

2.4 Die Dimensionen des Politischen und der Politikzyklus

»[D]as Telos der Politik ist und bleibt die Lösung gesellschaftlicher Probleme.«
(Detjen 2007: 301)

2.4.1 Das Politische in der Politischen Bildung

Das Politische stellt den zentralen Gegenstand der Politischen Bildung dar (Ackermann u. a. 2010: 21). Einige Ansätze der hegemonialen Politikdidaktik konstatieren zwar, dass der Gegenstand Politischer Bildung über *die Politik* (in ihrer institutionellen Form) hinausreiche und sich auch auf das Politische als den gesellschaftlichen Raum erstreckte (u. a. Sander 2008: 66), konkretisieren hierbei allerdings nicht, was unter dem Politischen genauer zu verstehen ist.

Gibt es in der zeitgenössischen politischen Theorie eine zentrale Kontroverse darüber, was *das Politische* gegenüber *der Politik* auszeichnet (vgl. Bedorf 2010), bleibt diese Debatte bezüglich der »politischen Differenz« (Marchart 2010) in den meisten Positionen der Politikdidaktik unberücksichtigt. Hier wird in der Regel einseitig und unbegründet ein an Konsens und Ordnung – und eben nicht Konflikt – orientierter Begriff des Politischen in Anlehnung an Hannah Arendt (1993: 36) gesetzt (u. a. Sander 2008: 66).²⁹ Für Sander zielt »das Politische [...] auf grundlegende Fragen und Probleme des gesellschaftlichen Zusammenlebens« (ebd.: 67) und beinhaltet das, was »als gemeinsame Angelegenheit der Gesellschaft und als regelungsbedürftig definiert wird.« (ebd.) Auch Weißeno u. a. nach zeichnet sich das Politische »durch das Vorhandensein einer Vielzahl von Meinungen [aus], welche im Prozess der politischen Öffentlichkeit aufeinander treffen und verhandelt werden.« (2010: 23) Das Politische stelle den »Bereich der Bestrebungen [...] [dar], Frieden herzustellen, Frieden zu bewahren, zu gewährleisten, zu schützen und zu verteidigen.« (ebd.: 165). Gemeinwohl sei sein Ziel (ebd.: 48).

Zwar nähert sich das konsensorientierte Verständnis des Politischen dem Konflikthaften (Mouffe 2010: 16) an, allerdings nur so weit, wie es von der ordnungspolitischen Institution des Staates – und damit dem Verständnis der Politikdidaktiker_innen *der Politik* – geregelt werden könne (Sander 2010: 66).³⁰ Durch die *Regelungsmöglichkeit* würden gesellschaftliche Auseinandersetzungen überhaupt erst zum Politischen (ebd.). Folglich definiere der Staat, was als politisch zu gelten hat, womit das Politische an den Staat als institutioneller Ort der Politik strukturell gekoppelt ist.

Bezüglich der Sichtweise auf das Politische haben sich im Diskurs der Politischen Bildung »zwei Arbeitsbegriffe von Politik« (Massing 2013: 198) etabliert, die sich der hegemonialen Politikdidaktik zufolge »als brauchbar erwiesen haben« (ebd.), Schüler_innen »eine vernünftige Vorstellung von der komplexen Wirklichkeit und den prägenden

29 Hieran zeigt sich der Einfluss der Pluralismustheorie, da es um »Pluralität« geht, nicht um »Antagonismus« oder »Konflikt«.

30 Bernard Sutor konstatiert: »Das Soziale wird immer dann und immer dort politisch, wenn und wo das Miteinander der Menschen als solche zum Problem wird; zu einem Problem dessen Lösung spezifische Anstrengungen erfordert.« (zit.n. Salomon 2017a: 217)

Elementen des Politischen zu vermitteln« (Ackermann u. a. 2010: 21): Dies ist das Konzept der *drei Dimensionen des Politischen* sowie der *Politikzyklus* (Massing 2013: 198).

