

# Politische Bildung in der Sekundarstufe I

Ein Bundesländervergleich

*Mahir Gökbudak, Reinhold Hedtke*

## Zusammenfassung

Die schulische politische Bildung findet in den Bundesländern nicht nur in unterschiedlichen Fächern statt, in den Stundentafeln genießt sie auch einen recht unterschiedlichen Stellenwert. Der Beitrag vergleicht den Anteil des Leitfachs der politischen Bildung an der Gesamtunterrichtszeit eines Bildungsgangs. Darin drücken sich einerseits Pfadabhängigkeit und Zufälligkeiten aus, andererseits die Wertschätzung der Bildungspolitik für die politische Bildung an Schulen. Allerdings beziffern die Stundentafeln nur die ministeriellen Normvorgaben, die Realität stellt sich oft schlechter dar. Politische Themen haben nicht selten ein vergleichsweise geringes Gewicht, an den Schulen kommt es überdurchschnittlich häufig zu fachfremd erteiltem Politikunterricht. Das steht in starkem Kontrast zum Forschungsstand, der die große Bedeutung von gutem Politikunterricht belegt.

## 1. Einleitung

Vergleiche findet man seit jeher und fast überall, sie sind „ein konstitutives Moment sozialer Ordnung“ (Heintz 2010: 163). Heute sind vor allem quantifizierte Vergleiche en vogue. Sie haben sich auch in Politik und Gesellschaft stark verbreitet. Quantifizierung, Statistiken und Vergleiche sind nicht nur wissenschaftliche, also kognitive Phänomene, sondern auch soziale und kommunikative Phänomene (ebd.). Sie schaffen, lenken und senken Aufmerksamkeit, sie ordnen die Welt nach ihren Kategorien, erstellen Beziehungen zwischen verstreuten Phänomenen. Sie behaupten damit „objektiv“ existierende Zusammenhänge, die sie selbst mittels Zahlen in die soziale Welt set-



**Mahir Gökbudak**

Lehrer im Hochschuldienst  
Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie  
Didaktik der Sozialwissenschaften



**Prof. Dr. Reinhold Hedtke**

Universität Bielefeld  
Fakultät für Soziologie  
(Foto: Ann-Cathrin Kardinal)

zen und somit mitkonstruieren. Statistiken sind „Darstellung und Herstellung von Wirklichkeit“ (Heintz 2012: 8). Internationale Schulleistungsvergleiche wie PISA, aber auch weniger bekannte Vergleichsstudien *International Civic and Citizenship Education Study 2016* bieten Musterbeispiele dafür.

Für den Vergleich innerhalb des nationalen Rahmens von Deutschland, für den wir uns interessieren, gibt es nur relativ wenige Studien. In unserem Beitrag stellen wir sie, ihre Methoden und Ergebnisse vor. Zugleich präsentieren wir unser eigenes Ranking politische Bildung 2017, das auf einem Indikator basiert, der die relative Position der politischen Bildung in den Bundesländern vergleichbar macht. Für Sekundarstufe I und einzelne Schulformen untersuchen wir, wie viel Prozent der in den Stundentafeln kodifizierte Lernzeit auf das jeweilige Leitfach der politischen Bildung entfallen. Damit, so unser Anspruch, können wir ein Bild der Politik der politischen Bildung zeichnen, soweit sie in schulfachlich organisiertem, obligatorischem Unterricht stattfindet.

Im Folgenden präsentieren wir zunächst den Stand der einschlägigen Forschung (2.) und gehen dann auf unsere Methode ein (3.). Wir berichten die wichtigsten Ergebnisse, vergleichen sie mit anderen Studien (4.) und diskutieren ihre Aussagekraft (5.). Schließlich reflektieren wir Konsequenzen für die weitere Forschung und die Bildungspolitik (6.).

## 2. Wissen über die Lage der politischen Bildung an Schulen

In der Literatur findet man einige Studien zur politischen Bildung im innerdeutschen Ländervergleich. Drei jüngere Analysen sind für unser Vorhaben interessant, der „Monitor politische Bildung“ von Dirk Lange, die „Faktensammlung zur politischen Bildung in Deutschland“ von Andreas Kalina und der „Monitor politische Bildung an beruflichen Schulen“ von Anja Besand (Lange 2010; Kalina 2014; Besand 2014). Sowohl Langes Untersuchung als auch der schulbezogene Analyseteil bei Kalina präsentieren Daten für die Schulfächer der politischen Bildung in der Sekundarstufe I (Lange 2010: 46-69; Kalina 2014: 43-50).

Im „Monitor politische Bildung“ zeichnet Dirk Lange ein breites und differenziertes Bild der politischen Bildung in Bund, Ländern, Gemeinden und der EU sowie auf gesellschaftlicher Ebene für Kirchen, Stiftungen und Gewerkschaften (Lange 2010). Die Daten stammen aus dem Jahr 2008. Die gesamten Aktivitäten und Ausgaben eines Bundeslandes für die politische Bildung fasst er in einem multidimensionalen, gewichteten Länderranking zusammen (ebd.: 155-161).

Erwähnt werden muss auch der Monitor von Anja Besand (Besand 2014). Er nimmt damit einen Bildungsbereich in den Blick, der von der Politikdidaktik vernachlässigt wird. Anja Besand legt eine umfassende und detaillierte Studie zur Lage der politischen Bildung im beruflichen Bildungsbereich, zu deren institutionellen Rahmenbedingungen, Chancen und Problemen sowie den verfügbaren Ressourcen vor. Ein besonderer Schwerpunkt der überwiegend qualitativen Analyse liegt auf den Perspektiven und Positionen der Lehrkräfte. Allerdings enthält das Buch keinen Vergleich von Stundentafeln, Fächern und Curricula der politischen Bildung.

