

Räume ordnen: Rankings für Staaten, Städte und Regionen

Judith Miggelbrink

„Ranglisten reduzieren Komplexität im Interesse der Zuspitzung und öffentlichen Vermittlung“ (BERTELSMANN STIFTUNG 2005, S. 84). Das „(rangmäßige) Ordnen von Orten“ ist – wie auch das Ordnen anderer sozialer Einheiten – eine mittlerweile allgemein verbreitete Praxis: PISA spannt den Ordnungsraum des „erfolgreichen Unterrichts“ zwischen Staaten. Das IOC entwirft einen Ordnungsrahmen des „optimalen Veranstaltungsortes“ und erzeugt die Ordnungsstruktur „optimaler“ oder „weniger geeigneter“ Bewerberstädte um die Austragung der Olympischen Spiele. Standard & Poor's, Moody's und zahlrei-

che andere Organisationen und Agenturen entwickeln Kriterien zur Bonitätsbewertung von Gebietskörperschaften v.a. im Hinblick auf ihre Kreditwürdigkeit. Rankings erzeugen Ordnungsvorstellungen und platzieren Objekte, z.B. Unternehmen, Schulen, aber auch Gebietskörperschaften wie Städte und Länder nach so komplexen Bewertungsgrößen wie „Investitionsklima“, „Wertentwicklung von Immobilien“ u.Ä. Besonders bekannt, weil in der öffentlichen Kommunikation (z.B. in Stern, Hörzu, Focus und Capital) mittlerweile fest etabliert, sind regionale und urbane Vergleiche der Lebensqualität, die die

Vergleichseinheiten in eine Rangfolge bringen, das sog. Ranking, und so z.B. die „lebenswerteste Stadt der Republik“ **1** **2** oder „die schönsten Regionen Deutschlands“ (PERSPEKTIVE DEUTSCHLAND 2005; vgl. Abb.) quasi objektiv feststellen.

