

Politische Bildung in der halbdirekten Demokratie in der Schweiz

Monika Waldis/Béatrice Ziegler

Abstract

Zu den Bildungsaufgaben von Schule in einer Demokratie gehört, Heranwachsende zur Teilhabe am öffentlichen Leben zu befähigen. Politische Bildung soll bei jungen Menschen die Fähigkeiten fördern, sich in der Gesellschaft angemessen zu orientieren, auf einer demokratischen Grundlage politische Fragen und Probleme zu beurteilen und sich in öffentlichen Angelegenheiten zu engagieren. Wird diese Bildungsaufgabe als institutionell eingebettet verstanden, stellt sich die Frage, welche spezifische Aufgaben der Politischen Bildung in der (halb-)direkten Demokratie zukommen. Es werden rechtswissenschaftliche und politikdidaktische Grundlagen, Lehrplananalysen und empirische Befunde zu Wirksamkeit und Gestalt Politischer Bildung im Unterricht bzw. zur Politikkompetenz junger Erwachsener dargelegt, um Stand und gegenwärtige Herausforderungen der Politischen Bildung in der Schweiz aufzuzeigen

A. Staatsrechtliche Sicht auf Politische Bildung

Ein Mindestmass an Bildung der Bürgerinnen und Bürger wird in rechtlicher Sicht als notwendige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit eines demokratischen Staatswesens bezeichnet.¹ Das Erfordernis Politischer Bildung bezieht sich auf die Teilnahme an Wahlen und an Volksabstimmungen, und zwar insofern, dass Bürgerinnen und Bürger die demokratische Ordnung der Institutionen kennen und die Auswirkungen politischer Ent-

1 G. Biaggini, in: BV Kommentar, Zürich 2007, Art 62 Rn.6; A. Glaser, Politische Bildung und Politische Rechte: Wechselbeziehungen aus staatsrechtlicher Sicht, in: B. Ziegler/M. Waldis (Hrsg.), Politische Bildung in der Demokratie. Interdisziplinäre Perspektiven, Wiesbaden 2018, S. 17–36.

scheidungen insbesondere in Bezug auf Wirtschaft, Sozialwerke und Finanzhaushalt abschätzen können sollten. Allerdings ist gemäss Glaser Politische Bildung aus staatsrechtlicher Sicht kaum abgesichert:

„Das Bild vom Citoyen als gebildetes Wesen ist eine staatspolitisch notwendige Fiktion. Das Bundesgericht fingiert ebenfalls einen hinreichend gebildeten Stimmberechtigten. Diese Fiktion wird indes nicht durch rechtlich verbindliche Vorschriften abgesichert und unterliegt keiner Kontrolle im Hinblick auf den faktischen Wahrheitsgehalt. Die Annahme basiert letztlich auf dem Vertrauen, dass Schule und Medien eine hinreichende Bildung vermitteln, wie sie jedenfalls in einem Mindestmass für eine funktionsfähige demokratische Rechtsordnung erforderlich ist. Im Ergebnis ist diese Sichtweise die für eine liberale Staatsordnung einzig akzeptable Grundannahme. (...) Die Staatsform der Demokratie ist somit von kulturellen und soziologischen Bedingungen abhängig, die sie letztlich nicht garantieren kann.“²

Die aktive wie passive Beteiligung von Bürgerinnen und Bürger an Wahlen wird grundsätzlich durch internationale Vereinbarungen menschenrechtlich geschützt.³ Die unmittelbare oder mittelbare Teilnahme des einzelnen Bürgers, der einzelnen Bürgerin am Rechtssetzungsverfahren bestimmt sich dann nach deren durch die Verfassung verliehenen politischen Rechte. Die wichtigsten auf allen Staatsebenen von Bund, Kantonen und Gemeinden vorkommenden politischen Rechte sind das Wahl- und das Stimmrecht sowie das Initiativ- und das Referendumsrecht.⁴ Ebenfalls damit verbunden ist das Recht, in ein politisches Amt gewählt werden zu können.⁵ Die rechtliche Perspektive befasst sich vorrangig mit rechtlichen Voraussetzungsverfahren und Grenzen von Partizipation an demokratischen Entscheidungsverfahren, so etwa im Falle von Einbürgerungen, bei der Vergabe politischer Rechte an Ausländerinnen und Ausländer (z.B. auf der Gemeindeebene), bei Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern sowie im eng begrenzten Ausnahmefall bei wegen Geisteskrankheit oder –schwäche entmündigten Personen.

Sozio-kulturelle, kognitive, motivationale und volitionale Voraussetzungen von Bürgerinnen und Bürgern im Hinblick auf die Befähigung zur staatlichen Willensbildung und gesellschaftlicher Integration sind hingegen Thema der Politikdidaktik als wissenschaftlicher Disziplin. Die oben er-

2 Glaser, Politische Bildung (Fn. 1), S. 20.

3 W. Kälin, Wahl- und Stimmrecht als Menschenrecht, in: B. Ziegler/M. Waldis (Hrsg.), Politische Bildung in der Demokratie. Interdisziplinäre Perspektiven, Wiesbaden 2018, S. 37–55.

4 Glaser, Politische Bildung (Fn. 1), S. 18.

5 Art. 143 BV.

wählten rechtlichen Aspekte (Sachabstimmungen, Initiativ- und Referendumsrecht) sowie ein hoher Bedarf an Milizpolitikerinnen und Milizpolitiker in der kleingliedrig organisierten Schweiz stellen für die Politische Bildung in der Schweiz eine im Vergleich mit unseren deutschsprachigen Nachbarländern Deutschland oder Österreich möglicherweise verschiedene Ausgangslage dar. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob und inwiefern die benannten Spezifika in didaktischen Konzepten, institutionellen Strukturen und Praxis der Politischen Bildung ihren Niederschlag finden und welche Entwicklungen in Zukunft zu bewältigen sind. Bei der Bearbeitung der Fragestellung wird in einem ersten Schritt der Diskurs um die Bestimmung von Zielen der Politischen Bildung in der Schweiz im Kontext der Konzeptualisierung im deutschsprachigen Raum skizziert und der Frage nachgegangen, wie diese in den neuen Lehrplänen ihren Niederschlag gefunden haben. In einem zweiten Schritt werden empirische Befunde der Umsetzung und Zielerreichung systematisch gesichtet, um in einem dritten Schritt zukünftige Herausforderungen Politischer Bildung anzusprechen.

B. Ziele Politischer Bildung

Die Frage, ob in der Schule Politische Bildung einen Platz erhalten soll und welche Bildungsziele damit erreicht werden sollen, ist auch heute Gegenstand von Diskussionen in der Schweiz. Die Zielklärung wird auch weiterhin vorzunehmen sein, da die Ausgestaltung der Politischen Bildung unter anderem von der Entwicklung des politischen Systems und der politischen Kultur beeinflusst wird, wie beispielsweise der Rückblick auf elf Konzeptionen Politischer Bildung von 1799 bis heute eindrucksvoll belegt.⁶ Wird die akademische deutschschweizerische Diskussion zur Politischen Bildung der letzten 20 Jahre betrachtet, steht schwerpunktmässig die Idee der Befähigung zur Partizipation und zur Anteilnahme an deliberativen Prozessen im Vordergrund. Als einflussreich erwies sich dabei das von Fritz Oser und Roland Reichenbach ausgearbeitete Konzept für die Reform der Politischen Bildung in der Schweiz,⁷ welches neben der Forderung der Erweiterung der formalen Wissensvermittlung und moralischer Appelle zwei

6 A. Lötscher/C. Schneider/B. Ziegler (Hrsg.), Reader. Was soll politische Bildung? Elf Konzeptionen von 1799 bis heute, Bern 2016.

7 F. Oser/R. Reichenbach, Politische Bildung in der Schweiz, Schlussbericht, Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK, Bern 1999.

weitere Aspekte betonte: Jenen der aktiven Auseinandersetzung mit politischen Problemen und Konflikten, um auf der Basis von Argumenten Position zu beziehen, und die Bereitstellung partizipativer Formen der Mitverantwortung und Mitverpflichtung in der Schule, um in diesem Kontext basisdemokratische Erfahrungen zu sammeln. Der erste Aspekt ist in Verbindung mit der Tatsache zu sehen, dass volljährige Bürgerinnen und Bürger in der Schweiz mehrmals jährlich zu Abstimmungen an die Urne gerufen werden, der zweite Aspekt ruht auf der Grundidee des partizipativen und demokratischen Handlungslernens, wie es auch im Ansatz des Demokratielernens von Himmelmann beschrieben worden ist.⁸ In der Folge trugen etliche wissenschaftliche Arbeiten zum Stand der Politischen Bildung in der Schweiz den Begriff der Partizipation im Titel.⁹ Eine Durchsicht der Arbeiten zeigt allerdings, dass damit sehr unterschiedliche Konzepte angesprochen werden. Die mangelnde Konturiertheit des Begriffs der Partizipation, insbesondere im politischen Kontext, zeigte sich bereits im Sammelband von Quesel und Oser, wobei konzeptuelle Anleihen bei Demokratie- und Sozialismustheorien, psychologisch-humanistischen Theorien des persönlichen Wachstums, ökonomischen Theorien der Produktivitäts- bzw. Effizienzorientierung sowie pädagogischen Theorien der kognitiven, sozialen und moralischen Entwicklung und Erziehung gemacht wurden und darüber hinaus die Frage nach dem Mythos Partizipation aufgeworfen wurde.¹⁰ Trotz der Unschärfen spielt Partizipation in Konzeptionen Politischer Bildung eine wichtige Rolle. Umsetzungen finden sich unter anderem in Praxisansätzen wie Schüler- und Jugendparlamenten, Klassenrat, und „just community“-Schulen. In Ausweitung und unter Einbezug des Habermas'schen Ideals der Deliberation findet der Partizipations- und Deliberationsgedanke zudem seine praktische Anwendung in Debattierwettbewerben, Planspielen und Politiksimulationen (z.B. Jugend debattiert, Politik-

8 G. Himmelmann, Demokratie Lernen: Als Lebens-, Gesellschafts- und Herrschaftsform. Ein Lehr- und Arbeitsbuch, Schwalbach 2016.

