

Konzepte der Politik – ein Kompetenzmodell

Schriftenreihe Band 1016

Georg Weißeno, Joachim Detjen, Ingo Juchler,
Peter Massing, Dagmar Richter

Konzepte der Politik

– ein Kompetenzmodell

Dr. Georg Weißenö, Professor für Politikwissenschaft und ihre Didaktik
Pädagogische Hochschule Karlsruhe
Dr. Joachim Detjen, Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt
Politische Bildung
Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt
Dr. Ingo Juchler, Professor für Politikwissenschaft und Didaktik der Politik
Universität Göttingen
Dr. Peter Massing, Professor für Sozialkunde und Didaktik der Politik
Freie Universität Berlin
Dr. Dagmar Richter, Professorin für Sachunterricht und seine Didaktik
Technische Universität Braunschweig

Bonn 2010

© Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Redaktion: Franz Kiefer (verantw.), Georg Weißenö,
Herstellung: Wolfgang Hölker

Eine Buchhandelsausgabe besorgt der Wochenschau Verlag.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autor/-innen die Verantwortung.

Hinweis: Die Inhalte der im Text und Anhang zitierten Internet-Links unterliegen der Verantwortung der jeweiligen Anbieter/-innen. Für eventuelle Schäden und Forderungen können Herausgeberin und Autor/-innen keine Haftung übernehmen.

Umschlaggestaltung: M. Rechl, Kassel
Umschlagzeichnung: Reinhard K. Schmitt, Karlsruhe
Satzherstellung: Naumilkat, Düsseldorf
Druck: CPI books GmbH, Leck

ISBN 978-3-8389-0016-2

www.bpb.de

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung	9
I. Bildungsstandards und Kompetenzorientierung	15
1. Politikkompetenz und konzeptuelles Lernen – ein neues politikdidaktisches Modell	16
2. Philosophie des Faches Politische Bildung	23
3. Politikbegriff	28
4. Politikdidaktische Konzeptionen	36
II. Basis- und Fachkonzepte	47
1. Konstruktion politischer Basis- und Fachkonzepte	48
2. Basiskonzept Ordnung	53
3. Fachkonzepte Ordnung	61
3.1 Demokratie	61
3.2 Europäische Integration	65
3.3 Gewaltenteilung	69
3.4 Grundrechte	72
3.5 Internationale Beziehungen	76
3.6 Markt	79
3.7 Rechtsstaat	83
3.8 Repräsentation	87
3.9 Sozialstaat	91
3.10 Staat	95

4.	Basiskonzept Entscheidung	98
5.	Fachkonzepte Entscheidung	108
5.1	Europäische Akteure	108
5.2	Interessengruppen	111
5.3	Konflikt	115
5.4	Legitimation	118
5.5	Macht	122
5.6	Massenmedien	125
5.7	Öffentlichkeit	129
5.8	Opposition	132
5.9	Parlament	136
5.10	Parteien	140
5.11	Regierung	143
5.12	Wahlen	148
6.	Basiskonzept Gemeinwohl	151
7.	Fachkonzepte Gemeinwohl	161
7.1	Freiheit	161
7.2	Frieden	165
7.3	Gerechtigkeit	168
7.4	Gleichheit	172
7.5	Menschenwürde	176
7.6	Nachhaltigkeit	179
7.7	Öffentliche Güter	183
7.8	Sicherheit	187
8.	Mindeststandards	190
8.1	Mindeststandards für die Primarstufe	191
8.2	Mindeststandards für die Sekundarstufe I	192
III.	Kompetenzorientierte Unterrichtsplanung	195
	»Der Entscheidungsprozess in der Europäischen Union«	196
	Literatur	214

Vorwort

»Demokraten fallen nicht vom Himmel« (Theodor Eschenburg). »Niemand wird als Demokrat geboren« (Michael Th. Greven). Mit solchen und ähnlichen Formeln wird immer wieder darauf hingewiesen, dass in der Demokratie von den Bürgerinnen und Bürgern eine Vielzahl von Kompetenzen verlangt werden und zu lernen sind. In der politischen Bildung gilt seit jener Beutelsbacher Tagung im Jahre 1976 als einer ihrer Grundsätze für die gesamte Bildungsarbeit das »Überwältigungsverbot«: Es ist nicht erlaubt, die Schüler/-innen – mit welchen Mitteln auch immer – im Sinne erwünschter Meinungen zu überrumpeln und damit an der »Gewinnung eines selbstständigen Urteils« zu hindern.

Meinungen aber setzen Wissen voraus und werden erst durch Wissen fundiert. Mit Wissen kann man Interessen und Überzeugungen besser formulieren, besser mit anderen diskutieren und sich im Falle eines Konfliktes besser behaupten. Beteiligung am politischen Geschehen setzt ein Wissen um Möglichkeiten, um Verfahren und um die Akteure voraus. Dazu müssen die Schülerinnen und Schüler lernen, Nachrichten zu lesen und ihre Zusammenhänge zu verstehen. Lebendige und gelebte Demokratie ist Aufgabe politischer Bildung, und daher muss sie die Entwicklung demokratischer Kompetenzen fördern.

Doch welches Wissen bildet den Minimalstandard für eine Demokratie und einen Demokraten?

Diese Frage ist berechtigt und klingt einfach. Ihre Beantwortung jedoch stellt seit Jahrzehnten eine große Herausforderung für die Politikdidaktik dar. Es gab viele Anläufe dazu, einen Bildungskanon zu definieren. Während man mit diesem Anliegen wissenschaftlich nicht sehr weit gekommen ist, haben die Richtlinien in einigen Bundesländern dies auf ihre Weise umgesetzt. Ein Konsens ist aber darüber bisher nie erzielt worden, und in vielen Curricula werden bis heute keine genauen Angaben gemacht über das Wissen, das in der Schule vermittelt werden muss.

Das in diesem Band vorgestellte Modell versucht aus politikdidaktischer Sicht, das schulische politische Wissen im Sinne von Standards zu definieren. Die Autoren/-innen haben sich auf Maximal- und Regelstandards für alle Schulstufen durch Verfahren geeinigt. Ihr Kompetenzmodell erhebt den Anspruch, Politik als inhaltlichen Kernbereich des Faches Poli-

tische Bildung zu klären. Zugleich begründen sie politikwissenschaftlich und politikdidaktisch, warum dieses Wissen vermittelt werden soll. Dabei nutzen sie neueste Erkenntnisse der Lernpsychologie zur Konstruktion und zum Aufbau von Wissen im Gehirn. Lehrerinnen und Lehrern wie auch Schülerinnen und Schülern werden konkrete Hinweise zu Fehlkonzepten, Themen und Begriffsnetzen angeboten.

Ich danke den Autor/-innen für die Möglichkeit, mit diesem Modell erneut einen fachdidaktischen Diskurs anstoßen zu können, denn die Festlegung domänenspezifischer Kompetenzen ist nicht nur in der Fachwissenschaft, sondern auch in der schulischen Praxis auf breite Akzeptanz angewiesen.

Franz Kiefer

Einleitung

In bildungspolitischen Diskussionen orientiert sich die Auseinandersetzung mit Lernprozessen zunehmend an Kompetenzen. Diese lassen sich beschreiben als Fähigkeiten, als Wissen und Verstehen, als Können und Handeln, als Erfahrung und Motivation (Weinert, 2001). Der Erwerb von Kompetenzen soll den Einzelnen zur Bewältigung von Handlungsproblemen in einer durch Pluralität und ständigen Wandel geprägten Gesellschaft befähigen. Die Orientierung des schulischen Lernens an Kompetenzen erfordert Bildungsstandards, die Ziele in konkrete Anforderungen umsetzen und dabei festlegen, welche Kompetenzen die Schüler/-innen wann und auf welcher Jahrgangsstufe erreicht haben sollen. Dieser Prozess soll schließlich in Verfahren münden, mit denen die Kompetenzniveaus empirisch zuverlässig erfasst werden können (Ditton, 2008). Eine Aufgabe, die die Kultusministerkonferenz dem Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) übertragen hat.

Vor diesem Hintergrund sind vor allem die Fachdidaktiken aufgefordert, Kompetenzmodelle zu entwickeln und normativ festzulegen sowie auch ihre empirische Überprüfung zu übernehmen. Die Klieme-Expertise (2003, S. 26f) hat hierzu 7 Merkmale formuliert, um allen Beteiligten in den Schulen die verbindlichen Ziele und Kompetenzanforderungen möglichst eindeutig zu vermitteln: Fachlichkeit, Fokussierung, Kumulativität, Verbindlichkeit für alle, Differenzierung, Verständlichkeit und Realisierbarkeit. Dabei müssen die Kompetenzen systematisch geordnet sein, um die Arbeit im Unterricht und an den Schulen anzuleiten und zu erleichtern. In der Politikdidaktik wird seit 2004 eine intensive Auseinandersetzung über die Möglichkeiten von Kompetenzbeschreibungen geführt. Im gleichen Jahr hat die Gesellschaft für Politikdidaktik und politische Jugend- und Erwachsenenbildung (GPJE) einen ersten, eher bildungspolitisch inspirierten Entwurf vorgelegt. In der Folge gab es eine Reihe von Interpretationsversuchen einzelner Wissenschaftler/-innen, die auch Vorschläge zur Schließung von Leerstellen dieses Entwurfs zur Diskussion stellten. Sie konzentrierten sich in ihren Beiträgen schwerpunktmäßig auf eine präzisere Beschreibung der Fachkompetenz (Weißeno, 2006; Brunold, 2008; Detjen, 2008b; Henkenborg, 2008; Juchler, 2008; Massing, 2008; Richter, 2008; Sander, 2008; u.v.a) und

formulierten ihre jeweiligen Modelle mit einer hohen praktischen Augenscheinvalidität.

Die konkrete Festlegung einer inhaltsbezogenen Politikkompetenz ist von zentraler Bedeutung für *content standards* als Zusammenfassung der Lerninhalte, die die Schüler/-innen beherrschen müssen. Wenn die Politikdidaktik fundierte Standards für ihr Schulfach haben möchte, muss sie »die domänenspezifischen Kompetenzen zu denen aus anderen Fächern (Domänen) konzeptionell abgrenzen und dies idealer Weise auch empirisch zeigen können« (Köller, 2008, S. 165). Des Weiteren ist es wichtig, dass die Festlegung domänenspezifischer Kompetenzen auf Akzeptanz in der Disziplin und in der schulischen Praxis stößt.

Um einen ersten Schritt in diese Richtung zu gehen und um die Legitimationsbasis zu erhöhen, haben sich fünf Wissenschaftler/-innen auf ein gemeinsames, theoretisches Modell für diese Darstellung geeinigt. Es erhebt den Anspruch, Politik als inhaltlichen Kernbereich des Schulfaches Politische Bildung zu klären (Fokussierung). Das Ergebnis der Konkretisierung ist ein systematisches, konsensual erarbeitetes Kompetenzmodell. Dadurch sollen die Schwächen der individuellen, induktiv erarbeiteten Kataloge, denen der Rahmen eines Modells fehlt, das die Auswahl (meta-)theoretisch begründen kann, behoben werden.

Das vorliegende Kompetenzmodell des Fachwissens beschreibt die inhaltsbezogenen kognitiven Fähigkeiten, über die Schüler/-innen verfügen müssen, um fachliche (hier: politische) Probleme lösen zu können. Die bildungs- und lerntheoretischen Hintergründe der Entscheidung, ein solches Modell des schulischen Fachwissens zu entwickeln, sind ausführlich in den Kapiteln I/2-4 und II/1 dargelegt. Sie dienen in erster Linie der politikdidaktischen Fundierung der fachwissenschaftlichen Auswahlentscheidungen. Dabei soll verdeutlicht werden, welche Überlegungen in die Formulierung und Konstruktion von Bildungsstandards eingeflossen sind bzw. für sie grundlegend sind. Der Rekurs auf die erziehungswissenschaftliche Diskussion soll zeigen, auf welcher wissenschaftlichen Basis das Modell beruht.

In den Lehrplänen oder Curricula der Bundesländer gab es zwar schon immer bildungspolitisch motivierte Versuche der schulischen Praxis, gewünschte Inhalte als Lernstoff festzuschreiben. Sie kamen jedoch über die Festlegung von Unterrichtshemen oder Lernzielkatalogen nicht hinaus. Dies überrascht nicht, hat sich doch die Politikdidaktik als wissenschaftliche Bezugsdisziplin einer konkreten Festlegung von Basiswissen bisher weitgehend verweigert. Dadurch blieben die Konturen des Schulfaches

vage und die Vielzahl von Schulfachbezeichnungen wie Sozialwissenschaften, Sozialkunde, Politik, Gemeinschaftskunde, Gesellschaftslehre u.v.m. hat diese Situation noch verschärft.

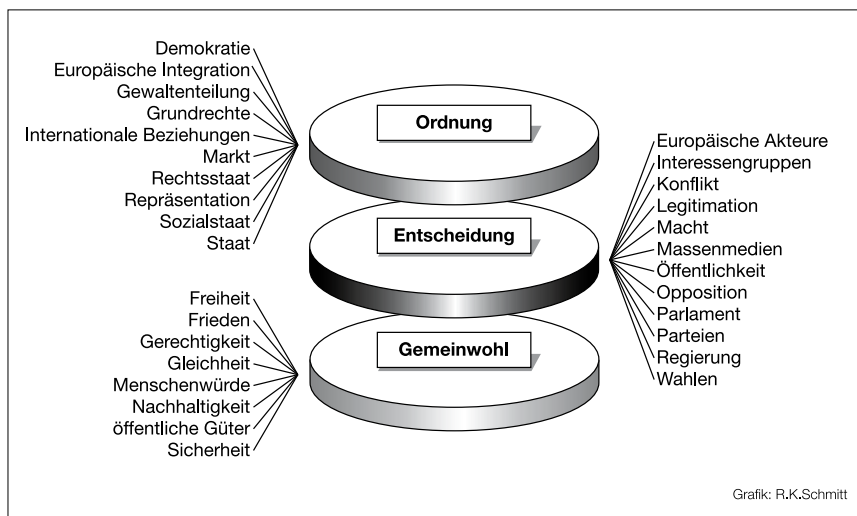
Erschwerend kommt hinzu, dass einer der größten Nachteile traditioneller Curricula darin besteht, »dass sie einen allumfassenden Anspruch haben – auch und gerade, wenn sie den Lehrpersonen die Freiheit zur Auswahl lassen wollen. Ein Lehrplan und übrigens auch ein Lehrbuch, die alle Varianten des Unterrichts zulassen wollen, verlieren eher an Orientierungskraft als sie zu steigern. Der Ruf nach ›Verschlankung‹ oder ›Entrümpelung der Lehrpläne‹ begleitet daher die Lehrplanreformen der Länder seit Jahren. Gerade die Bildungsstandards müssen auf zentrale Aspekte fokussiert sein« (Klieme u.a., 2003, S. 19). Diese Fokussierung auf den Fachaspekt prägt das vorliegende Kompetenzmodell. Nicht alles Wünschbare konnte in das Modell aufgenommen werden, was Anlass zu intensiven Diskussionen in der Wissenschaftlergruppe gab.

Die Fokussierung selbst erfolgt in dieser Darstellung über Basis- und Fachkonzepte. Basiskonzepte (*key concepts*) bezeichnen einige wenige zentrale Prinzipien bzw. Paradigmen der Domäne. Sie sind die Major-Ideen eines Faches. Das vorliegende Modell beschränkt sich auf drei: Ordnung, Entscheidung und Gemeinwohl. Sie sind zum Verständnis des Politischen unverzichtbar und geben der Domäne eine Struktur, die sie von anderen Domänen wie z.B. der Ökonomik oder der Soziologie unterscheidet. Basiskonzepte müssen aber erst noch durch Fachkonzepte konkretisiert werden. Diese aus den Fachdidaktiken der Naturwissenschaften übernommene Struktur zur Systematisierung der in der Schule zu erwerbenden Konzepte dient der Übersichtlichkeit und erleichtert den Lehrer/-innen die Handhabbarkeit der Planung von Unterricht. Konzepte erlauben das Abrufen von bedeutungs- und wahrnehmungsbezogenen Wissensinhalten (Anderson, 2001) aus dem Gedächtnis. Sie sind Repräsentationen spezifischer Kategorien. »Wissen im engeren Sinn ... muss notwendigerweise dem bewussten Zugriff zugänglich und verbalisierbar sein« (Pfeiffer, 2008, S. 77). Insofern finden sich in den Übersichten in diesem Band zahlreiche Begriffs- oder Wortlisten, die die Konzepte inhaltlich weiter konkretisieren.

Für die Entwicklung und das Verständnis der Konzepte ist der Rekurs auf die Politikwissenschaft erforderlich, um zu sachlich richtigen Aussagen über die politische Wirklichkeit zu kommen. Deshalb haben die fünf Autor/-innen die politikwissenschaftlichen Aussagen in einem gemeinsamen Arbeitsprozess in mehreren Workshops gesichtet und anschließend zu

dem vorliegenden Modell zusammengeführt. Aus fachdidaktischer Perspektive wurden entsprechende Theorien, Aussagen und empirische Ergebnisse hinsichtlich ihrer Relevanz für den Politikunterricht geprüft und diejenigen Aussagen übernommen, die als *common sense* sowohl in der Politikwissenschaft als auch in der Politikdidaktik gelten können. Die Festlegung auf einen theoretischen Ansatz oder gar die Ausformulierung eines eigenen Ansatzes sollte so ausgeschlossen werden. Als Ergebnis dieses längeren wissenschaftlichen Diskurses ist das vorliegende Kompetenzmodell für das Fachwissen entstanden. Aussagen zu anderen Kompetenzbereichen finden sich in dieser Darstellung nicht, wären aber zur Erstellung eines allgemeinen Kompetenzmodells unerlässlich. Dieser Band beschränkt sich bewusst auf eine Kompetenzdimension.

Schaubild 1: Basis- und Fachkonzepte der Politik



Die Aussagen zu den einzelnen Basis- und Fachkonzepten sind immer gleich aufgebaut. Die Beschreibung der Basiskonzepte definiert und erläutert zunächst das Konstrukt, bevor der Bezug zur internationalen und globalen Ebene hergestellt wird. Danach werden die Theorien zum Konstrukt diskutiert. Bei der kürzeren Darstellung der Fachkonzepte wird zunächst die Essenz des Konzepts dargestellt, bevor es politikwissenschaftlich vertieft wird. Um das Konzept für die praktische Planung des Lehrenden

handhabbar zu machen, werden anschließend einige in der Praxis vorkommende Fehlvorstellungen dargestellt. Sie beruhen auf intuitiver Empirie der Autor/-innen und können noch nicht auf systematische, reliable empirische Befunde einer fachdidaktischen Fehlkonzeptforschung zurückgreifen. Da die Einteilung und Ordnung der Fachkonzepte aus analytischen Gründen erfolgte, wird im Folgenden benannt, wo Vernetzungen zu anderen Fachkonzepten möglich sind. Damit wird deutlich, dass der Unterricht nicht auf die direkte Vermittlung von Fachkonzepten zurückgreifen kann, sondern bei der Behandlung der Themen auf ihre bewusste Verwendung achten muss. Die Unterrichtsthemen eines Schuljahres müssen eine in den Kerncurricula bestimmte Anzahl an Fachkonzepten konzeptualisieren. Hierzu sind auch die konstituierenden Begriffe heranzuziehen. Für erfolgreiches Lernen gilt, dass die Schüler/-innen mit dem in dieser Darstellung vorgestellten Fachvokabular angemessen umgehen können. Der weiteren Konkretisierung dieses Zusammenhangs dient die folgende Anregung für Beispielthemen. Der Erläuterung der Fachkonzepte schließt sich ein Unterrichtsbeispiel an, das die Planung der fachlichen Dimensionen konkretisiert.

Das vorliegende Modell der Fachkompetenz deckt erklärtermaßen nicht ein Kerncurriculum ab, sondern nur den inhaltlichen Kern fachlichen Lernens. Dabei sind im Buch Maximalstandards für die einzelnen Schulstufen formuliert. Dies gilt es zu berücksichtigen, wenn man über die vorgestellten Standards diskutiert. »Standards sollen ein Kriterium für die Lernergebnisse jeder Schule, jeder Klasse und konsequenterweise jeder einzelnen Schülerin und jedes einzelnen Schülers sein« (Klieme u.a., 2003, S. 39). Darüber hinaus beschreibt das Modell keine Regelstandards. Dazu müsste dann auf manche Fachkonzepte und konstituierende Begriffe in der Primar- und der Sekundarstufe I verzichtet werden. Um die Spannbreite der Leistungsanforderungen in den Standards zu verdeutlichen, werden zusätzlich Mindeststandards formuliert. Die jeweiligen Beschreibungen können dabei weiter bestehen bleiben. Wie die Festlegung von Mindeststandards kriteriengeleitet erfolgt ist, wird im Kapitel II/8 gezeigt.

Das Buch stellt aus theoretischer politikdidaktischer Perspektive die Anforderungen an eine *civic literacy* vor. Es konkretisiert die Ansprüche an eine Grundbildung, die dazu befähigt, an der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland teilzunehmen. Diese Ansprüche basieren weitgehend auf normativen Entscheidungen, die noch einer empirischen Validierung bedürfen. In diesem Sinne können die formulierten Standards auch als elaboriertes Modell für empirische Studien dienen. Es ist zukünftig ver-

stärkt empirische Forschung nötig, die überprüft, ob die Schüler/-innen tatsächlich über diese Konzepte verfügen und damit anwendungsbezogene Aufgaben lösen können. Dann wird sich zeigen, ob die hier theoretisch fundierten Konstrukte so klar sind, dass die Messungen erfolgreich sein können. Erste empirische Überprüfungen mit normierten Fragebögen von einzelnen Fachkonzepten liegen vor. Alles in allem möchte das vorliegende Modell a.) den wissenschaftlichen Ansprüchen der Politikdidaktik genügen, indem es erstmals ein konsensual gewonnenes konkretes Modell des Fachwissens entwirft, b.) die Anforderungen empirischer Forschung an eine präzise Beschreibung der zu prüfenden Konzepte und ihrer Aspekte erfüllen, und c.) hinreichend konkret für die Planung kompetenzorientierten Unterrichts sein. Mit dem Buch werden wissenschaftlich fundierte Standards für die Praxis vorgestellt, die in Kerncurricula und der täglichen Praxis gleichermaßen Berücksichtigung finden können.

I. Bildungsstandards und Kompetenzorientierung

1. Politikkompetenz und konzeptuelles Lernen – ein neues politikdidaktisches Modell

Seit den Konstanzer Beschlüssen von 1997 steuert die Kultusministerkonferenz (KMK) das Bildungssystem in eine neue Richtung. Landes- und bundesweit wird die Einhaltung von Standards in bestimmten Fächern überprüft und die bisherige *Input*-Steuerung, bei der Richtlinien das Wünschbare mehr oder weniger detailliert formulierten, ergänzt durch die *Output*-Steuerung. Nationale Bildungsstandards, deren Entwicklung 2003 begann, legen domänenspezifische und fächerübergreifende Kompetenzen für einzelne Jahrgangsstufen fest. Sie greifen allgemeine und fachspezifische Bildungsziele auf und benennen die Kompetenzen, die Schüler/-innen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt ihrer Schullaufbahn erreicht haben sollen. Darüber hinaus können die Bildungsstandards mit Hilfe von Testaufgaben operationalisiert und ihr Erwerb (*outcome*) überprüft werden. Bildungsstandards dienen zugleich als Orientierung für einen kompetenzorientierten Unterricht. In allen Ländern werden mittlerweile flächendeckende Vergleichsarbeiten zum Zwecke der Feststellung von Leistungsständen eingeführt und an die Bildungsstandards angebunden (Vock & Pandt, 2008). Die KMK hat bisher allerdings noch keine Bildungsstandards für den Politikunterricht beschlossen.

Ein wichtiges Element der Bildungsstandards ist die Ausformulierung der jeweiligen »Fachphilosophie« als allgemeiner Zielhorizont (Klieme et. al., 2003, S. 17). Diese Diskussionen werden in der Politikdidaktik seit Jahrzehnten intensiv geführt (vgl. Kapitel I, 2). Auch im Entwurf von nationalen Bildungsstandards der Gesellschaft für politische Jugend- und Erwachsenenbildung (GPJE, 2004) sind hierzu Erwartungen formuliert worden. An diesen Entwurf knüpft das hier vorzustellende Modell an. Bildungsstandards weisen des Weiteren Kompetenzen aus. Auch sie wurden in der Fachdidaktik Politik diskutiert (Politische Bildung, 3, 2004; Massing, 2004; Sander, 2008) und stellen wichtige Bezüge für diesen Band dar.

Politikkompetenz

Die Politikkompetenz umfasst im Sinne des weiten lernpsychologischen Kompetenzbegriffs von Weinert (2001) affektive, motivationale, volitio-

nale, soziale und kognitive Bereiche. Zur Konkretisierung der kognitiven Fähigkeiten bedarf es eines Modells, das die Struktur des Fachwissens in der Domäne Politik beschreibt. Diese Aufgabe steht in diesem Band im Vordergrund. Die Politikkompetenz wird auf diese Weise an Fachinhalte gebunden (Hartig & Klieme, 2006, S. 129). Seit den Diskussionen um Bildungsstandards rückt das politische Wissen in den theoretischen politikdidaktischen Debatten wie in der empirischen Forschung zunehmend ins Zentrum (Weißeno, 2007a). Es ist hier aber deutlich darauf hinzuweisen, dass das Wissen nicht die einzige Kompetenzdimension der Politikkompetenz ist, die konkretisiert werden muss. Die Kompetenzdiskussion setzt dabei zudem andere Akzente als die politikdidaktische Tradition, bei der fachdidaktische Kategorien formuliert wurden (vgl. Kapitel I,4).

Folgt man der Einteilung von Blum (2006, S. 17), dann lassen sich die erlernbaren kognitiven Fähigkeiten und Fertigkeiten noch einmal in inhaltsbezogene und allgemeine Kompetenzen ordnen. Allgemeine Kompetenzen wie Argumentieren, Problemlösen, Modellieren, Verwenden von Darstellungen, Kommunizieren, Urteilen usw. werden in allen Fächern – somit auch im Politikunterricht – gefördert. Gleichwohl ist die Trennung von allgemeinen und inhaltsbezogenen Kompetenzen, von motivationalen, affektiven und kognitiven Kompetenzen in der Forschung wie auch in der Unterrichtspraxis nicht immer einfach. Bezogen auf die inhaltsbezogene Politikkompetenz bedeutet dies, dass sie z. B. mit der allgemeinen Lesekompetenz konfundiert (vermischt) sein kann. Auch allgemeine Kompetenzen wie die Urteilsfähigkeit beeinflussen möglicherweise ihrerseits die Fähigkeit, die fachlichen Lernaufgaben richtig zu lösen.

Grundsätzlich gilt, dass neben einer begrifflichen Essenz, die zur Bildung einer gemeinsamen Fachsprache nötig ist, Konzepte und Theorien des Politischen vielfach nur kontextbezogen eindeutig sind. In ihre Konstruktion gehen u. a. politische Interessen und Einstellungen sowie unterschiedliche Selbstbilder und historische Interpretationen ein (Oberle, Eck & Weißeno 2008). Der GPJE-Entwurf für Bildungsstandards versucht, dies mit dem Begriff »konzeptuelles Deutungswissen« auszudrücken. Die Bedeutung dieses Begriffs bleibt jedoch offen: »Es handelt sich um Wissen, das sich auf grundlegende Konzepte für das Verstehen von Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Recht bezieht« (GPJE, 2004, S. 13). Die grundlegenden Konzepte werden nicht genannt.

Diesem Band liegt ein Kompetenzbegriff zugrunde, der mit »prinzipiell erlernbaren, mehr oder minder bereichsspezifischen Kenntnissen, Fertigkeiten und Strategien« (Baumert u. a., 2001, S. 22) beschrieben wird. Die kognitive Politikkompetenz bezieht sich darauf, fachliche, also poli-

tische Fragen zu reflektieren. Im Wissen der Lernenden sind Fachkonzepte mit »Schülvorstellungen (Fehlvorstellungen, typische Fehler, typische Schwierigkeiten oder Schülerstrategien)« (Baumert u. a., 2006, S. 494) verbunden. Ziel des Unterrichts ist es, die Fehlvorstellungen der Schüler/-innen zu berücksichtigen und sie zunehmend in Fachwissen zu überführen. Damit sie ihre Funktionen erfüllen können, müssen kognitive Kompetenzen überprüfbar sein. So operationalisiert werden sie zu Instrumenten u. a.

- für die Diagnose des Wissensstandes sowohl der Schüler/-innen als auch der Lehrkräfte (und ggf. Eltern);
- für die Diagnose von wissensbasierten Lernschwierigkeiten bei Schüler/-innen;
- zur kriterialen Leistungsmessung;
- zur Lehr-Lern-Forschung.

Der hier herangezogene Kompetenzbegriff sowie der im Folgenden konkretisierte Wissensbegriff erlauben eine fachdidaktisch begründete Konstruktion politischer Basis- und Fachkonzepte. Sie werden so weit ausformuliert, dass sie empirisch überprüft werden und zu stufenspezifischen Vorschlägen für verschiedene Kompetenzniveaus im Bereich des Fachwissens führen können. Die Konstruktion der Konzepte ist damit sowohl anschlussfähig an internationale Diskussionen als auch an Diskussionen in anderen Fachdidaktiken in Deutschland. Diese Arbeit steht für die Politikdidaktik bislang aus und ist von den vorliegenden Versuchen noch nicht geleistet worden.

Civic Literacy und Fachwissen

Die Politikkompetenzen lassen sich nicht allein aus fachlichen Bildungszielen und der Struktur des Gegenstandsbereiches Politik ableiten, sondern müssen auch eine theoretische Fundierung in der Lernpsychologie aufweisen (Schecker & Parchmann, 2006, S. 47). Die lernpsychologische Sichtweise verlangt, dass Stufenkonzepte für die Politikkompetenz und die einzelnen Altersstufen anzulegen sind. Deshalb wird in diesem Band jedes Fachkonzept auch schulstufenspezifisch beschrieben, obwohl es bislang dazu noch keine systematische empirische Forschung gibt.

Der vorliegende Band versucht, ein Modell von Fachkonzepten zu konstituieren, das sich am Verständnis von *Literacy* nach Bybee orientiert. Sein Konzept einer modernen Allgemeinbildung beschreibt Basisfähigkeiten

ten, die für die Inhalte, die immanente Stufung und die Lernarrangements von Bildungsprozessen notwendig sind. Es bestimmt in der Vorbereitung des wissenschaftsorientierten Lernens die Stufe der Grundbildung (Bybee, 1997, S. 56ff). In Anlehnung an diesen Ansatz und mit Bezug auf die Domäne Politik wird hier der Begriff *Civic Literacy* im Sinne von politischer Grundbildung benutzt, die vier Stufen beinhaltet:

- nominale *Civic Literacy* (CL): Kenntnis politischer Themen, Namen und Wörter, die jedoch falsch verstanden werden (z.B. Angela Merkel ist Außenministerin; der Bundespräsident ist der König von Deutschland).
- funktionale *Civic Literacy*: korrekte Verwendung von Begriffen (z.B. Wahl); Faktenwissen.
- konzeptuelle und prozedurale *Civic Literacy*: Verständnis zentraler politischer Konzepte und der Bedeutung politischer Verfahren, Herstellung von Beziehungen zwischen Fakten, Begriffen und Prinzipien (z. B. Parlament mit konstruktivem Misstrauensvotum, Vertrauensfrage, Kommissionen).
- multidimensionale *Civic Literacy*: Verständnis der Besonderheiten politischen Denkens; Fähigkeit zur Einordnung in wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenhänge (z. B. Eigenlogiken der Machtbegriffe in der Politikwissenschaft und der Ökonomik) (Weißeno, 2008b).

Der Ansatz einer *Civic Literacy* und die Stufung verdeutlichen, dass die Politikkompetenz nicht aus der Politikwissenschaft abgeleitet werden kann. Das in der schulischen Bildung zu erwerbende Fachwissen konstituiert sich erst durch die didaktische Konstruktion des politikwissenschaftlichen Wissens. Dieser Konstruktionsprozess hat die Auswahl, Komprimierung und Sequenzierung des Wissens zu legitimieren. Dazu gehören vor allem bildungstheoretische, lerntheoretische und kognitionswissenschaftliche Überlegungen. Die wissensbezogenen Kompetenzen ermöglichen den Lernenden, sich politisches Wissen strukturiert und kumulativ anzueignen und zu reflektieren im Sinne von konzeptuellem Wissen.

Konzeptuelles politisches Wissen umfasst systematisch zusammenhängende Informationen aus der Domäne Politik, d.h. zum definierten Realitätsbereich Politik. Politisches Wissen steht im Zusammenhang zur politischen Wirklichkeit sowie zur politischen Erfahrung und erfüllt das Kriterium der Richtigkeit. Es hat sein Fundament in den akademischen Referenzdisziplinen, allen voran in der Politikwissenschaft (vgl. Kap I,3). Es stellt einen eigenen Wissensbereich dar, in dessen Definition Erfahrungen der Unterrichtspraxis einfließen. Insofern ist er ein didaktisch definierter, spezifischer Wissensbereich (Baumert u. a., 2006, S. 495).

Eine Wissensdomäne wie Politik wird mit ihren spezifischen Sachgebieten über ihre Konzepte und Modelle repräsentiert (Richter, 2008). Eine Domäne weist neben eigenen Konzepten auch eigene Regeln und Prinzipien der Strukturierung des Wissens auf. Bildungsstandards konzentrieren sich auf den Kernbereich des jeweiligen Lernbereichs bzw. Unterrichtsfaches (Fokussierung) (Klieme et. al., 2003, S. 27f). Für das Fachwissen bedeutet dies eine Konzentration auf die grundlegenden Begriffe (Basiskonzepte) und das ihnen zuzuordnende Grundlagenwissen (Fachkonzepte). Die Festlegung eines nach politikdidaktischen und lernpsychologischen Gesichtspunkten konstruierten Modells, das die Fachkonzepte darstellt, ist notwendig, damit die Schüler/-innen vergleichbare Wissensstrukturen aufbauen können. Die Fachkonzepte dienen der Strukturierung des Lernangebots und der politischen Denkweisen.

Hierbei können Faktenwissen und konzeptuelles Wissen unterschieden werden. Faktenwissen ist jederzeit verfügb- und abrufbar und fließt in das konzeptuelle Wissen ein. Konzeptuelles Wissen sieht von spezifischen Erfahrungen ab und kategorisiert stattdessen die Merkmale und Kennzeichen der jeweiligen Erfahrungsklasse (Anderson, 2001, S. 153ff). Diese Kategorisierung erfolgt über semantische Netze und Schemata (Weißeno, 2006). Wenn Schüler/-innen über konzeptuelles Politikwissen verfügen, können sie in späteren Anwendungssituationen als Bürger/-innen zu richtigen Lösungen kommen, obwohl sie eine Erfahrung mit der erforderlichen richtigen Antwort nicht gemacht haben. Wer über ein Fachkonzept Wahlen verfügt, kann z. B. einen Bericht über den Ablauf der Wahlen in einem anderen Land einschätzen und erschließen, obwohl das detaillierte Faktenwissen zum konkreten Fall nicht vorhanden ist. Mit Hilfe von Basis- und Fachkonzepten wird Wissen in seiner spezifischen Funktionalität präsentiert, d. h. neben der Information wird somit auch die Bedeutung der Information für Phänomene, Fragen etc. der Domäne vermittelt. Es werden Vorstellungen, Ordnungsschemata oder Frageweisen des Politischen vermittelt, so dass es zu einem Verstehen und Reflektieren des Politischen beim Lernenden kommen kann.

Wissenserwerb

Die Wissenserwerbsforschung geht mehrheitlich davon aus, dass alles Wissen in Konzepten repräsentiert ist. Wissenserwerbsprozesse sind inhaltsbezogene strukturelle Lernprozesse, wobei Korrespondenzen zwischen Lehrstoffstrukturen (bezogen auf Fachwissen) und kognitiven Struktu-

ren der Lernenden bestehen (Seel, 2004). Denn der individuelle Wissensaufbau geschieht der Wissenspsychologie zufolge über Begriffsbildungen (Pfeiffer, 2008). In der kognitiven Theorie werden Begriffe (*concepts*) als kognitive Wissensseinheiten, als Vorstellungskomplexe und Wertungen über zentrale Merkmale von Dingen oder Phänomenen definiert. Dieses Verständnis unterscheidet sich von der Linguistik (Begriff als Bezeichnendes und Bezeichnetes), der Philosophie (Begriff als Idee, als Abstraktionsklasse usw.) oder auch der Alltagssprache, wo Begriffe oftmals mit ›Wörtern‹ gleichgesetzt werden (Richter, 2007a). Konzepte sind keine statischen Phänomene (Säljö, 1999), sondern sie verändern sich im historischen Prozess, aber auch individuell beim Wissenserwerb (zum *conceptual change* vgl. Stark, 2002, 2003).

Die Bedeutung von Begriffen erschließt sich nach Sodian (1998, S. 633) in der Regel erst aus ihrem Stellenwert innerhalb eines begrifflichen Apparates. Es werden Netzwerke von Konzepten konstruiert (vgl. Wellman & Gelman, 1992). Begriffserwerbsprozesse werden daher als Strukturbildungsvorgänge beschrieben (Reusser, 1998, S. 141). Eine gut organisierte Wissensbasis gilt als Voraussetzung für erfolgreiches Lernen – im doppelten Sinne: Das Wissen ist im Unterricht gut strukturiert zu präsentieren, und das Wissen muss von den Lernenden mit ihrem Vorwissen vernetzt werden können. Wissen scheint eine notwendige Bedingung für Lernfortschritte der Schülerinnen und Schüler zu sein (Baumert u. a., 2006, S. 496).

Kognitionswissenschaftlich geht es auf der Ebene der Subjekte um deklaratives Wissen, welches sachsystematisch bereits als Vorwissen organisiert oder im Unterricht neu anzueignen ist. Die individuellen Modelle der Schüler/-innen bei der Aufgabenlösung lassen sich in verschiedene Niveaus klassifizieren, wobei das höchste Niveau als politisches Verständnis bezeichnet werden kann (s. Bybee). Die Einschätzung über die möglichen Kompetenzniveaus, die die jeweilige Lerngruppe erreichen kann, ist für die Lehrenden wichtig. Dann kann es gelingen, den kumulativen Wissensaufbau systematisch und domänenspezifisch zu organisieren. Daher ist festzulegen, welche politischen Konzepte von den Schülerinnen und Schülern in welcher Komplexität auf welcher Klassenstufe zu lernen sind. Diese (normative) Entscheidung ist zunächst ein Ergebnis theoretischer fachdidaktischer Diskussion. Aufgrund fehlender empirischer Forschungen können hier bisher nur solche Ergebnisse präsentiert werden, die aber empirische Studien nach sich ziehen sollten (GPJE, 2005, 2007; Manzel, 2007; Weißeno, Götzmann & Eck, 2008; Eck & Weißeno, 2009; Richter, 2009).

Der Nutzen von Bildungsstandards und Kompetenzorientierung

Ein Vorteil des kompetenzorientierten Ansatzes liegt darin, dass entsprechende Lernaufgaben leicht zu konstruieren sind. Dies liegt an der klaren Struktur der Basis- und Fachkonzepte, die in den früheren Lehrplänen bzw. Curricula nicht vorhanden waren. Eine strukturierte Abfolge von Instruktionen soll einen Kompetenzzuwachs gewährleisten. Eine Leitfrage kann sein: »Welche Begriffe sind in welcher Abfolge mit welchem Material zu konzeptualisieren, um den definierten Wissenszuwachs zu erreichen?« (Blum, 2006). Standardorientiertes Unterrichten erfordert wirklichkeitsbezogene Aufgabenstellungen. Die Schülerinnen und Schüler sollen fachliche Probleme lösen, keine Schemata memorieren und anwenden. Unterricht und Lernaufgaben müssen die inhaltsbezogenen und allgemeinen Kompetenzen fördern und weiterentwickeln. Dazu ist ein fachlich anspruchsvoller, kognitiv aktivierender und zum Lernen motivierender Politikunterricht erforderlich (Helmke, 2003). Konkret bedeutet dies, dass die Materialien und Lernaufgaben nur dann geeignet sind, wenn sie Aussagen zu den vorab festgelegten Basis- und Fachkonzepten machen und mit ihnen einzelne allgemeine Kompetenzen gefördert werden können. Es muss klar sein, welches Kompetenzpotential in einer Aufgabe oder in einer Unterrichtsstunde steckt, was vom Lernenden beim Bearbeiten erwartet wird und wie die Lösungen bzw. Ergebnisse einzuordnen sind.

Bei der Konstruktion von Lernaufgaben ist es wichtig, die Tagespolitik aufzugreifen. Dabei kommt es darauf an, den Schüler/-innen mit Hilfe konkreter Vorgänge den Anwendungsbezug der Lernaufgaben anhand von vorfindbaren Ereignissen deutlich zu machen. Dies lässt bei den Schüler/-innen verschiedene Vorstellungsräume bei der Lösung der Aufgabe zu. Der Anwendungsbezug erleichtert das Lernen, weil er die Gelegenheit dazu bietet, die entsprechenden kompetenzorientierten Tätigkeiten selbst zu vollziehen. Es kommt dabei auf die Vernetzung an, sowohl innerhalb des politischen Wissens als auch zwischen Wissen und Realität. Gerade offene Aufgabenvarianten sind hierzu besonders geeignet. Ein politisches Verständnis kann nur dann entstehen, wenn der Unterricht bei den Schüler/-innen inhaltliche Vorstellungen zu politischen Begriffen und Verfahren aufbaut. Im Politikunterricht wird ein Großteil der Aktivitäten hierfür aufzubringen sein.

Erst die Vermittlung ausgewählter, fachdidaktisch reflektierter und im Lehrplan festgelegter Konzepte erlaubt es, dass aus verschiedenen aktuellen Unterrichtsthemen sukzessive ein Verstehen des Politischen bei den Lernenden aufgebaut werden kann. Oder, wie Tenorth und Welter es formu-

lieren, dass »das thematisch Besondere mit dem strukturell Allgemeinen des Kanons« verbunden werden kann (Tenorth & Welter, 2009, S. 181). Die Disziplin ist damit professionellen fachdidaktischen Reflexionen zugänglich (ebd.). Die Politikwissenschaft ist die Disziplin bzw. Domäne, die eine gedankliche und begriffliche Ordnung in die Welt des Politischen bringt. Insofern hat die Politikdidaktik diese Ordnungsversuche in ihre Theoriebildung einzubeziehen, wenn es darum geht, die Anforderungen an standardorientierten Unterricht zu formulieren und empirisch zu erforschen. Ein nachhaltiger Kompetenzaufbau im Unterricht erfordert Aktivitäten des Präzisierens, Ordnen, Definierens, Klassifizierens oder Verallgemeinerns. Dies fördert den Aufbau konzeptuellen Wissens bei den Lernenden.

Das in diesem Buch vorliegende, fachdidaktisch und lerntheoretisch begründete Modell der Politik für die Schule hat eine Auswahl der für den Unterricht zentralen Fachbegriffe und -konzepte vorgenommen, um dem Lehrenden das Unterrichten zu erleichtern. Es erhebt den Anspruch, das zu vermittelnde Wissen fachdidaktisch sinnvoll reduziert und geordnet zu haben.

2. Philosophie des Faches Politische Bildung

Die politische Bildung steht heute als Sammelbegriff für schulische Bemühungen zur Vermittlung politischer Kompetenzen. In der Vergangenheit suchten diverse politische Herrschaftsformen die politische Bildung in Deutschland immer wieder für ihre je eigenen Zwecke dienstbar zu machen, so insbesondere das Kaiserreich, der Nationalsozialismus und die DDR (Sander, 2003). In der Bundesrepublik wird v. a. die schulische politische Bildung als Möglichkeit für eine Erziehung zu politischer Mündigkeit und damit Urteilsfähigkeit erachtet, welche funktional für die gedeihliche Entwicklung der Demokratie ist (Detjen, 2007).

Der Terminus politische Bildung verweist auf den Gegenstand, welcher für dessen Theoriebildung relevant ist: Das Politische. Dieses zeichnet sich insbesondere durch das »Faktum der Pluralität« (Arendt, 2001, S. 17) aus, durch das Vorhandensein einer Vielfalt von Meinungen, welche im Prozess der politischen Öffentlichkeit aufeinander treffen und verhandelt werden. Der Politikdidaktik als wissenschaftlicher Disziplin stellt sich deshalb

u. a. die Aufgabe systematisch angelegter Reflexion derjenigen Anregungen, welche für die Ermöglichung gelingender politischer Praxis erforderlich sind. Als Disziplin, die auch auf die Praxis politischen Handelns bezogen ist, kann die Politikdidaktik nicht auf präskriptive Anteile verzichten, sondern bedarf normativer Orientierung. Der politikdidaktischen Theorie stellt sich die dezidiert normative Aufgabe nach der Erarbeitung von Aussagen über das »Was«, »Warum« und »Wozu« politischer Bildung.

Politische Bildung erfolgt in den einzelnen Bundesländern in allen Schulformen mit unterschiedlichen Fachbezeichnungen und Stundenanteilen. In der Primarstufe findet politische Bildung in der Regel im Integrationsfach Sachunterricht statt, wobei dieser Unterricht Anteile aus den Natur- und den Sozialwissenschaften enthält. Hierbei sind die Lehrpläne relativ offen gehalten. Ziel ist es dabei, die Schülerinnen und Schüler auf ein Leben als Bürgerin und Bürger eines demokratischen Gemeinwesens vorzubereiten (Detjen, 2007).

In den Sekundarstufen I und II gibt es unterschiedliche Fachbezeichnungen für politische Bildung: Politik, Sozialkunde, Gemeinschaftskunde, Politische Bildung, Gesellschaftslehre. Daneben ist die politische Bildung Teil von Fächerkombinationen wie Politik/Wirtschaft, Gesellschaftswissenschaften, Geschichte/Politik, Sozialkunde/Wirtschaftslehre, Sozialwissenschaften etc. Darüber hinaus existieren zusätzlich andere eigenständige Fächer wie Wirtschaftslehre, Wirtschaftswissenschaften, Wirtschaftskunde, Wirtschaft/Recht usw. In den Landesverfassungen mehrerer Bundesländer ist politische Bildung als Schulfach fest verankert (Weißeno, 2007b).

Im Fokus schulischer politischer Bildung steht thematisch stets die Politik, wenngleich dieser Gegenstand auch auf andere Inhaltsfelder ausgreift. Dabei wird von einem umfassenden Politikbegriff ausgegangen, welcher auch ökonomische Prozesse, geschichtliche Bedingtheiten sowie rechtliche, gesellschaftliche und ökologische Themen mit einbezieht. Im Unterrichtsfach Politische Bildung werden somit die fachlichen Perspektiven der Sozialwissenschaften eingebracht. Im Zentrum des Unterrichtsfaches politische Bildung stehen politische Fragen und Probleme, die in anderen Fächern nur einen Nebenaspekt darstellen können. Politische Bildung stützt sich dabei auf einen umfassenden Politikbegriff, der sich auf die Regelung von grundlegenden Fragen und Problemen des gesamtgesellschaftlichen Zusammenlebens bezieht (GPJE, 2004a).

Unbeschadet dieses umfassenden Politikverständnisses bildet die Politik den Kern der politischen Bildung (Massing & Weißeno, 1995), weshalb bei der Behandlung der bereits angeführten Inhaltsfelder Ökonomie, Geschichte, Recht, Gesellschaft und Ökologie, aber auch bei Inhaltsfeldern

wie Eine Welt, Europa, Frieden und *Gender Mainstreaming* in der politischen Bildung gleichwohl ein explizit politischer Zugang zu wählen ist. Entsprechend findet bei der Auswahl und Strukturierung der konkreten Inhalte politischer Bildung die Prämisse Beachtung, dass diese von einer politischen Perspektive ausgeht und als didaktischer Fokus in der schulischen Politischen Bildung Berücksichtigung findet.

Vor diesem Hintergrund ist die politische Bildung auf Bezüge zu anderen Wissenschaften angewiesen. Als Leitwissenschaft gilt die Politikwissenschaft, deren Theorien, Methoden und Befunde die Integration, Koordination und Kooperation zu den Bezugswissenschaften Wirtschaftswissenschaft, Geschichte, Soziologie und Jurisprudenz leisten. Die Eigenlogiken dieser Wissenschaften werden von der politischen Bildung zwar in Rechnung gestellt, doch lässt es sich nicht vermeiden, dass deren Ergebnisse selektiv, d. h. bezogen auf die Erkenntnisinteressen der politischen Bildung rezipiert werden (Massing, 2007).

Die Ziele der politischen Bildung sind vielfach geprägt durch den jeweiligen politischen Kontext. Die Phase nach dem Zweiten Weltkrieg war in der Bundesrepublik wesentlich bestimmt von der politikpädagogischen Kontroverse zwischen einer politischen Erziehung zur Partnerschaft und einer an der Pluralismustheorie orientierten politischen Bildung: Theodor Wilhelm alias Friedrich Oetinger war in der unmittelbaren Nachkriegszeit durch die von ihm konstatierte Abneigung der Menschen gegen alles Politische zur Ausrichtung seiner Konzeption an der Demokratie als Lebensform im Sinne John Deweys motiviert (Oetinger, 1951) und stand damit im Einklang mit der »säkularen Mission« (Plé, 1990) der amerikanischen Besatzungsmacht, welche die Deutschen auf der Grundlage der Deweyschen Vorstellungen durch Re-education zur Demokratie erziehen wollte. Im Unterschied zur Wilhelmschen Konzeption einer politischen Erziehung zur Partnerschaft ging Theodor Litt in pluralismustheoretischer Tradition von der anthropologischen Prämisse der »Vielfältigkeit der Meinungen und Wollungen« aus, im Unterschied zu totalitären Systemen ermögliche die demokratische Staatsform gerade auch die Divergenz der Meinungen (Litt, 1958). Deshalb gehöre zum Wesen der Demokratie auch der politische Kampf, was auch in der politischen Bildung seinen Niederschlag finden sollte. Die Traditionslinie dieser Kontroverse wurde zu Beginn des neuen Jahrtausends durch Gerhard Himmelmann wieder aufgenommen und entwickelte sich zur Debatte um die Frage, ob die Zielperspektive politischer Bildung mit engem didaktischen Fokus in Demokratie-Lernen oder ob sie in Politik-Lernen als didaktische Orientierungsmarke für den Umgang mit der Vielfalt divergierender politischer

Auffassungen in der Sphäre des Politischen bestehen sollte (Himmelmann, 2001; Massing, 2004).

Für die Zielbestimmung politischer Bildung maßgeblich ist die Frage, wie die dem demokratischen Gemeinwesen angemessene Bürgerrolle konzeptualisiert werden soll, welche Kenntnisse und Fähigkeiten – vom Ende des politischen Erziehungsprozesses her gedacht – die Entlassschülerinnen und -schüler aufweisen sollen. Hierzu stellte Wilhelm Hennis bereits im Jahre 1957 ein Modell des Bürgers vor, das damals kontrovers diskutiert wurde und als Entwurf auch in die heutige Diskussion Eingang fand. Hennis zieht bei seiner Vorstellung des Modells des Bürgers als Vergleich den idealen Zuschauer eines Fußballspiels heran und gelangt zu dem Schluss, dass vom »politischen Menschen« strukturell das gleiche verlangt werden müsse wie vom »rechten Zuschauer«: »Er muss zumindest so viel Wissen von den Zusammenhängen politischen Lebens besitzen, dass er diese Welt nicht als fremde, seiner Einsicht entzogene betrachtet. (...) Wer weiß, was bedeutend und unbedeutend ist, wird nicht zu jenen schrecklichen Vereinfachungen und Kurzschlüssen fähig sein, im Juden, im Kapital, in der Bürokratisierung, der Kirche oder was sonst das Unheil der Welt sehen.« Die Aufgabe des Lehrers bzw. der Lehrerin in der Schule sieht Hennis deshalb nicht in der unmittelbaren Erziehung zur »rechten Aktion«, sondern zur »rechten Re-Aktion«. (Hennis, 1968). Die aktuelle Diskussion in der politischen Bildung über die Konzeptualisierung der Bürgerrolle knüpft an diese Überlegungen von Hennis an und erweitert diese um eine differenzierte Staffelung bürgerschaftlicher Qualifikationen.

Peter Massing gelangt hierbei zur Unterscheidung von drei Bürgermodellen:

- Der Bürger als »reflektierter Zuschauer« soll im Wesentlichen über kognitive Kompetenzen verfügen.
- Der Bürger als »Interventionsbürger« soll neben kognitiven auch über prozedurale Kompetenzen verfügen, welche sich auszeichnen durch Wissen im Sinne von Kenntnissen über die tatsächlich vorhandenen Einflusschancen und Beteiligungsmöglichkeiten am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, die Fähigkeit zum rationalen politischen Urteil und die prinzipielle Handlungsbereitschaft auf Grund von kommunikativen, aber auch strategischen und taktischen Fertigkeiten.
- Der »Aktivbürger«, der politische Beteiligung als seine wichtigste Aufgabe ansieht, der das politische Geschehen aktiv mitbestimmen will und kann. Der Aktivbürger soll kognitive, prozedurale und habituelle Kompetenzen vereinen (Massing, 1999).

In ähnlicher Weise plädiert auch Joachim Detjen dafür, dass die politische Bildung bei ihrer Zieldefinition auf vier Gruppen Rücksicht nehmen sollte. Sie sollte den reflektierten Zuschauer als ihr Minimalziel ansehen, als anspruchsvolleres, aber wohl doch realistisches Regelziel sollte sie den interventionsfähigen Zuschauer betrachten, der Aktivbürger sollte von der politischen Bildung als Maximalziel ihrer Arbeit erachtet werden und die Desinteressierten bildeten schließlich eine ständige Herausforderung für die Bildungsbemühung (Detjen, 2000).

Die Bürgermodelle unterscheiden sich folglich insbesondere nach dem Grad der Partizipationsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger am politischen Prozess. Diese steht jedoch in Abhängigkeit von der prinzipiellen Partizipationswilligkeit und mithin in der Entscheidungsfreiheit jeder Bürgerin und jedes Bürgers. Die Partizipationswilligkeit kann schlechterdings nicht im Politikunterricht »vermittelt« werden, will dieser nicht die Schülerinnen und Schüler präformieren und ihre Entscheidungsfreiheit diesbezüglich in unzulässigerweise einschränken. Dies würde im Übrigen auch den Prinzipien des Beutelsbacher Konsenses von 1976 widersprechen, der neben dem Kontroversitätsgebot für politisch strittige Inhalte v. a. auch ein Überwältigungsverbot vorsieht und damit die Entscheidungs- respektive Urteilsfähigkeit der Schülerinnen und Schüler betont (Wehling, 1977).

Unstrittig ist das Ziel politischer Bildung, Lernende zu politischer Mündigkeit respektive Urteilskraft zu befähigen. Das politikdidaktische Theorem der politischen Urteilsbildung nimmt epistemologisch seinen Ausgang in der Epoche der Aufklärung, wonach Aufklärung der »Ausgang des Menschen aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit« ist (Kant, 1991, 53). Im Hinblick auf die Förderungswürdigkeit der politischen Urteilsfähigkeit als Aufgabe der politischen Bildung ist anzuführen, dass die Politik in der Demokratie, das legitimierende Prinzip der Demokratie und die Urteilsfähigkeit der Bürger sich gegenseitig bedingen. Dabei bildet die Annahme, dass die Politik eine im Kern rationale Auseinandersetzung um die konkrete Gestalt des Gemeinwohls ist, die unverzichtbare sachlogische Voraussetzung dafür, in der Förderung der politischen Urteilsfähigkeit der Bürgerinnen und Bürger eine wichtige Bildungsaufgabe zu sehen. Weiterhin setzt die Staats- und Regierungsform der Demokratie zu ihrer Legitimation die Fähigkeit der Bürgerinnen und Bürger voraus, die Politik selbstständig und mit einem Mindestmaß an Rationalität zu beurteilen. Schließlich ist die Förderung politischer Urteilsfähigkeit um der Bürgerinnen und Bürger selbst willen angezeigt, indem sich die politische Bildung um die Qualifizierung der Menschen zur Politik, um deren rationale Urteilsfähigkeit bemüht (Detjen, 2007). Die Befähigung der Ler-

nenden zur politischen Urteilsbildung als demokratiefunktionale Aufgabe der politischen Bildung für deren (spätere) Teilhabe an der politischen Öffentlichkeit darf sich allerdings nicht auf eine nationalstaatlich verengte Reflektion beschränken, sondern wird aufgrund politischer und ökonomischer Globalisierungsprozesse transnational bestimmt (Juchler, 2005).

3. Politikbegriff

Anforderungen an eine Definition der Politik

Die politische Bildung bedarf eines theoretisch konsistenten und zugleich didaktisch praktikablen Begriffes der Politik. Es ist jedoch nicht einfach, einen solchen Begriff zu definieren, weil die Politik ein außerordentlich vielschichtiges sowie an den Rändern auch unscharfes Phänomen ist. So zerfließen die Grenzen zwischen Politik und Nichtpolitik bei Schlagworten wie »Politik der Lebensführung«, »Politik der Lebensstile« und »Alltagspolitik«. Denn diese um Anerkennung von Lebensentwürfen kreisenden »Politiken« schlagen sich institutionell überhaupt nicht nieder und ereignen sich jenseits aller Verfasstheit. Der Ort des Politischen lässt sich in ihnen jedenfalls nicht mehr erkennen (Massing, 2004, S. 90).

Ein brauchbarer Politikbegriff muss Aussagen über den Sinngehalt oder die Zweckbestimmung der Politik enthalten. Er muss weiterhin Angaben über die Reichweite der Politik machen, sich also darüber äußern, welche sachlichen Materien die Politik erfasst sowie welche räumliche und zeitliche Ausdehnung die Politik hat. Ferner muss sich die Politik analytisch mit Hilfe von Kategorien erfassen lassen. Ein für die politische Bildung zu verwendender Politikbegriff muss schließlich das Kriterium erfüllen, mit den normativen Grundlagen des demokratischen Verfassungsstaates kompatibel zu sein.

Die Zweckbestimmung von Politik

Man bewegt sich weit außerhalb des Streites politikwissenschaftlicher Theorien und Forschungsansätze, wenn man bezüglich der Zweckbestimmung von Politik sehr allgemein feststellt, dass sie eine situationsbezogene, pragmatisch zu bewältigende Aufgabe ist, mittels Entscheidungen das Zusammenleben von Menschen angesichts bestehender Wert- und Inter-

essendivergenzen zu regeln und gemeinsame Probleme kommunikativ sowie unter Berücksichtigung von Grundwerten zu lösen.

Die hierauf aufbauende Definition lautet: »Politik ist jenes menschliche Handeln, das allgemein verbindliche und am Gemeinwohl orientierte Entscheidungen und Regelungen in und zwischen Gruppen von Menschen vorbereitet und herstellt« (Patzelt, 1993, S. 14; Meyer, 2006, S. 41). Hier bereits ist allerdings schon eine Einschränkung zu machen. Das Gemeinwohl ist der übliche normative Bezugspunkt der Politik. Es gibt jedoch auch politische Ordnungen, politische Akteure und politische Handlungsweisen, denen diese Orientierung fehlt.

Politik im Verständnis der eben vorgestellten Definition ist eine Weise menschlichen Handelns, d.h. aber Praxis. Praxis kann man auch begreifen als denkendes Tun der Menschen im Umgang miteinander bzw. als reflexiv geleiteten Versuch der Ermöglichung des Zusammenlebens. Praxis ist damit im Kern eine der Vernunft aufgetragene Aufgabe, Handlungsnormen durch die Erörterung von Zielen, Mitteln, Bedingungen und Formen des Zusammenlebens zu erstellen. Dahinter steht die Vorstellung, dass der Mensch sich kraft seiner Vernunft mit Seinesgleichen über das Sein der Dinge, über sein Verhältnis zu den Dingen, über zwischenmenschliche Verhältnisse und über das, was nützlich und schädlich sowie gerecht und ungerecht ist, verständigen kann. Der zuletzt genannte Punkt macht darauf aufmerksam, dass Praxis auch eine ethische Komponente hat (Sutor, 1984, S. 13 ff, 33 ff, 41 ff).

Politik zielt ab auf die Herstellung allgemein verbindlicher Regelungen und Entscheidungen. Damit ist zum einen gesagt, dass die Menschen offensichtlich solche Regeln und Entscheidungen benötigen. Wo Menschen zusammenleben, muss immer wieder Klarheit über die Regeln herrschen, die für sie gelten sollen. Zum anderen drückt das Wort »Entscheidung« aus, dass es in der Politik fast immer mehrere Handlungsmöglichkeiten gibt. Weil die Politik zwischen mehreren Alternativen auswählen kann, trägt sie einen prinzipiell offenen Charakter.

Der Regelungsbedarf wie auch der Prozess zur Herstellung von Regeln hängen von der Größe des jeweiligen sozialen Verbandes ab. In einfachen, d.h. überschaubaren und nicht arbeitsteilig organisierten Gemeinschaften können die wenigen Regeln nebenbei vereinbart werden. Komplexe, d.h. anonyme, sozial geschichtete und durchorganisierte Gesellschaften benötigen für die immer wieder neu anfallenden Koordinierungs- und Regelungswünsche spezielle Institutionen, die mit sachgerechten Kompetenzen ausgestattet und mit geeigneten Personen besetzt sind. Diese Institutionen bilden das sogenannte politische Entscheidungssystem.

Politik ist zielbestimmtes Handeln. Um das angestrebte Ziel zu erreichen, durchläuft die Politik einen Prozess. Sofern er nicht gewaltsam daran gehindert wird, ist der politische Prozess fast immer von Konflikten geprägt. Das meint: Akteure mit unterschiedlichen Sichtweisen und Interessen ringen darum, ihre Position möglichst stark durchzusetzen. Politische Prozesse sind durch kommunikative Aktivitäten wie Verhandlungen, Versprechungen und Drohungen, durch den Einsatz von Taktik und durch die Nutzung von Machtmitteln gekennzeichnet. Das Ergebnis eines politischen Prozesses hängt stark davon ab, wie die Akteure sich dieser Instrumente zu bedienen wissen.

Politik ist schließlich ein Handeln, das der Bewältigung von Situationen dient, über deren Regelung keine Einigkeit besteht. Sie ist deshalb der Versuch der Vermittlung und Vereinbarung unterschiedlicher, möglicherweise sogar gegensätzlicher Absichten von Individuen und Gruppen. Ihre Antworten lösen bei den Menschen unterschiedliche Betroffenheit aus, da sie häufig die einen begünstigt und die anderen belastet.

Unterschiedliche Reichweiten der Politik

Bezüglich der Reichweite der Politik lässt sich festhalten, dass sie potentiell alle Ebenen menschlichen Zusammenlebens erfasst, also vom sozialen Nahbereich bis zur globalen Ebene reicht. Politik ist also ubiquitär. Bezüglich der räumlichen Ausdehnung unterscheidet man einen weiten von einem engen Politikbegriff (Rohe, 1994, S. 135ff).

Politik im weiten Sinne kommt in allen Sozialgebilden vor: In der Familie, im Freundeskreis, im Verein, in der Kirchengemeinde, in der Universität, im Unternehmen und an vielen anderen Stellen. In diesen Gebilden des sozialen Nahraums geht es aber nicht primär um Politik. Politik ist nicht der Sinn dieser Gebilde. Sie haben vielmehr spezifische Zwecksetzungen: So die Erziehung des Nachwuchses, die Freizeitgestaltung, die Pflege des Glaubens, die Vermittlung von Bildung, die Produktion von Gütern und Dienstleistungen und anderes mehr. Dennoch kommt es in diesen Gebilden zu Konflikten. Und diese Konflikte verlangen Lösungen, folglich politische Anstrengungen. Gleichwohl ist die Intensität des Politischen in diesen Gebilden insofern relativ gering, als die Bemühungen um Lösungen hier sehr stark von Sachgesetzmäßigkeiten und gemeinsamen Interessen und Überzeugungen bestimmt sind.

Geht es in den erwähnten Sozialgebilden nur sekundär um Politik, so verhält es sich mit den politischen Verbänden wie den Staaten und den

internationalen Organisationen anders. Sie sind um der Politik willen eingerichtet worden, und deshalb findet hier Politik im engen Sinne statt. Politik im engen Sinne meint ein Handeln, das gesamtgesellschaftlich verbindliche Regelungen bzw. Regelungen zwischen Staaten zum Gegenstand hat. Im Zentrum steht das politische Handeln des Staates.

Der Staat regelt die allgemeinen Verhältnisse sämtlicher in ihm vereinigten Individuen und Gruppen und ermöglicht so erst ein gedeihliches Zusammenleben. In Gestalt der Außenpolitik bestimmt er das Verhältnis der eigenen Gesellschaft zu anderen Gesellschaften. Es verhält sich mithin so, dass der Staat die Gesellschaft überhaupt erst zu einer erfahrbaren und handlungsfähigen, eben politischen Einheit konstituiert. Zweifellos ist Politik im engen Sinne von höchster Relevanz für die politische Bildung.

Die Politik im engen Sinne lässt sich aber nicht auf die staatliche Sphäre eingrenzen. Im Zeichen zunehmender Integration nimmt nämlich die Bedeutung des politischen Handelns der Europäischen Gemeinschaft, einer Art Substitut des Staates, deutlich zu. Es gibt aber auch die Tendenz, dass die Politik immer mehr die Gestalt gesellschaftlicher Selbstregulierung annimmt. Es erweitert sich ebenso der politische Raum in dem Sinne, dass viele Entscheidungen in qualitativ neuartigem Maße über das gesellschaftliche Leben hinausreichen und Bedingungen des Lebens und Überlebens, die früher schicksalhaft hingenommen wurden, beeinflussen, wie das Wetter, die Lebensdauer und die Reproduktion der menschlichen Gattung (Greven, 1999, S. 9).

Bezüglich der zeitlichen Ausdehnung lassen sich idealtypisch drei Zonen der Politik unterscheiden: Es gibt politische Situationen und Probleme von äußerst kurzer Dauer, wie es kennzeichnend für die aktuellen Ereignisse der Tagespolitik ist. Es gibt weiterhin Problemlagen und Konstellationen, die die Politik über einen mittel- oder längerfristigen Zeitraum bestimmen. Und es gibt Politik als dauernde menschliche Aufgabe, das menschliche Zusammenleben zu regeln (Sander, 2008, S. 178ff).

Die Frage nach der Reichweite der Politik ist mit der Angabe ihrer räumlichen und zeitlichen Ausdehnung noch nicht abschließend beantwortet. Offen ist noch die Frage, ob die Politik auf bestimmte Gegenstandsbereiche bzw. Regelungsmaterien begrenzt ist oder ob dies nicht der Fall ist.

Diesbezüglich ist zu sagen, dass es schlechterdings keinen Bereich menschlicher Existenz gibt, der nicht politisch werden kann. Politikfelder wie beispielsweise Bildungspolitik, Sicherheitspolitik, Rentenpolitik und Steuerpolitik deuten diesen Sachverhalt eher allgemein an. Denn auch die Rechtschreibung, Ladenschlusszeiten und Managergehälter können Gegenstand der Politik werden. Hieraus folgt: Politik ist kein Sach-

bereich neben anderen wie Wirtschaft, Kultur und Gesundheit. Politik ist vielmehr die potentielle Disposition über Sachfragen aller Art. Daher kann sie im Prinzip jederzeit für jede Sache aktuell werden (Buchheim, 1981, S. 130).

Das spezifisch Politische kann also mit keinem Politikfeld identisch sein. Vielmehr muss das spezifisch Politische auf alle Politikfelder anwendbar sein. Die aus der Wissenschaftstheorie stammende Unterscheidung in Formalobjekt und Materialobjekt kann zur Klarheit darüber verhelfen, was das Eigentliche der Politik ausmacht. Nach dieser Unterscheidung ist eine Wissenschaft nicht durch den Gegenstand (Materialobjekt), sondern durch ihre methodisch geleitete Zugangsweise (Formalobjekt) gekennzeichnet. So kann sich eine Wissenschaft mit vielen verschiedenen Materialobjekten beschäftigen, muss dabei aber ihr Formalobjekt, also ihren Fragehorizont, jeweils zur Anwendung bringen. Umgekehrt kann das gleiche Materialobjekt vielen Wissenschaften gemeinsam sein, die es aber unter jeweils anderen Perspektiven betrachten.