Rankings in unterschiedlicher Komplexität

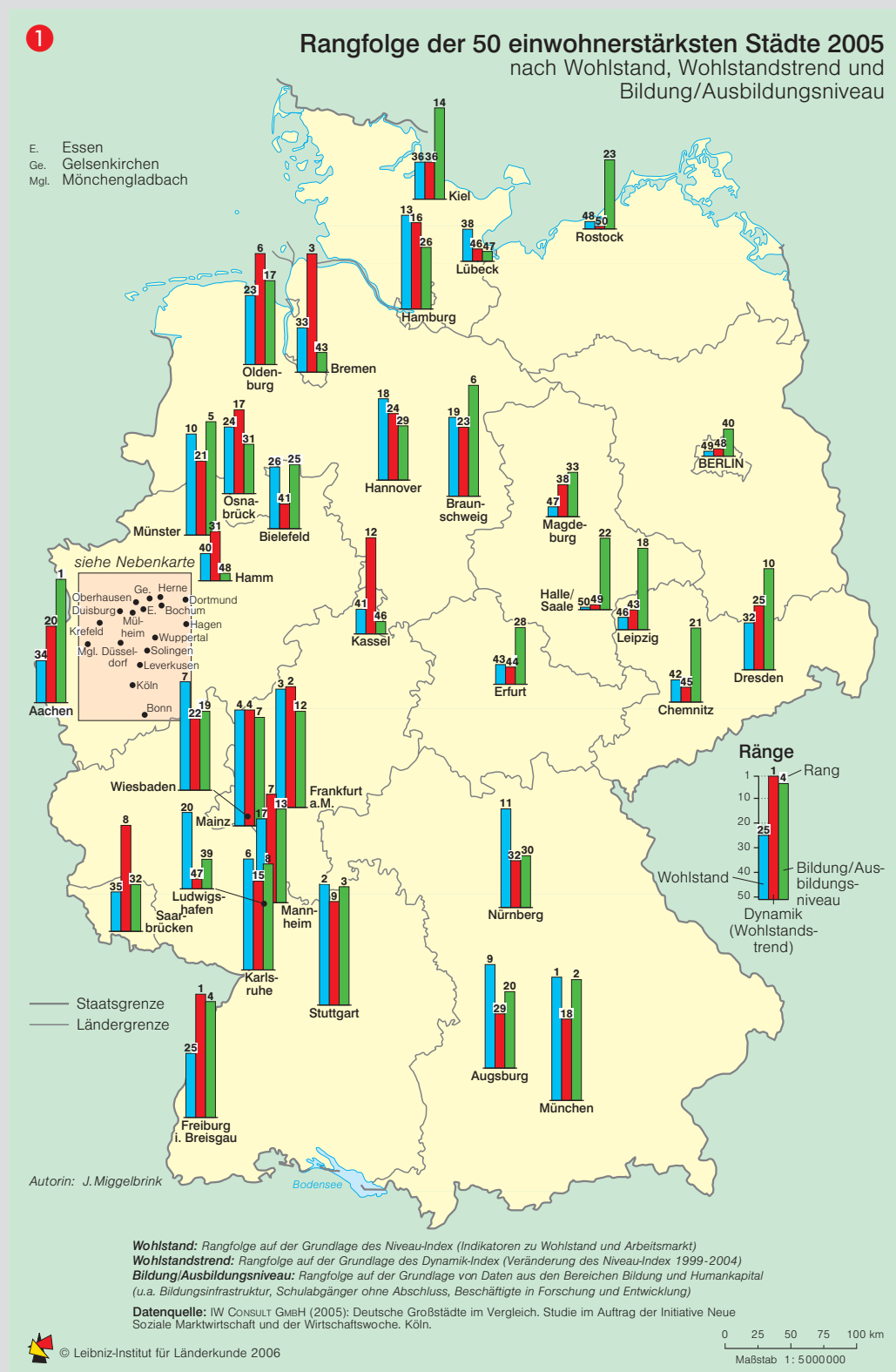
Rankings sind im einfachsten Falle schlechte Besser-Schlechter-Sortierungen, beispielsweise auf der Basis von Einkommen, Konsumgüterpreisen oder Arbeitslosenquoten, anhand derer territoriale Gebilde verglichen werden. Sie münden dann in plakative Aussagen wie „Im Osten gibt's mehr TV-Geräte, im Westen mehr Raubüberfälle“ (BILD 14.9.2004). Stärker den Charakter von Rangfolgen haben vergleichende Auflistungen statistischer Daten, die beispielsweise deutsche Großstädte anhand der Quote der Straftaten sortieren (STERN 2001, Heft 23). Die resultierende Rangfolge wird dann häufig als objektive Aussage über Straftaten behandelt. Die statistischen Aussagen inwohnende Vorstellung von Messbarkeit und Objektivität prägt die Interpretation: In Hamburg ist es wahrscheinlicher, Opfer zu werden, als in Bielefeld. Angesichts dieses Vergleichsgedankens tritt die Frage nach dem Zustandekommen der Daten in den Hintergrund. Die vergleichenden Daten erklären nichts, weil sie den „Blick [verstellen] für die Differenziertheit der Kriminalitätslage und ihre jeweiligen Ursachen“ (STERN 2001, Heft 23, S. 61). Man kann zwar über Ursachen spekulieren, aber sie sind nicht eigentlich der Gegenstand des Rankings. Steigerungen in der Zahl der Straftaten können verschiedene Ursachen haben und auch Folge unterschiedlicher Kriminalitätserfassung sein. Statistische Daten sind Ergebnisse von Erfassungssystemen, -logiken und -rationalitäten und daher immer Konstruktionen aus einem bestimmten Interesse. Das Ranking blendet diese Konstruktion (in der Regel) aus, nicht ein. Es reduziert Komplexität, indem es die datenimmanente Konstruktion des Gegenstandes maskiert. Dies öffnet paradoxerweise Tür und Tor für weitergehende Spekulationen etwa über die Gründe dafür, dass Hagen „einen starken Anstieg bei Mord und Totschlag [verbuchte]“ (STERN 2001, Heft 23, S. 61).

