

*Nathalie Behnke, Christian Person*

# Föderalismus in der Krise – Restriktivität und Variation der Infektionsschutzverordnungen der Länder

## Zusammenfassung

Während der Covid-19-Pandemie erließen die Bundesländer Rechtsverordnungen, um Infektionsschutzmaßnahmen durchzusetzen. Die Restriktivität der Verordnungen variiert sowohl zwischen den Ländern als auch über die Zeit. In diesem Beitrag präsentieren wir einen neuen Datensatz zur Messung der Restriktivität der Landesverordnungen und gehen der Frage nach, welche Faktoren die Variation der Infektionsschutzmaßnahmen erklären. Eine Serie bivariater Analysen zeigt, dass ‚die üblichen Verdächtigen‘ – Problemdruck und Parteiendifferenz – unterschiedlich wirken. Über alle Länder hinweg folgt die Restriktivität der Verordnungen dem Infektionsgeschehen über Zeit. Niveauunterschiede zwischen den Ländern lassen sich hierdurch jedoch nur bedingt erklären. Eine Annäherung an die ideologischen Positionen der Landesregierungen gegenüber Infektionsschutzmaßnahmen ergibt einen erkennbaren, aber nur mäßig starken Zusammenhang mit der abhängigen Variablen. Insgesamt ist die Variation somit in hohem Maße erklärbar und nicht willkürlich.

*Schlagerworte:* Föderalismus, Covid-19-Pandemie, Regulierung, Problemdruck, Parteiendifferenz

## Abstract

*Federalism in times of crisis – restrictiveness and variation of infection protection measures in Germany*

During the Covid-19 pandemic the German *Länder* enacted executive orders to implement infection protection measures. The restrictiveness of these regulations varies between *Länder* and over time. The paper presents a new dataset to measure the restrictiveness of those executive orders and investigates which factors determine the variation of infection protection measures. A series of bivariate analyses reveals that ‘the usual suspects’ – problem pressure and partisan differences – have differing effects. In all *Länder*, the restrictiveness of executive orders is closely linked to the development of infection rates over time. However, infection rates are less suited to explain variation in levels of restrictiveness between *Länder*. Still, the ideological orientation of *Länder* governments with regard to intensity of infection protection measures exposes a noticeable, yet moderate correlation with the dependent variable. Thus, variation is not arbitrary, but can be explained by systematic factors.

*Keywords:* federalism, Covid-19 pandemic, regulation, problem pressure, partisan differences

## 1 Einleitung

Wie handlungsfähig ist das föderale System der Bundesrepublik Deutschland im Pandemiemanagement? Diese Frage bewegt seit März 2020 Politik, Medien, Öffentlichkeit und Föderalismusforschung. Die Bundesländer spielen im Pandemiemanagement eine zentrale Rolle. Sie setzen Hygienevorgaben, Kontaktbeschränkungen und Lockdown-Maßnahmen in Rechtsverordnungen vor Ort um. Hierbei lassen sich deutliche Unter-

schiede erkennen, sowohl hinsichtlich inhaltlicher Schwerpunkte als auch hinsichtlich der Restriktivität der Infektionsschutzmaßnahmen. Große Policy-Unterschiede werden jedoch trotz der föderalen Tradition Deutschlands gesellschaftlich kaum akzeptiert (Eckhard & Lenz, 2020; Wintermann & Petersen, 2008). Sie werden als dysfunktional, unübersichtlich oder als Gerechtigkeitsproblem wahrgenommen. Infolgedessen wurde wiederholt gefordert, Entscheidungskompetenzen zu zentralisieren, um einen einheitlicheren Gesetzesvollzug zu gewährleisten.<sup>1</sup> Eine solche Kompetenzbescheidung der Länder wäre jedoch allenfalls zu rechtfertigen, wenn sich Unterschiede im Pandemiemanagement zwischen den Ländern als hochgradig dysfunktional erwiesen. Denn im Grundsatz soll eine föderale Ordnung ja gerade die Möglichkeit bieten, regional unterschiedliche Rahmenbedingungen, Werthaltungen und Bedürfnisse in der Politikumsetzung abzubilden (Oates, 2005). Gäbe es keine Policy-Unterschiede zwischen den Ländern, dann wäre das föderale System im Hinblick auf Policy-Making faktisch ein funktionales Äquivalent zu einem unitarischen System und würde den Vorteil der regionalen Anpassung verlieren. Anschließend an diese Überlegungen argumentieren wir, dass Policy-Unterschiede zwischen den Ländern dann als funktional angesehen werden, wenn sie sich auf regionale Unterschiede in den situativen Bedingungen oder in den Werthaltungen zurückführen lassen.

Untersuchungen zur Policy-Variation zwischen den Bundesländern konzentrieren sich vornehmlich auf die Effekte legislativer Tätigkeit (Freitag & Vatter, 2009; Hildebrandt & Wolf, 2008; Scheller & Schmid, 2008). Für Deutschland ergibt diese Fokussierung jedoch ein verzerrtes Bild, denn die Gesetzgebungskompetenzen der Landtage wurden im Zeitverlauf sukzessive ausgehöhlt (Benz, 2016). Die Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG) hat der Bund weitgehend an sich gezogen und dies mit dem Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung begründet. Der Kernbestand politischer Autonomie der Länder liegt hingegen im Gesetzesvollzug (Behnke, 2020). Die vergleichende Untersuchung der Rechtsetzungstätigkeit von Landesregierungen im Bereich der Rechtsverordnungen erscheint daher besser geeignet, ein realistisches Bild über Umfang und Determinanten von Policy-Variation im deutschen Bundesstaat zu zeichnen.

In diesem Beitrag untersuchen wir Ausmaß und Ursachen von Unterschieden im subnationalen Policy-Making im Bereich des Pandemiemanagements. Anhand der Infektionsschutzverordnungen der Bundesländer erheben wir für den Zeitraum von März bis Dezember 2020, wie restriktiv Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus ausfielen. Die Deskription der Restriktivität offenbart sowohl im Querschnitt zwischen den Ländern als auch im Längsschnitt über die Zeit erkennbare Variation. Die Bundesländer reagieren im Pandemiemanagement nicht identisch, sondern unterscheiden sich bezüglich der ergriffenen Infektionsschutzmaßnahmen. Daher untersuchen wir, inwieweit diese Variation auf Problemdruck und Parteiendifferenz zurückzuführen ist. Wir nehmen hierbei eine x-zentrierte Perspektive ein und verbleiben auf der Ebene bivariater Korrelationen, um die Daten, wenngleich theoriegeleitet, auf Muster hin zu explorieren.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Restriktivität der Verordnungen über die Zeit stark mit der Dynamik des Infektionsgeschehens korreliert. Niveauunterschiede zwischen den Bundesländern lassen sich hingegen nur bedingt auf unterschiedlich hohe Infektionszahlen zurückführen. Demgegenüber scheint die ideologische Positionierung der Landesregierungen im Querschnittsvergleich eine gewisse Rolle zu spielen. Allerdings ist dieser Einfluss nur mäßig ausgeprägt.

## 2 Institutionelle Rahmenbedingungen des Pandemiemanagements der Bundesländer

Das Pandemiemanagement der Länder betrifft viele ihrer legislativen und exekutiven Zuständigkeitsbereiche, von Kita und Schule über das Gaststätten- und Heimrecht bis zum Ordnungsrecht. Alle Infektionsschutzmaßnahmen werden aber letztlich abgeleitet vom öffentlichen Gesundheitsschutz. Dessen Gewährleistung ist nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes Angelegenheit der Länder (Gerlinger & Burkhart, 2012). Sie vollziehen ihn gemäß Art. 84 GG als landeseigene Verwaltung. Neben Ländergesetzen über den öffentlichen Gesundheitsdienst stellt das Infektionsschutzgesetz (IfSG) als Bundesgesetz eine wesentliche Rechtsgrundlage für das Handeln der Länder dar. In § 32 ermächtigt es die Landesregierungen, durch Rechtsverordnung Ge- und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Außerdem dürfen die Landesregierungen die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen auf andere Stellen übertragen. Während der Bund für übergreifende Aufgaben des Gesundheitsschutzes zuständig ist (beispielsweise die Regulierung der Quarantäne bei Grenzübertritten, die Sicherung der Gesundheitsversorgung in Praxen und Krankenhäusern), obliegt es den Ländern, mittels Rechtsverordnungen Verhaltensregeln für die Bürger aufzustellen, die die Ausbreitung übertragbarer Krankheiten verhindern.

Rechtsverordnungen werden in der Ministerialbürokratie der Länder formuliert. Gerade zu Beginn der Pandemie bestand enormer Zeitdruck. Innerhalb kürzester Zeit mussten Rechtsgrundlagen für staatliches Handeln geschaffen werden. So wurden am Donnerstag, dem 12.03.2020, in einem Bund-Länder-Treffen erste Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus vereinbart. Hierzu gehörten Beschränkungen von Versammlungen und Veranstaltungen sowie die Schließung von Kitas und Schulen. Diese Regeln waren schon am darauffolgenden Montag flächendeckend in Kraft. Der übliche bürokratische Gang der Rechtsetzung erlaubt normalerweise keine solche Eile (Meßerschmidt, 2016). Entsprechend wurde zunächst vielfach mit Rundschreiben, Erlassen oder Allgemeinverfügungen gearbeitet, die schnell erstellt werden können. Außerdem wurden Verordnungen in den ersten Wochen intensiv nachgebessert, da die ersten Fassungen, mit heißer Nadel gestrickt, oftmals Unklarheiten enthielten. Im Laufe der folgenden Wochen entwickelte jedes Land Routinen, was Struktur und Änderungshäufigkeit der Infektionsschutzverordnungen angeht. Eine Angleichung des Aufbaus der Verordnungen fand nie statt. Sie variieren nach wie vor mit Blick auf Struktur, Länge und Zuständigkeit. Einige Länder wählten den Weg, als Regierung oder stellvertretend durch ein Ministerium umfassende Verordnungsdokumente zu erlassen, in denen alle Aspekte des Infektionsschutzes zusammengefasst sind. Andere Länder erließen – häufig in der Zuständigkeit verschiedener Ministerien – parallele Verordnungen, die Einzelaspekte des Pandemiemanagements normierten.