Was bieten die Studien an Befunden? Bezogen auf die Schulformen bestätigen Lange und Kalina erneut die Beobachtung, dass es in der Sekundarstufe I an Gymnasien im Vergleich zu den anderen Schulformen besonders wenig Stunden zu politischer Bildung gibt (Kalina 2014: 46; Lange 2010: 67).

Im Ländervergleich gibt es einige bemerkenswerte Ergebnisse. In das gewichtete Gesamtranking von Lange gehen beispielsweise auch Landeszentralen für politische Bildung, außerschulische Jugendbildungsmaßnahmen, Jugendarbeit oder Volkshochschulangebote ein. Danach heißen die eindeutigen Schlusslichter Sachsen und Bayern, an der Spitze des Ranking stehen Mecklenburg-Vorpommern, Bremen und Hamburg (Lange 2010: 161).

Lange untersucht separat auch den Bereich Schule. Dort schneiden bei der Realschule Bayern und Sachsen besonders schlecht ab, bei gut einem Drittel der Bundesländer steht eine halbe Jahreswochenstunde auf dem Plan (Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen). Mecklenburg-Vorpommern, Bremen und Nordrhein-Westfalen ragen mit deutlich mehr als einer Wochenstunde heraus. Am Gymnasium belegen Bayern und Sachsen mit Abstand die letzten Plätze, auch Hamburg, Thüringen und Bremen liegen weit hinten, Spitzenreiter sind Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Berlin.

Kalina kommt zum Ergebnis, dass bezogen auf den gesamten Bildungsgang der Sekundarstufe im Gymnasium Bayern, Sachsen und Thüringen am unteren Ende rangieren, während Nordrhein-Westfalen, Berlin und Brandenburg hier ganz oben stehen (Kalina 2014: 45-47). An der Realschule bieten Bayern und Sachsen die mit Abstand wenigsten Unterrichtsstunden in politischer Bildung bis zum Schulabschluss.

Trotz der aufschlussreichen Ergebnisse lässt sich unsere Fragestellung mit keiner der beiden Studien befriedigend beantworten. Denn wir wollen wissen, welche Bedeutung das Schulfach der politischen Bildung im *gesamten Bildungsgang* einer Schulform hat. Dafür brauchen wir einen Indikator, der einen quantifizierten Ländervergleich erlaubt.

### 3. Maßstäbe für einen Vergleich der Bundesländer

Quantitative Vergleichbarkeit ist bekanntlich keine Eigenschaft, die den qualitativ meist unterschiedlichen Vergleichsobjekten inhärent ist, „sondern das Resultat einer Kategorisierung“, und deshalb „sind quantitative Vergleiche das Produkt einer Vielzahl von Entscheidungen und Bearbeitungsschritten, von denen jeder einzelne mit erheblichen Standardisierungsleistungen verbunden ist“ (Heintz 2010: 169). Quantifizierendes Vergleichen erzeugt per selektiver Konstruktion soziale Wirklichkeit, und die Effektivität der Darstellungsform in Zahlen beruht gerade darauf, dass ihre vielfältige Abhängigkeit von Entscheidungen im Dunkeln gelassen und vorgegeben wird, die Statistik sei die Sache selbst (ebd.: 170). Der sozialen und politischen Effektivität kommen auch „die höhere Akzeptanz numerischer Kommunikationen“ sowie die Tatsache zu Gute, dass nur dann in Frage gestellt werden können, wenn der Produktionsprozess der Zahlen transparent ist und man über Ressourcen verfügt, „um alternative Zahlen zu produzieren“ (ebd.: 172). Oft ist beides nicht der Fall.

All dies trifft natürlich auch für das Vergleichen im Feld der politischen Bildung und damit für unsere und andere vergleichenden Analysen zu. Unser Ziel ist ein bundesweites Ranking der Position der schulfachlich organisierten politischen Bildung in den Stundentafeln der Sekundarstufe I. Um für den Bundesländervergleich einen einfachen, transparenten und quantifizierenden Indikator zu gewinnen, reduzieren wir die Vielfalt und Komplexität der schulischen politischen Bildung erstens auf das dafür zuständige Schulfach (Leitfach), zweitens auf dessen Stundentafelwochenstunden und drittens auf deren prozentualen Anteil an der Gesamtsumme der Kontingenzstunden

eines ganzen Bildungsgangs (Studentafelquote). Die Gesamtstundenzahl der schulfachspezifischen Kontingenzstudentenafeln der Bundesländer schwankt zwischen 126 und 199 Wochenstunden für die gesamte Sekundarstufe I.

Studentenafeln werden per Verordnung im Rahmen von Ausbildungs- und Prüfungsordnungen in Kraft gesetzt, in der Regel mit Zustimmung der Schulausschüsse der Landtage. Diese Ordnungen beziehen sich auf das Schulgesetz des jeweiligen Landes. Damit bringen Studentenafeln den bildungspolitischen Willen der Regierungsparteien des Landesparlaments und der Landesregierung zum Ausdruck und in Form von Unterrichtszeitverteilung auf den Punkt. Sie quantifizieren Bildungspolitik in Form von Wochenstunden für Lernbereiche und Schulfächer und setzen damit normative Vorgaben für die Schulen. Insofern ist es angemessen, sie als Ausgangspunkt für quantitative Analysen zur Stellung der politischen Bildung in den Schulformen zu nehmen.

