

Arbeitspapiere / Working Papers

Nr. 24

Thomas Bierschenk

Zu einem empirisch verwendbaren Begriff der Macht

2003



The Working Papers are edited by

Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität,
Forum 6, D-55099 Mainz, Germany.

Tel. +49-6131-392.3720, Email: ifeas@mail.uni-mainz.de;

<http://www.uni-mainz.de/~ifeas>

Geschäftsführender Herausgeber/ Managing Editor:
Thomas Bierschenk (biersche@mail.uni-mainz.de)

Zu einem empirisch verwendbaren Begriff der Macht

Thomas Bierschenk
1993/2003

Die Diskussion um einen empirisch gehaltvollen Begriff der Macht wurde innerhalb der Sozialwissenschaften wohl am intensivsten im Bereich der Gemeindeforschung – und hier vor allem in den USA – geführt. Schon in den frühen amerikanischen Gemeindeforschungen – etwa in den Middletown-Studien der Lynds – war dies ein wichtiges Thema; aber erst seit den 1950er Jahren entwickelte es sich durch die amerikanische *community power*-Debatte zu einem eigenen Diskussionsstrang. Obwohl in den 70er und 80er Jahren wichtige Anregungen zu dieser Debatte auch aus Europa kamen, blieb die amerikanische Forschung auf diesem Gebiet doch führend, so dass ich mich hier auf sie konzentrieren werde. Die *community-power*-Debatte ist aus mindestens zwei Gründen von theoretischem Interesse: Zum einen kann an ihr exemplarisch für die Sozialwissenschaften der Zusammenhang von jeweilig wahrgenommener gesellschaftlicher Situation, theoretischem Ansatz, Untersuchungsmethode und Untersuchungsergebnis aufgezeigt werden. Zum anderen hat diese Debatte – über alle Paradigmenwechsel hinweg – zu wichtigen Klärungen in Hinblick auf die soziologische Begriffsbildung über Macht, Herrschaft, Hegemonie, Protest und soziale Bewegung geführt. Mein besonderes Interesse gilt im folgenden dem Begriff der Macht.

Der Verlauf der *community-power*-Debatte lässt sich grob in drei Phasen unterteilen, nach denen ich auch meinen Vortrag gliedere: Die erste Phase in den 50er und 60er Jahren war durch den Gegensatz von „elitistischen“ und „pluralistischen“ Auffassungen bestimmt. Strukturelle Bedingungen von differentieller Machtverteilung blieben in dieser Phase weitgehend unberücksichtigt. Die Konfrontation dieser beiden Auffassungen führte zu Weiterentwicklungen des Machtbegriffes, über den sogenannten „Nicht-Entscheidungsansatz“ hin zu einem dreistufigen Machtkonzept, mit dem die Debatte zunächst einmal zu einem gewissen Abschluss gelangte. In einer zweiten Phase, die gegen Ende der 60er Jahre einsetzte und in den 80er Jahren auslief, verschob sich die Debatte unter dem Stichwort *New Urban Sociology* hin zum Zusammenhang von „Kapitalbewegung“ und städtischen sozialen Bewegungen. Da in dieser Phase der Diskussion der Machtbegriff nur eine untergeordnete Rolle spielte, werde ich auf sie nur kurz eingehen. Sie ist aber insofern wichtig, als die damals eingeführte polit-ökonomische Perspektive auch in der gegenwärtigen Diskussion (der dritten zu behandelnden Phase) nicht aufgegeben wurde, wenn auch im ganzen wieder eine stärkere

Hinwendung zu elitentheoretischen Ansätzen bei der Analyse städtischer „Regimes“ zu beobachten ist.

