

Gabriël van den Brink

Der mündige Bürger in der Zivilgesellschaft: Wege in die niederländische Partizipationsdemokratie¹

In den Niederlanden ist derzeit ein hohes Maß an politischer Unzufriedenheit zu beobachten. Im Rahmen des folgenden Beitrages sollen jene Entwicklungen thematisiert werden, die diesen Zustand herbeigeführt haben. Im zweiten Teil des Textes wird dann der Frage nachgegangen, wie die vorhandene Unzufriedenheit vielleicht beseitigt werden könnte. Hierbei handelt es sich ohne Zweifel um sehr komplexe Themen. Im Rahmen der folgenden Ausführungen werden lediglich einige besonders bedeutsame Aspekte betrachtet. Zunächst stehen die Gründe für die aktuellen Probleme im Vordergrund des Interesses. Im Anschluss geht es dann um die Frage nach etwaigen Verbesserungsmöglichkeiten und ihren Konsequenzen.

Soziokulturelle Hintergründe der aktuellen Probleme

Als eines der wichtigsten Phänomene zur Erklärung der aktuellen Problemlage ist die Entstehung eines bestimmten Lebensstils bei den niederländischen Bürgern zu bewerten. Diese Entwicklung setzte bereits in den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts ein und dauert bis heute an. Sie führte unter anderem zu einer Erosion autoritärer Machtverhältnisse. Die traditionelle Autorität von Personen wie Pfarrern, Lehrkräften, Hausärzten, Polizeibeamten und Bürgermeistern existiert nicht mehr. Wir haben es heutzutage mit sehr mündigen Bürgern zu tun, mit Menschen, die sich nicht mehr als Untertanen oder Untergebene betrachten. Sie äußern ihre Meinung laut und deutlich, vertreten ohne Scheu ihre Interessen und begegnen im Allgemeinen jedem mit Argwohn, der sich eine bestimmte Autorität anmaßt. Die politische Freiheit nahm im Zuge der genannten Entwicklungen zu. Aber auch in anderer Hinsicht existiert heute mehr Freiheit als jemals zuvor. Man denke nur an die gewachsene geographische Mobilität, die sich unter anderem in der starken Zunahme der Autozulassungen und des Flugverkehrs äußert. Auch

¹ Aus dem Niederländischen übersetzt von Annegret Klinzmann, M.A. Die Grundlage dieses Beitrags bilden zwei Bücher, die im Auftrag des Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) von mir verfasst wurden: G. VAN DEN BRINK, *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, Den Haag 2002; DERS., *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*, Amsterdam 2004.

die soziale Mobilität hat sich erhöht. Moderne Bürger bestimmen selbst, wie sie ihr Leben einrichten. Sie haben sich aus kollektiven Rahmen wie etwa der Familie, der Religionsgemeinschaft oder der sozialen Klasse gelöst. Nicht zu vergessen ist auch die geistige Mobilität, die durch das explosive Wachstum der Kommunikations- und Informationstechnologie verursacht wird.

