

3-Länder-Tagung 2016 in Heidelberg „Regionalismus in einer entgrenzten Welt“

Workshop: Regionalisierung und Politische Repräsentation im Nationalstaat

PANEL 44

Subnationale Parlamente im Vergleich. Organisationale Vielfalt und die Folgen für die parlamentarische Repräsentation

Sebastian Bukow (bukow@uni-duesseldorf.de)

Parlamente sind zentrale Institutionen demokratischer Systeme. Sie sind u.a. für die Interessenrepräsentation sowie die politische Entscheidungsfindung verantwortlich. Aus der Parlamentsforschung ist bekannt, dass sich Parlamente dazu in unterschiedlicher Weise organisieren und dass diese organisationalen Unterschiede Auswirkungen auf das parlamentarische Handeln haben, etwa auf die Fähigkeit zur Kontrolle der Regierungstätigkeit, auf die Rolle der Party in Public Office oder auf die politische Repräsentation (bspw. Primat von Wahlkreis- oder Parteiinteressen). Die Frage nach der Binnenorganisation von Parlamenten ist damit nicht nur aus Sicht der Parlamentsforschung selbst, sondern auch für die Analyse der politischen Repräsentation im demokratischen Nationalstaat von großer Bedeutung. Daher steht die – in der Forschung bislang vernachlässigte Vielfalt der Binnenorganisation subnationaler Parlamente – im Fokus des vorgeschlagenen Beitrags. Die Organisationsmuster subnationaler Parlamente in föderal-demokratischen Systemen (bspw. parlaments- oder parlamentarierzentriert, wahlkreis- oder parteifokussiert) sollen systematisiert, erklärt und hinsichtlich ihrer Folgen für die parlamentarische Repräsentation diskutiert werden.

Ausgangspunkt für diesen Beitrag ist die These, dass gerade im Zuge von Regionalisierung bzw. Föderalisierung subnationale Parlamente nicht nur an Bedeutung, sondern auch an organisationaler Freiheit gewinnen. Diese Freiheit ermöglicht es den Parlamenten, unterschiedliche Schwerpunkte in ihrer Binnenorganisation zu setzen. Dabei wird in Anbindung an den akteurzentrierten Institutionalismus argumentiert, dass sich Parlamente in jeweils umwelt-, also landesangepasster Weise organisieren. Die unterschiedlichen Organisationsmuster sind somit keineswegs zufällig, sondern Folge spezifischer Entscheidungen und letztlich Ausdruck spezifischer Interessen, Kontextbedingungen und Repräsentationsverständnisse. Im Rahmen des Workshops ist dabei vor allem von Interesse, wie subnationale Parlamente ihre Freiräume in der Binnenorganisation nutzen, wie sie sich so als politische Akteure im subnationalen System verorten und welche Konsequenzen sich daraus insb. für die politische Repräsentation ergeben.

Empirisch stützt sich die Untersuchung auf eine eigens erhobene, bislang nicht veröffentlichte Datenbasis. Erhoben wurden dabei zentrale Organisationsmerkmale und die Verteilung von Ressourcen innerhalb subnationaler Parlamente in Deutschland (ggf. werden bis zur Tagung bereits weitere föderale Demokratien ergänzt und ebenfalls berücksichtigt). Die empirisch aufgezeigten Organisationsmuster werden theoretisch wie empirisch vergleichend analysiert.

Zudem wird diskutiert, inwieweit diese Unterschiede die Parlamentsarbeit sub-nationaler Parlamente, insb. die politische Repräsentation, beeinflussen.

„Wie repräsentativ sind sub-nationale Parlamente?“

Franziska Carstensen (Franziska.Carstensen@fernuni-hagen.de)

Die Fragestellung kann in zweierlei Hinsicht verstanden werden, einerseits hinsichtlich sozialstruktureller Merkmale der Abgeordneten auf der subnationalstaatlichen Ebene, andererseits hinsichtlich des Handelns der Repräsentanten im Sinne der Repräsentierten. Während erstere Fragestellung relativ einfach zu beantworten ist, indem sozialstrukturelle Merkmale erhoben und miteinander verglichen werden, ist das zweite Verständnis schwieriger empirisch zu erheben.