1. „Elitisten“ vs. „Pluralisten“: Die amerikanischen *community-power*-Forschung in den 1950er und 1960er Jahren

Die amerikanische *community-power*-Forschung begann 1953 mit Floyd Hunters Studie über die *decisionmakers* von Atlanta. Hunters Thesen provozierten eine intensive Debatte, die bis in die 70er Jahre zu mehreren Tausend einschlägigen Büchern und Zeitschriftenaufsätzen allein in den USA führte. Die Intensität der Debatte erklärt sich nur daraus, dass hier auf dem Gebiet der Stadtsoziologie eine Diskussion ausgetragen wurde, die immens ideologisch gefärbt war. Für das amerikanische politische Selbstverständnis hatten die *local communities*, in ihrer deutschen Doppelbedeutung von Gemeinde und Gemeinschaft, seit je her eine besondere Bedeutung gehabt. Vor diesem Hintergrund ging es in der *community-power*-Forschung letztlich um den demokratischen Charakter der amerikanischen Gesellschaft unter Bedingungen der zunehmenden Konzentration von wirtschaftlicher Macht.

Aufgrund einer Befragung von Schlüsselinformationen – eine Methode, die in die soziologische Methodenlehre später als „Reputationsansatz“ einging – kam Hunter zu dem Ergebnis, dass das politische Leben in Atlanta von einer kleinen, informellen Gruppe einflussreicher Personen bestimmt werde, und dass dabei die *business community*, die Geschäftswelt, eine besonders wichtige Rolle spiele.

Dieses Ergebnis wurde in der wissenschaftlichen wie publizistischen Öffentlichkeit sofort in einen Zusammenhang mit Mills These von der amerikanischen „Machtelite“ gebracht und provozierte eine heftige Reaktion pluralistisch orientierter Politologen und Soziologen. Hinterfragt wurden Hunters Begrifflichkeit, seine Methoden und sein Ergebnis. Am bekanntesten wurde dabei die – bewusst als wissenschaftliches Kontrastprogramm zu Hunter angelegte – Untersuchung von Dahl 1961 zu New Haven. Dahl und seine Mitarbeiter kritisierten, dass das von Hunter verwandte Verfahren „nur“ zugerechnete Macht, einen Machtverdacht, erheben könne bzw., wie wir das heute ausdrücken würden, „nur“ den jeweils emischen Begriff von Macht. Dem setzten sie einen an beobachtbaren Verhalten orientierten, als „objektiv“ bezeichneten Begriff von Macht entgegen: Von „Macht“ könne sinnvollerweise nur da gesprochen werden, wo eine Person A eine Person B dazu bringe, etwas zu tun, was

Person B sonst nicht getan hätte. Eine empirische Untersuchung, ob in einer gegebenen Situation eine Machtbeziehung vorliege, setze daher voraus, dass es zwischen A und B einen beobachtbaren Konflikt über Entscheidungspräferenzen gebe; Machtstudien müssten sich somit auf die Untersuchung von derartigen Konflikten konzentrieren. Diese Methode – später als „Entscheidungsansatz“ bezeichnet – ergab aber, auf New Haven angewandt, keineswegs eine geschlossene Elite; es ließen sich vielmehr für jedes untersuchte Politikfeld andere Gruppen von Entscheidungsträgern ausmachen, die sich nur zu einem geringen Teil überlappten. Dieser gestreute, nichtkumulative Charakter politischer Macht, folgte Dahl, ergebe sich aus der Trennung von Besitz und Verfügung über Kapital, sozialer Position und politischer Popularität, wie es für moderne demokratische Gesellschaften typisch sei. Der damit gegebene „Markt politischer Teilzentren“ (wie das pluralistische Glaubensbekenntnis von David Riesman ausgedrückt wurde) sei die entscheidende Barriere gegenüber einer undemokratischen Zentralisierung von Macht in der amerikanischen Gesellschaft des 20. Jahrhunderts.