Neben diesen formalen Unterschieden, die Ausdruck divergierender Verwaltungskulturen oder schlicht Zufallsgebilde sein mögen, variierten vor allem die Inhalte. Zu Beginn gab es noch Unterschiede zwischen den Themen, die überhaupt geregelt wurden. Diese glichen sich im Wege des wechselseitigen Lernens schnell an. Durchgängig blieben aber Divergenzen in den Detailregelungen. Diese Uneinheitlichkeit, in Verbindung mit einer hohen Änderungsfrequenz, erschwerte es vielen Bürger\*innen, die im eigenen Land aktuell gültigen Regeln zu kennen. Auch summierten sich diese Unterschiede über verschiedene Regelungsbereiche hinweg zu unterschiedlich intensiven

Eingriffen in individuelle Freiheitsrechte. Die Infektionsschutzverordnungen wirkten also unterschiedlich restriktiv. Diese Unterschiede werden im Folgenden genauer beleuchtet.

### 3 Problemdruck und Parteiideologie – analytische Überlegungen zur Motivation der Landesregierungen beim Policy-Making in der Covid-19-Pandemie

Die Analyse sub-staatlicher Policy-Variation ist aus zweierlei Perspektive von Interesse. Aus Sicht der Föderalismusforschung dient sie dazu festzustellen, wie die föderale Kompetenzzuordnung und daraus resultierende Ermessensspielräume die Politikgestaltung subnationaler Gebietskörperschaften beeinflussen. Föderalismus und Demokratie stehen hierbei in einem Spannungsverhältnis, da Unterschiede zwischen Gliedstaaten der Logik substaatlicher Autonomie entsprechen, jedoch Ungleichbehandlungen zwischen Individuen bedingen, die aus demokratietheoretischer Sicht als gleich anzusehen sind (Benz & Sonnicksen, 2017). Eine Ungleichbehandlung der Bürger\*innen ist normativ nur zu rechtfertigen, wenn sich diese fundamental unterscheiden. Andererseits können Policy-Unterschiede auch Ausdruck responsiver Politik sein, da sie als Anpassung an regional divergierende Bedürfnisse und Präferenzen gedeutet werden können (Wenzelburger, Wurster & Siewert, 2020). Dies zeigte sich beispielsweise im Nachgang der Föderalismusreform 2006, welche die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern neu ordnete. Zwar nutzten die Länder ihre vergrößerten Handlungsspielräume, um auf unterschiedliche Präferenz- und Bedürfnislagen vor Ort zu reagieren (Reus, 2014; Dose & Wolfes, 2016; Dose & Reus, 2016; Töller & Roßegger, 2018). Allerdings gingen sie moderat vor, da das verfassungsrechtliche Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse eine große normative Prägekraft aufweist. Auch gemäß der ökonomischen Föderalismustheorie kann ein Mehr an Policy-Variation positiv wirken, da es einen innovationsfördernden Wettbewerb zwischen subnationalen Gebietskörperschaften induzieren und als Laboratorium für Policies fungieren kann. Dieser Effekt zeigt sich, wenn im Zeitverlauf Konvergenz in einzelnen Policy-Feldern zu beobachten ist (Ulbricht, 2014).

Aus Sicht der Policy-Forschung erklärt sich das Interesse an substaatlicher Variation aus der Möglichkeit kontrollierter Vergleiche, die bessere Einblicke in die Entstehung von Policies ermöglichen. Um Unterschiede in der Politikgestaltung zwischen Gebietskörperschaften zu erklären, genießt im deutschsprachigen Schrifttum insbesondere die ‚Heidelberger Schule‘ mit ihrem ‚*six pack*‘ an Erklärungsfaktoren (sozio-ökonomischer Problemdruck, Parteiendifferenz, Machtressourcen, institutioneller Kontext, Europäisierung und Globalisierung sowie Politikerblast und Pfadabhängigkeit) hohe Prominenz.<sup>2</sup> In diesem Kontext erscheinen substaatliche Vergleiche attraktiv, da sie erlauben, unterschiedliche Erklärungsansätze gegeneinander zu testen. Insofern überrascht die wachsende Anzahl entsprechender Analysen mit Bezug zum deutschen Föderalstaat kaum (Wenzelburger, Wurster & Siewert, 2020; Sack & Töller, 2018; Hildebrandt & Wolf, 2016). Neben politikfeldspezifischen institutionellen Arrangements wird insbesondere auf die unterschiedliche parteipolitische Färbung der Landesregierungen sowie auf an das jeweilige Politikfeld angepasste Problemdruck-Variablen

als Ursache für subnationale Policy-Variation rekurriert. Sowohl für Policies aus dem Bereich der Leistungsverwaltung (Beinborn, Grohs, Reiter & Ullrich, 2018; Günther, Kurrek & Töller, 2019) als auch der Finanz- und Haushaltspolitik (Schneider, 2007; Wagschal & Wenzelburger, 2009; Wenzelburger, 2013; Person & Geißler, 2020) ließen sich Effekte von spezifischem Problemdruck und/oder den ideologischen Positionen der Regierungsparteien beobachten.

Policy-Reaktionen in Krisensituationen sind von besonderem Interesse, da politische Entscheider\*innen unter hohem Zeitdruck, großer Unsicherheit und intensiver öffentlicher Beobachtung agieren müssen. In diesem Kontext kann substaatliche Variation in hohem Maße zu Policy-Lernen beitragen und kostbare Zeit sparen. Die Krisenliteratur betont hierbei die wahrnehmungsabhängige Interpretationsfähigkeit der Krise (Grossman, 2019, p. 3 unter Verweis auf T'Hart, 1993) und somit ausdrücklich das Zusammenspiel zwischen einem offensichtlich gegebenen, aber der Deutung als Krise bedürftigen, Problemdruck einerseits und der aktiven Rolle politischer Führerschaft in der Deutung der Krise und der Entscheidung darüber, welche Maßnahmen als Reaktion angemessen seien, andererseits (Boin, T'Hart, Stern & Sundelius, 2016; Boin & Hart, 2007). In Krisensituationen gewinnt Problemdruck deutlich an Erklärungskraft für Policy-Reaktionen. Dies wurde für die Klimapolitik (Clar & Steurer, 2019, p. 128) ebenso gezeigt wie für Wirtschaftskrisen (Steinebach & Knill, 2018). Auch deuten Untersuchungen zu Krisensituationen auf eine stärkere Erklärungskraft von Parteidifferenzen hin. Dies zeigt sich beispielsweise in Deutschland anhand von Untersuchungen zur Flüchtlingskrise und Migrationspolitik (Meyer, Philipp & Wenzelburger, 2021; Bauer-Blaschkowski, 2020; Zuber, 2020; Günther, Kurrek & Töller, 2019; Hörisch, 2018) sowie in den USA in Studien zu Klimawandel-Policies (Wiener & Koontz, 2010; Carley & Miller, 2012; Matisoff, 2008).

Wengleich der Effekt parteipolitischer Ideologien als unterschiedlich relevant eingeschätzt wird (Burstein, 2020) und nach Politikfeldern variiert (Potrafke, 2017), muss doch grundsätzlich Problemdruck von politischen Entscheider\*innen als solcher wahrgenommen und in Handlungen übersetzt werden (Obinger, 2015). Die Coronapandemie fordert Entscheider\*innen in besonderem Maße, die Krise zu analysieren, zu interpretieren und angemessen darauf zu reagieren (Hale et al., 2021), wobei in Anlehnung an die Parteidifferenzthese zu erwarten ist, dass gleicher Problemdruck von politischen Akteuren unterschiedlicher Parteizugehörigkeit in verschiedene Handlungsstrategien übersetzt wird (Wenzelburger, 2015).

Hieran anschließend vermuten wir, dass die Inhalte der Infektionsschutzverordnungen wesentlich durch Problemdruck und Parteiideologie bestimmt sind. Der Problemdruck zeigte sich primär im Gesundheitssektor: Infektionszahlen und Infektionsdynamik, die drohende Überlastung von Krankenhäusern und Intensivstationen sowie Todesfallzahlen dominierten die tägliche Medienberichterstattung und setzten Regierungen unter Druck, über Infektionsschutzmaßnahmen, Tests und Impfungen die Infektionswellen zu brechen und die öffentliche Gesundheit zu schützen. Wenn die Restriktivität der Infektionsschutzverordnungen auf den Problemdruck reagiert, müsste bei einem dynamischeren Infektionsgeschehen die Restriktivität stärker ausfallen, bei geringer Infektionsdynamik schwächer. Dies führt zu folgender Hypothese:

*H<sub>1</sub>: Je stärker der epidemiologische Problemdruck, desto restriktiver die Infektionsschutzverordnung.*

Allerdings schlägt sich objektiver Problemdruck nicht ungefiltert in regulatorischen Eingriffen nieder, sondern wird durch die parteiideologischen Präferenzen der handelnden Exekutivpolitiker\*innen gefiltert. Diese müssen staatliche Eingriffe in Grundrechte mit Werten des kollektiven Gesundheitsschutzes und der Bereitschaft, staatliche Autorität gegen Widerstand durchzusetzen, abwägen. Die Entscheidung über Infektionsschutzmaßnahmen stellt also eine Abwägung zwischen verschiedenen Issue-Dimensionen dar. Hinzu kommt, dass in allen Bundesländern Koalitionsregierungen bestehen. Sofern nicht einzelne Fachminister\*innen für spezifische Maßnahmen verantwortlich sind, müssen auch unterschiedliche Positionen der Koalitionspartner abgewogen werden. Folglich ist anzunehmen, dass die Restriktivität einer Infektionsschutzverordnung zwar ideologische Unterschiede widerspiegelt, diese jedoch abgemildert werden, da sowohl über Issue-Dimensionen hinweg als auch zwischen Koalitionspartnern Kompromisse gefunden werden müssen. Diese Überlegungen führen zu folgender Hypothese:

*H<sub>2</sub>: Je höher die Bereitschaft einer Landesregierung, zur Aufrechterhaltung des öffentlichen Gesundheitsschutzes Grundrechtseinschränkungen zu erlassen, desto restriktiver die Infektionsschutzverordnung.*

## 4 Operationalisierung der Variablen

### 4.1 Abhängige Variable: Restriktivität der Infektionsschutzverordnungen

Zur Messung der Restriktivität der Infektionsschutzverordnungen der Länder wurden für den Zeitraum von Anfang März 2020 (Beginn der Covid-19-Pandemie in Deutschland) bis zum Ende des Jahres 2020 die relevanten Rechtsgrundlagen der Länder systematisch gesammelt und ausgewertet. Konkret wurden im Rahmen von Internetrecherchen auf den Webseiten der Landesregierungen jeweils zur Monatsmitte über 11 Messzeitpunkte hinweg von Mitte März bis Mitte Dezember die zu diesem Zeitpunkt aktuell gültigen Corona-Verordnungen erfasst und deren Inhalte im Zuge einer qualitativen Inhaltsanalyse als numerische Daten manuell codiert. An der Codierung waren neben der Projektleiterin vier studentische Hilfskräfte beteiligt, die in einer mehrwöchigen Codierschulung trainiert wurden, so dass Codierentscheidungen homogen getroffen wurden.