Studentenafeln verkörpern Politik. Wenn man für unsere Zwecke mit David Easton ein politisches System als „those interactions through which values are authoritatively allocated for a society“ versteht (Easton 1979: 21), dann schlägt sich diese verbindliche Allokation auch in der vorgeschriebenen Verwendung von individueller Lebenszeit im Schulunterricht nieder. Über dieses Zeitbudget entscheiden der Gesetzgeber sowie in seinem Auftrag und in Abstimmung mit ihm das Schulministerium, dazu nutzen sie vor allem die Instrumente Studentenafel und Lehrplan. Die Allokation der gesamten Schulzeit auf die Bildungsbereiche und Fächer in der Studentenafel manifestiert und quantifiziert den bildungspolitischen Willen ganz ähnlich wie der Haushalt eines Bundeslandes mit seiner politischen Programmfunktion den politischen Willen und die Agenda einer Regierung ziffernmäßig exakt ausdrücken soll (Sesselmeier/Bizer 2005: 224).

Natürlich darf hier der eigentlich selbstverständliche Hinweis nicht fehlen, dass es sich bei Studentenafeln um eine allgemeine ministerielle Normierung handelt, von der die Praxen der Schulleitungen, Schulkonferenzen und Lehrkräfte sowie der Schulaufsicht gewollt oder ungewollt ganz erheblich abweichen können. Auch sei daran erinnert, dass Politik keineswegs nur darin besteht zu entscheiden, sondern den allergrößten Bereich des prinzipiell Entscheidbaren im Zustand des Nichtentscheidens belässt. Darüber hinaus sieht sie sich – und dafür lassen sich zahlreiche Beispiele aus der Bildungs-, Schul- und Lehrplanpolitik anführen – mit wirkmächtigen Pfadabhängigkeiten und etablierten Machtverhältnissen konfrontiert. Ein für unsere Domäne einschlägiges Exempel ist die vergleichsweise großzügige Ausstattung des Faches Geschichte in den Studentenafeln der meisten Bundesländer. Ein Beispiel dafür, dass sich die Verhältnisse auch verschlechtern können, bieten hier und dort die Studentenafelpositionen von Erdkunde.

Dieser Hintergründe bewusst brauchen wir für den Ländervergleich einen numerischen Wert, der den *relativen* Anteil schulfachlicher politischer Bildung im Verhältnis zu allen Fächern und damit zur Gesamtunterrichtszeit eines Bildungsgangs ausdrückt. Dazu dienen das *obligatorische* Zeitvolumen für das Leitfach der politischen Bildung in Wochenstunden und der daraus berechnete prozentuale Anteil der in den Kontingenzstudentenafeln festgelegten Gesamtwochenstunden (Studentenafelquote).

Als Vergleichsgrundlage verwenden Lange und Kalina in ihren Analysen absolute Werte für Wochenstunden. Lange vergleicht im Monitor politische Bildung für die unterschiedlichen Schulformen die durchschnittlichen Jahreswochenstunden in den Studentenafeln für die politische Bildung. Er erfasst die Schulformen der Primarstufe und der Sekundarstufe I. Dabei bezieht er auch Informationen aus Lehrplänen ein. Seine Berechnungen sind im Detail nachvollziehbar (Lange 2010: 46-69).

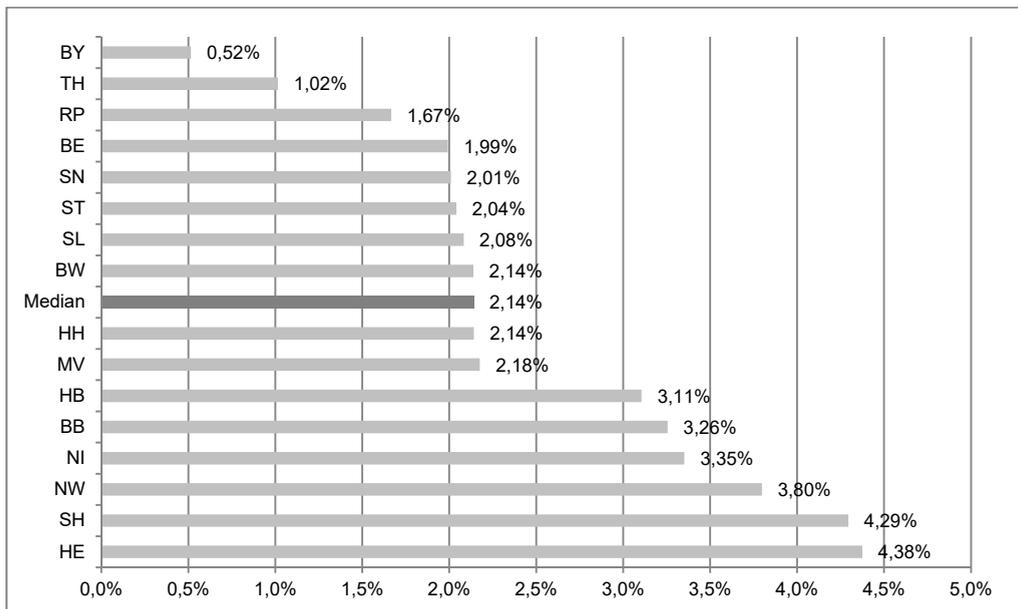
Andreas Kalina errechnet in seiner Faktensammlung zur politischen Bildung aus den Wochenstunden die im Laufe des Bildungsgangs von Klassenstufe 5-10 insgesamt erteilten Unterrichtsstunden für politische Bildung. Er nennt dies eine „interpolierte Berechnung“, deren absolute Werte „interpretationsabhängig“ seien, gleichwohl in ihrer Relation „durchaus repräsentativ“ (Kalina 2014: 45-46). Das Berechnungsverfahren wird nicht näher dargelegt.

