

Klaus Moegling:

## **Zur Relevanz (und Ergänzungsbedürftigkeit) der Urteilkategorien Effizienz und Legitimität**

### **1 Zur politikdidaktischen Problematik**

Im pädagogisch motivierten Versuch, Lernenden für ein Fachgebiet zentrale Begriffe, also Kategorien, an die Hand zu geben, um eine fachliche Domäne besser verstehen, also analytisch und beurteilend entschlüsseln zu können, werden in der Politikdidaktik sowohl Analyse-kategorien als auch Urteilkategorien eingesetzt. Für die politikdidaktische Konstruktion von Kategorien gibt es u.a. bei Giesecke (1997), Henkenborg (2008) oder Massing (1997) zahlreiche Modelle, ein eigener Modellierungsversuch für das Fach ‚Politik und Wirtschaft‘ soll hier exemplarisch dargestellt werden (Tab. 1, modifiziert nach Moegling 2012, 32). Hierbei soll insbesondere versucht werden nach Kategorien zu unterscheiden, die typisch für Politikwissenschaft bzw. typisch für die Wirtschaftswissenschaften (Ökonomik) sind und Kategorien, die indifferent bzw. gemeinsam geteilt werden. Dies wird sowohl für Analyse-kategorien als auch für Urteilkategorien vorgenommen. Analyse-kategorien dienen der Untersuchung eines gesellschaftlichen Sachverhalts in Bezug auf die Bestimmung der ihn beeinflussenden Faktoren, z.B. im Rahmen einer Konfliktanalyse die Bestimmung von Konfliktursachen, beteiligten Akteuren und deren Interessen. Urteilkategorien können als Sachurteil oder Werturteil gesehen werden und beziehen sich auf die sachliche Einschätzung eines gesellschaftlichen Phänomens (z.B. richtig/ teils-teils/ falsch) oder auf die wertende Einschätzung eines gesellschaftlichen Zustands, einer politischen Maßnahme (z.B. gerecht/ ungerecht).

Sander (2001) meldete mit einer eher konstruktivistisch ausgerichteten Perspektive im politikdidaktischen Diskurs Bedenken über den erkenntnistheoretischen Wert von Kategorien sowie den pädagogischen Sinn von Kategorien an, da hier die Schülerperspektive über didaktische Festlegungen des Lehrenden eingeschränkt würde.

Scherb (2012, 71) konstatiert die Orientierungsfunktion von Kategorien – gerade im Zusammenhang mit einem erfahrungsorientierten Unterrichtskonzept – fordert allerdings auch eine „Absicherung gegen Beeinträchtigungen der Selbstbestimmung“ ein, so dass keine Präjudizierung von Urteilen über die Definition und Deutung von Kategorien erfolge.

Kayser/ Hagemann (2005, 38) thematisieren dieses Problem mit ihrer Kritik hinsichtlich der Suche nach der ‚richtigen Antwort‘ im Rahmen von Urteilsbildungsprozessen, was natürlich auch seine Entsprechung im Überwältigungsverbot des ‚Beutelsbacher Konsens‘ besitzt:

„Wenn Urteile durch eine bestimmte Qualität der Begründung definiert sind, besteht das Ziel von Urteilsbildung in der Initiierung eines Prozesses, nicht dem Erreichen eines bestimmten Ergebnisses. Wird Urteilsbildung angestrebt, müssen prinzipiell mehrere begründete Stellungnahmen möglich sein: Urteile – so lässt sich an dieser Stelle zusammenfassen – sind zwar durch Thematisierung, didaktische Zugangsweise und methodische Umsetzung in eine Richtung vorstrukturiert. Dennoch kann es nie um ‚die Lösung‘ in einer Urteilsphase gehen, sondern stets um ‚begründete Lösungsmöglichkeiten‘.“

