

Wettbewerbe und Rankings der Gebietskörperschaften - regionale Entwicklung als Ergebnis eines "Spiels"?

Klüter, Helmut

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

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

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Klüter, H. (2012). Wettbewerbe und Rankings der Gebietskörperschaften - regionale Entwicklung als Ergebnis eines "Spiels"? In A. Kauffmann, & M. T. W. Rosenfeld (Hrsg.), *Städte und Regionen im Standortwettbewerb: neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik* (S. 49-70). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-337486>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Helmut Klüter

Wettbewerbe und Rankings der Gebietskörperschaften – Regionale Entwicklung als Ergebnis eines „Spiels“?

S. 49 bis 70

Aus:

Albrecht Kaufmann, Martin T.W. Rosenfeld (Hrsg.)

Städte und Regionen im Standortwettbewerb

Neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 238

Hannover 2012

Wettbewerbe und Rankings der Gebietskörperschaften – Regionale Entwicklung als Ergebnis eines „Spiels“?

Gliederung

- 1 Problemstellung
- 2 Primärwettbewerb, Ranking und Sekundärwettbewerb
- 3 Wettbewerb und Ranking von Städten und Regionen
- 4 Beispiel: Zukunftsatlas 2007 – oder: Das Wunder von Greifswald
- 5 Zur Vergleichbarkeit im Ranking von Städten und Kreisen nach Bundesländern
- 6 Ausgeschriebene Regionalwettbewerbe, Rankings und regionale Entwicklung
- 7 Einige Konsequenzen

Literatur

1 Problemstellung

Die Bedeutung von Wettbewerben zur Findung optimaler Lösungen, zur Propagierung neuer Strategien, zur Stimulierung von Innovationen, zur Überwindung „phlegmatischer“ Politik, zur Bildung von Teams, die sich ohne Wettbewerbsausschreibung nicht gefunden hätten, sind bekannt und oft gelobt worden. Es stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien der zu Lobende ausgewählt wird. Bei Wirtschaftsunternehmen ist das vergleichsweise einfach: Man konstatiert steigende Nachfrage, positive Bilanzen, Wachstum des Börsenwerts, Zunahme von Investitionen und Beschäftigung, Gründung neuer Filialen und viele andere Indikatoren. Sie können für mehrere Unternehmen in Rangfolgen auf einer klaren Positiv-Negativ-Skala zusammengestellt werden. Ein solches Ranking gibt Auskunft über den Erfolg oder Misserfolg eines einzelnen Unternehmens.

Im Folgenden wird gefragt, inwieweit diese Funktion – Rankings als Instrumente zur Messung von Wettbewerbserfolgen – auf Städte und Regionen, die i. d. R. als Gebietskörperschaften verfasst sind, übertragbar ist. Einige der o. g. Parameter sind für sie nicht verfügbar, andere sind nicht aussagefähig. Auch im Falle überragender Unternehmenserfolge ist Gebietskörperschaften die Vergrößerung – etwa durch territoriale Expansion – verboten. Erschwert wird eine Bewertung dadurch, dass unter Labels wie „Steuersenkung“, die häufig Einsparungen und Leistungsminderungen der betroffenen Gebietskörperschaften nach sich zieht, „demographischer Wandel“ oder „Stadtumbau“ regionalpolitische Negativziele salonfähig geworden sind. Schrumpfung und Leistungsminderung der Gebietskörperschaften werden dann nicht mehr sanktioniert, sondern als „Anpassungsleistung“ belohnt, also ebenfalls gelobt. Für die Analyse bedeutet das, dass unklar bleibt, ob das Maximum eines Parameters positiv oder negativ zu Buche schlägt. Die Begriffe von Misserfolg und Fehlleistung verlieren vor diesem Hintergrund an Schärfe.

Ebenso verwaschen bleibt die Frage, in welcher Disziplin der Wettbewerb ausgetragen werden soll: Finanzwirtschaft? Public Relations? Verwaltungsorganisation? Unternehmensneugründung? Es entbehrt daher nicht einer gewissen Logik, dass die Titelzeilen von Rankings, mit denen Erfolge gemessen werden sollen, von Leerformeln erobert werden: „Zukunftsfähigkeit“, „Unternehmerfreundlichkeit“, „Familienfreundlichkeit“. Auch ein Ranking nach „Krisenbetroffenheit“ gibt es inzwischen (vgl. INSM 2009). Gleichzeitig wird damit ein Anspruchsniveau an Interpretation mit der entsprechenden Erwartungshaltung beim Leser aufgebaut, das die meisten Indikatoren erheblich überfordert. Immerhin fällt auf, dass selbst bei drastischen Titelvariationen die Liste der verarbeiteten Indikatoren von Ranking-Agenturen meist recht ähnlich aussieht. Ihre Gewichtung variiert hin und wieder.

Eine Möglichkeit, Licht in den Wettbewerbsnebel zu bringen, besteht darin, neben dem allgegenwärtigen natürlichen Wettbewerb zusätzlich leichter messbare Wettbewerbe zu inszenieren. Eine den Kommunen und Regionen übergeordnete Körperschaft oder Organisation schreibt „Leistungswettbewerbe“ aus, bei denen sie selbst Ziele und Zwecke des Wettbewerbs, seine Regeln und die Kriterien der Gewinnerselektion zu bestimmen versucht. Dabei bedeutet Messbarkeit: Das Ergebnis wird auf eine Siegerliste, also ein eindimensionales Ranking der Teilnehmer, reduziert. Ähnlich wie beim Sport können die Beteiligten in einem solchen gespielten Wettbewerb mehr oder weniger abstrakte „Leistungen“ erbringen, über die innerhalb der Sporthalle der Gewinner jubeln darf, die aber außerhalb nicht immer gebührend honoriert werden – etwa weil es keine Nachfrage nach diesen „Leistungen“ gibt. Das macht nichts, denn die Frage, wer welche Fördergelder erhält, wird auf diese Weise grandios vereinfacht: der oder die Sieger. Wie im Sport oder in der Lotterie ist der Rechtsweg – und damit in gewisser Weise auch der Verstand – ausgeschlossen. Eine regionalanalytische, legitimierende Rechtfertigung der Vergabe von Finanzmitteln an genau diesen Verein, diese Gemeinde oder diese Region ist überflüssig, denn sie hat ja „gewonnen“.

Die Titel der inszenierten Wettbewerbe sind meist so gewählt, dass man nichts gegen sie haben kann: „Regionen aktiv“, „Gesundheitsregionen“, „InnoRegio“, „Regionen der Zukunft“. Fragt man, was die einzelnen Begriffe bedeuten sollen, ist eine gewisse Verwandtschaft zur Leerformelhaftigkeit der o. g. Ranking-Titel nicht zu übersehen. Schon diese semantischen Ähnlichkeiten lassen ahnen, dass die Beziehungen zwischen Ranking und Wettbewerb in Bezug auf Regionen weit über die gängige Instrumentalisierung – Ranking als Methode der Kontroll- und Erfolgsmessung einzelner Wettbewerbsteilnehmer in Bezug auf bestimmte Angebots-, Nachfrage- oder Gewinnindikatoren – hinausgehen. Auch das soll im Folgenden näher beleuchtet werden.

2 Primärwettbewerb, Ranking und Sekundärwettbewerb

Ranking hat es als ein Bewertungsinstrument im betrieblichen Controlling und in der analytischen Statistik schon immer gegeben (vgl. Giese, Klüter 1983: 321 ff.). Noch älter dürfte seine Verwendung im Sport sein: Nach einem Sportwettbewerb werden die Teilnehmer je nach Leistung auf eine Rangliste gesetzt, wobei der oder die ersten eine Auszeichnung erfahren. Die Aktivitäten, die dabei bewertet werden, sind in ihrer

Art und Weise durch Kommissionen oder Verbände genau definiert sowie auf einen bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit begrenzt. Das Wort „Konkurrenz“ zeichnet diesen Bedeutungshintergrund nach – in wörtlicher Übersetzung aus dem Lateinischen als „gemeinsames Laufen“. Es bezieht sich also direkt auf die Akteure, die den jeweiligen Sport betreiben.

Das heute meist synonym gebrauchte Wort „Wettbewerb“ bildet den Sachverhalt ursprünglich aus der Perspektive des Zuschauers ab: Man bewirbt sich mit einem Pfand oder einem anderen Einsatz in einem besonderen Spiel, wobei das eigentliche „Spiel“ bereits in der Antike von anderen, z. B. Pferden, Reitern, Läufern oder Gladiatoren, bestritten wurde. Auch beim Wetten wird eine Rangfolge gebildet, doch wird dieses Ranking vor dem eigentlichen Spiel- oder Sportereignis erstellt, und nicht nachher. Ranking und Wetten laufen dabei nach völlig anderen Regeln ab, als die Sportart oder das Spiel, dessen Ausgang bewettet wird. Der auf ein zukünftiges Ereignis gerichtete Aspekt des Wettens und die „richtige“ Vorhersage des Gewinners haben schon früh dazu geführt, dessen Ranking mit der Aura eines Orakels zu umgeben. Das Orakel konkurriert in gewisser Weise mit dem rationalen Planen innerhalb von Organisationen, das ebenfalls auf Zukunftssicherung ausgerichtet ist. Die Vergötterung des Wettbewerbs und des Rankings als Selbstzweck ist also keine Erfindung der Moderne, sondern hat spätestens seit den antiken Sportspielen im altgriechischen Olympia Tradition.

Die Aktivität der Sportler soll im folgenden Primärwettbewerb, die der Zuschauer Sekundärwettbewerb genannt werden. Beide Formen benötigen Schiedsrichter oder Organisationen, die über Gewinn oder Verlust entscheiden. Denn die erbrachten Leistungen sind derart abstrakt, dass sie im Alltagsleben wenig oder keinen Nutzen haben und entsprechend schwer zu bewerten sind. Schon der Aufwand für Organisation, Planung und Kontrolle zwingt dazu, das Spiel oder den Wettbewerb zeitlich und räumlich extrem zu begrenzen. Anders ausgedrückt: Die Planung geht dem eigentlichen Wettbewerb voraus. Das, was dann abläuft, ist ein geplanter, auf bestimmte Zeit begrenzter und organisierter Wettbewerb.