Hinsichtlich der sozialstrukturellen Merkmale hat sich gezeigt, dass die Abgeordneten zum großen Teil solche Merkmale tragen, die auch von Parlamenten auf der nationalstaatlichen Ebene bekannt sind: Sie sind beispielsweise mittelalt und formal hoch gebildet. Besonders ist im internationalen Vergleich, dass Parlamente auf der subnationalstaatlichen Ebene meist mehr Frauen als Mitglieder haben (was unter anderem auch dadurch zu erklären ist, dass dort häufig Verhältniswahlssysteme gelten) und mehr Mitglieder aus der Wirtschaft stammen, nämlich circa ein Fünftel. Zudem orientieren sich die Abgeordneten bei den aktiven Vernetzungsentscheidungen (also hinsichtlich ihrer Bereitschaft, weitere Ämter und Mandate sowie Parteifunktionen zu übernehmen und bezüglich ihrer Verbindungen zu Interessengruppen, Vereinen und Verbänden) vornehmlich lokal.

Hinsichtlich des zweiten Verständnisses fällt zunächst auf, dass es einen gewissen Regelungskanon für subnationalstaatliche Parlamente gibt (Bildung, Verkehr, Kultur und Umweltfragen beispielsweise) und dass eine größere Palette möglicher Initiatoren von Gesetzgebung und Regelungen vorhanden ist. Wahlen finden meist nach Verhältniswahlssystemen statt. Hinsichtlich der Wahlbeteiligungen ist festzustellen, dass die Bürger sich an den Wahlen zu subnationalstaatlichen Parlamenten meist weniger beteiligen als an nationalstaatlichen, aber häufiger als an lokalen und europäischen Wahlen. Spricht dieser Befund womöglich für die These von den second order-elections, verweisen Untersuchungen zu den einzelnen Wahlentscheidungen darauf, dass die Wahlen auf subnationalstaatlicher Ebene häufig nicht primär von nationalstaatlichen Entwicklungen beeinflusst sind, sondern einen gewissen Grad an ebenspezifischem Wählen aufweisen. Hervorzuheben ist, dass subnationalstaatliche Parlamente überhaupt erst Initiativen auf bestimmten Politikfeldern ermöglichen, für die auf nationalstaatlicher Ebene nicht genügend Zeit und Ressourcen vorhanden sind. Außerdem basieren ihre Entscheidungen auf Repräsentationsbeziehungen, die durch engeren Kontakt zu den Bürgern gekennzeichnet sind. Die Legitimation der Entscheidungen ist gestärkt.

Insgesamt stehen subnationalstaatliche Parlamente in einem Spannungsfeld von vier Faktoren. Sie entwickeln (1) eigene Wege der Erfüllung von parlamentarischen Funktionen, die als Funktionsprofil beschrieben worden sind. Zudem zeigen sie (2) Merkmale, die dafür sprechen, dass subnationalstaatliche Parlamente Ähnlichkeiten untereinander aufweisen (Funktionsmuster). Es fällt aber auch auf, dass die Parlamente (3) mitunter von

nationalstaatlichen Vorprägungen beeinflusst sind, so zum Beispiel beim Wahlkreisverhalten, der Kandidatenauswahl, den Öffentlichkeitsangeboten und einen Teil der Wahlbefugnisse. (4) Schließlich zeigen auch sie allgemeine parlamentarische Charakteristika, so zum Beispiel bei der konflikthafter Beziehung zwischen Repräsentierten und Repräsentanten und – soweit parlamentarische Regierungssysteme vorliegen – die Gegenüberstellung von Regierungsmehrheit und Opposition, die das parlamentarische Handeln nachhaltig prägt.

Anders formuliert: Subnationalstaatliche Parlamente offerieren eine weitere Partizipationsmöglichkeit für die Bürger sowie neue und durchaus auch andere Politikinhalt. Die Politikmechanismen (politics) sind hingegen meist die bereits bekannten, insbesondere in parlamentarischen Regierungssystemen, so dass Hoffnungen auf eine „new politics“, wie sie zum Beispiel für das Schottische Parlament sehr häufig artikuliert worden sind (aber auch in Brandenburg in Form des annoncierten „Brandenburger Weges“), enttäuscht werden.