**Tab. 1:** Analyse- und Urteilkategorien

<b>Gemeinsame Analysekatogorien (Politikwissenschaft/ Ökonomik)</b>	<b>gemeinsame Urteilkategorien (Politikwissenschaft/ Ökonomik)</b>
System, Konflikt, Akteure, Interesse, Bedürfnisse, Entscheidung, Recht, Ordnung, Prozesse, Institutionen, Gender ...	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimität (Anerkennungswürdigkeit: Legalität, Gerechtigkeit, Grundrechte, gesellschaftliche Werte etc.) und</li> <li>• Effizienz (Kosten-Nutzen-Relation, Wirksamkeit, Aufwand-Ertrag etc.)</li> <li>• Nachhaltigkeit (soziale, ökonomische, politische, ökologische, kulturelle Dimensionen)</li> </ul>
<b>Spezifisch ökonomische Analysekatogorien</b> <b>Spezifisch politische Analysekatogorien</b> = <i>politisch-ökonomische Analysekatogorien</i>	
Knappeheit, Produktion, Besitz, Gewinn und Verlust, Konkurrenz, Markt, Konsum, Allokation, Distribution, Wachstum, Risiko ...	Macht, Herrschaft, Struktur, Abhängigkeit, Partizipation, Deliberation, Demokratie, Gemeinwohl, Ideologie, Gender, Öffentlichkeit ...

Beobachtungen von Unterrichtsverläufen im Fach ‚Politik und Wirtschaft‘<sup>1</sup> haben ergeben, dass die politikdidaktische Anwendung der Urteilkategorien ‚Effizienz und Legitimität‘ (Massing 1997) erhebliche Probleme aufwerfen kann und sich die Frage stellt, welchen Stellenwert diese Kategorien in der politischen Bildung haben und wie mit ihnen im schulischen Unterricht umgegangen werden sollte.

Insbesondere ist eine Tendenz zum schematischen Umgang im unterrichtlichen Einsatz dieser Kategorien auf Seiten der das Fach ‚Politik und Wirtschaft‘ Unterrichtenden festzustellen. Hierin läge die Gefährdung einer kritisch-selbstständigen Beurteilung von gesellschaftlichen Problemlagen auf der Seite der Lernenden über einen kategorialen Einengungsprozess begründet, der eine ungehinderte Überprüfung von Voraus- und Vorurteilen und eine am Postulat der Mündigkeit orientierte Urteilsbildung behindern könnte.

<sup>1</sup> Hier liegt keine verwertbare empirische Studie zugrunde, sondern ‚nur‘ sich zunehmend verdichtende Beobachtungen eines Kollegiums von Fachleitern für das Fach ‚Politik und Wirtschaft‘ im Studienseminar für Gymnasien in Kassel zugrunde (Michael Jung, Dieter Schäckel, Klaus Moegling), die auftretende Probleme beim didaktischen Einsatz der Urteilkategorien ‚Legitimität und Effizienz‘ diskutiert haben. Auch haben zahlreiche Diskussionen mit Lehrkräften im Vorbereitungsdienst diese Beobachtungen bestätigt. Allen sei herzlich für Ihre Diskussionsfreude und guten Tipps gedankt.

## **2 Sechs Thesen zum politikdidaktischen Einsatz der Urteilkategorien und Begründungen hierzu**

Die vorliegenden fünf Thesen und Begründungen beziehen sich auf folgendes Verständnis von Effizienz und Legitimität, so wie es bei Massing (1997) vorgestellt und vielfach rezipiert wurde: Die Kategorien Effizienz und Legitimität sind grundlegende Begriffe, die sowohl Vorausurteilen und Vorurteilen als auch qualifizierteren Urteilen zugrunde liegen können. Effizienz bezieht sich auf die Wirksamkeit einer Maßnahme und Legitimität bezieht sich auf die Anerkennungswürdigkeit vor dem Hintergrund von Normen und Werten. Hierbei ist Legalität ein wesentlicher aber nicht hinreichender Aspekt der Legitimität. Die Frage nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis einer politischen Problemlösung ist daher eine typische Effizienz-Frage, wogegen die Frage nach der Gerechtigkeit einer Maßnahme einen typischen Bezug zur Legitimität enthält.

Eine erste These:

*Die Aspekte ‚Effizienz und Legitimität‘ sind zwei Schlüsselbegriffe (Kategorien), die für zwei bei der Beurteilung eines gesellschaftlichen Phänomens prinzipiell einzunehmende Blickwinkel stehen, und sollten daher grundsätzlich als Urteilkategorien in Bezug auf staatliche Maßnahmen, gesellschaftspolitische Entwicklungstendenzen oder einen politischen Konflikt verwendet werden.*

Begründung:

