

Markus Hesse

Gouvernementalität – die „Steuerung der Steuerung“

Einer zuverlässigen Quelle zufolge wurden die umfangreichen Druckwerke der Sektorpläne im Juni 2014 mit einem Militär-Lkw an die Gemeinden ausgeliefert. Ein unfreiwilliges Symbol für die Entschlossenheit, mit der der Staat seine Vorstellungen zur Landesplanung durchsetzen will ...? Eher wohl eine Pointe. Sie ist hier der Ausgangspunkt einer kritischen Analyse der luxemburgischen Stadt- und Raumplanung, der Philosophie und Praktiken von Staat und Gemeinden. Dabei dient Michel Foucaults Konzept der Gouvernamentalität zur Reflektion dieser „Steuerung der Steuerung“.

Gouvernementalität

Das Konzept der Gouvernamentalität wurde vom französischen Sozialtheoretiker Michel Foucault Ende der Siebzigerjahre entwickelt und in der letzten von vier mittlerweile berühmt gewordenen Vorlesungen 1977/78 am Collège de France vorgestellt.¹ Deren Publikation machte diesen Begriff populär, um die historische Genese, die Brüche und Kontinuitäten staatlichen Regierungshandelns zu untersuchen. Dabei zielte die Kombination der Begriffe *Gouvernement* und *Mentalität* auf die Analyse der Haltungen,

Einstellungen und Stile der Regierenden, vor allem des Staates, in der Exekution von Macht. Prinzipiell wird bei Foucault und

Der Wunsch nach Ordnung des Raums nach Jahrzehnten des als planlos empfundenen Wachstums ist weit verbreitet. [...] Solche Hoffnungen sind nur schwer einlösbar.

der mittlerweile beachtlichen Rezeption dieses Ansatzes staatliches Handeln als solches unterschieden von der allgemeinen Ausübung von Macht und den Zielen und Logiken, denen dabei gefolgt wird. Gouvernamentalität gilt auch als *„the conduct of conduct“*.

Der Wert dieser Betrachtungsweise liegt nicht nur darin, dass sie die Mechaniken der Machtausübung als vermeintlich rationale Optimierungsaufgabe dechiffriert und ihre normativen und ideologischen Grundlagen offenlegt. Politik heißt immer auch „strategische Konfiguration“ von Herrschaft. Gouvernamentalität äußert sich darin, was als Problem definiert und als angemessene oder „richtige“ Lösung betrachtet und mehrheitsfähig gemacht wird. Spezifische Mentalitäten der Regierenden zeigen sich daran, was sie als vermeintlich objektive Wahrheit ansehen und welches Maß an Transparenz

und Teilhabe sie in der Kommunikation hierüber zulassen. Insofern lässt sich Gouvernamentalität zur Reflektion über das luxemburgische Planungssystem nutzen – ausgehend von der Annahme, dass die hier verhandelten Wahrheiten nicht *per se* gegeben sind, sondern immer auch gesellschaftlich produziert werden.

„Lëtzebuerg besser plangen?“ – Situation und Problemdruck

Die Rahmenbedingungen der Entwicklung Luxemburgs sind im internationalen Vergleich außergewöhnlich: Bevölkerungswachstum und Wirtschaftswachstum stehen europaweit an der Spitze und üben großen Druck auf Bau- und Infrastrukturpolitik aus. Treibende Faktoren wirken vor allem von außerhalb des Landes (Finanzmarkt, Europa, Großregion), haben aber sehr konkrete Folgen vor Ort, wie das Verkehrsproblem oder der Immobilienmarkt zeigen. Dem hohen Problemdruck entspricht die Erwartung der Öffentlichkeit in Richtung planerischer Steuerung: Der Wunsch nach Ordnung des Raums nach Jahrzehnten des als planlos empfundenen Wachstums ist weit verbreitet. Entsprechend hoch sind die Ambitionen der Dreierkoalition.