Die pluralistische These vom nichtkumulativen Charakter politischer Macht in modernen Gesellschaften wurde, wie zu erwarten, von den Elitisten durch neue Untersuchungen zu widerlegen versucht. Diese Debatte verlief jedoch weitgehend im Kreise und angesichts der Heftigkeit der Auseinandersetzungen überrascht aus heutiger Sicht eher, wie sehr sich die Ergebnisse von Hunter und Dahl, 30 Jahre nach ihrem Erscheinen gelesen, ähneln. Denn Hunter unterschlug keineswegs, dass das politische System Atlantas durch mehrere Machtpyramiden und „Machtklüngel“ (*crowds*) gekennzeichnet war, und Dahls Ergebnisse zeugten sehr deutlich, dass in jedem Politikfeld immer nur eine kleine Gruppe von Personen die Entscheidungen traf. Während Hunter diese internen Differenzierungen der Elite zwar beschrieb, sie aber letztlich für weniger bedeutsam hielt, wurden sie von Dahl gerade für das wesentliche Ergebnis seiner eigenen Untersuchung gehalten. Beide Kontrahenten vertraten also, so ist heute zu konstatieren, letztlich gar nicht so unterschiedliche Auffassungen von einem „Elitenpluralismus“.

Der pluralistisch orientierte Entscheidungsansatz von Dahl und Anderen wurde in den 60er Jahren weniger von den Elitisten, als aus einer anderen Richtung in Frage gestellt. Im Zusammenhang einer Untersuchung in Baltimore wiesen Bachrach und Baratz darauf hin, dass für die Feststellung von Machtbeziehungen die Untersuchung von manifesten, beobachtbaren Konflikten nicht ausreichte. Das politische System weise nämlich einen Bias

auf, es sei selektiv: nicht alle gesellschaftlichen Konflikte würden in ihm auch tatsächlich thematisiert, nicht alle Akteure hätten gleichermaßen Zugang zur politischen Arena. Erfolgreiche Politik bestehe nicht nur darin, Andere durch den Einsatz von Machtressourcen in offenen Konflikten innerhalb der politischen Arena dazu zu bringen, etwas zu tun, was sie sonst nicht getan hätten; ökonomischer sei es vielmehr, gleichsam durch *gatekeeping* vor der politischen Arena, durch *agenda control* (die Kontrolle der politischen Tagesordnung) schon die Thematisierung latenter Interessenskonflikte zu verhindern. Macht werde mindestens genauso erfolgreich durch „Nicht-Entscheidungen“ wie durch „Entscheidungen“ ausgeübt.

Dieser „Nichtentscheidungsansatz“ blieb allerdings in der Formulierung von Bachrach und Baratz ambivalent: „Nichtentscheidung“ konnte sowohl als „Entscheidung, nicht zu ...“ wie auch als „Abwesenheit von Entscheidung“ verstanden werden. Im ersteren Fall würde es sich dann nur um einen besonderen, wenn auch wichtigen Fall von im Prinzip beobachtbarer „Entscheidung“ handeln, der empirisch genauso wie andere Entscheidungen untersucht werden könnte. Das unternahm etwa erfolgreich Crenson 1971 in einer Untersuchung über die „*unpolitics of air pollution*“. Er zeigte, wie in Gary, Indiana, der Einfluss von US-Steel jahrzehntelang verhindert hatte, dass das Problem der Luftverschmutzung in der Stadtpolitik thematisiert wurde. Andere Städte (etwa East Chicago) mit einem gleichen Luftverschmutzungsgrad, aber ohne den übermächtigen Einfluss eines Großbetriebs, hatten dagegen im gleichen Zeitraum schon Luftverschmutzungsgrenzen festgelegt.

Sowohl Crenson, wie Bachrach/Baratz war es also möglich, bewusste Entscheidungen, etwas nicht zu tun, empirisch nachzuweisen. Damit blieb aber eine andere Frage immer noch offen: Nehmen wir einmal an, es liegt im Interesse von A, dass B etwas tut, und B tut es dann auch, ohne sich zu wehren oder eine Alternative vorzuschlagen. Können wir dann einfach von Konsens ausgehen oder ist es möglich, dass es sich hier doch um eine Machtbeziehung handelt, um einen latenten Konflikt dass B also x tut, obwohl es seinen realen Interessen widerspricht? Wie aber sind dann reale, aber latent bleibende Interessen, sowohl die von A wie die von B, empirisch zu ermitteln, und worin besteht der Filter, der B daran hindert, diese Interessen aktiv zu verfolgen oder überhaupt zu äußern?

