states. Small-sized but very populous cities/metropolitan regions such as Tokyo, New York City or Moscow have more inhabitants than many German Länder, however, they lack a highly differentiated state structure, and thus do not typically have a state consciousness. Population size is instead relevant for the formal weight a state carries within a federation in national decision-making in the second chamber (in Germany: in the Bundesrat). Decision-making in most second chambers reflects to some extent the basic principle of democratic representation of 'one man, one vote', which is linked to population size and not to area size: More populous constituent units receive more votes than less populous ones (albeit not proportionately). In this sense, population size matters for joint (formal) decision-making of all Länder, whereas area size matters for a Land's individual policy-making on its own matters. All in all, area size is more closely related to state consciousness than population size.

A further, empirical reservation we have towards including population size is that it makes it impossible to assess the effects of the predictors highlighted in our theory section. To be precise, population size correlates strongly with area size (0.71) and administrative capacity (0.78) and thus cannot be tested against these two important and significant predictors. We therefore can only present models which include population size but not these two predictors. Consequently, not too much should be read into the results from these models.

The models show that the more populous a Land is, the more it deviates from the Länder policy mainstream (see Tables 1 and 2 on the following pages). The coefficient is significant either at the 5 or 10 per cent level in each of the models. The other effects mostly remain the same. A small difference is noted for historical statehood which is significant only in three (as compared to five) out of five random effects models (while still showing a significant effect in all five time-series cross-sectional models). This difference is not particularly meaningful and may result from the fact that two very important independent variables (area size, administrative capacity) had to be omitted from these models. The overall explanatory power of the models (R^2) is lower compared to the models in the article. This comes to no surprise as, again, two influential factors are excluded here. It also underlines that the models in the article are more suitable than the ones presented in this online appendix.

Table 1: Time-series cross-sectional analysis

| | Model 1 | Model 2 | Model 3 | Model 4 | Model 5 |
|-------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Lag policy deviation | 0.660*** (0.108) | 0.555*** (0.110) | 0.592*** (0.105) | 0.592*** (0.112) | 0.624*** (0.105) |
| Population size | 0.143* (0.0707) | 0.127+ (0.0677) | 0.109+ (0.0604) | 0.140* (0.0700) | 0.118+ (0.0614) |
| Statehood tradition | 10.83** (3.734) | 13.88*** (4.115) | 11.12*** (2.580) | 12.97** (4.150) | 10.75*** (2.495) |
| Economic power | -0.0358 (0.0691) | -0.0649 (0.0827) | | -0.0567 (0.0833) | |
| Budget balance | 70.03* (35.30) | 65.28* (32.53) | 77.23* (33.10) | 67.43* (33.21) | 80.44* (33.85) |
| Socioeconomic conditions | 0.0103 (0.0170) | 0.0144 (0.0158) | 0.00614 (0.0142) | 0.0143 (0.0164) | 0.00601 (0.0150) |
| Gov. parties' position (unweighted) | | 5.928** (2.093) | 5.017* (2.226) | | |
| East Germany | | | -1.448 (2.881) | | -2.943 (2.727) |
| Gov. parties' position (seat share) | | | | 4.590* (2.267) | 3.431 (2.337) |
| Constant | 0.935 (8.956) | -3.464 (8.995) | 1.054 (9.068) | -3.618 (9.260) | 2.080 (9.288) |
| N | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 |
| R ² | 0.754 | 0.792 | 0.791 | 0.777 | 0.779 |
| Wald chi ² | 209.5 | 282.2 | 288.5 | 263.4 | 293 |

Panel corrected standard errors in parentheses

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

Table 2: Random effects models with clustered standard errors

| | Model 1 | Model 2 | Model 3 | Model 4 | Model 5 |
|-------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Lag policy deviation | 0.690*** (0.0807) | 0.608*** (0.0896) | 0.676*** (0.0893) | 0.635*** (0.0892) | 0.701*** (0.0881) |
| Population size | 0.127* (0.0635) | 0.133* (0.0657) | 0.107+ (0.0609) | 0.139* (0.0659) | 0.110+ (0.0604) |
| Statehood tradition | 10.11+ (5.461) | 12.17* (5.826) | 7.889 (5.191) | 11.46* (5.791) | 7.777 (5.054) |
| Economic power | -0.0972 (0.0646) | -0.154* (0.0730) | | -0.130+ (0.0735) | |
| Budget balance | 30.84 (19.04) | 31.37+ (18.83) | 36.83+ (19.22) | 33.01+ (18.47) | 38.81* (19.05) |
| Socioeconomic conditions | 0.00955 (0.0166) | 0.0164 (0.0163) | 0.00671 (0.0148) | 0.0149 (0.0170) | 0.00588 (0.0148) |
| Gov. parties' position (unweighted) | | 4.383* (2.050) | 3.638+ (2.071) | | |
| East Germany | | | 2.367 (3.920) | | 0.984 (4.080) |
| Gov. parties' position (seat share) | | | | 3.088 (2.291) | 2.346 (2.242) |
| Constant | 2.531 (8.302) | -2.917 (8.842) | -2.529 (9.682) | -1.952 (9.512) | -0.745 (10.13) |
| N | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 |
| R ² | 0.650 | 0.662 | 0.653 | 0.655 | 0.648 |
| Wald chi ² | 515.4 | 440.5 | 464.7 | 513.2 | 518.1 |

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

E) Federalism Reform I – our object of study (section 4.1)

We first sketch the process, objectives, and contents of Federalism Reform I. Then, we elaborate how we derived the fifteen policies analysed in our article from the new exclusive competences the Länder received as part of Federalism Reform I. Finally, we explain why we do not include policies from ‘deviation legislation’.

Federalism Reform I

Federalism Reform I² was predated by a long negotiation process that formally began in a federal commission created for this purpose. This *Bundesstaatskommission* first gathered on 7 November 2003 but ultimately failed to reach consensus on 17 December 2004 (Benz 2008, Münch 2019). After the federal election of 2005, another reform attempt was made that then led to Federalism Reform I (Rowe and Turner 2013). The reform law was passed by Bundestag on 30 June 2006 and, shortly after, by Bundesrat on 7 July 2006. It came into effect 1 September 2006. Federalism Reform I was the first part of a two-step reform process: Federalism Reform II which came into effect 1 August 2009 dealt with fiscal federalism (balanced budget rules) and administrative issues (tax administration, IT cooperation, benchmarking) (Renzsch 2010).

Federalism Reform I aimed at improving accountability as well as the federal and Land governments’ ability to act by disentangling their law-making rights (Deutscher Bundestag: 1; Jeffery et al. 2016, Kropp and Behnke 2016). It was based on a fundamental exchange deal: The Länder received a large number of exclusive law-making competences from the federal government for renouncing their approval rights to parts of federal law-making (Stecker 2016, Wolf and Hildebrandt 2016, Zohlnhöfer 2008). Moreover, the federal government gained a number of exclusive competences. Framework legislation was abolished and respective matters were redistributed to either exclusive or concurrent legislation. While the coordination between federal and Land governments in EU policy was hardly altered (Moore and Eppler 2008), the Länder agreed to cover financial EU sanctions jointly with the federal government. For a detailed description of the changes by Federalism Reform I, see e.g. Scharpf 2009, Sturm 2010: 193ff.

Deriving our fifteen policies from the new Land competences

Federalism Reform I was the most extensive constitutional reform since the entry into force of the Basic Law in 1949 (Härtel 2012: 536, Reutter 2006: 1250). As already mentioned, the Länder were given a large number of new exclusive law-making competences (Gerstenberg 2009). We create indices so that the contents of the Land laws in these new competences can be analysed quantitatively.

As we are interested in the predictors of policy diversity, we only include competences in which at least one Land has passed a law during our investigation period whose contents differed from the federal law that was in place before. The following competences do not meet this condition (see also Reus and Zohlnhöfer 2015):

- Agricultural land transactions and lease property
- Behaviour-related noise
- Exhibit of people
- Fairs, exhibitions, markets
- Press law
- Re-allocation of rural land
- Settlement and homesteads

² Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes of 28 August 2006, BGBl. I, p. 2034.

As a next step, we differentiate the competences, in which Land laws were passed, from each other (the delineation in the Federalism Reform Act follows constitutional law logic and is not suitable for policy analysis). We define a policy based on what the Land legislators pass as a separate law and what is treated as a policy of its own in the scientific literature. For example, gastronomy is a single competence, however, it was split up by the Land legislators and by researchers into two policies: a) the protection of non-smokers in gastronomy facilities and b) all remaining regulations concerning gastronomy facilities (we refer to this as ‘gastronomy’) – these two policies were dealt with in entirely separate political processes (parliamentary debates, media discourse).

As a result, we constructed indices for the following fifteen policies, capturing Land laws from 2006 to 2013:

- | | |
|----------------------------|-------------------------------------|
| • Amusement arcades | • Imprisonment on remand |
| • Care homes | • Penitentiary system / Adolescents |
| • Civil servants’ pension | • Penitentiary system / Adults |
| • Civil servants’ salary | • Protection of non-smokers |
| • Civil service career law | • Real estate transfer tax |
| • Gastronomy | • Right of assembly |
| • Higher education | • Shop closing time |
| • Housing | |

Deviation legislation

A new type of legislation which was introduced by the Federalism Reform I but which we do not include is deviation legislation (Schulze Harling 2011, Töller and Roßegger 2018). It covers the following seven policies (Art. 72 para 3 GG):

- | | |
|--|--|
| • Hunting (except for licences) | • Regional planning |
| • Protection of nature and landscape management (except for protection of plants, animal species, and marine life, and general principles of the protection of nature) | • Management of water resources (except for regulations of materials or facilities) |
| • Land distribution | • Admission to institutions of higher education and requirements for graduation in such institutions |
| | • Property tax |

Deviation legislation allows a Land to deviate from federal legislation but also allows the federal government to pass a new law which comes into effect six months after proclamation (unless the Bundesrat agrees to a different timeline). The latest law (whether federal or Land) is then applied. We exclude deviation legislation because the Land scope is significantly lower than for the exclusive Land competences we analyse. This is because a Land anticipates that a strong deviation from the federal law likely triggers the federal government to pass a new law that re-establishes the status quo ex ante preferred by the federal level. Equally, the federal government anticipates that such a move triggers the Land that strongly deviates to pass the same law again. To prevent this ‘ping pong legislation’ and to ensure legal certainty for the addressees of the law, federal and Land governments likely negotiate or at least take the preferences of the other level into account.

References:

- Benz, Arthur. 2008. From joint decision traps to over-regulated federalism: Adverse effects of a successful constitutional reform. *German Politics* 17:4, 440–456.
- Deutscher Bundestag. 2006. *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 07.03.2006*. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c). Drucksache 16/813.
- Gerstenberg, Katrin. 2009. *Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Härtel, Ines. 2012. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts, in: Ines Härtel (ed.), *Handbuch Föderalismus*, vol. 1, Berlin: Springer, 527–610.
- Jeffery, Charlie, Niccole M. Pamphilis, Carolyn Rowe, and Ed Turner. 2016. Introduction to the Special Issue: Reframing German federalism. *German Politics* 25: 2, 165–175.
- Kropp, Sabine, and Nathalie Behnke. 2016. Marble cake dreaming of layer cake: The merits and pitfalls of disentanglement in German federalism reform. *Regional & Federal Studies* 26:5, 667–686.
- Moore, Carolyn, and Annegret Eppler. 2008. Disentangling double Politikverflechtung? The implications of the federal reforms for Bund–Länder relations on Europe. *German Politics* 17:4, 488–508.
- Münch, Ursula. 2019. Die unterlaufenen Föderalismusreformen in Deutschland, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2019*, Baden-Baden: Nomos, 53–66.
- Renzsch, Wolfgang. 2010. Die zweite Stufe der Bundesstaatsreform, in: Christoph Egle and Reimut Zohlnhöfer (eds.), *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 455–462.
- Reus, Iris, and Reimut Zohlnhöfer. 2015. Die christlich-liberale Koalition als Nutznießer der Föderalismusreform? Die Rolle des Bundesrates und die Entwicklung des Föderalismus unter der zweiten Regierung Merkel, in: Reimut Zohlnhöfer and Thomas Saalfeld (eds.), *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2009–2013*. Wiesbaden: Springer VS, 245–272.
- Reutter, Werner. 2006. Föderalismusreform und Gesetzgebung. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 16:4, 1249–1274.
- Scharpf, Fritz W. 2009. *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Frankfurt am Main: Campus.
- Schulze Harling, Caroline. 2011. *Das materielle Abweichungsrecht der Länder*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Stecker, Christian. 2016. The effects of federalism reform on the legislative process in Germany. *Regional & Federal Studies* 26:5, 603–624.
- Sturm, Roland. 2010. *Föderalismus. Eine Einführung*, 2nd ed., Baden-Baden: Nomos.
- Töller, Annette Elisabeth, and Ulf Roßegger. 2018. Auswirkungen der Abweichungskompetenz der Länder. Methodische Überlegungen und erste Resultate am Beispiel des Naturschutzrechts. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 11:4, 663–682.
- Turner, Ed, and Carolyn Rowe. 2013. Party servants, ideologues or regional representatives? The German Länder and the reform of federalism. *West European Politics* 36:2, 382–404.
- Wolf, Frieder, and Achim Hildebrandt. 2016. Politik in den Bundesländern unter reformierten institutionellen Rahmenbedingungen, in: Frieder Wolf and Achim Hildebrandt (eds.), *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*, 2nd ed., Wiesbaden: Springer VS, 1–10.
- Zohlnhöfer, Reimut. 2008. An end to the reform logjam? The reform of German federalism and economic policy-making. *German Politics* 17:4, 457–469.

F) Representativeness (section 4.1)

We argue that our fifteen policies are largely representative for Land policies in general and thus that the findings of our data analysis are largely generalisable to Land policy-making in general. A very basic and readily testable requirement for representativeness is that the sample contains a sufficiently large number of policies (that can therefore potentially reflect the variety of Land policies in general). This condition is fulfilled as we have 15 policies at hand. Scharpf (2009: 107) has called these Land gains in competences “quantitatively impressive” (similarly: Häde 2006: 933).

We now assess representativeness thoroughly by two criteria: the content (section 1) and the characteristics of policies (section 2), as we will explain in detail below.

1. Content of policies

We start by analysing to which extent our fifteen policies are representative of Land policies in general with regard to their substance (content), i.e. their categorization as, for example, economic policy, social welfare, or education policy.

To begin with, it has to be noted that the bulk of legislative competences lies with the federal government (Kropp 2005: 382). The federal government has a few exclusive competences such as defence, external affairs, citizenship, and party law (Art. 73, 21 para. 3 GG). Yet, the main reason for the dominance of the federal government is that it has claimed a very large part of concurrent legislation for itself (citing mostly the purpose of ‘establishing uniform/equivalent living conditions’, as per Art. 72 para. 2 GG) (Hesse and Ellwein 2004: 99–100, Leunig and Reutter 2012: 747–8). Many central elements of governmental activity are included in concurrent legislation such as economic activity, social welfare, health care, civil and criminal law, labour law, and transport (Art. 74 GG).

In contrast, the Länder are primarily responsible for administration and have only limited legislative powers (Funk 2010: 374, Härtel 2012). The fact that the Länder possess residual powers (Art. 70 para. 1 GG), i.e. have all competences not assigned to the federal government in the Basic Law, was of rather limited practical use to the Länder as it granted them only a few policies, for which they are exclusively responsible (Laufer and Münch 2010: 120). While de jure only the Länder can pass laws in their exclusive competences, de facto the federal government has legislated in these areas as well (Hesse and Ellwein 2004: 97–8, Kropp 2010, Langguth 2002), albeit – and this is important to note – only to a minor extent. Therefore, the Länder are still very clearly the dominant legislator in their exclusive competences. In concurrent legislation, the Länder are allowed to pass laws in areas not regulated by central government (Art. 72 para. 1 GG). In addition, since Federalism Reform I, they can deviate from federal law in a few matters of concurrent legislation (Art. 72 para. 3 GG). As already mentioned, Land’s scope in concurrent legislation is rather small. To assess the representativeness of our fifteen policies, we will continue to use this fundamental legal distinction between exclusive and concurrent legislation.

Making a claim about representativeness requires a comparison of the sample with the whole population. Since we have already presented the new Land competences in detail in part E of this online appendix, we will now focus more on Land policies in general.

Exclusive legislation

Land exclusive legislation includes education and culture, internal security, constitutional order and organisation of the administration (Laufer and Münch 2010: 123).

One of the most important Land policies is **education and culture** (in German summarised as ‘Kultus’) (Ennuschat and Ulrich 2007: 121, Hepp 2011: 134). With regard to education, the Länder legislate on the types of schools and higher education institutions, the curricula at schools, the

amount and allocation of education expenditures, the planning of schools and higher education institutions (locations, subjects), the autonomy and steering of higher education institutions, the certification and costs of learning material, the performance requirements for degrees, and others. In contrast, the federal government plays only a minor role in education. It has concurrent legislation over vocational training, education aid, education of medical staff, and access to and degrees of higher education (Art. 74 para. 1 no. 11, 13, 19, 33 GG). It also provides investment aid to the Länder, even after the Federalism Reform I disallowed this (Art. 104b para. 1 GG) (Baumert and Füssel 2012: 257, Münch 2011: 180). With regard to culture, the Länder are responsible for the vast majority of law-making (such as the funding of museum, theatres, orchestras, landmarks as well as artists) – with only a few exceptions, which include the representation of the federal state in the capital (Art. 22 para. 1 sentence 2 GG), foreign culture policy (as an annex competence of the federal responsibility for foreign affairs, Art. 32, 73 para. 1 no. 1 GG), and the protection of German cultural property from moving abroad (Art. 73 para. 1 no. 5a GG) (Berggreen-Merkel 2012).³

We cover education and culture with the new Land competence for the general principles of higher education. This competence includes, for example, objectives of higher education, the principle of public funding of institutions of higher education, regulations on personnel in these institutions, and fundamentals of research (such as publication of results or third party funding). However, our sample does not cover school education and culture.

Internal security is an equally important field of legislation for the Länder: here they are also responsible for the vast majority of law-making (Frevél and Groß 2008: 68). They define the tasks of the police and decide which police measures can be executed, how and against whom. This relates, for example, to questions of video surveillance or suspicionless controls. Moreover, the Länder structure the organisation of the Land and municipal police and define the amount and allocation of expenditures for internal security. The federal government passes laws on a number of delineated matters: border control (Art. 73 para. 1 no. 5 GG), air transport security and policing in railroad traffic (Art. 73 para. 1 no. 6 GG), defence against terrorism (Art. 73 para. 1 no. 9a GG), and international crime fighting (Art. 73 no. 10 GG). In our sample, we cover the important competence of internal security first with imprisonment policy which is separated into the enforcement of sentences for adults and for adolescents and the imprisonment on remand. This relates to the rights and duties of adult, adolescent, and remand prisoners. Second, the new competence for the right of assembly represents internal security, too. It comprises the restrictions on and duties for assembly organisers, chairmen, and participants and the rights for the police and the appropriate authorities.

The Länder are also responsible for their **constitutional order**, which encompasses their constitutions, parliamentary electoral law (Fehndrich et al. 2014), and parliamentary and ministerial law. Relatedly, the Länder set the **organisation of their own administrations** (Hesse and Ellwein 2004: 99–100, Laufer and Münch 2010: 123). In our sample, we cover the personnel aspect of the administration through the new competence for Land and municipal civil servants' salary and pension and civil service career law. Civil service career law addresses career opportunities of civil servants and the public employer's (*'Dienstherr'*) flexibility to dispose of its civil servants, for example by defining career tracks and promotion requirements. Before the Federalism Reform, the Länder were limited to filling the Civil Service Law Framework Act (*'Beamtenrechtsrahmengesetz'*) with own civil servants laws.

³ Media regulation also belongs to *'Kultus'* and primarily falls under Land legislation (Cornils 2012: 361, 370–1). The Länder are responsible for the substantive part which aims at maintaining a culturally diverse media system. In contrast, the federal level is responsible for the technical part, i.e. the transmission of broadcasting signals (Art. 73 para. 1 no. 7 GG). Federalism Reform I transferred press law to the Länder, however, they have not legislated on this matter since 2006 as they had already passed press laws long before (under concurrent legislation) when the federal government was inactive. Thus, we have not constructed an index on press law.

With regard to exclusive Land competences, we find that our sample covers many policies with the exception of pre-tertiary education and culture.

Concurrent legislation

Turning to concurrent legislation, the Länder are responsible for a few delineated aspects of **economic activity** while federal laws are clearly more comprehensive, covering business cycle policy, competition law, bank, insurance and capital market regulation, mining, product safety, and consumer protection. Land laws support the regional economy, structures, and industries (Müller 2008: 217). This includes, for example, support for start-ups and company takeovers, liquidity assistance, tourism promotion, innovation and technology promotion, and infrastructure promotion, including local public transport (Müller 2008: 222–3). Moreover, the Länder conduct the complementary regional planning (*'Landesplanung'*) within the framework of national regional planning (Hendler 2012: 446–7). In our sample, we cover Land economic activity by the new competences on shop closing time, amusement arcades, and gastronomy. Shop closing time laws regulate when shop owners can generally open their shops and define exceptions for specified locations and goods. Amusement arcade regulations restrict various elements of amusement arcades such as the location, advertisement, the provision of food, and players' behaviour. Gastronomy laws encompass restrictions on owners of gastronomy facilities, for example regarding registration and alcohol sale.

Social welfare is clearly dominated by federal legislation, especially through the Social Security Code books on benefits for the unemployed, labour promotion, health, pension, and accident insurance, child and youth benefits, help for the disabled, and nursing care insurance (Seewald 2012: 632, 644). The Länder complement federal laws on child and youth support and assistance for the elderly (Rothgang and Wessel 2008: 159, Seewald 2012: 639). Moreover, they provide additional allowances for child-raising, the blind, families and maternity (Rothgang and Wessel 2008: 142, Schmid and Blancke 2006: 296). We cover social welfare through the new competences for care and retirement home as well as housing. The former refers to the construction of care homes, rights of residents, documentation duties, official inspections and so on. The latter includes the promotion of social housing, controlled tenancy, and measures against the misappropriation of housing.

Health care is largely provided through the statutory health care which is regulated by federal law (Alber 1992: 41–46, Beske and Hallauer 1999: 48). Land law-making is limited to the organisation of hospitals, hospital planning and supervision (Schmidt am Busch 2007: 242, Simon 2013: 124, 127). Moreover, the Länder are responsible for individual health promotion and disease prevention: this includes health education, information provision, counselling, and the definition of additional preventive medical check-ups beyond federal law (Schmidt am Busch 2007). In our sample, health care is represented by protection of non-smokers legislation for gastronomy facilities. This refers to the scope of smoking bans in gastronomy facilities.

We find that our new policies cover several typical and important areas of Land policy-making in concurrent legislation. Additional areas of Land policy-making in concurrent legislation exist; however, they do not provide extensive scope for the Länder. For example, in environmental policy the federal government dominates legislation (e.g. on water law, nature protection) and Land legislation is limited (exclusively only on freshwater fishery, law-making in concurrent legislation if federal government has not yet passed laws) (Kloepfer 2012). The limited legislative powers in environmental policy are underlined in a position papers by the Prime Minister of the Länder of 6 May 2004 who requested the transfer of environmental policy to the Land level (Scharpf 2009: 90).

Summary

To conclude, our sample is mostly representative of Land policy areas in general as we cover many aspects of exclusive and concurrent Land legislation, with the exception of pre-tertiary education and culture.

2. Characteristics of policies

We now show that our fifteen policies are representative with regard to typical characteristics of policies. We consider salience and financial implications particularly instructive.

Salience

We start by analysing whether the salience of the fifteen policies is similar to Land policies in general. We understand salience as the importance of a political issue or – in our case – a policy (Humphreys and Garry 2000: 1, McLean and McMillan 2009). The more political actors consider a policy important and the more intensively they do so, the more salient is the policy. That means we take a multitude of political actors into account, namely parties, interest groups, courts, the media, and the population (in line with e.g. Beyers et al. 2018, Clark et al. 2015).

We find that three policies are highly salient, eight policies partly salient and the remaining four policies hardly or not at all salient. The assessment is based on all literature on these policies, interviews (as listed in section F of this appendix) and, for some policies, the study of the law-making process and media reporting. Our scale refers to the Land level. Certainly, policies at the national level can be far more salient than ‘highly salient’ Land policies, e.g. defence in wartime or economic activity in economic crises. We now elaborate on the highly and partly salient policies.

The ***protection of non-smokers*** is a highly salient policy. It was very widely covered by the media which emphasized the hazard of second-hand smoking (Reus 2014: 166, Sturm 2010: 52). Surveys showed popular support for smoking bans (Reus 2014: 166). These public expectations were reinforced by the media which regularly provided comparative overviews of the laws the Länder planned or had already passed (Reus 2016: 218). Some of these laws sparked strong public discontent (Laufer and Münch 2010: 130). The people also directly added to the conflict level in Bavaria as a referendum calling for a very strict smoking ban on 4 July 2010 was successful (Schoen et al. 2011). The conflicts between parties on smoking bans were very strong, leading to partly emotional parliamentary debates (Horsch 2008: 145, Reus 2014: 168). Furthermore, the CDU was internally torn in many Länder; in Thuringia, the parliamentary group even proposed opposing amendments to the draft bill in the final vote, resulting in polemic and personal remarks between speakers of the same group (Reus 2014: 168). The German Hotel and Gastronomy Association (DEHOGA) as well as the tobacco industry lobbied the decision-makers (Binding 2008). In addition, as detailed in section F.14 of this appendix, a decision by the Federal Constitutional Court on 30 July 2008 forced all Länder, except for Bavaria, to revise their laws because single room gastronomy facilities were treated unequally (Correll and Wagner 2009, Hummich 2009).

Civil servants’ salary is another highly salient policy. The decision-making, which took place in regular intervals, was covered by the media and subject to intense lobbying by the German Civil Service Federation (dbb). When governments declined to increase the salary, interest groups such as the dbb or the Trade Union of the Police organised protests (e.g. in North Rhine Westphalia in 2013, cf. WAZ 2013; in Schleswig-Holstein in 2007, cf. Die Welt 2007). The media reported such protests as well as the poaching of teachers, who are civil servants, by richer Länder which could afford higher salaries (e.g. FAZ 2009a). Parties also contented about the appropriate amount of salary for civil servants

(Dose and Wolfes 2016: 267, Jeffery et al. 2014). Moreover, the Federal Constitutional Court decided on 14 February 2012 that the salary for professors in salary group W2 in Hesse was too low (Knopp 2012, Wolff 2012), which had implications for other Länder (Budjarek 2012: 465). Finally, as detailed out in section F.6 of this appendix, the European Court of Justice obliged the Länder to replace the principle of seniority for the levelling-up system by the principle of years of experience.

Shop closing time legislation also drew attention from various actors. It was widely discussed in the media (see also Sturm 2010: 52) and the Länder had emphasised that they wanted to pass legislation already prior to the entry into force of Federalism Reform I. Strong conflicts emerged between parties, who took positions based on their ideology (Dose and Reus 2016: 636). Furthermore, the Catholic Church successfully sued the Land Berlin which allowed shop opening on all Advent Sundays, as by the Federal Constitutional Court decision on 1 December 2009 (Seifert 2011: 67), which garnered public attention.

Amusement arcade regulation is one of several partly salient policies. The increasing number and density of amusement arcades in cities became a public concern (Guckelberger and Geber 2012: 393, Lieber 2011: 6, Der Tagesspiegel 2011). The discussion focused on measures limiting the expansion of amusement arcades (Otto 2011: 1330) and was part of the public debate about gambling. Interest groups on both sides of the conflict, slot machines entrepreneurs as well as associations fighting gambling addiction, heavily lobbied decision-makers (e.g. Deutschlandradio Kultur 2011).

Civil servants' pensions attracted media discussion with regard to the retirement age (e.g. Die Welt 2010, 2013a, MOZ 2012). Party-political conflicts were structured along the left-right divide and focused on the retirement age and the equality of registered civil partnerships in civil servants' pension matters (Leunig and Neumann 2012: 205–7, Neumann 2011). Moreover, the dbb lobbied decision-makers (e.g. PNN 2012).

The **enforcement of sentences**, both **for adolescents** and **for adults**, is part of the core Land competency for internal security. It drew public attention (Sturm 2010: 52), for example regarding the day parole of life sentenced persons (Die Welt 2012a). The parties argued over the desired restrictiveness of the laws according to fundamental ideological convictions, resulting in a cleavage between CDU/CSU and the other parties (for adults: Dose and Reus 2016: 633; for adolescents: Pock 2009: 65, Rowe and Turner 2016: 202). The laws regarding adolescents were triggered by a decision of the Federal Constitutional Court on 31 May 2006 (Ostendorf 2008), as laid out in F.12 of this appendix. The Court mandated the Länder to issue separate laws for adolescent inmates that are oriented towards their specific requirements (Ostendorf 2006: 91).

The **right of assembly** attracted media attention, for example with regard to recordings by the police and the ban of assemblies on extremist venues and dates (e.g. Der Tagesspiegel 2008, Legal Tribune Online 2013, taz 2013). It was also politicised as parties took positions based on their societal ideology (CDU/CSU vs. other parties). This conflict escalated in Bavaria when the CSU government passed a highly restrictive Assembly Law in 2008. Several opposition parties and the German Trade Union Confederation (DGB) filed a lawsuit which led to the temporal suspension of several restrictions, according to the Federal Constitutional Court's decision on 17 February 2009 (Hanschmann 2009, Holzner 2009), as detailed in section F.16 of this appendix.

Higher education is generally a salient policy, part of the Land's core competency of education, and subject to regular public discussion about uniformity in education and mobility within Germany. As elaborated in section F.9 of this appendix, the Länder gained rather limited scope in higher education as a result of Federalism Reform I. Within this new scope, the desirability of teaching and research professorships garnered public attention (e.g. Der Tagesspiegel 2012, 2013, FAZ 2013a).

Care and retirement home regulation attracted regular public attention with regard to the discussion of care quality and scandals in these homes (Die Welt 2009, Focus 2013, n-tv 2012, SZ 2012). Moreover, the demographic shift in German society increases the salience of this policy (Burmeister and Dinter 2009: 628).

Housing is regularly discussed in the media, particularly with regard to the affordability of rents in popular cities (Die Welt 2012b, 2013b). The expenditures of the Länder in social housing have become an electoral issue (e.g. FAZ 2013b). The specific scope transferred to the Länder by the Federalism Reform in 2006 by itself is less of a public issue yet.

The following table summarises the salience and financial impact (discussed below) of ‘our’ policies.

| Policy | Salience | Financial impact |
|--|-----------------------|--------------------|
| Amusement arcades | Partly salient | Indirect |
| Care and retirement homes | Partly salient | Indirect |
| Civil servants’ salary | Highly salient | Direct and full |
| Civil servants’ pension | Partly salient | Direct and full |
| Civil service career law | Not or hardly salient | Indirect |
| Enforcement of sentences / Adolescents | Partly salient | Direct and partial |
| Enforcement of sentences / Adults | Partly salient | Direct and partial |
| Gastronomy | Not or hardly salient | Indirect |
| Higher education | Partly salient | Indirect |
| Housing | Partly salient | Indirect |
| Imprisonment on remand | Not or hardly salient | Direct and partial |
| Protection of non-smokers | Highly salient | Indirect |
| Real estate transfer tax | Not or hardly salient | Direct and full |
| Right of assembly | Partly salient | None |
| Shop closing time | Highly salient | None |

Land policies in general are characterised by a mix of 1) salient policies such as education, internal security and – to a lesser extent – local government which are permanently on the agenda of the media, parties, and interest groups and subject to intense party competition and 2) less salient policies which receive attention only on a case-by-case basis (Sturm 2003: 70–1, 2013: 50–54). Many salient policies such as defence, external affairs, social welfare, health care, and economic activity are exclusively or mostly allocated to the federal government (as just explained in section 3.1). The federal government has even penetrated core Land policies so that the Land legislator cannot fully regulate them (Hesse and Ellwein 2004: 97–8, Kropp 2010, Langguth 2002). This has affected the saliency of Land policies as a strong and wide impact on society is only possible if given the right to comprehensively steer society (similarly: Rudzio 2003: 373, Sturm 2003: 70–1). When much is at stake, the conflict intensity between parties (as well as other political actors) is certainly highest – this is hardly the case at the Land level. For policies that mostly lie with the federal government, the Land legislative powers are usually scattered (for health care, see the comprehensive compilation by Schmidt am Busch 2007; for other policies we lack literature that describes the Land powers in fields of concurrent legislation in detail), hardly allowing for highly salient policy-making. Yet, we also should not underestimate the importance of Land legislation in smaller areas with regional and local relevance which are central to the functioning of government and citizen satisfaction (Funk 2010: 374). Finally, Land politics are less penetrated by party politics than federal politics (Decker 2004: 3–4), which speaks to a lower level of party-political conflict and hence lower salience. To conclude, our sample is representative of Land policies in general because it also consists of many partly salient policies, some highly salient and also some not or hardly salient policies.

Financial impact

We now analyse whether our fifteen policies have a financial impact similar to Land policies in general. In section D of this appendix, we have already assessed the financial impact of our fifteen policies (see table above). Three policies have a direct and full impact, three policies are characterised by a direct and partial impact, while seven policies have an indirect impact. The remaining two policies show no financial implications. For Land policies in general, it is important to first note that a large share of Land expenditures results from the mandatory implementation of federal and EU legislation (e.g. Greß and Huth 1998: 46, Kilper and Lhotta 1996: 111), not from Land legislation, which we investigate in our article. Thus, we cannot simply compare the amount of expenditures of all Länder to the federal government to assess the financial impact of Land policies in general (this would lead us to overestimate the financial impact). In the literature on the Länder and German federalism, we find no evidence that suggests a particularly high or low financial impact of Land policies. Land policies encompass both policies with a direct financial impact such as the salaries of employees and an indirect financial impact such as regulatory policies (e.g. environmental and economic policy). To conclude, we assume that our sample is at least largely representative as it shows a similar mix of different degrees of financial impact as Land policies in general.

Summary

Overall, we conclude that the fifteen policies selected are representative for all Land policies with regard to two important characteristics: salience and financial impact.

References:

- Alber, Jens. 1992. *Das Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/New York: Campus.
- Baumert, Jürgen, and Hans-Peter Füssel. 2012. Kooperation im föderalen Bildungssystem – zwischen Wettbewerb und Qualitätssicherung, in: Ines Härtel (ed.), *Handbuch Föderalismus*, vol. 3, Berlin: Springer, 247–273.
- Berggreen-Merkel, Ingeborg. 2012. Die bundesstaatliche Ordnung der Kultur aus rechtlicher und politischer Sicht, in: Ines Härtel (ed.), *Handbuch Föderalismus*, vol. 3, Berlin: Springer, 123–142.
- Beske, Fritz, and Johannes F. Hallauer. 1999. *Das Gesundheitswesen in Deutschland. Struktur – Leistung – Weiterentwicklung*, 3rd ed., Köln: Deutscher Ärzte-Verlag.
- Beyers, Jan, Andreas Dür, and Arndt Wonka. 2018. The political salience of EU policies. *Journal of European Public Policy* 25:11, 1726–1737.
- Bindung, Lothar. 2008. „Einflussnahme der Tabakindustrie“ – Erfahrungsbericht eines Abgeordneten, in: Gesundheit Berlin (ed.): *Dokumentation 14. bundesweiter Kongress Armut und Gesundheit*, Berlin.
- Budjarek, Lucia. 2012. Spielräume einer Neuregelung der Professorenbesoldung. *Die Öffentliche Verwaltung* 65:7, 465–474.
- Burmeister, Julian, and Katharina Dinter. 2009. Die Heimgesetzgebung der Bundesländer – Ein Rechtsvergleich. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 28:10, 628–631.
- Clark, Tom S., Jeffrey R. Lax, and Douglas Rice. 2015. Measuring the political salience of Supreme Court cases. *Journal of Law and Courts* 3:1, 37–65.
- Cornils, Matthias. 2012. Maßstabs-, Verfahrens- und Entscheidungskoordination in der föderalen Medienordnung, in: Ines Härtel (ed.): *Handbuch Föderalismus*, vol. 3, Berlin: Springer, 359–394.

- Correll, Cathrin, and Julius Wagner. 2009. Die Nichtraucherschutzgesetze der Länder in der Novellierung. Eine Bestandsaufnahme nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 2008. *Die Öffentliche Verwaltung* 62:17, 698–703.
- Decker, Frank. 2004. Das parlamentarische System in den Ländern. Adäquate Regierungsform oder Auslaufmodell? Aus *Politik und Zeitgeschichte* B50–51/2004, 3–9.
- Der Tagespiegel. 2008. *Neonazi-Demonstration. Aufmarsch oder Abgesang*, 26.06.2008, <https://www.tagesspiegel.de/politik/neonazi-demonstration-aufmarsch-oder-abgesang/1265476.html> (last accessed 22.12.2020).
- Der Tagesspiegel. 2011. *Spielhallen in Berlin. Casino fatal*, 06.08.2011, <https://www.tagesspiegel.de/berlin/spielhallen-in-berlin-casino-fatal/4472344.html> (last accessed 22.12.2020).
- Der Tagesspiegel. 2012. *Die Einführung des Lehrknechts. Ein Kulturbruch an den Berliner Universitäten*, 26.07.2012, <https://www.tagesspiegel.de/meinung/die-einfuehrung-des-lehrknechts-ein-kulturbruch-an-den-berliner-universitaeten/6921292.html> (last accessed 22.12.2020).
- Der Tagesspiegel. 2013. *Von der Uni- zur Multiversität*, 10.01.2013, <https://www.tagesspiegel.de/wissen/gastbeitrag-von-der-uni-zur-multiversitaet/7607722.html> (last accessed 22.12.2020).
- Deutschlandradio Kultur. 2011. *Ausgespielt? Berlins Spielhallengesetz auf dem Prüfstand*, 01.12.2011, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/landerreport-spielhallengesetz-in-berlin-pdf.media.fe427be96a69393d92a3fe7aa80b43e2.pdf> (last accessed 22.12.2020).
- Die Welt. 2007. *Polizei protest gegen Ausfall von Weihnachtsgeld*, 27.11.2007, <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article1406089/Polizei-protest-gegen-Ausfall-von-Weihnachtsgeld.html> (last accessed 22.12.2020).
- Die Welt. 2009. *Deutsche fürchten sich vor dem Pflegeheim*, 15.10.2009, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article4855642/Deutsche-fuerchten-sich-vor-dem-Pflegeheim.html> (last accessed 22.12.2020).
- Die Welt. 2010. *Wulff will Beamte erst mit 67 in Pension schicken*, 23.01.2010, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article5951626/Wulff-will-Beamte-erst-mit-67-in-Pension-schicken.html> (last accessed 22.12.2020).
- Die Welt. 2012a. *Schwerverbrecher sollen zügig Freigang bekommen*, 10.04.2012, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article106168147/Schwerverbrecher-sollen-zuegig-Freigang-bekommen.html> (last accessed 22.12.2020).
- Die Welt. 2012b. *Deutsche verzweifeln an den hohen Wohnpreisen*, 14.08.2012, <https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article108623575/Deutsche-verzweifeln-an-den-hohen-Wohnpreisen.html> (last accessed 22.12.2020).
- Die Welt. 2013a. *Länder brechen unter Beamten-Pensionen zusammen*, 07.09.2013, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article119799429/Laender-brechen-unter-Beamten-Pensionen-zusammen.html> (last accessed 22.12.2020).
- Die Welt. 2013b. *Bundesländer stoppen die steigenden Mietpreise*, 04.06.2013, <https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article116788678/Bundeslaender-stoppen-die-steigenden-Mietpreise.html> (last accessed 22.12.2020).
- Dose, Nicolai, and Felix Wolfes. 2016. Die Höhe der Beamtenbesoldung in den Ländern. Der Versuch einer Erklärung: Parteiendifferenzhypothese oder Verschuldungsdruck? *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 9:4, 267–293.
- Dose, Nicolai, and Iris Reus. 2016. The effect of reformed legislative competences on Länder policy-making: Determinants of fragmentation and uniformity. *Regional & Federal Studies* 26:5, 625–644.
- Ennuschat, Jörg, and Carsten Ulrich. 2007. Neuverteilung der Kompetenzen von Bund und Ländern im Schul- und Hochschulbereich nach der Föderalismusreform. *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg* 28:4, 121–125.

- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung). 2009a. *Abwerbung von Lehrern bleibt erlaubt*. 06.03.2009, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kultusministerkonferenz-abwerbung-von-lehrern-bleibt-erlaubt-1926377.html> (last accessed 22.12.2020).
- FAZ. 2013a. *Exzellenzuniversitaeten. Das sind doch nur Spitzenintellektuelle*, 04.07.2013, https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/forschung-und-lehre/exzellenzuniversitaeten-das-sind-doch-nur-spitzenintellektuelle-12267798.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2 (last accessed 22.12.2020).
- FAZ. 2013b. *Wohnpolitik im Wahlkampf: Fast alle Parteien sind für die Mietenbremse*, 20.09.2013, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/wohnpolitik-im-wahlkampf-fast-alle-parteien-sind-fuer-die-mietenbremse-12578355.html> (last accessed 22.12.2020).
- Fehndrich, Martin, Wilko Zicht, and Matthias Cantow. 2014. *Wahlgesetze in Deutschland*, <http://www.wahlrecht.de/gesetze.htm> (last accessed 28.04.2015).
- Focus. 2013. *Pflegeskandal weitete sich aus. Heimleitung wusste von Misshandlung und tat nichts*, 30.08.2013, https://www.focus.de/panorama/welt/pflegeskandal-weitet-sich-aus-heimleitung-wusste-seit-februar-von-misshandlung_aid_772158.html (last accessed 22.12.2020).
- Frevel, Bernhard, and Hermann Groß. 2008. „Polizei ist Ländersache!“ – Politik der Inneren Sicherheit, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.): *Die Politik der Bundesländer*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 67–88.
- Funk, Albert. 2010. *Föderalismus in Deutschland. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik*, Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Greß, Franz, and Ronald Huth. 1998. *Die Landesparlamente. Gesetzgebungsorgane in den deutschen Ländern*, Heidelberg: Hüthig.
- Guckelberger, Annette, and Frederic Geber. 2012. Das neue saarländische Spielhallengesetz. *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland* 6:10, 393–399.
- Häde, Ulrich. 2006. Zur Föderalismusreform in Deutschland. *JuristenZeitung* 61:19, 930–940.
- Härtel, Ines. 2012. Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts, in: Ines Härtel (ed.), *Handbuch Föderalismus*, vol. 1, Berlin: Springer, 527–610.
- Hanschmann, Felix. 2009. Demontage eines Grundrechts. Zur Verfassungsmäßigkeit des Bayerischen Versammlungsgesetzes. *Die Öffentliche Verwaltung* 62:10, 389–398.
- Hendler, Reinhard. 2012. Bau-, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Ines Härtel (ed.): *Handbuch Föderalismus*, vol. 3, Berlin: Springer, 443–462.
- Hepp, Gerd F. 2011. *Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Hesse, Joachim Jens, and Thomas Ellwein. 2004. *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 9th ed., Berlin: DeGruyter.
- Holzner, Thomas. 2009. Die gebändigte Demokratie? Das Bayerische Versammlungsgesetz auf seinem beschwerlichen Weg zur Verfassungsmäßigkeit. *Bayerische Verwaltungsblätter* 140:16, 485–494.
- Horsch, Andreas. 2008. Anmerkungen zum Thüringer Nichtrauchererschutzgesetz. *Thüringer Verwaltungsblätter* 17:7, 145–153.
- Hummrich, Martin. 2008. Vom Rauchen in Eckkneipen und von den Tücken der Abwägung. Das Urteil des BVerfG vom 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07; 1 BvR 402/08; 1 BvR 906/08 –, *NJW* 2008, 2409, zum Rauchverbot in Gaststätten. *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland* 2:9, 326–330.
- Humphreys, Macartan, and John Garry. 2000. *Thinking about salience*, <http://www.columbia.edu/~mh2245/papers1/salience.pdf> (last accessed 04.01.2021).
- Jeffery, Charlie, Niccole M. Pamphilis, Carolyn Rowe, and Ed Turner. 2014. Regional policy variation in Germany: The diversity of living conditions in a ‘unitary federal state’. *Journal of European Public Policy* 21:9, 1350–1366.

- Kilper, Heiderose, and Roland Lhotta. 1996. *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden: Springer.
- Kloepfer, Michael. 2012. Rechtsfragen des Umweltschutzes im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Ines Härtel (ed.): *Handbuch Föderalismus*, vol. 3, Berlin: Springer, 405–441.
- Knopp, Lothar. 2012. Das Urteil des BVerfG vom 14.2.2012 zur W-Besoldung bei Hochschullehrern. *Landes- und Kommunalverwaltung* 22:4, 145–150.
- Kropp, Sabine. 2010. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kropp, Sabine. 2005. Föderale Ordnung, in: Oscar W. Gabriel and Everhard Holtmann (eds.), *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*, 3rd ed., München: Oldenbourg, 375–410.
- Langguth, Gerd. 2002. Machtteilung und Machtverschränkung in Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte* B6/2000.
- Lauffer, Heinz, and Ursula Münch. 2010. *Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland*, 8th ed., München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Legal Tribune Online. 2013. *Übersichtsaufnahmen bei Demos in Berlin. Bloß Arbeitserleichterung für die Polizei*, 04.03.2013, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/berlin-uebersichtsaufnahmen-polizei-demo-versammlungsfreiheit-gesetzentwurf> (last accessed 22.12.2020).
- Leunig, Sven, and Felix Neumann. 2012. Landespolitik und Landesrecht: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2012*, Baden-Baden: Nomos, 197–210.
- Leunig, Sven, and Werner Reutter. 2012. Länder und Landesparlamente im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, in: Ines Härtel (ed.), *Handbuch Föderalismus*, vol. 1, Berlin: Springer, 743–766.
- Lieber, Tobias. 2011. Genehmigung und planungsrechtliche Steuerung von Spielhallen. Die baurechtliche und gewerberechtliche Behandlung eines aktuellen Problems. *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg* 32:1, 6–16.
- McLean, Iain, and Alistair McMillan. 2009. *The concise Oxford dictionary of politics*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press.
- MOZ (Märkische Oderzeitung). 2012. *Woidke lenkt ein*, 27.09.2012, <https://www.moz.de/nachrichten/brandenburg/woidke-lenkt-ein-49471142.html> (last accessed 22.12.2020).
- Müller, Markus M. 2008. Länderwirtschaftspolitik, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 215–234.
- Münch, Ursula. 2011. Deutscher Bildungsföderalismus – Chancen und Risiken, in: Alain-G. Gagnon and Roland Sturm (eds.), *Föderalismus als Verfassungsrealität. Deutschland und Kanada im Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, 173–192.
- Neumann, Felix. 2012. *Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I. Landespolitik im Zeichen von Kooperation und Wettbewerb*. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- n-tv. 2012. *Nach dem tödlichen Pflegeskandal. Das Saarland räumt auf*, 22.06.2012, <https://www.n-tv.de/panorama/Das-Saarland-raeuft-auf-article6566221.html> (last accessed 22.12.2020).
- Ostendorf, Heribert. 2008. Jugendstrafvollzugsgesetz: Neue Gesetze – neue Perspektive? *Zeitschrift für Rechtspolitik* 41:1, 14–18.
- Ostendorf, Heribert. 2006. Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31.5.2006 für die gesetzliche Ausgestaltung des Jugendstrafvollzuges. *Neue Kriminalpolitik* 18:3, 91–93.
- Otto, Christian-W. 2011. Die Zulassung von Spielhallen: Planungsrecht vs. Spielhallenrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt* 126:21, 1330–1338.
- PNN (Potsdamer Neueste Nachrichten). 2012. *Pension mit 67. Innenminister Woidke bleibt stur*, 09.06.2012, <https://www.pnn.de/brandenburg/pension-mit-67-innenminister-woidke-bleibt-stur/21828936.html> (last accessed 22.12.2020).