Unter Bezugnahme auf die Konzepte der Policyforschung/Politikfeldanalyse (Blum/ Schubert 2018: 153; vgl. Kap. 1.1.4) wird die Differenzierung der Politik als *Polity* (Form), *Policy* (Inhalt) und *Politics* (Prozess) aufgenommen und für die Politische Bildung in *drei Dimensionen des Politischen* (Ackermann u. a. 2010: 21) übersetzt. Diese Dimensionen sollen unterschiedliche didaktische Perspektiven auf die Lösung gesellschaftlicher Probleme ermöglichen. Dabei fokussiert die *Polity*-orientierte didaktische Perspektive vor allem die institutionelle Dimension des Politischen. Schüler_innen »sollen sich im Zusammenhang mit den jeweiligen politischen Problemen vor allem mit dem politischen Handlungsrahmen auseinandersetzen« (ebd.: 45f.).³¹ Bei der *Policy*-orientierten Perspektive sind die inhaltlichen Handlungsprogramme der Politik zu analysieren. Den Mittelpunkt des politischen Unterrichts stellen »Aufgaben und Ziele, Probleme, Werte, politische Programme, Fragen der politischen Gestaltung usw.« (ebd.) dar. Die *Politics*-orientierte Perspektive versucht Schüler_innen vor allem mit dem politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess vertraut zu machen: »Im Mittelpunkt des Unterrichts stehen Interessen, Interessenvermittlung, Konflikte, Kampf um Macht und Entscheidungsbefugnis usw.« (ebd.)

Für die Wahl dieser »Arbeitsbegriffe« spricht Ackermann u. a. zufolge die »dynamische Prozesssicht, die diesen Politikbegriff kennzeichnet« (ebd.: 23), da diese »der Gefahr einer isolierten institutionellen [...] Betrachtungsweise entgegen[wirken]« (ebd.), eben einem statischen Verständnis von Politik. Damit führten die drei Dimensionen des Politischen zu der Einsicht, »dass demokratische Politik immer wieder vor der Notwendigkeit steht, Positionen und Entscheidungen zu korrigieren oder zu revidieren und nach neuen Lösungen zu suchen.« (ebd.: 24)

Neben dem Problem einer künstlichen Zergliederung politischer Prozesse, wodurch das Politische nicht mehr in seinem strukturellen Zusammenhang begriffen wird, ist an dem Konzept der drei Dimensionen des Politischen wiederum eine Staats- und Institutionenzentriertheit der Begriffe im Sinne eines engen Politikbegriffs für das Erfassen des Politischen zu kritisieren. Gesellschaftliche Macht- und Herrschaftskonflikte sowie dauerhafte Antagonismen und zivilgesellschaftliche Machtausinandersetzungen, die es gar nicht erst zur staatlichen Regulierung schaffen, verbleiben außerhalb der analytischen Perspektive (Lösch 2017: 332).³²

Allgemein ist es defizitär, die Institution des Staates als Parameter für das Denken des Politischen und der Politik zu fassen (Hebekus/Völker 2012: 19). Das Politische ist nicht einfach zu verorten, etwa im Staat oder im politischen System, denn wenn das Politische das sei, was der Staat als regelungsbedürftig und regelungsfähig beurteilt und

31 Im Mittelpunkt des Unterrichts stehen dann Verfassung, Normen, Gesetze, Institutionen, Verfahrensregeln, Probleme der politischen Ordnung usw. (vgl. Weißeno u. a. 2010: 61ff.).