Komplexere Indices beschreiben einen gegenwärtigen Zustand, um Aussagen über wirtschafts- und gesellschaftspolitische Steuerungskapazitäten zu treffen. Sie enthalten in der Regel eine statische und eine dynamische Komponente. Oftmals sind sie so angelegt, dass sie Verursachungszusammenhänge anhand bestimmter modelltheoretischer Annahmen aufdecken wollen. Ein im

Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) und der Wirtschaftswoche vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH erarbeiteter Großstadtvergleich beurteilt Städte anhand eines Niveauindex („Wo ist – gemessen an Einkommen und Beschäftigung – der Wohlstand am größten?“) und eines Dynamikindex („Welche Städte haben die höchste wirtschaftliche Dynamik?“ IW CONSULT 2005, S. 5). Der Niveauindex (Platz 1: Aachen) unterscheidet zwischen Zielgrößen (Wohlstand, Arbeitsmarktlage) und Einflussgrößen (Standortbedingungen, Wirtschaftskraft und -struktur, soziale und sozioökonomische Struktur sowie Staat). Der Dynamikindex betrachtet die Veränderung dieser Variablen im Zeitraum 1999-2004. Er ermöglicht Aussagen darüber, wo in diesem Zeitraum die richtige, d.h. am meisten Wohlstand erzeugende Entwicklung stattgefunden hat, nämlich in Freiburg. Die Studie fragt zwar nach den Ursachen (IW CONSULT 2005, S. 21), entscheidend ist aber die nach außen und für die öffentliche Kommunikation erzeugte Struktur der Ergebnisse, nämlich die Platzierung. Auch dieses Ranking stimuliert in erster Linie Ursachenvermutungen. Anhaltspunkte zu den Gründen für Wohlstandssteigerungen liefert dagegen die Homepage des INSM: „Bei diesem Großstadtranking geht es uns nicht allein um die Platzierung, sondern um den Gedanken, dass fairer Wettbewerb und gesellschaftlicher Wohlstand eng miteinander zusammenhängen“, beschreibt Tasso Enzweiler, Geschäftsführer der INSM, das Ziel der Studie. Der grundsätzliche Charakter dieser Erklärung nährt die Annahme, dass die Expertise in erster Linie Teil eines dem marktliberalen Denken verpflichteten meinungsbildenden Prozesses ist.

Die Normativität von Rankings

Rankings sind explizit normative Instrumente, die die Gegenstände ihrer Aufmerksamkeit entweder an einem Optimum (oder Pessimum) messen oder aber in eine relative Ordnung zueinander setzen, die eindeutig wertbesetzt ist. Normativität entsteht als Vorgabe aus einer bestimmten Zielvorstellung – etwa der Durchsetzung von rechtsstaatlicher Demokratie und sozial verantwortlicher Marktwirtschaft – oder als scheinbar selbstverständlich erstrebenswerter Topos eines „guten Lebens“, operationalisiert im „Modell der objektiven Lebensqualität“ (KORCZAK 1995, S. 141). Der normative Anspruch von Rankings wird transparent am Beispiel des Bertelsmann Transformation Index (BTI), der „als Instrument für Reformer in aller Welt, für Geberländer wie für entwicklungspolitische Institutionen“ (BERTELSMANN STIFTUNG 2005, S. 8) entwickelt wurde und sich daher als



Beratungsinstrument für politische Zwecke und „Orientierungshilfe“ versteht. Er bewertet das „Handeln, Entscheiden und Gestalten der Reformakteure“, das sog. „Transformationsmanagement“ (BERTELSMANN STIFTUNG 2005, S. 8). Dieses Ziel wird explizit gesetzt: „Rechtsstaatliche Demokratie und sozial verantwortliche Marktwirtschaft sind als normative Bezugspunkte der Untersuchung vorgegeben. Deshalb bewertet der BTI Entwicklungs- und Transformationsländer im Hinblick darauf, ob und inwieweit sie rechtsstaatliche Demokratie und sozial verantwortliche Marktwirtschaft realisiert haben“ (BERTELSMANN STIFTUNG 2005, S. 87).