- Pock, Martin. 2009. Die Auswirkungen der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Reus, Iris. 2016. On a successful road to 'more federalism' in Länder politics? The case of smoking bans after Germany's federalism reform. *German Politics* 25:2, 210–226.
- Reus, Iris. 2014. Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung. *der moderne staat* 7:1, 157–172.
- Rothgang, Heinz, and Anna Caroline Wessel. 2008. Sozialpolitik in den Bundesländern, in: Achim Hildebrandt and Frieder Wolf (eds.), *Die Politik der Bundesländer*, Wiesbaden: VS Verlag, 137–172.
- Rowe, Carolyn, and Ed Turner. 2016. Let's stick together? Explaining boundaries to territorial policy variation: The case of Germany's prisons legislation. *German Politics* 25:2, 193–209.
- Rudzio, Wolfgang. 2003. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 6th ed., Opladen: Leske+Budrich.
- Scharpf, Fritz W. 2009. *Föderalismusreform: Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Frankfurt am Main: Campus.
- Schmid, Josef, and Susanne Blancke. 2006. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Bundesländern, in: Herbert Schneider and Hans-Georg Wehling (eds.), *Landespolitik in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag, 295–315.
- Schmidt am Busch, Birgit. 2007. *Die Gesundheitssicherung im Mehrebenensystem*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schoen, Harald, Alexander Glantz and Rebecca Teusch. 2011. Raucher oder Nichtraucher – ist das die Frage? Wahlbeteiligung und Abstimmungsverhalten beim Volksentscheid über das Rauchverbot in Bayern. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42: 3, 492–502.
- Seewald, Otfried. 2012. Föderalismus und Sozialrecht in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ines Härtel (ed.), *Handbuch Föderalismus*, vol. 3, Berlin: Springer, 617–691.
- Seifert, Frank-Florian. 2011. Sonntagsschutz und Ladenöffnung in Berlin nach dem 2. Änderungsgesetz vom 13.10.2010. *Landes- und Kommunalverwaltung* 21:2, 67–71.
- Simon, Michael. 2013. *Das Gesundheitssystem in Deutschland. Eine Einführung in Struktur und Funktionsweise*, 4th ed., Bern: Hans Huber.
- Sturm, Roland. 2013. *Föderalismus in Deutschland*, Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Sturm, Roland. 2010. *Föderalismus. Eine Einführung*, 2nd ed., Baden-Baden: Nomos.
- Sturm, Roland. 2003. *Föderalismus in Deutschland*, München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- SZ (Süddeutsche Zeitung). 2012. *Seniorenheim in Germering: Der nächste Pflegeskandal*, <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/fuerstenfeldbruck/seniorenheim-in-germering-der-naechste-pflegeskandal-1.1437884> (last accessed 22.12.2020).
- taz (Die Tageszeitung). 2013. *Urteil in Niedersachsen. Zivil-Polisten, enttarnt euch!* 07.11.2013, <https://taz.de/Urteil-in-Niedersachsen/!5055425> (last accessed 22.12.2020).
- WAZ (Westdeutsche Allgemeine Zeitung). 2013. *Tausende Beamte protestieren in Düsseldorf gegen Nullrunde*, 15.05.2013, <https://www.waz.de/region/tausende-beamte-protestieren-in-duessel-dorf-gegen-nullrunde-id7956321.html> (last accessed 22.12.2020).
- Wolff, Heinrich Amadeus. 2012. Die Verfassungswidrigkeit der W-Besoldung. Zugleich eine Urteilsanmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Februar 2012. *Zeitschrift für Beamtenrecht* 60:5, 145–151.

G) Policy indices (section 4.1)

G.1 Introduction to the policy indices

We now present the data for the policy-specific indices, which we used to construct the dependent variable (as described in steps one and two in section 4.1 of the article). For each of the fifteen (partial) competences, we provide the following set of information:

a) The new scope of the Länder

Before we develop the policy-specific indices, we first have to delineate the new scope of the Länder, i.e. the parts of the policy that were transferred to the Länder by the Federalism Reform of 2006. In a large number of competences, certain aspects of the competence remained within federal jurisdiction. These aspects are not available to Land law making and are thus excluded from our indices. Furthermore, in most competences, certain issues were open to Land legislation already prior to 2006 (so-called opening clauses in federal laws). These issues also do not represent new scope for the Länder because the Länder had the same scope already prior to the Federalism Reform. Moreover, we exclude policy aspects in which the federal law and the new Land laws are uniform, i.e. no Land has passed a law that differs from the federal or any of the other Land laws with regard to the aspect at hand. In many cases, the uniformity of policy aspects is due to constitutional restrictions and court rulings which have to be complied with by all governments and thereby effectively limit the scope of the Länder further.

b) Content of the index

The index includes all important aspects of the policy. The number of dimensions and subdimensions depends on the scope and complexity of the policy. For each (sub)dimension we define an indicator. For each indicator we assign as many values as we find different regulations in the laws. The indices are additive, i.e. the scores assigned to a law in the individual (sub)dimensions are added up to a total score for the law.

The main sources for the construction of the indices were the federal and Land laws, including the official justification of the law and further documents about the law making process from the parliamentary documentation systems. In addition, for all policies we drew on all available policy-specific literature to develop the respective index. The most important policy-specific literature is listed at the end of each *section b*). The literature provided us with the assessment of experts (i.e. the authors of the literature) of what are the central aspects of a policy and how to understand and classify them politically. To clarify aspects of the laws or of the policy in general which remained unclear in some policies based on the laws and the literature, we interviewed fifteen policy experts by telephone and mail (on expert interviews as a means of acquiring information cf. for example Bogner et al. 2009, 2014, Konrad 2011, Kvale 2007). This helped us to complete the selection and configuration of the dimensions of the policy. These interviews were conducted in an open and non-standardised form (Behnke et al. 2006: 233ff). We chose experts from universities, Land ministries and interest groups which we identified either through the literature which they published on the policy at hand or through the organigram of the responsible ministries. We name the experts of the respective policy fields at the end of each *section b*).

c) List of coded laws

We list all the laws that were passed by the Länder in a policy field and that we coded and thus used for the analysis. The list is sorted by Länder and chronologically and includes the full reference of the law. As long as a Land has not passed a Land law after 1 September 2006, when the Federalism Reform came into effect, we assign the total score of the federal law to this Land in this year. This is

because the federal law is in effect in a Land until the Land passes its own law on that matter (and our data is structured to have a position of the current law in every Land and every year). When a Land has passed a law, the total score of this law is assigned to the Land starting in the year of the passing of the law until the year of the amendment of the law (or until the end of the investigation period if the law was not amended). In few cases, aspects of the policy, which are part of our indices, were not regulated by parliamentary law, but by administrative decree. This applies to care homes, civil service career law and higher education. We assume that the legislator agrees with the content of the decree because the legislator has authorised the issuing of the decree beforehand and can replace a decree by a new law at any time. All decrees that were issued in the same year as the law or in the year hereinafter are added to the scoring of the law because the legislator assumingly knew the content of the decree by and large when it passed the law. All decrees that were issued later than that are scored separately (as if they were a law).

d) Overview of index scores

Finally we report the values of each indicator for each Land law. The precise legal reference for each coding decision, i.e. the respective paragraph of the Land law and the corresponding law extract, is available from the authors on request.

The total score is the sum of the indicators' scores. We standardise the indicators' scores to avoid implicit weighting due to the varying number of values for the indicators. Similarly, when we calculate the scores of dimensions, we standardise the subdimensions' scores to prevent a bias resulting from the different number of subdimensions.

We use the index total scores to calculate the deviation of a Land from the Länder policy mainstream in a policy field in a given year. We operationalise the policy mainstream as the arithmetic mean of the total score of all sixteen Länder in a policy field in a year. The difference between (1) the total score of the law that is in effect in a Land and (2) the arithmetic mean is the value of the dependent variable of a Land in a given year.

Länder abbreviations:

| | | | |
|----|-------------------------------|----|------------------------|
| BB | Brandenburg | NI | Lower Saxony |
| BE | Berlin | NW | North Rhine-Westphalia |
| BW | Baden-Wuerttemberg | RP | Rhineland-Palatinate |
| BY | Bavaria | SH | Schleswig-Holstein |
| HB | Bremen | SL | Saarland |
| HE | Hesse | SN | Saxony |
| HH | Hamburg | ST | Saxony-Anhalt |
| MV | Mecklenburg-Western Pomerania | TH | Thuringia |

References:

- Behnke, Joachim, Nina Baur, and Nathalie Behnke. 2006. *Empirische Methoden der Politikwissenschaft*. Paderborn et al.: Ferdinand Schöningh.
- Bogner, Alexander, Beate Littig, and Wolfgang Menz. 2009. *Interviewing experts*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Bogner, Alexander, Beate Littig, and Wolfgang Menz. 2014. *Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Konrad, Klaus. 2011. *Mündliche und schriftliche Befragung. Ein Lehrbuch*. Landau: Verlag Empirische Pädagogik.
- Kvale, Steinar. 2007. *Doing interviews*. London: Sage.

G.2 Illustration of the operationalisation of the dependent variable (deviation from the Land policy mainstream)

In this subsection we illustrate how we calculated the dependent variable. To make this illustration more overseeable, we use a fictive policy index that allows us to explain all aspects of our procedure in short form. This fictive index on the policy 'Penitentiary system' is composed of three dimensions, namely 'accommodation', 'labour' and 'outside contacts'. Each dimension is divided into two to three subdimensions:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---------------------|---|
| 1. Accommodation | 1.1 Living area 1.2 Catering 1.3 Recreational activities |
| 2. Labour | 2.1 Labour duty 2.2 Leave of absence |
| 3. Outside contacts | 3.1 Visits 3.2 Telephone calls 3.3 Other forms of telecommunication |

This policy is classified as a societal policy with the following poles:

| LIBERTARIAN (high score) | AUTHORITARIAN (low score) |
|--|--|
| Law that furthers the interests and the well-being of the prisoners, providing more rights and opportunities to them for resocialisation | Security-minded law that emphasises punishment for committed crimes and the protection of society from prisoners |

The indicators have the following values:

1.1 Living area

- 0 = no right to live individually in a cell
- 1 = limited right to live individually in a cell (dependent on available space)
- 2 = unrestricted right to live individually in a cell

1.2 Catering

- 0 = special catering only for religious reasons
- 1 = in addition: special catering of vegetarian food

1.3 Recreational activities

(The scores represent how many different types of recreational activities have to be offered to the prisoners, e.g. sports, library, cultural events.)

- 0 = only one type of recreational activity mandated by law
- 1 = at least two types of recreational activities
- 2 = at least three types of recreational activities
- 3 = at least four types of recreational activities
- 4 = at least five types of recreational activities
- 5 = at least six types of recreational activities

2.1 Labour duty

- 0 = yes

- 1 = yes, but the prisoner can choose between labour and (further) education
- 2 = no

2.2 Leave of absence

(number of days for leave of absence per half year)

- 0 = nine days
- 1 = ten days
- 2 = eleven days
- 3 = twelve days

3.1 Visits

- 0 = at least one hour per month
- 1 = at least two hours per month
- 2 = at least two hours per month + two additional hours for underage children
- 3 = at least four hours per month
- 4 = at least four hours per month + longer unsupervised visit by spouse

3.2 Telephone calls

- 0 = only allowed in urgent cases, but even then no right to make telephone calls
- 1 = right to make telephone calls in urgent cases
- 2 = allowed also for non-urgent cases for prisoners with good behaviour

3.3 Other forms of telecommunication

(e.g. email, internet)

- 0 = generally not allowed
- 1 = can be allowed by the prison governor
- 2 = has to be allowed if prisoner wants to use e-learning programmes

While our investigation period spans over eight years, we present the next steps of the calculation for one year (to limit the number of tables to show here, thereby making it more overseable) – and in the last paragraph of this subsection explain how the calculation is performed for the entire investigation period.

We begin by showing the indicator scores for fictive penitentiary system laws of all sixteen Länder that are in place in one particular year (whether they have been passed in that particular year or had been passed before but are still in place; if a Land has not yet passed a law, the score of the “old” federal law is taken):

| Land | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 3.1 | 3.2 | 3.3 |
|-----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| BB | 2 | 1 | 5 | 2 | 3 | 4 | 2 | 2 |
| BE | 2 | 1 | 4 | 2 | 2 | 4 | 2 | 2 |
| NW | 2 | 1 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 |
| RP | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| MV | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| SH | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 |
| HB | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| TH | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| SL | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| SN | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| ST | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |

| Land | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 3.1 | 3.2 | 3.3 |
|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| HH | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| BW | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| BY | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| HE | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| NI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

In order to calculate the total score of each Land law, we sum up the indicator scores. We do not weigh the indicators as they are no generally accepted theoretical reasons to give more weight to some indicators than to others. To avoid unintended weighting, we divide the indicator value in the following table by two numbers. First, we divide by the number of values for the indicator (to avoid that indicators with more values receive a higher weight). Second, we divide by the number of sub-dimensions within the same dimension (in order to avoid that indicators with more subdimensions receive a higher weight). As a result, the lowest possible total score is 0 and is obtained if a Land law scores 0 across all indicators. It represents the most authoritarian law. The highest possible score equals the number of dimensions and is obtained if a Land law scores the highest value across all indicators. It is the most progressive law. Here we calculate the total scores for the given example (sorted from highest to lowest total score):

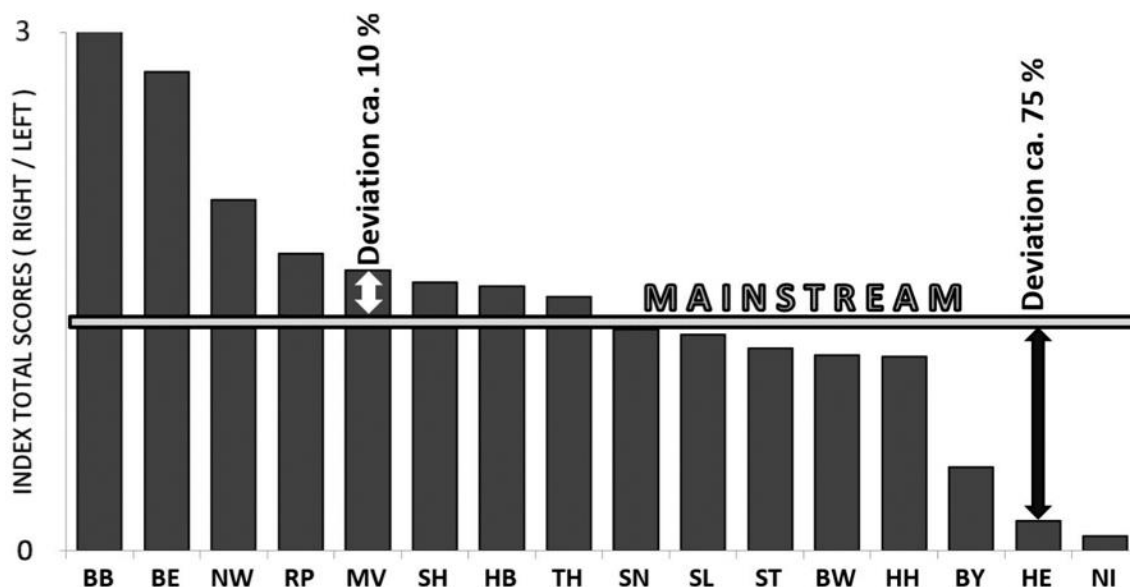
| Land | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | Total Score |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|
| BB | 0.33 | 0.33 | 0.33 | 0.5 | 0.50 | 0.33 | 0.33 | 0.33 | 3.00 |
| BE | 0.33 | 0.33 | 0.27 | 0.5 | 0.34 | 0.33 | 0.33 | 0.33 | 2.77 |
| NW | 0.33 | 0.33 | 0.2 | 0.25 | 0.34 | 0.25 | 0.17 | 0.17 | 2.03 |
| RP | 0.17 | 0.33 | 0.2 | 0.25 | 0.34 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 1.78 |
| MV | 0.17 | 0.33 | 0.2 | 0.25 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 1.62 |
| SH | 0.17 | 0.33 | 0.13 | 0.25 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 0.17 | 1.55 |
| HB | 0.17 | 0.33 | 0.2 | 0.25 | 0.17 | 0.08 | 0.17 | 0.17 | 1.53 |
| TH | 0.17 | 0.33 | 0.13 | 0.25 | 0.17 | 0.08 | 0.17 | 0.17 | 1.47 |
| SL | 0.17 | 0.33 | 0.2 | 0 | 0.17 | 0.08 | 0.17 | 0.17 | 1.28 |
| SN | 0.17 | 0.33 | 0.2 | 0 | 0.17 | 0.08 | 0.17 | 0.17 | 1.28 |
| ST | 0.17 | 0.33 | 0.07 | 0 | 0.17 | 0.08 | 0.17 | 0.17 | 1.15 |
| HH | 0.17 | 0 | 0.13 | 0.25 | 0.17 | 0.08 | 0.17 | 0.17 | 1.13 |
| BW | 0.17 | 0 | 0.13 | 0.25 | 0.17 | 0.08 | 0.17 | 0.17 | 1.13 |
| BY | 0 | 0 | 0.07 | 0.25 | 0.17 | 0 | 0 | 0 | 0.48 |
| HE | 0.33 | 0.33 | 0.33 | 0.5 | 0.5 | 0.33 | 0.33 | 0.33 | 0.17 |
| NI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.00 |

We now calculate the Land policy mainstream as the arithmetic mean of the total scores of all sixteen Länder, in our example it is 1.40. Thus, we arrive at the following deviations of the Länder from the mainstream (sorted from highest to lowest deviation; the 'deviation in per cent' is used in the data analysis):

| Land | Deviation absolute | Deviation in per cent |
|------|--------------------|-----------------------|
| BB | 1.60 | 100.00 |
| NI | 1.40 | 86.82 |
| BE | 1.37 | 84.78 |
| HE | 1.23 | 75.95 |

| Land | Deviation absolute | Deviation in per cent |
|------|--------------------|-----------------------|
| BY | 0.92 | 55.30 |
| NW | 0.63 | 36.96 |
| RP | 0.38 | 20.65 |
| BW | 0.27 | 12.91 |
| HH | 0.27 | 12.91 |
| ST | 0.25 | 11.82 |
| MV | 0.22 | 9.78 |
| SH | 0.15 | 5.43 |
| HB | 0.13 | 4.35 |
| SL | 0.12 | 3.13 |
| SN | 0.12 | 3.13 |
| TH | 0.07 | 0.00 |

The following figure illustrates the connection between total index scores and the deviation in per cent. The dark grey bars indicate the total index score for the sixteen Länder. Low bars represent 'authoritarian' laws and high bars stand for 'progressive' laws. The horizontal line displays the Länder policy mainstream, i.e. the mean of the total score of the sixteen Länder. The two arrows show the deviation of the respective Land from the mainstream. It becomes evident that only the distance (the absolute value of the deviation) is relevant, while it does not matter whether a law is left or right compared to the mainstream.



Since our investigation period spans over eight years (instead of one year used in the example above), we calculate first the Land policy mainstream for each year and the 'deviation absolute' (displayed in the table above) from it for each Land in that year. Second, we calculate the 'deviation in per cent' of each Land year based on the laws of all eight years instead of only one year. As a last step, we calculate for each Land year the mean 'deviation in per cent' across all fifteen policies. This provides us with the value of the dependent variable. Using this percentage number (rather than an absolute one) ensures that the fifteen policies have the same weight in the aggregated dependent variable.

G.3 Index 'Amusement arcades'

a) The new scope of the Länder

Until the Federalism Reform the federal government was responsible for legislating on amusement arcades according to Art. 74 para. 1 No. 11 Basic Law (concurrent legislation). As the federal level has not used its competence, the Länder could have passed laws already prior to the reform. However, they would have been in effect only as long as the federal government did not pass a law itself (constitutional precedence of federal laws). We thus consider amusement arcades new Länder scope.

Initially after the reform the Länder have used the competence only hesitantly because the new scope was not clearly delineated. In the meantime several studies have confirmed that "a comprehensive regulation [...] by the Länder is ruled out" (Kluth 2010: 89). Thus, the federal government kept the right to regulate slot machines, e.g. the number of slot machines per concession, quotas for winnings and losses in a game and maximum playing time at a slot machine (Schneider 2009: 75ff.). The Länder received the right to regulate the structure and location of amusement arcades (e.g. restrictions on location, advertisement, opening hours and provision of food) as well as gambling control (e.g. measures against gambling addiction and suspension of players).

Länder legislation was triggered by a ruling of the European Court of Justice (C-316/07) in 2010 which, however, did not contain any substantial demands for the regulation of amusement arcades. Rather, it declared the public monopoly for sports betting, as laid out in the Länder Gambling Treaty of 2007, incommensurable with European law. This prompted the Länder to amend the Gambling Treaty with the exception of Schleswig-Holstein that initially did not sign the amendment. The treaty regulates some aspects of amusement arcades in the form of modestly ambitious minimum requirements. It leaves the Länder with much scope to pass more restrictive regulations. Subsequently, all sixteen Länder have passed Amusement Arcade Acts which very clearly go beyond the Gambling Treaty as they regulate considerably more policy aspects.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| STATE-INTERVENTIONIST (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL (low score) |
|---|--|
| More restrictions and duties for owners of amusement arcades. Aims of the legislator: prevention of gambling addiction and urban planning aims. | Fewer restrictions and duties for owners of amusement arcades, emphasising individual responsibility and freedom |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|--|
| 1. Concessions for amusement arcades | 1.1 Number of concessions per site |
| | 1.2 Time limitation for concessions |
| 2. Restrictions on location | 2.1 Distance to other amusement arcades |
| | 2.2 Amusement arcades in connected buildings |
| | 2.3 Distance to other gambling sites |
| 3. Canvassing | 3.1 Distance to schools and youth facilities |
| | 3.2 Outdoor advertising |
| | 3.3 Visibility from outside |
| 4. Off-time | 4.1 Off-time I: number of hours |
| | 4.2 Off-time II: period |
| 5. Further gambling opportunities | 5.1 Provision of additional money |
| | 5.2 Internet access |
| 6. Provision of food and drinks | 6.1 Provision of food |
| | 6.2 Provision of non-alcoholic drinks |
| | 6.3 Provision of alcoholic drinks |
| 7. Information for players and preventive measures against gambling addiction | 7.1 Social concept |
| | 7.2 Measures against gambling addiction |
| | 7.3 Information about games |
| | 7.4 Fostering the sense of time of players |
| | 7.5 Guaranteeing the independence of the staff |
| | 7.6 Suspension of players |

1.1 Number of concessions per site

Because the federal law mandates for the whole federation that for each concession up to twelve slot machines can be installed in an amusement arcade, the size of the amusement arcade depends on the number of concessions allowed per site by the Land law.

- 0 = multiple concessions on one site permitted
- 1 = only two concessions on one site permitted
- 2 = only one concession on one site permitted

1.2 Time limitation for concessions

- 0 = no time limitation in the law
- 1 = concession has to have time limitation but maximum duration of validity not specified
- 2 = limitation of fifteen years at maximum
- 3 = limitation of nine years at maximum
- 4 = limitation of five years at maximum

2.1 Distance to other amusement arcades

- 0 = no minimum distance defined in law
- 1 = at least 100 m distance to other amusement arcades
- 2 = at least 200 m distance to other amusement arcades
- 3 = at least 250 m distance to other amusement arcades
- 4 = at least 300 m distance to other amusement arcades
- 5 = at least 350 m distance to other amusement arcades
- 6 = at least 500 m distance to other amusement arcades

2.2 Amusement arcades in connected buildings

Connected buildings (*'bauliche Verbände'*) are interlinked buildings or parts of buildings. They allow people to walk from one part of a building to another one without leaving the entire building complex (e.g. malls). If the connected buildings include several amusement arcades, a gambler can walk from one amusement arcade to another one more conveniently (than on the outside).

- 0 = several amusement arcades in connected buildings permitted
- 1 = several amusement arcades in connected buildings not permitted

2.3 Distance to other gambling sites

This refers to the distance between an amusement arcade and providers of other forms of gambling such as lottery retailers, betting shops, and casinos.

- 0 = no minimum distance defined in law
- 1 = neither in the same building nor the same connected building
- 2 = not in close vicinity
- 3 = at least 500 m distance

3.1 Distance to schools and youth facilities

- 0 = no minimum distance defined in law
- 1 = minimum distance for schools but not for youth leisure facilities
- 2 = minimum distance for schools and facilities that are predominately attended by the under-aged

3.2 Outdoor advertising

- 0 = no restrictions on outdoor advertising
- 1 = advertising must not be flashy or incentivise gambling
- 2 = only labelling as 'amusement arcade' allowed

3.3 Visibility from outside

Two different regulations are considered functional equivalents and are thus both coded as '1': the official justifications of the laws demonstrate that both regulations, albeit diametrically opposite, aim at limiting gambling. If the visibility from the outside is forbidden, the rationale is that looking at slot machines incentivises gambling and thus should be prohibited. If visibility from the outside is mandated, the legislator assumed that this facilitates social control as pedestrians can see who gambles. In both cases the owner of an amusement arcade is limited by law and cannot design doors and windows according to his own preferences.

- 0 = no regulation by law concerning visibility from outside
- 1 = regulation by law (visibility from outside prohibited/mandated)

4.1 Off-time I: number of hours

- 0 = no regulation by law (24 hour opening permitted)
- 1 = amusement arcades have to closed for at least three hours per day
- 2 = amusement arcades have to closed for at least five hours per day
- 3 = amusement arcades have to closed for at least six hours per day
- 4 = amusement arcades have to closed for at least seven hours per day
- 5 = amusement arcades have to closed for at least eight hours per day

4.2 Off-time II: period

Contrary to the previous subdimension, it is assessed whether all amusement arcades in a Land have to be closed at the same time, forcing gamblers to pause.

- 0 = no regulation by law regarding off-time period
- 1 = same off-time period for all amusement arcades in a Land mandated by law

5.1 Provision of additional money

Even after the Federalism Reform, federal law prohibits granting credits in amusement arcades to allow players to continue gambling. This indicator assesses for the Land laws whether a player can withdraw cash from his accounts in an amusement arcade to continue gambling, without having to leave the amusement arcade.

- 0 = setting up cashpoints and using corresponding payment services permitted
- 1 = setting up cashpoints and using corresponding payment services prohibited

5.2 Internet access

The internet provides manifold gambling opportunities, allowing a player to add variety to his gambling experience by playing on a different platform inside the amusement arcade.

- 0 = internet access permitted
- 1 = internet access prohibited

The subdimensions of '6. Provision of food and drinks' assess to which extent food and drinks can be provided in amusement arcades. The provision of food and drinks enables players to stay in the amusement arcades longer and not pause gambling during meals.

After the number of set-up slot machines in restaurants increased significantly, the number of these slot machines in restaurants was limited to three by the Federal Gambling Decree (*Bundesspieleverordnung*). This means that according to federal decree, which is still in effect in addition to the new Land laws, amusement arcades can only offer food and drinks if they limit the number of slot machines to three.

Some Land laws impose even stricter rules than the federal decree. Partially they either prohibit (a) the provision of food and drinks in return for payment or (b) the free provision of food and drinks. The rationale of (a) is that the owner of an amusement arcade will only offer a limited range of food and drinks to players because the costs for food and drinks are deducted from the additional gains that arise from the longer stay of players in the amusement arcade. With regard to (b), the legislators assume that players will limit their expenses for food and drinks (because they have to pay for them) and thus shorten their stay in the amusement arcade. We consider (a) and (b) functional equivalents and thus assign the same score.

6.1 Provision of food

- 0 = provision of food allowed for free and in return for payment if no more than three slot machines, completely prohibited if more than three slot machines
- 1 = allowed for free and in return for payment if no more than two slot machines, completely prohibited if more than two slot machines
- 2 = allowed either for free or in return for payment if no more than three slot machines, completely prohibited if more than three slot machines
- 3 = completely prohibited irrespective of number of slot machines

6.2 Provision of non-alcoholic drinks

- 0 = provision of non-alcoholic drinks allowed for free and in return for payment if no more than three slot machines, completely prohibited if more than three slot machines
- 1 = allowed either for free or in return for payment if no more than three slot machines, completely prohibited if more than three slot machines

6.3 Provision of alcoholic drinks

- 0 = provision of alcoholic drinks allowed for free and in return for payment if no more than three slot machines
- 1 = allowed in return for payment if no more than three slot machines, free provision completely prohibited irrespective of number of slot machines
- 2 = completely prohibited irrespective of number of slot machines

7.1 Social concept

Owner of amusement arcades have to put forward a social concept which outlines which measures are taken to prevent and remedy the negative consequences of gambling for society. Officers have to be appointed by the amusement arcades to monitor the implementation of the social concept.

- 0 = no social concept required
- 1 = social concept required to operate amusement arcade but no reporting duty
- 2 = social concept required to operate amusement arcade, duty to report every two years
- 3 = social concept required to operate amusement arcade, duty to report each year

7.2 Measures against gambling addiction

- 0 = duty to display information about signs of gambling addiction and contact points for help
- 1 = duty to train the staff concerning gambling addiction, no proof required
- 2 = duty to train the staff concerning gambling addiction and provide proof thereof to authorities, once at the beginning of employment
- 3 = duty to train the staff concerning gambling addiction and provide proof thereof to authorities, at the beginning of employment and at least every three years thereafter
- 4 = duty to train the staff concerning gambling addiction and provide proof thereof to authorities, at the beginning of employment and every year thereafter

7.3 Information about games

- 0 = rules of the game and winnings schemes must be easily accessible in amusement arcade
- 1 = in addition to '0': information on highest possible winnings and probabilities of winning and losing required
- 2 = in addition to '1': additional information about games, which has to be made available in amusement arcades, is explicitly stated in the law

7.4 Fostering the sense of time of players

The incidence of day light as well as the installation of clocks help players to better assess how long they have already been gambling.

- 0 = no measures required by the law
- 1 = either day light has to enter the amusement arcade or a clock must be visible in all places

7.5 Guaranteeing the independence of the staff

- 0 = staff excluded from gambling
- 1 = staff excluded from gambling and leading employees' salaries do not depend on turnover
- 2 = staff excluded from gambling and all employees' salaries do not depend on turnover

7.6 Suspension of players

- 0 = no legal basis for player's suspension
- 1 = legal basis for player's suspension in single amusement arcades
- 2 = central suspension system that allows suspension in all amusement arcades of the Land

References:

- Birk, Hans-Jörg, 2012: Abstandsregelungen für Spielhallen – eine Ergänzung zu Otto, DVBl 2011, 1330, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 14, pp. 873–875.
- Ennuschat, Jörg (ed.), 2008: Aktuelle Probleme des Rechts der Glücksspiele. Vier Rechtsgutachten, München: Verlag Franz Vahlen.
- Guckelberger, Annette/Geber, Frederic, 2012: Das neue saarländische Spielhallengesetz, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, pp. 393–399.
- Hartmann, Bernd J./Pieroth, Bodo (eds.), 2013: Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht. Zwei Rechtsgutachten, Baden-Baden: Nomos.
- Hufen, Friedhelm, 2012: Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen, Baden-Baden: Nomos.
- Kluth, Winfried, 2010: Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, Hallesche Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 19, Halle an der Saale: Universitätsverlag Halle-Wittenberg.
- Kummer, Heinz, 1988: Entwicklung des gewerblichen Spielrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Mainz: Verlag Hermann Schmidt.
- Schlotterbeck, Karlheinz, 2013: Bodenrechtliche Regelungen im Landesglücksspielrecht und ihre Folgen im Hinblick auf die Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes und der Länder, in: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung, 9, pp. 321–326.
- 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, Föderalismus-Studien, Band 23, Baden-Baden: Nomos.
- Schorkopf, Frank, 2011: Wahrhaftigkeit im Recht der Grundfreiheiten. Zu Maßstab und Rechtsfolgen der Glücksspielurteile des Europäischen Gerichtshofs, in: Die Öffentliche Verwaltung, 7, pp. 260–267.
- Windoffer, Alexander, 2012: Die Neuregelung des Glücksspielrechts vor dem Hintergrund unions- und verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 7, pp. 257–265.
- Wohlfahrt, Jürgen, 2012: Der Beginn einer Länderoffensive gegen ungebremstes Wachstum von Spielhallen, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, pp. 81–86.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|---|
| BUND | Gewerbeordnung, Spielverordnung |
| BB 2013-04-04 | Brandenburgisches Spielhallengesetz |
| BE 2011-05-20 | Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin |
| BE 2012-06-19 | Zweites Landesgesetz über das öffentliche Glücksspiel |
| BW 2012-11-20 | Landesglücksspielgesetz |
| BY 2012-06-25 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland und anderer Rechtsvorschriften |
| HB 2011-05-17 | Bremisches Spielhallengesetz |
| HB 2012-06-12 | Gesetz zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag |
| HE 2012-06-28 | Hessisches Spielhallengesetz |
| HH 2012-12-04 | Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Hamburg |
| MV 2012-06-22 | Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland |
| NI 2012-06-21 | Gesetz zur Änderung von Vorschriften über das Glücksspiel |
| NW 2012-11-13 | Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland |
| RP 2012-06-22 | Landesgesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder |
| SH 2012-04-17 | Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen |
| SL 2012-06-20 | Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielwesens im Saarland |
| SN 2012-06-14 | Gesetz zum Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag, zum Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder und zur Änderung des Sächsischen Ausführungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag sowie weiterer Gesetze |
| ST 2012-06-25 | Zweites Gesetz zur Änderung glücksspielrechtlicher Vorschriften |
| TH 2012-06-21 | Thüringer Gesetz zur Anpassung an Neuregelungen im Bereich des Glücksspielwesens |

In some Länder the amendment of the treaty, which regulated the gambling industry in general, was transposed into Land law first and then a separate Land Amusement Arcade Act with more detailed regulation was passed. Since the period between the passing of both laws was usually very short, we do not count the transposing laws as separate laws for our analysis but code them together with the separate Amusement Arcade Acts. This is the case for the following laws:

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|---|
| BW 2012-06-26 | Gesetz zu dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag und zu dem Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder |
| BB 2012-06-28 | Gesetz zur Neuregelung des Glücksspiels im Land Brandenburg |
| HH 2012-06-29 | Zweites Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielwesens |
| HE 2012-06-28 | Gesetz zur Neuregelung des Glücksspielwesens in Hessen |
| MV 2012-06-22 | Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland |
| SH 2013-02-01 | Gesetz zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1.1 | 1.2 | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 4.1 | 4.2 | 5.1 | 5.2 | 6.1 | 6.2 | 6.3 | 7.1 | 7.2 | 7.3 | 7.4 | 7.5 | 7.6 | Total | |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-------|
| BUND | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 |
| BB 2013-04-04 | 2 | 2 | 6 | 1 | 2 | 0 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 2 | 4 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4.356 |
| BE 2011-05-20 | 2 | 1 | 6 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 5 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 4.181 |
| BE 2012-06-19 | 2 | 1 | 6 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 5 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 4.792 |
| BW 2012-11-20 | 2 | 2 | 6 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 4.842 |
| BY 2012-06-25 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2.211 |
| HB 2011-05-17 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2.058 |
| HB 2012-06-12 | 2 | 4 | 3 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 3 | 2 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 4.461 |
| HE 2012-06-28 | 2 | 2 | 4 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 4.508 |
| HH 2012-12-04 | 2 | 2 | 6 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 5.317 |
| MV 2012-06-22 | 2 | 2 | 6 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 4.536 |
| NI 2012-06-21 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1.600 |
| NW 2012-11-13 | 2 | 3 | 5 | 1 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 3.672 |
| RP 2012-06-22 | 2 | 1 | 6 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 4.106 |
| SH 2012-04-17 | 1 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.186 |
| SL 2012-06-20 | 2 | 1 | 6 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 4.633 |
| SN 2012-06-14 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2.114 |
| ST 2012-06-25 | 2 | 2 | 2 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2.794 |
| TH 2012-06-21 | 2 | 4 | 6 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 5.389 |

Note:

1.1 = Number of concessions, 1.2 = Time limitation for concessions, 2.1 = Distance to other amusement arcades, 2.2 = Connected buildings, 2.3 = Distance to other gambling sites, 3.1 = Distance to schools and youth facilities, 3.2 = Outdoor advertising, 3.3 = Visibility from outside, 4.1 = Off-time I: number of hours, 4.2 = Off-time II: period, 5.1 = Provision of additional money, 5.2 = Internet access, 6.1 = Provision of food, 6.2 = Provision of non-alcoholic drinks, 6.3 = Provision of alcoholic drinks, 7.1 = Social concept, 7.2 = Measures against gambling addiction, 7.3 = Information about games, 7.4 = Fostering the sense of time, 7.5 = Independence of the staff, 7.6 = Suspension of players.

G.4 Index ‘Care homes’

a) The new scope of the Länder

Care home law has been excluded from the concurrent federal legislation of ‘public welfare’ (*‘Öffentliche Fürsorge’*) in Art. 74 par. 1 no. 7 Basic Law and transferred to the Länder by the Federalism Reform of 2006. This competence title does not include funding of care homes (nursing care insurance) but only allows the Länder to regulate on aspects such as construction, rights of residents, documentation duties, and official inspections for various forms of care homes, which range from fully inpatient care homes to shared apartments with ambulant care. The competence title covers in principle all adult persons dependent on care irrespective of whether they are care-dependent due to age and sickness or disability. For the following index, we focus, however, on the main part of the competence title (regulation of care homes in general) and exclude specific regulation for disabled care recipients.

Already shortly after the entry into force of the Federalism Reform, the new delimitation of competences between federal and Land governments has been questioned. This was the result of the federal government’s plan to revise the contract law between care home providers and residents (*‘Heimvertragsrecht’*), which was part of the new scope of the Länder according to the Länder Baden-Wuerttemberg and Hesse. The federal government held that the new scope of the Länder only contained the regulatory part (*‘ordnungsrechtlicher Teil’*) of care home law but not its civil law part (*‘zivilrechtlichen Teil’*), which continues to be derived from the concurrent federal competence for ‘civil law’ in Art. 74 par. 1 no. 1 Basic Law, according to the federal government. Thereupon, Baden-Wuerttemberg and Hesse introduced a draft bill in the Bundesrat, which was, however, rejected by the majority of the Länder that approved the federal jurisdiction in this area. Subsequently, the federal government passed a corresponding law in 2009. Contract law between care home providers and residents thus does not constitute new scope of the Länder.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| STATE-INTERVENTIONIST (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL (low score) |
|---|--|
| Law with more duties for and comprehensive monitoring of care home providers, protecting the rights of care home residents who are able to assert their own wishes only limitedly | Law with fewer restrictions and duties for care home providers, increasing profitability |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|--|
| 1. Scope of application (types of care homes regulated by the law) | 1.1 Fully and partially inpatient care homes 1.2 Assisted individual living (<i>'Betreutes Einzelwohnen'</i>) / Residing with services (<i>'Servicewohnen'</i>) 1.3 Shared apartments with ambulant care |
| 2. Accommodation and caring staff | 2.1 Occupation of rooms (right of single room accommodation) 2.2 Professional staff / Reserved tasks |
| 3. Position of care home residents | 3.1 Principles for treating residents 3.2 Participation of residents in society 3.3 Collective participation of residents in care home advisory council 3.4 Complaints by residents |
| 4. Information, notification, and documentation | 4.1 Information duties of care home facilities 4.2 Publication of inspection results by the authorities 4.3 General notification duties by facilities upon commencement of operation and during operation 4.4 Special notification duties by facilities 4.5 Documentation duties by facilities |
| 5. Monitoring and enforcement | 5.1 Mode of inspection 5.2 Frequency of inspection 5.3 Reduction of inspections if other authorities inspect as well 5.4 Enforcement instruments of authorities in case of non-compliance |

With regard to the scope of application of care home laws three categories of care homes (and thus three subdimensions) can be differentiated. The more categories of care homes are covered by the care home law, the more people are considered care home residents and therefore protected by the law, which makes the law more state-interventionist. Within each category, the scope of the care home laws differs as well. These are the three categories:

- **Fully and partially inpatient care homes:** These facilities exist irrespective of the number and fluctuation of residents. They provide living space, care, and catering. Residents contractually commit to a package offer by the care home provider and thus cannot choose different providers for the various services through separate contracts.
- **Assisted individual living (*'Betreutes Einzelwohnen'*) / Residing with services (*'Servicewohnen'*):** One provider contractually offers living space and general caring services such as facility management and emergency call service. Within this category, the scope of the laws differs with regard to the degree to which the resident has to pay for additional care services (which amount to a non-negligible share of the rent) from predefined providers, which limits the resident's freedom of choice.
- **Shared apartments with ambulant care:** Several people jointly rent an apartment (just as some non-care-dependent people do as well) and use ambulant care. Within this category, the scope of the laws differs with regard to the degree to which the residential community is structurally dependent on third parties and has to pay for certain care services by predefined providers. Moreover, some care

home laws base the decision of whether shared apartments with ambulant care are covered by the law on whether housekeeping and life management are restricted by the provider.

1.1 Fully and partially inpatient care homes

The law (and thus restrictions to care home providers) applies to:

- 0 = only traditional care homes (fully inpatient care homes)
- 1 = fully inpatient care homes and day-care centres (*'Tagespflege'*)
- 2 = fully inpatient care homes, day-care centres, and night-care centres (*'Nachtpflege'*)

1.2 Assisted individual living (*'Betreutes Einzelwohnen'*) / Residing with services (*'Servicewohnen'*)

This category of care homes is subject to the law if residents contractually commit to receiving living space and the following services:

- 0 = general and additional care services by predefined providers
- 1 = catering, general or additional care services by predefined providers, which amount to more than 30 per cent of the rent
- 2 = general or social care services by predefined providers, which amount to more than 25 per cent of the rent
- 3 = general care services by predefined providers

1.3 Shared apartments with ambulant care

The values are sorted by the aspect 'degree of independence of the residential community' and subsequently by the aspect 'size of the residential community'.

- 0 = shared apartments with ambulant care are not subject to the law
- 1 = shared apartments with ambulant care are subject to the law if they are not self-organised (structural dependence on third parties, only limited freedom of choice of care services, restrictions on housekeeping and life management)
- 2 = in addition to '1': if the residential community exceeds twelve people, more restrictive regulations are applied
- 3 = shared apartments with ambulant care are subject to the law if they are steered by the provider (*'trärgesteuert'*), i.e. residents can choose care services from different providers but the landlord organises the overall provision (*'Gesamtversorgung'*) of the residents and the coordination of care services; if the residential community exceeds twelve people, more restrictive regulations are applied
- 4 = shared apartments with ambulant care are subject to the law even if they are self-organised, i.e. no restrictions on the choice of care services or on housekeeping and life management exist

2.1 Occupation of rooms (right of single room accommodation)

This indicator measures how many residents are allowed to be accommodated in one room at most, and whether residents have the right of single room accommodation.

- 0 = maximum of four residents per room
- 1 = maximum of four residents per room, the preference of a resident to live in a single room should be taken into account if possible
- 2 = more than two residents (but no more than four residents) per room only as an exception and if the appropriate authority approves, the preference of a resident to live in a single room should be taken into account
- 3 = maximum of two residents per room, no reference to the right of single room accommodation
- 4 = maximum of two residents per room, the preference of a resident to live in a single room should be taken into account if possible
- 5 = maximum of two residents per room; if rooms are occupied by two residents, at least one additional room has to be provided for temporary usage by one resident in the accommodation unit of the two residents; the share of single rooms of all accommodation has to be appropriate

- 6 = maximum of two residents per room, the preference of a resident to live in a single room should be taken into account if possible, the share of single rooms of all accommodation has to be at least 75 per cent
- 7 = residents have the unrestricted right of single room accommodation

2.2 Professional staff / Reserved tasks

The quota for professional staff (*'Fachkraftquote'*), i.e. the share of professional staff of all staff (including supporting staff), is set at 50 per cent by all laws. In each law, the instruction and supervision of the supporting staff are defined as an exclusive task of the professional staff. Some laws enumerate additional tasks that are reserved for the professional staff. The following tasks are defined as reserved tasks in varying numbers and combinations by the laws:

- planning and steering of care processes
- measures of treatment care (*'Behandlungspflege'*)
- counselling about professionally justified measures to ensure the health care and psycho-social provision
- audit and surveillance of measures that deprive of liberty
- disclosure of residents' personal information to follow-up and after-care services
- fundamental coordination with other providers of medical care services
- medical communication

The scores are sorted by the number of reserved tasks in the respective laws:

- 0 = no reserved task defined in the law
- 1 = two reserved tasks defined in the law
- 2 = three reserved tasks defined in the law
- 3 = four reserved tasks defined in the law

3.1 Principles for treating residents

These principles are guidelines which the staff has to follow in any contact with residents. The following principles are defined in varying numbers and combinations by the laws:

- protecting the dignity of residents against impairment
- protecting the interests and needs of residents against impairment, protecting residents against physical or psychological detriment
- protecting the privacy of residents against detriment
- maintaining and fostering self-dependence, self-determination and self-responsibility of residents, particularly ensuring a humane and activating care
- facilitating residents to manage their lives adequate to the type and scope of care dependence and providing required assistance
- taking into account residents' cultural origin
- taking into account residents' linguistic origin
- taking into account residents' religious and ideological orientation/identity appropriately
- taking into account residents' sexual orientation/identity
- taking into account gender issues appropriately
- continuity of care provision, fostering human connections in caring (same caregivers)
- non-violent care
- limiting measures that deprive of liberty and are mandated by court to the necessary amount
- experiencing appreciation
- facilitating death with dignity, self-determined death

The scores are sorted by the number of principles in the respective law:

- 0 = four principles defined in the law
- 1 = five principles defined in the law
- 2 = seven principles defined in the law
- 3 = eight principles defined in the law
- 4 = nine principles defined in the law
- 5 = ten principles defined in the law

3.2 Participation of residents in society

- 0 = not explicitly mentioned as an aim in the law
- 1 = local government can name an ombudsperson for the facility who supports the participation of residents in the social life of the local community (no concrete duty for the facility)
- 2 = mentioned as a duty of the facility by the law but no concrete standards defined
- 3 = mentioned as a duty of the facility by the law and specified as 'fostering contacts to the world outside the facility': the facility should include relatives, representatives, volunteers, and other external institutions and open up by organising events for or by external people
- 4 = in addition to '3': the facility should inform regularly about events in its vicinity and support participation in them (e.g. by providing accompanying persons); this also applies to important external appointments of residents
- 5 = in addition to '4': the facility should strengthen the connection of residents to everyday life by enabling them to assert their skills in routine activities and activities close everyday life

3.3 Collective participation of residents in care home advisory council

This subdimension covers passive electoral rights, i.e. who has the right to be elected to the care home advisory council. If passive electoral rights are extended to relatives and other people, who are assumingly self-motivated to represent the residents' interests, it is more likely that a care home advisory council is actually constituted and can then assertively represent the residents' interests.

