

Reuter, Wolf

Article

Konsens und Konflikt in einem Machtmodell von Planung

Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning

Provided in Cooperation with:

Leibniz-Forschungsnetzwerk "R – Räumliches Wissen für Gesellschaft und Umwelt | Spatial Knowledge for Society and Environment"

Suggested Citation: Reuter, Wolf (2023) : Konsens und Konflikt in einem Machtmodell von Planung, Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning, ISSN 1869-4179, oekom verlag, München, Vol. 81, Iss. 5, pp. 461-477, <https://doi.org/10.14512/rur.1667>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/280771>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Konsens und Konflikt in einem Machtmodell von Planung

Wolf Reuter

Received: 29 September 2022 ■ Accepted: 6 March 2023 ■ Published online: 11 May 2023

Zusammenfassung

Planen in pluralen Gesellschaften bedeutet, auch in Situationen von Dissens und nicht aufgelösten Konflikten Maßnahmen vorzuschlagen. Damit betritt Planen die Domäne der Politik, einschließlich deren Einbindung in das Wirkungsgefüge vorhandener oder geweckter, meist divergenter Interessen. Im resultierenden Konfliktfall versuchen deren jeweilige Vertreterinnen und Vertreter, den Plan zu beeinflussen – mit ihren Argumenten im Diskurs und mit Mitteln der Macht. Vernunftbasierte Argumentation allerdings wird selbst Mittel: Insofern ihre Agentinnen und Agenten sie gegen Widerstände durchzusetzen versuchen, begeben sie sich definitiv in den Mechanismus von Machthandeln. Im Rahmen dieser Überlegung wird ein Machtmodell von Planung postuliert und in seinen Facetten entwickelt: seiner Logik, seinen Kalkülen und Instrumenten, seiner Einbettung in gesellschaftliche Umwelten, seinen ethischen Positionen und den prozeduralen Versuchen, Missbrauch einzuschränken.

Schlüsselwörter: Planungstheorie ■ Konflikt ■ Macht ■ Argumentation ■ Machtmodell

Consensus and Conflict in a Power Model of Planning

Abstract

Planning in pluralistic societies implies to propose measurements in situations of dissent and unsolved conflicts. Insofar it

is congruent with the domain of politics, inclusive the involvement in the network of effects on existing or awakened, mostly divergent interests. In the resulting case of conflict, their respective representatives try to influence the plan – by their arguments in a rational discourse and by means of power. However, argumentation itself turns out to be a mean of power: As their agents try to push through themselves against resistance, they definitively enter the mechanisms of power acting. Following these considerations, a power model of planning is developed, with its logical structure, its calculi, means and instruments, as it is embedded in its societal conditions, with its ethical positions and including trials to hinder its misuse by procedures.

Keywords: Planning theory ■ Conflict ■ Power ■ Argumentation ■ Model of power

1 Einleitung

Im Diskurs über die Frage nach dem Paradigma, welches planerisches Handeln leitet, haben sich zwei Konzepte herausgeschält. Nachdem technokratisch-scientifische Denkmuster sich für die Behandlung von Problemen in pluralen Gesellschaften als unzulänglich herausgestellt hatten, begann ein argumentativ bzw. kommunikativ genanntes Modell die Oberhand zu gewinnen. Ausgehend von der Kritik an seiner mangelnden Kraft, die Planungswirklichkeit zu beschreiben, geriet die Wirksamkeit des Prinzips der Macht in den Fokus (Forester 1989; Flyvbjerg 1998).

Macht setzen Akteure in Planungsprozessen ein, wenn sie oder er im Fall von Konflikten ihr eigenes Interesse gegen andere durchzusetzen versuchen. Mechanismen der Lösung dieser Konflikte spiegeln jeweilige Machtverhältnisse.

In diesem Beitrag wird der Versuch unternommen, ein Machtmodell von Planung als ein umfassendes Modell zu konzipieren, in dem Konflikte und ihre Behandlung aufge-

✉ Prof. Dr. Wolf Reuter, Institut Wohnen und Entwerfen, Universität Stuttgart, Keplerstraße 11, 70174 Stuttgart, Deutschland
wolf.reuter@iwe.uni-stuttgart.de



© 2023 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

hoben sind. Es wird zu zeigen sein, dass sich das argumentative/kommunikative Modell in dieses Machtmodell dadurch fügt, dass seine Vertreterinnen und Vertreter die Position kommunikativ basierter Rationalität gegen den Gebrauch nicht gerechtfertigter Macht durchzusetzen versuchen. In der Nutzung dieser Chance, die eigene Position auch gegen Widerstand durchzusetzen, fallen sie unter das Konzept der Macht, wie es Max Weber definiert hat (Weber 1980: 28).

Zur Erläuterung der Rolle rationaler Kommunikation in dieser Mechanik planerischen Handelns gehört, seine Intention als normatives Konstrukt von einer Zuschreibung als deskriptives Modell zu unterscheiden. Dieser Differenzierung ist das zweite Kapitel gewidmet. In den darauffolgenden Kapiteln wird ein Modell der Macht entwickelt: ihre Logik, ihre Kalküle, ihre Einbettung in gesellschaftliche Umwelten, ihre Basis und Mittel (inklusive Argumentation), ihre ethischen Einordnungen sowie prozedurale Versuche, ihren Missbrauch einzuschränken. Modelle bilden Wirklichkeiten ab, indem sie aus der Wirklichkeit einzelne für den Zweck des Modells charakteristische Merkmale und Wirkmechanismen herausheben. Die Intention ist, dass das Modell den interessierenden Aspekt der Wirklichkeit so weit wie möglich annähert. In Kapitel 3 wird der politische Charakter von Planung, das an ein solches Konzept gekoppelte Auftreten von Dissens und Konflikten sowie, daraus folgend, seine Einbindung in das Wirkungsfeld von Macht dargelegt. Kapitel 4 zeigt das verwendete Konzept von Macht und die Logik ihrer Struktur. Kapitel 5 führt eine Reihe von Verfahren zur je vorläufigen Beendigung von Konflikten durch Handlungsentscheidungen auf. In Kapitel 6 wird das Machtumfeld charakterisiert, insofern es das Handeln von Planerinnen und Planern systemisch beschränkt, insbesondere auch mit kritischer Sicht auf die Deformation von Partizipation. Kapitel 7 rechtfertigt die grundsätzliche Änderbarkeit von Machtverhältnissen. In Kapitel 8 werden Machtbasis und eingesetzte Machttechniken einschließlich des Mittels der Argumentation behandelt sowie Strategien gegen Machtmissbrauch und Kalküle der Akteure der Macht benannt. Kapitel 9 referiert ethische Positionen zum Gebrauch von Macht. Die Zusammenfassung in Kapitel 10 hält fest, dass selbst die Vertreterinnen und Vertreter der aufklärerischen Diskurse zur Entlarvung ungerechtfertigter Macht in den Kampf um Terraingewinne machtförmig eingebunden sind. Das Modell eröffnet den Raum für eine detaillierte Behandlung einiger seiner Elemente und für empirische Rückbindung.

2 Das kommunikative/argumentative Modell

Wenn Habermas, auf den sich die Theoretikerinnen und

Theoretiker des kommunikativen Planungsmodells als Urquelle ihrer Orientierung beziehen, die Umstände, in der Diskurse über handlungsleitende Normen stattfinden, als „ideale Sprechsituation“ (Habermas 1973: 152) bezeichnet, dann hält er genau dadurch einen Unterschied zur Wirklichkeit fest. „Ideal“ ist ein Begriff, der beispielsweise ein Objekt, einen Prozess oder ein Verhalten als vorbildlich, musterhaft, erstrebenswert kennzeichnet, als ein Leitbild, dem es sich anzunähern gilt, bei gleichzeitigem Bewusstsein, es – prinzipiell – nicht erreichen zu können. Damit steht es im Gegensatz zu real, ist vielmehr in Gedanken, als Vorstellung vorhanden, die nicht in der Wirklichkeit erfahren werden kann (Hoffmeister 1955: 315).

„Kontrafaktisch“ ist ein Begriff, der Aussagen kennzeichnet, die nicht Tatsachen beschreiben, und, darüber hinaus, gegen einen tatsächlichen Zustand gerichtet sind. „Kontrafaktisch“ zu sein, schreibt Habermas (1973: 153, 156) Geltungsansprüchen von Normen zu, wenn man das diskursiv gebildete Normensystem mit Normen, die auf Gewalt beruhen, vergleicht, die durch die Unterdrückung verallgemeinerungsfähiger Interessen in das Institutionensystem der Gesellschaft eingebaut ist. „Kontrafaktisch“ wäre der „diskursiv eingelöste“ Geltungsanspruch von Normen, der „in einem argumentativ erzielten Konsensus der Beteiligten begründet werden könnte“ (Habermas 1973: 144).

Zu Beginn meiner Überlegungen sei diese Unterscheidung zwischen einem faktischen Zustand gesellschaftlicher Wirklichkeit und einem – darauf und dagegen bezogenen – normativen Konstrukt festgehalten, das als kategoriales und prozedurales Gerüst geeignet ist, diesen Status quo überhaupt einer kritischen Analyse zu unterziehen, und das darüber hinaus die Intention („contra“) zur Veränderung enthält. Das normative Konstrukt ist fordernd, nicht deskriptiv. Seine Protagonistinnen und Protagonisten versuchen, es gegen Widerstand durchzusetzen. Ferner sei festgestellt, dass es logisch nicht möglich ist, normative Aussagen (X soll der Fall sein) durch faktische Aussagen (Z, anders als X, ist der Fall) zu widerlegen. Es ist mir wichtig, diese Befunde festzuhalten, weil sie die Angriffe oder Enttäuschungen bezüglich des kommunikativen Planungsmodells, das sich wesentlich auf Habermas berief, nicht als dessen Schwäche, sondern als falsche Erwartungen aufgrund der Verkennung seiner Rolle ins Leere laufen lassen.

2.1 Die ideale Diskursituation

Habermas geht es um die Begründbarkeit handlungsleitender Normen. Ziel ist, deren Anerkennung „rational zu motivieren (Habermas 1973: 140). Dieser Geltungsanspruch kann nur in der Überzeugung erklärt werden, „dass ein Konsensus [...] mit Gründen herbeigeführt werden kann“ (Habermas 1973: 144). Das Modell dafür ist „[...] die Kom-

munikationsgemeinschaft der Betroffenen, die als Beteiligte an einem praktischen Diskurs den Geltungsanspruch der Normen prüfen und [...] zu der Überzeugung gelangen, dass [...] [sie] [...] richtig sind“, dass also „der normative Geltungsanspruch [...] in einem argumentativ erzielten Konsensus der Beteiligten begründet werden könnte“ (Habermas 1973: 144).

In diesem praktischen Diskurs könnten auch „die im Konfliktfall entblößten Interessenkonstellationen“ zur Sprache kommen (Habermas 1973: 157). Interessenkonflikte allerdings – so zieht Habermas eine Trennlinie – gehören zu politisch relevanten Verhaltensbereichen, in denen „das Muster [...] strategischen Handelns“ gilt, nicht des kommunikativen Handelns, das wertorientiert ist (Habermas 1973: 157).

Das Verfahren, die Anerkennung von Normen rational zu motivieren, ist der Diskurs. Er ist „unvermeidlich eine ideale Sprechsituation“ (Habermas 1973: 152), die mehrere Eigenschaften aufweist: Die Form der Kommunikation ist „erfahrungsfrei und handlungsentlastet“ (Habermas 1973: 148). Die Struktur der Kommunikation sichert, dass ausschließlich virtualisierte Geltungsansprüche von Behauptungen bzw. Empfehlungen Gegenstand der Diskussion sind. Teilnehmerinnen und Teilnehmer, Themen und Beiträge werden nicht beschränkt. Schließlich wird kein Zwang außer dem des besseren Argumentes ausgeübt, sodass infolgedessen alle Motive außer der kooperativen Wahrheitssuche ausgeschlossen sind.

