

Trade-offs zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik - Policy-Präferenzen von Landesregierungen im Vergleich

Berzel, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Berzel, A. (2019). Trade-offs zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik - Policy-Präferenzen von Landesregierungen im Vergleich. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 12(2), 434-463. <https://doi.org/10.3224/dms.v12i2.13>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Alexander Berzel

Trade-offs zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik – Policy-Präferenzen von Landesregierungen im Vergleich

Zusammenfassung

Komplexe Problemstellungen erfordern häufig Aktivitäten nicht nur in einem, sondern in mehreren Politikfeldern. Gleichzeitig ist das Policy-Making zwischen einzelnen Politikfeldern konfliktbelastet. In dem Beitrag geht es deshalb darum, anhand der beiden Politikfelder Arbeitsmarkt- und regionale Wirtschaftspolitik zu klären, welche unterschiedlichen Präferenzen Landesregierungen zwischen zwei Politikfeldern wieso entwickeln. Als Annäherung wird die Mittelzuweisung der Länder beim Europäischen Sozialfonds (ESF) – als Proxy für Arbeitsmarktpolitik – und beim Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) – für Wirtschaftspolitik – analysiert. Im Ergebnis zeigen sich deutliche Varianzen zwischen den Ländern, deren Bestimmungsfaktoren mittels Qualitative Comparative Analysis (QCA) untersucht werden. Insbesondere zwei Erkenntnisse sind hervorzuheben: (1) Hoher arbeitsmarktbezogener Problembedarf impliziert keine höheren Arbeitsmarktinvestitionen, da er meist mit geringer Innovationsfähigkeit einhergeht. Die regionalwirtschaftlichen Problembedarfe scheinen wichtiger als die individuell-arbeitsmarktbezogenen – die Problembedarfe eines Politikfelds überstimmen die Bedarfe eines anderen. (2) Für verstärkte Arbeitsmarktinvestitionen stellen Handlungsspielräume (hier: geringer arbeitsmarktbezogener Problembedarf kombiniert mit einem eigenständigen Arbeitsministerium) eine wichtige Voraussetzung dar.

Schlagerworte: Policy-Analyse; Ländervergleich; QCA; Trade-offs zwischen Politikfeldern

Abstract

Trade-offs Between Labour Market Policy and Economic Policy – A Comparison of Policy Preferences of State-level Governments in Germany

Wicked problems often require policy making activities not only in one but in several policy fields. Therefore, this paper analyses state-level governments' preferences between the two policy fields of labour market and regional economic policy. As an approximation to the two policy fields, it uses the allocation of funds by the European Social Fund (ESF) – as a proxy for labour market policy – and by the European Regional Development Fund (ERDF) – for economic policy. The results show clear variances. In a second step, their determinants are examined by means of Qualitative Comparative Analysis (QCA). Two findings in particular are worth highlighting: (1) The QCA indicates that the need of one policy field (regional economic policy) overrides the need of another (labour market policy). (2) In opposite, for increased labour market investments, policy discretion (here: low labour market-related need combined with an independent Ministry of Labour) is an important prerequisite.

Key words: Policy-Analysis; State-level comparison; QCA; Trade-offs between policy fields

1 Einleitung¹

Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik sind aus unterschiedlichen Gründen als beispielhaft für sich gegenseitig ergänzende Politikfelder benannt worden. Besonders relevant ist dies für die Länderebene, wo als Ausgleich für die tendenziell einheitliche Arbeitsmarktpolitik des Bundes ein engerer (regionaler) Problembezug sowie eine bessere Abstimmung mit regionalwirtschaftlichen Bedarfen zu erwarten sind (Schmid & Hedrich, 2008). Aktuelle politische Herausforderungen, etwa die Transformation der Arbeitswelt, ziehen nicht nur Forderungen an die Arbeitsmarktpolitik nach sich, wie die stetige Weiterbildung der Erwerbstätigen zur Anpassung an sich wandelnde digitale Erfordernisse. Auch regionalwirtschaftliche Problemstellungen werden ins Feld geführt und mit Handlungsmöglichkeiten, wie der Förderung von Ressourcen, Kompetenzen und Innovationspotenzial kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU), gerahmt (Itermann & Niehaus, 2018, S. 54; Lennings, Gärtner, Harde, Hasse & Lacker, 2015, S. 193-194).

Jens Südekum (2017) bringt den Doppelbedarf wie auch die regionalen Zuständigkeiten auf den Punkt: „Es spricht viel dafür, die Verlierer nicht bloß durch Geld, sondern auch durch neue Arbeitsplatzperspektiven zu kompensieren. Aber die Lösungen müssen vor Ort gefunden werden. Dafür reicht aktive Arbeitsmarktpolitik alleine nicht aus. Ein weiterer Baustein muss hinzukommen: die Regionalpolitik.“ Das Beispiel zeigt, dass beide Politikfelder bearbeitet werden müssen, um ein entsprechendes Problem anzugehen. Dabei können beide aber nicht gleichermaßen (finanziell) unterstützt werden, sondern müssen die Länder sogenannte *Trade-offs* – also abwägende Präferenzentscheidungen – treffen. Es gibt keine Patentlösung, mit welchen Aktivitäten die Landesregierungen auf diese Komplementarität antworten. So sollten etwa je nach Ausprägung des Wirtschaftssektors oder der (Weiter-)Bildungsindikatoren in je unterschiedlichen Ländern auch divergierende politische Aktivitäten zu erwarten sein. Auch der jeweiligen Parteienkonstellation werden hinsichtlich ihrer Orientierung an Arbeitnehmer- oder Wirtschaftsinteressen unterschiedliche Schwerpunktsetzungen zugesprochen. In dem Beitrag geht es deshalb darum, wie Länder ihre Präferenzen hinsichtlich einer noch wenig erforschten Problemstruktur – zwischen zwei Politikfeldern – finden und herausbilden.

Neue Erkenntnisse sollen dadurch gewonnen werden, dass klassische Bedingungsfaktoren der Policy-Analyse genutzt werden (Problemdruck, Parteiendifferenz und Institutionalismus), diese aber beide Politikfelder abbilden. Damit ist gemeint, dass die beiden Perspektiven durchgehend bedacht werden. Es gibt Problembedarfe zu beiden Feldern genau wie unterschiedliche parteiliche Präferenzen oder institutionelle Verantwortlichkeiten. Dadurch können nicht nur *Trade-offs* zwischen den beiden Politikfeldern im Ergebnis, sondern auch bei den beeinflussenden Bedingungen untersucht werden.

Hierauf aufbauend lautet die zentrale Fragestellung des Beitrags: Wie gehen die Landesregierungen in Anbetracht ihrer Handlungseinschränkungen mit einem bedeutsamen *Trade-off* zwischen zwei Politikfeldern um? Welche sozioökonomischen, (partei-)politischen oder institutionellen Bedingungen beeinflussen die relative Priorisierung von Arbeitsmarktinvestitionen gegenüber Wirtschaftsinvestitionen durch Landesregierungen? Die Frage ist auf mehreren Ebenen relevant. Einerseits bietet sie die Möglichkeit, der Querschnittscharakteristik von Policies Rechnung zu tragen, indem

die Politikfelder (regionale) Wirtschaftsförderung sowie Arbeitsmarktpolitik gemeinsam als potenzieller *Trade-off* adressiert werden. Andererseits kann sie unter Einbezug der Bedingungsfaktoren Antworten geben, auf welcher Grundlage Landesregierungen Investitionen angehen, wie die Problembedarfe zweier Politikfelder wirken und wer dabei weshalb welche Schwerpunkte setzt. In Form dieser Annäherung soll es also darum gehen, Varianzen zwischen den Ländern zu identifizieren.

Als Datengrundlage dient dem Beitrag eine Analyse der Operationellen Programme (OP) der Länder zum Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Fonds der Europäischen Union, durch den Investitionen in Beschäftigung und individuelle Autonomie finanziert werden, und zum Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der unter anderem infrastrukturelle Förderung adressiert, für die Förderperiode 2014-2020. Die beiden Fonds eignen sich deshalb so gut für dieses Vorhaben, da sie die Prioritätensetzung der Länder zwischen Investitionen in Humankapital (ESF) und Wirtschaftsförderung (EFRE) im Sinne einer Annäherung gut abzubilden vermögen. In weiteren folgenden Schritten sollen dann die Bestimmungsfaktoren der Policy-Varianzen über eine *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) identifiziert werden. Damit möchte der Beitrag das zweite Teilziel adressieren, nämlich Antworten zu finden, worin diese unterschiedlichen Ansätze begründet liegen.

2 QCA als Methode

Qualitative Comparative Analysis (QCA) ist eine Forschungsmethode, die Elemente der beiden Pole quantitative und qualitative Ansätze integriert, sich im Prinzip aber v. a. durch ihre Charakteristik als mengentheoretisch arbeitende Methode von Merkmalsverknüpfungen auszeichnet (Wagemann, 2015, S. 431 f.). Die Besonderheit der auf Charles Ragin (1987) zurückgehenden Methode besteht darin, dass sie die „spezifische Erfassung komplexer Kausalbeziehungen“ (Wagemann, 2015, S. 441) ermöglicht, was sie für die hier zugrundeliegende Arbeit so interessant macht. Denn so können nicht nur Aussagen über die Wirkrichtung einzelner Bedingungen getroffen, sondern zusätzlich Erkenntnisse über konfigurative Implikationen – also das Zusammenwirken mehrerer Bedingungen – gewonnen werden. Bei der Frage nach dem *Trade-off* zwischen zwei Politikfeldern – und damit etwa auch nach den Wechselwirkungen zwischen den Problembedarfen beider Politikfelder und den weiteren Erklärungsfaktoren – wird deutlich, wieso QCA und ihre konfigurativen Erklärungen in diesem Beitrag Anwendung finden sollen. Darüber hinaus erlaubt QCA, notwendige und hinreichende Bedingungen zu untersuchen und zwischen diesen zu unterscheiden (Schneider & Wagemann, 2007, S. 31-42).

QCA gibt dem Forschenden ein qualitatives, aber dennoch recht standardisiertes Instrument an die Hand, um das Zusammenwirken mehrerer Faktoren hinsichtlich eines *Outcomes* zu untersuchen. Methodisch verknüpft sie die Idee der Fallanalyse auf Basis mehrerer Bedingungen mit der Verwendung (mittel-)großer Fallzahlen und scheint damit nahezu ideal für den Vergleich auf Länderebene geeignet (zu QCA und Fallzahlen Blatter, Langer & Wagemann, 2018, S. 294 f.). Diese Eignung hat in den vergangenen Jahren zu ersten Arbeiten auf Länderebene geführt (Stoiber & Töller, 2016; Hörisch, 2018; Beinborn, Grohs, Reiter & Ullrich, 2018). So geht es darum, die Konfiguration von Fällen zu erarbeiten, sprich sie durch die Darstellung der Kombina-

tion ihrer Eigenschaften analytisch zu nutzen. Wichtig ist, dass der Prozess der Minimierung von Bedingungen zwar zu einer eindeutigen Wenn-Dann-Lösung führen kann, dies aber nicht der Fall sein muss (Äquifinalität). Genauso gut kann es sein, dass unterschiedliche Bedingungskombinationen einen *Outcome* implizieren (Wagemann, 2015, S. 433).

Die verschiedenen Bedingungen wie auch das *Outcome* werden bei QCA auf ihre Mengen-Mitgliedschaft oder -Nichtmitgliedschaft hin eingeordnet. Bei den Bedingungen kann so bspw. die Frage nach einem potenziellen sozioökonomischen Problemdruck mit 0 (= kein Problemdruck, nicht Teil der Menge) oder mit 1 (= Problemdruck, Teil der Menge) beantwortet werden. Nun kann es aber auch vorkommen, dass diese Dichotomisierung die Abbildung der verschiedenen Fälle nur unzureichend wiedergäbe und eine stärkere Ausdifferenzierung der Bedingung anzuraten wäre. Die Fälle wären dann nicht nur mit „Problemdruck/kein Problemdruck“ zu umschreiben, sondern ließen sich in verschiedenen Graden von Problemdruck abtragen. In diesem Beitrag soll deshalb die sogenannte *fuzzy-set-QCA* Anwendung finden. Der Vorteil liegt darin, dass sie es ermöglicht, Abstufungen bei den Bedingungen sowie beim *Outcome* zu formulieren. Um bei der Abstufung nicht zu kleinteilig vorzugehen und damit eine weder theoretisch herzuleitende noch empirisch beobachtbare Präzision zu simulieren, werden neben 0 (keine Mitgliedschaft) und 1 (volle Mitgliedschaft) die zwei Zwischenwerte 0,33 (eher Nicht-Mitgliedschaft) und 0,67 (eher Mitgliedschaft) als einfache *fuzzy*-Skala genutzt (Blatter, Janning & Wagemann, 2007, S. 215-216).