Das Codebuch umfasst 35 Regelungsbereiche (Einzelitems), die sich sieben inhaltlichen Dimensionen zuordnen lassen: 1) Allgemeine Hygienebestimmungen, 2) Kontaktbeschränkungen und Versammlungsverbote, 3) Kita und Schule, 4) Handel und Gewerbe, 5) Gastronomie, 6) Tourismus, sowie 7) Sport und Freizeit. Bei den allgemeinen Hygienebestimmungen werden beispielsweise Abstandsgebote und Maskenpflicht erfasst. Unter der Rubrik Kontaktbeschränkungen und Versammlungsverbote werden Regelungen zu Treffen im öffentlichen und privaten Raum, Ausgangsbeschränkungen, aber auch Vorgaben für Ansammlungen, Versammlungen und Veranstaltungen (z. B. Gottesdienste, Beerdigungen, politische Veranstaltungen, Demonstrationen) subsumiert (eine Übersicht bietet *Tabelle 1*). Die gewählten Items decken einen Großteil der Infektionsschutzmaßnahmen ab, welche die Landesregierungen zur Pandemiebekämpfung ergriffen. Die Verordnungen enthalten jedoch noch drei weitere, spezialisierte Themengebiete. Diese befassen sich erstens mit Fragen der Quarantäne (z. B. für Reise-

heimkehrer, positiv Getestete); zweitens mit Betretenverboten für Betreuungseinrichtungen (Altenheime, Pflegeheime, Krankenhäuser, Behinderteneinrichtungen); und drittens mit Regelungen für Krankenhäuser und das Gesundheitssystem. Diese drei Bereiche wurden nicht in die Datenerhebung einbezogen, da es sich um sehr technische Detailregelungen handelt, die nur Ausschnitte der Bevölkerung betreffen.

*Tabelle 1:* Übersicht über die codierten Regelungsinhalte

Dimension	Einzelitem
Allgemeine Hygienebestimmungen	Hygienemaßnahmen
	Maskenpflicht
	Bußgeldkatalog Hygiene
Kontaktbeschränkungen und Versammlungsverbote	Kontaktbeschränkungen im privaten Raum
	Kontaktbeschränkungen im öffentlichen Raum
	Ausgehverbote
	Bewegung / Aufenthalt im öffentlichen Raum
	Versammlungen im öffentlichen Raum
	Veranstaltungen
	Gottesdienste
	Beerdigungen
Bußgeldkatalog Kontakte	
Kita und Schulen	Angebot Kinderbetreuung
	Umfang Systemrelevanz
	Schulschließung
	Durchführung von Prüfungen
Handel und Gewerbe	Einzelhandel / Verkaufsstellen
	Einkaufszentren
	Dienstleistungsbetriebe Körperpflege
	Ausnahmen zur Sicherstellung des alltäglichen Lebens
Gastronomie	Restaurants (Innengastronomie)
	Restaurants (Außengastronomie)
	Take-Away
	Mensen, Kantinen
	Schankwirtschaft
Tourismus	Hotels
	Ferienwohnungen, Privatquartiere, Jugendherbergen
	Campingplätze
	Busreisen
Sport und Freizeit	Profisport
	Sportanlagen
	Bäder, Saunen
	Fitnessstudios, Tanzschulen
	Sonstige Sporteinrichtungen
	Spielplätze

*Quelle:* Eigene Darstellung.

Die Einzelitems wurden jeweils mit Werten zwischen 0 und maximal 4 codiert, wobei die meisten Items vier oder fünf Ausprägungen aufwiesen. Eine 0 wurde vergeben, wenn keinerlei Einschränkungen bestanden. Höhere Werte implizieren eine stärkere Restriktivität (bis hin zu einem Totalverbot bestimmter Handlungen).<sup>3</sup> Um zu vermeiden, dass einzelne Items bei der Aggregation aufgrund der unterschiedlichen Anzahl an

Ausprägungen mit einer unterschiedlichen Gewichtung berücksichtigt würden, wurden sie auf einen einheitlichen Wertebereich I [0:1] reskaliert. Für die einzelnen inhaltlichen Dimensionen wurden Teilindizes berechnet, indem die standardisierten Items aufsummiert und die Summe durch die Anzahl der berücksichtigten Items dividiert wurde. Als Gesamtindex, der die Restriktivität der Landesverordnung insgesamt ausdrückt, wurde das arithmetische Mittel aus den Werten der Teilindizes errechnet.<sup>4</sup> Er weist einen Wertebereich von 0 bis 100 auf, wobei ein Wert von 100 maximale Restriktivität ausdrückt. Diese würde erreicht, wenn auf allen Regelungsdimensionen absolute Verbote und Schließungen verhängt würden. Im Gegensatz dazu bedeutet ein Wert von 0, dass keinerlei Einschränkungen bestehen. Der Wert dieses Restriktivitätsindex (RI) gibt also an, wie stark einzelne Länder in unterschiedlichen Pandemiephasen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens in das öffentliche und private Leben eingriffen und welche inhaltlichen Schwerpunkte sie setzten. Hiermit lässt sich die Variation der Infektionsschutzmaßnahmen sowohl zwischen den Ländern (Querschnittsvergleich) als auch über die Zeit (Längsschnittanalyse) vergleichend analysieren.

Der Restriktivitätsindex entstand zeitgleich zu anderen Messungen staatlicher Reaktionen in der Pandemie, die international vergleichend angelegt sind (Cheng, Barceló, Hartnett, Kubinec & Messerschmidt, 2020; ECDC, 2021; Hale et al., 2021) oder Deutschland auf der Bundesebene analysieren (Bauer & Weber, 2021). Um unsere Messung zu validieren, nutzten wir den medial vielfach beachteten *Covid-19 Government Response Tracker* der Universität Oxford (OxCGRT; Hale et al., 2021). Korreliert man zu den einzelnen Messzeitpunkten die Werte des OxCGRT für Deutschland mit dem arithmetischen Mittelwert, den die Bundesländer beim Restriktivitätsindex aufweisen, zeigt sich je nach Teilindex des OxCGRT eine (sehr) starke Korrelation (*government response index*: Pearson's  $R = 0,68$ ; *stringency index*:  $R = 0,90$ ). Der schwächere Zusammenhang beim *government response index* ist darauf zurückzuführen, dass dieser Maßnahmen berücksichtigt, die im Restriktivitätsindex nicht erfasst sind (z. B. Informationskampagnen, Teststrategien, Kontaktnachverfolgung, Impfvorgaben). In Abgrenzung zu den genannten Projekten weist der Restriktivitätsindex den Vorteil auf, die Restriktivität wesentlich detaillierter auf der Ebene der Bundesländer zu erfassen. Hierdurch können föderale Dynamiken im Pandemiemanagement besser abgebildet werden.

## 4.2 Unabhängige Variablen: Infektionsgeschehen und Restriktivitätsdisposition

Der Problemdruck wurde in der Covid-19-Pandemie wesentlich durch das Infektionsgeschehen bestimmt. Als zentrale Orientierungsgröße hat sich sowohl im öffentlich-medialen als auch im politischen Diskurs die täglich vom Robert-Koch-Institut (RKI) ausgewiesene 7-Tage-Inzidenz eingebürgert.<sup>5</sup> Sie drückt die Anzahl der Neuinfektionen der vergangenen sieben Tage bezogen auf 100.000 Einwohner\*innen aus. Aufgrund seiner hohen Bekanntheit ist anzunehmen, dass dieser Messwert politische Entscheidungen maßgeblich beeinflusst hat, weshalb er zur Operationalisierung des Infektionsgeschehens herangezogen wird. Da die Ausarbeitung von Rechtsverordnungen einen zeitlichen Vorlauf benötigt, gehen wir zudem von einer zeitverzögerten Anpassung zwischen dem Infektionsgeschehen und der Restriktivität der Verordnungen aus. Deshalb wird ergänzend auch die Änderung der 7-Tage-Inzidenz im Vergleich zur Vorwo-

che berücksichtigt.<sup>6</sup> Noch stärker als die Infektionszahlen erzeugen Todesfallzahlen politischen Handlungsdruck. Um dies zu berücksichtigen, wurde als weiterer Indikator eine 7-Tage-Inzidenz der Todesfallzahlen gebildet. Eine weitere gängige epidemiologische Maßzahl zur Erfassung der Ausbreitungsdynamik von Infektionskrankheiten stellt die Reproduktionszahl R (R-Wert) dar. Liegt der R-Wert unter 1, gehen die Neuinfektionen zurück. Demgegenüber deuten R-Werte über 1 auf ein sich ausbreitendes Infektionsgeschehen hin. Der R-Wert liefert somit Hinweise auf die Ausbreitungsdynamik des Infektionsgeschehens und wird von Virolog\*innen als wichtiger Wert für die Entscheidung über Lockdown-Maßnahmen angeführt. Auch der R-Wert wird daher als Problemdruck-Indikator berücksichtigt.