Diese Fragen führen geradewegs in die Debatte über Hegemonie und falsches Bewusstsein einerseits, über die Selektivität politischer Institutionen andererseits. Sie weisen damit weit über die Grenzen der politischen Stadtforschung hinaus. Ich will mich hier auf die

Skizzierung der Antworten beschränken, die von Steven Lukes und John Gaventa auf die obigen Fragen gegeben wurden. Um die Ambivalenz des Bachrach/Baratz'schen „Nicht-Entscheidungsansatzes“ aufzulösen, schlug Lukes 1974 vor, „Entscheidungen, etwas nicht zu tun“ und „Abwesenheit von Entscheidung“ als zweite und dritte Stufe der Macht begrifflich zu trennen. Auf der dritten, der „effektivsten“ Stufe der Macht werde nach dieser Auffassung die Manifestierung objektiver Interessen und latenter Konflikte verhindert, und zwar, wie Lukes dies etwas nebulös formulierte, durch „die Operation sozialer Kräfte und institutionelle Praktiken“ sowie „die Formung der Wahrnehmungs- und Erkenntnisweisen und Präferenzen“ der Machtunterworfenen durch die Mächtigen. Für nebulös halte ich diese Formulierung deshalb, weil sie die Bedeutung des normativen Konsenses unterschlägt, die zu jeder Machtbeziehung gehört, sobald sie den unmittelbaren Augenblick direkten physischen Zwanges überschreitet. Dieser Aspekt der Hegemonie wird im übrigen auch im Deutschen durch die auf Max Weber zurückgehende begriffliche Trennung von Macht und Herrschaft eher vernebelt.

Den klassischen, methodisch begründeten Einwand der Pluralisten gegenüber der hier im Anschluss an Lukes vertretenen Auffassung von realen, aber latenten Interessen: dass man nämlich „Nicht-Ereignisse“ empirisch nicht erfassen könne, halte ich nicht für triftig. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich nämlich, dass wir es hier nicht so sehr mit einer Grenze der empirischen Sozialforschung an sich, sondern eher mit den Grenzen einer bestimmten Methode zu tun haben. Für eine quantitative *survey*-Forschung sind Randgruppen, Marginalisierte, stark Abhängige typischerweise nicht erreichbar: Die Interviewer werden von ihnen zum Dispositiv der Macht gerechnet, gegenüber denen die klassischen „Strategien der Ohnmacht“ (James Scotts *weapons of the weak*) eingesetzt werden: Verweigerung, Verschweigen, Vortäuschen. Für eine sensible qualitative, hermeneutische Forschung, die emische Kategorien ernst nimmt und sie gerade nicht, wie das die quantitative Sozialforschung tut, für die theoretische Bearbeitung erst zu „reinigen“ sucht, sind die Lebenswelten, die kognitiven Orientierungen, die Alltagssoziologie von Machtunterworfenen jedoch durchaus zugänglich und erweisen sich bei genauer Betrachtung oft als widerspenstig und eigensinnig. Das hat mit besonderer Eindringlichkeit etwa die Studie von Willis bei Arbeiterkindern in England gezeigt.