Regionalization and representation deficits

Jochen Müller (Jochen.Mueller@uni-greifswald.de) & Christian Stecker (Christian.Stecker@mzes.uni-mannheim.de)

Recent decades have seen an increasing decentralization of political authority, raising questions about consequences for the nature of political representation that come with more regionalized forms of governing. We address two potential pitfalls of regionalization with regard to representation. First, attributing responsibility and making informed voting decisions is considerably more complicated in systems that scatter political authority across regional, national and supra-national actors. As well-educated and politically interested voters are better equipped to cope with the complexity of such multi-level polities, regionalization could facilitate the underrepresentation of poorer and less educated voters. Secondly, voters tend to use their regional vote to reward and punish parties for their performance at the national level, weakening the link between policy proximity and vote choice in regional elections. Such second-order voting could systematically translate into inferior ideological congruence between citizens and regional parliaments and governments. We evaluate these potential effects on the basis of the German case which provides us with survey data covering more than 30 years and considerable variation for those variables that are likely to drive representation deficits. We make use of a novel data set that links individual preferences and intentions with the composition of parliaments and governments following all 143 regional elections in Germany since 1980. We show that performance voting varies across voters, with well-educated voters being better able to attribute responsibility. Furthermore, the degree to which regional elections are second-order influences the congruence between voters and representatives at the regional level.

The Role of Geography in Partisan Legislatures. The Case of the German Bundestag

Markus Baumann (mbaumann@uni-mannheim.de), Dominic Nyhuis (dominic.nyhuis@soz.uni-frankfurt.de) & Thomas Zittel (zittel@soz.uni-frankfurt.de)

Research on US Congress emphasizes the propensity of Congresspersons to take positions in their roll call behavior that are popular in their districts. In European legislatures this type of geographic representation is widely considered to be less likely due to electoral and party organizational constraints. However, recent comparative research highlights legislative activities such as parliamentary questions and vote explanations as means to combine partisanship with geographic representation in complex and subtle ways. This paper theorizes these new approaches to bring in geography in partisan European legislatures on the basis of the German case and in light of theories of concept formation.

The aim of this paper is to suggest a conceptually differentiated and empirically informed framework to research geographic representation in quantitative ways. This particularly involves considerations on the three following key questions: 1. What are foci of geographic representation? 2. What are behavioral styles related to geographic representation? 3. What are sources of geographic representation in partisan legislatures? Empirically, the analysis draws from newly collected qualitative interview, biographical and text based data on the 17th German Bundestag.

PANEL 45

**Ist Politikwandel (auch) von den Einstellungen und Präferenzen der Wähler getrieben?
Eine kausale Analyse am Beispiel der reformierten Kinderbetreuung in Deutschland**

Agnes Blome (agnes.blome@wzb.eu) & Kai-Uwe Müller (kmueeller@diw.de)

Die Forschung zur Responsivität politischer Entscheidungen hinsichtlich der Einstellungen und Wünsche der Wahlbevölkerung hat sich in den letzten Jahren rasant entwickelt. Beiträge basieren in den meisten Fällen auf US-amerikanischen Daten (z.B. Hogan 2008, AJPS), die die Variation zwischen Bundesstaaten nutzen oder internationalen Vergleichen auf Basis von Länderdaten (z.B. Brooks und Manza 2007, ASR). Das zentrale Erkenntnisinteresse dieser Literatur zielt auf demokratietheoretische Frage, ob und inwieweit Regierungen auf veränderte Einstellungen und Präferenzen der Bürger reagieren. Spiegeln die Ergebnisse von Politikreformen (zumindest teilweise) die Präferenzen der Wahlbevölkerung wider, oder gibt es einen solchen Zusammenhang nicht? Wir wollen der Frage, wonach politische Akteure ihre Entscheidungen ausrichten, im Zusammenhang mit der Kinderbetreuung nachgehen; ein Politikfeld, das in Deutschland von föderalen Strukturen geprägt ist und in den letzten Jahren enorm an Bedeutung gewonnen hat. Nichtsdestotrotz findet sich – nicht nur im Ost-West-Vergleich – eine große regionale Variation in der öffentlichen Bereitstellung von Betreuungsplätzen. Wir argumentieren in unserem Beitrag, dass sich diese Unterschiede durch regionale Unterschiede in den Einstellungen der Bevölkerung zur Kinderbetreuung und der entsprechenden Responsivität der politischen Akteure erklären lassen.