Ganz ähnlich wie Lange und Kalina berechnen auch wir bei Fächerverbänden zunächst einen Bruttowert, aus dem wir dann die Stundenvorgaben für andere Fächer wie Geschichte herausrechnen, bevor wir die Prozentwerte bestimmen (Gökbudak/Hedtke 2018: 11-27). 19 der 26 Stundentafeln in unserer Analyse stammen aus den Jahren 2015 bis 2017, vier sind von 2013, die ältesten gehen zurück auf 2007 (Rheinland-Pfalz) und 2010 (Sachsen-Anhalt).

#### 4. Empirische Ergebnisse: Zwischen Kultur und Kontingenz

Wir kommentieren zunächst die Ergebnisse für das Gymnasium und dann die für die gesamte Sekundarstufe I. Der Indikator ist, wie oben erläutert, der prozentuale Wochenstundenanteil (Stundentafelquote). Beim Vergleich des Gymnasiums stoßen wir auf eine ziemlich klar strukturierte Rangordnung für die relative Relevanz der politischen Bildung in der Stundentafel. Man sieht eine kleine Gruppe weit hinter dem Median zurückbleibender Länder, ein breites Mittelfeld, einige recht Ambitionierte sowie eine Doppelspitze (Übersicht 1).

*Übersicht 1:* Stundentafelquoten für politische Bildung am Gymnasium (Sekundarstufe I)



Eigene Berechnung. Wochenstundenanteile des Leitfachs in Prozent der Gesamtstunden der Kontingenzstundentafeln. BB Brandenburg, BE Berlin, BW Baden-Württemberg, BY Bayern, HB Bremen, HE Hessen, HH Hamburg, MV Mecklenburg-Vorpommern, NI Niedersachsen, NW Nord-

rhein-Westfalen, RP Rheinland-Pfalz, SH Schleswig-Holstein, SL Saarland, SN Sachsen, ST Sachsen-Anhalt, TH Thüringen. Vgl. Gökbudak/Hedtke 2018: 2.

Die Schlusslichter Bayern und Thüringen liegen sehr weit unter dem Median, sie geben der politischen Bildung in ihren gymnasialen Stundentafeln vergleichsweise sehr wenig Zeit. Zu den Unterdurchschnittlichen gehört auch Rheinland-Pfalz.

Mit recht ähnlichen Werten rangieren Berlin, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Saarland, Baden-Württemberg, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern im Mittelfeld. Bremen, Brandenburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen heben sich deutlich davon ab und verankern das Leitfach vergleichsweise gut in der Stundentafel. Im Ländervergleich schneiden Schleswig-Holstein und Hessen am besten ab.

Bayerischen Gymnasiastinnen und Gymnasiasten gewährt die Staatsregierung weniger als ein Achtel dessen für politische Bildung, was die Landesregierungen von Schleswig-Holstein und Hessen ihren Lernenden im gymnasialen Bildungsgang anbieten. Selbst im Vergleich zum Drittschlechtesten bietet Bayern nur ein Drittel der Wochenstundenanteile.

Zu den drei Schlechtesten gehören zwei westdeutsche Länder, mit Brandenburg findet sich nur ein ostdeutsches Land in den Rängen der Ambitionierten und der Spitzengruppe.

Bildungspolitisch zeigt das Ranking für das Gymnasium, dass die Bundesländer weit von einer gemeinsamen Vorstellung entfernt sind, welche Wertschätzung dem Leitfach der politischen Bildung in der gymnasialen Stundentafel zukommen soll.

Für das Gymnasium haben wir auch verglichen, wie die politische Bildung im Bildungsgang nach Jahrgangsstufen platziert ist (ebd.: 7). Auch hier sind die Länderunterschiede sehr groß. Die vier Länder Bayern, Saarland, Sachsen und Thüringen beginnen mit dem Politikunterricht erst ab Klasse 9. Bayern startet erst in Jahrgangsstufe 10 und liegt damit abgeschlagen auf dem letzten Platz. Für Bayern und Thüringen fällt auf, dass sie sowohl beim Ranking nach Stundentafelanteilen als auch bei der zeitlichen Platzierung besonders schlechte Werte aufweisen. Auch Sachsen und das Saarland erweisen sich als nur wenig besser. Nach diesen beiden Kriterien sind diese vier Bundesländer die eindeutigen Schlusslichter der politischen Bildung in Deutschlands Sekundarstufe I.