32 Dieser Sichtweise entgeht, »dass sich politische Prozesse nicht in Entscheidungen in Staat und Kommune erschöpfen, sondern gerade auch Nicht-Entscheidungen, also Themen und Probleme, die erst gar nicht auf die politische Agenda kommen, ebenfalls politische Prozesse sind.« (Löffler 2011: 65)

was parlamentarisch eingefangen und reguliert werden könne, entfällt das *strukturell* bedingte Konflikthafte als das Politische, was der Staat gerade nicht regeln kann oder politische Kräfte nicht regeln wollen (Rödel 1990: 10). Hierzu zählen gesellschaftliche Antagonismen und Konflikte zwischen u.a. Staatsbürger_innen und Nicht-Staatsbürger_innen (vgl. Kap. 5.1.5), Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen (vgl. Kap. 5.2.3), Eigentümer_innen und Nicht-Eigentümer_innen (vgl. Kap. 5.7.4) sowie Auseinandersetzungen um Geschlechtergerechtigkeit (vgl. Kap. 5.8.4).

Eine Soziopolitische Bildung fasst hingegen unter dem Politischen (vgl. Kap. 3.3.2) – im Gegensatz zur Konsensorientierung – vor allem das Konflikthafte als Auseinandersetzungen um Macht, Herrschaft und Hegemonie, das in der Gesellschaft strukturell bedingt und staatlich forciert ist, allerdings auch immer angefochten werden kann.

2.4.2 Das Konzept des Politikzyklus als Instrument der Policy-Forschung und seine Grenzen für die Politikdidaktik

Um den politischen Prozess zu veranschaulichen, übernimmt die hegemoniale Politikdidaktik das aus der *Policy-Forschung* und damit der politikwissenschaftlichen Systemtheorie David Eastons (Fuchs 2016: 372) stammende heuristische Phasenmodell des *Policy-Cycle* (Blum/Schubert 2018: 158). Dieses wird als analytisches Instrument für die Politische Bildung als »Politikzyklus« (Ackermann u.a. 2010: 34f.) übersetzt. Durch dieses einflussreiche politikdidaktische Konzept soll ein Verständnis des ordnungspolitischen Prozesses der Problemlösung und ein Modell der konkreten Politikunterrichtsgestaltung generiert werden (Detjen 2007: 298).³³ Der Politikzyklus versucht politische Komplexität zu reduzieren und stellt Politik explizit als dynamischen Prozess der Problemverarbeitung (Blum/Schubert 2018: 157) und der Problembewältigung dar, was durch unterschiedliche Phasen eines Policy-Prozesses analysierbar gemacht werden soll.

Der Politikzyklus besteht aus sechs Phasen: *Erstens* tritt ein politisches Problem auf, das im gesellschaftlichen Diskurs verhandelt wird. Wird es nun auf staatlicher Ebene als regelungsbedürftig angesehen, wird das gesellschaftliche Problem als *politisches* Problem definiert (Ackermann u.a. 2010: 32). Im Folgenden kommt es *zweitens* über das Problem zu Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Akteuren, die ihren jeweiligen politischen Interessen entsprechend das Problem thematisieren und auf der politischen Agenda zu verankern versuchen. Um das Problem lösen zu können, müssen daraufhin Policies – eben konkrete politische Programme und Steuerungsinstrumente – formuliert und entwickelt werden. *Drittens* findet eine politisch-administrative Entscheidung statt (ebd.: 22f.), ob die angedachten Politiken auch tatsächlich umgesetzt – also politisch implementiert – werden. Falls die Entscheidung umgesetzt wird, erfährt diese *viertens* eine konkrete Ausgestaltung durch politische und administrative Akteure. *Fünftens* werden die Entscheidungen gesellschaftlich bewertet und rufen zustimmende oder abwertende Reaktionen hervor. *Sechstens* werden die Entscheidungen politisch umgesetzt und führen entweder zur Beendigung des Politikzyklus oder zu einer Re-Formulierung des politischen Problems bei Nicht-Lösung des Konflikts, wodurch ein neuer Zyklus beginnt (Blum/Schubert 2018: 157).