Im Wirtschaftsleben gilt genau dies nicht. Die Unternehmen produzieren Waren und Dienstleistungen, von denen sie erwarten, dass sie nachgefragt werden. Insofern ist der Wettbewerb am Markt beim heutigen Stand der Transport- und Kommunikationstechnik weder zeitlich noch geographisch beschränkt. Die Unternehmen stehen im Primärwettbewerb. Zwar gibt es für den Markt Zentralbanken, die den Geldfluss regulieren, Kartell- und andere Aufsichtsbehörden, doch die Stelle desjenigen, der den Wettbewerb wie im Sport oder in der Lotterie plant und organisiert, ist unbesetzt. Er wird nicht gebraucht, denn am Markt findet „strukturelle Selektion“ (vgl. Luhmann 1970: 221) statt, die das Gegenteil, die entscheidungsmäßige Selektion durch eine bestimmte Person oder Organisation, ausschließt.

Dennoch reizt es, die Rolle des Entscheiders, des Schiedsrichters, zu besetzen und den Zuschauern in Form von Sekundärwettbewerben mehr Vereinfachung und Unterhaltung zu bieten. Genau das versuchen Rating- und Ranking-Agenturen. Ähnlich wie die Buchmacher beim Pferderennen müssen sie neue Formen des Wettbewerbs kreieren, die spielbar, leicht messbar und v. a. leicht dechiffrierbar sind. Ein Ranking dieser Art ist

also ein geplanter, gespielter, drastisch vereinfachter und rudimentärer Wettbewerb, der schließlich mit nur einer einzigen Skala auskommt und mit der jeweiligen ökonomischen Realität nicht allzu viel gemeinsam zu haben braucht. Der Organisator des Spiels ist wie in einer Planwirtschaft gleichzeitig sein Schiedsrichter. Schon aufgrund dieser unспортlichen Personalunion hat der Durchführende eines Rankings ein besonderes Interesse daran, seine Bewertung als Ergebnis eines Primärwettbewerbs darzustellen.

3 Wettbewerb und Ranking von Städten und Regionen

Anders als beim Sport haben die eigentlichen Akteure, also die Unternehmen als Marktteilnehmer, keine direkte Möglichkeit, auf den Ausgang des Rankings der Gebietskörperschaften, in denen sie ihren Sitz haben, Einfluss zu nehmen. Sie sind zur Passivität verurteilt. Das Ranking der Städte und Regionen wird damit zu einem gespielten Wettbewerb, bei dem die Unternehmen als die eigentlichen Akteure auf die Zuschauertribüne verbannt sind und auf dem Spielfeld von den Gebietskörperschaften vertreten werden sollen. Wem diese Art der nicht autorisierten Vertretung zu mysteriös klingt, der kann sich nicht des Eindrucks erwehren, dass der Autor eines derartigen Rankings weitgehend mit sich selbst spielt.

Warum wird es dann trotzdem geradezu massenhaft betrieben? Kommunalentwicklung ist so unübersichtlich geworden, dass die Selektion der „Besten“ und die Generierung von Aufmerksamkeit für sie über ausgeschriebene Sekundärwettbewerbe, die sich leicht ranken lassen, zum Standardprogramm gehört. Einen gewissen Startpunkt stellt das Jahr 1961 dar, als der Wettbewerb „Unser Dorf soll schöner werden“ ins Leben gerufen wurde. Getreu der oben erwähnten Orakelfunktion von Rankings erhielt er ab 1998 den beschwörenden Zusatz „Unser Dorf hat Zukunft“. Seit 2007 ist dieser Zusatz der Titel des Wettbewerbs.

Ein weiterer Markstein der sechziger Jahre war die Einrichtung der Fußball-Bundesliga zur Saison 1963/4. Jeden Montag lasen die mächtigsten Oberbürgermeister und Ministerpräsidenten Westdeutschlands ein Ranking „ihrer“ Städte im Sportteil „ihrer“ Zeitung. Das konnte nicht ohne Folgen bleiben. Es wurden Rankings nach anderen Kriterien propagiert, die dann von einem entsprechenden Stadtmarketing zu verbreiten waren. Auch der Einstieg in den sog. Wettbewerb der Metropolregionen kann zumindest teilweise als verspätete Reaktion auf die Fußballbundesliga gesehen werden.

Hier zeigte sich bereits ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Ranking von Unternehmen einerseits und dem von Städten und Regionen andererseits. Beim ersteren ist der „Sportler“ in der Organisationsform des Einzelunternehmens klar identifizierbar. Beim Ranking von Städten und Regionen ist der „Sportler“ eine Gruppe von Unternehmen, Vereinen, Körperschaften des öffentlichen Rechts, die als Verbindendes nur die gemeinsame Ortsansässigkeit haben. Es müsste also eher eine „Mannschaft“ sein, die den Wettbewerb bestreiten soll. Allerdings ist bei fast allen Mannschaftsmitgliedern der Standortwettbewerb i. d. R. kein Unternehmenszweck, sondern Nebeneffekt erfolgreichen Wirtschaftens. Bisweilen ist er eine mehr oder weniger nachgeordnete Aufgabe im Marketing oder anderen Managementbereichen.

Wenn Städte und Regionen gerankt werden, ist die Frage der Abgrenzung der Objekte eine Aufgabe, die der Autor des Rankings auf sich nimmt. Die Selektion und Definition der Spieler ist dann nicht mehr von außen vorgegeben, sondern wiederum ein Instrument, mit dem der Autor das Ergebnis beeinflusst.

Die besondere Bedeutung des Kriteriums der Ortsgebundenheit hat der Bürgermeister einer vorpommerschen Kleinstadt einmal auf den folgenden Punkt gebracht: „Wenn ich hier nicht Bürgermeister wäre, würde ich auch abwandern.“ Damit hat er festgestellt, dass alle anderen Beteiligten seiner „Mannschaft“ tendenziell mobil sind, die Gebietskörperschaften jedoch nicht. In der Welt der Lebewesen hat die Differenz zwischen mobilen und immobilen immerhin den Unterschied zwischen Pflanze und Tier hervorgebracht. Die Gebietskörperschaften entsprechen dabei den Pflanzen, die Unternehmen den Tieren. Die meisten Pflanzen sind darauf angewiesen, von Bienen oder Schmetterlingen bestäubt zu werden. Es können aber auch Heuschrecken kommen und die Pflanze kahlfressen. Die Frage, ob es einen Wettbewerb zwischen Tieren und Pflanzen geben kann, oder aber nur mehr oder weniger erfolgreiche Symbiosen zwischen ihnen, kann hier nicht entschieden werden. Unsere Allegorie verweist jedoch auf einige Folgedifferenzen:

1. Entscheidungsfindung und innere Strukturen von Tieren können über ihre Bewegungen und ihre Aktivitäten erschlossen werden. Bei Pflanzen ist das nicht so einfach. Wirtschaftsunternehmen werden überwiegend über die Nutzung harter Standortfaktoren und relativ einfache Input-Output-Differenzen beschrieben. Die Gebietskörperschaften entsprechen auch in dieser Beziehung den Pflanzen, da sie als Dienstleister v. a. über Input-Größen ökonomisch charakterisiert werden. Damit können die real erfolgten Leistungen nur schemenhaft erfasst werden. Doch selbst diese werden in den meisten Rankings unvollkommen dargestellt. Stattdessen wird fast immer auf Umweltfaktoren der Gebietskörperschaften ausgewichen: Bevölkerungs-, Bildungs-, Verkehrsausstattungs-, Gesundheits- und andere leicht zugängliche Datengruppen. Bestenfalls kann man sie als „weiche“ Standortfaktoren für die Administration der jeweiligen Gebietskörperschaften ansprechen. Sie hängen teilweise von Effekten gebietskörperschaftlicher Aktivitäten ab. Die Effekte gehen – wenn überhaupt – meist auf Entscheidungen in der Vergangenheit zurück, denn es dauert seine Zeit, bis sie von den Wirtschaftsunternehmen positiv wahrgenommen und verarbeitet werden. Zur Messung gegenwärtiger Aktivitäten am Standort sind sie nur sehr bedingt geeignet.
2. Nicht zuletzt aufgrund ihrer strikten Ortsansässigkeit und der damit verbundenen guten Beobachtungsmöglichkeiten durch Dritte sind Gebietskörperschaften nur beschränkt in der Lage, ihre „Produktionsgeheimnisse“ zu wahren. Die demokratische Willensbildung in politischen Abläufen behindert die Geheimhaltung ebenfalls. Der alle vier bis fünf Jahre stattfindende Wahlkampf besteht größtenteils darin, jeweils gegenwärtige Projekte und Aktivitäten, die aus Wettbewerbsgründen eigentlich geheim gehalten werden sollten, öffentlich zu diskutieren. Nach den Wahlen wird möglicherweise das Spitzenmanagement ausgetauscht, wodurch aufgrund der notwendigen Lern- und Einarbeitungsphase der neuen Mandatsträger die Wettbewerbsfähigkeit zusätzlich gemindert werden kann.

3. Pflanzen sind Voraussetzung für das tierische Leben. Idealtypisch sind die Gebietskörperschaften diejenigen Einrichtungen, die die Kommunikations-, Verkehrs-, Bildungs- und Sozialinfrastruktur bereitstellen müssen, damit der ökonomische Wettbewerb zwischen Unternehmen funktionieren kann. Faktisch sind sie ein institutionalisiertes Marktaxiom. Idealtypisch sollen die Gebietskörperschaften die dafür notwendigen Dienste und Ausstattungen möglichst gleichwertig in der Fläche anbieten, damit die Marktteilnehmer überall ähnliche Wettbewerbsrahmen vorfinden. Die entsprechende Förderpolitik ist darauf gerichtet, die schwachen Glieder der Territorialadministration derart zu stützen, dass die dort ansässigen Wirtschaftsunternehmen keine systematische Benachteiligung erfahren.