Überträgt man die Unterscheidung in Formalobjekt und Materialobjekt auf die Politik, ergibt sich, dass sehr viele Gegenstände aus den unterschiedlichsten Sachbereichen material zu ihr gehören, wie etwa Gesundheit, Bildung, Sicherheit und Infrastruktur. Entscheidend ist aber, dass die Fülle der Materialobjekte durch ein Formalobjekt in eine integrierende Perspektive gebracht wird. Dieses Formalobjekt der Politik ist die Aufgabe, mittels verbindlicher Entscheidungen gemeinsame Probleme unter Berücksichtigung von Grundwerten zu lösen (Sutor, 1984, S. 25 f).

Die analytische Erfassung der Politik

Politik vollzieht sich stets dreidimensional. Die drei Dimensionen sind Ordnung oder Form (*polity*), Inhalte oder Ziele (*policy*) und Prozess oder Handeln (*politics*). Die drei Dimensionen ergeben sich aus dem Sachverhalt, dass die Politik ein Geschehen ist, in dem im Rahmen fester Formen um der Verwirklichung bestimmter Inhalte wegen Aktivitäten stattfinden. Im gleichzeitigen Wirksamwerden der drei Dimensionen liegt die spezifische Logik der Politik. Diese Logik unterscheidet sich deutlich von der Logik ökonomischer oder kultureller Prozesse.

Die drei Dimensionen setzen sich jeweils aus einer Reihe von Faktoren zusammen. Diese Faktoren sind sowohl Realfaktoren als auch analytische Kategorien. Das heißt, dass sie einerseits die Wirklichkeit prägen und damit empirisch beobachtbar sind und andererseits als Instrumente zur

Analyse der Politik fungieren und in dieser Eigenschaft als didaktischer Leitfaden zur Vermittlung und zum Verstehen der Politik dienen können (Meyer, 2006, S. 83ff).

Policy drückt aus, dass Politik sich in einem Ordnungsrahmen vollzieht, der die Bedingungen des politischen Handelns angibt, politische Prozesse also in bestimmte Bahnen lenkt. Der Rahmen ist zwar nicht unveränderbar, aber doch nicht beliebig und zu jeder Zeit veränderbar. Denn er ist selbst »geronnene« Politik oder das festgeschriebene Ergebnis einstmals und gegebenenfalls immer noch vorliegender Machtverhältnisse. Er neigt dementsprechend zur Beharrung. Auf nationaler Ebene wird der Ordnungsrahmen weitgehend durch die Verfassung und die Rechtsordnung festgelegt. In der internationalen Politik sind zwischenstaatliche Abkommen und die Normen des Völkerrechts wichtige Ordnungselemente.

Der Ordnungsrahmen besteht aber nicht nur aus geschriebenen Normen, sondern auch aus der mentalen Verfasstheit der Gesellschaft, die man als politische Kultur bezeichnen kann. Die hier versammelten politischen Orientierungs- und Verhaltensmuster, Wertüberzeugungen und Loyalitäten beeinflussen den politischen Prozess und die politischen Inhalte vermutlich nicht weniger stark als die geschriebene Verfassung.

Policy drückt aus, dass es in der Politik um die Verwirklichung bestimmter inhaltlicher Vorstellungen bzw. um die Lösung gesellschaftlicher Probleme geht. Von ihr wird erwartet, die Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse so vorzunehmen, dass die Betroffenen die Lösung für sich als förderlich akzeptieren. Zu diesem Zweck entwickeln Parteien und Regierungen Programme und versuchen, sie in Entscheidungen umzuwandeln.

Die Gestaltungsaufgabe der Politik wird auch deutlich in den Bezeichnungen für die verschiedenen staatlichen Politikfelder wie beispielsweise Außenpolitik, Wirtschaftspolitik, Umweltpolitik, Sozialpolitik und Bildungspolitik.

Politics drückt den Handlungsaspekt der Politik aus. Das politische Handeln nimmt häufig die Gestalt konflikthafter Prozesse an. Dies gilt jedenfalls für demokratische Verfassungsstaaten. In ihnen werden strittige Fragen öffentlich ausgetragen. Der Streit selbst bezieht sich auf die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung. Um in dieser Hinsicht erfolgreich zu sein, ist der Kampf um Macht und Einfluss unerlässlich. Der politische Alltag ist daher stark von der Auseinandersetzung um Machtanteile zwischen den verschiedenen Gruppen und Personen bestimmt. Im Rahmen der politischen Auseinandersetzung werden strategische und taktische Maßnahmen erwogen und gegebenenfalls durchgeführt. Zu diesen Maßnahmen können die Suche nach Bündnispartnern, die Ausnutzung

von Verfahrensvorschriften, die Bemühung um Kompromisse, aber auch das kompromisslose Durchsetzen der eigenen Position gehören. Schließlich charakterisieren die Besorgung von Zustimmung und die Suche nach Konsens den politischen Prozess.

Diese politischen Handlungsweisen gelten für alle an der Politik beteiligten Akteure. Akteure sind einmal Personen wie beispielsweise Regierungsmitglieder, Parlamentarier, Parteifunktionäre und Interessenverbandsvertreter. Akteure sind aber auch Kollektive, also Parteien, Parlamentsfraktionen, Regierungen und Interessenverbände. Im weitesten Sinne zählen auch die Medien und letztlich – in Gestalt der Wählerschaft – das Volk zu den Akteuren (Detjen, 2006, S. 32f).

Drei politische Denk- und Handlungsmodelle

Die politische Bildung ist keine wertfreie Veranstaltung. Ihr ist aufgegeben, jungen Menschen Orientierungshilfen für ihre gegenwärtige und zukünftige Existenz als Mitglieder der bestehenden Gesellschaft sowie als Bürger der existierenden politischen Ordnung zu vermitteln. Sie ist der freiheitlichen Gesellschaft und dem ihr entsprechenden demokratischen Verfassungsstaat verpflichtet.

Nun lassen sich in der empirischen Beobachtung wie in der historischen Erfahrung drei ganz verschiedene, in ihren Intentionen gegensätzliche politische Denk- und Handlungsmodelle identifizieren. Oft bilden sie den geistigen Hintergrund für extrem auseinanderfallende politische Urteile und politische Handlungsimperative. Sie verhalten sich auch unterschiedlich zu den Werten des demokratischen Verfassungsstaates. Dolf Sternberger hat die Modelle theoriegeschichtlich zurückgeführt auf Aristoteles, Machiavelli und Augustinus. Er spricht vom anthropologischen oder Verständigungsmodell, vom dämonologischen oder Machtmodell und vom eschatologischen oder Heilsmodell der Politik (Sternberger, 1978, S. 87ff, 159ff, 269ff).

Angelpunkt des aristotelischen Verständigungsmodells ist der Gedanke, dass der Mensch von Natur aus ein politisches Wesen ist und zudem als einziges Lebewesen über Sprache und Vernunft verfügt. Diese Ausstattung befähigt den Menschen, sich in kommunikativer Auseinandersetzung über das politisch zu Tuende zu verständigen. Das politisch zu Tuende zielt auf das gute Leben der im staatlichen Gemeinwesen vereinigten Menschen. Die Zielbestimmung des guten Lebens bewirkt, dass dieses Politikverständnis deutlich ethische Züge trägt.

Politik ist im Verständigungsmodell das ständige Bemühen, im Rahmen der Verfassung auf dem Wege des öffentlich ausgetragenen Streites die jeweils beste Lösung für das Gemeinwohl freier und gleicher Bürger/-innen zu finden. In dieser streitigen Auseinandersetzung spielt die Macht eine erhebliche Rolle. Das Verständigungsmodell liegt der politischen Ordnung und dem politischen Prozess des demokratischen Verfassungsstaates zugrunde.

Das machiavellistische Machtmodell führt zu einer dämonologischen, d. h. amoralischen und zynischen Politik. Es geht hier nicht um die Gestaltung des guten Lebens der Menschen. Vielmehr geht es um die Eroberung und die Behauptung der Macht für den oder die Herrschenden. Hierbei moralische Vorstellungen zu berücksichtigen kann unter Umständen ein Gebot der Klugheit sein. Dennoch muss nicht zwingend Rücksicht auf die Moral genommen werden. Im Zweifelsfalle sollte diesem Modell zufolge ein Politiker keine Skrupel zeigen, wenn es um seine Machtstellung geht.

Für das Machtmodell ist die Politik im Kern nichts anderes als die Technik der Machtbehauptung in der Auseinandersetzung mit allen Arten von Widerständen. Es gibt harte und weiche Techniken der Machtbehauptung. Am besten behauptet sich derjenige Politiker, der beide Techniken geschickt einzusetzen weiß. Ein solcher Politiker praktiziert je nach Situation krieglerische und diplomatische, kühne und listige, grausame und milde Mittel. Sein Tun dient aber immer nur einem einzigen obersten Zweck, und dieser Zweck ist die Behauptung der eigenen Macht.

Das augustinische Heilsmodell argumentiert mit eschatologischen Kategorien. Die Eschatologie ist die Lehre von den letzten Dingen am Ende der Welt. Die wirksamste Eschatologie ist im Christentum beheimatet. In der Offenbarung des Johannes ist die Rede vom Untergang der Reiche, vom letzten Gefecht zwischen Guten und Bösen und vom jüngsten Gericht. Es ist aber auch die Rede von einem neuen Anfang jenseits dieser Ereignisse sowie von einem neuen Himmel und einer neuen Erde. Die Eschatologie ist also das Wissen vom Ende des alten Bestehenden und vom Aufgang des neuen Zukünftigen. Insbesondere enthält sie eine Verheißung auf Erlösung vom Übel der bisherigen Welt. Die Eschatologie trägt damit deutliche heilsgeschichtliche Züge. Nach christlicher Auffassung ist die von der Offenbarung versprochene Zukunft in Gestalt der Kirche aber bereits Wirklichkeit geworden.

Ganz anders wirkt das eschatologische Denkmuster, wenn man die Verheißung für noch nicht realisiert hält und zusätzlich annimmt, dass man sie mit Hilfe der Politik herbeizwingen kann. Eine solche Politik zeichnet sich zwangsläufig durch eine besondere Radikalität aus. Denn eine escha-

tologische Politik kann sich mit nichts Geringerem zufrieden geben als mit einer kompromisslosen Abwendung von der bisherigen Ordnung, die den Makel trägt, falsch und überholt zu sein. Die Anhänger eines politischen Heilsmodells vereint ein fanatischer Glaube an die Richtigkeit ihrer Position. Sie neigen zu besonders extremen Formen von Gesinnungsethik. Weiterhin neigt das eschatologische Denken zu politischer Indoktrinierung und Missionierung. Die Verantwortbarkeit politischen Handelns für die bestehende Ordnung gilt demgegenüber als völlig unerheblich. Denn das Bestehende ist zu überwinden.

Die drei vorgestellten Grundmuster politischen Denkens und Handelns zwingen die politische Bildung zu einer Entscheidung, wenn es um die Bewertung geht. Das Machtmodell wie auch das Heilsmodell sprengen die Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates. Diesen ist die politische Bildungsbemühung jedoch verpflichtet. Folglich darf sie sich bei der Thematisierung politischer Äußerungen und Handlungen, die eindeutig dem Macht- oder dem Heilsmodell zuzuordnen sind, nicht auf das wertneutrale Analysieren beschränken. Sie würde auf diese Weise die Fundamente des demokratischen Verfassungsstaates untergraben und damit den Sinngrund ihrer Tätigkeit verletzen (Sternberger, 1978, S. 440ff).

4. Politikdidaktische Konzeptionen

Politikdidaktik als Wissenschaft

Was unter Politikdidaktik zu verstehen ist, wird unter ihren Vertreter/-innen kontrovers diskutiert. Sichtet man die in den letzten Jahren publizierte politikdidaktische Literatur, lassen sich unterschiedliche Ansätze mit unterschiedlichen Fragestellungen, Methoden und Intentionen erkennen. Die Fachdiskussion in der Politikdidaktik ist professioneller geworden, aber auch differenzierter, spezialisierter und heterogener. Dennoch könnte man auf einer eher formalen Ebene Übereinstimmung finden, dass Politikdidaktik eine eigenständige wissenschaftliche Disziplin ist, die sich mit dem politischen Lehren und Lernen in der Schule und im Unterricht beschäftigt.

Dabei stellt sie Fragen auf drei Ebenen. Auf der Ebene der »Ziel- und Inhaltsklärung« fragt sie nach den Inhalten, nach dem, was gelehrt und ge-

lernt werden soll, mit welchen Zielen und Intentionen, nach ihrer Auswahl und wie sie begründet werden können. Auf der Ebene der »Lehr-Lern-Forschung« stellt sie Fragen nach den Subjekten, die im Lernprozess als einzelne oder als Gruppe miteinander in Beziehung treten, sowie nach dem Bedingungs- und Umfeld, in dem sie lehren und lernen. Auf der Ebene der »Organisation des Lernprozesses« stellt sie Fragen nach der Auswahl der Methoden und Medien, der Arbeits- und Interaktionsformen und deren Folgen für den Unterricht. Auf den jeweiligen Ebenen steht die Politikdidaktik mit unterschiedlichen Wissenschaften in Beziehung. Mit der Erziehungswissenschaft und der pädagogischen Psychologie ebenso wie mit Politikwissenschaft, Soziologie, Ökonomik und Rechtswissenschaften. Bringt sie ihre Fragen und Antworten in einen plausiblen theoretischen Gesamtzusammenhang lässt sich von politikdidaktischen Konzeptionen sprechen (Hilligen, 1985, 145).

Die meisten Konzeptionen und Ansätze der Politikdidaktik sind empirisch und normativ und versuchen beide Aspekte miteinander zu verbinden. D.h. sie zielen auf eine anspruchsvolle Verknüpfung von empirischen und normativen Elementen. Auf der Ebene der Inhalte und Ziele entwickeln sie diese, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Politikwissenschaft, im Bezug auf das politische System der Demokratie. Als empirische Disziplin bezieht sich die Politikdidaktik auf die politische Realität der Demokratie und die Ergebnisse der entsprechenden Lehr-/Lernforschung. Sie versucht, die vielschichtige politische und schulische Wirklichkeit vereinfachend, aber angemessen wirklichkeitsgetreu nachzubilden. Dazu benötigt sie neben einem komplexen Politikbegriff eine Vorstellung von den Funktionsvoraussetzungen und den Funktionsbedingungen des demokratischen politischen Systems. Zusätzlich zu dieser Verankerung im Empirischen der Politik und des Fachunterrichts braucht Politikdidaktik jedoch eine ebenso starke Verankerung im Normativen der Demokratie.

Der normative Bezugspunkt Demokratie enthält für die Politikdidaktik dabei drei zentrale Dimensionen. Diese beziehen sich zum einen auf die Demokratie als politisches System, zum anderen auf das Individuum und seine Qualifikationen als Bürgerin oder Bürger. Auf der Ebene der Ziele hat die Politikdidaktik die Aufgabe, Konzepte politischer Bildung zu entwickeln, die eine Orientierung auf das politische System vermitteln. Politische Bildung ist dann ein Mittel, Bürgerinnen und Bürger über die komplexen Zusammenhänge eines demokratischen politischen Systems zu informieren und auf diese Weise seine Legitimität zu erhöhen und einen Beitrag zu seiner Stabilisierung zu leisten. Auf der Ebene der Inhalte benö-

tigen Politikdidaktik und politische Bildung einen komplexen Demokratiebegriff (Scharpf, 1971), der die *Input*- und *Output*-Perspektive des demokratischen Systems miteinander verknüpft. Der *Input* informiert über die Vorgänge und die Wertigkeit der politischen Willensbildung und Entscheidung in der Demokratie. Der *Output* dient dazu, die Qualität der politischen Entscheidung und der politischen Steuerung zu bestimmen. Stabilisierung und Legitimitätserhöhung als Ziele sowie *Input*- und *Output*orientierung im Rahmen eines komplexen Demokratiebegriffs als Inhalte sind normative Sichtweisen. Sobald sie mit der politischen Wirklichkeit konfrontiert werden, ergeben sich Diskrepanzen zwischen den normativen Ansprüchen und der Realität der Demokratie. Diese verweisen auf den Tatbestand, dass Demokratie ein un abgeschlossenes Projekt ist, das sich nur in der öffentlichen Auseinandersetzung weiterentwickeln lässt.

Allerdings führt die Kluft zwischen Norm und Wirklichkeit nicht aus sich heraus zu der demokratischen Praxis der Bürgerinnen und Bürger, in der sich Demokratie selbst fortschreibt, sondern es bedarf des öffentlichen Willens der Bürgerinnen und Bürger und entsprechender Kompetenzen in eine solche Praxis auch einzutreten. Damit ist – wieder auf der Ebene der Ziele – der dritte normative Bezugspunkt politikdidaktischer Konzeptionen genannt: das Individuum, das als Bürgerin oder Bürger in der Demokratie durch Autonomie und politische Mündigkeit gekennzeichnet sein soll. Autonomie meint die Fähigkeit, selbstständig, eigenverantwortlich und kompetent Verantwortung zu übernehmen. Von politischer Mündigkeit sprechen wir dort, wo der Mensch zu eigenem Denken gelangt ist, wo er gelernt hat, Vorgefundenes kritisch zu reflektieren und auf dieser Basis politisch zu handeln. Die dazu notwendigen Kompetenzen, die sich im Anschluss an die politikwissenschaftliche Demokratietheorie in kognitive und prozedurale Kompetenzen und in habituelle Dispositionen (Buchstein, 1995, S. 295ff) unterteilen lassen, kann u. a. die politische Bildung vermitteln.

Zusammenfassend lassen sich aus dem bisher Gesagten vier Kriterien entwickeln, mit denen politikdidaktische Konzeptionen und politikdidaktische Ansätze beschrieben werden können:

1. Auf der Ebene der Inhalte und unter einem empirischen Anspruch geht es um die Beschreibung der politischen Wirklichkeit der Demokratie mit Hilfe eines komplexen Politikbegriffs.
2. Auf der Ebene der Inhalte und unter einem normativen Anspruch geht es um eine komplexe Vorstellung von Demokratie, ihren Bedingungen, ihren Zumutungen und ihrer Zukunft, in der die *Input*- und *Output*-dimension des demokratischen Systems theoretisch verknüpft ist.

3. Auf der Ebene der Ziele geht es unter einem normativen Anspruch um eine Stärkung der Legitimität des demokratischen Systems und um seine Stabilisierung.
4. Auf der Ebene der Ziele geht es unter einem normativen Anspruch um die Autonomie und die politische Mündigkeit der Individuen in ihrer Rolle als Bürgerin und als Bürger sowie um die Vermittlung der dazu notwendigen Kompetenzen und Dispositionen.

Ohne den Anspruch erheben zu können, an dieser Stelle eine tiefer reichende Analyse vorlegen zu können, werden vor dem Hintergrund der vier Vergleichskriterien im Folgenden ausgewählte politikdidaktische Konzeptionen und Ansätze skizziert.

Vergleich politikdidaktischer Konzeptionen

Von im eigentlichen Sinne politikdidaktischen Konzeptionen kann man erst seit der »Einsichtendidaktik« von Kurt G. Fischer sprechen (Gagel, 2005, S. 133ff). Darin finden sich empirische Aussagen zur Politik in der Demokratie und normative Anforderungen an die Bürgerin und den Bürger. Fischer beschreibt Politik empirisch im Wesentlichen als Willensbildungs- und Entscheidungsprozess mit dem Ziel der Durchsetzung individueller, Gruppen- und Institutioneninteressen. Demokratische Politik soll sich dann ständig um die Integration unterschiedlicher Interessen in der Gesellschaft bemühen. Fischer hat ein pluralistisches Demokratieverständnis, dennoch liegt seiner politikdidaktischen Konzeption kein komplexes Demokratiekonzept zugrunde und der zentrale normative Bezugspunkt ist nicht das politische System, sondern sehr viel stärker das Individuum. Politische Bildung zielt bei Fischer auf Selbstbestimmung und Mitbestimmung des Menschen ab. Er plädiert für einen mündigen, urteilsfähigen und beteiligungsbereiten Bürger nicht in erster Linie, weil das demokratische System auf einen solchen angewiesen ist, um langfristig bestehen zu können, sondern dieser Bürger ist Selbstzweck und er benötigt solche Fähigkeiten, damit er das bestehende demokratische System gegebenenfalls verändern kann, um seine Autonomie und Mündigkeit zu erweitern (Fischer, 1970, S. 60).

Hermann Giesecke ist vielleicht der erste Didaktiker, der eindeutig fordert, dass der Gegenstand des Politikunterrichts die Politik ist. Politik definiert er als »das noch nicht Entschiedene«, das in erster Linie erfahrbar wird als Konflikt. Empirisch ist Politik für ihn fast ausschließlich in

den konflikthaftern Prozessen in der Gesellschaft zu sehen und alle Versuche das Politische stofflich festzulegen, seien zum Scheitern verurteilt. Giesecke gewinnt auf diese Weise zwar einen scharf konturierten, aber keinen komplexen Politikbegriff. Er vernachlässigt sowohl den Handlungsrahmen als auch die Inhalte der Politik. Das gleiche gilt für sein normatives Demokratiekonzept, das allein die Inputseite betont. Demokratie ist danach identisch mit Mitbestimmung, Mündigkeit, Emanzipation und Aufklärung und keine Methode rationaler politischer Entscheidungsfindung »für das Volk«. Der zentrale normative Bezugspunkt ist das Individuum in seiner Rolle als Bürger oder Bürgerin und nicht das demokratische politische System. Mitbestimmung oder Partizipation als zentrale Kategorien haben nicht den Zweck, zur Legitimität oder zur Stabilisierung der Demokratie beizutragen, sondern die Emanzipation, d.h. die Autonomie und die politische Mündigkeit des Menschen zu fördern (Giesecke, 1972).

Wolfgang Hilligens Politikbegriff hat zwar im Vergleich zu Giesecke ein weniger klares Profil, ist aber komplexer und als empirischer Begriff der Realität angemessener. Hilligen erfasst damit den institutionellen Handlungsrahmen der Politik (*polity*), ebenso die inhaltlichen Handlungsprogramme und Ziele, definiert als die Aufgabenorientierung der Politik, die er immer wieder betont. Zwar tritt bei ihm der konflikthafte Prozess politischer Willensbildung und Entscheidung etwas in den Hintergrund, aber nicht so stark, dass die *Politics*-Dimension vernachlässigt oder gar übersehen würde. Auch der Demokratiebegriff Hilligens ist komplexer. Er bewegt sich nicht nur auf einer programmatischen Ebene, sondern bezieht die politische gesellschaftliche Wirklichkeit mit ein. Sein normativer Anspruch drückt sich in den »drei Optionen« aus, die zum einen didaktische Grundentscheidungen sind, zum anderen ein Demokratiemodell in komprimierter Form markieren. In der ersten Option geht es um die Unantastbarkeit der Menschenwürde und die Aufrechterhaltung der Grundrechte. In der zweiten um die Herstellung der politischen Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit und für die Überwindung sozialer Ungleichheit, für Chancengleichheit, Selbstbestimmung und Mitbestimmung. Die dritte Option bezieht sich auf die Notwendigkeit, Spielräume und Institutionen für politische Alternativen zu erhalten, zu verbessern und neu zu schaffen.

Dieses normative Modell entspricht nicht der Realität der Demokratie. Hilligen geht es deshalb auch nicht um Legitimation und Systemstabilität, sondern der normative Bezug des politischen Systems ist hier in die Zukunft verlagert. Politische Bildung hat die Aufgabe, die bestehende politisch-gesellschaftliche Wirklichkeit zu verändern, bestehende gesell-

schaftliche Ungleichheiten zu überwinden, neue Möglichkeiten der Partizipation zu erschließen und so eine Demokratie erst herzustellen, in der Chancengleichheit und Selbstbestimmung verwirklicht sind. Vom normativen Bezugspunkt des Individuums in seiner Rolle als Bürgerin und Bürger ist es Aufgabe der politischen Bildung, ihnen Fähigkeiten zur Systemkritik zu vermitteln, sie mit Konfliktfähigkeit auszustatten und sie zur Reform der bestehenden Demokratie in Richtung »mehr Demokratie« anzuregen. Die beiden normativen Bezugspunkte »politisches System« als Demokratie einerseits und Bürgerqualifikationen andererseits setzen einander voraus und stehen in einem dialektischen Spannungsverhältnis zueinander (Hilligen, 1985).

Ernst August Roloff gründet sein politikdidaktisches Konzept im Wesentlichen auf einen normativen Politikbegriff, der in eine normative Demokratievorstellung mündet. Roloff beschreibt nicht empirisch die Realität des politischen Systems und sein Ziel ist auch nicht die Erhöhung des Legitimationskonsenses oder die Stabilisierung des Systems, sondern er fordert als Ziel der Politik, eine strikte Orientierung an Werten und eine ebenso strikte Bindung an die Verfassung als alleinige Richtlinie staatlichen Handelns (Roloff, 1974). Demokratie ist für ihn dann Mittel und Zweck zugleich und vor allem der Weg zur Selbstbestimmung. Selbstbestimmung in der Demokratie heißt, dass die Staatsgewalt nicht nur vom Volk ausgeht, sondern auch vom Volk unmittelbar ausgeübt wird. Dahinter steht offensichtlich eine Vorstellung von direkter Demokratie, ohne dass diese näher ausgeführt wird. Erhöhung der Legitimation und Systemstabilität spielen dann auch keine Rolle. Der zentrale normative Bezugspunkt der fachdidaktischen Konzeption ist das Individuum, das als Bürger/-in »grundrechtsmündig«, »konfliktfähig« und »entscheidungsfähig sein soll, damit es die normative Verpflichtung, die sich aus der Fundamentalnorm »Menschenwürde« ergibt, in jeder Situation und überall erfüllen kann (Roloff, 1974, S. 55).

Bei Rolf Schmiederer kommt Politik inhaltlich beschrieben kaum vor. Wenn Schmiederer empirische Aussagen macht, dann über die Gesellschaft als Ganzes mit dem Ziel, die Notwendigkeit einer radikalen Gesellschaftsveränderung zu begründen. Demokratie ist von ihm allein normativ gefasst als utopisches Gegenmodell zur bestehenden Gesellschaft. Sie ist die Ordnung des befreiten Lebens, in welcher optimale materielle, geistige und seelische Bedürfnisbefriedigung gewährleistet ist (Schmiederer, 1971). Der zentrale normative Bezugspunkt ist jedoch die Selbstverwirklichung und Selbstbestimmung des Individuums, die er allerdings in der bestehenden Gesellschaft nicht für möglich hält. Diese Elemente kenn-

zeichnen letztlich auch seine spätere Konzeption (Schmiederer, 1977), auch wenn er dort darauf verzichtet, Schüler/-innen zur Gesellschaftsveränderung anzuregen, sondern es ihnen selbst überlässt, ob und wie sie politisch aktiv werden.

Die im Bezug auf die oben formulierten Kriterien vielleicht differenzierteste fachdidaktische Konzeption stammt von Bernhard Sutor. Die Konzeption enthält einen komplexen Politikbegriff und ein komplexes Demokratiemodell. Darüber hinaus erhebt Sutor den Anspruch, empirische Aspekte und normative Anforderungen miteinander zu verknüpfen (Sutor, 1973). So verwendet er einen empirischen und normativen Politikbegriff. Empirisch bezieht sich dieser auf den Handlungsrahmen von Politik, insbesondere auf die Institutionen, auf die Inhalte der Politik, die als Aufgaben formuliert werden, und auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Darin lässt sich eine pluralistische Politiktheorie erkennen. Sie beschreibt nicht nur empirisch die Realität des Politischen, sie versteht sich auch normativ als Herausforderung an den Status quo. Dieser politiktheoretische Ansatz mündet in ein Konkurrenzmodell der Demokratie, das in seiner *Input*-Dimension u. a. durch die Notwendigkeit politischer Beteiligung und in seiner *Output*-Dimension durch den Anspruch gekennzeichnet ist, dass demokratische Politik die Aufgabe hat, den Widerspruch zwischen rechtlich-politischer Gleichheit und sozialer Ungleichheit zu mildern. In seiner späteren politikdidaktischen Konzeption verzichtet Sutor darauf, sich auf ein Demokratiemodell festzulegen (Sutor, 1984). Er steckt zwar Grenzen ab, so zu Vorstellungen von identitären Demokratiekonzepten in der Nachfolge von Rousseau und zu marxistisch-emanzipatorischen Vorstellungen, sieht aber im Rahmen des freiheitlichen Verfassungsstaates grundsätzlich Raum für unterschiedlich akzentuierte Demokratiemodelle. Den zentralen normativen Bezugspunkt findet er nicht in der Legitimierung des politischen Systems und im Ziel, dieses zu stabilisieren, sondern im Individuum als Person, die aufgrund ihrer Fähigkeit zu sittlicher Selbstbestimmung unabdingbare Würde besitzt, und der Selbstverantwortung für die ihr zurechenbaren Handlungen und Mitverantwortung für die von ihr beeinflussbaren sozialen und politischen Verhältnissen zukommt.

Etwa zeitgleich hat Bernhard Claußen seine »Kritische Politikdidaktik« (Claußen, 1981) formuliert. Er versucht die frühe kritische Theorie, die er als emanzipatorische Sozialwissenschaft beschreibt, systematisch in einer didaktischen Konzeption zur politischen Bildung zu entfalten, die negativ dialektisch und materialistisch verfährt und die selbst Kritische Theorie sein will. Da die kritische Politikdidaktik nicht von einer gegenstandsbe-

zogenen Systematik ausgeht und auch nicht von einem relativ festgefügtten Begriffs- und Verknüpfungszusammenhang argumentiert, verzichtet Claußen weitgehend auf einen inhaltlich definierten Politikbegriff und auf ein Demokratiemodell.

Alle bisher erwähnten politikdidaktischen Konzeptionen (vielleicht außer der Konzeption Bernhard Claußens) enthalten in unterschiedlicher Ausprägung Politikbegriffe und Vorstellungen von Demokratie. Die meisten verzichten jedoch auf inhaltliche Konkretisierungen, aus denen sich ein Konzept inhaltlichen Grundwissens ableiten ließe.

In der aktuellen politikdidaktischen Diskussion erfährt der Gegenstand Politik und der Demokratiebegriff, deren Konturen sowohl als empirische als auch als normative Bezugspunkte undeutlicher werden, unterschiedliche Bedeutung. In seiner konstruktivistisch inspirierten »Kommunikativen Fachdidaktik« geht Tilman Grammes (Grammes, 1995) davon aus, dass alle Lernfelder des Sozialkundeunterrichts – Gesellschaft, Politik, Wirtschaft, Recht – kommunikativ strukturiert sind. Entsprechend muss ein konstitutiver Politikbegriff, der fachdidaktisch aufschließend wirken kann, die kommunikative Dimension des Politischen aufnehmen und das zugrundeliegende Demokratiemodell ist das der »kommunikativen Demokratie«. Politik in der Demokratie ist danach ein dialogischer Konfliktmodus und kein abgrenzbarer und definierbarer Gegenstandsbereich. Grammes verzichtet auf eine darüber hinausgehende Beschreibung von Politik und Demokratie und politische Bildung bedeutet Begegnung mit Gesellschaft und Dialoge mit Personen und Gruppen. Kommunikation auf unterschiedlichen Ebenen scheint hier der normative Bezugspunkt zu sein. Auch Wolfgang Sander entwickelt in seinem konstruktivistischen politikdidaktischen Ansatz keinen inhaltlich differenzierten Politikbegriff und kein inhaltlich konkretes Demokratiekonzept. Er sieht jedoch den Grundwert Freiheit als das Spezifikum von Demokratie (Sander, 2008, S. 50ff). In der Demokratie gewinnt politische Bildung ihren Sinn aus der Freiheit, nicht aus Gleichheit und Solidarität, und die Freiheit der Person ist der zentrale normative Bezugspunkt.

Die Kritiker dieses Ansatzes gehen überwiegend von einem komplexeren, empirisch angereicherten Politikbegriff und von einem komplexeren normativen Demokratiemodell aus, in dem »Freiheit befördern« zwar ein wichtiges Ziel ist, aber die Freiheit in der Demokratie in einem Spannungsverhältnis zur Solidarität, Gerechtigkeit und Gleichheit gesehen wird (Weißeno, 2002, S. 113). Auch Gotthard Breit und Ingo Juchler verweisen auf Grundlage eines empirisch orientierten Politikbegriffs darauf, dass als Grundwerte der Demokratie neben Freiheit auch Gleichheit, Soli-

darität, Leben und Frieden (Breit, 2000, S. 222) gelten, und dass der konstitutive Verweisungszusammenhang von politischer Gleichheit und Freiheit in der Demokratie nicht vernachlässigt werden darf (Juchler, 2005). Diese Politikdidaktiker sehen offensichtlich »Politik als Kern« und gehen von einem komplexeren Demokratiemodell aus, ohne dass sie es in eine inhaltlich konkretere Form bringen. Auch die Autoren, die in Anlehnung an die aktuelle politikwissenschaftliche Demokratietheorie Bürgerleitbilder (Ackermann, 2002; Detjen, 2000; Massing, 2002a) entwickelt haben (den kritischen Zuschauer, der interventionsfähigen Bürger und den Aktivbürger) und auf dieser Grundlage unterschiedliche Kompetenzen – kognitive und prozedurale Kompetenzen sowie habituelle Dispositionen – (Buchstein, 1995) formulieren, beziehen sich zwar auf Politikbegriffe und auf normative Demokratiemodelle, definieren ihr Demokratieverständnis aber nur in Ansätzen inhaltlich und sehen den normativen Bezugspunkt in der Bürgerin und dem Bürger und seinen Kompetenzen und Tugenden.

In jüngster Zeit scheint jedoch die Einsicht gewachsen zu sein, dass es zunehmend dringlicher wird, konkrete Inhalte im Sinne von Fachwissen zu formulieren und empirisch zu überprüfen, um anschlussfähig an die anderen Fachdidaktiken zu bleiben. Bisher tut sich die Politikdidaktik allerdings schwer damit, dieses notwendige Fachwissen zu beschreiben, zu definieren und damit normativ zu bestimmen.

So nennt Wolfgang Sander ein reflektiertes Grundverständnis der tragenden Prinzipien und Funktionsweisen der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung der Bundesrepublik und ihrer transnationalen Verflechtungen (Sander, 2008, S. 95ff), ohne diese konkreter zu benennen oder inhaltlich zu füllen. Bei Joachim Detjen hat das Fachwissen den demokratischen Verfassungsstaat zum Gegenstand. Danach bilden folgende Sachverhalte das kognitive Zentrum des Politikunterrichts: Der Pluralismus als gesellschaftliches Substrat der Demokratie, das System der Grundrechte, die Staatsfundamentalnomen (Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat, Bundesstaat), die Verfassungsorgane (Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, Bundespräsident, Bundesverfassungsgericht) und die Mechanismen ihres Zusammenwirkens beim Regieren, beim Gesetzgeben und beim Rechtsprechen (Gewaltenteilung in den beiden Gestalten als geteilte Macht und als kontrollierte politische Macht, (Detjen, 2008). Peter Massing zählt zum notwendigen Fachwissen: Kenntnisse über die Demokratie und ihre Ideengeschichte, ebenso Kenntnisse über die institutionelle Ordnung des politischen Systems, seine verfassungsmäßigen Grundlagen, die wichtigsten Prinzipien und Institutionen, die Regeln, nach denen entschieden wird sowie über vorhandene Einflussmöglich-

keiten und Partizipationschancen. Hinzu kommt Wissen über funktionale Zusammenhänge des politischen Systems sowie über seine weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Abhängigkeiten (Massing, 2008). Was inhaltlich konkret damit gemeint ist, bleibt jedoch unbestimmt.

Auch die unterschiedlichen Kategorienmodelle der Politikdidaktik klären die Inhaltsfrage letztlich nicht, wie Georg Weißeno kritisch anmerkt (Weißeno, 2006, S. 135ff), und die Vorschläge zu Basiskonzepten, wie sie u. a. Georg Weißeno (Weißeno, 2006), Wolfgang Sander (Sander, 2008), Joachim Detjen (Detjen, 2008), Peter Massing (Massing, 2008) und Dagmar Richter (Richter, 2008) vorgelegt haben, bleiben mehr oder weniger inhaltlich offen. Gerade aber weil jede Festlegung nur als Setzung erfolgen kann, bedarf ein Modell der Basis- und Fachkonzepte, um nachhaltig wirken zu können, der Akzeptanz und der Legitimation durch die Gemeinschaft der Politikdidaktiker/-innen. Um diesen Diskurs aber überhaupt führen zu können, ist es notwendig, Basis- und Fachkonzepte zu formulieren, die den Anspruch haben, die Kompetenzdimension Fachwissen festzulegen. Denn ohne sie lässt sich die Kompetenzdimension Fachwissen nur als additiver »Wissenskanon« darstellen (Richter, 2008, S. 164).

II. Basis- und Fachkonzepte

1. Konstruktion politischer Basis- und Fachkonzepte

Basiskonzepte (*key concepts*) bezeichnen zentrale Prinzipien bzw. Paradigmen der Domäne, also Grundvorstellungen des jeweiligen Faches. Sie repräsentieren das Spezifische einer Domäne für den Unterricht an allgemeinbildenden Schulen. Basiskonzepte entstehen durch didaktische Setzungen und lassen sich verstehen als »strukturierte Vernetzung aufeinander bezogener Begriffe, Theorien und erklärender Modellvorstellungen« (Demuth et al., 2005, S. 57). Die hier präsentierten Basiskonzepte ergeben sich aus den Begründungen zum Politikbegriff in Kapitel I/3, in dem die Bedeutung des Gemeinwohls sowie die der Dimensionen Ordnung und Entscheidung für die Domäne Politik aufgezeigt wird. Politikdidaktisch formuliert bedeutet dies, dass sich das Politische nicht verstehen lässt, wenn man keine Vorstellung von Gemeinwohl, politischer Ordnung und Entscheidung hat. Basiskonzepte stellen die Grundlage für den systematischen Wissensaufbau dar und dienen der horizontalen und vertikalen Vernetzung des Wissens im Unterricht. Insofern haben sie Werkzeugcharakter. Kumulatives Lernen findet statt, indem die Basiskonzepte in verschiedenen Themen konkretisiert werden; sie werden in unterschiedlichen Kontexten situiert (*anchored instruction*). Sie sollen den Lernenden helfen, das fachliche Wissen zu- und einzuordnen, also systematisch und strukturiert zu erlernen, damit ihr Wissen weiterhin anschlussfähig ist. Sie dienen dem Aufbau eines gut strukturierten und vernetzten Wissens, indem sie Fachinhalte vernetzen. »Kumulative Lernprozesse werden unterstützt, da bestimmte Betrachtungs- und Deutungsweisen bei den verschiedenen Inhalten durch die Jahrgangsstufen hindurch immer wieder erkenntniswirksam aufgegriffen, explizit thematisiert und erweitert werden und Anwendung finden« (Martensen, 2008, S. 25). Für die Lernenden werde somit der Zuwachs von Kompetenz erfahrbar (ebd.).

Basiskonzepte lassen sich weiter ausdifferenzieren in Fachkonzepte, also spezifische Konzepte der Domäne Politik. Fachkonzepte umfassen das den Basiskonzepten zuzuordnende Grundlagenwissen. Welche Fachkonzepte ein Basiskonzept konstituieren, ist nicht beliebig, sondern eine Auswahl, die auf der Grundlage politikwissenschaftlicher Theorien und mit Blick auf politische Bildung hin erfolgt. Die Basiskonzepte begründen die Perspektive, mit denen die Fachkonzepte vorrangig im Unterricht betrachtet werden sollten. Daher sind die Basiskonzepte umfassend dargestellt, d.h. sie werden definiert, deskriptiv erläutert, auf nationale und globale Poli-

tik bezogen und mit politikwissenschaftlichen Theorien begründet. Dennoch ist die Zuordnung von Fach- zu Basiskonzepten nicht streng logisch herzuleiten. Fachkonzepte weisen mehr oder weniger starke Bezüge zu allen Basiskonzepten auf; dies liegt an dem Charakter der Basiskonzepte als ordnende Begriffe des Politischen. Basiskonzepte sind besonders hervorgehoben, es sind ausgewählte Fachkonzepte.

Die überschaubare Anzahl an Fachkonzepten stellt gleichfalls eine fachdidaktisch motivierte Auswahl dar, die sich auf zentrale Elemente der Domäne konzentrieren und das schulische Grundlagenwissen definieren. Fachkonzepte stellen die kriterielle Norm zur Bewertung des Wissens von Schüler/-innen dar. Basis- und Fachkonzepte charakterisieren daher einen Kernbereich des Wissens der Domäne im didaktischen Interesse. Auch Fachkonzepte übernehmen Integrations- und Ordnungsfunktionen für das inhaltliche Aufbereiten der Unterrichtsthemen sowie für das Lernen. Insgesamt entsteht also ein Geflecht von Konzepten, eine strukturierte Vernetzung, die sich dazu eignet, politische Phänomene, Ereignisse, Prozesse usw. zu beschreiben, zu analysieren und zu reflektieren. Von Unterrichtseinheit zu Unterrichtseinheit sollten die Basis- und Fachkonzepte für die Lernenden differenzierter und vernetzter werden. Die Lernenden sollten das Wissen zunehmend situationsunabhängiger nutzen können (im Sinne von *scaffolding*). Sukzessive wird somit konzeptuelles Wissen auf höheren Abstraktionsniveaus von den Schüler/-innen erworben. Die Fachkonzepte bewähren sich dann für die Schüler/-innen, wenn sie für verschiedene politische Kontexte und Beispiele erklärende Funktionen übernehmen können.

Die hier gewählte Darstellung der Fachkonzepte beginnt zunächst mit einer Definition des Fachkonzepts und seiner »Essenz«. Zwar sind Definitionen immer Verkürzungen und reduzieren oftmals Vielfalt auf scheinbar Eindeutiges. Dennoch ist es didaktisch nötig, eine Definition als Ausgangspunkt für weitere differenzierende Reflexionen zu geben, damit im Vermittlungsprozess zunächst eine Verständigungsbasis geschaffen werden kann: Was bedeutet das Fachkonzept »im Kern«? Erst diese Klärung ermöglicht es, sich im weiteren Bildungsverlauf über variierende Erweiterungen des Fachkonzepts zu verständigen. Die Erweiterungen entsprechen in der Regel unterschiedlichen politikwissenschaftlichen Theorien bzw. Diskussionssträngen. Doch auch sie rekurren jenseits aller unterschiedlichen Begründungen, Bezüge oder Positionen auf die gleiche »Sache«, d. h. auf das gleiche Fachkonzept. Nach einer Definition wird der Bezug des Fachkonzepts zum zugeordneten Basiskonzept dargestellt. Es folgen Ergänzungen, Problematisierungen und Erweiterungen aus der Perspektive der Wissenschaft.

Zu vielen Fachkonzepten haben die Lernenden vor jeglichem Unterricht schon vorunterrichtliche Vorstellungen. Diese können richtig oder falsch, differenziert oder vage sein. Sie werden in der Fachliteratur als Präkonzepte bezeichnet, die sich im Lernprozess als unterschiedlich hilfreich erweisen (Wodzinski, 1996). Auf jeden Fall sind Präkonzepte im Unterricht aufzugreifen und mit den zu lernenden Konzepten zu verknüpfen. Sonst besteht die Gefahr, dass in der Schule gelerntes Wissen träge bleibt (Renkl, 1996), also nicht für Handlungen oder Reflexionen aktiviert wird. Der Aufbau von Präkonzepten erfolgt über fachunspezifische Begriffe, deren Bezüge und Zusammenhänge einen Vorstellungsraum bzw. Denkraum eröffnen, mit denen politische Phänomene gedeutet, erklärt oder bewertet werden. Konzepte sind hingegen per definitionem richtig, d. h. sie entsprechen den hier ausgeführten Definitionen und wissenschaftsorientierten Erläuterungen. Nur vor dem Hintergrund der Konzepte lassen sich daher Präkonzepte in ihrer Qualität beurteilen. Fehlvorstellungen bzw. Fehlkonzepte (*misconceptions*) sind Abweichungen vom Fachkonzept, die sich als falsch kennzeichnen lassen und für die ein Konzeptwechsel nötig ist (*conceptual change*) (Schnotz, 2001). Ob eine Abweichung noch zu tolerieren ist oder ob sie schon ein Fehlkonzept darstellt, ist jedoch in der Praxis nicht immer einfach zu erkennen. Ebenso wenig ist vorab deutlich, ob sich die Präkonzepte der Lernenden unkompliziert in ein Konzept überführen lassen, indem es beispielsweise weiter differenziert wird, oder ob Fehlkonzepte das erfolgreiche Lernen behindern und Lernende gravierende Konzeptwechsel vornehmen müssen.

Fehlkonzepte sind in der Alltagswelt vorhanden. Ebenso wie keine Person ohne Vorurteile ist, lässt sich sagen, dass kaum jemand ohne politische Fehlkonzepte ist. Auch Lehrende können Fehlkonzepte haben und sogar in Unterrichtsmaterialien kommen Fehlkonzepte oder zumindest ungünstige Schwerpunktsetzungen oder Trends vor, die das Lernen eher behindern als fördern. Entsprechende Beispiele werden in diesem Buch zu jedem Fachkonzept gegeben. Dies bedeutet keine Praxisschelte, sondern soll helfen, mögliche Stolpersteine im Unterricht zu kennen und somit zu vermeiden.

Zum Initiieren des Konzeptaufbaus bei Schüler/-innen ist es für Lehrende wichtig, deren Präkonzepte diagnostizieren zu können. Methodisch bieten sich hier Assoziationsreihen, *Concept Maps* u.ä. an. In Form einer Tabelle werden daher für jedes Fachkonzept konstituierende Begriffe für die Primar- und die Sekundarstufen präsentiert, die mit denen der Schüler/-innen verglichen werden können. Für die Konzeptentwicklung beim Vermittlungsprozess ist zu prüfen, wie die Konzepte zusammenhän-

gen, wie sie begrifflich anzureichern sind und welche anderen Konzepte als Voraussetzung für das Verständnis des jeweils betrachteten Fachkonzepts gelten können. Denn auch die Fachkonzepte stehen miteinander in Beziehung. Dies wird zum einen daran deutlich, dass sie sich oftmals gegenseitig bereichern und dass sie zusammen ein Basiskonzept konstituieren. Dies wird aber zum anderen auch daran deutlich, dass sie Beziehungen zu den anderen zwei Basiskonzepten aufweisen und sich somit ein Beziehungsnetz über alle Basiskonzepte hinweg ergibt. Diese Zusammenhänge werden in den Ausführungen zu den Fachkonzepten gleichfalls dargestellt, da sie für die Planung von Unterricht wichtig sind: Wie können Lernende darin unterstützt werden, Fach- und Basiskonzepte aufzubauen? Welche Fachkonzepte sind auf welcher Schulstufe zu erweitern, zu differenzieren und zu vernetzen?

Aus den zu vermittelnden Basis- und Fachkonzepten lassen sich diverse Unterrichtsthemen formulieren. Die Basis- und Fachkonzepte determinieren nicht die Unterrichtsthemen, sondern die Beispielthemen sollen lediglich Anregungen geben und die Phantasie der Lehrenden beflügeln. Die in diesem Band genannten Beispielthemen sind vielen Lehrenden in der Regel vertraut. So soll deutlich werden, dass die Orientierung auf Basis- und Fachkonzepte nicht dazu führt, neue Inhalte oder Unterrichtsthemen einzuführen. Das zu vermittelnde Wissen wird für alle Beteiligten klarer benannt. Dies trägt zur Strukturierung des Unterrichts bei, was eine wichtige Komponente seiner Qualität darstellt (Helmke, 2003). Weitere Aspekte der Unterrichtsqualität im Zusammenhang mit Konzepten, für die es empirische Belege gibt, beziehen sich auf die Spracharbeit, bei der Alltagsbegriffe durch Fachbegriffe bereichert werden, sowie auf Möglichkeiten der Diagnose, die eine »Überprüfung der Lernfortschritte auf der Ebene der Konzepte« erlauben (Müller & Helmke, 2008, S. 38f).

Zusammengefasst stellt sich das Lernen mit Hilfe von Basis- und Fachkonzepten folgendermaßen dar: Die Erarbeitung politischer Themen setzt an den Präkonzepten der Lernenden an. Die erarbeiteten Fachkonzepte wiederholen sich in verschiedenen Kontexten bzw. Themen, so dass ihre Vertiefung, Vernetzung und zunehmende Strukturierung, also Lösung von den konkreten Kontexten erfolgen kann. Durch die ständige Einbeziehung der Basiskonzepte werden auch diese im Verlauf der Lernprozesse weiter entwickelt. Sie bilden somit die grundlegende Wissensstruktur für Politik, da sie die Fachkonzepte miteinander verzahnen. Beispiele für derartigen Unterricht finden sich in naturwissenschaftlichen Unterrichtsfächern wie »Chemie im Kontext« (Martensen, 2008) und sind zurzeit noch als Forschungsdesiderat für die Politikdidaktik zu beschreiben. Ebenso feh-

len bislang in der Politikdidaktik Forschungen zur Funktion von Lernaufgaben, zu ihren Schwierigkeitsgraden und Qualitätsmerkmalen, die entscheidend zur Verbesserung von Unterricht beitragen (Thonhauser, 2008).

Die hier vorgelegten Themenvorschläge sind differenziert nach Schulstufen, d. h. sie beginnen in der Primarstufe und schließen mit der Sekundarstufe II. Dies bedeutet aber nicht, dass tatsächlich jedes Fachkonzept beispielsweise in der Primarstufe im Rahmen eines Unterrichtsthemas unterrichtet werden sollte. Schon aus Zeitgründen ist dies meist nicht zu realisieren. Die Freiheit, die die Kerncurricula z. B. für den Sachunterricht bieten, soll hier aber nicht eingeschränkt werden, so dass Themenvorschläge auch für Fachkonzepte gemacht werden, die oftmals nicht zu den Kerncurricula gehören. Für die Sekundarstufe II bieten sich über die hier genannten Themenbeispiele hinaus insbesondere Methoden zur Reflektion über Basis- und Fachkonzepte an. Beispielsweise kann ein politischer Gegenstand mit verschiedenen Basiskonzepten strukturiert und anschließend miteinander verglichen werden, so dass die jeweilige Perspektive auf den Gegenstand deutlich wird: die Perspektive der Ordnung, der Entscheidung oder des Gemeinwohls.

Basis- und Fachkonzepte gehören als fachwissenschaftliches Wissen zum *Pedagogical Content Knowledge* (Shulman, 1986; Bromme, 1995), das als »Einzelstofflich-didaktisches Wissen« übersetzt wird. Für Lehrende bieten Basis- und Fachkonzepte den Vorteil, bei der Strukturierung und Sequenzierung von Themen zu helfen, indem Struktur und Genese des Wissens und damit die Logik der Domäne deutlich sind. Zudem erlauben sie ihnen, eine exemplarische Auswahl aus der Fülle möglicher Themen treffen zu können, da sie zentrale Aspekte des Politischen fokussieren. Sie ermöglichen eine übersichtliche Planung und gezielte Auswahl der Lehrmaterialien. Diese Funktionen erinnern an politikdidaktische Kategorien, die sich zur Formulierung von Leitfragen für den Unterricht eignen, also Perspektiven auf die Inhalte bezeichnen. Konzepte hingegen eignen sich zur Auswahl und Bestimmung des Fachwissens, das im Unterricht vermittelt werden soll. Insofern stehen Konzepte und Kategorien nicht in Konkurrenz zueinander, sondern ergänzen sich im fachdidaktischen Denken und unterrichtlicher Praxis. Exemplarisch wird eine Unterrichtsplanung im Kapitel III gezeigt.

2. Basiskonzept Ordnung

Definition

Ordnung in einem allgemeinen Verständnis ist die Voraussetzung allen menschlichen Zusammenlebens. Die im engeren Sinne politische Ordnung stellt den Rahmen dar, innerhalb dessen politische Handlungs- und Entscheidungsprozesse verlaufen können. Die wichtigste Funktion politischer Ordnung ist darin zu sehen, dass sie Verlässlichkeit schafft, politische Prozesse zumindest in Grenzen berechenbar und voraussehbar macht und absoluter Beliebigkeit Schranken setzt. Der Begriff politische Ordnung steht in Konkurrenz zu anderen Begriffen wie: Regierungssystem, Staat oder politisches System. In der Politikwissenschaft besteht Einvernehmen darüber, dass der Begriff politische Ordnung umfassender ist als der Begriff Regierungssystem, der sich im Wesentlichen nur auf die im engeren Sinne politischen Institutionen und die dort stattfindenden Prozesse der politischen Entscheidung bezieht. Politische Ordnung umfasst auch mehr als der Begriff Staat. Der Begriff politische Ordnung kann neben prämodernen, nicht staatliche Formen der politischen Herrschaftsausübung auch politische Gegebenheiten der »nachstaatlichen Epoche« umfassen, in denen der Staat nicht mehr die einzige dauerhaft organisierte Struktur der Gesellschaft ist. Darüber hinaus beinhaltet die politische Ordnung neben der institutionellen Wirksamkeit der Einzelfaktoren politischer Herrschaft und ihrer Beziehungen untereinander zusätzlich den Bereich nicht formalisierter Auswirkungen herrschaftlicher Regelungen auf die Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens (Weber-Schäfer, 1989, S. 765). Daher beinhaltet die politische Ordnung Staat und Verfassung, fügt diesen aber noch das ganze System der vom Staat gesetzten Normen für die Gesellschaft hinzu.

Insofern zeigt der Begriff »politische Ordnung« Ähnlichkeit mit dem Begriff »politisches System«. Ein genauerer Blick macht jedoch deutlich, dass politische Ordnung weniger umfassend ist als politisches System. Legt man ein Verständnis von Politik zugrunde, das sich an den drei Dimensionen des Politischen orientiert, schließt das politische System alle drei Dimensionen ein, während politische Ordnung sich in einem weiten Sinne vor allem auf die Dimension »*polity*« bezieht, d. h. auf die Verfassung, zentrale Verfassungsprinzipien, Organisationsformen sowie politische und administrative Institutionen sowie auf die rechtlichen Grundlagen und die

erklärten Ziele, denen sich die Verfassung verpflichtet hat. Zur politischen Ordnung gehört ferner die politische Kultur, die die politische Ordnung legitimiert und dadurch stabilisiert. Der Begriff politische Ordnung bezieht sich überwiegend auf die nationalstaatliche Ebene, wird aber zunehmend auch auf der internationalen Ebene angewendet.

Ordnung gehört zu den Basiskonzepten der Politik, weil sie wie Entscheidung und Gemeinwohl zu den Begriffen großer Reichweite zählt. Solche Begriffe durchziehen die Politikwissenschaft als Ganzes. Wer über das Politische nachdenkt, wird immer auf sie stoßen. Das Basiskonzept Ordnung konstituiert sich durch die Fachkonzepte Staat, Gewaltenteilung, Repräsentation, Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat, Grundrechte und Markt, die neben ihrer nationalstaatlichen Perspektive auch Wirkungen auf der internationalen Ebene zeigen, indem sie Ordnungsvorstellungen und –formen der internationalen Politik beeinflussen. Diese Aspekte werden durch das Fachkonzept »Internationale Ordnung« repräsentiert.

Darüber hinaus ist das Basiskonzept Ordnung mit dem Basiskonzept Entscheidung und Gemeinwohl verknüpft. In diesem Kontext ergeben sich Beziehungen zu den Fachkonzepten Legitimität, Öffentlichkeit, europäische Integration des Basiskonzepts Entscheidung sowie zu den Fachkonzepten öffentliche Güter, Frieden, Sicherheit, Menschenwürde und Freiheit des Basiskonzepts Gemeinwohl. Die Beziehung zu diesem Basiskonzept ist allerdings noch enger, sofern der Versuch, eine »gute Ordnung« herzustellen und aufrechtzuerhalten, als Inhalt der Politik bestimmt wird. In diesem Fall ist die »gute Ordnung« der Ausdruck des Gemeinwohls. Geht es darum, was politische Ordnungen sein sollten, also um normative Aussagen, kann man von politischen Ordnungskonzepten oder von politischen Ordnungsideen sprechen. Dazu gehören auch Aussagen darüber, welche Angelegenheiten in der Gesellschaft politisch sind und welche nicht, d. h. welche Angelegenheiten in eine Gesellschaft von politischen Instanzen aufgegriffen werden sollen und welche nicht.

Erläuterung

Eine politische Ordnung ist für jede Gesellschaft konstitutiv, so unterschiedlich sie auch hinsichtlich ihrer prinzipiellen Grundlagen und Wertvorstellungen und auch bezüglich ihrer konkreten Ausgestaltung ist (Berg-Schlosser & Stammen, 1995, S. 144). Bevor Einzelheiten politischer Ordnungen erläutert werden können, ist es zunächst notwendig zu klären, in welchem Verhältnis die politische Ordnung zur gesellschaftlichen

Ordnung steht, denn der Begriff des Politischen verweist auf den der Gesellschaft. Schließlich sind politische Ordnungen immer soziale Ordnungen, und politische Formen des Zusammenwirkens sind Sonderformen des gesellschaftlichen Zusammenwirkens. Eine politische Ordnung ist danach »die Ordnung der Gesellschaft, welche von der politischen Herrschaft bewirkt und gestaltet wird« (Hättich, 1969, S. 76). In der Politikwissenschaft besteht Übereinstimmung darüber, dass zwischen beiden Ordnungen ein enger innerer Zusammenhang besteht. Wie die Beziehung zwischen beiden Ordnungen jedoch genau zu sehen ist, wird kontrovers diskutiert.

Dabei können drei prinzipielle Positionen unterschieden werden. Die eine Position geht davon aus, dass die Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Gesellschaftsordnung gleichzeitig auch die Entscheidung für oder gegen eine politische Ordnung beinhaltet. Gesellschaftliche Ordnungen schaffen sich gleichsam die ihnen entsprechende politische Ordnung. So entspricht mit letzter Konsequenz einer marktwirtschaftlichen-kapitalistischen oder sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung immer auch die entsprechende politische Ordnung, die sich dafür als zweckdienlich erweist (Rohe, 1994, S. 44).

Die zweite Position kehrt diese Argumentation um. Sie behauptet, dass die Entscheidung für eine bestimmte politische Ordnung, z. B. für eine parlamentarische Demokratie, auch zwingend die Entscheidung für eine bestimmte gesellschaftliche und wirtschaftliche Ordnung, z. B. Pluralismus und Marktwirtschaft mit sich bringe. Tatsächlich lassen sich in der Geschichte und Gegenwart eine Reihe von Beispielen finden, die die Annahme stützen, dass zwischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einerseits und der politischen Ordnung andererseits mehr als zufällige Beziehungen bestehen. »Man muss sorgfältig darüber nachdenken, warum in den ehemaligen staatssozialistischen Gesellschaften keine politische Demokratie existierte. Man kann in der Tat plausible Gründe für die These beibringen, dass Demokratie sich nur auf dem Boden einer staatsunabhängigen Bürgergesellschaft entfalten kann und dass letztere wiederum das Vorhandensein einer marktförmig organisierten Wirtschaft zur Voraussetzung habe« (Rohe, 1994, S. 45). Logisch zwingend ist dieser Zusammenhang freilich nicht. Deshalb geht die dritte Position davon aus, dass der Zusammenhang zwischen politischer Ordnung und wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Ordnung weniger eng ist als die beiden anderen Positionen behaupten. Auf dem Boden der gleichen oder doch ähnlicher gesellschaftlicher und/oder wirtschaftlicher Ordnungen können sich höchst unterschiedliche politische Ordnungen entwickeln. Gesellschaften, die man verkürzt marktwirtschaftlich oder kapitalistisch nennt, können durchaus

ebenso eine autoritäre politische Ordnung wie eine demokratische Ordnung besitzen. Alle Behauptungen über einen notwendigen Zusammenhang von gesellschaftlicher und politischer Ordnung sind höchst fragwürdig. Das heißt jedoch nicht, dass keinerlei Zusammenhang besteht. Dennoch lässt es sich rechtfertigen, hier allein von politischer Ordnung zu sprechen und dabei die gesellschaftliche und wirtschaftliche Ordnung zu vernachlässigen.

Da politische Ordnungen eine Grundbedingung des menschlichen Zusammenlebens darstellen, sind sie historisch zu allen Zeiten der menschlichen Geschichte nachzuweisen. Bei der Vielfalt der historischen Erscheinungsformen politischer Ordnungen lässt sich eine Entwicklungstendenz von einfachen zu komplexeren Formen feststellen. Diese reichen im diachronen Verlauf von primitiven Clanstrukturen über frühe Reiche des Orients, die griechischen Stadtstaaten, die Römische Republik zu neuzeitlichen modernen Staatsformen, von totalitären Regimen bis zu konstitutionellen Demokratien.

Die politischen Ordnungen und die damit einhergehenden Auseinandersetzungen um deren Ausgestaltung stellen ein zeitloses und universelles Phänomen dar (Stammen, 1993, S. 21ff). Während bei der historischen Staatsformenlehre (z.B. bei Herodot oder Aristoteles) das Dreierschema (in der Regel Monarchie, Aristokratie, Demokratie) dominierte, findet sich in modernen Typologien eher die Zweiteilung in »Autokratie« und »Demokratie«. Im Weiteren steht hier die politische Ordnung der Demokratie im Zentrum, die in verschiedene Untertypen aufgegliedert werden kann. Dabei lässt sich z.B. die repräsentative Demokratie von der direkten Demokratie oder die präsidentielle Demokratie von der parlamentarischen Demokratie unterscheiden. Unabhängig von ihrer jeweiligen Ausformung ist eine demokratische politische Ordnung dadurch gekennzeichnet, dass sie den Individuen einen Handlungsrahmen bietet, der die Voraussetzung für die Gewährleistung gleicher Freiheiten in einer selbstbestimmten Gemeinschaft bildet. Eine demokratische politische Ordnung allein kann jedoch noch kein »gutes Leben« garantieren, etwa frei von materieller Not. Da es Wohlfahrt, materielle Sicherheit auch in einer autoritären Ordnung geben kann, die uns versorgt, ohne dass wir uns in ihr anerkennen (Möllers, 2008, S. 22), benötigen politische Ordnungen in westlichen Demokratien zu ihrer Legitimation auch rechtsstaatliche und sozialstaatliche Prinzipien.

In der Bundesrepublik Deutschland sind die Grundlagen der politischen Ordnung im Grundgesetz festgelegt. Als Leitprinzip der politischen Ordnung in Deutschland gilt die Unverletzlichkeit der Menschenwürde

(Art. 1 Abs. 1 GG). Die Menschenwürdegarantie bildet den Ausdruck einer verbindlichen und unabänderlichen Absage an jede Form einer totalitären Ordnung (Halter, 2006). Weiterhin werden im ersten Artikel des Grundgesetzes die »unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte« angeführt, die als naturrechtliche Normen der Verfassung voraus liegen und letztlich vorpositive, d.h. nicht von Menschen gesetzte und deshalb von Menschen nicht zu beseitigende Normen darstellen. Die politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland wird in ihrem Kern als »Freiheitlich demokratische Grundordnung« (der Begriff ist in Art. 18 und 21 II GG enthalten) vom Bundesverfassungsgericht definiert. Das Bundesverfassungsgericht hat die fdGO als eine Ordnung bestimmt, »die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition« (BVerfGE 2, 12f).

Ferner haben Politikwissenschaft und auch Rechtswissenschaft aus den entsprechenden Formulierungen des Grundgesetzes vier Verfassungsprinzipien herausgearbeitet, die die politische Ordnung der Bundesrepublik prägen: das Demokratieprinzip, das Rechtsstaatsprinzip, das Sozialstaatsprinzip und das Bundesstaatsprinzip. Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip fassen die differenzierter formulierten übrigen Prinzipien freiheitlicher demokratischer Grundordnung zusammen, wobei das Rechtsstaatsprinzip auch als Instrument dient, eine totalitäre Ausweitung und generell eine unkontrollierte Ausübung der Staatsgewalt zu verhindern. Sie ist Teil des Versuchs, die alte Frage zu beantworten, wie Ordnung und Freiheit zugleich verwirklicht werden können. Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Staat darauf, für die soziale Sicherung seiner Bürger und für sozialen Ausgleich zu sorgen. Allein das Bundesstaatsprinzip stellt eine zusätzliche, die Traditionen deutscher Staatlichkeit in die Zukunft verlängerte Wertentscheidung dar (Patzelt, 2008, S. 111).

Internationale und globale Ebene

Zum Basiskonzept Ordnung gehören auch Fragen des Verhältnisses zwischen einzelnen Gesellschaften und ihren Herrschaftssystemen und mithin Fragen der internationalen Beziehungen sowie internationaler Ordnung.

Auf der internationalen Ebene stellen neben den Staaten insbesondere internationale Organisationen, Zusammenschlüsse, Bündnisse und nichtstaatliche Akteure die wesentlichen Faktoren zur Gewährleistung internationaler Ordnungsstrukturen dar. Diese Vielfalt von Organisationen im Kontext der internationalen Ordnung bedingt, dass Prinzipien, die für staatliche Ordnungen gelten und für diese einen normativen Maßstab darstellen können, im Hinblick auf die internationale Ordnungsstruktur nur bedingt übertragbar und anwendbar sind. Darüber hinaus beziehen internationale Organisationen ihre demokratische Legitimität vor allem aus der Legitimität der Staaten, die sie begründen (Möllers, 2008, S. 96).

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges war das prägende Muster der internationalen Ordnung die durch den Systemgegensatz von Ost und West vorgegebene Bipolarität der beiden Machtpole Sowjetunion und USA (Gaddis, 1997). Der Zusammenbruch der kommunistischen Ordnungen in der Sowjetunion und deren Satellitenstaaten 1989 bis 1991 führte zu einem Jahrzehnt des weltordnungspolitischen Interregnums, in welchem die Möglichkeit zu einer neuen Gestaltung der weltpolitischen Ordnung durch internationale Organisationen bestand (Cox, 1999). Die weltpolitische Ordnung seit Beginn des 21. Jahrhunderts weist hingegen eine unipolare Grundstruktur auf, die durch die politische, wirtschaftliche und militärische Vormachtstellung der einzig verbliebenen Weltmacht USA bestimmt wird: »Die derzeitige Ordnung des internationalen Systems wird angesichts der noch bestehenden Unipolarität in erster Linie von den USA geprägt, ohne dass diese allerdings in der Lage wären, sie selbst und einseitig zu bestimmen. Und deren Politik erfolgt (...) in einem Spannungsfeld eines ›realistischen‹ und robusten Unilateralismus, der aus pragmatischen Gründen gelegentlich von multilateralen Zugeständnissen gemildert wird, und einem ›idealistischen‹ Projekt des ›Demokratieexports‹, das wiederum als Mittel eigener Interessendurchsetzung begriffen wird« (Hippler, 2006, S. 40f).

Angesichts der Prägung des gegenwärtigen Zeitalters durch globalisierende Tendenzen nimmt die Abhängigkeit einzelner Nationalstaaten von bestimmten anderen Staaten ab und ihre Abhängigkeit von der politischen Ordnung der Weltgesellschaft zu. Die im Grundgesetz fundierte politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland trägt diesem Umstand durch

die Selbstverpflichtung Deutschlands zur Mitwirkung bei der Entwicklung der Europäischen Union als Staatszielbestimmung Rechnung. Die Beherrschbarkeit der wirtschaftlichen und politischen Globalisierung ist zu der zentralen Frage der globalen Ordnungspolitik geworden. Die Nationalstaaten, früher die einzige Instanz politischer Souveränität, haben durch die Globalisierung zum Teil die Fähigkeit verloren, die Weltprobleme mit den herkömmlichen Verfahren der Macht- und Interessenpolitik zu bewältigen (Messner, 2000). Der Versuch einer Antwort auf die vielfältigen Herausforderungen der Globalisierung, die nicht mehr im nationalstaatlichen Rahmen zu bewältigen sind, wird durch *Global Governance*, der Weltordnungspolitik unternommen (Serra, 2008). *Global Governance* stellt das Unterfangen dar, auf wirtschaftlicher und politischer Ebene zu internationalen Kooperationen zu gelangen, welche in internationalen Organisationen durch Akteure wie den Vereinten Nationen, der Welthandelsorganisation, den G8-Staaten (in Zukunft G20), dem Internationalen Währungsfond, der Weltbank sowie Nicht-Regierungsorganisationen erfolgt.