Abhängig davon, mit welcher Art von Daten die Forschenden arbeiten, ist diese Abstufung mit weiteren Schritten verbunden. So können nominale Daten, wie die Ausprägung der jeweiligen Regierungsparteien eines Landes, direkt in die Analyse einbezogen werden. Bei metrischen Daten, wie der Armutsquote, müssen Schwellenwerte definiert werden. In diesem Beitrag soll dies zweistufig vollzogen werden. Nach einer Annäherung über den Median soll die Kalibrierung durch eine empiriebezogene Entscheidung unterfüttert werden. Letzteres bedeutet, dass die jeweilige Verteilung der Daten genau unter die Lupe genommen wird, etwa um Trennungen sehr ähnlicher Fälle zu verhindern oder qualitative Sprünge in den Daten zu berücksichtigen.

Am Ende geht es bei QCA darum, Kombinationen von Bedingungen zu finden, die ein *Outcome* implizieren können. Als Ergebnis stehen Mengenkombinationen von Fällen, bei denen zuvor einzelne Bedingungen eliminiert worden sind, da sie für eine minimale Kombination nicht benötigt werden. Wie im Fazit weiter ausgeführt werden soll, können auf dieser Basis tiefer in einzelne Fälle geblickt und dadurch über diese Mengenbeziehungen hinausgehende Erkenntnisse gewonnen werden.

3 Konzeptionelle und theoretische Überlegungen zu Trade-offs zwischen Politikfeldern

Nachdem die Methodik damit umrissen ist, soll nun näher auf den konzeptionellen Rahmen dieses Beitrags eingegangen werden. Am Beispiel der beiden Politikfelder Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung möchte die Untersuchung zeigen, inwiefern Landesregierungen unterschiedliche Investitionsprioritäten setzen können und zudem klären, auf welche sozioökonomischen, politischen oder institutionellen Bedin-

gungen diese zurückzuführen sind. Dazu wird zuerst ein Blick auf die Spezifika der beiden Politikfelder und die Kompetenzen der Länder in diesen geworfen, um zu klären, weshalb gerade diese Felder eine besonders interessante Fragestellung ergeben. Es folgt ein Abschnitt zum Hintergrund der Fragestellung des Beitrags, in dem die Eigenheiten von *Trade-offs* zwischen Politikfeldern und den dahinterstehenden Entscheidungsstrukturen erörtert werden. Abschließend werden die drei Bedingungsfaktoren näher beleuchtet und Hypothesen abgeleitet, wie diese auf das *Trade-off* bei der Priorisierung zwischen Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung wirken.

3.1 Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung als komplementäre Politikfelder

Die Kompetenzlogik von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik der Länder ist auf den ersten Blick schwer ersichtlich. Wenngleich weder Wirtschafts- noch Arbeitsmarktpolitik zu den Kernkompetenzen der Länder zählen, gilt, dass sich auch in den beiden Politikfeldern Länderkompetenzen sowie Gestaltungsspielräume finden und dadurch relevante Unterschiede in den Policies der Länder identifizieren lassen. In der Wirtschaftspolitik betrifft dies vor allem das sogenannte Hausgut der Länder, also die regionale Infrastruktur-, Industrie- und Wirtschaftspolitik (Müller, 2008, S. 220 f.). Diese Wirtschaftsförderung zielt darauf, die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Gebietskörperschaft zu steigern. Die europäischen Strukturfonds haben hier für einen Wandel von Instrumenten und strategischen Zielen gesorgt, der weg von Ausgleichsmaßnahmen für strukturschwächere Regionen hin zur Ausbildung regionaler Stärkeprofile (Cluster) führt (Rehfeld, 2014, S. 603 f.).

Für die Arbeitsmarktpolitik zeigen die Studien von Josef Schmid und Susanne Blancke (2001) und Blancke (2004), dass die Länder „[i]m ‚Schatten des Bundes‘ (...) eine Reihe innovativer Programme entwickelt und umgesetzt“ (Schmid & Hedrich, 2008, S. 198) haben. (Aktive) Arbeitsmarktpolitik ist hierbei auf die Möglichkeiten durch die Strukturförderung der Europäischen Union (EU) fokussiert und meint zweierlei: individuumzentrierte Maßnahmen (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Erwerbslosen für den ersten Arbeitsmarkt z. B. durch Aus- und Weiterbildung, Reduktion von Vermittlungshemmnissen oder Reaktion auf regional unterschiedliche Bedarfe) und Infrastrukturmaßnahmen² (Beratungsinfrastruktur und Koordinierungsstellen) (Schmid & Blancke, 2001, S. 99-104).³

Die Differenzen zwischen den Ländern, von unterschiedlichen industriepolitischen Gegebenheiten bis hin zu divergierendem Problemdruck, fordern unterschiedliche arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Aktivitäten. Da die zentralstaatlichen Maßnahmen, insbesondere der Bundesagentur für Arbeit, eher prozyklisch ausgerichtet sind und weniger auf divergierende Problembedarfe eingehen, sind die Länder diejenigen Akteure, die aktiv Ziele definieren und verfolgen sollten (Schmid & Hedrich, 2008, S. 199). Wie am Beispiel der digitalen Transformation der Arbeitswelt in der Einleitung gezeigt, gelten die beiden zu untersuchenden Politikfelder als potenziell komplementär (auch Schmid & Hedrich, 2008, S. 199). Sie sind zudem mit Blick auf die Qualität der Arbeitskräfte sowie die regionalpolitischen Strukturen zentral im Standortwettbewerb (Berthold & Fricke, 2012, S. 106 f.) – weitere Argumente für eine eigenständige Schwerpunktsetzung vonseiten der Länder.

3.2 Trade-offs als Untersuchungsobjekt

Das Thema dieses Beitrags – die Analyse regierungsseitiger Präferenzen zwischen Politikfeldern – kann durchaus als eine wenig beleuchtete Dimension der Policyanalyse angesehen werden. Dies liegt nicht nur am generellen Mangel an politikfeldübergreifenden Untersuchungen im Feld (Blumenthal, 2009, S. 33; aber z. B. zur Integration sozialpolitischer Komponenten in die Arbeitsmarktpolitik Aurich-Beerheide & Zimmermann, 2017), sondern ist bereits in grundlegenden theoretischen Konzepten angelegt. So ist die häufig als Analysemodell genutzte Perspektive des *Policy Cycle* ein gutes Beispiel. Sie weitet das Verständnis für die Prozesshaftigkeit politischer Programme, kann aber gleichzeitig den analytischen Blick auf die Interdependenzen zwischen unterschiedlichen Politikfeldern verstellen (Bönker, 2008). Schon der Politikfeld-Begriff deutet auf die Problematik hin. Es geht dabei aus analytischer Sicht um die Unterscheidung und Abgrenzung sektoraler Handlungszusammenhänge, die aus diversen Konstellationen von Akteuren und Institutionen, Problembereichen sowie Deutungen bzw. Leitbildern erwachsen (Döhler, 2015).

Dass neben der Analyse einzelner Politikfelder, ihres Wandels oder ihrer Policy-Implicationen eine darüber hinausgehende Perspektive fruchtbar sein kann, deutet bereits der häufig genutzte Begriff der Querschnittsaufgabe an. Nicht nur, dass immer wieder neue Politikfelder entstehen, einen Wandel durchlaufen oder unterschiedliche Konfigurationen hinsichtlich ihrer Ausdifferenzierung aufweisen (Blätte, 2015). Vielmehr gilt es, Wechselwirkungen und Verflechtungen, aber auch konfliktäre Präferenzen zwischen Politikfeldern zu beachten, insbesondere, wenn entsprechende Problemstrukturen erkannt werden, die nicht innerhalb eines Politikfeldes bearbeitet werden können. Beispiele hierfür sind die Klimapolitik oder auch die digitale Transformation von Arbeit.

Ziel ist es – häufig mit Begriffen wie Steuerung, Governance oder Koordination hantierend –, mehr über die Abstimmung zwischen Subsystemen und das Aufbrechen sektoralisierter (Verwaltungs-)Strukturen zu erfahren, um in der politischen Problembearbeitung angemessen auf die Komplexität der Herausforderungen (*„wicked problems“*) reagieren zu können (unter vielen Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010; Benz, Lütz, Schimank & Simonis, 2007). Auch geht es darum, dem Auftreten negativer externer Effekte durch zu enge, politikfeldspezifische Lösungen entgegenwirken zu können.

Komplexe Problemstellungen und die Vermeidung negativer externer Effekte implizieren aber nicht nur Koordinationsprozesse, sondern auch konfliktbehaftete Entscheidungssituationen. Bezogen auf die beiden hier im Zentrum stehenden Politikfelder kann die Relevanz überspitzt wie folgt verdeutlicht werden: Eine Regierung kann die regionale Wirtschaft noch so sehr zum Innovationstreiber entwickeln wollen – wenn sie nicht gleichzeitig in Humankapital investiert, wird dies den Standort nur unzureichend stärken. Umgekehrt kann sie den oder die Einzelne noch so gut aus- und weiterbilden – wenn die regionale Wirtschaft sich nicht mit anpasst und die nötigen Infrastrukturen vorhanden sind, wird der passende Job fehlen.

Selbstverständlich ist es nicht möglich und je nach Fall auch nicht sinnvoll, in beide Politikfelder gleichermaßen zu investieren. Es geht bei der Entscheidung um Abwägungen. Welche Problembedarfe hat das jeweilige Land? Welche Schwerpunkte möchte es in seiner Politik setzen? Wie spielen die jeweiligen Akteure und Institutionen zu-

sammen und koordinieren ihr Vorgehen? Und welche Präferenzen resultieren aus diesen Entscheidungen und Handlungen (siehe dazu auch Bedingungsfaktoren)? An diesem Punkt kommen die sogenannten *Trade-offs* ins Spiel. Der Entscheidung darüber, welches Politikfeld mit welchen Investitionen adressiert wird, geht eine Priorisierung voraus. Für die in diesem Beitrag untersuchten Felder sind die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds als finanzielle Grundlage der Gestaltungsspielräume elementar (siehe Abschnitt 4). Der redistributive Charakter der Fonds impliziert eine Richtungsentscheidung zwischen den beiden Fonds respektive Politikfeldern. Solche Policy-Typen bilden eine konfliktorientierte politische Arena (Heinelt, 2014, S. 134-135). Das bedeutet auch, dass es um eine relationale Abwägung geht – mehr Unterstützung individueller Bedarfe über den ESF bedeutet weniger Investitionen in strukturelle Programme durch den EFRE und umgekehrt.

Inhaltlich geht es bei dem *Trade-off* zwischen Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung darum, ein für das jeweilige Land ‚passendes‘ Gleichgewicht aus wirtschaftsbezogener Strukturpolitik (Steigerung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft) und aktiver Arbeitsmarktpolitik (indirekte Unterstützung durch gut ausgebildete Arbeitskräfte und Beratungskoordination) zu verfolgen. Diese Art von *Trade-off* ist nicht neu. Schon bei anderen (sozialpolitischen) Policies ging es um solche Fragen, etwa bei der Debatte um *Flexicurity* (Flexibilität vs. soziale Absicherung; zwischen Arbeitsmarkt-, Sozial- und Rentenpolitik). Die Komplementarität dieser wie auch die je Land spezifischen Problembedarfe zwischen beiden Feldern wurden oben bereits adressiert.

Von der theoretischen Komplementarität der beiden Felder kann allerdings nicht automatisch auf ein empirisch beobachtbares Zusammenwachsen in ein Handlungsfeld der gemeinsamen Bearbeitung von individuellen (Arbeitsmarkt-) und strukturellen (Wirtschafts-)Bedarfen geschlossen werden. Dazu wäre bezugnehmend auf die Ausführungen zu Politikfeldern einerseits zu untersuchen, wie sich Aufgaben, Akteure und Diskurse der beiden Felder zueinander entwickeln. Andererseits wäre aber auch die Ebene der Policy-Entscheidungen in den Blick zu nehmen und die Frage, inwiefern diese auf eine Bearbeitung entlang der Problemlagen oder parteipolitischer und institutioneller Faktoren schließen lassen.