Der zuletzt genannte Punkt wird durch die Philosophie ausgeschriebener Regionalwettbewerbe in sein Gegenteil verkehrt: „Durch Regionalwettbewerbe sollen diejenigen Regionen identifiziert und durch Fördermittel und andere Maßnahmen [...] unterstützt werden, die am vielversprechendsten für die Erreichung bestimmter regionalpolitischer Ziele angesehen werden. Knapper werdende Fördermittel sollen nur noch „die besten“ erhalten [...]“ (Benz, Böcher 2012). Wenn der Staat einen Teil seiner Mittel an die Städte und Regionen nach Ausschreibungswettbewerben verteilt, führt dies automatisch dazu, dass Unternehmen, deren Standortregionen etwas gewonnen haben, unverdient besser gestellt werden und mehr oder bessere Serviceleistungen nutzen können, als solche Unternehmen, die zufällig in Regionen liegen, die in einem Wettbewerb unterlegen waren. Insofern können ausgeschriebene Regionalwettbewerbe den echten ökonomischen Wettbewerb der Wirtschaftsunternehmen beeinträchtigen.

4 Beispiel: Zukunftsatlas 2007 – oder: Das Wunder von Greifswald

Die o.g. Besonderheiten von Gebietskörperschaften werden von den meisten Ranking-Agenturen kaum berücksichtigt. Höchstens in Erläuterungstexten wird auf die eine oder andere Restriktion eingegangen. Ansonsten wird „gerankt“, was die statistischen Daten hergeben. Erst bei der Aufbereitung der Ergebnisse spielen strategische Gesichtspunkte eine Rolle. Das können zum Beispiel folgende sein:

1. Für ein Ranking-Unternehmen ist die Benennung bereits Marketing für den nächsten Auftrag: Also wird ein Koeffizient „Zukunftsfähigkeit“, ein anderer „Wirtschaftskraft“, „Familienfreundlichkeit“ oder „Unternehmerfreundlichkeit“ genannt, obwohl niemand genau weiß, was das sein soll. Das birgt den Vorteil, dass es kaum kritisiert werden kann. Im Gegenteil: Wenn jemand „Zukunftsfähigkeit“ als Ziel kritisiert, läuft er Gefahr, im Protokoll als rückwärtsgewandter Skeptiker vermerkt zu werden. Das inszenierte Spiel heißt dann nicht einfach „Wettbewerb“, sondern: „Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb“ – so der Untertitel des Prognos-Zukunftsatlas 2007. Die Unbestimmtheit der Ziele steht oft in krassem Gegensatz zu den Stellen hinter dem Komma, nach denen die Ränge gebildet werden.
2. Das Ranking-Unternehmen tendiert dazu, „Gewinner“ und „Verlierer“ zu benennen, auch wenn die reale Spanne zwischen Maximum und Minimum eines Koeffizienten

so etwas nicht zulässt. Es ist ähnlich wie beim Sport: Ein Unentschieden hat geringeren Unterhaltungs- und Marktwert als ein Verlust. Und der wiederum hat einen geringeren Unterhaltungswert als ein Sieg.

Abb. 1: Einordnung der Region in die bundesweiten Zukunftsklassen

Region mit	N (2004)	N (2007)	Index werte	Beispiele Westdeutsch.	Beispiele Ostdeutsch.	Vorpommern	
Top-Zukunftschancen	6	8	59,5-52,6	München Lk, Ingolstadt München, Stuttgart, Erlangen			
sehr hohen Zukunftschancen	17	35	51,7-48,8	Hamburg, Düsseldorf, Frankfurt, Wolfsburg, Mainz	Potsdam, Dresden, Jena		
hohen Zukunftschancen	28	39	48,4-46,5	Braunschweig, Oldenburg, Bonn, Freiburg, Würzburg, Kaiserlautern			
Zukunftschancen	58	56	46,3-44,3	Gütersloh, Augsburg, Biberach, Stormarn, Osnabrück, Gernersheim	Greifswald	Greifswald	←
ausgeglichener Chancen-Risiko-Mix	210	203	44,1-38,9	Kiel, Lübeck, Göttingen Bremen, Essen, Berlin, Heilbronn	Leipzig, Rostock, Teltow-Fläming, Chemnitz, Freiberg		
Zukunftsrisiken	62	48	38,7-36,1	Herne, Bremerhaven, Lüchow-Dannenberg, Cham, Nienburg	Ludwigslust, Kamenz Vogtland, Görlitz, Dessau, Gotha		
hohen Zukunftsrisiken	47	40	35,9-32,5	Holzminden	Nordhausen, Stendal, Rügen, Schwerin, Elbe-Elster	RÜG, HST, OVP, NVP	←
sehr hohen Zukunftsrisiken	11	10	31,9-28,9		Uecker-Randow, Uckermark, Demmin, Hoyerswerda	UER	←

Quelle: Koch 2007: 12

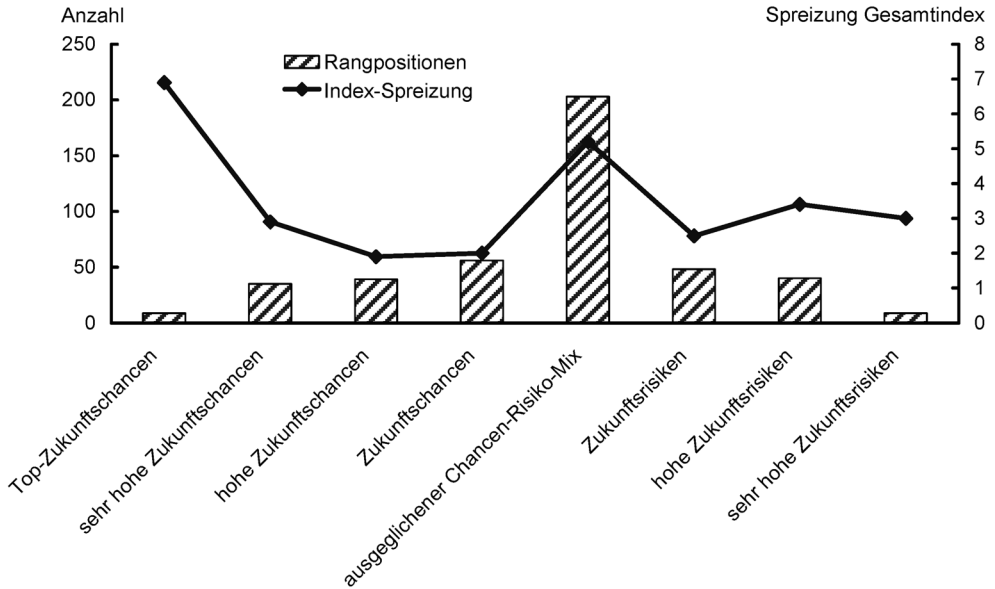
Eine Platzierung als Gewinner oder Verlierer ist journalistisch erheblich einfacher zu vermitteln als komplizierte Ziele einer optimalen Regionalentwicklung. Gerade für die Zielgruppe regionalplanerischer Laien, Politiker und Wähler substituieren gute Ranking-Plätze die viel aufwendigere Darstellung planerischer Zielerreichung.

Auf diese Weise findet eine Zielnivellierung statt: Während in normaler regionaler Entwicklungspolitik für jede Region oder jeden Regionstyp individuelle Ziele bestimmt werden, müssen sich in dem Ranking in Abb. 1 alle Bewerteten wohl oder übel nach dem im Indikatorengeflecht enthaltenen Idealbild richten lassen. Die Lektüre kommunaler und regionaler Leitbilder wird entsprechend langweilig. Das Idealbild beinhaltet beispielsweise eine hohe Fertilitätsrate, einen hohen Anteil an Hochqualifizierten, eine hohe Gründungsintensität, eine hohe Investitionsquote in der Industrie, möglichst viel FuE-Personal in der Wirtschaft oder eine hohe Patentintensität. All diese Dinge spielen beispielsweise für eine Region, die sich auf Tourismus spezialisiert hat, eine untergeordnete Rolle. Sie wird aber in Pauschalrankings nach diesen Kriterien gemessen (vgl. Prognos 2010: 6).

3. Das Ranking-Unternehmen ist für seine Ergebnisse (Abb. 1) auf breite Zustimmung angewiesen – denn sonst kauft sie niemand. Es muss eine Mehrheit geben, die die

Ergebnisse akzeptiert – ganz gleich, wie sie zustande gekommen sind. Das liefert das Motiv, die Grenzwerte für die mittlere Klasse („Durchschnitt“) so zu wählen, dass genau eine solche Mehrheit entsteht.

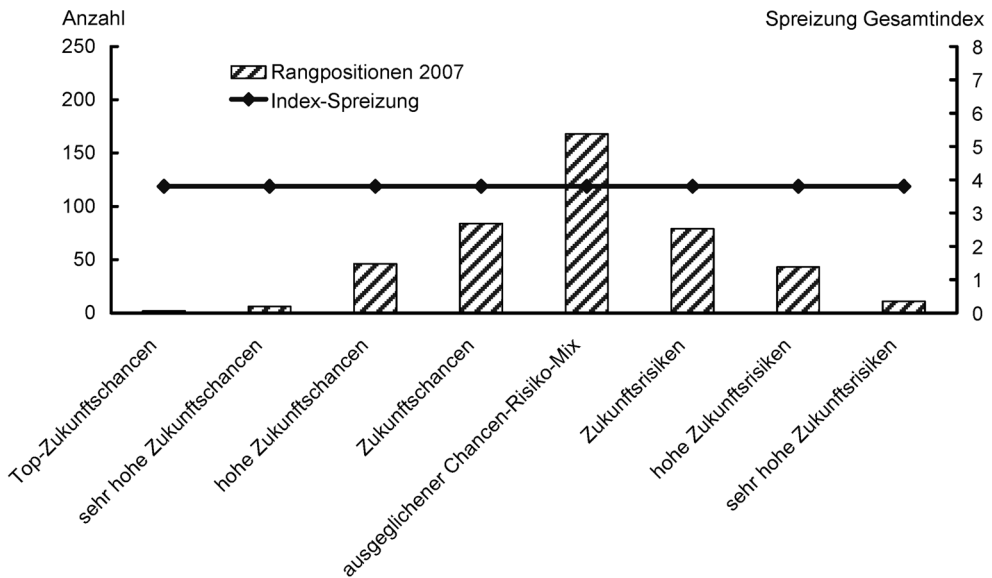
Abb. 2: Vergleich der Klassengrößen im Prognos-Zukunftsatlas 2007