33 Zum Politikzyklus aus politikdidaktischer Sicht vgl. Detjen 2007: 208; Ackermann u.a. 2010: 34f.

Aus Sicht der dominierenden Politikdidaktiker_innen besteht der didaktische Mehrwert des analytischen Modells des Politikzyklus darin, dass es »eine isolierte institutionelle oder aufgabenbezogene Betrachtungsweise« des Politischen überwindet (Detjen 2007: 300), denn es verknüpft »diese Aspekte vielmehr mit dem politischen Prozess. Die Interdependenz und Komplexität der Politik wird auf diese Weise erfasst.« (ebd.) Zudem vermöge das Modell »deutlich den Prozesscharakter von Politik aufzuzeigen« (ebd.). Es bestehe eine »sachliche Nähe des Politikzyklus zum demokratischen Verfassungsstaat« (ebd.), denn er »unterstellt eine offene politische Willensbildung und eine freie politische Kommunikation zwischen Betroffenen und Akteuren.« (ebd.) Gerade das, was Kritiker_innen am Politikzyklus bemängeln, sieht Detjen durch den Politikzyklus umgangen, eben dass »er einem simplifizierenden und technizistischen Politikverständnis entgegen« wirkt (ebd.). Für Detjen kommt »[d]er Politikzyklus [...] damit der politischen Wirklichkeit sehr nahe.« (ebd.)

Kritik am Politikzyklus wird durch seine Vertreter_innen lediglich an kleineren analytischen Defiziten geübt (vgl. Ackermann u.a. 2010: 32). Allerdings lassen sich demgegenüber eine Vielzahl von gravierenden Einwänden gegen den Politikzyklus als angemessenes analytisches Instrumentarium für die Politische Bildung aufzeigen: *Erstens* liegt dem Politikzyklus ein äußerst staatszentrierter enger Politikbegriff zugrunde. Dabei wird der politische Prozess lediglich auf die politischen Entscheidungsträger_innen im Staat reduziert. Hegemoniale und ideologische gesellschaftliche Einflussnahme auf den politischen Prozess und die Politik im Allgemeinen – u.a. durch zivilgesellschaftliche Akteur_innen – wird in dem Modell analytisch nicht eingefangen. Das Modell des Politikzyklus' ist damit herrschaftsblind, denn die »höchst ungleich verteilten politischen Einflussmöglichkeiten und sozioökonomisch sowie ideologisch-kulturell abgesicherten Herrschaftsverhältnisse spielen kaum eine Rolle.« (Eis 2018: 126) *Zweitens* wird staatliche Politik als problemlösungsorientiert – im Sinne der Konsensfindung und Gemeinwohlorientierung – verstanden. Dabei wird jedoch gar nicht danach gefragt, »ob [überhaupt] politische Akteure primär an der Lösung gesellschaftlicher Probleme orientiert sind, sondern unterstellt, dass dieses ihr dominantes Ziel und gesellschaftliche Problemlösung die zentrale Aktivität von Politik und Verwaltung ist.« (Mayntz 2001: 3) Wenn in diesem Modell von Macht gesprochen wird, dann wird sie »nur im Kontext der Formulierung und Durchsetzung von Problemlösungen behandelt [...], und nicht als politisches Handlungsziel.« (ebd.: 5) *Drittens* zeichnet sich das Modell des Politikzyklus' durch eine steuerungstheoretische Perspektive und damit ein technokratisches Politikverständnis aus. Es wird davon ausgegangen, dass politische Probleme staatlich reguliert und damit behoben werden können (Buckel u.a. 2014: 22). *Viertens* stellt der Politikzyklus einen ausschließlich nationalstaatlichen Problemlösungsansatz dar, was einerseits im Kontext der Transnationalisierung von Staatlichkeit (vgl. Kap. 5.3.5), andererseits auf Grund der Internationalisierung von Problemlagen problematisch ist. Ihm hängt damit ein »Nationalstaatsbias« (Mayntz 2001: 3) an.

Es zeigt sich folglich an den verwendeten Politikbegriffen der hegemonialen Politikdidaktik, dass das Politische nicht einfach zu verorten ist, »etwa im Staat, im politischen System, im Politikzyklus, in politischen Kategorien oder ›Dimensionen‹ (Policy, Politics, Polity).« (Lösch/Eis 2018: 510)