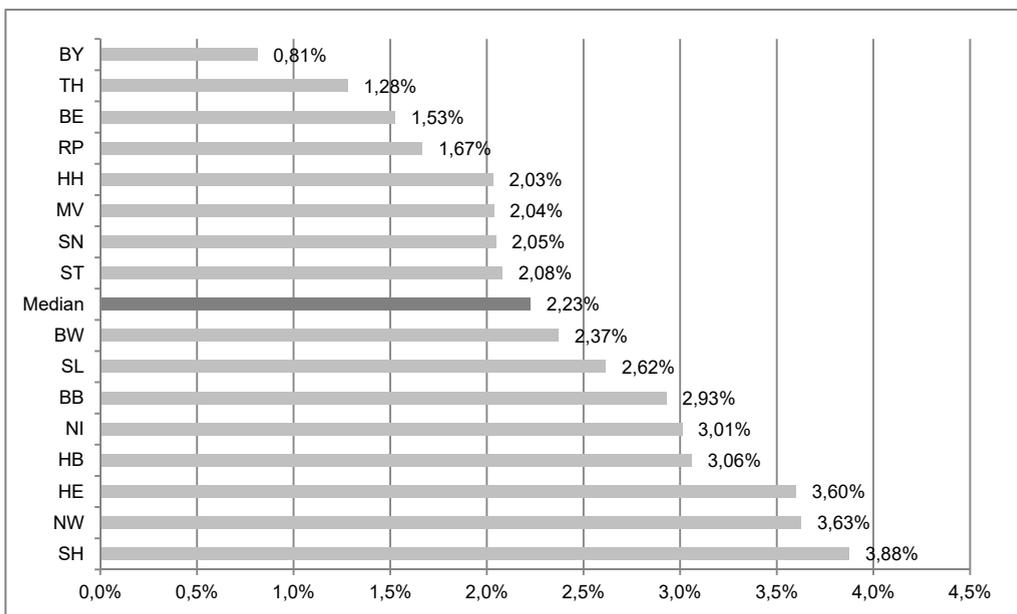
Wie stellt sich die Lage dar, wenn man die gesamte Sekundarstufe I über die verschiedenen Schulformen hinweg analysiert (Übersicht 2)? Es kommt, wenig überraschend, zu keinen großen Verschiebungen bei den Rangplätzen. Zu den insgesamt Schlechtesten gehören Bayern, Thüringen, Berlin und Rheinland-Pfalz, zu den Unterdurchschnittlichen fast gleichauf Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Das etwas überdurchschnittliche Mittelfeld bilden Baden-Württemberg und das Saarland. Die Gruppe der Ambitionierten besteht aus Brandenburg, Niedersachsen und Bremen. Die Spitzengruppe besetzen Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

In vorsichtiger Annäherung lässt die quantifizierte schulfachliche Verankerung politischer Bildung in den Stundentafeln drei bildungspolitische Kulturen erkennen. Die Kultur der Vernachlässigung politischer Bildung bewertet deren Leitfach als deutlich weniger wichtig als andere Schulfächer. Sein Stundentafelanteil fällt weit hinter den Bundesdurchschnitt zurück. Für die gesamte Sekundarstufe I herrscht eine solche Vernachlässigungskultur offensichtlich in Bayern, Thüringen, Berlin und Rheinland-Pfalz, für das Gymnasium in Bayern, Thüringen und Rheinland-Pfalz und für die nicht-gymnasialen Schulformen in Berlin und Bayern. Diese Vernachlässigungskultur praktiziert ein Viertel der Bundesländer.

In der gegenpoligen Anerkennungskultur erhält die schulische politische Bildung deutlich überdurchschnittliche Stundentafelanteile. Das höchste Anerkennungs-niveau für die gesamte Sekundarstufe I und für das Gymnasium erreichen Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen. Mit deutlichem Abstand folgen Bremen, Niedersachsen und Brandenburg. Grob ein gutes Drittel der Länder pflegt eine Anerkennungskultur der politischen Bildung.

Die Kultur der Mittelmäßigkeit stattet die politische Bildung an Schulen im Ländervergleich weder gut noch schlecht aus, hierhin gehört ein gutes Drittel der Länder: Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg und das Saarland.

Übersicht 2: Stundentafelquoten für politische Bildung in der Sekundarstufe I im Schulformdurchschnitt



Eigene Berechnung. Wochenstundenanteile des Leitfachs in Prozent der durchschnittlichen Gesamtstunden der Kontingenzstundentafeln der erfassten Schulformen. Länderkürzel siehe Übersicht 1. Vgl. Gökbudak/Hedtke 2018: 6.

Die hier vorläufig vorgeschlagene Unterscheidung von drei Kulturen politischer Bildung bedarf weiterer Überprüfung durch detailliertere Länderstudien, die unsere Querschnittsanalyse durch Längsschnittanalysen ergänzen und die Stabilität und/oder Veränderung der Bildungspolitik in der Abfolge der Regierungen, Stundentafeln und Lehrpläne untersuchen. Dabei muss man auch einzelne Länder im Zeitablauf vergleichen. Erst dann kann man feststellen, ob es sich um mehr oder weniger stabile bildungspolitische Kulturen oder um kontingente Ergebnisse politischer Prozesse handelt.

Wie verhalten sich nun unsere Resultate zu den Ergebnissen der beiden anderen Analysen, die sich auf die Situation von vor etwa neun bzw. vier Jahren beziehen? Ein Vergleich liegt nahe, weil in allen drei Studien die Wochenstunden in der Stundentafel die Datenbasis und den Ausgangspunkt der Berechnungen bilden. Wir vergleichen im

Folgenden die Positionierung der Länder für das Gymnasium, allerdings ohne die Studie von Kalina einzubeziehen, da das Berechnungsverfahren dort unklar ist (Übersicht 3).

Welche Gruppierungen kann man studienübergreifend für das Gymnasium erkennen? Bayern erreicht in beiden Studien grob ein Viertel des Länderdurchschnitts, größenordnungsmäßig um dessen Hälfte herum rangiert Thüringen. Es folgen die Länder Hamburg und Rheinland-Pfalz die teils deutlich besser sind, aber unterhalb des Durchschnitts bleiben, sowie Sachsen, allerdings mit deutlich stärker gespreizten Werten.