Quelle: Eigene Darstellung. Berechnet nach den Werten aus Abb. 1, Koch 2007:12

In Abb. 2 verblüfft die Ungleichheit der Klassengrößen des Prognos-Zukunftsatlas: Die Mittelklasse („ausgeglichener Chancen-Risiken-Mix“) ist viermal so groß wie die benachbarten. Das ist kein analytisches Ergebnis, sondern Folge der Prognos-Strategie, unterschiedliche Spreizungen für die einzelnen Klassen vorzunehmen. Während die Nachbarklassen nur Spreizungen von 2 bis 3 Punkten (Koeffizientenwerte von 36,1 bis 38,7 bzw. 44,3 bis 46,6) umfassen, spreizen sich die Werte für die Klasse der Regionen mit „ausgeglichenem Chancen-Risiken-Mix“ von 38,9 bis 44,1, also über 5,2 Punkte. Auf diese Weise wurde die Mittelklasse künstlich vergrößert. Hätte man die 8 Klassen mit einer durchschnittlichen Indexspreizung von 3,8 Punkten gebildet (vgl. Abb. 3), dann wären 35 Kreise aus der Klasse mit „ausgeglichenem Chancen-Risiko-Mix“ in die weniger reputierliche Klasse mit „Zukunftsrisiken“ gerutscht. Unter den auf diese Weise „geretteten“ Städten befinden sich Wuppertal, Hagen, Mönchengladbach und Oberhausen. Am stärksten gespreizt ist die Gewinnerklasse mit den „Top-Zukunftschancen“ mit 6,9 Punkten. Bedenkt man, dass die Land- und Stadtkreise nicht nur Ranking-Analyseobjekte, sondern auch mögliche Auftraggeber für weiterführende Spezialstudien und Regionalmarketing-Projekte von Prognos sind, wird klar, dass man nicht allzu viele Kunden durch schlechte Rangplätze verprellen möchte.

Abb. 3: Mögliche Klassengrößen im Prognos-Zukunftsatlas 2007 bei gleicher Indexspreizung



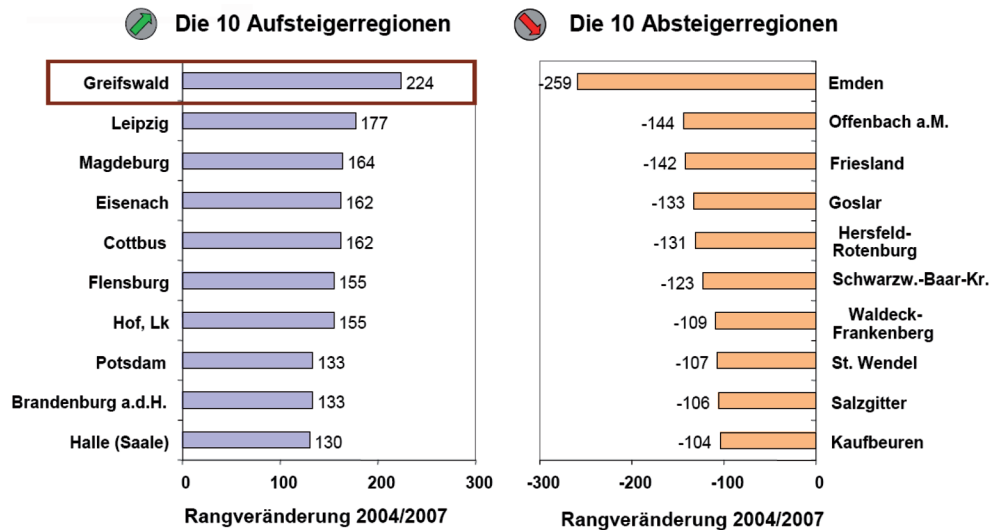
Quelle: Berechnet nach Werten in Abb. 1

Diese allgemein gehaltenen Ausführungen kann man durch weitere Argumente ergänzen, wenn man die Analyse bestimmter Regionen untereinander vergleicht. Die meisten Rankings über deutsche Teilregionen weisen einige Gemeinsamkeiten auf:

- Verstädterte Regionen werden höher als ländliche bewertet.
- Ostdeutsche Regionen werden automatisch niedriger bewertet,
 - da ihre Wirtschaft zu einem höheren Anteil aus Filialen besteht als die westdeutsche,
 - da Banken- und Versicherungssektor nur schwach entwickelt sind,
 - da es aufgrund der Besitzverhältnisse im Ländlichen Raum dort zu keiner breiten Kapitalbildung kommen kann (vgl. Klüter 2010: 133 ff.),
 - da im Dienstleistungssektor der Output durch den Input gemessen wird. Der aber fällt bei Geldindikatoren aufgrund der niedrigen Löhne niedriger aus.
- Viele Rankings spiegeln demnach v. a. unterschiedliche Monetarisierungsniveaus (vgl. Klüter 2003: 25 ff.).

Bezieht man die lokale Ebene mit ein, lässt sich die Liste jener Merkwürdigkeiten erweitern: Als Beispiel soll das „Wunder von Greifswald“ näher untersucht werden. Greifswald stieg innerhalb von drei Jahren laut Prognos-Atlas 2007 unter den 439 deutschen Kreisen von Rang 325 (2004) auf Rang 101 (2007) auf (Abb. 4).

Abb. 4: Rangveränderungen 2004/2007



Quelle: Koch 2007: 8

Zur Anatomie dieses „Aufstiegs“ ist Folgendes zu sagen:

- Greifswald führte ein Begrüßungsgeld für Studierende ein, die sich mit Erstwohnsitz dort anmeldeten.
- Nicht zuletzt aufgrund der Einführung von Studiengebühren in anderen Bundesländern verzeichnet die Universität Greifswald enorme Zuwächse an Studierenden.
- Es meldeten sich mehr junge Frauen als Männer an.
- Bereits diese Gruppe und ihre Kinder reichten aus, die demographische Bilanz, die von Prognos sehr hoch gewichtet worden war, auszugleichen – denn Greifswald ist ein Stadtkreis mit nur 53.800 Einwohnern. Allein die Zahl der Lebendgeburten stieg von 427 im Jahre 2005 auf 540 im Jahre 2010 (Stat. Amt MV 2011).
- Die Universität beeinflusst auch die Hochqualifiziertenbeschäftigtenquote von Greifswald. Hier zeitigt die geringe Größe des Stadtkreises positive Effekte.

Das letztgenannte Argument verleitet dazu, den Vergleich auf kleinere kreisfreie Städte einzuschränken. Greifswalds „Erfolg“ (Rang 101) schlägt dann in einen Mittelfeldplatz um: Bayreuth erzielte Rang 85, Bamberg 82, Straubing 81, Ansbach 77, Neustadt a. d. Weinstraße 76, Passau 65, Speyer 45, Baden-Baden 37, Landshut 33, Aschaffenburg 32, Landau 31 und Schweinfurt Rang 19. 22 kreisfreie Mittelstädte sind niedriger als Greifswald platziert. Das Prognos-Ranking bildet also nicht nur „Zukunftsfähigkeit“, sondern auch die umgekehrte Größenskala der Kreise ab – wobei die an Fläche kleinen Stadtkreise besonders gut abschneiden. Ihre Suburbanisierungsgebiete liegen außerhalb der Gemeindefläche, sodass der Divisor bei Pro-Einwohner-Indikatoren künstlich

klein gehalten wird. Der „Teilwettbewerb“ der kleineren kreisfreien Städte konzentriert sich auf solche Bundesländer, die eine kommunale Neuordnung noch nicht oder nur teilweise umgesetzt haben – v. a. auf Bayern, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern. Das kann wohl niemand für besonders „zukunftsfähig“ halten. In anderen Bundesländern sind Orte ähnlicher Größenordnung überwiegend eingekreist.

Fragt man, wie viel ökonomische oder politische Wettbewerbsrealität hinter einem solchen Ranking steht, müsste man aus Greifswalder Sicht sagen, dass die Stadt und die dort angesiedelten Unternehmen mit höchstens 50 bis 70 der im Prognos-Ranking aufgeführten Gebietseinheiten in mehr oder weniger direkter Konkurrenz steht. Die Verbindung zwischen Ranking-Bonität und realer Ansiedlungspolitik dürfte nicht allzu tragfähig sein. Anders ausgedrückt: Das Ranking schießt weit über das Ziel hinaus. Es wird sehr viel Ballast erzeugt. Das anfangs hervorgehobene Kriterium der Vereinfachung von Bewertungen geht hier teilweise wieder verloren.

2009 fand die Greifswalder Euphorie ein abruptes Ende: Das „wissenschaftliche“ Regional-Ranking der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft setzte Greifswald auf Rang 362 von 409 möglichen. Es rangierte nun zwischen Landkreis Bautzen und Hansestadt Rostock (vgl. INSM 2009). Im „Zukunftsatlas 2010“ platzierte Prognos Greifswald auf Rang 159 von 412 möglichen – und zwar nach Wolfenbüttel, aber vor (!) die Region Hannover. 2011 verlor Greifswald seine Kreisfreiheit an den 3.929 km² großen Landkreis Vorpommern-Greifswald, der 1,5-mal größer als das gesamt Saarland ist. Damit fällt Greifswald für das nächste Ranking auf Kreisebene als eigenständige Einheit aus.

Es soll hier nicht diskutiert werden, wie verallgemeinerungsfähig die hier dargestellten Ranking-Probleme sind. Die folgenden Faktoren scheinen grundlegend zu sein:

- Die Frage der Vergleichbarkeit der einzelnen Regionen, die eigentlich aus der Zielstellung abgeleitet werden müsste, wird selten befriedigend gelöst.
- Die meisten Rankings beschränken sich auf mathematische Vergleiche von Daten, die überwiegend aus den Veröffentlichungen des VGRDL, der Statistikämter der Länder und den Datensätzen einiger Fachministerien oder Verbände entnommen wurden. Datenkritik oder eigene Erhebungen werden selten geleistet. Das ist einfacher und billiger als Organisations-, Funktional-, Prozess-, Kompatibilitäts- und Zielvergleiche.