Modelle einer Weltordnungspolitik sind mit der doppelten Frage der Praktikabilität und der Legitimität konfrontiert:

Wie soll, erstens, bei heterogener Interessenstruktur in einem System sich überlappenden und durchdringenden, geteilter Souveränitäten eine freiwillige Selbstkoordination erfolgen? Und wie kann, zweitens, wenn diese Koordination nicht freiwillig erfolgt, ein Verfahren gewährleistet werden, das demokratischen Grundsätzen entspricht? In diesem Zusammenhang werden Vorschläge für eine demokratisierte politische Weltordnung diskutiert.

Die Grundidee dieser Vorschläge besteht darin, das Volk der Vereinten Nationen als Subjekt der Demokratie auf staatenübergreifender Ebene einzusetzen. Die Kommission für Weltordnungspolitik (1995, S. 286) schlägt in ihrem Bericht vor, sich diesem Projekt über den Ausbau bestehender Parlamentarierversammlungen anzunähern und in der Zwischenzeit auf eine Erneuerung der Generalversammlung als Voraussetzung für eine Demokratisierung der UN durch eine zweite Kammer zu drängen (Brock, 1998, S. 46ff). Ein weiterer Vorschlag sieht die Lösung der Probleme in einer Stärkung der zivilgesellschaftlichen Präsenz an den Orten der internationalen Staatenpolitik und der Schaffung einer transstaatlichen demokratischen Öffentlichkeit. Ausgehend von der bereits erfolgten Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen in die Weltkonferenzen der vergangenen Jahre, z. B. durch Beteiligung an Vorbereitungstreffen, durch die Erstellung nationaler Berichte, durch ihre Mitwirkung am Konferenz-

geschehen und durch die Planung von Folgeaktivitäten, könnte ein ständiges Forum der Zivilgesellschaft einberufen werden, das »der internationalen Bürgergesellschaft direkten Zugang zum UN-System verschaffen und damit stetige Einflussmöglichkeiten eröffnen würde« (Brock, 1998, S. 46; Kommission für Weltordnungspolitik, 1995, S. 287f).

Politische Ordnung und politische Theorien

Das Problem der politischen Ordnung, ihrer Stabilisierung und ihrer Legitimation findet sich in fast allen politischen Theorien. Indem diese z.B. nach der Rolle des Legitimitätsglaubens im politischen Leben fragen, gehen sie davon aus, dass Menschen eine politische Ordnung, deren Gesetze und Regeln sie unterliegen, in den Grundzügen für zustimmungswürdig halten müssen, wenn die Ordnung dauerhaft sein soll. Auf die Frage nach der Stabilisierung politischer Ordnungen geben sie unterschiedliche Antworten. So lautet z.B. die Antwort der Systemtheorie von Talcott Parsons: Wo Systeme sind, ist Ordnung. Die Elemente sind funktional aufeinander bezogen und dienen zusammen dem Überleben des Ganzen, sei dies ein Organismus oder eine Gesellschaft (Parsons, 1951; Ladwig, 2009, S. 219). Der Liberalismus beantwortet die Frage nach der Stabilität von freiheitlichen politischen Ordnungen mit der Notwendigkeit staatlicher Herrschaft. Kontraktualisten halten den »Vertrag« für ein gutes Modell, eine vernünftige und stabile politische Ordnung zu schaffen, und die Pluralismustheorie in der Formulierung Ernst Fraenkels vertraut auf den »nichtkontroversen Sektor« und einen Minimalkonsens, um die politische Ordnung aufrechtzuerhalten (Fraenkel, 1991). Die Beispiele ließen sich fortführen. Hinzu kommen Theorien politischer Ordnung, die als systematische Wissenschaft die vergleichende Analyse aller möglichen politischen Ordnungen, als empirische Wissenschaft die Analyse und Darstellungen der konkret historisch realisierten Herrschaftsformen umfasst. Neben den Gegenständen der traditionellen Staatsformenlehre gehören dazu auch Fragen des Verhältnisses zwischen einzelnen Gesellschaften und ihren Herrschaftssystemen und der Prägung der Gesellschaft durch Akte der politischen Herrschaft (Weber-Schäfer, 1985, S. 765).

Die zentrale theoretische Debatte zur politischen Ordnung auf europäischer Ebene dreht sich um die verfassungshistorisch, rechtsvergleichend und demokratietheoretisch inspirierte Weiterentwicklung der überlieferten Kategorienwelt, die Europäische Union als eine Gebilde sui generis zwischen Bundesstaat und Staatenbund zu beschreiben. Dabei funktionie-

ren Begriffe wie »Bund« und »Mehrebenensystem« als Anknüpfungspunkte für einen strukturellen Vergleich der politischen Ordnungen. Darüber hinaus bildet das häufig konstatierte »Demokratie- und Legitimitätsdefizit« ein zentrales Element der politischen und wissenschaftlichen Diskussion um die europäische Ordnung.

Auf globaler Ebene wird die Entwicklung politischer Ordnungsstrukturen theoretisch unter dem Stichwort »Konstitutionalisierung des Völkerrechts diskutiert« (Walter, 2001). In dieser Debatte soll die Entstehung politischer Legitimationsstrukturen vor allem auf der Ebene der Vereinten Nationen und die Entwicklung einer eigenen internationalen Gemeinwohlkonzeption die Diagnose von einer werdenden Verfassungsähnlichkeit im Völkerrecht rechtfertigen (Fassbender, 1998).

3. Fachkonzepte Ordnung

3.1 Demokratie

Essenz des Fachkonzepts

Demokratie ist der Oberbegriff für eine Vielzahl politischer Ordnungsvorstellungen. Alle beanspruchen für sich »*government of the people, by the people, for the people*« (Abraham Lincoln) zu sein, d. h., die Herrschaft geht aus dem Volk hervor (*of*) und wird durch das Volk (*by*) und in seinem Interesse (*for*) ausgeübt. Demokratie ist eng verwandt mit dem Prinzip der Volkssouveränität, nach dem alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht und sich vor dem Volk legitimieren muss. Ausgeübt werden kann demokratische Herrschaft zum einen unmittelbar durch das Volk in Volksversammlungen oder durch Abstimmungen in Volksentscheiden, zum anderen durch gewählte Personen, d. h. Repräsentanten. Demokratische Herrschaftsausübung dient dem Wohle und Nutzen des Volkes und nicht den jeweils Herrschenden.

Der demokratische Verfassungsstaat ist eine Kombination aus drei Demokratieformen: In der Verfassungsdemokratie steht niemand oberhalb der Verfassung und damit des Rechts, auch das Volk nicht. In der Konkurrenzdemokratie entscheiden nicht alle über alles, sondern relativ kleine Gruppen Gewählter sind mit den politischen Entscheidungen betraut. Die Existenz politischer Eliten sowie politische Führung gilt nicht als Verstoß

gegen die Idee der Demokratie. In der repräsentativen Demokratie werden Abgeordnete gewählt, die im Namen des Volkes, aber ohne dessen bindenden Auftrag das Gemeinwohl gestalten. Die Repräsentanten müssen sich gegenüber den Repräsentierten politisch verantworten.

Der demokratische Verfassungsstaat ist durch folgende Merkmale geprägt: Rechtliche Gleichheit aller Bürger/-innen, allgemeines Wahlrecht, umfassende Partizipationsrechte und -chancen der Bürger/-innen, diskursive Öffentlichkeit, Geltung des Mehrheitsprinzips, Herrschaftsanvertrauen auf Zeit, gewaltenteilige Organisation der Staatsgewalt, Mehrparteiensystem, Parteienwettbewerb, Pluralismus der Interessenverbände, offener politischer Willensbildungsprozess und freie Entfaltungsmöglichkeiten der Opposition (Schmidt, 2006, S. 21f, S. 26).

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Die Demokratie weist einen engen Bezug zum Basiskonzept Ordnung auf. Sie charakterisiert am umfassendsten den freiheitlichen Verfassungsstaat. Demokratiethoretisch lassen sich zwei unterschiedliche Richtungen normativer Demokratiethorie unterscheiden. Für die eine Theorierichtung steht vor allem Rousseau. Auf ihn lassen sich die Souveränitätsdemokratie, die Identitätsdemokratie und die unmittelbare Demokratie zurückführen. Die Souveränitätsdemokratie geht von der Annahme aus, dass das Volk als Souverän an kein vorgängiges Recht gebunden ist. Die Volksversammlung gilt als das höchste, allein mit originären Herrschaftsrechten ausgestattete und prinzipiell universal zuständige Entscheidungsorgan. Die Identitätsdemokratie enthält die Vorstellung, dass die Demokratie Fremdherrschaft, verstanden als Herrschaft der einen über die anderen, ausschließt. Unmittelbare Demokratie bedeutet, dass die Angehörigen eines sozialen Verbandes sich ihre Gesetze selbst geben. Es werden keine repräsentativen Organe konstituiert.

Die andere Theorieströmung geht zurück auf Locke und ist von späteren Demokratiethoretikern (Montesquieu, Burke, Federalists, Sieyès, Mill, Tocqueville, Schumpeter, Fraenkel) zur Konkurrenz-, zur repräsentativen und zur pluralistischen Demokratie weiterentwickelt worden. In der politikwissenschaftlichen Demokratieforschung der Gegenwart lassen sich empirische, formale und normative Demokratiethorien unterscheiden. Empirische Theorien beschreiben politische Systeme, die sich demokratisch nennen. Sie klassifizieren die unterschiedlichen Typen wie die parlamentarische und die präsidentielle Demokratie, die Konkurrenz-

und die Konkordanzdemokratie sowie die Mehrheits- und die Konsensdemokratie, messen ihre Leistungsfähigkeit und benennen ihre Funktionsvoraussetzungen (Schmidt, 2006, S. 307). Formale Theorien konstruieren Modelle der Demokratie, mit deren Hilfe sie Funktionsabläufe existierender Demokratie erklären wollen. Dazu gehören *Rational-Choice*-Modelle sowie die Systemtheorie. Normative Demokratietheorien begründen, was Demokratie idealer Weise ausmacht und wie sie diesen Idealen entsprechend ausgestaltet werden kann. Dazu zählen die elitäre, die partizipative, die deliberative, die assoziative, die starke und die postmoderne Demokratietheorie (Buchstein, 2004, S. 48ff).

Fehlkonzepte

Ein häufiges Fehlkonzept ist die Vorstellung, Demokratie ermögliche dem Einzelnen Selbstbestimmung. Demokratie bedeutet jedoch nicht Selbstbestimmung des Einzelnen, sondern Selbstbestimmung des Volkes, was nicht mit Herrschaftsfreiheit gleichzusetzen ist. Herrschaft in der Demokratie ist jedoch keine angemessene Herrschaft, sondern eine von der Mehrheit des Volkes anvertraute, verantwortliche, zeitlich und sachlich begrenzte, die der Kritik und Kontrolle unterliegt und die ergänzt wird durch Anteilnahme des Volkes an der politischen Willensbildung (Hesse, 1999, S. 61f). Ein weiteres Fehlkonzept ist die Erwartung, dass demokratisch gefällte Entscheidungen deshalb gerecht sein müssen, weil sie demokratisch zustande gekommen sind. Demokratien haben jedoch die Neigung, die Bedürfnisse des Augenblicks zu Lasten der Zukunft zu befriedigen. Schließlich wird der Demokratie nicht selten etwas zugeschrieben, was dem Rechtsstaat zu verdanken ist: z. B. das System der Grundrechte, die Rechtssicherheit und der umfassende Rechtsschutz (Schmidt, 2006, S. 529, 536).

Vernetzung des Fachkonzepts

Dem Fachkonzept Demokratie geht das Verständnis der Fachkonzepte Rechtsstaat und Sozialstaat voraus. Beide prägen die moderne westliche Demokratie. Das gleiche gilt für das Fachkonzept Gewaltenteilung, Repräsentation und Grundrechte. Demokratien beinhalten bestimmte Formen von politischen Entscheidungen. Im Rahmen dieses Basiskonzepts besteht ein enger Zusammenhang zu den Fachkonzepten Parteien, Interessengruppen, Massenmedien, Wahlen, Parlament, Regierung, Op-

position, Legitimation und Öffentlichkeit. Bezogen auf das Basiskonzept Gemeinwohl sind die Fachkonzepte Gerechtigkeit, Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit und Nachhaltigkeit grundlegend.

Beispielthemen

Bereits in der Primarstufe kann ein erstes Verständnis der repräsentativen und der unmittelbaren Demokratie angebahnt werden. Die Klassensprecherwahl gibt Gelegenheit, über demokratische Wahlverfahren sowie über die Anforderungen dieses repräsentativen Amtes zu sprechen. Ist ein Klassenrat eingerichtet, liegt eine Institution der unmittelbaren Demokratie vor. Die demokratischen Elemente des Klassenrates können ebenfalls im Gespräch herausgearbeitet werden. In der Sekundarstufe I lassen sich die Elemente des demokratischen Verfassungsstaates vermitteln. In der Sekundarstufe II kann über die Weiterentwicklung der bestehenden demokratischen Verfassungsordnung nachgedacht werden. Dabei können moderne Theorien wie die deliberative Demokratietheorie oder die Theorie der starken Demokratie in den Blick genommen werden.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Demokratie zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Repräsentation, Gewaltenteilung, Rechtsstaat
Entscheidung	Parteien, Interessengruppen, Massenmedien, Parlament, Regierung, Opposition, Wahlen, Legitimation, Öffentlichkeit
Gemeinwohl	Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Demokratie

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Mehrheitsprinzip, Abstimmung, Diskussion
Sekundarstufe I	Volksbegehren, Volksentscheid, Mehrparteiensystem
Sekundarstufe II	Volksouveränität, Pluralismustheorie, Identitätstheorie, Verfassungsstaat

3.2 Europäische Integration

Essenz des Fachkonzepts

Die Europäische Integration stellt den Einigungsprozess europäischer Staaten dar. Derzeit umfasst die Europäische Union (EU) 27 Mitgliedstaaten. Die europäische Integration zielt auf eine supranationale wirtschaftliche, soziale und politische Ordnungsstruktur der europäischen Staaten. Die Europäische Union gründet auf ihren Verträgen. Darin sind u. a. die Zuständigkeiten der EU für verschiedene Politikfelder und die Ausgestaltung der Integration festgelegt, die bildlich durch das Drei-Säulen-Modell dargestellt werden kann: die erste Säule bilden die Europäische Gemeinschaft, die zweite Säule die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die dritte Säule die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. Während für die Europäische Gemeinschaft eine integrierte, supranationale Gemeinschaftspolitik gilt, arbeiten die Mitgliedstaaten der EU bei der GASP sowie der Innen- und Justizpolitik intergouvernemental zusammen (Algieri, 2008). In diesen beiden letztgenannten Bereichen findet eine zunehmend abgestimmte Politik der integrierten Mitgliedstaaten statt. Da das institutionelle Gefüge der EU mit seinen verschiedenen Partizipations- und Entscheidungsebenen mit keinem bisher vorhandenen nationalstaatlichen oder internationalen System verglichen werden kann, wird die EU als politische Ordnung *sui generis* verstanden (Gusy & Schewe, 2008).

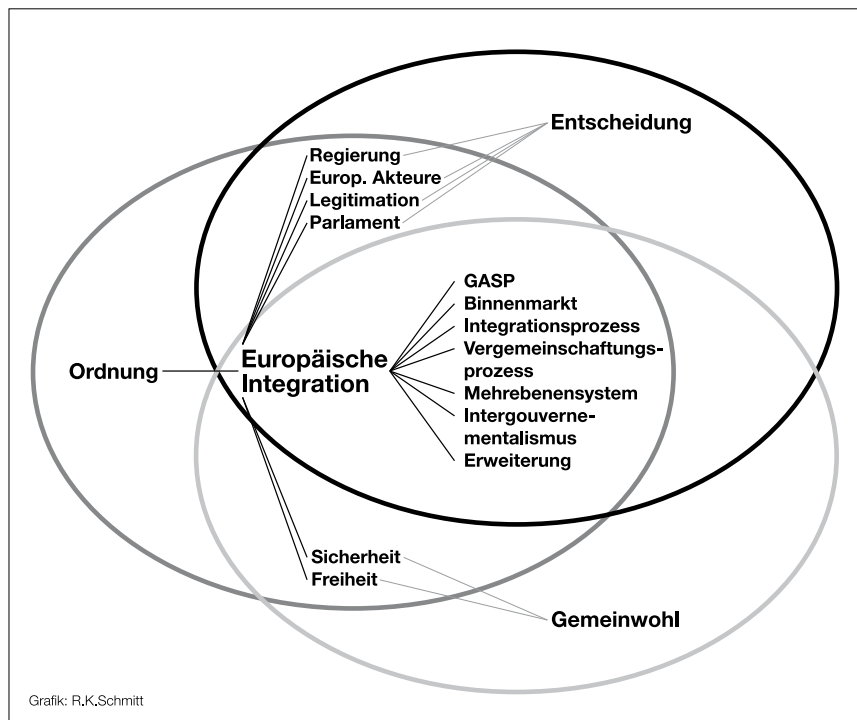
Politikwissenschaftliche Vertiefung

Da es sich bei der Integration der Mitgliedstaaten der EU um eine politische Ordnung *sui generis* handelt, ist der Bezug zum Basiskonzept Ordnung offensichtlich. Eine in Politik und Wissenschaft offene und kontrovers diskutierte Frage ist die nach dem gewollten Endzustand, der Finalität des europäischen Integrationsprozesses und damit der europäischen Ordnung. Diese Frage ist umso strittiger, da in der Integrationswissenschaft unterschiedliche Ansätze zur Erklärung und Ziel des Integrationsprozesses vorhanden sind (Thalmaier, 2005). Als klassisch gelten föderalistische, intergouvernementale und neo-funktionalistische Ansätze.

Gemäß des föderalistischen Ansatzes sollte ursprünglich ein einmaliger Verfassungssprung zu einer Zurückstufung der dominierenden Rolle der Nationalstaaten und zur Gründung eines »europäischen Bundes-

staates« führen. Ziel des föderalistischen Ansatzes ist kein »europäischer Superstaat«, sondern die Bändigung zentralistischer Tendenzen durch die Festlegung gemeinsamer Grundrechte und -werte, eine vertikale und horizontale Gewaltenteilung demokratischer Institutionen sowie eine klare Kompetenzordnung, die nach dem Prinzip der Subsidiarität allen beteiligten politischen Ebenen eigene Aufgabenbereiche zuweist (Große, Hüttmann & Fischer, 2005; Giering & Metz, 2007).

Schaubild 2: Vernetzung des Fachkonzepts europäische Integration



Dagegen geht der staatszentrierte Intergouvernementalismus als gänzlich andere Ordnungsvorstellung von einer unabdingbaren »Balance of Power« zwischen den Mitgliedstaaten aus. Dabei wird das Primat der Nationen, deren Kooperation nicht über den Status eines »Staatenbundes« oder einer »Konföderation« hinausgeht, in den Mittelpunkt gestellt. Somit ist bei dieser europäischen Ordnungsidee der Nationalstaat und seine Souveränität

alles andere als überwunden. Allerdings bleibt bei dieser Konzeption offen, unter welchen Umständen es zur Ausweitung gemeinsamer Regelungen auf neue Politikbereiche kommen kann und wann der Schritt von zwischenstaatlicher Kooperation zu nicht revidierbarer supranationaler Integration tatsächlich vollzogen ist (Bieling, 2005; Giering & Metz, 2007).

Als weitere europäische Ordnungskonzeption geht schließlich der Neofunktionalismus davon aus, dass die einmal begonnene Zusammenarbeit in wenig kontroversen Politikfeldern durch so genannte Spill-over-Effekte auf andere Sachgebiete erweitert und somit die supranationale Integration stetig ausgebaut wird. Als funktionalistische Formel gilt deshalb, dass die institutionelle Gestalt der wirtschaftlichen oder politischen Aufgabe folgt (*»form follows function«*). Allerdings bleibt auch bei dieser europäischen Ordnungskonzeption offen, welche Art politischer Union daraus letztlich entsteht (Wolf, 2005; Giering & Metz 2007).

Fehlkonzepte

Als unterrichtliche Vorgaben finden in den Kerncurricula zum Gegenstand der europäischen Integration zwar vielfach die daran beteiligten Organe Erwähnung. Die ursprüngliche Motivation für den europäischen Vergemeinschaftungsprozess sowie die politisch kontrovers diskutierte Frage nach dem gewollten Endzustand dieser politischen Ordnung bleiben in den Curricula jedoch oftmals außen vor. Gleiches gilt für die Vermittlung des europäischen Mehrebenensystems. Ohne dessen Verständnis bleibt die unterrichtliche Auseinandersetzung mit den europäischen Organen jedoch allein auf der institutionenkundlichen Ebene.

Vernetzung des Fachkonzepts

Für die Vermittlung der europäischen Integration ist die Auseinandersetzung mit dem europäischen Mehrebenensystem und damit auch mit dem Fachkonzept europäische Akteure unabdingbar. In diesem System versuchen kommunale, regionale, nationale und europäische Akteure ihre Interessen einzubringen und durchzusetzen, wodurch dieses Fachkonzept auch mit dem Basiskonzept Entscheidung verbunden ist. Weiterhin ist das Fachkonzept europäische Integration mit dem Fachkonzept Gewaltenteilung vernetzt. Die Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklung dieser politischen Ordnung werden in den verschiedenen europapolitischen

Konzeptionen deutlich, die wiederum mit den Fachkonzepten Demokratie, Grundrechte, Rechtsstaat, Parlament, Regierung und Legitimation, Freiheit und Sicherheit verknüpft sind.

Beispielthemen

Insbesondere auf der Sekundarstufe I kann die historisch-politische Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses thematisiert werden, wobei ein Schwerpunkt auf der politischen Motivation für den Einigungsprozess liegen kann. Weiterhin ist hier die Thematisierung der verschiedenen Erweiterungsstufen sowie der Herausbildung integrierter Bereiche des Binnenmarktes möglich. Schließlich sollten auch bereits in der Sekundarstufe I die zwischenstaatliche Zusammenarbeit, beispielsweise anhand der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, sowie das europäische Mehrebenensystem in Ansätzen thematisiert werden.

In der Sekundarstufe II bietet sich insbesondere die Thematisierung der Finalität der europäischen Integration an. Nicht zuletzt sollten sich die Lernenden hier auch mit der demokratischen Legitimität dieser politischen Ordnung *sui generis* auseinandersetzen.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Europäische Integration zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Gewaltenteilung, Demokratie, Grundrechte, Rechtsstaat
Entscheidung	Europäische Akteure, Parlament, Regierung, Legitimation
Gemeinwohl	Freiheit, Sicherheit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Europäische Integration

Schulstufen	Begriffe
Sekundarstufe I	Binnenmarkt, Vergemeinschaftungsprozess, Erweiterung, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
Sekundarstufe II	Integrationsprozess, europäisches Mehrebenensystem, Intergouvernementalismus

3.3 Gewaltenteilung

Essenz des Fachkonzepts

Gewaltenteilung ist ein System der Hemmung und Balancierung der Staatsgewalt. Ihr Zweck ist die Mäßigung staatlicher Herrschaft. Diese Mäßigung wiederum soll die Freiheit der Bürger-/innen schützen. Gewaltenteilung wird durch zwei eng zusammengehörende Mechanismen bewirkt, nämlich Gewaltentrennung und Gewaltenverschränkung.

Gewaltentrennung meint die Aufteilung der Staatsgewalt, d.h. der vom Staat ausgeübten Funktionen auf verschiedene Staatsorgane. Es soll kein Staatsorgan geben, das für alle Funktionen zuständig ist. Denn dies wäre gleichbedeutend mit einer die Freiheit bedrohenden Machtkonzentration. Mit Gewaltenverschränkung ist zweierlei gemeint: Zum einen der Mechanismus, dass an der Erfüllung bestimmter Staatsfunktionen mehrere Staatsorgane beteiligt sind. Man kann dies geteilte politische Macht nennen. Typisch hierfür ist die Gesetzgebung, an der Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und Bundespräsident beteiligt sind. Geteilte politische Macht zwingt die Beteiligten zur Zusammenarbeit und fördert damit Kompromisse. Gewaltenverschränkung bezeichnet zum anderen den Mechanismus, dass die verschiedenen Staatsorgane nach eigenem Ermessen aufeinander einwirken und das jeweils andere Organ zu bestimmten Reaktionen veranlassen oder zwingen können. Man kann dies kontrollierte politische Macht nennen. Ein Beispiel hierfür ist die von der parlamentarischen Opposition veranlasste abstrakte Normenkontrollklage beim Verfassungsgericht gegen ein von der Parlamentsmehrheit verabschiedetes Gesetz. Kontrollierte politische Macht verhindert selbstherrliches Verhalten (Loewenstein, 1969, S. 39ff).

Man kann eine horizontale von einer vertikalen Gewaltenteilung unterscheiden. Die horizontale Gewaltenteilung bezieht sich auf das Verhältnis von Staatsorganen, die auf derselben staatlichen Ebene angesiedelt sind. In Deutschland sind es die Ebenen des Bundes und der Länder. Die vertikale Gewaltenteilung bezieht sich dagegen auf die Aufteilung der Befugnisse zwischen den verschiedenen Ebenen. So haben die Europäische Union, der Bund und die Länder je eigene Kompetenzen. Dadurch wird die Konzentration staatlicher Macht auf einer Ebene verhindert.

Die Gewaltenteilung beschränkt sich nicht auf die Ebene staatlicher Institutionen. Denn gewaltenteilende Elemente gibt es auch in der Gesellschaft. So bezeichnet man die Presse aufgrund der von ihr ausgehenden Kontrollwirkung als »vierte Gewalt«. Parteien und Interessengruppen bil-

den eine Art »pluralistische Gewaltenteilung« in der Gesellschaft. Sie formen außerdem den politischen Willen vor, der von den Staatsorganen dann in staatliche Entscheidungen transformiert wird. Diese Arbeitsteilung kann man dezisive Gewaltenteilung nennen (Steffani, 1997, S. 48ff).

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Die Gewaltenteilung weist enge Bezüge zum Basiskonzept Ordnung auf. Wie kein anderes Fachkonzept drückt die Gewaltenteilung nämlich einen auf Freiheitsbewahrung gerichteten Ordnungswillen aus. Die Gewaltenteilung ist ein Grundzug aller freiheitlichen Verfassungsordnungen.

Die bekannteste und einflussreichste Gewaltenteilungslehre stammt von Montesquieu. Montesquieu unterschied die drei Funktionen Legislative, Exekutive und Judikative. Die Exekutive ordnete er dem Monarchen zu. Die Legislative vertraute er einer gewählten Körperschaft des Volkes sowie einer Adelskörperschaft an. Dem Monarchen gab er ein Vetorecht bei der Gesetzgebung. Damit waren alle gesellschaftlichen Kräfte, nämlich Volk, Adel und Königshaus, an der Gesetzgebung, d. h. der maßgeblichen Herrschaftsausübung, beteiligt. Die Judikative sollte eine nach Ständen geordnete Richterschaft übernehmen. Die Richterschaft spielte in der Gewaltenteilung jedoch keine eigenständige Rolle.

Im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland gibt es einen anderen Dualismus: Hier stehen sich die Regierungsmehrheit, bestehend aus der Parlamentsmehrheit sowie der Regierung, und die parlamentarische Opposition gegenüber. Ein eigenständiges Gewicht besitzt daneben das Verfassungsgericht.

Fehlkonzepte

Das Fachkonzept ist mit einigen Fehlkonzepten belastet. Ein Grund hierfür liegt im Wortbestandteil »Gewalt«, der irreführend ist. Denn es wird nicht hinreichend deutlich, dass »Gewalt« eine Staatsfunktion und nicht ein Staatsorgan meint. Hinzu kommt, dass »Gewalt« im Deutschen Assoziationen zu »Gewalttätigkeit« auslöst.

Die fast schon kanonische Geltung beanspruchende Dreiteilung in Legislative, Exekutive und Judikative ist keineswegs überzeugend (Kägi, 1969, S. 294ff). Insbesondere verdeckt die exekutive Gewalt, dass die dieser Gewalt üblicherweise zugeordnete Regierung nicht einfach nur »exe-

kutiert«, sondern »regiert«, d. h. aktiv und prospektiv gestaltet. Man müsste folglich von einer weiteren Gewalt, nämlich der Gubernative, sprechen. Die Behauptung jedenfalls, dass es die maßgebliche Aufgabe der Regierung sei, die Gesetze zu »exekutieren«, ist ein Fehlkonzept.

Als typisches Fehlkonzept ist auch die Behauptung zu werten, dass für die Legislative das Parlament, in Deutschland also der Bundestag, zuständig ist. Dies ist nicht direkt falsch, da das Parlament tatsächlich das maßgebliche Gesetzgebungsorgan ist. Dennoch drückt die Behauptung die Wirklichkeit nur unvollkommen aus. In Deutschland etwa sind neben dem Bundestag noch der Bundesrat, die Bundesregierung, der Bundespräsident und gegebenenfalls noch das Bundesverfassungsgericht an der Legislative beteiligt.

Viele Schulbücher tradieren das Fehlkonzept, dass »das« Parlament die Gesetze »macht«. Ebenso finden sich in vielen Schulbüchern schematische Darstellungen, die auf einer unkritischen Rezeption der Dreiteilung der Gewalten beruhen.

Vernetzung des Fachkonzepts

Die Gewaltenteilung ist ein anspruchsvolles Konzept, das sich nicht durch eine oberflächliche Lektüre einiger Grundgesetzartikel und ebenso nicht durch eine unkritische Übernahme der Ausführungen Montesquieus erschließt. Die Konzepte Regierung, Parlament und Opposition repräsentieren Akteure des politischen Prozesses. Sie sind anschaulicher als die Gewaltenteilung und sollten deshalb in der Konzeptentwicklung vorangehen. Der Dualismus von Regierungsmehrheit und Opposition ist in diesen Konzepten implizit enthalten.

Beispielthemen

Die Primarstufe kann bereits ein Verständnis der Gewaltenteilung anbahnen. So sind die unterschiedlichen Zuständigkeiten des Bürgermeisters und des Gemeinderates in der Gemeinde Ausdruck des Gewaltenteilungsprinzips. Ein geeignetes Thema könnte sein: »Könnte die Gemeinde nicht ohne gewählten Rat auskommen?«

In der Sekundarstufe I kann das Konzept Gewaltenteilung ausgedehnt werden auf die institutionelle Ordnung des Bundes oder eines Landes. Mit Hilfe geeigneter Themen lassen sich die verschiedenen Aspekte des Gewaltenteilungsprinzips erschließen: »Welche Organe sind an der Gesetzgebung

beteiligt? Welche Möglichkeiten der Beteiligung haben sie jeweils? Warum sind sie jeweils beteiligt?« »Warum kann der Bundestag die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung verlangen?« »Welchen Sinn haben Immunität und Indemnität der Abgeordneten?«

In der Sekundarstufe II können politische Ordnungsmodelle wie die Demokratie und die Autokratie thematisiert werden. Zur begrifflichen Erfassung der Ordnungsmodelle bietet sich ein Rückgriff auf das Gewaltenteilungskonzept an. An die Demokratie könnte die kritische Frage gerichtet werden, ob die Gewaltenteilung die Demokratie nicht eher schwächt als stärkt.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Gewaltenteilung zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Rechtsstaat, Demokratie
Entscheidung	Parteien, Interessengruppen, Massenmedien, Parlament, Regierung, Opposition, Legitimation, Öffentlichkeit
Gemeinwohl	Gerechtigkeit, Freiheit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Gewaltenteilung

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Zuständigkeit
Sekundarstufe I	Vertrauensfrage, Konstruktives Misstrauensvotum, Pluralismus, Bundesstaat, Verfassungsgericht
Sekundarstufe II	Machtteilung, Machtkontrolle

3.4 Grundrechte

Essenz des Fachkonzepts

Grundrechte sind die in eine Verfassung übernommenen Menschenrechte. Sie sind Elementarrechte, die dem Einzelnen durch die Verfassung verbrieft und garantiert sind. Sie verleihen dem Individuum einen Rechtsstatus, der ihm nicht einfach von Behörden und durch Richterspruch entzogen wer-

den kann. Grundrechte lassen sich in Freiheitsrechte und Gleichheitsrechte unterscheiden. Die Freiheitsrechte untergliedern sich in Rechte zum Schutze der Freiheit der Person (persönliche Freiheitsrechte), in gesellschaftlich-politische Mitwirkungsrechte (politische Freiheitsrechte) und in Rechte zur freien wirtschaftlichen Betätigung (wirtschaftliche Freiheitsrechte). Die Gleichheitsrechte normieren entweder rechtliche Gleichheit oder beauftragen den Staat, bestehende Ungleichheiten zu beseitigen.

Neben den Grundrechten gibt es auch Grundpflichten. Der Gesetzesgehorsam ist die vorrangige Pflicht eines jeden Gesellschaftsmitgliedes. Die übrigen Grundpflichten nehmen die Leistungskraft des Einzelnen für die Belange des Gemeinwesens in Anspruch. Hierzu gehören die Wehrpflicht bzw. die Ersatzdienstpflicht, die aus der Sozialpflichtigkeit des Eigentums resultierende Eigentumsabtretungspflicht und die Steuerzahlungspflicht (Hofmann, 1992, S. 332f).

Die Freiheitsrechte gelten nicht unbegrenzt. Das ergibt sich schon aus der Überlegung, dass der Freiheitsraum des Einzelnen dort endet, wo der Freiheitsraum eines anderen beginnt. Ebenso würde die Verabsolutierung eines Grundrechts zur Wirkungslosigkeit anderer mit ihm in sachlicher Spannung stehender Grundrechte führen. Schließlich gibt es wichtige Belange der Allgemeinheit (Gemeinwohl), die durch einen unbeschränkten Freiheitsgebrauch übermäßig beeinträchtigt werden könnten. Die Freiheitsrechte sind deshalb fast immer mit bestimmten Schranken versehen. Die wichtigste Schranke ist der Gesetzesvorbehalt. Ein Gesetzesvorbehalt ermächtigt den Gesetzgeber ausdrücklich, die Grenzen eines Freiheitsrechts in Form eines Gesetzes zu bestimmen. Das entsprechende Grundrecht gilt dann nach Maßgabe dieses Gesetzes (Hesse, 1995, S. 154ff).

Die Grundrechte werden durch mehrere Vorkehrungen geschützt: So dürfen die Grundrechte nicht beseitigt oder abgeschafft werden. Sie dürfen auch nicht ausgehöhlt werden. Weiterhin kann man die rechtsprechende Gewalt anrufen, wenn man sich in seinen Rechten von der öffentlichen Gewalt verletzt fühlt. Schließlich gibt es die Verfassungsbeschwerde. Sie kann von jedermann beim Bundesverfassungsgericht mit der Behauptung erhoben werden, durch die öffentliche Gewalt in einem Grundrecht verletzt worden zu sein.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Die Grundrechte weisen einen engen Bezug zum Basiskonzept Ordnung auf. Denn sie sind entscheidende Ordnungselemente des freiheitlichen Ver-

fassungsstaates. Die eigentliche Geburtsstunde der Menschenrechte schlägt im 18. Jahrhundert. Zu dieser Zeit entstand das moderne individualistische Naturrecht. Dieses Naturrecht denkt vom Individuum her. Es stellt sich das Individuum als mit natürlichen Rechten begabt vor. Weiterhin nimmt es eine natürliche Gleichheit der Individuen an (Kühnhardt, 1991, S. 43 ff). Man kann die Grundrechte den großen politisch-geistigen Strömungen zuordnen. So entstammen die Freiheitsrechte großenteils dem Liberalismus. Einige Bestimmungen, so die Unantastbarkeit der Menschenwürde, die Glaubensfreiheit, das Elternrecht und die Verankerung des Religionsunterrichts, tragen christlich-naturrechtliche Züge. Sozialistische Akzente lassen sich im Recht auf Gewerkschaftsbildung, in der Sozialbindung des Eigentums sowie in der Zulässigkeit einer Sozialisierung von Grund und Boden, Naturschätzen und Produktionsmitteln erkennen.

Die Grundrechte stehen in Spannung zueinander wie auch zu anderen Verfassungswerten. Diese Spannungen verlangen einen Ausgleich, der durch die Gesetze oder die Rechtsprechung vorgenommen wird.

Fehlkonzepte

Schwerpunktmäßig thematisiert werden die Grundrechte in den Kerncurricula der Sekundarstufe I. Die Schulbücher widmen dem Gegenstand breite Aufmerksamkeit. Allerdings fehlen nicht selten Hinweise auf die Grundrechtsschranken. Daher ist die Vorstellung weit verbreitet, die Geltung von Grundrechten sei unbeschränkt. Hier wird übersehen, dass die meisten Grundrechte nur nach Maßgabe von Gesetzen (Gesetzesvorbehalt) gelten.

Weiterhin kann der Grundrechtsgebrauch zu Konflikten führen, wenn Grundrechte in Spannung zueinander stehen. Sie müssen dann zum Ausgleich gebracht werden, was mit einer Relativierung verbunden ist. Schließlich finden Grundrechte ihre Grenzen in anderen Rechtswerten mit Verfassungsrang. Beides stößt bei vielen Menschen auf Unverständnis. Weitgehend ignoriert wird die Dimension der Grundpflichten, obwohl diese in einem gewissen Sinne die Kehrseite der Freiheitsrechte darstellen.

Vernetzung des Fachkonzepts

Das Verstehen des Konzepts setzt kein Wissen über andere Fachkonzepte voraus. Die Konzeptentwicklung ist aber unbedingt angewiesen auf die Erfassung des allgemeinen Freiheitsrechts und des Gleichheitsgrundsatzes.

In der Konzeptentwicklung ist die Differenzierung der verschiedenen Arten der Freiheitsrechte vorzunehmen: Persönliche Freiheitsrechte (Privatsphäre, Glaubensfreiheit, Freizügigkeit), politische Freiheitsrechte (Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit) und wirtschaftliche Freiheitsrechte (Berufswahlfreiheit, Eigentumsrecht). Die Konzeptentwicklung darf die Dimension der Grundpflichten wie den Rechtsgehorsam, die Wehr- bzw. Ersatzdienstpflicht, die Pflicht, eine Enteignung zu dulden, sowie die Steuerzahlungspflicht nicht außer Acht lassen.

Beispielthemen

In der Primarstufe können sich die Lernenden mit den Kinderrechten auseinandersetzen, die in der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen aufgeführt sind. Eine weitere Möglichkeit ist, die wichtigsten Grundrechte auf die Situation von Kindern zu übertragen.

In der Sekundarstufe I bietet sich die Erörterung von Rechtskonflikten an, in denen Grundrechte tangiert sind. Dabei geht es entweder um Konflikte zwischen den Rechtspositionen des Einzelnen und staatlichen Zugriffen (Beispielthema: »Welche Informationen über den Einzelnen darf eine Volkszählung erheben?«) bzw. staatlichen Schutzaufträgen (Beispielthema: »Ist der Schwangerschaftsabbruch nicht eigentlich eine private Angelegenheit?«) oder um konfligierende Rechtsansprüche Einzelner (Beispielthema: »Ist der Aufruf zum Boykott eines anderen nicht Ausdruck der Meinungsfreiheit?«).

In der Sekundarstufe II kann der Stellenwert der Grundrechte für den demokratischen Verfassungsstaat erörtert werden. Dabei können auch die geschichtliche Herkunft und der philosophische Hintergrund der Grundrechte thematisiert werden. Schließlich kann der Blick von den Grundrechten zu den Menschenrechten erweitert werden.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Grundrechte zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Rechtsstaat
Entscheidung	Legitimation
Gemeinwohl	Menschenwürde, Gerechtigkeit, Freiheit, Gleichheit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Grundrechte

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Meinungsfreiheit
Sekundarstufe I	Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit, Berufsfreiheit, Eigentumsrecht, Rechtsgehorsam, Wehr- und Ersatzdienstpflicht
Sekundarstufe II	Glaubensfreiheit, Gewissensfreiheit, Menschenrechte, Naturrecht

3.5 Internationale Beziehungen

Essenz des Fachkonzepts

Internationale Beziehungen stellen das Beziehungsgeflecht verschiedener internationaler Akteure im Aktionsfeld des internationalen Systems dar. Internationale Ordnungsstrukturen suchen den internationalen Beziehungen einen ordnungspolitischen Rahmen zu geben und auf diese Weise auch rechtlich einzuhegen. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde mit dem Völkerbund erstmals der Ansatz der kollektiven Sicherheit für die internationale Beziehungen eingeführt, welcher seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges durch die Vereinten Nationen als kollektives Sicherheitssystem zur Wahrung der internationalen Ordnung fortgeführt wurde. Neben den Staaten als Hauptakteuren sind politisch-militärische Bündnisssysteme wie die NATO, wirtschaftspolitische Organisationen und Zusammenschlüsse wie die WTO und die G8-Staaten (G20-Staaten) sowie Nichtregierungsorganisationen weitere wichtige Akteure im Geflecht der internationalen Beziehungen.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Das Fachkonzept ist aufgrund seiner ordnungspolitischen Bestimmung Teil des Basiskonzeptes Ordnung. Mit der Entwicklung des Völkerrechts einher geht die normative Einschränkung der Souveränität der Staaten, was Auswirkungen sowohl für das innerstaatliche wie für das zwischenstaatliche

che politische Ordnungsgefüge zeitigt. Zwar sind die Einzelstaaten nach wie vor die zentralen Akteure der zwischenstaatlichen bzw. internationalen Beziehungen. Doch wird die staatliche Souveränität etwa hinsichtlich der Möglichkeit der Ausübung militärischer Gewalt durch die Ächtung der Gewalt als eines Mittels der zwischenstaatlichen Beziehungen erheblich eingeschränkt. So darf Gewalt nach der Charta der Vereinten Nationen nur noch zur Selbstverteidigung und im Rahmen solcher Aktionen ausgeübt werden, die der UN-Sicherheitsrat gebilligt hat (Dozler, 2001).

Die Akteure der internationalen Beziehungen – neben den Staaten auch politisch-militärische Bündnisse, wirtschaftspolitische Institutionen sowie Nichtregierungsorganisationen – sowie Faktoren wie Macht, Ideologie, Recht und Konflikte, welche die internationale Politik maßgeblich bestimmen, werden von den verschiedenen Theorieansätzen der internationalen Politik entsprechend der jeweiligen Perspektive sehr unterschiedlich analysiert. Neben den beiden traditionellen Theorien des Realismus und des Idealismus mit ihrer Ausrichtung auf Strukturen der internationalen Ordnung wie Machtverteilung, Abhängigkeit und Interdependenz (Kegley, 2002) fokussieren nunmehr die Ansätze der neuen liberalen Theorie etwa gesellschaftliche Präferenzbildungsprozesse (Moravcsik, 1997) sowie den Einfluss von nichtstaatlichen Akteuren auf die internationalen Beziehungen (Milner, 2009), konstruktivistische Ansätze die soziale Konstruktion von Beziehungs-, Verhaltens- und Deutungsmustern im Kontext der internationalen Ordnung (Wendt, 2007) sowie Ansätze der politischen Psychologie die Informationsverarbeitung, Wissenssysteme und psychologische Aspekte in Beziehungen zwischen Gruppen (Volkan, Julius & Montville, 1990). Weiterhin werden im Kontext des Nord-Süd-Verhältnisses insbesondere die Möglichkeiten der Verknüpfung von Unterstützungsmaßnahmen für Entwicklungsländer mit der Forderung nach der Beachtung von Prinzipien des und der Achtung der Menschenrechte kontrovers diskutiert (Smith, 2007). Schließlich stellt die Herstellung verbindlicher Abmachungen zur Steuerung globaler Probleme eine weitere Kontroverse im Kontext der internationalen Beziehungen dar, wobei die Entwicklung eines Konzepts der Weltordnungspolitik – *Global Governance* – diskutiert wird (Wheatley, 2009).

Fehlkonzepte

Bei der unterrichtlichen Auseinandersetzung mit dem Fachkonzept können als Fehlkonzepte die Idealisierung der Vereinten Nationen als Ga-

rant für die internationale Ordnung und die Beschreibung der internationalen Ordnung als Chaos gelten. Hier ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Einzelstaaten nach wie vor ihre partikulären Interessen in den internationalen Beziehungen durchzusetzen suchen, was ihnen entsprechend der von ihnen repräsentierten Machtressourcen auch gelingt. Ein Fehlkonzept ist es aber anzunehmen, dass die Staaten machen können, was sie wollen. Für den Unterricht ist es deshalb umso bedeutsamer, die Prozesshaftigkeit der Entwicklung einer internationalen Ordnung durch die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen zu verdeutlichen und diese nicht schon als gegeben vorauszusetzen.

Vernetzung des Fachkonzepts

Die Herausbildung eines Systems kollektiver Sicherheit nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges bringt die Einschränkung der Einzelstaaten im Hinblick auf ihre Möglichkeit der Ausübung von Souveränität in den internationalen Beziehungen mit sich. Dieser Begriff ist mithin vernetzt mit dem Fachkonzept europäische Integration, wiewohl die Einschränkung der Einzelstaaten bei der internationalen Ordnung nicht so weitreichend ist wie der Souveränitätstransfer der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Weiterhin ist der Begriff der Einschränkung der Einzelstaaten verflochten mit den Fachkonzepten Staat, Macht, Konflikt, europäische Akteure, Frieden und Sicherheit, Freiheit und Menschenwürde.

Beispielthemen

Das Fachkonzept eignet sich zur unterrichtlichen Bearbeitung für die Sekundarstufe I ab den Klassenstufen 9 oder 10. Als Unterrichtsthemen eignen sich hier die Charta der Vereinten Nationen als völkerrechtliche Basis der internationalen Ordnung und die damit einhergehende Einschränkung der Souveränität der Einzelstaaten sowie die internationalen Menschenrechte am Fallbeispiel der humanitären Intervention der Vereinten Nationen zum Schutz der internationalen Menschenrechte in Somalia im Jahre 1993.

In der Sekundarstufe II kann eine vertiefende Auseinandersetzung mit dem Fachkonzept erfolgen, wobei hierzu die verschiedenen Theorien der internationalen Beziehungen als Analysespektrum zur Untersuchung von Fallbeispielen der internationalen Politik herangezogen werden sollten.

Für eine Bearbeitung der komplexen Zusammenhänge von UNO-Charta, Einschränkung der Einzelstaaten und internationale Menschenrechte bietet sich das Thema Irak-Krieg auf dem Forum der Vereinten Nationen an.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Internationale Beziehungen zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Staat, europäische Integration
Entscheidung	Macht, Konflikt, europäische Akteure
Gemeinwohl	Frieden, Sicherheit, Freiheit, Menschenwürde

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Internationale Beziehungen

Schulstufen	Begriffe
Sekundarstufe I	Charta der Vereinten Nationen, humanitäre Intervention
Sekundarstufe II	Realismus, Idealismus, <i>Global Governance</i> , <i>Good Governance</i> , NGO

3.6 Markt

Essenz des Fachkonzepts

Der Markt ist der Ort, wo Verkäufer und Käufer von Gütern und Dienstleistungen aufeinander treffen und der Preis aus dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage ermittelt wird. Es gibt zahlreiche Märkte, so den Güter-, den Dienstleistungs-, den Arbeits-, den Kapital- und den Immobilienmarkt. Märkte sind das zentrale Koordinierungsinstrument freier Wirtschaftsordnungen. Sie bringen die entgegengesetzten, auf den je eigenen Nutzen gerichteten Interessen von Verkäufern und Käufern zum Ausgleich, indem bei einem bestimmten Preis beide Seiten zur Transaktion bereit sind. Dieser als Markt- oder Gleichgewichtspreis bezeichnete Preis erfüllt wichtige Funktionen: Er hat eine Ausgleichsfunktion, da

er die Interessen der meisten Beteiligten befriedigt. Denn er führt zum größtmöglichen Umsatz und »räumt« somit den Markt. Er hat eine Ausschaltfunktion, da diejenigen Anbieter vom Markt ausgeschaltet werden, die wegen zu hoher Kosten nicht konkurrenzfähige Güter produzieren. Er hat eine Lenkungs- oder Allokationsfunktion, da er dafür sorgt, dass die knappen Produktionsfaktoren genau zur Herstellung derjenigen Güter und Dienstleistungen bereitgestellt werden, die den Wünschen der Verbraucher entsprechen. Schließlich hat der Marktpreis eine Verteilungsfunktion, indem er erfolgreiche Anbieter mit hohen Einkommen belohnt.

Auf funktionierenden Märkten herrschen Wettbewerb und Konkurrenz zwischen den Anbietern wie zwischen den Nachfragern. Die Funktionsfähigkeit ist bei Vorliegen von Marktmacht gefährdet. In diesem Fall nehmen Anbieter oder Nachfrager auf einem Markt eine beherrschende Stellung ein. Typisch hierfür sind Kartelle. Da die Betroffenen diese Situation einseitig für ihre Interessen ausnutzen können, sind staatliche Maßnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs erforderlich (Wettbewerbspolitik). In der Marktformenlehre unterscheidet man die vollständige Konkurrenz (Polypol), Oligopol und Monopol. Polypole, Oligopole und Monopole kann es auf Anbieter- wie auf Nachfragerseite geben.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Da der Markt das wirtschaftliche Verhalten der Menschen ordnet und zudem der Staat die Rahmenbedingungen des Wirtschaftens festlegt, ist ein enger Bezug des Fachkonzepts zum Basiskonzept Ordnung gegeben. Dieser Bezug wird angesichts verschiedener marktwirtschaftlicher Ordnungen noch offensichtlicher. Die Ordnungen reichen von der freien Marktwirtschaft über die soziale Marktwirtschaft und die gelenkte Marktwirtschaft bis hin zum freiheitlichen Sozialismus mit seiner Förderung der Gemeinschaft und der von ihm befürworteten staatlichen Investitionslenkung. Allgemein lassen sich hinsichtlich der Wirtschaftsordnung kontinentaleuropäische, asiatische und Mittelmeermodele unterscheiden (Amable, 2003). Politikwissenschaftlich wie wirtschaftswissenschaftlich kontrovers diskutiert wird die Frage, was durch den Markt und was durch die Politik hergestellt werden soll. Es gibt nämlich ein prinzipielles Spannungsfeld zwischen Politik und Ökonomie: Die Logik des Marktes folgt den individuellen Nutzenkalkülen privater Akteure. Die Logik der Politik ist hingegen auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt, das Gemeinwohl, gerichtet.

In der Regel wird politischer Handlungsbedarf dann angemeldet, wenn in einem Markt sinnvolle Güter nicht oder nicht in ausreichender Menge produziert werden oder wenn das Ergebnis des Marktprozesses als sozial ungerecht empfunden wird. Die Politik vollbringt dann einen Balanceakt zwischen Allokationseffizienz und Verteilungsgerechtigkeit (Czada, 2003, S. 6).

Offensichtlich kann marktförmigen Prozessen nicht alles überlassen werden. Der Markt versagt insbesondere in zwei Fällen: Kollektivgüter (öffentliche Güter), zu denen jedermann Zutritt hat, ohne einen Preis zahlen zu müssen, bieten keinen Anreiz zur marktwirtschaftlichen Produktion. Wenn der Staat nicht tätig wird, fehlen diese Güter. Negative externe Effekte treten auf, wenn bei der Produktion von Gütern der Allgemeinheit Kosten entstehen, die vom Verursacher nicht ausgeglichen werden. Diese Kosten werden bei der Preiskalkulation nicht berücksichtigt. Somit versagt der Preismechanismus.

Die Theorie des Marktversagens bildet eine Legitimationsgrundlage für staatliche Interventionen und Regulierungen. Die Finanzkrise von 2008 ist Beleg dafür, dass zahlreiche Interventionen notwendig werden können. Angesichts wachsender Staatsverschuldung und zum Teil ineffizienter Regulierungen hat sich auch eine konkurrierende Theorie des Staatsversagens entwickelt. Vor dem Hintergrund dieser Theorie ist unter den Begriffen Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung die Logik des Marktes auf Bereiche ausgedehnt worden, für die vormals der Staat oder die Kommunen zuständig waren. An der Gesundheitspolitik zeigen sich jedoch nicht nur die Stärken, sondern auch die Schwächen des Marktprinzips: Der Markt vermag zwar die medizintechnische Entwicklung effizient voranzutreiben, die Überlassung dieser Technik allein an kaufkräftige Nachfrager verbietet sich aber aus ethischen Gründen (Hegelich, Kerkmann & Meyer, 2007, S. 121 ff).

Fehlkonzepte

Das Fachkonzept Markt wird in allen Kerncurricula im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsgeschehen genannt. Dasselbe gilt für den Begriff Marktwirtschaft. Allerdings stehen die ordnungspolitischen Aspekte des Fachkonzepts nicht im Vordergrund. Es dominieren betriebswirtschaftliche Betrachtungen der Gütermärkte. Für die politische Bildung sind jedoch die volkswirtschaftliche Perspektive und wirtschaftspolitische Gesichtspunkte weitaus bedeutsamer.

Mit dem Markt sind viele Fehlkonzepte verbunden: »Marktidealisten« vermuten, dass sämtliche wirtschaftliche Aktivitäten in einer marktwirtschaftlichen Ordnung marktförmig verlaufen. Sie unterstellen, dass auf allen Märkten die – ideale – vollständige Konkurrenz herrscht. Weiterhin nehmen sie unkritisch an, dass Marktergebnisse automatisch sozial gerecht sind, weil sie auf den Freiheitsgebrauch zurückgehen. Schließlich übersehen sie gerne soziale Ungleichheiten, die zu ungleichen Marktchancen führen. »Marktkritiker« ignorieren die enge Verbindung zwischen Markt und Freiheit. Sie unterschätzen die Innovationskraft und das Leistungsvermögen des Marktes. Zugleich überschätzen sie die Möglichkeiten der staatlichen Steuerung des Wirtschaftsgeschehens. Schließlich überbetonen sie die vom Markt produzierten Ungleichheiten und übersehen die sozialstaatlichen Ausgleichsleistungen.

Vernetzung des Fachkonzepts

Die Schüler/-innen können den Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Gütern bei der Diskussion der zu ergreifenden Maßnahmen herstellen. Wichtig für den Konzeptaufbau ist ferner die Einschätzung der Bedeutung der Öffentlichkeit, wenn über die Verteilung der Güter, die Marktformen oder über die wirtschaftspolitischen Entscheidungen diskutiert wird. Es gilt ein Verständnis von den Möglichkeiten der nationalen sowie europäischen Akteure im Kontext globalisierter Märkte aufzubauen. Angesichts der zunehmenden Globalisierung der Märkte und der Exportabhängigkeit Deutschlands ist der Bezug zum Fachkonzept Internationale Beziehungen erforderlich.

Beispielthemen

Themen wie »Arbeitslosigkeit« oder das Verhalten der Wirtschaftssubjekte können bereits in der Grundschule angesprochen werden. Thematisch sind im Unterricht der Sekundarstufe I die Marktformen und die Preisbildung, Verbraucher und Produzenten zu behandeln. Von neuer Bedeutung ist das Thema »wirtschafts- und finanzpolitische Regulierungsaufgaben des Staates«. Ein geeignetes Thema für die Sekundarstufe II ist die Erörterung der Frage, wie ein ideales Wirtschaftssystem aussehen soll. Was wird dem Markt überlassen? Welche Regulierungen sollen das Verhalten der Marktakteure steuern? Welche Rolle soll der Staat spielen?

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Markt zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Internationale Beziehungen
Entscheidung	Regierung, Öffentlichkeit, europ. Akteure
Gemeinwohl	öffentliche Güter

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Markt

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Güter, Arbeit, Produzent, Konsument, Angebot, Nachfrage
Sekundarstufe I	Wettbewerb, Konkurrenz, Preisbildung, Kartell, Tarifpolitik, Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsordnung, Marktformen, Nutzenmaximierung, Binnenmarkt
	Ordnungspolitik, Wirtschafts- und Finanzsysteme,
Sekundarstufe II	Notenbanken, Planwirtschaft, Sozialismus, Marktwirtschaft, Kapitalismus

3.7 Rechtsstaat

Essenz des Fachkonzepts

Rechtsstaat bedeutet Primat des Rechts vor der Politik. Rechtsstaat heißt daher, dass staatliches Handeln, welcher Art auch immer, an Gesetz und Recht, letztlich an die Verfassung gebunden ist. Hierdurch soll die Macht des Staates gegenüber der Freiheitssphäre der Individuen gemäßigt werden. Neben der Freiheitssicherung soll der Rechtsstaat noch Rechtssicherheit sowie Gerechtigkeit gewährleisten. Er bildet damit das Gegenprinzip zum Willkürstaat, der die Staatsgewalt freisetzt von jeglicher rechtlichen Bindung.

Zum Rechtsstaat werden die folgenden Grundsätze gezählt: Erstens die Geltung von Grundrechten als unmittelbar anzuwendendes und gegebenenfalls einzuklagendes Recht. Zweitens die Gewaltenteilung mit seiner machtwerteilenden und machtmäßigenden Wirkung. Drittens die Unabhängigkeit der Richter-/innen: Sie sind sachlich und personell unabhängig, unterliegen

jedoch der Bindung an das Gesetz. Viertens die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung: Jeder Eingriff in die Rechtssphäre des Einzelnen bedarf zwingend einer gesetzlichen Grundlage. Fünftens der gerichtliche Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt: Hierfür steht der ordentliche Rechtsweg offen. Bei Verletzung von Grundrechten kann Verfassungsbeschwerde erhoben werden. Sechstens besondere Schutzbestimmungen bei Freiheitsentziehung sowie im Strafverfahren. Hierzu gehören das Recht auf den gesetzlichen Richter, der Anspruch auf rechtliches Gehör und die Öffentlichkeit des Gerichtsverfahrens. Siebentens der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: Die Schwere eines Eingriffes und dadurch bewirkte Nutzen müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Das ist nur dann der Fall, wenn der durch den Eingriff bewirkte Nutzen den Nachteil des Eingriffes überwiegt.

Die Krönung des Rechtsstaates bildet die Verfassungsstaatlichkeit. Die Verfassung stellt hiernach die höchstrangige Norm dar. In ihr sind die Rechtswerte aufgehoben, denen eine Gesellschaft maßgebliche Bedeutung zuspricht. Der Gesetzgeber steht nicht oberhalb der Verfassung, sondern ist an sie gebunden. Er kann die Verfassung nur unter erschwerten Bedingungen ändern. Der Verfassungskern entzieht sich sogar jeglicher Veränderung. Schließlich ist eine Verfassungsgerichtsbarkeit eingerichtet, welche die Verfassung vor jeder Verletzung schützt (Zippelius & Würtenberger, 2008, S. 108ff).

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Der Rechtsstaat weist einen engen Bezug zum Basiskonzept Ordnung auf. Er gehört zusammen mit der Demokratie und dem Sozialstaat zu den konstituierenden Elementen des demokratischen Verfassungsstaates.

Ideengeschichtlich wurzelt der Rechtsstaat in der Aufklärungsphilosophie, vor allem in der Auffassung, es sei ein Gebot der Vernunft, von allgemeinen Gesetzen regiert zu werden. Hinzu kamen zwei weitere Prinzipien, nämlich die Anerkennung der Menschen- und Bürgerrechte sowie die Gewaltenteilung.

Der Rechtsstaat trug ursprünglich keine demokratischen, sondern liberale Züge. Er war ein politischer Kampfbegriff des Bürgertums gegen eine fürsorglich-vormundschaftliche Obrigkeit und für individuelle Selbstbestimmung und Rechtsgleichheit. Als wichtige Bestandteile der Freiheit galten die Eigentumssicherung und die Nichtintervention des Staates in wirtschaftliche Abläufe.

Dieses Rechtsstaatsdenken unterschied sich damit deutlich von der angelsächsischen »rule of law«: Denn es vernachlässigte die politische Frei-

heit und legte auf die Etablierung der Demokratie wenig Gewicht (Hesse, 1968, S. 557f). Der Grund hierfür lag in den politischen Verhältnissen des 19. Jahrhunderts. Die Monarchie war noch so fest etabliert, dass das Bürgertum nicht auf eine Verwirklichung der Volkssouveränität hoffen durfte.

Die im liberalen Denken geforderte wirtschaftliche Passivität des Staates führte zwar zu einer Freisetzung aller Kräfte, aber ebenso zu einer krassen sozialen Ungleichheit. Auf dem Boden der Rechtsgleichheit fanden sich die Schwachen in einer neuen, nämlich sozialen Unfreiheit wieder. Die Antwort auf diese Lage ist der soziale Rechtsstaat des 20. Jahrhunderts. Dieser ist zuständig für die Daseinsvorsorge seiner Bürger/-innen. Er kümmert sich weiterhin um die Gestaltung und gegebenenfalls Umgestaltung der sozialen Verhältnisse. Vor allem wirkt er der gesellschaftlichen Ungleichheit aktiv entgegen. Schließlich überlässt er die Wirtschaft nicht ihren eigenen Regeln, sondern ordnet und lenkt sie. Der soziale Rechtsstaat ist somit planender, vorsorgender und verteilender Staat.

Fehlkonzepte

Der Rechtsstaat taucht in allen Kerncurricula vorzugsweise der Sekundarstufe I auf. Er wird daher durchweg auch in den Schulbüchern thematisiert. Häufig beschränkt sich die Darstellung jedoch auf das Thema »Der Jugendliche im Recht«. In diesem Zusammenhang bereiten die Schulbücher dann zivilrechtliche und strafrechtliche Aspekte auf. Zwar werden auf diese Weise Elemente des Rechtsstaates berührt, aber nur in engen Ausschnitten. Die politische Bedeutsamkeit des Rechtsstaatsprinzips bleibt unterbelichtet, wenn es nicht zu einer Erörterung der rechtsstaatlichen Grundsätze kommt.

Die Menschen erwarten vom Rechtsstaat, dass er für Gerechtigkeit sorgt. Das Recht regelt jedoch nur die allgemeinen Rechtsverhältnisse. Es kann mithin zu Situationen kommen, die der Einzelne als ungerecht empfindet. Das Recht ist prinzipiell unvollkommen. Dies muss thematisiert werden, da es anderenfalls zu unerfüllbaren Erwartungen an den Rechtsstaat kommt. Es entsteht das Fehlkonzept, Rechtsstaat und Gerechtigkeit zu identifizieren.

Vernetzung des Fachkonzepts

Das Konzept birgt sehr viele Grundsätze in sich wie richterliche Unabhängigkeit, Gesetzmäßigkeit staatlichen Handelns, Rechtsschutz, Rechtsgaran-

tien bei Freiheitsentzug, Verhältnismäßigkeit und Verfassungsstaatlichkeit.

Die Konzeptentwicklung kann mit einer Kontrastierung selbstgegebener Regeln mit staatlichen Gesetzen beginnen. Dabei könnte die vom Gesetz ausgehende Bindungswirkung und die mit ihm verbundene Sanktion bei Gesetzesverletzung thematisiert werden. Im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Sanktion kann die Unabhängigkeit des Richters herausgestellt werden. Auf dieser Basis können weitere Aspekte des Konzepts hinzugefügt werden, so die Rechtsgarantien bei Freiheitsentzug und der Rechtsschutz.

Beispielthemen

Bereits in der Primarstufe können Aspekte des Rechtsstaates thematisiert werden: »Ist man ein guter Richter in eigener Sache?« »Worin besteht der Unterschied zwischen parteiischer und unparteiischer Streitschlichtung?« »Welche Folgen für das Zusammenleben hat es, wenn jemand dauernd die Regeln verletzt und niemand einschreitet?«

In der Sekundarstufe I können die Prinzipien rechtsstaatlicher Gerichtsverfahren herausgearbeitet werden. Diese Prinzipien erschließen sich anschaulich, wenn Verfahren vor dem nationalsozialistischen Volksgerichtshof kontrastierend hinzugezogen werden. Das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung erschließt sich mittels der Frage: »Warum führt jeder Bescheid (Steuer-, Einberufungs-, Bußgeldbescheid) die gesetzliche Grundlage auf und enthält eine Rechtshilfebelehrung?«

In der Sekundarstufe II können Verfassungsgerichtsurteile erörtert werden. Diese Urteile verdeutlichen den Rang der Verfassung als oberste Norm. Die Verfassungsstaatlichkeit kommt zum Vorschein, wenn in Urteilen das Handeln von Verfassungsorganen für ungültig erklärt wird.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Rechtsstaat zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Grundrechte, Gewaltenteilung, Demokratie
Entscheidung	Legitimation, Öffentlichkeit, Konflikt
Gemeinwohl	Menschenwürde, Gerechtigkeit, Freiheit, Gleichheit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Rechtsstaat

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Staatsanwalt, Verteidiger, Richter, Gesetz
Sekundarstufe I	Strafprozess, Zivilprozess, Verhältnismäßigkeit, Bundesverfassungsgericht
Sekundarstufe II	Verfassungsstaatlichkeit, Verfassungsbeschwerde

3.8 Repräsentation**Essenz des Fachkonzepts**

Repräsentation meint im Kern, dass Nicht-Anwesendes durch einen Repräsentanten vergegenwärtigt wird. Im gesellschaftlichen Zusammenleben ist Repräsentation unvermeidlich. Denn eine aus unüberschaubar vielen Mitgliedern bestehende Gesamtheit von Menschen kann nur durch Einzelne einheitlich handeln und sich artikulieren. Diese Einzelnen treten stellvertretend an die Stelle der Gesamtheit und sprechen, entscheiden und handeln für sie. Deshalb heißen sie Repräsentanten (Schüttemeyer, 1995, S. 544).

Jede Repräsentation basiert auf einer Vertrauensbeziehung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten. Vertrauen wird gebildet und aufrechterhalten durch Responsivität der Repräsentanten. Responsivität meint Antwortbereitschaft oder, etwas allgemeiner, die Bereitschaft, mit den Repräsentierten zu kommunizieren sowie deren Anregungen zu prüfen und gegebenenfalls aufzugreifen (Pitkin, 1972, S. 232ff).

Soziale Gebilde können in ihrer Einheit wie auch in ihrer Vielfalt repräsentiert werden. So wird etwa die Einheit der Gemeinde durch den Bürgermeister, ihre Vielfalt durch den Rat der Gemeinde repräsentiert. Man unterscheidet auf staatlicher Ebene entsprechend National- und Volksrepräsentation. Die Nationalrepräsentation bezieht sich auf die Einheit, die Volksrepräsentation auf die Vielfalt des Gemeinwesens (Mantl, 1975, S. 91ff). Das Besondere moderner Parlamente besteht darin, dass sie sowohl die Einheit als auch die Vielfalt der Nation repräsentieren. So sollen sich Parlamentarier/-innen nicht nur als Vertreter ihrer Regionen verstehen, sondern immer auch das Wohl des Ganzen im Auge haben. Folglich

sind die Abgeordneten einerseits Vertreter des ganzen Volkes. Andererseits erwartet man von den Abgeordneten, dass sie den Belangen ihres Wahlkreises bevorzugte Aufmerksamkeit widmen (Fraenkel, 1991, S. 77f).

In den Staaten der Gegenwart sind die Repräsentanten in der Regel demokratisch legitimiert. Demokratische Legitimation heißt, dass die Repräsentanten unmittelbar oder mittelbar vom Volk, den Repräsentierten, gewählt werden. Eine Ausnahme hiervon bildet das Staatsoberhaupt in Erbmonarchien.

Abgeordnete in den Parlamenten sollen in einem öffentlichen und streitigen Diskurs das Gemeinwohl finden. Ein echter Diskurs setzt voraus, dass die Abgeordneten nicht den Weisungen der Wähler/-innen unterliegen. Ohne Weisungsfreiheit könnte nicht frei diskutiert werden und wäre eine eigenständige Urteilsbildung unmöglich. Abgeordnete benötigen folglich ein freies Mandat. Ein gebundenes, d. h. imperatives Mandat ist mit dem Gedanken der eigenständigen Urteilsbildung unvereinbar.

Repräsentanten müssen ihre Aufgabe als Amt verstehen, wenn ihr Handeln legitim sein soll. Amt bedeutet erstens, dass die Befugnis, für andere verbindlich zu entscheiden, nicht aus eigenem, ursprünglichem Recht ausgeübt wird, sondern als übertragene Vollmacht. Amt bedeutet zweitens, dass die jeweilige Entscheidungsbefugnis rechtlich eingegrenzt ist. Das Amt ist drittens auf die Förderung des Gemeinwohls bezogen. Amt bedeutet schließlich viertens, sich verantworten zu müssen. Verantworten muss sich ein Amtsträger vor dem, der ihn in das Amt berufen hat. So ist der Abgeordnete den Wähler/-innen verantwortlich und der Regierungschef dem Parlament, das ihn in das Amt gesetzt hat. Die Verantwortung selbst bezieht sich auf die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Pflichten, die durch das Amt gegeben sind (Kielmansegg, 1988, S. 59).