Eine empirische Analyse ist mit methodischen Problemen konfrontiert, die durch forschungspraktische Beschränkungen verstärkt werden: Die wesentliche Herausforderung besteht in der Identifikation des kausalen Effekts von individuellen Einstellungen auf Policy Outcomes. Allerdings sind Präferenzen von früheren Politikentscheidungen oder identischen unbeobachteten Faktoren beeinflusst und daher als erklärende Variable potentiell endogen. Aus diesem Grund wird hinreichende Variation in politischen Präferenzen wie auch in

entsprechenden Policy Outcomes im Quer- und Längsschnitt benötigt, um diese Probleme ökonomisch zu adressieren. Idealerweise stehen Kontrollvariablen zur Verfügung, die die abhängige und die erklärende Variable beeinflussen. Passende Untersuchungsdesigns sind vor allem deshalb selten, weil die reforminduzierte Variation in Outcomes oft begrenzt ist („small N-Problem“). Zudem sind über einen längeren Zeitraum vergleichbare Einstellungsdaten rar.

Wir nutzen in diesem Papier die Reformen der subventionierten Kinderbetreuung in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre (Kinder- und Jugendhilfegesetz, Tagesbetreuungsbaugesetz, Kinderförderungsgesetz). Auf der Basis von Individualdaten der allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) verfolgen wir Wählereinstellungen zur Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf zwischen 1990 bis 2012 ergänzt um eine Vielzahl sozio-ökonomischer Kontrollvariablen. Wir beobachten im selben Zeitraum die Entwicklung der Bereitstellung öffentlicher Kinderbetreuung auf Basis von Daten des Deutschen Jugend-Instituts bzw. des Statistischen Bundesamtes auf regionaler Ebene. Zudem verfügen wir über eine Reihe weiterer ökonomischer, politischer und institutioneller Kontrollvariablen auf dieser Aggregationsebene.

Im Rahmen eines Regressionsdesigns analysieren wir den kausalen Zusammenhang zwischen den Einstellungen zur Kinderbetreuung und dem Ausbau der öffentlich geförderten Kinderbetreuung auf Ebene der Bundesländer innerhalb der letzten zwanzig Jahre. Die identifizierende Variation basiert ausschließlich auf Änderungen der abhängigen und erklärenden Variablen im Zeitverlauf bei Kontrolle fixer Länder- und Zeiteffekte, um den Einfluss zeit-konstanter unbeobachteter Faktoren auszuschließen. Die Präferenzen gehen mit einem time-lag in das Modell ein. Zudem kontrollieren wir für sozio-demographische Veränderungen (über die Variation in den Individualdaten) sowie makro-strukturelle Entwicklungen auf der regionalen Ebene (Strukturwandel, ökonomische Schocks, Änderungen in der Regierung) im Zeitverlauf, die sowohl die Einstellungen wie auch die Outcomes bei der Kinderbetreuung beeinflusst haben könnten.

Die Finanz- und Wirtschaftspolitik der ersten grün geführten Landesregierung in Baden-Württemberg

Felix Hörisch (felix.hoerisch@ipw.uni-heidelberg.de)

Nach 57 Jahren Regierungsbeteiligung der CDU, kam 2011 in Baden-Württemberg mit der Koalition aus Grünen und SPD erstmals in einem deutschen Bundesland eine Koalition unter einem grünen Ministerpräsidenten zustande. Die Frage, die in diesem Artikel gestellt und beantwortet werden soll, ist, ob dieser Regierungswechsel nach über fünf Jahrzehnten mit CDU-Regierungsbeteiligung hin zu Grün-Rot auch zu einem entsprechend rapiden Politikwechsel im Bereich der Finanz- und Wirtschaftspolitik geführt hat, und wenn ja, in welche Richtung, oder ob die Kontinuität überwog und es zu keinem Pfadbruch kam.

Diese Fragestellung soll dabei in drei Schritten beantwortet werden.