Die Disposition zur Durchsetzung restriktiver Maßnahmen wird unseres Erachtens durch die Parteiideologie (mit)bestimmt. Allerdings ist die Messung von Parteipositionen bezüglich des Pandemiemanagements alles andere als trivial. Die gebräuchliche Links-Rechts-Skala eignet sich nicht, um die Bereitschaft der Parteien zugunsten restriktiver Grundrechtseingriffe mit dem Ziel des Pandemieschutzes adäquat zu erfassen. Die Herausforderungen des Pandemiemanagements reichen über verschiedene Politikfelder hinweg und liegen quer zu den wirtschafts- oder gesellschaftspolitischen Links-Rechts-Einordnungen. Zudem wurde das Pandemiemanagement vor 2020 von den Parteien nicht als relevante Policy wahrgenommen, zu der sie explizit Positionen formulierten. Es ist also nur möglich, über Positionen der Parteien zu spezifischen Sachverhalten einen Proxy für ihre Bereitschaft zu restriktiven Grundrechtseingriffen zu konstruieren. Hierzu wurde auf Daten des Forschungsprojekts *Manifesto Research on Political Representation* (MARPOR) zurückgegriffen. Diese spiegeln in der aktuellen Ausgabe die Positionen der Bundesparteien zum Zeitpunkt der Bundestagswahl 2017 wider.<sup>7</sup> Leider werden im Rahmen des Projektes keine länderspezifischen Parteipositionen erhoben, so dass die Positionierung der Bundespartei als Proxy für die Position der Landesverbände dienen muss.<sup>8</sup>

Als Indikatoren wurden die MARPOR-Items per201 ‚Freedom and Human rights‘, per605 ‚Law and Order‘ sowie per606 ‚Civic Mindedness‘ ausgewählt. Die Items geben an, wie häufig das Thema im Wahlprogramm angesprochen wurde, und repräsentieren deren relative Wichtigkeit für die Partei. Das Item per201 drückt Respekt vor individuellen Freiheiten und Bürgerrechten aus. Ist dieses Item bei einer Partei stark ausgeprägt, sollte sich dies negativ auf ihre Bereitschaft zur Verhängung restriktiver Infektionsschutzmaßnahmen auswirken. Das Item per605 gibt an, wie stark eine Partei Themen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung betont. Parteien, die diesbezüglich eine hohe Ausprägung aufweisen, sollten restriktivere Infektionsschutzmaßnahmen befürworten. Das Item per606 erfasst, wie stark eine Partei die Rolle von Solidarität, Allgemeinwohl und der Gesellschaft allgemein betont. Parteien mit einer hohen Ausprägung auf diesem Item sollten aus Solidaritätserwägungen eher bereit sein, strikte Infektionsschutzmaßnahmen zu verhängen, um vulnerable Individuen und Gruppen zu schützen. Diese drei Einzelitems wurden für jede Partei, die im Untersuchungszeitraum an einer Landesregierung beteiligt war, zu einem Dispositionsindex aggregiert.<sup>9</sup> Dieser Indexwert drückt als Näherungsmaß aus, wie hoch die Bereitschaft der Partei ist, in der Pandemie restriktive Schutzmaßnahmen zu erlassen. Die Positionen der einzelnen Regierungsparteien gingen dann (gewichtet mit ihrem Kabinettsitzanteil) in die Berechnung der Position der Landesregierung ein.

## 5 Ursachen der Variation im Policy-Making

### 5.1 Deskription der Variation im Quer- und Längsschnittvergleich

Einen Überblick über die regulatorischen Aktivitäten der Bundesländer bietet *Abbildung 1*. Hier wird tabellarisch für jedes Bundesland und jede erhobene Kalenderwoche die Restriktivität der Infektionsschutzverordnung dargestellt. Je höher der Wert, den ein Bundesland zu einem Messzeitpunkt auf dem Restriktivitätsindex erreicht, desto intensiver wird die Tabellenzelle eingefärbt. Es ist erkennbar, dass sich die Restriktivität im Zeitverlauf stark veränderte und dabei die Dynamik des Infektionsgeschehens nachzeichnete. Nachdem sich das Corona-Virus im März 2020 in ganz Deutschland auszuweiten begann, reagierten die Bundesländer Mitte März (Kalenderwoche – KW 12) mit ersten Infektionsschutzmaßnahmen (Absage von Großveranstaltungen, Schulschließungen). Mit dem exponentiell ansteigenden Infektionsgeschehen folgten zeitnah weitere Kontaktbeschränkungen bis hin zu Ausgangssperren. Ende März (KW 14) befand sich die gesamte Republik im Lockdown, um die erste Pandemiewelle zu brechen. Sinkende Infektionszahlen ermöglichten den Landesregierungen ab Mitte April, den strengen Lockdown zu beenden und Lockerungsschritte einzuleiten. Hierbei variierten Geschwindigkeit und Öffnungsbereiche zwischen den Bundesländern. Der eingeschlagene Lockerungskurs konnte in den Folgemonaten dank niedriger Infektionszahlen fortgesetzt werden, so dass im Sommer und Frühherbst bundesweit ein niedriges Restriktivitätsniveau erreicht wurde (KW 25 bis 42). Als Reaktion auf die zweite Pandemiewelle wurden Infektionsschutzmaßnahmen im Herbst 2020 wieder sukzessive verschärft bis hin zu einem neuerlichen Lockdown kurz vor Weihnachten. Diese Entwicklungen spiegeln sich in der zunehmend intensiven Einfärbung der Zellen (ab KW 46). Allerdings erreichte die Restriktivität im zweiten Lockdown trotz höherer Infektionszahlen nicht mehr die Höchstwerte vom Frühjahr. Dies deutet darauf hin, dass die Landesregierungen auf die zweite Infektionswelle differenzierter reagierten und aus den Erfahrungen der ersten Welle gelernt hatten. So blieben einige Teilbereiche wie Schule, Kitas, Sportanlagen und Spielplätze länger geöffnet.

Deutlich wird auch, dass die Restriktivität der Infektionsschutzmaßnahmen nicht nur im Zeitverlauf variierte, sondern auch zu einzelnen Messzeitpunkten zwischen den Ländern, obgleich die Querschnittvarianz insgesamt schwächer ausgeprägt ist als die Längsschnittvarianz. Insbesondere in den Übergangsphasen in den Lockdown hinein bzw. aus dem Lockdown heraus zeigen sich deutliche Unterschiede. Beispielsweise reagierten zu Beginn der ersten Welle (KW 12) einige Länder (z. B. Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen) schneller und implementierten zügiger strikte Beschränkungen, wohingegen andere Länder (z. B. Nordrhein-Westfalen, Berlin, Sachsen-Anhalt) erst mit Verzögerung strengere Maßnahmen ergriffen. Auch beim Weg aus dem ersten Lockdown hinaus sind Unterschiede erkennbar, da einzelne Landesregierungen (z. B. Hessen, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen) schneller und teilweise umfassender lockerten als andere (siehe KW 21). Beim Weg in den zweiten Lockdown lassen sich ebenfalls Unterschiede beobachten. So nahmen schon Mitte Oktober (KW 42) einige Länder (z. B. Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen) kleinere Verschärfungen vor, wohingegen die anderen zunächst noch das niedrigere Restriktivitätsniveau aus den Sommermonaten aufrechterhielten.

Abbildung 1: Restriktivität der Infektionsschutzmaßnahmen im Zeitverlauf

	KW 12	KW 14	KW 17	KW 21	KW 25	KW 29	KW 33	KW 38	KW 42	KW 46	KW 51
Baden-Württemberg	81	84	78	55	40	32	30	30	30	56	77
Bayern	83	84	84	60	45	36	35	34	34	55	73
Berlin	56	71	66	53	43	37	34	34	37	54	69
Brandenburg	65	77	70	57	30	34	33	33	33	56	66
Bremen	75	79	72	56	47	50	42	42	44	57	61
Hamburg	74	79	74	56	43	38	38	38	45	58	62
Hessen	77	78	74	46	37	30	29	29	29	49	54
Mecklenburg-Vorpommern	70	80	74	56	44	40	40	40	40	57	66
Niedersachsen	82	83	79	55	49	33	31	31	31	56	62
Nordrhein-Westfalen	62	75	74	49	37	39	39	39	40	63	70
Rheinland-Pfalz	72	79	71	57	36	39	39	39	39	65	72
Saarland	73	82	79	55	47	41	39	39	36	65	69
Sachsen	71	77	74	37	32	36	35	35	31	57	74
Sachsen-Anhalt	60	79	75	60	40	37	37	32	32	53	69
Schleswig-Holstein	74	82	75	47	40	32	32	30	29	49	69
Thüringen	74	82	80	47	31	31	31	30	30	54	71

Quelle: Eigene Darstellung.

Die deskriptiven Statistiken in *Tabelle 2* bestätigen diese Beobachtungen. Mittelwert und Median spiegeln den Verlauf des Infektionsgeschehens über die Zeit gut wider. Spannweite und Varianz zeigen, dass jeweils in den Übergangszeiten in den Lockdown hinein und wieder hinaus (KW 12, 21, 25, 42) die Infektionsschutzmaßnahmen zwischen den Ländern unterschiedlicher ausfielen als in den Phasen des Lockdowns bzw. der Lockerung in den Sommermonaten. Die hohe Varianz in KW 51 erklärt sich dadurch, dass einige Länder (insbesondere Hessen) ihre Verordnungen erst wenige Tage nach dem Erhebungszeitpunkt verschärfen.

Tabelle 2: Restriktivitätsindex – deskriptive Statistiken

KW	Mittelwert	Median	Spannweite	Varianz
12	71,77	73,24	27,25	60,58
14	79,41	78,94	13,50	12,05
17	74,79	74,18	18,24	19,23
21	52,88	55,30	22,57	36,17
25	40,13	40,42	18,10	33,49
29	36,60	36,53	20,12	24,08
33	35,32	35,07	13,52	15,70
38	34,74	34,03	13,52	18,19
42	35,07	33,68	15,97	27,87
46	56,38	55,83	16,04	21,21
51	67,67	68,83	22,59	33,10

Quelle: Eigene Berechnung.

Da im Gesamtindex themenspezifische Unterschiede überdeckt werden, werfen wir noch einen Blick auf die Entwicklung der Teilindizes im Zeitverlauf (siehe *Abbildungen A1-A6* im Online-Anhang). In den *Teilindizes Handel/Gewerbe, Gastronomie und Tourismus* folgen die Werte dem zeitlichen Verlaufsmuster des Gesamtindex. Dort war im Sommer und Herbst 2020 ein eingeschränkter, auf die pandemischen Rahmenbedingungen abgestimmter „Normalbetrieb“ möglich. Im Vergleich hierzu blieben einige Einschränkungen

in den *Teilindizes Hygienebestimmungen und Kontaktbeschränkungen* durchgängig bestehen. Dies galt etwa für die Maskenpflicht und das Verbot von Großveranstaltungen, wohingegen die Kontaktbeschränkungen mit dem Infektionsgeschehen variierten.

*Kitas und Schulen* gehörten zu den ersten Einrichtungen, die im März 2020 geschlossen wurden. Der entsprechende Teilindex wies zu Beginn des Untersuchungszeitraums mit die höchsten Werte auf. Lockerungen setzten dort später und vorsichtiger ein als in anderen Bereichen. In der zweiten Pandemiewelle galt hingegen lange Zeit die Richtlinie, Schulen und Kitas unter allen Umständen offen zu halten, bis es im Dezember 2020 aufgrund der hohen, stark steigenden Infektionszahlen in den meisten Ländern doch wieder zu Schließungen kam. Aufgrund der unterschiedlichen Öffnungsgeschwindigkeiten weist dieser Teilindex eine hohe Querschnittvarianz auf.