2. Der Paradigmenwechsel der 1970er Jahre: „Doppelter Staat“ und „soziale Bewegungen“ in der *New Urban Sociology*

Mit Steven Lukes dreistufigem Begriff der Macht erreichte die *community-power*-Debatte einen Höhepunkt und vorläufigen Abschluss. Die empirische Anwendung des Lukes'schen Machtbegriffs durch Gaventa tritt jedoch schon aus der *community-power*-Forschung im engeren Sinne heraus; sie ist eigentlich eine Abhandlung über interne Kolonisierung und hat damit starke Parallelen zu bestimmten entwicklungssoziologischen Ansätzen. Gaventa zeigte in einer zugleich historischen wie sozialanthropologischen Studie, wie sich in den Bergbaugebieten der inneren Appalachen seit fast einhundert Jahren ein Komplex extremer Unterschiede auf allen drei Stufen der Macht zwischen den Eigentümern der Bergwerke, einer multinationalen Firma mit Sitz in London, und den lokalen ländlichen Gemeinschaften von Bergarbeitern herausgebildet hat. In diesem historischen Prozess haben sich bei den Machtunterworfenen Verhaltensdispositionen der Machtlosigkeit eingeschrieben, die selbst durch eine konsequente Aktionsforschung nur schwer aufzubrechen sind.

In der politiksoziologischen Stadtforschung im engeren Sinne fand dagegen in den 1970er Jahren eine Verschiebung der Tagesordnung statt, zu der die Beiträge von Bachrach/Baratz und Lukes schon die ersten Anläufe dargestellt hatten. Dieser Paradigmenwechsel war einerseits ein Ergebnis der breiten Reflexion eines stark strukturalistisch geprägten Marxismus in der Soziologie. Andererseits wurde aber auch versucht, die sozialen Bewegungen theoretisch zu verorten, die seit Ende der 60er Jahre in den Großstädten der USA und Europas auftraten.

Dieser Paradigmenwechsel ersetzte, stark verkürzt gesagt, eine elitentheoretische durch eine staatstheoretische, eine handlungs- durch eine strukturtheoretische Perspektive. Durch die enge Ankoppelung an die gleichzeitig verlaufende marxistische Staatsdiskussion wurde damit ein entschieden polit-ökonomischer Blickwinkel in die Debatte eingeführt. Das begründete zum einen ein starkes Interesse an den ökonomischen Bedingungen der Stadtentwicklung, wie sie sich etwa in den Fluktuationen des Bodenmarktes widerspiegelt. Gleichzeitig wurde damit aber auch die Frage nach der Ausdifferenzierung von Ökonomie und Politik und der Binnendifferenzierung des politischen Systems (in einen zentralen und einen lokalen Staatsapparat) sehr viel präziser als zuvor gestellt. Darüber hinaus wanderte der Fokus der Aufmerksamkeit von den Machthabern zu den Machtunterworfenen. Gleichzeitig verbreiterte er sich von einer Konzentration auf den *output* des politischen Systems – nämlich machtrelevante Entscheidungen – hin zu einer Betrachtung von *inputs* und *outputs*, wobei

inputs, je nach politischer Couleur, entweder als „Partizipation“ oder als „Protest“ bezeichnet wurden: Die *new urban sociology* hatte nämlich ein besonderes Interesse an den sozialen Bewegungen, die die großstädtische Szene bis in die 80er Jahre bestimmten und die Frage der Demokratie in neuer Form aufwarfen. Damit einher ging jetzt ein besonderes Interesse an der Großstadt, im Unterschied zur Gemeinde schlechthin. Und schließlich, um noch einen weiteren Unterschied zur ersten Phase der Diskussion zu nennen, war die *new urban sociology* keine rein amerikanische Angelegenheit mehr, sondern lebte sehr stark auch von europäischen Beiträgen.

Der Schlüsselbegriff, der diese verschiedenen Ebenen verklammerte, war der des „kollektiven“ oder „sozialen Konsums“, d. h., die zunehmend politisch vermittelte Reproduktion der Arbeitskraft, die den Bezugspunkt des Handelns der Stadtpolitik und der sie bekämpfenden sozialen Bewegungen bildete. Damit erklärt sich vielleicht ein Phänomen, das auf den ersten Blick erstaunt: Während die stadtpolitische Auseinandersetzung zwischen „Elitisten“ und „Pluralisten“ mit einer gewissen Zeitverzögerung auch in Deutschland gleichsam nachgestellt wurde – wenn auch nur in Untersuchungen über recht kleine Gemeinden –, fasste die *new urban sociology* zumindest in der etablierten deutschen Stadtsoziologie nie richtig Fuß. Dafür können, neben institutionellen Sperren des etablierten Wissenschaftsbetriebs, zwei Gründe vermutet werden: Zum einen ist sozialer Konsum in Deutschland weniger als etwa in den USA und Großbritannien ausschließlich Sache der Gemeinden; er ist hier in einem hohen Maße auch durch die Tätigkeit des Zentralstaates vermittelt. Zum anderen überschritten die sozialen Bewegungen hierzulande, wo die Friedens- und die Umweltbewegungen eine besondere Rolle spielten, sehr viel deutlicher als anderswo die Grenzen der Großstadt und bezogen sich eher auf die Lebensverhältnisse der „Risikogesellschaft“ im Allgemeinen.