Was in diesem Beitrag im Mittelpunkt stehen soll, ist letzteres. Weniger ist die Frage nach der Koordination zwischen einzelnen Subsystemen, also die Frage nach Mechanismen und Instrumenten, forschungsleitend. Vielmehr soll es bei dem Untersuchungsziel um einen Ergebnisausschnitt – eben die Investitionspräferenzen – dieser Prozesse gehen. Wenn wir zwei Politikfelder haben, von denen wir wissen, dass sie sowohl konfliktbehaftet als auch komplementär sind – diese also jene Koordinationsprozesse zwischen den jeweiligen Strukturen ausbilden sollten –, was können wir dann aus den Ländervarianzen zwischen den Investitionen in diesen beiden Feldern lernen? Was sagen uns die Unterschiede über verschiedene Handlungslogiken – über die *Trade-offs* von Präferenzen – der Regierungen?

3.3 Theoretische Verortung: Bedingungsfaktoren und Hypothesen

Was sind nun mögliche Einfluss nehmende Bedingungen, die eine Rolle bei der Priorisierung des einen oder des anderen EU-Fonds spielen können? Geben die Investitionspriori-

täten der Länder schlicht deren unterschiedliche Modernisierungserfordernisse wider oder können andere Faktoren identifiziert werden, die auf die Präferenz-Entscheidung Einfluss nehmen? Als klassische Bedingungsfaktoren bei Policy-Analysen auf Landesebene sollen sozioökonomischer Problembedarf, Parteiendifferenz und Institutionalismus herangezogen werden (Blumenthal, 2009, S. 33). Mit diesen Charakteristika und dem in Abschnitt 3.1 aufgezeigten Wechselverhältnis zwischen den Politikfeldern kann die vorgenommene Fallauswahl als „most likely“-Falldesign eingeordnet werden. Wie gezeigt, ist es theoretisch sehr wahrscheinlich, dass zwischen den Politikfeldern Abstimmungen stattfinden und so die zu untersuchenden *Trade-offs* auf Basis tatsächlich existenter Interdependenzen entstehen. Die durch das jeweilige *Outcome* ausgedrückten Gleichgewichte zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsinvestitionen versprechen zudem, Implikationen von Leistungsdefiziten, politischen und institutionellen Bedingungen und deren Kombinationen, wie sie nun näher vorgestellt werden sollen, darzustellen.

Im Anschluss an die jeweilige Bedingung werden Hypothesen zur Wirkrichtung dieser aufgestellt. Dass dabei Bedingungen gefunden werden, die alleine das *Outcome* implizieren, ist eher unwahrscheinlich. Grund dafür ist das Wechselverhältnis, das untersucht werden soll und das unter anderem aufgrund der beiden Problembedarfe nicht zu einzelnen, sondern zu sogenannten INUS-Bedingungen (‘insufficient but necessary part of a condition which is itself unnecessary but sufficient for the result’, Schneider & Wagemann, 2013, pp. 79-80) führen dürfte. Dies meint, dass bspw. der sozioökonomische Problembedarf alleine nicht hinreichend für die jeweilige Investitionspriorität ist, sondern erst in Kombination mit anderen Bedingungen. Im Folgenden werden nun die Erklärungsfaktoren mit ihren Operationalisierungen sowie den zu untersuchenden Hypothesen vorgestellt.

3.3.1 Problembedarf

Beim sozioökonomischen Problembedarf wird von einem funktionalistischen Staatsverständnis ausgegangen, demzufolge Regierungen auf Problemdruck durch Handeln reaktiv tätig werden. Klassische Indikatoren dafür sind etwa eine hohe Staatsverschuldung für Privatisierungen oder Massenarbeitslosigkeit für Arbeitsmarktreformenten. Die sozioökonomische Konnotation rührt daher, dass „sozio-ökonomische Modernisierungsprozesse in Gestalt von wirtschaftlichem Strukturwandel, demografischen Veränderungen sowie Verschiebungen in der Sozial- und Familienstruktur [verbunden] mit wirtschaftlichen und technologischen Umwälzungen“ (Obinger, 2015, S. 36) dieser Theorie zufolge zusammen mit der generellen wirtschaftlichen Entwicklung zentral dafür sind, dass Staatstätigkeit ausgelöst wird. Dass der Problembedarf auf die Investitionsprioritäten wirkt, dafür spricht bereits der iterative Prozess der Programmerstellung, bei dem „interne Arbeitsdokumente und Anmerkungen zu unterschiedlichen Versionen von OP-Entwürfen und zu Teilaspekten wie der sozioökonomischen Analyse, der Needs-Analyse, dem Indikatorensystem u.a.m.“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2014, S. 69) in die endgültigen OPs einfließen sollen.

Die Operationalisierung dieses Problembedarfs ist komplexer als eine schlichte Nutzung des Bruttoinlandsprodukts oder ähnlicher Variablen; die Abbildung der sozioökonomischen Dynamik erfordert eine andere Herangehensweise. Dazu kommt für diesen Beitrag eine weitere Besonderheit: Untersucht wird ein *Trade-off* zwischen zwei Politikfeldern, das heißt es geht nicht um einen Problembedarf, sondern um zwei.

Schließlich kann es nicht nur ein hoher arbeitsmarktbezogener Problemdruck sein, der die Landesregierung beeinflusst, sondern auch der Problemdruck im zweiten Politikfeld, also hinsichtlich der regionalen Wirtschaft. Wie oben beschrieben: Es wäre ratsam, ein Gleichgewicht zwischen Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung zu entwickeln. Um das je Land entsprechende Gleichgewicht zu erlangen, ist auch das Wissen um die Problemstruktur in beiden Politikfeldern nötig. Dieses Vorgehen ermöglicht die Untersuchung auf Wechselwirkungen auch zwischen den Bedingungen des Problemdrucks.

Im vorliegenden Beitrag lassen sich die Indikatoren aus den Richtlinien der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds extrahieren (Europäische Union, 2013, S. 470). Die wesentlichen Einsatzfelder bzw. Problembedarfe sind: „Beschäftigung“, „Bildung“ und „soziale Eingliederung“. Mit ihnen korrespondieren folgende Indikatoren: Beschäftigungsziel (Arbeitslosenquote insgesamt⁴); Bildungsziel (Anteil der frühen Schulabgänger an den 18- bis 24-Jährigen); Weiterbildungsziel (Anteil der Teilnahmen an Weiterbildung), Armutsbekämpfungsziel (Reduzierung der Anzahl der Personen, die unter der nationalen Armutsgrenze liegen).⁵

Mit dem Beschäftigungsziel, dem Bildungsziel, dem Weiterbildungsziel und dem Armutsbekämpfungsziel gibt der sozioökonomische Problembedarf allein bereits vier Bedingungen vor, die im Rahmen der QCA später einbezogen werden müssten. Mit jeder Bedingung steigt die Zahl der Zeilen der Wahrheitstafel exponentiell an, was Minimierungen aufgrund logischer Rudimente von den empirischen Fällen entfernt und die Wahrscheinlichkeit, ertragreiche Minimierungen zu erhalten, verringert (Schneider & Wagemann, 2013, pp. 153-155). Aus diesem Grund wird eine Standardisierung der vier Teil-Bedingungen vorgenommen. Der standardisierte sozioökonomische Problembedarf ergibt folgende fsQCA-Bedingung⁶:

Tabelle 1: Kalibrierung des sozioökonomischen Problembedarfs

Sozioökonomischer Problembedarf	Land	Zugeordneter QCA-Wert
3,24–5,14	Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt	1
0,79–2,20	Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland	0,67
-2,08– -0,06	Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen	0,33
-5,36 – -3,68	Baden-Württemberg, Bayern, Hessen,	0

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis einer z-Standardisierung von vier Indikatoren: Beschäftigungsziel (Arbeitslosenquote); Bildungsziel (Anteil der frühen Schulabgänger an den 18- bis 24-Jährigen); Weiterbildungsziel (Anteil der Teilnahmen an Weiterbildung), Armutsbekämpfungsziel (Reduzierung der Anzahl der Personen, die unter der nationalen Armutsgrenze liegen).

Hypothese Problembedarf I: Je größer der sozioökonomische Problembedarf ist, desto eher sollte eine Landesregierung einen hohen ESF-Fokus verfolgen.

Während damit die Frage nach den über den ESF adressierten Problembedarfen abgedeckt ist, fehlt noch der Bezug zum EFRE. Um den Bedarf der Länder, vergleichsweise stärker auf Wirtschaftsförderung zu setzen, untersuchen zu können, soll die Innovationsfähigkeit der regionalen Wirtschaft als Indikator hinzugefügt werden. Dieser wird

mit Hilfe des Innovationsindex, einem vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg entwickelten Indikator, der einen Vergleich der Innovationsfähigkeit von 87 Regionen der Europäischen Union erlaubt, operationalisiert. Auf Basis des Innovationsindex kommt folgende Fallverteilung zustande:

Tabelle 2: Kalibrierung der Innovationsfähigkeit der regionalen Wirtschaft

Innovationsfähigkeit Wirtschaft (Innovationsfähigkeit)	Land	Zugeordneter QCA-Wert
72,1	Baden-Württemberg	1
46,0 – 57,5	Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen	0,67
38,1 – 43,5	Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen	0,33
31 – 36,9	Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein	0

Quelle: Eigene Wertung auf Basis des Innovationsindex des Statistischen Landesamts Baden-Württemberg.

Hypothese Problembedarf II: Je größer die Innovationsfähigkeit eines Landes ist, desto weniger sollte eine Landesregierung strukturelle Investitionen über den EFRE benötigen und stattdessen einen hohen ESF-Fokus verfolgen.

3.3.2 Regierungsparteien/Parteiendifferenz

Ein weiterer Bedingungsfaktor der Staatstätigkeitsforschung ist die Parteiendifferenzhypothese, die davon ausgeht, dass die parteipolitische Zusammensetzung einer Regierung die Art ihrer Reaktionsstrategien beeinflusst (Schmidt & Ostheim, 2007, S. 51-62; ursprünglich Hibbs, 1977). Auf Basis der ideologischen Ausrichtung der an der Regierung beteiligten Parteien sollten demzufolge Hypothesen erarbeitet werden können, welche Strategien linke und welche Strategien konservative Parteien wählen. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass sich in der hier Verwendung findenden angebotsorientierten Variante der Theorie parteipolitische Programmatik-Präferenzen in Policy-Varianzen übersetzen.⁷ Während üblicherweise danach gefragt wird, welche Ausprägungen die Parteien innerhalb eines Politikfelds aufweisen, muss die Frage hinsichtlich der beiden Politikfelder erweitert werden.

So zeigen Josef Schmid und Horst Hedrich (2008, S. 206) einen Parteeffekt in einem *Trade-off* zwischen sozialpolitischen und strukturpolitischen Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik auf. Während SPD-geführte Regierungen zur Stärkung sozialpolitischer Ausgaben tendierten, betonten CDU-geführte Landesregierungen die strukturpolitischen Maßnahmen. Hierbei zeigt sich die besondere Eignung der beiden gewählten Felder, zielen sie doch mit dem *Trade-off* aus Arbeitnehmer- und Wirtschaftsinteressen auf eine klassische parteipolitische Konfliktlinie. Kann also ein zur Untersuchung von Schmid und Hedrich ähnlicher Parteeffekt zwischen Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung identifiziert werden?

In dem hier vorliegenden *Trade-off* würde dies bedeuten, dass linke Regierungen eher zu arbeitsmarktseitigen und konservative eher zu wirtschaftsstrukturfördernden Maßnahmen tendieren (Abschnitt 3.1). In der Kodierung wird im vorliegenden Beitrag nicht die Parteifarbe der Ministerpräsident_innen genutzt. Kodiert wird, ob SPD/Grü-

ne/Linke das Arbeits- und das Wirtschaftsministerium leiten (Kodierung = 1), eines der beiden Ministerien führen (= 0,33) oder beiden CDU/CSU/FDP vorstehen (= 0).⁸ Unterstellt wird damit, dass die jeweiligen OPs weniger öffentliche Wirkung entfalten und so tendenziell im Sinne des Ressortprinzips erarbeitet werden.⁹ Die Verteilung der Fälle zeigt *Tabelle 3*:

Tabelle 3: Kalibrierung der Parteiendifferenz

Dominanz linke Minister_innen (LINKS)	Land	Zugeordneter QCA-Wert
Länder mit SPD/Grüne/Linke geführtem Arbeits- und Wirtschaftsministerium	Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen	1
Länder mit CDU/CSU/FDP-geführtem Arbeits- oder Wirtschaftsministerium	Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt	0,33
Länder mit CDU/CSU/FDP-geführtem Arbeits- und Wirtschaftsministerium	Bayern, Hessen und Sachsen	0

Quelle: Eigene Recherche auf Basis der Zuständigkeiten im Untersuchungszeitraum.