„Wenn [...] ein Konsensus zustande kommt, dann drückt dieser Konsensus einen ‚vernünftigen Willen‘ aus.“ Er bringt ein gemeinsames Interesse zur Geltung, „weil der zwanglose Konsensus nur das zulässt, was alle wollen können“ (Habermas 1973: 148). Das Potenzial dieses Vorgehens liegt darin, durch Argumentation die Verallgemeinerungsfähigkeit von Interessen zu prüfen und dadurch verallgemeinerungsfähige von partikularen zu unterscheiden.

Diese verkürzte Darstellung war notwendig, um deutlich zu machen, wie sich die Bedingungen des idealen Diskurses von den Bedingungen der Praxis des Planens unterscheiden. Es wäre trivial, jede der geforderten Bedingungen dieses idealen Settings mit ihrer gegenteiligen Ausprägung in jedweder Praxis abzugleichen. Auch ist offensichtlich, dass die Formulierung der idealen Diskursbedingungen nicht auf Ignoranz gegenüber den Phänomenen von Macht und Gewalt beruhen, sondern auf dem begründeten Willen zu vernunftbasierter Gegensteuerung.

2.2 Argumentativer Prozess und pragmatische Kultur des Konfliktes

Habermas formulierte seine Theorie für gesamtgesellschaftliches Handeln. Für die Domäne der Planung entwickelte

zeitgleich Horst Rittel sein argumentatives Modell. Er charakterisierte Planungsprobleme in Kontraposition zu den zahmen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und meisten Ingenieurinnen und Ingenieure als „wicked“ (böartig) (Rittel/Webber 1973: 160). Böartig sind sie unter anderem, weil die Wahl der Optionen ihrer Lösung urteilsabhängig ist, nicht aber wissenschaftlich objektiv oder mit methodischer Systematik entschieden werden kann. Vielmehr solle ihre Lösung „auf einem Modell von Planung als einem argumentativen Prozess beruhen“ (Rittel/Webber 1992: 23).

Diese sogenannte zweite Generation von Planung (Rittel/Webber 1992: 39) folgt Prinzipien wie Beteiligung, Transparenz, systematischem Zweifel, Verteilung von Expertise in Sollfragen („Symmetrie der Ignoranz“) und trägt dem politischen Charakter (wegen der „deontischen Prämissen“) aller Planung Rechnung (Rittel/Webber 1992: 50). Es ist eine Theorie mit operationalisierbarer Kraft, einschließlich eines Vorschlags strukturierter Argumentation für die Behandlung von Problemen (Kunz/Rittel 1970: 1–7). Ziel ist nicht Konsens. Vielmehr plädierte Rittel für die Kultivierung von Konflikten. „Keine Expertise ohne Gegenexpertise“, „jedem Plan einen Gegenplan begeben“, „es kommt nicht immer nur darauf an, Konflikte zu lösen, sondern auch, sie zu erzeugen“ (Rittel 1992a: 72). Dadurch soll sichergestellt werden, dass Entscheidungen, die angesichts des Mangels an Konsens im Konfliktfall zu treffen sind, in Kenntnis der Argumente auch der Gegenseite und im Bewusstsein, sie nicht berücksichtigt zu haben, erfolgen.

Das Planungsmodell Rittels fußt auf dem Potenzial von Kommunikation, im Falle kontroverser Planungssituationen ein angemessenes Konfliktbewusstsein zu erzeugen, nicht aber auf der Unterstellung, dass sie mit irgendeinem Automatismus oder einer innewohnenden Kraft zu Konsens führen müsse. Dieser ist nicht ausgeschlossen, aber nicht notwendig das Produkt in konfliktbestimmten Situationen. Bei Abwesenheit von Konsens und gleichzeitigem Zwang zu handeln, eröffnet sich folgerichtig die wichtige Frage nach den Entscheidungsmodalitäten (vgl. Kapitel 5).

Das Modell geht von der Kontroversität über Fakten, Normen, Mittel, Deutungen, das heißt von der Existenz von Konflikten als historisch permanentem Zustand aus. Es ist deskriptiv, insofern jedwede Planung argumentativ verläuft, ob im Kopf des Diktators oder im Austausch mit anderen. Es ist normativ, indem es die Forderung nach Argumentation als Mittel der Lösung von Planungsproblemen in pluralen Gesellschaften aufstellt sowie die Verpflichtung enthält, auf der Basis besten Wissens zu planen. Es fordert die argumentative Rechtfertigung von Behauptungen ein. Teil des Vorschlages ist zudem, die Austragung von Kontroversen als Konstituens von Konflikten so transparent wie möglich

und so früh wie möglich in Planungsprozessen zu installieren.

2.3 Exkurs zum Konzept der Agonistik

Mit diesem Planungsmodell erweist sich Rittel als Vorläufer einer aktuellen Reaktivierung der Rolle des Konfliktes, gedacht als konstituierender Bestandteil politischer Auseinandersetzung, im Konzept der Agonistik. Mouffe (2014) hat es in die Diskussion eingebracht und ein breites Echo ausgelöst (vgl. Roskamm 2015: 384; Pløger 2017: 264; Kühn 2021: 143). Sie kritisiert die Ausrichtung auf Konsens als Endprodukt politischer Anstrengung (Mouffe 2014: 96) und postuliert das erklärungsstärkere und zu präferierende Prinzip der Agonistik. In ihrem „Begriff des Politischen bleibt die antagonistische Dimension immerzu präsent“ (Mouffe 2014: 31). Es bleibt eine echte Konfrontation, die jedoch auf der Grundlage von beiden Seiten akzeptierter demokratischer Verfahren ausgetragen wird. Sie sieht der „Unmöglichkeit einer endgültigen Überbrückung dieser Gegensätze ins Auge“ und plädiert für einen konflikthaften Konsens. Dabei macht sie einen Unterschied zwischen antagonistischer Auseinandersetzung zwischen Feinden und agonistischer Konfrontation zwischen Kontrahenten (Mouffe 2014: 73).

Offen bleibt dabei die Antwort auf die Frage, welche Möglichkeiten Mouffe sieht, sich bei kontroverser Auffassung auf diese demokratischen Verfahren bzw. Institutionen zu einigen. Ebenso zu hinterfragen ist ihre Ausgangsannahme, dass Politik zu einer Konsensorientierung verkommen sei. De facto suchen Parteien ihn nicht in der anstehenden Streitfrage, sondern den zähneknirschenden Konsens über den Kompromiss nur deshalb, um zu Handlungsentscheidungen zu kommen, statt untätig zu bleiben, durch Vetos geblockt zu sein oder über die Mehrheitsregel die Position der Unterlegenen auszustechen oder den Raum für Gewalt zu öffnen.

Beide Kritikpunkte hängen mit dem Problem der Entscheidungen zusammen. Ungeklärt bleibt nicht nur, wie sie zustande kommen, sondern auch, wie man bestimmen kann, dass sie demokratisch sind (Bond 2011: 171). Besonders schwer wiegt der Mangel an Spezifität der prozeduralen Anforderungen, zumal es in formalen Institutionen einen Bedarf an formalisierten Entscheidungen gibt, auf die man sich zuvor geeinigt haben muss (Bond 2011: 172). Ähnlich kritisch sehen Bäcklund und Mäntysalo (2010: 348) sowie Kühn (2021: 148, 154) die Lücke zwischen agonistischem Modell und Planungspraxis. Dieses distanzierte Verhältnis zur Planungspraxis lässt befürchten, dass agonistische Planungstheorie sich als paradigmatische Verschiebung nur auf Theorieebene entpuppen kann (Bäcklund/Mäntysalo 2010: 348). Kühn (2021: 151) favorisiert daher die proaktive Ein-

beziehung des Konfliktes in die „arena of agonistic negotiation“ – ganz im Sinne des oben berichteten Planungsmodells Rittels – und landet folgerichtig bei der entscheidenden Rolle von zunächst diskursiver Hegemonie und schließlich praktisch ausgeübter Macht im Kampf um den Einfluss auf einen Plan.

Unabhängig von der Kritik wurde das Konzept der Agonistik mit seiner Akzentuierung des Konfliktes in der neueren Planungstheorie als eines aufgegriffen, welches das vorherrschende kommunikative Modell von Planung mit seiner Akzentuierung des Konsenses abzulösen in der Lage sei. „Ist die kommunikative Planung am Ende?“, fragt etwa Hamedinger (2020: 4). Kühn (2017: 111) sieht „erhebliche Diskrepanzen zwischen der idealen Planungstheorie und der realpolitischen Praxis“; ähnlich Zimmermann (2019: 20): „Ist die Theorie der kommunikativen Planung geeignet, planendes Handeln angemessen zu modellieren?“ In dem Maße, wie Autorinnen und Autoren wie Gualini (2015), Gribat/Kadi/Lange et al. (2017) oder Pløger (2017) den politischen Charakter von Planung (wieder) erkennen, wird für theoretische Erwägungen und praktisches Vorgehen das Konzept des Konfliktes als immanenter Bestandteil von Planungsprozessen konstatiert. Konflikte als Austragung von Dissensen und die Suche nach Konsensen sind Teil des Planungsgeschehens in pluralen Gesellschaften. Allerdings sind nicht alle relevanten Gruppen an der Konsensfindung beteiligt, und wenn er gefunden ist, erweist er sich als zeitlich gebunden. In dieser Hinsicht unternimmt Pløger (2021: 1294–1309) eine Erweiterung des Konzepts der Agonistik. Zum einen verhilft er den Positionen von nicht in Prozeduren des Politikapparates (als Ort konflikthaften Konsenses) eingebundenen Gruppen der Straße zu ihrem Recht. Zum anderen arbeitet er den unvollendeten Charakter von Planungsprozessen heraus (Pløger 2021: 1305). Konsense gelten zur Zeit ihrer Findung, Konflikte können wieder aufstehen, nichts ist endgültig, „[...] the unfinished, as a mode of dissensual praxis [...] challenges the normal distribution of power“ (Pløger 2021: 1296). Beide Vorschläge begründen einen Kontrapunkt gegen die Zähmung außerinstitutioneller Kräfte durch etablierte Politikverfahren und den hegemonialen politischen Diskurs, machen institutionelle Macht instabil (Pløger 2021: 1303). Pløgers Einwurf stärkt die im agonistischen Prozess tendenziell unterprivilegierten Akteure, zeigt so einen Machtbias des Konzepts und rekalibriert mit seinen Vorschlägen das Spektrum der Beteiligung am Kampf um Einfluss und Macht.

2.4 Zwischenstand

Die Intention von Habermas und der auf ihn rekurrierenden Planungstheoretikerinnen und -theoretiker kann als einen Akt begriffen werden, mit dem sie die Setzungen von Hand-

lungsrahmen durch ungerechtfertigte Macht mit der Macht im Diskurs überzeugender Vernunft ausschließen möchten. Für die Domäne der Planung kann Rittels argumentatives Modell als pragmatischer Versuch begriffen werden, ungerechtfertigten Gebrauch von Macht zu entlarven, um dadurch Gegenmacht aufzubauen. Erkennbar ist die Gemeinsamkeit des Rittel'schen und des agonistischen Modells, insofern beide eine Kultur des Konfliktes favorisieren. Ausgehend von diesem Machtpotenzial des kommunikativen bzw. argumentativen Modells sind die folgenden Ausführungen entwickelt worden, die ein umfassendes Modell von Planung als Machthandeln in Aussicht stellen. Gesucht wird Evidenz für die Hypothese, dass die Wirklichkeit des Planens durch ein Machtmodell vollständig beschrieben werden kann. Das Phänomen der Macht in der Planung wird in seiner Struktur und Logik, der Einbettung in sein Umfeld, seinen Mechanismen und Erscheinungsformen behandelt. Es werden ethische Orientierungen bei ihrem Gebrauch diskutiert sowie Verfahren gezeigt, die ihren ungerechtfertigten Gebrauch begrenzen wollen.