9 Z.B. H. Biedermann, Junge Menschen an der Schwelle politischer Mündigkeit: Partizipation: Patentrezept politischer Identitätsfindung? Münster 2006; A. Koller, Politische Partizipation und politische Bildung in der Schweiz. Eine empirische Untersuchung des Partizipationsverhaltens junger Erwachsener in der Schweiz, Bern 2017; C. Quesel/F. Oser (Hrsg.), Die Mühen der Freiheit: Probleme und Chancen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen, Zürich 2007.

10 R. Reichenbach, Diskurse zwischen Ungleichen. Zur Ambivalenz einer partizipativen Pädagogik, in: C. Quesel/F. Oser (Hrsg.), Die Mühen der Freiheit: Probleme und Chancen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen, Zürich 2007, S. 39–61.

MachtGesetz, Schulen nach Bern). Im Vordergrund steht dabei die Einführung ins Argumentieren und Debattieren, um derart Urteilsbildung anzubahnen. Ferner erachtet die Bildung für nachhaltige Entwicklung, die Anbindungen zur Naturwissenschaftsdidaktik aufweist, Demokratie und Menschenrechte als wichtige Konzepte im Hinblick auf die zu fördernde Handlungskompetenz, wobei sie in Anspruch nimmt, wichtige Übereinstimmungen mit Politischer Bildung zu schaffen.¹¹ Insgesamt lässt sich also ein äusserst heterogenes Feld mit zahlreichen Konzepten feststellen, die nebeneinander ko-existieren und als Grundlage für Lehrpläne sowie Lehrmittelentwicklungen und Unterrichtsmaterialien herangezogen werden.

Demgegenüber hat die deutsche Politikdidaktik sich in den letzten Jahren intensiv mit Konzepten zu Bürgerbewusstsein¹² und Politischer Kompetenz als schulische Lernziele beschäftigt, wobei der Kompetenzansatz eine zunehmend wichtigere Rolle spielt. Bezugnehmend auf fachliche Theoriebildung als auch auf die Diskussion um Bildungsstandards und Kompetenzen^{13 14} wurden für den Schulunterricht ab den 2000-er Jahren mehrere Politikkompetenzmodelle entwickelt. Das erste, vom deutschen Fachverband GPJE vorgeschlagene Modell baut auf dem Konsens auf, dass Politische Bildung zur Teilhabe am öffentlichen Leben befähigen soll. In diesem Sinn soll sie bei jungen Menschen die Fähigkeit fördern, sich in der Gesellschaft angemessen zu orientieren, auf einer demokratischen Grundlage politische

-
- 11 B. Bürgler/C. Graf, Politische Bildung und Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE-Consortium COHEP, 2013), http://www.education21.ch/sites/default/files/uploads/pdf-d/bne/dossiers_zugaenge/2013_COHEP_Politische-Bildung-und-BNE.pdf (Zugriff 30.6.2019); B. Ohlmeier/A. Brunold, Politische Bildung für nachhaltige Entwicklung: Eine Evaluationsstudie, Wiesbaden 2015.
- 12 D. Lange, Bürgerbewusstsein. Sinnbilder und Sinnbildungen in der Politischen Bildung, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, Nr. 3, 2008, S. 431–439.
- 13 Kompetenzen umfassen gemäss Weinert „die bei Individuen verfügbaren, oder durch sie erlernbaren kognitiven Fähigkeiten und Fertigkeiten, um bestimmte Probleme zu lösen, sowie die damit verbundenen motivationalen, volitionalen und sozialen Bereitschaften und Fähigkeiten, um die Problemlösungen in variablen Situationen erfolgreich und verantwortungsvoll nutzen zu können.“ Vgl. F. E. Weinert, Vergleichende Leistungsmessung in Schulen. Eine umstrittene Selbstverständlichkeit, in: F. E. Weinert (Hrsg.), Leistungsmessungen in Schulen, Weinheim 2001, S. 27.
- 14 E. Klieme u. a., Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Expertise, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Bildungsforschung 1, Berlin 2003), <http://www.intranet.bbsii-kl.de/media/Unterricht/Lehr-%20und%20Lernforschung/Klieme%20u.%20a.%20Expertise%20Bildungsstandards.pdf> (Zugriff 30.6.2019).

Fragen und Probleme zu beurteilen und sich in öffentlichen Angelegenheiten zu engagieren.¹⁵ In der Folge wurde politische Kompetenz in drei Dimensionen gefasst: (1) Politische Urteilsfähigkeit, (2) Politische Handlungsfähigkeit und (3) Methodische Fähigkeiten. Weitere Kompetenzmodelle folgten dieser Grundüberlegung.¹⁶ Auch der Kompetenzraster für Politische Bildung von Ziegler u.a., der im Auftrag des Aargauischen Bildungsdepartements erstellt wurde, ist dem Kompetenzansatz verpflichtet.¹⁷ Gemäss den bisherigen Diskussionen stehen die drei Kompetenzdimensionen in engem Zusammenhang mit konzeptuellem Deutungswissen zu politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und gesellschaftlichen Belangen. Damit entschieden sich die meisten Autorinnen und Autoren für einen breiten Ansatz Politischer Kompetenz, der nicht auf Handlungsfelder der Politik im engeren Sinne beschränkt ist, wie es beispielsweise die eingangs vorgestellten Überlegungen zur Rechtslage nahe legen.

Mit Politischer Kompetenz werden nicht einfach inhaltliche Wissensbestände, sondern auch Fähigkeiten und Bereitschaften für den Umgang und die Auseinandersetzung mit dem Politischen adressiert. So bemisst sich politische *Urteilskompetenz* nicht an einer „inhaltlichen“ Position, vielmehr zeichnet sie sich aus durch die innere Widerspruchsfreiheit von Argumentationen, den Komplexitätsgrad der Begründungen oder die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Perspektiven, in zunehmenden Grade auch unter Berücksichtigung der Kenntnisse fachlicher und gesellschaftlicher Diskurse. *Handlungsfähigkeit* bezieht sich auf die Fähigkeit zur effektiven Teilnahme am öffentlichen Leben. Sie beinhaltet die Fähigkeit, eigene Positionen in politischen Fragen zu formulieren und zu artikulieren, Interessen und politische Positionen anderer zu verstehen, sowie an der Lösung von Problemen mitzuwirken. Dazu gehört die Bereitschaft zu Auseinandersetzung und Kompromiss, die Fähigkeit zur Kommunikation und zur Praxis

15 GPJE, Nationale Bildungsstandards für den Fachunterricht in der Politischen Bildung an Schulen. Entwurf, Schwalbach/Ts. 2004, S. 7.

16 J. Detjen u. a., Politikkompetenz – ein Modell, Wiesbaden 2012; R. Krammer, Kompetenzen durch Politische Bildung. Ein Kompetenz-Strukturmodell, in: Kompetenzen durch Politische Bildung, Informationen zur Politischen Bildung, 29, 2008, S. 5–14; C. Kühberger, Kompetenzorientiertes historisches und politisches Lernen. Methodische und didaktische Annäherungen für Geschichte, Sozialkunde und Politische Bildung, Österreichische Beiträge zur Geschichtsdidaktik, Innsbruck 2009.