Der *Teilindex Sport/Freizeit* wies im ersten Lockdown die höchsten Restriktivitätswerte auf. In den meisten Bundesländern wurde die gemeinschaftliche Ausübung sportlicher Aktivitäten untersagt, Sportanlagen waren geschlossen, selbst die Nutzung von Spielplätzen war (mit Ausnahme Berlins) nicht erlaubt. Gleichzeitig wurden in diesem Sektor Lockerungen zunächst am vorsichtigsten vorgenommen. Dies gilt insbesondere für den Freizeit- und Amateursport-Bereich, wohingegen der Kader- und Profisport als erstes von einer Aufweichung der Infektionsschutzmaßnahmen profitierte. In der zweiten Welle konnte der Profisport fortgeführt werden, wohingegen der Amateur- und Freizeitsport wieder erheblichen Beschränkungen unterlag. Und auch die Nutzung von Spielplätzen blieb unter Beachtung von Hygienebestimmungen erlaubt, was zu den niedrigeren Werten im Gesamtindex beitrug.

## 5.2 Erklärungsfaktoren in bivariaten Korrelationen

Die deskriptiven Befunde zeigen bereits die großen Trends – gleichgerichtete Schwankungen der Restriktivität über alle Länder hinweg im Zeitablauf und Unterschiede zwischen den Ländern zu einzelnen Messzeitpunkten. Diese Zusammenhänge werden im Folgenden mit bivariaten Korrelationsanalysen präzisiert.<sup>10</sup> Im ersten Schritt wird der Zusammenhang zwischen verschiedenen Indikatoren des epidemiologischen Problemdrucks und dem Restriktivitätsindex für die einzelnen Bundesländer über die Zeit hinweg berechnet. Im Einklang mit den theoretischen Erwartungen zeigt *Tabelle 3* in allen Ländern einen positiven Zusammenhang zwischen dem Infektionsgeschehen und der Restriktivität der Schutzmaßnahmen, unabhängig vom gewählten Indikator. Je höher die Zahl der Neuinfektionen in einem Land, desto strikter sind die Regeln zur Eindämmung der Pandemie. In den meisten Bundesländern ist die Stärke des Zusammenhangs mit der 7-Tage-Inzidenz schwach bis mittelstark. Lediglich in Bremen und Hessen bestätigt sich dieses Bild nicht. Mit der 7-Tage-Inzidenz der Todesfälle sind die Zusammenhänge teilweise deutlich stärker ausgeprägt. Der Zusammenhang ist noch stärker, wenn die Entwicklung der 7-Tage-Inzidenz (bezogen auf Neuinfektionen oder Todesfälle) im Vergleich zur Vorwoche mit der Änderung des Restriktivitätsindex im Vergleich zum vorherigen Messzeitpunkt in Beziehung gesetzt wird. Lediglich in Brandenburg und im Saarland zeigt sich entgegen den theoretischen Vorüberlegungen ein (sehr) schwach ausgeprägter negativer Zusammenhang. Auch beim R-Wert bestätigt sich der positive Zusammenhang, wobei dieser beim dichotomisierten R-Wert (1: R-Wert größer 1  $\hat{=}$  steigende Fallzahlen; 0: R-Wert kleiner 1  $\hat{=}$  sinkende Fallzahlen) stärker ausfällt, wie die punktbil-

serialen Korrelationskoeffizienten in der letzten Spalte von *Tabelle 3* verdeutlichen. Der Befund, dass die Landesgesetzgeber auf ein dynamisches Infektionsgeschehen mit verschärften Eindämmungsmaßnahmen reagieren, wohingegen sinkende Fallzahlen Lockerungen ermöglichen, bestätigt sich robust über verschiedene Maßzahlen hinweg.

*Tabelle 3:* Bivariater Zusammenhang zwischen Kennzahlen zur Erfassung des Infektionsgeschehens und dem Restriktivitätsindex, nach Ländern (Pearson's R)

Abhängige Variable	RI	$\Delta$ RI	RI	$\Delta$ RI	RI	$\Delta$ RI
Unabhängige Variable	7-Tage-Inzidenz (Infektionsfälle)	$\Delta$ 7-Tage-Inzidenz (Infektionsfälle)	7-Tage-Inzidenz (Todesfälle)	$\Delta$ 7-Tage-Inzidenz (Todesfälle)	7-Tage-R-Wert	7-Tage-R-Wert (dichotom)
Baden-Württemberg	0,45	0,75	0,60	0,71	0,46	0,74
Bayern	0,33	0,66	0,56	0,73	0,44	0,62
Berlin	0,40	0,71	0,60	0,24	0,14	0,59
Brandenburg	0,39	0,48	0,47	-0,14	0,24	0,27
Bremen	0,02	0,53	0,25	0,20	0,60	0,55
Hamburg	0,36	0,67	0,37	0,86	0,39	0,60
Hessen	0,11	0,37	0,24	0,70	0,50	0,58
Mecklenburg-Vorpommern	0,29	0,41	0,35	0,59	0,15	0,60
Niedersachsen	0,22	0,57	0,39	0,74	0,47	0,71
Nordrhein-Westfalen	0,48	0,49	0,67	0,81	0,19	0,46
Rheinland-Pfalz	0,47	0,74	0,46	0,45	0,35	0,67
Saarland	0,40	-0,05	0,55	-0,27	0,24	0,45
Sachsen	0,45	0,69	0,46	0,43	0,31	0,56
Sachsen-Anhalt	0,38	0,54	0,41	0,56	0,06	0,36
Schleswig-Holstein	0,37	0,56	0,45	0,92	0,49	0,73
Thüringen	0,36	0,60	0,41	0,51	0,41	0,72

*Quelle:* Eigene Berechnung.

Bei den Teilindizes bestätigt sich dieses Bild im Wesentlichen. Über alle Indizes und Spezifikationen hinweg ( $n = 672$ )<sup>11</sup> weisen 89% der Korrelationskoeffizienten das erwartete positive Vorzeichen auf, nur 11% ein negatives. Bei den negativen Koeffizienten ist die Stärke des Zusammenhangs weitgehend schwach bis sehr schwach. Im Gegensatz dazu zeigt sich bei den positiven Koeffizienten ein Übergewicht mittelstarker bis starker, vereinzelt auch sehr starker Zusammenhänge. Am stärksten ist der positive Zusammenhang zwischen Infektionsgeschehen und Infektionsschutzmaßnahmen in den Bereichen Handel/Gewerbe, Gastronomie und Sport/Freizeit ausgeprägt, etwas schwächer bei Tourismus, den allgemeinen Hygienebestimmungen und Kontaktbeschränkungen sowie Kita/Schule.

Das Infektionsgeschehen variiert jedoch nicht nur über die Zeit, sondern auch zwischen den Bundesländern. Daher wurden die Daten in einem weiteren Analyseschritt für jeden Messzeitpunkt separat ausgewertet, wodurch Niveauunterschiede zwischen den Bundesländern in den Fokus rücken. In *Tabelle 4* wird deutlich, dass diese Niveauunterschiede nur bedingt auf das Infektionsgeschehen zurückzuführen sind. Zwar zeigt sich zu den meisten Messzeitpunkten die erwartete positive Beziehung zwischen dem Niveau der 7-Tage-Inzidenz (Infektions- oder Todesfälle) und dem Restriktivitätsniveau (Spalte 2 und 4). Allerdings sind diese Zusammenhänge zumeist schwach bis

sehr schwach ausgeprägt (Pearson's  $R < 0,4$ ). Bei der Todesfall-Inzidenz tauchen vereinzelt, bei der Reproduktionszahl  $R$  sowie der Änderung der 7-Tage-Inzidenz gar in der Hälfte der Fälle, sogar negative Zusammenhänge auf, wenngleich diese überwiegend als schwach zu klassifizieren sind.

*Tabelle 4:* Bivariater Zusammenhang zwischen Kennzahlen zur Erfassung des Infektionsgeschehens und dem Restriktivitätsindex, nach Messzeitpunkten (Pearson's  $R$ )

Abhängige Variable	RI	$\Delta$ RI	RI	$\Delta$ RI	RI	$\Delta$ RI
Unabhängige Variable	7-Tage-Inzidenz (Infektionsfälle)	$\Delta$ 7-Tage-Inzidenz (Infektionsfälle)	7-Tage-Inzidenz (Todesfälle)	$\Delta$ 7-Tage-Inzidenz (Todesfälle)	7-Tage-R-Wert	7-Tage-R-Wert (dichotom)
KW 12	0,22	X	0,24	X	-0,17	X
KW 14	0,30	-0,35	0,35	-0,36	0,34	X
KW 17	0,44	-0,41	0,55	0,43	-0,24	-0,31
KW 21	0,01	0,06	0,31	0,42	-0,19	X
KW 25	0,36	-0,22	0,12	-0,03	0,07	-0,26
KW 29	0,01	-0,17	0,57	-0,10	-0,07	-0,18
KW 33	0,12	0,47	-0,32	0,65	-0,06	0,47
KW 38	0,02	-0,13	-0,00	0,06	-0,07	-0,27
KW 42	0,49	0,10	0,33	0,42	-0,04	X
KW 46	0,20	-0,10	-0,09	-0,58	0,16	X
KW 51	0,46	0,15	0,33	0,05	0,08	X

*Anmerkung:* Für die Veränderung des Restriktivitätsindex kann in KW 12 kein Korrelationskoeffizient berechnet werden, da es sich um den ersten Messzeitpunkt handelt. In der letzten Spalte kann vereinzelt kein Korrelationskoeffizient berechnet werden, da in allen Ländern ein einheitliches Infektionsgeschehen vorliegt, folglich keine Querschnittvarianz zwischen den Bundesländern in der entsprechenden Kalenderwoche vorhanden ist.

*Quelle:* Eigene Berechnung.

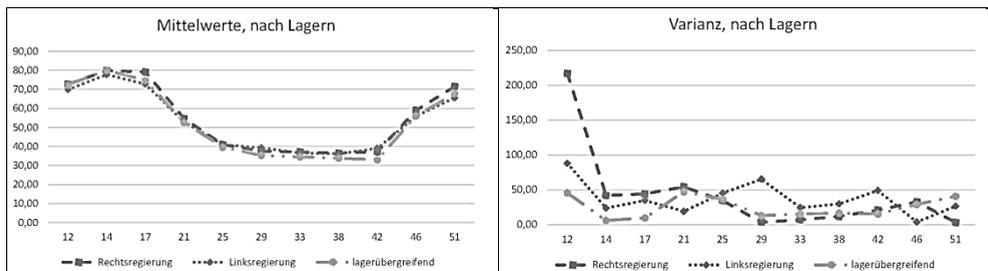
Auf der Ebene der Teilindizes bestätigt sich dieses uneinheitliche Muster. Über alle Indizes und Spezifikationen hinweg ( $n = 393$ ) zeigt sich lediglich bei 56% der Korrelationskoeffizienten das erwartete positive Vorzeichen. Sowohl bei den positiven als auch bei den negativen Korrelationen dominieren schwache bis sehr schwache Zusammenhänge.