Solche Hoffnungen sind nur schwer einlösbar. Raumplanung wurde hierzulande spät institutionalisiert; im Grunde werden einschlägige Erfahrungen erst seit ca. 15 Jahren gemacht. Die verfolgten

Markus Hesse ist Professor für Stadtforschung an der Universität Luxemburg, Institut für Geographie und Raumplanung.

Ansätze, wie etwa das IVL, laufen dem hohen Entwicklungstempo hinterher, und sie sind gemessen am Problem unterkomplex. Dies gilt auch für die Sektorpläne und den Versuch, künftige Entwicklungsdynamiken zu definieren und auf Schwerpunkträume zu lenken. Dass die Planzahlen im Kern ohne stichhaltige Begründung blieben, hat der Landesplanung eher geschadet. Planung genießt im hiesigen wirtschaftsliberalen Milieu ohnehin keine hohe Wertschätzung, vor allem wenn sie die Interessen bestimmter Gruppen tangiert. Raumplanung heißt aber Konflikte thematisieren, Verfügungsrechte begrenzen, Entwicklungen hier antizipieren und fördern, dort limitieren (siehe den Beitrag von Tom Becker ab S. 32). Mit solchen Absichten macht sich niemand Freunde.

Zur Gouvernementalität der räumlichen Planung

Staat und Gemeinden produzieren erhebliche Reibung in der Planungspraxis. Dies

geschieht zum einen zwangsläufig, weil sie legitimer Weise konkurrierende Interessen vertreten. Zum anderen gibt es im zweistufigen Verwaltungssystem ein Maßstabsproblem: Was fürs ganze Land sinnvoll erscheint, kann sich lokal womöglich sehr kritisch darstellen. Mit Blick auf Selbstverständnis, Rationalität und Legitimation ihrer Praktiken sind Staat und Gemeinden jedoch eher Brüder im Geiste als Gegensatzpaar. So wie sie vorgehen, „produzieren“ sie einen Teil des Problems, das sie zu lösen vorgeben. Dies macht die Gouvernementalität der Luxemburger Raumplanung aus:

Der Staat ist der zentrale Akteur in diesem Spiel. Er bestimmt die Agenda, gibt Inhalte vor, regelt Details mitunter bis auf die Ebene der Parzelle; ein Phänomen offenbar typisch für Kleinstaaten. Vom Stil her neigen staatliche Akteure zu Dirigismus, auch in Folge der verfassungsmäßigen Aufsicht (*tutelle*) über die Gemeinden. Die politische Kultur ist etatistisch, es gibt kaum Erfahrung mit tragfähigen Ansätzen

der Partizipation. Dem politischen System mangelt es zudem an Abstimmung zwischen Staat und Gemeinden; politische Entscheidungsfindung ist durch Kammermandat und Bürgermeisteramt in einer Person vielfach erschwert.

Die **Bürgermeister** stellen im System der öffentlichen Hand das einzig nennenswerte, wiewohl sehr eigensinnige Korrektiv staatlicher Akteure dar. Sie agieren weniger fachlich als vor allem politisch motiviert und begründet. Eint sie der Protest gegen Vorgaben des Staates „von oben“, ist ihr Umgang mit der Bürgerschaft oft ganz ähnlich. Ihr Pendant in der Privatwirtschaft sind die **Entwickler (Promoteure)**. Sie haben sich strategisch mit Flächen eingedeckt, kontrollieren die „Wertschöpfungskette Bau“ sehr weitgehend und können die Produktions- und Verwertungsbedingungen diktieren. Als „Thema“ und Faktor sind sie in allen Planungsdiskursen präsent; sie treten dort jedoch nie selbst öffentlich in Erscheinung. Wenn die Landesplanung nun, ungewohnt offen, die Grenzen von Eigentum im Gemeinwesen thematisiert, dann könnte das ein Meilenstein für die Debatte sein.²