17 B. Ziegler u. a., Politische Bildung. Für Lehrpersonen und Schulleitungspersonen der Volksschule im Kanton Aargau, Kompetenzraster, Aarau 2012.

der Toleranz. Es wird ein Bewusstsein von Mit-Verantwortung für Entscheidungen erwartet und dass dieselben in der Folge mitgetragen werden. *Methodenkompetenz* umfasst die gezielte Nutzung von Medien für die eigene politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Information. Ebenso sollen eigene Anliegen geeignet artikuliert werden können. Dies schliesst die Beherrschung von Verfahrensweisen zur Prüfung von Information ein sowie die Fähigkeit, in einen Diskurs mit anderen bzw. in einer geeigneten Weise in einen politischen Prozess zu treten.¹⁸

Der Begriff der Politikkompetenz umfasst neben Fähigkeiten und Fertigkeiten aber auch Wissen, wobei die Begriffe der Wissenspsychologie, die zwischen deklarativem, prozeduralem, konzeptuellem und metakognitivem Wissen unterscheidet, nur teilweise in die Modelle aufgenommen wurden. So prägte beispielsweise Kühberger für sein Modell die Begriffe „Arbeitswissen“ und „Sachkompetenz“.¹⁹ Letztere umfasst gemäss Autor die im Arbeitswissen auftretenden Begriffe und Konzepte, also konzeptuelles Wissen. Zur Strukturierung der zu vermittelnden Sache und für den Aufbau von Wissen und Sachkompetenz orientiert sich die Politikdidaktik unter anderem am angelsächsisch geprägten Politikbegriff, der die drei Ausprägungen Polity (Form), Policy (Inhalt), Politics (Prozesse) umfasst. Polity bezeichnet dabei die institutionelle Dimension von Politik, d.h. Verfassung, Normen und Institutionen, wobei sich die Spannweite von der Gemeindeebene bis hin zu supranationalen Organisationen spannen kann. Policy bezeichnet die inhaltliche Dimension politischer Aushandlung. Politics benennt die Prozesse der Willensbildung, der Entscheidungsfindung und der Umsetzung unter Beachtung der daran beteiligten Akteure. Es geht hierbei um die Identifikation von Interessen- und Konfliktzonen gesellschaftlichen Zusammenlebens.²⁰ Diese Dreiteilung entspricht einer politikwissenschaftlichen und somit einer fachwissenschaftlichen Kategorisierung des vielgestaltigen Phänomens Politik. Allerdings wird die Verwendung dieses dreiteiligen Politikbegriffs als Leitkonzept einer Politischen Bildung als zu theorieorientiert, zu formal und letztlich normativ entwirrt kritisiert, so dass er kaum Einfluss auf die Unterrichtsgestaltung habe.²¹ Als Alternative und mit Blick

18 Kühberger, Kompetenzorientiertes historisches und politisches Lernen (Fn. 16); Krammer, Kompetenzen durch Politische Bildung (Fn. 16).

19 Kühberger, Kompetenzorientiertes historisches und politisches Lernen (Fn. 16), S. 131.

20 Kühberger, Kompetenzorientiertes historisches und politisches Lernen (Fn. 16), S. 124.

21 Himmelman, Demokratie Lernen (Fn. 8), S. 126.

auf junge Lernende wurde in der Politikdidaktik auch die Definition sogenannter Basiskonzepte diskutiert. So hat etwa Sander die Konzepte Macht, System, Recht, Öffentlichkeit, Gemeinwohl und Knappheit vorgeschlagen.²² Die Arbeit an Basiskonzepten entspringt dem Bedürfnis, aus der Breite vorhandenen Wissens relevante Konzepte und Kategorien für das Verstehen von Grundfragen des Politischen und damit den fachlichen Kern zu bestimmen. Dabei wurden die inhaltlichen Setzungen und die Auswirkung dieser Setzungen auf Lernprozesse und -ergebnisse jeweils breit und kontrovers diskutiert.²³ Unter anderem wurde die Engführung auf einen Stoffkanon und damit einhergehend die Stoffvermittlung im Unterricht befürchtet. Der Umgang mit Kategoriensystemen biete keinen Ort für den Umgang mit prinzipiellem Nicht-Wissen, für Irritation, für das Risiko des Unbekannten.²⁴ Gleichwohl wird die Verfügbarkeit begrifflichen Wissens für die Analyse politischer Phänomene als notwendig erachtet.

Ansätze der kritischen politischen Bildung haben bislang noch kaum Eingang in Kompetenzbeschreibungen gefunden.²⁵ In der Tendenz sind diese integrierend bzw. systemaffirmativ ausgerichtet. Die kritische politische Bildung will demgegenüber Heranwachsende befähigen, im kritisch-emanzipatorischen Sinne gesellschaftliche Zustände und Entwicklungen wahrzunehmen und zu reflektieren, um gegebenenfalls Zumutungen und Handlungsaufforderungen als undemokratisch zurückzuweisen oder Handlungen zu deren Veränderung ergreifen zu können. Dies setzt voraus, das stete Ringen um politische Selbstbestimmung und demokratische Grundwerte zu verdeutlichen und Heranwachsende zu motivieren, konfliktive Prozesse als solche zu erkennen und auszuhalten und sich selbständig und kritisch mit politischen Aushandlungsprozessen zu befassen. Dabei meint „kritisch“ in Anlehnung an die Geistesgeschichte der Aufklärung und die

22 W. Sander, Wissen: Basiskonzepte der Politischen Bildung, Forum Politische Bildung, Informationen zur Politischen Bildung, Nr. 30, 2009, S. 57–60.

23 G. Weißeno u. a., Konzepte der Politik. Ein Kompetenzmodell, Bundeszentrale für Politische Bildung, Schriftenreihe 1016, Bonn 2010; *Autorengruppe Fachdidaktik* (Hrsg.), Konzepte der politischen Bildung: Eine Streitschrift, Politik und Bildung 64, Schwalbach/Ts. 2011; W. Sander, Politik entdecken – Freiheit leben: Didaktische Grundlagen politischer Bildung, 2. Aufl., Politik und Bildung 50, Schwalbach/Ts. 2007.

24 Sander, Politik entdecken (Fn. 23), S. 86.

25 A. Wohnig, Die Entwicklung politischer Partizipationsfähigkeit in politischen Lernprozessen, in: B. Ziegler/M. Waldis (Hrsg.), Politische Bildung in der Demokratie. Interdisziplinäre Perspektiven, Wiesbaden 2018, S. 191–212; B. Lösch/A. Thimmel (Hrsg.), Kritische politische Bildung. Ein Handbuch, Schwalbach /Ts. 2010.

Arbeiten der kritischen Gesellschaftstheorie der Frankfurter Schule (Adorno, Horkheimer) die Analyse und Reflexion von Herrschafts- und Machtverhältnissen wie rassistisch geprägte, Geschlechter- oder Klassenverhältnisse sowie Strukturen sozialer Ungleichheit,²⁶ nicht zuletzt, um fähig zu sein, die demokratische und auf den Menschenrechten beruhende Gesellschaftsordnung zu verteidigen oder zu erneuern.²⁷

Im Folgenden gehen wir der Frage nach, wie in den Lehrplänen der deutschschweizerischen Ausbildungsgänge Bildungsziele und Inhalte der Politischen Bildung beschrieben und festgelegt wurden. Lehrpläne sind deshalb von hohem Interesse, weil sie eine Scharnierfunktion zwischen theoretisch-wissenschaftlichen Bildungsanliegen und schulpraktischem Handeln einnehmen und mittels politischer Prozesse in zähem Ringen mit normativen Ansprüchen in Übereinstimmung gebracht werden.²⁸ Zur kontextuellen Einbettung der Lehrpläne wird zunächst auf die Situation der Politischen Bildung in der Schweiz eingegangen.

C. Situation der Politischen Bildung in der Schweiz

Eine institutionalisierte Politische Bildung, wie sie etwa in Deutschland zu finden ist, gab es in der Schweiz bis Ende der 1990-er Jahre entweder gar nicht, oder wenn, dann in der Tradition der politischen Institutionenkunde unter der Bezeichnung „Staatsbürgerkunde“. Der Staatskundeunterricht – bis in die 1970-er Jahre ein Thema der nach-obligatorischen Schulzeit – wurde in den 1980-er Jahren zusammen mit Geschichte in den Lehrplänen stark reduziert oder ganz gestrichen. Versuche der curricularen Aufwertung

-
- 26 B. Lösch/M. Rodrian-Pfennig, Kritische Demokratiebildung unter Bedingungen globaler Transformationsprozesse, in: A. Eis/D. Salomon (Hrsg.), Gesellschaftliche Umbrüche gestalten: Transformationen in der Politischen Bildung, Schwalbach /Ts. 2013, S. 28–57.
- 27 B. Ziegler, Welche Politische Bildung braucht die direkte Demokratie?, in: A. Glaser/B. Ziegler (Hrsg.), Direkte Demokratie im Kanton Aargau in Geschichte und Gegenwart, Schriften zur Demokratieforschung 15, Zürich (das Buch erscheint Anfang 2020).
- 28 R. Künzli, Curriculum policy in Switzerland, in: M. Rosendmund/A.-V. Fries/W. Heller (Hrsg.) Comparing curriculum-making processes, Bern 2002, S. 213–229.

der Politischen Bildung in der Volksschule scheiterten an rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen und an politischen Widerständen.²⁹ Bezüglich mangelnder politischer Bereitschaft der Förderung der formalen Politischen Bildung in der Schweiz verweist Ziegler auf die in der Schweiz stark verankerte Überzeugung, „dass wegen der direktdemokratischen Beteiligung der stimmbfähigen Bevölkerung in der Schweiz eine politische Sozialisierung der Jugend im Alltag, das heisst in den Elternhäusern und in den zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüssen (Vereinen) erfolge, die eine formale Ausbildung in Politischer Bildung überflüssig sein lasse“.³⁰ Diese Auffassung ging lange Zeit einher mit der wissenschaftlich untermauerten These, dass Kinder und Jugendliche durch Politische Bildung in der Volksschule überfordert würden. Als Orientierungspunkt für diese Argumentation diente Kohlbergs' Stufentheorie der moralischen Entwicklung (Kohlberg, 1996), die den Zugang zur legalistischen Orientierung am Sozialvertrag oder die Orientierung an ethischen Prinzipien des Zusammenlebens auf die Zeit nach der Volksschule, teilweise sogar auf die Zeit nach dem 20. Lebensjahr verortete. In der Folge oblag die Förderung politischen Bewusstseins ganz wesentlich der Initiative der einzelnen Lehrkräfte auf der Sekundarstufe I und II. Meistens waren es die Geschichtslehrpersonen, die sich des Themenbereichs annahmen. Im Übrigen wurde politisches Lernen eng an soziales Lernen geknüpft und die emotional-affektive Seite betont. So entstanden nach der Jahrhundertwende vielerorts Initiativen, die dem Ansatz des „Demokratie-Lernens“ verpflichtet sind. Die Praxis in Schweizer Schulhäusern kennt Institutionen wie den Schülerrat, den Klassenrat, die Schule als Polis oder Cité.³¹ Mit ihnen sollen Diskurspraktiken und

29 M. Jung/V. Reinhardt/B. Ziegler, Politische Bildung in der Schweiz, in: D. Lange/V. Reinhardt (Hrsg.), Basiswissen Politische Bildung, Baltmannsweiler 2007, S. 255.