Es ist offensichtlich, dass Niveauunterschiede zwischen den Bundesländern nicht alleine auf das Infektionsgeschehen zurückzuführen sind, sondern mit weiteren länderspezifischen Faktoren zusammenhängen müssen. Daher wird im nächsten Schritt untersucht, ob die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierung und deren ideologische Positionierung in einem systematischen Zusammenhang zur Regulierungsaktivität des jeweiligen Bundeslandes steht.

In einer ersten Annäherung visualisiert *Abbildung 2* die gruppenbezogenen Mittelwerte und Varianzen des Restriktivitätsindex im Zeitverlauf, differenziert nach der ideologischen Orientierung der Landesregierung. Dabei wurde zunächst angelehnt an die klassische Parteidifferenztheorie eine einfache Links-Rechts-Unterscheidung<sup>12</sup> verwendet. Die Gruppen-Mittelwerte verlaufen weitgehend homogen, unabhängig von der parteipolitischen Ausrichtung der jeweiligen Landesregierung. Die Varianz hingegen zeigt, dass innerhalb der Lager durchaus Unterschiede bestehen. In der Gruppe der rechten Regierungen bildet sich ab, dass die bayerische Landesregierung schon in KW 12 erste Regeln verabschiedete, wohingegen Nordrhein-Westfalen etwas später reagierte, so

dass dort die Maßnahmen erst zum zweiten Messzeitpunkt (KW 14) erfasst wurden und entsprechend die Varianz merklich sank. Auch in den nachfolgenden Kalenderwochen blieb Bayerns Wert höher. Die Unterschiede glichen sich im Laufe des Sommers an, bevor im Herbst Nordrhein-Westfalen Bayern 'überholte', da es angesichts der sich anbahnenden zweiten Pandemiewelle seine Maßnahmen zügiger verschärfte. Auch in der Gruppe der Linksregierungen (Hamburg, Bremen, Berlin, Thüringen) zeigen sich Divergenzen. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums fiel Berlin durch eine zurückhaltendere, Thüringen durch eine striktere Regulierung auf. Ab Mitte Mai lockerte Thüringen schneller als die anderen drei Länder. Die divergierenden Handlungsstrategien einzelner Landesregierungen selbst bei Zugehörigkeit zum gleichen ideologischen Lager dürften auch mit den stark personengebundenen Profilierungsstrategien der Regierungsspitzen zusammenhängen. Beispielsweise inszenierte sich der bayerische Ministerpräsident Markus Söder seit Beginn der Pandemie medial erfolgreich als Vorreiter des „Teams Vorsicht“. Damit grenzte er sich im Schatten-Kanzlerkandidaten-Duell der Unionsparteien von seinem Kollegen Armin Laschet ab, dessen Landesregierung eine etwas permissivere Linie fuhr und der in den Medien schnell als Chef-Lockerer abgestempelt wurde.

**Abbildung 2:** Mittelwert und Varianz des Restriktivitätsindex, differenziert nach der ideologischen Orientierung der Landesregierung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die deskriptiven Befunde legen nahe, dass die klassische Einteilung in Links- und Rechtsregierungen ungeeignet ist, um Unterschiede in der Restriktivität der Infektionsschutzverordnungen zu erklären. Dies bestätigen auch bivariate Korrelationsanalysen (siehe *Tabelle A1* im Online-Anhang), welche überwiegend schwache bis sehr schwache Zusammenhänge zwischen dem Kabinettsitzanteil von Links- bzw. Rechtsparteien und dem Restriktivitätsindex offenbaren. Diese Beobachtung gilt für (fast) alle Messzeitpunkte und damit unabhängig davon, ob Bundesländer mit einem dynamischen Infektionsgeschehen und hohen Neuinfektionszahlen konfrontiert waren wie in den KW 12-17 (1. Pandemiewelle) und den KW 42-51 (2. Pandemiewelle) oder sich einer schwächeren Infektionsdynamik gegenüber sahen wie im Sommer und Frühherbst. Auf dieser Basis lassen sich somit keine eindeutigen parteipolitischen Differenzen in Abhängigkeit des epidemiologischen Problemdrucks identifizieren. Dass die Links-Rechts-Unterscheidung keine klaren Effekte erkennen lässt, liegt erstens an der Vielfalt von häufig lagerübergreifenden Koalitionsregierungen auf Landesebene (im Untersuchungszeitraum existieren neun unterschiedliche Koalitionskonstellationen). Permissive oder restriktive Neigungen einzelner Parteien werden in koalitionsinternen Verhandlungen notwendig abgeschwächt und können so nicht klar in *Policy-Outputs* zum Tragen kommen. Zwei-

tens unterscheiden sich die ideologischen Positionen der Landesverbände einzelner Parteien voneinander und von der Bundespartei, wie die Schätzungen in Bräuninger et al. (2020) verdeutlichen. Drittens ist die Links-Rechts-Skala nur bedingt geeignet, um die ideologische Disposition für grundrechtseinschränkende Schutzmaßnahmen im Pandemiemanagement abzubilden, da dieses *Issue* multidimensional ist und nicht gut zu den üblichen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Teildimensionen passt. Wie oben ausgeführt, wurde daher als Ideologie-Proxy ergänzend auf die Kombination von drei MARPOR-Items zurückgegriffen. Dabei weisen die Parteien unterschiedlich hohe Ausprägungen auf diesen Items auf. Während FDP und mit Abstand Grüne hohe Werte auf Item *per201* „*Freedom and Human Rights*“ einnehmen, weisen bei den Items *per605* „*Law and Order*“ und *per606* „*Civic Mindedness*“ CDU/CSU und SPD ähnlich hohe Werte auf. Folglich dürften bei einer Aggregation dieser drei Dimensionen Unterschiede zwischen den Parteien teilweise angeglichen werden.

Gemessen an diesen Einschränkungen sind die Ergebnisse in *Tabelle 5* moderat positiv einzuschätzen. Auf der Issue-Dimension ‚Freiheits- und Bürgerrechte‘ (*Tabelle 5*, Spalte 2) zeigt sich im Einklang mit den theoretischen Erwartungen zu (fast) allen Messzeitpunkten ein mäßiger negativer Zusammenhang. Demnach scheinen Koalitionsregierungen, die dem Schutz individueller Rechte und Freiheiten einen größeren Stellenwert einräumen (bzw. in denen entsprechende Parteien ein größeres Gewicht einnehmen), eine geringere Bereitschaft zur Verhängung restriktiver Infektionsschutzmaßnahmen aufzuweisen. Bei den Teilindizes zeigt sich dieser Effekt besonders im Bereich der Kontaktbeschränkungen.

Auf der Issue-Dimension ‚Öffentlichen Sicherheit und Ordnung‘ (*Tabelle 5*, Spalte 3) zeigt sich mit Ausnahme der ersten drei und der letzten Kalenderwoche fast durchgängig der erwartete positive Zusammenhang: Je stärker die Regierungsparteien die Rolle von Recht und Ordnung betonen und eine striktere Durchsetzung von Recht zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung propagieren, desto stärker sind sie offenbar zu Eingriffen in die individuellen Freiheitsrechte bereit, um das Infektionsgeschehen einzudämmen. Der Zusammenhang ist überwiegend als mittelstark zu klassifizieren. Die Teilindizes zeigen, dass Eingriffe eher im Wirtschaftsbereich (Gastronomie, Tourismus) vorgenommen werden, weniger bei den Kontaktbeschränkungen.

Auch auf der Issue-Dimension ‚Allgemeinwohl- und Solidaritätsorientierung‘ (*Tabelle 5*, Spalte 4) zeigt sich meistens die erwartete positive Beziehung. Je stärker Solidaritätserwägungen von den Regierungsparteien vertreten werden, desto höher ist offensichtlich die Bereitschaft zu strikteren regulatorischen Eingriffen, da während der Pandemie dem Gemeinwohl Vorrang vor individuellen Freiheitsrechten eingeräumt wird. Im Vergleich zur Law-and-Order-Dimension ist dieser Zusammenhang jedoch schwächer ausgeprägt.

Schließlich wurde noch aus allen Einzelitems ein Dispositionsindex gebildet (*Tabelle 5*, Spalte 5). Mit Ausnahme der letzten Kalenderwoche zeigt sich für alle Messzeitpunkte wie erwartet eine positive, aber mäßige Beziehung zwischen dem Dispositionsindex und dem Restriktivitätsniveau.

*Tabelle 5:* Bivariater Zusammenhang zwischen der ideologischen Positionierung der Regierungsparteien in Bezug auf ausgewählte MARPOR-Items und dem Restriktivitätsindex, nach Messzeitpunkten (Pearson' R)

Abhängige Variable	RI	RI	RI	RI
Unabhängige Variable	Position Regierung Freiheits-/Bürgerrechte Proportionales Gewicht	Position Regierung Polizei, Recht, Justiz Proportionales Gewicht	Position Regierung Solidarität Proportionales Gewicht	Position Regierung Eingriffsbereitschaft Proportionales Gewicht
KW 12	-0,07	-0,06	0,12	0,03
KW 14	-0,19	-0,04	0,20	0,11
KW 17	-0,40	-0,14	0,37	0,20
KW 21	-0,24	0,46	0,25	0,38
KW 25	-0,32	0,37	0,32	0,39
KW 29	-0,10	0,40	0,07	0,24
KW 33	-0,13	0,51	0,06	0,30
KW 38	-0,10	0,55	0,05	0,30
KW 42	0,09	0,44	-0,11	0,13
KW 46	-0,05	0,45	-0,03	0,21
KW 51	0,11	-0,29	-0,14	-0,21

*Quelle:* Eigene Berechnung.

Alles in allem fallen die Befunde zu Partieneffekten im Bereich der Infektionsschutzmaßnahmen der Länder moderat aus. Zwar spielt die ideologische Positionierung der Landesregierungen eine Rolle, auch deuten die Zusammenhänge in die erwartete Richtung: Je stärker die Disposition einzelner Regierungsparteien zu Grundrechtseingriffen und je stärker deren Gewicht in der Landesregierung, desto restriktiver fallen tendenziell die Verordnungen aus. Die Stärke (und teilweise Richtung) des Zusammenhangs schwankt aber stark im Zeitverlauf über alle Operationalisierungen hinweg.