Rankings als gesellschaftlicher Ordnungsraum

Rankings platzieren Objekte in einer bestimmten Ordnung ausgewählter Variablen. Jedes Ranking produziert damit auch einen gedachten Raum als eine Ordnungsstruktur, in die die Gegenstände der Bewertung – Städte, Regionen oder auch Staaten – hineinsortiert werden können. Jeder Gegenstand markiert einen spezifischen Kreuzungspunkt und erhält seine Koordinaten. Die Topologie des Rankings erzeugt durch die Platzierung eine Identität der Dinge. Derart eindeutige Lokalisierungen sollen Orientierung schaffen und haben daher eine strategische Komponente (KRÖHNERT u.a. 2006). Orientiert werden soll damit nicht die Ökonomie – sie benötigt für ihre Investitionsentscheidungen wesentlich spezifischere Informationen –, sondern vielmehr die Politik und die Öffentlichkeit. Relevant sind Rankings als Vermittlungsform, wenn politische Programme mit öffentlicher Zustimmung verbunden werden, und als Gradmesser des Erfolgs bisheriger Politik. Rankings sind klassifizierende Deutungen und Festlegungen des Sinns sozialweltlicher Phänomene, die durch sie geordnet, gewichtet und strukturiert werden. Sie sind daher eine besondere Form der „Auseinandersetzungen um die Definition des Sinns der Sozialwelt“, bei der es um die „Macht über die Klassifikations- und Ordnungssysteme [geht], die den Vorstellungen und damit der Mobilisierung wie Demobilisierung der Gruppen zugrunde [liegt]“ (BOURDIEU 1979, S. 748). Klassifikationen und damit auch Rankings erfolgen niemals in einem interessenlosen oder interessenfreien Kontext, ihre erzeugte Objektivität darf nicht mit Neutralität verwechselt werden.

Ein Beispiel dafür ist der erwähnte Großstadtvergleich der INSM (IW CONSULT 2005). Dieser „Think Tank der wirtschaftsliberalen Neuausrichtung der Gesellschaft“ (SPETH 2004, S. 5) wurde im Jahr 2000 vom Arbeitgeberverband Gesamtmetall gegründet und mit ca. 10 Mio. Euro ausgestattet. Aufgabe der Initiative ist nicht die Entwicklung von Reformen bzw. Reformvorschlägen, sondern die Verbesserung des Klimas für wirtschaftsliberale Reformen. Die INSM hat im Wesentlichen ein Thema: Die Beschreibung von Staat und Gesellschaft als reformbedürftig. „Es wird ein Bild einer blockierten Republik gezeichnet, das inzwischen in den Talk-

shows und Feuilletons zum Standardrepertoire gehört. Das Gegenbild – ein schlanker und effizienter Staat – hat seine Wurzeln im Liberalismus, aber nicht im politischen, sondern im Wirtschaftsliberalismus“ (SPETH 2004, S. 40). Diese wissenschaftliche Expertise liefert v.a. das Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, dessen Wissenschaftler den meinungsbildenden Auftrag mit Reputation versehen. Dabei geht es nicht um direkte Einflussnahme; die Initiative hat „keine Macht im Detail, aber wenn es gut läuft, bestimmt sie das politische Klima mit, dem sich das Tagesgeschäft unterwirft“ (HAMANN 2005, S. 2 f.). Das „Tagesgeschäft“ aber ist die permanente Deutung der sozialen Welt, in der Think Tanks – Einrichtungen an der Schnittstelle von Politik und Wissenschaft mit beratenden und analysierenden Aufgaben – zunehmend Bedeutung erlangen. Dennoch genügt es nicht, die INSM als interessengebundenen advokatorischen Think Tank (vgl. THUNERT 2003) zu „entlarven“ und sie als neoliberal zu identifizieren (SPETH 2004, S. 40). Vielmehr ist schon diese Deutung des Deuters umstritten, wie der Kampf um die „richtige“ Beschreibung der INSM in der elektronischen Enzyklopädie Wikipedia zeigt, in der Vertreter einer „kritischen“ Beschreibung und Vertreter einer „neutralen“ Beschreibung ihre Definitionen eine Zeit lang wechselseitig löschten und der Erfolg der eigenen Darstellung letztlich vom längeren Atem abhing (STUMBERGER 2006).

