

„Politik als Prozeß der Problemverarbeitung“ - Arbeitsbegriff und Analysemodell für den Politikunterricht I

In der letzten Wochenschau *methodik* (6/1993) hat Gotthard Breit am Beispiel des Vertrags von Maastricht gezeigt, wie Lehrerinnen und Lehrer, in Vorbereitung auf den Politikunterricht, sich mit Hilfe der drei Dimensionen des Politischen einen Problembereich fachlich erarbeiten können. Dabei wurde deutlich, daß die Verwendung der Dimensionen - polity, policy und politics – für eine erste strukturierte Annäherung an den Gegenstand äußerst hilfreich ist. Darüber hinaus sprechen eine Vielzahl von Erfahrungen aus der Ausbildung und aus der Fort- und Weiterbildung von Politiklehrerinnen und -lehrern dafür, daß dieser Zugang zur Politik ein notwendiger Schritt auf dem Weg ist, sich ein eigenes „Koordinatensystem“ aufzubauen, das die Vielzahl der Aspekte und Elemente der politischen Wirklichkeit zusammenhält, kontrolliert und strukturiert¹). Die intensive Auseinandersetzung mit den drei Dimensionen des Politischen und die konkrete Arbeit mit ihnen hat bei Lehrerinnen und Lehrern in der Regel die Einsicht zur Folge, daß ein praktikabler methodischer Zugang, mit dem sie sich selbst politische Sach- oder Problembereiche erschließen und kategorial strukturieren können, die Vorbereitung des Politikunterrichts und den Politikunterricht selbst erheblich erleichtern. Trotz dieser nicht zu bezweifelnden Leistungen der drei Dimensionen reichen sie allein für eine fachwissenschaftlich vertiefte Erschließung eines politischen Sach- oder Problembereichs nicht aus. Eine Reihe von Defiziten dieses Ansatzes macht es dringend erforderlich, daß Lehrerinnen und Lehrer noch über andere, ergänzende Zugänge zum „Politischen“ verfügen.

Im folgenden wird daher, nach einigen Anmerkungen zu den Problemen und Schwächen der Dimensionen des Politischen, ein weiterer Politikbegriff schrittweise vorgestellt und begründet, der sich als Arbeitsbegriff für den politischen Unterricht bewährt hat, und der, als Analyseinstrument umformuliert, einen differenzierteren Zugang zum „Politischen“ eröffnet.

Probleme und Schwächen der drei Dimensionen

Der Anspruch an die Leistungsfähigkeit der drei Dimensionen des Politischen besteht vor allem darin: Als inhaltliches Modell sollen sie die Lehrerin und den Lehrer zum „Kern“ des Politischen führen und die Grenzen zu anderen Bereichen der Gesellschaft markieren. Als methodisches Instrumentarium sollen sie ihnen helfen, sich komplexe Probleme strukturiert zu erarbeiten²). In der konkreten Anwendung zeigen die drei Dimensionen jedoch eine Reihe von Defiziten.

– Lehrerinnen und Lehrer haben Schwierigkeiten mit der Zuordnung.

Bei der Arbeit mit den drei Dimensionen des Politischen in der Lehrerfort- und -weiterbildung sind Lehrerinnen und Lehrer häufig unsicher bei dem Versuch, Elemente und Faktoren, die sie mit Hilfe der Kategorien und Schlüsselfragen aus einem politischen Problembereich herausgearbeitet haben, den entsprechenden Dimensionen zuzuordnen. Je konkreter die Schlüsselfragen einen bestimmten politischen Sachverhalt erschließen, um so schwerer fällt ihnen offensichtlich die eindeutige Zuordnung, vor allem bei den Dimensionen Inhalt (policy) und Prozeß (politics). Diese Kritik relativiert sich jedoch dadurch, daß damit ein generelles Problem politikwissenschaftlicher Begriffe sichtbar wird. Sie sind eben immer nur mehr oder weniger präzise oder trennscharf und in der Regel unterschiedlichen Interpretationen zugänglich. Die Arbeit mit den drei Dimensionen wird leichter, wenn es Lehrerinnen und Lehrern gelingt, vorhandene Interpretationsspielräume zu nutzen und sich von dem „Zwang“ zu befreien, die „richtige“ Zuordnung vornehmen zu „müssen“.