Zunächst sollen erstens die Wahlprogramme zur Landtagswahl 2011 von Grünen, SPD und CDU miteinander und mit dem anschließend ausgehandelten Koalitionsvertrag verglichen werden. Was fällt im Vergleich der Wahlprogramme untereinander auf und was haben die

verschiedenen Parteien sich vor der Wahl vorgenommen? Welche Schwerpunkte legten Grüne und SPD im Vergleich zur CDU und welche dieser Schwerpunktsetzungen finden sich auch im Koalitionsvertrag wieder?

Anschließend soll zweitens ein Überblick über die wesentlichen tatsächlich getätigten Reformen der Grün-roten Landesregierung gegeben werden. Wie beeinflusste die wirtschaftliche Lage und das wirtschaftspolitische Umfeld während der Legislaturperiode die Politik? Wie beeinflussten die Finanzkrise bei gleichzeitig guter konjunktureller Lage in Baden-Württemberg die Opportunitätsstrukturen für die Finanz- und Wirtschaftspolitik von Grün-Rot? Wie beeinflusste die Schuldenbremse, nach der alle Bundesländer spätestens 2020 einen ausgeglichenen Haushalt präsentieren müssen, die Politik unter Finanz- und Wirtschaftsminister Nils Schmid?

Abschließend soll drittens eine Einordnung der durchgeführten Reformen nach der Reformtypologie von Peter Hall vorgenommen werden und die Wirtschafts- und Finanzpolitik der ersten grün-roten Koalition auf Länderebene aus dem Blickwinkel der Parteiendifferenztheorie bewertet werden. Hierbei wird auch die Frage beantwortet werden, ob es in der ersten grün geführten Landesregierung eine genuin grün-rote Finanz-Wirtschaftspolitik gab, oder ob die Kontinuität zu den konservativen Vorgängerregierungen überwog.

Auf dem Weg zu ‚neuem Föderalismus‘? Analyse der Auswirkungen der Föderalismusreform 2006 auf Landesebene

Iris Reus (iris.reus@uni-bamberg.de)

Die Föderalismusreform I (2006) stellt die umfangreichste Verfassungsreform seit 1949 und somit eine Zäsur für das föderale System der BRD dar. Hintergrund war die immense Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern, durch welche auf beiden Ebenen autonomes politisches Handeln kaum noch möglich war. Davon ausgehend zielte die Reform darauf ab, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern [sowie] die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen“ (BT-Drs. 16/813: 1). Um den Ländern wieder mehr autonomen Gestaltungsspielraum zu verschaffen, wurden u.a. 16 Gesetzgebungskompetenzen neu in deren ausschließliche Zuständigkeit übertragen. Die Reform hatte dabei v.a. auch die Landtage im Blick, für die das bisherige verflochtene System, welches den Exekutiven eine dominante Position verliehen hatte, mit einem Verlust an Steuerungsfähigkeit einhergegangen war.

Durch die Regionalisierung der Gesetzgebungskompetenzen besteht nun die Möglichkeit, politische Entscheidungen wieder mehr an den Gegebenheiten im einzelnen Land sowie an den Präferenzen der Bürger auszurichten. Neben dem rechtlich vorhandenen neuen Gestaltungsspielraum hängt die Wirkung der Reform allerdings wesentlich davon ab, wie die Länder diesen tatsächlich nutzen. Bereits kurz nach Inkrafttreten der Reform zeigten sich vielfach Koordinationsbemühungen, die neuen Möglichkeiten autonomer Landespolitik wurden also hier nicht genutzt, sondern lediglich die bisherige vertikale durch (freiwillige) horizontale Verflechtung ersetzt – womit jedoch die Reformziele konterkariert werden. Die

Forschungsfrage lautet daher: „*Unter welchen Bedingungen nutzen die Länder ihre neuen Gestaltungsmöglichkeiten für eigenständige Politik?*“.