30 B. Ziegler, Politische Bildung in der Primarschule – zum Stand der Entwicklungen in der Schweiz im 21. Jahrhundert, in: P. Mitnik (Hrsg.), Politische Bildung in der Primarstufe – Eine internationale Perspektive, Österreichische Beiträge zur Geschichtsdidaktik. Geschichte – Sozialkunde – Politische Bildung 11, Innsbruck 2016, S. 59.

31 M. Luterbacher/W. Althof, Schüler lernen streiten. Aufbau einer konfliktiven Konfliktkultur in der Just-Community-Schule, in: C. Quesel/F. Oser (Hrsg.), Die Mühen der Freiheit: Probleme und Chancen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen, Zürich 2007, S. 137–162; A. Lötscher/C. Wyss, Formen von Klassenrat aus Sicht der Theorie, der Lehrpersonen und der Schülerinnen und Schüler, in: A. Besand (Hrsg.), Lehrer- und Schülerforschung in der politischen Bildung, Schwalbach/Ts. 2013, S. 98–108.

Aushandlungsprozesse eingeübt und Erfahrungen in demokratischem Handeln gesammelt werden, wobei zu den konkreten Wirkungen solcher Praktiken unterschiedliche empirische Befunde vorliegen. So widerlegt Reinhardt in ihrer Metaanalyse die Annahme, soziales Lernen führe umgehend zu politischem Lernen.³² Hingegen belegen die Daten der „International Civic and Citizenship Study“ 2009 und 2016 einen signifikant positiven Zusammenhang zwischen einem offenen Klassenzimmerklima, das zum Diskutieren und Debattieren über politische und soziale Zusammenhänge einlädt und Politischem Wissen, politischer Partizipationsbereitschaft und Aussagen zu zukünftigem gesellschaftlich-politischem Engagement.³³ Allerdings fehlt die entsprechende empirische Datengrundlage für die Schweiz.³⁴

Eine neue Entwicklung wurde mit dem im Jahr 2006 auf eidgenössischer Ebene angenommenen Bildungsartikel zur Harmonisierung der Volksschule eingeleitet. Unter anderem wurde die Ausarbeitung sprachregionaler Lehrpläne aufgenommen. Dabei wurde auch über die Stellung der Politischen Bildung und ihre Verankerung diskutiert. In die Curriculumsarbeit flossen zudem jüngere Entwicklungen der Bildungsforschung ein, indem den Lehrplänen eine fachliche Kompetenz- und Output-Orientierung zugrunde gelegt wurde.³⁵ Vorstellungen, dass sich der Fokus der frühen Politischen Bildung auf die Einführung in das demokratische Ethos und entsprechende Diskurspraktiken richtet und in höheren Schuljahren (Sek I und Sek II) dann auf institutionelle Aspekte eingegangen werden soll, sind im neuen Lehrplan durch die Anordnung der Themen teilweise aufgebrochen worden.

32 S. Reinhardt, Was leistet Demokratie-Lernen für die politische Bildung? Gibt es empirische Indizien zum Transfer von Partizipation im Nahraum auf Demokratie-Kompetenz im Staat? Ende einer Illusion und neue Fragen, in: D. Lange/G. Himmelmann (Hrsg.), Demokratiedidaktik. Impulse für die Politische Bildung, Wiesbaden 2010, S. 125–141.

33 W. Schulz u. a., Becoming Citizens in a Changing World: IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report, Cham 2018.

34 Die Schweiz hat bei der ICCS 2016 nicht teilgenommen; zu den Daten der ICCS 2009 liegen keine diesbezüglichen Auswertungen vor.

35 Im Projekt HarmoS wurden zu erreichende Grundkompetenzen definiert, vgl. Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Anhörung: Ergebnisse, <http://www.edk.ch/dyn/20692.php> (Zugriff 7.8.2015). Lehrpläne sollten Kompetenzformulierungen enthalten; sie weisen die schulischen Lerngegenstände als Könnens-Formulierungen aus.

Der neu geschaffene deutschschweizerische Lehrplan (Lehrplan 21) regelt nicht verbindlich, wie viel Unterrichtszeit für Politische Bildung eingesetzt werden soll. Als erstem Kanton wurde im Kanton Aargau in der Diskussion über die kantonale Einführung des Lehrplans 21 entschieden, Politische Bildung als Ein-Lektionen-Fach in der neunten Klasse der obligatorischen Volksschule zu etablieren.³⁶ Die in Angriff genommenen Entwicklungen in der Volksschule sowie die erneute Aufmerksamkeit für die Politische Bildung in den Berufsschulen, deren Realisierung mit dem eidgenössischen Rahmenlehrplan grundsätzlich möglich ist, sind erste Schritte einer Etablierung von Politischer Bildung als Themenbereich. Auf Bundesebene erachtet man das Anliegen der Politischen Bildung somit als genügend berücksichtigt. Ende 2018 wurde in der bundesrätlichen Antwort auf das von Ständerat Andrea Caroni eingereichte Postulat „Eine umfassende Strategie für die politische Bildung in der Schweiz“ kein akuter Handlungsbedarf geortet:

„Die Strukturen und Praktiken der Förderung von politischer Bildung haben sich bewährt. Weiterentwicklungen sowie die Behebung allfälliger Lücken sollen daher im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten erfolgen. Dabei ist der Autonomie der einzelnen Akteure sowie dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung zu tragen.“³⁷

Immerhin sicherte das SBFi später einen wiederkehrenden bundesrätlichen Bericht (erstmalig für 2022) zu.³⁸

D. Politische Bildung im Lehrplan 21 (Volksschule)

Die Anliegen der Politischen Bildung sind in den allgemeinen Bildungszielen des Lehrplan 21 abgestützt: Dort wird die Volksschule charakterisiert mit Wertvorstellungen, die sich unter anderem auf Demokratie, Chancen-

36 Departement Bildung, Kultur und Sport, Neuer Aargauer Lehrplan, https://www.ag.ch/de/bks/kindergarten_volksschule/projekte/neuer_aargauer_lehrplan_1/lehrplan.jsp (Zugriff 30.6.2019).

37 Schweizerischer Bundesrat, Politische Bildung in der Schweiz – Gesamtschau, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 16.4095, Andrea Caroni, 15.12.2016, Bern November 2018, S. 3, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/54481.pdf> (Zugriff 30.6.2019).

38 J. Krummenacher, Politische Bildung an Schweizer Schulen soll entstaubt werden, Neue Zürcher Zeitung, 17. März 2019, <https://www.nzz.ch/schweiz/politische-bildung-an-schweizer-schulen-soll-entstaubt-werden-ld.1466690> (Zugriff 30.6.2019).

gleichheit, Ablehnung von Diskriminierung und eine pluralistische Gesellschaft beziehen. Die Schule wird „als Ort des sozialen, partizipativen Lernens“ im Interesse der „Übernahme von Verantwortung für die Gemeinschaft“ definiert. Darüber hinaus wurden Bildungsziele im Bereich Politik für den ersten und zweiten Zyklus (Kindergarten, Primar) dem Fachbereich „Natur, Mensch und Gesellschaft“ NMG eingeschrieben. Im Kompetenzbereich 10 „Gemeinschaft und Gesellschaft“ werden Kompetenzen wie „die Funktion öffentlicher Institutionen verstehen können“, „das Verhältnis von Macht und Recht in Gegenwart und Vergangenheit verstehen können“ sowie „Schülerinnen und Schüler können eigene Anliegen einbringen sowie politische Prozesse erkennen“ aufgelistet. In diesem Kompetenzbereich sollen Kinder demzufolge Einblick in öffentliche Institutionen und deren Funktionen, z.B. in der Gemeinde, erhalten. Des Weiteren sollen sie das Verhältnis von Macht und Recht verstehen, problematische Situationen aus der Lebenswelt (z.B. Ungerechtigkeit, Gewalt) hinterfragen und ethisch beurteilen, über Werte und Normen nachdenken. Darüber hinaus sollen die Kinder Gelegenheit erhalten, Erfahrungen bei der Mitwirkung in ihrem Nahraum zu sammeln. Gefässe wie Klassenrat oder Schülerparlament bieten den Lehrkräften die Möglichkeit, die Lernenden den Übergang vom sozialen zum politischen Lernen vollziehen zu lassen.