Hypothese Parteiendifferenz: Links geführte Arbeits- und Wirtschaftsministerien tendieren zu arbeitsmarktseitigen Maßnahmen und damit zu einem hohen ESF-Fokus. Konservativ geführte Arbeits- und Wirtschaftsministerien dagegen priorisieren eher wirtschaftsstrukturfördernde Maßnahmen und damit einen geringen ESF-Fokus.

3.3.3 Institutionalismus

Mit Blick auf die beiden im Sinne der Forschungsfrage konkurrierenden Politikfelder Arbeitsmarkt und Wirtschaftsförderung soll der Fokus bei dieser Bedingung auf die Ressortverteilung innerhalb der jeweiligen Landesregierungen gelegt werden. Die Idee dahinter ist, dass Institutionen die Handlungsspielräume von Akteuren beeinflussen. Sie können Akteure in ihrem Handeln einschränken oder Gelegenheitsfenster öffnen – sie können damit auf Präferenzentscheidungen einwirken. Hier soll sich lose an den Gedanken des Vetospielertheorems (Tsebelis, 2002; Zohlnhöfer, 2008) angelehnt werden, dem zufolge Handlungsspielräume durch die Veto-Macht von Akteuren eingeschränkt werden können und „dass mit zunehmender Zahl von und mit abnehmender Kongruenz, also zunehmender inhaltlicher Distanz zwischen Vetospielern eine Veränderung des Status quo schwieriger wird“ (Zohlnhöfer, 2008, S. 161).

Dabei soll nicht der Wandel im Zentrum des Interesses stehen, sondern der potenzielle Einfluss auf das *Outcome*. Als zentrale Institutionen des untersuchten *Trade-offs* gelten auf Landesebene die Landesministerien, die in Absprache mit EU-Kommission, Bundesministerien und regionalen Interessenvertretern die jeweiligen OPs erarbeiten (Schopp, 2012, S. 19). Das zwischen den Landesregierungen zu untersuchende Institutionengefüge materialisiert sich durch das jeweilige Ressortsetting. Entscheidend sind die Zahl und die Kongruenz der für den *Trade-off* zuständigen Ministerien: Ein nicht beim Wirtschaftsressort angesiedeltes Arbeitsressort ist also eigenständiger und wird auf dieser

Grundlage eher geneigt sein, arbeitsmarktseitige Schwerpunkte stärker zu priorisieren und folglich stärker auf den ESF setzen. Ein im Wirtschaftsressort angesiedeltes Arbeitsressort hätte umgekehrt weniger Handlungsspielraum, wird also für eine stärkere ESF-Fokussierung mehr Hürden vor sich haben, was für einen geringeren ESF-Fokus spräche.

Tabelle 4: Kalibrierung des Institutionalismus

Eigenständigkeit Arbeitsressort (Eigenständigkeit)	Land	Zugeordneter QCA-Wert
Länder mit einem vom Wirtschaftsressort getrennten Arbeitsressort	Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt	1
Länder mit einem zusammengelegten Wirtschafts- und Arbeitsressort	Bremen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen	0

Quelle: Eigene Recherche auf Basis der Portfolios im Untersuchungszeitraum.

Hypothese Institutionalismus: Ein eigenständiges Arbeitsministerium impliziert einen hohen ESF-Fokus. Umgekehrt lässt ein im Wirtschaftsministerium angesiedeltes Arbeitsressort einen geringen ESF-Fokus erwarten.

4 Analyse des Outcomes: Trade-off zwischen den EU-Strukturfonds

Die EU-Struktur- und Investitionsfonds eignen sich aus vier Gründen für das Anliegen dieses Beitrags. Erstens bilden sie formal in Folge der einheitlichen Vorgaben zur Erstellung der OPs durch die Länder eine sehr gut vergleichbare Untersuchungsgrundlage.¹⁰ Auch die inhaltliche Orientierung anhand der Partnerschaftsvereinbarung zwischen der Bundesregierung und der EU-Kommission sowie die Prämisse, keine Doppelförderung in Bundes- und Länderprogrammen zuzulassen, führt zu einer Ähnlichkeit der Dokumente bei gleichzeitiger Bedingung der Abgrenzung zwischen den Ebenen.¹¹ Zweitens bilden sie in Form von ESF und EFRE gleichzeitig den *Trade-off* der Priorisierung zwischen individuums- und infrastrukturbezogenen Zukunftsinvestitionen ab. Drittens sind sie für die Länder als Finanzierungshilfe von enormer Wichtigkeit, sind doch ein Großteil der Länderprogramme, etwa im Bereich Arbeitsmarkt, soziale Inklusion oder Innovationsförderung ohne die EU-Förderung undenkbar (Blancke, 2004, S. 63-64; Schopp, 2012, S. 17 f.; Stoy, 2016, S. 354). Viertens schließlich geben sie schon allein durch die Notwendigkeit, Pläne für einen Zeitraum von sieben Jahren aufzustellen und diese unter anderem im Begleitausschuss zu diskutieren, einen über operative oder taktische Zeithorizonte hinausgehenden Einblick in die strategischen Gedanken der Landesregierungen (Schopp, 2012, S. 21 f.).

Mit Blick auf ihre Struktur zeigen die 31¹² untersuchten OPs aufgrund ihres analogen Aufbaus ein klares Bild. Im ESF werden drei thematische Ziele von den deutschen Landesregierungen adressiert (siehe *Tabelle 5*). Alle drei Ziele bilden dabei Policies ab, wie sie für das Politikfeld Arbeitsmarktpolitik von Belang sind und werden deshalb hinsichtlich der erfolgten Investitionssummen untersucht.

Tabelle 5: Untersuchte Thematische Ziele ESF

Bezeichnung Thematische Ziele
A: "Förderung nachhaltiger und hochwertiger Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte"
B: "Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung"
C: "Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen"
Die Prioritätsachsen D-H werden von den Ländern nicht adressiert und deshalb auch nicht weiter untersucht

Quelle: Eigene Recherche.

Anders verhält es sich beim EFRE. Hier müssen die von den Landesregierungen ausgewählten Ziele auf ihre thematische Spezifität vorselektiert werden, da der EFRE eine größere Bandbreite abdeckt. Von den zehn Zielen (ohne technische Hilfe) werden dabei von den Ländern sechs adressiert. Bei diesen sind wiederum drei (siehe Tabelle 6) als einschlägig im Sinne des Untersuchungsziels anzusehen. Nicht inkludiert werden dabei die Themen, die Energie- und Klimaschutzzielen dienen, nicht weil diese nicht wichtig wären, sondern weil es bewusst um die Fokussierung der beiden Politikfelder Arbeitsmarkt und Wirtschaftsförderung gehen soll.

Tabelle 6: Untersuchte Thematische Ziele EFRE

Bezeichnung Thematische Ziele
A: „Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation durch...“
C: „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU durch...“
I: „Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung durch...“
Hier werden die Prioritätsachsen B, G, H, J und K von den Ländern nicht adressiert, während D-F zwar adressiert werden, aber aus Sicht der Analyse nicht politikfeldspezifisch sind

Quelle: Eigene Recherche, eigene Wertung.

Offenkundig wird der zu untersuchende *Trade-off* an zwei identisch betitelten Zielen („Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung“) von ESF (Thematisches Ziel B) und EFRE (Thematisches Ziel I). Im ESF können hier individuumzentrierte Anliegen wie die Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit und Chancengleichheit gefördert werden, im EFRE geht es eher um infrastrukturbezogene Förderung oder regionale Entwicklungsstrategien.

Insgesamt wird mit diesem Vorgehen darauf abgezielt, folgende Frage zu beantworten: Setzen die Landesregierungen eher auf Investitionen, welche die wirtschaftliche Infrastruktur fördern (EFRE) oder priorisieren sie Investitionen in aktive Arbeitsmarktpolitik (ESF)? Analytisch wird so vorgegangen, dass in zwei Schritten verfahren wird. (1) In den OPs der 16 Länder zu EFRE und ESF wird die Auswertung der Prioritätensetzung in Form einer Zuordnung der in den OPs aufgeschlüsselten Mittelzuweisungen in den einzelnen Thematischen Zielen vorgenommen.¹³ (2) Es folgt die Selektion der Mittel hinsichtlich der eben aufgeschlüsselten relevanten Thematischen Ziele, um so den auf die beiden zu untersuchenden Politikfelder bezogenen *Trade-off* zu identifizieren. Als Ergebnis resultieren zunächst die summierten ESF- und EFRE-Beträge je Land. Um die (relativen) Investitionsprioritäten der Länder über die beiden Fonds hinweg zu identifizieren, wird schließlich ein entsprechender Relationswert aus den beiden Werten gebildet. Die Länder-Wertungen – das *Outcome* für die folgende Analy-

se – werden nun, wie in Abschnitt 2 beschrieben, kalibriert und bilden folgende *fuzzy*-Mitgliedswerte im *Outcome*:

Tabelle 7: Kalibrierung des Outcomes „Hoher ESF-Fokus“

Hoher ESF-Fokus	Land	Zugeordneter QCA-Wert
1,44 – 2,56	Baden-Württemberg, Hamburg	1
0,79 – 1,01	Bayern, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz	0,67
0,56 – 0,73	Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen	0,33
0,48 – 0,51	Berlin, Sachsen	0

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der in den Operationellen Programmen zu ESF und EFRE (Förderperiode 2014-2020) hinterlegten Thematischen Ziele der Länder; eigene Wertung.

5 Durchführung der QCA und Präsentation der Ergebnisse

Nachdem Bedingungen, *Outcome* sowie deren Kalibrierungen vorgestellt wurden, geht es nun um die Analyse selbst. Die Analyse der Daten wurde mit Hilfe des Programms „R Studio“ und den dortigen QCA-Softwarepaketen¹⁴ ausgeführt.

5.1 Test auf notwendige Bedingungen

Zunächst folgt der Test auf notwendige Bedingungen – also der Frage, ob eine einzelne Bedingung immer dann vorliegt, wenn das *Outcome* vorliegt.

Tabelle 8: Notwendige Bedingungen „Hoher ESF-Fokus“

Bedingungen	Konsistenz	Abdeckung	Bedingungen	Konsistenz	Abdeckung
Soz. Problembedarf	0,563	0,539	~ Soz. Problembedarf	0,739	0,707
Innovationsfähigkeit	0,783	0,817	~ Innovationsfähigkeit	0,604	0,535
LINKS	0,825	0,575	~ LINKS	0,261	0,501
Eigenständigkeit	0,740	0,567	~Eigenständigkeit	0,260	0,332

Hinweis: Die Tilde-Bedingungen stellen die Negation der entsprechenden Bedingungen dar.

Quelle: Eigene Darstellung.

Am höchsten ausgeprägt ist der Konsistenzwert¹⁵, wie *Tabelle 8* zeigt, noch bei der Parteienbedingung, also von SPD/Grüne/Linke geführtem Arbeits- und Wirtschaftsministerium. Allerdings erzielt keine der Bedingungen das für notwendige Bedingungen gewöhnlich angelegte Konsistenzmaß von 0,9. Dass eine einzelne Bedingung notwendigerweise das *Outcome* bedingt, war allerdings, wie oben aufgrund der untersuchten Wechselwirkungen ausgeführt, auch nicht zu erwarten. So kann zwar keine notwendige Bedingung gefunden werden (auch der hier nicht aufgeführte Test für das negative *Outcome* „geringer ESF-Fokus“ liefert keine solche Bedingung), aber dennoch können erste Erkenntnisse gesammelt werden. Nicht nur, dass etwa ein hoher Wirtschaftsförde-

rungsbedarf – und damit ein Anreiz, statt des ESF den EFRE zu fokussieren – Landesregierungen nicht zwingend davon abhält, stärker auf den ESF zu setzen. Insbesondere der sozioökonomische Problembedarf weist entgegen der Annahme einen höheren Konsistenzwert auf, wenn er gering ausgeprägt ist – eine erste Tendenz, die später noch genauer in den Blick rückt. Es lässt sich aber festhalten, dass keine Bedingung existiert, die immer dann, wenn das *Outcome* vorliegt, ebenfalls vorkommt.