- 0 = only residents have the right to be elected
- 1 = in addition to residents, relatives and other representatives have the right to be elected

3.4 Complaints by residents

- 0 = not mentioned in the law
- 1 = the facility has to operate a complaint management, however, no standards are mentioned
- 2 = one of the following two duties are mentioned by the law:
 - (a) minimum standards for complaint management (contact person, participation of care home advisory council, deadlines for processing, reply, and documentation, etc.) or
 - (b) the facility has to refer to external complaint bodies (authorities, hotline, counselling bodies)
- 3 = either (a) both duties noted under '2' are mentioned by the law or (b) the facility has to refer to external complaint bodies and survey the residents at least every two years (including informing residents about the survey results)

4.1 Information duties of care home facilities

- 0 = no information duties of facility mentioned in the law
- 1 = facility has to make its range of services, itemised by type, amount, and price available to all interested parties
- 2 = in addition to '1': facility has to inform residents about the result of inspections by the authorities (display inspection report)
- 3 = in addition to '2': facility has to inform future residents about the result of inspections by the authorities prior to the conclusion of the contract (make inspection report available)
- 4 = in addition to '3': facility has to provide access to inspection reports of the last three years to current and future residents upon request

4.2 Publication of inspection results by the authorities

- 0 = the appropriate authorities regularly issue an activity report on the situation of care homes in general (no concrete requirements for the report mentioned in the law), inspection results for individual facilities are not published
- 1 = inspection reports have to be published in appropriate form
- 2 = in addition to '1', the following concrete requirements are mentioned in the law: publication of inspection results in clear, comparable, and understandable manner, main findings of the authorities and information on the range of services of facilities have to be included
- 3 = in addition to '2', information on the inspection results for the following issues has to be published in the reports: construction standards, household assistance, social care and therapeutic services, staff standards, measures that deprive of liberty, existence of concepts, implementation of care planning and support and assistance plans, consideration of individual needs, satisfaction of staff and residents, and involvement of volunteer engagement

4.3 General notification duties by facilities upon commencement of operation and during operation

The following general notification duties are defined in varying numbers and combinations by the laws:

- name and address of provider and facility
- general description of services and concept of facility
- type of use of facility and rooms as well as their location, number and size and planned occupancy of living rooms
- actual number of people under care
- planned number of staff
- names, professional education, and career of heads of care home and nursing service
- names and professional education of caring staff
- provision and remuneration agreements (*'Versorgungs- und Vergütungsvereinbarungen'*) according to the Social Security Code
- model basic contract between care home provider and residents and models of other used contracts
- documents regarding the funding of investment costs
- statute or company agreement of the provider / documents on legal form
- house rules if available
- proof that counselling about preventive fire safety has taken place

The scores are sorted by the number of general notification duties in the respective law:

- 0 = four notification duties defined in the law
- 1 = five notification duties defined in the law
- 2 = six notification duties defined in the law
- 3 = seven notification duties defined in the law
- 4 = eight notification duties defined in the law
- 5 = nine notification duties defined in the law
- 6 = ten notification duties defined in the law
- 7 = eleven notification duties defined in the law

4.4 Special notification duties by facilities

Special notification duties are information about events that occur irregularly and have to be reported immediately to the appropriate authorities when the event has occurred. The following special notification duties are defined in varying numbers and combinations by the laws:

- planned cessation of operation
- imminent insolvency or filing for insolvency
- change of usage
- substantial change of contracts
- inability to fulfil duties towards residents
- change of provider or head of facility
- special incidents, especially casualties caused by fire, storm or epidemics, etc.

- crimes such as sexual assaults or acts of violence, suicide
- other incidents that have substantially impaired or could impair the rights, physical and psychological integrity, personal freedom or quality of life of the residents; severe grievances
- obstruction or hindrance of visits to a resident (only allowed in the interest of the resident)

The scores are sorted by the number of special notification duties in the respective law:

- 0 = one notification duty defined in the law
- 1 = two notification duties defined in the law
- 2 = three notification duties defined in the law
- 3 = four notification duties defined in the law
- 4 = five notification duties defined in the law
- 5 = six notification duties defined in the law

4.5 Documentation duties by facilities

The following documentation duties are defined in varying numbers and combinations by the laws:

- economic and financial situation of the care home
- type of use, location, number, and size of rooms, occupancy of living rooms
- measures to ensure an appropriate quality of living
- for each staff member: name, forename, date of birth, address, education, regular working hours, activities in the care home, and length of the employment relationship; duty roster
- for each resident: name, forename, date of birth, sex, and care needs; for care-dependent residents also level of care
- planning of care and course of care for care-dependent residents
- measures to ensure an appropriate quality of care
- measures to ensure participation
- receipt, storage, and medication of pharmaceuticals, including the pharmaceutical inspection of pharmaceutical supplies and the instruction of staff regarding the appropriate handling of pharmaceuticals
- existing agreements with general practitioners, medical specialists, and dentists
- existing cooperations with providers of ambulant palliative care
- announcement and communication of professional standards, guidelines and directions regarding staff activities in care, assistance, catering, and housekeeping
- measures of complaint management
- point of time of receipt of complaints and suggestions for improvement regarding accommodation and care, their content, evaluation, and point of time and content of induced measures
- measures of human resource management, further education and advanced training, and provision of supervision, etc.
- measures that restrict or deprive of liberty of residents and indication of the staff member mandating the measure
- concepts to prevent violence
- powers of attorney of residents
- residents' administered money and valuables
- suitable proof that future residents were notified prior to the conclusion of the contract that they have the right to receive a copy of the inspection report
- fulfilment of aims laid out in laws regarding the treatment of residents
- denial or limitation of visits in in-patient facilities, stating the reasons
- proof of permit of usage under building law and minutes of results of fire safety inspection
- procedures within the facility to ensure required infection hygiene (proof of audits according to the Infection Protection Act, if necessary)

The scores are sorted by the number of documentation duties in the respective law:

- 0 = no minimum standards mentioned in the law but only a general clause that provider has to document the operation of the facility in accordance with the principles of duly accounting and records management, including measures of quality assurance
- 1 = seven documentation duties defined in the law
- 2 = eight documentation duties defined in the law
- 3 = nine documentation duties defined in the law
- 4 = ten documentation duties defined in the law
- 5 = thirteen documentation duties defined in the law

5.1 Mode of inspection

- 0 = announced and unannounced inspections of the facility by the appropriate authorities
- 1 = announced and unannounced inspections, inspections triggered by indications of existing defects or to ensure compliance with already enacted regulatory measures are always unannounced
- 2 = in principle/usually unannounced inspections

5.2 Frequency of inspection

This relates to the questions of how frequent recurring regular inspections are conducted in addition to occasion-triggered inspections and whether good inspection results extend the interval until the next inspection.

- 0 = 'at regular intervals' (no specific time mentioned)
- 1 = in principle annually but exemption for up to three years if facility proves by suitable documents (a) that it has been fulfilling the objective of the law for a long period of time and (b) through which measures it will reliably fulfil the objective of the law in the future
- 2 = in principle annually; if two regular inspections have not shown any substantial complaint, interval until next inspection is extended to two years at most
- 3 = at least once in each calendar year, respectively within one year at most

5.3 Reduction of inspections if other authorities inspect as well

This subdimension relates to the cooperation between various inspection authorities (especially the medical advisory service of the statutory health insurance funds, the so-called *Medizinischer Dienst der Krankenkassen*) and the appropriate authorities. If corresponding inspections have been conducted by other institutions, some laws allow that the scope of the inspection by the appropriate authorities can be reduced or even fully shifted.

- 0 = inspections are conducted in longer intervals (no specified time) than defined by the law if inspection reports of other institutions are already available
- 1 = inspections are conducted at least every three years if corresponding inspection reports of other institutions are already available
- 2 = inspections are conducted at least every two years if corresponding inspection reports of other institutions are already available
- 3 = the inspection can be postponed by no more than one year if an inspection by another institution has been conducted within the last year
- 4 = the scope of the inspection is reduced if corresponding inspection reports of other institutions are available (a reduced inspection is conducted nevertheless)
- 5 = the scope of the inspection is reduced if corresponding inspection reports of other institutions are available; if the reduced inspection reveals complaints or indications that the interests and needs of the residents are compromised, the appropriate authority conducts a comprehensive inspection on its own
- 6 = the scope of the inspection is reduced if corresponding inspection reports of other institutions are available, yet the appropriate authorities have to inspect the following minimum standards on their own: compliance with structural requirements of the operation of the facility and residents' care; if the reduced inspection reveals complaints or indications that the interests and needs of the residents are compromised, the appropriate authority conducts a comprehensive inspection on its own

- 7 = the appropriate authorities and other inspection authorities have to cooperate, inform and coordinate each other, yet, no reduction of inspection is provided for by the law (i.e. the appropriate authorities have to fully inspect the facilities on their own)

5.4 Enforcement instruments of authorities in case of non-compliance

When appropriate authorities detect defects during an inspection, they initially counsel the facility in principle. If the facility does not correct the defects, the authority issues ordinances. In this regard, it always disposes of the following instruments:

- prohibition of employment: applicable to the head of the facility, staff members or other employees; also to specified functions and tasks
- appointment of an acting head (to maintain the operation of the facility if a complete prohibition of employment for the head has been imposed)
- prohibition to operate the facility

Some Länder have added another instrument: the freeze on admissions, that means the admission of new residents to the facility is either fully or partially prohibited until defects are corrected.

- 0 = instrument of freeze on admissions does not exist
- 1 = instrument of freeze on admissions exists

References:

- Berghäuser, Monika, 2010: Heimrecht und gemeinschaftliche Wohn-Pflege-Formen. Selbstorganisiertes Wohnen und Pflegen ohne Heimaufsicht oder strukturell abhängiges Pflegewohnen im Schutzbereich des Heimrechts – Wo liegt die Grenze? Eine Untersuchung der Rechtslage unter Geltung des Bundesheimgesetzes und in den neuen heimrechtlichen Landesgesetzen und Gesetzentwürfen, Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Börner, Karlheinz/Crößmann Gunter/Ziller, Hannes, 2008: Ratgeber Heimrecht. Perspektiven des Heimrechts nach der Föderalismusreform, Frankfurt am Main: Fachhochschulverlag.
- Burmeister, Julian/Dinter, Katharina, 2009: Die Heimgesetzgebung der Bundesländer – Ein Rechtsvergleich, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 10, pp. 628–631.
- Dahlem, Otto/Giese, Dieter/Igl, Gerhard, 2006: Das Heimgesetz. Kommentar zum Heimrecht des Bundes und der Länder, Köln: Verlag Carl Heymanns.
- Dickmann, Frank et al., 2014: Heimrecht: Kommentar, München: C.H. Beck.
- Dinter, Katharina, 2015: Die Entwicklung des Heimrechts auf der Ebene des Bundes und der Bundesländer, Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Schieren, Stefan, 2013: Das Heimrecht und die Föderalismusreform, in: Massing, Peter/Weißeno, Georg (eds.), Demokratischer Verfassungsstaat und Politische Bildung. Festschrift für Joachim Detjen zum 65. Geburtstag, Schwalbach/TS: Wochenschau Verlag.
- Wipp, Michael, 2011: Eine qualitative Fachkraftquote, in: Altenheim, 50: 12, pp. 24–27.
- Wipp, Michael, 2015: Abweichungen von der Fachkraftquote sind möglich. Entwurf einer Personalverordnung in Baden-Württemberg, in: Pflegemagazin CAREkonkret, 36, p. 6.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|---|
| BUND | Heimgesetz, Verordnung über bauliche Mindestanforderungen für Altenheime, Altenwohnheime und Pflegeheime für Volljährige, Verordnung über personelle Anforderungen für Heime, Verordnung über die Mitwirkung der Bewohnerinnen und Bewohner in Angelegenheiten des Heimbetriebes |
| BB 2009-07-08 | Gesetz über das Wohnen mit Pflege und Betreuung des Landes Brandenburg, Verordnung über die Anforderungen an die Strukturqualität in Einrichtungen und ihnen gleich-gestellten Wohnformen nach dem Brandenburgischen Pflege- und Betreuungswohngesetz |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|---|
| BE 2010-06-03 | Gesetz über Selbstbestimmung und Teilhabe in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen, Verordnung über Personalanforderungen an Leistungserbringer in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen nach dem Wohnteilhabegesetz |
| BW 2008-06-10 | Heimgesetz für Baden-Württemberg, Verordnung des Ministeriums für Arbeit und Soziales zur baulichen Gestaltung von Heimen und zur Verbesserung der Wohnqualität in den Heimen Baden-Württembergs |
| BY 2008-07-08 | Gesetz zur Regelung der Pflege-, Betreuungs- und Wohnqualität im Alter und bei Behinderung |
| BY 2011-07-27 | Verordnung zur Ausführung des Pflege- und Wohnqualitätsgesetzes |
| HB 2010-10-05 | Gesetz zur Sicherstellung der Rechte von Menschen mit Unterstützungs-, Pflege- und Betreuungsbedarf in unterstützenden Wohnformen |
| HE 2012-03-07 | Hessisches Gesetz über Betreuungs- und Pflegeleistungen |
| HH 2009-12-15 | Hamburgisches Gesetz zur Förderung der Wohn- und Betreuungsqualität älterer, behinderter und auf Betreuung angewiesener Menschen |
| HH 2012-02-14 | Verordnung über bauliche Anforderungen an Wohn- und Betreuungsformen, Verordnung über personelle Anforderungen an Wohn- und Betreuungsformen |
| MV 2010-05-17 | Gesetz zur Förderung der Qualität in Einrichtungen für Pflegebedürftige und Menschen mit Behinderung sowie zur Stärkung ihrer Selbstbestimmung und Teilhabe, Verordnung über bauliche Mindestanforderungen für Einrichtungen |
| NI 2011-06-29 | Niedersächsisches Heimgesetz |
| NW 2008-11-18 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform auf dem Gebiet des Heimrechts / Gesetz über das Wohnen mit Assistenz und Pflege in Einrichtungen, Durchführungsverordnung zum Gesetz über das Wohnen mit Assistenz und Pflege in Einrichtungen |
| RP 2009-12-22 | Landesgesetz über Wohnformen und Teilhabe |
| RP 2013-03-22 | Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes über Wohnformen und Teilhabe |
| SH 2009-07-17 | Gesetz zur Stärkung von Selbstbestimmung und Schutz von Menschen mit Pflegebedarf oder Behinderung) |
| SH 2011-11-23 | Landesverordnung über stationäre Einrichtungen nach dem Selbstbestimmungsstärkungsgesetz |
| SL 2009-05-06 | Saarländisches Gesetz zur Sicherung der Wohn-, Betreuungs- und Pflegequalität für ältere Menschen sowie pflegebedürftige und behinderte Volljährige |
| SN 2012-07-12 | Gesetz zur Regelung der Betreuungs- und Wohnqualität im Alter, bei Behinderung und Pflegebedürftigkeit im Freistaat Sachsen |
| ST 2011-02-17 | Gesetz über Wohnformen und Teilhabe des Landes Sachsen-Anhalt |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | 4.4 | 4.5 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | 5.4 | Total |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| BUND | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0.863 |
| BW 2008-06-10 | 0 | 0 | 1 | 7 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 1 | 2 | 2 | 3 | 0 | 0 | 1.772 |
| BY 2008-07-08 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 3 | 1 | 0 | 1.104 |
| BY 2011-07-27 | 0 | 0 | 2 | 5 | 0 | 1 | 3 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 | 1 | 0 | 1.941 |
| BE 2010-06-03 | 2 | 0 | 2 | 0 | 2 | 4 | 5 | 1 | 3 | 4 | 1 | 4 | 2 | 4 | 0 | 3 | 3 | 1 | 3.011 |
| BB 2009-07-08 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 4 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 4 | 1 | 5 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2.479 |
| HB 2010-10-05 | 2 | 3 | 4 | 0 | 0 | 4 | 5 | 1 | 3 | 2 | 2 | 4 | 5 | 2 | 0 | 3 | 4 | 1 | 3.220 |
| HH 2009-12-15 | 2 | 3 | 4 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 3 | 2 | 2 | 7 | 1 | 2.682 |
| HH 2012-02-14 | 2 | 3 | 4 | 7 | 1 | 1 | 5 | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 3 | 2 | 2 | 7 | 1 | 3.349 |
| HE 2012-03-07 | 2 | 0 | 4 | 0 | 0 | 5 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 5 | 0 | 0 | 2 | 0 | 5 | 0 | 1.905 |
| MV 2010-05-17 | 2 | 0 | 4 | 2 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 | 7 | 1 | 2.063 |
| NI 2011-06-29 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 3 | 2 | 0 | 1.491 |
| NW 2008-11-18 | 0 | 2 | 0 | 3 | 0 | 3 | 2 | 1 | 3 | 1 | 3 | 4 | 3 | 2 | 2 | 3 | 6 | 1 | 2.715 |
| RP 2009-12-22 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 2 | 4 | 1 | 2 | 3 | 2 | 4 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 2.310 |
| RP 2013-03-22 | 0 | 0 | 3 | 3 | 0 | 2 | 4 | 1 | 2 | 3 | 2 | 4 | 3 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 2.524 |
| SL 2009-05-06 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2 | 2 | 3 | 3 | 0 | 1.544 |
| SN 2012-07-12 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 | 1 | 2 | 2 | 3 | 0 | 0 | 1.222 |
| ST 2011-02-17 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 | 4 | 1 | 1 | 1 | 2 | 6 | 4 | 2 | 2 | 3 | 2 | 1 | 2.266 |
| SH 2009-07-17 | 2 | 3 | 4 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 1 | 2 | 3 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2.078 |
| SH 2011-11-23 | 2 | 3 | 4 | 6 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2.837 |

Note:
1.1 = Fully and partially inpatient care homes, 1.2 = Assisted individual living / Residing with services, 1.3 = Shared apartments with ambulant care, 2.1 = Occupation of rooms (right of single room accommodation), 2.2 = Professional staff / Reserved tasks, 3.1 = Principles for treating residents, 3.2 = Participation of residents in society, 3.3 = Collective participation of residents in care home advisory council, 3.4 = Complaints by residents, 4.1 = Information duties of care home facilities, 4.2 = Publication of inspection results by the authorities, 4.3 = General notification duties by facilities upon commencement of operation and during operation, 4.4 Special notification duties by facilities, 4.5 = Documentation duties by facilities, 5.1 = Mode of inspection, 5.2 = Frequency of inspection, 5.3 = Reduction of inspections if other authorities inspect as well, 5.4 = Enforcement instruments of authorities in case of non-compliance.

G.5 Index ‘Civil servants’ pension’

a) The new scope of the Länder

Until the Federalism Reform of 2006 ‘the law of salaries and pensions of civil servants of the Länder, municipalities and other public bodies as well as Land judges’ belonged to the concurrent federal legislation according to Art. 74 a Basic Law. Already prior to the reform, some small opening clauses existed which allowed the Länder to regulate in particular whether pensions were deducted in case of partial retirement.

The new Land laws largely adopted the fundamental structure of civil servants’ pensions with its elements pension (*‘Ruhegehalt’*), survivors’ benefits, and compensation of work-related accidents. All Länder transferred the substance of previous federal regulation into their own laws with regard to (a) the mode of calculating the pension (including the regular pensionable term of service), (b) the whole field of survivors’ benefits, and (c) therapies, compensation, and aliments in case of work-related accidents. The Land laws differ regarding the specific configuration of pensions and accident compensation; the following index is constructed according to these differences.

We do not include into the index the exact monetary amount of pensions because it is connected to and indirectly influenced by (and thus not statistically independent of) another index, namely ‘civil servants’ salary’. The amount of pensions is calculated based on salaries and thus a change in the ‘civil servants’ salary’ index would result in a change in the amount of pensions, even if civil servants’ pension laws remain unchanged. Instead, the ‘civil servants’ pension’ index includes general regulations on the generosity of civil servants’ pension, which are decoupled from exact monetary amounts, such as early retirement without any deductions.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| STATE-INTERVENTIONIST (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL (low score) |
|---|---|
| More generous civil servants’ pensions by the Land government (thereby enlarging the public sector) | Less generous civil servants’ pensions by the Land government (thereby reducing crowding out effects for private employers) |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|---|
| 1. General retirement age | |
| 2. Early retirement age upon request | 2.1 General early retirement age upon request 2.2 Early retirement age upon request for civil servants with long term of service 2.3 Early retirement age upon request for severely disabled civil servants |
| 3. Pensionable term of service | 3.1 Pensionability of higher education 3.2 Pensionability of term of service in public or government-related institutions |
| 4. Voluntary extension of term of service | |
| 5. Pension increase | |
| 6. Compensation of work-related accidents | 6.1 Minimum compensation rate of accident pension 6.2 Maximum compensation rate of accident pension |

1. General retirement age

(civil servants receive a full pension from this year of their age onwards)

- 0 = sixty-seven years of age
- 1 = sixty-five years of age

The following three subdimensions refer to the years of age from which onwards civil servants can file a request for early retirement (without having to prove invalidity) with a deducted pension.

2.1 General early retirement age upon request

- 0 = sixty-four years
- 1 = sixty-three years
- 2 = sixty-two years

2.2 Early retirement age upon request for civil servants with long term of service

- 0 = no special provision for civil servants with long term of service (i.e. they receive pension with deduction)
- 1 = full pension for civil servants who have reached early retirement age and have a 45-year term of service

2.3 Early retirement age upon request for severely disabled civil servants

- 0 = sixty-two years and maximum pension deduction of 10.8 per cent
- 1 = sixty years and no maximum pension deduction
- 2 = sixty years and maximum pension deduction of 10.8 per cent

The two subdimensions of '3. Pensionable term of service' refer to the period of the term of service which is acknowledged for the calculation of the pension.

3.1 Pensionability of higher education

- 0 = 855 days
- 1 = 1095 days

3.2 Pensionability of term of service in public or government-related institutions

(this refers to terms of service prior to being appointed a civil servant, serving in institutions such as schools, the social insurance system or parliamentary groups)

- 0 = no more than five years can be acknowledged
- 1 = no cap

4. Voluntary extension of term of service

(having reached the general retirement age, civil servants can extend their term of service upon request and in accordance with the employer)

- 0 = extension for one year at most
- 1 = extension permitted for at least three years

5. Pension increase

This relates to the factor by which pensions are linearly increased in a year. Metric values are assigned between the lowest (0 per cent) and the highest (3.9 per cent) empirically observed annual pension increase rates.

- 0 = 0 per cent annually
- 1 = 3.9 per cent annually

6.1 Minimum compensation rate of accident pension

- 0 = 63.78 per cent of pensionable salary
- 1 = 66.67 per cent of pensionable salary
- 2 = 71.75 per cent of pensionable salary

6.2 Maximum compensation rate of accident pension

- 0 = 71.75 per cent of pensionable salary
- 1 = 75 per cent of pensionable salary

References:

dbb beamtenbund und tarifunion, 2013: Übersicht zu den wesentlichen besoldungs- und versorgungsrechtlichen Entwicklungen im Bund und in den Ländern, https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/bes_vers_entwicklung_bund_laender.pdf (16.07.2014), Berlin.

Gilbert, Hubertus/Hesse, Gerd, 2016: Die Versorgung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes unter besonderer Berücksichtigung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder. Kommentar. München: C.H. Beck.

Knopp, Lothar/Stürmer, Klaus/Hoffmann, Jan/Schröder, Wolfgang, 2012: Besoldungs- und Versorgungsföderalismus, Berlin: Logos.

Neumann, Felix, 2011: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Schneider, Hans-Peter, 2013: Der neue deutsche Bundestaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I. Baden-Baden: Nomos.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| BUND | Bundesbeamtengesetz, Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts, Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter des Bundes |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| BB 2007-11-21 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2008 |
| BB 2009-07-07 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| BB 2011-10-18 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| BB 2013-10-15 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| BB 2013-11-20 | Gesetz zur Neuregelung des brandenburgischen Besoldungsrechts und des brandenburgischen Beamtenversorgungsrechts |
| BB 2013-12-05 | Gesetz über ergänzende Regelungen zur Neuordnung des Beamtenrechts im Land Brandenburg |
| BE 2010-07-08 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung für Berlin 2010/2011 |
| BE 2012-09-21 | Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2012/2013 |
| BW 2007-12-11 | Gesetz zur Integration der Sonderzahlungen und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2008 |
| BW 2009-10-19 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2009/2010 |
| BW 2010-11-09 | Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Dienstrechtsreformgesetz) |
| BW 2011-03-15 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2011 |
| BW 2012-02-14 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2012 |
| BW 2013-07-16 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2013/2014 |
| BY 2006-09-01 | Bayerisches Beamtengesetz |
| BY 2007-12-20 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2007/2008 |
| BY 2009-07-27 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2009/2010 |
| BY 2010-08-05 | Gesetz zum Neuen Dienstrecht in Bayern |
| BY 2012-03-30 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2012 |
| BY 2013-07-08 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2013/2014 |
| HB 2008-05-13 | Gesetz zur Änderung besoldungs- und beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften |
| HB 2009-12-22 | Bremisches Besoldungs- und Beamtenversorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| HB 2011-04-12 | Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2011/2012 sowie über die Gewährung einer Einmalzahlung im Jahr 2011 |
| HB 2011-12-20 | Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften |
| HB 2013-06-25 | Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 |
| HE 2007-09-28 | Hessisches Gesetz über die Anpassung der Dienst-, Amts- und Versorgungsbezüge 2007/2008 |
| HE 2008-10-01 | Gesetz zur Änderung des Hessischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2007/2008 sowie zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften |
| HE 2009-06-18 | Gesetz zur Anpassung der Dienst-, Amts- und Versorgungsbezüge 2009/2010 |
| HE 2010-11-25 | Erstes Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen |
| HE 2011-10-06 | Hessisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| HE 2013-05-27 | Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen |
| HE 2013-11-20 | Hessisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013 |
| HH 2007-07-11 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2007/2008 |
| HH 2009-06-16 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| HH 2009-12-15 | Gesetz zur Neuregelung des hamburgischen Beamtenrechts |
| HH 2010-01-26 | Gesetz über die Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter der Freien und Hansestadt Hamburg |
| HH 2011-11-01 | Hamburgisches Gesetz über eine Dezember-Sonderzahlung im Jahr 2011 und zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung 2011/2012 |
| HH 2013-03-05 | Zweites Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften |
| HH 2013-09-03 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|---|
| MV 2008-07-10 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamten und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2009-06-17 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamten und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2009-12-17 | Gesetz zur Neuordnung des Beamtenrechts für das Land Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2011-07-04 | Gesetz zur Überleitung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften des Bundes in Landesrecht sowie zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften, zur Änderung des Landesrichtergesetzes, des Landesdisziplinalgesetzes und des Spielbankgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2011-12-16 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2013-11-18 | Gesetz über die Anpassung von Besoldungs-, Beamtenversorgungs- und Amtsbezügen für die Jahre 2013, 2014 und 2015 in Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2006-12-15 | Haushaltsbegleitgesetz 2007 |
| NI 2009-05-14 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| NI 2011-05-26 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012) |
| NI 2011-11-17 | Gesetz zur Neuregelung des Beamtenversorgungsrechts sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften |
| NI 2013-06-03 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013 |
| NW 2007-12-20 | Gesetz über die Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge 2008 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2009-04-21 | Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften |
| NW 2009-11-10 | Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2009/2010 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2011-04-05 | Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2011/2012 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2013-05-16 | Dienstrechtsanpassungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2013-07-16 | Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 im Land Nordrhein-Westfalen |
| RP 2007-12-21 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2007/2008 |
| RP 2009-04-07 | Landesgesetz zur Integration der jährlichen Sonderzahlung und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2009/2010 (LBVAnpG 2009/2010) |
| RP 2011-08-25 | Landesgesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2011 |
| RP 2011-12-20 | Erstes Dienstrechtsänderungsgesetz zur Verbesserung der Haushaltsfinanzierung |
| RP 2013-06-18 | Landesgesetz zur Reform des finanziellen öffentlichen Dienstrechts |
| SH 2006-12-05 | Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes |
| SH 2006-12-14 | Haushaltsstrukturgesetz 2007/2008 |
| SH 2008-12-12 | Haushaltsstrukturgesetz 2009/2010 |
| SH 2009-03-26 | Gesetz zur Neuregelung des Beamtenrechts in Schleswig-Holstein |
| SH 2009-04-25 | Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und des Beamtenversorgungsgesetzes - Überleitungsfassung für Schleswig-Holstein - |
| SH 2010-12-17 | Haushaltsbegleitgesetz zum Haushaltsplan 2011/2012 |
| SH 2011-06-16 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein |
| SH 2012-01-26 | Gesetz zur Neuregelung des Besoldungs- und Beamtenversorgungsrechts in Schleswig-Holstein |
| SH 2013-06-25 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein sowie Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| SL 2007-11-21 | Gesetz Nr. 1633 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen und zur Änderung sonstiger dienstrechtlicher Vorschriften |
| SL 2009-05-06 | Gesetz Nr. 1683 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen in den Jah- |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| | ren 2009 und 2010 |
| SL 2012-06-20 | Gesetz Nr. 1775 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen im Jahr 2012 und zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| SL 2013-06-26 | Gesetz Nr. 1811 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen in den Jahren 2013 und 2014 |
| SN 2008-01-17 | Fünftes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2009-06-19 | Sechstes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2010-12-15 | Gesetz begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2011/2012 |
| SN 2011-06-16 | Siebentes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2011-10-04 | Gesetz zur Anhebung der Altersgrenzen und zur Änderung weiterer beamtenrechtlicher und hochschulrechtlicher Regelungen |
| SN 2013-12-18 | Gesetz zur Neuordnung des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts im Freistaat Sachsen |
| ST 2007-07-25 | Gesetz zur Änderung landesbesoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| ST 2009-12-09 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen 2009/2010 |
| ST 2011-02-08 | Gesetz zur Neuregelung des Besoldungsrechts des Landes Sachsen-Anhalt |
| ST 2011-10-06 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| ST 2013-06-26 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| TH 2008-06-24 | Thüringer Besoldungsneuregelungs- und -vereinfachungsgesetz |
| TH 2009-06-19 | Thüringer Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| TH 2011-06-22 | Thüringer Gesetz zur Regelung der Versorgung der Beamten und Richter sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften |
| TH 2011-09-22 | Thüringer Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| TH 2013-09-19 | Thüringer Gesetz zur Anpassung der Besoldung und der Versorgung in den Jahren 2013 und 2014 |

d) Overview of index scores

The scores for the indicators 1. through 4. and 6.1 and 6.2 according to the Land laws:

| Land - Law | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 4. | 6.1 | 6.2 |
|---------------------|----|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|
| BUND | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| BB 2013-11-20 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| BB 2013-12-05 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| BW 2010-11-09 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| BY until 2010-08-05 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| BY 2010-08-05 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| HB 2011-12-20 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| HE 2010-11-25 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| HH 2009-12-15 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| HH 2010-01-26 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| MV 2009-12-17 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| MV 2011-07-04 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| NI 2011-11-17 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| NW 2009-04-21 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| NW 2013-05-16 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| RP 2013-06-18 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| SH 2009-03-26 | 0 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| SH 2010-12-17 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| SH 2012-01-26 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| SN 2011-10-04 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| SN 2013-12-18 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| TH 2011-06-22 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 |

Note:

1. = General retirement age, 2.1 = General early retirement age upon request, 2.2 = Early retirement age upon request for civil servants with long term of service, 2.3 = Early retirement age upon request for severely disabled civil servants, 3.1 = Pensionability of higher education, 3.2 = Pensionability of term of service in public or government-related institutions, 4. = Voluntary extension of term of service, 6.1 = Minimum compensation rate of accident pension, 6.2 = Maximum compensation rate of accident pension.

For the indicator '5. Pension increase' we calculate the values not for each Land law (as above) but for each Land year in the following manner:

- The value of the pension increase is assigned from the half-year onwards in which the law has been passed until the half-year prior to the next legislation.
- We divide the pension increase rate defined by the law by the number of half-years to which the increase rate applies, i.e. until the passing of a new law. This figure represents the mean pension increase rate per half-year. Each half-year is then assigned the mean pension increase rate per half-year of the law that is in force in the half-year.
- Afterwards we sum up the pension increase rate of the first and second half-year to a total pension increase rate for a given year.
- The minimum of this total pension increase rate is 0 per cent (no empirically observed pension decrease), the maximum is the highest empirically observed rate (here: 3.9 per cent). All total pension increase rates are sorted on a metric scale between 0 and the maximum and then standardised between zero and one. This is the value of indicator '5. Pension increase'.
- Special payments are excluded because their amount varies by salary group.
- If the pension increase rate differs by salary group, we exemplarily choose the salary group A 10 for our calculation, which is in the middle of all salary groups.

The excel sheets used for the calculations are available from the authors on request.

The following overview shows all individual scores and the total score for each Land year:

| Land | Year | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 4. | 5. | 6.1 | 6.2 | Total |
|------|------|----|-----|-----|-----|-----|-----|----|----------|-----|-----|-------|
| BB | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BB | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BB | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 4.635 |
| BB | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| BB | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| BB | 2011 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 4.635 |
| BB | 2012 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.324786 | 1 | 1 | 4.575 |
| BB | 2013 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0.476496 | 0 | 0 | 2.310 |
| BE | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BE | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BE | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BE | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BE | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.192308 | 1 | 1 | 4.442 |
| BE | 2011 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.448718 | 1 | 1 | 4.699 |
| BE | 2012 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.512821 | 1 | 1 | 4.763 |
| BE | 2013 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.512821 | 1 | 1 | 4.763 |
| BW | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BW | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| BW | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| BW | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| BW | 2010 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.307692 | 1 | 0 | 1.058 |
| BW | 2011 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.512821 | 1 | 0 | 1.263 |
| BW | 2012 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.205128 | 1 | 0 | 0.955 |
| BW | 2013 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.416667 | 1 | 0 | 1.167 |
| BY | 2006 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.083 |
| BY | 2007 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.256410 | 1 | 1 | 4.340 |
| BY | 2008 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.512821 | 1 | 1 | 4.596 |
| BY | 2009 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 4.853 |
| BY | 2010 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.153846 | 0 | 0 | 2.821 |
| BY | 2011 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.153846 | 0 | 0 | 2.821 |
| BY | 2012 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.871795 | 0 | 0 | 3.538 |
| BY | 2013 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.679487 | 0 | 0 | 3.346 |
| HB | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HB | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HB | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| HB | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| HB | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| HB | 2011 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.801 |
| HB | 2012 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.324786 | 1 | 1 | 3.741 |
| HB | 2013 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.502137 | 1 | 1 | 3.919 |
| HE | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HE | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HE | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| HE | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| HE | 2010 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.205128 | 1 | 1 | 3.955 |

| Land | Year | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 4. | 5. | 6.1 | 6.2 | Total |
|------|------|----|-----|-----|-----|-----|-----|----|----------|-----|-----|-------|
| HE | 2011 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.294872 | 1 | 1 | 4.045 |
| HE | 2012 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.525641 | 1 | 1 | 4.276 |
| HE | 2013 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1.000000 | 1 | 1 | 4.750 |
| HH | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HH | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| HH | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.487179 | 1 | 1 | 4.737 |
| HH | 2009 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 4.019 |
| HH | 2010 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 0 | 2.558 |
| HH | 2011 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 0 | 2.635 |
| HH | 2012 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.487179 | 1 | 0 | 2.737 |
| HH | 2013 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.628205 | 1 | 0 | 2.878 |
| MV | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| MV | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| MV | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| MV | 2009 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 3.686 |
| MV | 2010 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 3.224 |
| MV | 2011 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.135 |
| MV | 2012 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.324786 | 1 | 1 | 3.075 |
| MV | 2013 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.675214 | 1 | 1 | 3.425 |
| NI | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| NI | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| NI | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| NI | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| NI | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| NI | 2011 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.801 |
| NI | 2012 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.487179 | 1 | 1 | 3.904 |
| NI | 2013 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.679487 | 1 | 1 | 4.096 |
| NW | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| NW | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| NW | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| NW | 2009 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 4.019 |
| NW | 2010 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 3.558 |
| NW | 2011 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.635 |
| NW | 2012 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.487179 | 1 | 1 | 3.737 |
| NW | 2013 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0.679487 | 1 | 1 | 3.763 |
| RP | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| RP | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.064103 | 1 | 1 | 4.314 |
| RP | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.192308 | 1 | 1 | 4.442 |
| RP | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| RP | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| RP | 2011 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 4.635 |
| RP | 2012 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.256410 | 1 | 1 | 4.506 |
| RP | 2013 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0.256410 | 1 | 0 | 3.506 |
| SH | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SH | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SH | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |

| Land | Year | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 4. | 5. | 6.1 | 6.2 | Total |
|------|------|----|-----|-----|-----|-----|-----|----|----------|-----|-----|-------|
| SH | 2009 | 0 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 4.353 |
| SH | 2010 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 3.058 |
| SH | 2011 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.135 |
| SH | 2012 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.290598 | 1 | 0 | 2.541 |
| SH | 2013 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0.459402 | 1 | 0 | 2.709 |
| SL | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SL | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SL | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| SL | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| SL | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.123077 | 1 | 1 | 4.373 |
| SL | 2011 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.123077 | 1 | 1 | 4.373 |
| SL | 2012 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.305128 | 1 | 1 | 4.555 |
| SL | 2013 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.538462 | 1 | 1 | 4.788 |
| SN | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SN | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| SN | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| SN | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| SN | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| SN | 2011 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 3.801 |
| SN | 2012 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.324786 | 1 | 1 | 3.741 |
| SN | 2013 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0.841880 | 2 | 1 | 4.509 |
| ST | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| ST | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| ST | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| ST | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| ST | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.307692 | 1 | 1 | 4.558 |
| ST | 2011 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.384615 | 1 | 1 | 4.635 |
| ST | 2012 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.324786 | 1 | 1 | 4.575 |
| ST | 2013 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.502137 | 1 | 1 | 4.752 |
| TH | 2006 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| TH | 2007 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.000000 | 1 | 1 | 4.250 |
| TH | 2008 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.743590 | 1 | 1 | 4.994 |
| TH | 2009 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.769231 | 1 | 1 | 5.019 |
| TH | 2010 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0.205128 | 1 | 1 | 4.455 |
| TH | 2011 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0.487179 | 1 | 0 | 2.904 |
| TH | 2012 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0.324786 | 1 | 0 | 2.741 |
| TH | 2013 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0.476496 | 1 | 0 | 2.893 |

Note:

1. = General retirement age, 2.1 = General early retirement age upon request, 2.2 = Early retirement age upon request for civil servants with long term of service, 2.3 = Early retirement age upon request for severely disabled civil servants, 3.1 = Pensionability of higher education, 3.2 = Pensionability of term of service in public or government-related institutions, 4. = Voluntary extension of term of service, 5. = Pension increase, 6.1 = Minimum compensation rate of accident pension, 6.2 = Maximum compensation rate of accident pension.

G.6 Index ‘Civil servants’ salary’

a) The new scope of the Länder

Until the Federalism Reform of 2006 ‘the law of salaries and pensions of civil servants of the Länder, municipalities and other public bodies as well as Land judges’ belonged to the concurrent federal legislation according to Art. 74 a Basic Law.

Already prior to the reform, the Länder had minor influence over civil servants’ salary. In particular, they could allocate performance bonus and allowances (*‘Leistungsprämien und -zulagen’*) to civil servants and deviate from the federal law with regard to caps of promotion posts (*‘Beförderungsjahres’*), i.e. caps to all posts after the entry post. These two aspects are thus not part of the new scope of the Länder and are therefore excluded from the index. The principle for levelling-up (*‘Prinzip des Stufenaufstiegs’*), according to which civil servants receive a higher salary over time even when they stay in the same post, i.e. are not promoted, also does not belong to the new scope of the Länder. This is because of an ECJ decision that demanded the abolition of the principle of seniority (salary according to age or length of term of service), based on its interpretation of an EU directive for the prevention of discrimination according to age. As a consequence, the Länder were obliged to replace the principle of seniority for the levelling-up system by the principle of years of experience (actual term of service in the public sector). Similarly, the federal Anti-Discrimination Act required the Länder to treat civil servants and their spouses equally, be they married or in a civil union, in all respective matters. Moreover, all laws enacted the same regulations regarding the salary entitlement, the salary reduction and the salary loss, the mode of determining and calculating the basic component of the salary (*‘Art der Grundgehaltsbestimmung und -bemessung’*) and the duty allowance (*‘Amtszulage’*).

We do not include the number of salary levels (*‘Besoldungsstufen’*) because the impact of different numbers of salary levels can only be assessed when also evaluating the design of the respective levels. The complex Land regulations on the number and design of the salary levels, however, cannot be unambiguously sorted on a scale with the poles state-interventionist / egalitarian and economically liberal / meritocratic. As a result of all these considerations, the index consists of two dimensions. The first dimension measures the generosity of the civil servants’ salary laws, using the annual salary increase. The second dimension refers to various social aspects of civil servants’ salary.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| STATE-INTERVENTIONIST / EGALITARIAN (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL / MERITOCRATIC (low score) |
|---|--|
| More generous and equality- and alimentation-oriented civil servants’ salary (higher generosity enlarges the public sector) | Less generous and performance-based civil servants’ salary (lower generosity makes it easier for private companies to hire and keep their personnel) |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|-----------------------------|--|
| 1. Salary increase | |
| 2. Distribution of salaries | 2.1 Distribution among salary groups 2.2 Family allowance 2.3 Compensation allowance in case of change of employer |

1. Salary increase

For the calculation, which is explained in the following paragraphs, the salary computer at <http://oeffentlicher-dienst.info> is used.⁴ The basis of the calculation is the overall amount of the salary of a civil servant (annual gross salary), which consists of the basic component of the salary (*Grundgehalt*), the general post allowance (*allgemeine Stellenzulage*) and the special payment (*Sonderzahlung*). For the basic component, we use the final level (*Endstufe*) for general public servants (so-called salary system A) and judges (salary system R), whereas for professors (salary system W) we use the intermediate level because fourteen out of sixteen Länder do not differentiate between levels in the salary system W and the intermediate level in the remaining two Länder is best comparable to the uniform level of the fourteen Länder. The special payment belonged to the scope of the Länder already prior to 2006. Nevertheless, we include it in the index because some Länder used it instead of the basic component to attain the desired overall salary amount. Excluding the special payments would therefore bias our estimation of the generosity of Land civil servants' salary.

We conduct the calculation for seven salary groups exemplarily: for general public servants we use A 7, A 10, and A 14, for judges R 1 and R 2, and for professors W 2 and W 3. This selection broadly follows Knopp et al. 2012. Several new Land laws have abolished some salary groups; however, this does not apply to our selection. Thus the chosen salary groups are still comparable across the sixteen Länder. For each Land, we calculate the arithmetic mean of the annual increase of the overall salary amount for the seven salary groups.

To arrive at the values of the indicator the value of the Land with the lowest annual salary increase across all seven salary groups is assigned 'zero', whereas the highest increase is set 'one':

- 0 = lowest empirically observed salary increase
- 1 = highest empirically observed salary increase

The values between zero and one are assigned proportionally.

2.1 Distribution among salary groups

This refers to the relation between the overall salaries of various salary groups within one Land. Lower salary groups are assigned to civil servants with lower levels of education or qualification, holding lower posts, and result in lower salaries. In contrast, civil servants with higher levels of education or qualification, holding higher posts, are put in the upper salary groups and therefore receive higher salaries. This subdimension analyses across Länder to which degree lower salary groups are relatively better or worse off compared to upper salary groups. In other words, we investigate to which degree salaries are distributed unequally among (poorer and wealthier) civil servants. This is measured exemplarily by the share of the annual gross salary for the salary group A 7 of the annual gross salary for the salary group A 14 (final level, not married civil servant without children).

To arrive at the values of the indicator the value of the Land with the lowest share (i.e. the most unequal distribution) is assigned 'zero', whereas the highest share (i.e. the most equal distribution) is set 'one':

- 0 = lowest share A 7-salary of A 14-salary
- 1 = highest share A 7-salary of A 14-salary

The values between zero and one are assigned proportionally.

⁴ We use this calculator to determine the overall amount of the salary of a civil servant and do not calculate it ourselves based on the laws (we do the latter for all the other indicators across all policies). The reason for this exception is the large amount of time required to conduct own calculations and the reliability of the calculator, which we tested exemplarily. Although we use the calculator for the afore-mentioned calculation, we still gather all Land laws on civil servants' salary on which the calculations are based and list them in the subsequent section 'c) List of coded laws'. We gather the whole population of Land civil servants' salary laws through searches in the parliamentary documentations of all Länder (using the search terms Beamte, Besoldung, and Beamtenbesoldung) and in the law database juris (using search terms such as Beamte, Besoldung, Anpassung, Grundgehalt, Sonderzahlung, Einmalzahlung), which contains the full texts of all Land laws in our investigation period.

2.2 Family allowance

We measure the share of the family allowance of the annual gross salary. To this end, the family allowance for a married civil servant with two children is identified for each of the seven exemplarily selected salary groups (see dimension 1.). Then we calculate the arithmetic mean of the share of the family allowance of the annual gross salary across all seven salary groups.