Im dritten Zyklus (Oberstufe) ist Politische Bildung im Fachbereich „Räume, Zeiten, Gesellschaften“ RZG, Sek I) verankert. So ist einer von vier historischen Kompetenzbereichen der Politischen Bildung gewidmet. Die Schülerinnen und Schüler sollen in diesem Rahmen erstens die Demokratie als Herrschaftsform verstehen und diese mit anderen Systemen vergleichen können. Zweitens sollen sie die Entwicklung, Bedeutung und Bedrohung der Menschenrechte erklären können. Und drittens sollen sie die Positionierung der Schweiz in Europa und der Welt wahrnehmen und beurteilen. Insbesondere die Wahl des dritten Kompetenzbereichs „Schweiz – Europa“ ist kritisch diskutiert worden.³⁹ Befürchtet wird die Reduktion der Befassung mit europäischen Einigungsbemühungen und -vorgänge auf eine Dichotomie Schweiz – EU, wie sie seit der EWR-Abstimmung von 1992 insbesondere von politisch-rechter Seite her gepflegt wird. Hinzu kommt

39 B. Ziegler, ‚European Citizenship‘ in der Schweiz, in: M. Oberle (Hrsg.), Die europäische Union erfolgreich vermitteln. Perspektiven der politischen EU-Bildung heute, Wiesbaden 2015, S. 147–160.

die Gefahr, dass Lehrpersonen in Umgehung der politisch kontrovers geführten Europa-Debatte dazu tendieren, das Thema zur Institutionenkunde zu verengen.⁴⁰

Neben den fachlichen Bildungszielen sind im Lehrplan 21 die Förderung überfachlicher Kompetenzen und die Umsetzung der Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE) vorgesehen. Eines der Themen der BNE lautet „Politik, Demokratie und Menschenrechte“, wobei darin explizit auf folgendes Konzept der Politischen Bildung verwiesen wird:

„Demokratie und Menschenrechte sind Grundwerte unserer Gesellschaft und bilden zusammen mit der Rechtsstaatlichkeit die Leitlinien für die Politik. Die Schülerinnen und Schüler befassen sich mit unterschiedlichen Gesellschaftsformen, Traditionen und Weltansichten, diskutieren deren Entstehung und Wandel und lernen historische, gesellschaftliche und politische Zusammenhänge verstehen. Sie setzen sich mit politischen Prozessen auseinander, lernen diese zu erkennen, verstehen Grundelemente der Demokratie und kennen grundlegende Funktionen öffentlicher Institutionen. Sie befassen sich mit den Menschenrechten, kennen deren Entwicklung und Bedeutung und sind in der Lage, Benachteiligung und Diskriminierungen zu erkennen. Die Schülerinnen und Schüler engagieren sich in der schulischen Gemeinschaft und gestalten diese mit. Sie lernen, sich eine eigene Meinung zu bilden, eigene Anliegen einzubringen und diese begründet zu vertreten. Sie befassen sich mit dem Verhältnis von Macht und Recht, diskutieren grundlegende Werte und Normen und setzen sich mit Konflikten, deren Hintergründe sowie möglichen Lösungen auseinander.“⁴¹

Das hier abgebildete Konzept von Politischer Bildung hat sich an ein wissenschaftsbasiertes Konzept der Politischen Bildung im deutschen Sprachraum gehalten. Dabei zeigt sich, dass von einem deutlich weiteren Konzept der Politischen Bildung als jenes der Staatskunde ausgegangen wird. Die analytischen Konzepte von polity, policy und politics kommen darin ebenso zum Tragen als auch Überlegungen zur Kompetenzorientierung (Meinungsbildung, Handlungsfähigkeit). Mit Entstehung und Wandel wurde zudem explizit eine historische Dimension in das Verständnis des Gegenstandes Politische Bildung eingefügt. Insgesamt zeigt sich, dass das Lehrplan-Konzept der überfachlichen Politischen Bildung relativ breit gehalten ist, jedoch wegen seiner überfachlichen Positionierung wohl kaum systema-

40 M. Waldis/J. Scheller, Das Thema Schweiz–Europa im kompetenzorientierten Unterricht vermitteln – eine vergleichende Fallanalyse, in: D. Kübler/A. Glaser/M. Waldis (Hrsg.), Brennpunkt Demokratie, Baden 2019.

41 Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK), Lehrplan 21. Gesamtausgabe, Luzern 2016, S. 36–37, https://v-fe.lehrplan.ch/container/V_FE_DE_Gesamtausgabe.pdf (Zugriff 30.6.2019).

tisch umgesetzt wird. Demgegenüber sind die drei fixierten Themenbereiche im Fächerkonglomerat „Räume, Zeiten, Gesellschaften“ eher eng zugeschnitten mit Fokus auf Institutionen bzw. institutionelle Regelungen der politischen Prozesse (Schweiz, Europa) sowie Menschenrechte.

E. Politische Bildung in den Lehrplänen der Sekundarstufe II

Jugendliche, die nicht in ein Gymnasium übertreten, beginnen in der Regel nach dem 9. Schuljahr eine Berufslehre. Begleitend zur praktischen Ausbildung besuchen sie die Berufsschule. Im eidgenössischen Rahmenlehrplan für berufliche Grundbildung werden im Allgemeinbildenden Unterricht (ABU) Lernbereiche definiert.⁴² Dabei umfasst der Lernbereich 5 „Gesellschaft“ acht Aspekte, darunter „Politik“. Thematisiert werden sollen das Konzept Politik, die Bedeutsamkeit der Politik für die Lernenden sowie die Konfrontation mit politischen Fragen. Beim Konzept Politik wird die wiederkehrende strukturierte Aushandlung von gesellschaftlichen Regelungen hervorgehoben. Die Bedeutsamkeit der Politik wird vor allem mit der Notwendigkeit und dem individuellen Gewinn aus der Partizipation näher gefasst. Die Auseinandersetzung mit politischen Fragen soll dazu dienen, zu erkennen, dass eine methodisch versierte Beteiligung bei Themen, die Individuen selbst betreffen, wichtig ist. Als Bildungsziele werden Analysefähigkeit, Urteilsfähigkeit im Blick auf Werte, Partizipation, Wahrnehmung der eigenen Rechte in und Interesse an der Gesellschaft genannt. Zudem werden Vorschläge für die Wahl von Themen und der Einführung von Konzepten für die Gestaltung des Unterrichts gemacht. Im Glossar wird zwar u.a. auch „Kompetenzen“ aufgeführt, aber im schon 2003 verabschiedeten Rahmenlehrplan ist eine eigentliche Kompetenzorientierung nicht auszumachen. Mit den weiteren Aspekten innerhalb des Lernbereichs, nämlich Ethik, Identität und Sozialisation, Kultur, Ökologie, Recht, Technologie und Wirtschaft, lässt sich ein breites Spektrum an gesellschaftlichen Phänomenen und Prozessen thematisieren. Allerdings stehen die Aspekte unverbunden nebeneinander. Geschichte spielt für das Verstehen von Politik eine äusserst marginale Rolle. Politik wird in diesem Curriculum im engen

42 M. Wild-Näff, *Berufliche Grundbildung: Rahmenlehrplan für den allgemeinbildenden Unterricht*, Bern 2006, <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/bildung/berufliche-grundbildung/allgemeinbildung-in-der-beruflichen-grundbildung.html> (Zugriff 30.6.2019).

Sinn verstanden, wobei die Erwünschtheit und Notwendigkeit der Partizipation herausgehoben und die Förderung des Interesses betont wird.

Begleitend zur Berufslehre oder nach dem Lehrabschluss mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis können Jugendliche sich auf die Berufsmaturität⁴³ vorbereiten. Im Rahmenlehrplan für die Berufsschulen mit Berufsmaturität⁴³ ist Politische Bildung zusammen mit Geschichte als Ergänzungsfach mit 120 Lektionen veranschlagt. Grundkenntnisse in Geschichte werden darin als Voraussetzung für das Verstehen der Herausforderungen der Moderne und der Probleme der Gegenwart bezeichnet. Im Bereich Politik werden die Lernenden

„über die wesentlichen Strukturen und Funktionsweisen des Staates sowie über ihre staatspolitischen Rechte und Pflichten informiert. Sie erkennen überdies, dass Politik und Medien in Wechselbeziehungen zueinanderstehen und durch Interessenvertretungen beeinflusst werden. Auf dieser Basis bilden sich die jungen Menschen in politischen Fragen eine fundierte Meinung und tragen später als aufgeklärte Persönlichkeiten eine demokratische Kultur und pluralistische Gesellschaft mit“.⁴⁴

Als überfachliche Kompetenzen, die in diesem Bereich speziell gefördert werden sollen, werden kritisch-forschendes Denken, Entwicklung von Empathie für Menschen verschiedener sozialer und geografischer Herkunft sowie Mitverantwortung für die Durchsetzung der Menschenrechte, Interessensentwicklung in den Feldern Politik, Kultur und kulturelle Vielfalt, Auseinandersetzung mit Fragen der nachhaltigen Entwicklung im globalen Rahmen, Umgang mit der Ungewissheit offener Situationen; Entwicklung von gemeinsamen Vorstellungen über die Gestaltung der Zukunft; sowie das Sorge tragen zu sich selbst, zu den Mitmenschen und zur Umwelt genannt. Hinzu kommt der Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnologien: Recherchieren, Informationsquellen beurteilen sowie mit Quellen korrekt umgehen können. Unter den fachlichen Kompetenzen finden sich u.a. „staatspolitische Rechte und Pflichten, insbesondere im Hinblick auf Menschenrechte und Demokratie, erkennen“, oder „die Sprache der Politik in geeigneten Situationen anwenden, sich an einer Debatte beteiligen und eine konstruktive Streitkultur entwickeln“, „Machtverhältnisse und Interessenvertretung kritisch hinterfragen“, „das politische Modell des schweizerischen Bundesstaates und der halbdirekten Demokratie besser

43 Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI, Rahmenlehrplan für Berufsmaturität, Bern 2012.