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Die Repräsentation weist einen engen Bezug zum Basiskonzept Ordnung auf. Denn die Repräsentation ist ein unvermeidliches Merkmal jeder Herrschaftsordnung.

Historisch gesehen ist der Gedanke der Repräsentation des Volkes Ausdruck der Vorstellung, dass die Herrschaftsunterworfenen einen Anspruch auf Teilhabe an der Herrschaft in Form einer Vertretungskörperschaft haben. Dabei ist die demokratische Legitimierung der Vertretungskörperschaft erst jüngeren Datums.

Das keineswegs durch ein demokratisches Wahlrecht legitimierte britische Parlament nahm ab dem 18. Jahrhundert für sich in Anspruch, Vertretung des Gesamtinteresses der Nation zu sein. Damit wollte es zum Ausdruck bringen, dass es auch diejenigen in die Repräsentation einschloss, die kein Wahlrecht hatten. Es beanspruchte damit eine virtuelle Repräsentation. In der Gegenwart dominiert das Prinzip der aktuellen Repräsentation. Dieses Prinzip verlangt, dass die Repräsentanten aus möglichst allgemeinen Wahlen hervorgehen müssen. Gewährleistet werden soll so, dass die Beziehung des Parlamentes zu den Repräsentierten hinreichend eng ist (Fraenkel, 1991, S. 154ff).

Die empirische Politikforschung befasst sich mit realen und empfundenen Repräsentationsdefiziten. Die entsprechenden Stichworte lauten Parteienverdrossenheit, mangelnde Bürgernähe der Politiker/-innen, fehlende Öffentlichkeit des politischen Prozesses, Integrationsschwäche der Parteien.

Fehlkonzepte

In den Kerncurricula der Sekundarstufen I und II taucht die Repräsentation in der Regel im Zusammenhang mit der Demokratie auf. In der Sekundarstufe I wird das Konzept häufig auf die Situation gewählter Abgeordneter verengt.

Die Repräsentation ist mit einem gravierenden Fehlkonzept belastet. Von gewählten Repräsentanten wird nämlich häufig erwartet, dass sie die Interessen ihrer Wähler/-innen zu vertreten hätten. Abgesehen davon, dass die Gewählten gar nicht wissen, wer genau ihre Wähler/-innen sind, und ebenso nicht wissen können, wie die Interessen der Wähler/-innen aussehen, ist diese Erwartung ganz prinzipiell problematisch. Denn sie suggeriert erstens, dass den Repräsentanten die Formung eines eigenen Willens nicht zusteht. Sie suggeriert zweitens, dass Politik nicht dem Gemeinwohl verpflichtet ist, sondern der Verwirklichung partikularer Interessen. Sie ist drittens unterkomplex, da sie keine befriedigende Antwort auf die Frage gibt, was die Abgeordneten tun sollen, wenn verschiedene Wähler/-innen entgegengesetzte Erwartungen an sie herantragen.

Vernetzung des Fachkonzepts

Das Konzept lässt sich leicht erfassen, da die Repräsentation universal verbreitet ist und bereits in der Lebenswelt (Klassengemeinschaft, Gemein-

de, Kirche, Vereine) anzutreffen ist. Die Konzeptentwicklung setzt folglich kein Wissen über andere Fachkonzepte voraus.

Beispielthemen

Repräsentation gibt es in Gestalt des Klassensprechers bzw. der Klassensprecherin bereits in der Lebenswelt von Grundschüler/-innen. Man kann also in der Primarstufe über die charakterlichen Eigenschaften und die Kompetenzen (Amtspflichten) sprechen, die ein Repräsentant, in diesem Falle der Klassensprecher, haben sollte. Bei der Thematisierung der Gemeinde lässt sich die doppelte Repräsentation von Bürgermeister/-in und Rat erfahrbar machen.

In der Sekundarstufe I kann das Konzept ausgedehnt werden auf Ämter im staatlichen Bereich. Im Rahmen der Behandlung politischer Entscheidungsfragen lässt sich bewusst machen, dass Politiker/-innen nicht frei, sondern im Rahmen von Kompetenzen handeln, dass sie sich verantworten müssen und dass das Gemeinwohl die Richtschnur ihres Handelns ist. Weiterhin kann über die Tugenden gesprochen werden, die Politiker/-innen haben sollten, sowie darüber, dass Politiker/-innen das freie Mandat brauchen.

In der Sekundarstufe II können im Zusammenhang mit der Erörterung politischer Ordnungsmodelle prinzipielle Aspekte der Repräsentation, also die Unterscheidungen von National- und Volksrepräsentation sowie von virtueller und aktueller Repräsentation, zur Sprache kommen. Weiterhin kann das Modell der repräsentativen Demokratie mit zwei die Repräsentation grundsätzlich ablehnenden politischen Ordnungsvorstellungen konfrontiert werden, nämlich der Theorie der Identitätsdemokratie und der Theorie der radikalen Volkssouveränität.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Repräsentation zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Demokratie
Entscheidung	Parteien, Parlament, Regierung, Wahlen, Legitimation, Öffentlichkeit
Gemeinwohl	Gerechtigkeit, Frieden, Nachhaltigkeit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Repräsentation

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Klassensprecher/-in, Bürgermeister/-in, Gemeinderat
Sekundarstufe I	Freies Mandat, Amt, Verantwortung, Abgeordneter, Bundespräsident/-in
Sekundarstufe II	Responsivität

3.9 Sozialstaat**Essenz des Fachkonzepts**

Der Sozialstaat hat die Aufgabe, regulierend und korrigierend in gesellschaftliche und wirtschaftliche Prozesse einzugreifen. Er korrigiert präventiv oder nachträglich unerwünschte Entwicklungen der Marktwirtschaft. Er soll ein Einkommensminimum gewährleisten und vor den existentiellen Risiken (v. a. Alter, Arbeitslosigkeit, Gesundheit, Unfall, Pflege, Armut) schützen. In der Demokratie ist somit ein komplexes Gefüge wechselseitiger Abhängigkeiten von Markt, Staat und Bürger/-innen gegeben. Die Sozialpolitik will die materiellen Lebensbedingungen kompensierend, konstituierend und verteilend gestalten. Ihr steht ein Etat von ca. einem Drittel des Bruttoinlandsprodukts zu. Häufig entstehen Kontroversen darüber, inwieweit der Primat der Politik gegenüber der Ökonomie durchzusetzen ist. Das Bundesverfassungsgericht verzichtet meist auf inhaltliche Vorgaben und zeigt der Sozialpolitik vielmehr die Spielräume und Schranken auf.

Ohnehin stehen die sozialpolitischen Staatsaufgaben in Konkurrenz zu anderen Zielen und Aufgaben des Staates. Der Sozialstaat soll soziale Gerechtigkeit herstellen oder gewährleisten. Elemente und Ziele sind aber zugleich erträgliche Lebensbedingungen, Eigenverantwortung, soziale Sicherheit und soziale Gleichheit. Das Prinzip der Subsidiarität bietet den Wohlfahrtsverbänden ein großes Aufgabenfeld. Hier steht der Sozialstaat in der Aufgabenverteilung mit NGO's wie Unternehmen, Vereinen, Stiftungen etc.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Das Sozialstaatsprinzip ist im Grundgesetz verankert. Deshalb erscheint das Fachkonzept hier schwerpunktmäßig unter dem Basiskonzept Ordnung, wenngleich über die Sozialpolitik auch Bezüge zu Basiskonzepten Entscheidung und Gemeinwohl gegeben sind. In der Politikwissenschaft (vgl. Schmid, 2005) ist umstritten, was den Ursprung, die Ausprägung und die Dynamik des Sozialstaats ausmacht. Normativen bzw. institutionalistischen Ansätzen geht es bei der Begründung des sozialen Fortschritts um die Analyse des Sozialstaatspostulats des Grundgesetzes und um die Auseinandersetzung mit den Zielen großer Erzählungen wie dem Liberalismus oder dem demokratischen Sozialismus. Phasenmodelle sollen die Entwicklungen und Ausgestaltungen des Sozialstaats verdeutlichen.

Funktionalistische Ansätze sehen die Sozialpolitik unter dem Blickwinkel der Reaktion auf die Veränderungen in der Industriegesellschaft. Moderne Gesellschaften (vgl. Alber, 1998) tendieren dazu, den Problemdruck durch die Entwicklung zum Sozialstaat zu lösen (Konvergenztheorie). Demokratische Mehrheiten in den Gesellschaften sorgen dafür, dass sie gegen die ökonomischen Risiken abgesichert werden. Dem wird entgegen gehalten, dass vielmehr die unterschiedlichen Parteien ihre Wähler/-innen nach ihrer sozialen Schicht vertreten. Zudem spielen Interessengruppen eine gewichtige Rolle. Zwar ist die Sozialpolitik seit Bismarcks Reformen strukturell eingebunden, jedoch suchten die einzelnen Staaten nach unterschiedlichen Wegen der Gestaltung ihrer Sozialausgabenquoten (Schmidt, 1998).

An die strukturierte Vielfalt knüpft der Ansatz der Dekommodifizierung an (Esping – Andersen, 1990). Da funktionalistische Ansätze kaum etwas zur Wirkung und Effektivität der Sozialaufgaben aussagen, vergleicht Esping–Andersen die Gewährung sozialer Rechte mit den drei Indikatoren

- a. Status der Individuen gegenüber dem Markt,
- b. Veränderung der sozialen Ungleichheit,
- c. Rolle des Staates, der Familie sowie der Marktkräfte.

Der Grad der Dekommodifizierung gibt an, wieweit unter Berücksichtigung der Indikatoren die Lockerung des Zwangs zur Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit gehen kann. Die liberale Welt (GB, USA) mit geringer Dekommodifizierung setzt auf die Marktwirtschaft und die Familie. Die konservative Welt (D, F, I) interveniert aus staatsrechtlichen Gründen

stärker. Dadurch werden die sozialen Rechte stark an den sozialen Status gebunden. Dieser mittlere Grad der Dekommodifizierung sorgt für die Stabilisierung der normal arbeitenden Familie. Die sozialdemokratische Welt in Skandinavien hat sich am stärksten von den Zwängen der Märkte entfernt und die soziale Ungleichheit erheblich reduziert.

Postmoderne Ansätze schließlich betrachten die Verschiebung der ökonomischen Basis im Zeitalter der Globalisierung durch die zunehmenden Dienstleistungen und neuen Technologien. Post-Fordismus, institutionelle Veto-Spieler, Gender-Regime, *New Politics* usw. sind Argumentationsfiguren, die die Veränderungen verdeutlichen sollen. Insgesamt richten sich die neueren Diskussionen zunehmend auf die Analyse von erfolgreichen Musterländern, auf die Ausdifferenzierung empirischer Analysen der Sozialinvestitionen (v. a. Bildung von Humankapital) und auf Aktivierungsstrategien usw. (Kaelble & Schmid, 2004).

Fehlkonzepte

Fehlkonzepte können entstehen, wenn einseitige Wertdebatten oder rein institutionelle Betrachtungen den politischen Realitäten kaum gerecht werden und gegebenenfalls eine diffuse Ablehnung jeglicher Veränderung durch die Politik begünstigen. Dadurch kann frustrierendes Anspruchsdenken bestärkt werden. Wird allein das Solidaritätsprinzip betont, bleibt das Prinzip der Eigenverantwortung unbeachtet. Beide Prinzipien sind aber auszubalancieren, was in zahlreichen veröffentlichten Unterrichtsreihen durch die häufig zu beobachtende Reduzierung der Betrachtung auf die Versicherungsleistungen, die Finanzierbarkeit und die in Frage gestellte Generationengerechtigkeit kaum geschieht.

Vernetzung des Fachkonzepts

Für die Konzeptentwicklung ist eine Vorstellung von den Aufgaben und Grenzen eines Staates erforderlich. Dabei können Fragen der Gerechtigkeit, der sozialen Gleichheit und Sicherheit bei der Betrachtung des Verhältnisses von Eigenverantwortung und sozialer Absicherung einbezogen werden. Die Konzeptualisierung hat die Aufgabenfelder der Sozialpolitik zu berücksichtigen, die zwischen den Parteien und der Regierung umstritten ist. Schließlich kommt dem Parlament im Gesetzgebungsprozess eine wichtige Rolle zu. Wenn auch der Markt die Arbeits- und Beschäfti-

ungsverhältnisse reguliert, so ist doch der Einfluss starker Interessengruppen ein entscheidender Faktor der Sozialpolitik.

Beispielthemen

In der Grundschule können Fragen im Zusammenhang mit dem Thema Arbeit thematisiert werden. In der Sek I sind alle Themen des Sozialstaats möglich. Es empfiehlt sich, aktuelle Kontroversen in der Sozialpolitik aufzugreifen und dabei nicht nur die Versicherungssysteme (Ist die Rente sicher?) oder Arbeitsmarktreformen aufzugreifen, sondern auch die dahinter stehenden Kontroversen über das Sozialstaatsmodell. In der Oberstufe sind grundsätzliche Diskussionen über die Rollen des Staates und der Individuen, die Modelle der Existenzsicherung, das Verhältnis von Markt und sozialen Rechten zu führen. Die Themen sollten mit der zentralen Frage der Gestaltung der materiellen Lebensbedingungen verknüpft sein, um Sozialstaatlichkeit und Sozialpolitik strukturell zu fassen.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Sozialstaat zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Staat, Markt
Entscheidung	Parteien, Regierung, Parlament, Interessengruppen
Gemeinwohl	Gerechtigkeit, Gleichheit, Sicherheit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Sozialstaat

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarkt, Migration
Sekundarstufe I	Sozialstaatsmodell, Sozialversicherungssystem, Hartz – Reformen, Sozialpolitik, Gewerkschaften, Altersstruktur, Eigenverantwortung, Arbeitgeber
Sekundarstufe II	soziale Ungleichheit, Subsidiaritätsprinzip, Solidarprinzip, Industriegesellschaft, Sozialinvestitionen, Sozialstaatsmodelle

3.10 Staat

Essenz des Fachkonzepts

Das Zusammenleben von Menschen in kleineren oder größeren sozialen Einheiten war stets geprägt durch eine je spezifische sanktionierende Ordnung. Diese Ordnung dient wesentlich dem Zusammenleben im Innern und dem Schutz nach Außen. Im Allgemeinen wird für diese Organisationsform des Politischen das Wort Staat als formalisierter Allgemeinbegriff benutzt (Conze, 1990). Nach der klassischen Definition von Georg Jellinek zeichnet sich der Staat durch drei Elemente aus: Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt. Zwischenstaatliche Integrationsprozesse wie etwa die Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union können allerdings zu Einbrüchen in den traditionellen Kompetenzbereich der Staatsgewalt führen.

In dem Dreieck von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft kommt erstgenanntem die Aufgabe zu, im Gefüge widerstreitender Interessen- und Mächtigkeitsgruppen die Funktion einer regulierenden Instanz wahrzunehmen, welche den partikulären ökonomischen und gesellschaftlichen Kräften mit überlegender Entscheidungsmacht gegenübertritt. Den Staatsorganen obliegt es dafür zu sorgen, dass auch unzureichend organisierte und unterrepräsentierte Interessen eine angemessene Berücksichtigung finden und dass eine ausgewogene Konkurrenz zwischen den verschiedenen Interessen erhalten bleibt. Allerdings lassen sich aufgrund der Globalisierung heute wirtschaftliche Entwicklungen und deren Folgen weniger als früher durch nationales Recht steuern oder an staatlichen Grenzen aufhalten (Zippelius, 2007).

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Der Staat bildet einen konstitutiven Bestandteil der politischen Ordnung und weist deshalb einen engen Bezug zum Basiskonzept Ordnung auf. Als Grundlage der politischen Ordnung bildet ein moderner Staat einen territorial begrenzten politischen Herrschaftsverband, der »das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht«. Er ist somit ein »auf Legitimität gestütztes Herrschaftsverhältnis von Menschen über Menschen« (Max Weber). Der Staat besitzt mithin zur Durchsetzung seiner Entscheidungen im Staatsgebiet nach innen das Gewaltmono-

pol gegenüber allen Bürger/-innen und über die Souveränität nach außen. Im modernen Staat sind allerdings Gewaltmonopol und äußere Souveränität in vielfältiger Weise beschränkt. In der Bundesrepublik als einem modernen Verfassungsstaat wird das staatliche Gewaltmonopol durch die verschiedenen Organe der legislativen, exekutiven und judikativen Gewalt getrennt und in wechselseitiger Ergänzung ausgeübt. Der Verfassungsstaat zeichnet sich durch die Gebundenheit sowohl des Volkes wie auch der Organe des Volkes an die Grundwerte der Verfassung, vor allem an die Menschen- und Grundrechte aus.

Weiterhin schwinden faktisch die Steuerungsmöglichkeiten der Staatsgewalt aufgrund der Globalisierung der Wirtschaft: Der weltweite Informationsfluss, die Internationalisierung der Finanzmärkte, die Macht der international agierenden Konzerne engen die faktischen Entscheidungsmöglichkeiten der rechtsetzenden Instanzen ein. Deshalb nimmt im neueren politikwissenschaftlichen Diskurs um den Staat dessen Reform angesichts von Internationalisierungs- und Globalisierungsprozessen eine besondere Stellung ein (Genschel, Leibfried & Zangl, 2007). Die staatliche Souveränität nach außen hin wird heute durch supranationale und internationale Organisationen und Vereinbarungen, etwa im Rahmen der Europäischen Union, der Vereinten Nationen und der Welthandelsorganisation in vielfältiger Weise beschränkt. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet die Europäische Union als Staatengebilde *sui generis* dann auch als »Staatenverbund«, um sie völkerrechtlich von dem (noch nicht) verwendbaren Begriff »Staat« zu differenzieren und um gleichzeitig zum Ausdruck zu bringen, dass die EU weder einen Bundesstaat noch eine Konföderation darstellt.

Weiterhin stellt die Problematik »begrenzter Staatlichkeit« bei fragilen oder zerfallenen Staaten einen Schwerpunkt des derzeitigen wissenschaftlichen Diskurses dar (Risse, 2007). Besondere Ausprägung finden diese Fälle in Staaten jenseits der entwickelten OECD-Welt. Im Extremfall – wie etwa in Somalia – hat der Staat aufgehört zu existieren und das Gewaltmonopol fast vollständig verloren.

Fehlkonzepte

Eine Gefahr bei der unterrichtlichen Auseinandersetzung mit dem Thema Staat besteht darin, dass der Staat mit der Politik ineins gesetzt wird. Oftmals werden vor diesem Hintergrund unrealistische Erwartungen an die staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten gerichtet. Darüber hinaus sind landläufige Bilder vom Staat oft widersprüchlich: Zum einen wird dem Staat

unterstellt, die Bürgerinnen und Bürger durch Steuern ungebührlich zu »schröpfen«. Andererseits wird im fürsorgenden Wohlfahrtsstaat vom Staat erwartet, dass er für sämtliche Bereiche des Lebens zuständig und gegebenenfalls in die Pflicht zu nehmen ist.

Des Weiteren bleiben viele Lehrpläne und Schulbücher im Hinblick auf die unterrichtliche Thematisierung des Gegenstandes Staat im nationalen Rahmen verhaftet. Zwar können auf diese Weise durchaus Momente wie das staatliche Gewaltmonopol, Staatsvolk und Staatsgebiet erörtert werden. Zur unterrichtlichen Auseinandersetzung mit staatlicher Souveränität muss jedoch die Perspektive über den nationalen Rahmen hinaus erweitert und etwa das europäische Mehrebenensystem mit einbezogen werden.

Vernetzung des Fachkonzepts

Die Ausdifferenzierung in eine Vielzahl von Institutionen des Staatsapparates bedingt, dass Verknüpfungen insbesondere zu den Fachkonzepten Regierung sowie Rechtsstaat, Gewaltenteilung und Konflikt vorgenommen werden können. Das Staatsvolk wiederum legitimiert in der Demokratie das politische System, weshalb hier insbesondere Verknüpfungen zu den Fachkonzepten Demokratie, Parlament und Wahlen vorgenommen werden können.

Schließlich verfügt der Staat weiterhin zur Durchsetzung seiner Entscheidungen über die Souveränität nach außen. Vor diesem Hintergrund lässt sich das Fachkonzept Staat auch mit den Fachkonzepten Internationale Beziehungen, europäische Integration, europäische Akteure, Frieden, Freiheit, Sicherheit und öffentliche Güter vernetzen.

Beispielthemen

Das Fachkonzept kann bereits in der Primarstufe auf kommunaler Ebene am Beispiel der staatlichen Ordnungsaufgaben der Polizei bearbeitet werden. In der Sekundarstufe I sollten vornehmlich die Grundfragen politischer Ordnung sowie die den Staat konstituierenden Elemente Staatsgebiet, Staatsvolk und Gewaltmonopol thematisiert und vom Faustrecht oder der Selbstjustiz abgegrenzt werden. Der Begriff Staatsvolk lässt sich insbesondere auch am Thema Staatsbürgerschaft im Politikunterricht bearbeiten.

Die Zerfaserung der staatlichen Souveränität nach außen bzw. die Übertragung von Souveränitätsrechten auf supranationale Institutionen

der Europäischen Union lässt sich vor allem in der Sekundarstufe II behandeln. Hier wäre auch vor dem Hintergrund, dass die Europäische Union über kein eigenes Staatsvolk verfügt, zu erörtern, inwiefern es sich bei der Europäischen Union nicht um einen Staat im herkömmlichen Sinne, sondern um eine politische Ordnung *sui generis* handelt.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Staat zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Rechtsstaat, Gewaltenteilung, Demokratie, europäische Integration
Entscheidung	Parlament, Regierung, europäische Akteure, Konflikt, Parlament, Wahlen
Gemeinwohl	Sicherheit, Frieden, Freiheit, öffentliche Güter

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Staat

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Polizei, Grenze
Sekundarstufe I	Staatsgebiet, Staatsvolk, Gewaltmonopol, Selbstjustiz, Staatsbürgerschaft, Bundeswehr
Sekundarstufe II	Supranationale Institution, Mehrebenensystem, zerfallende Staaten (<i>failed states</i>), Souveränität

4. Basiskonzept Entscheidung

Definition

In einem allgemeinen Sinne versteht man unter einer Entscheidung die bewusste oder unbewusste Wahl zwischen Alternativen oder Varianten von Zielen, Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf Wertmaßstäbe und/oder sonstige Präferenzen (z.B. Interessen). Grundsätzlich lassen sich vier Arten von Entscheidungen voneinander abgrenzen:

1. Individuelle Entscheidungen (von einzelnen für sich allein)

2. Gruppenentscheidungen (von Menschen, die in persönlichem Kontakt zueinander stehen)
3. Kollektive Entscheidungen (von vielen in einem großen sozialen Gebilde)
4. Kollektivierte Entscheidungen (Entscheidungen von jemandem für alle) (Sartori 1997, S. 212f).

Entscheidung lässt sich als ein Basiskonzept der Politik aus folgenden Überlegungen heraus begründen. Speziell auf Politik bezogen ist es unstrittig, dass im Alltagsverständnis »Entscheidungsunfähigkeit« von politischen Akteuren als Kritik und »Entscheidungsfreudigkeit« als positives Merkmal gilt. Das Basiskonzept »Entscheidung«, das in der Politikwissenschaft diskutiert wird, geht jedoch darüber hinaus. In der Politikwissenschaft gilt »Entscheidung« als prägendes Merkmal von Politik. »Politik ist die Gesamtheit der Aktivitäten zur Vorbereitung und zur Herstellung gesamtgesellschaftlich verbindlicher und/oder am Gemeinwohl orientierter und der ganzen Gesellschaft zugute kommender Entscheidungen« (Meyer 2003, S. 41). Politik ist also gekennzeichnet durch Entscheidungen, die offen sind, d. h. in einem Handlungsraum getroffen werden, in dem immer Alternativen möglich sind. Immer gibt es mehr als eine Möglichkeit, wie die Entscheidung in ihrem Inhalt beschaffen und in ihrer Form zur Geltung gebracht wird und die Entscheidung soll allen zugute kommen und ist für alle bindend (ebda). In dieser Definition lässt sich auch die enge Beziehung des Basiskonzepts Entscheidung zu den beiden anderen Basiskonzepten »Ordnung« und »Gemeinwohl« erkennen. D. h. politische Entscheidungen finden immer in einem bestimmten formalen Ordnungsrahmen statt, der den politischen Entscheidungsprozess reguliert, und politische Entscheidungen orientieren sich an einem Gemeinwohl als einer regulativen Idee oder behaupten dies zumindest. Politische Entscheidungen, die für alle verbindlich sind, können nicht darauf verzichten, sich aus der Förderung eines wie auch immer bestimmten Wohls der Gemeinschaft zu rechtfertigen.

Erläuterung

Politische Entscheidungen sind Teil jener Prozesse, vermittelt derer wenigstens mehrere Menschen, größere soziale Gebilde oder aber politische Gemeinschaften gleich welcher Art, gerade angesichts von normalerweise nicht übereinstimmender Präferenzen und Willensbekundungen der einzelnen vorübergehend zu »verbindlichen Festlegungen gelangen und da-

mit die Kontingenz einer Situation für den einzelnen wie für alle gemeinsam zumindest temporär überwinden«. (Greven 1999, S. 66). Jede politische Entscheidung beruht sowohl auf vorangegangenen Entscheidungen und bestimmt und verändert die Ausgangslage der nächstfolgenden Entscheidungen, hat also Prozesscharakter. In diesem politischen Prozess entscheidet die Gesellschaft über die Geltung bestimmter abstrakter Werte und die Verteilung bestimmter materieller Werte und Inhalte. Er umfasst die gesellschaftliche Willensbildung, die zur Entscheidung führt, die Entscheidung selbst und deren Durchsetzung sowie ihre Anerkennung oder Nichtanerkennung in der Gesellschaft, also die Frage der Legitimität (vgl. Greven 2000, S. 12). Der Begriff Legitimität bezeichnet damit ein Fachkonzept im Rahmen des Basiskonzepts Entscheidung.

Die Herstellung verbindlicher Entscheidungen wurde in der Politikwissenschaft lange Zeit mit dem Staat bzw. mit staatlichen Institutionen, der Regierung sowie dem Gesetzgebungsprozess in Verbindung gebracht. Dieses Verständnis wird mit dem Begriff »government« umschrieben. *Government* meint insbesondere die formelle, durch Verfassung, Recht und Gesetz definierte Dimension von Politik sowie die Institutionen des Regierens, die mit dem staatlichen Machtmonopol zum Zwecke der Durchsetzung rechtmäßiger politischer Entscheidungen ausgestattet sind.

Mittlerweile hat sich die Politikwissenschaft von dieser klassischen »Staatsfixierung« gelöst. In einem ersten Schritt wurde das ganze Vor- und Umfeld des Entscheidungsprozesses, also das, was »politische Willensbildung« genannt wird, einbezogen. Das heißt Einstellungen und Verhaltensweisen der Gesellschaftsmitglieder, soweit sie auf diesen Prozess bezogen sind, ebenso Wahlen, Parteien, Interessengruppen, Verbände, soziale Bewegungen sowie Akteure, Formen und Auslöser von Protest und Widerstand. Die einzelnen Akteure, die am politischen Entscheidungsprozess beteiligt sind, stellen dabei weitere Fachkonzepte dar.

Für diese Art und Weise wie politische Entscheidungen getroffen und ausgeführt werden, hat sich der Begriff »Governance« durchgesetzt, der für einen neuen Blickwinkel der Politikwissenschaft steht. Politische Entscheidungen im Sinne von Steuerung und Regelung werden jetzt im Kontext von zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren gesehen. Des Weiteren zeichnet sich *Governance* durch Tendenzen stärkerer gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Selbststeuerung von komplexen institutionellen Strukturen aus. Sie ist verbunden mit der Zunahme von interorganisatorischer Kooperation und Koordination sowie einer neuen Kombination von Steuerungsmodi, wie dem Zusammenhang von Verhandlungen, Hierarchie und Anreizen (Bogumil & Holtkamp 2004, S. 148).

Ob »Government« oder »Governance«, der politische Entscheidungsprozess in seiner Gesamtheit ist gekennzeichnet durch Konflikte. D. h. durch Versuche von Akteuren bestimmte Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen, durch Versuche von anderen Akteuren andere Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen oder Entscheidungen überhaupt zu verhindern, wobei auch »Nicht-Entscheidungen« als »Entscheidungen« verstanden werden müssen. Damit dieser konflikthafte Prozess nicht zu einer Desintegration der Gesellschaft oder einer Lähmung des politischen Systems führt, ist der Prozess in demokratischen Systemen häufig so organisiert, dass zwar viele in irgendeiner Weise an der Entscheidung beteiligt sind, die Entscheidung im engeren Sinne gleichwohl wenigen vorbehalten bleibt. Damit dies gelingt, wird der Entscheidungsprozess in mehrere Phasen zerlegt und dem Entscheidungsprozess im engeren Sinne umfangreiche Meinungs- und Willensbildungsprozesse vorgeschaltet. »Auf einer ersten Stufe geht es darum, gesellschaftliche Probleme und Wünsche überhaupt zu erkennen, sie als politische Zwecke und Ziele zu formulieren und Personen zu bestimmen, die die Wünsche weiter nach oben tragen. Daran können gegebenenfalls alle Gesellschaftsmitglieder über allgemeine Wahlen und die Vielzahl der Interessenverbände beteiligt werden (Rohe 1994, 25). Im nächsten Teil des Prozesses werden die unterschiedlichen Interessen, Ziele und Wünsche gesammelt, gebündelt, zu den vorhandenen Mitteln der Gesellschaft in Beziehung gesetzt und zu handhabbaren Entscheidungsalternativen zusammengefasst. Dieses ist in unserem politischen System vor allem die Aufgaben der Parteien. Auf der nächsten Ebene geht es dann um die eigentliche Entscheidung, die getroffen wird, die ausgeführt und unter Umständen gegen Widerstand erzwungen werden muss. Daran sind in der Regel Parlament, Regierung und Verwaltung, aber u. U. auch das Bundesverfassungsgericht beteiligt.

Politische Entscheidungen in Demokratien sind in der Regel Mehrheitsentscheidungen. Die Mehrheitsentscheidung kürzt einen Entscheidungsfindungsprozess ab und bringt ihn zum Ende. Unter der Voraussetzung, dass das Mehrheitsprinzip als Entscheidungsregel von allen anerkannt wird, ermöglicht es nicht nur schnelle bzw. effiziente politische Entscheidungen, sondern auch Entscheidungen, die im Prinzip »von allen« akzeptiert werden und deren Durchführung auf wenig Widerstand stoßen dürfte. Mehrheitsentscheidungen geben allerdings der Mehrheit Macht über die unterlegene Minderheit und von dieser Macht kann sie gegebenenfalls sehr weitreichenden Gebrauch machen.

Was sollte aber die unterlegene Minderheit bewegen, Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren? Mehrheitsentscheidungen, die für alle Gel-

tung haben sollen, funktionieren auf Dauer nur dann, wenn bestimmte Vorbedingungen erfüllt sind. Die Akzeptanz einer solchen Entscheidung und der damit verbundenen Opfer, die die Mehrheit der unterlegenen Minderheit auferlegt, setzt das Vertrauen der Minderheit in den guten Willen der Mehrheit voraus. »Soziopsychische Grundlage dieses Vertrauens ist ein ›Gemeinsamkeitsglaube‹ (Max Weber), der sich auf präexistente geschichtliche, sprachliche, kulturelle und ethnische Gemeinsamkeiten gründet. Kann diese starke kollektive Identität vorausgesetzt werden, so verliert die Mehrheitsherrschaft in der Tat ihren bedrohlichen Charakter und kann dann auch Maßnahmen der interpersonellen und interregionalen Umverteilung legitimieren, die andernfalls nicht akzeptabel sind.« (Scharpf 2001, S. 270). Eine weitere Grundvoraussetzung, dass Mehrheitsentscheidungen funktionieren, ist, dass in einer Gesellschaft nicht alles umstritten ist und deshalb auch nicht alles mehrheitlich entschieden werden muss. Eine weitere Bedingung dürfte sein, dass das Mehrheitsprinzip vorsichtig und dosiert eingesetzt wird. »Mit anderen Worten: Das Mehrheitsprinzip funktioniert nur dann, wenn es nicht überall und zu jeder Zeit angewandt wird. Mehrheiten, die elementare und vitale Interessen einer größeren Minderheit häufig verletzen und ohne Bereitschaft zu inhaltlichen Kompromissen und ohne Rücksichtnahme auf das »Gemeinwohl« ihren Mehrheitswillen durchsetzen, tragen zwangsläufig dazu bei, dem Mehrheitsprinzip als politischem Entscheidungsfindungsprinzip die allgemeine gesellschaftliche Anerkennungsgrundlage innerhalb eines sozialen Verbandes zu entziehen« (Rohe 1994, S. 24f). Nicht zuletzt ist eine wichtige Vorbedingung für die Akzeptanz des Mehrheitsprinzips darin zu sehen, dass die Minderheit prinzipiell die Chance hat oder zumindest berechtigt darauf hoffen kann, auch einmal zur Mehrheit zu werden. Alle diese Aspekte gehören zum Basiskonzept »Entscheidung«.

Internationale und globale Ebene

Bisher war das Basiskonzept Entscheidung im Wesentlichen auf den Nationalstaat bezogen und nicht auf die Ebene der internationalen Beziehungen oder der internationalen Politik. Die aktuelle Situation der internationalen Politik ist gekennzeichnet durch einen Bedeutungsverlust der Nationalstaaten. Die zunehmende Auslagerung klassischer nationaler Regierungsfunktionen in internationale Regime bzw. im Falle der Europäischen Union in transnationales Regieren macht die Grenzen der historischen Formen demokratischer Willensbildung, Entscheidung und

Legitimierung deutlich und bringt zumindest für westliche Demokratien und ihre Bürgerinnen und Bürger ungewohnte normative Defizite. Die Internationalisierung von Politik und politischem Problemlösungshandeln lässt eine der Wesentlichen und bisher als selbstverständlich vorausgesetzten Existenzbedingungen der Demokratie prekär werden: ihre Stabilisierung und Entfaltung in einem staatlich fixierten, territorialem und gemeinschaftsbildenden wie gemeinschaftsprägenden Rahmen (Richter, S. 173ff). Internationalisierung und Globalisierung bewirken unter anderem, dass politische Gestaltungs- und Verantwortungsräume und wirtschaftliche und ökologische Wirkungsräume auseinanderfallen. Politische Verantwortung wird immer schwieriger identifizierbar und demokratische Legitimation geht so ins Leere. »Wenn das Wahlvolk nicht mehr genau weiß, wer die eigentlich wichtigen Entscheidungen trifft und auf welcher Ebene diese getroffen werden, kann es seine Macht über die Regierung nicht mehr ausüben. Es kommt zu gravierenden Veränderungen im liberal-demokratischen Verständnis von Partizipation und Repräsentation, wenn die Allokation von Rechten und Pflichten, die Regeln der Partizipation bei Entscheidungen, die Mechanismen der Legitimation und Verantwortung nicht länger identisch sind« (Mahnkopf 1998, S. 66)

Das wesentliche Merkmal der Globalisierung besteht darin, dass ein abstraktes Raum- und Zeitregime die soziale Zeit- und Raumbindung von Gesellschaften, Staaten und Individuen abzulösen beginnt. Diese müssen sich an schnell wandelnde Standards anpassen und je schneller ihnen diese Anpassung gelingt, desto schneller verlaufen die nachfolgenden Wandlungsprozesse. »Aushandlungsprozesse welcher Art auch immer und die Kontrolle von Entscheidungen gelten im Prozess weltmarktorientierter Modernisierung eher als Störfaktor, denn sie folgen einem sozialen Rhythmus, der nicht oder nur ungenügend in die Beschleunigungsdynamik passt« (ebda, S. 59f).

Zwar verfügen Staaten auf Grund der nur relativen Beweglichkeit des Kapitals auch unter den Bedingungen der Globalisierung noch über gesamtwirtschaftliche Gestaltungsspielräume, diese bestehen jedoch nur noch in der Steuerung der Art und Weise der Anpassung an die Globalisierung. Möglichkeiten, zu politisch tragfähigen Kosten die Globalisierung zu ignorieren oder gar aus der Globalisierung auszusteigen, bestehen nicht.

Die politischen Hauptakteure auf internationaler Ebene sind zwar immer noch die Nationalstaaten und die einzelstaatlichen Regierungen. Sie betreiben jeder für sich Außenpolitik und zusammen gesehen internationale Politik (Brock 2007, S. 236), aber die Zahl der an den internationalen und globalen Entscheidungen beteiligten Akteure hat erheblich zugenom-

men. Dazu gehören die internationalen Regierungsorganisationen (UN, Weltbank, IWF) ebenso wie die Weltkonferenzen der Vereinten Nationen (Weltkonferenzen der Vereinten Nationen der 1990er Jahre und ihre Folgekonferenzen), Supranationale Einrichtungen (einschließlich Gerichte) mit Weisungsbefugnis und Strafbefugnis gegenüber Staaten und Personen (z.B. Einzelbereiche der EU wie Außenhandels- und Wettbewerbspolitik, Streitschlichtungsverfahren der WTO, Kriegstribunale, Internationaler Strafgerichtshof) ebenso wie internationale Interessengruppen, NGOs und substaatliche Verwaltungseinheiten, die außerhalb des eigenen Staates tätig werden. Die Folge davon ist, dass internationale Entscheidungsprozesse und Entscheidungen zunehmend unübersichtlich geworden sind. Es werden immer mehr nationale Grenzen und Regelungen abgebaut, ohne dass es schon gelungen wäre neue, dem weiteren globalen Wirkungshorizont angemessene Instrumente der Entscheidung und Regulierung aufzubauen. Perspektiven lassen sich auf fünf Ebenen erkennen, auf denen ein Aufbau transnationaler Zusammenarbeit möglich erscheint und damit eine Gewinnung politischer Entscheidungskompetenz auf der Ebene der Weltgesellschaft.

1. Die Stärkung, Erweiterung und Veränderung der Aufgaben der UNO sowie die Enthierarchisierung oder Entoligarchisierung des UN-Systems nach der Maxime, *»that all nations – large and small, powerfull and weak – should be able to make their views heard and to participate in decisions-making«* (Boutros-Ghali, 1995).
2. Der Ausbau und die Vernetzung der Systeme regionaler politischer Zusammenarbeit.
3. Bereichsbezogene transnationale Kooperation, sogenannte transnationale Regime (im Bereich des Handels, des Umweltschutzes, der Menschenrechte usw.
4. Transnationale Vernetzung zivilgesellschaftlicher Politik (vgl. Meyer 2003, S. 255). Das heißt: Stärkung der zivilgesellschaftlichen Präsenz an den Orten der internationalen Staatenpolitik und der Schaffung einer transstaatlichen demokratischen Öffentlichkeit. Ausgehend von der bereits erfolgten Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in die Weltkonferenzen der vergangenen Jahre, z.B. durch Beteiligung an Vorbereitungstreffen, durch die Erstellung nationaler Berichte, durch ihre Mitwirkung am Konferenzgeschehen und durch die Planung von Folgeaktivitäten, könnte eine ständiges Forum der Zivilgesellschaft einberufen werden, dass »der internationalen Bürgergesellschaft direkten Zugang zum UN-System verschaffen und da-

mit stetige Einflussmöglichkeiten und Entscheidungschancen eröffnen würde« (Brock 1998, 46; Kommission für Weltordnungspolitik 1995, S. 287f).

5. Ein weiterer Vorschlag bezieht sich auf Möglichkeiten der Erweiterung des Zugangs von Individuen zu internationalen Einrichtungen in Verbindung mit dem Ausbau der Internationalen Gerichtsbarkeit und auf die Schaffung von politischen Partizipations- und Entscheidungsmöglichkeiten für Nicht-Staatsangehörige auf nationaler Ebene (z.B. beim internationalen Schutz der Menschenrechte).

Entscheidungstheorien

Ein weiteres zentrales Element des Konzepts muss in den Entscheidungstheorien gesehen werden, die Probleme und Aspekte der Entscheidung und der Entscheidungsfindung thematisieren. Von Entscheidungstheorien werden vor allem Fragen der Informationsverarbeitung behandelt, sofern der kollektive, mehrstufige Entscheidungsprozess sich als Informationsverarbeitungsprozess darstellt, sowie Fragen der Risikoabschätzung, der Nutzenmessung und der Präferenzordnung interdisziplinär bearbeitet. Wichtige Beiträge kommen aus den Wirtschaftswissenschaften, der Mathematik, der Psychologie, der Soziologie, der Kommunikationsforschung und der Politikwissenschaft. »Ein einheitliches theoretisches Gerüst zeichnet sich jedoch nicht ab« (Klöti 2002, S. 179).

Prinzipiell lässt sich festhalten, dass Entscheidungstheorien in der Politikwissenschaft normativ oder deskriptiv orientiert sein können. Normativen Entscheidungstheorien geht es darum zu klären, wie Entscheidungsträger bei gegebenen Zielen und Situationen entscheiden sollen oder wie sich politische Steuerung aus normativer Sicht verändern sollte (Klöti 2002, S. 179; Bogumil & Holtkamp 2004, S. 148). Ziel kann die praktische Beratung von politischen Akteuren und die Verbesserung der Steuerung bzw. der Steuerungsergebnisse in politischen Systemen sein.

Die empirisch-deskriptive Entscheidungstheorie versucht dagegen das tatsächliche Zustandekommen von Entscheidungen darzustellen und zu erklären. Im Mittelpunkt dieser Theorien stehen Ablauf und Ergebnis von Entscheidungsprozessen.

Zu den normativen Entscheidungstheorien gehört die Theorie der rationalen Entscheidung, die allerdings in der Politikwissenschaft (im Gegensatz zur Ökonomik, in der sie ein zentrales Paradigma ist) kontrovers

diskutiert wird und bisher noch keine besondere Bedeutung erlangt hat. Die rationale Entscheidungstheorie geht von der Grundannahme aus, dass Entscheidungsträger individuelle Akteure sind, die Handlungsalternativen auf Grund ihrer Nutzenpräferenzen auswählen. Diese Nutzenpräferenzen sind die Kriterien, mit denen die Konsequenzen von Handlungsalternativen bewertet werden. Die Gewissheit der eintretenden Konsequenzen ist jedoch nur schwer zu prognostizieren und nach dem Grad der Gewissheit werden unterschiedliche Entscheidungssituationen beschrieben: Entscheidungen mit Sicherheit, Entscheidungen mit Unsicherheit, Entscheidungen unter Risiko und Entscheidungen unter Ungewissheit. Solche Theorien der rationalen Entscheidung werden in der Politikwissenschaft auf unterschiedliche Gebiete angewendet (z. B. in der Wahlforschung), allerdings kaum auf den politischen Entscheidungsprozess selbst, der als ein hochkomplexer Prozess unter Ungewissheit gesehen werden muss. Erst die Spieltheorie und ihrer neueren Entwicklungen, die die ebenfalls als rational angenommenen Entscheidungen eines Gegenspielers (Vetospieler) und den jeweiligen institutionellen Handlungskontext versucht mit einzubeziehen, scheinen für die Analyse politischer Entscheidungsprozesse praktischen Nutzen zu bringen (Tsebelis, 2002).

Dennoch: Wird der politische Entscheidungsprozess in seiner Gesamtheit betrachtet, so wird die Menge der interessierenden Fragen so vielfältig und unübersichtlich, dass deskriptive Ansätze überwiegen. Sie »gehen von einer Kritik am rationalen Modell aus. Sie stellen fest, dass in konkreten Entscheidungssituationen i. d. R. weder sämtliche Alternativen noch deren Konsequenzen bekannt sind und dass der Entscheidungsträger meist über kein geschlossenes System von Zielen und Präferenzen verfügt. Sie betonen dagegen den zeitlichen Ablauf einer Entscheidung und versuchen, das Zustandekommen von komplexen kollektiven Entscheidungen zu erklären« (Klöti 2002, S. 180).

Deskriptive Theorien selbst gehen von verschiedenen Modellen aus. Für die Beschreibung und Erklärung des politischen Entscheidungsprozesses sind vor allem zwei Modelle von Bedeutung, die sich weitgehend ähnlich sind.

In kybernetischen Modellen wird die Entscheidung als output einer Organisation verstanden. In diesem Zusammenhang ist die Vorstellung der Politik als inkrementale Änderung und des Sich-Durchwurstelns (*muddling-through*) (wie dies Lindblom schon 1975 beschrieben hat), die in Auseinandersetzung mit rationalen Modellen der Entscheidungsfindung entwickelt wurde, nach wie vor von Bedeutung.

Inkrementale Politik heißt:

- Politische Entscheidungen orientieren sich überwiegend am Status quo und streben nur kleine Verbesserungen an.
- Es geht dabei um eine schrittweise Problemlösung.
- Es werden nicht für feststehende Ziele adäquate Mittel gesucht, sondern die Zwecke werden an vorhandene Mittel angepasst.
- Impulse für politische Entscheidungen ergeben sich nicht aus übergeordneten Zielen, sondern aus aktuellen Missständen.
- Problemlösungen werden nicht von irgendwelchen Zentren kontrolliert, sondern finden unkontrolliert durch eine Vielzahl von Entscheidungsträger statt.
- Es werden Interessen und Informationen von den verschiedensten Seiten berücksichtigt und es entsteht ein ungeplanter neuer politischer Zustand.
- Die Beiträge der verschiedenen Entscheidungsträger werden durch einen Prozess gegenseitiger Anpassung zusammengebracht und ausgeglichen.
- Keine Entscheidungseinheit kann die andere dominieren oder unterdrücken.

In der Politikwissenschaft wird dieses Modell auch heute noch als adäquate Beschreibung der Wirklichkeit politischer Entscheidungsprozesse gesehen (vgl. den *Policy Cycle*). Die normative Wendung des Modells, die in der Vorstellung gipfelt, dass politische Entscheidungsprozesse auch tatsächlich so ablaufen sollen, wird jedoch entschieden abgelehnt.

Das zweite Modell, das in der Politikwissenschaft eine Rolle spielt, ist das sogenannte »Bürokratische Modell«. Politische Entscheidungen sind danach das Ergebnis von Verhandlungsprozessen. »Eine Mehrzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, verschiedenen Problemperspektiven und ungleicher Macht beteiligt sich an einem solchen Prozess, der durch organisationsspezifische Spielregeln strukturiert ist« (Klöti 2002, S. 180f). Die Kritik an diesem Modell bezieht sich auf die Möglichkeit, dass mächtige Gruppen die Auslösung von Entscheidungsprozessen verhindern können (*non-decision-making*). Neuere staatstheoretische Überlegungen berücksichtigen die Kritik an solchen macht- und einflusstheoretischen Konzepten und versuchen Entscheidungsprozesse in den Rahmen zunehmender Verflechtung auf territorialer Ebene – international, national, regional, lokal – und in sozialen Handlungssphären – Staat und Verwaltung, Marktwirtschaft und Unternehmen, Zivilgesellschaft und Nicht-Regierungsorganisationen, Gesellschaft und Interessenvertretungen, Öffentlichkeit und Medien – zu stellen.

5. Fachkonzepte Entscheidung

5.1 Europäische Akteure

Essenz des Fachkonzepts

Europäische Akteure sind Elemente des politischen Systems der Europäischen Union. Neben den Institutionen und ihren Mitgliedern (Europäisches Parlament, Kommission, Ministerrat, Europäischer Gerichtshof) hat sich eine weiter steigende Zahl an Akteuren etabliert, die ihre Forderungen an das System richten: Gewerkschaften, Parteien, Industrie-, Umweltschutz-, Finanz-, Automobil-, Verbraucherschutzverbände usw. Die Bürger/-innen können über nationale Wahlen, die Europawahl, Klagen vor den Gerichten, den Beitritt zu Parteien oder Interessengruppen ihre Forderungen an die EU stellen. Die Entscheidungen der EU betreffen eine Vielzahl von Politikfeldern, wie z. B. die Sozial-, Umwelt-, Landschafts-, Finanz-, Außenhandels-, Verteidigungs-, Verkehrspolitik. Die europäische Gesetzgebung und Finanzpolitik hat mittlerweile einen großen Einfluss auf die Machtverteilung und Ressourcen zwischen Bürgern, Gruppen und Staaten. Am Bedeutsamsten für die Entwicklung der europäischen Integration erweisen sich die Institutionen. Dabei sind die politischen Zuständigkeiten der verschiedenen Organe der EU untereinander wie auch in ihrem Verhältnis zu den Mitgliedstaaten der EU vermischt.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Die Akteure auf der europäischen Ebene nehmen mehr oder weniger Einfluss auf die Entscheidungsfindung in der EU, weshalb der Bezug dieser Akteure zum Basiskonzept Entscheidung evident ist. Ihre Interessen, Motive und Handlungen bestimmen den *Outcome* des politischen Systems genauso mit wie die Regeln der Institutionen. Akteure und Institutionen sind in einem Beziehungsgeflecht. In den Institutionen sind die Verfahrensregeln formeller und die über die Ideologien einfließenden Überzeugungen informeller Natur. Gerade für die EU-Institutionen gilt, dass ihre Verfahrensregeln ständig in neuen Verträgen geändert werden. Auf diese Weise wird einerseits die Integration der Mitgliedsländer weiterentwickelt und andererseits wird sich der in den verbindlichen Entscheidun-

gen sichtbare *Outcome* ändern, wenn sich die Präferenzen der Akteure oder der Institutionen ändern.

Der Neo-Funktionalismus (Haas, 1958; Wolf, 2006) erklärt den Integrationsprozess mit dem *spill-over* Konzept, d.h. der Annahme des »Überschwappens« erfolgreicher Integrationsprozesse auf andere Bereiche. Die treibenden Kräfte kommen hauptsächlich von nicht staatlichen Akteuren, die für ihre sozialen und wirtschaftlichen Interessen eine funktionale Effizienz des Systems fordern. Dieser Ansatz wird von der intergouvernementalistischen Theorie in Frage gestellt (Hoffmann, 1966). Danach sind die Mitgliedsstaaten und ihre nationalen, geopolitischen Interessen die treibenden Kräfte. Die Erfolge sind bisher auf gering politisierten Gebieten mit ökonomischem und technisch-administrativem Charakter eingetreten. Diese beiden Ansätze beeinflussen die theoretische Diskussion bis heute. Die aktuellen Ansätze knüpfen jeweils daran an und setzen andere Akzente (Hix, 2005, S. 16f).

Der liberale Intergouvernementalismus (Moravcsik, 1991) geht von einer ökonomisch definierten Machtstrategie der Mitgliedsländer aus. Die europäischen Institutionen haben einen begrenzten Einfluss. Den Fokus auf den Charakter des EU-Systems und die Formen des europäischen Regierens richtet erst der Ansatz des Mehrebenensystems (Jachtenfuchs & Kohler-Koch, 1996). Zahlreiche empirische Studien widmen sich der Analyse der inhaltlichen Politikgestaltung und Problemlösungsfähigkeit der EU und hier insbesondere darauf, wie sich das institutionelle Design auf die Prozesse und Ergebnisse der Entscheidungsführung auswirkt (Scharpf, 1999). Feministische Analysen befassen sich mit der geschlechtsspezifischen Selektivität des EU-Systems (Abels, 2006). Aus der Perspektive des *Rational Choice* Institutionalismus (Tsebelis, 1994) werden einzelne Aushandlungsprozesse in den Institutionen modelliert. Danach ist der *Outcome* mehr von den supranationalen Institutionen bestimmt (Kommission, Europäisches Parlament, EUGH) als von den Mitgliedsstaaten (Hix, 2005).

Fehlkonzepte

Bei der unterrichtlichen Umsetzung des Fachkonzeptes stellt oftmals der Umstand, dass nur die institutionellen Akteure Europäisches Parlament, Kommission und Ministerrat, nicht aber Gewerkschaften, Parteien und die diversen Verbände thematisiert werden, eine Problematik dar – letztgenannte Akteure, die für die Entscheidungsfindung im institutionellen Gefüge der EU gleichfalls von eminenter Bedeutung sind, werden vielfach nicht wahrgenommen.

Darüber hinaus handelt es sich bei der oftmals kolportierten Vorstellung, dass die Entscheidungen in den integrierten Politikbereichen in Gestalt von Verordnungen und Richtlinien allein von Brüssel gefällt würden und die Mitgliedstaaten diese nur umzusetzen hätten, um ein Fehlkonzep: Die Mitgliedstaaten sind nach wie vor auf unterschiedlichen Ebenen am Zustandekommen europäischer Regelungen beteiligt.

Vernetzung des Fachkonzepts

Das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Ministerrat stellen die wesentlichen europäischen Akteure des institutionellen Dreiecks der EU dar und sind deshalb konstitutiv für das Basiskonzept Entscheidung auf europäischer Ebene. Das Fachkonzept ist vor diesem Hintergrund vernetzt mit den Konzepten Repräsentation, Demokratie, europäische Integration, Parlament und Wahlen.

Weitere wichtige europäische Akteure können mit dem Überbegriff europäische Interessengruppen zusammenfasst werden. Es handelt sich dabei um so verschiedene Akteure wie Parteien, Gewerkschaften, Nicht-Regierungsorganisationen, Medien, Kirchen, Bürgerinitiativen und Unternehmen. Allen ist das Bemühen um politische Einflussnahme auf die Entscheidungen der Akteure des institutionellen Dreiecks gemeinsam. Dieser Begriff steht mithin im unmittelbaren Zusammenhang mit den Fachkonzepten Interessengruppen, Legitimität, Öffentlichkeit, Macht und Konflikt.

Beispielthemen

In der Sekundarstufe I kann das Zusammenwirken der Akteure Europäisches Parlament, Europäische Kommission und Ministerrat sowie die Funktionslogik dieses institutionellen Dreiecks thematisiert werden. Weiterhin kann auf dieser Stufe das Wirken der europäischen Akteure im europäischen Mehrebenensystem auch in seinen Unübersichtlichkeiten behandelt werden.

Desgleichen gilt für das politische Agieren europäischer Interessengruppen. Deren Einflussnahme auf die europäischen Akteure des institutionellen Dreiecks sollte auf der Sekundarstufe II anhand eines Fallbeispiels thematisiert werden. Das politische Zusammenwirken der verschiedenen europäischen Akteure im Mehrebenensystem kann exemplarisch etwa am Zustandekommen der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) im Politikunterricht behandelt werden. Weiterhin können auf der Sekun-

darstufe II die verschiedenen Integrationstheorien des europäischen Einigungsprozesses sowie die Finalität dieses Prozesses erörtert werden.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Europäische Akteure zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Repräsentation, Demokratie, europäische Integration
Entscheidung	Parlament, Wahlen, Interessengruppen, Legitimität, Öffentlichkeit, Macht, Konflikt

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Europäische Akteure

Schulstufen	Begriffe
Sekundarstufe I	Europäisches Parlament, Europäische Kommission, Ministerrat, Europäischer Gerichtshof, Kommissionspräsident/-in
Sekundarstufe II	Europäisches Mehrebenensystem, Intergouvernementalismus, Neo-Funktionalismus

5.2 Interessengruppen

Essenz des Fachkonzepts

Interessengruppen sind dauerhaft organisierte Zusammenschlüsse wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Gruppen. Sie beruhen in der Regel auf freiwilliger Mitgliedschaft (vgl. Thibaut, 2002). Nach innen haben sie den Zweck die unterschiedlichen Einzelinteressen ihrer Mitglieder zu koordinieren, zusammenzufassen und in eine überschaubare Reihe von entscheidbaren Forderungen zu verwandeln. Nach außen artikulieren sie die gemeinsamen Interessen gegenüber anderen Gruppen mit abweichenden oder entgegengesetzten Interessen und versuchen direkt oder indirekt Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Im Unterschied zu politischen Parteien vertreten Interessengruppen stärker partikulare Interessen und streben nicht die Übernahme oder Beteiligung an der Regierung an,

auch wenn sie an der Formulierung und Umsetzung staatlicher Politik beteiligt sein können. Damit unterscheiden sie sich von Vereinen, die keine Einflussnahme auf den politischen Prozess anstreben.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

In Demokratien ist der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess immer auch ein Prozess der Interessenvermittlung, an dem neben den Parteien vor allem die Interessengruppen beteiligt sind. Daraus resultiert die enge Verbindung des Fachkonzepts zum Basiskonzept Entscheidung. In der Bewertung dieses Tatbestandes besteht jedoch nach wie vor keine Übereinstimmung. Für die einen sind Interessengruppen übermächtige, undemokratische und gemeinwohlgefährdende Organisationen, die staatlichen Entscheidungsabläufe unzulässig überwuchern. Für die anderen gelten Verbände als Garanten eines sinnvollen Informations- und Entscheidungsflusses zwischen Bürger/-innen und Staat, die wichtige Integrations-, Vermittlungs- und Steuerungsleistungen für das politische System erbringen (zu den historischen Wurzeln dieses Konflikts vgl. Forsthoff, 1971; Fraenkel, 1991; Offe, 1970). Eine dritte Position ist die des Neo-Korporatismus. Sie geht von einer zunehmenden Verflechtung zwischen Interessengruppen und staatlichen Institutionen aus. Interessengruppen sind danach kontinuierlich und geregelt in die Entscheidungsfindung und -durchsetzung eingebunden.

Die neueste Diskussion um Interessengruppen wird unter dem Begriff »Lobbyismus« geführt. Einerseits wird das Handeln der Interessengruppen als legitim und demokratisch anerkannt, andererseits wird die mangelnde Transparenz dieses Prozesses kritisiert. Auch in der EU wird der Einfluss von Interessengruppen immer stärker. Zum einen erweitern bestehende Interessengruppen ihren Aktionsradius auf die europäische Ebene, zum anderen gründen sich neue supranationale Akteure, die politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse auf EU Ebene beeinflussen. Auf der internationalen Ebene gewinnen Interessengruppen ebenfalls an Bedeutung. Internationale Regime schaffen zunehmend Regelsysteme und Entscheidungsstrukturen auf freiwilliger Basis und vergrößern so Einflussmöglichkeiten und Handlungsspielräume von Interessengruppen.

Obwohl die Auswirkungen von Globalisierung und Europäisierung auf das Handeln von Interessengruppen noch kaum untersucht sind, kommen sowohl empirische Untersuchungen als auch theoretische Überlegungen zu dem Ergebnis, »dass organisierte Interessen in Deutschland weiterhin zur gesellschaftlichen Selbstregulierung beitragen werden, für politische

Willensbildung unterlässlich bleiben und die Funktionsfähigkeit von Demokratie steigern können« (Reutter, 2000).

Fehlkonzepte

Obgleich in der Politikwissenschaft die Notwendigkeit und die Bedeutung von Interessengruppen für die Demokratie sowie die Legitimität ihres politischen Handelns schon lange anerkannt wird, hat sich in der Öffentlichkeit, in den Medien, auch im Bewusstsein von Jugendlichen eine überwiegend negative Einstellung gegenüber Interessengruppen erhalten. Interessengruppen erscheinen vor allem als Vertreter egoistischer Partikularinteressen, die durch Blockadepolitik die Handlungsfähigkeit des politischen Systems einschränken, das Gemeinwohl gefährden und die Autorität des Staates zerstören. Zwar lässt sich vieles an den Interessengruppen und ihrem konkreten Handeln kritisch sehen, aber es muss auch Aufgabe von Politikunterricht sein, Legenden oder Vermutungen, die von der »Herrschaft der Verbände« über die »Unsichtbarkeit ihres weit reichenden politischen Wirkens« bis zu der These von der »anonymen Macht« oder der »fünften Gewalt« reichen, zu relativieren und die Leistungen der Interessengruppen für die Demokratie herauszuarbeiten.

Vernetzung des Fachkonzepts

Interessengruppen stehen in einem besonders engen Zusammenhang mit dem Fachkonzept Konflikt. Zum Konzeptaufbau ist ein Verständnis des Fachkonzepts Konflikt, aber auch der Fachkonzepte Gewaltenteilung und Demokratie, vor allem in Form der pluralistischen Demokratie notwendig. Sie ermöglichen erst die systematische Einordnung von Interessengruppen in den Prozess der politischen Willensbildung und Entscheidung. Da Interessengruppen zunehmend Massenmedien nutzen, um ihre Interessen zu kommunizieren, ist auch dieses Fachkonzept zum Konzeptaufbau hilfreich. Dies gilt auch für das Konzept Markt, agieren doch die zentralen Interessengruppen immer noch auf dem Feld der Ökonomie.

Beispielthemen

Bereits in der Grundschule lassen sich zentrale Aspekte des Handelns von Interessengruppen verdeutlichen. Eine wichtige Einsicht besteht schon da-

rin, zu wissen, dass Menschen unterschiedliche Interessen haben und diese durchsetzen wollen. Damit dies ohne Gewalt geschehen kann, sind Regeln erforderlich. Darüber hinaus lässt sich schon in der Schulklasse erfahren, dass Interessen von Einzelnen weniger durchsetzungsfähig sind als Interessen, die durch eine ganze Gruppe vertreten werden. Um Interessen durch Gruppen wahrnehmen zu können, müssen diese aus den Interessen der Einzelnen gemeinsame Interessen auswählen, diese bündeln und sich Strategien zur Durchsetzung überlegen. Dabei wird es in der Regel auch immer Konflikte geben, die nach gemeinsam akzeptierten Regeln entschieden werden.

In der Sekundarstufe I sollten Typen von Interessengruppen, Formen der Interessenwahrnehmung, Strategien der Durchsetzung und die Voraussetzungen von Interessenwahrnehmung analysiert werden. Auch die Bedeutung der Interessengruppen für die Demokratie ist ein wichtiger Inhalt, der sich mit Themen wie »Herrschaft der Verbände« oder »Die stille Macht der Verbände«, »Verbände als fünfte Gewalt?« erarbeiten lässt.

In der Sekundarstufe II können ergänzend dazu unterschiedliche Ansätze der Interessengruppenforschung behandelt werden sowie die Veränderungen von Interessengruppen und ihrer Funktionen im Zusammenhang mit Prozessen der Europäisierung und der Globalisierung.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Interessengruppen zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Gewaltenteilung, Demokratie, Markt
Entscheidung	Parteien, Massenmedien
Gemeinwohl	Macht, Konflikt, Öffentlichkeit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Interessengruppen

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Einzelinteresse, Gruppeninteresse
Sekundarstufe I	Gemeinschaftsinteresse, Konfliktregulierung, Interessenartikulation, Interessenselektion, Interessenaggregation, Lobbying, <i>Pressure</i> , Patronage, Organisationsfähigkeit
Sekundarstufe II	Pluralismustheorie, Korporatismus

5.3 Konflikt

Essenz des Fachkonzepts

In einem Konflikt trifft Unvereinbares aufeinander. Dies können Werte, Positionen, Ziele, Bedürfnisse u. v. m. sein. Konflikte als Streit, Auseinandersetzung oder Kontroverse können u. a. zwischen Personen oder Gruppen, zwischen Sektoren oder Gesellschaftsgruppen entstehen und gehören zum gesellschaftlichen Zusammenleben. Soziale Konflikte beziehen sich in der Regel auf Normen oder Ressourcen in einer Gesellschaft. Sie gelten als ein Grundelement des sozialen Wandels. Politik wird primär durch gesellschaftliche Probleme bestimmt, die als Interessenkonflikte oder Positionsdifferenzen in Politik übersetzt werden können. Politisch analysieren lassen sich Prozesse von Konflikten, indem Entstehung, Ausbreitung und Verlauf sowie Verhinderung, Abbau und Lösung von Konflikten betrachtet werden (*politics*, die prozessuale Dimension des Politischen). Des Weiteren lassen sich Konflikte unterscheiden nach dem Konfliktgegenstand, nach den Beteiligten, nach ihrem Rang zueinander und entsprechend den Machtverhältnissen (als Gleichberechtigte, Untergeordnete etc.), nach den Mitteln zur Durchsetzung der Interessen oder auch nach ihrer Intensität und Erscheinungsform (offene, versteckte Konflikte usw.). Der freie Austrag von Konflikten ist dem Anspruch nach kennzeichnend für ein freiheitliches Gemeinwesen. Wenn Konflikte nicht zur Systemveränderung zwingen, wenn also ein Mindestmaß an Übereinstimmung im Hinblick auf Inhalte und Verfahren zum Austrag von Konflikten vorhanden ist, werden sie durch Kompromisse, Konsens oder Mehrheitsentscheidungen beendet, möglicherweise aber nur vorläufig.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Aus Konflikten ergibt sich aufgrund ihrer gesellschaftlich desintegrierenden Wirkung die Notwendigkeit zur politischen Entscheidung und damit der enge Bezug zum entsprechenden Basiskonzept. Entscheidungen lassen sich als (vorläufige) Schlusspunkte von Konflikten verstehen; Konflikte in diesem Sinne haben eine integrierende gesellschaftliche Funktion. Viele Soziologen und Politikwissenschaftler/-innen haben sich mit Konflikten oder Konfliktstrukturen in Gesellschaften beschäftigt und zahlreiche Theorien hervorgebracht (zum Überblick vgl. Bonacker, 2002). In der

marxistisch-kritischen Konflikttheorie gelten ökonomische Verteilungskonflikte als Grundkonflikte in Klassengesellschaften, die nur durch grundsätzliche gesellschaftliche Veränderungen beseitigt werden können (Krysmanski & Tjaden, 1979). In der liberal-analytischen Konflikttheorie werden Herrschafts- bzw. Statuskonflikte als zentral angesehen, die nicht beseitigt werden können, sondern immer wieder neu zu regulieren sind (z.B. Dahrendorf, 1958). Die politische Ordnung einer Gesellschaft muss demzufolge entsprechende Institutionen zur geordneten Austragung von Interessenkonflikten, also zum Interessenausgleich schaffen (z.B. Tarifparteien, Rechtsstaat). Wert- oder Ordnungskonflikte sind hiernach weniger bedeutsam. Anders wird dies in politikwissenschaftlichen Konfliktmodellen gesehen, bei denen Parteien als Wertegemeinschaften die Konfliktstruktur einer Gesellschaft widerspiegeln (z.B. Stöss, 1997). Bei dem Ringen um Gemeinwohl können sich Wertekonflikte auf die ökonomisch-soziale Ordnung (Sozialstaat vs. Marktfreiheit) oder auf die politische Ordnung (liberale vs. autoritäre Prinzipien) beziehen. Die konflikttheoretische Forschung wird vorangetrieben durch empirische Studien über Ungleichverhältnisse oder Konkurrenzsituationen in bzw. zwischen Gesellschaften. C. Wright Mills' Untersuchung über die amerikanische Machtelite und Angestelltenschaft (1956) wurde von dem konflikttheoretischen Zwangsmodell inspiriert, nach dem Herrschaftsprinzipien in einer durchwalteten Gesellschaft zentral sind. Vertreter liberaler Ansätze halten hingegen eine zuverlässige Ermittlung der Ursachen von Konflikten nicht für möglich. In der politischen Ideengeschichte gibt es jedoch auch utopische Entwürfe, die von der Möglichkeit konfliktfreier Gesellschaften ausgehen. So erkennt die marxistisch-kritische Konflikttheorie im ökonomischen Verteilungskonflikt einen Wert- und Ordnungskonflikt, der über den Klassenkonflikt zur Liquidation der »herrschenden Klasse« und damit zur wahren Gemeinschaft führen kann (Strasser, 2001).

Fehlkonzepte

Oftmals werden Konflikte im Alltagsverständnis als etwas Negatives angesehen und der Begriff selbst vermieden, indem stattdessen z.B. allgemeiner von »offenen Fragen« gesprochen wird. Es besteht vielfach eine Konfliktfeindlichkeit bzw. ein Harmoniebedürfnis, welches nicht berücksichtigt, dass nicht die Konflikte selbst, sondern bestimmte Austragungsformen problematisch sind. Des Weiteren werden Formen der Konfliktlösung im Privaten mit Formen politischer Konfliktlösungen verwechselt.

Während erstere auf der Beziehungsebene angesiedelt sind, d. h. zwischen Individuen oder Gruppen stattfinden, liegen letztere auf einer Sachebene, beziehen sich also auf strittige Themen oder Positionsdifferenzen.