5.2 Test auf hinreichende Bedingungen

Für den Test auf hinreichende Bedingungen wird hier zunächst in *Tabelle 9* die Wahrheitstafel – also die Abbildung der möglichen Konfigurationen – aufgezeigt. So kann bereits ein Überblick über die Merkmalsverteilungen sowie die Fälle gewonnen werden und eine erste Bewertung erfolgen.¹⁶

Tabelle 9: Wahrheitstafel

Zeile	Soz. Problembedarf	Innovationsfähigkeit	LINKS	Eigenständigkeit	Outcome	Anzahl	Konsistenz Outcome=1	Konsistenz Outcome=0	Fälle
4	0	0	1	1	1	1	1,000	0,596	Rheinland-Pfalz
6	0	1	0	1	1	2	1,000	0,493	Bayern, Hessen
8	0	1	1	1	1	2	1,000	0,283	Baden-Württemberg, Hamburg
15	1	1	1	0	1	1	1,000	0,795	Bremen
16	1	1	1	1	0	1	0,834	0,663	Nordrhein-Westfalen
11	1	0	1	0	0	1	0,829	1,000	Saarland
12	1	0	1	1	0	1	0,747	0,875	Brandenburg
3	0	0	1	0	0	3	0,564	1,000	Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen
10	1	0	0	1	0	2	0,395	1,000	Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt
14	1	1	0	1	0	1	0,330	1,000	Berlin
5	0	1	0	0	0	1	0,000	1,000	Sachsen
1	0	0	0	0	?	0	-	-	
2	0	0	0	1	?	0	-	-	
7	0	1	1	0	?	0	-	-	
9	1	0	0	0	?	0	-	-	
13	1	1	0	0	?	0	-	-	

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus der Minimierung der Zeilen der Wahrheitstafel für das *Outcome* „hoher ESF-Fokus“ ergeben sich die im Folgenden aufgeführten Lösungsformeln. Als erstes wird die *intermediate solution* präsentiert.¹⁷

Tabelle 10: Test auf hinreichende Bedingungen „intermediate solution“ – „hoher ESF-Fokus“¹⁸

	Konsistenz	Rohabdeckung	Alleinige Abdeckung	Fälle
1 ~Soz. Problembedarf *Innovationsfähigkeit* Eigenständigkeit	1,000	0,479	0,175	Bayern, Hessen, Baden-Württemberg, Hamburg
2 ~Soz. Problembedarf *LINKS*Eigenständigkeit	1,000	0,392	0,087	Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Hamburg
3 Innovationsfähigkeit *LINKS*~Eigenständigkeit	1,000	0,217	0,217	Bremen
M1	1,000	0,783		

Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Lösungsformel zeigt, dass geringer sozioökonomischer Problemdruck, ein eigenständiges Arbeitsministerium und entweder hohe Innovationsfähigkeit (für Bayern, Hessen, Baden-Württemberg und Hamburg) oder von linken Parteien geführte Arbeits- und Wirtschaftsministerien (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Hamburg) einen hohen ESF-Fokus implizieren. Bremen bildet einen Sonderfall. Die geringe alleinige Abdeckung beim ersten und zweiten Term entsteht dadurch, dass Baden-Württemberg und Hamburg Teil beider Terme sind und so nichts zur alleinigen Abdeckung beitragen.

Die sparsame Lösung in *Tabelle 11* zeigt auf, dass die Zunahme aller logischen Rudimente diese Überlappungen eliminiert.

Tabelle 11: Test auf hinreichende Bedingungen sparsame Lösung – „hoher ESF-Fokus“

	Konsistenz	Rohabdeckung	Alleinige Abdeckung	Fälle
1 ~Soz. Problembedarf* Eigenständigkeit	0,868	0,567	0,567	Rheinland-Pfalz, Bayern, Hessen, Baden-Württemberg, Hamburg
2 Soz. Problembedarf *Innovationsfähigkeit *~Eigenständigkeit	0,834	0,217	0,217	Bremen
M1	0,858	0,783		

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bedingungskombination geringer sozioökonomischer Problemdruck und ein eigenständiges Arbeitsministerium implizieren in dieser sparsamen Lösung (zusammen mit dem Sonderfall Bremen) einen hohen ESF-Fokus. Während bei vielen Fragestellungen die Lösungen für das negative *Outcome* nicht den gleichen Wert haben wie diejenigen für das positive, ist dies bei der Frage nach dem *Trade-off* zwischen zwei Politikfeldern nicht der Fall. Deshalb sollen hier auch die „intermediate solution“ sowie die sparsame Lösung für das negative *Outcome* aufgezeigt werden.

Tabelle 12: Test auf hinreichende Bedingungen „intermediate solution“ – „geringer ESF-Fokus“¹⁹

	Konsistenz	Rohab- deckung	Alleinige Abdeckung	Fälle
1 ~Soz. Problembedarf *Innovationsfähigkeit *~Eigenständigkeit	1,000	0,199	0,080	Sachsen
2 Soz. Problembedarf* ~LINKS*Eigenständigkeit	1,000	0,241	0,122	Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Berlin
3 ~Innovationsfähigkeit* LINKS*~Eigenständigkeit		0,361	0,122	Niedersachsen, Schleswig- Holstein, Thüringen, Saarland
4 Soz. Problembedarf* ~Innovationsfähigkeit*LINKS	0,929	0,517	0,159	Saarland, Brandenburg
M1	0,914	0,842		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 13: Test auf hinreichende Bedingungen sparsame Lösung – „geringer ESF-Fokus“

	Konsistenz	Rohab- deckung	Alleinige Abdeckung	Fälle
1 ~Soz. Problembedarf* ~Eigenständigkeit	1,000	0,361	0,163	Niedersachsen, Schleswig- Holstein, Thüringen, Sachsen
2 Soz. Problembedarf *~Innovationsfähigkeit	0,890	0,638	0,240	Saarland, Brandenburg, Mecklen- burg-Vorpommern, Sachsen- Anhalt
3 Soz. Problembedarf*~LINKS	1,000	0,281	0,041	Mecklenburg-Vorpommern, Sach- sen-Anhalt, Berlin
M1	0,914	0,842		

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Pfad zum negativen *Outcome* – dem geringen ESF-Fokus – enthält in der sparsamen Lösung drei Merkmalskombinationen: Geringer sozioökonomischer Problembedarf mit nicht eigenständigem Arbeitsministerium (Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen und Sachsen), hoher sozioökonomischer Problembedarf kombiniert mit geringer Innovationsfähigkeit (Saarland, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt) und hoher sozioökonomischer Problembedarf ohne linke Minister_innen in Arbeits- und Wirtschaftsministerium implizieren geringen ESF-Fokus. Die aufgezeigte *intermediate solution* (Tabelle 12) sensibilisiert dafür, nicht nur die sparsame Lösung zu betrachten. Durch die Minimierung mit Hilfe der logischen Rudimente wurden die Bedingungen Parteiendifferenz bzw. Institutionalismus eliminiert, die in der *intermediate solution* noch in ihren (nicht antizipierten) Ausprägungen linke Minister_innen bzw. getrennte Arbeits- und Wirtschaftsministerien einwirken und beachtet werden sollten. Offenbar überwogen die anderen Faktoren, die in Richtung eines geringen ESF-Fokus wirkten, in diesen Fällen die zwei Anomalien.

5.3 Interpretation

Die präsentierten Resultate zeigen zweierlei. Einerseits findet sich die Ausprägung der Mehrzahl der genutzten einzelnen Bedingungen in den sparsamen Lösungen wie in den Hypothesen formuliert. Wo hohe Innovationsfähigkeit erreicht wird, linke Parteien die Ministeriumsspitzen bilden oder ein eigenständiges Arbeitsministerium existiert, werden – in unterschiedlichen Kombinationen – der ESF und damit eher individuelle Arbeitsmobilität stark fokussiert. Niedrige Innovationsfähigkeit, kein eigenständiges Arbeitsministerium und konservative Ministeriumsspitzen sprechen eher für einen geringen ESF- bzw. einen Wirtschaftsförderungsfokus. Allerdings trifft dies für keine der Einzelhypothesen in notwendiger oder hinreichender Form zu. Als INUS-Bedingungen sind sie notwendiger Teil einer Merkmalskombination, die hinreichend für das zu erklärende *Outcome* ist.

Bevor der Fokus auf die Problembedarfe der beiden Politikfelder gerichtet wird, sei noch darauf hingewiesen, dass die Landesregierungen nicht ausschließlich entlang ihrer Problembedarfe handeln, sondern die Merkmalskonfigurationen von QCA auf die Mitwirkung (partei-)politischer und vor allem institutioneller Bedingungen hinweisen. Geringer sozioökonomischer Problembedarf in Kombination mit einem eigenständigen Arbeitsministerium impliziert einen hohen ESF-Fokus, wie die sparsame Lösung zeigt. Man könnte die Konfiguration auch als diejenige des vorhandenen Handlungsspielraums bezeichnen. Beim negativen *Outcome* finden sich in der Lösungsformel der sparsamen Lösung keine Eigenständigkeit (\sim Soz. Problembedarf* \sim Eigenständigkeit) bzw. keine linke Dominanz in den Ministeriumsspitzen (Soz. Problembedarf* \sim LINKS).

Auffällig ist aber vor allem die widersprüchliche Aussagekraft der sozioökonomischen Bedingung. So zeigt sich beim hohen ESF-Fokus mit der Ausnahme des Bremer Falls geringer Problemdruck als Teil der Lösungsterme, wo eigentlich ein hoher Problemdruck für dieses *Outcome* zu erwarten war. Beim geringen ESF-Fokus ($\text{Outcome} = 0$) beinhaltet die sparsame Lösung für gleich zwei Lösungsterme (Soz. Problembedarf* \sim Innovationsfähigkeit sowie Soz. Problembedarf* \sim LINKS) hohen Problembedarf – der Hypothese zufolge wäre geringer Problemdruck zu erwarten gewesen. Der findet sich in dieser Lösung lediglich in der Kombination mit nicht vorhandener Eigenständigkeit des Arbeitsressorts.

Es gibt jedoch eine Lesart, wie die Ergebnisse theoretisch erklärbar sind. Und der Lösungsterm des allgemeinen Leistungsdefizits (Soz. Problembedarf* \sim Innovationsfähigkeit) zeigt diesen Weg auf. Es geht explizit um die oben angesprochene Richtungsentscheidung zwischen den beiden Fonds und damit zwischen den Politikfeldern. Die Länder, die trotz hohen sozioökonomischen Problemdrucks einen geringen ESF-Fokus haben, gehören, mit Ausnahme von Berlin, zu diesem hinreichenden Lösungsterm (Saarland, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt). Dass sich die Landesregierungen in diesen Fällen für den EFRE-Fokus entscheiden, weist auf eine Priorisierung wirtschaftlicher Infrastruktur im Falle eines Leistungsdefizits in beiden Bereichen hin. Dafür sprechen auch die hohen Konsistenzwerte, die hohe Innovationsfähigkeit für das *Outcome* „hoher ESF-Fokus“ und umgekehrt geringe Innovationsfähigkeit für das *Outcome* „geringer ESF-Fokus“ im Test auf hinreichende Einzelbedingungen aufweisen (siehe Anhang). Durch den politikfeldübergreifenden Ansatz kann also gezeigt werden, dass Problembedarfe eines Politikfelds die Bedarfe eines anderen „überstimmen“ können.

Umgekehrt ist interessant, dass von den Landesregierungen mit hohem ESF-Fokus vier Landesregierungen (Bayern, Hessen, Baden-Württemberg und Hamburg) geringen sozioökonomischen Problembedarf mit hoher Innovationsfähigkeit vereinbaren. Diese finden sich allesamt im ersten intermediären Lösungsterm (~Soz. Problembedarf *Innovationsfähigkeit*Eigenständigkeit). Gleichzeitig sind diese vier Länder auch die einzigen Geberländer im Länderfinanzausgleich (für 2012 Bundeszentrale für politische Bildung, 2014). Der hohe ESF-Fokus kann also als etwas interpretiert werden, was Ländern in einer guten wirtschaftlichen Situation leichter fällt als denjenigen in einer schwierigen Situation. Die sozioökonomische Bedingung lässt sich somit nicht im Sinne der Hypothese belegen. Genau das führt aber zu der Erkenntnis, dass arbeitsmarktbezogene Investitionen nicht dort stattfinden, wo sie den Bedarfen zufolge zu erwarten wären.