Man kann die angesprochenen Entwicklungen in ihrer Gesamtheit sicherlich nicht pauschal beurteilen. Sie bringen jedoch zweifelsohne eine bestimmte Lebenseinstellung mit sich, die mit einem doppeldeutigen Begriff als ‚selbstsicherer‘ Lebensstil bezeichnet werden kann. Der Begriff ist deshalb doppeldeutig, weil er beinhaltet, dass dieser Lebensstil einerseits die Gleichwertigkeit aller Bürger stark betont. Andererseits impliziert er jedoch auch ein hohes Selbstwertgefühl. Der moderne Bürger betrachtet sich selbst als autonom. Er braucht sich weder anderen Bürgern noch politischen oder kulturellen Funktionären zu unterwerfen. Er bestimmt selbst, was er fühlt oder denkt und geht dabei von seinen eigenen Normen aus. Diese Haltung darf nicht aus moralischen oder weltanschaulichen Gründen als eine Form von Subjektivismus verworfen werden. Es gibt objektive Gründe, die ein gesteigertes Selbstwertgefühl bei vielen Bürgern rechtfertigen. Dabei muss in erster Linie an das gestiegene Bildungsniveau gedacht werden. Die meisten Niederländer sind heutzutage viel besser ausgebildet als dies noch vor einigen Jahrzehnten der Fall war. Dadurch können sie sich selbst und die Entwicklungen um sie herum tatsächlich besser beurteilen. Darüber hinaus trat ab den sechziger Jahren ein allmähliches Wohlstandswachstum auf. Auch die Rechtsstellung der Bürger verbesserte sich in vielerlei Hinsicht. Dies trug dazu bei, dass die Bürgerrechte heute viel mehr als eine juristische Formalität sind. Für breite Bevölkerungsschichten gehören sie zur alltäglichen Kultur. Mit anderen Worten: der freie, selbstbewusste und mündige Bürger ist keineswegs ein Hirngespinnst sondern ein Stück harter Realität, das kluge Führungspersonen und Politiker auf jeden Fall berücksichtigen müssen. Man kann dies auch weniger freundlich ausdrücken, indem man die These vertritt, dass das Regieren dieser freigekämpften Bürger zu einer nahezu unmöglichen Aufgabe geworden ist.

Neben diesem selbstsicheren Lebensstil gibt es noch eine zweite Entwicklung, die zu den aktuellen Problemen beiträgt. Es handelt sich dabei um die Tatsache, dass die Niederländer inzwischen auf unzähligen Gebieten höhere Ambitionen und Erwartungen hegen. So mancher spricht von der ‚Verlotterung‘ der Niederlande. Viele Kommentatoren vermuten, dass sich in Bezug auf normative Fragen derzeit ein schlechteres Bild als in der Vergangenheit ergibt. Empirische Untersuchungen zeigen jedoch eher das Gegenteil. Es ist zwar nicht zu leugnen, dass es in dieser Hinsicht zum Teil besorgniserregende Tendenzen gibt. Besonders im öffentlichen Raum ist den Niederländern zu wenig an ihren Mitbürgern gelegen. Auf das eigene Umfeld bezogen, stieg die Bedeutung von Normen jedoch gerade an. Dies kann anhand einiger weniger Beispiele belegt werden. Die Anforderungen, die zur Zeit an den Lebenspartner gestellt werden, bilden ein geeignetes Exempel. Der adäquate Partner muss in der Vorstellung vieler nicht nur gutaussehend und verfügbar sein, sondern er muss auch eine interessante Persönlichkeit haben, über ein eigenes Einkommen verfügen, spannende Hobbys pflegen, das Bergwandern oder eine bestimmte Art von Musik lieben. Das Anforderungspaket ist grö-

ber als je zuvor, was dazu beiträgt, dass Paare schneller auseinandergehen. Für Menschen, die eine Arbeit suchen, ergibt sich eine ähnliche Situation. Sie müssen nicht nur das geforderte Diplom vorweisen können, sondern auch rundum gesund sein, bewandert sein im Umgang mit modernen Kommunikationstechnologien, Bereitschaft zu Überstunden zeigen, gut kommunizieren können und viel Enthusiasmus ausstrahlen. Die Vorgaben liegen somit deutlich höher als vor einigen Jahrzehnten, und dies trägt dazu bei, dass viele Arbeitnehmer arbeitsunfähig geworden sind.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich im Bereich der Sicherheit. Niederländer sind von alters her nicht besonders risikobereit. Es ist daher kein Zufall, dass das Versicherungswesen einen blühenden Unternehmenszweig darstellt. Die Niederländer sind zudem Meister im Aufstellen von Maßregeln und Richtlinien. Das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung hat in den vergangenen Jahrzehnten eher zugenommen. Sowohl große Traumata, wie die Feuerwerkskatastrophe in Enschede oder der Brand des Cafes in Volendam, als auch kleinere Probleme, wie die falsche Spesenrechnung eines Beigeordneten oder eine misslungene Operation im Krankenhaus, führen immer wieder zu der gleichen Reaktion: zur Verfeinerung der relevanten Regelungen, zu mehr Kontrollvorgaben und zu klareren Verantwortungsbereichen. Auch in dieser Hinsicht sind die Normen und Erwartungen der Bürger also angestiegen.