44 Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (Fn. 43), S. 110.

verstehen“, „die sich daraus ergebenden Möglichkeiten für die Bürgerin und den Bürger zur Wahrnehmung der Interessen erkennen“.⁴⁵

Die Beschreibungen der Lerngebiete und fachlichen Kompetenzen stützen sich sodann konsequent auf die Vorstellung, dass Geschichte und Politische Bildung sich gegenseitig informieren sollen. Im Bereich Politik und Demokratie sollen schweizerische und internationale Institutionen als auch zivilgesellschaftliche Organisationen in den Blick genommen werden. In weiteren Themenbereichen finden sich die Ausprägung verschiedener Wirtschaftssysteme und ihr Bezug zum Staat, imperialistische Expansion und Konflikte, Nationalismus, Migration und nationale Identität und soziokultureller Wandel, sowie Funktion und Wirkung von Medien in politischen Prozessen. Darüber hinaus zeigt sich, dass in diesem Lehrplan Kompetenzförderung konsequent mit inhaltlichen Themen verschränkt wurden. Die Bereiche der Sach-, Urteils- und Methodenkompetenz sind substanziell abgedeckt, die Handlungskompetenz steht demgegenüber im Hintergrund. Die Förderung von Interesse und Empathie wird verlangt. Im Bereich der inhaltlichen Auseinandersetzung werden Konzepte wie Macht und Herrschaft, Wirtschaft, Recht, Migration, nationale Identität, Herstellung von Öffentlichkeit und politische Kommunikation, Interessensvertretung angesprochen. Hinsichtlich Werten und Normen werden Demokratie, Pluralismus und Menschenrechte als Bezugspunkt genannt. Insgesamt gehen die Beschreibungen deutlich über das politikwissenschaftliche Konzept der *polity*, *policy* und *politics* hinaus und nehmen aktuelle gesellschaftliche Prozesse in einer grossen Breite auf. Der Rahmenlehrplan für Berufsmaturität bildet eine Ausgangslage, auf dessen Basis Politische Bildung umfassend umgesetzt werden kann. Limitationen bei der Umsetzung dürften durch das bescheidene Lektionendeputat zustande kommen. Es stellt sich diesbezüglich die Frage nach den Auswirkungen auf die Unterrichtspraxis und insbesondere dazu, ob der eigenständigen Auseinandersetzung genügend Raum gegeben werden kann. Die Ergebnisse der Lehrpersonenbefragung von Stadelmann-Steffen u.a. verweisen denn auch darauf, dass die Lehrpersonen auf Sekundarstufe II (Berufsschule & Gymnasium) gerne mehr Zeit und Handlungsspielraum für den politischen Unterricht im Allgemeinen und für Projekte im Besonderen hätten.⁴⁶

Während für die Berufsschulen der Bund zuständig ist, liegen die Gymnasien in kantonaler Hoheit. Für die Lehrpläne gibt es keine einheitlichen

45 Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI (Fn. 43), S. 111.

46 I. Stadelmann-Steffen/D. Koller/L. Sulzer, Politische Bildung auf Sekundarstufe II. Eine Bilanz, Bern 2015.

Richtlinien. Manche Kantone haben kantonale Rahmenlehrpläne ausgearbeitet, in anderen Kantonen sind Lehrpläne in der Autonomie der einzelnen Gymnasien. Dabei ist die Politische Bildung sehr unterschiedlich verankert. Exemplarisch sei an dieser Stelle ein vertiefender Einblick in ausgewählte Lehrpläne gegeben.

Im Kanton Bern gilt ein kantonaler Rahmenlehrplan. Darin wird Politische Bildung der Geschichte zugeordnet:

„Die politische Bildung als Teil des Geschichtsunterrichts vermittelt politisches Grundwissen und fördert dadurch das Interesse an politischen Fragen sowie die Fähigkeit zur Meinungsbildung und die Bereitschaft zur aktiven Teilnahme an politischen Vorgängen in der Gegenwart. Seine gesellschaftliche Legitimation bezieht der Geschichtsunterricht auch aus dem Versprechen, zur politischen Mündigkeit beizutragen, weil der Mensch als geschichtliches Wesen nur handlungsfähig ist, wenn er die Vergangenheit einer Sache kennt. Dies bringt der Lehrplan auch dadurch zum Ausdruck, dass die politische Bildung explizit als eigenes Themenfeld ausgewiesen wird. Zu betonen ist aber, dass der Geschichtsunterricht per se politische Bildung ist: Denn es gibt keinen sinnvollen Geschichtsunterricht, der sich nicht (im weitesten Sinn) auf Gegenwarts- und Zukunftsgestaltung ausrichtet.“⁴⁷

Der Rahmenlehrplan listet sodann eine Liste verbindlicher Themen und Inhalte auf wie z.B. Kenntnisse der politischen Strukturen der Schweiz und deren Veränderung, soziale und ökonomische Grundlagen, wobei die nähere Bestimmung dieser „Grundlagen“ fehlt. Darüber hinaus sollen die Lernenden befähigt werden, ihre politischen Rechte und Pflichten wahrzunehmen. Im Gegensatz zum nationalen Rahmenlehrplan Berufsmaturität fehlen in diesem Rahmenlehrplan Aspekte wie Medien, Öffentlichkeit und Politische Kommunikation.

Im Kanton Zürich besteht kein Rahmenlehrplan, weshalb die einzelnen Gymnasien ihre Lehrpläne unabhängig und selbst bestimmen. Als Beispiel sei hier der Schullehrplan des Realgymnasiums Rämibühl der Stadt Zürich zitiert.⁴⁸ Darin findet sich der Begriff der Politischen Bildung nicht, dagegen derjenige der Staatskunde. Das Adjektiv „politisch“ findet sich in den Lernzielbeschreibungen aller Fächer. Damit wird der Erwartung Ausdruck gegeben, dass politisches Denken in allen Fächern gefördert werden soll.

47 Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Lehrplan 17 für den gymnasialen Bildungsgang, Bern 2016, S. 88, https://www.erz.be.ch/erz/de/index/mittelschule/mittelschule/gymnasium/lehrplan_maturitaetsausbildung.assetref/dam/documents/ERZ/MBA/de/AMS/GYM%20LP%2017/ams_gym_lehrplan_2017_gesamtdokument.pdf (Zugriff 30.6.2019).

48 Mathematisch- Naturwissenschaftliches Gymnasium Rämibühl, Lehrplan, Zürich Juni 2012, https://www.mng.ch/site/assets/files/1052/lehrplan_mng_2012.pdf (Zugriff 30.6.2019).

Allerdings wird keine weitere Präzisierung des Begriffs des „Politischen“ oder der fachlichen Lernziele vorgenommen. Aus fachlicher Perspektive ist davon auszugehen, dass Lernziele damit nicht systematisch gefördert werden. Die Politische Bildung ist Lehrpersonen aufgetragen, die diesen Bereich in ihren Fachstudien nicht explizit vertieft haben. Es scheint demzufolge eher um Enkulturation und Integration in das bestehende System durch erfahrene und reflektierte Laien zu gehen, denn um Gesellschaftsanalyse, Aufbau fundierten politik- und sozialwissenschaftlichen Wissens oder um Einführung in die wissenschaftsförmige Bearbeitung gesellschaftlicher und politischer Fragen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass Lehrpläne auf der Sekundarstufe II in unterschiedlichsten Graden ausgearbeitet sind. Ein durchgängiges, konzeptionell an fachdidaktische Überlegungen angebundenes Curriculum stellt der eidgenössische Rahmenlehrplan für Berufsmaturität dar. Die weiteren Curricula scheinen eher zufällig auf fachliche Konzepte zuzugreifen und weisen Leerstellen aus.