6 Fazit

In diesem Beitrag ging es darum zu klären, welche Unterschiede sich bei der Gestaltung von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik beobachten und wie diese Unterschiede sich erklären lassen. Durch die Auswertung der OPs der Länder zu ESF und EFRE konnten deutliche Varianzen in der Schwerpunktsetzung zwischen den Ländern offengelegt werden. Insbesondere Hamburg und Baden-Württemberg stechen bei der Untersuchung relativer Priorisierungen der EU-Struktur- und Investitionsfonds heraus. Sie positionieren sich beim *Trade-off* zwischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsinvestitionen stark abweichend von den anderen Ländern klar zu Gunsten ersterer. Am anderen Ende des Spektrums sind Berlin und Sachsen zu finden, die am stärksten die regionale Wirtschaft priorisieren. Insgesamt besteht eine Dominanz der geringen ESF-Fokussierung, was aber aufgrund der generell höheren EFRE-Mittel nicht überrascht.

Ziel des Beitrags war es auch, die Gründe für unterschiedliche Strategien der Landesregierungen zu untersuchen. Mit der Methode der *fuzzy-set-QCA* sollten diese mit Hilfe von Bedingungskombinationen identifiziert werden. Die Analyse der Bedingungen sozioökonomischer Problemdruck, Innovationsfähigkeit der regionalen Wirtschaft, Parteidifferenz und institutionelles Setting zeigte auf, dass drei der vier Bedingungen (in den sparsamen Lösungen) das *Outcome* im antizipierten Sinne beeinflussen. In unterschiedlichen Merkmalskombinationen führen hohe Innovationsfähigkeit, Arbeits- und Wirtschaftsminister_innen stellende linke Parteien sowie ein eigenständiges Arbeitsministerium tendenziell zu einer hohen ESF-Fokussierung. Umgekehrt implizieren geringe Innovationsfähigkeit, kein eigenständiges Arbeitsministerium und unionsgeführte Ministerien einen geringen ESF-Fokus.

Anders sieht es beim sozioökonomischen Problemdruck aus. Entgegen der Hypothese führt hoher Problembedarf nicht zu einem stärkeren ESF-Fokus. Im Gegenteil ist es so, dass eine hohe Priorisierung von arbeitsmarktbezogenen Investitionen durch die Landesregierungen erfolgt, die eher weniger Problemdruck spüren. Die Charakteristik von QCA, Konfigurationen von Merkmalen zu fokussieren, hilft dabei, dieses kontraintuitive Ergebnis zu verstehen: In Fällen mit der Merkmalskombination hoher sozioökonomischer Problemdruck und geringe Innovationsfähigkeit ist eine „Vorfahrt“ für regional-wirtschaftliche Problembedarfe vor den individuell-arbeitsmarktbezogenen Bedarfen zu konstatieren. Ebenfalls bemerkenswert ist die Lösungsformel des vorhandenen Handlungsspielraums (~Soz. Problembedarf*Eigenständigkeit), die in der spar-

samen Lösung hohen ESF-Fokus impliziert. Sie legt nahe, dass die jeweiligen Entscheider_innen schon für eine ausgewogene Gewichtung zwischen Wirtschafts- und Arbeitsmarktinvestitionen – nichts anderes ist schließlich hoher ESF-Fokus mit Ausnahme der Ausreißer Hamburg und Baden-Württemberg (siehe 4.) – Handlungsspielräume benötigen; in diesen Fällen gleich doppelter Art durch geringen Problemdruck und ein eigenständiges Arbeitsministerium.

Um mögliche Konsequenzen einer einseitigen Priorisierung aufzuzeigen, soll das Beispiel der digitalen Transformation der Arbeitswelt aus der Einleitung wieder aufgegriffen werden. In diversen Studien (u. a. Frey & Osborne, 2013; Bonin, Gregory & Zierahn, 2015; Dengler & Matthes, 2015; Vogler-Ludwig, Düll, Kriechel & Vetter, 2016) werden durch eine quantitative wie auch qualitative Veränderung der Nachfrage nach Arbeitskräften Szenarien, wie eine Schieflage, aber auch eine mögliche Resilienz des deutschen Arbeitsmarktes, diskutiert. Voraussetzung für letzteres ist allerdings die rechtzeitige Weichenstellung durch Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Wie in der Einleitung bereits angeführt, werden als dringendste Handlungsfelder häufig die hier untersuchten beiden Politikfelder Arbeitsmarktpolitik und regionale Wirtschaftsförderung genannt. Für die Arbeitsmarktpolitik bestehen diese Handlungsbedarfe unter anderem darin, dass die digitale Transformation mit ihren Automatisierungsprozessen insbesondere diejenigen Beschäftigten unter Druck setzt, sich weiterzubilden, die verstärkt Routinetätigkeiten nachgehen. Gerade diese Gruppe neigt auch noch zu im Vergleich geringeren Weiterbildungsaktivitäten (Heß, Janssen & Leber, 2019). Die Landesregierungen könnten hier mit ihrer Arbeitsmarktpolitik verstärkt präventiv tätig werden, etwa in Programmen zu Erwerbslosencoachings oder durch zusätzliche Weiterbildungen bzw. deren Finanzierung im Rahmen von Maßnahmen wie dem Passiv-Aktiv-Tausch.

Länder wie Bayern, Baden-Württemberg, Hessen oder Hamburg, die einen niedrigen sozioökonomischen Problembedarf mit einer hohen Innovationsfähigkeit verknüpfen, können genau dies tun und diesen zukünftigen individuellen Risiken über eine ESF-Priorisierung vorbeugen. Länder mit doppeltem Problemdruck dagegen müssen zunächst fehlende Innovationsfähigkeit über den EFRE aufholen. Ein Land, das es schafft, attraktivere Infrastruktur mit einer höheren Qualität des Faktors Arbeit zu verbinden, hat im Wettbewerb um den mobileren Faktor Kapital – also etwa um die Ansiedlung neuer Unternehmensstandorte – Vorteile (Berthold & Fricke, 2012). Die Konsequenz wäre in diesem Negativ-Szenario ein Auseinanderdriften von Regionen bzw. in föderalismustheoretischer Hinsicht potenzielle Asymmetrien der wirtschaftlichen, kulturellen und schlussendlich auch der politischen Teilhabe (Sturm & Winkelmann, 2014, S. 52).

Eine positivere Lesart wäre, dass diese Länder als Innovatoren dienen, die innerhalb des Prozesses hohe Suchkosten aufwenden, während die Länder mit einem geringeren ESF-Fokus eine Strategie des *cherry-pickings* anwenden. Sie werten im Rahmen der horizontalen Koordination zwischen den Ländern die *Best Practices* aus und nutzen diejenigen, die für ihre Probleme passend erscheinen. Sie hätten also einen zeitlichen Nachteil, aber eine höhere Wahrscheinlichkeit der Passung der Programme. Aufgrund der hohen institutionellen Ähnlichkeiten zwischen den Ländern ist eine horizontale Diffusion zwischen den Gliedstaaten nicht unwahrscheinlich (Blancke, 2004, S. 36). Diese wäre dieser Interpretation zufolge das Korrektiv und somit dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse entsprechend zuträglich. Im Sinne des Leistungswettbewerbs, der im Gegensatz zum im vorherigen Absatz beschriebenen Standortwettbewerb kein Nullsummenspiel sein muss (dazu Benz, 2006), gäbe es dennoch einen Anreiz für die

Regierungen der Innovations-Länder: Sie signalisieren ihren Wähler_innen politischen Erfolg mit dem Ziel der Generierung von Zustimmung.

Diese Szenarien und die Erkenntnisse über die konfigurativen Mechanismen basieren auf empirisch beobachtbaren Mengenbeziehungen. Inwiefern diese kausal wirken, muss in tiefergehenden Fallanalysen nachgezeichnet werden. Fänden sich diese in einem *process tracing* wieder, wäre – insbesondere da es sich bei dem untersuchten *Outcome* um eher wenig beachtete Spielräume von Landesregierungen handelt – zu fragen: Was bedeutet dies für das grundgesetzlich verankerte Ziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (Art. 72 Abs. 2 GG) und wie können die Handlungsspielräume der Länder erweitert werden?

Anmerkungen

- 1 Mein Dank gilt Wolfgang Schroeder und Tanja Klenk für ihre wertvollen Hinweise, Matthias Freise, der erst den Impuls für die nähere Beschäftigung mit den Investitionsfonds gegeben hat, sowie den beiden anonymen Gutachter_innen für ihre ausführlichen und kenntnisreichen Kommentare.
- 2 Diese Infrastrukturmaßnahmen sind nicht zu verwechseln mit Strukturpolitik im Rahmen der Wirtschaftsförderung. Hier geht es um jene Infrastrukturen, die zur Verbesserung von Betreuung und Beratung Arbeitsloser aufgebaut werden.
- 3 Als dritte Komponente aktiver Arbeitsmarktpolitik nennen Schmid & Blancke wirtschaftszentrierte Maßnahmen (Anreize für Arbeitgeber, Arbeitslose einzustellen), die im Rahmen dieses Beitrags aber der regionalen Wirtschaftsförderung zugerechnet werden (siehe auch Schmid & Hedrich, 2008, S. 198).
- 4 Die ESF-Verordnung nennt als Indikator für das Beschäftigungsziel die Erwerbsquote. Da es hier aber um den sozioökonomischen Problembedarf und dessen Operationalisierung geht, wird der die Problemstellungen besser abbildende Indikator genutzt: die Arbeitslosenquote.
- 5 Für die Bedingungen wurden jeweils Daten aus 2012/2013 genutzt. Eine Berücksichtigung zeitlicher Verschiebungen, wie dies etwa bei Wirkungsanalysen üblich ist, um den verzögerten Einfluss von Variablen zu untersuchen, ist hier nicht nötig, da das Outcome nicht aus Folgen besteht, sondern aus strategischen Präferenzentscheidungen.
- 6 Die zugehörigen Rohdaten zu dieser und den folgenden Bedingungen sowie zum in Abschnitt 4 vorgestellten *Outcome* finden sich, soweit sie nicht im Text eingearbeitet sind, im Anhang.
- 7 Zu den Unterschieden zwischen angebotsseitigem (oder *Policy-Seeking*-) und nachfrageseitigen (oder *Vote-Seeking*-) Ansätzen siehe Wenzelburger, 2015, S. 82-91.
- 8 Die drei Landesregierungen, die weder ein klar linkes noch ein klar konservatives Parteienprofil in den interessierenden Ministerien aufweisen, werden mit „eher nicht Teil der Menge ‚linke Landesregierungen‘“ kodiert. Da es darum geht, inwiefern Parteien die ihnen zugesprochene Programmatik durchsetzen können, wird angenommen, dass dies eine geteilte Besetzung erschwert, weshalb lediglich mit 0,33 kodiert wird.
- 9 Der Untersuchungszeitraum für die Regierungszusammensetzungen ist die Phase von Dezember 2013 (Zeitpunkt der Veröffentlichung der Fonds-Richtlinien) bis 3 Monate nach Annahme des Partnerschaftsabkommens zwischen der EU-Kommission und Deutschland, also der Frist zur Einreichung der OPs durch die Länder, Ende August 2014.
- 10 Diese Vorgaben bieten den Landesregierungen dennoch genug Spielraum, um eigene Schwerpunkte und Prioritäten zu setzen (Schopp, 2012, S. 25) – eine Grundbedingung einer ländervergleichenden Arbeit.
- 11 Dabei nehmen die Länder im Prozess der Erstellung der Partnerschaftsvereinbarung basierend auf ihren jeweiligen Präferenzen Einfluss auf die Mittelverteilung zwischen den Fonds – eine weitere Bedingung für eine Untersuchung des *Trade-offs* zwischen den Fonds: „Die zuständigen Ressorts in den Ländern bzw. die Landesregierungen formulieren unter Berücksichtigung ihrer regionalen Stärken und Schwächen und unter Einbeziehung der oben genannten Partner, den Ergebnissen der bisherigen Förderung, den Ergebnissen der Bewertungen der struktur- und investitionspolitischen Interventionen sowie den neuen Anforderungen, die sich aus den jeweiligen Fonds-Verordnungen ergeben und die Europa 2020-Strategie einschließen, ihren strategischen Ansatz für die zukünftigen Interventionen mit den ESI-Fonds.“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2014, S. 148).