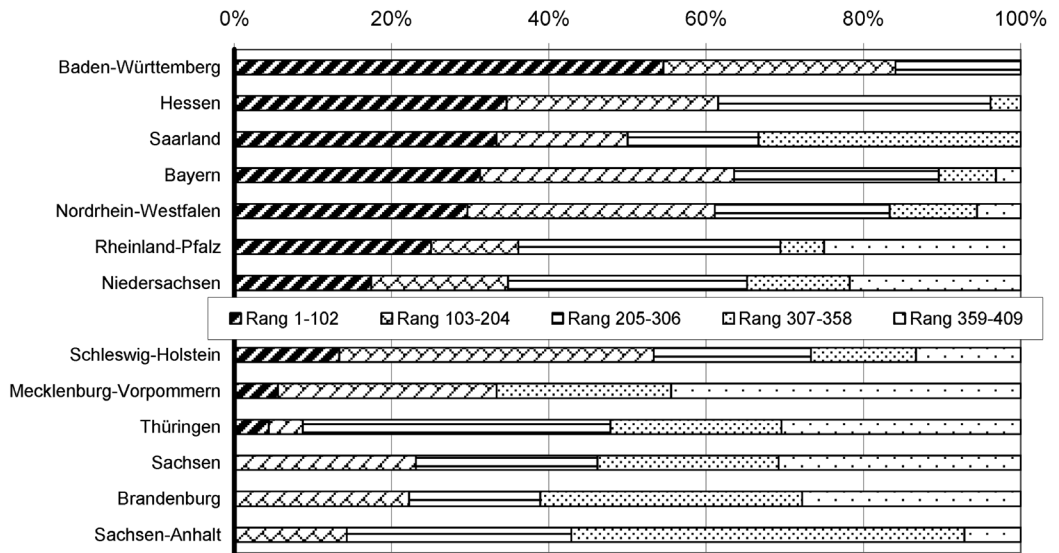
Geht man davon aus, dass diese Methoden der Erfolgsbewertung breiten Eingang bei der Bestimmung von „Siegern“ in Ausschreibungswettbewerben gefunden haben, lässt sich erahnen, wie ungerecht dort gewertet wird.

5 Zur Vergleichbarkeit im Ranking von Städten und Kreisen nach Bundesländern

Die oben angeschnittene Frage der Homogenität von Territorialeinheiten in Rankings soll am Beispiel der Regionalisierung auf NUTS-3-Ebene erläutert werden. Diese Ebene (Stadt- und Landkreise) wird von vielen Ranking-Agenturen als Grundlage benutzt (Prognos 2007, 2010; INSM 2009).

Die 409 kreisfreien Städte und Landkreise der Flächenbundesländer wurden in eine Rangfolge nach dem Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner gebracht. Sie wurden in vier Gruppen mit etwa 100 Elementen unterteilt. Die vierte Gruppe mit den Einheiten von 13.400 € pro Einwohner bis 21.600 € ist in Ostdeutschland so stark repräsentiert, dass sie in zwei Untergruppen unterteilt wurde, wobei die Teilungsgrenze bei Rang 358 liegt und einem BIP pro Einwohner von 19.500 € entspricht. Danach wurde die Beteiligung der einzelnen Bundesländer an den Ranggruppen untersucht (Abb. 5).

Abb. 5: Verteilung der bundesweiten Ränge der Kreise auf die Flächenbundesländer, Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 2008



Berechnet nach: VGRDL (ed.): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1992 und 1994 bis 2008, Reihe 2, Band 1.

Quelle: VGRDL (2010)

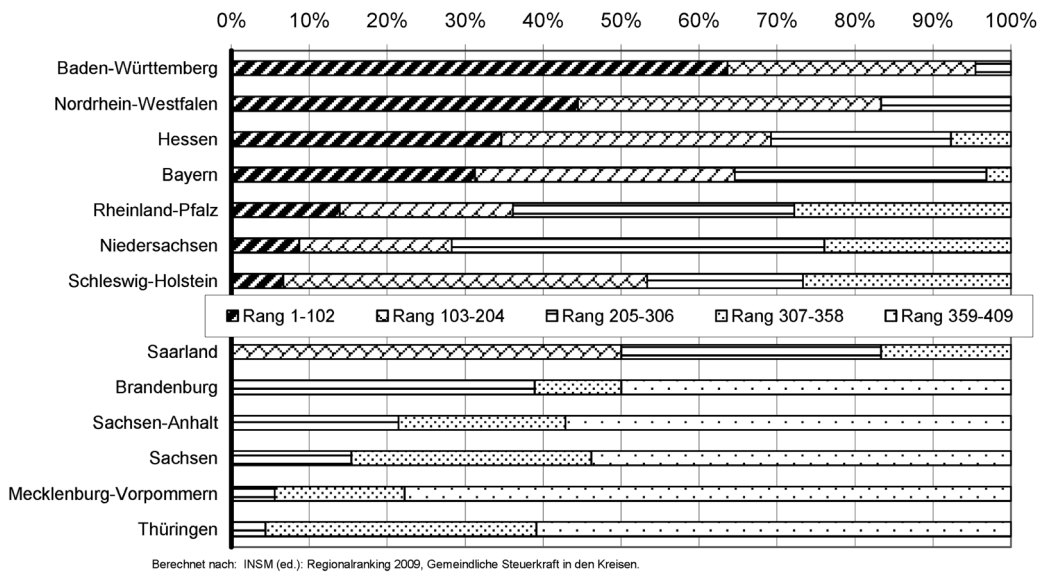
Es fällt auf, dass zwei ostdeutsche Bundesländer – Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen – in der obersten Klasse vertreten sind. Andererseits sind fünf westdeutsche Bundesländer auch in der untersten Klasse präsent. Die absoluten Minima wurden nicht von den „üblichen Verdächtigen“ Uecker-Randow oder Demmin (Mecklenburg-Vorpommern), sondern von den ungünstig geschnittenen Mantelkreisen Südwestpfalz (13.481 €) und Rhein-Pfalz-Kreis (13.759 €) gestellt.

Wendet man dasselbe Verfahren auf Daten zur gemeindlichen Steuerkraft an, ergibt sich ein völlig anderes Bild: Die Steuerkraft wird aus Grundsteuer, Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Mehrwertsteuer errechnet, wobei die Gewerbesteuerumlage abgezogen wird (Abb. 6).

Zwar wird ein Teil der Disparitäten durch die Zuschüsse der Länder ausgeglichen, doch verfügen reiche Gemeinden i. d. R. über mehr freie Mittel, um Projektanträge zu

stellen und die jeweiligen Eigenbeiträge aufzubringen. Um die schärfsten Ungerechtigkeiten zu vermeiden, gibt es bei einigen Wettbewerben wie z. B. „Deutschland – Land der Ideen“ eine Quotenregelung für die schwachen Länder. Damit ist angedeutet, dass die Inhomogenitäten so groß sind, dass von einer Chancengleichheit aller Beteiligten keine Rede sein kann. Oder anders ausgedrückt: Die Gruppe der Wettbewerbsbefürworter ist nicht zuletzt deswegen so mächtig, weil man sich einige „Gewinner“ mehr oder weniger im Vorhinein ausrechnen kann. Die beiden Spitzenklassen sind nur in den westdeutschen, die schwächste Klasse nur in Ostdeutschland präsent. Kein ostdeutscher Kreis rangiert höher als Rang 204. Demgegenüber werden die Ränge 359 bis 409 ausschließlich von ostdeutschen Kreisen besetzt.

Abb. 6: Verteilung der bundesweiten Ränge der Kreise auf die Flächenbundesländer, Steuerkraft je Einwohner 2007



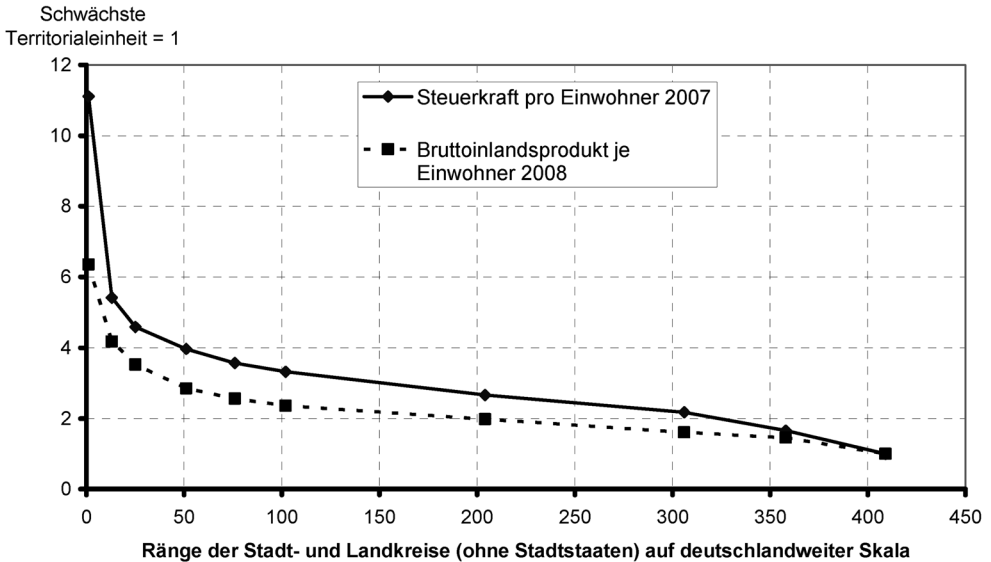
Quelle: INSM (2009)

Die Inhomogenität der Verteilung der Kreise nach Steuerkraft ist in Deutschland erheblich größer als die der Verteilung nach dem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner. Das zeigt der Verlauf der Kurven der beiden Verteilungen (Abb. 7). Dort sind beide Indikatoren auf den jeweils niedrigsten Wert (Rang 409 entspricht 1) standardisiert. Während bei der Steuerkraft je Einwohner der stärkste Kreis das 11-fache des schwächsten erreicht, ist der stärkste Kreis nach Bruttoinlandsprodukt je Einwohner „nur“ 6-mal stärker als der schwächste.