F. Auseinandersetzung mit Politik im schulischen Unterricht

Lehrpläne bilden den Rahmen für die Gestaltung von Unterricht. In Orientierung an Lehrplänen und den darin festgehaltenen Zielen, aber auch mit Hilfe von Lehrmitteln und Lehrmaterialien und basierend auf eigenem fachlichen, fachdidaktischen und pädagogischen Wissen, subjektiven Überzeugungen zum Lehren und Lernen in einem Fachbereich, der Kenntnis der Schülerinnen und Schüler und deren persönlicher Lernsituation (diagnostisches Wissen) planen Lehrpersonen Unterricht und bereiten diesen vor. Die fachdidaktische Arbeit von Lehrpersonen liegt dabei darin begründet, aus der Fülle möglicher Themen und Zugänge Lerngegenstände zu definieren und darauf aufbauend Unterrichtseinheiten mit Lernaufgaben zu planen. Dabei müssen einerseits fachliche Inhalte erschlossen und ausgewählt werden, andererseits muss der Lernstand der Schülerinnen und Schüler sowie deren Lernpotenzial in den Blick genommen werden, um deren fachliche Kompetenzen fördern zu können. Der Gegenstand braucht also eine didaktische Anpassung an die Fähigkeiten der Lernenden. D.h. die angestrebte Förderung fachlicher Kompetenzen stellt den zu behandelnden Lerngegenstand in einen spezifischen Kontext. Deswegen wird die *rein fachliche Perspektive* auf die Inhalte durch *eine fachdidaktische Strukturierung* ersetzt, welche eine epistemologische Sicht auf die Inhalte (Entstehung und Struktur des Wissens) sowie einen lernpsychologischen Blick auf die Entstehung

dieses Wissens in der menschlichen Entwicklung (Ontogenese) einbezieht. So werden „die potentiellen Lerngegenstände nicht mehr aus den Fachwissenschaften übernommen, übersetzt oder „gefiltert“, sondern durch den Vergleich der subjektiven und wissenschaftlichen Vorstellungskulturen erst produziert (...).“⁴⁹ Ein didaktisch bearbeiteter Gegenstand setzt demzufolge auf gesellschaftlichen Zusammenhängen auf und ist mit der Lebenswelt von Schülerinnen und Schülern verknüpft. Für die Politische Bildung bedeutet dies, dass das Wissen über Politik und die für politische Teilhabe benötigten Fähigkeiten und Fertigkeiten gesellschaftlich und subjektiv geprägt sind. Von daher ist es wichtig, mehr über die Vorstellungen der Lernenden zu erfahren, um diese bei der Strukturierung der Sache zu berücksichtigen. Darüber hinaus sind lebensnahe (oder gesellschaftsnahe) Orientierungspunkte wie beispielsweise das Ideal des aktiven oder mündigen Staatsbürgers/Staatsbürgerin zu bestimmen, die für die Definition von Lerngegenständen und Lernzielen einer Unterrichtseinheit oder Lektion massgebend sein können. Diese fordern die Schülervorstellungen heraus und erlauben damit deren Bearbeitung, indem sie mithilfe von Konzepten konkretisiert werden können, die nicht im Widerspruch zu wissenschaftlichen Konzepten stehen. Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Politischer Bildung als schulischem Thema und Bildungsauftrag und der Fachwissenschaft, wie z.B. jene der Politikwissenschaft, stellt sich womöglich akzentuierter als in anderen Schulfächern. Leitziel kann nicht allein sozialwissenschaftliches Denken und der Erwerb von abstraktem Fachwissen sein, sondern muss politisch mündiges Handeln anvisieren, was den Umgang mit Perspektivenvielfalt und Handeln in komplexen Kontexten unter teils unklaren Bedingungen, sprich Problemlösesituationen, mit einschliesst. Will Politische Bildung zu einer differenzierten und informierten Teilhabe an politischen Diskussionen und Meinungsbildung und insgesamt zur politischen Partizipation befähigen, so müssen Lernaktivitäten an den Präkonzepten der Schülerinnen und Schülern ansetzen und Veränderungen und Anpassungen dieser Vorstellungen in Richtung eines differenzierten, allenfalls wissenschaftsförmigen Verständnisses der Sache in der Form von transferfähigem Wissen sowie Kompetenzzuwächse ermöglichen. Wie solche Kompetenzzuwächse beschaffen sind bzw. wie sie im schulischen Kontext feststellbar werden und gefördert werden können, ist in der Didaktik der Politischen Bildung weiter zu diskutieren.

49 D. Lange, Politikdidaktische Rekonstruktion, in: D. Lange/V. Reinhardt (Hrsg.) Basiswissen Politische Bildung. Handbuch für sozialwissenschaftlichen Unterricht, Bd. 4, Baltmannsweiler 2007, S. 50.

G. Empirische Befunde zum Stand Politischer Bildung bei Heranwachsenden

Die bislang vorliegenden Vorstellungen zu Kompetenzausprägungen bzw. -zuwachsen sind zumeist normativer und theoretischer Art. Zwar liegen einzelne systematische Vorstellungen einer Lernprogression vor, es fehlen aber weitgehend empirische Einsichten dazu, wie die Kompetenzentwicklung bei Lernenden verläuft und welche Kompetenzausprägungen erreicht werden. Am weitesten vorangeschritten sind die diesbezüglichen Klärungen im Bereich der Sachkompetenz bzw. des Arbeits- und Fachwissens. Eine Vorreiterrolle kommt dabei den internationalen Vergleichsstudien der IEA wie der „Civic Education Study“ sowie der „International Civic and Citizenship Education Study“ der Jahre 2009 und 2016 zu. Diesen Studien liegt ein Bild politischer Bildung zu Grunde, welches auf dem Ziel der Vorbereitung einer aktiven Staatsbürgerschaft im Erwachsenenalter aufsetzt. So wurden Kerndimensionen politischen Wissens, politischer Interessen und Einstellungen sowie politisches Engagement und Partizipationsabsichten getestet bzw. abgefragt. In den jüngeren IEA-Studien wurden Graduierungsstufen eingeführt und mittels Aufgaben operationalisiert. So konnten in der ICCS 2009 datengeleitet drei Leistungsniveaus unterschieden werden: Leistungsniveau 1 zeichnet sich dabei durch primär sozial-moralisches Denken aus, d.h. dass auf elementare Prinzipien und Konzepte von gesellschaftlichem Zusammenleben (z.B. Freiheit, Gleichheit, soziale Kohäsion) zugegriffen werden kann. Auf Leistungsniveau 2 können die Schülerinnen und Schüler die Grundzüge von politischen Institutionen, Systemen und Konzepten darlegen, und sie sind fähig, einfache politische Verfahren und Praktiken zu bewerten. Auf Leistungsniveau 3 kommt ein ganzheitliches Spektrum politischen Wissens und Verstehens zum Ausdruck. Die Schülerinnen und Schüler können politische Prinzipien und deren Umsetzungen in der alltäglichen Lebenswelt nachvollziehen bzw. in einfachen Problemlösungssituationen umsetzen.⁵⁰

In der Schweiz haben an der ICCS 2009-Studie 2'924 14-jährige Schülerinnen und Schüler aus 156 Klassen teilgenommen. 74 Prozent der Schweizer Schülerinnen und Schüler zeigten in der ICCS-Studie Leistungen auf

50 H. Biedermann u. a., Staatsbürgerinnen und Staatsbürger von morgen: Zur Wirksamkeit politischer Bildung in der Schweiz. Ein Vergleich mit 37 anderen Ländern. ICCS – International Civic and Citizenship Education Study, Fribourg 2010, S. 17, <https://edudoc.ch/record/87080/files/zu10096.pdf> (Zugriff 30.6.2019).

Niveaustufe 2 und 3, was zugleich bedeutet, dass jede und jeder Vierte dieses Leistungsniveau nicht erreichte. Diesen fehlt ein Grundverständnis von politischen Institutionen, Systemen und Konzepten.⁵¹ In Bezug auf den Gesamtestscore zeigte sich die Bedeutung des sozioökonomischen Hintergrundes des Elternhauses, das Interesse der Eltern an politischen und sozialen Zusammenhängen sowie der Migrationshintergrund als erklärende Faktoren für die Testleistungen. Lernende in Schweizer Schulen erreichten mit durchschnittlich 531 Testpunkten ein mittleres Leistungsniveau. Im gleichen Leistungsbereich kamen diejenigen von Schweden, Irland, Liechtenstein, oder Italien zu liegen. Die mittlere Platzierung der Schülerinnen und Schüler in der Schweiz lösten die unterdurchschnittlichen Leistungen in der CIVED-Studie im Jahre 1999 ab. Damals lagen die Testresultate Schweizer Jugendlicher signifikant unter dem internationalen Durchschnitt. Zudem bekundeten die Jugendlichen durchschnittlich ein geringes Interesse an Politik.⁵² Das Geschlecht, der sozio-ökonomische Hintergrund des Elternhauses, weiterführende persönliche Bildungsaspirationen sowie das „offene Klassenklima für Diskussionen“ erwiesen sich als bedeutsame Prädiktoren politischen Wissens und interpretativer Fähigkeiten.⁵³

Sowohl in der schweizerischen als auch in der internationalen Diskussion wird immer wieder auf die Wirksamkeit politischer Sozialisationsprozesse aufmerksam gemacht, in deren Verlauf und insbesondere mit Erreichung des Stimmrechtsalters sich Jugendliche Wissen aneignen und sodann zunehmend in öffentliche Räume hineinwachsen und schliesslich politische Verantwortung übernehmen. Zudem begünstige eine längere Bildungsphase die Aufgeschlossenheit junger Menschen gegenüber Politik.⁵⁴ Aus diesem Grund sind empirische Befunde zur Sekundarstufe II von besonderem Interesse. Bisher vorliegende empirische Ergebnisse für die Gruppe der

51 Biedermann u. a., Staatsbürgerinnen und Staatsbürger (Fn. 50), 39.

52 J. Torney-Purta/J. Schwille/J.-A. Amadeo (Hrsg.), Civic Education across Countries. Twenty-Four National Case Studies from the IEA Civic Education Project, International Association for the Evaluation of Educational Achievement, Amsterdam 1999.