To arrive at the values of the indicator the value of the Land with the lowest share of the family allowance of the annual gross salary is assigned 'zero', whereas the highest share is set 'one':

- 0 = lowest share of the family allowance of the annual gross salary
- 1 = highest share of the family allowance of the annual gross salary

The values between zero and one are assigned proportionally.

2.3 Compensation allowance in case of change of employer

A change of employer (between federal and Land government or among the Länder) can yield a substantial salary loss in some circumstances. A compensation allowance can make civil servants who used to work for the Land government in a Land with higher salaries better off compared to local civil servants who have the same salary group, experience and post. If a Land pays compensation allowances, it accepts differentiated treatment in order to attract high-performing (or at least needed) civil servants from other governments. This fosters competition among Länder as compensation allowances facilitate the enticement of civil servants away from other Länder.

- 0 = compensation allowance in case of change of employer
- 1 = no compensation allowance in case of change of employer

References:

Becker, Andreas/Tepke, Alexia, 2011: Besoldungs-Föderalismus statt einheitlichem Besoldungsrecht – eine aktuelle Bestandsaufnahme, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 10, pp. 325–333.

dbb beamtenbund und tarifunion, 2013: Übersicht zu den wesentlichen besoldungs- und versorgungsrechtlichen Entwicklungen im Bund und in den Ländern, https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/bes_vers_entwicklung_bund_laender.pdf (16.07.2014), Berlin.

Knopp, Lothar, 2010: Beamte und Hochschullehrer in der Reformfalle? – Ein nicht nur auf die neuen Bundesländer beschränktes Phänomen, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 306–310.

Knopp, Lothar/Hagemeyer, Bernadette, 2013: Aktuelle Befunde zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I auf Landesbeamte, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 145–151.

Knopp, Lothar/Stürmer, Klaus/Hoffmann, Jan/Schröder, Wolfgang, 2012: Besoldungs- und Versorgungsföderalismus, Berlin: Logos.

Leunig, Sven/Neumann, Felix, 2012: Landespolitik und Landesrecht: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I, in: Jahrbuch des Föderalismus 2012, pp. 197–210.

Neumann, Felix, 2011: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Weber, Klaus, 2013: Leistungsbezahlung im Beamtenbereich. Überblick über dienstrechtliche Gegebenheiten, in: Der Personalrat, pp. 101–105.

Interviews (by phone):

Sturm, Ms., Ministry of Finance and Economy of the Land Baden-Wuerttemberg, Head of department 14 'Salary law and employment plan' (*Abteilung 'Besoldungsrecht und Stellenplan'*), 17.07.2014.

Tepke, Alexia, dbb beamtenbund und tarifunion (German Civil Service Federation, the major civil servants' trade union), employee in the area of operations 2 'Salary and pension' (*Geschäftsbereich 'Besoldung und Versorgung'*), 17.07.2014.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|----------------------------------|
| BUND | Bundesbesoldungsgesetz |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| BB 2007-03-26 | Brandenburgisches Sonderzahlungsgesetz für die Jahre 2007 bis 2009 |
| BB 2007-11-21 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2008 |
| BB 2009-07-07 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| BB 2011-10-18 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| BB 2013-10-15 | Brandenburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| BE 2008-10-01 | Erstes Gesetz zur Änderung des Sonderzahlungsgesetzes |
| BE 2010-07-08 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung für Berlin 2010/2011 |
| BE 2012-09-21 | Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für das Land Berlin 2012/2013 |
| BW 2007-02-12 | Haushaltsstrukturgesetz 2007 |
| BW 2007-12-11 | Gesetz zur Integration der Sonderzahlungen und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2008 |
| BW 2009-10-19 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2009/2010 |
| BW 2011-03-15 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2011 |
| BW 2012-02-14 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2012 |
| BW 2012-02-14 | Gesetz über die Einmalzahlung in 2011 |
| BW 2013-07-16 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Baden-Württemberg 2013/2014 |
| BY 2006-12-08 | Gesetz über eine bayerische Einmalzahlung |
| BY 2007-12-20 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2007/2008 |
| BY 2009-07-27 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2009/2010 |
| BY 2012-03-30 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2012 |
| BY 2013-07-08 | Gesetz zur Anpassung der Bezüge 2013/2014 |
| HB 2008-05-13 | Gesetz zur Änderung besoldungs- und beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften |
| HB 2009-12-22 | Bremisches Besoldungs- und Beamtenversorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| HB 2011-04-12 | Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2011/2012 sowie über die Gewährung einer Einmalzahlung im Jahr 2011 |
| HB 2013-06-25 | Gesetz zur Anpassung der Besoldungs- und Beamtenversorgungsbezüge 2013/2014 |
| HE 2006-12-14 | Hessisches Gesetz über Einmalzahlungen in den Jahren 2006 und 2007 an Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter und Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger |
| HE 2007-09-28 | Hessisches Gesetz über die Anpassung der Dienst-, Amts- und Versorgungsbezüge 2007/2008 |
| HE 2008-10-01 | Gesetz zur Änderung des Hessischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2007/2008 sowie zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften |
| HE 2009-06-18 | Gesetz zur Anpassung der Dienst-, Amts- und Versorgungsbezüge 2009/2010 |
| HE 2011-10-06 | Hessisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| HE 2013-05-27 | Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen |
| HE 2013-11-20 | Hessisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013 |
| HH 2006-10-06 | Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Sonderzahlungsgesetzes |
| HH 2007-07-11 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2007/2008 |
| HH 2008-10-07 | Gesetz über die Gewährung einer Einmalzahlung für das Jahr 2008 |
| HH 2009-06-16 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| HH 2011-11-01 | Hamburgisches Gesetz über eine Dezember-Sonderzahlung im Jahr 2011 und zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung 2011/2012 |
| HH 2013-03-05 | Zweites Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften |
| HH 2013-09-03 | Hamburgisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| MV 2007-05-29 | Gesetz über Einmalzahlungen in den Jahren 2006 und 2007 an Empfänger von Dienst- und Anwärterbezügen des Landes Mecklenburg-Vorpommern |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| MV 2008-07-10 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamten und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2009-06-17 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamten und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2011-07-04 | Gesetz zur Überleitung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften des Bundes in Landesrecht sowie zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften, zur Änderung des Landesrichtergesetzes, des Landesdisziplinalgesetzes und des Spielbankgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2011-12-16 | Gesetz über die Anpassung von Dienst-, Anwärter- und Versorgungsbezügen der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2013-11-18 | Gesetz über die Anpassung von Besoldungs-, Beamtenversorgungs- und Amtsbezügen für die Jahre 2013, 2014 und 2015 in Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2006-12-15 | Haushaltsbegleitgesetz 2007 |
| NI 2009-05-14 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| NI 2011-05-26 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| NI 2013-06-03 | Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013 |
| NW 2007-06-19 | Gesetz über Einmalzahlungen an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger in den Jahren 2006 und 2007 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2007-12-20 | Gesetz über die Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge 2008 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2009-11-10 | Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2009/2010 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2011-04-05 | Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2011/2012 im Land Nordrhein-Westfalen |
| NW 2013-07-16 | Gesetz über die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 im Land Nordrhein-Westfalen |
| RP 2007-12-21 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2007/2008 |
| RP 2009-04-07 | Landesgesetz zur Integration der jährlichen Sonderzahlung und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2009/2010 (LBVAnpG 2009/2010) |
| RP 2011-08-25 | Landesgesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2011 |
| RP 2011-12-20 | Erstes Dienstrechtsänderungsgesetz zur Verbesserung der Haushaltsfinanzierung |
| RP 2013-06-18 | Landesgesetz zur Reform des finanziellen öffentlichen Dienstrechts |
| SH 2006-12-05 | Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes |
| SH 2006-12-14 | Haushaltsstrukturgesetz 2007/2008 |
| SH 2008-12-12 | Haushaltsstrukturgesetz 2009/2010 |
| SH 2009-04-25 | Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und des Beamtenversorgungsgesetzes - Überleitungsfassung für Schleswig-Holstein - |
| SH 2011-06-16 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein |
| SH 2013-06-25 | Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein sowie Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| SL 2007-05-16 | Gesetz Nr. 1619 über die Gewährung einer Einmalzahlung im Jahre 2007 an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger im Saarland |
| SL 2007-11-21 | Gesetz Nr. 1633 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen und zur Änderung sonstiger dienstrechtlicher Vorschriften |
| SL 2009-05-06 | Gesetz Nr. 1683 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen in den Jahren 2009 und 2010 |
| SL 2011-12-01 | Gesetz über die Einmalzahlung an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger im Jahre 2011 |
| SL 2012-06-20 | Gesetz Nr. 1775 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen im Jahr 2012 und zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|--|
| SL 2013-06-26 | Gesetz Nr. 1811 zur Anpassung von Besoldungs- und Versorgungsbezügen in den Jahren 2013 und 2014 |
| SN 2008-01-17 | Fünftes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2009-06-19 | Sechstes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2010-12-15 | Gesetz begleitender Regelungen zum Doppelhaushalt 2011/2012 |
| SN 2011-06-16 | Siebentes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Besoldungsgesetzes |
| SN 2013-12-18 | Gesetz zur Neuordnung des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts im Freistaat Sachsen |
| ST 2007-07-25 | Gesetz zur Änderung landesbesoldungs- und -versorgungsrechtlicher Vorschriften |
| ST 2009-12-09 | Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen 2009/2010 |
| ST 2011-02-08 | Gesetz zur Neuregelung des Besoldungsrechts des Landes Sachsen-Anhalt |
| ST 2011-10-06 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| ST 2013-06-26 | Landesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2013/2014 |
| TH 2007-01-31 | Thüringer Gesetz über Einmalzahlungen 2007 |
| TH 2008-06-24 | Thüringer Besoldungsneuregelungs- und -vereinfachungsgesetz |
| TH 2009-06-19 | Thüringer Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2009/2010 |
| TH 2011-09-22 | Thüringer Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2011/2012 |
| TH 2013-09-19 | Thüringer Gesetz zur Anpassung der Besoldung und der Versorgung in den Jahren 2013 und 2014 |

d) Overview of index scores

In contrast to the other indices, for civil servants' salary the scores are assigned according to calendar years instead of laws because the legislator mandates almost exclusively annual changes during the period covered by the law. The single exception is indicator 2.3, whose value is changed based on irregular law making, just as the indicators of the other indices. The excel sheets, including the detailed method of calculation, are available from the authors on request.

| Land | Year | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | Total |
|------|------|----------|----------|----------|-----|----------|
| BB | 2006 | 0.323251 | 0.181202 | 0.076183 | 1 | 0.742379 |
| BB | 2007 | 0.330655 | 0.181202 | 0.073016 | 1 | 0.748728 |
| BB | 2008 | 0.440588 | 0.682190 | 0.114381 | 1 | 1.039445 |
| BB | 2009 | 0.504470 | 0.713444 | 0.119596 | 1 | 1.115483 |
| BB | 2010 | 0.723240 | 0.080421 | 0.201696 | 1 | 1.150612 |
| BB | 2011 | 0.430123 | 0.080430 | 0.201707 | 1 | 0.857502 |
| BB | 2012 | 0.488690 | 0.104771 | 0.184886 | 1 | 0.918576 |
| BB | 2013 | 0.534094 | 0.133949 | 0.164697 | 1 | 0.966976 |
| BE | 2006 | 0.323251 | 0.132948 | 0.220929 | 1 | 0.774543 |
| BE | 2007 | 0.323251 | 0.132948 | 0.220929 | 1 | 0.774543 |
| BE | 2008 | 0.370271 | 0.171489 | 0.194014 | 1 | 0.825439 |
| BE | 2009 | 0.323251 | 0.171489 | 0.194014 | 1 | 0.778418 |
| BE | 2010 | 0.381251 | 0.131724 | 0.220932 | 1 | 0.832136 |
| BE | 2011 | 0.472157 | 0.142302 | 0.217007 | 1 | 0.925260 |
| BE | 2012 | 0.463809 | 0.140739 | 0.164223 | 1 | 0.898796 |
| BE | 2013 | 0.463850 | 0.139210 | 0.216982 | 1 | 0.915914 |
| BW | 2006 | 0.323251 | 0.049244 | 0.317946 | 1 | 0.778981 |
| BW | 2007 | 0.323251 | 0.049244 | 0.317946 | 1 | 0.778981 |
| BW | 2008 | 0.450597 | 0.049193 | 0.386072 | 1 | 0.929019 |
| BW | 2009 | 0.610389 | 0.107766 | 0.230861 | 1 | 1.056597 |

| Land | Year | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | Total |
|------|------|----------|----------|----------|-----|----------|
| BW | 2010 | 0.596635 | 0.107781 | 0.247500 | 1 | 1.048395 |
| BW | 2011 | 0.323251 | 0.107781 | 0.338150 | 1 | 0.805228 |
| BW | 2012 | 0.436819 | 0.130948 | 0.321921 | 1 | 0.921108 |
| BW | 2013 | 0.373120 | 0.304844 | 0.321946 | 1 | 0.915384 |
| BY | 2006 | 0.323251 | 0.102291 | 0.277531 | 1 | 0.783191 |
| BY | 2007 | 0.536885 | 0.101550 | 0.271725 | 1 | 0.994643 |
| BY | 2008 | 0.323251 | 0.101550 | 0.271725 | 1 | 0.781009 |
| BY | 2009 | 0.613254 | 0.162012 | 0.229019 | 1 | 1.076931 |
| BY | 2010 | 0.480690 | 0.161720 | 0.195456 | 1 | 0.933082 |
| BY | 2011 | 0.323251 | 0.161720 | 0.195456 | 1 | 0.775643 |
| BY | 2012 | 0.597477 | 0.185125 | 0.179350 | 1 | 1.052302 |
| BY | 2013 | 0.739638 | 0.184540 | 0.078241 | 1 | 1.160565 |
| HB | 2006 | 0.323251 | 0.272896 | 0.277293 | 1 | 0.839981 |
| HB | 2007 | 0.323251 | 0.272896 | 0.277293 | 1 | 0.839981 |
| HB | 2008 | 0.528368 | 0.266577 | 0.185060 | 1 | 1.012247 |
| HB | 2009 | 0.573408 | 0.290602 | 0.165495 | 1 | 1.058774 |
| HB | 2010 | 0.408168 | 0.288106 | 0.156538 | 1 | 0.889716 |
| HB | 2011 | 0.429401 | 0.285014 | 0.166679 | 1 | 0.913298 |
| HB | 2012 | 0.487090 | 0.304545 | 0.151019 | 1 | 0.972278 |
| HB | 2013 | 0.375970 | 0.491928 | 0.211373 | 1 | 0.943737 |
| HE | 2006 | 0.323251 | 0.091476 | 0.258113 | 1 | 0.773114 |
| HE | 2007 | 0.323251 | 0.091476 | 0.258113 | 1 | 0.773114 |
| HE | 2008 | 0.536819 | 0.090255 | 0.218442 | 1 | 0.973051 |
| HE | 2009 | 0.536811 | 0.089051 | 0.218576 | 1 | 0.972687 |
| HE | 2010 | 0.408684 | 0.088587 | 0.218682 | 1 | 0.844440 |
| HE | 2011 | 0.430039 | 0.087995 | 0.218812 | 1 | 0.865642 |
| HE | 2012 | 0.508344 | 0.086982 | 0.218814 | 1 | 0.943609 |
| HE | 2013 | 0.782964 | 0.086065 | 0.103311 | 0 | 0.846089 |
| HH | 2006 | 0.323251 | 0.171544 | 0.212837 | 1 | 0.784711 |
| HH | 2007 | 0.323251 | 0.171544 | 0.212837 | 1 | 0.784711 |
| HH | 2008 | 0.458392 | 0.169969 | 0.213019 | 1 | 0.919388 |
| HH | 2009 | 0.613649 | 0.228778 | 0.170648 | 1 | 1.080125 |
| HH | 2010 | 0.408607 | 0.227795 | 0.000000 | 1 | 0.817872 |
| HH | 2011 | 0.183770 | 0.072875 | 0.130974 | 1 | 0.585052 |
| HH | 2012 | 0.495936 | 0.326091 | 0.102102 | 1 | 0.972000 |
| HH | 2013 | 0.497808 | 0.326081 | 0.101981 | 0 | 0.640495 |
| MV | 2006 | 0.323251 | 1.000000 | 0.272239 | 1 | 1.080664 |
| MV | 2007 | 0.323251 | 1.000000 | 0.272239 | 1 | 1.080664 |
| MV | 2008 | 0.529868 | 1.000000 | 0.272239 | 1 | 1.287281 |
| MV | 2009 | 1.000000 | 0.196520 | 0.198342 | 1 | 1.464954 |
| MV | 2010 | 0.408698 | 0.196159 | 0.198344 | 1 | 0.873532 |
| MV | 2011 | 0.430055 | 0.195695 | 0.198477 | 0 | 0.561446 |
| MV | 2012 | 0.488178 | 0.219389 | 0.182104 | 0 | 0.622009 |
| MV | 2013 | 0.508235 | 0.253449 | 0.158442 | 0 | 0.645532 |
| NI | 2006 | 0.323251 | 0.161346 | 0.210119 | 1 | 0.780406 |
| NI | 2007 | 0.459666 | 0.271536 | 0.133306 | 1 | 0.927947 |
| NI | 2008 | 0.398939 | 0.158081 | 0.210497 | 1 | 0.855132 |

| Land | Year | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | Total |
|------|------|----------|----------|----------|-----|----------|
| NI | 2009 | 0.574601 | 0.185147 | 0.189856 | 1 | 1.032935 |
| NI | 2010 | 0.408569 | 0.183915 | 0.189969 | 1 | 0.866531 |
| NI | 2011 | 0.429899 | 0.182376 | 0.190197 | 1 | 0.887423 |
| NI | 2012 | 0.487876 | 0.204135 | 0.173814 | 1 | 0.947193 |
| NI | 2013 | 0.511679 | 0.201530 | 0.174153 | 1 | 0.970240 |
| NW | 2006 | 0.323251 | 0.134813 | 0.278134 | 1 | 0.794233 |
| NW | 2007 | 0.323251 | 0.134813 | 0.278134 | 1 | 0.794233 |
| NW | 2008 | 0.529870 | 0.134818 | 0.276657 | 1 | 1.000362 |
| NW | 2009 | 0.575249 | 0.165945 | 0.253618 | 1 | 1.048437 |
| NW | 2010 | 0.408750 | 0.165946 | 0.253147 | 1 | 0.881781 |
| NW | 2011 | 0.430120 | 0.165929 | 0.252495 | 1 | 0.902928 |
| NW | 2012 | 0.488289 | 0.190280 | 0.185613 | 1 | 0.946920 |
| NW | 2013 | 0.596334 | 0.379947 | 0.193877 | 1 | 1.120942 |
| RP | 2006 | 0.323251 | 0.047997 | 0.011338 | 1 | 0.676362 |
| RP | 2007 | 0.364981 | 0.089879 | 0.224036 | 1 | 0.802953 |
| RP | 2008 | 0.367526 | 0.149566 | 0.280642 | 1 | 0.844262 |
| RP | 2009 | 0.619371 | 0.259385 | 0.367806 | 1 | 1.161768 |
| RP | 2010 | 0.408534 | 0.257884 | 0.367922 | 1 | 0.950470 |
| RP | 2011 | 0.430120 | 0.257872 | 0.367918 | 1 | 0.972050 |
| RP | 2012 | 0.473398 | 0.307375 | 1.000000 | 1 | 1.242523 |
| RP | 2013 | 0.447525 | 0.307344 | 0.970105 | 0 | 0.873341 |
| SH | 2006 | 0.323251 | 0.000000 | 0.054115 | 1 | 0.674622 |
| SH | 2007 | 0.000000 | 0.053654 | 0.331324 | 1 | 0.461659 |
| SH | 2008 | 0.528572 | 0.048690 | 0.223253 | 1 | 0.952553 |
| SH | 2009 | 0.613587 | 0.110470 | 0.180716 | 1 | 1.043982 |
| SH | 2010 | 0.408748 | 0.110476 | 0.180827 | 1 | 0.839182 |
| SH | 2011 | 0.430123 | 0.110469 | 0.180811 | 1 | 0.860550 |
| SH | 2012 | 0.473864 | 0.134345 | 0.164268 | 1 | 0.906735 |
| SH | 2013 | 0.732424 | 0.134326 | 0.064824 | 1 | 1.132141 |
| SL | 2006 | 0.323251 | 0.207360 | 0.573034 | 1 | 0.916716 |
| SL | 2007 | 0.323251 | 0.207360 | 0.573034 | 1 | 0.916716 |
| SL | 2008 | 0.525696 | 0.201781 | 0.563627 | 1 | 1.114165 |
| SL | 2009 | 0.610362 | 0.256447 | 0.507990 | 1 | 1.198507 |
| SL | 2010 | 0.414539 | 0.297040 | 0.503141 | 1 | 1.014599 |
| SL | 2011 | 0.323251 | 0.297040 | 0.503141 | 1 | 0.923311 |
| SL | 2012 | 0.458620 | 0.297038 | 0.503367 | 1 | 1.058755 |
| SL | 2013 | 0.487119 | 0.297047 | 0.503416 | 1 | 1.087273 |
| SN | 2006 | 0.323251 | 0.124519 | 0.097991 | 1 | 0.730754 |
| SN | 2007 | 0.323251 | 0.124519 | 0.097991 | 1 | 0.730754 |
| SN | 2008 | 0.604773 | 0.674686 | 0.056117 | 1 | 1.181707 |
| SN | 2009 | 0.604525 | 0.736939 | 0.067340 | 1 | 1.205951 |
| SN | 2010 | 0.893047 | 0.173522 | 0.074851 | 1 | 1.309171 |
| SN | 2011 | 0.232568 | 0.110469 | 0.181198 | 1 | 0.663124 |
| SN | 2012 | 0.488115 | 0.134312 | 0.164690 | 1 | 0.921116 |
| SN | 2013 | 0.512054 | 0.134305 | 0.164822 | 0 | 0.611763 |
| ST | 2006 | 0.323251 | 0.714685 | 0.289519 | 1 | 0.991319 |
| ST | 2007 | 0.323251 | 0.714685 | 0.289519 | 1 | 0.991319 |

| Land | Year | 1. | 2.1 | 2.2 | 2.3 | Total |
|------|------|----------|----------|----------|-----|----------|
| ST | 2008 | 0.529300 | 0.714261 | 0.288210 | 1 | 1.196790 |
| ST | 2009 | 0.374756 | 0.716725 | 0.188930 | 1 | 1.009974 |
| ST | 2010 | 0.905504 | 0.110476 | 0.180827 | 1 | 1.335938 |
| ST | 2011 | 0.430126 | 0.110469 | 0.195581 | 0 | 0.532143 |
| ST | 2012 | 0.488115 | 0.134312 | 0.178992 | 0 | 0.592550 |
| ST | 2013 | 0.512054 | 0.134305 | 0.178998 | 0 | 0.616489 |
| TH | 2006 | 0.323251 | 0.753978 | 0.692176 | 1 | 1.138636 |
| TH | 2007 | 0.323251 | 0.753978 | 0.692176 | 1 | 1.138636 |
| TH | 2008 | 0.529868 | 0.753978 | 0.692176 | 0 | 1.011919 |
| TH | 2009 | 0.612312 | 0.818235 | 0.646479 | 0 | 1.100550 |
| TH | 2010 | 0.909840 | 0.234306 | 0.485891 | 0 | 1.149906 |
| TH | 2011 | 0.430119 | 0.234283 | 0.485842 | 0 | 0.670160 |
| TH | 2012 | 0.487668 | 0.257446 | 0.468529 | 0 | 0.729659 |
| TH | 2013 | 0.497808 | 0.257456 | 0.468543 | 0 | 0.739807 |

Note:

1. = Salary increase, 2.1 = Distribution among salary groups, 2.2 = Family allowance, 2.3 = Compensation allowance in case of change of employer.

G.7 Index ‘Civil service career law’

a) The new scope of the Länder

Until the Federalism Reform of 2006 ‘the career law of civil servants of the Länder, municipalities and other public bodies as well as Land judges’ belonged to the federal framework legislation according to Art. 75 par. 1 no. 1 Basic Law. After the reform, the status law of civil servants (*‘Beamtenstatusrecht’*) remains within federal jurisdiction as part of the concurrent federal legislation (Art. 74 par. 1 No. 27 Basic Law). The status law of civil servants defines uniform status rights and duties across Germany especially to ensure the mobility of civil servants across the Länder. It contains regulations for example regarding the nature and requirements of employment, forms and requirements of the termination of employment (particularly death, layoff, and removal according to disciplinary law) and consequences of noncompliance with status duties.

Already prior to the Federalism Reform, the federal government provided the Länder with limited scope by including opening clauses in the federal Civil Service Law Framework Act (*‘Beamtenrechtsrahmengesetz’*). This refers primarily to the following aspects, which are thus not part of the new scope of the Länder:

- *Working hours*: number of weekly working hours, workdays, and overtime
- *Form of work*: working at home and mobile work, especially regarding the compatibility of family and work

All Land laws adopted basic regulations from the former federal law in the same or similar version in the following areas: acquisition of the career qualification (educational and practical qualification), probation period, freeze period after promotion, skipping of posts (*‘Überspringen von Ämtern’*), and leading posts (*‘Ämtern mit leitender Funktion’*). The Land laws include new and different regulations regarding the career track system and career track groups, the functions of the Land Personnel Committee (*‘Landespersonalaussschuss’*) and criteria for admission and promotion, as subsequently shown in the index.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| STATE-INTERVENTIONIST / EGALITARIAN (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL / MERITOCRATIC (low score) |
|--|---|
| More restrictions on the opportunities of the public employer (<i>‘Dienstherr’</i>) to dispose of its civil servants (employees), thus higher protection of low- and medium-performers against new job assignments | More opportunities of the public employer to dispose of its civil servants (employees), more opportunities for career-oriented and high-performing civil servants |

The flexibilisation of the civil service career law creates more opportunities for career-oriented civil servants, yet primarily lowers the protection of low- and medium-performing civil servants against their public employer (*‘Dienstherr’*). Thereby, it brings civil service closer to commercial and entrepreneurial reasoning. In this regard, Lorig (2010: 206) comments on the reform goal of flexibilisation: “While the public employer ‘strives for a preferably fully flexible disposal of given personnel and the most flexible civil service career law possible to attract new civil servants who are as suitable as possible’, it should to be born in mind that ‘a fully flexible government is an unrestrained government, virtually a spineless government’ (Pechstein 2008: 73). Such a government could subject the public administration principles of conformity to law and public good orientation to negotiation after it has dismissed the independent civil service system that was bound only to the law.” (own translation)

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|---|
| 1. Number of career track groups | |
| 2. Number of career tracks per career track group | |
| 3. Admission requirements for candidates | |
| 4. Promotion | 4.1 Promotion during probation period 4.2 Promotion after probation period |
| 5. Land Personnel Committee | |

Fit of dimensions 1. and 2. in the state-interventionist/egalitarian vs. economically liberal/meritocratic scale:

The fewer career track groups and career tracks per career track group exist, the more flexible the public employer can dispose of its public servants. In particular when the public administration is reorganised, the public employer benefits from integrating civil servants more easily into new structures with regard to their career tracks. The public employer has to invest fewer resources and less effort because it has to conduct fewer changes of career tracks and accordingly also less retraining. The requirements for changing between the new career track branches (i.e. subdivisions within the fewer number of career tracks) are easier to fulfil compared to changing between the former career tracks. An introduction or advanced training may suffice (cf. Herzog 2009: 102), while formal criteria such as educational degrees matter less than the actual qualification needed for the post. Lorse (2009: 369f.) concludes that the abolition of the formal barrier to changes between career tracks can be considered a ‘farewell to reasoning based on institutional categories of civil servants’.

The individual civil servant can benefit from the larger permeability, too, if the following conditions are met which the Office of the Bavarian Prime Minister (Bayerische Staatskanzlei 2009: 3) names with regard to the new Bavarian uniform career track: “The new continuous performance career track strengthens the meritocratic principle and frees high-performing civil servants from the redundant fetters of the career track groups.” (own translation)

1. Number of career track groups

- 0 = one career track group
- 1 = two career track groups
- 2 = three career track groups
- 3 = four career track groups

2. Number of career tracks per career track group

- 0 = low number of career tracks (*'Laufbahnen'* or *'Fachrichtungen'*)
- 1 = high number of career tracks, especially high number of special career tracks

3. Admission requirements for candidates

This relates to the issue whether a previous main occupation can be recognised as a full replacement of the preparatory service (*'Vorbereitungsdienst'*), especially when changing from the private sector to the public administration.

- 0 = recognition in at least one career track group, public employer can set different admission requirements and perform different placements in individual cases
- 1 = preparatory service has to be fulfilled in any case

4.1 Promotion during probation period

- 0 = permitted for very high-performing civil servants
- 1 = not permitted

4.2 Promotion after probation period

(= earliest opportunity for promotion after being appointed civil servant)

- 0 = in principle permitted immediately after appointment
- 1 = permitted immediately after appointment for very high-performing civil servants, in other cases after one year
- 2 = permitted immediately after appointment for middle-level civil servants (*'mittlerer Dienst'*)
- 3 = in principle permitted only one year after appointment

5. Land Personnel Committee

The Land Personnel Committee (*'Landespersonalausschuss'*) is an independent body which aims at implementing the civil service career track law uniformly across the Land. It ensures the fairness of career track decisions such as promotions or exceptional reductions of the probation period. Since the Federalism Reform of 2006 the Länder can abolish the Land Personnel Committee, allowing the public employer to make career track decisions on its own and thereby extend its influence.

- 0 = abolition of Land Personnel Committee
- 1 = retention of Land Personnel Committee

References:

- Baßlsperger, Maximilian, 2012: Zur Evaluation des bayerischen Leistungslaufbahngesetzes, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 12, pp. 397–403.
- Bayerische Staatskanzlei, 2009: Bericht aus der Kabinettsitzung, Pressemitteilung Nr. 544 vom 17.11.2009.
- Bludau, Thorsten, 2009: Gesetzesentwurf zur Modernisierung des Niedersächsischen Beamtenrechts, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 1, pp. 1–6.
- Förster, Michael, 2009: Die Reform des Dienstrechts in Brandenburg und anderen Bundesländern, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 497–504.
- Herzog, Jana, 2009: Gestaltung des neuen Laufbahnrechtes. Das Beispiel der Norddeutschen Küstenländer, in: Der Personalrat, 3, pp. 101–103.
- Hilg, Günter, 2009: Cui bono? Die verfassungsrechtliche Stellung des höheren Dienstes im Hinblick auf die geplante Reform des Laufbahnrechts in Bayern, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 15, pp. 459–492.
- Holland-Letz, Anja, 2011: Handbuch der Dienst- und Laufbahnrechtsreformen in Bund und Ländern, Berlin: dbb.

- Leunig, Sven/Neumann, Felix, 2012: Landespolitik und Landesrecht: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I, in: Jahrbuch des Föderalismus 2012, pp. 197–210.
- Lorig, Wolfgang H., 2010: Das Laufbahnwesen nach der Föderalismusreform – Auf dem Weg zu größerer Flexibilisierung und erhöhter Disponierbarkeit?, in: Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang H. (eds.): New Public Service. 2nd ed., Wiesbaden: Gabler, pp. 181–211.
- Lorse, Jürgen, 2013: Das neue Dienstrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 3, pp. 79–88.
- Lorse, Jürgen, 2009: Reform des Laufbahnrechts in Bayern – mehr Leistung oder mehr Nivellierung im bayerischen Staatsdienst?, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 11, 368–381.
- Neumann, Felix, 2011: Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Pechstein, Matthias, 2008: Das Laufbahnrecht in der Gesetzgebungskompetenz der Länder, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 3, pp. 73–77.

Interviews (by phone):

- Egert, Hans-Werner, Ministry of the Interior and for Sports of the Land Hesse, Office of the director of the Land Personnel Agency (*'Landespersonalamt'*) and the Land Personnel Commission (*'Landespersonalkommission'*), employee in the division 'Staff of subordinate agencies' (*Referat 'Personal nachgeordnete Behörden'*), 29.01.2015.
- Kahlen, Anja, dbb beamtenbund und tarifunion (German Civil Service Federation, the major civil servants' trade union), employee in the area of operations 1 'Policy, public service law, and administrative reform' (*Geschäftsbereich 'Grundsatz, Dienstrecht und Verwaltungsreform'*), 30.07.2014.
- Koehler, Mark, dbb beamtenbund und tarifunion (German Civil Service Federation), employee in the area of operations 1 'Policy, public service law, and administrative reform' (*Geschäftsbereich 'Grundsatz, Dienstrecht und Verwaltungsreform'*), 29.07.2014.
- Kuchenbecker, Axel, employee in the Land Personnel Committee (*'Landespersonalausschuss'*) of the Land Brandenburg, 16.01.2015.
- Münch, Peter, head of the Land Personnel Committee (*'Landespersonalausschuss'*) of the Land North Rhine-Westphalia, 16.01.2015.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|---|
| BUND | Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts |
| BB 2013-12-05 | Gesetz über ergänzende Regelungen zur Neuordnung des Beamtenrechts im Land Brandenburg |
| BE 2009-03-19 | Dienstrechtsänderungsgesetz |
| BE 2011-06-21 | Zweites Dienstrechtsänderungsgesetz |
| BW 2010-11-09 | Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts |
| BY 2010-08-05 | Gesetz zum Neuen Dienstrecht in Bayern |
| HB 2009-12-22 | Gesetz zur Neuregelung des Beamtenrechts in der Freien Hansestadt Bremen |
| HE 2009-03-05 | Gesetz zur Anpassung des Beamtenrechts in Hessen an das Beamtenstatusgesetz |
| HE 2013-05-27 | Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen |
| HH 2009-12-15 | Gesetz zur Neuregelung des hamburgischen Beamtenrechts |
| MV 2009-12-17 | Gesetz zur Neuordnung des Beamtenrechts für das Land Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2009-03-25 | Gesetz zur Modernisierung des Niedersächsischen Beamtenrechts |
| NW 2009-04-21 | Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften |
| RP 2010-10-20 | Landesbeamtengesetz |
| SH 2009-03-26 | Gesetz zur Neuregelung des Beamtenrechts in Schleswig-Holstein |
| SL 2011-09-27 | Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten im Saarland |
| SN 2009-03-12 | Gesetz zur Änderung des Sächsischen Beamtengesetzes und anderer Gesetze |
| SN 2013-12-18 | Gesetz zur Neuordnung des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechts im Freistaat Sachsen |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1. | 2. | 3. | 4.1 | 4.2 | 5. | Total |
|---------------|----|----|----|-----|-----|----|-------|
| BUND | 3 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 5.000 |
| BB 2013-12-05 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 4.000 |
| BE 2009-03-19 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4.667 |
| BE 2011-06-21 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| BW 2010-11-09 | 2 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 2.667 |
| BY 2010-08-05 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1.500 |
| HB 2009-12-22 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| HE 2009-03-05 | 3 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 4.167 |
| HE 2013-05-27 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 2.500 |
| HH 2009-12-15 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| MV 2009-12-17 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| NI 2009-03-25 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| NW 2009-04-21 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4.667 |
| RP 2010-10-20 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1.667 |
| SH 2009-03-26 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2.000 |
| SL 2011-09-27 | 3 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 4.000 |
| SN 2009-03-12 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 4.500 |
| SN 2013-12-18 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 1 | 2.333 |
| ST 2009-12-15 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3.000 |

Note:

1. = Number of career track groups, 2. = Number of career tracks, 3. = Admission requirements for candidates, 4.1 = Promotion during probation period, 4.2 = Promotion after probation period, 5. = Land Personnel Committee.

G.8 Index 'Gastronomy'

a) The new scope of the Länder

This competence title belonged to the concurrent federal legislative powers prior to the Federalism Reform and was enlisted in Art. 74 par. 1 no. 11 Basic Law. The federal law contained several opening clauses for the Länder, giving them full scope in the following areas of gastronomy law:

- *Minimum requirements for rooms*: especially regarding harmful environmental impact (immission control) and other threats or annoyances to the general public because of the location and usage of gastronomy rooms
- *Off-time*: a specified period during which all gastronomy facilities have to be closed (for this index, we use the term 'gastronomy facilities' to refer to restaurants, bars, taverns, pubs, etc.)
- *Exceptions for wine taverns ('Straußenwirtschaften')*: temporary gastronomy facilities that sell self-made wine or apple wine (and accompanying food)

These areas are thus not part of the new scope of the Länder and are excluded from the index. Moreover, aspects which are not regulated differently by the Länder (or only slightly) are not included in the index as well. This refers to the criteria for the personal reliability control of future gastronomy facility owners, certain aspects of licencing permanent gastronomy facilities (expiration, withdrawal ('Rücknahme'), revoca-

tion (*‘Widerruf’*), substitution, and continuation of licenses) and exceptions for special owners of gastronomy facilities such as associations and canteens.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| | |
|---|--|
| STATE-INTERVENTIONIST (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL (low score) |
| Law catered to the health interests of customers with more restrictions for gastronomy facility owners and stricter control by government | Law with fewer restrictions for gastronomy facility owners, lower bureaucracy costs and weaker control by government |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|---|
| 1. Registration process for permanent gastronomy facilities | |
| 2. Requirements for registering permanent gastronomy facilities | 2.1 Examination under building law 2.2 Instruction by Chamber of Industry and Commerce |
| 3. Registration process for temporary gastronomy facilities | |
| 4. Alcohol flat rates | |

1. Registration process for permanent gastronomy facilities

Before a permanent gastronomy facility that sells alcohol can be opened or took over, either a business notification (*‘Gewerbeanzeige’*) which only bears a small fee and little administrative burden has to be issued or a permission which incurs larger costs on the owner has to be granted by the administration.

- 0 = business notification suffices
- 1 = permission required (issuing of concession)

2.1 Examination under building law

In addition to the above, before a permanent gastronomy facility that sells alcohol can be opened or took over, the personal qualification of the future owner is examined. Another requirement can be the examination under building law, i.e. the inspection of the rooms of the gastronomy facility.

- 0 = no examination under building law
- 1 = examination under building law has to be conducted as well

2.2 Instruction by Chamber of Industry and Commerce

The Chamber of Industry and Commerce (IHK) offers instruction for future gastronomy facility owners who want to open or take over a gastronomy facility that sells alcohol. Participating in these courses counts as a prove of having the professional qualification to operate a gastronomy facility. The instruction covers e.g. food and hygiene regulations.

- 0 = no obligation of the owner to participate in instruction by Chamber of Industry and Commerce
- 1 = obligation of the owner to participate in instruction by Chamber of Industry and Commerce

3. Registration process for temporary gastronomy facilities

Temporary gastronomy facilities sell food and beverages for a limited period, e.g. as part of wine festivals or sport events.

- 0 = the operation of temporary gastronomy facilities only has to be announced to the authorities
- 1 = a permission (*'Erlaubnis'* or *'Gestattung'*) by the authorities is required to operate temporary gastronomy facilities

4. Alcohol flat rates

The term 'alcohol flat rates' refers to an offer by gastronomy facilities to sell an unlimited amount of alcoholic beverages for a fixed price. The rapid increase in so-called flat rate parties led to massive critic that such events foster excessive drinking ('binge drinking') by the youth. The federal Gastronomy Facility Act already prohibits the sale of alcohol to the evidently drunk (§ 20), however, the literature disagrees whether this serves as a legal basis to prohibit flat rate parties. Guckelberger (2008: 390) argues that such a ban was feasible, yet, that banning these events is burdensome and often only possible ex post. Therefore, explicit bans of alcohol flat rates in Land laws are a significantly more restrictive regulation than the federal regulation. It was not possible for the Länder to ban alcohol flat rates prior to the Federalism Reform.

- 0 = no prohibition of alcohol flat rates in the law
- 1 = explicit prohibition of alcohol flat rates

References:

- Guckelberger, Annette, 2008: Flatrate- und Billigalkoholpartys aus gaststättenrechtlicher Perspektive, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 385–391.
- Guckelberger, Annette/Heimpel, Silvia, 2013: Das saarländische Gaststättenrecht, in: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht, pp. 1–6.
- Scheidler, Alfred, 2008): Gaststättenrechtliche Auflagen gegen Alkoholmissbrauch auf „Flatrate-Partys“, in: Die Öffentliche Verwaltung, 5, pp. 189–194.
- Scheidler, Alfred, 2007: Rechtliche Handhabe gegen Flatrate-Partys und Koma-Saufen, in: Gewerbearchiv, 7, pp. 276ff.
- Schneider, Hans-Peter, 2013: Der neue deutsche Bundestaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I. Baden-Baden: Nomos.
- Schönleiter, Ulrich/Stenger, Anja, 2007: Frühjahrssitzung 2007 des Bund-Länder-Ausschusses Gewerberecht, in: Gewerbearchiv, 8, pp. 320ff.
- Weißberger, Christian, 2012: Gaststättenrechtliche Genehmigungsfiktion durch Bundesgesetz?, in: Die Öffentliche Verwaltung, 10, pp. 385–392.

Interviews (by phone):

- German Hotel and Gastronomy Association (DEHOGA) Saxony-Anhalt, 10.11.2014.
- Maihöfer, Mr., German Hotel and Gastronomy Association (DEHOGA) Hamburg, 21.11.2014.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|---|
| BUND | Gaststättengesetz |
| BB 2008-10-02 | Brandenburgisches Gaststättengesetz |
| BW 2009-11-10 | Gaststättengesetz für Baden-Württemberg, in: Gesetz zur Abwehr alkoholbeeinflusster Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung während der Nachtzeit und zum Schutz vor alkoholbedingten Gesundheitsgefahren |
| HB 2009-02-24 | Bremisches Gesetz zur Neuordnung des Gaststättenrechts |
| HE 2012-03-28 | Hessisches Gesetz zur Neuregelung des Gaststättenrechts und zur Bestimmung der zuständigen Behörde nach Art. 238 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch sowie zur Änderung von Rechtsvorschriften |

| | |
|---------------|---|
| NI 2011-11-10 | Niedersächsisches Gaststättengesetz |
| SL 2011-04-13 | Saarländisches Gaststättengesetz |
| SN 2011-07-03 | Sächsisches Gesetz zur Neuordnung des Gaststättenrechts |
| TH 2008-10-09 | Thüringer Gaststättengesetz |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1. | 2.1 | 2.2 | 3. | 4. | Total |
|---------------|----|-----|-----|----|----|-------|
| BUND | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 |
| BB 2008-10-02 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| BW 2009-11-10 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| HB 2009-02-24 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 |
| HE 2012-03-28 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| NI 2011-11-10 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SL 2011-04-13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| SN 2011-07-03 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TH 2008-10-09 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Note:

1. = Registration process for permanent gastronomy facilities, 2.1 = Examination under building law, 2.2 = Instruction by Chamber of Industry and Commerce, 3. = Registration process for temporary gastronomy facilities, 4. = Alcohol flat rates.

G.9 Index 'Higher education'

a) The new scope of the Länder

Prior to the Federalism Reform of 2006, 'the law of the general principles of higher education' belonged to the federal framework legislation according to Art. 74 par. 1 no. 1 a Basic Law. Yet, already prior to 2006, the Länder possessed far-reaching opportunities to enact own laws on some matters of the 'general principles of higher education' (these matters are thus not part of the new scope of the Länder). This is because the federal Higher Education Framework Act set substantially fewer standards for the Länder since the so-called Rüttgers amendment in 1998. Since 1998, the Länder could regulate important organisational aspects of higher education on their own such as new management structures (higher education councils ('Hochschulräte'), strengthening of the management of institutions of higher education) and new steering instruments (contracts and objective agreements between Land governments and institutions of higher education, quality assurance) (cf. Sandberger 2008: 166). Furthermore, the federal Higher Education Framework Act contained numerous opening clauses on other aspects, giving the Länder further scope already prior to 2006 with regard to inter alia:

- Recognition of institutions as institutions of higher education, defining the tasks of institutions of higher education (for each type of institution of higher education in general as well as for each individual institution of higher education)
- Tasks and participation rights of the gender equality and equal opportunities officer, formation of student bodies, principles of the participation of the various member groups in the academic self-governance
- Definition of the number of admitted students for study programmes that are integrated into the central procedures for distributing student applicants; specified aspects of the procedure for the selection of study applicants
- Criteria for the equivalence of performance in distance learning and conventional learning in class.

Only the essential features of studies were regulated by the federal Higher Education Framework Act. The Länder were obliged to jointly ensure the equivalence of academic degrees and the opportunity to change between institutions of higher education in different Länder. Yet, within the confines of this stipulation, the Länder had wide scope drafting their own study and examination regulations, which therefore do not belong to the new scope of the Länder. After the Federalism Reform, the federal government continues to regulate the admission of study applicants to institutions of higher education to ensure a uniform nationwide, transparent, and fair system of allocating places to study according to the constitutional requirements. This does not include regulation on tuition fees and on access to institutions of higher education, owing to its close connection to secondary education, which has been a Land competence already prior to the Federalism Reform. Furthermore, the federal government keeps its legislative power over the regulation of academic degrees (level of degree and standard period of study) in order to ensure the equivalence of corresponding degrees and to put into effect the uniform European Higher Education Area. Construction in the higher education sector, research funding and the assessment of the performance of the education system are also not exclusive Land competences but joint tasks, which are executed by the federal and Land governments together.

In conclusion, the *de facto* new scope of the Länder – as a result of the Federalism Reform – is very limited; it mainly lies in regulations on personnel⁵. The Federalism Reform essentially certified the transfer of legislative rights to the Länder by the Rüttgers amendment in 1998 (interview with Peer Pasternack). All new Land laws adopted the general guidelines from the former federal law in the following matters: freedom of the arts, the sciences, research, teaching and studies; public funding of institutions of higher education; membership in institutions of higher education; research (objective and coordination, publication of results, third party funding). Moreover, all Länder have adopted many regulations on the traditional categories of personnel ('traditional' professorship, scientific members of staff (*Wissenschaftliche Mitarbeiter*)), and lecturers with special responsibilities (*Lehrkräfte für besondere Aufgaben*)), especially regulations on the employment advertisement, the recruitment requirements, the tasks, and the position of faculty members (*Hochschullehrer*) pertaining to service law. We find variance primarily with regard to the introduction of new categories of personnel, which is subsequently documented in detail in the index.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| EGALITARIAN (high score) | MERITOCRATIC (low score) |
|---|--|
| Higher education system that is based on the unity of research and teaching and treats personnel more equally | More flexibilised, specialised and competition-oriented higher education system that strengthens the rights of resourceful professors and the opportunities of the institutions of higher education ('Dienstherr') to dispose of its personnel |

⁵ The Länder did not gain legislative power over the employment law-related provisions of the federal Higher Education Framework Act because the underlying competence for labour law remained with the federal government. These employment law-related aspects were re-regulated in 2007 in a separate federal law, the Fixed-term Work In Science Act (*Wissenschaftszeitvertragsgesetz*).