Wichtiger als eine eindeutige Zuordnung ist, daß die Dimensionen und ihre Kategorien ihnen helfen, zentrale Fragen nicht zu vergessen, damit wichtige Aspekte und Informationen zu einem politischen Problembereich nicht verloren gehen.

– Gleiche Kategorien gehören zu mehreren Dimensionen.

Die Frage der eindeutigen Zuordnung spitzt sich allerdings wieder zu, wenn man berücksichtigt, daß je nach Akzentsetzung eine Reihe von Kategorien und die durch sie erfaßten Sachverhalte zu zwei oder gar zu allen drei Dimensionen gehören. Analysiert man zum Beispiel mit Hilfe des Dimensionenmodells die politische Auseinandersetzung um das Asylrecht bis zur Grundgesetzänderung im Juni 1993, erscheint der ehemalige Art. 16 GG („Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“) als ein zentrales Element der Dimension Form (polity) und der Kategorie Grundgesetz/Verfassung. Da die politische Auseinandersetzung aber im Kern eben um die Änderung dieses Grundgesetzartikels ging, muß der Artikel 16 GG, als wesentlicher politischer Inhalt, als Teil des politischen Problems auch in der Dimension Inhalt des Politischen (policy) aufgeführt werden. Noch komplexer und komplizierter wird es z.B. bei der Kategorie „Interesse“. Interessen gehören einmal zur Dimension „Form des Politischen“ (polity), sofern in gesellschaftlichen Normen und Institutionen als Ergebnis von Politik („geronnene Politik“) natürlich auch Interessen gespeichert sind. Interessen erscheinen weiter in der Dimension „Prozeß des Politischen“ (politics), die ja gerade durch Interessenkonkurrenz, Interessenkonflikte, Durchsetzung von Interessen gekennzeichnet ist. Interessen gehören aber auch zur Dimension „Inhalt des Politischen“ (policy), beruhen doch Inhalte und Ziele der Politik letztendlich immer auch auf Interessen. Würde man diesen Tatbestand bei allen Kategorien berücksichtigen, hätte dies eine solche Komplizierung des Dimensionenmodells zur Folge, daß es für die „Arbeit“ des Lehrers oder der Lehrerin kaum noch geeignet wäre. Aus praktischen Gründen ist es daher notwendig, auf solche, aus der Sicht der Fachwissenschaft sicher notwendige, Differenzierungen zu verzichten und mit einem, politikwissenschaftlich zwar vertretbaren, aber doch vereinfachten Modell der Dimensionen des Politischen zu arbeiten.

– Die Dimensionen tendieren dazu, sich zu verselbständigen.

Trotz des ausdrücklichen Hinweises, daß die Dimensionen des Politischen in einem engen Zusammenhang und in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen und nur zum Zweck der Analyse getrennt werden können³), besteht die Gefahr, daß diese Einsicht bei der Arbeit mit ihnen verloren geht. In der begrifflichen Unterscheidung ist die Tendenz angelegt, daß sich die Dimensionen verselbständigen und zu einer künstlichen Zergliederung und Separierung der politischen Wirklichkeit führen. Das zentrale Kennzeichen von Politik, daß gesellschaftliche Normen und Institutionen (polity) wie Verfassung, Gesetze, Verhaltensregeln, Organisationen usw. immer zugleich Ergebnis („geronnene Politik“) wie Voraussetzung („Weichenstellung“) für zukünftige politische Prozesse (politics), aber auch Inhalt der Politik (policy) sein können, daß sie sich gegenseitig bedingen und in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen, wird durch die Verwendung der drei Dimensionen als Analyseraster eher verdunkelt.

– Der Prozeßcharakter von Politik kann verloren gehen.