Aus diesen Disparitäten ist ansatzweise erkennbar, mit welcher unterschiedlichen Finanzkapazitäten sich Kreise und Kommunen an Ausschreibungswettbewerben beteiligen können. Da die aufgezeigten Disparitäten noch größer sind als die der Wohlstands-

verteilung nach dem Bruttoinlandsprodukt, lässt sich ziemlich einfach ausrechnen, wer die besten Gewinnchancen in solchen „Wettbewerben“ hat.

Abb. 7: Verteilung von Steuerkraft (Kernhaushalte) und Bruttoinlandsprodukt in Deutschland auf Kreisebene



Quelle: Eigene Darstellung. Berechnet nach: INSM (2009): Regionalranking 2009. Gemeindliche Steuerkraft nach Kreisen

6 Ausgeschriebene Regionalwettbewerbe, Rankings und regionale Entwicklung

Ausgeschriebene Regionalwettbewerbe können nur kurzfristige Zeithorizonte besetzen. Die Wettbewerbsfähigkeit der in Gebietskörperschaften ansässigen Unternehmen stellt auf lang- oder zumindest mittelfristige Versorgungssicherheit mit Infrastruktur ab. Lang- und mittelfristige Planungskalküle in Gebietskörperschaften werden unter den Stichworten Zuverlässigkeit und Vertrauensschutz durch die dort ansässigen Unternehmen gefordert, jedoch durch ausgeschriebene Regionalwettbewerbe hintangestellt. Dieses bedeutsame Wettbewerbskriterium zu prüfen und zu bewerten, ist für die meisten Ausschreibungswettbewerbe viel zu kompliziert und zu zeitaufwendig. Sie halten sich meist an leicht prüfbare, oft neu erfundene Zusatzleistungen („Akteursnetzwerkbildung“ usw.), sodass wir es ähnlich wie bei Pauschalrankings nicht mit natürlichem Wettbewerb, sondern mit Wettbewerbssurrogat zu tun haben – etwa vergleichbar dem planwirtschaftlichen „sozialistischen Wettbewerb“ in der früheren DDR.

Absurd wird die Situation, wenn in kurzfristigen Projekten langfristige Strategien entwickelt werden sollen. In Mecklenburg-Vorpommern hat dies zu einer Inflation Regionaler Entwicklungskonzepte geführt, die seinerzeit ebenfalls als „Regionalpo-

litisches Entdeckungsverfahren“ (vgl. Benz, Böcher 2012) propagiert wurden „REK werden als Instrument der Regionalentwicklung im Land Mecklenburg-Vorpommern in großem Umfang eingesetzt. 56 REK liegen vor oder sind aktuell in Erarbeitung. Eine Zusammenfassung der durch diese Konzepte abgedeckten Regionen ergibt, dass jeder km² des Bundeslandes ca. dreimal mit einem REK beplant ist. Die Hälfte dieser REK ist im Jahr 2002 entstanden.“ (Behrens et al. 2002: 18) Damit ist angedeutet, dass zu viele Regionalwettbewerbe sich gegenseitig behindern und die Idee an sich ausleiert.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht handelt es sich bei der Ausschüttung von Mitteln aus Leistungswettbewerben um Subventionen. Da man vorher nicht weiß, ob man gewinnt, und die übergeordnete, ausschreibende Instanz nicht wissen darf, wer gewinnt, stellt sich die Frage, wie eine Ausschreibungswettbewerbsaktivität einer Gemeinde oder Region in die dortige Regionalentwicklung eingepasst werden kann. Zumeist erfordert die Wettbewerbsbeteiligung eine Abkehr von den regional gerade aktuellen Zielen hin zu denen, die die Wettbewerbsausschreibung quasi für ganz Deutschland definiert. Beispiel: Eigentlich wäre es dringend notwendig, sich mit Nachbargemeinden an einer neuen Verkehrswegeplanung zu beteiligen. Doch die wird hintangestellt, weil es profitabler erscheint, sich mit InnoRegio irgendein Akteursnetzwerk finanzieren zu lassen. Der auf diese Weise eingebrachte Fremdsteuerungsinput von oben ist enorm. Der Auslober des Wettbewerbs – meist die Landes-, Bundes- oder EU-Ebene – betätigt sich als kommunalpolitischer Besserwisser und greift direkt in die Zielfindung der eigentlich unabhängigen Gebietskörperschaft Gemeinde ein. Der Versuch einer Nivellierung kommunalpolitischer Ziele auf Bundesebene klingt nach einem Fall für das Verfassungsgericht. Deprimierend ist auch, dass die für Regionalwettbewerbe verschwendeten Arbeitskapazitäten und Gelder für individuelle, reale, dringend notwendige Entwicklungs- oder Infrastrukturprojekte der regulären Planung nicht mehr zur Verfügung stehen. Sollte sich trotz der oben skizzierten Zielnivellierung die eine oder andere „regionalpolitische Entdeckung“ gemäß mehrfach geäußerter Vermutungen (Benz, Böcher 2012) einschleichen, so ist sie teuer bezahlt. Beispielsweise haben die Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte und einige der dort tätigen Körperschaften mehrere Regionalwettbewerbe gewonnen. An den dortigen Strukturproblemen hat das wenig geändert.

Die Situation reizt zum Vergleich mit dem ebenfalls zentrumsfernen Nordosten der Niederlande. Die Moorlandschaft der Provinz Groningen ist keineswegs so attraktiv wie die der touristisch interessanten Mecklenburgischen Seenplatte. Dennoch hat Groningen im letzten Jahrzehnt beim Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner die Provinzen der Metropolregion Randstad (Noordholland, Zuidholland, Utrecht) überholt. Es wäre absurd, diese Situation, die der Randstad große Sorgen beschert, auf einige gewonnene Regionalwettbewerbe zurückzuführen. Wichtige Entwicklungsfaktoren sind vielmehr eine sehr zielstrebige staatliche Infrastrukturpolitik, eine straff organisierte „Mittlere Ebene“ in Form der Provinzregierung, die die Aktivitäten von Kreisen, Gemeinden, Unternehmen und Fachplanungen erfolgreich koordiniert, und eine aufwendige, auf Mehrsprachigkeit ausgerichtete Bildungspolitik. Als nach 2000 die Erdgaspreise anzogen, war Groningens Höhenflug nicht mehr zu bremsen. 2007 betrug der Anteil der Rohstoffwirtschaft am Regionalprodukt 31 % (CBS 2009: 208). Pro Einwohner lag es 2008 bei 49.700 € in EU-Kaufkraft-Standards KKS (Eurostat 2011).

Inzwischen hat die Provinz nach Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner auch Oberbayern (2008: 40.500 € in KKS) als die führende deutsche Flächenregion überflügelt. Das gilt sowohl nach Absolutwerten als auch nach Umrechnung in EU-Kaufkraftstandards (Eurostat 2011).

Groningen ist kein Einzelfall. In Spanien wurde die Hauptstadt Madrid – lange Zeit „geborenes“ Wirtschafts- und Wohlstandszentrum (2008: 33.500 € pro Einwohner) – vom Pais Vasco, dem im äußersten Nordosten gelegenen Baskenland überholt, das 2008 ein Bruttoinlandsprodukt von 34.500 € pro Einwohner erzielte. In Italien hat die periphere Region Südtirol mit einem Bruttoinlandsprodukt von 34.300 € pro Einwohner die Regionen Lazio mit Rom, Piemont mit Turin, Venetien mit Venedig, und schließlich auch die Lombardei mit der Metropolregion Mailand überrundet. Die Wachstumsfaktoren ähneln denen Groningens: Institutionalisierte Mehrsprachigkeit, eine sehr starke „Mittlere Ebene“ mit der Provinzregierung in Bozen und zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten gegenüber der Wirtschaft in Form großer Infrastrukturbauten, die durch die Lage in den Alpen technisch kompliziert und sehr aufwendig sind. Als externer Faktor spielt die Investorenangst vor der Administration im benachbarten ausländerfeindlichen Kärnten eine gewisse Rolle, die auch nach Jörg Haiders Tod dessen Politik weiter verfolgt. Kärnten ist mit einem BIP pro Einwohner von 26.100 € sogar hinter seinen slowenischen Nachbarn Zahodna Slovenija mit 27.300 € zurückgefallen. (Alle Angaben in EU-Kaufkraftstandards nach Eurostat 2011).

Könnte sich der Erfolg von Groningen oder Südtirol im Nordosten Deutschlands wiederholen? Aus niederländischer Sicht erscheint das kaum möglich. Als eines der größten Defizite Mecklenburg-Vorpommerns gilt das Fehlen einer leistungsfähigen Institution der „Mittleren Ebene“, also eine, die Monitoring, Controlling und Koordination der Fachplanungen oberhalb der Kreisebene leistet. Mit dem Controlling von 812 kreisangehörigen Gemeinden sind die sechs Landkreisverwaltungen hoffnungslos überfordert. Im Durchschnitt muss eine Landkreisadministration die Aktivitäten von 135 Gemeinden kontrollieren und koordinieren (vgl. Stat. Jahrb. MV 2011: 467). Außerdem wird das Controlling durch zahlreiche Personalunionen zwischen Gemeinden und Landkreisen und die dadurch bewirkte Klientelpolitik erschwert.

Projekte und Regionalwettbewerbe können punktuell und zeitlich beschränkt als funktionale Äquivalente für regionales Monitoring und regionale Koordination angesehen werden. Ein effektives Controlling und ein dauerhaftes, systematisches Monitoring können sie nicht ersetzen.