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|--|
| 1. Introduction of teaching and research professorships | 1.1 Introduction of teaching professorships 1.2 Introduction of research professorships |
| 2. Changes of the personnel categories below the professorship | 2.1 Introduction of teaching faculty members (<i>'lehrgeprägte Hochschullehrerpositionen'</i>) 2.2 Introduction of the personnel category 'Academic staff member' (<i>'Akademischer Mitarbeiter'</i>) |

The two subdimensions of the first dimension 'Introduction of teaching and research professorships' relate to how the teaching and research duties are distributed among different kinds of professorships. Teaching professorships have a higher teaching duty than 'traditional' professorships while research professorships have to teach no or fewer courses and dispose thus of more time for conducting their own research, which is critical to enhance professors' reputation. The new system strengthens competition and increases inequality between teaching and research professorships over time because the latter also have more time to attract third party funding, which can be used to conduct research projects that require additional funding, e.g. for hiring project staff, and thus tends to be more promising. The previous unity of teaching and research is dissolved which is criticised by some analysts that claim that high quality teaching is only possible based on own research. Moreover, in this perspective, the best researchers should teach students and thus potential future researchers to facilitate excellent research in the future.

1.1 Introduction of teaching professorships

- 0 = teaching professorship with no explicit cap of teaching duties per week
- 1 = teaching professorship with teaching duties of up to sixteen hours per week
- 2 = teaching professorship with teaching duties of up to fourteen hours per week
- 3 = teaching professorship with teaching duties of up to thirteen hours per week
- 4 = teaching professorship with teaching duties of up to twelve hours per week
- 5 = teaching professorship not introduced, 'traditional' professorship with teaching duties of eight to ten hours per week persists

1.2 Introduction of research professorships

- 0 = research professorship with any teaching duty
- 1 = research professorship with teaching duties of up to two hours per week
- 2 = research professorship with teaching duties of up to four hours per week
- 3 = research professorship with teaching duties of up to six hours per week
- 4 = research professorship not introduced, 'traditional' professorship with teaching duties of eight to ten hours per week persists

2.1 Introduction of teaching faculty members (*'lehrgeprägte Hochschullehrerpositionen'*)

Similarly to the teaching professorships, teaching faculty members who are below the level of professorships have a higher teaching duty (ca. twelve to eighteen hours per week) than other faculty members.

- 0 = introduction of the post of a teaching faculty member below the level of professorships (including junior professorships)
- 1 = no teaching faculty members below the level of professorships

2.2 Introduction of the personnel category 'Academic staff member' (*'Akademischer Mitarbeiter'*)

The former federal law differentiated between the personnel categories of 'Scientific staff member' (*'Wissenschaftlicher Mitarbeiter'*) and 'Lecturer with special responsibilities' (*'Lehrkraft für besondere Aufgaben'*). Some Land laws have merged these categories into a new personnel category named 'Academic

staff member' (*'Akademischer Mitarbeiter'*). The personnel category 'Academic staff member' is defined very openly and can include a very high teaching load of more than twenty hours per week. This allows higher education institutions to deploy their staff according to the needs of the institution. Higher education institutions gain flexibility because 'Academic staff members' can be assigned the tasks of both 'scientific staff members' and 'lecturers with special responsibilities'. The rights of the 'Academic staff members' on the other hand are thereby weakened.

- 0 = merger of the personnel categories 'Scientific staff member' and 'Lecturer with special responsibilities' into the personnel category 'Academic staff member'
- 1 = separation of 'Scientific staff members' and 'Lecturers with special responsibilities'

References:

- Bloch, Roland et al., 2011: Personalreform zwischen föderaler Möglichkeit und institutioneller Wirklichkeit, in: Pasternack, Peer (ed.): Hochschulen nach der Föderalismusreform, Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, pp. 155–214.
- Haug, Volker, 2010: Besser als ihr Ruf – die Föderalismusreform I im Hochschulbereich, in: Jahrbuch des Föderalismus 2010, pp. 176–187.
- Hoymann, Tobias/Münch, Ursula, 2011: Föderalismusreform 1969: Warum die Länder ihre Hochschulgesetzgebungskompetenz dem Bund überließen und in der Föderalismusreform 2006 (teilweise) wieder zurückholten, in: Jahrbuch des Föderalismus 2011, pp. 205–219.
- Knopp, Lothar/Schröder, Wolfgang, 2009: Das neue Brandenburgische Hochschulgesetz im Kontext der aktuellen Hochschulpolitik, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 145–152.
- Pasternack, Peer, 2011a: Die föderale Kompetenzordnung im deutschen Hochschulwesen: Entwicklung und Status, in: Pasternack, Peer (ed.): Hochschulen nach der Föderalismusreform, Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, pp. 21–60.
- Pasternack, Peer, 2011b: Fazit: Traditionelle Differenzen und neue Ähnlichkeiten. Trends nach der Föderalismusreform, in: Pasternack, Peer (ed.): Hochschulen nach der Föderalismusreform, Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, pp. 340–353.
- Sandberger, Georg, 2008: Die Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich, in: Jahrbuch des Föderalismus 2008, pp. 160–171.
- Winter, Martin, 2011: Studium und Studienreform im Vergleich der Bundesländer, in: Pasternack, Peer (ed.): Hochschulen nach der Föderalismusreform, Leipzig: Akademische Verlagsanstalt, pp. 215–280.

Interviews:

- Gerber, Jürgen, Ministry for Sciences, Research, and Arts of the Land Baden-Wuerttemberg, head of department 2 'Policy matters of higher education, internationalization, legal matters, studies and teaching, social support for students' (*Abteilung 'Grundsatzangelegenheiten der Hochschulentwicklung, Internationalisierung, Rechtsangelegenheiten, Studium und Lehre, soziale Betreuung der Studierenden'*), by email, 15.01.2015.
- Haug, Volker, Professor at the Institute for Economics and Law at the University of Stuttgart, former head of the central unit of the Ministry for Sciences, Research, and Arts of the Land Baden-Wuerttemberg, several telephone calls in January and February 2015.
- Lindner, Josef Franz, Professor of public law at the University of Augsburg, by phone, 15.01.2015.
- Pasternack, Peer, Professor of sociology and director of the Institute for Higher Education Research at the Martin-Luther-University Halle-Wittenberg, by phone, 14.01.2015.
- Topel, Harald, Ministry for Sciences, Research, and Arts of the Land Brandenburg, head of the division 24 'Higher education law, legal advice, reform of study structures, legal supervision of Viadrina European University, non-governmental institutions of higher education' (*Referat 'Hochschulrecht, Justitiariat, Studienstrukturreform, Rechtsaufsicht Europa-Universität Viadrina, nichtstaatliche Hochschulen'*), by email, 16.01.2015.

c) List of coded laws

In those parts of higher education which we classified as ‘new scope of the Länder’ (see A), we observed limited variance among the Länder in a minor number of cases already prior to the Federalism Reform of 2006. The federal Higher Education Framework Act provided the Länder with broad scope since the Rüttgers amendment in 1998, as discussed. The precise delimitation of competences between federal and Land governments, however, remained partially contested. In particular, it was disputed whether the Länder were allowed to introduce teaching and research professorships already prior to the Federalism Reform. To measure this variance, as an exception, we score the former Land law (if available) instead of the former federal law for the period from 2006 until the enactment of a new Land law. These former Land laws, which detailed the implementation of the federal Higher Education Framework Act, co-existed with said federal law.

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| BUND | Hochschulrahmengesetz |
| BB 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen des Landes Brandenburg, Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtung des hauptberuflich tätigen wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den staatlichen Hochschulen des Landes Brandenburg |
| BB 2008-12-18 | Gesetz zur Neuregelung des Hochschulrechts des Landes Brandenburg |
| BE 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin, Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen |
| BW 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg, Verordnung der Landesregierung über die Lehrverpflichtungen an Universitäten, Pädagogischen Hochschulen und Fachhochschulen |
| BW 2007-11-07 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich |
| BY 2006-05-23 | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Hochschullehrer und Hochschullehrerinnen sowie des weiteren wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen, Verordnung über die Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an Universitäten, Kunsthochschulen und Fachhochschulen |
| BY 2011-02-23 | Gesetz zur Änderung des Bayerischen Hochschulgesetzes, des Bayerischen Hochschulpersonalgesetzes und des Bayerischen Hochschulzulassungsgesetzes |
| HB 2006-09-01 | Bremisches Hochschulgesetz, Verordnung über den Umfang und den Nachweis der Erfüllung der Lehrverpflichtung an staatlichen Hochschulen |
| HE 2006-08-02 | Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen des Landes |
| HE 2009-12-14 | Hessisches Hochschulgesetz und Gesetz zur Änderung des TUD-Gesetzes sowie weiterer Rechtsvorschriften |
| HE 2013-09-10 | Verordnung über den Umfang der Lehrverpflichtung des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen des Landes |
| HH 2006-09-01 | Hamburgisches Hochschulgesetz, Lehrverpflichtungsverordnung für die Hamburger Hochschulen |
| HH 2010-05-11 | Gesetz zur Einführung eines einheitlichen akademischen Mittelbaus und zur Änderung anderer hochschulrechtlicher Regelungen, Zweite Verordnung zur Änderung der Lehrverpflichtungsverordnung für die Hamburger Hochschulen |
| MV 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Verordnung über die Lehrverpflichtung des hauptberuflichen Lehrpersonals an den Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2010-12-16 | Viertes Gesetz zur Änderung des Landeshochschulgesetzes und Gesetze zur Errichtung der Teilkörperschaften Universitätsmedizin Greifswald und Universitätsmedizin Rostock |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| NI 2006-09-01 | Niedersächsisches Hochschulgesetz, Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen |
| NW 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen, Verordnung über die Lehrverpflichtung an Universitäten und Fachhochschulen |
| RP 2006-09-01 | Hochschulgesetz, Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen |
| SH 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein, Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen |
| SL 2006-09-01 | Verordnung über die Lehrverpflichtung in den Hochschulen des Saarlandes |
| SL 2008-12-19 | Gesetz Nr. 1556 über die Universität des Saarlandes, Verordnung über die Lehrverpflichtung an den staatlichen Hochschulen des Saarlandes |
| SN 2006-09-01 | Gesetz über die Hochschulen im Freistaat Sachsen, Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst über Art und Umfang der Aufgaben an staatlichen Hochschulen im Freistaat Sachsen |
| SN 2011-11-10 | Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst über Art und Umfang der Aufgaben an staatlichen Hochschulen im Freistaat Sachsen |
| ST 2006-09-01 | Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, Verordnung über die Lehrverpflichtung an staatlichen Hochschulen des Landes Sachsen-Anhalt |
| ST 2010-07-16 | Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften |
| TH 2006-09-01 | Thüringer Hochschulgesetz, Thüringer Verordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1.1 | 1.2 | 2.1 | 2.2 | Total |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| BUND | 5 | 4 | 1 | 1 | 2.000 |
| BB until 2008-12-18 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0.700 |
| BB 2008-12-18 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0.200 |
| BE since 2006 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0.900 |
| BW until 2007-11-07 | 5 | 4 | 1 | 1 | 2.000 |
| BW 2007-11-07 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0.400 |
| BY until 2011-02-23 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1.475 |
| BY 2011-02-23 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1.100 |
| HB since 2006 | 5 | 4 | 0 | 1 | 1.500 |
| HE 2006-08-02 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1.700 |
| HE 2009-12-14 | 2 | 0 | 1 | 1 | 1.200 |
| HE 2013-09-10 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0.700 |
| HH until 2010-05-11 | 4 | 4 | 1 | 1 | 1.900 |
| HH 2010-05-11 | 4 | 2 | 0 | 0 | 0.650 |
| MV until 2010-12-16 | 4 | 0 | 1 | 1 | 1.400 |
| MV 2010-12-16 | 4 | 0 | 1 | 0 | 0.900 |
| NI since 2006 | 4 | 3 | 1 | 1 | 1.775 |
| NW since 2006 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1.425 |
| RP since 2006 | 5 | 4 | 0 | 1 | 1.500 |
| SH since 2006 | 4 | 0 | 1 | 1 | 1.400 |
| SL until 2008-12-19 | 5 | 0 | 1 | 1 | 1.500 |
| SL 2008-12-19 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0.900 |
| SN until 2011-11-10 | 4 | 4 | 1 | 1 | 1.900 |

| Land - Law | 1.1 | 1.2 | 2.1 | 2.2 | Total |
|---------------------|-----|-----|-----|-----|-------|
| SN 2011-11-10 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1.225 |
| ST until 2010-07-16 | 5 | 4 | 1 | 1 | 2.000 |
| ST 2010-07-16 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0.500 |
| TH since 2006 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0.900 |

Note:

1.1 = Introduction of teaching professorships, 1.2 = Introduction of research professorships, 2.1 = Introduction of teaching faculty members, 2.2 = Introduction of the personnel category 'Academic staff member'.

G.10 Index 'Housing'

a) The new scope of the Länder

The following aspects of 'housing', which belongs to the concurrent federal legislation according to Art. 74 par. 1 no. 18 Basic Law, were transferred to the Länder by the Federalism Reform: social housing promotion and financial assistance (*'Soziale Wohnraumförderung und Finanzhilfe'*), controlled tenancy law (*'Wohnungsbindungsrecht'*), reduction of false subsidies in housing (*'Abbau von Fehlsubventionierung im Wohnungswesen'*), misappropriation of housing (*'Zweckentfremdungsrecht'*), and law of property of housing associations (*'Wohnungsgenossenschaftsvermögensrecht'*).⁶ Thus, the federal government kept its legislative power over housing benefits (*'Wohngeldrecht'*), assistance with old debts (*'Altschuldenhilferecht'*), home ownership allowance (*'Wohnungsbauprämienrecht'*), housing of miners (*'Bergarbeiterwohnungsbaurecht'*), and mining settlements (*'Bergmannssiedlungsrecht'*) (cf. Schneider 2013: 563).

The previous federal Housing Promotion Act (*'Wohnraumförderungsgesetz'*) already provided the Länder with extended scope to develop their own promotion programmes according to regional needs (Koepfinghoff 2010: 27). The main opening clauses (= no new scope of the Länder) were:

- *Reduction of false subsidies in housing:* the Länder could configure or abolish the false occupancy charge (*'Fehlbelegungsabgabe'*) (Rahm 2008: 214, Schneider 2013: 564)
- *Misappropriation of housing:* a Land could regulate that the usage of residential property for other purposes requires approval by the appropriate authorities if in certain areas the supply of housing for the population on reasonable terms is particularly imperilled
- *Amount of the income limit:* Under certain conditions the Länder were allowed to deviate from the income limit, up to which people can be supported by housing promotions programmes, defined by federal law (Rahm 2008: 206)⁷

The new Land laws adopted from the former federal law in the same or similar version the main target groups (families, pregnant women, single parents, seniors, and the disabled) and the main objective of promotion (creation of housing for households that cannot afford appropriate housing at the free market with their own funds). Some Land laws added further objectives such as energy-saving measures, the adaptation to an aging society and the stabilisation of quarters (additional promotion of the surroundings of objects). Moreover, the new Länder adopted the promotion guidelines from the former federal law, e.g. the creation or preservation of socially stable resident structures and balanced settlement structures

⁶ The federal Property Of Housing Associations In The Accession Area Act (*'Gesetz zur Regelung vermögensrechtlicher Angelegenheiten der Wohnungsgenossenschaften im Beitrittsgebiet'*) of 1993 regulates the restitution and retransfer of housing associations to municipalities after the unification. This area of housing law is not relevant today anymore because it referred to a very specific historic situation.

⁷ Because the Länder have been fully free in defining the income limit after the Federalism Reform, we include this important aspect in the index.

(economic, social, and cultural conditions), an adequate connection to public transport, accessibility, cost-saving construction (cost caps, competitive awarding of promotion funds), ecologically sustainable and resource economizing construction.

Housing promotion works as follows: The government issues loans at reduced interest to investors so that they build housing. In return, the created residential property is bound to specific regulations (*‘Wohnungsbindung’*), i.e. the government determines the tenants (people with a certificate of eligibility to housing promotion, a so-called *‘Wohnberechtigungsschein’*) and the calculation of the amount of the rent. The Land laws analysed here do not define the amount of expenditures for housing promotion (financial part of housing) but only regulate the target groups and the administrative procedures of housing promotion (regulatory part), as outlined in the following index.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| STATE-INTERVENTIONIST (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL (low score) |
|--|--|
| Law with more comprehensive social promotion of poor market participants having difficulties to rent a non-subsidised flat, more strongly restricting the freedom of contract for landlords in social housing programmes | Law that is catered to the interests of the housing industry and favours more affluent market participants searching for housing |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|---|
| 1. Income limit for benefitting from housing promotion | |
| 2. Definition of amount of rent | |
| 3. Release of housing under housing promotion programme from controlled tenancy and housing promotion regulation | 3.1 Controlled tenancy period (<i>‘Bindungslaufzeit’</i>) of old stock 3.2 Compensation payments in case of release from controlled tenancy (<i>‘Bindungsfreistellung’</i>) 3.2.1 Duty to disburse compensation payments in case of release from controlled tenancy 3.2.2 Apportionment of compensation payments to tenants 3.3 Release from controlled tenancy in case of premature repayment of loans 3.3.1 Deadline for release from controlled tenancy in case of premature repayment of loans 3.3.2 Release from controlled tenancy for economic reasons 3.4 Transfer of controlled tenancy |
| 4. Rights of and sanctioning by the government towards landlords | 4.1 Assignment of tenants by the local government 4.2 Amount of potential fines against the landlord 4.3 Requirements for sanctioning landlords |

1. Income limit for benefitting from housing promotion

The Land laws define a maximum personal income up to which people can benefit from housing promotion programmes. The higher the income limit, the more people can be supported in theory. However, in contrast to most social welfare benefits, individuals (with earnings below the income limit) are not entitled to housing promotion. Given constant expenditures for housing promotion by a Land, a lower income limit therefore means that fewer lower middle-class households are entitled to housing promotion and poor households have a higher chance to be supported, owing to the smaller size of the target group. A high income limit facilitates (lower) middle-class households to participate in housing promotion programmes as well.

For the indicator we use the income limit of a single-person household without children exemplarily. The method and basis of calculating the income does not differ substantially between the Länder, making the income limits comparable across all Länder.

To arrive at the values of the indicator the value of the Land year with the highest income limit is assigned 'zero', whereas the lowest income limit is set 'one':

- 0 = highest empirically observed income limit
- 1 = lowest empirically observed income limit

The values between zero and one are assigned proportionally.

2. Definition of amount of rent

Local government set the amount of the rent for public housing and thereby influence the rate of return of the apartment owner. The Land laws use one of two benchmarks to define the amount of the rent: the local reference rent (*'ortsübliche Vergleichsmiete'*), possibly with a deduction of e.g. 10 per cent, and the cost rent (*'Kostenmiete'*), which fixes the amount of the rent to the expenditures of the investor for the apartment. The cost rent model mandates that the apartment owner does not remove profits but uses them exclusively to cover current expenditures and thereby ensures the future profitability of the property. Cost rents are thus intentionally decoupled from market developments, which is advantageous for tenants' rents in public housing, according to Rahm (2008: 209). With regard to Baden-Wuerttemberg, Feßler (2009: 93) states that cost rents are significantly lower than local reference rents in principle, although in individual cases the cost rent may exceed the local reference rent. In the official justification of the Bavarian controlled tenancy law (printed document/'Drucksache' 15/6917: 9) it is explicitly argued that cost rents are usually substantially lower than local reference rents. With regard to the changes of the housing market over the last years, in particular in metropolitan areas, the cost rent model also allows tenants to better predict the amount of their future rent in the medium- and long-term.

- 0 = local reference rent as benchmark
- 1 = decision is delegated to administration, both models are feasible
- 2 = cost rent as benchmark

The following dimension '3. Release of housing under housing promotion programme from controlled tenancy and housing promotion regulation' deals with the conditions under which housing that was created under a housing promotion programme can be released from the special regulations in particular regarding the amount of rents and controlled tenancy and subsequently can be rented under 'normal' market conditions by their owners. In the following, we refer to this entire process (including the repeal of the special regulation on the amount of rents) as the 'release from controlled tenancy' (*'Bindungsfreistellung'*).

3.1 Controlled tenancy period ('Bindungslaufzeit') of old stock

- 0 = capping of controlled tenancy period to thirty-five years also for old stock
- 1 = no capping of controlled tenancy period

3.2.1 Duty to disburse compensation payments in case of release from controlled tenancy

Housing can be released from controlled tenancy under two conditions: first, in case of predominant justified private interest in release from controlled tenancy, and second in case of lacking justified public interest in controlled tenancy. The ranking of values reflects variations of the owners' duty to disburse compensation payments to the government when their controlled tenancy is released.

- 0 = no duty to disburse compensation payments
- 1 = duty to disburse compensation payments for one of the two cases outlined above
- 2 = duty to disburse compensation payments in both cases outlined above

3.2.2 Apportionment of compensation payments to tenants

This refers to whether the owner can at least partially apportion compensation payments, resulting from the release from controlled tenancy, to the tenants.

- 0 = apportionment of compensation payments feasible
- 1 = no apportionment of compensation payments

3.3.1 Deadline for release from controlled tenancy in case of premature repayment of loans

If the owner prematurely repays the loan received from the government, the respective housing can be released from controlled tenancy also prematurely yet not immediately. The period between the premature repayment of the loan and the release from controlled tenancy (the so-called '*Nachwirkungsfrist*'), differs between Land laws.

- 0 = release from controlled tenancy no earlier than after five years
- 1 = release from controlled tenancy no earlier than after eight years
- 2 = release from controlled tenancy no earlier than after ten years

3.3.2 Release from controlled tenancy for economic reasons

Housing can be released from controlled tenancy also if the owner has duly taken care of the maintenance of the object in the past, yet, the housing can currently not be rented in an economically reasonable way anymore and other profitable investments cannot be made anymore. Furthermore, it is required that the controlled tenancy has existed for fifteen years.

- 0 = release from controlled tenancy immediately or after a shortened controlled tenancy period
- 1 = no such release from controlled tenancy

3.4 Transfer of controlled tenancy

Controlled tenancy of an apartment can be transferred to another apartment in some circumstances, which results in the original apartment being released from controlled tenancy. The Land laws stipulate up to two requirements: first, the public interest in the transfer of controlled tenancy, and second, the equivalence of the original apartment and the substitution apartment. The fewer requirements are mandated by the law, the more right is the law.

- 0 = no requirement mandated
- 1 = one of the two requirement mandated
- 2 = both requirements mandated

Local governments have special rights towards the landlords of housing under housing promotion programmes and accordingly can fine landlords for non-compliance with housing law.

4.1 Assignment of tenants by the local government

Housing promotion limits potential tenants to the group of people/households who possess a certificate of eligibility to housing promotion ('*Wohnberechtigungsschein*'). Usually the landlord can freely choose a new tenant among this group, i.e. the government does not assign individual tenants to specific apartments. However, in areas with a higher demand for apartments, some Land laws provide local governments with the right to assign tenants and thereby guarantee that specific disadvantaged people can live in an apartment in the area.

- 0 = no assignment right for local governments
- 1 = right of local government to assign tenants in areas with higher demand for apartments

4.2 Amount of potential fines against the landlord

If landlords violate provisions of the housing promotion or controlled tenancy laws (*Wohnraumförderungs- und Wohnungsbindungsgesetze*) such as renting to tenants who lack a certificate of eligibility to housing promotion or failure to announce vacant apartments, local governments can fine the landlord.

- 0 = monthly fine of up to five EUR per sq. m living space feasible
- 1 = monthly fine of up to ten EUR per sq. m living space feasible
- 2 = monthly fine of up to fifteen EUR per sq. m living space feasible
- 3 = monthly fine worth of the full amount of received funding feasible

4.3 Requirements for sanctioning landlords

This refers to whether the landlord can only be sanctioned for violations against housing promotion or controlled tenancy laws if he bears the blame. If the fault of the landlord is not a requirement for sanctioning, the landlord is more comprehensively responsible for guaranteeing the compliance with the housing promotion or controlled tenancy laws beyond his own actions.

- 0 = fault of the landlord is a requirement for fines
- 1 = fault of the landlord is not a requirement for fines

References:

- Feßler, Sigrid, 2009: Föderalismusreform. Abschaffung der Kostenmiete in Baden-Württemberg, in: *Wohnungswirtschaft und Mietrecht*, pp. 90–96.
- Herrmann, Joachim, 2010: Deutschland braucht mehr Wohnungsbau, in: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (ed.): *Föderalismusreform – die neue Verantwortung der Bundesländer für die soziale Wohnraumförderung*. Berlin: domus, pp. 15–21.
- Koepfinghoff, Sigrid, 2010: Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen nach der Föderalismusreform, in: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (ed.): *Föderalismusreform – die neue Verantwortung der Bundesländer für die soziale Wohnraumförderung*. Berlin: domus, pp. 27–34.
- Meyberg, Eckart, 2010: Länderbeispiel Baden-Württemberg: Stabilisierung von Quartiersstrukturen als möglicher Fördergegenstand für die soziale Wohnraumförderung, in: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (ed.): *Föderalismusreform – die neue Verantwortung der Bundesländer für die soziale Wohnraumförderung*. Berlin: domus, pp. 35–39.
- Rahm, Christian, 2008: Die Umsetzung der Föderalismusreform I am Beispiel des öffentlichen Wohnungsrechts in Bayern, in: *Jahrbuch des Föderalismus 2008*, pp. 204–215.
- Scharbach, Norbert, 2010: Föderalismusreform: SHWoFG – die neue Verantwortung für die soziale Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein, in: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (ed.): *Föderalismusreform – die neue Verantwortung der Bundesländer für die soziale Wohnraumförderung*. Berlin: domus, pp. 40–44.
- Schneider, Hans-Peter, 2013: *Der neue deutsche Bundestaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I*. Baden-Baden: Nomos.

Interviews (by email):

- Köhler, Michael, Ministry of Infrastructure and Agriculture of the Land Thuringia, employee in division 26 'Housing and housing promotion' (*Referat 'Wohnungsbau, Wohnungsbauförderung'*), 17.06.2015.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|---|
| BUND | Gesetz über die soziale Wohnraumförderung, Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen, Verordnung über die Ermittlung der zulässigen Miete für preisgebundene Wohnungen |
| BW 2007-11-29 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen |
| BY 2007-04-10 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|--|
| BY 2010-03-24 | Gesetz zur Änderung des Bayerischen Wohnungsbindungsgesetzes und des Bayerischen Wohnraumförderungsgesetzes |
| HB 2008-12-08 | Bremisches Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen |
| HE 2012-12-13 | Gesetz über die Förderung von sozialem Wohnraum in Hessen |
| HH 2008-02-19 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen |
| NI 2009-10-29 | Gesetz zur Neuordnung der Wohnraumförderung |
| NW 2009-12-08 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen, zur Steigerung der Fördermöglichkeiten der NRW.BANK und zur Änderung anderer Gesetze |
| NW 2012-01-10 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen |
| RP 2013-11-22 | Landeswohnraumförderungsgesetz |
| SH 2009-04-25 | Gesetz über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein |
| TH 2013-01-31 | Thüringer Wohnraumförderungsgesetz |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1. | 2. | 3.1 | 3.2.1 | 3.2.2 | 3.3.1 | 3.3.2 | 3.4 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | Total |
|---------------|-------|----|-----|-------|-------|-------|-------|-----|-----|-----|-----|-------|
| BUND | 0.000 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2.021 |
| BW 2007-11-29 | 1.000 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 2.167 |
| BY 2007-04-10 | 0.000 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2.146 |
| BY 2010-03-24 | 0.400 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2.546 |
| HB 2008-12-08 | 0.000 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1.688 |
| HE 2012-12-13 | 0.500 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2.333 |
| HH 2008-02-19 | 0.000 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1.958 |
| NI 2009-10-29 | 1.000 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 3.146 |
| NW 2009-12-08 | 1.000 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1.813 |
| NW 2012-01-10 | 1.000 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2.146 |
| RP 2013-11-22 | 0.600 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.038 |
| SH 2009-04-25 | 0.480 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1.536 |
| TH 2013-01-31 | 0.480 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1.424 |

Note:

1. = Income limit for benefitting from housing promotion, 2. = Definition of amount of rent, 3.1 = Controlled tenancy period of old stock, 3.2.1 = Duty to disburse compensation payments in case of release from controlled tenancy, 3.2.2 = Apportionment of compensation payments to tenants, 3.3.1 = Deadline for release from controlled tenancy in case of premature repayment of loans, 3.3.2 = Release from controlled tenancy for economic reasons, 3.4 = Transfer of controlled tenancy, 4.1 = Assignment of tenants by local government, 4.2 = Amount of potential fines against the landlord, 4.3 = Requirements for sanctioning landlords.

G.11 Index 'Imprisonment on remand'

a) The new scope of the Länder

Prior to the Federalism Reform of 2006, imprisonment on remand was part of the concurrent federal legislation on the penitentiary system (Art. 74 par. 1 no. 1 Basic Law). Similarly to the other parts of the penitentiary system (penitentiary system for adults and adolescents, cf. G.12 and G.13 of this online appendix), the competence title 'imprisonment on remand' includes the rights and duties of the remand prison-

ers during their imprisonment, such as regulations regarding outside contacts (visits, telephone calls), financial affairs (salary for labour, payment of operating costs), accommodation, and recreational time. However, imprisonment on remand laws systematically differ from laws on the penitentiary system for adults and adolescents because the imprisonment on remand serve a different objective. The purpose of imprisonment on remand is to guarantee an orderly criminal process by securely accommodating suspects. Remand prisoners are presumed innocent until the verdict and treated accordingly. Therefore, several aspects that are included in the indices on the penitentiary system for adults and adolescents do not apply to imprisonment on remand. In particular, remand prisoners are not obliged to work and are generally allowed to wear their own clothes (instead of prison uniforms for convicted prisoners). The aim of social rehabilitation does not apply to imprisonment on remand either because it only becomes clear by the verdict whether the remand prisoner is an offender and therefore needs social rehabilitation. As a consequence, unlike convicted prisoners, remand prisoners are neither obliged to cooperate and participate in activities aimed at social rehabilitation nor does the facility provide any social rehabilitation measures.

As with the penitentiary system for adults and adolescents, imprisonment on remand is strongly connected to basic rights. Therefore, any legislator (be it at the federal or Land level) is constrained by court judicature which sets standards in a significant number of aspects in the policy field (Kluth 2007: 176). Examples include the unlimited right of correspondence with people outside prison, the access to newspapers and broadcasting, and the freedom of worship. Moreover, remand prisoners have the right to spend their recreational time with other inmates and to receive health care similar to the provision by statutory health insurances funds with respective cost sharing. Yet, remand prisoners' rights are limited with regard to the surveillance of communication with outside people, special security measures, the use of force, and others. These aspects are regulated in all Land laws similarly, partially even identically.

After the transfer of the competence to the Länder by the Federalism Reform, the Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Western Pomerania, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein, and Thuringia formed a working group that drafted a common model law on the imprisonment on remand.

b) Content of the index

Societal policy with the following poles:

| LIBERTARIAN (high score) | AUTHORITARIAN (low score) |
|---|---|
| Law catered to the interests of the prisoners, granting them more rights and opportunities to develop | Law focused on security, granting prisoners fewer rights, while imposing more obligations |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|---|
| 1. General direction of penitentiary system | 1.1 Principles of penitentiary system 1.2 Separation of remand prisoners and convicted prisoners |
| 2. Labour and financial affairs | 2.1 Salary for prisoners' labour 2.2 Pocket money 2.3 Payment of operating costs |
| 3. Outside contacts | 3.1 Visits 3.2 Telephone calls 3.3 Other forms of telecommunication |
| 4. Accommodation and supply | 4.1 Right of accommodation in single room 4.2 Shopping 4.3 Recreational activities |
| 5. Security and order | 5.1 Addictive drug consumption 5.2 Use of firearms 5.3 Disciplinary measures 5.4 Proceedings upon offences and non-compliance with disciplinary measures |

1.1 Principles of penitentiary system

Principles of the penitentiary system are guidelines which the staff has to follow when dealing with remand prisoners. The Land laws enumerate the following principles (in varying numbers and combinations):

- adapting life in the remand prison to outside living conditions as closely as possible
- preventing harmful consequences of imprisonment
- recognizing suicide intentions and preventing suicides is particularly important
- fostering non-violent atmosphere, prevent attacks by other inmates
- respecting the personality and protecting the sense of honour of remand prisoners
- provision of activities inside the remand prison to allow remand prisoners to spend their time meaningfully
- taking different needs into account: gender
- taking different needs into account: age
- taking different needs into account: origin/migration background
- taking different needs into account: religion
- taking different needs into account: disability
- taking different needs into account: sexual identity
- taking different needs and conditions of life into account: no specification

These principles equal rights of the remand prisoners. The scores reflect the number of principles in the respective law:

- 0 = two principles/rights
- 1 = three principles/rights
- 2 = four principles/rights

- 3 = five principles/rights
- 4 = eight principles/rights
- 5 = ten principles/rights

1.2 Separation of remand prisoners and convicted prisoners

Conditions under which remand prisoners can be jointly accompanied with convicted prisoners without their approval:

- 0 = if required by the security or order of the remand prison, the organisation of the imprisonment in the remand prison or other important reasons (indefinitely)
- 1 = to implement a decree that secures the criminal proceedings (*'verfahrenssichernde Anordnung'*) or due to the security or order of the remand prison; furthermore as an exception if the low number of remand prisoners does not allow for a separate accommodation (indefinitely)
- 2 = to implement a decree that secures the criminal proceedings (*'verfahrenssichernde Anordnung'*) or due to the security or order of the remand prison; furthermore as an exception and only temporarily if the low number of remand prisoners does not allow for a separate accommodation
- 3 = as an exception and only temporarily if required due to the security or order of the remand prison or for other urgent reasons regarding the organisation of the imprisonment in the remand prison
- 4 = if a remand prisoner is in need of help or a threat to his/her life or health exists, or only temporarily if required for compelling reasons regarding the organisation of the imprisonment in the remand prison
- 5 = if required by the physical or mental condition of the remand prisoner
- 6 = not allowed in any case

2.1 Salary for prisoners' labour

The reference value is the so-called *Eckvergütung*, which equals a specific proportion of the mean income of all people insured in the statutory pension insurance fund in the last year.

- 0 = 5 per cent of a pre-defined reference value (*'Eckvergütung'*)
- 1 = 9 per cent of a pre-defined reference value (*'Eckvergütung'*)

2.2 Pocket money

If prisoners cannot work (through no fault of their own) or cannot be given an adequate job – and are in need (i.e. they do not receive other forms of income) –, they are allocated pocket money

- 0 = no pocket money is given
- 1 = pocket money is given as a loan that has to be paid back
- 2 = pocket money can be granted without repayment
- 3 = pocket money is granted without repayment

2.3 Payment of operating costs

The prisoner may have to cover operating costs for usage that exceeds the basic provision, e.g. for electronic devices such as stereo systems or game consoles.

- 0 = prisoners may have to cover their full operating costs
- 1 = no payment of operating costs

3.1 Visits

- 0 = at least one hour per month
- 1 = at least two hours per month; shortening to one hour per month permitted if substantial spatial, personnel-wise, or organisational reasons within the remand prison preclude the execution of the two hours per month regulation
- 2 = at least two hours per month
- 3 = at least four hours per month

3.2 Telephone calls

- 0 = remand prisoners may be allowed to make telephone calls if it does not endanger the security or order of the remand prison
- 1 = remand prisoners are allowed to make telephone calls in urgent cases unless barred by the security and order or spatial, personnel-wise, or organisational conditions of the remand prison
- 2 = remand prisoners should be allowed to make telephone calls with relatives in reasonable scope if it does not endanger the security or order of the remand prison
- 3 = remand prisoners are generally allowed to make telephone calls unless barred by the security and order or spatial, personnel-wise, or organisational conditions of the remand prison

3.3 Other forms of telecommunication

This includes email, internet and e-learning. Using these forms of telecommunication always requires the general approval of the supervisory authority.

- 0 = other forms of telecommunication prohibited (only telephone allowed)
- 1 = prison governor can allow use of other forms of telecommunication after approval by supervisory authority

4.1 Right of accommodation in single room

Remand prisoners are generally accommodated in single rooms during the resting time. Accommodation in shared rooms is only allowed as an exception under certain conditions:

- 0 = for remand prisoners that are in need of help or whose life or health is at risk, or if and so long as required by the spatial conditions of a remand prison
- 1 = for remand prisoners that are in need of help or whose life or health is at risk, or if accommodation in shared rooms appears suitable to prevent harmful consequences of imprisonment, or under other special conditions (not specified)
- 2 = for remand prisoners that are in need of help or whose life or health is at risk, or temporarily for compelling reasons
- 3 = for remand prisoners that are in need of help or whose life or health is at risk
- 4 = for remand prisoners that are in need of help or whose life or health is at risk (only if approved by the other remand prisoner that shares the room with the former), or temporarily for compelling reasons
- 5 = for remand prisoners that are in need of help or whose life or health is at risk (only if approved by the other remand prisoner that shares the room with the former)

4.2 Shopping

- 0 = only products offered by remand prison; cap of shopping expenditures (thirty-fold daily rate of the so-called *Eckvergütung* (cf. subdimension 2.1) per month)
- 1 = only products offered by remand prison; no cap of shopping expenditures
- 2 = additionally mail order trade should be allowed (larger selection of products) in justified exceptional cases; cap of shopping expenditures (twenty-fold daily rate of the so-called *Eckvergütung* per month)
- 3 = additionally mail order trade can be allowed (larger selection of products); no cap of shopping expenditures
- 4 = additionally mail order trade should be allowed (larger selection of products); no cap of shopping expenditures

4.3 Recreational activities

The laws regulate how many different types of recreational activities have to be provided to remand prisoners. They include sports, library, further education, cultural events, and opportunities to engage creatively. The scores are sorted by the number of offers:

- 0 = one type of recreational activity mandated by law
- 1 = two types of recreational activities
- 2 = three types of recreational activities
- 3 = four types of recreational activities

5.1 Addictive drug consumption

First, it is assessed whether the costs of a drug test can be imposed on the prisoner ex post if the test proves consumption of drugs. Second, we code whether reluctance to participate in a drug test is automatically considered a confession of drug consumption, which may result in disciplinary measures.

- 0 = costs can be imposed on the prisoners if tests shows consumption, reluctance to participate is automatically considered a confession of drug consumption
- 1 = costs can be imposed on the prisoners if tests shows consumption, however, reluctance to participate is not automatically considered a confession of drug consumption
- 2 = costs must not be imposed on the prisoners if tests shows consumption, yet reluctance to participate is automatically considered a confession of drug consumption
- 3 = costs must not be imposed on the prisoners if tests shows consumption, reluctance to participate is not automatically considered a confession of drug consumption

5.2 Use of firearms

- 0 = use of firearms permitted if weapon or dangerous tool is not put down when called upon to do so, in case of mutiny, prevention of prison break or to recapture escaped remand prisoners
- 1 = use of firearms permitted if weapon or dangerous tool is not put down when called upon to do so, in case of ongoing attack against the life and limb, mutiny, prevention of prison break or to recapture escaped remand prisoners
- 2 = general prohibition to use firearms against remand prisoners

5.3 Disciplinary measures

The following disciplinary measures were identified in Land laws (each Land law mandates which of them can be imposed in the respective Land):

- reprimand (*Verweis*)
- restriction or revocation of radio
- restriction or revocation of TV
- restriction or revocation of items for recreational activities
- restriction or revocation of reading material
- restriction or revocation of spending time with other inmates
- restriction or revocation of extended lighting of remand prison cell
- restriction or revocation of amenities/benefits
- revocation of stay in the open air
- revocation of labour (leading to the discontinuation of salary)
- expulsion from school, vocational training, further training, or advanced vocational training
- restriction of shopping or of the amount of money dispensable for shopping (*Hausgeld*)
- restriction of visits and communication with outside people
- reduction of labour salary
- detention in a separate room (*Arrest*)

The scores indicate the number of feasible disciplinary measures enumerated in a law:

- 0 = twelve disciplinary measures
- 1 = eleven disciplinary measures
- 2 = ten disciplinary measures
- 3 = nine disciplinary measures
- 4 = seven disciplinary measures

5.4 Proceedings upon offences and non-compliance with disciplinary measures

- 0 = law does not state that remand prisoners can avoid disciplinary measures by means of consensual dispute resolution
- 1 = law explicitly states that remand prisoners can avoid disciplinary measures by means of consensual dispute resolution

References:

- Brune, Ulrike/Müller, Simon, 2009: Wohin geht der Untersuchungshaftvollzug? Ein Vergleich der (beabsichtigten) landesrechtlichen Regelungen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 5, pp. 143ff.
- Höflich, Peter/Schriever, Wolfgang/Bartmeier, André, 2014: Grundriss Vollzugsrecht. Das Recht des Strafvollzugs, der Untersuchungshaft und des Jugendvollzugs. 4th ed., Berlin/Heidelberg: Springer.
- Kluth, Winfried (ed.), 2007: Föderalismusreformgesetz: Einführung und Kommentierung. Baden-Baden: Nomos.
- Köhne, Michael, 2013: Das Bayerische Untersuchungshaftvollzugsgesetz – ein Nachzügler, in: Juristische Rundschau, 1, pp. 20–22.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|---|
| BUND | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung |
| BB 2009-07-08 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft im Land Brandenburg |
| BB 2013-04-24 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Untersuchungshaft im Land Brandenburg |
| BE 2009-12-03 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft in Berlin |
| BW 2009-11-10 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Justizvollzug / Gesetz über den Justizvollzug in Baden-Württemberg |
| BY 2011-12-20 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft |
| HB 2010-03-02 | Bremisches Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft |
| HE 2010-07-06 | Hessisches Untersuchungshaftvollzugsgesetz |
| HH 2009-12-15 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft |
| HH 2013-05-21 | Gesetz über den Vollzug der Sicherungsverwahrung und zur Änderung weiterer Gesetze |
| MV 2009-12-17 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft in Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2007-12-14 | Gesetzes zur Neuregelung des Justizvollzuges in Niedersachsen |
| NW 2009-10-27 | Gesetz zur Regelung des Vollzugs der Untersuchungshaft in Nordrhein-Westfalen |
| RP 2009-09-15 | Landesuntersuchungshaftvollzugsgesetz |
| RP 2013-05-08 | Landesgesetz zur Weiterentwicklung von Justizvollzug, Sicherungsverwahrung und Datenschutz |
| SH 2011-12-16 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft in Schleswig-Holstein - Untersuchungshaftvollzugsgesetz |
| SL 2009-07-01 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft im Saarland |
| SL 2013-04-24 | Gesetz Nr. 1804 zur Neuregelung des Vollzuges der Freiheitsstrafe im Saarland |
| SN 2010-12-14 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft im Freistaat Sachsen sowie zur Änderung weiterer Gesetze |
| SN 2013-05-16 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und des Strafarrests im Freistaat Sachsen sowie zur Änderung weiterer Gesetze |
| ST 2010-03-22 | Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft in Sachsen-Anhalt) |
| TH 2009-07-08 | Thüringer Untersuchungshaftvollzugsgesetz |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1.1 | 1.2 | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | 5.4 | Total |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| BUND | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1.061 |
| BB 2009-07-08 | 2 | 1 | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.731 |
| BB 2013-04-24 | 5 | 1 | 1 | 3 | 0 | 3 | 0 | 1 | 4 | 1 | 3 | 0 | 2 | 4 | 0 | 3.100 |
| BE 2009-12-03 | 2 | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2.425 |
| BW 2009-11-10 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 3 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1.192 |
| BY 2011-12-20 | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 0 | 2 | 0 | 1.797 |
| HB 2010-03-02 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2.192 |
| HE 2010-07-06 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 3 | 0 | 1.657 |
| HH 2009-12-15 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 0 | 5 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 2.293 |
| HH 2013-05-21 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 5 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 2.626 |
| MV 2009-12-17 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.881 |
| NI 2007-12-14 | 0 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 1.446 |
| NW 2009-10-27 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 3 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 3 | 0 | 1.621 |
| RP 2009-09-15 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.992 |
| RP 2013-05-08 | 4 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 1 | 4 | 4 | 3 | 0 | 2 | 3 | 1 | 3.326 |
| SH 2011-12-16 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.519 |
| SL 2009-07-01 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.992 |
| SL 2013-04-24 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 1 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 2.325 |
| SN 2010-12-14 | 1 | 6 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 | 0 | 2.719 |
| SN 2013-05-16 | 1 | 6 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 3 | 2 | 0 | 2 | 4 | 1 | 2.844 |
| ST 2010-03-22 | 3 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2.129 |
| TH 2009-07-08 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 2 | 0 | 0 | 4 | 4 | 1 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1.992 |

Note:
1.1 = Principles of penitentiary system, 1.2 = Separation of remand prisoners and convicted prisoners, 2.1 = Salary for prisoners' labour, 2.2 = Pocket money, 2.3 = Payment of operating costs, 3.1 = Visits, 3.2 = Telephone calls, 3.3 = Other forms of telecommunication, 4.1 = Right of accommodation in single room, 4.2 = Shopping, 4.3 = Recreational activities, 5.1 = Addictive drug consumption, 5.2 = Use of firearms, 5.3 = Disciplinary measures, 5.4 = Proceedings upon offences and non-compliance with disciplinary measures.

G.12 Index ‘Penitentiary system / Adolescents’

a) The new scope of the Länder

The penitentiary system of adolescents belonged to the concurrent federal legislation prior to the Federalism Reform according to Art. 74 par. 1 no. 1 Basic Law. However, there was no separate federal law specifically regulating the penitentiary system of adolescents. Instead, the federal law on the penitentiary system in general included special provisions for adolescent prisoners. Moreover, below the level of laws, the federal ‘Uniform Administrative Provisions for the Penitentiary System of Adolescents’ were issued (*‘Bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften für den Jugendstrafvollzug’*). This ‘lawless’ situation was ruled unconstitutional by the Federal Constitutional Court shortly prior to the entry into force of the Federalism Reform (2 BvR 1673/04 and 2 BvR 2402/04, 31.05.2006). The Court demanded a separate law, catered to the specific requirements of adolescent prisoners. Therefore, all Länder were obliged after the reform to pass separate laws on the penitentiary system of adolescents. Yet, the court decision did not limit the freedom of legal arrangement of the Länder as it did not issue any substantial stipulations. The Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Bremen, Mecklenburg-Western Pomerania, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein, and Thuringia coordinated their law making and drafted a common model law on the penitentiary system of adolescents.