- 12 Niedersachsen hat in einem sogenannten Multifonds-Programm ESF und EFRE zusammen adressiert.
- 13 Es gibt in den OPs einige wenige Fälle, in denen Mittelzuweisungen achsenübergreifend angegeben sind. Um diese dennoch integrieren zu können, wurde vereinfachend eine Gleichverteilung der Mittel auf die entsprechenden Achsen angenommen.
- 14 Die verwendeten QCA-Softwarepakete sind Dusa, 2019 und Oana & Schneider, 2018.
- 15 Konsistenz- und Abdeckungsmaß sind Qualitätskriterien von QCA. Der Konsistenzwert zeigt an, inwiefern die Bedingung(-skombination) notwendig bzw. hinreichend für das *Outcome* ist. Die Abdeckung misst, welcher Anteil der Fälle die jeweilige Bedingung(-skombination) bezogen auf das *Outcome* erklärt (Rohabdeckung) bzw. welcher Anteil dies exklusiv tut (alleinige Abdeckung) (Schneider & Wagemann, 2007, S. 202-215).
- 16 Die Wahrheitstafel findet sich hier mit den Konsistenzwerten für positives sowie negatives *Outcome*. Die Konsistenzwerte zeigen auf, dass in den Zeilen ein Risiko simultaner Teilmengenbeziehungen vorliegt, also dass die gleiche Zeile sowohl als hinreichend für „hoher ESF-Fokus“ wie auch für „geringer ESF-Fokus“ interpretiert wird (Schneider & Wagemann, 2013, pp. 237-244). Da dies keinen Sinn ergeben würde, sollten die entsprechenden Zeilen vor ihrer Inklusion in Minimierungen genauer betrachtet werden. Betroffen sind insbesondere die Zeilen 11 (Saarland), 12 (Brandenburg), 15 (Bremen) und 16 (Nordrhein-Westfalen). Während 11 und 15 nur in die Minimierung desjenigen *Outcomes* einbezogen werden, für das sie einen Konsistenzwert von 1 aufweisen, wird 12 beim negativen *Outcome* integriert. 16 bleibt für die Minimierung beider *Outcomes* außen vor, da a) der Abstand zum nächsten nicht einbezogenen Fall (11) sehr gering wäre und b) positives *Outcome* in der Regel besser erklärt werden kann als negatives (Schneider & Wagemann, 2007, S. 241) und die Zeile deshalb tendenziell einen höheren Konsistenzwert aufweisen sollte.
- 17 Die konservative Lösung findet sich im Anhang. Die Software R bietet die Möglichkeit, drei mögliche Lösungsformeln zu berechnen. Diese unterscheiden sich in ihrem Umgang mit begrenzter Vielfalt und logischen Rudimenten. Die konservative Lösung bezieht dabei nur Wahrheitstafelzeilen mit den untersuchten Fällen ein. Die „intermediate solution“ dagegen bezieht diejenigen logischen Rudimente ein, die aus Sicht des Forschenden theoretisch sinnvoll erscheinen (siehe Hypothesen in Abschnitt 3.3). Die sparsame Lösung schließlich inkludiert alle logischen Rudimente, die zu eben jener sparsamen Lösung führen, mit ein. Die Lösungsformeln können sich nicht widersprechen, dennoch sollte die sparsame Lösung nicht allein präsentiert werden (Schneider & Wagemann, 2007, S. 238).
- 18 Während die Bewertung der Wahrheitstafel bereits gezeigt hat, dass Zeile 16 nicht in die Minimierung einbezogen wird, um das Risiko simultaner Teilmengenbeziehungen zu vermeiden, liegt ein weiteres Risiko in den logischen Rudimenten, die im Minimierungsprozess einbezogen werden. Es kann sein, dass die Software bei der Minimierung logische Rudimente für Minimierungen nach dem *Outcome* und nach seiner Negation einbezieht, was eine widersprüchliche Annahme wäre. Die Prüfung – Carsten Schneider & Claudius Wagemann (2013, pp. 197-217) sprechen von „enhanced standard analysis“ – führt tatsächlich zu einer solchen Zeile. Zeile 7 wird aus diesem Grund aus der Minimierung des positiven *Outcomes* ausgeschlossen (siehe auch Anhang, Tabelle 20).
- 19 Es handelt sich hierbei wie bei der folgenden sparsamen Lösung um die Anwendung eines Konsistenzwertes von 0,87. Eine etwas flexiblere Festlegung des Konsistenzwertes ist bei Auswertungen nach dem negativen *Outcome* üblich (Schneider & Wagemann, 2007, S. 241). Dadurch wird Brandenburg als Fall noch in die Minimierungen einbezogen, was die Konsistenz der Lösungsformeln nur leicht verringert (0,914 zu 0,945), dafür aber deren Abdeckung enorm verbessert (0,842 zu 0,682).

Literatur

- Aurich-Beerheide, Patrizia & Zimmermann, Katharina (2017). Soziale Dienstleistungen für Arbeitslose: Lokale Welten der Politikfeldintegration?. *Zeitschrift für Sozialreform*, 63 (2), 40. 10.1515/zsr-2017-0013.
- Beinborn, Niclas, Grohs, Stephan, Reiter, Renate & Ullrich, Nicolas (2018). „Eigenständige Jugendpolitik“: Varianz in den Ländern. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12 (4), 743-762. 10.1007/s12286-018-0398-5.
- Benz, Arthur (2006). Verwaltungspolitik im föderativen Wettbewerb der Länder? – Mögliche Konsequenzen einer Änderung von Art. 84 Abs. 1 GG. *Verwaltungsarchiv*, 97 (4-3), 318-331.

- Benz, Arthur, Lütz, Susanne, Schimank, Uwe & Simonis, Georg (Hrsg.) (2007). *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Berthold, Norbert & Fricke, Holger (2012). Die Bundesländer im Standortwettbewerb. In Ines Härtel (Hrsg.), *Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt: Band II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus* (S. 105-136). Heidelberg: Springer.
- Blancke, Susanne (2004). *Politikinnovationen im Schatten des Bundes: Policy-Innovationen und -Diffusionen im Föderalismus und die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Blätte, Andreas (2015). Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder. Skizze einer typologischen Theorie. *dms – der moderne staat*, 8 (1). 10.3224/dms.v8i1.19112.
- Blatter, Joachim, Janning, Frank & Wagemann, Claudius (2007). *Qualitative Politikanalyse: Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Blatter, Joachim, Langer, Phil C. & Wagemann, Claudius (2018). *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Blumenthal, Julia von (2009). *Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung*. Baden-Baden: Nomos.
- Bonin, Holger, Gregory, Terry & Zierahn, Ulrich (2015). *Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland: Endbericht*. Mannheim.
- Bönker, Frank (2008). Interdependenzen zwischen Politikfeldern – die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung. In Frank Janning & Katrin Toens (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung: Theorien, Methoden, Anwendungen* (S. 315-330). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bouckaert, Geert, Peters, B. Guy & Verhoest, Koen (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2013). Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf 2012. *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf* (02/2013).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014). *Partnerschaftsvereinbarung zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission für die Umsetzung der ESI-Fonds unter dem Gemeinsamen Strategischen Rahmen in der Förderperiode 2014 bis 2020*. Verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/partnerschaftsvereinbarung-zwischen-deutschland-und-der-eu-kommission-fuer-die-umsetzung-der-esi-fonds-unter-dem-gemeinsamen-strategischen-rahmen-in-der-foerderperiode-2014-2020-teil-1.pdf?__blob=publicationFile&v=7 [4. Mai 2019].
- Bundeszentrale für politische Bildung (2014). *Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen*. Verfügbar unter: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61877/laenderfinanzausgleich> [19. Februar 2019].
- Dengler, Katharina & Matthes, Britta (2015). Folgen der Digitalisierung für die Arbeitswelt: In kaum einem Beruf ist der Mensch vollständig ersetzbar. *LAB Kurzbericht*, 24, 1-8.
- Döhler, Marian (2015). Das Politikfeld als analytische Kategorie. *dms – der moderne staat*, 8 (1), 51-69. 10.3224/dms.v8i1.19110.
- Dusa, Adrian (2019). *QCA with R. A Comprehensive Resource*. Springer International Publishing.
- Einwiller, Ruth (2012). Innovationsindex 2012: Baden-Württemberg im europäischen Vergleich. *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg*, 12, 24-30.
- Europäische Union (2013). *EU-Verordnung über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates*. Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1081&from=EN> [4. Mai 2019].
- Frey, Carl Benedikt & Osborne, Michael A. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerization?* Oxford.
- Heinelt, Hubert (2014). Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In Klaus Schubert & Nils C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 133-150). Berlin: De Gruyter Oldenbourg.

- Heß, Pascal, Janssen, Simon & Leber, Ute (2019). *Digitalisierung und berufliche Weiterbildung: Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzbar sind, bilden sich seltener weiter*. Verfügbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb1619.pdf> [15. Oktober 2019].
- Hibbs, Douglas (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review*, 71 (4), 1467-1487. 10.1017/S0003055400269712.
- Hörisch, Felix (2018). Asylpolitik im Bundesländervergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12 (4), 783-803. 10.1007/s12286-018-0399-4.
- Ittermann, Peter & Niehaus, Jonathan (2018). Industrie 4.0 und Wandel von Industriearbeit - revidiert. Forschungsstand und Trendbestimmungen. In Hartmut Hirsch-Kreinsen, Peter Ittermann & Jonathan Falkenberg (Hrsg.), *Digitalisierung industrieller Arbeit: Die Vision Industrie 4.0 und ihre sozialen Herausforderungen* (S. 33-62). Baden-Baden: Nomos.
- Lennings, Frank, Gärtner, Ralf, Harde, Jens, Hasse, Ferdinand & Lacker, Thomas (2015). Auswirkungen und Chancen der Digitalisierung für KMU. In Christopher Schlick (Hrsg.), *Arbeit in der digitalisierten Welt: Beiträge der Fachtagung des BMBF 2015* (S. 193-206). Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Martin, Andreas & Schrader, Josef (2016). *Deutscher Weiterbildungsatlas – Kreise und kreisfreie Städte*. Ergebnisbericht. Verfügbar unter: <https://www.die-bonn.de/doks/2016-weiterbildungsangebot-01.pdf> [4. Mai 2019].
- Müller, Markus M. (2008). Länderwirtschaftspolitik. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich* (S. 215-234). Wiesbaden: VS Verlag.
- Oana, Ioana-Elena & Schneider, Carsten Q. (2018). SetMethods: an Add-on Package for Advanced QCA. *The R Journal*, 10 (1), 507-533. 10.32614/RJ-2018-031.
- Obinger, Herbert (2015). Funktionalismus. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.) *Handbuch Policy-Forschung* (S. 35-54). Wiesbaden: VS Verlag.
- Ragin, Charles C. (1987). *The Comparative Method*. Berkeley: University of California Press.
- Rehfeld, Dieter (2014). Clusterpolitik im Rahmen des strukturpolitischen Mehrebenensystems: Pfadabhängigkeiten, Rahmenbedingungen und Herausforderungen für die kommunale Wirtschaftsförderung. In Rasmus C. Beck, Rolf G. Heinze & Josef Schmid (Hrsg.), *Zukunft der Wirtschaftsförderung* (S. 591-612). Baden-Baden: Nomos.
- Schmid, Josef & Blancke, Susanne (2001). *Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer: Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus*. Berlin: Edition Sigma.
- Schmid, Josef & Hedrich, Horst (2008). Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in den Bundesländern: Differenzierungen und Differenzen. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich* (S. 193-214). Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmidt, Manfred G. & Ostheim, Tobias (2007). Die Lehre von der Parteidifferenz. In Manfred G. Schmidt, Tobias Ostheim, Nico A. Siegel und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich* (S. 51-62). Wiesbaden: VS Verlag.
- Schneider, Carsten Q. & Wagemann, Claudius (2007). *Qualitative Comparative Analysis und Fuzzy Sets: Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen*. Opladen: Budrich.
- Schneider, Carsten Q. & Wagemann, Claudius (2013). *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schopp, Anne (2012). Wie können Ziele der EU und regionale Strategien verbunden werden? *DIW-Wochenbericht*, 79 (5), 17-26.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014). *Internationale Bildungsindikatoren 2014*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017). *Amtliche Sozialberichterstattung 2017*.
- Stoiber, Michael & Töller, Annette E. (2016). Ursachen der Privatisierung des Maßregelvollzugs in Deutschland. Eine QCA im Bundesländervergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10 (1), 9-36. 10.1007/s12286-016-0292-y.
- Stoy, Volquart (2016). Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer* (S. 339-363). Wiesbaden: VS Verlag.
- Sturm, Roland & Winkelmann, Thorsten (2014). Symmetrie und Asymmetrie im deutschen Föderalismus – übliche Missverständnisse und übersehene Folgen. In *Jahrbuch des Föderalismus 2014* (S. 46-62). Baden-Baden: Nomos.