Da die *new urban sociology* mit wenigen, wenn auch wichtigen Ausnahmen (etwa die Studie von Saunders 1979 über Croydon) den hier in erster Linie interessierenden Begriff der Macht zugunsten der stummen Macht der ökonomischen Verhältnisse eskamotierte, möchte ich es bei diesen kurzen Anmerkungen belassen, um jetzt im dritten Teil meines Vortrages auch noch auf den gegenwärtigen Stand der Debatte eingehen zu können.

3. Die gegenwärtige amerikanische Diskussion: Städtische Regimes, Koalitionsbildung und der Selbststabilisierungseffekt der Macht

Zwar schlägt das Pendel des Paradigmenwechsels derzeit eher wieder in die Richtung elitentheoretischer und akteursbezogener Auffassungen, doch wenn neuere Studien aus den USA nicht trügen, handelt es sich dabei um mehr als um eine bloße Rückkehr zu den Auffassungen der 60er Jahre. Es handelt sich vielmehr um eine Synthese polit-ökonomischer und systemtheoretischer Ansätze mit einer akteursbezogenen Perspektive, die in Anlehnung an ethnologisch orientierte Verfahren nach den informellen Netzwerken der Macht fragt.

Viele der neueren amerikanischen Studien schließen an eine Frage an, die schon Saunders 1979 in seiner Untersuchung über Croydon gestellt hatte: Wie erklärt sich der hohe Einfluss großer, meist überörtlicher Unternehmen auf die Stadtplanung und Stadtentwicklung in den Großstädten, obwohl diese Unternehmen in den Institutionen der Stadtpolitik kaum präsent sind? Mercedes-Benz und der Potsdamer Platz sind ein Fall aus unserem näheren Umfeld, der diese Frage zu illustrieren scheint. Den unterschiedlichen Antworten, die etwa Klepner für Chicago, Stone für Atlanta geben, scheint doch eine gemeinsame Argumentation zu unterliegen. Sie setzt an dem Befund der zunehmenden Dezentrierung der Macht in den immer komplexer werdenden modernen Gesellschaften an. Dieser Befund lässt sich nicht zuletzt durch Erkenntnisse der Organisationssoziologie abstützen, wonach das Funktionieren von Organisationen nur zu einem geringen Teil auf dem Wirken formaler Hierarchien beruht. Nur in ihrem unmittelbaren Bereich können einzelne Gruppen Macht im Sinne von Zwang ausüben. In größeren Organisationen – und damit um so mehr in Großstädten – ist Macht typischerweise fragmentiert.

Damit scheinen elitenpluralistische Annahmen jedoch zunächst einmal bloß systemtheoretisch unformuliert worden zu sein. Auf diesen Befund lässt sich aber nun durchaus auch eine polit-ökonomische These abbilden, nach der die Ausdifferenzierung von Politik und Ökonomie in entwickelten kapitalistischen Gesellschaften der Politik strukturelle Handlungsschranken setze, die für die nur schwach mit Ressourcen und Regelungskapazitäten ausgestattete Stadtpolitik besonders eng sind. Diese strukturelle Bedingung konstituiert ihrerseits die Geschäftswelt, die *business community*, als wichtige Akteure in der gesellschaftlichen Arena, als Akteure, an denen eine Stadtregierung nur unter hohen Kosten vorbeiregieren kann.