Die größte Schwäche der drei Dimensionen des Politischen in ihrer Funktion als Analysemodell besteht jedoch darin, und darauf hat schon Gotthard Breit hingewiesen, daß bei „der Untersuchung eines politischen Sachverhalts mit Hilfe der Dimensionen des Politischen (...) der Prozeßcharakter von Politik leicht verloren (geht). Politik erscheint als etwas Statisches ohne Entwicklung und

Vorgeschichte“⁴) und ohne Zukunft. Anders formuliert: Mit Hilfe des Dimensionenmodells gelingt es nur, einen politischen Sachverhalt zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erfassen. Trotz der ausdrücklichen Berücksichtigung der prozessualen Dimension (politics) erscheint Politik letztlich unhistorisch, im Moment der Analyse statisch, ähnlich der Fotografie, die auch nur den Augenblick festhält.

Politik als Prozeß der Problemlösung

Den prozessualen und dynamischen Charakter der Politik betont dagegen ein Begriff, der Politik beschreibt als eine prinzipiell endlose Kette von Versuchen, gesellschaftliche Gegenwarts- und Zukunftsprobleme zu lösen. Mit diesem Politikbegriff arbeitet in der Politikwissenschaft vor allem die Policy-Forschung. Diese ist zwar nicht unumstritten, hat in jüngster Zeit aber immer mehr an Bedeutung gewonnen⁵).

Der große Vorteil des Begriffs „Politik als Prozeß der Problemverarbeitung“ besteht darin, daß sich dieser Prozeß, zum Zweck der Analyse, in einzelne, unterscheidbare Phasen einteilen läßt, die zum Modell des Politikzyklus verdichtet werden können.

Die Policy-Forschung analysiert Politik also als einen Prozeß der Problemverarbeitung oder der Problemlösung und sie beschreibt die einzelnen Phasen dieses Prozesses – den Politikzyklus – wie folgt: „Ein Problem tritt als solches ins öffentliche Bewußtsein, wird aufgrund der Forderungen bestimmter Gruppen und dominanter gesellschaftlicher Wertvorstellungen als handlungsrelevantes Problem definiert und auf die politische Entscheidungsagenda gesetzt. Begleitet von Auseinandersetzungen und Aushandlungsprozessen zwischen verschiedenen politischen Gruppen wird ‚das Problem‘ in die Form einer politisch-administrativ verbindlichen Entscheidung gebracht, die dann im Durchführungsprozeß durch nachgeordnete politische und administrative Akteure, gesellschaftliche Gruppen und Organisationen sowie Einzelbürger ihre konkrete Ausgestaltung erfährt. Die daraus resultierenden konkreten Policy-Ergebnisse und -Wirkungen (...) schließlich rufen eine politische Reaktion der Zustimmung oder Ablehnung hervor, die wiederum politisch umgesetzt wird und zu Weiterführung, Veränderung oder Beendigung der Policy führt“.⁶)

Um daraus ein Modell für die Einarbeitung in einen Sach- oder Problembereich zu gewinnen, das für Lehrerinnen und Lehrer handhabbar und verständlich ist, wird der Politikzyklus zunächst auf die Grundstruktur – Problem – Auseinandersetzung – Entscheidung – Bewertung – Reaktionen – (Neues Problem) – reduziert.

Die Grafik soll deutlich machen, daß der unverwechselbare „Kern“ dieses Politikbegriffs der Prozeßcharakter von Politik ist. Dennoch ist auch dies „nur“ ein Arbeitsbegriff. Es bedarf daher einer ausführlichen Begründung, warum dieser Begriff für die „Arbeit“ der Politiklehrerin und des Politiklehrers besonders geeignet erscheint, und worin seine Vorzüge gegenüber den drei Dimensionen des Politischen liegen.

Argumente für diesen Politikbegriff

Zunächst könnte man erwähnen, daß dieser Politikbegriff aus einem wichtigen Teilbereich der politikwissenschaftlichen Forschung stammt und daß er sich in der Praxis bewährt hat. Als Begründung für einen Arbeitsbegriff, den Politiklehrerinnen und Politiklehrer verwenden sollen, reicht dies aber sicherlich nicht aus.