This competence includes defining the rights and duties of adolescent prisoners during the execution of the sentence, such as the general direction of the penitentiary system (aims and principles for dealing with adolescent prisoners), defining outside contacts (e.g. visits, telephone calls), and accommodation (cell, catering, recreational time). As with the penitentiary system for adults, the penitentiary system of adolescents is strongly connected to basic rights. Therefore, any legislator (be it at the federal or Land level) is constrained by court judicature which sets standards in a significant number of aspects in the policy field (Kluth 2007: 176). Examples include the unlimited right of correspondence with people outside prison, the access to newspapers and broadcasting, and the freedom of worship. Moreover, prisoners have the right to spend their recreational time with other inmates and to receive health care similar to the provision by statutory health insurances funds with respective cost sharing. Yet, prisoners’ rights are limited with regard to the surveillance of communication with outside people, special security measures, the use of force, and others. These aspects are regulated in all Land laws similarly, partially even identically. Contrary to the penitentiary system of adults, the following aspects are also regulated identically in all Land laws (although not mandated by court decisions) and are thus excluded from the index: no Land law requires adolescent prisoners to work. Instead, each Land law mandates that adolescent prisoners participate in either education, training, labour, work therapy, or the like. Adolescent prisoners can be accommodated in shared flats according to all Land laws. Finally, the granting of long-term leave to adolescent prisoners is not contingent on specified quantifiable characteristics throughout all Land laws.

b) Content of the index

Societal policy with the following poles:

| LIBERTARIAN (high score) | AUTHORITARIAN (low score) |
|---|---|
| Law catered to the interests of the adolescent prisoners, granting them more rights and opportunities to develop and reintegrate into society | Law focused on security of the public and punishment, granting adolescent prisoners fewer rights, while imposing more obligations |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|---|
| 1. General direction of penitentiary system | 1.1 Aims of penitentiary system 1.2 Principles of penitentiary system 1.3 Duty of adolescent prisoners to cooperate and participate 1.4 Separation of adolescent and adult prisoners |
| 2. Labour and financial affairs | 2.1 Leave of absence 2.2 Pocket money 2.3 Contribution towards detention costs 2.4 Payment of operating costs |
| 3. Outside contacts and social rehabilitation measures | 3.1 Type of execution of prison sentence 3.2 Medical treatment for social rehabilitation 3.3 Visits 3.4 Long-term leave towards the end of the sentence 3.5 Telephone calls 3.6 Other forms of telecommunication |
| 4. Accommodation and supply | 4.1 Right of accommodation in single room 4.2 Shopping 4.3 Recreational activities 4.4 Sports 4.5 Stay in the open air 4.6 Clothing |
| 5. Security and order | 5.1 Addictive drug consumption 5.2 Use of firearms 5.3 Disciplinary measures |

1.1 Aims of penitentiary system

Penitentiary systems can be organised according to two aims: social rehabilitation and security of the public. The last one follows the 'traditional' conception of penitentiary systems. It emphasises the punishment for the wrong committed and the protection of the general public from further crime by separating the offenders from society in prisons. The 'modern' conception of the penitentiary system underscores resocialisation. That means that the development of the adolescent prisoners should be supported during their time in prison in order to allow them to reintegrate into society after release.

- 0 = protection of the public is at least equally important as social rehabilitation
- 1 = social rehabilitation is defined as a more important aim than the protection of the public
- 2 = only social rehabilitation is defined as aim

1.2 Principles of penitentiary system

Principles of the penitentiary system are guidelines which the staff has to follow when dealing with adolescent prisoners. The Land laws enumerate the following principles (in varying numbers and combinations):

- adapting life in prison to outside living conditions as closely as possible
- preventing harmful consequences of imprisonment
- focussing the execution of the sentence on reintegrating adolescent prisoners in a life in freedom
- empowering to an independent life management while respecting the rights of others
- engaging of adolescent prisoners with their committed crimes
- strengthening the connection of adolescent prisoners to social and outside life
- respecting the personality of the adolescent prisoner
- maintaining and support the self-reliance of adolescent prisoners
- fostering non-violent atmosphere, prevent attacks by other inmates
- learning with and from peers and taking responsibility for matters of common interest
- willingness, participation, and progress of adolescent prisoners should be recognised and rewarded in performance-based activities, recreational activities, opportunities for (outside) contacts, leave (*'Vollzugsöffnung'*), etc.
- taking different needs into account: gender
- taking different needs into account: age
- taking different needs into account: origin/migration background
- taking different needs into account: religion
- taking different needs into account: disability
- taking different needs into account: sexual identity
- taking different needs into account: level of development and educational needs

These principles equal rights of the adolescent prisoners. The scores reflect the number of principles in the respective law:

- 0 = three principles/rights
- 1 = four principles/rights
- 2 = five principles/rights
- 3 = seven principles/rights
- 4 = eight principles/rights
- 5 = fourteen principles/rights
- 6 = sixteen principles/rights

1.3 Duty of adolescent prisoners to cooperate and participate

- 0 = adolescent prisoner is obliged to cooperate and participate in activities in order to fulfil the aim of the execution of the sentence
- 1 = no duty to cooperate or participate in such activities

1.4 Separation of adolescent and adult prisoners

- 0 = joint accommodation of adolescent and adult prisoners is allowed for urgent reasons regarding the organisation of the prison
- 1 = joint accommodation of adolescent and adult prisoners is allowed if the low number of prisoners does not allow for a separate accommodation and the joint accommodation does not endanger the aim of the penitentiary system
- 2 = joint accommodation of adolescent and adult prisoners is prohibited

2.1 Leave of absence

- 0 = at most twenty holidays per year
- 1 = at most twenty-one holidays per year
- 2 = at most twenty-four holidays per year
- 3 = at most twenty-six holidays per year
- 4 = at most twenty-eight holidays per year
- 5 = at most thirty holidays per year
- 6 = at most thirty-six holidays per year

2.2 Pocket money

- 0 = no minimum amount defined, vague term of 'appropriate sum'
- 1 = fixed, 14 per cent of a pre-defined reference value (*'Eckvergütung'*), which equals a specific proportion of the mean income of all people insured in the statutory pension insurance fund in the last year

2.3 Contribution towards detention costs

- 0 = under certain circumstances adolescent prisoners may have to contribute towards detention costs
- 1 = adolescent prisoners do not contribute towards detention costs

2.4 Payment of operating costs

The adolescent prisoner may have to cover operating costs for usage that exceeds the basic provision, e.g. for electronic devices such as stereo systems or game consoles.

- 0 = adolescent prisoners may have to partially pay the operating costs beyond the basic provision
- 1 = no payment of operating costs

3.1 Type of execution of prison sentence

The 'open prison' model differs from the 'closed prison' model as the former has no or only reduced precautions against prison breaks. 'Open prison' means that the adolescent prisoners can move freely inside the prison, while in 'closed prisons' the private rooms of the adolescent prisoners are usually locked and only opened for certain periods. Furthermore, 'open prisons' allow working outside the prison and different forms of leave.

- 0 = 'closed prison' is regular form of execution of prison sentence
- 1 = both types of execution of prison sentence are equal
- 2 = 'open prison' is regular form of execution of prison sentence

3.2 Medical treatment for social rehabilitation

Medical treatment for social rehabilitation mostly refers to operations, e.g. to eliminate defacing malformations or to remove tattoos on visible parts of the body

- 0 = no medical treatment for social rehabilitation
- 1 = medical treatment for social rehabilitation available, fully paid by adolescent prisoner
- 2 = medical treatment for social rehabilitation available, partially paid by adolescent prisoner

3.3 Visits

- 0 = at least one hour per month
- 1 = at least four hours per month
- 2 = at least six hours per month

3.4 Long-term leave towards the end of the sentence

Long-term leave at the end of the sentence aims at supporting the upcoming transition to a 'normal', crime free life in society. The values of the indicators reflect the maximum length of long-term leave.

- 0 = up to one week
- 1 = up to two weeks
- 2 = up to one month
- 3 = up to four months
- 4 = up to six months

3.5 Telephone calls

- 0 = can be allowed in urgent cases
- 1 = can generally be allowed (i.e. also in non-urgent cases)
- 2 = should be allowed in urgent cases

3.6 Other forms of telecommunication

This includes email, internet, and e-learning. Using these forms of telecommunication always requires the general approval of the supervisory authority.

- 0 = other forms of telecommunication prohibited (only telephone allowed)
- 1 = prison governor can allow use of other forms of telecommunication after approval by supervisory authority

4.1 Right of accommodation in single room

- 0 = accommodation in shared rooms (without approval of adolescent prisoner) allowed indefinitely if required by the spatial conditions of the prison or for promotional and educational reasons
- 1 = general right to live in single room; indefinite accommodation in shared rooms (without approval of adolescent prisoner) allowed only if adolescent prisoner is in need of help or a threat to his/her life or health exists

4.2 Shopping

- 0 = only products offered by prison
- 1 = additionally mail order trade can be allowed (larger selection of products) in justified exceptional cases
- 2 = additionally mail order trade can generally be allowed (larger selection of products)
- 3 = additionally mail order trade should be allowed (larger selection of products)

4.3 Recreational activities

The laws regulate how many different types of recreational activities have to be provided to the adolescent prisoners. They include sports, (media) library, further education, cultural events, and opportunities to engage creatively. The scores are sorted by the number of offers:

- 0 = one type of recreational activity mandated by law
- 1 = two types of recreational activities
- 2 = three types of recreational activities
- 3 = four types of recreational activities
- 4 = five types of recreational activities

4.4 Sports

- 0 = no minimum time guaranteed for sports
- 1 = at least two hours per week for sports
- 2 = at least three hours per week for sports
- 3 = at least four hours per week for sports

4.5 Stay in the open air

- 0 = at least one hour per week stay in the open air
- 1 = at least one hour per week stay in the open air, two hours on work-free days

4.6 Clothing

- 0 = law mandates wearing prison uniform in general, prison governor can allow wearing personal clothes in some circumstances
- 1 = not regulated by the law, prison governor can freely decide
- 2 = law mandates wearing personal clothes, prison governor decides which adolescent prisoners in which prison areas have to wear prison uniform

5.1 Addictive drug consumption

First, it is assessed whether the costs of a drug test can be imposed on the adolescent prisoner ex post if the test proves consumption of drugs. Second, we code whether reluctance to participate in a drug test is automatically considered a confession of drug consumption, which may result in disciplinary measures.

- 0 = costs can be imposed on the adolescent prisoners if tests shows consumption, reluctance to participate is automatically considered a confession of drug consumption
- 1 = costs can be imposed on the adolescent prisoners if tests shows consumption, however, reluctance to participate is not automatically considered a confession of drug consumption
- 2 = costs must not be imposed on the adolescent prisoners if tests shows consumption, yet reluctance to participate is automatically considered a confession of drug consumption
- 3 = costs must not be imposed on the adolescent prisoners if tests shows consumption, reluctance to participate is not automatically considered a confession of drug consumption

5.2 Use of firearms

- 0 = use of firearms permitted if weapon or dangerous tool is not put down when called upon to do so, in case of mutiny, prevention of prison break or to recapture escaped remand prisoners
- 1 = use of firearms permitted if weapon or dangerous tool is not put down when called upon to do so, and in case of mutiny
- 2 = use of firearms permitted only in case of attack against the life and limb
- 3 = general prohibition to use firearms against adolescent prisoners

5.3 Disciplinary measures

The following disciplinary measures were identified in Land laws (each Land law mandates which of them can be imposed in the respective Land):

- reprimand (*'Verweis'*)
- restriction or revocation of radio
- restriction or revocation of TV
- restriction or revocation of items for recreational activities
- restriction or revocation of reading material
- restriction or revocation of spending time with other inmates
- restriction of shopping or of the amount of money dispensable for shopping (*'Hausgeld'*)
- reduction of labour salary
- revocation of labour (leading to the discontinuation of salary)
- restriction of visits and communication with outside people
- restriction or revocation of leave
- revocation of a reward or recognition
- detention in a separate room (*'Arrest'*)

The scores indicate the number of feasible disciplinary measures enumerated in a law:

- 0 = ten disciplinary measures
- 1 = eight disciplinary measures
- 2 = seven disciplinary measures
- 3 = six disciplinary measures
- 4 = five disciplinary measures
- 5 = four disciplinary measures

References:

Dünkel, Frieder/Geng, Bernd/Morgenstern, Christine, 2010: Rechtstatsächliche Analysen, aktuelle Entwicklungen und Problemlagen des Strafvollzugs in Deutschland, <https://www.bpb.de/system/files/pdf/5P6XI7.pdf> (last accessed 10.08.2011).

Eisenberg, Ulrich, 2008: Jugendstrafvollzugsgesetze der Bundesländer – eine Übersicht, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, pp. 250–262.

- Haupt, Wolfgang, 2010 Die Strafvollzugsgesetze der Länder – Eine erste Bewertung. Stellungnahme des Arbeitskreises kritischer Strafvollzug e.V., Münster.
- Höflich, Peter/Schriever, Wolfgang/Bartmeier, André, 2014: Grundriss Vollzugsrecht. Das Recht des Strafvollzugs, der Untersuchungshaft und des Jugendvollzugs. 4th ed., Berlin/Heidelberg: Springer.
- Kluth, Winfried (ed.), 2007: Föderalismusreformgesetz: Einführung und Kommentierung. Baden-Baden: Nomos.
- Köhne, Michael, 2009: 3 Landesstrafvollzugsgesetze – Beiträge zum „Wettbewerb der Schäbigkeit“?, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, pp. 130–133.
- Ostendorf, Heribert, 2008: Jugendstrafvollzugsgesetze: Neue Gesetze – neue Perspektiven?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1, pp. 14–18.
- Pock, Martin, 2009: Die Auswirkungen der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Walkenhorst, Philipp, 2010: Jugendstrafvollzug, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 7, pp. 22–28.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|---|
| BUND | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung |
| BB 2007-12-18 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe im Land Brandenburg |
| BB 2013-04-24 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Untersuchungshaft im Land Brandenburg |
| BE 2007-12-15 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Berlin |
| BW 2007-07-03 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Baden-Württemberg |
| BW 2009-11-10 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Justizvollzug |
| BY 2007-12-10 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung |
| HB 2007-03-27 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe im Land Bremen |
| HE 2007-11-19 | Hessisches Jugendstrafvollzugsgesetz |
| HE 2010-06-28 | Gesetz zur Schaffung und Änderung hessischer Vollzugsgesetze |
| HE 2013-03-05 | Zweites Gesetz zur Schaffung und Änderung hessischer Vollzugsgesetze |
| HH 2007-12-14 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung |
| HH 2009-07-14 | Gesetz zur Überarbeitung des Hamburgischen Strafvollzugsrechts und zum Erlass eines Hamburgischen Jugendstrafvollzugsgesetzes |
| HH 2013-05-21 | Gesetz über den Vollzug der Sicherungsverwahrung und zur Änderung weiterer Gesetze |
| MV 2007-12-14 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe |
| NI 2007-12-14 | Gesetzes zur Neuregelung des Justizvollzuges in Niedersachsen |
| NW 2007-11-20 | Gesetz zur Regelung des Jugendstrafvollzuges in Nordrhein-Westfalen |
| RP 2007-12-03 | Landesjugendstrafvollzugsgesetz |
| RP 2013-05-08 | Landesgesetz zur Weiterentwicklung von Justizvollzug, Sicherungsverwahrung und Datenschutz |
| SH 2007-12-19 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Schleswig-Holstein |
| SL 2007-10-30 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe |
| SL 2013-04-24 | Gesetz Nr. 1804 zur Neuregelung des Vollzuges der Freiheitsstrafe im Saarland |
| SN 2007-12-12 | Sächsisches Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe |
| SN 2013-05-16 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und des Strafarrests im Freistaat Sachsen sowie zur Änderung weiterer Gesetze |
| ST 2007-12-07 | Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in Sachsen-Anhalt |
| TH 2007-12-20 | Thüringer Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 1.4 | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 2.4 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 3.5 | 3.6 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | 4.4 | 4.5 | 4.6 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | Total |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| BUND | 2 | 0 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 1.958 |
| BB 2007-12-18 | 1 | 4 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.033 |
| BB 2013-04-24 | 1 | 6 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 0 | 3 | 4 | 2.808 |
| BE 2007-12-15 | 1 | 4 | 0 | 1 | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 2.992 |
| BW 2007-07-03 | 0 | 4 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 1 | 2.233 |
| BW 2009-11-10 | 0 | 4 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 1 | 2.067 |
| BY 2007-12-10 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1.219 |
| HB 2007-03-27 | 1 | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 3 | 3 | 2.533 |
| HE 2007-11-19 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2.275 |
| HE 2010-06-28 | 1 | 3 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2.067 |
| HE 2013-03-05 | 1 | 3 | 0 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2.108 |
| HH 2007-12-14 | 0 | 1 | 0 | 2 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1.706 |
| HH 2009-07-14 | 1 | 4 | 0 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2.478 |
| HH 2013-05-21 | 1 | 4 | 0 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2.644 |
| MV 2007-12-14 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 2.436 |
| NI 2007-12-14 | 1 | 2 | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 1 | 4 | 2 | 1 | 1 | 0 | 3 | 2 | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 2.122 |
| NW 2007-11-20 | 1 | 3 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.075 |
| RP 2007-12-03 | 1 | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 2.408 |
| RP 2013-05-08 | 1 | 5 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 2.564 |
| SH 2007-12-19 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.158 |
| SL 2007-10-30 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.158 |
| SL 2013-04-24 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.325 |
| SN 2007-12-12 | 1 | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 2 | 3 | 3 | 0 | 0 | 3 | 3 | 3 | 2.769 |
| SN 2013-05-16 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 | 3 | 0 | 1 | 0 | 3 | 5 | 2.861 |
| ST 2007-12-07 | 1 | 3 | 0 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 2 | 2.342 |
| TH 2007-12-20 | 1 | 3 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 2.033 |

Note:
1.1 = Aims of penitentiary system, 1.2 = Principles of penitentiary system, 1.3 = Duty of adolescent prisoners to cooperate and participate, 1.4 = Separation of adolescent and adult prisoners, 2.1 = Leave of absence, 2.2 = Pocket money, 2.3 = Contribution towards detention costs, 2.4 = Payment of operating costs, 3.1 = Type of execution of prison sentence, 3.2 = Medical treatment for social rehabilitation, 3.3 = Visits, 3.4 = Long-term leave towards the end of the sentence, 3.5 = Telephone calls, 3.6 = Other forms of telecommunication, 4.1 = Right of accommodation in single room, 4.2 = Shopping, 4.3 = Recreational activities, 4.4 = Sports, 4.5 = Stay in the open air, 4.6 = Clothing, 5.1 = Addictive drug consumption, 5.2 = Use of firearms, 5.3 = Disciplinary measures.

G.13 Index 'Penitentiary system / Adults'

a) The new scope of the Länder

The penitentiary system of adults belonged to the concurrent federal legislation prior to the Federalism Reform according to Art. 74 par. 1 no. 1 Basic Law. This competence includes defining the rights and duties of prisoners during the execution of the sentence, such as the general direction of the penitentiary system (aims and principles for dealing with prisoners), defining outside contacts (e.g. visits, telephone calls), and accommodation (cell, catering, recreational time). The penitentiary system of adults was comprehensively regulated for the first time in 1976 by federal law. This law laid out precise guidelines to the Länder so that the new scope of the Länder after the Federalism Reform is broad.

However, the penitentiary system of adults is strongly connected to basic rights. Therefore, any legislator (be it at the federal or Land level) is constrained by court judicature which sets standards in a significant number of aspects in the policy field (Kluth 2007: 176). Examples include the unlimited right of correspondence with people outside prison, the access to newspapers and broadcasting, and the freedom of worship. Moreover, prisoners have the right to spend their recreational time with other inmates and to receive health care similar to the provision by statutory health insurances funds with respective cost sharing. Yet, prisoners' rights are limited with regard to the surveillance of communication with outside people, special security measures, the use of force, and others. These aspects are regulated in all Land laws similarly, partially even identically.

After the transfer of the competence to the Länder by the Federalism Reform the Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Western Pomerania, Rhineland-Palatinate, Saarland, Saxony, Saxony-Anhalt, Schleswig-Holstein, and Thuringia formed a working group that drafted a common model law on the penitentiary system of adults.

b) Content of the index

Societal policy with the following poles:

| LIBERTARIAN (high score) | AUTHORITARIAN (low score) |
|--|--|
| Law catered to the interests of the prisoners, granting them more rights and opportunities to develop and reintegrate into society | Law focused on security of the public and punishment, granting prisoners fewer rights, while imposing more obligations |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|---|
| 1. General direction of penitentiary system | 1.1 Aims of penitentiary system 1.2 Principles of penitentiary system 1.3 Duty of prisoners to cooperate and participate |
| 2. Labour and financial affairs | 2.1 Labour duty 2.2 Leave of absence 2.3 Salary for prisoners' labour 2.4 Pocket money 2.5 Payment of operating costs |
| 3. Outside contacts and social rehabilitation measures | 3.1 Type of execution of prison sentence 3.2 Long-term leave during the sentence 3.3 Long-term leave towards the end of the sentence 3.4 Visits 3.5 Telephone calls 3.6 Other forms of telecommunication |
| 4. Accommodation and supply | 4.1 Right of accommodation in single room 4.2 Opportunity to accommodate prisoners in shared flats 4.3 Catering 4.4 Shopping 4.5 Recreational activities |
| 5. Security and order | 5.1 Addictive drug consumption 5.2 Disciplinary measures 5.3 Proceedings upon offences and non-compliance with disciplinary measures |

1.1 Aims of penitentiary system

Penitentiary systems can be organised according to two aims: social rehabilitation and security of the public. The last one follows the 'traditional' conception of penitentiary systems. It emphasises the punishment for the wrong committed and the protection of the general public from further crime by separating the offenders from society in prisons. The 'modern' conception of the penitentiary system underscores resocialisation. That means that the development of the prisoners should be supported during their time in prison in order to allow them to reintegrate into society after release.

- 0 = protection of the public and social rehabilitation are defined as equally important
- 1 = social rehabilitation is defined as a more important aim than the protection of the public
- 2 = only social rehabilitation is defined as aim

1.2 Principles of penitentiary system

Principles of the penitentiary system are guidelines which the staff has to follow when dealing with prisoners. The Land laws enumerate the following principles (in varying numbers and combinations):

- adapting life in prison to outside living conditions as closely as possible
- preventing harmful consequences of imprisonment
- focussing the execution of the sentence on reintegrating prisoners in a life in freedom
- engaging of prisoners with their committed crimes
- strengthening the connection of prisoners to social and outside life, with involvement of outside people
- respecting the personality of the prisoner
- maintaining and support the self-reliance of prisoners
- fostering non-violent atmosphere, prevent attacks by other inmates
- taking different needs into account: gender
- taking different needs into account: age
- taking different needs into account: origin/migration background
- taking different needs into account: religion
- taking different needs into account: disability
- taking different needs into account: sexual identity

These principles equal rights of the prisoners. The scores reflect the number of principles in the respective law:

- 0 = three principles/rights
- 1 = six principles/rights
- 2 = seven principles/rights
- 3 = nine principles/rights
- 4 = ten principles/rights
- 5 = eleven principles/rights
- 6 = twelve principles/rights

1.3 Duty of prisoners to cooperate and participate

- 0 = prisoner is obliged to cooperate and participate in activities in order to fulfil the aim of the execution of the sentence
- 1 = prisoner shall cooperate and participate in activities in order to fulfil the aim of the execution of the sentence
- 2 = no duty to cooperate or participate in such activities

2.1 Labour duty

The labour duty relates to a job (in selected cases outside the prison) or an assigned task such as working in a prison business. It can be substituted by pursuing (further) education.

- 0 = labour or (further) education duty for prisoners
- 1 = no education or labour duty for prisoners

2.2 Leave of absence

We differentiate when leave of absence can be granted for the first time (waiting period after beginning of sentence) and how many days are given.

- 0 = leave of absence after waiting period of one year + nine days
- 1 = leave of absence after waiting period of one year + twelve days
- 2 = leave of absence after waiting period of six months + ten days
- 3 = leave of absence after waiting period of six months + eleven days

2.3 Salary for prisoners' labour

The reference value is the so-called *Eckvergütung*, which equals a specific proportion of the mean income of all people insured in the statutory pension insurance fund in the last year.

- 0 = no minimum amount defined by law
- 1 = at least 60 per cent of a pre-defined reference value (*'Eckvergütung'*)
- 2 = less than 75 per cent of a pre-defined reference value (*'Eckvergütung'*) is only allowed if work performance does not meet minimum standards
- 3 = at least 75 per cent of a pre-defined reference value (*'Eckvergütung'*)

2.4 Pocket money

If prisoners cannot work (through no fault of their own) or cannot be given an adequate job – and are in need (i.e. they do not receive other forms of income) –, they are allocated pocket money

- 0 = no minimum amount defined, vague term of 'appropriate sum'
- 1 = fixed, 14 per cent of a pre-defined reference value (*'Eckvergütung'*, see indicator 2.3)

2.5 Payment of operating costs

The prisoner may have to cover operating costs for usage that exceeds the basic provision, e.g. for electronic devices such as stereo systems or game consoles.

- 0 = prisoners may have to cover their full operating costs
- 1 = 'appropriate' cost sharing
- 2 = no payment of operating costs

3.1 Type of execution of prison sentence

The 'open prison' model differs from the 'closed prison' model as the former has no or only reduced precautions against prison breaks. 'Open prison' means that the prisoners can move freely inside the prison, while in 'closed prisons' the private rooms of the prisoners are usually locked and only opened for certain periods. Furthermore, 'open prisons' allow working outside the prison and different forms of leave.

- 0 = 'closed prison' is regular form of execution of prison sentence
- 1 = the two types of execution of prison sentence are equal
- 2 = 'open prison' is regular form of execution of prison sentence

3.2 Long-term leave during the sentence

Long-term leave is one form of easing detention conditions. The prisoner can leave the prison for several days (including the nights), e.g. to visit his/her family during the weekend. These forms of easing detention conditions aim at reintegrating the prisoner into society in the long run. The values of this indicator reflect first whether a maximum number of days of leave is defined in the law and second in which period of the sentence in prison long-term leave may be granted.

- 0 = maximum number of days defined + after at least six months in prison but no earlier than eighteen months prior to release
- 1 = maximum number of days defined + after at least six months in prison but no earlier than twenty-four months prior to release
- 2 = maximum number of days defined + after at least six months in prison
- 3 = maximum number of days defined + no requirement regarding timing
- 4 = maximum number of days not defined + after at least six months in prison
- 5 = maximum number of days not defined + no requirement regarding timing

3.3 Long-term leave towards the end of the sentence

Long-term leave at the end of the sentence aims at supporting the upcoming transition to a 'normal', crime free life in society. The values of the indicator reflect the maximum length of long-term leave.

- 0 = up to seven days
- 1 = up to three months
- 2 = up to six months

3.4 Visits

Only private visits are assessed here, not visits of the attorney. Long-term visits are unsupervised visits by partners and family members over several hours.

- 0 = at least one hour per month
- 1 = at least one hour per month + long-term visits are allowed
- 2 = at least two hours per month + two additional hours for children under fourteen years + long-term visits are allowed
- 3 = at least two hours per month + two additional hours for children under eighteen years + long-term visits are allowed
- 4 = at least four hours per month + long-term visits are allowed

3.5 Telephone calls

- 0 = can be allowed in urgent cases
- 1 = can generally be allowed (i.e. also in non-urgent cases)
- 2 = should be allowed in urgent cases

3.6 Other forms of telecommunication

This includes email, internet, and e-learning. Using these forms of telecommunication always requires the general approval of the supervisory authority.

- 0 = other forms of telecommunication prohibited (only telephone allowed)
- 1 = prison governor can allow use of other forms of telecommunication after approval by supervisory authority

4.1 Right of accommodation in single room

- 0 = right to live in single room depends on availability of rooms
- 1 = unrestricted right to live in single room in 'closed prisons', however right to live in single room in 'open prisons' depends on availability of rooms
- 2 = unrestricted right to live in single room

4.2 Opportunity to accommodate prisoners in shared flats

In shared flats (*Wohngruppen*) several prisoners live together in a flat, usually with a shared bathroom and kitchen. This accommodation resembles living outside prisons so that occupants can learn good social behaviour.

- 0 = accommodation exclusively in 'usual' rooms
- 1 = law allows for shared flats to be set up

4.3 Catering

- 0 = special catering only for religious or medical reasons
- 1 = in addition: special catering of vegetarian food

4.4 Shopping

- 0 = only products offered by prison, products include only food, drink, tobacco, and cosmetics
- 1 = only products offered by prison, almost no restriction on products by law
- 2 = additionally mail order trade allowed (larger selection of products)

4.5 Recreational activities

The laws regulate how many different types of recreational activities have to be provided to the prisoners. They include sports, library, further education, cultural events, and opportunities to engage creatively. The scores are sorted by the number of offers:

- 0 = one type of recreational activity mandated by law
- 1 = two types of recreational activities
- 2 = four types of recreational activities
- 3 = five types of recreational activities

5.1 Addictive drug consumption

First, it is assessed whether the costs of a drug test can be imposed on the prisoner ex post if the test proves consumption of drugs. Second, we code whether reluctance to participate in a drug test is automatically considered a confession of drug consumption, which may result in disciplinary measures.

- 0 = costs can be imposed on the prisoners if tests shows consumption, reluctance to participate is automatically considered a confession of drug consumption
- 1 = costs can be imposed on the prisoners if tests shows consumption, however, reluctance to participate is not automatically considered a confession of drug consumption
- 2 = costs must not be imposed on the prisoners if tests shows consumption, yet reluctance to participate is automatically considered a confession of drug consumption
- 3 = costs must not be imposed on the prisoners if tests shows consumption, reluctance to participate is not automatically considered a confession of drug consumption

5.2 Disciplinary measures

The following disciplinary measures were identified in Land laws (each Land law mandates which of them can be imposed in the respective Land):

- reprimand (*'Verweis'*)
- restriction or revocation of radio
- restriction or revocation of TV
- restriction or revocation of items for recreational activities
- restriction or revocation of reading material
- restriction or revocation of spending time with other inmates
- restriction of shopping or of the amount of money dispensable for shopping (*'Hausgeld'*)
- reduction of labour salary
- revocation of labour (leading to the discontinuation of salary)
- restriction of visits and communication with outside people
- restriction or revocation of leave
- detention in a separate room (*'Arrest'*)

The scores indicate the number of feasible disciplinary measures enumerated in a law:

- 0 = ten disciplinary measures
- 1 = nine disciplinary measures
- 2 = eight disciplinary measures
- 3 = seven disciplinary measures
- 4 = six disciplinary measures

5.3 Proceedings upon offences and non-compliance with disciplinary measures

The scores indicate how much prisoners are involved in the examination and which opportunities they have to avoid disciplinary measures (e.g. by redemption).

- 0 = minimal requirements: establishing the facts and circumstances, hearing of prisoner, oral explanation of the decision by the prison governor to the prisoner, followed by written note including short justification
- 1 = requirements in addition to '0': explicit duty to inform the prisoner about the charged offences and his/her right (not) to comment, consultation of staff involved in the prisoner's therapy in case of serious offences, investigation of incriminating and exculpatory material, documentation of prisoner's statement and results of investigation, prisoner can comment on investigation results
- 2 = requirement in addition to '0' and '1': prisoner can avoid disciplinary measures by means of consensual dispute resolution in appropriate cases

References:

- Dünkel, Frieder/Geng, Bernd/Morgenstern, Christine, 2010: Rechtstatsächliche Analysen, aktuelle Entwicklungen und Problemlagen des Strafvollzugs in Deutschland, <https://www.bpb.de/system/files/pdf/5P6XI7.pdf> (last accessed 10.08.2011).
- Fruhner, Frank-Michael, 2008: Strafvollzug im Umbruch. Stand und Perspektiven der Reformgesetzgebung zum Strafvollzug, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 357–359.
- Haupt, Wolfgang, 2010: Die Strafvollzugsgesetze der Länder – Eine erste Bewertung der bislang in Kraft getretenen Neuregelungen, Stellungnahme des Arbeitskreises kritischer Strafvollzug e.V., Münster, <https://www.aks-ev.net> (last accessed 10.08.2011).
- Höflich, Peter/Schriever, Wolfgang/Bartmeier, André, 2014: Grundriss Vollzugsrecht. Das Recht des Strafvollzugs, der Untersuchungshaft und des Jugendvollzugs. 4th ed., Berlin/Heidelberg: Springer.
- Kinzig, Jörg/Steinhilber, Benjamin, 2008: Der Strafvollzug in der Hand der Bundesländer: Entwicklung und erste Auswirkungen einer (mutmaßlich missglückten) Reform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (ed.): Jahrbuch des Föderalismus, Baden-Baden: Nomos, pp. 188–203.
- Kluth, Winfried (ed.), 2007: Föderalismusreformgesetz: Einführung und Kommentierung. Baden-Baden: Nomos.
- Köhne, Michael, 2009: 3 Landesstrafvollzugsgesetze – Beiträge zum „Wettbewerb der Schäbigkeit“?, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht, 3, pp. 130–133.
- Kreuzer, Arthur, 2006: 30 Jahr Strafvollzugsgesetz – Wie steht es um den Strafvollzug? In: Zeitschrift für Strafvollzug, 3, pp. 136–144.
- Laubenthal, Klaus, 2015: Strafvollzug, 7th ed., Heidelberg u.a.: Springer.
- Pock, Martin, 2009: Die Auswirkungen der Föderalismusreform I. Magisterarbeit an der Friedrich-Schiller-Universität Jena (not published).
- 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, 25: 2, pp. 193–209.
- Ullmann, Mareike E., 2012: Länderstrafvollzugsgesetze im Vergleich. Eine Analyse auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Strafrecht in Forschung und Praxis, Band 229, Hamburg: Verlag Dr. Kovac.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|---|
| BUND | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung |
| BB 2013-04-24 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Untersuchungshaft im Land Brandenburg |
| BW 2009-11-10 | Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Justizvollzug / Gesetz über den Justizvollzug in Baden-Württemberg |
| BY 2007-12-10 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung |
| HE 2010-06-28 | Gesetz zur Schaffung und Änderung hessischer Vollzugsgesetze |
| HH 2007-12-14 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe, der Jugendstrafe und der Sicherungsverwahrung |
| HH 2009-07-14 | Gesetz zur Überarbeitung des Hamburgischen Strafvollzugsrechts und zum Erlass eines Hamburgischen Jugendstrafvollzugsgesetzes |
| MV 2013-05-07 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe in Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2007-12-14 | Gesetzes zur Neuregelung des Justizvollzuges in Niedersachsen |
| RP 2013-05-08 | Landesgesetz zur Weiterentwicklung von Justizvollzug, Sicherungsverwahrung und Datenschutz |
| SL 2013-04-24 | Gesetz zur Neuregelung des Vollzuges der Freiheitsstrafe im Saarland |
| SN 2013-05-16 | Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und des Strafarrests im Freistaat Sachsen sowie zur Änderung weiterer Gesetze |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 2.4 | 2.5 | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 3.4 | 3.5 | 3.6 | 4.1 | 4.2 | 4.3 | 4.4 | 4.5 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | Total |
|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| BUND | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 | 3 | 1 | 0 | 1.867 |
| BB 2013-04-24 | 1 | 5 | 2 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 5 | 2 | 4 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 0 | 4 | 2 | 3.944 |
| BW 2009-11-10 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1.761 |
| BY 2007-12-10 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 0 | 1 | 0.944 |
| HE 2010-06-28 | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1.800 |
| HH 2007-12-14 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1.419 |
| HH 2009-07-14 | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 1 | 2 | 1 | 2.008 |
| MV 2013-05-07 | 1 | 3 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 3.128 |
| NI 2007-12-14 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 1.467 |
| RP 2013-05-08 | 1 | 5 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 3 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | 2 | 3.436 |
| SL 2013-04-24 | 1 | 4 | 2 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 0 | 4 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 2 | 2 | 3.181 |
| SN 2013-05-16 | 1 | 6 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 | 2 | 4 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 | 2 | 3.550 |

Note:
1.1 = Aims of penitentiary system, 1.2 = Principles of penitentiary system, 1.3 = Duty of prisoners to cooperate and participate, 2.1 = Labour duty, 2.2 = Leave of absence, 2.3 = Salary for prisoners' labour, 2.4 = Pocket money, 2.5 = Payment of operating costs, 3.1 = Type of execution of prison sentence, 3.2 = Long-term leave during the sentence, 3.3 = Long-term leave towards the end of the sentence, 3.4 = Visits, 3.5 = Telephone calls, 3.6 = Other forms of telecommunication, 4.1 = Right of accommodation in single room, 4.2 = Opportunity to accommodate prisoners in shared flats, 4.3 = Catering, 4.4 = Shopping, 4.5 = Recreational activities, 5.1 = Addictive drug consumption, 5.2 = Disciplinary measures, 5.3 = Proceedings upon offences and non-compliance with disciplinary measures.

G.14 Index ‘Protection of non-smokers’

a) The new scope of the Länder

The partial competence ‘Protection of non-smokers’ belongs to the competence title ‘gastronomy’, which was enumerated as a concurrent federal legislative power in Art. 74 par. 1 no. 11 Basic Law prior to 2006. It refers exclusively to non-smoking in gastronomy facilities⁸. The regulations define under which conditions smoking is prohibited in gastronomy facilities to protect guests and employees from second-hand smoking. While the general gastronomy law is a typical economic policy (as laid out in chapter G.8 of this online appendix), the protection of non-smokers in gastronomy facilities is first and foremost a societal policy that faces the trade-off between the basic rights of the smoker’s free development of his personality (Art. 2 par. 1 Basic Law) and the non-smoker’s life and physical integrity (Art. 2 par. 2 Basic Law). The Länder regulated the general gastronomy law and the protection of non-smokers in gastronomy facilities always in two separate laws. Thus, we developed two separate indices as well (cf. G.8 and G.14 of this online appendix).

The federal parliament has not passed a law on the protection of non-smokers in gastronomy facilities until the Federalism Reform of 2006. An amendment to the Workplace Ordinance (*Arbeitsstättenverordnung*) of 2001 has defined the general right to have a smoke free workplace for the first time (a right but not a general smoking ban). However, gastronomy facilities were explicitly exempted from this regulation (as they were considered ‘workplaces open to the public’), although the usually high tobacco smoke pollution in gastronomy facilities constitutes a particular strong health risk.

After all sixteen Länder had passed smoking bans in gastronomy facilities, the Federal Constitutional Court issued a judgment on the laws of Berlin and Baden-Wuerttemberg in July 2008 (BVerfG, 1 BvR 3262/07, 1 BvR 402/08, 1 BvR 906/08). The most contentious issue was the approach towards single room gastronomy facilities⁹. The claimants assessed a violation of the precept of equality because for them as operators of single rooms gastronomy facilities a moderate smoking ban (set-up of smoking rooms is permitted) acts as a full smoking ban as they lack a second room that can be designated as a smoking room. This leads to an exodus of smokers and thus high sales losses, according to the claimants. In the reasons of the judgment, the court first pointed to the health risk resulting from exposure to second-hand smoking, which in principle allows for an interference with the freedom of profession and justifies even a full smoking ban without exceptions. If the legislator opts for a moderate smoking ban with exceptions, however, these exceptions have to be distributed equally to prevent putting an overproportional economic burden on a specific group of gastronomy facility operators. The laws, which were subject to the court decision, affect especially single room gastronomy facilities whose guests are typically regular customers among them a high share of smokers. Here, the court continued, the strong economic burden is not proportionate to the advantages for the public from a smoking ban. To avoid existential disadvantages, the court mandated the following transitional regulation: The operator of a single room gastronomy facility can allow smoking if the facility does not exceed 75 sq. m, access is limited to adults and cooked/prepared food (*zubereitete Speisen*) is not offered. All Länder except for Bavaria had to amend their laws after the judgment, which still allowed for a large variety of regulations within its bounds. A full smoking ban (as in Bavaria) was equally constitutional as the complete reversal of a smoking ban, and Länder that wanted to keep a moderate smoking ban were able to deviate from each other in regulating the details regarding the exception for single room gastronomy facilities.

⁸ The Länder have also regulated smoking in other places such as schools. Yet, this is not connected to new Länder competences as part of the Federalism Reform of 2006.

⁹ A similar situation occurred with regard to discos for which the law did not permit the set-up of smoking rooms in contrast to other forms of multiple-room gastronomy facilities.

b) Content of the index

Societal policy with the following poles:

| PROGRESSIVE (high score) | CONSERVATIVE (low score) |
|---|--|
| Smoking ban in gastronomy facilities with fewer exceptions to protect non-smokers from second-hand smoking (taking up latest cancer research findings and increasing health awareness trend in society) | More exceptions from the smoking ban in gastronomy facilities (to preserve tradition of smoking) |

Overview over the index:

| DIMENSION |
|---|
| 1. Multiple-room gastronomy facilities |
| 2. Discos |
| 3. Gastronomy facilities operated by the proprietor |
| 4. Single room gastronomy facilities |
| 5. 'Smokers' clubs' |
| 6. Closed societies |
| 7. Marquees |
| 8. Regular temporary folklore events |

1. Multiple-room gastronomy facilities

Unless laws ban smoking in all gastronomy facilities (full prohibition of smoking), the set-up of smoking rooms in multiple-room gastronomy facilities is permitted. The scores reflect how restrictive the laws are with regard to the selection and organisation of the smoking room. 'Ancillary room' is a room explicitly subordinate to the main room of the gastronomy facility to represent the guiding principle which is non-smoking as the rule and smoking as the exception.

- 0 = no regulation by the law, i.e. smoking is permitted in all rooms
- 1 = set-up of smoking rooms is permitted: free choice which room is the smoking room
- 2 = set-up of smoking rooms is permitted: ancillary room
- 3 = set-up of smoking rooms is permitted: ancillary room + access only for adults
- 4 = set-up of smoking rooms is permitted: ancillary room + access only for adults + no food provision
- 5 = set-up of smoking rooms is prohibited

2. Discos

This dimension was one of the most contentious points of discussion because disco guests are usually young people and prior to midnight also minors with a special need for protection. The transition between non-smoking and smoking rooms cannot be monitored sufficiently as it is dark and permanent movement between rooms occurs.

- 0 = no regulation by the law, i.e. smoking is permitted in all rooms
- 1 = set-up of smoking rooms is permitted + access for all persons
- 2 = set-up of smoking rooms is permitted + access only for adults
- 3 = set-up of smoking rooms is prohibited

3. Gastronomy facilities operated by the proprietor

Only the Saarland laws made an exception for gastronomy facilities operated by the proprietor from the general provisions on smoking in gastronomy facilities. The exception applies to gastronomy facilities operated by the proprietor irrespective of size. The rationale behind it is that in such facilities only the proprietor and adult family members work and thus no employees are inevitably exposed to second-hand smoking.

- 0 = smoking is permitted in gastronomy facilities operated by the proprietor, even when occasionally other adults work there as auxiliaries but access has to be limited to adults and only cold or simply prepared food may be offered
- 1 = smoking permitted in gastronomy facilities operated by the proprietor
- 2 = no special regulation; the same regulations apply as for gastronomy facilities not operated by the proprietor

4. Single room gastronomy facilities

The differentiation according to size and provision with food was introduced after the decision by the Federal Constitutional Court (see above) on a law case in which proprietors of single room gastronomy facilities litigated against unequal treatment (successfully). If a law mandates that at least one room has to be provided to non-smokers, this de facto acts as a smoking ban for the whole gastronomy facility for single room gastronomy facilities.

- 0 = no regulation by the law, i.e. smoking is permitted in all single room gastronomy facilities
- 1 = smoking is permitted in single room gastronomy facilities with no more than 75 sq. m
- 2 = smoking is permitted in single room gastronomy facilities with no more than 75 sq. m if access is limited to adults and only simple food (*'einfache Speisen'*) is offered
- 3 = smoking is permitted in single room gastronomy facilities with no more than 75 sq. m if access is limited to adults and food is not offered but only drinks
- 4 = smoking is prohibited in single room gastronomy facilities

5. 'Smokers' clubs'

'Smokers' clubs' are a way to circumvent the smoking ban for whole gastronomy facilities. In this case, gastronomy facilities declare themselves 'smokers' clubs' and restrict access to members only.

- 0 = 'smokers' clubs' can be exempted from the smoking ban
- 1 = conversion of gastronomy facilities into 'smokers' clubs' not permitted

6. Closed societies

'Closed societies' are temporary, private events (e.g. birthday or work parties) in a gastronomy facility or selected rooms thereof. According to the current state of research, toxic substances of the tobacco smoke remain in the furnishing of the gastronomy facility even after thorough airing. Therefore, the health of non-smokers who visit the gastronomy facility afterwards can be compromised.

- 0 = smoking in closed societies permitted
- 1 = smoking in closed societies prohibited in the same way as for other guests

7. Marquees

Marquees (*'Festzelte'*) are gastronomy facilities on fairs and festivals.

- 0 = smoking in marquees permitted
- 1 = smoking in marquees prohibited

8. Regular temporary folklore events

This exception from the general provisions on smoking in gastronomy facilities is only found in North Rhine-Westphalia. It targets the carnival according to the official justification of the law. The exception from the smoking ban applies to all kinds of gastronomy facilities.