3 Macht in der Planung

Um über die wichtigen Elemente dieses Modells eine gemeinsame Lesart zu entwickeln, seien einige Begriffsverständnisse vorangestellt.

3.1 Was ist Planen?

Planen ist eine Tätigkeit, die auf die Herstellung von Plänen zielt, die, ausgeführt, zu erwünschten zukünftigen Zuständen ohne unerwünschte Nach- und Nebenwirkungen führen sollen (Rittel 1970: o.S.).

Wirkungen geschehen im Kontext, in den ein realisierter Plan eingreift. Sobald er in einen sozialen Kontext eingreift, sind direkt oder indirekt Personen oder Gruppen von Personen in ihrem Interesse betroffen. Deren Auffassungen über Erwünschtheit des geplanten Zustandes sind in pluralen Gesellschaften meist verschieden. Selbst in den kleinsten Schritten einer Planung werden Alternativen gegeneinander abgewogen, Aspekte gewichtet und Urteile und Entscheidungen gefällt. Insofern hat noch der kleinste Planungsschritt eine normative Komponente, oft in Form von nicht-expliziten zugrunde liegenden deontischen Prämissen (Rittel 1992b: 50). Die Betroffenen versuchen, während des Planungsprozesses in ihrem je verschiedenen Interesse auf den Plan Einfluss zu nehmen. Dabei entzündeten sich Konflikte. Gleichzeitig besteht der Zwang zu entscheiden, auch und gerade bei nicht voraussetzendem Konsens. Damit gehört Planen definitiv zur Disziplin der Politik: „Ausgangsproblem der Politik ist die Möglichkeit kollektiven

Handelns bei nicht voraussetzendem Konsens“ (Scharpf 1973: 169).

Dieser Überlegung folgend sei die Definition erweitert: Planung ist durch seine Einbindung in soziale Kontexte ein politischer Prozess, in dessen Verlauf die Beteiligten versuchen, ihre Ansichten über den Status quo, über erwünschte Zustände und über Mittel, mit deren Hilfe man sie erreichen kann, im Fall von Dissens und Konflikten mit unterschiedlichen Mitteln durchzusetzen, um das Produkt, den Plan, zu beeinflussen.

3.2 Dissens, Konflikte und Macht

Mittel der Durchsetzung der eigenen Position auch gegen Widerstände sind per Definition Akte der Macht. Eine Quelle der Macht von Planerinnen und Planern liegt im Vorgang der Arbeitsteilung und Delegation. Als berufliche Experten erhalten und übernehmen sie eine Aufgabe, bei deren Lösung sie Festlegungen für andere treffen. Allein in diesem Vorgang ist ein Risiko eingebaut. Bei genügend feiner Betrachtungsweise sind die Wertsysteme von Individuen verschieden genug, sodass mit dieser Differenz auch im Verhältnis von Planerinnen und Planern gegenüber ihren ‚Klienten‘ gerechnet werden kann. Dann würden ihre Festlegungen als Ausübung ihrer (Experten-)Macht wirken.

Nun entspricht dieser monolithisch abstrahierte Fall längst nicht mehr der Planungswirklichkeit. Planerinnen und Planer ermitteln den Bedarf, kümmern sich um Bedürfnisse von Betroffenen, nehmen die Interessen von Beteiligten in ihre Planung auf, initiieren, formen oder akzeptieren Techniken der Partizipation. Damit sind sie inmitten einer Praxis platziert, in der Auftraggeber, Finanziers, Investoren, Politikerinnen und Politiker, Parteien, Verbände, Betroffene, Interessenten einschließlich sie und er selbst als Planerin und Planer die jeweiligen eigenen Positionen durchzusetzen versuchen. Zwar besitzen Planerinnen und Planer ein professionelles Wissen über Sachverhalte, wissenschaftsbasierte Erklärungs- und Prognosemodelle oder ein Repertoire wirksamer Techniken. Aber sie sind der kontroversen Perspektive anderer ausgesetzt. Positionen beziehen sich auf die Deutung der Faktenlage, auf das, was gesollt werden soll, auf die Mittel und Maßnahmen zur Erreichung von Zielen, auf differente Erklärungen und Folgeinschätzungen.

Dissens und Konflikt sind theoretisch vorherzusagen und empirisch feststellbar Bestandteil heutiger Planungssituationen. Die Akteure versuchen, den *Output* der Planung, den endgültigen Plan also, in ihrem Sinn zu beeinflussen und gegen andere Akteure durchzusetzen. Mittel der Durchsetzung gegen anderer Akteure Willen sind definitiv Mittel der Macht. Diese Gemengelage, ein Netz von Trägern und Subjekten mit Macht, das gleichzeitig einem Netz von Handlung

gen entspricht, die diese Akteure zur Durchsetzung ihrer Position ergreifen (vgl. Kapitel 8), charakterisiert Planungsprozesse in Gesellschaften westlich-demokratischer Prägung.

Konflikte sind somit Ausgangspunkt und Katalysator in Prozessen einer politisch verstandenen Planung und Anlass für die Konfliktparteien, sich im Streit verschiedener Mittel der Durchsetzung der je eigenen Position gegen den Konfliktgegner zu bedienen.

4 Definition und Logik der Macht

Mittel der Durchsetzung sind Mittel der Macht. Für eine Modellierung ist Klarheit über das verwendete Konzept der Macht Voraussetzung. Unter den vielen Versuchen, die unterschiedlichen Schwerpunkte von Macht zu fassen (Hradil 1980: 22–62), ist die Definition von Max Weber die meist-referenzierte. „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstände durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 1980: 28). Festgehalten sei: Es ist eine Chance, noch nicht das, wozu die Chance befähigt. Macht liegt vor dem Tun, ist die Potenz, etwas zu tun. Macht gilt in sozialen Beziehungen und ist der Eignerin bzw. dem Eigner eines Willens zugeordnet. Widerstand wird angenommen. Der Nachsatz verweist auf die Beliebigkeit der Mittel zur Durchsetzung. Die Definition bietet keinen Anhaltspunkt für ethische Zuordnung.

Macht ist zu unterscheiden von Autorität (als durch ein Subjekt einem Träger zugeschriebene Eigenschaft), von Herrschaft (als Chance, auf einen Befehl unbedingten Gehorsam zu finden) und von Gewalt (als einseitigem physischen Akt, ohne Chance eines Subjektes, ihr zu entgehen – es sei denn mit Gegengewalt).

Mit einem anderen Schwerpunkt entwickelt Foucault (1983: 119) ein Konzept von Macht als einem strukturellen Phänomen, bei dem sich in Netzen gesellschaftlicher Beziehungen die Kräfteverhältnisse als Produkt permanenter Auseinandersetzungen ändern. Während Foucault seinen Fokus auf die Relativität, Ubiquität, Fluidität von Macht richtet, findet ihre operationalisierte Dimension, bei der in der Praxis politischen Handelns Akteure ihre Rollen spielen, ihren Ausdruck in Webers Konzept. Zwar erscheint Webers Definition mit der Formulierung vom „eigenen Willen“ personalisiert, verweist aber als Charakterisierung einer sozialen Beziehung auf ihren strukturellen Charakter. Andererseits enthebt strukturelle Macht nicht der zurechenbaren Verantwortung von Akteuren, die sie programmatisch installieren, mittragen oder nutzen.

Da beide Konzepte auf der gewählten Abstraktionsebene nicht in Widerspruch zueinander geraten, können sie als zwei Perspektiven auf das gleiche Phänomen aufgefasst

werden, die das Potenzial haben, verschiedene Erscheinungsformen zu modellieren. Unabhängig von den genannten Unterschieden wird in dieser Arbeit mit einem Machtbegriff gearbeitet, der durch seine abstrakt-logische Struktur gekennzeichnet ist und in dieser Eigenschaft den beiden genannten Konzepten nicht widerspricht.¹

Die Weber'sche Definition wird als Ausgangspunkt genommen, da sie hilfreich ist, Machtbeziehungen so zu operationalisieren, dass ihre logische Struktur zutage tritt. Dabei seien ‚Träger‘ und ‚Subjekt‘ nicht personalisiert verstanden, sondern als abstrakte Entitäten in einer strukturellen Konstellation:

- Es gibt einen Träger von Macht und ein Subjekt der Macht.
- Der Träger teilt durch eine ‚Weisung‘ (z. B. Befehl, Bitte, Erwartung) seine Intention mit.
- Im Normalfall ist die Weisung mit einer Drohung von Schaden bei Nicht-Befolgung verbunden.
- Es entsteht eine Entscheidungssituation: Das Subjekt kann abwägen, der Weisung zu folgen oder auch nicht.
- Folgt das Subjekt der Weisung nicht, riskiert es die Realisierung der Drohung, also Schaden für sich selbst. Aber es tritt aus der Machtbeziehung heraus.
- Folgt es der Weisung, liegt erst die Situation der Macht vor.

Um einschätzen (messen) zu können, wessen Macht im Konfliktfall möglicherweise größer ist, sind Dahl (1957: 203) folgend fünf Größen zu unterscheiden, die zwischen Machträgern vergleichbar sind: Machtbasis, Machttechniken, Machtbereich, Menge der Machtsubjekte und Machtfülle.

5 Dissens, Konflikte und Verfahren ihrer Lösung

Nachdem die Begrifflichkeiten zu den Konzepten von Planung und Macht geklärt sind, gilt die Aufmerksamkeit zunächst dem Setting, das den Einsatz von Macht auslöst, dem Konflikt. Konflikte existieren, solange Dissense nicht aufgelöst werden. Unter Dissens sei das Nicht-Übereinstimmen von Meinungen, Positionen zu Streitfragen verstanden (in der Planung z. B. über die Richtigkeit von Sachverhalten, über Deutungen des Status quo, über Ziele oder über Mittel

¹ Verwiesen sei noch auf den mit dem Phänomen der Macht assoziierten frühen Beitrag von Machiavelli (um 1513), auf den hier nicht weiter eingegangen werden kann (vgl. Machiavelli 2016).

zu deren Erreichung). Sie tauchen auf in Diskursen als argumentativer Dialog zwischen mindestens zwei Teilnehmern.