Beide Studien bewerten sechs Länder übereinstimmend als eindeutig unterdurchschnittlich: Bayern, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gehören übereinstimmend zur Gruppe der fünf besten Länder.

Fünf Länder bleiben bei entweder bei Lange oder bei Gökbudak/Hedtke teils deutlich unter dem Durchschnitt, den sie in der anderen Studie aber deutlich übertreffen: Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hessen, Niedersachsen und das Saarland. Für keines dieser Länder ergeben sich studienübergreifend identische Positionierungen über oder unter dem Durchschnitt. Die Studie von Lange zeigt für Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern ein überdurchschnittliches Abschneiden. Diese Befunde deuten auf weiteren Forschungsbedarf.

### Übersicht 3: Abweichung der Stundentafelquoten vom Länderdurchschnitt

Rang	Land	Lange 2010 Abweichung vom Länderdurchschnitt	Land	Gökbudak/Hedtke 2018 Abweichung vom Länderdurchschnitt
16	<b>BY</b>	26%	<b>BY</b>	21%
15	<b>SN</b>	34%	<b>TH</b>	41%
14	HH	51%	RP	67%
13	<b>TH</b>	51%	<i>BE</i>	80%
12	<i>HB</i>	68%	<b>SN</b>	80%
11	RP	77%	<b>ST</b>	82%
10	<b>ST</b>	77%	SL	83%
9	<i>HE</i>	90%	<b>BW</b>	86%
8	NI	93%	HH	86%
7	<b>MV</b>	116%	<b>MV</b>	87%
6	<b>BW</b>	121%	<i>HB</i>	124%
5	SL	128%	<b>BB</b>	130%
4	<b>SH</b>	134%	NI	134%
3	<i>BE</i>	155%	<b>NW</b>	152%
2	<b>NW</b>	186%	<b>SH</b>	172%
1	<b>BB</b>	193%	<i>HE</i>	175%

Eigene Berechnungen auf der Basis von Lange (2010: 66-67) und Gökbudak/Hedtke (2018: 2-3). Abweichung vom Länderdurchschnitt (Mittelwert) berechnet als Stundentafelstunden für das Leitfach (absolut) in % vom Durchschnitt aller Bundesländer (= 100 %). Länderkürzel siehe Übersicht 1. Gerade Doppellinien trennen zwischen drei Gruppen: den fünf schlechtesten, den mittleren und den fünf besten Ländern. Fettdruck bezeichnet Länder, die in beiden Studien in derselben Gruppe rangieren, Kursivdruck dagegen extreme Abweichungen in der Positionierung eines Landes in den Studien ( $\geq 50$  Prozentpunkte). Doppelte Wellenlinien markieren besonders große Sprünge zwischen den Prozentwerten von zwei rangmäßig aufeinander folgenden Ländern.

Abschließend vergleichen wir den großen Abstand der Studentafelquoten zwischen dem besten und dem schlechtesten Bundesland. Wird er in allen drei Studien bestätigt (Übersicht 4)?

Unser Befund, dass das Gewicht der schulfachlich organisierten politischen Bildung am Gymnasium zwischen den Ländern stärker streut als bei den übrigen Schulformen der Sekundarstufe I, findet sich auch in den Analysen von Lange und Kalina wieder. Bei Hauptschulen liegt Niedersachsen als quantitativ bestes Land sogar um den Faktor zehn über Sachsen als dem schlechtesten (Kalina 2014: 48). Erneut besetzt Bayern den letzten Platz, hier in sechs von sieben Fällen. Die Befunde der drei Studien kann man so interpretieren, dass die Bundesländer weit von einer gemeinsamen Bewertung der Bedeutung politischer Bildung an Schulen entfernt sind. Allerdings lassen sie sich, wie oben beschrieben, nach drei Kulturen politischer Bildung unterscheiden.

*Übersicht 4:* Spreizung der Wochenstundenquoten für das Leitfach der politischen Bildung

Schulform	Lange 2019		Kalina 2014		Gökbudak/ Hedtke 2018	
	Land mit Rang 16 / Rang 1	Faktor	Land mit Rang 16 / Rang 1	Faktor	Land mit Rang 16 / Rang 1	Faktor
Gymnasium	BY / BB	7,35	BY / NW	7,33	BY / HE	8,42
Nichtgymnasiale Schulformen (*)	BY / MV	5,25	BY / MV SN / MV	3,84	BE / SH	3,26
Sekundarstufe I insgesamt	–	–	–	–	BY / SH	4,79

(\*) Von Lange und Kalina hier nur Realschule aufgeführt. Eigene Berechnungen.

Studentafelquoten haben zwar den Vorteil der Klarheit und guten Vergleichbarkeit, bergen aber zugleich den Nachteil, nur den kodifizierten bildungspolitischen Willen, die in Ziffern gegossene normative Vorgabe für die Stundenplanung der Schulen, nicht aber die Praxis der politischen Bildung und deren Qualität zu erfassen. Das bringt uns zu unserem nächsten Schritt.