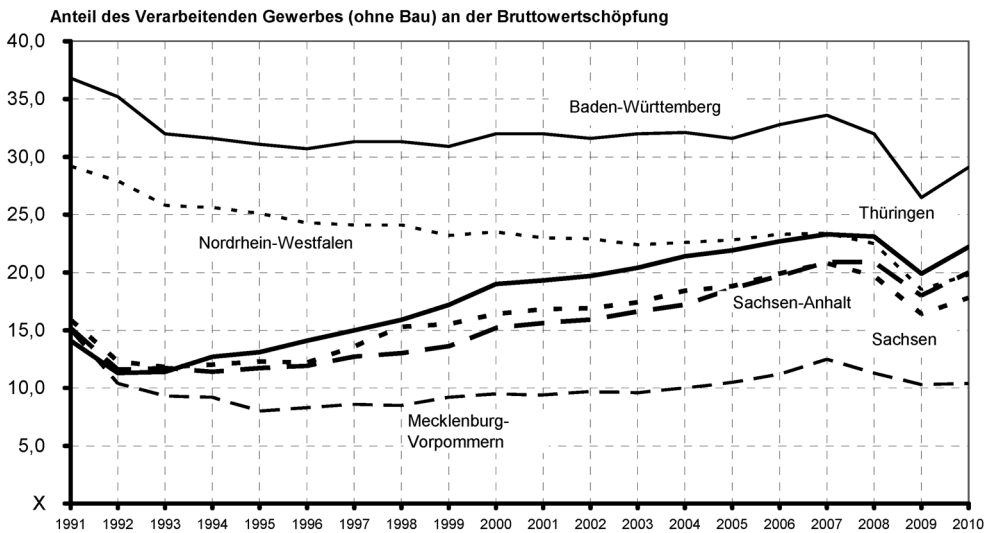
Implizit stellt sich die Frage, ob man Erfolge in Rankings planen kann oder soll. Das Ansinnen korreliert in gewisser Weise mit dem „Leuchtturm-Konzept“ der Landesentwicklung. Man konzentriert die zur Verfügung stehenden Fördermittel auf wenige Standorte und hofft, dass die für diese Zentren erzeugten Effekte auf die übrigen Regionen des Landes aufstrahlen. In Ostdeutschland ist Sachsen das Bundesland, das seit Mitte der 90er Jahre diesem Konzept am stärksten gefolgt ist.

Beispiel für eine dezentrale, mehr flächenorientierte Regionalentwicklung ist das Bundesland Thüringen. In Thüringen wurde der Wiederaufbau der Wirtschaft nach der Wende durch eine starke Landesentwicklungsgesellschaft forciert, die von der

Altlastensanierung bis zum Management von Industrieknoten fast alles aus einer Hand anbietet, was ein Unternehmen an Umfelddienstleistungen benötigt. Sie förderte auch abgelegene Standorte erfolgreich, wie das mittlere Saaletal mit Rudolstadt-Schwarza und Unterwellenborn.

Abbildung 8 zeigt, dass Thüringen und Sachsen-Anhalt in Bezug auf Reindustrialisierung Sachsen überflügelt haben. Sogar das klassische Industrieland Nordrhein-Westfalen wurde eingeholt. Die neue Positionierung Thüringens ist umso erstaunlicher, als das Land über Hunderte von Kilometern an die industriell sehr starken Konkurrenten Hessen und Bayern grenzt.

Abb. 8: Reindustrialisierung in Ostdeutschland



Quelle: Eigene Darstellung, berechnet nach VGRDL 2011

Aus der Sicht des jeweiligen Landes sind inszenierte Regionalwettbewerbe und die ausschließliche Ausrichtung der Politik auf die direkte „Eroberung“ von Ranking-Spitzenplätzen keineswegs das beste, was für ihre Entwicklung geleistet werden kann. Sie müssten demnach nach ihrem eigenen, oben bereits zitierten Selektionskriterium verschwinden. Möglicherweise ist diese Gefahr ein Motiv, sie mit dem Pleonasmus „Leistungswettbewerb“ zu belegen (vgl. Benz 2004: 5). Ein Wettbewerb ohne Leistung ist sowieso nicht vorstellbar. Die Betonung des Leistungscharakters verdeckt, dass hier der Wettbewerbsgedanke für Aktivitäten propagiert wird, die vielleicht sinnlos sind. Denn die Bearbeitung von Wettbewerbsausschreibungen erfordert v. a. in kleineren Gemeinden Kapazitäten, die von der Bearbeitung echter kommunaler Aufgaben abgezogen werden müssen. Die Administration leistet für ihre Bürger nicht mehr, sondern weniger. Die Ablenkungsfunktion durch Regionalwettbewerbssurrogate betrifft somit nicht nur die bereits erwähnten regionalspezifischen Ziele, sondern mindert die Arbeitskapazität für die eigentlichen Aufgaben. Belohnt wird schließlich nicht unbedingt die

„beste Gemeinde“, sondern die mit der schnellsten Reaktionsfähigkeit. Die Fähigkeit eines Sachbearbeiters, einen gewinnträchtigen Antrag in gegebener Zeit zu verfassen, wird zur Stellvertreterin der Qualität der Dienstleistungen einer ganzen Stadt- oder Regionalverwaltung. Wenn der Antrag nicht gewinnt, war der Einsatz vergeblich. Ausgeschriebene Regionalwettbewerbe sind für die beteiligten Verlierer Arbeitszeitvernichtung oder -verschwendung. 2007 gingen beim 22. Bundeswettbewerb „Unser Dorf hat Zukunft“ 3.892 Dörfer leer aus.

Es bleibt die Frage, ob man sich dem in Politik und Massenmedien erzeugten Pseudo-Wettbewerbs- und Rankingdruck entziehen kann. Bereits die Frage enthält eine Pauschalisierung, die in dieser Form nicht zu halten ist. Mit „brand eins Neuland“ gibt es eine Wirtschaftszeitschrift, die Regionen weitestgehend ohne Rankings analysiert. „Brand eins Neuland macht sich auf die Suche nach Unterschieden, will vermeintlich Vertrautes neu anschauen und die Visitenkarte von Regionen sein. Denn auch und gerade abseits der Metropolen ist Deutschland einfallreich, inspirierend und wirtschaftlich stark.“ (Risch 2007: 6). Bisher sind fünf Hefte erschienen, und zwar zur Südpfalz, zu Ostwestfalen-Lippe, Niederbayern, Niederrhein und zur Region Dresden. In redaktionellen Beiträgen über regionale Innovationen und Besonderheiten in Unternehmens- und Standortprofilen wird die Mehrdimensionalität von Regionalvergleichen eindrucksvoll dargestellt (vgl. brand eins Neuland 2007–2009).

7 Einige Konsequenzen

Mit der Einführung von Regionalwettbewerben ist die auf Zukunftssicherung und zukunftsbezogene Interessenkoordination ausgerichtete regionale Entwicklungspolitik um ein spekulatives Element bereichert worden, das die Planung auf unteren Ebenen zwingt, mit Unsicherheiten und Überraschungen nicht nur von außen – von den Unternehmen und Fachplanungen – zu rechnen, sondern auch von innen, also von den eigenen Ministerien.

Im Vergleich zum Marktwettbewerb der Wirtschaftsunternehmen tragen ausgeschriebene, organisierte Wettbewerbe – ähnlich wie im Sport – den Charakter eines geplanten, veranstalteten Spiels. Die Aktivitäten der beteiligten Sportler oder – in der Wirtschaft – der Unternehmen können als Primärwettbewerb, die der Zuschauer als Sekundärwettbewerb bezeichnet werden. Die Aufreihung in Rangskalen – in historischer Perspektive erwachsen mit den Wettaktivitäten der Zuschauer – ist somit Sekundärwettbewerb. Erstere laufen nach völlig anderen Regeln ab als Letztere. Beim Ranking von Städten und Regionen kommt hinzu, dass diese als die eigentlichen „Wettkämpfer“ keinen direkten Einfluss auf Art und Inhalt des Rankings haben. Das Ranking simuliert einen Wettbewerb, der von den Konkurrenzverhältnissen in der Realität sehr abgehoben sein kann. Diese Autonomisierung ist möglicherweise eine der Ursachen, warum in den letzten drei Jahrzehnten Ranking-Methoden sich von den übrigen Instrumenten der Regionalanalyse auf teilweise bizarre Art abgekoppelt und eigene, spezialisierte Unternehmen hervorgebracht haben. Die Nachfrage nach Rankings wird durch inszenierte Wettbewerbe geschürt. Durch die Behauptung genereller Vergleichbarkeit, die Auswahl und Gewichtung der Indikatoren bestimmt das Ranking-Unternehmen praktisch die Regeln des Spiels.

Ranking-Unternehmen stehen untereinander im Wettbewerb. Durch sie entsteht ein Informationsstrom, der die gebietskörperschaftliche Planung über die Politiker, über die Unternehmen und über die mehr oder weniger interessierte Öffentlichkeit in die Zange nimmt.

Verschärft wird die Situation dadurch, dass Rankings nicht nur im Analysebereich mit normaler Planung konkurrieren. Härter wirkt sich der im Wettdiskurs latente Orakel-Anspruch aus. Es wird beispielsweise suggeriert, dass man „Zukunftsfähigkeit“ für alle Gebietskörperschaften in Deutschland nach demselben Modus mit einem einzigen Indikatorenansatz messen kann. Für individuell ausgearbeitete Entwicklungspfade bleibt immer weniger Platz. In der Öffentlichkeit gerät nicht das häufig mit heißer Nadel gestrickte Ad-hoc-Ranking unter Rechtfertigungsdruck, sondern der Planer, der unter den gegebenen individuellen Bedingungen eine regionale Entwicklungsstrategie optimieren möchte.

Die dem Regional-Ranking immanente Propagierung des gebietskörperschaftlichen Wettbewerbs auf allen Ebenen kollidiert mit der Funktion des Staates, für die Wirtschaft diejenige Infrastruktur bereitzustellen, die ein Unternehmen erst zum erfolgreichen Marktwettbewerb befähigt. Das Wirtschaftsunternehmen, das das Pech hat, in einer „Verlierer“-Region zu liegen, die genau aus diesem Grund nicht gefördert wird, hat dann schlechtere Marktbedingungen, als das, das zufällig in einer „Gewinner“-Region liegt und dort von der zusätzlich gewonnenen Ausstattung profitiert. Insofern wirken Ranking und inszenierte Wettbewerbe nicht wettbewerbsfördernd, sondern wettbewerbsverzerrend.