- 0 = smoking during this period permitted in all gastronomy facilities
- 1 = no exception for regular temporary folklore events, the general restrictions on smoking in gastronomy facilities apply

References:

- Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ), 2000/2009: Umweltrisiko Tabak – von der Pflanze zur Kippe, Heidelberg.
- Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ), 2005: Passivrauchen – ein unterschätztes Gesundheitsrisiko. Rote Reihe Band 5, Heidelberg.
- Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ), 2007: Erhöhtes Gesundheitsrisiko für Beschäftigte in der Gastronomie durch Passivrauchen am Arbeitsplatz, Heidelberg.
- Deutsches Krebsforschungszentrum (DKFZ), 2009: Tabakatlas Deutschland, Heidelberg.
- Fromme, H./Kuhn, J./Bolte, G., 2009: Tabakrauch in gastronomischen Einrichtungen. Exposition, innere Belastung, ökonomische und gesundheitliche Aspekte im Zusammenhang mit Rauchverboten, in: Gesundheitswesen, 71, pp. 242–257.
- Rahmede, Jörg, 1983: Passivrauchen und Recht. Gesundheitliche Wirkungen und rechtliche Konsequenzen, Gelsenkirchen: Mannhold Verlag.
- Stern, Klaus/Geerlings, Jörg, 2008: Nichtraucherchutz in Deutschland. International- und verfassungsrechtliche Vorgaben, München: Vahlen-Verlag.
- Zapka, Klaus, 1993: Passivrauchen und Recht. Eine kritische Bestandsaufnahme der Rechtsprechung, Berlin: Duncker & Humblot.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|---|
| BUND | [no law] |
| BB 2007-12-18 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit |
| BB 2009-05-27 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit |
| BE 2007-11-16 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit |
| BE 2009-05-14 | Erstes Gesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes |
| BW 2007-07-25 | Landesnichtraucherschutzgesetz |
| BW 2009-02-18 | Gesetz zur Änderung des Landesnichtraucherschutzgesetzes |
| BY 2007-12-12 | Gesetz zum Schutz der Gesundheit |
| BY 2009-07-15 | Gesetz zum Schutz der Gesundheit (Novelle) |
| BY 2010-07-23 | Gesetz zum Schutz der Gesundheit (Novelle, Volksentscheid) |
| HB 2007-12-18 | Bremisches Nichtraucherschutzgesetz |
| HB 2008-12-16 | Gesetz zur Änderung des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes |
| HB 2013-06-25 | Gesetz zur Änderung des Bremischen Nichtraucherschutzgesetzes |
| HE 2007-09-06 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| HE 2010-03-04 | Gesetz zur Änderung des Hessischen Nichtraucherschutzgesetzes |
| HH 2007-07-11 | Hamburgisches Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit |
| HH 2009-12-15 | Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Passivraucherschutzgesetzes |
| HH 2012-06-19 | Zweites Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Gesetzes zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens in der Öffentlichkeit |
| MV 2007-07-12 | Nichtraucherschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern |
| MV 2009-12-17 | Erstes Gesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2007-07-12 | Niedersächsisches Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| NI 2008-12-10 | Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Nichtraucherschutzgesetzes |
| NW 2007-12-20 | Gesetz zur Verbesserung des Nichtraucherschutzes in Nordrhein-Westfalen |
| NW 2009-06-30 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz von Nichtraucherinnen und Nichtrauchern in Nordrhein-Westfalen |
| NW 2012-12-04 | Gesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes NRW |
| RP 2007-10-05 | Nichtraucherschutzgesetz Rheinland-Pfalz |
| RP 2009-05-26 | Landesgesetz zur Änderung des Nichtraucherschutzgesetzes Rheinland-Pfalz |

| | |
|---------------|--|
| SH 2007-11-21 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| SH 2009-04-25 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| SL 2007-11-21 | Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| SL 2009-01-14 | Gesetz zur Änderung des Nichtraucher- und Jugendhilfegesetzes und des Ersten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes |
| SL 2010-02-10 | Gesetz zur Änderung des Nichtraucher- und Jugendhilfegesetzes |
| SN 2007-10-26 | Gesetz zum Schutz von Nichtrauchern im Freistaat Sachsen |
| SN 2009-12-10 | Gesetz zur Änderung des Sächsischen Nichtraucher- und Jugendhilfegesetzes |
| ST 2007-12-19 | Gesetz zur Wahrung des Nichtraucherschutzes im Land Sachsen-Anhalt |
| ST 2009-07-14 | Gesetz zur Änderung des Nichtraucher- und Jugendhilfegesetzes |
| TH 2007-12-20 | Thüringer Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens |
| TH 2010-06-26 | Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Nichtraucher- und Jugendhilfegesetzes |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. | 8. | Total |
|---------------|----|----|----|----|----|----|----|----|-------|
| BUND | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.000 |
| BW 2007-07-25 | 2 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 6.400 |
| BW 2009-02-18 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.567 |
| BY 2007-12-12 | 5 | 3 | 2 | 4 | 0 | 1 | 1 | 1 | 7.000 |
| BY 2009-07-15 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.767 |
| BY 2010-07-23 | 5 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 8.000 |
| BE 2007-11-16 | 2 | 2 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.067 |
| BE 2009-05-14 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.767 |
| BB 2007-12-18 | 2 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.400 |
| BB 2009-05-27 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.017 |
| HB 2007-12-18 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.733 |
| HB 2008-12-16 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 0 | 1 | 6.017 |
| HB 2013-06-25 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.767 |
| HH 2007-07-11 | 2 | 1 | 2 | 4 | 0 | 1 | 0 | 1 | 4.733 |
| HH 2009-12-15 | 4 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.217 |
| HH 2012-06-19 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.017 |
| HE 2007-09-06 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.733 |
| HE 2010-03-04 | 3 | 2 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4.767 |
| MV 2007-07-12 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.733 |
| MV 2009-12-17 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 7.017 |
| NI 2007-07-12 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.733 |
| NI 2008-12-10 | 2 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.483 |
| NW 2007-12-20 | 2 | 1 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.733 |
| NW 2009-06-30 | 2 | 1 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.483 |
| NW 2012-12-04 | 5 | 3 | 2 | 4 | 1 | 0 | 1 | 1 | 7.000 |
| RP 2007-10-05 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.733 |
| RP 2009-05-26 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4.233 |
| SL 2007-11-21 | 2 | 1 | 1 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 5.233 |
| SL 2009-01-14 | 3 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 4.767 |
| SL 2010-02-10 | 5 | 3 | 2 | 4 | 1 | 0 | 1 | 1 | 7.000 |
| SN 2007-10-26 | 2 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 | 6.400 |
| SN 2009-12-10 | 3 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4.517 |
| ST 2007-12-19 | 1 | 1 | 2 | 4 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.533 |
| ST 2009-07-14 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 6.367 |
| SH 2007-11-21 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 0 | 0 | 1 | 4.733 |
| SH 2009-04-25 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 5.017 |
| TH 2007-12-20 | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 | 0 | 1 | 1 | 5.733 |
| TH 2010-06-26 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 1 | 5.017 |

Note:

1. = Multiple-room gastronomy facilities, 2. = Discos, 3. = Gastronomy facilities operated by the proprietor, 4. = Single room gastronomy facilities, 5. = 'Smokers' clubs', 6. = Closed societies, 7. = Marquees, 8. = Regular temporary folklore events.

G.15 Index ‘Real estate transfer tax’

a) The new scope of the Länder

The computation of the accrued taxes when purchasing real estate consists of two parts: the real estate transfer tax rate and the assessment basis of the real estate transfer tax. The assessment basis is the amount of money to which the tax rate is applied. It continues to be set by the federal government after the Federalism Reform and includes the purchase price of the premises and – in the case of buying built-up premises – also the building costs of the house and recoupment charges for local public infrastructure. The new scope of the Länder after the Federalism Reform is thus limited to defining the real estate transfer tax rate (as added to Art. 105 par. 2a Basic Law).

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| | |
|---|---|
| STATE-INTERVENTIONIST / EGALITARIAN (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL / MERITOCRATIC (low score) |
| Higher tax burden for buyers of real estate (leading to redistribution) | Lower tax burden for buyers of real estate (increasing economic activity) |

Because the new scope of the Länder only includes the real estate transfer tax rate, as discussed, the index consists of only one dimension.

1. Real estate transfer tax rate

- 0 = 3.5 per cent
- 1 = 4.0 per cent
- 2 = 4.5 per cent
- 3 = 5.0 per cent
- 4 = 5.5 per cent
- 5 = 6.0 per cent
- 6 = 6.5 per cent

References:

Heinemann, André W., 2014: Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer – ein Steuerwettbewerb der Länder „nach oben“? Forschungsstelle Finanzpolitik, Finanzpolitik aktuell No. 40, Bremen.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|--|
| BUND | Grunderwerbsteuergesetz |
| BB 2010-11-29 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| BE 2006-12-20 | Gesetz über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern für die Kalenderjahre 2007 bis 2011 und des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| BE 2012-03-14 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern für die Kalenderjahre 2007 bis 2011 und des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| BE 2013-11-14 | Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern für die Kalenderjahre 2007 bis 2011 und des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| BW 2011-10-26 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------------|--|
| HB 2010-11-16 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| HB 2013-11-19 | Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| HE 2012-11-26 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| HH 2008-12-16 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer |
| MV 2012-06-22 | Haushaltsbegleitgesetz 2012/2013 |
| NI 2010-12-17 | Haushaltsbegleitgesetz 2011 |
| NI 2013-12-16 | Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer in Niedersachsen |
| NW 2011-07-25 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer |
| RP 2012-01-31 | Landesgesetz über die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer |
| SH 2010-12-17 | Haushaltsbegleitgesetz zum Haushaltsplan 2011/2012 |
| SH 2013-12-13 | Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer |
| SL 2010-12-08 | Haushaltsbegleitgesetz 2011 |
| SL 2011-12-01 | Haushaltsbegleitgesetz 2012 |
| SL 2012-12-12 | Haushaltsbegleitgesetz 2013 |
| ST 2010-02-17 | Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer des Landes Sachsen Anhalt |
| ST 2012-02-17 | Haushaltsbegleitgesetz 2012/2013 |
| TH 2011-03-29 | Thüringer Gesetz über die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1. Real estate transfer tax rate (= also total score) |
|-------------------|--|
| BUND | 0 |
| BB 2010-11-29 | 3 |
| BE 2006-12-20 | 2 |
| BE 2012-03-14 | 3 |
| BE 2013-11-14 | 5 |
| BW 2011-10-26 | 3 |
| HB 2010-11-16 | 2 |
| HB 2013-11-19 | 3 |
| HE 2012-11-26 | 3 |
| HH 2008-12-16 | 2 |
| MV 2012-06-22 | 3 |
| NI 2010-12-17 | 2 |
| NI 2013-12-16 | 3 |
| NW 2011-07-25 | 3 |
| RP 2012-01-31 | 3 |
| SH 2010-12-17 | 3 |
| SH 2013-12-13 | 6 |
| SL 2010-12-08 | 1 |
| SL 2011-12-01 | 2 |
| SL 2012-12-12 | 4 |
| ST 2010-02-17 | 2 |
| ST 2012-02-17 | 3 |
| TH 2011-03-29 | 3 |

G.16 Index 'Right of assembly'

a) The new scope of the Länder

The right of assembly belonged to the concurrent federal legislation according to Art. 74 par. 1 no. 3 Basic Law until the Federalism Reform of 2006. The scope of the legislator regarding the right of assembly is significantly limited by jurisdiction which followed from the very intensive penetration of assembly law by basic rights (Kluth 2007: 176). Accordingly, the new scope of the Länder is significantly limited. As a consequence, this competence has been used only by seven Länder and in a relevant number of cases only in limited scope by amending selected paragraphs of the federal Assembly Act instead of drafting an assembly law from scratch. Even those Länder that fully replaced the federal law adopted numerous regulations from it: registration of spontaneous and urgent assemblies, rights of the assembly chairperson (*'Versammlungleiter'*), various bans (arms ban, defensive arms ban, ban on covering of the face, disruption ban, and ban on (re)initiating banned or dissolved assemblies), presence of the police for open-air assemblies, and reasons for the ban, restriction, and dissolution of assemblies (without extremist content). A Federal Constitutional Court decision underlined that the new scope of the Länder is substantially limited. The court ruled that certain parts of the Bavarian assembly law, which overall was significantly more restrictive than the former federal law, were temporarily suspended (emergency appeal of 17.02.2009, 1 BvR 2492/08). This related to the regulation of notification and reporting obligations, the duty of cooperation of the chairperson, the militancy ban for participants (as outlined in the law), and observation and documentation rights by the police (conditions for producing and storing overview recordings).

b) Content of the index

Societal policy with the following poles:

| LIBERTARIAN (high score) | AUTHORITARIAN (low score) |
|---|---|
| Law oriented towards individual freedom with fewer restrictions on and duties for assembly organisers (<i>'Versammlungsveranstalter'</i>), chairmen, and participants | Security-oriented law with more restrictions on and duties for assembly organisers, chairmen, and participants and more rights for the police and the appropriate authorities |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|--|--|
| 1. Registration of an assembly | 1.1 Registration deadline for assemblies 1.2 Reporting duty: Information on the assembly 1.3 Reporting duty: Information on chairperson and marshals |
| 2. Demands on chairperson and marshals | 2.1 Measures to prevent violence 2.2 Honorary status of marshals 2.3 Age of majority of marshals |
| 3. Demands on participants | 3.1 Militancy ban 3.2 Uniform ban |
| 4. Rights of police for open-air assemblies | 4.1 Recording of images and sound (open-air assemblies) 4.2 Overview recording |
| 5. Rights of police for assemblies in closed rooms | 5.1 Sending of police officers 5.2 Recording of images and sound (assemblies in closed rooms) |
| 6. Restrictions on and ban of assemblies | |
| 7. Criminal offences | 7.1 Punishment for offences against registration duty 7.2 Punishment for offences against demand to prevent violence 7.3 Punishment for offences against uniform ban and ban on wearing face coverings |

1.1 Registration deadline for assemblies

- 0 = registration deadline of seventy-two hours for open-air assemblies and forty-eight hours for assemblies in closed rooms
- 1 = registration deadline of forty-eight hours for all assemblies

1.2 Reporting duty: Information on the assembly

This subdimension relates to the type of information about the assembly that have to be reported to the appropriate authorities in advance. Basic information include the location, the routing, the approximate timeline of the assembly, the topic, personal data of the organiser and chairperson, and the telephone contact of the chairperson. Further information are the expected number of participants, the planned order of events, carry-on items, and the number of marshals (*'Ordner'*).

- 0 = comprehensive reporting duty: duty to provide further information for open-air assemblies
- 1 = limited reporting duty: only provision of basic information

1.3 Reporting duty: Information on chairperson and marshals

- 0 = duty to report the names, dates and places of birth, and addresses of the chairperson and marshals upon request of the appropriate authorities
- 1 = duty to report only the name of the chairperson

2.1 Measures to prevent violence

- 0 = duty of the organiser and chairmen to take measures against violence during and prior to the assembly
- 1 = no duty of the organiser and chairmen to take measures against violence during and prior to the assembly

2.2 Honorary status of marshals

- 0 = marshals have to be volunteers
- 1 = commercial security guards can be employed as marshals as well

2.3 Age of majority of marshals

- 0 = marshals have to be adults
- 1 = minors can also be marshals

3.1 Militancy ban

While the uniform ban (the next subdimension) refers exclusively to clothes, the militancy ban covers behaviour more comprehensively. 'Militancy' does not mean that acts of violence are in fact committed but that the behaviour of assembly participants creates the impression of propensity to violence, i.e. it stimulates aggression and intimidates. The militancy ban has two target groups. The first one are groups of participants in right-wing extremist assemblies whose behaviour links to traditions of National Socialist organisations with regard to their clothes (no historical uniforms but similar bomber jackets and jump boots), marching steps, and black flags. The second one are so called black blocs of autonomists in left-wing extremist assemblies with uniformly black clothes, sun glasses, and hoodies. The militancy ban is criticised for its ambiguity which provides the head of operations of the police with a lot of scope in determining militancy. The militancy ban should allow the police to dissolve such assemblies or parts thereof more quickly.

- 0 = introduction of the militancy ban
- 1 = no militancy ban

3.2 Uniform ban

- 0 = general uniform ban
- 1 = uniform ban is limited to uniforms that have an intimidating effect or create the impression of propensity to violence

4.1 Recording of images and sound (open-air assemblies)

- 0 = hidden recording of images and sounds of participants of open-air assemblies permitted or at least not explicitly prohibited
- 1 = only open (i.e. not hidden) recording of images and sounds of participants of open-air assemblies permitted

4.2 Overview recording

This relates to the conditions under which the police is allowed to make overview recording of the whole assembly.

- 0 = without any tangible cause
- 1 = only if required to steer and lead the police operation due to the size or complexity of the assembly
- 2 = only in case of a danger to public safety and order

5.1 Sending of police officers

- 0 = without any tangible cause
- 1 = sending of police officers to assemblies in closed rooms is permitted only if factual indications for the committal of criminal offences exist, a danger to public safety impends or if required to protect against an imminent danger to the peacefulness of the assembly

5.2 Recording of images and sound (assemblies in closed rooms)

- 0 = recording of images and sounds of assemblies in closed rooms permitted
- 1 = recording of images and sounds of assemblies in closed rooms prohibited

6. Restrictions on and ban of assemblies

The federal law already included regulations on restrictions on and the ban of assemblies in historic memorial sites of national importance which remember the victims of the National Socialist tyranny if the type of these assemblies impairs the dignity of the victims. Some of the new Land laws extend this regulation to other venues (e.g. also including victims of the dictatorship in the former GDR or gravesites in general) and specific days (e.g. birthdays or death-days of National Socialist leaders).

- 0 = restrictions on and bans of assemblies are extended to additional extremist venues and dates
- 1 = restrictions on and bans of assemblies are limited to assemblies with local National Socialist connection

7.1 Punishment for offences against registration duty

- 0 = punished as a criminal offence (of the organiser)
- 1 = punished only as an administrative offence

7.2 Punishment for offences against demand to prevent violence

- 0 = duty of the chairperson to terminate a stationary assembly if he/she cannot stop the violence of participants, penalised with a fine
- 1 = no such duty for stationary assemblies; for non-stationary assemblies duty to terminate the assembly if he/she cannot maintain order, not penalized with a fine

7.3 Punishment for offences against uniform ban and ban on wearing face coverings

- 0 = both are punished as criminal offences
- 1 = offences against ban on wearing face coverings punished as a criminal offence, offences against uniform ban punished as an administrative offence
- 2 = both are punished only as administrative offences

References:

- Anders, David/Cedra, Matthias, 2012: Die Versammlungsfreiheit – ein Überblick zu Grundlagen und aktuellen Entwicklungen, in: Sächsische Verwaltungsblätter, 7, pp. 189–196.
- Brenneisen, Hartmut/Wilksen, Michael, 2011: Versammlungsrecht, Hilden: Deutsche Polizeiliteratur, 4. ed.
- Bücken-Thielmeyer, Detlef, 2010: Das neue Versammlungsgesetz Sachsen-Anhalts, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 107–114.
- Hanschmann, Felix, 2009: Demontage eines Grundrechts. Zur Verfassungsmäßigkeit des Bayerischen Versammlungsgesetzes, in: Die Öffentliche Verwaltung, 10, pp. 389–398.
- Heidebach, Martin/Unger, Sebastian, 2009: Das Bayerische Versammlungsgesetz – Vorbild für andere Länder oder Gefährdung der Versammlungsfreiheit unter Föderalisierungsdruck?, in: Das Deutsche Verwaltungsblatt, 5, pp. 283ff.
- Holzner, Thomas, 2009: Die gebändigte Demokratie? – Das Bayerische Versammlungsgesetz auf seinem beschwerlichen Weg zur Verfassungsmäßigkeit, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 16, pp. 485–494.
- Janz, Norbert, 2009: Perspektiven für ein brandenburgisches Versammlungsrecht de constitutione lata und de lege ferenda, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 481–490.
- Kluth, Winfried (ed.), 2007: Föderalismusreformgesetz: Einführung und Kommentierung. Baden-Baden: Nomos.
- Lux, Johannes, 2009: Die Bekämpfung rechtsextremistischer Versammlungen nach der Föderalismusreform, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 491–497.
- Poscher, Ralf/Rusteberg, Benjamin, 2011: Die materielle Verfassungswidrigkeit des Sächsischen Versammlungsgesetzes, in: Sächsische Verwaltungsblätter, 8, pp. 173–182.

- Robrecht, Michael P., 2010: Verpasste Chance – Eine Bewertung des Sächsischen Versammlungsgesetzes und der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über Zuständigkeiten nach dem Sächsischen Versammlungsgesetz, in: Sächsische Verwaltungsblätter, 6, pp. 129–137.
- Scheffczyk, Fabian/Wolff, Heinrich Amadeus, 2007: Die verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge an und auf Gräberstätten, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 481–488.
- Scheidler, Alfred, 2009: Das neue Bayerische Versammlungsgesetz, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 2, pp. 33–41.
- Ullrich, Norbert, 2011: Fortschritte im Versammlungsrecht? – Das Niedersächsische Versammlungsgesetz, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 7, pp. 183–188.
- Weber, Klaus, 2010: Grundzüge des Versammlungsrechts unter Beachtung der Föderalismusreform, Köln: Carl Link Kommunalverlag.
- Wefelmeier, Christian, 2013: Maßnahmen gegen einzelne Versammlungsteilnehmer nach § 10 NVersG – ein Beitrag zur „Polizeifestigkeit“ des niedersächsischen Versammlungsrechts, in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 8, pp. 209–214.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|---|
| BUND | Gesetz über Versammlungen und Aufzüge |
| BB 2006-10-26 | Gesetz über Versammlungen und Aufzüge an und auf Gräberstätten |
| BE 2013-04-23 | Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen |
| BY 2008-07-22 | Bayerisches Versammlungsgesetz |
| BY 2010-04-22 | Gesetz zur Änderung des Bayerischen Versammlungsgesetzes |
| MV 2011-05-20 | Gesetz zur Sicherung des öffentlichen Friedens auf Gräberstätten in Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2010-10-07 | Niedersächsisches Versammlungsgesetz |
| SN 2010-01-20 | Gesetz über die Geltung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge / Gesetz über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen |
| SN 2012-01-25 | Gesetz über das Sächsische Versammlungsgesetz und zur Änderung des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen |
| SN 2013-12-17 | Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Freistaates Sachsen, zur Änderung des Sächsischen Verfassungsschutzgesetzes und zur Änderung des Sächsischen Versammlungsgesetzes sowie zur Änderung weiterer Gesetze |
| ST 2009-12-03 | Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über Versammlungen und Aufzüge |

d) Overview of index scores

| Land – Law | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 2.1 | 2.2 | 2.3 | 3.1 | 3.2 | 4.1 | 4.2 | 5.1 | 5.2 | 6. | 7.1 | 7.2 | 7.3 | Total |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|--------------|
| BUND | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 3.667 |
| BB 2006-10-26 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2.667 |
| BE 2013-04-23 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 3.417 |
| BY 2008-07-22 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.833 |
| BY 2010-04-22 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 2 | 4.083 |
| MV 2011-05-20 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2.667 |
| NI 2010-10-07 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 5.000 |
| SN 2010-01-20 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2.667 |
| SN 2012-01-25 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3.667 |
| SN 2013-12-17 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3.917 |
| ST 2009-12-03 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 4.833 |

Note:
1.1 = Registration deadline for assemblies, 1.2 = Reporting duty: Information on the assembly, 1.3 = Reporting duty: Information on chairperson and marshals, 2.1 = Measures to prevent violence, 2.2 = Honorary status of marshals, 2.3 = Age of majority of marshals, 3.1 = Militancy ban, 3.2 = Uniform ban, 4.1 = Recording of images and sound (open-air assemblies), 4.2 = Overview recording, 5.1 = Sending of police officers, 5.2 = Recording of images and sound (assemblies in closed rooms), 6. = Restrictions on and ban of assemblies, 7.1 = Punishment for offences against registration duty, 7.2 = Punishment for offences against demand to prevent violence, 7.3 = Punishment for offences against uniform ban and ban on wearing face coverings.

G.17 Index 'Shop closing time'

a) The new scope of the Länder

This competence title belonged to the concurrent federal legislation prior to the Federalism Reform, according to Art. 74 par. 1 no 11 Basic Law. Shop closing time laws regulate when shop owners can generally open their shops and define exceptions for specified locations and goods during shop closing time. Furthermore, the laws cover regulations to protect employees.

The former federal law included several opening clauses for the Länder (= scope of the Länder already prior to the Federalism Reform), inter alia:

- *Tourist location*: The federal law limited shop opening for a defined range of goods to no more than forty Sundays and public holidays per year for a maximum of eight hours. The Länder could specify the number of days and hours for their jurisdiction at or below this cap and define the criteria for the status of a tourist location.
- *Sundays and public holidays open for business*: The federal law limited the number of these special openings to four days per year under certain conditions. The Länder could define the precise dates.
- *Public holidays*: The federal law mandated that generally shops have to be closed on public holidays. The Länder defined in their public holiday laws which days are public holidays and thereby subject to this regulation by the federal law.

All in all, these opening clauses only provided the Länder with little scope compared to the comprehensive new scope the Länder received by the Federalism Reform. With regard to the opening clauses enumerated above, the Länder are no longer restricted to remain within the bounds of federal regulations but can exceed them (higher number of days and hours). Therefore, these aspects are included into the index as new scope of the Länder.

b) Content of the index

Economic policy with the following poles:

| STATE-INTERVENTIONIST (high score) | ECONOMICALLY LIBERAL (low score) |
|---|---|
| Law with more restrictions on shop owners and stronger protection of employees working in shops | Law with fewer restrictions on shop owners, larger freedom of choice for shop owners with regarding to shop opening |

Overview over the index:

| DIMENSION | SUBDIMENSION |
|---|---|
| 1. Mondays through Fridays | |
| 2. Saturdays | |
| 3. General exceptions for specified shops (on all days of the week) | 3.1 Petrol stations 3.2 Train stations 3.3 Airports |
| 4. Special opening on Sundays and public holidays for all shops – number of days | 4.1 Maximum number of days per municipality 4.2 Point of reference for maximum number of days per municipality (municipality or parts of municipality) |
| 5. Special opening on Sundays and public holidays for all shops – specification of days | 5.1 Specification of days (reference to events) 5.2 Advent Sundays 5.3 Public holidays |
| 6. Special opening on Sundays and public holidays for all shops – opening hours | 6.1 Opening duration 6.2 Opening period 6.3 Protection of church service time |
| 7. Opening on Sundays and public holidays for tourism and certain goods | 7.1 Tourist location– opening days and hours 7.2 Tourist location – range of goods 7.3 Shops for specific groups of goods |
| 8. Protection of employees | 8.1 Work-free Sundays and public holidays 8.2 Work-free Saturdays 8.3 Work-free days for social reasons – Sundays and public holidays 8.4 Work-free days for social reasons – evenings 8.5 Compensation for work on Sundays and public holidays |

1. Mondays through Fridays

- 0 = 0-24 o'clock
- 1 = 0-22 o'clock
- 2 = 0-20 o'clock
- 3 = 6-22 o'clock
- 4 = 6-20 o'clock

2. Saturdays

- 0 = 0-24 o'clock
- 1 = 0-22 o'clock
- 2 = 0-20 o'clock
- 3 = 6-22 o'clock
- 4 = 6-20 o'clock

The following three subdimensions of '3. General exceptions for specified shops (on all days of the week)' refer to whether petrol stations, train stations, and airports are allowed to sell goods beyond special goods (defined as travel goods and – for petrol stations – also motor vehicle goods) and thereby virtually circumvent the regular shop closing time.

3.1 Petrol stations

- 0 = goods beyond special goods/travel goods can also be sold outside the regular opening hours
- 1 = only special goods/travel goods can be sold outside the regular opening hours

3.2 Train stations

- 0 = goods beyond travel goods can also be sold outside the regular opening hours
- 1 = only travel goods can be sold outside the regular opening hours

3.3 Airports

- 0 = goods beyond travel goods can also be sold outside the regular opening hours
- 1 = only travel goods can be sold outside the regular opening hours

4.1 Maximum number of days per municipality

- 0 = eleven days of special opening on Sundays and public holidays permitted
- 1 = ten days of special opening on Sundays and public holidays permitted
- 2 = eight days of special opening on Sundays and public holidays permitted
- 3 = six days of special opening on Sundays and public holidays permitted
- 4 = five days of special opening on Sundays and public holidays permitted
- 5 = four days of special opening on Sundays and public holidays permitted
- 6 = three days of special opening on Sundays and public holidays permitted

4.2 Point of reference for maximum number of days per municipality (municipality or parts of municipality)

The special opening on Sundays and public holidays can be limited to certain parts of a municipality. In this regard it is decisive whether the number of days for special openings is used up only for these parts of the municipality or for the municipality in its entirety. If the former option applies, the number of special openings on Sundays per municipality may multiply strongly in some circumstances.

- 0 = limitation to specific areas of the municipality increases the total number of days per municipality
- 1 = special opening days are used up for the municipality, even if only specific areas were open to business

5.1 Specification of days (reference to events)

The values are sorted based on whether the special opening on Sundays and public holidays has to be connected to specific events, which already attract guests to the municipality independently of shop opening. If openings do not have to be connected to specific events, it is assessed whether the opening can only be set by the municipality or also by the shop owners themselves.

- 0 = opening does not have to be connected to specific events, set by the shop owners (notification to the authorities at least fourteen days in advance)
- 1 = opening does not have to be connected to specific events, request for opening by a predominant number of shops in a part of the municipality or by an association of individuals that represents the local shops
- 2 = opening does not have to be connected to specific events but must be in the public interest, set by the municipality, two opening days are set by shop owners on the occasion of company anniversaries or street festivals
- 3 = opening does not have to be connected to specific events but must be in the public interest, set by the municipality
- 4 = opening must be connected to specific events, set by the municipality
- 5 = opening must be on the occasion of markets, fairs, or similar events (regional events, traditional street festivals, and locally relevant anniversaries), set by the municipality

5.2 Advent Sundays

- 0 = four Advent Sundays are open to business
- 1 = three Advent Sundays are open to business
- 2 = two Advent Sundays are open to business
- 3 = one Advent Sunday is open to business, free choice among the four Advent Sundays
- 4 = one Advent Sunday is open to business, free choice between first and second Advent Sunday
- 5 = one Advent Sunday is open to business, only first Advent Sunday permitted
- 6 = no Advent Sunday is open to business

5.3 Public holidays

As explained, the former federal law mandated that on public holidays shops are generally closed. The Länder defined in their public holiday laws which days are public holidays and thereby subject to this federal regulation (opening clause prior to the Federalism Reform). However, the regulations in the Land public holiday laws do not fully determine the shop closing time on public holidays. As an example: Two Länder may set the same number of public holidays in their public holiday laws, yet one of them may exclude a different number of public holidays from the special openings in its new shop closing time law than the other one.

- 0 = two public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 1 = three public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 2 = four public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 3 = seven public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 4 = eight public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 5 = nine public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 6 = ten public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 7 = eleven public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 8 = thirteen public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays
- 9 = fifteen public holidays excluded from special openings on Sundays and public holidays

6.1 Opening duration

- 0 = no limitation of opening duration for special openings on Sundays and public holidays
- 1 = no more than seven hours
- 2 = no more than six hours
- 3 = no more than five hours

6.2 Opening period

- 0 = no limitation for special openings on Sundays and public holidays
- 1 = until 8 pm at the latest
- 2 = until 6 pm at the latest

6.3 Protection of church service time

- 0 = church service time not excluded from shop opening for special openings on Sundays and public holidays
- 1 = church service time excluded from shop opening

The following subdimensions relate to tourist locations, i.e. places with a high number of tourists. In most Länder spa towns/resorts and pilgrimage sites are also considered tourist locations.

7.1 Tourist location– opening days and hours

This subdimension includes two aspects with regard to the shop opening on Sundays and public holidays for tourism: the ‘number of Sundays and public holidays open to business per year’ and the ‘number of opening hours’. The first aspect is considered more important.

- 0 = on all Sundays and public holidays without time restriction
- 1 = on all Sundays and public holidays for no more than eight hours
- 2 = on all Sundays and public holidays for no more than six hours
- 3 = on Sundays and public holidays except for December after the first Advent, without time restriction
- 4 = on Sundays and public holidays between 15 December and 31 October (forty-six days), without time restriction
- 5 = on Sundays and public holidays between 15 December and 31 October (forty-six days), for no more than eight hours
- 6 = choice between either (a) forty Sundays and public holidays for no more than eight hours or (b) on all Sundays and public holidays for no more than six hours
- 7 = on no more than forty Sundays and public holidays for eight hours at most

7.2 Tourist location – range of goods

To assess the range of goods that can be sold on Sundays and public holidays in tourist locations, we differentiate the following groups of goods:

- fresh goods and goods for immediate consumption: non-alcoholic drinks, fresh fruits, milk and milk products, sweets, and tobacco products
- flowers
- newspapers and journals
- memorabilia and goods that are characteristic of the location; agricultural and crafted products made or processed in the region
- travel and tourist goods (maps, souvenirs, films/photos, travel toiletry, first-aid kit, travel reading, writing materials, foreign currencies in small amounts, food and luxury foods (*‘Genussmittel’*) in small amounts, toys of small value, etc.)
- items for sports and swimming
- clothes and jewellery

The scores are sorted by the number of groups of goods which are authorised for sale:

- 0 = no limitation by law, instead the ministry is authorised to issue a decree
- 1 = seven groups of goods
- 2 = six groups of goods
- 3 = five groups of goods
- 4 = four groups of goods

7.3 Shops for specific groups of goods

Shops which primarily sell certain goods for which an urgent demand by the population even on Sundays assumingly exists, are exempted from the general shop closing time on Sundays and public holidays for a limited number of hours. This applies to the following groups of goods in particular:

- newspapers and journals
- flowers and plants
- milk and milk products
- bakery products and confectionaries
- rural products and fresh fruits, perishable fruits and vegetables from the producer, self-produced agricultural products
- goods with a specific seasonal or traditional demand

- food and luxury foods
- tobacco goods
- travel and tourist goods (souvenirs, road and city maps, travel guides, tobacco goods, consumables for filming and photographing)
- art products and second-hand goods (on markets)

The scores are sorted by the number of groups of goods which are authorised for sale:

- 0 = nine groups of goods
- 1 = seven groups of goods
- 2 = six groups of goods
- 3 = five groups of goods
- 4 = four groups of goods
- 5 = three groups of goods

The following subdimensions of '8. Protection of employees' continue to be regulated by the federal Working Hours Act after the Federalism Reform of 2006. Because this part belongs to the concurrent federal legislation and the federal government has not yet used this competence fully, the Länder can pass complementary regulations.

8.1 Work-free Sundays and public holidays

On the one hand the number of Sundays and public holidays per year, which have to be work-free for an individual employee, is defined and on the other hand the number of working hours on Sundays and public holidays, which are not work-free, is set. Furthermore, we rank the laws by the distribution of work days and off days, i.e. whether regular off-time is guaranteed.

- 0 = at least fifteen work-free Sundays = work on thirty-seven Sundays permitted (minimal protection by the federal Working Hours Act)
- 1 = at least fifteen work-free Sundays (= work on thirty-seven Sundays permitted), but only on two Advent Sundays work is permitted
- 2 = at least seventeen work-free Sundays (= work on thirty-five Sundays permitted), at least every third Sunday must be work-free
- 3 = at least seventeen work-free Sundays (= work on thirty-five Sundays permitted), at least every third Sunday must be work-free; only on two Advent Sundays work is permitted
- 4 = at least twenty work-free Sundays [means work is permitted on thirty-two or more Sundays and public holidays, depending on Land's public holidays law]
- 5 = work on twenty-two Sundays and public holidays at most (= at least thirty work-free days, conditional on Land's public holidays law)
- 6 = work on twenty-two Sundays and public holidays at most (= at least thirty work-free days, conditional on Land's public holidays law), at least every third Sunday must be work-free
- 7 = work on twenty-two Sundays and public holidays at most for no more than four hours
- 8 = work on twenty-two Sundays and public holidays at most for no more than four hours, at least every third Sunday must be work-free

8.2 Work-free Saturdays

- 0 = no regulation by the law (= no free Saturdays guaranteed)
- 1 = one Saturday per calendar month has to be work-free
- 2 = one Saturday per calendar month and the next day have to be work-free (free weekend)
- 3 = two Saturdays per calendar month have to be work-free

The term "Work-free days for social reasons" in the next two subdimensions refers to children and relatives in need of care if the care cannot be provided by another person in the household.

8.3 Work-free days for social reasons – Sundays and public holidays

- 0 = no regulation by the law (= not taken into consideration)
- 1 = 'social issues of the employees' should be taken into consideration
- 2 = work-free days should be granted upon request by an employee who cares for at least one child below the age of twelve or a relative in need of care living in the household

8.4 Work-free days for social reasons – evenings

- 0 = employer has to relocate employee to a day workplace upon his/her request if he/she cares for a child who is below the age of twelve or a relative who is highly dependent on care, unless barred by urgent operational requirements [this is the regulation by the federal Working Hours Act, it remains in effect until a new Land regulation on this aspect has been passed]
- 1 = in addition to '0' precision of finishing hour on day workplaces: on Mondays through Saturdays work-free from 8 pm
- 2 = employees, who live in a household together with at least one child below the age of twelve or a relative that is recognised to be in need of care, should be work-free upon request after 8 pm (not conditional on operational requirements)
- 3 = in addition to '2' mandatory cap: all employees are only allowed to work on half of all Mondays through Saturdays after 8 pm in any two-week span

8.5 Compensation for work on Sundays and public holidays

The term 'compensation' for work on Sundays and public holidays refers to compensatory time-off on other days within a specified period. If a Land has not passed a new regulation in this regard, the federal Working Hours Act (§ 11) remains in effect, which defines that for work on Sundays a compensatory work-free day has to be granted within two weeks and for work on public holidays (if on a Monday through Saturday) a compensatory work-free day has to be granted within eight weeks.

- 0 = federal law continues to apply: for work on Sundays a compensatory work-free day has to be granted within two weeks and for work on public holidays a compensatory work-free day has to be granted within eight weeks
- 1 = for work on Sundays or public holidays a compensatory work-free day has to be granted within two weeks
- 2 = for work on Sundays or public holidays a compensatory work-free day has to be granted within the same week on a Monday through Saturday

References:

- Classen, Claus Dieter, 2010: BVerfG, 1.12.2009 – 1 BvR 2857/07, 2858/07. Umfang des verfassungsrechtlichen Sonn- und Feiertagsschutzes, in: JuristenZeitung, 65: 3, pp. 137–146.
- Horstmann, Hendrik, 2006: Neue Gesetzgebungskompetenzen bei Ladenschluss und Arbeitszeit, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, pp. 1246–1250.
- Kämmerer, Jörn Axel/Thüsing, Gregor, 2006: Ladenschlussrecht und Arbeitszeitrecht. Zur Gesetzgebungshoheit für die Materien des Ladenschlussgesetzes nach der Föderalismusreform, in: Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 7, pp. 266–274.
- Kingreen, Thorsten/Pieroth, Bodo, 2006: Rechtsgutachtliche Stellungnahme zu den verfassungsrechtlichen Konsequenzen der Föderalismusreform für das Ladenschlussrecht, Regensburg/Münster.
- Kingreen, Thorsten/Pieroth, Bodo/Ott, Michael, 2007: Personale und kalendarische Arbeitszeitbeschränkungen. Verfassungsrechtliche Grenzen einer Aufhebung der Ladenschlusszeiten, Schriften der Hans-Böckler-Stiftung, Band 65, Baden-Baden: Nomos.
- Klotz, Christopher, 2011: Verkaufstätigkeiten an Sonn- und Feiertagen nach dem BVerfG-Urteil zum Berliner Ladenschlussgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra, 30: 22, pp. 1–4.
- Mosbacher, Wolfgang, 2007: Sonntagsschutz und Ladenschluß. Der verfassungsrechtliche Rahmen für den Ladenschluß an Sonn- und Feiertagen und seine subjektiv-rechtliche Dimension, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1075, Berlin: Duncker & Humblot.

- Piepenbrock, Hartwig (ed.), 1984: Ladenschluß kontrovers. Beiträge zur aktuellen Diskussion, Stuttgart/Herford: Seewald Verlag.
- Rühling, Michael, 2004: Das Ladenschlussgesetz vom 28. November 1956. Vorgeschichte, Entstehung des Gesetzes und weitere Entwicklung, Rechtshistorische Reihe, Band 281, Bern: Peter Lang.
- Seifert, Frank-Florian, 2011: Sonntagsschutz und Ladenöffnung in Berlin nach dem 2. Änderungsgesetz vom 13.10.2010, in: Landes- und Kommunalverwaltung, pp. 67–71.
- Tegebauer, Ingo-Jens, 2007: Die Entwicklung des Ladenschlussrechts seit dem Jahr 2004, in: Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2, pp. 49–55.
- Täger, Uwe Christian/Vogler-Ludwig, Kurt/Munz, Sonja (eds.), 1995: Das deutsche Ladenschlußgesetz auf dem Prüfstand. Binnenhandels- und wettbewerbspolitische sowie beschäftigungspolitische und arbeitsrechtliche Überlegungen, Berlin/München: Duncker & Humblot.
- Theis, Horst E., 1991: Ladenschlußgesetz. Kommentar. Mit den Ladenschlußverordnungen des Bundes und der Länder, Baden-Baden: Nomos.
- Wagner, Roland, 2011: Die Konkurrenzen der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1181, Berlin: Duncker & Humblot.
- Westphal, Katharina, 2003: Die Garantie der Sonn- und Feiertage als Grundlage subjektiver Rechte? Dissertation an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.
- Wißmann, Hinnerk/Heuer, David, 2011: „Hirten der Verfassung“? – Das BVerfG, die Kirchen und der Sonntagsschutz, in: JURA, 3, pp. 214–222.
- Zmarzlik, Johannes/Roggendorff, Peter/Heidrich, Werner, 1997: Kommentar zum Ladenschlußgesetz mit den Ladenschlußverordnungen, 2nd ed., Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft.

c) List of coded laws

| Abbreviation | Complete title of the law |
|---------------|--|
| BUND | Gesetz über den Ladenschluss |
| BB 2006-11-27 | Gesetz zur Neuordnung der Ladenöffnungszeiten in Brandenburg |
| BB 2010-12-20 | Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Ladenöffnungsgesetzes |
| BE 2006-11-14 | Berliner Ladenöffnungsgesetz |
| BE 2010-10-13 | Zweites Gesetz zur Änderung des Berliner Ladenöffnungsgesetzes |
| BW 2007-02-14 | Gesetz über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg |
| HB 2007-03-22 | Bremisches Ladenschlussgesetz |
| HB 2009-06-23 | Gesetz zur Änderung des Bremischen Ladenschlussgesetzes |
| HE 2006-11-23 | Hessisches Ladenöffnungsgesetz |
| HH 2006-12-22 | Hamburgisches Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten |
| MV 2007-06-18 | Gesetz über die Ladenöffnungszeiten für das Land Mecklenburg-Vorpommern |
| NI 2007-03-08 | Niedersächsisches Gesetz über Ladenöffnungs- und Verkaufszeiten |
| NI 2009-02-20 | Gesetz über die Sonn- und Feiertagsregelung für Verkaufsstellen |
| NW 2006-11-16 | Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten |
| NW 2013-04-30 | Gesetz zur Änderung des Ladenöffnungsgesetzes |
| RP 2006-11-21 | Ladenöffnungsgesetz Rheinland-Pfalz |
| SH 2006-11-29 | Gesetz über die Ladenöffnungszeiten |
| SL 2006-11-15 | Gesetz zur Regelung der Ladenöffnungszeiten |
| SN 2006-11-16 | Vorschaltgesetz zu den Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen |
| SN 2007-03-16 | Sächsisches Gesetz über die Ladenöffnungszeiten |
| SN 2010-12-01 | Gesetz über die Ladenöffnungszeiten im Freistaat Sachsen und zur Änderung des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen |
| ST 2006-11-22 | Gesetz über die Ladenöffnungszeiten im Land Sachsen-Anhalt |
| TH 2006-11-24 | Thüringer Ladenöffnungsgesetz |
| TH 2011-12-21 | Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Ladenöffnungsgesetzes |

d) Overview of index scores

| Land - Law | 1. | 2. | 3.1 | 3.2 | 3.3 | 4.1 | 4.2 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | 6.1 | 6.2 | 6.3 | 7.1 | 7.2 | 7.3 | 8.1 | 8.2 | 8.3 | 8.4 | 8.5 | Total |
|---------------|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| BUND | 4 | 4 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 5 | 6 | 0 | 3 | 2 | 1 | 7 | 3 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 6.617 |
| BW 2007-02-14 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 6 | 1 | 5 | 6 | 2 | 3 | 2 | 1 | 7 | 2 | 2 | 8 | 1 | 0 | 0 | 2 | 4.507 |
| BE 2006-11-14 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 3 | 1 | 2 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 2 | 2 | 2 | 0 | 2.477 |
| BE 2010-10-13 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 | 2 | 5 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 0 | 1 | 2 | 2 | 2 | 0 | 3.099 |
| BB 2006-11-27 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 3 | 1 | 4 | 0 | 3 | 1 | 1 | 0 | 7 | 3 | 3 | 3 | 1 | 0 | 2 | 2 | 3.331 |
| BB 2010-12-20 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 3 | 1 | 4 | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 7 | 3 | 3 | 3 | 1 | 0 | 2 | 2 | 3.775 |
| HB 2007-03-22 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 5 | 1 | 5 | 6 | 4 | 3 | 2 | 1 | 7 | 4 | 3 | 6 | 0 | 0 | 0 | 2 | 4.615 |
| HB 2009-06-23 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 5 | 1 | 5 | 6 | 8 | 3 | 2 | 1 | 7 | 4 | 3 | 6 | 0 | 0 | 0 | 2 | 4.763 |
| HH 2006-12-22 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 5 | 1 | 4 | 6 | 8 | 3 | 2 | 1 | 7 | 3 | 3 | 7 | 1 | 1 | 1 | 0 | 4.671 |
| HE 2006-11-23 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 5 | 6 | 6 | 2 | 1 | 1 | 7 | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4.353 |
| MV 2007-06-18 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 4 | 5 | 6 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 1 | 5 | 2 | 1 | 3 | 2 | 4.485 |
| NI 2007-03-08 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 1 | 6 | 6 | 3 | 0 | 1 | 5 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2.410 |
| NI 2009-02-20 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 1 | 6 | 6 | 3 | 0 | 1 | 5 | 2 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2.494 |
| NW 2006-11-16 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 5 | 0 | 3 | 3 | 4 | 3 | 0 | 1 | 7 | 4 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.223 |
| NW 2013-04-30 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 6 | 3 | 0 | 1 | 7 | 4 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.564 |
| RP 2006-11-21 | 3 | 3 | 1 | 0 | 0 | 5 | 1 | 3 | 6 | 9 | 3 | 0 | 1 | 7 | 3 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 5.317 |
| SL 2006-11-15 | 4 | 4 | 1 | 1 | 1 | 5 | 0 | 0 | 5 | 5 | 3 | 2 | 1 | 0 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5.246 |
| SN 2006-11-16 | 4 | 4 | 1 | 1 | 1 | 5 | 0 | 3 | 0 | 7 | 3 | 2 | 1 | 7 | 3 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 5.909 |
| SN 2007-03-16 | 3 | 3 | 1 | 1 | 0 | 5 | 0 | 3 | 0 | 9 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 3 | 7 | 1 | 0 | 0 | 2 | 4.862 |
| SN 2010-12-01 | 3 | 3 | 1 | 1 | 0 | 4 | 1 | 4 | 0 | 9 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 3 | 7 | 1 | 0 | 0 | 2 | 5.345 |
| ST 2006-11-22 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 4 | 0 | 4 | 3 | 1 | 1 | 6 | 3 | 5 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5.134 |
| SH 2006-11-29 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 5 | 1 | 4 | 6 | 4 | 3 | 2 | 1 | 4 | 0 | 4 | 7 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4.364 |
| TH 2006-11-24 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 | 0 | 4 | 5 | 0 | 2 | 1 | 0 | 2 | 3 | 4 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4.087 |
| TH 2011-12-21 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 | 0 | 4 | 4 | 1 | 2 | 1 | 0 | 2 | 3 | 4 | 5 | 3 | 1 | 1 | 0 | 4.435 |

Note:

1. = Mondays through Fridays, 2. = Saturdays, 3.1 = Petrol stations, 3.2 = Train stations, 3.3 = Airports, 4.1 = Maximum number of days per municipality, 4.2 = Point of reference for maximum number of days per municipality, 5.1 = Specification of days, 5.2 = Advent Sundays, 5.3 = Public holidays, 6.1 = Opening duration, 6.2 = Opening period, 6.3 = Protection of church service time, 7.1 = Tourist location– opening days and hours, 7.2 = Tourist location – range of goods, 7.3 = Shops for specific groups of goods, 8.1 = Work-free Sundays and public holidays, 8.2 = Work-free Saturdays, 8.3 = Work-free days for social reasons – Sundays and public holidays, 8.4 = Work-free days for social reasons – evenings, 8.5 = Compensation for work on Sundays and public holidays.