- Südekum, Jens (2017, 23. September). Gastbeitrag: Besser als das Arbeitslosengeld. *Frankfurter Allgemeine Zeitung online*, 23. September 2017. Verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/arm-und-reich/wie-kann-der-staat-wettbewerbsverlierern-helfen-15210042.html> [30.10.2019].
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vogler-Ludwig, Kurt, Düll, Nicola, Kriechel, Ben & Vetter, Tim (2016). *Arbeitsmarkt 2030: Wirtschaft und Arbeitsmarkt im digitalen Zeitalter. Prognose 2016*. Kurzfassung: Wirtschaft und Arbeitsmarkt im digitalen Zeitalter. Prognose 2016. Kurzfassung. Analyse der zukünftigen Arbeitskräftenachfrage und des -angebots in Deutschland auf Basis eines Rechenmodells. Verfügbar unter: <http://www.economix.org/de/publikationen/d184.html> [7. Oktober 2016].
- Wagemann, Claudius (2015). Qualitative Comparative Analysis. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 429-452). Wiesbaden: VS Verlag.
- Wenzelburger, Georg (2015). Parteien. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 81-112). Wiesbaden: VS Verlag.
- Zohlnhöfer, Reimut (2008). Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In Frank Janning & Katrin Toens (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung: Theorien, Methoden, Anwendungen* (S. 157-174). Wiesbaden: VS Verlag.

Anschrift des Autors:

Alexander Berzel, Universität Kassel, FB 05 Gesellschaftswissenschaften, Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel, Nora-Platiel-Straße 1, 34127 Kassel
E-Mail: alex.berzel@uni-kassel.de.

Anhang mit Erläuterungen zum Vorgehen und einem Überblick der Kalibrierungen sowie der Lösungsformeln

Tabelle 14: ESF-, EFRE- und Relationswerte

Fall	ESF-Wert	EFRE-Wert	Relationswert (ESF/EFRE)
Baden-Württemberg	172.905.429	249.270.784	1,44
Bayern	284.454.977	285.963.443	1,01
Berlin	430.356.823	206.485.048	0,48
Brandenburg	575.037.395	347.921.785	0,61
Bremen	79.120.398	73.115.000	0,92
Hamburg	29.288.160	75.049.220	2,56
Hessen	164.871.433	165.314.566	1,00
Mecklenburg-Vorpommern	654.430.542	369.200.000	0,56
Niedersachsen	391.608.851	276.017.899	0,70
Nordrhein-Westfalen	756.120.151	601.920.573	0,80
Rheinland-Pfalz	132.060.000	104.693.730	0,79
Saarland	97.035.366	70.993.868	0,73
Sachsen	1.239.415.603	636.193.591	0,51
Sachsen-Anhalt	820.755.000	587.312.324	0,72
Schleswig-Holstein	145.256.000	85.239.137	0,59
Thüringen	692.164.194	479.346.342	0,69

Quelle: eigene Recherche, eigene Berechnung.

Tabelle 15 gibt einen Überblick über die Ausprägungen der einzelnen Sub-Bedingungen sowie der standardisierten sozioökonomischen Bedingung.

Tabelle 15: Überblick Einzelausprägungen und Standardisierung sozioökonomische Bedingung

Land	Teilnahmequoten Weiterbildung	Anteil der frühen Schulabgänger an den 18- bis 24-Jährigen	Arbeitslosenquote insgesamt	Armutsgefährdungsquote	Standardisierter sozioökonomischer Problembedarf
BW	14,77	8,30	4,40	11,40	-5,29
BY	12,62	7,40	4,20	11,30	-5,36
BE	10,84	13,00	14,50	21,40	4,41
BB	11,32	10,00	11,30	17,70	0,79
HB	10,46	13,30	12,30	24,60	5,14
HH	12,10	12,50	8,60	16,90	-0,29
HE	14,60	9,10	6,40	13,70	-3,68
MV	10,41	11,00	13,20	23,60	3,36
NI	11,44	11,80	7,30	16,10	-0,80
NW	10,35	12,80	8,90	17,10	2,20
RP	12,83	12,50	5,90	15,40	-2,08
SL	10,44	12,90	7,30	17,10	1,19
SN	12,09	7,70	10,90	18,80	-0,06
ST	10,35	11,10	12,40	20,90	3,24
SH	11,87	12,30	7,70	14,00	-1,03
TH	12,44	7,00	9,40	18,00	-1,83

Quelle: Martin & Schrader, 2016, S. 12 (Teilnahmequoten Weiterbildung); Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2014, S. 52 (Anteil der frühen Schulabgänger); Bundesagentur für Arbeit, 2013; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2017, Tab. A 1.1 (Armutsgefährdungsquote); eigene Zusammenstellung, eigene Berechnung.

Hinweis: Zur Ermittlung des sozioökonomischen Problembedarfs ist eine Standardisierung der Daten angezeigt. Dazu ist zunächst eine Anpassung der Daten untereinander vonnöten, da die vier Bedingungen nicht alle gleich ausgerichtet sind. So zeigt eine überdurchschnittlich hohe Weiterbildungsquote einen geringen Problembedarf an, während eine überdurchschnittlich hohe Armutsgefährdungsquote einen hohen Problembedarf aufweist. Danach wurden die Werte via SPSS z-standardisiert.

Die Ausgangsdaten zur Kalibrierung der Innovationsfähigkeit zeigt *Tabelle 16*.

Tabelle 16: Innovationsindex 2012

Land	Innovationsindex
Baden-Württemberg	72,1
Bayern	57,5
Berlin	56,0
Brandenburg	36,9
Bremen	48,7
Hamburg	49,8
Hessen	52,6
Mecklenburg-Vorpommern	38,1
Niedersachsen	43,5
Nordrhein-Westfalen	46,0
Rheinland-Pfalz	42,4
Saarland	39,1
Sachsen	46,7
Sachsen-Anhalt	31,0
Schleswig-Holstein	35,9
Thüringen	42,4

Quelle: Einwiller, 2012, S. 26, eigene Zusammenstellung.

Tabelle 17: Übersicht Ausgangsdaten

Fall	Soz. Problembedarf	Innovations- fähigkeit	LINKS	Eigenständigkeit	Outcome
Baden-Württemberg	-5,29	72,10	2	1	1,44
Bayern	-5,36	57,50	0	1	1,01
Berlin	4,41	56,00	1	1	0,48
Brandenburg	0,79	36,90	2	1	0,61
Bremen	5,14	48,70	2	0	0,92
Hamburg	-0,29	49,80	2	1	2,56
Hessen	-3,68	52,60	1	1	1,00
Mecklenburg-Vorpommern	3,36	38,10	1	1	0,56
Niedersachsen	-0,80	43,50	2	0	0,70
Nordrhein-Westfalen	2,20	46,00	2	1	0,80
Rheinland-Pfalz	-2,08	42,40	2	1	0,79
Saarland	1,19	39,10	2	0	0,73
Sachsen	-0,06	46,70	0	0	0,51
Sachsen-Anhalt	3,24	31,00	1	1	0,72
Schleswig-Holstein	-1,03	35,90	2	0	0,59
Thüringen	-1,83	42,40	2	0	0,69

Quelle: Eigene Recherche, eigene Wertung und Berechnung.

Tabelle 18: Übersicht fuzzy-Datenmatrix

Fall	Soz. Problembedarf	Innovations- fähigkeit	LINKS	Eigenständigkeit	Outcome
Baden-Württemberg	0	1	1	1	1
Bayern	0	0,67	0	1	0,67
Berlin	1	0,67	0,33	1	0
Brandenburg	0,67	0	1	1	0,33
Bremen	1	0,67	1	0	0,67
Hamburg	0,33	0,67	1	1	1
Hessen	0	0,67	0	1	0,67
Mecklenburg-Vorpommern	1	0,33	0,33	1	0,33
Niedersachsen	0,33	0,33	1	0	0,33
Nordrhein-Westfalen	0,67	0,67	1	1	0,67
Rheinland-Pfalz	0,33	0,33	1	1	0,67
Saarland	0,67	0,33	1	0	0,33
Sachsen	0,33	0,67	0	0	0
Sachsen-Anhalt	1	0	0,33	1	0,33
Schleswig-Holstein	0,33	0	1	0	0,33
Thüringen	0,33	0,33	1	0	0,33

Quelle: Eigene Recherche, eigene Wertung und Berechnung.

Tabelle 19: Notwendige Bedingungen „Geringer ESF-Fokus“

Bedingungen	Konsistenz	Abdeckung	Bedingungen	Konsistenz	Abdeckung
~ Soz. Problembedarf	0,559	0,582	Soz. Problembedarf	0,718	0,750
~ Innovationsfähigkeit	0,839	0,808	Innovationsfähigkeit	0,517	0,587
~ LINKS	0,440	0,733	LINKS	0,639	0,485
~Eigenständigkeit	0,481	0,668	Eigenständigkeit	0,519	0,433

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 20: Simultane Annahmen zu logischen Rudimenten

	Logische Rudimente in der Wahrheitstafel				
	1	2	7	9	13
Analyse pos. Outcome		x	x		
Analyse neg. Outcome	x		x	x	x

Quelle: Eigene Darstellung.

Überblick Lösungsformeln

Konservative Lösungen:

Outcome=1

Tabelle 21: Test auf hinreichende Bedingungen „Konservative Lösung“ – „hoher ESF-Fokus“

	Konsistenz	Rohabdeckung	Alleinige Abdeckung	Fälle
1 ~Soz. Problembedarf *Innovationsfähigkeit *Eigenständigkeit	1,000	0,479	0,175	Bayern, Hessen; Baden-Württemberg, Hamburg
2 ~Soz. Problembedarf *LINKS*Eigenständigkeit	1,000	0,392	0,087	Rheinland-Pfalz; Baden-Württemberg, Hamburg
3 Soz. Problembedarf *Innovationsfähigkeit* LINKS*~Eigenständigkeit	1,000	0,217	0,217	Bremen
M1	1,000	0,783		

Quelle: Eigene Darstellung.

Outcome=0

Tabelle 22: Test auf hinreichende Bedingungen „Konservative Lösung“ – „geringer ESF-Fokus“

	Konsistenz	Rohabdeckung	Alleinige Abdeckung	Fälle
1 Soz. Problembedarf*~ LINKS*Eigenständigkeit	1.000	0.241	0.122	Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Berlin
2 ~Innovationsfähigkeit* LINKS*~Eigenständigkeit	0.901	0.361	0.122	Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen, Saarland
3 ~Soz. Problembedarf *Innovationsfähigkeit*~LINKS* ~Eigenständigkeit	1.000	0.080	0.080	Sachsen
4 Soz. Problembedarf *~Innovationsfähigkeit*LINKS	0.929	0.517	0.159	Saarland, Brandenburg
M1	0.914	0.842		

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 23: Test auf hinreichende Bedingungen – Einzelbedingungen

Outcome=1	Konsistenz	Abdeckung
Soz. Problembedarf	0,539	0,563
Innovationsfähigkeit	0,817	0,783
LINKS	0,575	0,825
Eigenständigkeit	0,567	0,740
~Soz. Problembedarf	0,707	0,739
~Innovationsfähigkeit	0,535	0,604
~LINKS	0,399	0,261
~Eigenständigkeit	0,332	0,260
Outcome=0		
~Soz. Problembedarf	0,582	0,559
~Innovationsfähigkeit	0,808	0,839
~LINKS	0,733	0,440
~Eigenständigkeit	0,668	0,481
Soz. Problembedarf	0,750	0,718
Innovationsfähigkeit	0,587	0,517
LINKS	0,485	0,639
Eigenständigkeit	0,433	0,519

Quelle: Eigene Darstellung.