## 5. Die Reichweite von Rankings zur politischen Bildung

Studentafeln geben nur Namen und Zeitvolumen (Wochenstunden) des Leitfaches der politischen Bildung und ggf. seine zeitlichen Verteilung auf die Jahrgangsstufen vor. Kernlehrpläne beschreiben die inhaltliche Grundstruktur. Schulleitungen entscheiden über Platzierung und Stundenumfang von Schulfächern in Stundenplänen, Fachkonferenzen und Lehrkräfte über die Umsetzung von Lehrplänen in Unterricht. Damit kann es an mehreren systematischen Stellen zu deutlichen Diskrepanzen zwischen formalen Vorgaben und Realisierung in der Praxis kommen. So kann das Leitfach gar nicht, kürzer oder später als vorgesehen, mit abweichenden Inhalten oder von fachfremden Lehrkräften unterrichtet werden. Es gibt Indizien dafür, dass nicht nur der Anteil fachfremden Unterrichts, sondern auch der fachspezifische Unterrichtsausfall überdurchschnittlich hoch ist. Auch führen die Fachbezeichnungen nicht selten in die Irre, weil Fächer, die Politik heißen, nicht unbedingt überwiegend Politik enthalten. Schließlich kann im Vergleich innerhalb eines Bundeslandes das Leitfach für die politische Bildung relativ zum Fächerdurchschnitt schwach mit Wochenstunden ausgestattet sein.

Daraus, dass die politische Bildung eines Landes im quantitativen Bundesvergleich der Stundentafelquoten relativ zu anderen gut abschneidet, kann man also keineswegs schließen, dass dort die Praxis der schulfachlich organisierten politischen Bildung in den Schulen gut aufgestellt ist. Dazu braucht man detaillierte Länderstudien.

Schleswig-Holstein bietet ein Exempel für Abweichungen vom überdurchschnittlich guten Eindruck aus der Stundentafel in der Praxis der Schulen. Denn die Sek-I-Stundentafel legt hier eine Mindeststundenzahl nur für den gesamten Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und dort nur für Religion fest. Für das Leitfach der politischen Bildung, Weltkunde oder Wirtschaft/Politik definiert die Stundentafel keine Pflicht für die Schulen, es überhaupt auf den Stundenplan zu setzen. Das Leitfach kann also in der Praxis gar nicht oder vergleichsweise selten unterrichtet werden.

Einige der Diskrepanzen konnten wir exemplarisch für Nordrhein-Westfalen in einer Teilstudie unseres Gesamtprojekts nachweisen (Gökbudak/Hedtke 2017). Die Stundentafelquote für die Fächer Politik und Politik/Wirtschaft fällt deutlich hinter den Durchschnitt aller Fächer zurück. Die im engeren Sinne politischen Inhalte in diesen beiden Lehrplänen haben an allen Schulformen der Sekundarstufe I in NRW einen vergleichsweise geringen Stellenwert. So liegt etwa der Anteil von politischen Themenbereichen im gymnasialen Fach Politik/Wirtschaft unter einem Drittel. Nach eigenen Angaben des Schulministeriums wird Politik bzw. Politik/Wirtschaft an Realschulen zu 62,7 Prozent, an Gesamtschulen zu 64,7 Prozent und an Gymnasien noch zu 27,2 Prozent fachfremd unterrichtet (MSW 2017: 128-130). In der gesamten Sekundarstufe I in NRW existiert kein anderes Schulfach, das auch nur annähernd so häufig von nicht dafür ausgebildeten Lehrkräften unterrichtet wird. Das weist auf die geringe Wertschätzung dieser Fächer hin.

Diese Beispiele machen noch einmal deutlich, was die Analyse von Stundentafelquoten der Bundesländer zeigt: Sie vergleicht die rechtlich verbindlichen bildungspolitischen Vorgaben für die Verteilung von obligatorischer Lernzeit in Form der Ausstattung von Schulfächern mit Wochenstunden. Trotz der genannten Relativierungen und der Abweichungen in den Praxen der Schulen, ist der Stundentafelanteil ein bildungspolitisch hoch relevanter Indikator. Er belegt die relative Bedeutung, die die Bildungspolitik eines Landes dem Leitfach der politischen Bildung zumisst. Er weist nach, dass das bildungspolitische Engagement der Landesregierungen für die politische Bildung in Schulen sehr unterschiedlich ausgeprägt ist.

Auf der Basis unserer Daten können wir keine Aussage darüber machen, ob sich die genannten Kulturen der politischen Bildung auch als kulturelle Praxen in den Schulen niederschlagen. Allerdings ist es bei den schlecht abschneidenden Ländern sehr unwahrscheinlich, dass sich die Realität der politischen Bildung an den Schulen besser darstellt als in den Stundentafeln. Schulleitungen überschreiten in aller Regel weder den Gesamtrahmen der Kontingenzstunden, noch setzen sie das Leitfach der politischen Bildung in größerem Umfang auf den Stundenplan, als es die Stundentafel vorsieht.

Wie oben gezeigt, kann es dagegen bei den formal-quantitativ vergleichsweise gut und sehr gut rangierenden Ländern durchaus vorkommen, dass die Realität deutlich bis dramatisch schlechter ist als die Positionierung anhand der Stundentafelquote erwarten lässt.

## 6. Ausblick

Warum sollten sich Kultusminister, Landesregierungen und Parlamente überhaupt Sorgen über die Ausstattung und den Zustand der politischen Bildung an Schulen machen? Weil schulische politische Bildung von Kindern und Jugendlichen für Demokratie und Gesellschaft relevant ist.