Entscheidungsprozesse sind vielfach intransparent, es gibt kaum klare Festlegungen, mit deren Hilfe das Handeln der Institutionen überprüfbar wäre: Management des Ungefahren. Rechtssicherheit gibt es um den Preis komplexer bürokratischer Prozeduren (was allseits beklagt wird, in einem kleinen Staatswesen aber auch geändert werden könnte). In Widerspruch zum Ungefahren steht die hohe Regelungsdichte, die in einigen Planwerken angestrebt wird. Auffällig ist auch die intensive Personalisierung des Wissens, etwa in Gestalt der leitenden Beamten oder der Leiter der Entwicklungsfonds. Dies erschwert politische Kontrolle und macht Strategiewechsel extrem schwierig.

Vor allem auf kommunaler Ebene besteht ein großes Maß an Abwesenheit von **Strategie**. Ironischerweise schöpft der Staat genau daraus, teilweise zurecht, seine Legitimation zu strategischem Handeln ... Vor Ort ist man aber offenbar gut damit gefahren, zu *bauen* statt zu *planen*. Dies führt nicht nur zu Abstimmungsproblemen, auch unter den Gemeinden. Es bringt

Wohnungsnot

Exemplarisch für die Dilemmata der Luxemburger Planungsprobleme ist die Wohnungsnot. Stürmisches Wachstum und die Knappheit bebaubarer Flächen, die durch Bevorratung und Spekulation nachhaltig kultiviert wird, haben hier einen enormen Handlungsdruck aufgebaut. Momentan erscheinen jedoch nur solche „Lösungen“ realistisch, die der Funktionslogik des Status quo folgen und den Verwertungsinteressen der jeweils dominanten Akteure dienen. Dies sind je nach Einzelfall Staat oder Gemeinden, vor allem aber Promoteure und Grundbesitzer. Diese Konstellation führt dazu, dass zum einen bevorzugt Großprojekte realisiert werden, die vielfach nicht an die lokalen Bedingungen angepasst sind und finanzielle Risiken, Verzögerungen und Steuerungsprobleme mit sich bringen. Zum anderen wird die Produktion von „Dichte“ forciert, was objektive Grenzen mit Blick auf Gesundheit, Verkehr sowie Ökologie und Klima hat. Das größte Problem in institutioneller Hinsicht ist sicher die starke Stellung der Promoteure. Sie mindert nicht nur den Einfluss der Raumplanung, sondern macht auch die Produkte standardisiert und teuer.

In diesem Licht erscheinen die aktuellen Bekenntnisse der Politik zur Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum fast schon verwegen. Drei Strategiebausteine könnten dem Problem abhelfen – wenn man sich die damit einhergehenden Zumutungen politisch trauen würde: i) eine massive Ausweitung der Bautätigkeit innerhalb und außerhalb der Bauperimeter (gegen den erwartbaren Protest von Umweltverbänden ...), ii) das Eindringen von *Not-for-profit*-Organisationen wie Genossenschaften oder Baugruppen in die Verwertungsallianzen der Bau- und Immobilienwirtschaft, iii) schließlich die verstärkte Förderung eines Mietmarktes, statt allein auf die nur langsam steigerbare Neubauquote zu starren.

Markus Hesse

eine Vielzahl von Solitären, also große Einzelprojekte mit sich, die nur schwer oder gar nicht in ihr Umfeld integrierbar sind (siehe den Beitrag von Annick Leick, S. 26). Womöglich war die Erfahrung mit dem Kirchberg wegweisend, wenn nicht *syndromatisch* für viele Folgeprojekte.³

Soweit Strategien entworfen werden, orientieren sich diese oft an planerischen **Orthodoxien**, wie etwa dem Zentrale-Orte-Konzept oder der dichten, kompakten Stadt. Solche Ansätze gelten aber schon im Umgang mit üblichen Problemen als begrenzt wirksam. Harmonie im Raum, so der *common sense* der Planungsforschung, ist kaum erreichbar – erst recht dort nicht, wo man Finanzzentrum bleiben und eine Art *global city* werden will.