53 M. Carmine, Modelle zur Erklärung von politischem Wissen und Engagement, in: F. Oser/H. Biedermann (Hrsg.), Jugend ohne Politik. Ergebnisse der IEA-Studie zu politischem Wissen, Demokratieverständnis und gesellschaftlichem Engagement von Jugendlichen in der Schweiz im Vergleich mit 27 Ländern, Zürich 2003, S. 129–154.

54 W. Gaiser u. a., Jugend und politische Partizipation in Deutschland und Europa, in: J. Tremmel/M. Rutsche (Hrsg.), Politische Beteiligung junger Menschen: Grundlagen – Perspektiven – Fallstudien, Wiesbaden 2016, S. 17.

18- bis 25-jährigen in der Schweiz wohnhaften Bürgerinnen und Bürger unterstützen obige Annahme allerdings nicht. Insbesondere die CH-x-Studie, in welcher 24'268 junge Erwachsene ihre überfachlichen Kompetenzen in den Bereichen Selbst, Lernen, Kooperation, soziale Verantwortung, Umwelt und Politik einschätzten und einen Wissenstest absolvierten, zeigte geringes politisches Wissen und Interesse. Von den neun Wissensfragen zu Politik konnte der Durchschnitt der Befragten nur vier richtig beantworten. Hypothesenkonform erwies sich der individuelle Bildungshintergrund als entscheidender Faktor für die Prädiktion des politischen Wissens als auch bei der Erklärung der Unterschiede in der Wahrnehmung der Bedeutsamkeit von Politik.⁵⁵ Die CH@YOUPART-Studie befragte 1'360 Schweizerinnen und Schweizer im Alter von 18 bis 25 Jahren zu politischer Partizipation.⁵⁶ Diese wurde mittels verschiedenster, auch internetbasierter Aktivitäten wie das Schreiben eines Blogbeitrags oder das Unterschreiben einer Online-Petition getestet. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die politische Partizipation durch das politische Interesse entscheidend beeinflusst wird. Als wichtigste Einflussfaktoren auf das Interesse erwiesen sich der Medienkonsum, die Nähe zu einer Partei, Diskussionen über politische Themen im Freundes- oder Familienkreis sowie politisches Wissen und Politische Bildung. Als noch zu prüfende Hypothese wäre demzufolge zu formulieren, dass Politisches Wissen und Politische Bildung vermittelt über das Interesse auf die politische Partizipationsbereitschaft einwirken. Gegen den Einfluss des (aktuellen) Politikunterrichts sprechen Ergebnisse von Koller, die in ihrer Dissertation politische Partizipationsbereitschaft von Sek II-Lernenden fast ausschliesslich über individuelle Indikatoren erklären kann. Die in Mehrebenenanalysen kontrollierte Klassenzugehörigkeit erwies sich hingegen als unbedeutsam, was bedeutet, dass durch Unterricht offensichtlich keine zusätzliche Varianz erzeugt wird.⁵⁷ Aktuelle Befunde zu politischem Interesse und Teilnahmebereitschaft an Wahlen hält der easyvote-Politikmonitor auf der Basis einer repräsentativen Befragung bei 15-bis 20-jährigen Schülerinnen und Schülern (n = 1'764) bereit. Hinsichtlich politischen Interesses zeigt sich erneut, dass sie sich mehr für Politik im Ausland (53 Prozent sehr/eher interessiert) als in der Schweiz (47 Pro-

55 C. Bieri Buschor/E. Forrer *Kasteel*, Cool, kompetent und kein bisschen weise? Überfachliche Kompetenzen junger Erwachsener am Übergang zwischen Schule und Beruf, Zürich 2005.

56 M. Rothenbühler/F. Ehrler/K. Kissau, CH@YOUPART. Politische Partizipation junger Erwachsener in der Schweiz, Schriftenreihe SBF, Bern 2012.

57 Koller, Politische Partizipation (Fn. 9), S. 311.

zent sehr/eher interessiert) interessieren. Das Interesse an der Politik im eigenen Kanton oder der Gemeinde fällt deutlich ab.⁵⁸ Bezüglich Teilnahmebereitschaft an den eidgenössischen Wahlen ergaben sich in der Gruppe der stimmberechtigten Befragten (18- bis 25-Jährige) ein Abwärtstrend. Waren es im Jahr 2014 noch 68 Prozent der Jugendlichen, die sich tendenziell oder sicher für ihre Wahlbeteiligung aussprachen, sind es im Jahr 2018 noch 52 Prozent und auch die Teilnahmebereitschaft an Abstimmungen ging deutlich zurück.⁵⁹ Eine leichte Zunahme der Teilnahmebereitschaft bei eidgenössischen Wahlen in Kombination mit zugleich tiefer und tendenziell rückgängiger nicht-institutionalisierter Partizipation berichten die YASS-Studien auf der Basis von Vergleichsdaten aus den Jahren 2010/11 und 2014/2015.⁶⁰ Weiterführend sind die im easyvote-Bericht aufgeführten Befunde zum Informationsverhalten der Befragten, erscheint doch vor dem Hintergrund der ausgeprägten Möglichkeiten der Mitbestimmung in der Schweiz durch die direktdemokratischen Instrumente ein gewisser Grad an Informiertheit besonders wichtig. Traditionellerweise stellen das nächste soziale Umfeld, allen voran Schule und Elternhaus, die beiden wichtigsten Informationskanäle vor Volksabstimmungen dar. Deutliche Rückgänge im Vergleich zu den Vorjahren 2016 und 2017 sind sowohl bei der Nutzung von Offline- als auch bei Online-Informationsangeboten (Fernsehen, Radio, Zeitungen) auszumachen. Der Bedeutungsverlust dieser Informationskanäle wird dabei nicht durch neue Medien wie Youtube, Instagram oder Twitter kompensiert. Die Angaben zur Informationsnutzung zeigen allerdings, dass die Anzahl „News-Deprivierter“ unter den Heranwachsenden zwischen 2014 und 2018 angestiegen ist.⁶¹ Im Überblick über die gesichteten Studien wird deutlich, dass insbesondere zur Sekundarstufe II aktuelle Daten zu politischem Wissen und Indikatoren zu den in den fachdidaktischen Modellen genannten Kompetenzdimensionen wie derjenigen der politischen Urteils-, Methoden- und Handlungskompetenz fehlen. Empirische Einsichten dazu wären für eine Standortbestimmung zu Qualität und Wirksamkeit der Politischen Bildung dringend notwendig.

58 gfs.bern, Problem Alltagsbezug, easyvote-Politikmonitor 2018, Bern 2019, S. 10, https://www.easyvote.ch/fileadmin/files/Politische_Partizipation/Studien/19_04_easyvote-Politikmonitor_2018.pdf (Zugriff 30.6.2019).

59 gfs.bern (Fn. 58), S. 29.

60 I. Lussi/S. G. Huber/L. Cattacin, Politische Partizipation, in: S. G. Huber (Hrsg.), Junge Erwachsene heute, Young adult survey Switzerland 2, Bern 2019, S. 80.

61 gfs.bern (Fn. 58), S. 12.

H. Schlussbetrachtung

„Wenn politischer Unterricht dem Zufall überlassen wird, so ist das ein unverantwortliches Erziehungshandeln“.⁶² Die vorliegenden, bruchstückartigen empirischen Daten zu Wissen, Interesse, politischer Partizipationsbereitschaft sowie Informations- und Meinungsbildungsaktivitäten verweisen auf Interventionsbedarf. Jugendliche in der Schweiz verfügen über geringes bis durchschnittliches politisches Wissen und sind an Politik mässig interessiert. Auch bei Erreichen des Stimmrechtsalters hält sich die Partizipationsbereitschaft in Grenzen und wird fast ausschliesslich durch individuelle Indikatoren prädiktiert. Die Vermutung, dass im Gymnasium und in der Berufsausbildung der Erwerb politischen Wissens und die Förderung politischen Interesses einsetze, wird durch die vorliegenden empirischen Daten vorerst nicht unterstützt. Als stabiles Faktum erweist sich der Einfluss des bildungsökonomischen Hintergrundes des Elternhauses sowohl auf kognitive Variablen als auch auf Handlungsbereitschaften. Die vorliegenden Befunde verweisen insgesamt auf eine geringe Wirksamkeit aktueller Politischer Bildung, was aufgrund der teils fehlenden Systematik in den Lehrplänen und der fehlenden Verbindlichkeit des Themas in den Lektionentafeln nicht erstaunt. Im Hinblick auf Chancengerechtigkeit und mit Blick auf den steten Neuerungsbedarf demokratischer Ordnung erweist sich eine Stärkung der Politischen Bildung im formalen Bildungssystem als dringend notwendig.

62 Biedermann u. a., Staatsbürgerinnen und Staatsbürger (Fn. 50), 85.