Rankings als zweckgebundene Produktion von Räumen

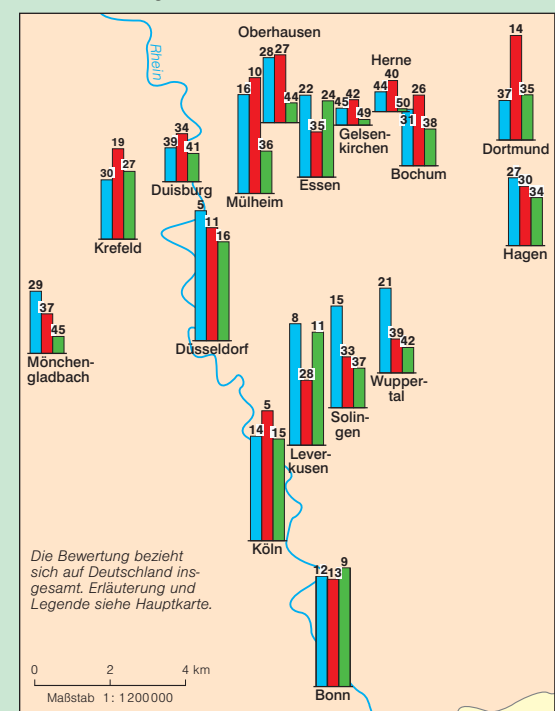
Auf Gebietskörperschaften bezogene Rankings enthalten oftmals eine Art raumwirtschaftliche Diagnostik, indem sie regionalisierte (territorialisierte) Wertschöpfungs- und Produktivitätsvergleiche anstellen. Abgebildet werden demzufolge nicht „Wirtschaftsräume“, sondern administrative Programmräume, die den Vorteil haben, in der Regel umfassend statistisch repräsentiert zu sein. Dabei handelt es sich eine Ordnung physischer und sozialer Elemente zum Zweck der Orientierung verschiedenster Akteure (Raumabstraktion), in diesem Fall zur Bewältigung administrativer Probleme. Diese Raumabstraktion wird nun mit weiteren „wirtschafts- und gesellschaftsbezogenen Bedeutungen, Markierungen und Signalen“ aufgeladen (KLÜTER 2005, S. 51). Rankings beziehen sich [also] auf ein ganz bestimmtes organisatorisches Apriori, und zwar auf den Administrativraum als „Projektion öffentlich-rechtlicher Ordnungsansprüche auf geometrisch abgegrenzte Flächen und alles, was darauf an menschlichen Aktivitäten stattfindet“ (KLÜTER 2000, S. 601). Damit lassen sich Aussagen, Appelle, Lob und Kritik im Hinblick auf öffentlich-rechtliche Ordnungsansprüche lancieren, auch wenn die Komplexität der Sachverhalte (z.B. Wirtschaftsentwicklung, Bevölkerungsentwicklung) das eigentlich nicht zulässt. Es macht in der Tat „einen großen Unterschied, ob die Stadtverwaltung selbst Gegenstand der Bewertung ist oder die Stadt als Wirtschafts- und Le-

bensraum“ (MÄDING 2001). Über ein Ranking werden Aussagen abgeleitet, die nicht an das organisatorische Apriori des Administrativraums zurückgegeben werden können: Die Stadtverwaltung ist nicht *per se* für die Wirtschafts- und Lebensräume zuständig. So verschieben Rankings Verantwortlichkeiten oder ordnen sie zumindest in einer Weise zu, die „Stadtpolitiker, die im politischen Wettbewerb stehen“ (MÄDING 2001), unter Druck setzen (sollen).