Ausblick

Technokratisches Management, Verschwiegenheit der Akteure und der Wunsch nach größtmöglicher Kontrolle sind Merkmale einer Gouvernamentalität, an der Beob-

achter wie Foucault sicher ihre Freude gehabt hätten. Der Problemdruck ist zugegeben hoch. Niemand sollte kurzlebige Lösungsversprechen abgeben, erst recht nicht im Hinblick auf die eher unsichere wirtschaftliche Zukunft des Landes.

Insofern gibt es auch keinen Anlass, Rezepte zur Problemlösung zu streuen. Gleichwohl braucht es strategische Debatten. Ihr Ausgangspunkt könnte ein evolutionäres Verständnis der Raumentwicklung im Großherzogtum sein, verbunden mit der Frage, wo das Land grundsätzlich hingehen soll – anstatt des großen, aber detaillierten Plan von oben. Noch vor dem *Redesign* von Planwerken ist zu überlegen, ob das Entwicklungstrajekt Luxemburgs nicht einen neuen Steuerungstyp erfordert?

Dann könnten auch Bürger-Partizipation und Kollaboration eine Rolle spielen, so wie es die Regierung nun den Gemeinden offeriert. Solche Ansätze gibt es aber nicht ohne Gegenleistung, vor allem aus der

Sicht der Regierenden: Beteiligung heißt Transparenz üben und Entscheidungsgewalt teilen. Sollen die BürgerInnen mitreden, wird man nicht umhin kommen, Macht abzugeben und in „lokalen Zentren“, so die Sprache von Michel Foucault, neu zu verhandeln. ♦

1 Foucault, M. (1979): „On governmentality“, in: *Ideology and Consciousness*, Bd. 6, S. 5-21.

2 DATer (2015): *Lëtzebuerg zesummen entwëckelen. Quelle démarche pour un développement spatial durable?*, Luxemburg, Februar 2015, S. 31-32.

3 Hesse, M. (2013): „Das ‚Kirchberg-Syndrom‘: große Projekte im kleinen Land: Bauen und Planen in Luxemburg“, in: *disP-The Planning Review*, Bd. 49 (1), S. 14-28.

LËTZEBUERG ZESUMMEN ENTWICKLEN QUELLE DEMARCHE POUR UN DEVELOPPEMENT SPATIAL DURABLE ?



Cover des Regierungsberichts im Vorfeld der Parlamentsdebatte vom 19. März 2015

Das Hohelied der Kooperation

Begriffswolken oder *Clouds* sind Hilfsmittel, mit denen Dokumente auf die Häufigkeit von verwendeten Begriffen und ihre Inhalte damit auf die beabsichtigten Deutungen hin analysiert werden können. Durch die visuelle Hervorhebung von Schlüsselbegriffen, deren Größe proportional zu Bedeutung und Häufigkeit ihrer Verwendung steht, erschließen sich zentrale Botschaften der Verfasser praktisch auf einen Blick. Üblicherweise erfolgt eine solche Analyse bezogen auf ein Dokument *ex post*, d. h. die Häufigkeit, mit der bestimmte Kernbegriffe in einem Text auftauchen, mündet abschließend in die grafische Darstellung der Wolke. Man kann das Ganze aber auch umgekehrt machen und die Begriffswolke einem gerade entstehenden Dokument praktisch *ex ante* vorweg schicken.

Um auf das Beispiel der Landesplanung und der Überarbeitung der Sektorpläne zu kommen: Hier wird eine Art einseitiger Vertrauensvorschuss erkennbar. Die Hervorhebung von Begrifflichkeiten wie „Développement“, „Concertation“ und „Coopération“ auf dem Titelblatt demonstriert die Absicht, nun kollaborativ statt top-down zu planen. Soviel Kooperation war nie. „Réglementation“ gibt es noch, aber ganz klein, nicht größer als „Dialogue“ oder „Société civile“. Über Allem steht „zesumme“. Die Botschaft ist unübersehbar.

Markus Hesse