Zur Beantwortung dieser Frage habe ich ein theoretisches Modell entwickelt, welches verschiedene Erklärungsfaktoren der Föderalismusforschung sowie der Politikfeldanalyse zusammenbringt. Dieses Modell wird anhand ausgewählter neuer Gesetzgebungskompetenzen – Strafvollzug, (Pflege-)Heime, Spielhallen und Ladenschluss – getestet. Dabei werden jeweils alle Gesetzgebungsprozesse in allen 16 Ländern zwischen 2006 und 2015 in Form qualitativer Fallstudien analysiert. Auf Basis der Landtagsdokumente (Plenarprotokolle, Anfragen etc.), der Medienberichterstattung sowie ergänzend Interviews mit Akteuren aus Politik und Verwaltung wird die Entwicklung vom Beginn der politischen Debatte bis zur abschließenden Entscheidung in den Landtagen im Detail nachvollzogen. Durch die systematische, theoriegeleitete Auswahl der Kompetenztitel werden politikfeldübergreifende, generalisierende Aussagen möglich. Die qualitative Vorgehensweise ermöglicht es dabei, kausale Mechanismen herauszuarbeiten und zu überprüfen. In empirischer Hinsicht bietet die Arbeit eine tiefgreifende Analyse der bislang wenig erforschten Landesgesetzgebung und beleuchtet vier zentrale neue Landeskompetenzen näher.

Territoriale Vielfalt und Policy-Divergenz zwischen den deutschen Bundesländern – eine quantitative Analyse der Landesgesetze nach der Föderalismusreform 2006

Iris Reus (iris.reus@uni-bamberg.de) & Stephan Vogel (stephan.vogel@wiso.uni-koeln.de)

Wie in vielen anderen Demokratien in den letzten Jahrzehnten, wurde auch in Deutschland – in Reaktion auf die exogenen Veränderungsimpulse der Globalisierung und Europäisierung – mit der Föderalismusreform 2006 der Zentralisierungstrend gebrochen. Durch Neuordnung bzw. Trennung der Kompetenzen von Bund und Ländern wurde wieder mehr Raum für dezentrale Entscheidungen der Länder geschaffen. In der deutschen Föderalismusforschung dominierte lange Zeit die Unitarisierungsthese, welche einen fortdauernden Trend zur Einheitlichkeit postulierte. Demgegenüber sind gemäß der Föderalisierungsthese spätestens seit der Wiedervereinigung deutliche Unterschiede in sozio-ökonomischer, kultureller und politischer Hinsicht zwischen den Ländern zu beobachten. Die Forschungsfrage – die anhand von 15 neuen Gesetzgebungskompetenzen der Länder untersucht wird – lautet nun, inwieweit politische Akteure auf Landesebene aufgrund dieser unterschiedlichen Gegebenheiten, Problemlagen und Einstellungen auch zu differierenden Policy-Entscheidungen gelangen.

Der erste Schritt der Analyse ist die Entwicklung politikfeldspezifischer Indizes, mit denen sich die nach der Reform in den neuen Kompetenztiteln erlassenen Landesgesetze quantitativ einordnen und vergleichen lassen. Dabei zeigt sich, dass es interessante Unterschiede sowohl zwischen Ländern als auch zwischen Kompetenztiteln gibt, d.h. in einigen Bereichen der neue Gestaltungsspielraum für unterschiedliche Regelungen genutzt wurde, während in anderen überwiegend Einheitlichkeit fortbesteht. Im zweiten Schritt wird daher untersucht, welche Variablen für die vorgefundenen Unterschiede verantwortlich sind. Dabei gehen sozioökonomische Indikatoren, die parteipolitische Zusammensetzung der jeweiligen Landesregierungen, Bevölkerungseinstellungen, der Einfluss von Interessensverbänden sowie die Finanzkraft der Länder ein. Die Paneldatenanalyse untersucht sämtliche neuen

Kompetenztitel, in denen die Länder Gesetze erlassen haben, im Zeitraum von September 2006 bis Dezember 2013.

Der Beitrag zur Forschung besteht in empirischer Hinsicht darin, eine vollständige Datenbank der Landesgesetze in den neuen Kompetenztiteln zu erstellen und diese durch quantitative Indizes präzise einzuordnen und kompetenzübergreifend vergleichbar zu machen. In theoretischer Sicht werden erstmals systematisch Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen sozio-ökonomischen und politisch-kulturellen Bedingungen in den Ländern sowie deren Policy-Output getestet.