Vernetzung des Fachkonzepts

Zum Erlernen einer Streitkultur gehört u. a., soziale und politische Ebenen von Konflikten auseinander zu halten. Hilfreich bei der Analyse von Konflikten kann daher das Fachkonzept Öffentlichkeit sein. Für einen geordneten Ablauf der Konfliktlösung sind die Elemente der politischen Ordnung wesentlich und als Fachkonzepte in die Konfliktanalyse einzu-beziehen. Aber nicht immer werden Konflikte nach Maßstäben von Vernunft und im Konsens nach Verhandlungen gelöst, so dass es sich anbieten kann, sie im Zusammenhang mit dem Fachkonzept Macht zu diskutieren. Abzugrenzen sind Konflikte, die kommunikativ gelöst werden, von gewalttätigen Formen der Auseinandersetzung, seien sie innerstaatlicher oder zwischenstaatlicher Natur wie z. B. Kriege in der internationalen Politik. Sie weisen daher auch Verbindungen zu den Fachkonzepten Sicherheit und Frieden auf. Da insbesondere unterschiedliche Orientierungen hinsichtlich normativer Fachkonzepte wie Gerechtigkeit oder Öffentliche Güter stets aufs Neue Interessenkonflikte in einer heterogenen Gesellschaft begründen, sind auch Wertklärungsprozesse ein wichtiger Beitrag zur Klärung von Konflikten.

Beispielthemen

Konflikte sollten schon in der Grundschule thematisiert werden, da sie sowohl der Meinungsbildung als auch der Kritikfähigkeit der Schüler/-innen dienen. Insbesondere Interessenkonflikte können z. B. bei kommunalpolitischen Themen zum Gegenstand werden, für die sich schon jüngere Schüler/-innen aufgrund bekannter Konfliktgegenstände interessieren (Bebauungspläne, Verkehrsprojekte etc.). In der Sekundarstufe I lassen sich Konflikte prinzipiell mit allen politischen Fachkonzepten verknüpfen, da sie Teil von fast allen Entscheidungsprozessen in pluralen Gesellschaften sind, wie z. B. Konflikte um Ressourcen. In der Sekundarstufe II können Konflikte zwischen Staaten untersucht werden. Als Thema bietet sich hier der Konflikt über den von den Vereinigten Staaten geführten Krieg im Irak auf dem Forum der Vereinten Nationen an.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Konflikt zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Internationale Beziehungen, europäische Integration, Markt
Entscheidung	Öffentlichkeit, Macht
Gemeinwohl	Sicherheit, Frieden, Gerechtigkeit, öffentliche Güter

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Konflikt

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Streit, Kompromiss, Interessen, Gewalt, Krieg
Sekundarstufe I	Dissens, Konsens, Harmonie
Sekundarstufe II	sozialer Wandel, Integration, Utopie

5.4 Legitimation

Essenz des Fachkonzepts

Unter Legitimation wird zum einen der Prozess der Herstellung von Legitimität eines politischen Systems verstanden, zum anderen bezeichnet Legitimation die subjektive Komponente von Legitimität, d. h. die empirisch beobachtbare Anerkennung eines politischen Systems durch seine Mitglieder. Politische Legitimation und politische Legitimität hängen begrifflich so eng zusammen, dass sie häufig identisch verwendet werden. Legitimität als normativer Begriff bezieht sich auf die objektiven Eigenschaften eines politischen Systems und wird definiert als die Rechtmäßigkeit oder die Anerkennungswürdigkeit des Systems, seiner Institutionen und der darin getroffenen politischen Entscheidungen. Rechtmäßig ist ein politisches System dann, wenn in ihm die Verwirklichung bestimmter Prinzipien (in der Demokratie z. B. Pluralismus, Partizipationsrechte und -möglichkeiten, Rechtsstaatlichkeit usw.) garantiert sind. Anerkennungswürdig ist es, wenn die zur Norm erhobenen Verhaltenserwartungen verallgemeinerungsfähige Interessen zum Ausdruck bringen (Habermas, 1976). Legitimation als stärker empirischer Begriff basiert auf den Legitimitätsüber-

zeugungen oder dem Legitimitätsglauben der Mitglieder eines politischen Systems und bezieht sich auf dessen faktische Anerkennung. Diese ist nur dann gegeben, wenn ein Mindestmaß an Freiwilligkeit und Bewusstheit vorhanden ist. In Demokratien ist sie die Bestandsvoraussetzung der politischen Ordnung. Legitimation erfolgt hier durch den permanenten Prozess der Herstellung und Aufrechterhaltung des Glaubens an die Angemessenheit der Institutionen und ihres Handelns. Der normative Legitimitätsanspruch von Entscheidungen und der empirische Legitimitätsglaube der Beherrschten werden pluralistisch und im Vergleich zu historischen Gemeinwesen prozedural hergestellt (Heidorn, 1982), in dem auf rechtfertigende Gründe öffentlich Bezug genommen wird.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Legitimation und Legitimität sind dem Basiskonzept Entscheidung zuzuordnen. Legitimität ist stets dynamisch und nicht statisch zu verstehen und Legitimation hat den Schwerpunkt in politischen Entscheidungsprozessen, die nicht allein auf die Herstellung verbindlicher Regeln durch Macht beruhen, sondern immer um Rechtfertigung bemüht sind. Der Legitimationsdiskurs in der Politikwissenschaft ist immer noch von den Idealtypen legitimer Herrschaft, die Max Weber entwickelt hat, geprägt, die sich primär an der ausschlaggebenden Motivation der Herrschaftsunterworfenen orientieren, sich dieser Herrschaft zu fügen (Weber, 1992). Er unterscheidet folgende Typen politischer Legitimität: Die traditionale (Geltung des immer so Gewesenen), die charismatische (Geltungskraft der Eigenschaften einer Person und der durch sie geschaffenen Ordnungen) und die rationale Legitimität. Sie gründet in dem Glauben an die Geltung rational begründeter Normen und Regeln, die sich gegen alle Einwände vernünftig verteidigen und begründen lassen. Easton charakterisiert Legitimität als Überzeugung der Mitglieder einer Gesellschaft, dass die Funktionsweise des politischen Systems weitgehend mit ihren persönlichen moralischen Prinzipien übereinstimmen (Easton, 1965). Die Zustimmung und Unterstützung, die sich daraus ergibt, kann diffus oder spezifisch sein. Diffuse Unterstützung ist unabhängig von der Effektivität des politischen Systems. Sie stellt quasi einen Legitimitätsvorschuss dar. Spezifische Unterstützung orientiert sich am *output* und kommt meist nachträglich zustande. Die von Luhmann entworfene »Legitimation durch Verfahren« betont die legitimitätsstiftende Wirkung prozeduraler Verfahrensregeln, wird aber als normativ zu blass kritisiert. Dagegen richtet sich die normativ an-

spruchsvolle Legitimationstheorie von Habermas, der als entscheidenden Maßstab die diskursive Rechtfertigung von Geltungsgründen postuliert (Habermas, 1976). Scharpf unterscheidet zwischen *Input*-Legitimation und *Output*-Legitimation. Die inputorientierte Perspektive betont die Herrschaft »durch das Volk« über politische Partizipation, die outputorientierte Perspektive, die Herrschaft »für das Volk« und damit effiziente und effektive politische Entscheidungen. Beide Perspektiven wirken in Demokratien zusammen und verstärken sich gegenseitig (Scharpf, 1970). In den 1970er Jahren war der Diskurs geprägt durch normativ abgeleitete Legitimationskrisen eher »linker« Autoren, die eine inhaltlich diffuse Massenloyalität kritisierten (Offe, 1972), und durch seitens »neo-konservativer« Autoren konstatierter Legitimitätsprobleme, die eine Selbstüberforderung des Regierens in der Demokratie beschrieben, die aus dem verfehlten Staatsverständnis des Daseinsvorsorgestaats resultierten (Hennis, 1976). Empirisch ließ sich beides nicht nachweisen. Die vorhandene empirische Forschung ist vor allem auf die Beschreibung politischer Legitimation konzentriert, zum Teil in longitudinaler und/oder vergleichender Perspektive.

Fehlkonzepte

Legitimation und Legitimität werden häufig sehr verkürzt gesehen. Entweder wird Legitimation allein auf den Legalitätsaspekt bezogen. Legalität aber bedarf der Rechtfertigung durch die übergeordnete Legitimität. Bestehende Institutionen, Regelungen und Gesetze sind nicht schon dadurch legitimiert, dass sie den konstitutionellen Verfahren entsprechen. Aber auch der jeweils gegebene Legitimitätsglaube rechtfertigt politisches Handeln nicht, wenn er von der Legitimitätsidee der Menschenrechte und der Demokratie abweicht. Bei der Analyse von Entscheidungsprozessen im Politikunterricht geht es immer auch darum, den Legitimationsprozess in seiner Komplexität mit einzubeziehen und als Grundlage der Urteilsbildung zu verdeutlichen.

Vernetzung des Fachkonzepts

Für den Konzeptaufbau ist wichtig, dass Legitimation mit allen Fachkonzepten des Basiskonzepts Entscheidung verknüpft wird, um das Verständnis des Kerns der Legitimation in einem demokratischen Gemeinwesen aufzubauen und ständig zu erweitern. Es eignet sich besonders, um den Unterschied zwischen Demokratie, Autokratie und Diktatur zu erklä-

ren. Anknüpfungspunkte ergeben sich auch zu den Fachkonzepten Gewaltenteilung, Demokratie, Staat und Grundwerte.

Beispielthemen

In der Primarstufe kann bei der Thematisierung von Regeln, Gesetzen usw. hingewiesen werden, dass vor der Abstimmung eine kommunikative Auseinandersetzung stattfinden muss. In der Sek. I können die Begriffe Legitimation und Legitimität z.B. über das Thema »Verbessert die direkte Demokratie den Legitimationsprozess?« eingeführt werden. Das Konzept muss in fast allen Themenbereichen zu Wahlen, Gesetzgebung, Europäische Union, politische Systeme, Parteien, Massenmedien, Politische Beteiligung berücksichtigt werden. In der Sek. II lässt es sich als theoretisches Konzept einführen, indem z.B. über die inputorientierte Theorie einer starken Demokratie diskutiert wird. Hier können auch Legitimitätsprobleme auf der europäischen oder der Internationalen Ebene z.B. über das Thema: »Befindet sich die EU in einem Legitimitäts-Effektivitäts-Dilemma?« behandelt werden.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Legitimation zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Gewaltenteilung, Demokratie, Staat, internationale Beziehungen
Entscheidung	Parteien, Öffentlichkeit, Macht , Konflikt
Gemeinwohl	Gerechtigkeit, Menschenwürde, Nachhaltigkeit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Legitimation

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Regeln, Mehrheitsentscheidung, Gesetze
Sekundarstufe I	Willensbildung, Legalität, Transparenz, Rechtfertigung, Kommunikation, Werte
Sekundarstufe II	Responsivität, Akzeptanz, Massenloyalität, Input-Output-Orientierung

5.5 Macht

Essenz des Fachkonzepts

Macht kann von Personen oder Strukturen (z.B. vermittelt über Institutionen) und mit verschiedenen Mitteln ausgeübt werden. Lange Zeit war die Definition von Max Weber führend, wonach Macht verstanden werden kann als »jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht« (Weber, 1980, S. 28). Heute wird meist die Unterscheidung von Hanna Pitkin herangezogen, wonach sich Macht beschreiben lässt als Beherrschung von oder Einflussnahme auf Andere (*power over*) und als Fähigkeit zum autonomen Handeln (*power to*) (Pitkin, 1972, 277). *Power over* ist eine asymmetrische soziale Beziehung, bei der meist Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt werden. Sie ist häufig negativ konnotiert, während *power to* positiv verstanden wird und sich nicht auf Andere bezieht. Weitere Differenzierungen trennen in die potentielle Macht, die latent wirkt, ohne dass sie konkret ausgeübt werden muss (Disposition) und in die aktuelle Macht, deren Existenz auf ihre ständige Aktualisierung angewiesen ist. Politische Herrschaft wird hingegen als durch die Verfassung legitimierte Gewaltausübung verstanden. So üben beispielsweise politische Institutionen gegenüber den Bürger/-innen Herrschaft aus, indem sie politische Entscheidungen durchsetzen. Sie dient hier der Steuerung im Gemeinwesen. Aber auch die Bürger/-innen üben gegenüber den Institutionen Herrschaft aus, indem sie versuchen, ihre Interessen bei den Institutionen durchzusetzen, u. a. durch die Wahl von Abgeordneten, die sie repräsentieren.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Besonders Macht als *power over* ist politisch gesehen interessant, da mit ihr Entscheidungsprozesse beeinflusst werden, was den engen Bezug zum Basiskonzept Entscheidung verdeutlicht. Entsprechende machttheoretische Ansätze können manifeste oder strukturalistisch interpretierte Machtbeziehungen untersuchen. Erstere interpretieren Macht aus der Perspektive der Akteure (*agency*), letztere aus der Systemperspektive (*structure*) (Göhler, 2004, S. 248). Aufgrund der verschiedenen Begriffe von Macht und der verschiedenen Analyseebenen ist eine systematische Struk-

turierung der Machttheorien nicht möglich. Auch empirisch ist nicht immer deutlich zu lokalisieren, wer Macht ausübt (sie ist oft ubiquitär), wer Macht erleidet, ob sie schon real ausgeübt wird oder »nur« latent vorhanden ist. In der empirisch-analytischen Demokratieforschung werden u. a. Fragen des Machtzugangs, des Wechsels, der Machtbalance und -kontrolle gestellt, so dass Fachkonzepte wie Interessengruppen, Wahlen oder Öffentlichkeit zur Analyse dienen können. Mediale Inszenierungen von Politik werden beispielsweise analysiert, indem auf Bourdieu (1977) zurückgegriffen wird. Er untersucht Symbolstrukturen und identifiziert das »symbolische Kapital« als wichtigen Machtfaktor. Systemtheoretische Ansätze entpersonalisieren das Machtkonzept und sehen es als Steuerungsmedium ähnlich dem Geld (Deutsch, 1970) oder als Medium des sozialen Tausches, d. h. als »symbolisch generalisiertes Medium der Kommunikation« (Luhmann, 1975, S. 3). Macht ist somit ein Code für die soziale Steuerung. (Post-)Strukturalistische Ansätze entwickeln ein mehrdimensionales Machtkonzept, das neben manifesten Machtbeziehungen weitere, weniger sichtbare Strukturen der Macht einbezieht. Foucault analysiert Strukturen der Diskurse und gesellschaftliche Praktiken, in denen sich vielfältige »Kräfteverhältnisse« ausdrücken (1977, S. 113). Arendt hingegen bezieht sich primär auf *power to*. Sie unterscheidet Autorität, Macht und Gewalt. Autorität ist hier eine Eigenschaft einzelner Personen, Macht hingegen hänge von der Fähigkeit ab, sich mit anderen zusammen zu schließen (*power to*). Eine Gruppe müsse Macht verleihen, jemanden ermächtigen bzw. entmachten. Gewalt habe stattdessen einen instrumentellen Charakter (dies entspricht dem *power over*). Sie hänge von Werkzeugen ab. Dennoch gibt es einen engen, nicht allein sprachlichen Bezug der politischen Gewalt zur politischen Macht: Die Staatsmacht beruht auch auf Gewalt (Arendt, 1970, S. 37). Auch in feministischen Theorien gibt es keine einheitlichen Analysen von Macht (Butler, 2001). In empirischen Analysen wird z. B. Männlichkeit als Merkmal des Herrschaftsapparates aufgefasst und patriarchale Herrschaftsstrukturen u. a. in der Bürokratie kritisiert (Krweisky, 1992).

Fehlkonzepte

Im Alltagsverständnis von *power over* werden vielfach die Ebenen verwechselt, indem Macht auf der persönlichen Beziehungsebene mit Macht auf der politischen bzw. institutionellen Ebene gleichgesetzt wird. Macht wird im Alltag zudem landläufig negativ konnotiert, obwohl spätestens seit

Arendt das Positive des *power to* umfassend dargestellt wurde. In Schulbüchern wird das Fachkonzept meist entweder nur indirekt als Ordnungs- oder Durchsetzungsmacht thematisiert oder es wird auf die Webersche Definition zurückgegriffen, die den Willen thematisiert und deshalb zu einer personenzentrierten Betrachtung verleitet. Dabei kommt die Analyse der Macht in Akteurskonstellationen zu kurz. Das Konzept fehlt in den Stichwortverzeichnissen und Glossaren der gängigen Schulbücher.

Vernetzung des Fachkonzepts

Als politisches Grundphänomen in Akteurskonstellationen sollte Macht als Komponente vieler Themen analysiert werden, damit der Facettenreichtum des Konzepts sowie sein Beitrag zum Basiskonzept Entscheidung deutlich werden: Als (scheinbarer) Sachzwang, als Norm, als symbolisch generalisiertes Medium der Kommunikation, in Form von Unterdrückung oder Diskriminierung, aber auch als Macht zum Agenda-Setting. Als politisches Konzept ist Macht in der Demokratie eng verknüpft mit ›Herrschaft auf Zeit‹, also mit Gewaltenteilung und -verschränkung sowie weiteren Fachkonzepten, die zum Basiskonzept Ordnung gehören. Im Zusammenhang mit den Fachkonzepten Frieden und Sicherheit kann es vor dem Hintergrund des Basiskonzepts Gemeinwohl analysiert werden. Interessant, und das Basiskonzept Entscheidung vertiefend, ist zudem der Machtmissbrauch in politischen Systemen wie Despotismus, Tyrannei oder Diktatur.

Beispielthemen

Für die Grundschule bietet es sich an, Macht begrifflich von Autorität und physischer Gewalt zu trennen. Mittel der Macht und *power over* sowie *power to* sollten z.B. auf das Handeln der Akteure in lokalen oder internationalen Fragen (Spielplatzbau, Kriegsparteien) bezogen sein. Legale Macht als Herrschaft sollte in der Sek I in Form der Gewaltenteilung und -verschränkung thematisiert werden. In Fallanalysen zu aktuellen Entscheidungen auf allen Politikfeldern können die Machtverhältnisse in den Akteurskonstellationen rekonstruiert werden. Auch Fragen der Machtausübung zwischen Staaten durch Verhandlung sind zu bearbeiten. In der Sek II kann Macht als Faktor in politiktheoretischen Betrachtungen gesehen werden, z.B. im idealistischen Ansatz der internationalen Beziehungen.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Macht zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Gewaltenteilung, internationale Beziehungen
Entscheidung	Interessengruppen, Konflikt, Wahlen
Gemeinwohl	Frieden, Gleichheit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Macht

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Autorität, Gewalt, Führung, Gehorsam, Krieg, Verhandlung
Sekundarstufe I	Herrschaft, Akteure, Loyalität, Staatsgewalt, Bündnis, Einfluss, Beherrschung
Sekundarstufe II	Agenda-Setting, Kräfteverhältnis, Kooperation

5.6 Massenmedien

Essenz des Fachkonzepts

Massenmedien vermitteln durch technische Vervielfältigung Informationen an eine Vielzahl von Empfängern. Sie dienen einer Massenkommunikation, die prinzipiell weder räumlich noch zeitlich beschränkt ist. Die Verfassung garantiert den Medien Meinungs- und Pressefreiheit (Art. 5 GG), die Politik sorgt u. a. für Schutz vor Kartellen. Politische Funktionen erfüllen die Massenmedien durch die ihnen aufgetragenen Aufgaben der Informations- und Meinungsbildung sowie durch ihre Kritik- und Kontrollfunktion. Eine Angebotsvielfalt an Massenmedien gewährleistet prinzipiell allen Interessengruppen den Zugang zur Öffentlichkeit sowie die Repräsentation von gesellschaftlicher Pluralität (Außenpluralismus). Öffentlich-rechtliche Radio- und Fernsehsender haben den staatlichen Auftrag, die Grundversorgung für die öffentliche Meinungsbildung zu leisten und ein vielfältiges Programm anzubieten (Innenpluralismus). Alle Medienanbieter werden von Aufsichtsinstanzen kontrolliert (entsprechend der Landesmediengesetze, des Jugendschutzes usw.) (Hachmeister, 2008). Heute sind Massenmedien mehrheitlich in privatwirtschaftlicher Hand. Im Rundfunkstaatsvertrag

werden für alle Bundesländer einheitliche Regelungen für öffentlich-rechtliche und private Rundfunkanstalten festgelegt.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Das Fachkonzept Massenmedien ist eng mit dem Basiskonzept Entscheidung verknüpft, denn die Politik braucht Massenmedien als Träger der öffentlichen Meinung und zur Herstellung von Öffentlichkeit, insbesondere zur Kommunikation von politischen Entscheidungsprozessen. Die soziale Bedeutung öffentlicher Meinungsbildungsprozesse wurde bereits im 19. Jahrhundert beschrieben (z.B. von Tocqueville). Nach 1945 wurde der Aufbau des deutschen Rundfunks als staatsunabhängiges System entscheidend von den Besatzungsmächten bestimmt (Kaase, 2004, S. 543). Informationen über Politik sollten durch eine von den politischen Akteuren unabhängige, regelmäßige und zuverlässige Berichterstattung gewährleistet werden. Die frühe Phase der Kommunikationswissenschaft ist von der Wirkungsforschung und insbesondere der Lasswell-Formel geprägt: »Wer sagt was in welchem Kanal zu wem und mit welcher Wirkung?« (Lasswell, 1964, S. 37). Seitdem wurden Zusammenhänge von Medien und Politik zunehmend unter dem Aspekt betrachtet, wie sie durch gegenseitige Einflüsse Realität verzerren. Die Kommunikation kann durch Vorgaben des Mediums hierarchisiert, verdichtet, manipulativ oder trivialisiert sein. Auch können Medien auf Politik z.B. indirekt Einfluss nehmen durch *Agenda Setting* (Eichhorn, 1996) oder *Gatekeeping* sowie direkt durch Kommentare oder Skandalisierungen. Die Politik versucht ihrerseits über Massenmedien Einfluss auf die Meinungs- und Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger zu nehmen. Wahlsoziologische Studien führten erstmals in den 1950er und 1960er Jahren durch die Studien von Lazarsfeld zur »These eines über Meinungsführer (*opinion leaders*) vermittelten Kommunikationsflusses« (Kaase, 2004, S. 543). Seitdem steigt die Bedeutung des strategischen Kommunikationsmanagements politischer Akteure. Hierzu gehören auch gezielte Verletzungen institutioneller Regelungen zum Erhalt von Aufmerksamkeit. Da Medien wie das Fernsehen komplexe politische Zusammenhänge sichtbar in Bildern präsentieren (müssen), passt sich die präsentierte Politik oftmals medialen Funktionslogiken an bzw. symbolisiert nur noch Politik (Meyer, 2001; auch Sarcinelli, 1998).

Massenmedien wie das Internet tragen maßgeblich zur Globalisierung, Flexibilisierung und Beschleunigung von politischen und anderen Arbeitsabläufen bei. Zudem werden direkte Kommunikation zwischen Bürger/

-innen und Regierungen (*citizen empowerment*) sowie Formen direkter Demokratie prinzipiell möglich (z.B. Teledemokratie) (Lindner, 2005). Damit wird auch die politische Ordnung berührt. Im Spannungsverhältnis zu Massenmedien stehen Mikromedien, die innerhalb des Internets entstehen (z.B. *Podcasts* oder sog. *Social Software* wie *Blogs*). Bei ihnen verschwimmen die Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Sphären. Auch verstärken sie die Individualisierung der Massenkommunikation.

Fehlkonzepte

Über die Wirkung von Massenmedien auf die Bürger/-innen gibt es unterschiedliche Aussagen, in den meisten Unterrichtsmaterialien werden jedoch fast nur negative Wirkungen des Medienkonsums behandelt: Zum einen ihre verzerrenden Darstellungen von Politik wie z.B. Personalisierung, Emotionalisierung oder Dramatisierung, zum anderen ihre manipulative Kraft auf die Konsumierenden. Dies führt bei Lehrenden häufig zu einer Überschätzung dieser Wirkungen auf Jugendliche. Nichtsdestotrotz hält sich gleichzeitig das Vorurteil, dass inmitten dieser Manipulationen die »Tagesschau« nur Wahres berichtet. Des Weiteren finden sich in Kerncurricula Empfehlungen, mit dem Fach Deutsch zusammenzuarbeiten und beispielsweise die Mediensprache zu analysieren. Dabei kommen die politischen Funktionen der Massenmedien zu kurz.

Vernetzung des Fachkonzepts

Das Fachkonzept Interessengruppen trägt zum Konzeptaufbau bei, da die vielfältigen Partikularinteressen in der Gesellschaft miteinander konkurrieren und auch in Konflikt geraten. Indem dies in den Massenmedien kommuniziert wird, finden Prozesse öffentlicher Meinungsbildung statt. Eng verknüpft ist das Fachkonzept Massenmedien daher auch mit dem der Legitimation. Die Bildung der öffentlichen Meinung ist Teil des demokratischen Legitimationsprozesses, der vor der Durchsetzung von Entscheidungen nötig ist. Insofern sind die Fachkonzepte Demokratie und Macht für den Konzeptaufbau wichtig. Zur Abgrenzung von öffentlicher und privater Meinung muss das Fachkonzept Öffentlichkeit bekannt sein. Aufgrund der engen Verknüpfungen zu den anderen Fachkonzepten kann sich »Massenmedien« als fachspezifisches Konzept erst im Laufe der Schuljahre herausbilden. Kenntnisse über medienpoli-

tische und -ökonomische Strukturen helfen, Funktionen und Wirkungen von Massenmedien einzuschätzen. Hierzu ist das Fachkonzept Markt hilfreich.

Beispielthemen

Schon in der Primarstufe kann damit begonnen werden zu lernen, politisches Kommunizieren mit bzw. in den Medien zu durchschauen, indem Perspektiven verschiedener Gruppen herausgefunden und kritisch bewertet werden. Hier befördert die eigene Herstellung medialer Informationen und das eigene (mediale) Kommunizieren das Verstehen. In der Sekundarstufe I sollten die Mediengesetze sowie die Funktionen der Massenmedien für die Demokratie im Unterricht thematisiert werden. Zudem ist es mit Themen zu Fragen der Legitimation zu verknüpfen. Für die Sekundarstufe II bietet sich das Thema »Leben wir in einer Mediendemokratie?« an.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Massenmedien zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Demokratie, Markt
Entscheidung	Interessengruppen, Legitimation, Öffentlichkeit, Macht, Konflikt

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Massenmedien

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Kommunikation, Information, Nachricht
Sekundarstufe I	Interessen, Pressefreiheit, Datenschutz, Internet, Partizipation, Manipulation, Kommentar
Sekundarstufe II	<i>Gate-Keeper, Agenda Setting, Agenda Cutting</i>

5.7 Öffentlichkeit

Essenz des Fachkonzepts

Öffentlichkeit meint zum einen ungehinderte Debatten, Diskussionen und Diskurse über das Gemeinwohl sowie über politische Entscheidungen bis hin zur Kontrolle politischer Macht durch Transparenz. Öffentlichkeit als grundlegendes demokratisches Prinzip soll die politische Meinungs- und Willensbildung fördern als auch die Trennung von Amt (öffentlichen Interessen) und Person (privaten Interessen) bewirken. Zum anderen bedeutet Öffentlichkeit die allgemeine und freie Zugänglichkeit eines realen oder virtuellen Ortes und die damit verbundenen Möglichkeiten zur Information, Kommunikation und Beteiligung am Geschehen. Es gibt diverse Teil-Öffentlichkeiten in der Gesellschaft, aber auch innerhalb von Organisationen, Unternehmen usw., die einen Zugang oftmals nur für Angehörige bestimmter Gruppen ermöglichen. Öffentlichkeit ist als Konzept komplementär bezogen auf den Begriff Privatheit; sie sind dichotom konstruiert (Weintraub & Kumar, 1997), aber in der Praxis oftmals nicht eindeutig zu trennen. Der Begriff kommt umgangssprachlich häufig in Komposita vor, bei denen der Unterschied zum Privaten als dem Nicht-Politischen, dem Persönlichen, Intimen oder Geheimen betont werden soll (z. B. öffentliche Meinung). Welche gesellschaftlichen Bereiche öffentlich und welche privat sind, ergibt sich aus Traditionen, kann aber politisch neu entschieden werden.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Die Differenzierung der Sphären Öffentlichkeit und Privatheit ermöglicht es, Prozesse der zunehmenden Verrechtlichung – und davon abhängend den Bereich bürgerlicher Freiheit – als Ergebnisse politischer Entscheidungsprozesse zu deuten. Dies begründet die enge Verbindung des Fachkonzepts zum Basiskonzept Entscheidung. Die politische Forderung nach Öffentlichkeit entstand im 18. Jhd., als das Bürgertum das politische Handeln der Herrschenden öffentlich diskutieren und kommentieren wollte (Kleinsteuber, 2005, S. 628). Die Trennung von Öffentlichkeit und Privatheit wird konstitutiv für das Selbstverständnis des liberalen Verfassungsstaats. Bis heute führt der soziale, kulturelle und technische Wandel der Gesellschaft zu einem Strukturwandel der Öffentlichkeit und verändert je-

weils ihr Verhältnis zur Politik. Habermas (1982) hat den sozialen Wandel seit der Aufklärung historisch und systematisch-theoretisch rekonstruiert. Für ihn ist Öffentlichkeit die Vermittlungssphäre zwischen staatlichen Regelungen und dem Privaten. Dieser Ansatz wurde weitgehend in nachfolgenden Theorien übernommen. Das Private wird zum Laboratorium der öffentlichen Meinung, zur Ressource für den liberalen Staat oder aber zum individuellen Freiheitsraum (Rorty, 1989; dagegen Rössler, 2001). »Privatheit ist die Perspektive des Subjekts auf sich selbst, aus der es sich für die Freiheit entscheidet, Themen nicht oder nicht nach den Regeln des Öffentlichen zu kommunizieren« (Ritter, 2008, S. 115).

Partizipative Demokratietheorien (z. B. Cohen & Arato, 1992) sehen im Konzept der Öffentlichkeit den Garant der Integration in politische Prozesse. Einschränkungen von Öffentlichkeit könnten die Demokratie beschädigen. Hier zeigt sich ein enger Bezug zum Fachkonzept Opposition, die u. a. die Aufgabe hat, pluralistische Vorstellungen zur Findung des Gemeinwohls öffentlich werden zu lassen. Negt und Kluge sehen sogar eine Notwendigkeit für »Gegenöffentlichkeiten« (1972). Manche Themen werden nicht-öffentlich, wenn sie z. B. den Status eines Staatsgeheimnisses erhalten. Aber auch Einschränkungen des Privaten wirken sich negativ aus, wenn sie zum Verlust bürgerlicher Freiheiten führen (Sofsky, 2007).

Die Trennung in öffentliche und private Orte der Gesellschaft mit unterschiedlichen Handlungslogiken und ihre Zuweisung zu Männern und Frauen festigt Geschlechtergrenzen als Herrschaftsverhältnisse (Pateman, 1989). Der Slogan der ersten Frauenbewegung »Das Private ist politisch« kritisiert in den 1970er Jahren die patriarchale Grenzziehung. Obwohl es frühe Beschreibungen der privaten Sphäre gibt, z. B. als ein ökonomischer Bereich, der dem Politischen gegenübersteht (Arendt, 1967), wird der Begriff Privatheit erst in jüngster Zeit in der nicht-feministischen Politikwissenschaft beachtet.

Fehlkonzepte

Für die politisch und wirtschaftlich handelnden Subjekte sind Öffentlichkeit und Privatheit nicht immer klar getrennt. Fehlverständnisse entstehen durch unklare Definitionen, indem »privat« zum einen als »nicht-öffentlich«, zum anderen als »nicht-staatlich« charakterisiert wird. Fehlverständnisse werden zudem dadurch gefördert, dass einige gesellschaftliche Praxen bestehende Grenzen zwischen Öffentlichkeit und Privatheit zu ihrem Vorteil nutzen und z. B. Kindererziehung als private Angelegenheit be-

zeichnen, die somit indirekt abgewertet wird. Fehlkonzepte, die auf der Unkenntnis von Mechanismen des Öffentlichen basieren, drücken sich des Weiteren in der Haltung aus, dass der staatliche Datenzugriff die Privatsphäre erfassen könne, wenn man »nichts zu verbergen habe«. Das Fachkonzept Öffentlichkeit kommt in Unterrichtsmaterialien nicht explizit vor. In Kerncurricula wird es meist reduziert auf die Fähigkeit, sich an der Öffentlichkeit zu beteiligen. Stets fehlt sein Bezug zur Privatheit.

Vernetzung des Fachkonzepts

Das Fachkonzept Demokratie kann ohne die Sphären Öffentlichkeit und Privatheit nicht verstanden werden. Sie trennen soziales und partizipatorisches Handeln, das im Privaten bleibt, vom politischen Handeln, das auf das Gemeinwohl, auf Mitbestimmung bzw. politische Entscheidungen und die politische Ordnung als Handlungsrahmen bezogen ist. Beide Sphären folgen unterschiedlichen Handlungslogiken und Geltungsansprüchen der Kommunikationen. Fragen des Zugangs zur Öffentlichkeit sind mit Fachkonzepten wie Macht oder Massenmedien eng verknüpft. In heterogenen Gesellschaften bedeutet die Integration in die Öffentlichkeiten zugleich ein Umgang mit Pluralität und Differenzen, die durch die Subjekte in den gesellschaftlichen (Teil-) Öffentlichkeiten repräsentiert werden. Insofern werden Fachkonzepte wie Gleichheit, Gerechtigkeit oder Freiheit erst im Zusammenhang mit Öffentlichkeit sinnvoll. Im Zusammenhang mit dem Fachkonzept Europäische Integration verdeutlicht sich Öffentlichkeit als Sphäre, die über die staatliche Ebene hinausgeht.

Beispielthemen

In der Primarstufe sollten die Begriffe öffentlich und privat an alltagsnahen Beispielen wie dem Briefgeheimnis oder »Themen für den Klassenrat« geklärt werden. Das politische Spannungsverhältnis zwischen dem Fachkonzept Öffentlichkeit und dem Privaten kann in der Sekundarstufe I an Themen wie Familien-, Bildungs- oder Arbeitsmarktpolitik, aber auch Sicherheitspolitik (z. B. biometrische Vermessung von Personen) illustriert werden, so dass Prozesse der Willensbildung, die Entscheidungen sowie die Willkürlichkeit der Grenzziehungen deutlich werden. Zudem ist die Geschlechterzuordnung kritisch herauszuarbeiten. In der Sekundarstufe II können die zwei Verständnisse von Öffentlichkeit mit Blick auf die inter-

ationale Ebene thematisiert werden: »Gibt es eine europäische Öffentlichkeit?«.

Übersicht 1: Bezüge des Fachkonzepts Öffentlichkeit zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Demokratie, Staat, europäische Integration
Entscheidung	Macht, Massenmedien
Gemeinwohl	Gleichheit, Gerechtigkeit, Freiheit

Übersicht 2: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Öffentlichkeit

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Zugang (Öffentlichkeit), Partizipation, Privatheit
Sekundarstufe I	Kommunikation, Diskurs, öffentliche Meinung, Transparenz, Offenheit, Medien, Geschlechtergerechtigkeit
Sekundarstufe II	Verrechtlichung

5.8 Opposition

Essenz des Fachkonzepts

Opposition bedeutet im weitesten Sinne die Möglichkeit einer politischen Kraft zu den politischen Machthabern öffentlich Gegenpositionen zu beziehen und für deren Beachtung und Unterstützung werben zu können mit dem Ziel, selbst die Macht zu übernehmen. »In einem politischen System ist die Realisierbarkeit politischer Freiheit weitgehend bedingt durch die Entfaltungsmöglichkeit und Realisierbarkeit politischer Opposition« (Steffani, 1978) und die Qualität eines demokratischen Parlaments zeigt sich an den Spielräumen und den Beteiligungsmöglichkeiten, die es der parlamentarischen Opposition gibt – zumal diese im parlamentarischen Regierungssystem der eigentliche Gegenspieler der Regierungsparteien ist (Schmidt, 2007). Die Opposition besteht aus einer oder mehreren Parteien, die nicht die Regierungsmehrheit bilden, diese aber in Konkurrenz

mit anderen Parteien anstreben, und die im Parlament der Regierung und der bzw. den sie tragende/-n Mehrheitsfraktion/-en gegenüberstehen. Die Willensäußerungen der Opposition sind nie ganz ohne Einfluss auf die Regierenden und die Regierten. Sie stellt eine Macht dar, auch da wo sie nicht Herrschaft ausübt. Als ständige Alternative zur Regierung ist »Opposition die Regierung von morgen« (Carlo Schmid).

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Obwohl die Opposition an politischen Entscheidungen in der Regel nicht beteiligt ist, bezieht sich oppositionelles Verhalten zentral auf das Basiskonzept Entscheidung. Parlamentarische Opposition hat die Aufgabe, an die öffentliche Meinung zu appellieren und sie zu mobilisieren, und prägt so den politischen Entscheidungsprozess. In der Politikwissenschaft dominiert die Typologie oppositionellen Verhaltens, die Winfried Steffani entwickelt hat. Er unterscheidet politische Opposition nach der Systemintention, der Wirkungsebene und der Aktionskonsistenz. Hinsichtlich der Systemintention differenziert er zwischen systemimmanenter oder loyaler Opposition und fundamentaler oder systemkonträrer Opposition. Eine systemimmanente Opposition akzeptiert die fundamentalen Grundsätze der Verfassung sowie die Spielregeln der politischen Meinungs- und Willensbildung des Konfliktaustrages. Eine systemkonträre Opposition stellt das politische System prinzipiell in Frage, einschließlich der fundamentalen Verfassungsgrundsätze. Bezogen auf die Wirkungsebene spricht er von Opposition innerhalb und außerhalb des parlamentarischen Raumes. Bezüglich der Aktionskonsistenz wird zwischen systematischer und situationsorientierter Opposition unterschieden. Während die systematische Opposition grundsätzlich und in allen Aktivitäten, in der Regel durch Alternativprogramme angeleitet, die Regierungspolitik systematisch bekämpft, wendet sich der Typus der situationsorientierten Opposition je nach Sachlage und Opportunität gegen bestimmte Programmpunkte und Vorhaben der Regierung und der Regierungsmehrheit.

In der politikwissenschaftlichen Literatur wird eine Fülle von Oppositionsfunktionen beschrieben (Steffani, 1978). Die wichtigste Funktion der Opposition ist jedoch sicherlich die der Regierungskontrolle. Das heißt allerdings nicht, dass die politische Mehrheit keine Kontrolle ausüben würde. Ihre Kontrolle findet jedoch eher im Verborgenen statt, um öffentlicher Kritik an der Regierung zuvorzukommen und Einbußen ihrer eigenen Machtposition vorzubeugen. Die Opposition kritisiert und kon-

trolliert möglichst öffentlich und direkt mit dem Ziel, die Regierung abzulösen. Dabei lassen sich drei Intentionen der Kontrolle unterscheiden. Bei der politischen Richtungskontrolle prüft die Opposition, wieweit das Regierungshandeln deren eigenen politischen Zielsetzungen entspricht. Bei der Effizienzkontrolle geht es um die Frage, ob die Regierung zieladäquate und wirksame Mittel ökonomisch einsetzt, und durch die Rechtskontrolle wird überprüft, ob sich das Regierungshandeln im Rahmen der vorgegebenen Rechtsnormen bewegt (Rudzio, 2006, S. 259ff). Auch die parlamentarischen Kontrollrechte und Kontrollinstrumente werden überdurchschnittlich oft von der Opposition eingesetzt. Sie reichen u.a. vom »Konstruktiven Misstrauensvotum« über die verschiedenen »Anfragen« bis zum »Untersuchungsausschuss«.

Fehlkonzepte

Konfliktscheu und Harmoniebedürfnis, die immer noch in der politischen Kultur der Bundesrepublik vorhanden sind, wirken sich auch auf die Haltung zur Opposition aus. Wird Kritik an bestimmten Programmpunkten oder einzelnen Vorhaben der Regierung noch akzeptiert, trifft Kritik in einem grundlegenden Sinne, die das Konzept des politischen Gegners prinzipiell in Frage stellt und Alternativen aufzeigt, auf weniger Akzeptanz. Spuren der Vorstellung, es sei Aufgabe der Opposition, die Regierung zu unterstützen, finden sich immer noch, so in der Vorhaltung, die Opposition sei der ewige »Neinsager«. Eine weitere falsche Vorstellung ist in dem Vorwurf zu sehen, die Opposition würde nur reden und nicht handeln. Tatkräftige Politik steht dann bloßem Reden gegenüber. Oppositionelles Handeln kann aber nicht unmittelbares Handeln sein. Als Adressat tritt immer die Öffentlichkeit auf, in der man sich für einen günstigen Ausgangspunkt für die nächste Wahl bemüht. Ein anderes Missverständnis, das sich gelegentlich auch in wissenschaftlicher Literatur findet, ist die Vorstellung, dass auf Grund des neuen Dualismus die Kontrollfunktion des Parlaments auf die Opposition übergegangen sei. Aus der »Folgenlosigkeit« ihrer Kritik wird dann insgesamt auf einen Machtverlust des Parlaments geschlossen. Zwar werden die parlamentarischen Kontrollinstrumente überdurchschnittlich von Seiten der parlamentarischen Opposition eingesetzt, aber auch die Parlamentsmehrheit kontrolliert »ihre Regierung«. Das heißt, die Regierung ist nicht nur in ihrer Aktionsfähigkeit, sondern auch in ihrem Bestand vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig.

Vernetzung des Fachkonzepts

Die Fachkonzepte Opposition, Regierung und Parlament hängen ebenso eng zusammen wie die Fachkonzepte Konflikt, Parteien, Wahlen. Opposition kann nur dann zur Geltung gelangen, wenn eine offene Konfliktaustragung als Grundlage der Politik anerkannt ist. Welche Parteien zur Regierungsmehrheit und welche zur Opposition gehören, ist das Ergebnis von Wahlen. Das heißt auch, die parlamentarische Opposition kann sich damit auf einen ausdrücklichen Wählerauftrag berufen. Als Widerpart zur Regierung und zur Regierungsmehrheit ist die Opposition ein Element der Gewaltenteilung und durch die Erfüllung ihrer Funktionen trägt sie zur Legitimation des politischen Systems bei.

Beispielthemen

Im Politikunterricht der Sekundarstufen I und II lässt sich vor allem nach dem Sinn von Opposition fragen und dem dahinterstehenden Demokratie- und Parlamentarismusverständnis. Opposition kann weiterhin unter dem Gesichtspunkt von Interessen, Konfliktverhalten und Macht analysiert werden sowie für die Sekundarstufe II nach der zugrundeliegenden politischen Theorie, z. B. der Pluralismustheorie, die Steffani als eine Theorie der Opposition bezeichnet hat. Darüber hinaus kann Opposition im Zusammenhang mit politischen Prozessen und Politikinhalten beschrieben und erschlossen werden, um die Komplexität politischer Wirklichkeit erfassen zu können. Ab der Sekundarstufe I bieten sich Themen an wie: »Die Opposition – ewige Neinsager?«, »Demokratie ohne Opposition?« oder »Die Bundesrepublik zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratie?«

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Opposition zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Gewaltenteilung, Repräsentation, Demokratie
Entscheidung	Parteien, Parlament, Regierung, Wahlen, Legitimation, Macht, Konflikt, Öffentlichkeit
Gemeinwohl	Freiheit, Gleichheit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Opposition

Schulstufen	Begriffe
Sekundarstufe I	Vetospiele, neuer Dualismus, Kontrollinstrumente, Kontrollrechte, Kontrollfunktion, Kritikfunktion, Alternativfunktion
Sekundarstufe II	Minderheitenschutz, Pluralismustheorie

5.9 Parlament

Essenz des Fachkonzepts

Parlamente sind alle zur Beratung zusammentretende Körperschaften, die zwischen Regierenden und Exekutive angesiedelt sind und einen wesentlichen Teil der gesellschaftlichen *Inputs* in das politische System vermitteln. Parlamente in einem engeren Sinne sind »aus regelmäßig stattfindenden Wahlen hervorgehende Körperschaften mit der Aufgabe der Volksvertretung. Sie bestehen aus einer Vielzahl an individuellen gleichberechtigten Repräsentanten, die über ein freies Mandat verfügen« (Marschall, 2005). Sind die Wahlen nicht nur regelmäßig, sondern auch frei, allgemein, gleich und geheim, sprechen wir von demokratischen Parlamenten. Der Deutsche Bundestag und die Landesparlamente sind »demokratische Parlamente« und die Bundesrepublik eine parlamentarische Demokratie. Bei Unterschieden im Einzelnen werden in der Literatur vier Hauptfunktionen des Parlaments genannt: 1. die Wahlfunktion, 2. die Gesetzgebungsfunktion, 3. die Kontrollfunktion und 4. die Repräsentations- und Artikulationsfunktion (Ismayr, 2001).

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Der Bundestag gehört zum Basiskonzept Entscheidung. Als einziges zentralstaatliches Organ, das direkt vom Volk gewählt wird, ist er in herausragender Weise demokratisch legitimiert und steht im Zentrum der Institutionen, die politisches Handeln zu verbindlichen Entscheidungen führen. Entgegen dem klassischen Dualismus, in dem das Parlament als Ganzes der Regierung gegenübersteht, hat sich im parlamentarischen System der

Bundesrepublik ein »Neuer Dualismus« (Patzelt) durchgesetzt. Regierung und Parlamentsmehrheit stehen in einer engen Verbindung und als Einheit der Opposition gegenüber. Dies hat Auswirkungen auf die Funktionen und die Funktionserfüllung (Ismayr, 2002). Innerhalb der Wahlfunktion ist es u. a. die zentrale Aufgabe des Bundestages, den Bundeskanzler zu wählen. Der Bundestag kann während der Wahlperiode einen Kanzler- und Regierungswechsel nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum herbeiführen, indem er mit absoluter Mehrheit einen neuen Bundeskanzler wählt. Bei der Bestellung oder bei der Entlassung der Bundesminister/-innen kann er nicht mitentscheiden, obwohl diese dem Parlament verantwortlich sind. Über ein Recht auf Selbstauflösung verfügt der Bundestag nicht.

Bei der Gesetzgebungsfunktion hat der Deutsche Bundestag Konkurrenz durch die Regierung und den Bundesrat. Beschränkungen der Gesetzgebungsgewalt können durch das Bundesverfassungsgericht und auf Landesebene durch direktdemokratische Elemente erfolgen.

Der »neue Dualismus« wirkt sich besonders stark bei der Kontrollfunktion des Parlaments aus. So werden die parlamentarischen Kontrollrechte und institutionellen Kontrollmittel überwiegend von der Opposition genutzt, während die Parlamentsmehrheit die Regierung eher im »Verborgenen« kontrolliert. Unter der Repräsentations- und Artikulationsfunktion ist die Aufgabe der ständigen Sicherung der Legitimität staatlichen Handelns unter kommunikativen Aspekten zu verstehen. Zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit hat der Bundestag seine Willensbildung auf allen Ebenen arbeitsteilig organisiert. Neben den Ausschüssen sind die eigentlichen politischen Handlungseinheiten die Fraktionen. Dem Abgeordneten ist neben Immunität, und Indemnität, vor allem Unabhängigkeit garantiert. Um die Effizienz der Parlamentsarbeit zu sichern, ist seine Handlungsfreiheit jedoch erheblich von den Entscheidungen der Fraktion abhängig, auch wenn es formal keinen Fraktionszwang gibt (Schüttemeyer, 2002). Das europäische Parlament hat seit seiner Gründung (1952) seine Kompetenzen zwar mehrmals erweitert, dennoch besitzt es immer noch weniger Einfluss als die nationalen Parlamente.

Parlamentskritik bezieht sich auf die strukturelle Asymmetrie zwischen Regierung/Parlamentsmehrheit und Opposition auf die Überbetonung des Repräsentationsprinzips.

Reformvorschläge beziehen sich auf die Stärkung der Opposition sowie des einzelnen Abgeordneten, auf die Revitalisierung des Parlaments durch die Einführung direktdemokratischer Elemente (Marshall, 2005) und auf europäischer Ebene auf die Stärkung des Parlaments.

Fehlkonzepte

Das Parlament gehört zu den politischen Institutionen, deren Funktionslogik offensichtlich nur schwer zu verstehen ist. Die normativen Vorstellungen von dem, was ein Parlament wie tun sollte, sind häufig unzutreffend oder wenig realitätsgerecht. Eine Folge davon sind Konflikte zwischen den tatsächlichen Funktionsweisen des parlamentarischen Systems und jenen Vorstellungen, nach denen die Bürger/-innen, aber auch häufig die Medien, beurteilen, ob das System funktioniert. Falsche Vorstellungen beziehen sich u. a. auf den »Neuen Dualismus«, auf die Arbeitsweise des Bundestages, insbesondere auf die Funktion und die Bedeutung des Plenums. Häufig findet sich auch die Vorstellung, die Repräsentationsfunktion bedeute, das Parlament habe spiegelbildlich die Sozialstruktur der Bevölkerung wiederzugeben und die Fraktionsdisziplin, die für das Funktionieren des Parlaments zentral ist, wird weitgehend negativ bewertet.

Vernetzung des Fachkonzepts

Das Parlament steht mit fast allen anderen Fachkonzepten in enger Verbindung. Besonders nah steht es dem Fachkonzept Wahlen. Zum einen geht das Parlament aus Wahlen hervor, zum anderen hat es selbst eine Reihe von Wahlfunktionen. Die Fachkonzepte Regierung und Opposition sind nur im Zusammenhang mit dem Parlament zu verstehen. Die Beziehung zu den Parteien ist so eng, dass man von den klassischen Parlamentsparteien spricht, und der Tatbestand, dass etwa 1800 Interessengruppen beim Bundestag offiziell angemeldet sind, verweist auf das Fachkonzept Interessengruppen. Ähnliches gilt für Gewaltenteilung, Repräsentation und Demokratie. Aber auch Öffentlichkeit, Macht und Konflikt prägen das Fachkonzept Parlament.

Beispielthemen

Die Grundidee des Parlaments kann schon in der Primarstufe behandelt werden, z.B. im Zusammenhang gemeinsamer Entscheidungen oder bei der Wahl des Klassenrats. Auch der Sinn und die Aufgaben von Kinderparlamenten kann im Unterricht behandelt werden.

In der Sek. I bieten sich zunächst die Auseinandersetzung mit dem Gemeinderat an, dessen Funktionslogik häufig leichter zu verstehen ist, und

erst dann die Erarbeitung des Bundestages. Themen könnten z.B. sein »Schwächt der »Neue Dualismus« das Parlament?« oder » Der Bundestag – zwischen Transparenz, Partizipation und Effizienz«. Für die Sek. II können ergänzend Parlamentarismuskritik, Vorschläge zur Parlamentsreform sowie Ergebnisse der vergleichenden Parlamentarismusforschung behandelt werden. Auch Funktionsveränderungen und Funktionsverluste des Bundestages als Folge der europäischen Integration und die parlamentarische Demokratie jenseits des Nationalstaates sind interessante Themen für den Unterricht in diesen Klassenstufen, z. B. »Das Parlament. Hauptverlierer der europäischen Integration?«

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Parlament zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Gewaltenteilung, Repräsentation , Demokratie
Entscheidung	Parteien, Interessengruppen, Regierung, Opposition, Wahlen, Öffentlichkeit, Legitimation, Macht, Konflikt, europäische Akteure
Gemeinwohl	Freiheit, Gleichheit, Nachhaltigkeit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Parlament

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Abstimmung, Partizipation, Gemeinderat
Sekundarstufe I	Konstruktives Misstrauensvotum, Vertrauensfrage, Gesetzgebungsprozess, Anfragen, Fragestunde, Ausschüsse, Fraktion, Bundestag, Bundesrat, Bundestagspräsident/-in, Kommissionen
Sekundarstufe II	Funktionsveränderungen

5.10 Parteien

Essenz des Fachkonzepts

Parteien sind intermediäre Organisationen zwischen politisch-administrativem System und Gesellschaft. Sie nehmen divergierende Interessen aus der Gesellschaft auf, aggregieren und organisieren sie, um sie mit dem Anspruch, allgemeine Interessen zu sein, in die politischen Entscheidungsorgane zu vermitteln. Umgekehrt begründen sie die dort getroffenen Entscheidungen gegenüber der Bevölkerung und tragen so zur Legitimation des politischen Systems insgesamt bei.

Parteien spiegeln politisch institutionelle Traditionen wider und reagieren organisatorisch und programmatisch auf gesellschaftlichen Wandel. Dies kann zu Parteispaltungen, zu neuen Parteien (Harmel & Janda, 1994; Gunter, 2002), zu neuen Parteitypen und zu einer Ausdifferenzierung des Parteiensystems führen. Da Parteien in ihrer Gestalt wie in ihren Handlungs- und Ausdrucksmöglichkeiten durch die jeweiligen gesellschaftlichen und institutionellen Verhältnisse sowie den Charakter des politischen Systems bestimmt werden und umgekehrt auf diese zurückwirken, lassen sie sich sinnvoll nur unter Berücksichtigung des jeweiligen historischen und systematischen Kontextes analysieren.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Das Fachkonzept Parteien ist im Basiskonzept Entscheidung angesiedelt. In der Bundesrepublik wirken sie an der »Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten« (Art. 21 GG) mit. Sie sind in besonderer Weise privilegiert (Parteienprivileg), d.h. sie dürfen wegen ihrer politischen Betätigung nicht verfolgt oder benachteiligt werden, und verfassungsfeindliche Parteien können nur nach einem komplizierten Antragsverfahren durch das Bundesverfassungsgericht verboten werden.

Parteien werden in der Bundesrepublik staatlich alimentiert, d.h. sie werden aus den Landeshaushalten oder aus dem Bundeshaushalt teilfinanziert. Die Politikwissenschaft, insbesondere die politische Soziologie hat eine Anzahl von unterschiedlichen Funktionskatalogen bezogen auf die Parteien formuliert. Bei allen Unterschieden im Einzelnen scheinen folgende vier Funktionen als wesentlich zu gelten.

1. Selektionsfunktion: Durch die Parteien findet eine Rekrutierung und Auswahl der politischen Eliten auf allen Ebenen statt.
2. Mediatisierungsfunktion: Parteien sind Vertreter von partikularen Interessen, die in der Gesellschaft angelegt sind und die sie in Auseinandersetzung mit anderen Parteien in den politischen Entscheidungsprozess einspeisen und die sie auf diese Weise realisieren wollen.
3. Integrations- und Aggregationsfunktion: Parteien bemühen sich, gegenläufige oder widerstreitende Interessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, die außerhalb wie innerhalb der Parteien organisiert sein können, auszugleichen, zu bündeln, zwischen ihnen Kompromisse zu finden und so eine eigene »parteiliche« Position zu formulieren.
4. Funktion der Friedensstiftung: Indem die Parteien die oben genannten Funktionen wahrnehmen, tragen sie gleichzeitig zum innergesellschaftlichen Frieden bei.

In der Parteienforschung lassen sich heute folgende Ansätze unterscheiden. Erfahrungswissenschaftliche Ansätze analysieren die Organisationsbeschaffenheit von Parteien sowie ihre Interaktion und ihre Beziehungen im gesellschaftlichen Kontext. Die Organisationstheorie untersucht unterschiedliche Parteitypen, ihre innere Struktur und ihre politische Effizienz. Die moderne Parteienforschung, die sich in den 1960er Jahre entwickelt hat, ist systemtheoretisch inspiriert und untersucht die Funktionsweise von Parteien unter Berücksichtigung gesellschaftlicher Bestimmungsfaktoren und ihren Beitrag für übergeordnete Systemerfordernisse (Jun, Hass & Niedermayer, 2008). Postmoderne Ansätze sind handlungstheoretisch und konstruktivistisch beeinflusst. Sie betonen den Eigensinn von Parteien gegenüber ihrer Umwelt. »Parteimitglieder definieren im Rahmen von Handlungsschranken und Chancenstrukturen schöpferisch selbst, was Umwelt ist, und verständigen sich untereinander, wie sie darauf reagieren sollen« (Wiesendahl, 2005, S. 668). Der Wandel von Parteien und die Entstehung neuer Parteien sind Gegenstand von soziologischen Wertewandel- und Cleavagetheorien sowie von wettbewerbstheoretischen Ansätzen (*Catch-all*-Strategien).

Fehlkonzepte

Obwohl in den Sozialwissenschaften – trotz einer Fülle an Kritik im Einzelnen – ein positives Verständnis von Parteien vorherrscht, ist die Einstellung der Öffentlichkeit und der Medien zu den Parteien heute wie-

der überwiegend negativ. Dies hat in Deutschland seit der Weimarer Republik (Antiparteienaffekt) Tradition. Parteienverdrossenheit als gängiges Politikbild kann im Unterricht unbeabsichtigt verstärkt werden, indem Parteien überwiegend im Zusammenhang von Parteiversagen, Krise des Parteiensystems, Korruptionsanfälligkeit von Parteipolitikern, Manipulation von Wähler/-innen behandelt werden. In diesem Zusammenhang entsteht häufig ein weiteres Fehlkonzep- von Parteien, die Vorstellung von ihrer Allmacht. Dass Parteien sich gegenseitig kontrollieren, durch staatliche Institutionen kontrolliert werden, wird seltener behandelt ebenso wie die Aspekte des Wandels, des Einflusses der Präferenzen der Wähler/-innen sowie der Parteiorganisationen. Vernachlässigt werden auch häufig die Leistungen der Parteien im Hinblick auf Konflikt- und Konsensbildung und bei der Meinungs- und Willensbildung. Auch ihre Leistungen für die Stabilität der Demokratie und für die Gestaltung gesellschaftlichen Wandels werden kaum behandelt. Das Zusammenwirken von Fraktionen, Regierung und Opposition wird in Richtlinien/Kerncurricula nicht im Kontext der Parteien beschrieben.

Vernetzung des Fachkonzepts

Ein angemessenes Verständnis des Fachkonzepts Parteien ist Voraussetzung für die Fachkonzepte Demokratie, Gewaltenteilung, Repräsentation, Markt aus dem Basiskonzept Ordnung. Im Basiskonzept Entscheidung ist es mit allen Fachkonzepten verbunden und im Basiskonzept Gemeinwohl steht es in enger Verbindung zu den Fachkonzepten Gerechtigkeit, öffentliche Güter und Nachhaltigkeit.

Beispielthemen

Um das Fachkonzept in der Primarstufe zu behandeln, eignet sich das Thema Wahlkampf. Die Parteienkonkurrenz und die Repräsentationsfunktion sind bereits Grundschüler/-innen über die Medien und die Wahlwerbung bekannt und auf allen Ebenen der Politik (Lokal-, Landes-, Bundes- und Europaebene) vermittelbar. In der Sek. I sind die Parteien selbst Thema. Hier geht es um Fragen der Koalitions- und Regierungsbildung, um das Parteiengesetz, Parteitypen und die Funktionen von Parteien. Schon hier können Fehlkonzep- angesprochen werden z. B. mit Themen wie: Versacher von Parteienverdrossenheit: Die Parteien selbst oder Fehlkonzep-

te von ihnen. Die Bedeutung der Wählerpräferenzen für die Entwicklung der Parteien ist ein wichtiger Gegenstandsbereich des Unterrichts ebenso wie die Programmangebote der Parteien auf den Politikfeldern, in denen über Entscheidungen diskutiert wird (Aktualität). In der Sek. II können Fragen des Wandels von Parteiensystemen, Veränderungen von gesellschaftlichen Konfliktstrukturen, Parteientheorien und Ergebnisse der Parteienforschung behandelt werden.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Parteien zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Gewaltenteilung, Repräsentation, Demokratie, Markt
Entscheidung	Interessengruppen, Massenmedien, Parlament, Regierung, Opposition, Wahlen, Legitimation, Öffentlichkeit, Macht, Konflikt
Gemeinwohl	Gerechtigkeit, öffentliche Güter, Nachhaltigkeit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Parteien

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Interessen, Wähler/-innen, Wahlkampf
Sekundarstufe I	Wählerpräferenzen, Politische Willensbildung, Koalitionsbildung, Regierungsbildung
Sekundarstufe II	Programme, <i>Catch-all</i> -Strategie

5.11 Regierung

Essenz des Fachkonzepts

Regierung ist die Institution innerhalb eines funktionierenden politischen Systems, die – »durch Information, Koordination, Planung und Entscheidung, Mittelbeschaffung, Organisation und Konsensbeschaffung – die umfassende Führungsrolle ausübt und der – bei dichter Rückkoppelung mit den Regierten, hinlänglicher Leistung und glaubwürdiger Begründung

ihres Tuns – auch legitimerweise die Gesamtleitung aller staatlichen Tätigkeit zukommt« (Patzelt, 2007). Regierung ist so sehr viel mehr als bloße »Exekutive«, welche die Vorgabe einer anderen Institution, etwa einer gesetzgebenden Körperschaft, der »Legislative« exekutiert. Allerdings ist Regierung gestaltende Macht nur im Rahmen von Verfassung, geltendem Recht und auf der Grundlage von Gesetzen, die sie selbst nicht erlassen kann und die sie selbst nicht zu ihren eigenen Zwecken umformulieren darf.

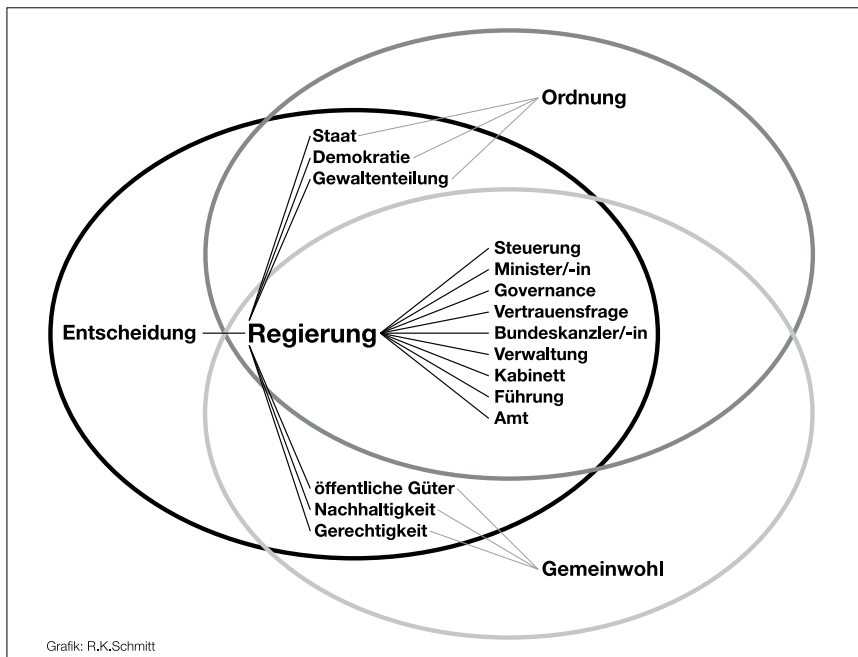
Politikwissenschaftliche Vertiefung

Regierung und Regieren als politisches Handeln und Regierungsfähigkeit im Sinne von Problemlösungsfähigkeit lassen sich nur im Zusammenhang von politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsstrukturen und deren Wandel erfassen. Durch ihre Einbindung in den gesamten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess steht Regierung in einem engen Zusammenhang zum Basiskonzept Entscheidung. In der Politikwissenschaft finden sich unterschiedliche Versuche, den Begriff des Regierens zu erfassen. Die in der aristotelischen Tradition stehende Politikwissenschaft diskutiert »Regieren« vor allem im Zusammenhang mit dem Problem einer guten Ordnung. Die politikwissenschaftliche Regierungslehre der 1960er Jahre versuchte »Regieren« in politisch-philosophischer Reflexion oder als empirische Regierungsforschung neu zu erschließen (Murswieck, 1995). In den 1970er Jahren wurden die unterschiedlichen Aspekte des Regierens auf der Grundlage des dreidimensionalen Politikverständnisses in der institutionellen, prozessualen und inhaltlichen Dimension zusammengefügt. In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre prägten die Diskussion über »Regieren« vor allem die Begriffe »Regierbarkeit« und »Unregierbarkeit«, in den sich eine von rechts wie links zu findende Kritik an vermeintlich demokratietyptischen Strukturproblemen der politischen Willensbildung und Entscheidung in den modernen Industriegesellschaften zusammenfanden. Aktuell bestimmen Probleme wie die Abnahme staatlicher Souveränität, der Wandel und das Wachstum öffentlicher Aufgaben die Diskussion um die Steuerungs- und Handlungsfähigkeit der Regierung. In jüngster Zeit haben sich sowohl politik- und verwaltungswissenschaftliche Ansätze zu »Policy-Management-Strategien« entwickelt, die ganz pragmatisch die Regierungsorganisation in den Blick nehmen, sowie komparative Ansätze, die im Rahmen des neuen Begriffs von »Governance« Ordnungs- und Prozessstrukturen staatlicher und gesellschaftlicher Verflechtung und deren Auswirkungen auf das Regieren untersuchen (Murswieck, 1995). Vor dem Hintergrund der europäischen Integra-

tion und angesichts internationaler und supranationaler Verflechtungen ist es überhaupt schwierig, den institutionellen Ort der »Regierung« zu lokalisieren. »Regieren ohne Regierung« weist darauf hin, dass Regierung zunächst einmal ein Prozess ist. »Im einfachsten Fall prägen ihn nur Grundsätze, die das Ziel und die grundlegenden Formen dieses Prozesses beschreiben, ferner Regeln, welche die Rechte und Pflichten der im Regierungsprozess zusammenwirkenden Akteure beschreiben, sowie Verfahren der Durchsetzung allgemein verbindlicher Regeln und Entscheidungen, auf welche sich die politischen Akteure einstweilen geeinigt haben« (Patzelt, 2007).

Fehlkonzepte

Schaubild 3: Vernetzung des Fachkonzepts Regierung



Dem Bürger oder der Bürgerin begegnet Politik vor allem durch die Medien. Hierbei sind es im Wesentlichen Regierungen, die als handelnde Akteure wahrgenommen werden. Politik wird durch die Medien überwie-

gend als Regierungshandeln vermittelt. Stimmt Regierungshandeln nicht mit den Erwartungen der Bevölkerung überein, wächst die Distanz zwischen beiden und kann zur Politikverdrossenheit führen. Diese beruht häufig auf einem Fehlverständnis von den Aufgaben und Möglichkeiten der Regierung im politischen System, die einem angemessenen Verständnis von Politik im Wege stehen. Dazu gehört die Vorstellung, dass der Staat mit seinen Institutionen über dem Streit der Parteien, über Politik und Parteipolitik stehen würde. Damit verbindet sich die Idee, dass es eine Art unpolitische, rein sachliche Amtsverwaltung geben könne. Regierung soll dann gute, sachlich richtige Entscheidungen treffen. Auch über die Möglichkeiten der Bundeskanzlerin/des Bundeskanzlers finden sich unangemessene Denk- und Vorstellungsmuster. Der Kanzler/die Kanzlerin soll regieren und nicht so viel taktieren, reden, »aussitzen« usw. Dazu gehört auch die Erwartung – die häufig durch die Medien gefördert wird – die Kanzlerin/der Kanzler müsse endlich ein Machtwort sprechen, durch Entscheidung eine Diskussion beenden usw. Solche Erwartungen werden regelmäßig mit dem Hinweis auf die Richtlinienkompetenz gerechtfertigt. Die Richtlinienkompetenz ist jedoch in der Praxis, insbesondere in Koalitionsregierungen, so gut wie bedeutungslos. Auch die Regierung als bloße »Exekutive« zu sehen, wird der Komplexität dieser Institution nicht gerecht.

Vernetzung des Fachkonzepts

Regierung, Opposition, Parlament und Parteien sind die Fachkonzepte, die in einem besonders engen Zusammenhang stehen. Die Regierung ist das Ergebnis von Wahlen und als Exekutive Element der horizontalen Gewaltenteilung. Machterwerb und Machterhalt sind Voraussetzungen jedes Regierungshandelns. Die Regierung ist der wichtigste Akteur im politischen Entscheidungsprozess, der stets durch Konflikte geprägt ist. Entscheidungen müssen mehrheitsfähig sein und müssen von der Mehrheit getragen werden, um als legitim angesehen und befolgt zu werden und um den Anspruch erheben zu können, Gemeinwohl *a posteriori* zu sein. Dazu gehört auch die Orientierung am Konzept der Nachhaltigkeit. Im politischen System der Bundesrepublik Deutschland wird zur Exekutive Regierung und Verwaltung gerechnet, die zusammen die Staatsorganisation prägen und damit auf das Fachkonzept Staat verweisen. Regierungshandeln wird zunehmend unter europäischen Vorzeichen und unter internationalen Bedingungen gesehen, wodurch sich eine enge Verbindung zu den Fachkonzepten europäische Akteure und internationale Beziehungen ergibt.