Inszenierte Wettbewerbssurrogate, für die Anträge zu schreiben sind, binden in den Gebietskörperschaften Kapazitäten, die eigentlich dringend zur Abarbeitung regulärer Kommunal- und Planungsaufgaben benötigt werden. Unter diesem Aspekt führt die Beteiligung an Ausschreibungswettbewerben nicht automatisch zur Leistungsverbesserung, sondern zumindest in der Anfangsphase zu einem Leistungszug für Bürger und Unternehmen, und damit zu einer Leistungsverschlechterung.

Besonders kleine und mittlere Gebietskörperschaften in Ostdeutschland, die über nur geringe reguläre Einkünfte verfügen, greifen zur Verbesserung ihrer Einnahmesituation auf die Beteiligung an Wettbewerben zurück. Um einen Wettbewerb zu gewinnen, müssen etliche Anträge geschrieben werden. In Westdeutschland können solche Wettbewerbe aufgrund ihrer sachlichen und zeitlichen Begrenztheit zwar der Beschäftigungstherapie dienen, aber keine langfristigen Planungskalküle transportieren. Außerdem greifen sie mit ihren von außen herangetragenen Zielen tief in die Selbstverwaltung der Kommunen ein. Die dadurch implementierte Fremdsteuerung beflügelt nicht nur neue Ideen, wie ursprünglich einmal beabsichtigt, sondern trägt auch zur Nivellierung von Planungszielen und zur Resignation vor der an Realaufgaben orientierten Planung bei.

All dies ändert nichts daran, dass es sich bei ausgeschütteten Preisgeldern nach Ausschreibungswettbewerben um Subventionen handelt, die allerdings im Gegensatz zu anderen Subventionen wie Zweck- oder Schlüsselzuweisungen in ihren regionalen Auswirkungen kaum planbar sind: Man weiß erst nach dem Wettbewerb, welche

Stadt oder Region was oder wie viel gewonnen hat. Eine durch inszenierte Ausschreibungswettbewerbe verzerrte Regionalentwicklung mit Subventionierung nach dem Zufallsprinzip wird für Städte, Regionen und ihre Planer unberechenbar wie ein Spiel.

Aus wissenschaftlicher Sicht ergibt sich hier das Erfordernis einer Begriffsklärung: Wenn etwas eine Subvention ist, dann muss es so genannt werden und darf nicht mit Wettbewerbsfloskeln beweihräuchert werden. Wissenschaft sollte sich hier auf keinen Etikettenschwindel einlassen. Natürlicher Wettbewerb und der Wettbewerb, der sich im Rahmen der laut Kommunalverfassung zu erfüllenden Aufgaben für Gemeinden und Regionen ergibt, sollte nicht mit dem Wettbewerbersatz gleichgesetzt werden, den Ranking-Agenturen und Ausschreibungswettbewerbe liefern. Dass etwas in eine Ranking-Liste gezwungen wird, bedeutet noch lange nicht, dass zwischen den Elementen ein ökonomischer oder politischer Wettbewerb stattfindet oder stattfinden soll. Inszenierte Ausschreibungswettbewerbe kranken denn auch daran, dass im voraus niemand sagen kann, wer sich daran beteiligen wird. Wenn sich nur schlecht oder mittelmäßig Qualifizierte beteiligen, bedeutet das beispielsweise, dass aus ihrer Zahl, also aus der Zahl der zum natürlichen Wettbewerb Unfähigen, der „Sieger“ erkoren werden muss. Insofern wäre mit einem präzisierten Gebrauch des Begriffs „Wettbewerb“ bereits viel gewonnen.

Ähnliches gilt für das Ranking: Es kann dann ein interessantes Analyseinstrument sein, wenn vorher die Leistungsparameter, die Vergleichbarkeit der Elemente, die Vergleichsziele und die Adäquatheit der zur Verfügung stehenden Daten geklärt sind. Die Frage, inwieweit über Rankings die allgemeine wirtschaftliche und politische Wettbewerbsfähigkeit von Gemeinden, Regionen und anderen Gebietseinheiten erschlossen werden kann, ist in dieser Pauschalisierung negativ zu beantworten. Schon die Unterteilung Deutschlands auf NUTS-3-Ebene ist zu inhomogen, um komplizierte mehrdimensionale Entwicklungssachverhalte auf eine eindimensionale bundesweite Skala zu reduzieren. Tut man es dennoch, muss man beispielsweise damit leben, dass die eine Ranking-Agentur einen bestimmten Ort (Greifswald) auf den deutschlandweiten Rang 101, die andere unter Verwendung nahezu derselben Indikatoren ihn aber auf Rang 362 (von insgesamt 409) setzt. Schon daraus geht hervor, wie erklärungs- und ergänzungsbedürftig deutschlandweite Pauschalrankings auf kommunaler Ebene sind.

Mit dem Aufkommen von inszenierten Wettbewerben und Pauschalrankings hat sich ein journalistisch und politisch leicht verdaulicher Kult der Oberflächlichkeit etabliert, der seine Produkte mehr und mehr an die Stelle wissenschaftlicher Regionalvergleiche und der daraus abgeleiteten Regionalentwicklungsansätze platziert. Die Fallstudien in diesem Band zeigen, dass es unumgänglich ist, die statistischen Vergleiche durch Organisations-, Funktional-, Prozess-, Kompatibilitäts- und geographische Lagevergleiche der jeweiligen Gemeinden, Städte und Regionen zu ergänzen. Sie enthalten auch Hinweise darauf, wie vor diesem Hintergrund in einer oft durch Rankings vorgeprägten Öffentlichkeit konstruktive Regionalpolitik umgesetzt werden kann.

Gebietskörperschaften sind nach wie vor in bestimmten Infrastrukturbereichen Monopolisten und müssen über ein entsprechendes Angebot die Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der dort ansässigen Privatunternehmen sichern. Ist dies

nicht mehr gewährleistet, dann sind Wettbewerbsverzerrungen und Fehlallokationen in der Wirtschaft die unausweichliche Folge. Der reale Wettbewerb für Gemeinden und Regionen ist so hart, dass zusätzlich inszenierte Wettbewerbssurrogate die Vorhaltung von Infrastruktur und somit die Schaffung von Planungs- und Handlungssicherheit für die dort ansässigen Unternehmen oft weiter beeinträchtigt. Eine Marktwirtschaft benötigt für ihr Funktionieren stabile, verlässliche Politikträger und Infrastrukturprovider. Diese Aufgabe kann nicht erfüllt werden, wenn sich die Gebietskörperschaften in unnötigen Pseudowettbewerben gegenseitig demontieren.

Literatur

- Behrens, H.; Dehne, P.; Hoffmann, J.; Kaether, J. (2002): Regionale Entwicklungskonzepte in Mecklenburg-Vorpommern – ein Überblick. In: Standpunkte (2002/1), 1-19.
- Benz, A. (2004): Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumordnungspolitik. In: DISP 157 (2), 4-10.
- Benz, A.; Böcher, M. (2012): Regionalpolitik durch Leistungswettbewerbe. In: „brand eins Neuland – das Wirtschaftsmagazin der Regionen“ Hamburg 2007–2009. <http://www.neuland.brandeins.de/magazin/archiv.html> (02.03.2012)
- CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek (Hrsg.) (2010): National accounts of the Netherlands 2009. Heerlen (NL).
- Eurostat (Hrsg.) (2011): Regionales BIP je Einwohner 2008. Pressemitteilung 28/2011 vom 24.02.2011. Luxemburg.
- Giese, E.; Klüter, H. (1983): Wie attraktiv sind die neugegründeten wissenschaftlichen Hochschulen? In: Informationen zur Raumentwicklung 82 (5). 321-337.
- INSM-Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (Hrsg.) (2009): Das wissenschaftliche Regionalranking. Berlin. http://www.insm-regionalranking.de/2009_k_kreisfreie-stadt-greifswald.html (02.03.2012).
- Klüter, H. (2010): Das Spannungsfeld zwischen Landwirtschaft, Agrarindustrie und Tourismus. Ein regionaler Vergleich. In: Beileites, M. et al. (Hrsg.): Klassenkampf gegen die Bauern. Die Zwangskollektivierung der ostdeutschen Landwirtschaft und ihre Folgen bis heute. Berlin, 133-157.
- Klüter, H. (2003): Räumliche Konzentrations- und Dekonzentrationsprozesse im Tertiärbereich. In: Braun, G.; Ellger, C. (Hrsg.): Der Dienstleistungssektor in Nordostdeutschland – Entwicklungsproblem oder Zukunftschance? Arbeitsmaterial der ARL 304. Hannover, 25-45.
- Koch, T. (2007): Zukunftsatlas 2007. Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb. Sonderauswertung der Ergebnisse für die Universitäts- und Hansestadt Greiswald. Berlin. <http://www.invest-in-vorpommern.de/downloads-links/publikationen.html> (02.03.2012)
- Landtag Mecklenburg Vorpommern (Hrsg.) (2010): Kreisstruktur- und Funktionalreform Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- Luhmann, N. (1970): Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Opladen.
- Paul, L. (2003): ‚Uns gab’s nur einmal‘. Mecklenburg-Vorpommern voor en na de Duitse hereniging. Delft (NL).
- Prognos AG (Hrsg.) (2007): Zukunftsatlas 2007. Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb. Berlin. <http://www.prognos.com/Zukunftsatlas-2007-Regionen.173+M5fc46806cdb.0.html> (30.03.2012)
- Prognos AG (Hrsg.) (2010): Zukunftsatlas 2010. Ergebnisübersicht Gesamtranking. Berlin. www.prognos.com/zukunftsatlas (17.02.2012)
- Risch, S. (2007): Entdecken Sie Neuland. In: brand eins Neuland (2007/1), 6.

■ Wettbewerbe und Rankings der Gebietskörperschaften

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2011): Eheschließungen, Geborene, Gestorbene 1997 bis 2010. http://sisonline.statistik.m-v.de/sachgebiete/A217701K/stand/14/Eheschliessungen_Geborene_Gestorbene__absolute_Zahlen_ (15.03.2012)

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2011): Statistisches Jahrbuch Mecklenburg-Vorpommern 2011. Schwerin.

VGRDL – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Hrsg.) (2010): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen Deutschlands 1992 und 1994 bis 2008. Stuttgart. http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Arbeitskreis_VGR/ergebnisse.asp?lang=de-DE#KR (10.03.2012).