In dem oben entwickelten Verständnis von Planung wurde festgestellt, dass Dissens schon aufgrund der in plural facettierten Gesellschaften typischen Verschiedenheit von Präferenzsystemen von Individuen und Gruppen, ob wert- oder interessenengebunden, zum Konstituens von Planungssituationen gehört. Wenn Dissense nicht argumentativ aufgelöst werden, sondern als Streit mit einem erweiterten Repertoire ausgetragen werden, spricht man von Konflikten. Konflikte (in sozialen Gebilden, hier in Planungsprozessen) sind Konstellationen, in denen Akteure mit kontroversen, meist auf ihren jeweiligen Interessen basierten Positionen aufeinandertreffen und diese im Streit mit verschiedenen Mitteln austragen, um die eigene Position gegen den Widerstand der anderen durchzusetzen. Damit haben wir definitiv (vgl. die Definition in Kapitel 3) das Terrain der Macht betreten. Wenn Konflikte evident und transparent sind und ohne Auflösung durch Konsens oder Kompromiss fort dauern, sind Verfahren gefragt, die, um handeln zu können, den Konflikt auflösen. Die Verfahren müssen nicht im Konsens enden; er ist nur eine von möglichen Lösungen. Vielmehr geht es um Verfahren bei mangelndem Konsens und mangelnder Kompromissmöglichkeit oder -bereitschaft. Allerdings müssen sich die Kontrahentinnen und Kontrahenten auf die Verfahren geeinigt haben. Meist repräsentieren sie in ihrer Ausprägung die jeweilige Konstellation von Macht. Diese Verfahren werden – wie noch zu zeigen sein wird – selbst Gegenstand konflikthafter Auseinandersetzung. Man gerät in einen theoretisch infiniten Regress, der in der Praxis nach geregelten Verfahren beendet wird, meist der Mehrheitsregel, die ihrerseits längst Gegenstand kritischer Auseinandersetzung geworden ist (Guggenberger/Offe 1984).

Verfahren zur (vorläufigen) Beendigung von Konflikten, was bedeutet, zu einer Handlungsentscheidung zu kommen, sind vielfältig. Einige seien herausgegriffen: Konsens nach Argumentation, Entscheidung durch mächtige Instanz, Abstimmung nach Mehrheitsregel, Veto möglich, Partizipationsverfahren, Judikative (Gericht) entscheidet, Moderation fixiert Kompromiss. Der Kompromiss ist nicht das Entscheidungsverfahren selbst, sondern Gegenstand einer Entscheidung. Er ist Konsequenz der für Politik konstitutiven Forderung, angesichts von Dissens, angesichts von durch Konsens nicht auflösbarer Konflikte dennoch zu handeln. Auch die Form der Entscheidung über den Kompromiss ist Gegenstand von Auseinandersetzung, die wiederum im Kompromiss enden kann – ein logisch infinites Regress. In diesen Auseinandersetzungen aber schlummern die Möglichkeiten, abseits der Mehrheitsregel Verfahren zu finden, in denen die konträre Position einer sonst überstimmten Minderheit nicht unterschlagen wird. Festzuhalten bleibt, dass angesichts sich ändernder Einstellungen der Vertragspart-

ner, ihrer Machtbasis und infolgedessen Verschiebungen im Machtgefüge Kompromisse temporär, instabil und brüchige Verfestigungen aktueller Machtverhältnisse sind.

Der Gedanke, dem Gebrauch ungerechtfertigter Macht bei der Austragung von Konflikten dadurch entgegenzuwirken, dass seine Verhinderung in Verfahren verlagert wird, deren innerer Mechanismus genau dazu konstruiert worden ist, wird in Kapitel 8.4. aufgegriffen.

Das Modell ist nun so weit entwickelt, dass das strukturelle Gerüst erkennbar wird, durch das Macht in der Planung verankert ist. Der nächste Schritt wäre, Evidenz für den Gebrauch von Macht in der planerischen Praxis zu zeigen. Diese machiavellistische Phänomenologie der Macht ist Gegenstand des Kapitels 8.

Bevor einige dieser Mittel und Techniken der Macht genannt werden, soll ein Exkurs in das Machtumfeld, in die Modellumwelten des Machtmodells von Planung, in das es eingebettet ist, eingeschoben werden. Es ist für die Einschätzung der Handlungsmöglichkeiten nicht unerheblich und gehört zu einer Modellierung als Modellumwelt zu den wichtigen Größen, um die Schnittstellen zu den umgebenden Systemparametern identifizieren zu können.

6 Machtumfeld von Planung – ein systemisches Konfliktpotenzial

Es geht um Einflussgrößen, die außerhalb der Steuerungsmöglichkeit von Planerinnen und Planern liegen. Derartige Einflüsse können von übermächtigen Akteuren ausgeübt werden oder systembedingt als Effekte der Organisation politischer Entscheidungsfindung wirken. Die relevante Ausgangsfrage lautet, ob in repräsentativen Demokratien westlicher Prägung unzulässige Machttechniken in der Planung überhaupt eine Chance hätten. Eine Position verneint diesen Spielraum. Auf allen Ebenen vom Zentralstaat bis zur Kommune greifen Regeln, die garantieren, dass Durchsetzungschancen für Einzelinteressen gleichmäßig verteilt sind. Die Vertreterinnen und Vertreter der Gegenposition, die eine Asymmetrie von Durchsetzungschancen sehen, argumentieren, dass sich in westlichen Demokratien Akteure durchsetzen, deren singuläre Interessen nicht den allgemeinen entsprechen. Die Vertreterinnen und Vertreter dieser Position teilen sich in zwei grundsätzlich verschiedene Lager, ein „politökonomisches“ und ein „handlungs- und entscheidungstheoretisches“ (Naschold 1972: 18).

Das politökonomische Erklärungsmuster geht von der Abhängigkeit der Politik und des in ihr eingebetteten Verwaltungshandelns von der Ökonomie aus. Gesellschaftliche Konflikte werden von den Widersprüchen zwischen den konträren Interessen der Kapitaleigner und der Lohnabhängigen bestimmt, wobei der Staat die Funktionsbedingungen

kapitalistischer Wirtschaft sichert. Seine Maßnahmen beziehen sich auf den Erhalt und die Verbesserung der Bedingungen von Produktion und Distribution der Waren sowie der Reproduktion der Arbeitskraft. Dazu gehören unter anderem günstige Standorte für Kapitalinvestoren, Verkehrswege, Vergnügungs- und Erholungseinrichtungen, Wohnungsbau, Kulturangebote. Sie werden allenfalls gebremst durch die Drohung mit Entzug von Akklamation (Wahl), falls akzeptable Lebensumgebungen wie Grundversorgung, saubere Luft, Wasser, bezahlbare Energie, Konsumstandards oder Mobilität nicht gewährleistet sind. Konflikte, die bei solchen Planungen entstehen, sind nach dieser Theorie immer nur Ausprägungen des einen Grundkonflikts, der durch die kapitalistische Wirtschaftsordnung mit ihrer einseitigen Festbeschreibung der Eigentumsverhältnisse an Boden, Kapital, Daten und anderen Ressourcen wie auch Dienstleistungen und Infrastruktur zustande kommt. Sie schreiben die Verteilung der Macht mit staatlicher Stützung fest. Planung ist eingebunden in systemische Macht- und Gewaltverhältnisse, die vertikal auf gesamtstaatlicher wie kommunaler Ebene eingelagert sind (Grauhan 1972: 92).

Der „handlungs- und entscheidungstheoretische“ Ansatz geht vom Primat der Politik über die Ökonomie aus und legt seiner Analyse „die intendierten Handlungen/Entscheidungen von Systemelementen“ wie Einzelpersonen, Parteien, Verbänden, Parlamenten zugrunde (Naschold 1972: 18). Eine relative Autonomie der Teilsysteme (Bildung, Verkehr, Wirtschaft, Umwelt, Militär, Recht etc.) im Verein mit Konkurrenz und grundsätzlich anerkanntem Pluralismus seien der beste Mechanismus, um ein „Optimum an kollektiver Rationalität“ zu erreichen (Naschold 1973: 62). Konflikte entstehen infolge von Mängeln im System und kontraproduktivem Verhalten einzelner Akteure. Reformen können eine „Mängelbehebung innerhalb bestehender Systemstrukturen, denen eine Basisoptimalität zugeschrieben wird“, leisten (Naschold 1972: 18).

Hintergrund einer Kritik der systemisch asymmetrischen Durchsetzungschancen von Interessengruppen bildet ein normatives Demokratiemodell, an dem die unzulängliche Praxis zu messen ist. Einige dieser Unzulänglichkeiten, die als Ursachen zu immer wieder auftretenden Beben im Machtgefüge, das heißt zu Konflikten führen, seien aufgeführt, ohne sie explizit einem der beiden Paradigmata zuzuordnen. Es sind Elemente, die im Zusammenhang mit Planungen von Städten und Infrastrukturen, regional und kommunal, direkt oder indirekt eine Rolle spielen.

- *Delegation* gibt im Akt der Wahl Entscheidungsmacht an Führungspersonal für mehrere Jahre. Aber die Wählerinnen und Wähler haben bei unvorhergesehenen neuen Situationen in dieser Zeit keinen Einfluss mehr.

- Die *Mehrheitsregel* dominiert die Entscheidungsformen. Betroffene Minderheiten und Politologen (Guggenberger 1984: 189; Guggenberger/Offe 1984: 13) kritisieren, dass Mehrheiten, die in Raum und Zeit nicht betroffen sind, über Maßnahmen für betroffene Minderheiten entscheiden.
- *Informiertheit* der Bürgerinnen und Bürger ist eine ausreichende Basis für ihre kompetenten politischen Urteile. Kritikerinnen und Kritiker wenden ein, dass die Komplexität der Materie und die zunehmend verflochtenen Entscheidungsprozesse die Wahrnehmung und Artikulation eigener Interessen erschweren (Scharpf 1973: 176).
- „*Sachzwänge*“ bestimmen Entscheidungen. Diese technokratische Annahme entzieht ihnen programmatisch die innewohnende politische Dimension. Das Anführen von Sachzwängen verkennt, dass grundsätzlich aus ‚Sachen‘ kein Soll abgeleitet werden kann. Sie sind eine bequeme Machttechnik.
- Die *Neutralität der Verwaltung* als Exekutive garantiert, dass sie, gemäß der Gewaltenteilung, legislative Entscheidungen nur vollzieht. Kritikerinnen und Kritiker bezweifeln die Realistik des Modells. Die Verwaltung entwirft Gesetzesvorlagen, beruft sich auf Informationsvorsprünge, berücksichtigt Gruppeninteressen und handelt mit Lobbyisten Kompromisse aus (Lorenz 1972: 10).

Bürgerinnen und Bürger sowie Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern sollen gleiche Chancen haben, ihr Interesse an einem Plan zu äußern, einzubringen, berücksichtigt zu sehen, angemessen durchzusetzen. Im Baugesetzbuch ist die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger unter der Bezeichnung „Beteiligung der Öffentlichkeit“ in §§ 3, 4a BauGB² geregelt. Durch das Bundesrecht wird die Öffentlichkeitsbeteiligung aber nur grob vorstrukturiert. Die konkrete Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung ist Gegenstand des Kommunalrechts. Generell, auf Bundesebene, hat die planende Verwaltung die Pflicht, betroffene Verbände anzuhören und ihre Positionen zu berücksichtigen.

Die Kritik daran lautet, dass die reguläre Einflussnahme der Verbände zwar „einen soliden Pluralismus“ hervorgebracht habe (Sontheimer 1971: 115), doch seien gerade dadurch die Möglichkeiten der Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger über Partizipationsverfahren nicht gleichförmig verteilt, im Gegenteil, sogar durch den unterschiedlichen Organisationsgrad systematisch ungleichmäßig. Nicht alle Interessen seien in Verbänden organisiert. Diesen Umstand hat Offe in seiner Unterscheidung zwischen „Pla-

² Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Januar 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 6) geändert worden ist.

nungsbetroffenen“ und „Planungsinteressenten“ herausgearbeitet (Offe 1972a: 134–137). Nur diejenigen Interessen bekommen Einfluss, die „konflikt- und organisationsfähig“ sind. Gerade „diejenigen Lebensbedürfnisse, die [...] der Gesamtheit der Individuen zuzuordnen sind, seien schwer oder gar nicht organisierbar“. „Gerade der Kategorie allgemeiner Bedürfnisse [...] (Wohnung, Gesundheit, Verkehr, Bildung, [...]), welche die [...] Bedingungen [...] außerhalb der Macht- und Verteilungssphäre betreffen, ist die Organisationsform des Verbandes oder der Interessengruppe strukturell versperrt“ (Offe 1972a: 146).