Es sind vor allem fünf Gründe, die für die Wahl dieses Politikbegriffs als Arbeitsbegriff sprechen:

- Die dynamische Prozeßsicht, die diesen Politikbegriff kennzeichnet, wirkt der Gefahr einer isolierten institutionellen und politikprozessualen Betrachtungsweise entgegen. Sie verknüpft vielmehr diese mit der inhaltlichen Dimension des Politischen, ohne daß die Inhalte als etwas Statisches oder Feststehendes, sondern als sich wandelnde, interpretationsfähige Phänomene erscheinen.

– Dieser Politikbegriff kann, anders als die drei Dimensionen, die bloß formalen Charakter haben, zu der Einsicht führen, die für das Begreifen demokratischer Politik in einer modernen pluralistischen Gesellschaft grundlegend ist: daß demokratische Politik immer wieder vor der Notwendigkeit steht, Positionen und Entscheidungen zu korrigieren oder zu revidieren und nach neuen Lösungen zu suchen. Gelingt es nicht, Jugendlichen ein Verständnis dafür zu vermitteln, wird ihnen das beharrliche, prinzipiell endlose Bemühen um Teillösungen in einer Kette konflikthafter, gewaltenteilig kontrollierter, auch häufig vom Scheitern bedrohter, ständig korrekturbedürftiger Lösungsversuche leicht unansehnlich erscheinen - im Vergleich zu den vereinfachenden „Verheißungsmodellen“ von „rechts“ und „links“.

– Dieser Arbeitsbegriff kann auch einem technizistischen Vorverständnis von Politik entgegenwirken, das Jugendliche häufig haben. Sie neigen dazu, Vorstellungen von technischer Planung auch auf die Politik zu übertragen: Wie der Architekt versagt hat, der ein Gebäude konstruiert, das kurz nach seinem Bau schon erste Risse zeigt, so ist der Politiker ein schlechter „Gesellschaftsarchitekt“, dessen Politikentwurf sich bald als korrekturbedürftig erweist. Demgegenüber kommt es darauf an, im Unterricht zu zeigen, daß und warum politische Lösungsentwürfe und darauf basierende politische Entscheidungen den Keim der Korrektur oder der Revision bereits in sich tragen, warum das notwendigerweise so ist, und daß ohne diese „Selbstbescheidung“, auf der Politik in der Demokratie beruht, Freiheit ständig gefährdet wäre.

– Für ein Verständnis von Politik als Prozeß der Problemverarbeitung spricht letztlich auch, daß politisches Handeln zunehmend durch das öffentliche Bewußtsein geprägt wird, Politik müsse schon „aus Gründen der Selbsterhaltung ein bestimmtes Niveau erfolgreicher Problemlösung erzielen“⁷⁾. Zeigt Politik dieses Maß an Problemlösungsfähigkeit nicht, leistet sie damit einer zunehmenden Politikverdrossenheit Vorschub.⁸⁾

Nicht zuletzt entspricht dieser Politikbegriff - wie die Dimensionen des Politischen - den Anforderungen, die an die Leistungsfähigkeit eines Arbeitsbegriffs gestellt wurden.⁹⁾ Mit ihm kann die Komplexität der politischen Wirklichkeit erfaßt, strukturiert und systematisiert werden; er läßt sich in ein Analyse- und Suchinstrument umformulieren, das für Lehrerinnen und Lehrer praktikabel ist.