## 6 Schlussüberlegungen

Die empirische Untersuchung der Restriktivität der Länderverordnungen im Zeitverlauf hat gezeigt, dass eine erkennbare Policy-Variation zwischen den Bundesländern besteht. Zu jedem Messzeitpunkt lag die Restriktivität der Verordnungen zwischen den Ländern um mindestens 13, teilweise um bis zu 27 Indexpunkte auseinander. Und im Zeitverlauf schwankten die Werte von unter 30 bis über 80. Der Föderalismus trägt also in der Tat dazu bei, dass das Pandemiemanagement in Deutschland uneinheitlich ausfällt. Zugleich zeigt sich aber auch, dass die Abweichungen zwischen den Bundesländern nicht allzu groß sind. In den Hoch- und Tiefphasen des Infektionsgeschehens sind die Abweichungen vergleichsweise geringer, bei den Wegen in den Lockdown hinein und wieder hinaus weichen die Länder in der Geschwindigkeit und Schwerpunktsetzung der Verschärfung oder Lockerung weiter voneinander ab. Als Erklärung für die Längsschnittvariation ist das Infektionsgeschehen durchaus geeignet. In allen Bundesländern wird gleichgerichtet auf den Problemdruck durch das Infektionsgeschehen reagiert. Je geringer die Infektionszahlen sind, desto geringer sind die Einschränkungen, und je höher die Zahlen, desto strenger die Regeln. Die Landesregierungen scheinen vor allem auf die großen Trends in mittleren Zeiträumen von mindestens ei-

ner bis zwei Wochen zu reagieren, was im Hinblick auf die notwendige Zeitverzögerung beim Erlass von Rechtsverordnungen plausibel ist. Niveauunterschiede im Querschnitt folgen hingegen nicht den Infektionszahlen. Hier kommt die Parteiendifferenz als ergänzende Erklärung ins Spiel. Deren Messung erwies sich allerdings als problematisch, da hinreichend differenzierte Items, die die Bereitschaft zu restriktiven Eingriffen zwischen den Parteien auf Landesebene abbilden, nicht zur Verfügung stehen, weshalb behelfsweise auf die Werte der Bundesparteien zurückgegriffen wurde. Die Kombination aus Items, die eine starke Präferenz für den Schutz von Grundfreiheiten widerspiegeln, und Items, die eine *Law-and-Order*-Orientierung sowie eine hohe gesellschaftliche Solidarität ausdrücken, führte dazu, dass die Eingriffsbereitschaft von SPD und CDU als ähnlich hoch eingeschätzt wurde, wohingegen FDP, Grüne und Linkspartei geringere Werte aufweisen. Die Kombination der Parteiwerte in den verschiedenen Landeskoalitionen ergibt einen moderaten Zusammenhang mit den Restriktivitätswerten im Querschnitt. Diese Beobachtung legt nahe, dass Parteiideologie zwar durchaus Erklärungskraft besitzt, aber in den Koalitionsentscheidungen abgeschwächt wird. Auch zeigten sich im Zeitverlauf Anpassungen zwischen den Ländern, die auf Lerneffekte hindeuten, sowie Unterschiede im Ausmaß der Variation. In den Sommerwochen mit niedrigen Inzidenzzahlen und dementsprechend geringerem Problemdruck zeigt sich der Zusammenhang zwischen Ideologie und Restriktivität deutlicher, insbesondere mit Blick auf die generelle Eingriffsbereitschaft und die Issue-Dimension ‚Öffentliche Sicherheit und Ordnung‘. Im Einklang mit den theoretischen Vorüberlegungen deutet dies auf die Existenz von Interaktionseffekten hin: In dem Maße, wie der Problemdruck geringer ausfällt, scheinen Parteiideologien einen stärkeren Einfluss auf die Pandemiemaßnahmen auszuüben.

Im Hinblick auf die eingangs formulierte Frage nach der Funktionalität des Föderalismus im Pandemiemanagement lässt sich festhalten, dass Unterschiede in der Restriktivität der Maßnahmen bestanden. Diese führten, wo sie gleichzeitig und grenzüberschreitend auftraten, zu Verunsicherung der Bürger\*innen. In dem Maße, wie sie auf Unterschiede im Infektionsgeschehen zurückzuführen sind, sind sie aber als funktional einzuschätzen, da sie einer angemessenen Krisenreaktion dienen. Und auch die Zusammenhänge mit Parteiideologie sind im Sinne der Föderalismustheorie prinzipiell als erwünscht anzusehen, da sie eine moderate Anpassung an regional unterschiedliche Werthaltungen ausdrücken. Gerade bei einem so sensiblen Thema wie der Güterabwägung zwischen Grundrechtseingriffen und Gesundheitsschutz ist es selbst in Krisensituationen sinnvoll, dass in einem System der wechselseitigen Beobachtung unterschiedliche Antworten gesucht, begründet und gegebenenfalls angepasst werden.

## Anmerkungen

\* Der zu diesem Artikel gehörende Anhang ist nur online veröffentlicht und auf der Internetseite der Zeitschrift einzusehen.

- 1 So etwa die Stellungnahme der CDU-/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 11.04.2021: Corona: Mehr Handlungsfähigkeit für den Bund. <https://www.cducsu.de/themen/corona-mehr-handlungsfahigkeit-fuer-den-bund> (letzter Aufruf 06.10.2021).
- 2 Einen Überblick bieten die Beiträge in Wenzelburger & Zohlnhöfer, 2015.

- 3 Die Ausprägungen der Items wurden auf theoretischer Basis hergeleitet. Der Maximalwert eines Items stellt die strengste denkbare Regelung dar, unabhängig davon, ob diese tatsächlich von einem Bundesland ergriffen wurde. Es handelt sich somit nicht um einen empirischen Maximalwert, der die restriktivste, tatsächlich beobachtete Regelungspraxis erfasst.
- 4 Da die Teilindizes aus unterschiedlich vielen Items gebildet werden, weisen im Gesamtindex die einzelnen Items faktisch kein einheitliches Gewicht mehr auf. Alternativ hätte man im Gesamtindex alle Items gleich gewichten können, was jedoch zur Folge gehabt hätte, dass die Teilindizes mit unterschiedlichem Gewicht eingehen. Da die Anzahl der Items pro Teilindex letztlich zufällig schwankt, ist die Gleichgewichtung der Teilindizes die überzeugendere Modellierung.
- 5 Daten zum Infektionsgeschehen werden tagesaktuell auf der Homepage des Robert-Koch-Instituts (RKI) veröffentlicht:  
[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Fallzahlen.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html), letzter Aufruf 10.10.2021. Sie können auch dem täglichen Situationsbericht des RKI entnommen werden.
- 6 Bei der Codierung der Infektionsschutzverordnungen wurde grundsätzlich der Rechtsstand am Montag der Kalenderwoche erhoben, da neue Verordnungen typischerweise zu Wochenbeginn verkündet wurden. Wenn es (wie in Einzelfällen) im Verlauf der Erhebungswoche zu einer Änderung der Verordnung kam, wurde diejenige Regel codiert, die an mehr Tagen der Erhebungswoche Gültigkeit besaß. Aufgrund dieses Codierungsschemas wurden auch die Infektionsdaten zum Beginn der jeweiligen Kalenderwoche verwendet (Montag als Stichtag). Je nach Indikator findet somit das Infektionsgeschehen der letzten sieben bzw. vierzehn Tage vor diesem Stichtag Berücksichtigung.
- 7 Manifesto Project Website: <https://manifesto-project.wzb.eu/datasets>, letzter Aufruf 02.05.2021.
- 8 Positionsdaten der Landesverbände wurden von Bräuninger, Debus, Müller und Stecker (2020) auf drei Dimensionen (Wirtschaftspolitik, Gesellschaftspolitik, Links-Rechts-Skala) erhoben. Diese Dimensionen sind allerdings zu ungenau, um die Disposition für Maßnahmen des Pandemiemanagements zu schätzen. Auch alternative Messungen für Parteipositionen auf Landesebene, wie der Wahlomat, (<https://www.bpb.de/politik/wahlen/wahl-o-mat/45484/archiv>, letzter Aufruf 27.07.2021) bieten keine passenden, über die Länder hinweg vergleichbaren Policy-Items.
- 9 Die MARPOR-Werte für eine Partei auf einem Item drücken die Häufigkeit der Nennung dieses Items in Prozent aller Nennungen in einem Wahlprogramm aus. Dieser Wert wurde auf die Anzahl aller Nennungen dieses Items über die Parteien hinweg standardisiert und somit in ein metrisches Rangmaß transformiert. Aus den drei transformierten Items wurde dann ein additiver Index gebildet, um über die verschiedenen Einstellungsdimensionen hinweg ein Maß für die Restriktivitätsdisposition im Hinblick auf Infektionsschutzmaßnahmen zu generieren. Hierbei wurden die Werte des transformierten Items per201 mit einem negativen Vorzeichen recodiert, um die umgekehrte Wirkrichtung zu berücksichtigen.
- 10 Da es sich bei den Daten nicht um eine Stichprobe auf Basis einer Zufallsauswahl handelt, bei der man mittels inferenzstatistischer Verfahren von der Stichprobe auf die Grundgesamtheit schließen möchte, sondern um eine Vollerhebung, wurde auf den Ausweis statistischer Signifikanzen verzichtet. Inwiefern bei der statistischen Analyse von Vollerhebungen die Durchführung von Signifikanztests notwendig oder sinnvoll ist, wird in der Literatur kritisch diskutiert (Behnke, 2005; Broscheid & Gschwend, 2005).
- 11 Bei sieben Indizes, sechs Operationalisierungsvarianten und 16 Ländern ergeben sich 672 Korrelationskoeffizienten.
- 12 Im Untersuchungszeitraum existieren nur zwei Rechtsregierungen (Bayern: CSU/Freie Wähler; Nordrhein-Westfalen: CDU/FDP) und vier Linksregierungen (Berlin, Bremen, Thüringen: SPD/Grüne/Linke; Hamburg: SPD/Grüne). Die restlichen Bundesländer werden von lagerübergreifenden Koalitionen regiert, an denen Parteien aus dem linken und rechten politischen Spektrum beteiligt sind.