In der *International Civic and Citizenship Education Study 2016* findet man dazu einige Zusammenhänge. Sie sind allerdings auf Grund dessen, dass sie keine Kausalitäten darstellen, mit Vorsicht zu handhaben (Schulz et al. 2017: 208). Diese große internationale, quantitative Vergleichsstudie konnte für 19 von 24 Ländern einen statistisch signifikanten positiven Zusammenhang zwischen einem offenen Diskussionsklima in der Klasse mit der erwarteten zukünftigen bürgerschaftlichen Partizipation nachweisen (ebd.: 188-189). Ein offenes Diskussionsklima und das Interesse der Lernenden an gesellschaftlichen und politischen Themen verstärken sich wechselseitig (ebd.: 204). Auch das bürgerschaftliche Engagement von Jugendlichen in der Schule ist, je nach Modell, signifikant positiv für eine spätere Partizipation in 16 bzw. 13 Ländern. Die Existenz von echten Optionen für demokratische Partizipation in der Organisation Schule macht einen großen Unterschied, wie viele Studien nachgewiesen haben (ebd.: 208-209). So gesehen kommt es nicht nur auf den Fachunterricht, sondern auch darauf an, eine demokratische Schule zu schaffen, die Erfahrungen echter Mitbestimmung bei wichtigen Themen ermöglicht. Die Bedeutung einer demokratischen Umwelt verstärkt sich weiter, wenn man in Rechnung stellt, dass das Gefühl von bürgerschaftlicher Selbstwirksamkeit, das auch aus Erfahrungen in der Organisation Schule resultiert, positiv mit der eigenen Bereitschaft zur Wahlbeteiligung zusammenhängt (ebd.: 193, 204).

In der Schule etwas über politisch-gesellschaftliche Themen gelernt zu haben, wirkt dagegen weit weniger (7 Länder positiv, 2 negativ). Daraus kann man vorsichtig folgern, dass für eine auf Engagement und Partizipation abzielende politische Bildung offene und kontroverse Diskussionen im Unterricht im Zweifelsfall noch wichtiger sind als die Erarbeitung von politischen Fachkonzepten und Sachverhalten. Selbstverständlich bleibt auch das einschlägige bürgerschaftliche Wissen aus dem Unterricht ein sehr wichtiger Faktor, nicht nur für die beabsichtigte Teilnahme an Wahlen, sondern vor allem für die Entwicklung eines grundlegenden gesellschaftlich-politischen Interesses, insbesondere für Lernende mit niedrigerem sozioökonomischen Status (ebd.: 205). Zugleich gibt es anscheinend einen negativen (!) Zusammenhang zwischen politischem Wissen und aktivem politischen Engagement (ebd.: 206). Was das bedeutet, ist noch aufzuklären.

Bedenkt man diese, inzwischen empirisch sehr gut belegten Zusammenhänge, dann ist die bildungspolitische Missachtung oder Geringschätzung der politischen Bildung, die die Minimal- bis Minderausstattung ihres Schulfaches zum Ausdruck bringt, nicht nachvollziehbar. Des Weiteren ist die Situation aus wissenschaftlicher und fachdidaktischer Sicht zu analysieren, auf die teils missliche Lage der politischen Bildung an Schulen hinzuweisen und die Diskussion über die Positionierung politischer Bildung in der Studententafel zu fördern. Dazu können, trotz aller Einschränkungen, quantifizierende Vergleiche beitragen, denn sie verhindern die in der Bildungspolitik beliebte Flucht ins Ungefähre: programmatisches Reden über die große Bedeutung politischer Bildung. Modisch ausgedrückt: gegen cheap talk helfen hard facts – hoffentlich.

## Literaturverzeichnis

- Besand, Anja (2014): Monitor politische Bildung an beruflichen Schulen. Probleme und Perspektiven. Schwalbach/Ts.: Wochenschau.
- Easton, David (1979): *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago: University of Chicago Press (Original 1965).
- Gökbudak, Mahir/Hedtke, Reinhold (2017): 17 Minuten Politik, 20 Sekunden Redezeit. Daten zum Politikunterricht in der Sekundarstufe I in Nordrhein-Westfalen. *Didaktik der Sozialwissenschaften, Working Papers*, 6. Bielefeld.
- Gökbudak, Mahir/Hedtke, Reinhold (2018): Ranking Politische Bildung 2017. Politische Bildung an allgemeinbildenden Schulen der Sekundarstufe I. *Didaktik der Sozialwissenschaften, Working Papers*, 7. Bielefeld.
- Heintz, Bettina (2010): Numerische Differenz. Überlegungen zu einer Soziologie des (quantitativen) Vergleichs. In: *Zeitschrift für Soziologie* 39, 3, S. 162-181.
- Heintz, Bettina (2012): Welterzeugung durch Zahlen Modelle politischer Differenzierung in internationalen Statistiken, 1948-2010. In: *Soziale Systeme* 18, 1, S. 7-39.
- Kalina, Andreas (2014): *Erfolgreich. Politisch. Bilden. Faktensammlung zum Stand der politischen Bildung in Deutschland*. 2. Aufl. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Lange, Dirk (2010): *Monitor politische Bildung. Daten zur Lage der politischen Bildung in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- MSW 2017 = Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (2017): *Das Schulwesen in Nordrhein-Westfalen aus quantitativer Sicht 2016/17*. Düsseldorf.
- Schulz, Wolfram et al. (2017): *Becoming Citizens in a Changing World*. IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016. International Report. Amsterdam: IEA; Springer Open.
- Sesselmeier, Werner/Bizer, Kilian (2005): Haushalt, öffentlich. In: Schubert, Klaus (Hrsg.): *Handwörterbuch des ökonomischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 223-231.