Grenzen des Politikbegriff

Dennoch hat auch dieser Politikbegriff deutliche Grenzen, deren sich die Politiklehrerin und der Politiklehrer immer bewußt sein müssen. Als Arbeitsbegriff umfaßt er eben nicht alle Aspekte, unter denen sich Politik vollzieht. Man kann, und es ist nach aller Erfahrung auch durchaus hilfreich, Politik als einen „Prozeß der Problemverarbeitung“ analysieren. Man darf aber nicht

damit zugleich behaupten, daß er nach Anlaß und Ergebnis auch im Verständnis der Akteure lediglich ein Problemverarbeitungsprozeß ist.10)

Nicht alle Politik dient „der Bewältigung von gesellschaftlichen Problemen, sondern etwa dem ‚Auskungeln‘ der Besetzung von Positionen und Ämtern, dem Ausschalten mißliebiger Konkurrentinnen und Konkurrenten zum Beispiel in der eigenen Partei, oder der Absicherung und Verbesserung materieller Positionen einzelner Politiker oder der ‚politischen Klasse‘“.11) Lehrerinnen und Lehrer müssen also immer bedenken, daß sich ihr Arbeitsbegriff nicht mit dem Politikbild der Schülerinnen und Schüler decken muß, wenn diesen Politik im Alltag gerade nicht als entscheidungsorientiertes Bemühen um die Bewältigung gesellschaftlicher Probleme begegnet. Dominiert allerdings dieses Bild im Bewußtsein der Schülerinnen und Schüler, führt es zur Ablehnung von Politik insgesamt. Prägt es gar auf Dauer politische Einstellungen und politisches Verhalten, dann wird die Legitimitätsgrundlage der Politik brüchig. Indem Lehrerinnen und Lehrer auch solche „weiße Flecken“ ihres Politikbegriffs thematisieren, machen sie diese der rationalen Erörterung und Behandlung im Unterricht zugänglich.

Ausblick

Bei einer Abwägung der Argumente, die für den Arbeitsbegriff „Politik als Prozeß der Problemlösung“ angeführt werden können, im Vergleich zu seinen Defiziten, scheint vieles dafür zu sprechen, daß dieser Begriff für Lehrerinnen und Lehrer einen sinnvollen Zugang zum Politischen eröffnet. Die Tragfähigkeit dieses Zugangs wird aber erst dann voll überzeugen, wenn es gelingt, auch seine methodisch-analytische Leistungsfähigkeit nachzuweisen. Im nächsten Heft soll daher gezeigt werden, wie der Politikbegriff und die Phasen des Politikzyklus von der Politiklehrerin und vom Politiklehrer genutzt werden können, um sich politische Probleme in ihrer Komplexität, in ihrer Interdependenz und in ihren prägenden Elementen zu erschließen.

Peter Massing

Anmerkungen:

- 1) Vgl. dazu: Peter Massing, Politikbegriffe und ihre Bedeutung für den Politikunterricht; in: Wochenschau-methodik, Nr. 5, Sept./Okt. 1993, S. 3.
- 2) Peter Massing, Politikbegriffe und ihre Bedeutung für den Politikunterricht, a.a.O., S.3.
- 3) Diese Warnung findet sich auch bei Gotthard Breit. Vgl.: Ders., Die Arbeit mit den drei Dimensionen des Politischen - Vor- und Nachteile; in: Wochenschau *methodik*, Nr. 6, Nov./Dez. 1993, S.3.
- 4) Gotthard Breit, Die Arbeit mit den drei Dimensionen des Politischen - Vor- und Nachteile, a.a.O., S.3.
- 5) Vgl.: Hans-Hermann Hartwich, Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft. Opladen 1985.
- 6) Adrienne Windhoff-Heritier, Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt/New York 1987, S. 65.
- 7) Renate Mayntz, Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System: Zum Stand der Forschung; in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, PVS-Sonderheft 13. Opladen 1982, S. 74.
- 8) Peter Massing/Werner Skuhr, Die Sachanalyse - Schlüssel zur Planung für den Politikunterricht; in: Gegenwartskunde 2/1993, S. 256f.
- 9) Vgl.: Peter Massing, Politikbegriffe und ihre Bedeutung für den Politikunterricht, a.a.O., S.3

- 10) Renate Mayntz, Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System, a.a.O., S.74.
- 11) Peter Massing/Werner Skuhr, Die Sachanalyse – Schlüssel zur Planung für den Politikunterricht, a.a.O., S. 247.

aus: Methodik zu WOCHENSCHAU-Themenheft, Nr. 1/1994