Durch die räumliche Projektion der Aussagen entdifferenzieren Rankings die dahinter stehenden komplexen Zusammenhänge wie z.B. zwischen Wohlstand und wirtschaftlicher Entwicklung. Sie werden über einen territorialen Schein-Nexus aufeinander bezogen, oftmals ohne dass inhaltliche Beziehungen sichtbar werden.

Das Wesentliche dieser Ordnungsstrukturen besteht darin, Bewertungskategorien der sozialen Welt zu erzeugen und zu verbreiten, die letztlich auf die Veränderung der sozialen Welt selbst abzielen (BOURDIEU 1979, S. 748). Ihr Impetus ist gleichermaßen normativ wie appellativ: Sie konstatieren nicht einfach nur bestimmte Zustände oder Dynamiken, sondern tun dies vor dem Hintergrund einer bestimmten Zielvorstellung („Wettbewerbsfähigkeit“) und transportieren den Appell, Handlungsbedingungen auf dieses Ziel hin zu anpassen, gleich mit – oftmals, ohne es explizit machen zu müssen. Sie (re)produzieren aber nicht nur Wissen über Räume, sondern in gewisser Weise mit dem Wissen auch die Räume selbst, über die das „Wissen“ nur scheinbar etwas aussagt.♦

2 Raum Rhein-Ruhr Rangfolge der 50 einwohnerstärksten Städte 2005 nach Wohlstand, Wohlstandstrend und Bildung/ Ausbildungsniveau



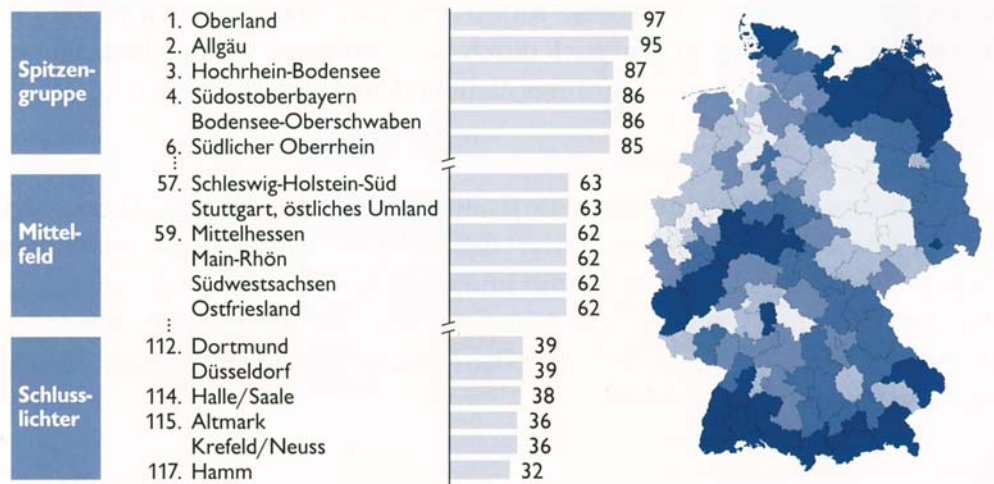
© Leibniz-Institut für Länderkunde 2006
Autorin: J. Miggelbrink

(PERSPEKTIVE DEUTSCHLAND 2005, S. 126)

Die schönsten Regionen Deutschlands – Freizeitwert der Natur in den Regionen

in Prozent der Befragten*
 ■ > 72
 ■ > 58 bis ≤ 64
 ■ > 64 bis ≤ 72
 ■ > 50 bis ≤ 58
 ■ ≤ 50

„In meiner Region ist der Freizeitwert der Natur hoch.“**



* Paraphrasiert; Anteil der Befragten, die auf die Frage „Trifft Folgendes auf Ihre Region zu? – Hoher Freizeitwert der Natur (z.B. Berge, Seen, Wälder)“ auf einer Skala von 1 = „Trifft voll und ganz zu“ bis „Trifft überhaupt nicht zu“ mit 1 oder 2 geantwortet haben

Quelle: Team Perspektive-Deutschland, gewichtete Online-Daten, Altersgruppe der 16- bis 69-Jährigen