Damit stellt sich nun aber die Frage, wie angesichts der paralysierenden Fragmentierung der Macht in einer Großstadt überhaupt noch Politiken geplant und durchgesetzt, allgemeinverbindliche Entscheidungen getroffen und implementiert werden können,

Entscheidungen über die Verkehrswege, den Wohnungsbau, Kindertagesstätten usw., die zweifellos getroffen werden müssen. Dies geschieht, so lautet die hier vertretene These, durch städtische „Regimes“. Damit sind informelle, aber eingespielte und dadurch relativ stabile Koalitionen und Netzwerke von Gruppen gemeint, die den Zugang zu unterschiedlichen institutionellen Ressourcen und Anbindungen verknüpfen. Diese Koalitionen stellen somit ein wesentliches Mittel zur Reduktion von Komplexität dar. (Die Fu, möchte ich hier nur am Rande einfügen, ist für diese These das naheliegendste, wenn auch vielleicht ein extremes Beispiel.)

Diese These verhilft also einem auf Parsons zurückgehenden Machtbegriff wieder zu Ehren, der vor allem die Ordnungsleistung der Macht betont. Macht hat nämlich nicht nur die bislang ausschließlich behandelte negative Dimension des Zwanges, als „Macht über andere Personen“. Macht besteht auch in der positiven Fähigkeit, Ziele zu erreichen, Politiken durchzuführen, also als „Macht zu etwas“. In diesem Sinne ist, wie Giddens gezeigt hat, der Begriff der Macht unauflöslich mit dem des sozialen Handelns verbunden. Im Bezug auf die Durchsetzung allgemeiner Politiken nun, in Bezug auf die notwendige Funktion des *policy-setting*, so lautet die hier vorgeschlagene Weiterführung des strukturfunktionalistischen Arguments, sind die Gruppen bevorzugt, die nicht nur über Machtressourcen in ihrem jeweiligen Bereich verfügen, sondern die auch erfolgreich Koalitionen mit anderen Gruppen in anderen Bereichen eingegangen sind.

Damit beruht diese zweite Dimension der Macht, Macht als Fähigkeit zur Implementierung von Politiken, einerseits immer auf Verhandlungen und Kompromissen zwischen unterschiedlichen Koalitionspartnern; dies legt ihr immer auch ihre Grenzen auf. Andererseits hat aber die erfolgreiche Ausübung von Macht immer einen Selbststabilisierungseffekt; eine erfolgreich ihre Projekte durchsetzende Koalition kann durch Protest zwar gezwungen werden, sich in Teilbereichen an Forderungen der protestierenden Gruppen anzupassen. Sie kann auch entscheiden, einzelne protestierende Gruppen bzw. deren Führer zu kooptieren. Als machthabende Koalition kann sie jedoch nur durch eine alternative Koalition aus den Angeln gehoben werden. Zwischen der konflikttheoretischen und der ordnungstheoretischen Dimension der Macht besteht also, so lautet meine These, ein unauflöslicher Zusammenhang: „Macht zu etwas“ übersetzt sich immer auch in „Macht über Andere“, insofern der Implementierungsprozess und seine Ergebnisse die Machtressourcen der die Implementierung kontrollierenden Gruppen verbreitern. Mit anderen Worten: Neben *agenda setting* und

Hegemonie, die eben schon erwähnt wurden, muss die Implementierung als ein zusätzlicher Selektionsfilter der Macht angesehen werden.