Jede Lösung eines gesellschaftlichen Problems, sei es der geforderte Ausbau eines regionalen Flughafens, die Installierung einer Schuldensperre oder die Subventionierung eines bestimmten EU-Mitgliedsstaates, muss unter den Perspektiven von Effizienz und Legitimität beurteilt werden, da hier grundlegende Bewertungsmaßstäbe berührt werden: Ist eine Maßnahme z.B. unter finanzpolitischen Gesichtspunkten wirkungsvoll oder verschlingt sie in einem Übermaß finanzielle Ressourcen? Ist eine Maßnahme ein „Fass ohne Boden“? Entspricht eine Maßnahme den in Gesetzen enthaltenen für eine Kultur bestimmenden Normen und Werten? Werden bei einem Lösungsversuch grundgesetzlich verbürgte Werte, wie z.B. die Würde des Menschen oder die körperliche Unversehrtheit, eingehalten?

Eine zweite These:

*Es darf niemals nur die eine der beiden Beurteilungsperspektiven eingenommen werden, wenn eine Maßnahme zur Lösung eines politischen Problems im Sinne einer kritischen Rationalität betrachtet werden soll.*

Begründung:

Nicht alles, was effizient ist, ist auch legitim – oder auch: Nicht alles, was legitim ist, ist auch effizient und verliert hierdurch zum Teil auch seine Legitimität, z.B. bei der Verschwendung von Steuermitteln oder beim nicht-effizienten Einsatz von Energie.

Eine dritte These:

*Die Legitimität einer politischen Maßnahme eines gesellschaftlichen Zustands ist nie gewissermaßen objektiv feststellbar, sondern jeweils immer nur im Zusammenhang mit der Perspektivität und der Interessenlage der unterschiedlichen Akteure zu sehen.*

Begründung:

Auch eine Bespitzelung durch den eigenen oder fremde Staaten (siehe NSA-Affäre) kann effizient sein, aber ist abhängig vom jeweiligen Interesse unterschiedlicher Akteure im unterschiedlichen Maße legitim. Die USA führen als Legitimation den Kampf gegen den Terrorismus an und sehen die NSA-Aktivitäten in Deutschland aus diesem Grund als legitim an, für den deutschen Staat führen völkerrechtliche und am Grundgesetz orientierte Argumente zur Ablehnung dieser Überwachungsmaßnahmen als illegitim. Anders sieht dies wiederum bei der Überwachung der Partei „Die Linke“ durch den Verfassungsschutz aus.

Eine vierte These:

*Eine Beschränkung auf die Urteilskategorien ‚Effizienz und Legitimität‘ ist ein zu grobes und zu allgemeines Raster für die Beurteilung von gesellschaftlichen Problemlösungsversuchen.*

Begründung:

Es gibt Facetten oder auch Synthesen beider kategorialer Dimensionen, die aussagekräftiger und gehaltvoller sind als die sehr allgemeinen Urteilskategorien Effizienz und Legitimität.

Die Kategorie der Gerechtigkeit beispielsweise stellt eine Beurteilungsdimension dar, die sowohl Bezüge zu Effizienz als auch Legitimität hat und auf ihre eigene Weise subjektive und gesamtgesellschaftliche Urteilsperspektiven bündelt.

Auch die Kategorie der Nachhaltigkeit liegt quer zu den Kategorien Effizienz und Legitimität, fokussiert auf eine weitergehende Weise politische, ökologische, kulturelle und ökonomische Fragen und weist eine Besonderheit in ihrem Zukunftsbezug auf („Welche Bedeutung hat eine Maßnahme für das Leben zukünftiger Generationen?“)

Eine fünfte These:

*Die Urteilkategorien ‚Effizienz und Legitimität‘ bieten keine hinreichenden Kriterien, um ein gesellschaftliches Phänomen angemessen zu beurteilen.*

Begründung:

Es wird noch kein Kriterium für die Abwägung von ‚Effizienz und Legitimität‘ im für eine Urteilsbildung konstitutiven Abwägungsprozess bereitgestellt.