Wirtschaftsverbände verfügen über ungleich höhere *bar-gaining power*, können mit dem Entzug oder Einsatz von Ressourcen drohen (z. B. Verlagerung, Kapitalanlagen, Arbeitsplätze, Gewerbesteuern, Wahlkampfspenden, Pressekampagnen). Selle kommt nach vielfältiger Erfahrung mit Formen der Partizipation zu ähnlichen Befunden. Gerade in kooperativen Verfahren gewinnen die Einbezogenen an Gestaltungsmacht, Beteiligung kommt zu spät, schwache Interessen werden überrollt, die Vergrößerung der Macht der Machtlosen bleibt ein offenes Problem (Selle 1996: 72–73; Selle 2019: 6, 30–33).

Offensichtlich bleibt die „Asymmetrie der Einflusschancen“ (Offe 1972a: 137) eine systemisch verankerte Begleiterscheinung der Partizipation seit ihren Anfängen. Was Offe in den 1970er-, Selle in den 1990er-Jahren analysiert haben, wird ähnlich von Kritikerinnen und Kritikern konstatiert, die diese Defizite der Teilnehmungspraxis in eine „post-politisch“ genannte Entwicklung einordnen. Partizipation sei zu einer bloßen Fassade verkommen (Thiele/Leibenath 2021: 235). Strukturelle Machteffekte schließen radikal offene Diskurse aus (Thiele/Leibenath 2021: 235). Machtbeziehungen zwischen involvierten Akteuren dominieren auch in Teilnehmungsprozessen (Kühn 2021: 153). Dies gerinnt in einer beklemmenden Tendenz, Exklusionen zu produzieren und Ungleichheiten zu reproduzieren (Legacy/Metzger/Steele et al. 2019: 273). Zu entwickeln sind Formen der Partizipation, die geeignet sind, Ungerechtigkeiten aufzudecken und neue informelle Räume zu schaffen, in denen diesen Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten Gehör verschafft wird (Legacy/Metzger/Steele et al. 2019: 279).

Festzuhalten bleibt, dass diese Forderungen die strukturelle These dieser Arbeit bestätigen, dass auch diejenigen, die gegen Aufbau und Verfestigung kritisierbaren Ungleichgewichts von Einflusschancen und Macht arbeiten, sich genau damit in den Mechanismus von Machthandeln hineinbegeben. Auch noch so weitgehende Partizipation mit dem Ziel, ungerechtfertigte Machtgefälle zu verringern und die weniger Mächtigen zu ermächtigen, ist Element im System von Machtakten, das hier umfassend modelliert wird. Die oben genannten Schwächen in der demokratischen Konstruktion und selbst die ins Machtgefüge assimilierten Ver-

suche, über Partizipationsverfahren gegenzusteuern und die Legitimation für Planungsmaßnahmen zu erhöhen, verfestigen systemisch ein Machtgefälle bereits in der Umgebung, in die die Arbeit von Planerinnen und Planern, ob freiberuflich oder in Verwaltungen tätig, eingebettet ist.

7 Zur Fluidität, Defixierung, Änderbarkeit von Machtverhältnissen

Unabhängig davon, wie grundsätzlich, wie systemisch festgezurr, strukturell verankert, in Prozessen erst erzeugt (Metzger/Soneryd/Hallström 2017: 215) oder als Domäne spezifisch verteilt Machtverhältnisse festgestellt werden können, taucht theoretisch wie praktisch die Frage auf, ob sie in der festgestellten Weise stabil seien, ob also die Planerinnen und Planer, die Verwaltung, die Akteure der Ökonomie und Politik stabil in einem fixierten Verhältnis von Macht oder Ohnmacht stehen. Auf diese Frage sind zwei Antworten als logische Alternativen möglich. Die Ja-Position besagt, dass politische Macht über Regeln, Verträge oder gewaltsame Aneignung staatlichen Instanzen, Apparaten, Klassen oder Akteuren final zugehört. Die Nein-Position leugnet diese Fixierung und kann sich auf geschichtliche Empirie berufen. Die Geschichte (der Revolutionen im Großen, der gekippten Projekte im Kleinen) zeige, dass es möglich ist, und dass der Wille zur Veränderung immer präsent ist, wenn Machtverhältnisse von denen nicht akzeptiert werden, die sie nicht legitimiert sehen. Eine Theorie der Macht wäre unvollständig bzw. durch die Praxis widerlegt, wenn es die Änderbarkeit von Machtverhältnissen nicht enthielte. In diesem Kapitel wird für diese Position argumentiert.

Im Kapitel 4 zur Logik der Macht hatte ich festgestellt, dass die Konstituierung eines Machtverhältnisses davon abhängt, ob ein Mensch der Weisung eines Trägers von Macht folgt. Er ist in der Entscheidung logisch frei. Folgt er nicht, besteht die Chance, dass der Träger von Macht seine Drohung nicht ausführt oder dass die Ausführung der Drohung keinen großen Schaden bedeutet und dem Subjekt neue Handlungsoptionen eröffnet. Auch muss die logische Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass der Träger von Macht entscheiden kann, seine Macht, selbst wenn er könnte, nicht auszuüben. Auch dann sind neue Handlungsoptionen offen. Dies ist in den Kalkülen der Macht (vgl. Kapitel 8.5) als Option ebenso enthalten, wie die Möglichkeit, dass der Bedrohte mit einer Gegendrohung antwortet oder dass er versucht, die Drohbasis des Kontrahenten zu schwächen. Setzt der Drohende die angedrohte Maßnahme tatsächlich ein, sind immer noch eine Fülle von Ausgängen des ‚Spiels‘ möglich, wie die Analyse von Kalkülen des

Machthandelns in Kapitel 8.5 zeigt. Jeder Akteur kann ständig das Repertoire seiner Mittel erweitern, seine Machtbasis, seinen Machtbereich oder seine Machtfülle vergrößern und das der Gegenpartei zu verkleinern versuchen. Die Logik der Macht und ihre Kalküle zeigen, dass ihre Verteilung sich ändern kann (und bestätigt den empirischen Befund).

Foucault (1983: 113) teilt dieses Verständnis und schließt aus, dass Macht „ein allgemeines Herrschaftssystem [sei], [...] das in sukzessiven Zweiteilungen den gesamten Gesellschaftskörper durchdringt“. Sie beruhe „nicht auf [...] einer globalen Zweiteilung, die Beherrscher und Beherrschte einander entgegensetzt“ (Foucault 1983: 115). Er geht vielmehr von der „Vielfältigkeit von Kräfteverhältnissen“ aus. Macht sei ein „Spiel, das in unaufhörlichen [...] Auseinandersetzungen diese Kräfteverhältnisse verwandelt, verstärkt, verkehrt“ (Foucault 1983: 113). Sie sind immer ungleich, immer nur lokal, immer instabil. Es ist ein „Netz von ständig gespannten und tätigen Beziehungen“, als eine „immerwährende Schlacht“ (Foucault 1981: 38). Sie zeigt sich in „Neuverteilungen, Angleichungen, Homogenisierungen, Serialisierungen und Konvergenzen“ (Foucault 1983: 115).

In diesem Modell von Macht als dem instabilen, ungeschlossenen, nicht fixierbaren, auf viele Akteure verstreuten Produkt permanenter Auseinandersetzungen mit ihren „Dispositionen, Manövern, Techniken, Funktionsweisen“ (Foucault 1981: 38) sind ihre Mittel und Techniken die entscheidende operative Ressource, auf die ihre Akteure zurückgreifen oder die sie erst durch ihren Effekt im Handlungsnetz als machtrelevant entdecken (Metzger/Soneryd/Hallström 2017: 216). Gefragt ist nun, welche Mittel, welche Techniken der Macht in der planerischen Praxis auftauchen, mit welchen Machtakten sie und andere Akteure selbst arbeiten oder konfrontiert sind.

8 Mittel und Techniken der Macht – ein Planer-Macchiavellismus

Weber hat in seiner Definition die Fähigkeit, eigene Interessen auch gegen Widerstand durchzusetzen, auf beliebige ‚Chancen‘ bezogen. Diese Chancen sind die Mittel, die eine Partei zur Verfügung hat, bereit ist einzusetzen und die Fähigkeit, dies zu tun, im Bedarfsfall durch ihren Einsatz unter Beweis stellt.

Im Folgenden werden Formen des Machthandelns als Phänomene und unabhängig von ihrer Bewertung aufgeführt. Diese technokratisch amoralische machiavellistische Darstellung zu unternehmen hat zwei Gründe. Zum einen zeigt sie die instrumentelle Bandbreite, zum anderen kann schon die Kenntnis und Durchschaubarkeit einer Machthandlung als eben solche ihre Wirkung bei den davon Betroffenen schwächen und trägt durch Entlarvung so subver-

siv zur Entzauberung ungerechtfertigter Macht bei. Würde man es als Gebrauchsanweisung zur Durchsetzung eines angenommenen Interesses oder zur Abwehr einer Kontrahentin oder eines Kontrahenten verstehen, könnte man es einen Planer-Machiavelli nennen, wobei unter Planerinnen und Planern alle Akteure verstanden sein sollen, die zur Durchsetzung ihres Interesses Einfluss auf den Plan nehmen. Im Sinne einer politisch erweiterten Arena des Planungshandelns sind dies nicht nur die mit professioneller Expertise ausgestatteten ‚Fürsten‘ mit formalrechtlicher Planungshoheit, sondern auch nichtprofessionelle Akteure, Lobbyisten, Verbände, Interessengruppen, Betroffene, Bürgerinitiativen oder zivil Ungehorsame.³ Machiavelli hatte nur eine instrumentelle Frage: Wie kann Macht erlangt, erhalten, vergrößert, angegriffen oder zerstört werden? Unterschieden wird nachfolgend zwischen der Machtbasis als dem allgemein verfügbaren Repertoire, in einer Systematik geordnet (vgl. Kapitel 8.1), und den praktisch vorkommenden Techniken (vgl. Kapitel 8.3).

8.1 Grundlagen der Machtbasis

Die Machtbasis kann sich aus vielen Quellen speisen; davon seien folgende angeführt:

- Macht aufgrund von persönlichen Eigenschaften, z. B. Charisma oder Eloquenz,
- Macht aufgrund einer Situation, z. B. Nutzung des Situationspotenzials (Jullien 1999: 38–39),
- Macht aufgrund materieller Mittel, z. B. Investitionsanreize, Entschädigung, Spenden oder Besitz von Medien,
- Macht aufgrund geistiger Mittel, z. B. Wissen oder Überzeugungskraft,
- Macht aufgrund einer Funktion,
- Macht aufgrund von Institutionalisierung,
- Macht von Organisationen (das anonyme Ganze).

Eine besondere Rolle kommt dem Mittel der Argumentation zu, da sie ein doppeltes Gesicht zeigt.