## Literatur

- Bauer, Anja & Weber, Enzo (2021). COVID-19: how much unemployment was caused by the shutdown in Germany? *Applied Economics Letters*, 28(12), 1053-1058.  
<https://doi.org/10.1080/13504851.2020.1789544>.
- Bauer-Blaschkowski, Svenja (2020). Politik nach Präferenzlage oder pragmatisches Problemlösen? Landesregierungen und die Unterbringung von Asylbewerbern (1995-2016). *dms – der moderne staat*, 13(1), 165-190. <https://doi.org/10.3224/dms.v13i1.02>.
- Behnke, Joachim (2005). Lassen sich Signifikanztests auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen. *Politische Vierteljahresschrift*, 46(1), O1-O15.  
<https://doi.org/10.1007/s11615-005-0240-y>.
- Behnke, Nathalie. (2020). Administrative autonomy of the German Länder over seven decades of the Basic Law. In Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp & Henrik Scheller (Hrsg.), *Reformbaustelle Bundesstaat* (S. 187-202). Springer Fachmedien Wiesbaden.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-31237-4\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-658-31237-4_12).
- Beinborn, Niclas, Grohs, Stephan, Reiter, Renate & Ullrich, Nicolas (2018). „Eigenständige Jugendpolitik“: Varianz in den Ländern. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12(4), 743-762. <https://doi.org/10.1007/s12286-018-0398-5>.
- Benz, Arthur (2016). Gradual Constitutional Change and Federal Dynamics – German Federalism Reform in Historical Perspective. *Regional & Federal Studies*, 26(5), 707-728.  
<https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1226813>.
- Benz, Arthur & Sonnicksen, Jared (2017). Patterns of federal democracy: tensions, friction, or balance between two government dimensions. *European Political Science Review*, 9(1), 3-25.  
<https://doi.org/10.1017/S1755773915000259>.
- Boin, Arjen & T'Hart, Paul (2007). The crisis approach. In Havidan Rodriguez, Enrico Quarantelli & Russell Dynes (Eds.), *Handbook of disaster research* (pp. 42-54). Springer.
- Boin, Arjen, T'Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure* (2. Aufl.). Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/9781316339756>.
- Bräuninger, Thomas, Debus, Marc, Müller, Jochen & Stecker, Christian. (2020). *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-29222-5>.
- Broscheid, Andreas & Gschwend, Thomas (2005). Zur statistischen Analyse von Vollerhebungen. *Politische Vierteljahresschrift*, 46(1), O16-O26. <https://doi.org/10.1007/s11615-005-0241-x>.
- Burstein, Paul (2020). The Determinants of Public Policy: What Matters and How Much. *Policy Studies Journal*, 48(1), 87-110. <https://doi.org/10.1111/psj.12243>.
- Carley, Sanya & Miller, Chris J. (2012). Regulatory Stringency and Policy Drivers: A Reassessment of Renewable Portfolio Standards. *Policy Studies Journal*, 40(4), 730-756.  
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2012.00471.x>.
- CDU-/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. (2021, 11. April). *Corona: Mehr Handlungsfähigkeit für den Bund*. Verfügbar unter:  
<https://www.cducusu.de/themen/corona-mehr-handlungsfahigkeit-fuer-den-bund>.
- Cheng, Cindy, Barceló, Joan, Hartnett, Allison S., Kubinec, Robert & Messerschmidt, Luca (2020). COVID-19 Government Response Event Dataset (CoronaNet v.1.0). *Nature human behaviour*, 4(7), 756-768. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0909-7>.
- Clar, Christoph & Steurer, Reinhard (2019). Climate change adaptation at different levels of government: Characteristics and conditions of policy change. *Natural Resources Forum*, 43(2), 121-131.  
<https://doi.org/10.1111/1477-8947.12168>.
- 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), 625-644. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1244669>.
- 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), 267-293. <https://doi.org/10.1007/s12286-016-0282-0>.

- ECDC – European Centre for Disease Prevention and Control. (2021). *Data on country response measures to COVID-19*. Verfügbar unter: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/download-data-response-measures-covid-19>.
- Eckhard, Steffen & Lenz, Alexa. (2020). *Die öffentliche Wahrnehmung des Krisenmanagements in der Covid-19 Pandemie*. Universität Konstanz. Verfügbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-2-uxhfn4noqkgi8>.
- Freitag, Markus & Vatter, Adrian. (2009). *Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen. Policy-Forschung und Vergleichende Regierungslehre: Bd. 7*. LIT Verlag.
- Gerlinger, Thomas & Burkhart, Wolfram. (2012). *Dossier Gesundheitspolitik*. Verfügbar unter: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/gesundheitspolitik/>.
- Grossman, Peter Z. (2019). Utilizing Ostrom's institutional analysis and development framework toward an understanding of crisis-driven policy. *Policy Sciences*, 52(1), 3-20. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9331-7>.
- Günther, Wolfgang, Kurrek, Dennis & Töller, Annette E. (2019). Ein starker Fall für die Parteidifferenztheorie: Die Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende in den Bundesländern. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29(3), 361-392. <https://doi.org/10.1007/s41358-019-00193-4>.
- Hale, Thomas, Angrist, Noam, Goldszmidt, Rafael, Kira, Beatriz, Petherick, Anna, Phillips, Toby, Webster, Samuel, Cameron-Blake, Emily, Hallas, Laura, Majumdar, Saptarshi & Tatlow, Helen (2021). A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). *Nature human behaviour*, 5(4), 529-538. <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>.
- Hildebrandt, Achim & Wolf, Frieder (Hrsg.). (2008). *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich*. VS Verlag. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90910-3>.
- Hildebrandt, Achim & Wolf, Frieder (Hrsg.). (2016). *Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse* (2. Aufl.). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-08303-8>.
- Hörisch, Felix (2018). Asylpolitik im Bundesländervergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12(4), 783-803. <https://doi.org/10.1007/s12286-018-0399-4>.
- Manifesto Project. (2021). *Main Dataset*. Verfügbar unter: <https://manifesto-project.wzb.eu/datasets>.
- Matisoff, Daniel C. (2008). The Adoption of State Climate Change Policies and Renewable Portfolio Standards: Regional Diffusion or Internal Determinants? *Review of Policy Research*, 25(6), 527-546. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2008.00360.x>.
- Meßerschmidt, Klaus (2016). Rechtsverordnungen: Rechtmäßigkeit und Rechtsschutz. *JURA - Juristische Ausbildung*, 2016(38), 747-761.
- Meyer, Daniel, Philipp, Jonas & Wenzelburger, Georg (2021). Die Migrationspolitik der deutschen Länder. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 15(1), 1-38. <https://doi.org/10.1007/s12286-020-00474-1>.
- Oates, Wallace E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349-373. <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>.
- Obinger, Herbert. (2015). Funktionalismus. In *Handbuch Policy-Forschung* (S. 35-54). Wiesbaden: Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6_2).
- Person, Christian & Geißler, René (2020). Ein Fass ohne Boden? Vier Jahrzehnte kommunaler Schuldenhilfen in Deutschland. *dms – der moderne staat*, 13(1), 191-216. <https://doi.org/10.3224/dms.v13i1.04>.
- Potrafke, Niklas (2017). Partisan politics: The empirical evidence from OECD panel studies. *Journal of Comparative Economics*, 45(4), 712-750. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2016.12.004>.
- Reus, Iris (2014). Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung. *dms – der moderne staat*, 7(1), 157-172. <https://doi.org/10.3224/dms.v7i1.16241>.
- Robert-Koch-Institut. (fortlaufend). *COVID-19: Fallzahlen in Deutschland und weltweit*. Zugriff am 10. Oktober 2021. Verfügbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Fallzahlen.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html).

- Sack, Detlef & Töller, Annette E. (2018). Einleitung: Policies in den deutschen Ländern. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12(4), 603-619.  
<https://doi.org/10.1007/s12286-018-0408-7>.
- Scheller, Henrik & Schmid, Josef. (2008). *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat*. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845210650>.
- Schneider, Christina (2007). Politischer Opportunismus und Haushaltsdefizite in den westdeutschen Bundesländern. *Politische Vierteljahresschrift*, 48(2), 221-242.
- Steinebach, Yves & Knill, Christoph (2018). Social policies during economic crises: an analysis of cross-national variation in coping strategies from 1980 to 2013. *Journal of European Public Policy*, 25(11), 1566-1588. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1336565>.
- T'Hart, Paul (1993). Symbols, rituals and power: The lost dimensions of crisis management. *Journal of contingencies and crisis management*, 1(1), 36-50.
- Töller, Annette E. & Roßegger, Ulf (2018). Auswirkungen der Abweichungskompetenz der Länder. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12(4), 663-682.  
<https://doi.org/10.1007/s12286-018-0400-2>.
- Ulbricht, Lena (2014). Föderalismus als Ideenpool? Untersuchung bildungspolitischer Konvergenz in den deutschen Ländern. *dms – der moderne staat*, 7(2), 437-457.  
<https://doi.org/10.3224/dms.v7i2.17324>.
- Wagschal, Uwe & Wenzelburger, Georg (2009). Determinanten der Haushaltskonsolidierung der Bundesländer (1992–2006). *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 3(1), 33-58.  
<https://doi.org/10.1007/s12286-009-0021-x>.
- Wenzelburger, Georg (2013). Das goldene Zeitalter der Vermögensverkäufe – Die Determinanten der Einmalerlöse der Bundesländer 1995-2007. *Politische Vierteljahresschrift*, 54(1), 111-154.  
<https://doi.org/10.5771/0032-3470-2013-1-111>.
- Wenzelburger, Georg. (2015). Parteien. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 81-112). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6_4).
- Wenzelburger, Georg, Wurster, Stefan & Siewert, Markus B. (2020). Responsive Politikgestaltung in den deutschen Bundesländern? Versuch einer Systematisierung und Konzeption eines Forschungsprogramms. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 14(1), 33-47.  
<https://doi.org/10.1007/s12286-020-00449-2>.
- Wenzelburger, Georg & Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.). (2015). *Handbuch Policy-Forschung*. Springer.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-01968-6>.
- Wiener, Joshua G. & Koontz, Tomas M. (2010). Shifting Winds: Explaining Variation in State Policies to Promote Small-Scale Wind Energy. *Policy Studies Journal*, 38(4), 629-651.  
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00377.x>.
- Wintermann, Ole & Petersen, Thieß. (2008). *Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer*. Verfügbar unter:  
[https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Presse/imported/downloads/xcms\\_bst\\_dms\\_23798\\_23799\\_2.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_23798_23799_2.pdf).
- Zuber, Christina I. (2020). Explaining the immigrant integration laws of German, Italian and Spanish regions: Sub-state nationalism and multilevel party politics. *Regional Studies*, 54(11), 1486-1497.

### *Anschriften der Autor\*innen:*

Prof. Dr. Nathalie Behnke, TU Darmstadt, AB Öffentliche Verwaltung, Public Policy, Dolivostr. 15, 64293 Darmstadt, E-Mail: [nathalie.behnke@tu-darmstadt.de](mailto:nathalie.behnke@tu-darmstadt.de).

Dr. Christian Person, TU Darmstadt, AB Öffentliche Verwaltung, Public Policy, Dolivostr. 15, 64293 Darmstadt, E-Mail: [christian.person@tu-darmstadt.de](mailto:christian.person@tu-darmstadt.de).