Letztendlich muss jeder Urteilende selbst entscheiden, ob für ihn Effizienz- oder Legitimitätsargumente wichtiger sind und welche Argumente für ihn innerhalb beider kategorialer Perspektiven aus welchen Gründen entscheidender sind. Hierbei wird insbesondere die Abwägung individueller Interessen, der Interessenslage des/r anderen und gesamtgesellschaftlicher Interessen eine Rolle spielen. Er/ sie wird zugunsten einer subjektiven Disposition fragen: „Was nützt dies mir?“ „Schadet es mir?“ Gleichzeitig ist zu hoffen, dass auch gefragt wird: „Ist mein Nutzen legitim in Bezug auf den Nutzen der anderen?“

Am Beispiel des auf dem Bürgersteig fahrenden Radfahrers bedeutet dies, sich bei der Beurteilung seines Verhaltens auch in die Perspektive z.B. des Fußgängers zu versetzen: „Welche Gefährdung sieht der Fußgänger für sich durch Radfahrer auf dem Gehweg?“

Eine sechste These:

*Die Urteilkategorien ‚Effizienz und Legitimität‘ verführen zur schematischen Zuordnung und gefährden einen eigenständig geführten, freien Diskurs.*

Begründung:

Wenn versucht wird, alle gesellschaftlichen Problemlösungsstrategien nach den Gesichtspunkten ‚effizient oder legitim‘ einzuordnen besteht die Gefahr, dass quer zu Effizienz und Legitimität liegende Beurteilungsgesichtspunkte nicht gesehen, ausgeblendet oder vernachlässigt werden. Auch entsteht die Gefahr einer zu groben Beurteilung und Facetten von ‚Effizienz und Legitimität‘ werden nicht gesehen oder angemessen im Abwägungsprozess berücksichtigt. So werden möglicherweise interne Dimensionen beider Urteilkategorien nicht in ein Verhältnis zueinander gesetzt, z.B. die Frage von ethischer Legitimität und Legalität, die durchaus auf Diskrepanzen zwischen beidem hinweisen kann. Das Beispiel des den Fußgängerweg benutzenden Fahrradfahrers (moralisch legitim, aber rechtlich verboten) dürfte hier zur Verdeutlichung bereits genügen. Der durch die Wahl seines Transportmediums die Umwelt schonende und sich durch das Verlassen der dicht befahrenen Straße schützende Fahrradfahrer besitzt hiermit eine moralische Legitimität, verstößt allerdings bei einem reinen Gehweg gegen die Straßenverkehrsordnung. Eine Beurteilung muss hier die verschiedenen Legitimitätsbezüge miteinander abwägen, der Hinweis auf die Gesetzeslage reicht hier möglicherweise für das Urteil des Lernenden nicht aus.

### 3 Konsequenzen für den Einsatz im Fach ‚Politik und Wirtschaft‘

Aus diesen Überlegungen heraus ergibt sich die Konsequenz, dass ‚Effizienz und Legitimität‘ notwendige, aber nicht hinreichende kategoriale Bezüge für die Beurteilung gesellschaftlicher Phänomene und für die politische Urteilsbildung der Lernenden sind. Die Einführung dieser Kategorien stellt zum einen eine notwendige Perspektivenerweiterung für Lernende dar, vor allem wenn sie geneigt sind, eine Urteilsdimension zu übersehen. Andererseits muss ihnen auch anhand von Beispielen deutlich werden, dass diese beiden Urteilkategorien zum Teil in einem sich ergänzenden und z.T. in einem konkurrierenden Verhältnis zueinander stehen. Des Weiteren ist zu beachten, dass wichtige Kriterien für eine Beurteilung, wie z.B. Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, quer zu den Kategorien Effizienz und Legitimität liegen bzw. von ihnen durchmischt sind.

Sutor (1984, 77) macht die übergreifende Perspektive von Effizienz und Legitimität mit folgenden Formulierungen sehr deutlich:

„Schließlich soll unter den Kategorien Wirksamkeit, Folgen und Verantwortbarkeit verantwortungsethisch gefragt werden, ob politische Verhaltensweisen und Entscheidungen überhaupt bewirken können, was sie bezwecken; ob sie nicht auch noch ganz andere als die gewollten Folgen haben und ob beides, die gewollten Wirkungen und die unbeabsichtigten, verantwortbar sind.“

Einem kritisch-rationalem Urteilsbildungsprozess muss daher eine eigenständige Abwägungsleistung zugrunde liegen, bei der individuelle und gesamtgesellschaftliche Interessen miteinander verantwortlich abgewogen werden. Dies kann niemals schematisch nach einem kategorial vorgezeichneten Musterweg geschehen.

Auch macht es oftmals Sinn, zunächst mit einer offenen Diskussion zu beginnen und dann, vor allem bei älteren Lerngruppen, systematischer nach der begründeten Beurteilung einer politischen Problemlösung unter den Aspekten Effizienz und Legitimität zu fragen.