8.2 Argumentation als Machtmittel

Wenn eine Partei A durch die Argumente der anderen Partei B überzeugt wird und aus Einsicht und eigenem Antrieb so handelt wie B, also nicht durch eine Sanktion gezwungen wird, liegt gemäß unserer Definition keine Machtsituation vor. In praktischen Situationen ist der Austausch von Argumenten jedoch kein klinisch gereinigter, abstrakter Vorgang,

³ Vgl. zur Vielfalt von Akteuren das Projekt „Stuttgart 21“; vgl. Reuter (2001: 35).

sondern er findet in realen Situationen mit konkreten Personen bzw. Medien statt, die die Argumentation tragen. Personen aber können, wie oben gezeigt wurde, unterschiedliche Machtmittel haben. Oder das Setting von Situationen kann zugunsten einer Partei organisiert sein. Es geht also um die Frage, ob Argumentation in planerischer Praxis als Mittel in ein Machtmodell eingebunden ist. Einige Argumente sprechen dafür.

Ausgehend von Foucaults Erkenntnis, dass Macht als ein strukturelles Ferment unausweichlich und omnipräsent in allen gesellschaftlichen Handlungsbereichen einschließlich Diskursen ist, gerät das aufklärerisch-vernünftige Argumentationsmodell in den kritischen Fokus. Kontrollprozeduren sind in der Entstehung des Diskurses wirksam. Seine Produktion wird „kontrolliert, selektiert und kanalisiert“, um „die Kräfte und Gefahren des Diskurses zu bändigen“ (Foucault 1974: 7). Es gibt Verbote in Form von Tabus, Ritualen, beschnittenen Rechten (Foucault 1974: 7, 27). Wahrheiten werden vorsortiert (Foucault 1974: 13–16), „Ausschlussysteme [...] betreffen den Diskurs in seinem Zusammenspiel mit der Macht“ (Foucault 1974: 15), Doktrinen schließen abweichende Subjekte aus (Foucault 1974: 29–30). Damit sind früh fundamentale Kategorien benannt, nach denen sich Kritik am programmatischen Vertrauen in die Kraft des guten Argumentes im Diskurs entzündet.

Die Infiltration der Macht zeigt sich beispielsweise dann, wenn „im Ringen um Hegemonie“ eine Partei versucht, „möglichst viele konträre Positionen ineinander zu integrieren“ oder diese „auszuschließen und zu marginalisieren“ (Thiele/Leibenath 2021: 235). In diesem Sinne wird der Diskurs als Ort des Austauschs von Argumenten zum Ort des Kampfes um Macht. Agenda-Setzen, Auswahl, Ausschluss, strategisches Einbeziehen oder Adressierung machen Argumentation zum Machtmittel. Zu ähnlichen Befunden kommt Flyvbjerg (1998) in seiner erhellenden Aalborg-Studie. In seinen Kommentierungen entwickelt er das Konzept einer eigenen Rationalität. Er nennt sie „Realrationalität“ (Flyvbjerg 1998: 6). Sie gründet auf dem Primat der Macht als Motor planerischen Denkens und Handelns, auch gegenüber dem besseren Argument. Entscheidungen werden rationalisiert (Flyvbjerg 1998: 20), Rationalität hat die Funktion, Macht zu legitimieren (Flyvbjerg 1998: 26–27), Macht definiert Rationalität (1998: 227) und „thereby“ auch Realität (Flyvbjerg 1998: 227). Mit dieser Position eröffnet er eine Streitfrage, ob die im vernünftigen Diskurs vorausgesetzte Rationalität tatsächlich noch existent sei und wenn, dann gültige Kraft habe, oder, wie Bond (2011) herauschält, in politischen Diskursen durch eine Rationalität verdrängt wird, die sie zum Vehikel von Machtrelationen macht.

Es erhebt sich die naheliegende Frage, welche Rationalität Flyvbjerg seinerseits benutzt, um diese Realrationalität zu charakterisieren, der er darüber hinaus mit Referen-

zen auf Machiavelli und Nietzsche Autorität verleiht. Ist es auch eine machtinteressierte oder eine Rationalität, die diese „Realrationalität“ durchschauen, die sich davon unabhängig machen kann, auch in planerischen Diskursen?⁴ Für diese (selbst)reflexionsfähige Rationalität spricht, dass sich in Sprache inkorporiert und über sie vermittelt in Kommunikationen eine Rationalität konventionalisiert und immer neu verteidigt hat, die bestimmt ist durch (logisch erlaubtes) Schließen, durch Überprüfungsangebote für Tatsachenbehauptungen, Transparenz alternativer Welterklärungen, Begründungsbedarf normativer Sätze und offene Optionen instrumenteller Möglichkeiten, immer zur Debatte stehende Ziele zu erreichen. Dieses Konzept von Rationalität eröffnet erst das Potenzial, Verformungen und Missbräuche zu entlarven, kritisch zwischen Rationalisierung und Rationalität zu unterscheiden, in behaupteter Rationalität die Strategie des Machterhalts zu reflektieren, auch, sich selbst infrage zu stellen. Diese Vernunft (*reason*) erscheint als das Ferment jener Rationalität, die Argumentation in jedweder Raumzeit rational macht (Bond 2011: 173).

Allerdings wirft Bond (2011: 174) die Frage auf, ob nicht durch hegemoniale Prozesse diese Geltung unterlaufen wird, weil sich in diese Rationalität Ungleichgewichte eingeschlichen haben: „Some arguments [are] more legitimate and acceptable than others in certain contexts.“ Selbst wenn dies zutrifft, bleibt die Gegenfrage im Raum, mit welcher Rationalität Bond arbeitet, um diese Korruptionen der Ratio zu analysieren und eine Theorie des Einsickerns von Macht in Rationalität zu entwickeln. Dennoch seien die Versuche, die als rational postulierte Argumentation durch Macht zu infiltrieren, als permanente, konstaterbare Gefährdung festgehalten.

Ein weiteres Argument für den Machtcharakter von Argumentation führt an, dass eine Partei abwägt, ob sie mit anderen Machtmitteln arbeiten soll oder sich der Argumentation bedienen soll, weil sie kalkuliert, dass das Gegenüber anfällig für Argumente oder selbst schwach im Argumentieren sei. Dann wird Argumentation zu einem funktional disponierten Mittel der Durchsetzung. Über ein derart funktionsorientiertes Kalkül ist Argumentation ein Machtmittel. Es geht nicht um die Kraft eines besseren Argumentes, sondern um die Chance, den eigenen Willen gegen Widerstand mit Argumentation als dem effektivsten Mittel durchzusetzen, auf dem diese Chance beruht. Damit erfüllt es unsere (Webers) Definition von Macht. Ein verwandtes Argument besagt, dass Argumentationsfähigkeit bei verschiedenen Personen unterschiedlich ausgeprägt ist. Eigenschaften wie Artikulationsfähigkeit, Beredsamkeit, Auffassungs-

⁴ Zur Kritik an Flyvbjergs Konzept vgl. Forester (2001) und Metzger/Soneryd/Hallström (2017: 207).

gabe, (Reaktions-)Schnelligkeit oder Geistesgegenwart machen den, der sie in höherem Maß besitzt, überlegen. Wird Argumentation nur eingesetzt, weil eine solche Person verfügbar ist, dann wird sie als Technik funktionalisiert.

Auch gerät Argumentation in die Domäne der Macht, wenn ein Akteur oder eine Gruppe Medien zur Verbreitung von Argumenten auf ihrer Seite hat oder gar besitzt und einsetzt, ob Presse, Radio oder Fernsehen. Medien, die vervielfältigen und eine ihnen zugeschriebene Autorität besitzen, haben Vorteile gegenüber einer Bürgerin oder einem Bürger (Wrong 1979: 33). Das Gleiche gilt für auf sozialen Medien tätige Blogger, Podcast-Erzeugerinnen und -Erzeuger, Influencer mit hohen Follower-Zahlen. Die Wirksamkeit eines Argumentes ist also an die Benutzung eines Mediums gekoppelt (sie ist zu unterscheiden von seiner Wirksamkeit durch die Substanz seines Inhaltes).

Ähnliches gilt für das Ansehen, das ‚Gewicht‘ dessen, der ein Argument vorbringt. Autoritäten, ob bekannt aus Wissenschaft, Politik oder andere Personen mit hohem Wert auf dem Markt der Aufmerksamkeit, verstärken die Wirkung eines Argumentes. Es ist unerheblich, ob im Konfliktfall Parteien Argumentation kalkuliert als taktische Variante im Unterschied zu anderen Durchsetzungsmitteln einsetzen oder ob die Unterschiede in Fähigkeiten und Autorität einer Teilnehmerin oder eines Teilnehmers und in den Möglichkeiten der medialen Vervielfältigung gegeben ist – in allen Fällen ist sie eine Ressource der Macht. Selbst wenn wir die angeführten Verzerrungen der ‚reinen‘ Argumentation durch Machtgebrauch als solche brandmarken würden, um ihre pure Kraft aufrechtzuerhalten, so bliebe weiterhin ihre Rolle im Widerstreit der beiden Konzepte von Macht und diskursiver Auseinandersetzung bestehen. Denn sie will – um die Habermas’sche Charakterisierung zu gebrauchen – „kontrafaktisch“ aufklärerisch gegen ungerechtfertigte Macht als Gegenmacht erfolgreich sein. In diesem Sinne kann auch das kommunikative Modell von Habermas mit seiner normativen Intention und das argumentative Modell Rittels in seiner pragmatischen Wirksamkeit als Positionierung im Kampf um Terraingewinne vernünftigen Handelns verstanden werden und somit im Modell von Planen als Machthandeln seinen Platz einnehmen. Das Machtmodell ist, diesem Gedanken folgend, umfassend.

Es bleibt ein diskutabler Rest: Das Verhältnis zwischen Argumentation und ungerechtfertigter Macht weist Besonderheiten auf:

- In dem Kontinuum von Planungsprozessen, die ich als Austragung von Konflikten widerstreitender Interessen mit den Mitteln der Macht inklusive Argumentation beschrieben habe, ist das Aushandeln mit Argumenten das einzige Machtmittel, das den Missbrauch von Macht, gegebenenfalls auch sich selbst und seine eigene Rolle, zum

Gegenstand von kritischer Reflexion machen kann. Modelltechnisch enthält es sich und zugleich sein Gegenteil, ein logisches Dilemma.

- Die diskursive Kontrolle von Missbrauch versagt genau in der Situation, in der er geschieht, weil der jeweils Mächtige in der Lage ist, Kontrolle zu verhindern. Selbst der Versuch, die Verhinderung von Missbrauch in dagegen immune Verfahren zu verlagern, scheitert, weil die Planung der Verfahren wiederum der Wirkung faktischer Machtverhältnisse unterliegt. Wir geraten in einen unendlichen Regress.

Wegen der wechselseitigen Verschränkung von argumentativen Diskursen und faktisch ausgeübter Macht ist weder dieser Regress noch das oben konstatierte Dilemma logisch aufzulösen. Stattdessen kann es in einer Balance gehalten werden, indem es als eine fundamentale und auf Dauer angelegte Dialektik begriffen wird, die nicht in einer Synthese aufgelöst werden muss. Das Verhältnis ist über die Zeit instabil und immer neu ausgeformt, antagonistisch im je einzelnen Zustand, im Prinzip dynamisch. Insofern in ständiger Praxis die Chance genutzt wird, gegen den Missbrauch von Macht aufklärerische Vernunft selbst als Machtmittel einzusetzen, ist letztere in einem Machtmodell aufgehoben.