H) Descriptive statistics of the variables (section 4.2)

| Variable | Mean | SD | Min | Max |
|--|-------------|-----------|------------|------------|
| Deviation from Land policy mainstream (DV) | 41.028 | 29.417 | 0 | 100 |
| Size | 2.232 | 1.816 | 0.040 | 7.055 |
| Historical tradition of statehood | 0.313 | 0.465 | 0 | 1 |
| Economic power | 29.207 | 26.416 | 0 | 100 |
| Administrative capacity | 2.664 | 0.932 | 1.429 | 4.471 |
| Budget balance (N=112) | -0.019 | 0.049 | -0.098 | 0.082 |
| Socioeconomic conditions | 475.189 | 136.585 | 234.401 | 840.006 |
| Government parties' position (unweighted) | 1.308 | 0.765 | 0.048 | 3.246 |
| Government parties' position (seat shares) | 1.396 | 0.870 | 0.053 | 3.273 |
| East Germany | 0.313 | 0.465 | 0 | 1 |

Note: N=128.

J) Operationalisation of the independent and control variables (section 4.2)

In this section, we explain the operationalisation of the independent and control variables in more detail. The following table presents an overview before we turn to each variable one after the other.

Table: Operationalisation of the independent and control 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) | See below |
| Economic power | GDP per capita at market prices in thousand € | Federal Statistical Office (2015) |
| Administrative capacity | Full-time equivalent of personnel of Land ministries in thousands | Länder Statistical Offices (2014) |
| Budget balance | Balance of Land's core and extra budget, divided by GDP at market prices | Federal Statistical Office (2007–2014, 2015) |
| Socioeconomic conditions | Deviation of a Land's socioeconomic conditions from average socioeconomic conditions of all Länder in per cent | See below |
| Governmental parties' position | Difference between a Land's governmental position and the average governmental position of all Länder (on economic policies; positions of coalition governments are calculated (1) unweighted and (2) by seat shares) | Franzmann and Kaiser (2006) |
| <i>Control variable</i> | | |
| East Germany | Dummy for East German Länder | See below |

References:

- Federal and Länder Statistical Offices. 2014. Regionaldatenbank Deutschland.
 Federal Statistical Office. 2015. Genesis Online Database.
 Federal Statistical Office. 2007–2014. *Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2006–2013* [Quarterly Cash Reports of the General Government]. Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden.
 Federal Statistical Office. 2015. Genesis Online Database.
 Franzmann, Simon, and André Kaiser. 2006. Locating Political Parties in Policy Space. A Reanalysis of Party Manifesto Data. *Party Politics* 12: 163–188.
 Länder Statistical Offices. 2014. *Full-time Equivalents of Personnel of Regional Ministries without Subordinate Authorities*. Special Analysis on Request of the Authors.

J.1 Size

The *size* of the Länder is operationalised as the area size in thousand sq. km.

J.2 Statehood tradition

Before we present our operationalisation of the *historical tradition of statehood* for the Länder, we need to very briefly describe the formation of today's Länder which occurred after the Second World War. Their creation was partially informed by historical predecessors, however, some demarcations cut through historical, cultural or economic ties. This reflects the post-war separation of Germany into four occupation zones (American, British, French and Soviet) which had already divided historically associated territories.

In the Soviet occupation zone (the later German Democratic Republic, GDR) five administrative units were created already in 1945 and later given Länder status. However, these Länder were dissolved in July 1952 and replaced by fifteen districts. This reform gave up historically grown structures in favour of regions that were organised according to economic and security needs. Thereby, the GDR effectively abolished the federal order and centralized the country strongly. With the accession of the GDR to the Federal Republic of Germany (FRG) on 3 October 1990, the five Länder were recreated.

The capital of the Reich, Berlin, was given a special status by the Allies after the capitulation on 8-9 May 1945. With the foundation of the GDR and the FRG in 1949, Berlin as well as the rest of Germany was permanently divided into an eastern and western part. Special provisions were put in place for East and West Berlin until 1990 when the two territories were reunited to form the Land Berlin.

We measure the historical tradition of statehood as a dummy variable. The value '1' is assigned to Länder which have a long tradition as a state under their current name and approximately today's demarcation. This applies to the free states Bavaria, Saxony, and Thuringia as well as to the Free and Hanseatic Cities of Bremen and Hamburg.¹⁰ 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. The essential point is that the Land as a whole has such a historical tradition of statehood under its current name and approximately in today's demarcation. If this applies separately to parts of the Land only, the Land as a whole does not meet our criterion. For instance, within the Land 'Baden-Wuerttemberg' the two territories of 'Baden' and 'Wuerttemberg' each have a long historical tradition of statehood. However, these separate territories were merged to form the current Land only in 1952.

The following table explains the coding for each Land (sources, if not explicitly stated otherwise: Funk 2010; Kilper and Lhotta 1996; Künzel and Rellecke 2008; Laufer 1977; Laufer and Münch 1998; Sturm 2001; Wehling 2006).

| Land | Score | Comment |
|--------------------|-------|---|
| Baden-Wuerttemberg | 0 | The predecessors of Baden-Wuerttemberg, i.e. Baden and Wuerttemberg, were separated after the Second World War by the border between the American and the French occupation zones. The American military government created the Land Wuerttemberg-Baden within its occupation zone by merging the northern parts of Baden and Wuerttemberg. In the French occupation zone, the Land Wuerttemberg-Hohenzollern was formed by bringing together the southern part of Wuerttemberg and the Prussian district Ho- |

¹⁰ Saxony and Thuringia were discontinued between 1952 and 1990 by the GDR government as mentioned before. Nevertheless, we code them as possessing historical tradition of statehood because this tradition is anchored in the collective memory of a Land's population, is regularly put in front of people's eyes through landmarks and museums (and school education) and passed from generation to generation through families and associations. Thus, the lack of political-administrative continuity was outdone by cultural continuity.

| Land | Score | Comment |
|-------------------------------|-------|--|
| | | henzollern. Additionally, the Land Baden was formed out of the southern part of former Baden. The three Länder individually acceded to the newly founded FRG in 1949. In 1951, a referendum was held on a merger of the three Länder. Two alternatives were proposed: the merger of all three Länder into one Land spanning across South West Germany and the separate reconstitution of Baden and Wuerttemberg. After a fierce fight between the advocates and opponents of these proposals, the large merger was selected. Consequently, the Land Baden-Wuerttemberg in today's borders was founded in 1952. |
| Bavaria | 1 | The Land Bavaria has a long tradition of statehood under its current name, beginning as early as the Middle Ages. Its territory has been mostly unchanged since 1816. Bavaria was re-erected almost fully in its historical demarcation on 19 September 1945, only Rhenish Palatinate was omitted. |
| Berlin | 0 | The city of Berlin used to be part of the province Brandenburg in Prussia. In 1920, Berlin was separated from the province Brandenburg and turned into an own administrative unit. In contrast to Bremen and Hamburg, Berlin was not an independent state prior to the Second World War. |
| Brandenburg | 0 | Brandenburg was a Prussian province prior to the Second World War. It was re-erected as an administrative unit in 1945 and converted into a Land after the formal dissolution of Prussia on 25 February 1947. As a result of the Second World War Brandenburg had lost one third of its territory. The lands east of the river Oder were assigned to Poland. |
| Bremen | 1 | Today's Free and Hanseatic City of Bremen looks back to a centuries-old tradition as an independent city republic and commercial city. The Land Bremen was constituted on 23 January 1947. |
| Hamburg | 1 | Settlements in the later city centre of Hamburg have been archaeologically proven for as early as the eighth century. In the thirteenth century increased commerce led to a boom of the city which was then elevated to a 'Free City'. On 23 August 1946, the Land Hamburg was founded, identic to its historic predecessor. |
| Hesse | 0 | Today's Land Hesse was formed on 19 September 1945, bringing together the old Hesse core state of Hesse-Darmstadt and the former Prussian provinces Electoral Hesse and Nassau. |
| Lower Saxony | 0 | The Land Lower Saxony does not possess a common historical identity but was composed on 23 August 1946 of several territories, namely the former states Oldenburg, Brunswick, Schaumburg-Lippe and remaining territories of Prussian Hanover. |
| Mecklenburg-Western Pomerania | 0 | Today's Land Mecklenburg-Western Pomerania was part of Prussia prior to the Second World War. Its history is marked by various separations and changes of borders. On 9 June 1945, the Land was created from the two Mecklenburg territories of Mecklenburg-Schwerin and Mecklenburg-Strelitz and the Prussian province of Pomerania. |
| North Rhine-Westphalia | 0 | The Land North Rhine-Westphalia was a new creation by the Allies. It was formed on 23 August 1946, bringing together the three northern districts of the former Prussian Rhine province (Aachen, Cologne, Duesseldorf), the former Prussian province Westphalia and the old Land Lippe. |
| Rhineland-Palatinate | 0 | The Land Rhineland-Palatinate also does not have a historic predecessor. Instead, it was created on 30 August 1946 out of the southern part of the former Prussian Rhine province (districts Coblenz and Trier), territories of Hesse that were on the west side of the Rhine (parts of Nassau and Hesse-Darmstadt) and the Bavarian Palatinate. |

| Land | Score | Comment |
|--------------------|-------|---|
| Saarland | 0 | The Land Saarland is a very young political unit. It was founded in 1920, according to the Treaty of Versailles, as an administrative unit governed by the League of Nations under the name 'Territory of the Saar Basin'. Its history is characterised by repeated changes of borders; it belonged to France and Germany respectively at different times. The territory was of interest to both countries because of the wealth of natural resources. After the Second World War Saarland was created as a formally independent country by the French occupation power, yet, it effectively became part of France because of the strong economic, customs and monetary policy ties to France. In 1957, it was reintegrated into the FRG after a referendum. To sum up, Saarland has never been an independent state throughout its history. |
| Saxony | 1 | Saxony is characterised by a high degree of historical continuity in terms of its territory. Moreover, the name Saxony was already assigned in the Middle Ages. This history created a marked regional identity. In 1806, the Electorate of Saxony received the status of a kingdom and was converted into a free state in 1918 after the resignation of the king. In 1945, the Land was recreated, mirroring approximately the borders of the former free state. Only the Saxon territory of the district Zittau east of the Neisse was assigned to Poland, while the territory of the former province Lower Silesia west of the Oder-Neisse line (Upper Lusatia) was added to Saxony. While the Land Saxony was abolished in the GDR in 1952 as already mentioned, it was restored during reunification in 1990. Saxony chose to name itself "Freistaat Sachsen" ('free state Saxony') in its constitution (and all official documents and publicly visible on landmarks, Land buildings, etc.) immediately. The term Freistaat stands for the support of a federation with strong and independent constituent units and means that a jurisdiction considers itself as more than a Land but a (free) state that possesses Staatsqualität ('state quality') (Dornheim 2001, 22–6; Merz 1997, 121–2, 140–1; Kramer 2018). It takes up the long tradition of the Land (Dornheim 2001, 24–6; Merz 1997, 140–1). Using Freistaat bears no legal or constitutional consequences, it represents (merely) the self-image of a Land. |
| Saxony-Anhalt | 0 | Today's territory of Saxony-Anhalt underwent many changes in rule and demarcation over the centuries. In 1814-15, the province Saxony (not to be confused with today's Land Saxony) was formed from different Prussian, Saxon and Thuringian territories and integrated into Prussia. In 1944 the province Saxony was dissolved. The new provinces of Magdeburg and Halle-Merseburg were founded, while the district Erfurt was subordinated to the Reich Governor of Thuringia. After the Second World War the Soviet occupation forces created a new administrative unit: the provinces Magdeburg and Halle-Merseburg (without the lands assigned to Thuringia in 1944) as well as the former free state Anhalt (around Dessau) and parts of the former Land Brunswick were merged to form Saxony-Anhalt. After the dissolution of Prussia Saxony-Anhalt was elevated from province to Land on 21 July 1947. The recreation of the Land during the unification in 1990 was accompanied by fierce discussions, in particular with regard to the selection of the capital, because the Land lacked a common history and consciousness. |
| Schleswig-Holstein | 0 | Today's Land Schleswig-Holstein was a Prussian province prior to the Second World War. It emerged from the merger of the duchies of Schleswig and Holstein with Prussia in 1866. On 23 August 1946, the Land was formed out of the afore-mentioned former Prussian province and the former Hanseatic city |

| Land | Score | Comment |
|-----------|-------|--|
| | | of Lübeck. |
| Thuringia | 1 | <p>Today's territory of Thuringia used to consist of several small states but was increasingly considered as a territorial unit in the nineteenth century. In 1920, eight small states finally were united as the Land Thuringia. This represents the so-called smaller Thuringian solution. It was the result of Prussian's refusal to relinquish its Thuringian territories. In 1945, these parts were reintegrated into Thuringia.</p> <p>While the Land Thuringia was abolished in the GDR in 1952 as already mentioned, it was restored during reunification in 1990. Reestablishing the Land Thuringia was one of the first demands during the peaceful revolution of 1989 in this part of the GDR (Raßloff 2010, 1–2). Thuringians had the strongest regional identity of all inhabitants in the GDR and thus after reunification the historic tradition of Thuringia was still present in the minds of the Thuringians (Raßloff 2010, 1–2). Thuringia chose to name itself “Freistaat Thüringen” (‘free state Thuringia’) in its constitution (and all official documents and publicly visible on landmarks, Land buildings, etc.) in 1993 to take up its historic tradition (Dornheim 2001, 24–6; Merz 1997, 140–1). The term Freistaat stands for the support of a federation with strong and independent constituent units and means that a jurisdiction considers itself as more than a Land but a (free) state that possesses Staatsqualität (‘state quality’) (Dornheim 2001, 22–6; Merz 1997, 121–2, 140-1; Kramer 2018). Using Freistaat bears no legal or constitutional consequences, it represents (merely) the self-image of a Land.</p> |

Hildebrandt and Trüdinger (2020) use the “historical tradition” of the Länder as an independent variable to explain differences in regional identity of citizens among the Länder. They operationalise the historical tradition of the Länder to some extent differently than us. Specifically, they consider that Länder which were Prussian provinces can have a long historical tradition, too. We wish to underline that Hildebrandt and Trüdinger’s as well as our operationalisation can be equally valid since the object of investigation differs between their and our analysis. While they explain the regional identity of citizens (which might also develop within a province), we are interested in Land policies. For our analysis, it is crucial whether a Land looks back to a history as an independent state (which lends the Land pronounced state consciousness and the self-understanding that stepping outside the Land policy mainstream is ‘normal’ and requires no particular justification), not just as an administrative unit with limited scope, such as Prussian provinces.

References:

- Dornheim, Andreas, 2001: Entwicklung und Bedeutung des Begriffes „Freistaat“, Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung Thüringen.
- Funk, Albert, 2010: Föderalismus in Deutschland. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Hildebrandt, Achim/Trüdinger, Eva-Maria, 2020: History is not Bunk. Tradition, Political Economy and Regional Identity in the German Länder. In: German Politics, online first, doi: 10.1080/09644008.2020.1749265.
- Kilper, Heiderose/Lhotta, Roland, 1996: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Opladen: Leske+Budrich.
- Kramer, Ferdinand, 2018: Weshalb bezeichnen sich ein paar unserer Bundesländer als „Freistaat“? Antwort von Prof. Dr. Ferdinand Kramer auf Leserfrage an Reader’s Digest, <https://readersdigest.de/de/wissen-tipps/geld-recht/item/weshalb-bezeichnen-sich-ein-paar-unserer-bundeslaender-als-freistaat> (last accessed 23.10.2020).

- Künzel, Werner/Rellecke, Werner (eds.), 2008: Geschichte der deutschen Länder. Entwicklungen und Traditionen vom Mittelalter bis zur Gegenwart. 2nd ed., Münster: Aschendorff Verlag.
- Laufer, Heinz, 1977: Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland. 3rd ed., München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- Laufer, Heinz/Münch, Ursula, 1998: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Leske+Budrich.
- Merz, Johannes, 2006: Freistaat Bayern, in: Bayerische Staatsbibliothek (ed.), Historisches Lexikon Bayerns, https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Freistaat_Bayern (last accessed 23.10.2020).
- Raßloff, Steffen, 2010: Thüringen. Blätter zur Landeskunde, Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung Thüringen.
- Sturm, Roland, 2001: Föderalismus in Deutschland, Berlin: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin.
- Wehling, Hans-Georg, 2006: Landespolitik und Länderpolitik im föderalistischen System Deutschlands – zur Einführung, in: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (eds.), Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

J.3 Economic power

To measure *economic power*, we use a well-established indicator: GDP per capita, measured at market prices in thousand Euro. Opposite to the dependent variable (and all independent variables), GDP per capita increases naturally during the investigation period (as stable capitalist economies typically do every year outside of recessions because growth and market expansion are inherent to capitalist economies). To avoid misleading inferences due to this natural growth, we standardise these values so that they vary between zero (lowest value) and hundred (highest value) per year respectively. This evens out the gradual increase of GDP per capita over time. It is also better in line with our theoretical argument that economically stronger Länder deviate more from the Land policy mainstream (owing to their self-confidence which results from prosperity and success) as this argument is more about the ranking of the Länder relative to each other rather than about the development of a Land over time just considered on its own.

J.4 Administrative capacity

The *administrative capacity* of a Land is operationalised as the full-time equivalent of the personnel of Land ministries in thousands. This measures the size of staff that draft laws or in a wider sense prepares law-making (e.g. through monitoring, consulting with other political actors, or internal assistance).

We use the absolute value of the FTEs and not a per capita figure (such as FTEs per 100,000 inhabitants) because the ability to divide labour and specialise law drafting within the Land ministries follows from the overall number of employees and civil servants allocated to these tasks (which shows discrepancies between large and small ministerial administrations in the German federation). To give an example, a Land with a small ministerial administration might have more personnel relative to its population than another Land with a large ministerial administration, however, it still has fewer staff member to monitor politics in a specialised area and draft laws therein (which are potentially different from laws other Länder have already passed, thereby deviating from the Land policy mainstream). While a larger population might increase the complexity of an issue a ministerial administration has to regulate to some extent, it does not seem plausible that this increase is big since many political issues that ministerial administration address through law making are largely similar from region to region. In other words, a Land with a population of ten million inhabitants

does not require five times as much personnel in Land ministries (or anything close to that number) as a Land with two million inhabitants to accomplish law making at the same quality. Thus we do not measure the administrative capacity per capita.

While administrative capacity is a multidimensional concept with a number of potential operationalisations (Riddell 2007, cited according to Howlett 2009, 164; for a wider discussion see Painter and Pierre 2005; Lodge and Wegrich 2014; Wu et al. 2015), the FTE of the personnel of Land ministries is the only available measurement at the Land level. Using the head count (or FTE, which is more precise) as an indicator of administrative capacity is also common (e.g. Riddell 2007, cited according to Howlett 2009, 164; Parrado 2014, 95–6; Terman and Feiock 2014, 1064).

References:

- Howlett, Michael. 2009. Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration* 52 (2): 153–175.
- Lodge, Martin, and Kai Wegrich. 2014. *The problem-solving capacity of the modern state. Governance challenges and administrative capacities*. Oxford: Oxford University Press.
- Painter, Martin, and Jon Pierre. 2005. *Challenges to State Policy Capacity*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Parrado, Salvador. 2014. Analytical capacity, in: Martin Lodge and Kai Wegrich (eds.), *The problem-solving capacity of the modern state. Governance challenges and administrative capacities*, Oxford: Oxford University, 86–104.
- Riddell, Norman. 2007. *Policy Research Capacity in the Federal Government*. Ottawa: Policy Research Initiative.
- Terman, Jessica N., and Richard C. Feiock. 2014. Improving outcomes in fiscal federalism: Local political leadership and administrative capacity. *Journal of Public Administration Research* 25 (4): 1059–1080.
- Wu, Xun, M. Ramesh, and Martin Howlett. 2015. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society* 34 (3–4): 165–171.

J.5 Budget balance

We measure the *budgetary resources* as the balance of a Land's core and extra budget, divided by GDP at market prices. We use the balance of the Land budget to 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). The extra budget is included to make data comparable across Länder since Länder move expenditures from core to extra budgets to different degrees. We divide the balance of the Land budget by GDP to make budgetary resources comparable among Länder, some of which are large economies whereas others are significantly smaller economies. 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.

We now show why we expect laws to have a financial impact in most of our policies. We distinguish between a direct and an indirect financial impact. Laws have a direct financial impact when they inevitably and irrespective of their particular implementation lead to increased or decreased revenues or expenditures of a Land compared to the status quo ex ante. This relates firstly to laws which lay out, among other substantial regulation, specifically defined rights of addressees of the law towards the Land (such as the number of leisure activities or the amount of pocket money provided for prisoners). Such laws have a direct yet partial financial impact as the rights are more or less encompassing. Secondly, some laws are exclusively dedicated to the collection or distribution of a Land's budgetary resources and thus have a direct and full financial impact (such as wage increases for Land employees or tax cuts). On the other hand, laws have an indirect financial impact when they incur higher or lower follow-up costs compared to the status quo on the Land if the objectives and

instruments of the laws are implemented correctly. For example, the correct implementation of a law that imposes additional regulation on private actors requires more controls on the part of the Land and increases its personnel expenditures. We assume that the majority of laws are implemented in such a way that these follow-up costs will actually be incurred. This is because politicians interested in their re-election have to explain themselves to the electorate for the extent to which adopted laws have been correctly implemented.

In the following tables, we indicate for each policy whether laws have a direct or indirect financial impact. For policies with a direct financial impact, we also note whether they have a full financial impact or only a partial one as laws in the policies also provide substantial regulation. Our assessment is based on financial impact estimates in the draft laws, secondary literature, and our own plausibility considerations. The results are highlighted in colour in the right-hand column:

- dark orange = direct and full financial impact
- medium orange = direct and partial financial impact
- light orange = indirect financial impact
- none = no financial impact.

The colour marks show that laws have a financial impact in most policies.

Economic policy-making

| Policy field | Financial impact |
|--------------------------|---|
| Civil servants' salary | Yes, direct and full: Salary expenditures |
| Civil servants' pension | Yes, direct and full: Pension expenditures |
| Real estate transfer tax | Yes, direct and full: Tax revenues |
| Care homes | Yes, indirect: More restrictions for the care home operator, i.e. state-interventionist policy, create more administrative/control costs with regard to most index indicators. |
| Gastronomy | Yes, indirect: More restrictions for the gastronomy facility operator, i.e. state-interventionist policy, create more administrative/control costs with regard to all index indicators. |
| Amusement arcades | Yes, indirect: More restrictions for the amusement arcade operator, i.e. state-interventionist policy, create more administrative/control costs with regard to all index indicators. |
| Civil service career law | Yes, indirect: With larger budgetary resources, the Land is under less pressure to deploy its civil servants flexibly, as it can hire additional civil servants more easily. Moreover, the stronger control of personnel decisions, i.e. state-interventionist/egalitarian policy, might create more administrative/control costs. |
| Higher education | Yes, indirect: With larger budgetary resources, the Land is under less pressure to deploy its employees and civil servants in higher education flexibly, as it can hire additional employees and civil servants more easily. |
| Housing | Yes, indirect: More comprehensive regulatory instruments to promote weak market participants, i.e. state-interventionist/egalitarian policy, are expected to increase Land spending. Whether state-interventionist/egalitarian or economically liberal/meritocratic policies create more administrative/control costs is unclear. |

| Policy field | Financial impact |
|-------------------|--|
| Shop closing time | No: More restrictions on shop opening hours, i.e. state-interventionist policy, create slightly more administrative/control costs with regard to some index indicators. On the other hand, longer shop opening hours, i.e. right policy, also incur additional efforts on Land, e.g. for police operations. |

Societal policy-making

| Policy field | Financial impact |
|-----------------------------------|---|
| Penitentiary system / Adults | Yes, direct and partial: Penitentiary system expenditures |
| Penitentiary system / Adolescents | Yes, direct and partial: Penitentiary system expenditures |
| Imprisonment on remand | Yes, direct and partial: Imprisonment on remand expenditures |
| Protection of non-smokers | Yes, indirect: More restrictions for the gastronomy facility operator, i.e. progressive policy, create more administrative/control costs with regard to most index indicators. |
| Right of assembly | No: Fewer restrictions for assembly participants, organisers, and chairmen, i.e. libertarian policy, create more costs for the Land with regard to some index indicators, yet lower costs for the Land with regard to other index indicators. The overall direction of the effect remains unclear. |

Reference:

Renzsch, Wolfgang. 2008. *Ausgaberestriktionen der Länder in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.

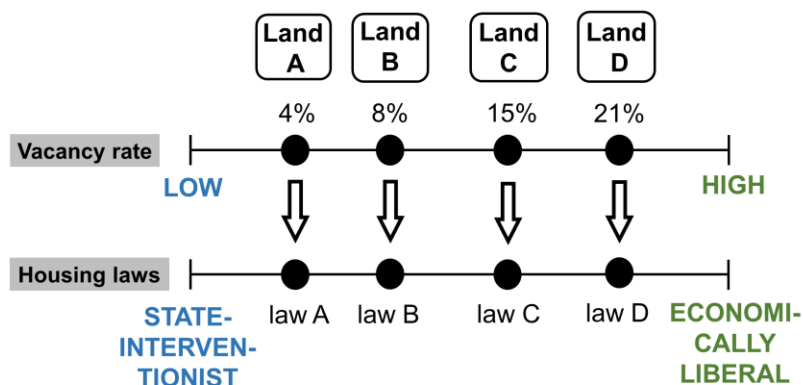
J.6 Socioeconomic conditions

The measurement of the *socioeconomic differences* starts with defining an indicator for each policy field that describes societal needs and problems and at the same time can be sorted on a scale with gradations¹¹ to be in line with the policy indices which are based on corresponding scales with gradations. We generally assign the policy field-specific socioeconomic conditions for economic policies to the state-interventionist/egalitarian pole if they suggest protecting resource-poor participants in the market and solving functional problems (or to the economically liberal/meritocratic pole if they do not). For societal policies, we assign the policy field-specific socioeconomic conditions to the libertarian/progressive pole if they suggest protecting individual rights and promoting diversity and emancipation (or to the authoritarian/conservative pole if they do not). The table on the page after next presents the indicator of each policy field (and its sources) and justifies its pole allocation. A low value represents socioeconomic conditions that *ceteris paribus* suggest needs for an economically liberal/meritocratic economic policy or an authoritarian/conservative societal policy, while a high value suggests a state-interventionist/egalitarian economic policy or a libertarian/progressive societal policy. This means e.g. for the policy ‘care homes’: The higher the share of care recipients in care homes

¹¹ It should be noted that not all policy-specific socioeconomic conditions can be sorted on a scale with gradations. Thus, for the empirical analysis, we have selected only those conditions that can be assigned to a pole of our scales.

in the total population (i.e. the higher the societal need for protection), the more state-interventionist the Land Care Home Act (i.e. more protection by public regulation). For ten of the fifteen indicators, the values have to be inverted, so that a low value suggests an economically liberal/meritocratic economic policy or an authoritarian/conservative societal policy and a high value gives reason to expect a state-interventionist/egalitarian economic policy or a libertarian/progressive societal policy. Thereby, the indicators are in line with the policy indices. For the other five indicators (care homes, amusement arcades, penitentiary system / adults, penitentiary system / adolescents, and imprisonment on remand), the assignment already fits. If Land politicians follow these socioeconomic needs and conditions, the theory of socioeconomic determination expects that this leads – for economic policy – to either a state-interventionist/egalitarian or economically liberal/meritocratic policy (for societal policy: to either a libertarian/progressive or authoritarian/conservative policy), depending on the pole assignment.

We would like to illustrate the arguments from the previous paragraph, using the example of housing, which we selected from economic policies. In housing, Land laws can be sorted on a continuum between the state-interventionist pole (law with comprehensive social promotion of poor market participants) and the economically liberal pole (law that is catered to the interests of the housing industry and favours more affluent market participants). The need for support of poor tenants and people looking for housing largely depends on how well these groups of people can conclude adequate and affordable rental contracts in the private housing market. Those people who do not manage this rely on government policies to be able to rent affordable housing. The vacancy rate (more precisely: the share of unoccupied accommodation units of all accommodation units in residential property) indicates how much unoccupied housing there is in a Land that can be rented by these groups of people and others. The higher the vacancy rate, the lower the rents ceteris paribus according to the supply-demand principle and the more likely it is that poorer people will find adequate housing on the private housing market given the larger supply and therefore do not require Land support. Consequently, in this case, society's demand for a state-interventionist housing policy is lower and an economically liberal housing policy is expected according to the theory of socioeconomic determination. A high vacancy rate is thus assigned to the economically liberal pole here because it suggests an economically liberal housing policy. The following figure illustrates this argument for our housing example:



As a next step, within each policy field, the values of the socioeconomic conditions for the Land years are standardised between 0 and 100. This standardisation is necessary because the indicators are measured on different scales across policy fields (percentages vs. absolute numbers, e.g. share of smokers vs. number of civil servants) and thus cannot simply be summed up. The standardisation also ensures that all policy fields have the same weight, i.e. prevents that the – to be calculated – deviation of a Land's socioeconomic conditions from the average socioeconomic conditions of all Länder is driven by particular policy fields. Subsequently, to evaluate how much these socioeconomic

conditions in a Land differ from other Länder, we do the following for each policy field: we calculate for each year the distance of a Land's socioeconomic conditions from the arithmetic mean of all Länder in the same year (on a scale from '0=lowest difference' to '100=highest difference'; we do this for a year because a year is our unit of analysis). Finally, we aggregate the distances of a Land in the individual policy fields to a total score (i.e. of all policies) for the respective year.

| Policy field | Indicator for socioeconomic condition | Assignment to pole (incl. reasoning) | Source |
|--------------------------|---|--|--|
| Civil servants' salary | Share of salaries of civil servants, employed by Länder and local government, of Länder and local government revenues | Higher share = more economically liberal policy The higher the current financial burden of civil servants' salaries on the Land, the less generous future salaries will be because a large share already poses a relatively heavy burden and the Land legislator needs funds for other areas of expenditure. | Federal Statistical Office (2014a), Federal Statistical Office (2007-2014a) |
| Civil servants' pension | Share of pensions of civil servants, employed by Länder and local government, of Länder and local government revenues | Higher share = more economically liberal policy The higher the current financial burden of civil servants' pensions on the Land, the less generous future pensions will be because a large share already poses a relatively heavy burden and the Land legislator needs funds for other areas of expenditure. | Federal Statistical Office (2014a), Federal Statistical Office (2007-2014a) |
| Civil service career law | Number of civil servants and judges, employed by Länder and local government | Higher number = more economically liberal policy As the number of civil servants increases, the overall administrative apparatus becomes more differentiated, so that there are smaller fields of work for which specialists are needed. Thus, the more civil servants a Land employs, the more flexibly it wants to be able to deploy them because there is a greater need to specialise civil servants for certain tasks. | Federal Statistical Office (2007-2014b) |
| Higher education | Number of scientific and artistic employees at institutions of higher education, per 100,000 inhabitants | Higher share = more economically liberal/meritocratic policy The higher the number of employees, the greater is the need to employ scientists and artists in a specialised manner due to their more diverse skills (e.g. employees particularly suitable for research or particularly suitable for teaching). | Federal Statistical Office (2007-2014c) |
| Care homes | Number of fully inpatient care recipients who are accommodated in care homes, per 100,000 inhabitants | Higher share = more state-interventionist/egalitarian policy The higher the number of fully inpatient care recipients in care homes, the more rights are granted to them because a higher proportion of all Land inhabitants requires protection as care home residents and demands such protective rights. | Federal Statistical Office (2007-2015) |
| Housing | Share of unoccupied accommodation units of all accommodation units in residential property | Higher share = more economically liberal policy The higher the vacancy rate, the more flats are available to those looking for housing and the less support is needed by weak market participants to rent an affordable flat. | Federal Statistical Office (2008, 2012) |

| Policy field | Indicator for socioeconomic condition | Assignment to pole (incl. reasoning) | Source |
|-----------------------------------|--|--|---|
| Amusement arcades | Number of slot machines in amusement arcades, per 100,000 inhabitants | Higher number = more state-interventionist policy The more slot machines in amusement arcades, the more restrictions are imposed on amusement arcade owners because a high density of amusement arcades is undesirable from an urban planning point of view and a high number of players is undesirable due to the social consequences of gambling. | Trümper/Helmann (2006-2014) |
| Shop closing time | Share of people living in cities with more than 100,000 inhabitants in the total population | Higher share = more economically liberal policy The higher the urbanisation rate, the higher the demand for longer shop opening hours because city residents more often have atypical working hours and seek a more flexible availability of services. | Own calculation based on: Federal and Länder Statistical Offices (2014) |
| Gastronomy | Number of deregistrations by gastronomy and accommodation companies, per 100,000 inhabitants | Higher number = more economically liberal policy The higher the number of deregistrations, the fewer restrictions are imposed on restaurant owners because – in the case of a low number – the registration (and operation) of new establishments should be facilitated in order to ensure a sufficient number of restaurants in a Land (in terms of a sufficient supply for citizens and a taxable turnover for the Land). | Federal Statistical Office (2007-2014d) |
| Real estate transfer tax | Revenues from real estate transfer tax per inhabitant in Euro | Higher revenues = more economically liberal policy The higher the current revenues, the lower the future tax rate as it is assumed that Länder have a similar level of overall spending per resident and therefore require a similar level of tax revenues per resident (it is also assumed that the number of real estate transfers in a Land is rather uncorrelated with the tax rate). | Federal Statistical Office (2007-2014e) |
| Penitentiary system / Adults | Number of adult prisoners, per 100,000 inhabitants | Higher share = more libertarian policy The higher the share of prisoners, the more people (relative to the population) might relapse after release and imperil the population. As the share of prisoners increases, so does the need for resocialisation. Moreover, the demand for a prisoner-friendly policy grows with more prisoners. | Federal Statistical Office (2014b) |
| Penitentiary system / Adolescents | Number of adolescent prisoners, per 100,000 inhabitants | Higher share = more libertarian policy The higher the share of prisoners, the more people (relative to the population) might relapse after release and imperil the population. As the share of prisoners increases, so does the need for resocialisation. Moreover, the demand for a | Federal Statistical Office (2014b) |

| Policy field | Indicator for socioeconomic condition | Assignment to pole (incl. reasoning) | Source |
|---------------------------|--|---|--|
| | | prisoner-friendly policy grows with more prisoners. | |
| Imprisonment on remand | Number of pre-trial detainees, per 100,000 inhabitants | Higher share = more libertarian policy The higher the share of pre-trial detainees, the more people (relative to the population) must be protected from slipping into post-prison crime, given the continuous contact with other detainees under serious suspicion. This can be done for example by giving pre-trial detainees the right to be accommodated separately from prisoners or to maintain sufficient external contacts. Moreover, the demand for a pre-trial detainees-friendly policy grows with more pre-trial detainees. | Federal Statistical Office (2014b) |
| Protection of non-smokers | Share of occasional and regular smokers in the total population | Higher share = more conservative policy The higher the share of smokers, the fewer restrictions are imposed on them because fewer people demand non-smoker protection. | Federal Statistical Office (2006, 2010, 2014c) |
| Right of assembly | Number of recorded criminal offences against assembly law (criminal offence no. 720002), per 100,000 inhabitants | Higher number = more libertarian policy The more criminal offences against the assembly law are recorded, the more assemblies are restricted to ensure public safety. | Federal Criminal Police Office (2015) |

References:

Federal and Länder Statistical Offices, 2014: Regionaldatenbank Deutschland.

Federal Criminal Police Office, 2015: Polizeiliche Kriminalitätsstatistik 2006-2013. Länderübersicht [Police Crime Statistics, by Länder]. Provided to the Authors on Request. Wiesbaden.

Federal Statistical Office, 2006: Mikrozensus 2005: Fragen zur Gesundheit. Rauchgewohnheiten der Bevölkerung [Micro-census 2005: Health-related Questions. Smoking]. Wiesbaden.

Federal Statistical Office, 2007-2014a: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts [Quarterly Cash Reports of the General Government], 2006-2013. Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden.

Federal Statistical Office, 2007-2014b: Finanzen und Steuern: Personal des öffentlichen Dienstes [Finance and Taxation: Personnel of Public Sector], 2006-2013. Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden.

Federal Statistical Office, 2007-2014c: Bildung und Kultur: Personal an Hochschulen [Education and Culture: Personnel at Institutions of Higher Education], 2006-2013. Fachserie 11, Reihe 4.4, Wiesbaden.

Federal Statistical Office, 2007-2014d: Unternehmen und Arbeitsstätten. Gewerbeanzeigen in den Ländern [Enterprises and Working Places: Commercial Registration in den Länder], 2006-2013. Wiesbaden.

- Federal Statistical Office, 2007-2014e: Finanzen und Steuern: Steuerhaushalt [Finance and Taxation: Tax Revenue], 2006-2013. Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2007-2015: Pflegestatistik: Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung, Ländervergleich – Pflegebedürftige [Caring Statistics: Länder Comparison of Care Recipients in the Nursing Care Insurance], 2005-2013. Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2008: Bautätigkeit und Wohnungen. Mikrozensus Zusatzerhebung 2006. Bestand und Struktur der Wohneinheiten. Wohnsituation der Haushalte [Supplementary Survey for Micro-census 2006 on Housing Situation of Households]. Fachserie 5, Heft 1, Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2010: Mikrozensus 2009: Fragen zur Gesundheit. Rauchgewohnheiten der Bevölkerung [Micro-census 2009: Health-related Questions. Smoking]. Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2012: Bauen und Wohnen. Mikrozensus Zusatzerhebung 2010. Bestand und Struktur der Wohneinheiten. Wohnsituation der Haushalte [Supplementary Survey for Micro-census 2010 on Housing Situation of Households]. Fachserie 5, Heft 1, Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2014a: Ausgewählte Personalausgaben nach Bundesländern [Selected Expenditures for Personnel, by Länder], 2006-2013. Provided to the Authors on Request. Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2014b: Rechtspflege. Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs jeweils zu den Stichtagen 31. März, 31. August und 30. November eines Jahres [Prisoners in Correctional Facilities in Imprisonment and Open Prison]. Stichtag 30. November 2013. Wiesbaden.
- Federal Statistical Office, 2014c: Mikrozensus 2013: Fragen zur Gesundheit. Rauchgewohnheiten der Bevölkerung [Micro-census 2013: Health-related Questions. Smoking]. Wiesbaden.
- Trümper, Jürgen/Helmann, Christiane, 2006-2014: Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland [Supply Structure of Amusement Arcades and Commercial Gaming Machines in Germany], 2006-2014, Unna: Arbeitskreis gegen Spielsucht.

J.7 Governmental parties' positions

To measure the influence of *governmental parties' positions*, we calculate how much the government's position in a Land differs from the positions of all sixteen Land governments. More precisely, we use the absolute value of difference between a Land's governmental position and the mean governmental position of all Länder. The absolute value is taken because for our analysis it does not matter whether a Land government is more left or right than all Land governments. Instead, we are only interested in how much a Land government differs from their counterparts in the other Länder because the dependent variable is the deviation from the policy mainstream (irrespective to which pole the deviation is directed towards).

We use party positions from Franzmann and Kaiser (2006). More specifically, we employ their positions for economic policies rather than for societal policies as ten out of fifteen policy fields included in our analysis are economic and social policies rather than societal ones ('economic' policy party positions also include social welfare). We test two operationalisations for the positions of coalition governments: (1) unweighted and (2) by seat shares.

We do not use the position data by Bräuninger and Debus (2012) who 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. The reason is that differences of policy positions between parties of different names still dominate. For example, 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. 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. Furthermore, the data by Bräuninger and Debus (2012) does not fully cover our investigation period. The forthcoming updated data by Bräuninger and Debus was not yet available to us when we conducted the analysis.

After elections, the governmental position changes in the data source we use (as party positions are measured based on manifestos which are drafted before elections). This raises the question which governmental position value to assign to Land years in which elections took place in a Land (typically every four to five years). We decided to assign the position of the government that held the parliamentary majority longest in a year. That means that if the election takes place before 1 July, the value of the new government is used. And if the election takes place 1 July or later, the value of the old government is assigned.

There is one exception to this rule: we manually correct this assignment in the very small number of cases in which the government that held the parliamentary majority for fewer days than the other government passed more laws than the other government. In such cases, we take the position of the shorter-tenured government. This is only very rarely the case as many Land elections take place in autumn, providing the new government with very little time to enact legislation in the election year.

References:

Bräuninger, Thomas, and Marc Debus. 2012. *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*. Wiesbaden: VS.

Franzmann, Simon, and André Kaiser. 2006. Locating Political Parties in Policy Space. A Reanalysis of Party Manifesto Data. *Party Politics* 12: 163–188.

J.8 East Germany

We include a dummy for the five *East German Länder* (Brandenburg, Mecklenburg-Western Pomerania, Saxony, Saxony-Anhalt, and Thuringia) which used to form the GDR (together with East Berlin).

We coded the Land Berlin as West German because its inhabitants resided primarily in the Western part (2.1 million as opposed to 1.3 million in the Eastern part) prior to unification (1989).

K) Bivariate correlations (section 4.3)

The following table presents the bivariate correlation of the independent variables. As mentioned in the text, bivariate correlations of independent variables used in the same model do not exceed the conventional threshold of 0.6.

| | DV lag | Size | Historical statehood | Economic power | Administrative cap. | Budget balance | Socioecon. cond. | Government (unw.) | Government (seats) | East GER |
|----------------------|---------|---------|----------------------|----------------|---------------------|----------------|------------------|-------------------|--------------------|----------|
| DV lag | 1.0000 | | | | | | | | | |
| Size | 0.4090 | 1.0000 | | | | | | | | |
| Historical statehood | 0.2070 | -0.0394 | 1.0000 | | | | | | | |
| Economic power | -0.1058 | -0.1436 | 0.3577 | 1.0000 | | | | | | |
| Administrative cap. | 0.5425 | 0.5963 | -0.1272 | 0.0892 | 1.0000 | | | | | |
| Budget balance | 0.0587 | -0.1605 | 0.1770 | -0.1065 | -0.2272 | 1.0000 | | | | |
| Socioecon. cond. | 0.2046 | -0.4603 | 0.1657 | 0.0673 | -0.1208 | 0.3195 | 1.0000 | | | |
| Government (unw.) | 0.2935 | 0.1876 | -0.0123 | 0.2124 | 0.3535 | -0.1183 | -0.0893 | 1.0000 | | |
| Government (seats) | 0.2381 | 0.0956 | -0.0232 | 0.1566 | 0.2474 | -0.1225 | -0.0877 | 0.9549 | 1.0000 | |
| East GER | 0.0972 | -0.0287 | 0.1273 | -0.6841 | -0.3530 | 0.2884 | 0.2168 | -0.3704 | -0.3145 | 1.0000 |

L) Robustness check: Random effects models with clustered standard errors (section 5)

As a robustness check, we estimate random effects models which mirror the time-series cross-sectional models that are reported in the article to make the the estimated models comparable. That means the structure of the models (choice and composition of independent variables) remains the same and we continue to include a lagged dependent variable but no country dummies, for the same reasons mentioned in the method section of the article. Due to panel heteroscedasticity, which was detected by the modified Wald test (Greene test), we use clustered standard errors for the random effects models.

We decided to use random effects models instead of fixed effects models for two reasons. First, we seek to explain not only within unit variance but also between unit variance (Bell/Jones 2015). Second, the Hausman test showed no significant differences between the regressors of random and fixed effect models (p-value was between 0.11 for model 5 and 0.36 for model 2). This indicates a very low degree of correlated unobserved heterogeneity and allows us to estimate consistent and efficient random effect models.

| | Model 1 | Model 2 | Model 3 | Model 4 | Model 5 |
|--------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Lag policy deviation | 0.508*** (0.0860) | 0.443*** (0.0912) | 0.511*** (0.0946) | 0.457*** (0.0904) | 0.523*** (0.0929) |
| Size | 3.167* (1.264) | 3.482** (1.186) | 3.517** (1.173) | 3.548** (1.194) | 3.602** (1.112) |
| Statehood tradition | 12.86** (4.254) | 14.32** (4.548) | 10.03* (4.152) | 13.89** (4.406) | 10.06* (4.075) |
| Economic power | -0.101 (0.0655) | -0.146+ (0.0854) | | -0.127 (0.0841) | |
| Administrative capacity | 7.303** (2.680) | 6.912** (2.496) | 5.802* (2.811) | 7.237** (2.487) | 5.950* (2.783) |
| Budget balance | 25.74 (17.22) | 25.97 (16.41) | 31.59+ (16.82) | 27.33 (16.73) | 33.16+ (17.27) |
| Socioeconomic conditions | 0.0226 (0.0180) | 0.0294+ (0.0170) | 0.0228 (0.0171) | 0.0285 (0.0173) | 0.0228 (0.0166) |
| Gov. parties' position (unw.) | | 4.233+ (2.412) | 3.605 (2.474) | | |
| East Germany | | | 2.827 (4.946) | | 1.819 (4.869) |
| Gov. parties' position (seats) | | | | 3.396 (2.895) | 2.948 (2.805) |
| Constant | -17.08+ (10.24) | -22.50* (11.20) | -22.12+ (13.09) | -22.58+ (11.71) | -21.66 (13.38) |
| N | 112 | 112 | 112 | 112 | 112 |
| R ² | 0.694 | 0.705 | 0.697 | 0.700 | 0.693 |
| Wald chi ² | 274.7 | 237.7 | 293.2 | 246.3 | 282.1 |

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

Reference:

Bell, Andrew/Jones, Kelvyn (2015). Explaining fixed effects: Random effects modeling of time-series cross-sectional and panel data. *Political Science Research and Methods*, 3(1), pp. 133–153.