Beispielthemen

Regierung ist weniger ein Thema für die Primarstufe. In der Sek. I und II sollten auf der Grundlage des Politikzyklus und mit besonderem Blick auf den Akteur Regierung, Funktionen, Handlungsmöglichkeiten und Handlungsrestriktionen usw. herausgearbeitet werden z.B. in dem Thema: »Richtlinienkompetenz: Machtgrundlage des Bundeskanzlers?«. Ein weiterer Zugang zum Inhalt Regierung lässt sich über den Regierungsstil der einzelnen Kanzler/-innen finden: »Ein Kanzler – ein Stil?« Dabei geht es nicht um die Personalisierung von Politik, sondern um die Analyse, wie regiert wird und inwieweit politische Entscheidungen von den jeweiligen Personen und der Art ihrer Führung abhängig sind. Als Gegenstand der aktuellen politikwissenschaftlichen Regierungs- und Exekutivforschung eignet sich ein solches Vorgehen insbesondere für die Sek. II. Für diese Klassenstufe kann auch zusätzlich eine Auseinandersetzung mit Regierungshandeln unter den Bedingungen der europäischen Integration und der Globalisierung erfolgen u. a. über das Thema: »Braucht Deutschland einen Europaminister?«

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Regierung zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Gewaltenteilung, Demokratie, Staat, internationale Beziehungen
Entscheidung	Parteien, Parlament, Opposition, Legitimation, Öffentlichkeit, Macht, Konflikt, europäische Akteure
Gemeinwohl	Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit, öffentliche Güter

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Regierung

Schulstufen	Begriffe
Sekundarstufe I	Bundeskanzler/-in, Vertrauensfrage, Minister/-in, Kabinett, Führung
Sekundarstufe II	Amt, Steuerung, <i>Governance</i> , Verwaltung

5.12 Wahlen

Essenz des Fachkonzepts

Wahlen sind ein Mittel zur Bildung von Körperschaften (z.B. Parlamente) oder zur Bestellung von Personen in Ämter. Zu Wahlen gehören in der Regel vorher festgelegte, spezifische Verfahren z.B. über die Frage, wer wahlberechtigt ist, über die Art und Weise, wie die Stimmen abgegeben werden, nach welchen Verfahren die Stimmen gezählt werden, wie der Wahlprozess kontrolliert wird usw. Echte Wahlen liegen dann vor, wenn zwischen echten Alternativen, Programmen und/oder Kandidaten entschieden werden kann. Wahlen haben in der Demokratie eine Vielzahl von Funktionen: Sie legitimieren das politische System (Legitimationsfunktion), sie ermöglichen durch periodische Wahl bzw. Abwahl der politischen Entscheidungsträger deren Kontrolle (Kontrollfunktion), sie dienen der Repräsentation der unterschiedlichen Meinungen und Interessen der Wählerschaft (Repräsentationsfunktion), sie mobilisieren die Wählerschaft für politische Ziele, Programme und Lösungsvorschläge (Artikulationsfunktion); sie integrieren den gesellschaftlichen Pluralismus durch die Bildung eines aktionsfähigen Mehrheitswillens und durch die Kanalisierung politischer Konflikte zu ihrer friedlichen Beilegung (Integrationsfunktion); sie entscheiden über Mehrheit und Minderheit, über Regierung und Opposition (Regierungsbildungsfunktion); sie ermöglichen Machtverschiebungen bis hin zum Machtwechsel (Machtverteilungsfunktion) (Nohlen, 2009).

Wie diese Funktionen konkret wahrgenommen werden, hängt auch von dem jeweiligen Wahlsystem ab. Die grundlegende Unterscheidung von Wahlsystemen ist die in Mehrheits- und Verhältniswahlsystem. Beim Verhältniswahlsystem entspricht die Zusammensetzung des Parlaments dem Verhältnis der abgegebenen Stimmen. Beim Mehrheitswahlsystem setzt sich das Parlament aus den Vertreterinnen und Vertretern zusammen, die einen Wahlkreis mit relativer Mehrheit (»relatives Mehrheitswahlrecht«) oder mit absoluter Mehrheit (absolutes Mehrheitswahlrecht« – ggf. mit Stichwahl) gewonnen haben. Zwar lassen sich Wahlsysteme immer einem dieser beiden Typen zuordnen, in der Praxis finden sich jedoch viele Ausnahmen im Einzelnen. Als Vorteil des Mehrheitswahlsystems wird u. a. gesehen, dass es in der Regel eine stabile Regierungsbildung ermöglicht und der Wähler einen klareren Zusammenhang zwischen Stimmabgabe und Wahlergebnis erkennen kann. Das Verhältniswahlsys-

tem erschwert einerseits die Regierungsbildung durch Parteidifferenzierung, andererseits ermöglicht es in der Regel die Repräsentation vieler Meinungen und Interessen im Parlament (Schmidt, 2007).

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Wahlen sind die wichtigste Form der politischen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Entscheidungsprozess. Alle anderen Partizipationsformen sind mit einem deutlich höheren Aufwand an Zeit und Engagement verbunden und tendieren dazu, sozial Schwache zu benachteiligen. Wahlen verbindet eine enge Beziehung zum Basiskonzept Entscheidung. In der Bundesrepublik ist das Wahlrecht im Grundgesetz nur in einer sehr allgemeinen Form verankert. Danach müssen die Parlamente aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgehen. Das Wahlsystem zum Bundestag ist ein System der Verhältniswahl. Allerdings werden nur die Hälfte der Abgeordneten über die Landeslisten der Parteien gewählt, die andere Hälfte in Einzelwahlkreisen mit einfacher Mehrheit (Schmidt, 2007).

Bei Wahlen in der Demokratie sind die Parteien von zentraler Bedeutung. Sie haben faktisch das Monopol bei der Kandidatenauswahl. Auch im Wahlkampf dominieren die Parteien. Sie werben um die Zustimmung der Bürger/-innen zu Personen und Programmen. In den letzten Jahren haben programmatische Aspekte an Bedeutung verloren. Personen und vor allem eine mediengerechte Politikdarstellung stehen im Vordergrund (Sarcinelli, 2009; Schoen, 2005).

Wahlforschung ist multidisziplinär und umfasst das gesamte Spektrum der Sozialwissenschaften. Rechts- und Politikwissenschaften beschäftigen sich mit der Analyse des Wahlrechts und des Wahlprozesses, Kommunikations- und Sozialisationsforschung analysieren die Rolle der Medien und Wahlen als Akt der Kommunikation und der Politikvermittlung. Politische Psychologie und politische Soziologie untersuchen das Wählerverhalten (Falter, 2005; Schultze, 2009). Die Wahlsoziologie befasst sich mit der Erklärung und der Prognose von individuellen Wählerentscheidungen, der Verteilung der Partei-, Kandidaten- und Sachpräferenzen in der Wählerschaft. Unterschieden werden dabei strukturelle und situative Determinanten.

Fehlkonzepte

Obwohl eine Demokratie ohne Wahlen nicht denkbar ist, findet sich kaum ein Bereich der Politik, der mit so vielen Vorurteilen und problematischen Erwartungen verknüpft ist, wie das Thema Wahlen. Das beginnt schon mit der Vorstellung, dass es sich nicht lohne, zu wählen. Allein, dass Wahlen regelmäßig stattfinden, hat zur Folge, dass die politischen Akteure sie ständig in ihren Entscheidungen antizipatorisch berücksichtigen. Darüber hinaus sind Wahlen, auch wenn sie nicht immer die Machtverteilung verändern, als förmlicher Akt der Legitimation der Repräsentativorgane und die Rückbildung an die Willensbildung der Bürger/-innen unverzichtbar. Die Behauptung »jede Stimme zählt« fördert dagegen die Illusion und das Missverständnis, der Einzelne könne die Machtverteilung verändern. Richtig müsste es heißen »Jede Stimme zählt genau so viel wie jede andere Stimme.«

Wahlkämpfe, gerade in ihrer modernen Form, sind zunehmend Gegenstand moralisierender Kritik. Die häufig anzutreffende negative Einstellung zu Konflikten wird auch auf den Wahlkampf übertragen. Wahlen aber ohne »Kampf« um die Wählerstimmen sind undenkbar.

Vernetzung des Fachkonzepts

Wahlen lassen sich mit einer Vielzahl von Fachkonzepten verbinden: Mit Demokratie, Parteien, Parlament, Regierung, Opposition und Legitimation. Unter dem Aspekt des Wahlkampfes ist die Nähe zum Fachkonzept Macht, Konflikt, Öffentlichkeit und Massenmedien besonders groß. Die Wahlgrundsätze stellen einen Bezug zu den Fachkonzepten Freiheit und Gleichheit her.

Beispielthemen

Wahlen können schon in der Grundschule behandelt werden. Am Beispiel der Klassensprecherwahl und der Wahl des Klassenrates, lassen sich viele Aspekte von Wahlen behandeln, die auch auf die Ebene des politischen Systems übertragen werden können.

Wahlen in der Sekundarstufe I sollten in ihrer prinzipiellen Bedeutung für die Demokratie und der moderne Wahlkampf im Zusammenhang mit Mediendemokratie analysiert werden. Themen könnten u. a. sein: »Wah-

len: Bloßes Ritual oder Höhepunkt der Demokratie?« oder »Wahlkampf: Information oder Manipulation der Wähler/-innen?«

In der Sekundarstufe II können ergänzend interdisziplinäre Ansätze und Forschungsergebnisse zum Wählerverhalten im Zentrum des Politikunterrichts stehen z. B. »Ist der Wechselwähler der Wähler der Zukunft?«

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Wahlen zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Repräsentation, Demokratie
Entscheidung	Parteien, Parlament, Regierung, Opposition, Massenmedien, Legitimation, Konflikt
Gemeinwohl	Freiheit, Gleichheit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Wahlen

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Allgemein, frei, geheim, gleich, unmittelbar
Sekundarstufe I	Wahlsysteme, Wahlkampf, Kandidatenaufstellung, Panaschieren, Kumulieren, Stimmenverrechnungsverfahren
Sekundarstufe II	Präferenzen

6. Basiskonzept Gemeinwohl

Definition

Der Begriff Gemeinwohl kennzeichnet die allgemeinen Zwecke oder die gemeinsam erwünschten Ziele und Werte, um dererwillen Menschen sich in einem politischen Gemeinwesen zusammenschließen bzw. zusammengeschlossen sind. Das Gemeinwohl verweist damit auf den Sinn und den Zweck von Politik überhaupt und lässt sich so als Basiskonzept von Politik begründen. Das Gemeinwohl wird zwar übereinstimmend als Gegenbegriff zu egoistischen Partikularinteressen definiert, damit endet aber auch schon die Gemeinsamkeit. Der Begriff des Gemeinwohls ist so offen, dass Neid-

hardt ihn formallogisch der Klasse von »Quasi-Leerformeln« zurechnet, deren Informationsgehalt zwar größer als Null, aber doch zu gering ist, um seinen Gebrauch eindeutig festlegen zu können (Neidhardt, 2002, S. 14). Trotz der Uneindeutigkeit und obwohl der Begriff Gemeinwohl von Anfang an immer wieder mit völlig unterschiedlichen Inhalten gefüllt und in den verschiedenartigsten, gelegentlich einander widersprechenden Weisen definiert wurde, kann offensichtlich keine politische Ordnung und kaum eine politische Entscheidung darauf verzichten, sich durch einen Bezug auf das Gemeinwohl zu rechtfertigen. Unabhängig von der Schwierigkeit, das Gemeinwohl begrifflich zu präzisieren, wird als »allgemeiner Rechtsgrundsatz« anerkannt, dass die Inhaber staatlicher Herrschaftsbefugnis zur Wahrung des Gemeinwohls verpflichtet sind. So enthält der Eid der politischen Amtsträger in der Bundesrepublik die Bindung an das Gemeinwohl.

Erläuterung

Prinzipiell lassen sich zwei Gemeinwohlkonzeptionen unterscheiden: Ein normativ-apriorischer Begriff von Gemeinwohl, der von einem vorgegebenen, objektiven allgemeinen Wohl ausgeht, das nicht an die Zustimmung der Gesellschafts- bzw. Gemeinschaftsmitglieder gebunden ist, dem sich diese aber unterzuordnen haben. Diese Annahme eines präexistenten, letztlich durch den Staat zu verwirklichenden Gemeinwohls wird entweder religiös, ethisch/moralisch oder rationalistisch gerechtfertigt. Von diesen überindividuellen, zudem statischen und ahistorischen Gemeinwohlkonzeptionen unterscheiden sich aposteriorische Begriffe von Gemeinwohl, die offen, dynamisch-historisch und stärker individualistisch am Interessen und Wohlergehen des Einzelnen orientiert auf das empirisch her- und feststellbare Wohl aller zielen.

Da das apriorische oder substantialistische Gemeinwohlverständnis behauptet, über objektive und gar transhistorische inhaltliche Kriterien zu verfügen, die als Orientierungsmarken für die Politik fungieren und vorab feststehen, was dem Gemeinwohl entspricht, kann man von einem geschlossenen Gemeinwohl sprechen. Dieses Gemeinwohlverständnis ist unvereinbar mit einem offenen politischen Prozess und widerspricht den Grundsätzen der freiheitlichen Demokratie. Es soll daher hier nicht weiter verfolgt werden.

Was unter Gemeinwohl zu verstehen ist, ist notwendig offen und nur ein inhaltsöffener Gemeinwohlbegriff taugt als demokratisches Gemeinwohlkonzept (Schuppert, 2002, S. 24). Für diese Offenheit gibt es gute

Gründe. Denn im Gemeinwohl sind rivalisierende Werte und Interessen enthalten, die sich nicht zu einem geschlossenen System denken lassen. Die Offenheit des Konzeptes erlaubt es zudem, das Gemeinwohl als eine politische Aufgabe zu begreifen. Offene Gemeinwohldefinitionen insistieren auf der Relativität der einbegriffenen Interessen und Wertpräferenzen. Sie wirken damit wie eine Art natürlicher Impfung gegen Intoleranz (Schuppert, 2002, S. 21ff).

Jeder Versuch, sich mit dem Gemeinwohl zu befassen, steht vor der Aufgabe, vier zentrale Dimensionen zu klären. Die soziale Dimension des Gemeinwohls bezieht sich auf die Gesamtheit der Gemeinschaft, deren Wohlgedient werden soll. Diese kann vom Familienverband über den Staat bis hin zur Weltgemeinschaft reichen. Die zeitliche Dimension bezieht sich auf die Zeitvorstellung, die den Gemeinwohlkonzepten zugrunde liegen. Sie können von unmittelbar drängenden Gegenwartsproblemen über mittelfristige, die Enkelgeneration einschließende Vorstellungen bis hin zur Langzeitverantwortung gegenüber der Zukunft des Planeten reichen. Die sachliche Dimension beantwortet die Frage, welche materiellen und immateriellen Werte als Wohl gelten können. Um die Offenheit des Gemeinwohlkonzeptes in dieser Dimension zu bewahren, spricht Schuppert hier von Gemeinwohl im Plural und nennt dies Gemeinwohlbelange. Diese können Wohlstand und Vollbeschäftigung, Bildung und Gesundheit, soziale Ausgewogenheit, innere Sicherheit und internationaler Frieden sowie die Nachhaltigkeit der Nutzung der natürlichen Ressourcen sein. Solche materialen Gemeinwohlgehalte sind nicht zu verwechseln mit substantialistischen Gemeinwohlkonzepten. Das heißt: Unterhalb der substantialistischen Ebene kann es durchaus materiale Gemeinwohlgehalte geben. Die Notwendigkeit, diese aufzufinden, herzuleiten und zu gewichten verweist dann auf die prozedurale Dimension des Gemeinwohls. Die Art und Weise, wie das Gemeinwohl ermittelt wird, ist vor allem abhängig vom Charakter der politischen Ordnung. Autoritäre politische Systeme ignorieren die in der Gesellschaft vorhandenen Auffassungen über das Gemeinwohl und legen es autokratisch fest. Totalitäre Diktaturen setzen das Gemeinwohl mit ihrer politischen Ideologie gleich, die sie mit einem Gewissheits- und Verbindlichkeitsanspruch versehen haben. Freiheitliche Demokratien praktizieren eine autonome politische Meinungs- und Willensbildung, an der sich alle Kräfte und Gruppen der Gesellschaft beteiligen dürfen und können. Damit wird das Gemeinwohl gleichgesetzt mit dem demokratischen Prozess. D.h., es bezieht sich in erster Linie auf die Art, wie es zustande kommt, und nicht auf den Inhalt, der unvermeidlich Interessen und Perspektiven enthält, die nicht von allen Bürgerinnen und Bür-

gern gleichermaßen geteilt werden. Gegen eine solche rein prozedurale Gemeinwohlvorstellung wird jedoch kritisch vorgebracht, dass sie maßstabslos sei. Um dem Dilemma zwischen inhaltlichem Definitionsverbot und Maßstabslosigkeit prozeduraler Gemeinwohlbestimmung zu entgehen, wurde, wie oben schon dargestellt, der Ausweg des materialen Gemeinwohlverständnisses gewählt, das im Folgenden zugrunde gelegt wird.

Materiale Elemente des Gemeinwohls finden sich, wenn man die Verfassung daraufhin betrachtet, ob sie selbst Staatszwecke oder Staatsziele formuliert, die sich in Gemeinwohlbelange mit verfassungsrechtlichem Gewicht übersetzen lassen (Uerpmann, 2002, S. 179ff.). Danach bilden innere und äußere Sicherheit, soziale Gerechtigkeit, Bildung und Kultur, materieller Wohlstand, Umweltschutz und internationaler Frieden Gemeinwohl-inhalte.

Mit einer gewissen Berechtigung kann die Verfassung selbst als ein Bestandteil des Gemeinwohls bezeichnet werden. Zum einen konkretisiert sie nämlich das Gemeinwohl, indem sie bestimmte inhaltliche Optionen ausschließt und andere verbindlich macht. So bezieht sie z. B. die Pressefreiheit in das Gemeinwohl ein, während sie die Zensur ausschließt. Einzelne Verfassungsvorschriften treffen damit positive oder negative Gemeinwohl-festlegungen. Zum anderen reguliert die Verfassung die Prozeduralisierung des Gemeinwohls, indem sie den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess nach Akteuren, Kompetenzen und Verfahren strukturiert und Bedingungen für die Geltung von politischen Entscheidungen formuliert (Grimm, 2002, S. 127f).

Man kann insbesondere in denjenigen Grundrechten Gemeinwohl-güter sehen, aus denen staatliche Schutzpflichten abgeleitet werden, der Staat also in die Pflicht genommen wird, sich schützend vor Gemeinwohlbelange von Verfassungsrang zu stellen. So sind nach dem Grundgesetz die Achtung und der Schutz der Würde des Menschen aller staatlichen Gewalt ausdrücklich aufgegeben. Was weiterhin als Gemeinwohlgut anzuerkennen ist, zeigt sich bei Grundrechtsbeschränkungen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt nämlich, »dass eine Grundrechtsbeschränkung von hinreichenden Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt ist, das gewählte Mittel zur Erreichung des Zwecks geeignet und erforderlich ist und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze des Zumutbaren noch gewahrt ist« (zit. in: Schuppert, 2002, S. 37).

Auch die sogenannten öffentlichen Interessen stellen Gemeinwohl-güter dar. Öffentliche Interessen sind genau definierbare und je für sich begründungsfähige Gegenstände des allgemeinen Nutzens. Konkret handelt

es sich um Einrichtungen des Gemeinbedarfs wie Schulen, Krankenhäuser, Sportstätten, Parkanlagen, Friedhöfe, Verkehrswege, Energieversorgung, Abfall- und Abwasserentsorgung sowie Landschaftspflege und Naturschutz (Hofmann, 2002, S. 25f).

Internationale und globale Ebene

Wie die normativen Begriffe Demokratie oder Öffentlichkeit ist auch der Gemeinwohlbegriff nicht in einem von sozialen und politischen Gegebenheiten abgetrennten Raum entstanden, sondern innerhalb eines staatlichen Rahmens, in welchem über Sprache, Bildungssystem, Rechtssystem usw. vermittelt bestimmte begriffliche Entwicklungspfade eingeschlagen wurden, die in ihrem Ergebnis erheblich voneinander abweichen können (Jachtenfuchs, 2002). Empirisch koexistieren also sehr unterschiedliche Vorstellungen von Gemeinwohl, die sich wesentlich entlang territorial-staatlicher Grenzen unterscheiden. Durch die Einbindung des Staates in internationale Mehrebenensysteme wie z. B. dem der Europäischen Union stehen sich solche Gemeinwohlkonzeptionen auch auf der Ebene der politischen Praxis gegenüber. Der Nationalstaat als selbstverständlicher Bezugsrahmen von Gemeinwohlvorstellungen ist sowohl durch das Regieren in überstaatlichen Mehrebenensystemen prekär geworden als auch durch Prozesse der Globalisierung gefährdet. Die zunehmende Auslagerung klassischer nationaler Regierungsfunktionen in internationale Regime bzw. im Falle der Europäischen Union in transnationales Regieren macht die Grenzen der historischen Formen demokratischer Willensbildung und Legitimierung und damit auch Bestimmung des Gemeinwohls deutlich. Der nationalstaatliche Gemeinwohlbezug wird also nicht nur durch die Konkurrenz anderer gleichberechtigter Nationalstaaten brüchig, sondern wird auch gleichsam von innen ausgehöhlt.

Auf der Ebene der internationalen Politik lassen sich drei Bereiche identifizieren, in denen Gemeinwohlvorstellungen problematisch geworden sind (Jachtenfuchs, 2002, S. 374ff). Die UNO, die als legitimierende Instanz die meisten solcher Politiken sanktioniert hat, steht vor dem Problem, das bei Eingriffen in innerstaatliche Konflikte der Bezug auf Selbstverteidigung und Bewahrung des Friedens mehr und mehr fragwürdig wird, andere konsensuale Gemeinwohlvorstellungen aber nicht in Sicht sind. »Im Sachbereich Herrschaft tendiert die Menschenrechtspolitik zu einem ähnlichen Interventionismus, der sich durch Verweis auf universelle Werte rechtfertigt. Der stetig wachsende Korpus der UN-Menschen-

rechtsnormen fungiert in diesem Zusammenhang als Kodifizierung universeller Gemeinwohlvorstellungen. Das solchen Prozessen innewohnende Konflikt- und Transformationspotenzial ist enorm, denn die soziale Referenz der Gemeinwohlvorstellungen verlagert sich von Staaten, den klassischen Subjekten der internationalen Politik, in wachsendem Maße auf Individuen« (Jachtenfuchs, 2002, S. 375). Im Sachbereich Wohlfahrt liegen für die OECD-Welt wohl die wichtigsten Konflikte über das Gemeinwohl. Sie reichen von Konflikten über Marktliberalismus und andere gesellschaftliche Werte, vom Umweltschutz über spezifische Bildungssysteme bis hin zu den Grundwerten wohlfahrtsstaatlicher Politik. In diesem Zusammenhang wird auch die Arbeit von GATT, WTO und EU, die bislang als gemeinwohlfördernd angesehen wurden, zunehmend in Frage gestellt.

Unter Berücksichtigung dieser Veränderungen und Probleme lässt sich dennoch Folgendes festhalten. Auf internationaler Ebene spiegelt sich das Gemeinwohl noch immer im Völkerrecht. Das »neue« Völkerrecht benennt materiale Werte, die die internationale Zusammenarbeit aller Staaten leiten sollen. Da die Werte auf das Wohl der Staatengemeinschaft und der in den Staaten vereinigten Menschen gerichtet sind, kann man sie als Werte des internationalen Gemeinwohls bezeichnen.

Die internationalen Gemeinwohlwerte sind in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt. Es sind u. a. die Würde und der Wert der menschlichen Persönlichkeit, die Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Gleichberechtigung von Mann und Frau, der soziale Fortschritt, die Verbesserung des Lebensstandards, das friedliche Zusammenleben der Nationen, die internationale Zusammenarbeit, der Weltfrieden und die internationale Sicherheit.

Es gibt eine Reihe weiterer Dokumente der Vereinten Nationen mit Aussagen zum internationalen Gemeinwohl. So proklamiert die »*Friendly Relations Declaration*« der UNO-Generalversammlung von 1970 die Völkerrechtsprinzipien, welche die zwischenstaatlichen Beziehungen leiten sollen. Neben dem Frieden und dem wirtschaftlichen Fortschritt wird die »allgemeine Wohlfahrt der Völker« aufgeführt. Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten von 1974 erwähnt als Ziele der neuen Weltwirtschaftsordnung: »*A wider prosperity among all countries*«, »*higher standards of living for all people*«, »*the economic and social progress of all countries especially developing countries*«, »*co-operation on the basis of mutual advantage and equitable benefits for all peace-loving states*« sowie »*economic growth of developing countries*«. Die UNO-Konferenz für Umwelt und Entwicklung von 1992 fügte den Umweltschutz hinzu (Fassbender, 2002, S. 335ff).

Seit 1987 wird die Gemeinwohldiskussion um das Konzept der Nachhaltigkeit bereichert. Nachhaltige Entwicklung ist jene Form der ökonomischen, ökologischen und sozialen Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.

Das Gemeinwohl in sozialwissenschaftlichen Theorien

Das Konzept des Gemeinwohls hat in den Sozialwissenschaften und in der politischen Theorie eine sehr unterschiedliche Bedeutung erfahren. Hatte in den normativen politischen Theorien von Anbeginn der Begriff des Gemeinwohls (*bonum commune*, öffentliches Interesse) eine zentrale Rolle gespielt, so erkennt die »moderne« politische Theorie dem Gemeinwohlbegriff so gut wie keine Existenzberechtigung zu. Bernd Ladwig spricht vom »Gemeinwohlverlust« als einem Kennzeichen der Moderne (Ladwig, 2009, S. 31ff). Seit der frühen Neuzeit habe sich der Verdacht erhärtet, Politik sei vor allem ein strategisches Spiel um die Gewinnung, Behauptung und Ausweitung von Macht. »Machiavelli folgend, halten viele moderne Autoren den Anspruch auf Gemeinwohlverwirklichung für ein Verschleiерungsmanöver« (Ladwig 2009, S. 43). Das Gemeinwohl habe eine bloß ideologische Funktion: nämlich den Interessenanspruch eines Teiles einer politisch organisierten Gesellschaft mit dem Interesse der Gesamtheit identisch zu erklären, den Anspruch von daher moralisch zu legitimieren und ihm dadurch eine größere Durchschlagskraft zu verleihen.

Umso erstaunlicher ist, dass in jüngster Zeit das Gemeinwohl in der sozialwissenschaftlichen Theorie wieder Konjunktur hat und viele Wissenschaftler/-innen verschiedener Fachrichtungen ihm ebenso eifrig wie facettenreich auf der Spur sind. Dennoch sind die Ergebnisse nach wie vor völlig unterschiedlich; vielleicht auch deshalb, weil es sich weniger um die Renaissance des Gemeinwohls selbst als um die Renaissance des Gemeinwohlthemas handelt. Insofern ist es nach wie vor schwer, etwas darüber zu erfahren, was das Gemeinwohl ist oder was es sein könnte. Die Positionen reichen von der Ablehnung des Gemeinwohlbegriffs über die Einsicht, dass die betreffende Theorie dem Gemeinwohl nicht gerecht werde, bis hin zu gehaltvollen Fundierungen des Gemeinwohls.

Nach Auffassung der neueren Demokratietheorie lässt sich das Gemeinwohl weiterhin nur formal und prozedural bestimmen. Jede materiale Fixierung des Gemeinwohls wird mit dem Argument zurückgewiesen, dass in liberalen Demokratien der Anfangs- und der Endpunkt der

Entscheidungsprozesse in den subjektiven Präferenzen der Bürger/-innen lägen. Sie definierten, was sie als ihre Interessen betrachteten. Diejenigen Ziele, die von den Bürgern gemeinsam geteilt und gewollt würden, könne man, wenn man unbedingt wolle, Gemeinwohl nennen. Ein solches Gemeinwohl sei aber äußerst fluide. Es könne deshalb auf keinen Fall ein Maßstab sein, an dem sich das politische Handeln orientieren könne. Wenn der Gemeinwohlbegriff aber die Funktion als Bewertungsmaßstab verliere, dann werde er auch nicht mehr gebraucht.

Als Standard für die Güte der Politik eigne sich stattdessen der Begriff Responsivität sehr viel besser. Er sei als regulative Idee für das politische Handeln in der Demokratie geeignet. Denn Responsivität werde in dem Maße realisiert, in dem die Präferenzen des Demos berücksichtigt würden und alle Mitglieder des Demos gleiches Gewicht hätten. Der Responsivitätsbegriff stelle nämlich ausdrücklich auf den Gedanken ab, dass die Politik durch die politischen Präferenzen der Bürger/-innen bestimmt sein sollte. Demgegenüber beziehe sich der herkömmlich Gemeinwohlbegriff auf herzustellende Güter und verschiebe damit die Perspektive auf die Leistungen der Entscheidungsträger für die Bürger/-innen. Zumindest in einem demokratietheoretischen Kontext werde der Gemeinwohlbegriff nicht benötigt (Fuchs, 2002, S. 93ff).

Wohlfahrtsökonomische Ansätze haben dagegen den Gemeinwohlbegriff noch nicht aufgegeben. Sie finden den Maßstab des Gemeinwohls in der individuellen Bedürfnisbefriedigung. Die Summe der individuellen Nutzen wird mit dem Gemeinwohl gleichgesetzt. Das wohlfahrtsökonomische Gemeinwohlkonzept weist jedoch eine Reihe von Schwachpunkten auf. So lassen sich z.B. die verschiedenen individuellen Präferenzen der Bürger/-innen nicht in eine logisch widerspruchsfreie kollektive Präferenzordnung transformieren. Weiterhin wird nur die Größe der Nutzensumme betrachtet. Die Verteilung dieser Summe auf die Systemmitglieder wird vernachlässigt. Ebenso wird die Qualität der individuellen Bedürfnisse ignoriert. Es ist aber nicht auszuschließen, dass private Güter öffentliche Übel sind. Individuelle Präferenzen müssen also problematisiert werden können, wenn man an die Belange des Staates denkt. Man kommt also letztlich nicht darum herum zu fragen, worin die Qualität eines guten Gemeinwesens besteht und welche individuellen Präferenzen damit kompatibel sind. Insgesamt gilt, dass das Wohl des Ganzen nicht mit der Erfüllung je aktueller Präferenzen der Bürger gleichgesetzt werden kann (Mayntz, 2002, S. 113ff).

Auch die funktionalistische Systemtheorie ist kein überzeugendes Fundament für das Gemeinwohl, obwohl hier nicht der Nutzen für die

Individuen, sondern die Erfüllung grundlegender Systembedürfnisse als Maßstab des Gemeinwohls fungiert. Im systemtheoretischen Ansatz von Talcott Parsons ist die Erfüllung von vier Funktionen – Anpassung, Zielerreichung, Integration und Aufrechterhaltung der Grundstrukturen – erforderlich, um ein System stabil zu halten. Die Systemstabilität könne mit dem Gemeinwohl gleichgesetzt werden. Der angebotene Maßstab zur inhaltlichen Bestimmung des Gemeinwohls als Zustand der optimalen Erfüllung der vier Systemfunktionen ist jedoch viel zu abstrakt. Auf Grund dieser Abstraktheit erlauben die Funktionen keine vergleichende Beurteilung des jeweils in einer Gesellschaft verwirklichten Gemeinwohls (Mayntz, 2002, S. 121ff).

Deutlich besser ist die vergleichende Wohlfahrts- und Lebensqualitätsmessung in der Lage, sich des Gemeinwohls anzunehmen. Man kann dabei auch von einer empirischen Gemeinwohlforschung sprechen, die Wohlfahrt und Lebensqualität als das summarische Wohl aller Menschen begreift. Der Ansatz zergliedert das Gemeinwohl in einzelne Kollektivgüter, die man messen kann. Zu diesen Kollektivgütern, die zu einem erheblichen Teil öffentlich, d. h. nicht marktförmig produzierte Güter sind, gehören u. a. Frieden, innere Sicherheit, Bürgerrecht, soziale Grundversorgung, materieller Wohlstand und Umweltschutz. Für die Kollektivgüter lassen sich empirische Indikatoren angeben. Dies erlaubt es, verschiedene Gesellschaften nach dem Grad einzustufen, in dem sie bestimmte Zielzustände erreicht haben. Die Auswahl der Kollektivgüter ist dabei keineswegs beliebig. Die Lebensqualitäts- und Wohlfahrtskriterien werden aus allgemein menschlichen Bedürfnissen abgeleitet. Als Nachteil dieses Ansatzes ist zu werten, dass die Gesamtkonzeption Gemeinwohl in den Hintergrund rückt, wenn der Blick auf einzelne Kollektivgüter gerichtet wird. Andererseits erlaubt der Ansatz, Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Kollektivgütern aufzuzeigen, so zwischen Umweltschutz und Wirtschaftswachstum oder Bürgerfreiheit und innerer Sicherheit. Und er regt dazu an, über die Gleichgewichtigkeit der Güter zu reflektieren und ein normativ erwünschtes Profil der Zielerreichung aufzustellen (Welzel, 2002, S. 112ff).

Über die genannten Ansätze hinaus konkurrieren in der politischen Theorie eine Fülle von Gemeinwohlkonzeptionen miteinander. Sandra Seubert verortet sie zwischen Republikanismus und Liberalismus und unterscheidet libertäre, liberale und deliberative Perspektiven des Gemeinwohls sowie kommunitaristische und *Rational Choice* Positionen (Seubert, 2006). Die zentrale Frage, die alle theoretischen Ansätze zu beantworten haben, lautet dabei: Wie kann man zu einer Bestimmung des Gemeinwohls gelangen, die unparteiisch und nicht beliebig, aber dennoch gemeinschaftlich tragfähig

ist? Die pluralistische Demokratietheorie in der Formulierung Ernst Fraenkel (Fraenkel, 1991) bietet hier eine Lösung an, unter die sich die meisten liberalen und aktuellen deliberativen Demokratietheorien (z.B. Habermas) subsumieren lassen. Fraenkel entwickelt seine Gemeinwohltheorie in konzeptioneller Auseinandersetzung mit dem Totalitarismus und in ideengeschichtlicher Abgrenzung zu Rousseau. Er lehnt Vorstellungen eines *apriorischen* Gemeinwohls entschieden ab und setzt sein Gemeinwohl *a posteriori* dagegen. Das Gemeinwohl ist danach keine vorgegebene Größe, sondern kommt in einer freiheitlichen Gesellschaft lediglich *a posteriori* als das Ergebnis eines delikaten Prozesses der divergierenden Ideen und Interessen der Gruppen und Parteien zustande. Gemeinwohl ist demnach, was als Ergebnis am Ende eines freien und offenen Gemeinwohldiskurses steht. Dieser prozedurale Aspekt des Gemeinwohls richtet sich gegen vorgegebene und geschlossene Gemeinwohlvorstellungen. Fraenkel verbindet jedoch prozedurale mit materialen Aspekten und wendet sich damit gegen Konzepte, die lediglich korrekte Verfahren kennen und deshalb jedes Ergebnis des politischen Prozesses als Gemeinwohl anzuerkennen bereit sind. Die materiale Bindung wird dann deutlich, wenn das Gemeinwohl nicht als »soziale Realität«, sondern als »regulative Idee« verstanden wird. Hinter den materialen Elementen steht nach Fraenkel eine sittlich verpflichtende Wertordnung, die auf einem als allgemein gültig postulierten Wertkodex basiert. Diese ist aber so abstrakt, dass sie ausreichend Raum für Gestaltung lässt. Der das Gemeinwohl tragende Wertkodex gründet in der Konzeption Fraenkel auf dem Naturrecht. Auch wenn das Naturrecht in der Wissenschaft strittig ist, verweist die naturrechtliche Fundierung darauf, dass das Gemeinwohl bei Fraenkel nicht partikularistisch, d.h. auf die Maßstäbe und Bedürfnisse eines je konkreten Gemeinwesens bezogen ist, sondern die Bedingungen einer universalistischen Legitimation erfüllt (Buchstein, 2002, S. 231ff).

Insofern trifft die Kritik der Anfang der 80er Jahre aus den USA und Kanada kommenden kommunitaristischen Theorie die Gemeinwohlkonzeption des Neopluralismus nicht, wohl aber liberale Gesellschaftstheorien, denen sie, vor allem in ihrer grundrechtsbasierten und prozedural beschränkten Variante den Verlust an individueller und kollektiver Gemeinwohlorientierung vorhält. So nachvollziehbar die Kritik des Kommunitarismus auch im Einzelnen sein mag, eine überzeugende neue Antwort bleibt er weitgehend schuldig, und die Bestimmung des Gemeinwohls erfolgt höchst traditionell mit einer starken Tendenz zu apriorisch-substantialistischen Definitionen (Schultze, 1995, S. 143).

7. Fachkonzepte Gemeinwohl

7.1 Freiheit

Essenz des Fachkonzepts

Freiheit bedeutet prinzipiell, dass der Einzelne keiner Fremdbestimmung unterliegt, Ziele und Mittel seiner Lebensführung mithin ungehindert wählen kann. Die Freiheit besteht aus zwei wesentlichen Komponenten, nämlich der Handlungsfreiheit und der Bewegungsfreiheit. Der Sinn der Handlungsfreiheit liegt in der Entfaltung der Persönlichkeit, d. h. in der Möglichkeit, sich nach eigenen Vorstellungen zu verwirklichen. Der Sinn der Bewegungsfreiheit liegt in der Mobilität, d. h. in der Möglichkeit, sich dort aufzuhalten, wo man sein möchte.

Es gibt die Freiheit als natürliche und als gesetzliche Freiheit. Die natürliche Freiheit kennt keine Rechtsnormen, die den Freiheitsgebrauch lenken. Ihre Grenzen werden allein von den Kräften des Individuums bestimmt. Je stärker ein Individuum ist, desto mehr kann es seine Freiheit auch gegen andere ausleben. Die gesetzliche Freiheit ist demgegenüber eine geregelte und gemeinverträgliche Freiheit. Sie schränkt die natürliche Freiheit ein. Dafür tauscht das Individuum ein Mehr an Sicherheit ein. Es ist eine zentrale Aufgabe des Staates, die Freiheit gesetzlich zu ordnen (Böckenförde, 1978, S. 16f).

Die Freiheit beflügelt den Menschen. Sie setzt geistige, künstlerische, sportliche, wirtschaftliche und politische Aktivitäten frei. Freiheit bedeutet aber auch, dass es dem Einzelnen überlassen bleibt, ob er aktiv oder passiv ist und welche Aktivitäten er gegebenenfalls ergreift. Diesem subjektiven oder negativen Freiheitsverständnis steht ein objektiver oder positiver Freiheitsbegriff gegenüber. Hiernach ist der Mensch nicht deshalb frei, um damit zu tun, was ihm beliebt, sondern um seine Bestimmung zu verwirklichen oder das Wohl des Gemeinwesens zu fördern.

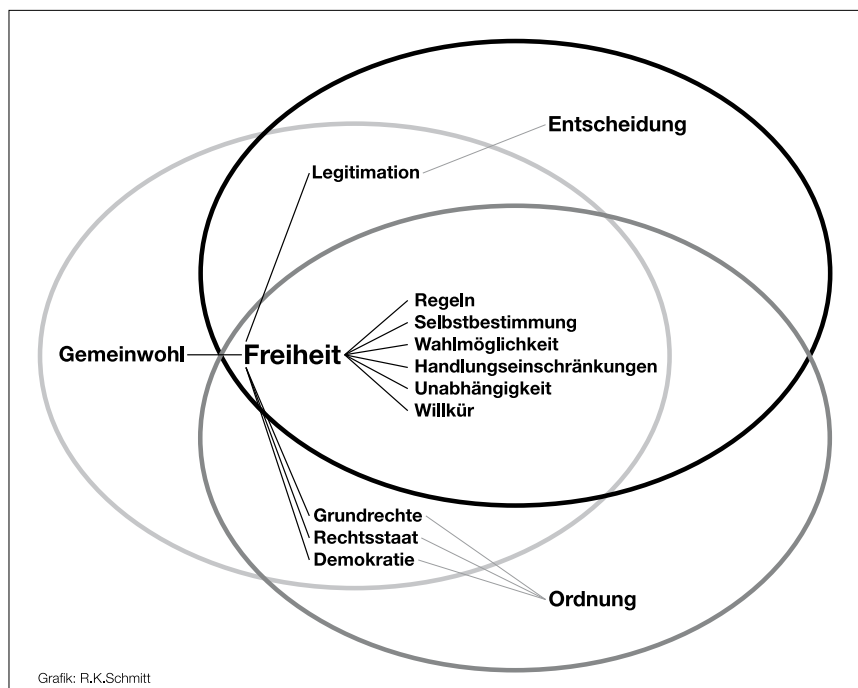
Die Freiheit ist ein zentraler Grundwert des Verfassungsstaates. Sie konkretisiert zum einen maßgeblich die Menschenwürde. Sie legt zum anderen die Rechtsordnung auf eine prinzipielle Vermutung zugunsten der Freiheit des Einzelnen fest. Staatliche Eingriffe in den Bereich der persönlichen Freiheit sind daher rechtfertigungsbedürftig. Die Freiheitsrechte fungieren somit in erster Linie als Abwehrrechte des Einzelnen gegen den Staat. Die Freiheitsrechte begründen im Ansatz aber auch soziale Anspruchsrechte. Denn der Einzelne kann die Freiheit nur dann leben, wenn

er über bestimmte materielle Bedingungen verfügt. Wer den ganzen Tag gegen den Hunger kämpfen muss, hat keine Möglichkeit zur Realisierung geistiger und kultureller Freiheit. Der Freiheitsgebrauch verlangt also, dass dem Einzelnen das Existenzminimum gesichert sein muss.

Es gibt eine Spannung zwischen der Freiheit und der Gleichheit. Kraft der Verschiedenheit natürlicher Anlagen, Interessen, persönlicher Energie und sozialer Vorgegebenheiten bringt der Freiheitsgebrauch notwendigerweise unterschiedliche Ergebnisse und damit soziale Ungleichheiten hervor. Soziale Ungleichheiten können sich zu sozialer Unfreiheit für die Schwächeren steigern. Daher bedarf es stetiger Korrekturen der aus der Betätigung der Freiheit immer wieder neu entstehenden sozialen Ungleichheit (Böckenförde, 1976, S. 341ff).

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Schaubild 4: Vernetzung des Fachkonzepts Freiheit



Die Freiheit weist einen unmittelbaren Bezug zum Basiskonzept Gemeinwohl auf. Denn die Freiheit stellt ein hohes, schützenswertes Gut des Gemeinwesens dar. Sie bildet eine maßgebliche Voraussetzung für das gute Leben der in einem Staat vereinigten Menschen.

Die meisten der in den Verfassungen verankerten Freiheitsrechte drücken Erfahrungen historischen vom Staat begangenen Unrechts aus. Diese Freiheiten fungieren daher als Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe. Ihr Sinn besteht darin, dem Einzelnen eine individuelle Handlungssphäre zu garantieren, die er rechtlich ungehindert nach eigenem Gutdünken gestalten kann. Allerdings bedeutet Freiheit nicht schrankenlose Willkür oder Emanzipation von jeglicher moralischen Bindung. Freiheit hat immer ihre Grenze im Recht der Mitmenschen.

Die Gesellschaftsvertragstheorien der Aufklärungszeit lieferten die philosophische Begründung einer gesetzlichen Freiheitsordnung. Sie proklamierten, dass in die ursprünglich natürliche Freiheit nur in Form des Gesetzes und inhaltlich nur soweit eingegriffen werden dürfe, wie es ein offensichtlich vernünftiger Zweck des staatlichen Zusammenlebens erfordere. Mit dieser Überzeugung beeinflussten sie die Verfassungen Ende des 18. Jahrhunderts, in denen die Verankerung der gesetzlichen Freiheit folglich eine starke Rolle spielte. Der Einfluss wirkt bis in die Gegenwart hinein (Kersting, 1994).

Fehlkonzepte

Die Freiheit taucht durchgehend in den Kerncurricula auf. Dabei liegt in den Curricula für die Primarstufe der Akzent auf die Vermittlung der auf die Lebenswelt bezogenen Einsicht, dass die Freiheit des Einzelnen nicht grenzenlos sein kann, weil es Rücksicht auf andere zu nehmen gilt oder weil Sachzwänge den Freiheitsgebrauch einschränken. In der Sekundarstufe I taucht die Freiheit im Zusammenhang mit Problemen des Rechtsstaates und des Sozialstaates auf. In der Sekundarstufe II wird die Freiheit vor allem in ihrer Spannung zu anderen Grundwerten wie der Gleichheit und der Gerechtigkeit sowie im Kontext von Staatstheorien thematisiert.

Die Freiheit ist mit dem Fehlkonzept belastet, dass sie erst dann vorliege, wenn sich der individuelle Wille völlig selbstbestimmt Ziele setzen könne. Wirkliche Freiheit vertrage keine Unterwerfung unter Gebote, die nicht dem eigenen Willen entsprängen. Eine solchermaßen absolutistisch verstandene Freiheit ist aber Willkür. Sie ist zudem nicht mit der Freiheit anderer vereinbar.

Das Freiheitsverständnis ist weiterhin häufig auf die negative Freiheit beschränkt. Übersehen wird dabei, dass der Freiheitsgebrauch Zielsetzungen verlangt. Diese Zielsetzungen können konstruktiv, aber auch destruktiv sein. Selbst konstruktive Ziele dürfen jedoch nicht von Staats wegen vorgeschrieben werden, da dies die individuelle Freiheit im Kern zerstören würde. Die inhaltliche Bestimmung der Freiheit obliegt ausschließlich der Moralität des Einzelnen.

Vernetzung des Fachkonzepts

Das Verstehen des Konzepts setzt kein Wissen über andere Fachkonzepte voraus. Die Konzeptentwicklung kann mit der Erfassung der subjektiven oder negativen Freiheit beginnen. Das Konzept ist durch die Einsicht anzureichern, dass der individuelle Freiheitsgebrauch an Grenzen stößt, die sich zum einen aus dem gleichen Freiheitsanspruch der Mitmenschen ergeben und zum anderen aus unerwünschten Folgen bestimmter Zielsetzungen resultieren.

Wichtig für die Entwicklung des Konzepts ist die Unterscheidung in die natürliche und die gesetzliche Freiheit. Weiterhin gehört zum Verständnis des Konzepts die Einsicht in die Spannung zwischen Freiheit und Gleichheit.

Beispielthemen

In der Primarstufe können sich die Lernenden Gedanken über den Umgang mit der eigenen Freiheit machen. Zum Thema »Tun können, was man will« können sie über die Folgen grenzenloser Freiheit nachdenken. Zum Thema »Grenzen meiner Freiheit« können sie darüber nachdenken, dass die Freiheit des Handelns von äußeren Zwängen wie mangelnde Geldmittel, Zeitknappheit und Schulpflichten sowie von den Erwartungen anderer begrenzt ist.

In der Sekundarstufe I bietet die Auseinandersetzung mit Problemen des Rechts- und des Sozialstaates Gelegenheit, über den Stellenwert der Freiheit zu reflektieren. Denkbare Themen sind: »Inwiefern ist die Freiheitsstrafe als Ausdruck des staatlichen Strafanspruchs mit dem Grundwert Freiheit vereinbar?« »In welchem Ausmaß schränken sozialstaatliche Abgabebelasten den individuellen Freiheitsspielraum ein?«

In der Sekundarstufe II können Staatstheorien daraufhin befragt werden, welchen Stellenwert sie der Freiheit zumessen. Es bieten sich liberale und sozialistische Theoretiker an. Ein Thema aus dem Bereich der inter-

nationalen Politik könnte die Frage nach dem Zusammenhang von Unabhängigkeit nach außen und Freiheit nach innen sein.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Freiheit zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Grundrechte, Rechtsstaat, Demokratie
Entscheidung	Legitimation
Gemeinwohl	Menschenwürde, Gerechtigkeit, Gleichheit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Freiheit

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Selbstbestimmung, Regeln
Sekundarstufe I	Wahlmöglichkeit, Handlungseinschränkungen
Sekundarstufe II	Willkür, Unabhängigkeit

7.2 Frieden

Essenz des Fachkonzepts

Unter Frieden wird klassischerweise ex negatione ein völkerrechtlich intenderter Zustand des Nicht-Krieges zwischen Staaten verstanden (Howard, 2001). Bis zum Zweiten Weltkrieg wurde Frieden meist als ein Rechtszustand angesehen, der deutlich vom Rechtszustand des Krieges abgegrenzt war. Seit 1945 lassen sich jedoch Krieg und Frieden oftmals nicht klar unterscheiden. Die »neuen Kriege« zeichnen sich durch die Asymmetrie der Konfliktparteien, das Auftreten substaatlicher Kriegsakteure und die Konzentration auf nichtmilitärische Ziele aus (Münkler, 2005). Die neuen Kriege lassen sich deshalb nur beschränkt verrechtlichen (Meyers, 2004) und der Frieden ist somit in vielen Regionen von fragiler Stabilität. Das Politische kann als der Bereich der Bestrebungen begriffen werden, Frieden herzustellen, Frieden zu bewahren, zu gewährleisten, zu schützen und zu verteidigen – »Der Gegenstand und das Ziel der Politik ist der Friede.« (Sternberger, 1961).

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Frieden stellt einen zentralen politischen Wert dar, welchem zugleich der Rang einer Staatszielbestimmung zukommt und der vor diesem Hintergrund für das Basiskonzept Gemeinwohl konstitutiv ist. Im Diskurs der Friedensforschung hatte sich die Differenzierung zweier Friedensbegriffe – des negativen Friedens als Abwesenheit organisierter militärischer Gewaltanwendung und des positiven Friedens als Abwesenheit struktureller Gewalt – über Jahrzehnte als prägend erwiesen. Dabei konnten sich die Wissenschaftler zumindest auf den negativen Frieden als Grundvoraussetzung des Welt- und Gattungs-Überlebens im Konsensverfahren einigen (Müller, 2003). Dagegen ist das Verständnis des positiven Friedens abhängig von den jeweiligen Auffassungen bezüglich gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen über anzustrebende bzw. zu erhaltende soziale, ökonomische, politische sowie ökologische Ordnungen und somit von den jeweiligen Zweckbestimmungen des Gemeinwohls. Entsprechend wird mit dem positiven Friedensbegriff das Fehlen von Ausbeutung, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Pluralismus, Gerechtigkeit und Freiheit, die Verwirklichung von Menschenrechten und die jedem Individuum einzuräumende Möglichkeit, sich gemäß seinen Anlagen und Fähigkeiten selbst zu entfalten, verbunden (Jahn, 2001).

Frieden wird in der Friedensforschung weniger als idealer Zustand, sondern als historischer Prozess begriffen. Dessen Ziel bleibt die Eliminierung des Krieges – als Austragungsmodus inner- und zwischenstaatlicher Konflikte – aufgegeben (Brock, 1990). Mithin soll die Austragungsweise von Konflikten durch zunehmende Verrechtlichung der zwischenstaatlichen und -gesellschaftlichen Beziehungen zivilisiert werden. In diesem Kontext kann sich deshalb auch das Problem der humanitären Intervention stellen, wenn etwa von einem Staat oder anderen Akteuren Menschenrechtsverletzungen vorgenommen werden. Für den Zusammenhang zwischen der demokratischen Regierungsform und der Bewahrung des Friedens – demokratischer Frieden – kam die Forschung zu einem Doppelbefund: Zwar führen Demokratien untereinander (fast) keine Kriege. Doch sind Demokratien ebenso häufig wie andere Herrschaftstypen in Kriege verwickelt, sie sind also nicht inhärent friedlicher (Geis, 2001). Angesichts der neuen Bedeutung der »kleinen Kriege« (Daase, 1999) und der damit einhergehenden Verletzung der Menschenrechte gehört zur heutigen Wahrung bzw. Wiederherstellung von Frieden auch die Möglichkeit der humanitären Intervention.

Fehlkonzepte

Im Unterricht wird das Ideal des positiven Friedens häufig überbewertet und als allein gültiger Maßstab betrachtet. In vielen Regionen der Welt ist jedoch bereits die Erreichung eines Zustandes, in welchem die Zivilbevölkerung in Sicherheit leben kann und vor äußerer Gewalt durch staatliche Einrichtungen geschützt wird, ein sehr ambitioniertes und gleichwohl erstrebenswertes Ziel. Darüber hinaus besteht ein Fehlkonzept in der Vorstellung der Übertragbarkeit des zwischenmenschlichen friedlichen Zusammenlebens auf die Ebene der internationalen Politik, wo Frieden durch politische Maßnahmen auf der Grundlage einer Verrechtlichung der Beziehungen zu erreichen ist.

Vernetzung des Fachkonzepts

Während der negativ bestimmte Friedensbegriff als Abwesenheit von Krieg unumstritten ist, bleibt der positiv bestimmte Friedensbegriff höchst variabel interpretierbar im Hinblick auf die Realisierung von sozialer Gerechtigkeit oder Gleichheit. Letztgenannte zeigen die Verbindung zu den Fachkonzepten Grundrechte, Gerechtigkeit, Macht, Konflikt und Menschenwürde auf. Frieden als Prozess konstituiert sich aus nationalem und internationalem Recht und ist im Grundgesetz, den Verträgen der Europäischen Union sowie in der Charta der Vereinten Nationen grundgelegt. Vor diesem Hintergrund ist Frieden mit den Fachkonzepten Grundrechte, europäische Akteure, Sicherheit, Freiheit und internationale Beziehungen aufs Engste verknüpft.

Beispielthemen

Auf der Primarstufe kann durch die Thematisierung des Phänomens der Kindersoldaten bei inner- wie zwischenstaatlichen Konflikten in der sogenannten Dritten Welt ein erster Zugang zum Fachkonzept eröffnet werden.

Auf der Sekundarstufe I können als Themen etwa die Situation in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (für die Verwirklichung des positiven Friedens), in Südafrika (für die Verwirklichung des negativen Friedens) und in Somalia (als Exempel für die mangelnde Verwirklichung von Frieden) behandelt werden.

In der Sekundarstufe II kann als Thema die humanitäre Intervention der NATO zugunsten der Kosovo-Albaner im Frühjahr 1999 ohne Mandat der Vereinten Nationen behandelt werden.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Frieden zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Grundrechte, internationale Beziehungen
Entscheidung	Europäische Akteure, Macht, Konflikt
Gemeinwohl	Gerechtigkeit, Menschenwürde, Sicherheit, Freiheit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Frieden

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Krieg, Waffenstillstand
Sekundarstufe I	Negativer Frieden, positiver Frieden, Charta der Vereinten Nationen, Weltsicherheitsrat
Sekundarstufe II	Demokratischer Frieden, humanitäre Intervention, Völkerrecht

7.3 Gerechtigkeit

Essenz des Fachkonzepts

Gerechtigkeit ist zum einen eine Tugend und damit eine an den Menschen gerichtete moralische Verhaltensforderung gegenüber anderen (personale Gerechtigkeit). Sie ist zum anderen ein normativer Maßstab für die Gestaltung der Beziehungen zwischen den Menschen (strukturelle Gerechtigkeit) (Höffe, 1987, S. 58ff). Die allgemeinste Form der personalen Gerechtigkeit lautet, jedem das Seine oder das ihm zustehende zu geben (*»Suum cuique tribuere«*). Diese schon in der Antike gebrauchte Formel ist zwar sehr unbestimmt, sie drückt aber aus, dass die Gerechtigkeit geschuldet ist. Dies impliziert, dass dem anderen etwas zusteht, er also Ansprüche hat. Das Mindeste, das jedem zusteht, ist seine Qualität als Rechtssubjekt. Weitere Ansprüche sind Anerkennung und Fairness (Pieper, 1964, S. 68ff).

Die strukturelle Gerechtigkeit bezeichnet ganz allgemein eine Situation, in der konkurrierende Interessen und Ansprüche von Menschen in einem ausgeglichenen und daher akzeptierten Verhältnis zueinander stehen. Unter gerechten Verhältnissen können die Menschen ihre Anlagen entfalten. Was als ausgeglichenes Verhältnis gilt, hängt von den jeweiligen Sachverhalten ab. Es gibt daher verschiedene Ausformungen der strukturellen Gerechtigkeit, so die soziale, die politische und die internationale Gerechtigkeit. Gegenstand der sozialen Gerechtigkeit ist die Verteilung von Wohltaten und Lasten zwischen verschiedenen leistungsfähigen und bedürftigen Gruppen in der Gesellschaft. Es geht mithin um Verteilungsgerechtigkeit. Drei Positionen stehen sich hier im Wesentlichen gegenüber, nämlich die Leistungsgerechtigkeit, die Bedarfsgerechtigkeit und die Chancengerechtigkeit.

Die Leistungsgerechtigkeit verteilt soziale Chancen wie Einkommen, Vermögen und soziale Positionen gemäß der Höhe der von den Einzelnen erbrachten Leistungen. Die Bedarfsgerechtigkeit teilt jedem nach seinen Bedürfnissen zu. Unbeachtlich ist, was der Einzelne zur Verteilungsmasse beigetragen hat oder beiträgt. Die Chancengerechtigkeit will den Individuen die gleichen Startchancen für ihre Entwicklung einräumen. Sie verlangt, dass alle unverschuldeten Nachteile von Personen soweit wie möglich egalisiert, also ausgeglichen werden. Sie ist eine Modifizierung der Leistungsgerechtigkeit (Kersting, 2000, S. 32).

Die politische Gerechtigkeit bezieht sich auf die rechtsstaatliche Verfassung des Gemeinwesens. Politische Gerechtigkeit ist gegeben, wenn jeder die gleichen Rechte und Pflichten hat. Es handelt sich hier zwar nur um eine formale Gerechtigkeit, die aber immerhin rechtliche Privilegierungen und Diskriminierungen ausschließt.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Die Gerechtigkeit bildet den innersten Kern des Gemeinwohls. Es gibt daher einen engen Bezug der Gerechtigkeit zum Basiskonzept Gemeinwohl. Die Gerechtigkeit weist eine natürliche Nähe zum Gleichheitsprinzip auf. Die zur politischen Gerechtigkeit gehörende Verfahrensgerechtigkeit fordert eine Gleichbehandlung der Menschen, was Unparteilichkeit voraussetzt und Willkür ausschließt. Die das gegenseitige Verhältnis der Individuen bestimmende Tauschgerechtigkeit verlangt eine strenge (arithmetische) Gleichheit im Sinne einer Gleichwertigkeit von Geben und Nehmen. Die zur sozialen Gerechtigkeit zählende Verteilungsgerechtig-

keit zielt demgegenüber auf proportionale (geometrische) Gleichheit. Sie weist jedem seinen entweder an der eingebrachten Leistung oder an der Bedürftigkeit gewogenen Anteil an den zu verteilenden Gütern und Lasten zu. Politisch strittig ist, ob eine als gerecht empfundene Gleichheit eine »*equality of opportunity*« (Liberalismus) oder eine »*equality of result*« (Sozialismus) sein soll.

Lange Zeit schlug der Gerechtigkeit ein Skeptizismus entgegen. So fällt für den Rechtspositivismus die Gerechtigkeit als überpositives Prinzip aus jedem wissenschaftlichen Rechtsdiskurs heraus. Gemäß der Systemtheorie Niklas Luhmanns hat die Gerechtigkeit als eine funktionsunspezifische Normativität in der von anderen Normen bestimmten Politik keinen legitimen Platz (Höffe, 1995, S. 151). Eine kräftige Gegenbewegung gegen die gerechtigkeitstheoretische Skepsis löste dagegen John Rawls mit seinem Werk »*A Theory of Justice*« (1971) aus. Nach Rawls würden die Menschen sich wie folgt entscheiden: Sie würden die Freiheiten streng egalitär verteilen. Bei den sozialen und wirtschaftlichen Gütern würden sie hingegen Ungleichheiten akzeptieren, wenn sich daraus Vorteile für jedermann ergeben, insbesondere für die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft (Rawls, 1975).

Fehlkonzepte

Die Gerechtigkeit taucht in den Kerncurricula der politischen Bildung nur am Rande auf. Das Konzept spielt dagegen im Religions- und Ethikunterricht eine prominente Rolle. Es ist dort allerdings weitgehend auf die personale Gerechtigkeit beschränkt. Die Gerechtigkeit ist ein Konzept mit einer großen Fülle von Gesichtspunkten. Die personale Gerechtigkeit, der Topos der gerechten Strafe und der Begriff des gerechten Krieges weisen kaum Berührungspunkte mit der sozialen Gerechtigkeit und folglich mit der Verteilungsgerechtigkeit auf. In Gesprächen über die Gerechtigkeit ist also eine Klärung des zu bewertenden Sachverhaltes unbedingt erforderlich, damit es nicht zu Begriffsverwirrungen kommt.

Zu einem Fehlkonzept mit indoktrinierender Wirkung kommt es, wenn die soziale Gerechtigkeit ohne begriffliche Auseinandersetzung einfach mit einer Position, beispielsweise der Bedarfsgerechtigkeit, identifiziert wird. Die soziale Gerechtigkeit verlangt zwingend eine begriffliche Entfaltung.

Vernetzung des Fachkonzepts

Das Konzept verlangt kein Wissen über andere Konzepte. Die Konzeptentwicklung kann mit der personalen Gerechtigkeit einsetzen. Im Zentrum der Konzeptentwicklung sollte jedoch die Verteilungsgerechtigkeit stehen, da sie im Mittelpunkt politischer Auseinandersetzungen steht.

Beispielthemen

Die personale Gerechtigkeit kann in der Primarstufe mittels anschaulicher Geschichten thematisiert werden. Ein geeignetes Beispiel hierfür ist die Geschichte über das salomonische Urteil. Es können aber auch schon Fragen zu Grundsätzen der Verteilungsgerechtigkeit erörtert werden (Tiedemann, 2007, S. 330f): »Wie sollen in einem fiktiven Land Arbeit und Geld verteilt werden?« Thematisiert werden kann schließlich die Leistungsgerechtigkeit am Beispiel der Notengebung.

In der Sekundarstufe I können aktuelle sozialpolitische Streitfragen herangezogen werden, um daran die von den politischen Akteuren zugrunde gelegten Gerechtigkeitskriterien herauszuarbeiten. Geeignete Gegenstände sind das Arbeitslosengeld, die private und die gesetzliche Krankenversicherung sowie die Studiengebühren.

In der Sekundarstufe II können die Gerechtigkeitsgrundsätze von John Rawls thematisiert werden. Weiterhin können verschiedene Gerechtigkeitskonzeptionen einander gegenübergestellt werden: Gleichheitsmehrende Gerechtigkeitskonzeptionen wie die Bedarfsgerechtigkeit und die Gleichheit der materialen Freiheit, die zu starken Umverteilungen führen, können mit liberalen Konzeptionen kontrastiert werden, die auf die Hilfe zur Selbsthilfe setzen und Eigenverantwortung fördern.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Gerechtigkeit zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Grundrechte, Rechtsstaat, Sozialstaat, Demokratie
Entscheidung	Legitimation, Öffentlichkeit
Gemeinwohl	Menschenwürde, Nachhaltigkeit, öffentliche Güter, Freiheit, Gleichheit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Gerechtigkeit

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Tausch, Leistung
Sekundarstufe I	Bedürftigkeit, Benachteiligung, Fairness
Sekundarstufe II	Äquivalenzprinzip, Solidaritätsprinzip, Liberalismus, Sozialismus

7.4 Gleichheit

Essenz des Fachkonzepts

Gleichheit bedeutet Gleichheit an Rechten und Pflichten. Das Gebot einer strengen Beachtung des Gleichheitsprinzips liegt auf den folgenden Anwendungsfeldern vor: Die Gesetze werden gleich, d. h. ohne Ansehen der Person, angewendet. Alle genießen den gleichen Rechtsschutz. Jeder hat hiernach die gleiche Chance, das Gericht anzurufen. Weiterhin hat jeder den gleichen Anspruch auf den gesetzlichen Richter. Schließlich sind alle Erwachsenen gleich in der politischen Teilhabe in Form allgemeiner Wahlen und Abstimmungen.

Die Gleichheit ergänzt die Freiheit in dem Sinne, dass die Freiheit allen zukommt: Jeder soll das gleiche Recht und die gleichen Möglichkeiten zur individuellen Selbstbestimmung haben. Der Gegenbegriff zur Gleichheit ist daher nicht die Freiheit, sondern das Privileg. Privilegien sind Vorrechte bestimmter Gruppen. Diese Vorrechte gehen mit mangelnden Rechten oder Freiheiten für andere einher, wie Sklaverei, Leibeigenschaft, ökonomische Ausbeutung, aber auch Ausschluss von politischer Beteiligung. Die Herstellung von Gleichheit meint die Überwindung von ungerechtfertigten Ungleichheiten mit dem Ziel der Freiheit für jedermann.

Das Gleichheitsprinzip verbietet die rechtliche Diskriminierung aufgrund bestimmter Merkmale. Im Grundgesetz sind es die Merkmale Geschlecht, Abstammung, Rasse, Sprache, Herkunft und Glauben. Diese Merkmale hängen eng am Menschsein und weisen damit Berührungspunkte mit der Menschenwürde auf.

Abgesehen vom Diskriminierungsverbot verlangt das Gleichheitsprinzip jedoch nicht, dass alle in jeder Hinsicht auf genau die gleiche Weise zu be-

handeln sind. Denn die Menschen sind in der sozialen Wirklichkeit in vielen Beziehungen ungleich. So gibt es Unterschiede des Einkommens, der beruflichen Situation und des Gesundheitszustandes. Daher wird wesentlich Gleiches gleich, wesentlich Ungleiches dagegen ungleich behandelt. Das bedeutet: Gleiche Sachverhalte dürfen nicht ungleich geregelt werden. Auf der anderen Seite ist eine Ungleichbehandlung geboten, wenn bei Vorliegen von erheblichen Unterschieden vernünftige Gründe für eine unterschiedliche Behandlung sprechen. Ein maßgebliches Kriterium für eine Ungleichbehandlung ist die Gerechtigkeit. So wird es als gerecht empfunden, wenn Einkommensstarke eine prozentual höhere Steuerlast zu tragen haben als Einkommensschwache (Kirchhof, 1992, S. 846).

Von der Gleichheitsidee geht eine große Faszinationskraft aus. Die Idee kann sich mit der Forderung nach einer gleichen Verteilung von Eigentum und Besitz auch auf die wirtschaftliche Ordnung erstrecken. Das Ziel ist dann die ökonomische Gleichheit. Eine abgeschwächte Form der Forderung nach mehr ökonomischer Gleichheit ist die Chancengleichheit.

Ökonomische Gleichheit steht in Konflikt mit dem Prinzip der Freiheit. Politische Ordnungen, die die Gleichheit bis hin zur Ergebnisgleichheit in der ökonomischen Gütererlangung und Güterverteilung vorantreiben, vernichten nämlich die individuelle Freiheit. Damit zerstören sie Initiative, Risiko und Verantwortungsbereitschaft.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Die Gleichheit weist einen engen Bezug zum Basiskonzept Gemeinwohl auf. Sie stellt ein hohes, schützenswertes Gut des Gemeinwesens dar. Das Gemeinwohl eines demokratischen Verfassungsstaates verträgt keine diskriminierende Behandlung der Menschen.

Die Gesellschaftsvertragstheorien des 17. und 18. Jahrhunderts verliehen dem Gleichheitsgedanken politische Relevanz. Diese Theorien gingen von der natürlichen Freiheit und Gleichheit der Menschen aus: Im Naturzustand gibt es folglich keine Über- und Unterordnungen zwischen ihnen. Als Gleiche geben sie dem zur Staatsgründung führenden Gesellschaftsvertrag daher auch nur ihre Zustimmung, wenn dieser die Gleichheit wahrt. Im Vertrag wird der Staatsgewalt mithin die Aufgabe zugewiesen, die Gleichheit aller Menschen zu wahren oder die Gleichheit in Überwindung vorgefundener Verschiedenheiten herzustellen (Kersting, 1994).