8.3 Techniken der Macht

Die Techniken zur Durchsetzung von Plänen oder von Interessen an Plänen sind vielfältig. Sie gründen in unterschiedlicher Weise auf den jeweils verfügbaren Ressourcen ihrer Macht, der Machtbasis. Sie sind in dem Sinn machiavellistisch, als sie nur dem einen Ziel dienen, Planungsakteuren das Instrumentarium zu zeigen, mit dem sie die Macht, einen Plan durchzusetzen oder zu verhindern, erlangen, erhalten oder vergrößern können. Dieses Repertoire ist nicht fixiert und von vorneherein vorhanden. Metzger, Soneryd und Hallström (2017: 216) folgend können sich a posteriori Aktionen als machtwirksam herausstellen. Sie werden mit einigen beispielhaften Nennungen provisorisch gruppiert:

- Informationspolitiken, z. B. Fakten schaffen, Dosierung von Information, Sachzwänge vorschieben, Fehlinformation,
- Schwächung des Gegners, z. B. durch Spaltung, Einschüchterung, Marginalisierung,
- Umgehung konsentierter Verfahrensregeln, z. B. Missbrauch von Partizipation, Mediennutzung, Beziehungen, Anonymität.

Waren die oben aufgeführten Techniken eher durchsetzungsstarken Akteuren zugeordnet, so sind die nachfolgend genannten Techniken solche, die verschiedene Akteure ei-

ner weniger mächtigen Gegenseite anwenden können, um einen Plan zu verändern, zu verhindern oder einen anderen Plan durchzusetzen. Dazu gehören beispielsweise Solidarität, Partizipation, Gegenplanung, symbolische Akte, ziviler Ungehorsam, horizontale bzw. vertikale Konsolidierung (Offe 1972b: 167) oder juristische Verfahren.

8.4 Strategien gegen Machtmissbrauch

Eine besondere Gruppe von (Gegen-)Machtstechniken bilden solche, die auf eine in sie eingebaute Mechanik setzen, durch die Missbrauch von Macht erschwert wird. Sie sollen einen Zustand vermeiden, in dem die oder der machtechnisch Versiertere gewinnt. Sie setzen darauf, dass im machiavellistischen Gerangel auf ethische Bindungen nicht gebaut werden kann. Dieser strategische Vorschlag tritt an die Stelle des Versuchs, ethische Richtlinien aufzustellen, da deren Einhaltung im Ermessen des machthabenden Akteurs liegt. Der Vorschlag verlässt sich nicht (konditional gebunden) auf das Ergebnis einer Debatte, was wann warum als Missbrauch zu bezeichnen ist. Im Folgenden werden solche Verfahren bzw. Prinzipien, nach denen sie gestaltet sind, aufgeführt.

Ein theoretisch und praktisch gewichtiger Vorbehalt sei vorangestellt. Das Design derartiger Verfahren unterliegt genau den Bedingungen der Machtverteilung, zu deren Regulierung sie erfunden und gestaltet werden. Denn die Inhaber von Macht werden, wenn es ihr Interesse berührt, Verfahren, die es beschneiden, mit eben den Mitteln ihrer Macht zu verhindern versuchen. Sie werden zumindest die Ausgestaltung der Verfahren zu ihren Gunsten zu beeinflussen versuchen. Insofern spiegeln die im speziellen Fall vereinbarten Verfahren die jeweilige Machtkonstellation unter den beteiligten Akteuren. Aus dieser Überlegung heraus werden nicht spezielle Verfahren, sondern die Prinzipien genannt, nach denen sie sich ausrichten. Zu diesen Prinzipien gehören:

- die Vermeidung von Macht (z. B. Selbstbestimmung, Selbsthilfe)
- die Reduzierung von Macht (z. B. Partizipation, Prinzip der kleinen Schritte)
- die Kontrolle planerischer Macht (z. B. Stärkung der Medien, ‚Planungs-Verbraucherschutz‘, Schutzbeauftragte, Entanonymisierung von Verantwortung)

Die Präsentation von Machtstechniken in den vorangegangenen Kapiteln mag unvollständig sein, zeigt aber immerhin die Vielfalt des verfügbaren Repertoires. Sie werden während der oft langwierigen Prozesse eingesetzt, in denen planende Instanzen und andere Akteure den Plan formen und umformen. Wie beim Militär oder in der großen Po-

litik werden im Falle von Konflikten die Reaktionen des ‚Gegners‘ auf einen erwogenen oder tatsächlichen Gebrauch einer Machtstechnik miteinbezogen. Diesen Kalkülen als essenziellem Teil von Machthandeln gilt das folgende Kapitel.

8.5 Machtkalküle

Zu einem Machtmodell von Planung gehören die Kalküle über die Folgen des eigenen Handelns und über die Reaktionen der je anderen Akteure auf den Einsatz einer Machtstechnik. In diesem Sinn ist es eine Planung des Machthandelns, insofern es die Folgen erwogener Handlungen vorwegnimmt und unerwünschte Effekte zu vermeiden versucht.

In dem betrachteten sozialen Kontext greifen die verschiedenen Akteure auf ein Repertoire an Machtmitteln zurück, die sie nutzen können, um ihr Interesse durchzusetzen. Dabei kalkulieren sie, welche sie wann unter welchen Bedingungen mit welchem Risiko einsetzen. Diese Denkweise, die sich auf den intelligenten Mitteleinsatz für das Ziel richtet, Terrain im Kampf um Macht und Einfluss zu gewinnen, nennen wir „strategische Rationalität“. Konkrete Fälle folgen abstrakt beschreibbaren Mustern.

Um die vielen Möglichkeiten zu reduzieren, wird das Grundmuster der wechselseitigen Imagebildung zugrunde gelegt. Eine Partei A macht sich ein Bild, wie die andere Partei B auf eine Maßnahme oder die Androhung einer Maßnahme reagieren würde, muss aber, um vollständig zu sein, das Bild in Betracht ziehen, das sich diese Partei B darüber macht, was A tatsächlich tun würde. A muss auch damit rechnen, dass B mit einer Gegenmaßnahme droht oder sie tatsächlich ergreift, seinerseits aufgrund eines Bildes, das sich B über As Bild macht, usw. ad infinitum. Für den Vorgang der wechselseitigen Imagebildung gibt es, ähnlich wie bei Schach oder Go, kein logisches Ende des Kalküls eines Zuges, allenfalls ein praktisches, weil die Kapazität vorausschauenden Bedenkens aller wahrscheinlichen Möglichkeiten begrenzt ist. Es sind jeweils Kalküle eines Akteurs, der seine Chance, im Konflikt der widerstreitenden Interessen das seinige durchzusetzen, erhöhen will.

Auch im Fall von Verhandlungen sind verschiedene Ausgänge möglich. Sie changieren zwischen Erfüllung der Intentionen beider Seiten über den Kompromiss bis zur Übervorteilung einer der beiden Seiten. Ob der Konflikt sein vorläufiges oder endgültiges Ende findet, hängt davon ab, ob sich einer der beiden Akteure mit größerer Macht durchsetzt oder ein für beide Parteien befriedigender Zustand erreicht ist. Kompromisse sind temporär stabil, wenn sie bei Machtgleichgewicht zustande kommen und beide Partei-

en zufrieden sind.⁵ Andernfalls schlummert der andauernde Wille der benachteiligten Partei zur Veränderung; dann ist die durch den Kompromiss geschaffene Situation instabil. Grundsätzlich gilt ein Kompromiss nur zu einer Zeit im jeweiligen Kontext und nur solange, bis neue Einstellungen und veränderte Machtbasen ihn in Frage stellen.

Das gesamte Kapitel 8 hat die zentrale Frage behandelt, welche Elemente, Prozesse und Mechanismen in der Realität des Machthandelns beim Planen eine Rolle spielen. Moralische Integrität war nicht Interesse, sondern Wissen über Phänomene des Machthandelns. Doch enthebt diese Kenntnis die Handelnde bzw. den Handelnden nicht, die Frage nach ethischer Orientierung ihres bzw. seines Gebrauchs von Macht zu stellen. Sie ist fundamental für die Akzeptanz oder Begrenzung von Macht in pluralen Demokratien und für ihre Kritik in autoritären Regimen.

9 Zur Ethik planerischer Macht

Unter dem Aspekt der Ethik planerischer Macht geht es um die Frage nach den Wertvorstellungen, an denen eine Planerin bzw. ein Planer sich bei dem Gebrauch von Macht orientiert. Es ist die Suche nach der Möglichkeit, zwischen ‚gut‘ und ‚böse‘ zu unterscheiden, damit nach der Möglichkeit, Missbrauch von Macht zu konstatieren. Die Positionen reichen von einer selbstbewussten Bejahung von Macht als eines Garantens elitär behaupteter Richtigkeit bis zu grundsätzlicher Negierung ihres Gebrauchs. Systematisch sind einige Positionen zu unterscheiden, die, mit Referenzen auf Vertreter der jeweiligen Positionen, drastisch verkürzt dargestellt werden.

- Macht ist a-moralisch: Vertreter sind Machiavelli und Nietzsche. Weber (1946: 244) charakterisiert diese Haltung: „Macht ist an sich wie alle natural Leben tragenden Gewalten wertmäßig indifferent.“
- Macht ist amoralisch (schlecht, böse): Diese Position nehmen die Vertreter eines (philosophischen) Anarchismus ein, zu denen Stirner, Kropotkin und Mühsam gehören. Selbsthilfe und gegenseitige Hilfe sind ihre Prinzipien.
- Macht ist gut, unabhängig von Bedingungen: Nietzsche begreift den Willen zur Macht als einzig wirkendes Prinzip des Lebens (Nietzsche 1964: 465; Nietzsche 1976: 48). Indem er Macht mit Trägern der „Herrenmoral“ in Verbindung bringt, überträgt er einen biologisch-psychologisch identifizierten Wert auf soziales Handeln. Dieser Schritt bleibt fragwürdig.

⁵ Sie sind auch bei Machtgleichgewicht instabil, wenn beide Parteien unbefriedigt sind (*distributed dissatisfaction*).

- Macht ist – je nach Bedingungen – gut oder böse: Diese Position teilt sich in zwei Lager. Die eine macht sie vom Zweck abhängig, die andere Position kettet sie an eine Eigenschaft der Handlung: ob sie durch Gott, den Staat oder eine andere Normen setzende Instanz geboten sind (Frankena 1981: 33). Letztere haben in pluralen Demokratien ihre Wirkungskraft verloren.

Der immer noch aktuelle Beitrag zur vierten Position ist die Bedingung, die Habermas anführt: Macht soll als gerechtfertigt gelten, wenn sie in einem machtfreien Diskurs mündigen Bürgerinnen und Bürgern gegenüber konsensfähig begründet werden kann (vgl. Kapitel 2). Die Idee ist, dass die Kommunikationsgemeinschaft der Betroffenen den Geltungsanspruch von (handlungsleitenden) Normen prüft, die bei Akzeptanz der Gründe unter den gegebenen Umständen ‚richtig‘ sind. Die Akzeptanz wird in einem Diskurs überprüft, an dem sich alle Betroffenen beteiligen. In diesem Diskurs erlangter Konsens ist die Bedingung für machtfreies Handeln. Selbst wenn Dissens bleibt, können entstehende Konflikte mithilfe konsentierter Verfahren zu ihrer Lösung beigelegt werden (vgl. Kapitel 5). In Kapitel 8 wird die Gefährdung der rationalen Diskurse durch Machtansprüche über hegemoniale Prozesse beschrieben. Insbesondere wenn Legitimität argumentativ hergestellt werden soll, ist diese Gefahr besonders groß. Aber auch hier gilt, dass es nur das immer neu erkämpfte Mittel vernünftigen Argumentierens gibt, das die Machthaltigkeit von Diskursen entlarven kann. Macht unterdrückt freie Argumentation – Argumentation greift Macht an – Macht unterdrückt usw. Mit diesem infiniten Prozess wechselseitigen Drucks und Gegendrucks mit wechselnden Terraingewinnen lässt sich die Realität politischer Planung modellieren.