Da ich diesen Vortrag mit dem Verweis auf Hunters Atlanta-Studie eingeleitet habe, scheint es sinnvoll, die These von den zwei Dimensionen der Macht anhand einer jüngeren Atlanta-Studie, nämlich der von Stone aus dem Jahre 1988, zu verdeutlichen, um damit in gewisser Weise den Kreis zu schließen. Seit den 50er Jahren bestand das städtische Regime in Atlanta aus einer informellen Koalition von großen, weißen Unternehmen (dem *downtown business*) mit der schwarzen Mittelschicht. Die Partner dieser Koalition zogen ihre Stärke aus unterschiedlichen Quellen: Die Geschäftswelt aus ihrer strukturellen Position in einer kapitalistischen Gesellschaft mit der letztendlichen Sanktionsmöglichkeit des Investitionsstreiks, aus ihren umfangreichen Ressourcen, ihrem hohen Organisationsgrad und ihrer erfolgreichen Kolonisierung der Zivilgesellschaft, die schwarze Mittelschicht aus ihrer Verankerung in der schwarzen Bevölkerungsmehrheit Atlantas. Das Ergebnis war eine Stadtpolitik, die in ihrer Förderung des *downtown business* und von *affirmative action*-Programmen vor allem die Interessen der Koalitionspartner und ihrer jeweiligen Klientel befriedigte. Dies wurde in der Formel von Atlanta als „*the city too busy to hate*“ prägnant ausgedrückt. Diese Koalition geriet zwar in den 60er und 70er Jahren durch verschiedene soziale Bewegungen in Gefahr, insbesondere durch die *black-power*-Bewegung und durch, vor allem von der weißen städtischen Mittelschicht getragene, Bürgerinitiativen gegen Autobahnbau und für die Verbesserung des Wohnumfeldes. Da diese unterschiedlichen Protestbewegungen zwar numerisch stark waren, jedoch als Bewegungen nicht fusionierten, waren sie auch nicht in der Lage, das herrschende städtische Regime durch eine alternative Koalition zu ersetzen. Sie konnten zwar die Wahl eines als „radikal“ geltenden schwarzen Bürgermeisters bewirken, waren aber in der Durchsetzung politischer Programme dann auf nur punktuelle Erfolge beschränkt.

Wegen der Überschreitung der Zeitbegrenzung will ich an dieser Stelle schließen. Wie in der gesamten, soziologischen Debatte, lässt sich zwar, wie wir gesehen haben, auch in der Forschung über Stadtpolitik ein gewisser „Imperialismus der Gegenwart“ feststellen, in dem Sinne einer Tendenz, jeweils aktuelle Entwicklungen, oft dazu noch in einem Land oder einer Region, vorschnell als Bausteine einer Theorie mit umfassendem Anspruch zu verwenden. Trotzdem hoffe ich gezeigt zu haben, dass über alle Paradigmenwechsel hinweg die politische Stadtforschung wichtige Klärungen, etwa des Begriffs der Macht, erbracht hat, die für die

allgemeine Soziologie von Bedeutung sind. Vielleicht ließe sich – um mit einer polemischen Wendung zu enden – die jüngst in Deutschland beklagte Krise der Stadtsoziologie beheben, wenn die in dieser Debatte aufgeworfenen Themen bei uns intensiver rezipiert würden.

Literatur

- Arendt, Hannah. 1955. *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*. Frankfurt/ Main: Europäische Verlags-Anstalt.
- Arendt, Hannah. 1971. *Macht und Gewalt*. München: Piper.
- Bachrach, Peter. 1970. *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft: Eine kritische Analyse*. Frankfurt/ Main: Europäische Verlags-Anstalt.
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz. 1972. Zwei Gesichter der Macht. In: *Gemeinde als Alibi – Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde*. Hrsg. von Ralf Zoll. München: Juventa. S. 223-234.
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz. 1977. *Macht und Armut*. Frankfurt/ Main: Suhrkamp.
- Crenson, Matthew 1971. *The Un-Politics of Air-Pollution: A Study of non-decision-making in the crisis*. London: John Hopkins University Press.
- Dahl, Robert Alan. 1961. *Who Governs: Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert Alan. 1967. *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and consent*. Chicago: Rand McNally
- Dahl, Robert Alan. 1972. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert. 1972. Konflikt und Konsensus – Eine pluralistische Lösung. In: *Gemeinde als Alibi – Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde*. Hrsg. von Ralf Zoll. München: Juventa. S. 83-89.