In der politischen Philosophie des 20. Jahrhunderts regte insbesondere John Rawls den Diskurs um eine gerechtigkeits-theoretische Begrün-

derung der Gleichheit an. Er konstruierte einen Sozialkontrakt unter den Bedingungen vollkommener Freiheit und Gleichheit, um eine im gleichen Interesse aller gelegene Übereinkunft zu gewährleisten. Hiernach würden sich die Menschen auf Folgendes einigen: »Alle sozialen Werte – Freiheit, Chancen, Einkommen, Vermögen und die sozialen Grundlagen der Selbstachtung – sind gleichmäßig zu verteilen, soweit nicht eine ungleiche Verteilung jedermann zum Vorteil gereicht.« Während die Menschen die Freiheiten streng egalitär verteilen würden, würden sie bei den sozialen und wirtschaftlichen Gütern Ungleichheiten akzeptieren, wenn sich daraus Vorteile für jedermann ergeben, insbesondere für die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft (Rawls, 1975).

Fehlkonzepte

Die Gleichheit taucht als Unterrichtsgegenstand in den Kerncurricula der Primarstufe kaum auf. In der Sekundarstufe I kommt die rechtliche Gleichheit im Zusammenhang mit dem Rechtsstaat und in der Sekundarstufe II in der Auseinandersetzung mit Staatstheorien zur Geltung. Die soziale Gleichheit wird in den Sekundarstufen vor allem im soziologisch ausgerichteten Lernfeld »Gesellschaftsstruktur und soziale Ungleichheit« thematisiert. Dabei wird die soziale Ungleichheit fast immer als kritikwürdiges Moment gezeichnet.

Die Gleichheit ist mit einem weit verbreiteten Fehlkonzept belastet. Von der rechtlichen Gleichheit wird nämlich angenommen, dass sie mit ökonomischer oder sozialer Gleichheit zusammenfällt. Dies ist aber nicht die Intention der rechtlichen Gleichheit.

Weiterhin genügt in den Augen vieler die rechtliche Gleichheit nicht. Sie halten Gleichheit erst dann für wirklich gegeben, wenn die soziale Gleichheit hergestellt ist. Vorgeschriebene soziale Gleichheit kann jedoch zu wirtschaftlicher Stagnation oder Immobilität führen. Sie steht zudem in überaus starker Spannung zum Prinzip individueller Handlungsfreiheit.

Vernetzung des Fachkonzepts

Das Verstehen des Konzepts setzt kein Wissen über andere Fachkonzepte voraus. Die Konzeptentwicklung kann mit einer Konfrontation dessen beginnen, worin Menschen sich unterscheiden und worin sie gleich sind. Auf dieser Basis kann das Teilkonzept rechtliche Gleichheit erarbeitet wer-

den. Es setzt eine Abstrahierung von den faktischen Ungleichheiten zwischen den Menschen voraus.

Anspruchsvoller ist die Entwicklung des Teilkonzepts soziale Gleichheit, da hier ein Verständnis der Spannung zur Freiheit sowie der negativen ökonomischen Folgen verordneter sozialer Gleichheit erforderlich ist.

Beispielthemen

In der Primarstufe können sich die Lernenden Gedanken darüber machen, was bei ihnen ungleich und gleich ist: »Wir sind verschieden, aber alle gleich«. Sie können weiterhin nach rechtlichen Gemeinsamkeiten und Unterschieden zwischen ihnen und den Erwachsenen fragen. Möglich ist auch zu untersuchen, auf welche Weise der Gleichheitssatz in ausgesuchten Artikeln der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen Niederschlag gefunden hat.

In der Sekundarstufe I bietet die Auseinandersetzung mit Problemen des Rechts- und des Sozialstaates Gelegenheit, das Verhältnis von Gleichheit und Freiheit zu reflektieren. Thematisiert werden können auch die rechtlichen Differenzierungen des Jugendschutzgesetzes. Ein anderes wichtiges Thema ist die Frage nach den Ursachen der sozialen Ungleichheit.

In der Sekundarstufe II können Staatstheorien daraufhin befragt werden, welchen Stellenwert sie der Gleichheit zumessen und wie sie das Verhältnis zur Freiheit bestimmen. Geeignet sind insbesondere Schriften der Frühsozialisten sowie liberaler Theoretiker. Ein Thema aus dem Bereich der Internationalen Politik könnte der Grundsatz der völkerrechtlichen Gleichheit der Staaten sein.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Gleichheit zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Grundrechte, Rechtsstaat, Demokratie
Entscheidung	Legitimation
Gemeinwohl	Menschenwürde, Gerechtigkeit, Freiheit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Gleichheit

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Gleichberechtigung, Diskriminierungsverbot
Sekundarstufe I	Chancengerechtigkeit, Privileg
Sekundarstufe II	Inklusion, Exklusion

7.5 Menschenwürde

Essenz des Fachkonzepts

»Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt« (Art. 1, Abs. 1, GG). Die Menschenwürde gehört neben Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit zu den Grundwerten. Ihr kommt in der Demokratie eine besondere Bedeutung im Sinne einer Fundamentalnorm zu, wie ihre Stellung gleich im ersten Satz des Grundgesetzes verdeutlicht. In der Kommentierung wird näher ausgeführt: Sie beziehe sich auf Achtung und Schutz der körperlichen Integrität, Sicherung menschengerechter Lebensgrundlagen, Gewährleistung elementarer Rechtsgleichheit und Wahrung der personalen Identität (Höfling, 2003). Doch was genau die Würde des Menschen ist, wird nicht definiert. Die universalistischen Begründungen für die Würde des Menschen unterscheiden sich im Hinblick auf ihre Bezugspunkte: sie komme jedem Menschen als Mitglied der Gattung Mensch zu, sie sei aufgrund der Natur des Menschen gegeben (Naturrecht) oder aufgrund seines Wesens (Bloch, 1961). In der Theologie wird sie mit dem »Ebenbild Gottes« begründet und seit der Aufklärung gibt es die Begründung mit dem Menschen als freies, Vernunft geleitetes Wesen (Pollmann, 2004). Stets wird die Würde des Menschen mit seiner herausgehobenen Stellung begründet.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Westliche Kulturen sehen in der Menschenwürde das Fundament für die Menschenrechte, die wiederum politisch-rechtlich abzusichern sind. »Das Deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerli-

chen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt« (Art 1, Abs. 2, GG). Die Idee der Menschenrechte verbindet das Fachkonzept Menschenwürde mit dem Basiskonzept Gemeinwohl: »Sie betrachtet den Menschen als ein in Gemeinschaften lebendes, schutz- und anerkennungsbedürftiges Wesen, dessen elementare Lebensbedingungen sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene unter Schutz gestellt werden müssen« (Pollmann, 2004, S. 267). Juristisch gibt es in Deutschland seit 1956 die so genannte »Objektformel« von Dürig, mit der Art.1 GG ausgelegt wird: »Die Menschenwürde ist getroffen, wenn der konkrete Mensch zum Objekt, zu einem bloßen Mittel, zur vertretbaren Größe herabgewürdigt wird« (1956, S. 117).

Schon die Antike kannte Würde, die mit der herausgehobenen Stellung einer besonderen Persönlichkeit verknüpft war (*dignitas*). Pufendorf (1672) formuliert als erster die Würde als juristischen Begriff, d. h. als Menschenrecht. Zum philosophischen Konzept wird Menschenwürde erst in der Zeit der Aufklärung, insbesondere durch Kant (1785). Auf den juristischen Begriff beziehen sich Lockes Menschenrechte. Sie flossen ein in die Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten (1776). Den »gewissen, unveräußerlichen Rechten« wie dem auf »Leben, Freiheit und dem Streben nach Glück« ist ein Begriff von Menschenwürde unterstellt. Gleiches gilt für die Französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (1789). Explizit genannt wird die Menschenwürde als Begriff zum ersten Mal in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (UN-Menschenrechtscharta), der Grundlage des humanitären Völkerrechts: »Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren« (Art. 1, UN-Doc. 217/A-(III)). Sie wurde am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen genehmigt und verkündet, dem heutigen Tag der Menschenrechte. Die Erklärung war eine Reaktion auf die deutschen Verbrechen in der Zeit des Nationalsozialismus. 48 Staaten stimmten für sie, 8 enthielten sich; zu letzteren zählen die Staaten des Ostblocks, Südafrika und Saudi-Arabien, denen jeweils bestimmte Freiheiten nicht passten. »Die Menschenrechte gelten universell, d. h. für alle, egalitär, d. h. für alle gleichermaßen, und schließlich kategorisch, d. h. für alle unbedingt« (Pollmann, 2004, S. 266). Noch immer haben nicht alle Staaten der Staatengemeinschaft die entsprechenden Pakte unterzeichnet und ratifiziert. Der Begriff der Würde wird mittlerweile in den Verfassungen von 15 europäischen Staaten genannt.

In der westlichen Welt ist heute weniger die Anerkennung der UN-Charta konfliktträchtig als vielmehr ihre Umsetzung. Zwar werden auch die Konventionen der UN zum Schutz der Menschenrechte anerkannt, u. a. zu den Rechten des Kindes, zur Beseitigung von Rassendiskriminierung oder

zu den politischen Rechten der Frau. Aber schwierig wird es, wenn konkrete Folgerungen oder Gesetze abzuleiten sind. So gibt es z. B. keinen Konsens, ab wann einer befruchteten Eizelle die menschliche Würde zusteht.

Fehlkonzepte

In vielen Unterrichtsmaterialien fehlt der Bezug zwischen Menschenwürde, Menschenrechten und den politischen Bemühungen und Schwierigkeiten ihrer Umsetzung in positives Recht. Damit wird die Komplexität des Fachkonzepts nicht erfasst. Weder vermeintlich schlechte Behandlungen (z. B. bei der Notengebung, am Arbeitsplatz) noch die Zurückweisung bestimmter Lebensformen können mit dem Hinweis auf Menschenwürde kritisiert werden, da sich die Würde auf menschliche Grundbedürfnisse richtet und keine »Wunschliste« für angenehme Bedingungen des Lebens begründet.

Vernetzung des Fachkonzepts

Als Grundnorm eignet sich die Menschenwürde zur Vertiefung jedes Fachkonzeptes, das dem Basiskonzept Gemeinwohl zugeordnet werden kann. So begründen beispielsweise der Selbstzweck und Eigenwert des Menschen seine Freiheit. Sie stellt einen normativen Bezugspunkt für Prozesse der Urteilsbildung in vielen Politikfeldern dar. Des Weiteren ist die Menschenwürde sowohl im Zusammenhang mit den Grundrechten und dem Rechtsstaat zu thematisieren, die sie schützen, als auch mit der internationalen Ordnung, die der Idee einer Weltfriedensordnung folgt. Der Begriff der Menschenwürde in den Verfassungen soll darauf verweisen, dass der Staat und die internationale Ordnung für den Menschen geschaffen wurden. Die Würde kann zudem als Selbstachtung formuliert und ihre Verletzbarkeit auf soziale Sicherung, also auf den Sozialstaat sowie auf den Rechtsstaat (Ablehnung von Folter) bezogen werden.

Beispielthemen

In der Primarstufe kann die Menschenwürde im Zusammenhang mit den Lebenslagen von Kindern, d. h. aus ihrer Perspektive (Kinderrechte) aufgegriffen werden. In der Sek I bietet es sich an, die historische Entwicklung der Menschenrechte und damit der Bedeutungswandel des Konzeptes

Menschenwürde nachzuzeichnen. Beispiele finden sich insbesondere in den Politikfeldern zur inneren und äußeren Sicherheit (Gewalt, Folter) oder zur Biopolitik. Dürfen Menschen wie (würdelose) Objekte behandelt werden, wenn es um Abtreibung, Sterbehilfe oder Schutz vor Terrorismus geht? Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung in positives Recht können in der Sek II thematisiert werden: Ist die Menschenwürde der Verfassungsnorm vorangestellt oder kann sie als abgestuftes Konzept verstanden werden, z. B. bei der embryonalen Entwicklung? Zudem können hier fächerübergreifend theologische, medizinische, juristische, psychologische oder philosophische Positionen zur Menschenwürde miteinander verglichen werden.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Menschenwürde zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Grundrechte, Rechtsstaat, Sozialstaat, internationale Beziehungen
Gemeinwohl	Frieden, Sicherheit, Gerechtigkeit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Menschenwürde

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Schutz (Menschenwürde), Anerkennung, Selbstachtung
Sekundarstufe I	Humanität, Grundwerte, Menschenrechte, Menschlichkeit, Toleranz, Folter
Sekundarstufe II	Fundamentalnorm, Naturrecht

7.6 Nachhaltigkeit

Essenz des Fachkonzepts

Nachhaltigkeit lässt sich als das Bestreben verstehen »neben der internationalen Gerechtigkeit für heutige und künftige Generationen hohe ökologische, ökonomische und sozial-kulturelle Standards in den Grenzen der Trag-

fähigkeit des Umweltraumes« (Rogall, 2003) zu erreichen. »Nachhaltigkeit« oder »nachhaltige Entwicklung« (*Sustainable development*) ist mittlerweile zu einem dominierenden Leitbild in der nationalen und der internationalen Politik geworden. Zwar kann das Konzept auf eine fast 300jährige Geschichte zurückblicken, seine Karriere als Leitbild der internationalen Politik begann jedoch erst in den 1970er Jahren im Zusammenhang mit der verstärkt wahrgenommenen Umweltproblematik der industrialisierten Gesellschaften und der extremen Armut der sogenannten Entwicklungsländer (Wehling, 2008). Nach dem Bericht des *Club of Rome* von 1972 über »Grenzen des Wachstums« verhalf vor allem der 1987 veröffentlichte Bericht der UN-Kommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland-Kommission) dem Konzept der Nachhaltigkeit und der Idee der nachhaltigen Entwicklung auf der internationalen politischen und wissenschaftlichen Ebene zum Durchbruch. Dieser »Brundtland-Bericht« bildete die Grundlage für die UN-Konferenz »Umwelt und Entwicklung« von 1992 (»Rio-Konferenz«). Dort einigten sich 178 Staaten auf ein gemeinsames Leitbild der Menschheit für das 21. Jahrhundert – die nachhaltige Entwicklung. Dokumentiert wird dieses Leitbild in der »Agenda 21«. In den letzten Jahren haben zahlreiche Konferenzen stattgefunden, sind Strategiepapiere entwickelt und Beschlüsse gefasst worden, in denen international, auf der europäischen Ebene sowie auf den verschiedenen Politikebenen in Deutschland die nachhaltige Entwicklung zum Grundsatz und zur Leitlinie politischen Handelns erklärt wurde. In Deutschland wurde das Prinzip Nachhaltigkeit 1994 als Staatsziel verankert.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Nachhaltigkeit gehört zum Basiskonzept Gemeinwohl. Der Nachhaltigkeitsbegriff enthält ein kosmopolitisches Gemeinwohlkonzept. Denn die Grenzenlosigkeit ökologischer Bezüge und die hierdurch gegebene wechselseitige Abhängigkeit aller Menschen und Orte voneinander begründen faktisch einen gemeinsamen sozialen Kontext von globaler Dimension. Ein kosmopolitisches Gemeinwohl verlangt eine sozial gerechte Entwicklungs- und Umweltpolitik für jetzige und künftige Generationen im globalen Kontext. In ihm müssen die Globalität, die Sorge um mehr als die eigene nationale Gemeinschaft und die Futurität, die Sorge um künftige Generationen, angelegt sein (Weidner, 2002).

In der Wissenschaft gibt es unterschiedliche Positionen zu der Frage, ob »schwache Nachhaltigkeit« oder »starke Nachhaltigkeit« in Zukunft notwendig ist. Bei schwacher Nachhaltigkeit genügt es, die Summe an natürlichen

und künstlichen Ressourcen konstant zu halten, bei starker Nachhaltigkeit werden natürliche und menschlich erzeugte Ressourcen je für sich erhalten und sind nicht substituierbar. Kontrovers ist auch, ob das Leitbild der Nachhaltigkeit eher »ökozentrisch« oder eher »anthropozentrisch« verstanden werden soll. »Sollen der Schutz und die Erhaltung der Natur das Ziel von Nachhaltigkeitsstrategien bilden und der Natur damit ein gewisser Eigenwert zukommen? Oder zielt »nachhaltige Entwicklung« lediglich auf die dauerhafte Sicherung menschlicher Bedürfnisbefriedigung, sodass die natürliche Umwelt und ihre Bestandteile (...) nur insoweit und nur so lange schützenswert sind, als sie für menschliche Gesellschaften von Nutzen sind« (Wehling, 2008)? Im politischen und wissenschaftlichen Diskurs konkurrieren darüber hinaus »Drei« oder »Mehr-Säulen-Konzepte« miteinander. Innerhalb dieser Konzepte gelten Ökologie, Ökonomie und Soziales als eigene Dimension, die im Rahmen nachhaltiger Entwicklung gleichberechtigt zu berücksichtigen sind (Grunewald & Kopfmüller, 2006). Als vierte Säule wird zunehmend auch noch die politisch institutionelle Dimension genannt. Aus der Kritik der Säulenmodelle sind in den letzten Jahren »Integrative Nachhaltigkeitskonzepte« entwickelt worden (Grunewald & Kopfmüller, 2006). Andere Konzepte werden unter dem Begriff der »reflexiven Governance« zusammengefasst, die die Komplexität von dynamischen, mehrdimensionalen Prozessen nachhaltiger Entwicklung sowie die damit einhergehenden Ambivalenzen und Ungewissheiten in den Mittelpunkt stellen (Voß u. a., 2006). Ergänzend und als Voraussetzung für die Realisierung nachhaltiger Entwicklung hat sich das Konzept der Bildung für Nachhaltigkeit entwickelt.

Fehlkonzepte

Das Konzept der Nachhaltigkeit wird häufig nur im Zusammenhang mit Umweltschutz und ökologischen Problemen wie Ressourcen und Umweltschonung und nur auf der Ebene der Lebenswelt diskutiert. Dass damit aber tiefgreifende strukturelle Veränderung von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik, vor allem aber auch von Einstellungen und Verhaltensmustern verbunden sind auf der nationalen, der internationalen und der globalen Ebene, tritt eher in den Hintergrund. Auch als bloßes Staatsziel, als regulative Idee verlangt Nachhaltigkeit in der Konsequenz eine weitreichende Modifikation in den Lebensweisen der Menschen, einen tief greifenden Wandel der dominanten Produktions- und Konsumtionsmuster und eine Neuorientierung von Planungs- und Entscheidungsprozessen und zwar weltweit (Kopfmüller u. a., 2001).

Vernetzung des Fachkonzepts

Nachhaltigkeit erfordert eine Neuorientierung des Entscheidungsprozesses. Als ein gesellschaftliches Projekt kann es auf Grund der Dynamik und Komplexität seiner ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimensionen nicht abschließend definiert werden. Akteure, Organisationen, Institutionen mit partikularen Weltbezügen, Identitäten und Interessen müssen zukunftsfähige Formen des Wirtschaftens und Lebens erst finden. Insofern steht Nachhaltigkeit in Verbindung mit den Fachkonzepten, Parteien, Interessengruppen, Massenmedien und mit Öffentlichkeit, Macht und Konflikt. Nachhaltigkeit gehört als Zusatzaspekt auch zu den Fachkonzepten Demokratie, Staat und Markt. Der internationale Aspekt von Nachhaltigkeit verweist auf die Fachkonzepte Internationale Beziehungen und im Zusammenhang mit Entwicklungsländern vor allem auf das Fachkonzept Gerechtigkeit.

Beispielthemen

Bereits im Grundschulalter besteht Interesse an ökologischen Fragen. Themen wie »Braucht die Gemeinde einen Windpark?« oder »Kinderarbeit in Indien« können die Vernetztheit von staatlichen Auflagen einerseits sowie sozialen, ökologischen und ökonomischen Interessen andererseits verdeutlichen. Auf der Sek I kann das Steuerungsproblem des Staates am Beispiel der lokalen Agenda 21-Bewegung oder jeder aktuellen umweltpolitischen Maßnahme wie dem CO₂-Ausstoss von Autos, der Energiepolitik oder der Ökosteuer in den Blick genommen werden. Ansätze nachhaltiger Entwicklungspolitik, weltweiter Klimapolitik oder europäischer Umweltpolitik können auf der Sek II behandelt werden.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Nachhaltigkeit zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Demokratie, Staat, Markt
Entscheidung	Parteien, Interessengruppen, Massenmedien, Legitimation, Öffentlichkeit, Macht, Konflikt, Internationale Beziehungen
Gemeinwohl	Gerechtigkeit, Menschenwürde, Frieden, Sicherheit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Nachhaltigkeit

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Umweltpolitik, Armut und Reichtum, Generationengerechtigkeit
Sekundarstufe I	Globale Gerechtigkeit, Wachstumsdynamik, Umweltverträglichkeit, Agenda 21
Sekundarstufe II	Partizipation, <i>Reflexive Governance</i> , Entwicklungspolitik

7.7 Öffentliche Güter

Essenz des Fachkonzepts

Öffentliche Güter (Kollektivgüter) werden für die Mitglieder eines Gemeinwesens bereitgestellt. Sie weisen sich – im Unterschied zu privaten Gütern – durch zwei Merkmale aus: die Nicht-Ausschließbarkeit des potentiellen Nachfragers von der Inanspruchnahme des Gutes, d. h. niemandem kann der Konsum eines öffentlichen Gutes verwehrt werden, sowie die Nicht-Rivalität unter den Nachfragern des Gutes, d. h. der Nutzen des Gutes für ein Individuum schmälert in keiner Weise den Nutzen desselben Gutes für andere. Reine Kollektivgüter sind z. B. Luft, Bildung und Wissen, innere und äußere Sicherheit, Deiche, Umwelt, Straßen und Gleise. Darüber hinaus gibt es Quasi-Kollektivgüter, die die Konsummöglichkeiten von anderen Personen vermindern wie z. B. die Fischereirechte (u. a. Fangquoten), Patente, Emissionszertifikate, Rohstoffe, Artenschutz. Die sonstigen Kollektivgüter, für deren Nutzung die Konsumenten bezahlen müssen, werden durch politische Entscheidungen erst hergestellt wie z. B. die Flugsicherheit, Autobahnmaut, (Kabel-)Fernsehen, Autosteuer, Wasser, Brandschutz, Museen. Doch besteht angesichts des Umstands, dass öffentliche Güter nicht marktvermittelt gehandelt werden, die Gefahr, dass sie nicht bzw. in nicht ausreichender Menge produziert und bereitgestellt werden. Die individuelle Autonomie und die Märkte garantieren ihrerseits keine optimale Versorgung. Deshalb muss der Staat ordnungspolitisch eingreifen, um durch entsprechende Allokation öffentlicher Güter das Marktversagen zu korrigieren.

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Aufgrund der konstitutiven Merkmale öffentlicher Güter, wonach die Nutzung gemeinschaftlich erfolgt, ist dieses Fachkonzept primär dem Basis-konzept Gemeinwohl zugeordnet. Zugleich weist das Fachkonzept öffentliche Güter Bezüge zu den Basiskonzepten Ordnung und Entscheidung auf: Im Bereich der öffentlichen Güter kommt es zum Marktversagen, da die Eigenart dieser Güter eine persönliche Zurechnung ihrer Herstellungskosten nicht zulassen und für private Unternehmer mithin kein Anreiz besteht, sich entsprechend zu engagieren (vgl. Molitor, 1988, S. 77). In der Bildungs-, Wirtschafts-, Agrar- oder Umweltpolitik wird deshalb von den Akteuren nach öffentlicher Diskussion und Willensbildung über die Nutzung und Bereitstellungsmodalitäten entschieden.

Umstritten in politischer Theorie, Gesellschaft und politischer Praxis ist, welche öffentlichen Güter in welchem Ausmaß vom Staat bereitgestellt werden müssen. Dabei geht es um die Frage, warum, wie viel, wem und welche öffentlichen Güter zur Verfügung gestellt werden. Oftmals entsteht Handlungsdruck durch neuere Entwicklungen (z. B. Ozonloch), die einer Lösung bedürfen. Die Frage nach Steuern und Subventionen oder gesetzlichen Auflagen (z. B. im Umweltschutz) wird unterschiedlich bewertet, sodass ein gesellschaftlicher Kompromiss herbeigeführt werden muss. Dabei wird immer diskutiert, inwieweit den Märkten im Interesse wirtschaftlicher Effizienz freier Lauf gelassen oder steuernd eingegriffen werden soll. Die Politik orientiert sich dabei nicht allein an ökonomischen Gesichtspunkten, sondern auch an sozialen und gesellschaftspolitischen. Unternehmen dagegen orientieren sich ausschließlich am Wettbewerb und den rechtlichen Rahmenbedingungen.

Die Theorie öffentlicher Güter setzt sich mit den Folgen des Merkmals dieser Güter auseinander, wonach diese unentgeltlich in Anspruch genommen werden und potenzielle Nachfrager eine Trittbrettfahrerposition einnehmen. Die ökonomische Theorie der Politik verweist auf die Grenzen des Marktes. Wenn sich der Staat zurückzieht, senkt er die Menge der öffentlichen Güter. Er überlässt dann den Bürger/-innen die Verantwortung für die Herstellung von und Haftung für die öffentlichen Güter (Priddat, 2008). Andererseits werden zahlreiche öffentliche Güter durch die Fiskalsysteme bepreist, sei es durch Gebühren (z. B. im kommunalen Bereich) oder sei es durch *public private partnership*. Die Verteilung öffentlicher Güter ist auch eine Frage der Generationengerechtigkeit. Die Jüngeren können Opfer früherer ökologischer und ökonomischer Fehlentscheidungen werden.

Fehlkonzepte

Auf curricularer Ebene besteht der Missstand, dass in den Lehrplänen der Bundesländer zwar in der Regel der Begriff Güter benannt wird, selten jedoch der Begriff öffentliche Güter als Unterrichtsgegenstand Erwähnung findet. Ein Problem der Unterrichtspraxis ist, dass Fragen der Allokation von Gütern oftmals abgekoppelt von Fragen gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtssteigerung behandelt werden. Der Bezug zu den politisch auszuhandelnden Rahmenbedingungen wird eher selten einbezogen und die Inhalte werden oft auf betriebswirtschaftliche Definitionen reduziert. Die Rückbindung betriebswirtschaftlicher Perspektiven an die politischen und moralischen Fragen der am Gemeinwohl orientierten Verteilung öffentlicher Güter ist jedoch auch für das Verständnis wirtschaftspolitischer Entscheidungen von zentraler Bedeutung. Im Hinblick auf die unterrichtliche Auseinandersetzung mit öffentlichen Gütern können sich Fehlkonzepte entwickeln, wenn zwischen den Eigenlogiken des ökonomischen und des politischen Systems nicht ausreichend differenziert wird und diese von ihren jeweiligen Aufgaben her nicht begriffen werden.

Vernetzung des Fachkonzepts

Öffentliche Güter stehen entweder jeder Person zur Verfügung oder müssen durch politische Entscheidungen wie etwa im Hinblick auf innere und äußere Sicherheit hergestellt werden, weshalb Bezüge zu den gemeinwohl-orientierten Fachkonzepten Gerechtigkeit, Sicherheit und Nachhaltigkeit bestehen. Darüber hinaus ist ihre Existenz respektive Herstellung sowie ihr Erhalt abhängig von politischen Entscheidungen, weshalb Verbindungen zu den Fachkonzepten Parteien, Interessengruppen, Öffentlichkeit, Parlament, Macht und Konflikt vorhanden sind. Schließlich müssen öffentliche Güter in einem ordnungspolitischen Rahmen bereitgestellt bzw. bewahrt werden, was Bezüge zu den Fachkonzepten Demokratie, Markt, Rechtsstaat, Sozialstaat, internationale Beziehungen erforderlich macht.

Beispielthemen

Auf der Sekundarstufe I kann über die Thematisierung des öffentlichen Guts Wasser sowie der Problematisierung von dessen etwaiger Privatisierung ein erster Zugang zum Fachkonzept eröffnet werden. Die Cha-

rakteristika öffentlicher Güter, wonach einige gleichzeitig unentgeltlich von vielen genutzt werden können, kann im Kontext der Problematik des Trittbrettfahrens thematisiert werden: So kommt beispielsweise der Nutzen einer intakten Umwelt allen zugute, unabhängig davon, ob jeder einzelne auch dazu beigetragen hat. Weiterhin kann auf dieser Stufe die Notwendigkeit der Herstellung öffentlicher Güter für das Gemeinwohl durch öffentliche politische Entscheidungen etwa am Beispiel innere und äußere Sicherheit über die Themen Polizei und Bundeswehr behandelt werden. An diesem Exempel kann darüber hinaus verdeutlicht werden, welche Probleme bei einer marktvermittelten Herstellung des öffentlichen Guts Sicherheit entstehen können, etwa wenn eine Kommune aufgrund des Abbaus von staatlichen Stellen für Polizisten einen privaten Sicherheitsdienst in Anspruch nimmt oder in Kriegen statt regulärer staatlicher Soldaten private Söldner eingesetzt werden.

Die Auseinandersetzung der Lernenden mit der Bereitstellung respektive Herstellung öffentlicher Güter und der wirtschaftspolitischen Problematik des Marktversagens kann auf der Sekundarstufe II etwa am Thema Umweltschutz vertieft erfolgen, wobei auch die Eigenlogiken des ökonomischen und des politischen Systems differenziert werden können.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts öffentliche Güter zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Demokratie, Markt, Rechtsstaat, Sozialstaat, internationale Beziehungen
Entscheidung	Parteien, Interessengruppen, Öffentlichkeit, Parlament, Macht, Konflikt
Gemeinwohl	Gerechtigkeit, Sicherheit, Nachhaltigkeit

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts öffentliche Güter

Schulstufen	Begriffe
Sekundarstufe I	Gut, Nachfrage, Konsum, Privatisierung, unentgeltliche Nutzung, Trittbrettfahrer, Steuern
Sekundarstufe II	Marktversagen, Allokation, Marktsubstitutionspolitik

7.8 Sicherheit

Essenz des Fachkonzepts

Sicherheit ist ein Zustand des Unbedrohtseins vor Gefährdungen für Leben, körperliche Unversehrtheit und menschenwürdige Existenz. Man unterscheidet äußere, innere und soziale Sicherheit. Äußere Sicherheit bezieht sich auf den Schutz des Staates vor Bedrohung von außen und neuerdings durch Terrorismus. Äußere Sicherheit verschafft sich ein Staat durch Aufbau und Unterhaltung von Streitkräften, durch Militärbündnisse, durch Einordnung in Systeme kollektiver Sicherheit sowie allgemein durch eine auf Zusammenarbeit und Entspannung gerichtete Außenpolitik. Innere Sicherheit oder inneren Frieden gewährleistet der Staat dadurch, dass er über das Gewaltmonopol verfügt. Innere Sicherheit verlangt von den Bürgern, sich der Anwendung und Androhung von körperlicher Gewalt zu enthalten. Der Staat antizipiert vorsorglich Gefahren, indem er auf die endogene manifeste Bedrohung durch Kriminalität, Extremismus und Terrorismus reagiert. Die innere Sicherheit steht in einem natürlichen Spannungsverhältnis zur Freiheit. Denn die individuelle Freiheit kann durch ein zu hohes Maß an Sicherheitsvorkehrungen gefährdet werden. Soziale Sicherheit ist der durch staatliche Vorsorge geschaffene Schutz des Einzelnen gegen Lebensrisiken, von denen potentiell alle Mitglieder des Gemeinwesens betroffenen sind. Zu diesen Risiken zählen Krankheit, Alter, Berufsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit. Der Staat hat das Existenzminimum zu sichern und trifft dabei auf die Spannungsfelder von Markt und Staat, Leistung und Bedarf, Individuum und Kollektiv (Kersting, 2003; Nonhoff, 2008).

Politikwissenschaftliche Vertiefung

Sicherheit ist ein existenzielles Bedürfnis der Menschen und daher eine zentrale Gemeinwohlaufgabe des Staates. Es liegt folglich ein enger Bezug des Fachkonzepts Sicherheit zum Basiskonzept Gemeinwohl vor. Wenn es um innere Sicherheit geht, beziehen sich die Betrachtungen auf die nationalstaatliche und die europäische Ebene. Das politische System hat die Aufgabe, die Kollektivgüter äußere, innere und soziale Sicherheit zu produzieren.

Einer staatsrechtlichen Betrachtung der Sicherheit geht es um den Ausgleich der Spannungen zwischen den Erfordernissen der inneren Sicherheit

und den individuellen Freiheitsrechten. Gleichwohl kann zu viel Sicherheit die Freiheit marginalisieren. Umgekehrt kann zu viel Freiheit die Sicherheit gefährden. Es geht dabei um die Frage der Ausgestaltung und Qualität von Bürgerrechten (Müller, 2008). Ein ideengeschichtlicher Ansatz betrachtet die Grundanforderungen, die Demokratien erfüllen müssen, und die Gefährdungen, die im Politikfeld Sicherheit in Frage kommen.

Politikwissenschaftliche *Policy*-Analysen untersuchen die Bedingungen und Prozesse von Entscheidungen im Handlungsfeld »Sicherheit«. Der Einzelne hat Ansprüche gegenüber dem Staat und erwartet die Herstellung von Sicherheit als öffentliches Gut. Dennoch müssen vor allem präventiv ausgerichtete Überwachungsmechanismen Kontrollregeln unterliegen und in Art und Umfang bestimmt sein. Bürger-/innen nämlich verlangen in Situationen erhöhter Bedrohung, etwa nach Terroranschlägen, nach sicherheitspolitischen Maßnahmen. Dabei besteht die Möglichkeit, dass der Gesetzgeber nicht so genau wie sonst auf die rechtliche Einhegung von Sicherheitsmaßnahmen schaut. In Krisenzeiten werden Regierungen jedenfalls stark an ihrem Erfolg in der Bewahrung der öffentlichen Sicherheit gemessen (Brodock, Llangue & Schaal, 2008).

Fehlkonzepte

Das Fachkonzept in seiner Ausprägung als innere Sicherheit sucht man in einzelnen Lehrplänen vergeblich. Die Ausprägung als soziale Sicherheit ist jedoch relativ häufig anzutreffen. In Schulbüchern fällt auf, dass meist nur der Aspekt der äußeren Sicherheit aufgegriffen wird. Selbst bei Themen wie Jugendkriminalität steht mehr das Jugendschutzgesetz im Vordergrund und weniger die von dieser Kriminalität ausgehende Bedrohung für die innere Sicherheit. Das Fachkonzept wird mithin selten vollständig aufgegriffen.

Im Zusammenhang mit der Sicherheit kommt es dann zu Fehlkonzepten, wenn die Komplementarität zur Freiheit ignoriert wird. So ist es ein Fehlkonzept, ausschließlich den Sicherheitszweck für legitim zu halten. Es ist aber ebenso ein Fehlkonzept, die Freiheit zu verabsolutieren und dabei die Sicherheit zu übersehen.

Vernetzung des Fachkonzepts

Das Fachkonzept steht in enger Beziehung zu den Grundrechten, insbesondere zu den Freiheitsrechten. Die soziale Sicherheit weist Bezüge zum Fachkonzept Sozialstaat auf. Rechtsstaatliches Handeln ist ein Gebot insbesondere für Regierungen in Krisenzeiten, wenn die Bedrohung steigt. Bedrohungen verweisen darauf, dass Macht ausgeübt und Frieden gesichert, die Freiheit geschützt werden müssen.

Beispielthemen

Einstieg in den Kompetenzaufbau ist in der Grundschule über das Thema Polizei möglich. Dabei geht es aber im Kern nicht um die Fahrradprüfung, sondern um die Frage: Wie schützt die Polizei die Bürger/-innen? Über das Thema Krieg kann die äußere Sicherheit angesprochen werden. In der Sek I eignen sich alle Diskussionen über sicherheitspolitische Gesetzesvorhaben zur Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus. Geeignet sind auch Gesetzesvorschläge zur Verschärfung von Straftaten und zur Einrichtung von Überwachungsmöglichkeiten. In der Sek II sind Notstandsfälle diskutierbar oder die Auseinandersetzung mit dem Verbot von Flugzeugabschüssen möglich.

Übersicht: Bezüge des Fachkonzepts Sicherheit zu Basis- und Fachkonzepten

Basiskonzepte	Fachkonzepte
Ordnung	Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat, Grundrechte
Entscheidung	Macht, Regierung
Gemeinwohl	Freiheit, Menschenwürde, Frieden

Übersicht: Konstituierende Begriffe des Fachkonzepts Sicherheit

Schulstufen	Begriffe
Primarstufe	Polizei, Bundeswehr
Sekundarstufe I	Gewaltmonopol, Kriminalität, Terrorismus, Sozialversicherungen, Bildung, Repression, Überwachung, Sicherheitspolitik
Sekundarstufe II	Notstandsfälle

8. Mindeststandards

Bildungsstandards sind in Deutschland bislang als Regelstandards formuliert. Sie haben die durchschnittlichen Lernenden im Blick, die am Ende bestimmter Klassenstufen das in ihnen beschriebene Kompetenzniveau im Normalfall erreicht haben. Mindeststandards sind hingegen für alle Schüler/-innen verbindlich. In der Expertise von Klieme u. a. (2003, S. 20) wird der »Konzentration auf Mindeststandards ... für die Qualitätssicherung im Bildungswesen (entscheidende Bedeutung zugewiesen). Sie zielt darauf ab, dass gerade die Leistungsschwächeren nicht zurückgelassen werden. Jeder Schule, jedem Lehrenden und jedem Lernenden soll klar sein, welche Mindesterwartungen gestellt werden.« Sie formulieren mithin ein Recht auf den Erwerb von grundlegenden Kompetenzen im allgemeinbildenden Schulsystem und müssen schulformübergreifend gelten. Die Forschung steht hier noch am Anfang, doch der bildungspolitische Druck auf die Entwicklung von Mindeststandards nimmt kontinuierlich zu.

Die Gesellschaft für Fachdidaktik (GFD) hat ein Positionspapier erstellt, in dem Ziele und Aufgaben von Mindeststandards skizziert werden. Demzufolge sollen sie zum einen »das Recht des Einzelnen auf grundlegende Bildung fokussieren« und zum anderen »den Anspruch der Gesellschaft an die Institution Schule [formulieren], dies für jedermann zu gewährleisten« (GFD, o.J., S. 1). Im Positionspapier der Gesellschaft für Fachdidaktik wird deutlich, dass jedes Unterrichtsfach die Aufgabe hat, zu dieser Befähigung der Lernenden beizutragen (GFD, o.J., S. 2). Allgemein definieren sie ein basales Niveau, das von (fast) allen Schülerinnen und Schülern erreicht werden sollte (Klieme u. a., 2003, S. 25).

In dem GFD-Papier werden u. a. fachbezogene Mindeststandards einzelner Fächer und fachübergreifende Mindeststandards aller Fächer unterschieden (GFD, o.J., S. 5). An dieser Stelle können konsequenterweise nur fachbezogene Mindeststandards formuliert werden. Als Beispiel für das Fach Politische Bildung werden im Positionspapier folgende Begriffe genannt: »Interessenlagen, grundlegende Konfliktregulierungsmodi und basale politische Strukturmerkmale (z. B. Gewaltmonopol, Menschenrechte, Subsidiaritätsprinzip) beschreiben und anwenden« (GFD, o.J., S. 7). Diese Begriffe tragen zur Konstruktion der Fachkonzepte Interessengruppen, Konflikt, Staat, Grundrechte und Sozialstaat bei. Die entscheidende Frage für die Politikdidaktik ist, welche konstituierenden Begriffe und Fachkonzepte die Schülerinnen und Schüler unbedingt benötigen, damit sie sich individuell entfalten und am öffentlichen Leben partizipieren können. Nachstehend werden zunächst der Vorschlag für die Mindeststan-

dards der Primarstufe und daran anknüpfend der Vorschlag für die Sekundarstufe I formuliert.

8.1 Mindeststandards für die Primarstufe

Tabelle 1: Mindeststandards für die Primarstufe

Basiskonzepte	Fachkonzepte	Konstituierende Begriffe
Ordnung	Repräsentation	Klassensprecher/-in, Bürgermeister/-in, Gemeinderat
	Demokratie	Mehrheitsprinzip, Abstimmung, Diskussion
	Staat	Polizei, Grenze
	Rechtsstaat	Staatsanwalt, Verteidiger, Richter, Gesetz
	Grundrechte	Meinungsfreiheit, Schutz (der Privatsphäre)
Entscheidung	Macht	Autorität, Gewalt, Führung, Gehorsam, Verhandlung
	Öffentlichkeit	Zugang, Partizipation, Privatheit, Amt vs. Person
	Wahlen	frei, allgemein, gleich, geheim
Gemeinwohl	Parteien	Wähler/-innen, Wahlkampf, Interessen
	Gerechtigkeit	Tausch, Leistung
	Frieden	Waffenstillstand, Krieg
	Nachhaltigkeit	Umweltpolitik, Armut/Reichtum, Generationengerechtigkeit

Politische Bildung findet in der Primarstufe vorrangig im Fach Sachunterricht statt (Richter, 2007). Das Fach hat die zentrale Aufgabe, einen Beitrag zur grundlegenden Bildung für alle Schüler/-innen zu leisten (Köhnlein, 2007). Didaktische Bezugspunkte sind neben den Perspektiven (Lernbereichen) u. a. die Entwicklungspsychologie (Weinert & Helmke, 1997), kognitive Lerntheorien (Steiner, 2001) und die im Alltag vorfindbaren Phänomene und Probleme (Bos et al., 2003). Sie bilden die theoretische Grundlage für die Auswahl von Fachkonzepten und konstituierenden Begriffen, die in der Primarstufe im Sinne von Mindeststandards vermittelt werden sollten:

8.2 Mindeststandards für die Sekundarstufe I

Mindeststandards gelten unabhängig von der besuchten Schulform für alle Schüler/-innen am Ende der Sekundarstufe I. Das Wissen sollte über das »Alltagswissen«, »Allgemeinwissen« oder »Weltwissen« hinausgehen (GFD, o.J., S. 2). Es sollte zudem nicht einfach den untersten Level der fachbezogenen Bildungsstandards spiegeln, sondern sie sind eigenständig zu formulieren. Bezüge zu den Regelstandards sind erwünscht (GFD, o.J., S. 3).

In der Politikdidaktik wurde über Mindeststandards im Zusammenhang mit der Bürgerrolle, dem sog. Bürgerleitbild bzw. der Bürgerkompetenz diskutiert (Buchstein, 2002; Gabriel, 2004; Detjen, 2007), ohne jedoch den Begriff Mindeststandards dafür zu benutzen. Interventionsfähige Bürger/-innen gelten als reguläres Ziel der politischen Bildung (Weißeno, 2007, S. 142), der informierte Bürger als »das normative Minimum« der Politikkompetenz (Massing, 2002, S. 46). Eine Präzisierung der Kompetenzen blieb jedoch bislang aus. Auch der Europarat spricht nur allgemein »von der Befähigung des Individuums zur Wahrnehmung einer aktiven, selbst bestimmten Rolle als Individuum (*social agent*) sowie einer demokratischen Bürgerrolle (*democratic citizenship*)« (zit. nach GFD, o.J., S. 3). Dennoch ist der informierte Bürger ein Bezugspunkt für die Setzung von Mindeststandards. Ein anderer Bezugspunkt stellt der Einbürgerungstest dar, den Ausländer/-innen seit 2008 in der Regel bestehen müssen, bevor sie die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten können (BAMF). Die Auswahl der zu beantwortenden Fragen ist gleichfalls eine normative Setzung, die auf ein verlangtes Minimum an Wissen bezogen ist.

Die hier erfolgte normative Setzung für die Sekundarstufe I knüpft an die Mindeststandards für die Primarstufe an, die vorausgesetzt werden und weiterhin benutzt werden sollen. Zusätzlich werden für jedes Fachkonzept die konstituierenden Begriffe ausgewählt, die im Sinne von Mindeststandards von allen Schüler/-innen verstanden werden sollen, d. h. für diese Auswahl soll die Stufe der konzeptuellen und prozeduralem *Civic Literacy* erreicht werden (Kapitel 2).

Tabelle 2: Mindeststandards für die Sekundarstufe I

Basiskonzepte	Fachkonzepte	Konstituierende Begriffe
Ordnung	Demokratie	Mehrheitsprinzip, Diskussion, Volksbegehren, Volksentscheid, Mehrparteiensystem
	Europäische Integration	Binnenmarkt
	Gewaltenteilung	Zuständigkeit, Kontrolle
	Grundrechte	Meinungsfreiheit, Schutz (der Privatsphäre), Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit
	Internationale Beziehungen	Charta der Vereinten Nationen
	Markt	Güter, Arbeit, Produzent, Konsument, Angebot, Nachfrage, Preisbildung, Wettbewerb, Marktformen
	Rechtsstaat	Staatsanwalt, Verteidiger/-in, Richter/-in, Gesetz, Bundesverfassungsgericht
	Repräsentation	Klassensprecher/-in, Bürgermeister/-in, Gemeinderat, freies Mandat, Abgeordneter, Bundespräsident
	Sozialstaat	Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarkt, Migration, Sozialversicherungssystem, Gewerkschaften, Arbeitgeber
	Staat	Polizei, Grenze, Gewaltmonopol, Staatsbürgerschaft, Staatsvolk, Staatsgebiet
Entscheidung	Europ. Akteure	Europ. Parlament, Europ. Kommission, Ministerrat, Kommissionspräsident
	Interessengruppen	Einzelinteresse, Gruppeninteresse, Gemeinschaftsinteresse, Lobbying
	Konflikt	Kompromiss, Interessen, Gewalt, Krieg
	Legitimation	Regeln, Mehrheitsentscheidung, Gesetze, Werte
	Macht	Autorität, Gewalt, Führung, Gehorsam, Verhandlung, Akteure
	Massenmedien	Kommunikation, Information, Manipulation, Nachricht, Kommentar, Pressefreiheit
	Öffentlichkeit	Zugang, Partizipation, Privatheit, öffentliche Meinung
	Opposition	Kontrollfunktion, Kritikfunktion, Alternativfunktion
	Parlament	Abstimmung, Partizipation, Gemeinderat, Gesetzgebungsprozess, Fraktion, Bundestag, Bundesrat, Bundestagspräsident/-in
	Parteien	Wähler/-innen, Wahlkampf, Interessen, Koalitionsbildung
	Regierung	Bundeskanzler/-in, Vertrauensfrage, Minister/-in
	Wahlen	Frei, allgemein, gleich, unmittelbar, geheim, Wahlkampf, Kandidatenaufstellung
Gemeinwohl	Freiheit	Selbstbestimmung, Regeln
	Frieden	Waffenstillstand, Krieg
	Gerechtigkeit	Tausch, Leistung, Solidarität
	Gleichheit	Gleichberechtigung, Diskriminierungsverbot
	Menschenwürde	Schutz, Anerkennung, Selbstachtung
	Nachhaltigkeit	Umweltpolitik, Armut/Reichtum, Generationengerechtigkeit
	Öffentliche Güter	Gut, Nachfrage, Konsum, Steuern
	Sicherheit	Polizei, Bundeswehr, Kriminalität, Terrorismus, Sozialversicherungen

(In dieser Übersicht sind alle Begriffe der Primarstufe und ausgewählte Begriffe der Sekundarstufe I enthalten.)

III. Kompetenzorientierte Unterrichtsplanung

»Der Entscheidungsprozess in der Europäischen Union«

Ein Vorschlag für die Praxis

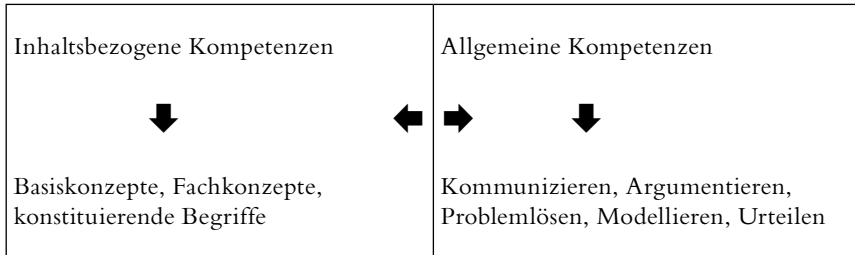
Grundsätze einer kompetenzorientierten Unterrichtsplanung

Seit Einführung von Bildungsstandards durch die Kultusministerkonferenz stehen die Unterrichtsfächer vor neuen Herausforderungen. Diese wirken sich auch auf die Unterrichtsplanung aus. Im Verhältnis zu früher verlangen Bildungsstandards verstärkt die Berücksichtigung psychologischer Gesichtspunkte. Dies wird daran erkennbar, dass die von den Schülerinnen und Schülern zu erwerbenden Kompetenzen Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Bewältigung von Alltagssituationen sein sollen. Folglich spielt die Konstruktion lernpsychologisch geeigneter Aufgabenformate eine große Rolle im Planungshandeln.

Der Unterricht selbst wie auch die Lernaufgaben müssen auf die Förderung der fachspezifischen Kompetenz zielen, im Falle der politischen Bildung auf die Politikkompetenz. Diese in erster Linie aus kognitiven Fähigkeiten bestehende Kompetenz setzt sich zum einen aus inhaltsbezogenen und zum anderen aus allgemeinen Kompetenzen zusammen. Die inhaltsbezogenen Kompetenzen beziehen sich auf fachliche Inhalte des Gegenstandsfeldes Politik. Diese Inhalte werden durch Basiskonzepte, Fachkonzepte und konstituierende Begriffe strukturiert. Die allgemeinen Kompetenzen wie Kommunizieren, Argumentieren, Problemlösen, Modellieren und Urteilen lassen sich dagegen nicht auf ein Unterrichtsfach eingrenzen. Ihre Förderung ist allen Fächern und damit selbstverständlich auch dem Politikunterricht aufgegeben.

Der Unterricht und die Lernaufgaben haben also möglichst gut das Spektrum inhaltsbezogener und allgemeiner Kompetenzen widerzuspiegeln. Denn der kompetenzorientierte Unterricht legt Wert auf die Objektivierung schulischer Bildungsprozesse. Bei der Auswahl von Materialien wie bei der Konstruktion von Lernaufgaben ist mithin konkret darauf zu achten, dass sie sich auf die vorab festgelegten Basis- und Fachkonzepte beziehen und konstituierende Begriffe enthalten. Zu achten ist auch darauf, ob mit ihnen allgemeine Kompetenzen gefördert werden können. Eine weitere bedeutsame Rolle spielen der Anregungsgehalt und das Lernpotential des Unterrichts und der Lernaufgaben.

Schaubild 5: Bei der Unterrichtsplanung zu berücksichtigende Kompetenzdimensionen



(nach Blum et al., 2006)

Kompetenzorientiertes Unterrichten weist aufgrund seiner Konzentration auf die Basis- und Fachkonzepte sowie auf die konstituierenden Begriffe eine starke Fokussierung auf Fachinhalte auf. Dies erfordert, in der Unterrichtsplanung die Facetten der Konzepte und der konstituierenden Begriffe möglichst genau zu beschreiben. Dies geschieht im Folgenden für jede der beiden vorgestellten Stunden und jedes Textbeispiel. Die Konzepte und Begriffe legen nämlich die Lernergebnisse fest (Weißenö & Eck, 2008). Kompetenzorientiertes Unterrichten ist ferner u. a. darauf bedacht, einen systematischen und nachhaltigen Wissensaufbau zu fördern.

Dass es so stark auf kognitive Lerninhalte ankommt, ist der »Output«-Orientierung der Bildungsstandards zu verdanken. Der »Outcome« an Lernergebnissen soll zudem auch noch gemessen werden können. Zum einen müssen die vermittelten Kompetenzen in Aufgabenstellungen umgesetzt werden. Zum anderen muss das erreichte Kompetenzniveau mit Hilfe von Testaufgaben empirisch erfasst werden können.

Für die Unterrichtsplanung bedeutet dies, dass vom Ende der Unterrichtseinheit her gedacht werden muss: Zu Beginn müssen die Aufgaben festgelegt werden, mit denen man am Ende die Schülerleistungen überprüfen will. Die Aufgaben müssen den angestrebten Wissensstand repräsentieren. Danach müssen die Quellen ausgewählt werden, die genau die gewünschten Fachkonzepte enthalten und kontextualisieren. Konnte man bisher einen irgendwie zum Thema passenden Text suchen, gilt es im kompetenzorientierten Unterricht, Textpassagen nach Fachkonzepten und konstituierenden Begriffen auszuwählen. Erst wenn der Lehrende weiß, welches konzeptuelle Wissen aufgebaut werden soll, kann er die übrigen Planungsentscheidungen treffen, also insbesondere Methoden, Sozialfor-

men und Medien auswählen. Die Planungsaufgaben »Auswahl der Gegenstände« und »Formulierung der politikdidaktischen Perspektive« sind dagegen schon weitgehend entschieden durch die inhaltlichen Vorgaben des jeweiligen Fachkonzepts und die es konstituierenden Begriffe (Breit & Weißeno, 2008, S. 411f).

Bei der Unterrichtsplanung muss vor allem darüber nachgedacht werden, welches Kompetenzpotential in einer Unterrichtsstunde, in einem Text, in einem Film oder in einer Lernaufgabe steckt. Das heißt konkret, dass sich der Lehrende darüber Klarheit zu verschaffen hat, was von den Lernenden in der Unterrichtsstunde bzw. beim Bearbeiten der Aufgabe erwartet wird, d.h., welche kognitiven Tätigkeiten von ihnen verlangt werden. Klarheit muss vor dem Unterricht auch darüber herrschen, wie die Lösungen bzw. Ergebnisse hinsichtlich des jeweils erreichten Niveaus einzuordnen sind.

Noch einmal soll auf das Problem der Textauswahl hingewiesen werden. Es ist notwendig, die Texte nach vorkommenden Fachkonzepten und konstituierenden Begriffen zu prüfen. Außerdem müssen die konstituierenden Begriffe in größere Kontexte eingebunden und mit einer Vielzahl weiterer Begriffe erläutert sein. Dadurch wird ein semantisches Netz gleichsam als Modell bereits im Textbeispiel vorgestellt, an dem sich die Schüler/-innen durch die Suche nach Referenten (Ankerbegriffen) in eigenen Begriffsnetzen abarbeiten können. Je gründlicher das Lernmaterial verarbeitet wird, desto leichter und erfolgreicher ist der spätere Abruf des Gelernten. Tatsächlich erwerben die Menschen während ihres gesamten Lebens neue Begriffe, und der Erwerb erfolgt durch das Lesen und Bearbeiten von Texten (Seel, 2000, S. 174).

Texte sind also vom Lehrenden nicht als »Steinbrüche« für das mehr oder weniger zufällige, oberflächlich bleibende Sehen und Erkennen von Begriffen einzusetzen, sondern nach den genannten Gesichtspunkten auszuwählen. Dies wirkt sich auf den Umfang von Texten aus. Es wird in der Regel notwendig sein, die Zeitungstexte um die nicht notwendigen Informationen zu kürzen, damit die zu vermittelnden konstituierenden Begriffe umso deutlicher für die Lernenden werden. Der Lehrende hat vorab zu klären, ob die vorkommenden weiteren Begriffe wichtig für die Struktur des Fachkonzepts und die konstituierenden Begriffe sind, welche konstituierenden Begriffe er noch im Laufe des Schuljahres einzuführen hat, wie er die Vernetzung mit anderen Fach- und Basiskonzepten durch Lernaufgaben zum Textbeispiel anregt.

Ein solches Vorgehen sieht sich den Vorbehalten ausgesetzt, dass ein »Wörterlernen« nicht zu mehr Verständnis führe und dass das Faktenwissen dominiere. Das Verstehen sei wichtiger und dafür müssten nicht so viele

Wörter gelernt werden. Die Authentizität gehe verloren und die Wirklichkeit wirke konstruiert. Diese Einwände sind ernst zu nehmen und zielen zugleich insofern ins Leere, als den Lernenden mit den Textbeispielen Modelle für den Aufbau eigener Wissensnetze angeboten werden. Die Fachkonzepte sind dabei gezielt in viele Wörter übersetzt, die das Wissen der Domäne Politik repräsentieren, und die die Schüler/-innen mit dem individuellen Weltwissen abzugleichen haben. Insofern wird für Lehrer/-innen wie für Schüler/-innen transparent, was genau gelernt sein muss, um erfolgreich die Klausur oder den Text zu bestehen. Unterrichten und Lernen werden leichter.

Wichtig bei der Planung kompetenzorientierten Unterrichts ist es, eine strukturierte Abfolge von Instruktionen im Sinne eines Kompetenzzuwachses zu gewährleisten. Welche konstituierenden Begriffe sind in welcher Abfolge mit welchem Material zu konzeptualisieren, um den definierten Wissenszuwachs zu erreichen? Dabei muss beachtet werden, dass sich neue Begriffe mit bereits bekannten Begriffen in Verbindung bringen lassen. Weiterhin kommt es darauf an, dass das in einer bestimmten Lernsituation erworbene Wissen auf neue Lernsituationen übertragen werden kann. Grundsätzlich ist an Materialien und Lernaufgaben die Anforderung zu stellen, dass sie Stoffgebiete vernetzen, neue Erkenntnisse entdecken lassen und Kommunikation anstoßen (Breit & Weißeno, 2008, S. 415).

Damit sind aber noch nicht alle Gesichtspunkte behandelt, die bei der Auswahl von Texten zu beachten sind. Die Textarbeit im Unterricht erfordert mehr als die gezielte Auswahl der Begriffe. Es sind weiterhin motivationale Aspekte, Faktoren des Methodenlernens, die Formulierung geeigneter Lernaufgaben, der Schwierigkeitsgrad eines Textes, die Auseinandersetzung mit Urteilen und Meinungen, die Phase des Einsatzes u.v.m. zu berücksichtigen. Der tatsächliche Unterricht und die Planungsentscheidungen sind wesentlich komplexer als hier dargestellt. Die Betrachtung hier ist eingeschränkt auf den Unterricht nach Konzepten, weil es das Neue ist, und der Fokus auf das Wissen gerichtet ist. Damit ist auch klar, dass Fachkonzepte und konstituierende Begriffe nicht unterrichtet werden. Dies wird schnell langweilig. Wichtig sind ihre Anwendung, an der der Lernerfolg zu messen ist, und ihre Einbettung in das, was den Unterricht insgesamt ausmacht.

Konzeptuelles Lernen über die Europäische Union als Teilziel

Die im Folgenden vorgestellten Unterrichtsstunden führen Schüler/-innen der Sekundarstufe I in die Arbeit europäischer Akteure ein. Sie zeigen das

Zusammenwirken der europäischen Institutionen am Beispiel der geplanten CO₂-Verordnung für Autoabgase. Die zugrunde gelegte Unterrichtsmethode ist die Fallanalyse. Die Fallanalyse gestattet die Auseinandersetzung mit *polity*-, *policy*- und *politics*-orientierten Fragen zur Europäischen Union und fördert deshalb wie kaum eine andere Unterrichtsmethode die Politikkompetenz. Die Fallanalyse stellt die erforderlichen Anwendungssituationen für das Welt- und Fachwissen optimal bereit.

Ziel der Unterrichtseinheit ist die Vermittlung von Wissen über die europäischen Akteure, konkret über das komplizierte Geflecht der Institutionen und Akteure im europäischen Mehrebenensystem. Wer die Befugnisse der Europäischen Union versteht, so die Hoffnung, kann ihr gegenüber eine positive Einstellung entwickeln.

Die Lernenden sollen im Unterricht wichtige Begriffe der Europäischen Union erwerben und damit in die Lage versetzt werden, die täglichen Nachrichten zu verstehen und als Folge hiervon ihren Wissensspeicher über Europa selbstständig weiterzuentwickeln. Das erworbene und weiterentwickelte Wissen ist dann kommunizierbar. Auf der Basis dieses Wissens können sie auch verständig über neue Entwicklungen in der Europäischen Union urteilen. Die Unterrichtseinheit fördert also nicht nur inhaltsbezogene, sondern auch allgemeine Kompetenzen.

Die Unterrichtseinheit präsentiert Aspekte des Fachkonzepts »Europäische Akteure« vor allem in Form von Texten. Texte entsprechen dem gängigen Muster alltäglichen Unterrichts und sind vielseitig mit anderen Unterrichtsmethoden kombinierbar. In den Texten tauchen die konstituierenden Begriffe wie etwa Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Ministerrat und (nationale) Regierungen immer wieder auf. Auf diese Weise entstehen Begriffsnetze, welche die Bedeutung des Fachkonzepts »Europäische Akteure« sowie seines Beziehungsgefüges aufschließen. Die Begriffsnetze sind auch insofern wichtig, als sie das Lernen des Fachkonzepts wesentlich erleichtern. Denn die Begriffe sind im Gehirn mit Begriffsnetzen über andere Fachkonzepte wie etwa europäische Integration, Demokratie oder Gewaltenteilung verknüpft.

Begriffe und Begriffsnetze

Lernen als Konstruktion von bereichsspezifischen Wissensnetzen vollzieht sich in der Schule zum Teil unbewusst, vor allem aber als Folge gezielter Instruktion in allen Fächern. Die Instruktion sorgt dafür, dass ausgewählte Inhalte verschiedener Bereiche (hier der Politik) erworben werden. Die Kerncurricula legen die erforderlichen Wissens Elemente fest (Weißen, 2008b).

Die Instruktionen des Lehrenden sorgen dafür, dass die Wissens Elemente in konkreten Anwendungssituationen erworben und vertieft werden. Das zu vermittelnde »Fachwissen« wird mithin nicht einfach dargeboten, sondern muss von den Lernenden in Aufgaben richtig angewandt werden.

Von großer Bedeutung sind die erwähnten Aufgaben. Sie dienen der Erschließung diverser Sachverhalte, die in den Materialien enthalten sind. Vor allem aber dienen sie der inhaltlichen Erschließung der konstituierenden Begriffe der jeweiligen Fachkonzepte. Sie gehen aber auch darüber hinaus und fordern eine Bewertung und Beurteilung der Sachverhalte. Eine Vielzahl von Sachverhalten zur EU bietet genauso Anwendungssituationen für das Lernen wie der Fall (die CO₂-Verordnung) selbst, der als grundsätzliches Problem präsentiert wird. Der Erwerb von Konzepten und von dazu gehörenden Begriffsnetzen mit ihren Relationen gibt den Sachverhalten eine überschaubare Struktur und macht den geforderten Lernprozess transparent. Der Lernende weiß, was verlangt wird, und kann seine Fehlkonzepte in den Lernstandserhebungen leichter erkennen. Unverzichtbar für den Lernprozess ist das individuelle Feedback des Lehrenden, ohne das sich Fehlkonzepte verfestigen oder entstehen.

Die folgende Liste von konstituierenden und weiteren Begriffen des Fachkonzepts »Europäische Akteure« vermittelt einen Überblick über ihr Auftreten in den beiden hier vorgestellten Stunden. Das Fachkonzept »Europäische Akteure« wird durch diese Liste aber nicht vollständig im Sinne eines politikwissenschaftlichen Konstrukts abgebildet, sondern wird für den Schulunterricht der Sekundarstufe I (Klasse 9/10) wesentlich reduziert und zugleich eingeschränkt. So fehlen z.B. die Bereiche europäische Außenpolitik, Regionalpolitik, Agrarpolitik, europäische Parteien, um nur einige zu nennen. Es können hier aus Platzgründen nur wenige Materialien für zwei Stunden abgedruckt werden, um in die Grundsätze des Arbeitens mit Fachkonzepten und Begriffen einzuführen (zur gesamten Unterrichtsreihe vgl. Weißeno & Eck, 2008; überarbeitete Fassung in <http://www.politikwiss.ph-karlsruhe.de/teesaec/>).

Das folgende Verzeichnis listet die konstituierenden Begriffe des Fachkonzepts »Europäische Akteure« pro Stunde und Aufgabe sowie weitere Begriffe auf, die gleichfalls im Textkorpus der Reihe vorkommen. Alle diese Begriffe sollten in den Lösungen der Lernenden kontextuell verständlich (d.h. nicht aufzählend oder nennend) vorkommen. Eine Lösung ist besser, je mehr Begriffe sie richtig benutzt. Darüber hinaus werden die Schüler/-innen weitere, ihnen aus dem Unterricht oder dem Weltwissen verfügbare Begriffe nennen.

Tabelle 3: Verzeichnis der konstituierenden und weiteren Begriffe des Fachkonzepts »Europäische Akteure« in den jeweiligen Lernaufgaben

Konstituierende und weitere Begriffe	1. Stunde Aufgaben	2. Stunde Aufgaben
Autoindustrie	1, 4, 6	1–5
Klimaschutz	1, 3, 4, 6	5
EU-Kommissar/-in	1–3	
Europäische Union	1	
Europäische Kommission	1–6	3–5
EU-Industriepolitik	4, 6	3, 5
EU-Umweltpolitik	4, 6	3, 5
EU-Verbraucherschutz	6	
EU-Bürger/-in	1, 7	
EU-Gesetzgebung	4–6	3–7
Gesetzesinitiative	1–2, 5–6	8
Nationale Regierungen	1–2, 5	1–5
Europäisches Parlament	2, 5	3, 7
Kommissionspräsident	2	
Europäische Demokratie	1	7–9
Frieden	1	
Wohlstand	1	
EU-Institutionen	2	6
Nationale Souveränität		1–4
Europäisches Interesse	2, 5	2–3, 5
Nationale Interessen		1–3
Toleranz	1	1–6
Erderwärmung	3, 4, 6	
Ministerrat	1, 5	1–4, 6–9
Umweltrat		1, 4, 6

Die konstituierenden Begriffe müssen die Schüler/-innen in ihren Lösungen benutzen. Da alle konstituierenden und weiteren Begriffe mehrmals auftreten, haben die Lehrenden bei der Korrektur bzw. beim individuellen Feedback darauf zu achten, dass die Schüler/-innen sie in möglichst vielen Sätzen benutzen. Nur so kann der Herausbildung oder Verfestigung von Fehlkonzepten entgegen gewirkt werden. Bei der Korrektur ist des Weiteren darauf zu achten, dass die konstituierenden Begriffe nicht einfach nur

genannt werden, sondern mit weiteren Begriffen erklärt bzw. verbunden werden. Das Wissensnetz des Lernenden wird nicht in einem Satz oder einer Antwort sichtbar.

Die Unterrichtseinheit

Erste Stunde: Die plante CO₂-Verordnung der Europäischen Union

Vorgestellt wird der Inhalt der geplanten Verordnung zur Verringerung des CO₂-Ausstoßes von Autos. Die Verordnung wird begründet mit der Notwendigkeit des Klimaschutzes im Zeichen des Klimawandels. Die EU muss hier die Beschlüsse im Kyoto-Protokoll umsetzen. Da die EU-Kommission und die EU-Kommissare den Gesetzgebungsprozess initiieren (Initiativrecht), wird ihre Bedeutung grundsätzlich erklärt. Außerdem wird geklärt, was die »Europäische Union« ist. Union und Kommission sind auf den konkreten Fall (Methode Fallanalyse) zu beziehen. Die Institutionen werden nicht abstrakt vorgestellt, sondern im Tagesgeschäft bei der Arbeit gezeigt.

Material 1

CO₂-Schleudern in der EU – Verheugen blockt (nach Meldungen vom Dezember 2007)

Die EU-Kommission hat ihre Vorschläge über neue Klimaschutzauflagen für die Autoindustrie wegen eines heftigen Streits in der Kommission verschoben. Umweltkommissar Stavros Dimas und Industriekommissar Günter Verheugen konnten sich nicht einigen darüber, ob die Begrenzung des Treibhausgasausstoßes rechtlich verbindlich werden sollte, hieß es. Der Kommissionspräsident Jose Manuel Barroso hat deshalb die Entscheidung verschoben.

Dimas und Verheugen liefern sich bereits seit einigen Tagen eine ungewöhnlich öffentliche Auseinandersetzung darüber, wie stark die Autohersteller beim Klimaschutz in die Pflicht genommen werden sollen. Der Umweltkommissar Dimas wollte am Mittwoch eine Gesetzesinitiative ankündigen, um bindende Vorgaben zum erlaubten Ausstoß von Treibhausgasen bei Autos zu erlassen. Die EU-Staaten sollten verpflichtet werden, ab 2012 Autos nur noch neu zuzulassen, wenn ihr Durchschnittsausstoß höchstens 130 Gramm Kohlendioxid (CO₂) pro Kilometer erreicht. Jeder EU-Staat sollte selbst entscheiden, mit welchen Maßnahmen und

Vorschriften er dieses Ziel erreicht. Mit diesem Gesetz sollte darauf reagiert werden, dass die Autoindustrie ihre früheren Zusagen für eine freiwillige Senkung des Ausstoßes von Treibhausgasen nicht einhält.

Der Industriekommissar Verheugen unterstützt zwar das Ziel der Richtgröße von 130 Gramm, er will sie aber über ein breites Paket von Maßnahmen erreichen, wie etwa eine Schulung von Fahrern, bessere Verkehrsführung und modernere Reifen.