In Kapitel 2 wurde der Orientierungscharakter dieses diskursiven Verfahrensideals konstatiert und seine Kraft als normatives, kontrafaktisches Leitbild festgehalten. Da es, wie gezeigt, in der Praxis von Planungsprozessen einschließlich der dort machtdurchtränkten Diskurse nicht realisiert ist, bleibt es als permanente Anstrengung, ihm Geltung zu verschaffen, bestehen.

10 Zusammenfassung

Ich habe die Möglichkeit gezeigt, planungsbezogenes Handeln in einem Modell der Macht umfassend darzustellen. Es kann beanspruchen, in seiner Struktur vollständig und widerspruchsfrei zu sein. Das besondere Verhältnis aufklärerischer Argumentation zu dem Gebrauch ungerechtfertigter Macht wurde (in Kapitel 8.2) als ein dialektischer Zustand beschrieben, in dem die Protagonisten des – gemäß dem kommunikativen Modell – vernunftgeleiteten Diskur-

ses sich gegen machtorientiertes Handeln mit dem Mittel ihrer Macht durchzusetzen versuchen und damit selbst zu Beteiligten eines Machtkampfes werden.

Das kommunikative Modell in seiner Konzipierung von Habermas wurde als exklusiv konsensorientiert rekapituliert und als strikt normatives Konzept unterschieden vom Muster strategischen Handelns in der politischen Praxis von Planung. In pluralen Gesellschaften mit demokratischer Governance-Struktur sind disparate Interessen strukturell typische Ausgangspunkte von Konflikten, deren Behandlung in einem Machtmodell eingebunden und abgebildet werden konnte. Entsprechend konnte gezeigt werden, dass sich in den Verfahren ihrer Behandlung und der Entscheidung in Konfliktfällen jeweilige Machtverhältnisse spiegeln. Verwerfungen an den Schnittstellen verteilter Macht zeigen sich auch in den Partizipationsverfahren, die den weniger Mächtigen zu mehr Macht verhelfen sollen – mit situationär wechselnden Terraingewinnen (vgl. Kapitel 6).

Zwar haben die Ausführungen die dominant modellbildende Struktur der Macht in konfliktbestimmter Planung dargelegt, aber in den behandelten Elementen des Modells erst den Raum für weitergehende Ausführungen eröffnet. Dies gilt insbesondere für Konfliktlösungsverfahren (Kapitel 5), die Machttechniken (Kapitel 8.3) sowie für die Strategien gegen Missbrauch (Kapitel 8.4), in denen oft nur Stichworte ohne Erläuterung und empirische Rückbindung auftauchen.

Weitergehende Ausführungen werden die Evidenz für die These von Planung als Machthandeln stärken.

Competing Interests The author declares no competing interests.

Acknowledgement I would like to thank two anonymous reviewers for their helpful comments.

Funding This paper received no external funding.

Literatur

- Bäcklund, P.; Mäntysalo, R. (2010): Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice – the case of Finland. In: *Planning Theory* 9, 4, 333–350. <https://doi.org/10.1177/1473095210373684>
- Bond, S. (2011): Negotiating a ‘democratic ethos’: moving beyond the agonistic –communicative divide. In: *Planning Theory* 10, 2, 161–186. <https://doi.org/10.1177/1473095210383081>
- Dahl, R. A. (1957): The Concept of Power. In: *Behavioral Science* 2, 3, 201–215. <https://doi.org/10.1002/bs.3830020303>
- Flyvbjerg, B. (1998): *Rationality and Power. Democracy in Practice*. Chicago.
- Forester, J. (1989): *Planning in the Face of Power*. Berkeley.
- Forester, J. (2001): An Instructive Case-study Hampered by Theoretical Puzzles: Critical Comments on Flyvbjerg’s *Rationality and Power*. In: *International Planning Studies* 6, 3, 263–270. <https://doi.org/10.1080/13563470120069670>
- Foucault, M. (1974): *Die Ordnung des Diskurses*. München.
- Foucault, M. (1981): *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*. Frankfurt am Main.
- Foucault, M. (1983): *Sexualität und Wahrheit. Band 1: Der Wille zum Wissen*. Frankfurt am Main.
- Frankena, W. K. (1981): *Analytische Ethik*. München.
- Grauhan, R.-R. (1972): Zur Teilhabe Betroffener an der Stadtentwicklungsplanung. In: *Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hrsg.): Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation*. Opladen, 84–94. = *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4*. https://doi.org/10.1007/978-3-322-88716-0_5
- Gribat, N.; Kadi, J.; Lange, J.; Meubrink, Y.; Müller, J. (2017): Planung als politische Praxis. Zur Einleitung in den Themenschwerpunkt. In: *sub/urban* 5,1/2, 7–20.
- Gualini, E. (2015): Conflict in the City: Democratic, Emancipatory – and Transformative? In Search for the Political in Planning Conflicts. In: Gualini, E. (Hrsg.): *Planning and Conflict: Critical Perspectives on Contentious Urban Developments*. New York, 3–36.
- Guggenberger, B. (1984): An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. In: Guggenberger, B.; Offe, C. (Hrsg.): *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel*. Opladen, 184–195. https://doi.org/10.1007/978-3-322-91542-9_10
- Guggenberger, B.; Offe, C. (1984): Politik aus der Basis – Herausforderung der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie. In: Guggenberger, B.; Offe, C. (Hrsg.): *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel*. Opladen, 8–19. https://doi.org/10.1007/978-3-322-91542-9_1
- Habermas, J. (1973): *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt am Main.
- Hamedinger, A. (2020): Ist die kommunikative Planung am Ende? Protest und BürgerInnenbeteiligung in der Stadtentwicklung aus planungstheoretischer und planungspraktischer Sicht. In: *dérive* 79, 4–10.
- Hoffmeister, J. (1955): *Wörterbuch der philosophischen Begriffe*. Hamburg. = *Philosophische Bibliothek* 225.
- Hradil, S. (1980): *Die Erforschung der Macht. Eine Übersicht über die empirische Ermittlung von Machtverteilungen durch die Sozialwissenschaften*. Stuttgart.
- Jullien, F. (1999): *Über die Wirksamkeit*. Berlin.

- Kühn, M. (2017): Planung, Politik und Macht in Städten. In: *disP – The Planning Review* 53, 2, 109–119. <https://doi.org/10.1080/02513625.2017.1341218>
- Kühn, M. (2021): Agonistic Planning Theory Revisited: The Planners Role in Dealing with Conflict. In: *Planning Theory* 20, 2, 143–156. <https://doi.org/10.1177/1473095220953201>
- Kunz, W.; Rittel H. W. J. (1970): Issues as Elements of Information Systems. Berkeley. = Center for Planning and Development Research, Working Paper 131.
- Legacy, C.; Metzger, J.; Steele, W.; Gualini, E. (2019): Beyond the post-political: Exploring the relational and situated dynamics of consensus and conflict in planning. In: *Planning Theory* 18, 3, 273–281. <https://doi.org/10.1177/1473095219845628>
- Lorenz, H. F. (1972): Verwaltung in der Demokratie. Eine Einführung in die moderne Verwaltungswissenschaft. München.
- Machiavelli, N. (2016): Der Fürst. Stuttgart.
- Metzger, J.; Soneryd, L.; Hallström, K. (2017): ‘Power’ is that which remains to be explained: Dispelling the ominous dark matter of critical planning studies. In: *Planning Theory* 16, 2, 203–222. <https://doi.org/10.1177/1473095215622502>
- Mouffe, C. (2014): Agonistik. Die Welt politisch denken. Berlin.
- Naschold, F. (1972): Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen. In: Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hrsg.): *Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation*. Opladen, 13–53. = *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4*. https://doi.org/10.1007/978-3-322-88716-0_2
- Naschold, F. (1973): Gesellschaftsreform und Politische Planung. In: Naschold, F.; Väh, W. (Hrsg.) *Politische Planungssysteme*. Opladen, 59–98. https://doi.org/10.1007/978-3-322-86105-4_3
- Nietzsche, F. (1964): Der Wille zur Macht. Stuttgart.
- Nietzsche, F. (1976): Jenseits von Gut und Böse. Zur Genealogie der Moral. Stuttgart.
- Offe, K. (1972a): Demokratische Legitimation der Planung. In: Offe, K. (1972): *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt am Main, 123–151.
- Offe, K. (1972b): Bürgerinitiativen und die Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus. In: Offe, K. (1972): *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt, 153–168.
- Pløger, J. (2017): Conflict and Agonism. In: Gunder, M.; Madanipour, A.; Watson, V. (Hrsg.): *The Routledge Handbook of Planning Theory*. London, 264–275.
- Pløger, J. (2021): Conflict, consent, dissensus: The unfinished as challenge to politics and planning. In: *Environment and Planning C: Politics and Space* 39, 6, 1294–1309. <https://doi.org/10.1177/2399654420985849>
- Reuter, W. (2001): Öffentlich-Privates Partnerschaftsprojekt „Stuttgart 21“ – Konflikte Krisen, Machtkalküle. In: *disP – The Planning Review* 37, 145, 29–40. <https://doi.org/10.1080/02513625.2001.10556772>
- Rittel, H. W. J. (1970): Vorlesung “Theories and Methods of Planning and Design”, College of Environmental Design, University of California. Berkeley.
- Rittel, H. W. J. (1992a): Systematik des Planens. In: Reuter, W. (Hrsg.): *Horst W.J. Rittel: Planen, Entwerfen, Design. Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik*. Stuttgart, 63–73. = *Facility Management* 5.
- Rittel, H. W. J. (1992b): Zur Planungskrise: Systemanalyse der „ersten und zweiten Generation“. In: Reuter, W. (Hrsg.): *Horst W.J. Rittel: Planen, Entwerfen, Design. Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik*. Stuttgart, 37–58. = *Facility Management* 5.
- Rittel, H.W.J.; Webber, M. M. (1973): Dilemmas in a General Theory of Planning. In: *Policy Sciences* 4, 2, 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Rittel, H.W.J.; Webber, M.M. (1992): Dilemmas in einer allgemeinen Theorie der Planung. In: Reuter, W. (Hrsg.): *Horst W.J. Rittel: Planen, Entwerfen, Design. Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik*. Stuttgart, 13–35. = *Facility Management* 5.
- Roskamm, N. (2015): On the other Side of “Agonism”: “The enemy”, the “Outside”, and the role of Antagonism. In: *Planning Theory* 14, 4, 384–403. <https://doi.org/10.1177/1473095214533959>
- Scharpf, F. (1973): Planung als politischer Prozeß. In: Schäfers, B. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD*. Stuttgart, 169–201.
- Selle, K. (1996): Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück. In: Selle, K. (Hrsg.): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden, 61–78.
- Selle, K. (2019): Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftungen zur Revision. Berlin. = *vhw-Schriftenreihe* 15.
- Sontheimer, K. (1971): *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. München.
- Thiele, P.; Leibenath, M. (2021): Wie mit Populisten umgehen? Demokratie- und planungstheoretische Perspektiven für Planungspraxis und Planungsforschung. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 79, 3, 228–242. <https://doi.org/10.14512/rur.77>
- Weber, A. (1946): Um das Problem der Macht. In: *Die Wandlung* 1, 3, 242–252.
- Weber, M. (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen.

- Wrong, D. (1979): Power. Its Forms, Bases and Uses. Oxford.
- Zimmermann, K. (2019): Kommunikative Planung. In: Wichmann, T. (Hrsg.): ARL Reader Planungstheorie. Band 1, Berlin, 13–23. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-57630-4>

Hier steht eine Anzeige.

 Springer