Der kritische Diskurs und der freie Redefluss in einer Diskussion sollten immer wieder auf beide Dimensionen zu sprechen kommen, aber hierdurch nicht gegängelt werden. Aussagekräftigere und selbstwirksamere Argumente, die die wesentlich konkreteren Kategorien, wie z.B. Menschenwürde, Gerechtigkeit, Mitbestimmung oder Nachhaltigkeit, verwenden, dürfen nicht über eine ausschließliche Orientierung an ihren allgemeinen kategorialen Überbau unterdrückt, sondern sollten deutlich gefördert und unterstützt werden.

Auch sollte vermieden werden, dass die Meta-Kategorien, Effizienz und Legitimität zu übermächtig werden, die Lernenden eher einschüchtern als ermutigen. Wenn hierdurch begründete Meinungsäußerungen, die ohne diese Kategorien auskommen, und ein rückbezüglicher Diskussionsfluss verhindert werden würde, wäre dies fatal.

Bei jüngeren Schülerinnen und Schülern sind diese Begriffe selbst auch nicht notwendig und sollten eher in sinnverwandte Fragen transformiert werden, wie z.B. „Kann dies eigentlich bezahlt werden?“ und „Darf man dies überhaupt?“.

**Fazit:** *Es ist wichtig, die beiden kategorialen Urteilsperspektiven aufscheinen aber nicht dominant werden zu lassen. Politische Bildung darf sich weder in der analytisch-schematischen Zuordnung von Argumenten zu Effizienz und Legitimität noch in einer kategorialen Vorherrschaft dieser beiden sehr allgemeinen Kategorien im Diskussionsprozess erschöpfen.*

Erst wenn die politikdidaktische Verhältnismäßigkeit der Urteilstkategorien ‚Effizienz und Legitimität‘ erkannt ist und entsprechend im Unterrichten berücksichtigt wird, tragen sie zu einer kritischen Urteilsbildung<sup>2</sup> und der Mündigkeit der Lernenden – *effizient und legitim* – bei.

## Literatur

- Füchter, Andreas/ Moegling, Klaus (2013): Didaktische Überlegungen zur kritischen politischen Bildung. In: Widmaier, Benedikt/ Overwien, Bernd (Hrsg.) (2013): Was heißt heute Kritische Politische Bildung? Schwalbach/ Ts.,78-85.
- Giesecke, Hermann (1997): Kleine Didaktik des politischen Unterrichts. Bad Schwalbach.
- Hagemann, Ulrich/ Kayser, Jörg (Hrsg.) (2005): Urteilsbildung im Geschichts- und Politikunterricht. Berlin.
- Henkenborg, Peter (2008): Kategoriale Bildung und kompetenzorientierte politische Bildung. In: Weißeno, Gerhard (Hrsg.): Politikkompetenz. Was Unterricht zu leisten hat. Bonn, 213-230.
- Lösch, Bettina/ Thümmel, Andreas: Einleitung. In: Dies. (Hrsg.): Kritische politische Bildung. Ein Handbuch. Schwalbach/ Ts.,7-10
- Massing, Peter (1997): Kategorien des politischen Urteilens und Wege zur politischen Urteilsbildung In: Politische Urteilsbildung, Aufgabe und Wege für den Politikunterricht, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Bd. 344, Bonn 1997, 115 – 133.
- Moegling, Klaus (2012): Ökonomische Bildung im Politikunterricht. Didaktisches Konzept, Modelle und Praxis politisch-ökonomischer Bildung. Schriftenreihe Erfahrungsorientierter Politikunterricht, Band 3, Immenhausen bei Kassel.
- Sander, Wolfgang (2011): Politik entdecken – Freiheit leben. Neue Lernkulturen in der politischen Bildung. Schwalbach/ Ts.
- Scherb, Armin (2012): Erfahrungsorientierter Politikunterricht in Theorie und Praxis. Der Pragmatismus als Grundlage politischen Lernens. Schriftenreihe Erfahrungsorientierter Politikunterricht, Band 5, Immenhausen bei Kassel.
- Sutor, Bernhard (1984): Neue Grundlegung politischer Bildung. Band II. Ziele und Aufgaben des Politikunterrichts. Paderborn.

klaus.moegling@uni-kassel.de

---

<sup>2</sup> Vgl. u.a. Lösch/ Thümmel, Füchter/ Moegling (2013)