Material 2

Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission nimmt in der Europäischen Union in etwa die Funktionen einer Regierung wahr. Sie ist ein überstaatliches und unabhängiges Organ, das nicht die Interessen eines bestimmten Mitgliedsstaates, sondern die Interessen der gesamten Europäischen Union (EU) vertritt. Die Europäische Kommission gilt als »Motor« der EU.

Nur sie kann Gesetzesvorlagen machen (Recht zur Gesetzesinitiative), die in der EU beschlossen werden. Sie sorgt als ausführendes Organ (Exekutive) für die Umsetzung der Gesetze. Sie überwacht die Einhaltung der europäischen Verträge und verhandelt mit Ländern, die mit der EU ein Abkommen schließen oder Mitglied der EU werden wollen.

Die Mitglieder der Kommission kann man auch »Kommissare« nennen. Jeder Kommissar ist für ein bestimmtes Sachgebiet zuständig (z. B. Landwirtschaft, Finanzen etc.). Es handelt sich um Persönlichkeiten, die zuvor in ihrem jeweiligen Herkunftsland ein politisches Amt – oft als Minister – ausgeübt haben. Als Mitglieder der Kommission sind sie aber verpflichtet, im Interesse der gesamten Union zu handeln, und dürfen keine Anweisungen von nationalen Regierungen annehmen. Die Neubesetzung der Kommission erfolgt alle fünf Jahre nach der Wahl des Europäischen Parlaments. Dabei wird folgendermaßen vorgegangen:

Die Regierungschefs der Mitgliedstaaten bestimmen gemeinsam den neuen Präsidenten der Kommission. Der Kommissionspräsident muss zusätzlich vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Zurzeit ist dies der Portugiese José Manuel Barroso.

Der vorgesehene Präsident der Kommission wählt dann in Gesprächen mit den Regierungen der Mitgliedstaaten die anderen 27 Mitglieder der Kommission aus. Jedes Mitgliedsland stellt einen Kommissar.

Das neue Parlament befragt daraufhin alle 27 Mitglieder und gibt seine Stellungnahme zum gesamten Kollegium ab. Im Falle der Zustimmung

kann die neue Kommission am 1. Januar des folgenden Jahres ihr Amt aufnehmen.

(Quelle: http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_de.htm, 22.5.2008)

Die Europäische Union (EU) ist ein Zusammenschluss demokratischer europäischer Länder, die sich der Wahrung des Friedens und dem Streben nach Wohlstand verschrieben haben. Sie versteht sich nicht als ein neuer Staat, der an die Stelle bestehender Staaten tritt. Allerdings ist die Europäische Union auch mehr als alle sonstigen internationalen Organisationen. Die EU ist besonders, weil die Mitgliedstaaten gemeinsame europäische Organe eingerichtet haben, denen sie Teile ihrer eigenen Zuständigkeit übertragen haben. So sollen in europäischen Angelegenheiten demokratische Entscheidungen getroffen werden können.

In unserer durch globale Verflechtungen gekennzeichneten Welt des 21. Jahrhunderts ist es für jeden europäischen Bürger immer wichtiger, mit Menschen aus anderen Ländern im Geist der Aufgeschlossenheit, Toleranz und Solidarität zusammenzuarbeiten.

(Quelle: http://europa.eu/scadplus/glossary/european_commission_de.htm)

Lernaufgaben

1. Was ist die Europäische Union (EU)? Mit welchen Zielen wurde sie gegründet?
2. Was ist die Kommission? Ist die Kommission so etwas wie eine Regierung der EU?
3. Was sind Treibhausgase und was bewirken sie? Welcher Zusammenhang besteht zwischen dem Treibhauseffekt und der geplanten CO₂-Richtlinie für Autoabgase?
4. Dimas und Verheugen sind Kommissare. Was sind Kommissare? Was wollen die beiden Kommissare und warum ist eine Einigung wichtig? Was ist das Problem?
5. Die Kommission hat das Recht zur Gesetzesinitiative für eine CO₂-Richtlinie. Was bedeutet das?
6. Soll die Kommission Maßnahmen gegen die Autoabgase ergreifen? Was meint Ihr? Wägt ab und begründet Eure Meinung. (Hier ist Deine Meinung gefragt zu allen Problemen, die in den Texten angesprochen sind.)
7. Findet die Gesetzesinitiative der Kommission die Zustimmung der Bürger/-innen? Was meint Ihr? Wägt ab und begründet Eure Meinung.

Zweite Stunde: Die Verordnung im Ministerrat

Vorgestellt werden die kontroversen Reaktionen im Ministerrat auf den Verordnungsentwurf der Kommission. Nationale Interessen beruhen im konkreten Fall stark auf der in Deutschland vorhandenen Autoindustrie, weniger auf dem Einfluss der Umweltschutzverbände. Ohne Zustimmung des Ministerrats kann kein Gesetz verabschiedet werden. Es ist wichtig, Allianzen zu schmieden, da einzelne Länder überstimmt werden können. Deshalb werden auch zentrale Befugnisse des Ministerrats, der auch als Umweltrat tagt und dort auf der Ebene der Fachminister die Beschlussfassung vorbereitet, erklärt. Mit dem Ministerrat wird ein zentrales Organ des Gesetzgebungsprozesses bei der Arbeit an einer geplanten Verordnung gezeigt.

Material 1

Die Verordnung im Ministerrat

EU-Regierungen uneinig über CO₂-Pläne für Autos

Erschienen: Dienstag 4. März 2008

Eine erste Debatte unter den Ministern des Umweltrats vom 3. März 2008 über den Kommissionsvorschlag zur Begrenzung von Emissionen von Fahrzeugen von Dezember 2007 zeigte eine deutliche Uneinigkeit zwischen Deutschland und Frankreich.

Der Disput konzentrierte sich auf die Frage, wieviel der Last der durchschnittlichen Emissionssenkung von Herstellern kleiner Fahrzeuge getragen werden sollte, die hauptsächlich ihren Standort in Frankreich und Italien haben, und wieviel große Hersteller, beispielsweise aus Deutschland oder Schweden, tragen sollten.

Großbritannien wiederum vertrat einen alternativen Ansatz und forderte »leichtere Bemühungen von 25 % von jedem Einzelnen«, wobei jedoch Nischenmärkte wie Rolls Royce und Bentley eine Ausnahme bilden sollten.

Die Umweltminister sind sich weiterhin uneinig über die Höhe der Strafen für Hersteller, die ihre individuellen Ziele nicht erreichen können. Einige sagen, die Kommissionsvorschläge seien »unverhältnismäßig« und würden sowohl zu Preisanstiegen als auch zu einer langsameren Erneuerung des bestehenden Fahrzeugparks führen.

(Quelle: <http://www.euractiv.com/de/verkehr/eu-regierungen-uneinig-co2-plane-autos/article-170724>, 25.5.2008)

Bundeskanzlerin Angela Merkel sagte in Berlin, der Vorstoß von Kommissionspräsident José Manuel Barroso gehe zu Lasten Deutschlands und der deutschen Industrie. »Daher sind wir nicht zufrieden.« Der eingeschlagene Weg der Kommission sei nicht sinnvoll. Regierungssprecher Thomas Steg ergänzte, dass die deutschen Hersteller schwerer Autos es nicht schafften, die EU-Vorgaben zu erfüllen. Der Vorschlag halte sich nicht an bisherige Absprachen. Über das Thema werde nun in Brüssel zu reden sein, sagte Steg. »Für die Bundesregierung ist dieses Verhalten der EU-Kommission nicht erklärlich.«

(Quelle: Die Zeit online 20.12.2007 <http://www.zeit.de/online/2007/52/streit-co2-berlin-bruessel>)

Der französische Umweltminister Jean-Louis Borloo kritisierte den deutschen Vorschlag eines Systems, nach dem schwerere Autos die Umwelt stärker verschmutzen dürften als andere. Der französische Umweltminister sagte der Financial Times am 14. November 2007, nichts rechtfertige die Idee, einem Käufer eines größeren Fahrzeuges ein größeres Recht auf Verschmutzung einzuräumen.

Borloo sagte, der deutsche Vorschlag würde den Markt für kleinere Fahrzeuge einschränken und die Herstellung von schwereren Autos begünstigen, anstatt innovative Technologien zu fördern, die darauf abzielten, schwerere Fahrzeuge leichter zu machen.

(Quelle: <http://www.euractiv.com/de/verkehr/eu-emissionsregeln-autos-zeigen-kluft-zwischen-deutschland-frankreich/article-168433>, 25.5.2008)

Material 2

Der Ministerrat

Der Rat der Union (Ministerrat oder Rat) ist die oberste Entscheidungsinstanz der Europäischen Union. Er tritt auf Ebene der Minister der Mitgliedstaaten zusammen und bildet somit die Institution der Union, in der die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind.

Der Rat tagt in unterschiedlichen Zusammensetzungen (insgesamt 9) und vereinigt so die zuständigen Minister der Mitgliedstaaten für die jeweiligen Bereiche (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Wirtschaft und Finanzen, Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz, Wettbewerbsfähigkeit, Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, Verkehr, Telekommunikation und Energie, Landwirtschaft und Fischerei, Umwelt, Bildung, Jugend und Kultur).

Der Rat übt gemeinsam mit dem Parlament die Rechtssetzungs- und Haushaltsbefugnisse aus. Zumeist entscheidet der Rat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament auf Vorschlag der Kommission.

(Quelle: http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_council_de.htm, 25.5.2008)

Lernaufgaben

1. Die Umweltminister sind sich nicht einig über den Gesetzesvorschlag der Kommission. Was verlangt Deutschland? Was verlangt Frankreich?
2. Welche Interessen vertritt Deutschland? Welche Frankreich?
3. In vielen Ländern Europas werden Autos gebaut. Nicht nur in Deutschland. Was meinst Du: Werden die anderen Länder Deutschland oder die Europäische Kommission unterstützen? Wäge ab und begründe Deine Meinung.
4. Wie beurteilst Du das Verhalten Deutschlands und Großbritanniens im Ministerrat. Wäge ab und begründe Deine Meinung.
5. Alle Länder wollen mehr Klimaschutz. Ist das deutsche Interesse oder das europäische Interesse der Kommission mit den Zielen des Klimaschutzes vereinbar? Wäge ab und begründe Deine Meinung.
6. Was ist der Ministerrat und was der Umweltrat?
7. Welche Befugnisse hat ein Ministerrat?
8. Was meinst Du: Hat der Ministerrat viel Macht? Wäge ab und begründe Deine Meinung.
9. Müssen Ministerrat und Kommission einer Meinung sein? Wäge ab und begründe Deine Meinung.

Fachkonzepte in Schülerlösungen

Im Folgenden werden der Musterlösung für Frage 1 aus der ersten Stunde drei Schülerlösungen kontrastierend und illustrierend gegenübergestellt. Diese Schülerlösungen sind im Rahmen einer Interventionsstudie (Weißen & Eck, 2009) verfasst und ausgewertet worden. Den am Projekt teilnehmenden Schüler/-innen war es untersagt, aus den vorgegebenen Texten abzuschreiben. Sie waren aufgefordert, ihren eigenen Kontext zu kreieren und dabei die Begriffe richtig anzuwenden. Der Vergleich zwischen der Musterlösung und den Schülerantworten zeigt, dass die zugrundeliegende Frage offensichtlich auf einem angemessenen Niveau für Lernende der Sekundarstufe I formuliert worden ist.

Die Antworten verdeutlichen zugleich, wie der Outcome für die Lehrenden bewertbar wird. Denn die drei Schüler/-innen benutzen einzelne Begriffe des Fachkonzepts, so wie es durch die Materialien angelegt ist. Die Begriffe werden im fachlichen Zusammenhang individuell erläutert und gehen über die Texte hinaus. Das eigene Wissensnetz scheint hier zumindest punktuell auf. Der Lehrende muss es dann aber auch bei seiner Bewertung erkennen. Die unterschiedliche Qualität der Lösungen (eine gute, eine schlechte, eine mittlere) wird im Folgenden gezeigt und soll die Spannbreite der Verwendung der Fachkonzepte illustrieren. Musterlösung und Schülerlösung beziehen sich auf Lernaufgabe 1: Was ist die EU? Mit welchen Zielen wurde sie gegründet?

Musterlösung

Mitglieder der Europäischen Union können nur demokratische Staaten werden. Sie ist weniger als ein Staat, aber mehr als eine internationale Organisation: Bei dem Zusammenschluss ist kein neuer Staat entstanden, der die anderen Staaten ersetzt, sondern die Mitgliedsländer bleiben mit ihren nationalen Regierungen erhalten. Im Gegensatz zu internationalen Organisationen hat die EU aber eigene Organe, denen die Mitgliedsländer eigene Entscheidungskompetenzen übertragen haben. Ziele der EU sind wirtschaftlicher Wohlstand, Frieden (Gründung unter dem Eindruck des Zweiten Weltkriegs) und die Einhaltung demokratischer Werte (Toleranz). Sie ist auch eine Antwort auf die Globalisierung, die ein solidarisches Zusammenarbeiten erfordert. Die Musterlösung behandelt schwerpunktmäßig Material 2, aber auch Begriffe aus Material 1 können verwendet werden.

Schülerlösungen aus Klasse 205

Schülerantwort (sm 73)

»Die Ziele der EU sind einheitliche Gesetze und Richtlinien, zur Stärkung der Wirtschaft, der Erleichterung des grenzüberschreitenden Reisens, zum Umweltschutz etc. Die EU besteht aus derzeit 27 Mitgliedern und hat eine gemeinsame Kommission, ein Ministerrat und andere Legislative. Ungefähr die Hälfte der Gesetze in Deutschland wird europaweit beschlossen. Die EU bildet keinen neuen Staat und haben eigene Organe. Es soll ein wirtschaftlicher Wohlstand, Frieden in Europa und die Einhaltung der demokratischen Werte erreicht werden. Dies bildet die Antwort auf die Globalisierung.«

Kommentar

In dieser Antwort werden die konstituierenden Begriffe Europäische Union, Gesetze, Klima- bzw. Umweltschutz, europäische Kommission, Ministerrat, Europäisches Parlament (Legislative), Staat bzw. nationale Regierung, Demokratie, Frieden, Wohlstand und Toleranz bzw. Werte in einer sehr eigenständigen Verarbeitung benutzt. Die Vielzahl an geforderten Begriffen ergibt ein fachlich richtiges und komplexes Begriffsnetz, das durch die in den Sätzen hergestellten Relationen sichtbar wird. Eine konzeptuelle *Civic Literacy* ist vorhanden (vgl. Kapitel I, 1).

Schülerantwort (sn 74)

»In der EU arbeiten verschiedene demokratische europäische Staaten zusammen, welche sich als Ziel gesetzt haben den Frieden auf der Welt zu sichern und Wohlstand in ihre Staaten zu bringen.«

Kommentar

Die Lösung weist sehr wenige konstituierende Begriffe auf: Europäische Union, Staaten bzw. nationale Regierungen, Frieden, Wohlstand. Die Darstellung ist mehr aufzählend bzw. nennend und würde somit in einer schulischen Lernstandserhebung eher eine schwache Leistung darstellen. Die funktionale *Civic Literacy* wird hiermit deutlich.

Schülerantwort (sw 82)

»Die EU ist eine Vereinigung mehrerer demokratischer, europäischer Staaten, die den Frieden wahren, demokratische Werte einhalten und den Wohlstand erhalten wollen. Die Staaten werden von ihr nicht ersetzt, sie EU ist »nur« eine Ergänzung, die trotzdem eigenständige Organe besitzt. Zudem ist sie eine Antwort auf die Globalisierung.«

Kommentar

Die Lösung geht auf die konstituierenden Begriffe Europäische Union, Staaten bzw. nationale Regierungen, Demokratie, Frieden, Wohlstand, Toleranz bzw. Werte ein. Hier ist die Anzahl der verwendeten Begriffe eher noch durchschnittlich. Aber teilweise werden die Begriffe aufgezählt (funktionale *Civic Literacy*) und nur im zweiten Satz durch eine

komplexere fachliche Beziehung (konzeptuelle *Civic Literacy*) verbunden.

Wertet man alle Schülerlösungen der Klasse 205 statistisch mit dem Programm HIMATT von der Universität Freiburg aus, so hat man die Möglichkeit, sich ein statistisch abgesichertes Begriffsnetz ausgeben zu lassen. Die Analysen veranschaulichen, dass Lernende bei der Bearbeitung von Lernaufgaben auf gemeinsame Fachkonzepte und Begriffe zurückgreifen. Die Begriffswelt der Individuen ist in den Punkten, die das Fachwissen betreffen, vergleichbar. Die wichtigen Begriffe wurden von der Klasse insgesamt gut bei der Lösung dieser Aufgabe benutzt. Andere kamen hinzu, wie Globalisierung, Antwort oder Wirtschaft, was für den Zusammenhang der gegebenen Aufgabenstellung unwichtig ist, aber der empirischen Wirklichkeit nahe kommt. Es zeigt sich, dass sowohl die Zusammenhänge der Begriffe gesehen als auch die in der Musterlösung aufgezeigten Anforderungen erfüllt sind. Unbeschadet der unterschiedlichen Qualität einzelner Lösungen wird von der Klasse 205 insgesamt ein im Sinne der Musterlösung gutes Begriffsnetz erstellt. Begriffslernen ist zwar ein individueller Konstruktionsprozess, aber die Ergebnisse sind für eine Klasse und viele Individuen vergleichbar.

Schaubild 6: Ungewichtetes Klassennetz A zu »europäische Akteure« (205)

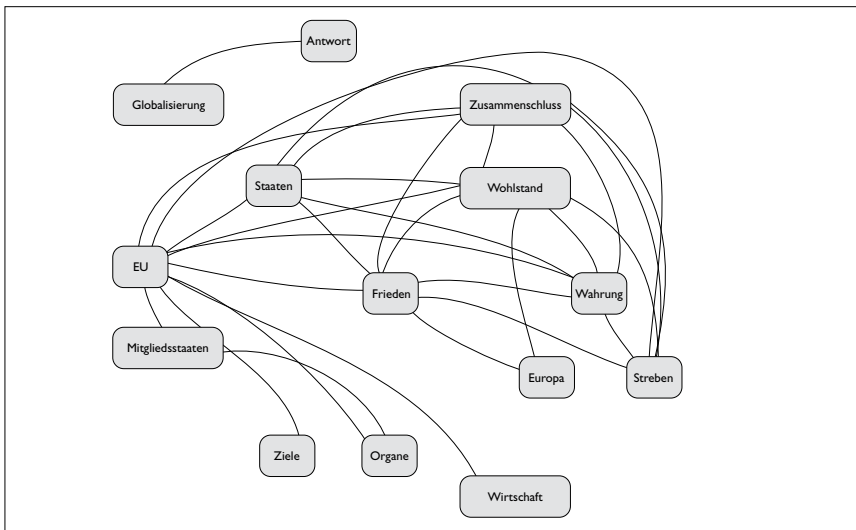
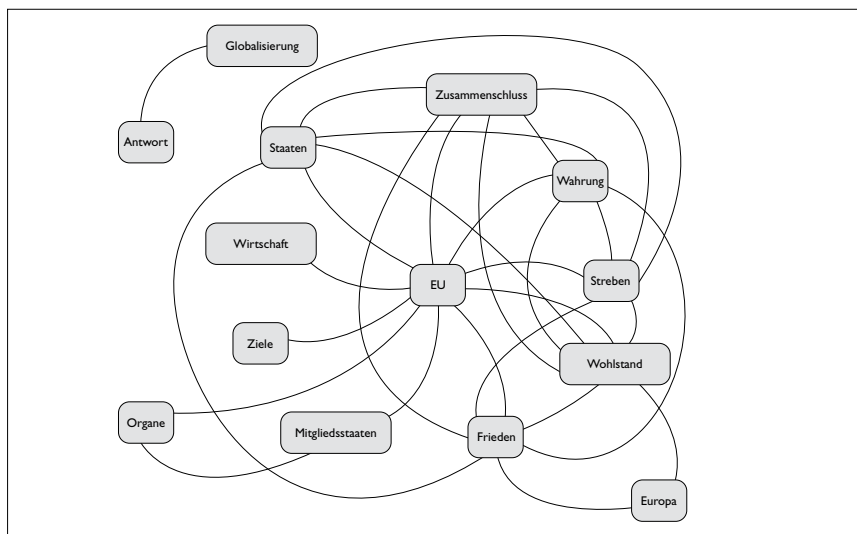


Schaubild 7: Ungewichtetes Klassennetz B zu »europäische Akteure« (205)



Literatur

1. Fachwissenschaftliche Beiträge

- Abels, G. (2006). Feministische Perspektiven. In H.J. Bieling & M. Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration* (S. 347–372). 2. Auflage. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Alber, J. (1998). Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten. *Leviathan*, 26, 199–227.
- Algieri, F. (2008). Die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. In W. Weidenfeld (Hrsg.), *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche* (S. 455–475). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Amable, B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Arendt, H. (1967). *Vita activa oder Vom tätigen Leben*. München: Piper.
- Arendt, H. (1970). *Macht und Gewalt*. München: Piper.
- Arendt, H. (2001). *Vita activa oder Vom tätigen Leben*. München/Zürich: Piper.
- Berg-Schlosser, D. & Stammen, T. (1995). *Einführung in die Politikwissenschaft*. München: C.H. Beck.
- Bieling, H. J. (2006). Intergouvernementalismus. In Ders. & M. Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration* (S. 91–116). 2. Aufl. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bloch, E. (1961). *Naturrecht und menschliche Würde*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Böckenförde, E.-W. (1976). *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Böckenförde, E.-W. (1978). *Der Staat als sittlicher Staat*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bogumil, J. & Holtkamp, E. (2004). Local Governance und gesellschaftliche Integration. In S. Lange & U. Schimank (Hrsg.), *Governance und gesellschaftliche Integration* (S. 141–157). Wiesbaden: VS Verlag.
- Böhret, C. et al. (1997). *Innenpolitik und politische Theorie*, Opladen: Leske + Budrich.
- Bonacker, T. (2002) (Hrsg.). *Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien*. Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich.
- Bourdieu, P. (1977). Sur le pouvoir symbolique. *Annales*, 32, 405–411.
- Brock, L. (1990). Frieden. Überlegungen zur Theoriebildung. *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 21, 71–89.
- Brock, L. (1998). Verweltlichung der Demokratie. Aus der Verflechtungs- in die Entgrenzungsfalle? In M. Greven (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?* (S. 39–54). Opladen: Leske + Budrich.
- Brodocz, A., Llanque, M. & Schaal, G. S. (2008). *Bedrohungen der Demokratie*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Buchheim, H. (1981). *Theorie der Politik*. München: R. Oldenbourg Verlag.
- Buchstein, H. (1995). Zumutungen der Demokratie. Von der normativen Theorie des Bürgers zur institutionell vermittelten Präferenzkompetenz. In K. von

- Beyme & C. Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Opladen: Leske + Budrich.
- Buchstein, H. (2002). »Gretchenfrage« ohne klare Antwort – Ernst Fraenkel's politikwissenschaftliche Gemeinwohlkonzeption. In H. Münkler & H. Bluhm (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Zwischen Normativität und Faktizität* (S. 217–240). Berlin: Akademie Verlag.
- Buchstein, H. (2004). Demokratie. In G. Göhler, M. Iser & I. Kerner (Hrsg.), *Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung* (S. 47–64). Wiesbaden: VS Verlag.
- Butler, J. (2001). *Psyche der Macht. Das Subjekt der Unterwerfung* (Original 1997). Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Cohen, J. L. & Arato, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Massachusetts: Cambridge University Press.
- Conze, W. (1990). Staat. In O. Brunner, W. Conze & R. Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*. Bd. 6 (S. 4–25). Stuttgart: Ernst Klett Verlag.
- Cox, M. (1999) (Hrsg.). *The Interregnum: Controversies in World Politics 1989 – 1999*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Czada, R. (2003). Grenzprobleme zwischen Politik und Markt. In R. Czada & R. Zintl (Hrsg.), *Politik und Markt* (S. 11–28). PVS-Sonderheft Nr. 34.
- Daase, Ch. (1999). *Kleine Kriege – große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert*. Baden-Baden: Nomos.
- Dahrendorf, R. (1957). *Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft*. Stuttgart: Enke.
- Deutsch, K. W. (1970). *Politische Kybernetik*. (2. Aufl.) Freiburg: Rombach.
- Dozler, R. (2001). Völkerrecht/Internationales Recht. In D. Nohlen (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik* (S. 549–553). München: C. H. Beck.
- Dürig, G. (1956). *Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde. Entwurf eines praktikablen Wertsystems der Grundrechte aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art 19 Abs. II des Grundgesetzes*. AöR 81, S. 117 f.
- Easton, D. (1979). *A Systems Analysis of Political Life*. 3. Aufl. New York: Wiley (zuerst 1965).
- Eichhorn, W. (1996). *Agenda-Setting-Prozesse. Eine theoretische Analyse individueller und gesellschaftlicher Themenstrukturierung*. München: Fischer.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Falter, J./Schoen, H. (Hrsg.), *Handbuch Wahlforschung*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Fassbender, B. (1998). *UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective*. Den Haag: Kluver.
- Fassbender, B. (2002). Zwischen Staatsräson und Gemeinschaftsbindung. Zur Gemeinwohlorientierung des Völkerrechts der Gegenwart. In H. Münkler & K. Fischer (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen* (S. 231–274). Berlin: Akademie Verlag.
- Forsthoff, E. (1971). *Der Staat in der Industriegesellschaft*. München: Beck.

- Foucault, M. (1977). *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Fraenkel, E. (1973). Akademische Erziehung und politische Berufe. In E. Fraenkel (Hrsg.), *Reformismus und Pluralismus* (S. 315–336). Hamburg: Hoffmann & Campe.
- Fraenkel, E. (1991). *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Erweiterte Ausgabe. 2. Aufl. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Fuchs, D. (2002). Gemeinwohl und Demokratieprinzip. In G. F. Schuppert & F. Neidhardt (Hrsg.), *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz* (S. 87–106). Berlin: Edition Sigma.
- Gaddis, J. L. (1997). *We Now Know. Rethinking Cold War History*. New York: Oxford University Press.
- Geis, A. (2001). Diagnose: Doppelbefund – Ursache ungeklärt? Die Kontroversen um den „demokratischen Frieden“. *Politische Vierteljahresschrift*, 42, Nr. 2, 282–298.
- Genschel, P., Leibfried, S. & Zangl, B. (2007). Der zerfasernde Staat. Vom Wandel des Subjekts moderner Politik. In K. D. Wolf (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?* (S. 37–45). Baden-Baden: Nomos.
- Giering, C. & Metz, A. (2007). Integrationstheorien. In W. Weidenfeld & W. Wessels (Hrsg.), *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration* (S. 285–291). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Göhler, G. (2004). Macht. In G. Göhler, M. Iser & I. Kerner (Hrsg.), *Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung* (S. 244–261). Wiesbaden: VS Verlag.
- Greven, M. Th. (1999). *Die politische Gesellschaft. Kontingenz und Dezision als Probleme des Regierens und der Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Greven, M. Th. (2000). *Kontingenz und Dezision*, Opladen: Verlag Leske + Budrich.
- Grimm, D. (2002). Gemeinwohl in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In H. Münkler & K. Fischer (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinwohl im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen* (S. 125–139). Berlin: Akademie Verlag.
- Große Hüttmann, M. & Fischer, T. (2005). Föderalismus. In H.-J. Bieling & M. Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration* (S. 41–63). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Grunewald, A. & Kopfmüller J. (2006). *Nachhaltigkeit*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Gunter, R. et al (Hrsg.) (2002). *Political parties. Old concepts and new challenges*. Oxford: University Press.
- Gusy, C. & Schewe, C. S. (2008). Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. In W. Weidenfeld (Hrsg.), *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche* (S. 314–336). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe. Political, social and economic forces 1950–1957*. Stanford: University Press.

- Habermas, J. (1976). Legitimationsprobleme im modernen Staat. In P. Graf Kielmansegg (Hrsg.), *PVS Sonderheft 7* (S. 39–61). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Habermas, J. (1982). *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hachmeister, L. (Hrsg.) (2008). *Grundlagen der Medienpolitik*. Ein Handbuch. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Halter, U. (2006). Unsere protestantische Menschenwürde. In P. Bahr, & H.–M. Heinig (Hrsg.), *Menschenwürde in der säkularen Verfassungsordnung* (S. 93–124). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Harmel, R. & Janda, K. (1994). An Integrated Theory of Party Goals and Party Change. In *Journal of Theoretical Politics*, 259 – 287.
- Hättich, M. (1969). *Lehrbuch der Politikwissenschaft*. Bd. 2: Theorie der politischen Ordnung. Mainz: v. Hase & Koehler.
- Hegelich, S., Kerkmann, M. & Meyer, H. (2007). Märkte und Akteure in politikwissenschaftlicher Perspektive. In J. Althammer, U. Andersen, J. Detjen & K.-P. Kruber (Hrsg.), *Handbuch ökonomisch-politische Bildung* (S. 114–127). Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Heidorn, J. (1982). *Legitimität und Regierbarkeit*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Hennis, W. (1968). Das Modell des Bürgers. In W. Hennis (Hrsg.), *Politik als praktische Wissenschaft. Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre* (S. 201–212). München: Piper.
- Hennis, W. (1976). Legitimität – Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft. In P. Graf Kielmansegg (Hrsg.), *PVS Sonderheft 7* (S. 9–38). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hesse, K. (1968). Der Rechtsstaat im Verfassungssystem des Grundgesetzes. In E. Forsthooff (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays* (S. 557–588). Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Hesse, K. (1995). Bedeutung der Grundrechte. In E. Benda, W. Maihofer & H.J. Vogel (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Studienausgabe*. Teil 1. 2. Auflage (S. 127–160). Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Hesse, K. (1999). *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 20. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Hippler, J. (2006). Weltordnung und Frieden: Trends und Perspektiven. In T. Debiel, D. Messner & F. Nuscheler (Hrsg.), *Globale Trends 2007*. Frieden, Entwicklung, Umwelt (S. 39–43). Frankfurt/M.: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Hix, S. (2005). *The political system of the European Union*. (2. Aufl.). New York: Palgrave Macmillan.
- Höffe, O. (1987). *Politische Gerechtigkeit. Grundlegung einer kritischen Philosophie von Recht und Staat*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Höffe, O. (1995). Gerechtigkeit. In D. Nohlen (Hrsg.), *Lexikon der Politik*. Band 1: *Politische Theorien* (S. 144–152). München: C. H. Beck.

- Hoffmann, S. (1966). Obsolete or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Daedalus*, 95, 3, 862–915.
- Höfling, W. (2003). Kommentierung des Art. 1 (Schutz der Menschenwürde, Menschenrechte, Grundrechtsbindung). In M. Sachs (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar* (S. 78 – 115). 3. Aufl. München: C.H. Beck
- Hofmann, H. (1992). Grundpflichten und Grundrechte. In J. Isensee & P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band V: Allgemeine Grundrechtslehren* (S. 321–351). Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Hofmann, H. (2002). Verfassungsrechtliche Annäherungen an den Begriff des Gemeinwohls. In H. Münkler & K. Fischer (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen* (S. 25–41). Berlin: Akademie Verlag.
- Howard, M. (2001). *Die Erfindung des Friedens. Über den Krieg und die Ordnung der Welt*. Lüneburg: Zu Klampen.
- Ismayr, W. (2001). *Der Deutsche Bundestag*. Opladen: Leske + Budrich.
- Jachtenfuchs, M. & Kohler-Koch, B. (Hrsg.) (1996). *Europäische Integration*. Opladen: UTB.
- Jachtenfuchs, M. (2002). Versuch über das Gemeinwohl in der postnationalen Konstellation. In H. Münkler & K. Fischer (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht. Konkretisierung und Realisierung öffentlicher Interessen* (S. 367–388). Berlin: Akademie Verlag.
- Jahn, E. (2001). Frieden/Friedensforschung. In D. Nohlen (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik* (S. 142–150). München: C.H. Beck.
- Jun, U., Haas, M. & Niedermayer, O. (Hrsg.) (2008). *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kaase, M. (2005). Massenkommunikation. In D. Nohlen & R.-O. Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe* (S. 541–545). 3. Aufl. München: C.H. Beck.
- Kaelble, H. & Schmid, G. (Hrsg.) (2004). *Das europäische Sozialmodell*. Berlin: WZB Jahrbuch.
- Kägi, W. (1969). Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung. (Erstarnte Formeln – bleibende Idee – neue Formen). In H. Rausch (Hrsg.), *Zur heutigen Problematik der Gewaltentrennung* (S. 286–312). Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Kant, I. (1785). *Grundlegung der Metaphysik der Sitten*. In W. Weischedel (Hrsg.) (2005), *Werke in zwölf Bänden. Band 7* (17. Aufl.). Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Kant, I. (1991). Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung? In I. Kant, *Werkausgabe*. Bd. XI (S. 53–61). Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Kegley, Ch. (2002). *Controversies in International Relations Theory*. New York: Palgrave.
- Kersting, W. (1994). *Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrags*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Kersting, W. (2000). *Theorien der sozialen Gerechtigkeit*. Stuttgart, Weimar: J.B. Metzler.

- Kersting, W. (2003). Gerechtigkeit. Die Selbstverewigung des egalitaristischen Sozialstaats. In S. Lessenich (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe* (S. 105–137). Frankfurt: Campus.
- Kielmansegg, P. Graf (1988). *Das Experiment der Freiheit. Zur gegenwärtigen Lage des demokratischen Verfassungsstaates*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Kirchhof, P. (1992). Der allgemeine Gleichheitssatz. In J. Isensee & P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band V: Allgemeine Grundrechtslehren* (S. 837–972). Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Kleinstauber, H. J. (2005). Öffentlichkeit. In D. Nohlen & R.-O. Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*. Band 2 (S. 828–629). München: C. H. Beck.
- Klöti, Ulrich (2002). Entscheidungstheorie. In D. Nohlen & R. O. Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*. Band 1 (S. 178–181). München: Verlag C. H. Beck.
- Kommission für Weltordnungspolitik (1995). *Nachbarn in einer Welt*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Kreisky, E. (1992). Der Staat als «Männerbund». Der Versuch einer feministischen Staatsicht. In E. Biester, B. Geißel, S. Lang, B. Sauer, P. Schäfer & B. Young (Hrsg.), *Staat aus feministischer Sicht* (S. 53–62). Berlin: FU Berlin.
- Krysmanski, H. J. & Tjaden, K.-H. (1979). Die historisch-materialistische Theorie der gesellschaftlichen Entwicklung. In H. Strasser, & S. C. Randall (Hrsg.), *Einführung in die Theorien des sozialen Wandels* (S. 111–156). Darmstadt/Neuwied: Luchterhand.
- Kühnhardt, L. (1991). *Die Universalität der Menschenrechte*. 2. Auflage. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Ladwig, B. (2009). *Moderne politische Theorie. Fünfzehn Vorlesungen zur Einführung*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag.
- Lasswell, H. D. (1964). The Structure and Function of Communication in Society. In Lyman, B. (Hrsg.), *The Communication of Ideas* (S. 37–51). (zuerst 1948). New York: Cooper Square Publ.
- Lindblom, C. E. (1975). Inkrementalismus. Die Lehre vom Sich-Durchwursteln. In W. D. Narr & K. Offe (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Lindner, R. (2005). Internet und Politik. In D. Nohlen & R.-O. Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe* (S. 414–416). 3. Aufl. München: C. H. Beck.
- Loewenstein, K. (1969). *Verfassungslehre*. 2. Aufl. Tübingen: J. C. B. Mohr.
- Luhmann, N. (1975). *Macht*. (2. Aufl.) Stuttgart: Enke.
- Mantl, W. (1975). *Repräsentation und Identität. Demokratie im Konflikt. Ein Beitrag zur modernen Staatsformenlehre*. Wien/New York: Springer.
- Marschall, S. (2005). *Parlamentarismus*. Eine Einführung. Baden-Baden: Nomos.
- Massing, P. (2006). Die „stille Macht“ der Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. In P. Rütters & S. Koch-Baumgarten (Hrsg.), *Pluralismus und Demokratie*. Siegfried Mielke zum 65. Geburtstag. (S. 115–138). Frankfurt am Main: Bund Verlag.

- Mayntz, R. (2002). Wohlfahrtsökonomische und systemtheoretische Ansätze zur Bestimmung von Gemeinwohl. In H. Münkler & K. Fischer (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung* (S. 111–126). Berlin: Akademie Verlag.
- Messner, D. (2000). Globalisierung und Global Governance. In J. Siegelberg & K. Schlichte (Hrsg.), *Strukturwandel internationaler Beziehungen. Zum Verhältnis von Staat und internationalem System seit dem Westfälischen Frieden* (S. 350–377). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Meyer, T. (2001). *Mediokratie. Die Kolonialisierung der Politik durch die Medien*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Meyer, T. (2006). *Was ist Politik?* Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meyers, R. (2004). Krieg und Frieden. In W. Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch Internationale Politik* (S. 286–305). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mills, C. W. (1956). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Milner, H. (Hrsg.) (2009). *Power, Interdependence and Nonstate Actors in World Politics*. Princeton, N.J.: University Press.
- Molitor, B. (1988). *Wirtschaftspolitik*. München/Wien: Oldenbourg.
- Möllers, Ch. (2008). *Demokratie – Zumutungen und Versprechen*. Berlin: Wagenbach.
- Moravcsik, A. (1991). Negotiating the single European Act. National interests and conventional statecraft in the European Community. *International Organization*, 45, 1, 19–56.
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51, S. 513–553.
- Müller, H. (2003). Begriff, Theorien und Praxis des Friedens. In G. Hellmann, K. D. Wolf, M. Zürn (Hrsg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland* (S. 209–250). Baden-Baden: Nomos.
- Müller, M. M. (2008). Demokratische Anforderungen an die Herstellung von Sicherheit. In A. Brodacz, M. Llanque, & G. S. Schaal (Hrsg.), *Bedrohungen der Demokratie* (S. 189 – 202). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Münkler, H. & Bluhm, H. (2001). Einleitung: Gemeinwohl und Gemeinsinn als politisch-soziale Leitbegriffe. In Dies. (Hrsg.), *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe* (S. 9–30). Berlin: Akademie Verlag.
- Münkler, H. (2005). Die neuen Kriege. In S. Frech, & P. I. Trummer (Hrsg.), *Neue Kriege. Akteure, Gewaltmärkte, Ökonomie* (S. 13–32). Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Murswieck, A. (1995). Regieren/Regierbarkeit/Unregierbarkeit. In D. Nohlen (Hrsg.), *Lexikon der Politik, Band 1, Politische Theorien* (S. 533–539). München: Beck.
- Negt, O. & Kluge, A. (1972). *Öffentlichkeit und Erfahrung*. Frankfurt a. M. : Suhrkamp.
- Neidhardt, F. (2002). Zur Einführung: Fragen zum Gemeinwohl. In G. F. Schuppert & F. Neidhardt (Hrsg.), *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz* (S. 13–18). Berlin: Edition Sigma.

- Nohlen, D. (2005). Legitimität. In D. Nohlen & R. O. Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, 2 Bände (S. 511–513). München: Beck.
- Nohlen, D. (2009). Wahlen/Wahlfunktionen. In U. Andersen & W. Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen System der Bundesrepublik Deutschland* (S. 748–752), 6. Auflage. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Nonhoff, M. (2008) Die ökonomische Bedrohung politischer Selbstbestimmung. In A. Brodocz, M. Llanque, & G. S. Schaal (Hrsg.), *Bedrohungen der Demokratie* (S. 287 – 308). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Offe, C. (1970). Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. In G. Kress & D. Senghaas (Hrsg.), *Politikwissenschaft – eine Einführung in ihre Probleme*, 2. unveränderte Auflage, Frankfurt am Main: Fischer.
- Offe, C. (1972). *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Parsons, T. (1951). *The Social System*. Clancoe (III): Free Press.
- Pateman, C. (1989). Feminist Critiques of the Public/Private Dichotomy. In Dies. (Hrsg.) *The Disorder of Women. Democracy, Feminism and Political Theory*. (S. 118–140). Stanford: University Press.
- Patzelt, W.J. (1993). *Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriss des Faches und studiumbegleitende Orientierung*. 2. Auflage. Passau: Wissenschaftsverlag Richard Rothe.
- Patzelt, W.J. (1996) *Parlamentarismus*. In P. Massing (Hrsg.), *Das Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland*. Schwalbach/Ts: Wochenschau-Verlag.
- Patzelt, W.J. (2007). *Regierung im parlamentarischen und im föderativen System*. In G. Breit & P. Massing (Hrsg.), *Regierung und Regierungshandeln* (S. 15–33). Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag.
- Pieper, J. (1964). *Das Viergespann. Klugheit – Gerechtigkeit – Tapferkeit – Maß*. München: Kösel-Verlag.
- Pitkin, H. (1972a). *The Concept of Representation*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Pitkin, H. (1972b). *Wittgenstein and Justice*. Berkeley: University of California Press.
- Plé, B. (1990). *Wissenschaft und säkulare Mission*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Pollmann, A. (2004). Menschenwürde. In G. Göhler, M. Iser, & I. Kerner (Hrsg.), *Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung* (S. 262–279). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Priddat, B. P. (2008). Demokratie und demographischer Wandel. In A. Brodocz, M. Llanque & G. S. Schaal (Hrsg.), *Bedrohungen der Demokratie* (S. 203–215). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Pufendorf, S. (1672). *Acht Bücher über Natur- und Völkerrecht* (deutsche Ausgabe: 1711, Frankfurt am Main). Reprint. Hildesheim 2000: Olms Verlag.
- Rawls, J. (1975). *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Reutter, W. (2000). Organisierte Interessen in Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 26–27, 7–19.
- Risse, T. (2007): Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Reformen ohne Staat? In K. D. Wolf (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?* (S. 231–245). Baden-Baden: Nomos.

- Ritter, M. (2008). *Die Dynamik von Privatheit und Öffentlichkeit in modernen Gesellschaften*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Rogall, H. (2003). *Akteure der nachhaltigen Entwicklung. Der ökologische Reformstau und seine Gründe*. München: Ökom-Verlag.
- Rohe, K. (19942). *Politik. Begriffe und Wirklichkeiten*. Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer.
- Rorty, R. (1989). *Kontingenz, Ironie und Solidarität*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Rössler, B. (2001). *Der Wert des Privaten*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Rudzio, W. (2006). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 5. Auflg. Opladen: Leske + Budrich.
- Sarcinelli, U. (Hrsg.) (1998). *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Sarcinelli, U. (2009). Wahlkampf. In U. Andersen & W. Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen System der Bundesrepublik Deutschland* (S. 758–765), 6. Auflage. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Sartori, G. (1997). *Demokratietheorie*. Darmstadt: Primus.
- Scharpf, F. (1970): *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, F. (1999). *Regieren in Europa*. Frankfurt a. M: Campus.
- Schmid, J. (2005). Wohlfahrtsstaat. In D. Nohlen & R. O. Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, 2 Bände (S. 1162–1167). München: Beck.
- Schmidt, M. G. (1998). *Sozialpolitik*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, M. G. (2006). *Demokratietheorien*. 3. Auflage. Eine Einführung. Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, M. G. (2007). *Das politische System Deutschlands*. München: Beck.
- Schoen, H. (2005). Wahlkampfforschung. In J. Falter & H. Schoen (Hrsg.), *Handbuch Wahlforschung*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Schubert, K. (2002). Öffentliche Güter. In D. Nohlen, R.-O. Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe* (S. 587–588). München: C. H. Beck.
- Schultze, R.-O. (1995). Gemeinwohl. In D. Nohlen & R.-O. Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, Band 1, (S. 137–144). München: Verlag C. H. Beck.
- Schultze, R.-O. (2009). Wahlforschung. In U. Andersen & W. Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen System der Bundesrepublik Deutschland* (S. 752–758), 6. Auflage. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Schuppert, G. F. (2002). Gemeinwohl, das. Oder: Über die Schwierigkeiten, dem Gemeinwohlbegriff Konturen zu verleihen. In Ders. & F. Neidhardt (Hrsg.), *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz* (S. 19–64). Berlin: Edition Sigma.
- Schüttemeyer, S. (1995). Repräsentation. In D. Nohlen (Hrsg.), *Lexikon der Politik. Band 1: Politische Theorien* (S. 543–552). München: C. H. Beck.
- Schüttemeyer, S. (2002). Die Bundestagsabgeordneten im Kräftefeld von Parlament, Fraktion, Partei und Wählern. In P. Massing (Hrsg.), *Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Grundlagen und aktuelle Probleme*. Schwalbach/Ts: Wochenschau-Verlag.

- Serra, N. (2008). *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. New York: Oxford University Press.
- Seubert, S. (2004). Gemeinwohl. In G. Göhler, M. Iser & I. Kerner (Hrsg.), *Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung* (S. 101–118). Wiesbaden: VS Verlag.
- Smith, B. (2007). *Good Governance and Development*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stammen, T. (1993). Grundlagen der Politik. In Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Grundwissen Politik* (S. 13–45). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Steffani, W. (1978). Opposition. In K. Sontheimer & H.H. Röhring (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (S. 427–433). München: Piper Verlag.
- Steffani, W. (1997). *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Steiger, H. (1992). Völkerrecht. In O. Brunner, W. Conze & R. Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*. Bd. 7 (S. 97–140). Stuttgart: Ernst Klett Verlag.
- Sternberger D. (1978). *Drei Wurzeln der Politik* 1. Frankfurt/M.: Insel
- Sternberger, D. (1961). *Begriff des Politischen*. Frankfurt/M.: Insel.
- Stöss, R. (1997). *Stabilität im Umbruch*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Strasser, H. (2001). Konflikt/Konflikttheorien. In D. Nohlen (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik* (S. 247–251). München: C.H. Beck.
- Thalmaier, B. (2005). *Die zukünftige Gestaltung der europäischen Union. Integrationstheoretische Hintergründe und Perspektiven einer Reform*. Baden-Baden: Nomos.
- Thibaut, B. (2002). Interessengruppen/Interessenverbände. In D. Nohlen & R.-O. Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, Band 1, (S. 371). München: Verlag C.H. Beck.
- Tsebelis, G. (1994). The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter. In *American Political Science Review*, 88, 128–142.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players. How political institutions work*. Princeton: University Press.
- Uerpmann, R. (2002). Verfassungsrechtliche Gemeinwohlkriterien. In G.F. Schuppert & F. Neidhardt (Hrsg.), *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz* (S. 179–198). Berlin: Edition Sigma.
- Volkan, V., Julius, D. & Montville, J. (Hrsg.) (1990). *The Psychodynamics of International Relationships: Concepts and Theories*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- Voß, J.-P. et al. (Hrsg.) (2006). *Reflexive Governance for Sustainable Development*. Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elga.
- Weber, M. (1980) (1921/22). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss einer verstehenden Soziologie*. Tübingen: J. C.B. Mohr.
- Weber, M. (1988). Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft. In Ders., *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre* (S. 474–488). Tübingen: JCB Mohr.

- Weber-Schäfer, P. (1989). Politische Ordnung. In D. Nohlen & R.-O. Schultze (Hrsg.), *Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe* (S. 764–765). München: Piper.
- Wehling, P. (2008). Nachhaltige Entwicklung – zwischen neuem Gesellschaftsmodell und technokratischem Ressourcenmanagement. *kursiv – Journal für politische Bildung*, Heft 4, 12–19.
- Weidenfeld, W. (2007). Europäische Einigung im historischen Überblick. In W. Weidenfeld & W. Wessels (Hrsg.), *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration* (S. 13–48). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Weidenfeld, W. (2008). Europa – aber wo liegt es? In W. Weidenfeld (Hrsg.), *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche* (S. 15–49). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Weidner, H. (2002). Wie nachhaltig ist das Gemeinwohl? In G.F. Schuppert & F. Neidhardt (Hrsg.), *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz* (S. 127–155). Berlin: Edition Sigma.
- Weintraub, J. & Kumar, K. (1997). *Public and Private in Thought and Practise. Perspectives on a Grand Dichotomy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Weiss, Th. G. (2007). *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*. Cambridge: Wiley & Sons.
- Welzel, C. (2002). Gemeinwohl als Bürgerwohl: Die Perspektive der Humanentwicklung. In G.F. Schuppert & F. Neidhardt (Hrsg.), *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz* (S. 109–126). Berlin: Edition Sigma.
- Wendt, A. (2007). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wessels, W. (2008). *Das politische System der europäischen Union*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wheatley, S. (2009). *The Democratic Legitimacy of Global Governance*. Oxford: Hart.
- Wiesendahl, E. (2005). Parteientheorie. In D. Nohlen & R.-O. Schultze, *Lexikon der Politikwissenschaft*, Band 2, (S. 665–670). München: C.H. Beck.
- Wolf, D. (2005). Neo-Funktionalismus. In H.-J. Bieling & M. Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration* (S. 65–90). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wolf, D. (2006). Neo-Funktionalismus. In H.J. Bieling & M. Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration* (S. 65–90). 2. Auflage. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Zippelius, R. & Würtenberger, T. (2008). *Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch*. 32. Auflage. München: C.H. Beck.
- Zippelius, R. (2007). *Allgemeine Staatslehre. Politikwissenschaft*. München: C.H. Beck.

2. Didaktische Beiträge

- Ackermann, P. (2002). Die Bürgerrolle in der Demokratie als Bezugsrahmen für die politische Bildung. In G. Breit & P. Massing (Hrsg.), *Die Rückkehr des Bürgers in die politische Bildung* (S. 56–78). Schwalbach/Ts: Wochenschau-Verlag.
- Anderson, J. R. (2001). *Kognitive Psychologie*. Heidelberg u. a.: Spektrum.
- Baumert, J. & Kunter, M. (2006). Stichwort: Professionelle Kompetenz von Lehrkräften. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 9, 469–520.
- Baumert, Jürgen u.a. 2001. PISA 2000: Untersuchungsgegenstand, theoretische Grundlagen und Durchführung in der Schule. In Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.), *PISA 2000* (S. 15– 68). Opladen: Leske + Budrich.
- Blum, W. (2006). Einführung. In Ders., C. Drüke-Noe, R. Hartung & O. Köller, *Bildungsstandards Mathematik: konkret* (S. 14–32). Berlin: Cornelsen Scriptor.
- Bos, W., Lankes, E.-M., Prenzel, M., Schwippert, K., Wäöther, G. & Valtin, R. (Hrsg.) (2003). *Erste Ergebnisse aus IGLU*. Münster: Waxmann.
- Breit, G. & Weißeno, G. (2008). Von der traditionellen Aufgabekultur zu kompetenzorientierten Lernaufgaben. In G. Weißeno (Hrsg.), *Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat* (S. 402–419). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Breit, G. (2000). Grundwerte im Politikunterricht In G. Breit & S. Schiele (Hrsg.), *Werte in der politischen Bildung* (S. 218–248). Schwalbach/Ts: Wochenschau-Verlag.
- Bromme, R. (1995). Was ist 'pedagogical content knowledge'? Kritische Anmerkungen zu einem fruchtbaren Forschungsprogramm. In S. Hopmann & K. Riquarts (zus. m. W. Klafki & A. Krapp) (Hrsg.), *Didaktik und/oder Curriculum. Zeitschrift für Pädagogik, Beiheft 33*, 105–115.
- Brunold, A. (2008). Fachkonzept Globalisierung und globales Lernen. In G. Weißeno (Hrsg.), *Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat* (S. 231–244). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Buchstein, H. (2002). Bürgergesellschaft und Bürgerkompetenzen. In G. Breit & P. Massing (Hrsg.), *Die Rückkehr des Bürgers in die politische Bildung*. (S. 11–27). Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/BAMF. *Informationen zum Einbürgerungstest*. URL: www.integration-in-deutschland.de/nn_1344932/SubSites/Int (abgerufen am 10.06.2009).
- Bybee, R. W. (1997). Towards an understanding of scientific literacy. In W. Gräber & C. Bolte (Hrsg.), *Scientific Literacy. An international symposium* (S. 37–68). Kiel: IPN.
- Claußen, B. (1981). *Kritische Politikdidaktik. Zu einer pädagogischen Theorie der Politik für die schulische und die außerschulische politische Bildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Demuth, R., Ralle, B. & Parchmann, I. (2005). Basiskonzepte – eine Herausforderung an den Chemieunterricht. *CHEMIKON*, 2, 55–60.

- Detjen, J. (2000a). Bürgerleitbilder in der politischen Bildung. *Politische Bildung*, Heft 4, 19–38.
- Detjen, J. (2000b). Die Demokratiekompetenz der Bürger. Herausforderung für die politische Bildung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 25, 11–20.
- Detjen, J. (2006). Politik in der politischen Bildung. *Politische Bildung*, Heft 4, 26–46.
- Detjen, J. (2007). *Politische Bildung*. Geschichte und Gegenwart in Deutschland. München/Wien: Oldenbourg.
- Detjen, J. (2008). Verfassungspolitische Grundsätze der freiheitlichen Demokratie. Ein fruchtbares Reservoir für Basiskonzepte der politischen Bildung. In G. Weißeno (Hrsg.), *Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat* (S. 199–212). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Ditton, H. (2008). Qualitätssicherung im Bildungswesen. Eine aktuelle Zwischenbilanz. In *Zeitschrift für Pädagogik*, 53. Beiheft, 36–58.
- Eck, V. & Weißeno, G. (2009). Political knowledge of 14- to 15-year-old students – results of the TEESAEC intervention study in Germany. In G. Weißeno & V. Eck (Hrsg.), *Teaching European Citizens. A Quasi-experimental Study in Six Countries* (S. 31–45). Münster/New York: Waxmann.
- Fischer, K.-G. (1970). *Einführung in die politische Bildung*. Stuttgart: Metzler
- Fraenkel, E. (1973). Akademische Erziehung und politische Berufe. In E. Fraenkel (Hrsg.), *Reformismus und Pluralismus* (S. 315–336). Hamburg: Hoffmann & Campe.
- Gabriel, O. W. (2004). Was leistet die Analyse politischer Kultur für die politische Bildung? In G. Breit & S. Schiele (Hrsg.), *Demokratie braucht politische Bildung* (S. 27–46). Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Gagel, W. (2005). *Geschichte der politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschlands 1945–1989/90*, 3. üb. und erw. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Gesellschaft für Fachdidaktik (GFD) (o.J.). *Mindeststandards am Ende der Pflichtschulzeit. Erwartungen des Einzelnen und der Gesellschaft – Anforderungen an die Schule. Positionspapier*. URL: http://gfd.physik.rub.de/texte/Mindeststandards_GFD-final.pdf (aufgerufen am 07. 06. 2009).
- Giesecke, H. (1972). *Didaktik der politischen Bildung*, Neue Ausgabe, 7. Aufl. München: Juventa.
- GPJE (2004). *Nationale Bildungsstandards für den Fachunterricht in der Politischen Bildung an Schulen. Ein Entwurf*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- GPJE (Hrsg.) (2005). *Testaufgaben und Evaluationen in der politischen Bildung*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- GPJE (Hrsg.) (2007). *Wirkungsforschung zur politischen Bildung im europäischen Vergleich*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Grammes, T. (1998). *Kommunikative Fachdidaktik*, Opladen: Leske + Budrich.
- Hartig, J. & Klieme, E. (2006). Kompetenz und Kompetenzdiagnostik. In K. Schweizer (Hrsg.), *Leistung und Leistungsdiagnostik* (S. 127–143). Heidelberg: Springer.

- Helmke, A. (2003). *Unterrichtsqualität erfassen, bewerten, verbessern*. Seelze: Kallmeyer.
- Hennis, W. (1968). Das Modell des Bürgers. In W. Hennis (Hrsg.), *Politik als praktische Wissenschaft. Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre* (S. 201–212). München: Piper.
- Henkenborg, P. (2008). Kategoriale Bildung und kompetenzorientierte politische Bildung. In G. Weißeno (Hrsg.), *Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat* (S. 213–230). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Hilligen, W. (1985). *Zur Didaktik der politischen Unterrichts*, 4. völlig neu bearbeitete Aufl. Opladen: Leske + Budrich.
- Himmelfmann, G. (2001). *Demokratie-Lernen als Lebens-, Gesellschafts- und Herrschaftsform*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Juchler, I. (2005). *Demokratie und politische Urteilskraft. Überlegungen zu einer normativen Grundlegung der Politikdidaktik*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Juchler, I. (2008). *Politische Begriffe der Außenpolitik. Konstituenten von Fachkonzepten und Political Literacy*. In G. Weißeno (Hrsg.), *Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat* (S. 169–183). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Klieme, E. u. a. (2003). *Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards*, Expertise. BMBF: Berlin.
- Köhnlein, W. (2007). Aufgaben und Ziele des Sachunterrichts. In J. Kahlert, M. Fölling-Albers, M. Götz, A. Hartinger, D. von Reeken, S. Wittkowske (Hrsg.), *Handbuch Didaktik des Sachunterrichts* (S. 89–99). Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Köller, O. (2008). Bildungsstandards – Verfahren und Kriterien bei der Entwicklung von Messinstrumenten. *Zeitschrift für Pädagogik*, 54, 2, 163–173.
- Litt, Th. (1958). *Die politische Selbsterziehung des deutschen Volkes*. Bonn: Bundeszentrale für Heimatdienst.
- Manzel, S. (2007). *Kompetenzzuwachs im Politikunterricht. Ergebnisse einer Interventionsstudie zum Kernkonzept Europa*. Münster: Waxmann.
- Martensen, M. (2008). *Zum Aufbau von Basiskonzepten durch Unterricht nach Chemie im Kontext. Empirische Untersuchungen am Beispiel des Donator-Akzeptorkonzepts*. Tönning u.a.: Der Andere Verlag.
- Massing, P. & Weißeno, G. (1995) (Hrsg.). *Politik als Kern der politischen Bildung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Massing, P. (1999). Theoretische und normative Grundlagen politischer Bildung. In W. Cremer, W. Beer & P. Massing (Hrsg.), *Handbuch zur politischen Erwachsenenbildung* (S. 21–60). Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Massing, P. (2002a). Bürgerleitbilder und Medienkompetenz. In G. Weißeno (Hrsg.), *Politikunterricht im Informationszeitalter. Medien und neue Lernumgebungen* (S. 39–50). Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Massing, P. (2002b). Demokratie-Lernen oder Politik-Lernen? In G. Breit & S. Schiele (Hrsg.), *Demokratie-Lernen als Aufgabe der politischen Bildung* (S. 160–187). Schwalbach/Ts.: Wochenschau.

- Massing, P. (2002c). Theoretische und normative Grundlagen der politischen Bildung. In G. Breit & P. Massing (Hrsg.), *Die Rückkehr des Bürgers in die politische Bildung* (S. 79–133). Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag.
- Massing, P. (2004). Der Kern der politischen Bildung? In G. Breit & S. Schiele (Hrsg.), *Demokratie braucht politische Bildung* (S. 81–96). Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Massing, P. (2007). 40 Jahre Politikdidaktik – Auf dem Weg zur eigenständigen Wissenschaft. *Politische Bildung*, 40, 18–30.
- Massing, P. (2008). Basiskonzepte für die politische Bildung. In G. Weißeno (Hrsg.), *Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat* (S. 184–198). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Müller, A. & Helmke, A. (2008). Qualität von Aufgaben als Merkmale der Unterrichtsqualität verdeutlicht am Fach Physik. In J. Thonhauser (Hrsg.), *Aufgaben als Katalysatoren von Lernprozessen. Eine zentrale Komponente organisierten Lehrens und Lernens aus der Sicht von Lernforschung, Allgemeiner Didaktik und Fachdidaktik* (S. 31–46). Münster u.a.: Waxmann.
- Oberle, M., Eck, V. & Weißeno, G. (2008). Metaphern der Politik. Eine Studie zu Politikbildern bei Schülerinnen und Schülern. *Politische Bildung*, 4, 126–136.
- Oetinger, F. (1951). *Wendepunkt der politischen Erziehung. Partnerschaft als pädagogische Aufgabe*. Stuttgart: Metzler.
- Patzelt, W.J. (2008). Ein Bildungskanon für die politische Systemlehre. In G. Weißeno (Hrsg.), *Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat* (S. 108–121). Wiesbaden: VS Verlag.
- Pfeiffer, T. (2008). Wissensstrukturen. In G. Weißeno (Hrsg.), *Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat* (S. 76–88). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Politische Bildung und Kursiv (2005). *Bildungsstandards. Evaluation in der politischen Bildung*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Renkl, A. (1996). Träges Wissen: Wenn Erlerntes nicht genutzt wird. *Psychologische Rundschau*, 47, 78–92.
- Reusser, K. (1998). Denkstrukturen und Wissenserwerb in der Ontogenese. In F. Klix & H. Spada (Hrsg.), *Wissen. Enzyklopädie der Psychologie* (S. 115–166). Göttingen: Hogrefe.
- Richter, D. (2004). Diskussionen über Bildungsstandards – alles nur ein Déjà-vu-Erlebnis? *Politische Bildung*, 3, 20–29.
- Richter, D. (2007a). Welche politischen Kompetenzen sollen Grundschülerinnen und –schüler erwerben? In Dies. (Hrsg.), *Politische Bildung von Anfang an. Demokratie-Lernen in der Grundschule* (S. 36–53). Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Richter, D. (2007b). Wissen. In G. Weißeno, K.-P. Hufer, H.-W. Kuhn, P. Massing & D. Richter (Hrsg.), *Wörterbuch Politische Bildung* (S. 424–430). Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Richter, D. (2008). Kompetenzdimension Fachwissen. Zur Bedeutung und Auswahl von Basiskonzepten. In G. Weißeno (Hrsg.), *Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat* (S. 152–168). Wiesbaden: VS-Verlag.

- Richter, D. (2009). Teach and diagnose political knowledge. Primary school students working with concept maps. *Citizenship Teaching and Learning*, 5, No. 1, 60–71.
- Roloff, E.-A. (1974). *Erziehung zur Politik. Eine Einführung in die politische Didaktik*, Bd. 2, Didaktische Beispielanalysen für die Sekundarstufe I. Göttingen: Schwartz.
- Säljö, R. (1999). Concepts, cognition and discourse. From mental structures to discursive tools. In W. Schnotz, S. Vosniadou & M. Carretero (Hrsg.), *New perspectives on conceptual change* (S. 81–90). Oxford: Elsevier.
- Sander, W. (2003). *Politik in der Schule. Kleine Geschichte der politischen Bildung*. Marburg: Schüren.
- Sander, W. (2008). *Politik entdecken – Freiheit leben. Didaktische Grundlagen politischer Bildung*. (3. Auflage). Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Schmiederer, R. (1971). *Zur Kritik der politischen Bildung. Ein Beitrag zur Soziologie und Didaktik des politischen Unterrichts*. Frankfurt/M: EVA.
- Schmiederer, R. (1977). *Politische Bildung im Interesse der Schüler*. Köln: EVA.
- Schnotz, W. (2001). Conceptual Change. In D.H. Rost (Hrsg.), *Handwörterbuch Pädagogische Psychologie* (S. 75–81). Weinheim: Beltz.
- Seel, N.M. (2003). *Psychologie des Lernens. Lehrbuch für Pädagogen und Psychologen*. 2. Aufl. München/Basel: Ernst Reinhardt Verlag.
- Seel, N. (2004). Model-Centered Learning Environments: Theory, Instructional Design and Effects. In Ders. & Dijkstra, S. (Eds.), *Curriculum, Plans and Processes in Instructional Design. International Perspectives* (S. 49–73). London: Routledge.
- Shulman, L.S. (1986). Those who understand: Knowledge growth in teaching. *Educational Researcher*, 15 (5), 4–14.
- Sodian, B. (1998): Entwicklung bereichsspezifischen Wissens. In R. Oerter & L. Montada (Hrsg.), *Entwicklungspsychologie. Ein Lehrbuch* (S. 622–653). 4. Aufl. Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Stark, R. (2002). *Conceptual Change: kognitivistisch oder kontextualistisch?* Forschungsbericht Nr. 149. München: Ludwig-Maximilians-Universität. URL: <http://lsmandl.emp.paed.uni-muenchen.de>
- Stark, R. (2003). Conceptual Change: kognitiv oder situiert? *Zeitschrift für Pädagogische Psychologie*, 2, 133–144.
- Steiner, G. (2001). *Lernen* (3.Aufl.). Bern: Huber.
- Sutor, B. (1973). *Didaktik des politischen Unterrichts. Eine Theorie der politischen Bildung*, 2. Aufl. Paderborn: Schöningh.
- Sutor, B. (1984). *Neue Grundlegung politische Bildung*, 2 Bde. Paderborn: Schöningh.
- Tenorth, H.-E. & Welter, N. (2009). Das Allgemeine in der Allgemeinen Erziehungswissenschaft und in der Allgemeinen Didaktik – z.B. „Kanon“, z.B. „Disziplin“. In K.-H. Arnold, S. Blömeke, R. Messner & J. Schlömerkemper (Hrsg.). *Allgemeine Didaktik und Lehr-Lernforschung. Kontroversen und Entwicklungsperspektiven einer Wissenschaft vom Unterricht* (S. 171–194). Bad Heilbrunn: Klinkhardt.

- Thonhauser, J. (Hrsg.) (2008). *Aufgaben als Katalysatoren von Lernprozessen. Eine zentrale Komponente organisierten Lehrens und Lernens aus der Sicht von Lernforschung, Allgemeiner Didaktik und Fachdidaktik*. Münster u.a.: Waxmann.
- Tiedemann, M. (2007). Schulung der Urteilkraft – Politische Bildung mit Grundschulern und Grundschülerinnen. In D. Richter (Hrsg.), *Politische Bildung von Anfang an. Demokratie-Lernen in der Grundschule* (S. 1321–334). Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Vock, M. & Pant, H. A. (2008). Standardbasierte Aufgaben, Leistungsvergleiche und Schulinspektionen. Potentiale der Ländermaßnahmen für die schulische Qualitätssicherung. In G. Weißeno (2008) (Hrsg.), *Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat* (S. 310–330). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Wehling, H.-G. (1977). Konsens à la Beutelsbach? In S. Schiele & H. Schneider (Hrsg.), *Das Konsensproblem in der politischen Bildung* (S. 173–184). Stuttgart: Klett.
- Weinert, F. E. & Helmke, A. (Hrsg.) (1997). *Entwicklung im Grundschulalter*. Weinheim: Beltz PVU.
- Weinert, F. E. (2001). Concept of competence – A conceptual Clarification. In D. S. Rychen & L. H. Salyanik (Eds.), *Defining and Selecting Key Competencies* (S. 45–65). Göttingen: Hogrefe & Huber.
- Weißeno, G. (2002). Wo steht die Politikdidaktik als Wissenschaft? In GPJE (Hrsg.), *Politische Bildung als Wissenschaft*, (S. 20–31) Schwalbach/Ts.: Wochenschau-Verlag.
- Weißeno, G. (2006). Kernkonzepte der Politik und Ökonomik – Lernen als Veränderung mentaler Modelle. In ders. (Hrsg.), *Politik und Wirtschaft unterrichten* (S. 120–141). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Weißeno, G. (2007a). Kompetenzmodell. In G. Weißeno, K.-P. Hufer, H.-W. Kuhn, P. Massing & D. Richter (Hrsg.), *Wörterbuch Politische Bildung* (S. 175–181). Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Weißeno, G. (2007b). Schulfach. In G. Weißeno, K.-P. Hufer, H.-W. Kuhn, P. Massing & D. Richter (Hrsg.), *Wörterbuch Politische Bildung* (S. 341–346). Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Weißeno, G. (2008). Politikkompetenz – neue Aufgaben für Theorie und Praxis. In G. Weißeno (Hrsg.), *Politikkompetenz. Was Schule zu leisten hat* (S. 11–20). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Weißeno, G., Götzmann, A. & Eck, V. (2008a). Parteien – empirische Untersuchungen eines Fachkonzepts für den Politikunterricht. In GPJE (Hrsg.), *Diversity Studies und politische Bildung* (S. 136–149). Schwalbach: Wochenschau-Verlag.
- Weißeno, G., Götzmann, A. & Eck, V. (2008b). Assoziationstest zum Begriff Kommunalpolitik – empirisch gestützte Analyse eines Fachkonzepts der Politik. In G. Weißeno (Hrsg.), *Gemeinschaftskunde unterrichten* (S. 105–128). Schwalbach: Wochenschau-Verlag.
- Wellman, H. & Gelman, S. (1992). Cognitive development: Foundational theories of core domains. *Annual Review of Psychology*, 43, 337–375.

Wodzinski, R. (1996). *Untersuchungen von Lernprozessen beim Lernen Newtonscher Dynamik im Anfangsunterricht*. Münster: LIT.