In Bezug auf jene Menschen, die eine öffentliche Funktion anstreben, sind die Anforderungen ebenfalls deutlich höher als früher. Die entsprechenden Personen müssen nicht nur fachkundig, sondern nahezu frei von Sünden sein. Darüber hinaus sollen sie Bereitschaft zeigen, Journalisten und Medien Rede und Antwort zu stehen, im hohen Maße teamfähig sein und persönliches Charisma an den Tag legen. In Anbetracht dieser hohen Erwartungen ist es nicht verwunderlich, dass die öffentlichen Funktionäre die Anforderungen nicht immer erfüllen können. Dies alles trägt jedoch dazu bei, dass die Beziehung zwischen viel fordernden oder mündigen Bürger einerseits und der administrativen bzw. politischen Elite andererseits immer problematischer geworden ist.

Es stellt sich die Frage, wer für diese Entwicklung verantwortlich zu machen ist. Was diesen Punkt angeht, ähnelt die heutige Unzufriedenheit einer schwierigen Ehe, in der der Mann seiner Partnerin vorwirft, dass sie viel zu hohe Forderungen stelle. Die Frau findet hingegen, dass ihr Partner eine arrogante Haltung einnimmt. Das Problem liegt letztlich im Wechselspiel dieser beiden Haltungen. In der Ehe ist in einer solchen Situation eine Scheidung womöglich die beste Lösung. Diese Möglichkeit besteht jedoch im Umgang zwischen der administrativen Elite und der Bürgerschaft nicht. Beide Seiten sind alternativlos aufeinander angewiesen und haben daher keine andere Wahl, als das beste aus der Situation zu machen. Die vermutlich sinnvollste Strategie zur Verbesserung des Verhältnisses besteht in einem offenen Diskurs. In Vorwegnahme eines solchen Diskurses wird an dieser Stelle zunächst auf zwei Folgen des selbstsicheren Lebensstils eingegangen, die in politischer und administrativer Hinsicht wichtig erscheinen.

Auswirkungen des selbstsicheren Lebensstils

Die erste Folge des selbstsicheren Lebensstils besteht darin, dass der Umgang der Bürger miteinander im öffentlichen Raum immer aggressiver wird. Dabei spielen verschiedene Aspekte eine Rolle. Beispielsweise ist der psychologische Aspekt von Bedeutung, dass Menschen, die ein ausgeprägtes Selbstwertgefühl haben, schneller zu Gewalt neigen. Selbstsicherheit und Aggressivität liegen somit sehr dicht beieinander. Selbstsichere Bürger nehmen im wörtlichen und im übertragenen Sinn viel Raum in Anspruch. Sie wollen einerseits, dass dies Berücksichtigung findet – andererseits finden sie es aber sehr schwierig, auch andere zu berücksichtigen. Sie leiden an dem, was Psychologen als Kränkung des Narzissmus bezeichnen. Dabei kann der nichtigste Anlass eine übersteigerte Reaktion auslösen. Fälle sinnloser Gewalt illustrieren dies in schlimmer Weise. Daneben spielen auch wirtschaftliche Aspekte wie beispielsweise die Tendenz zu einer ständig zunehmenden Beschleunigung des gesellschaftlichen Verkehrs eine Rolle. Die Niederländer beeilen sich täglich, stehen ständig unter Arbeitsdruck und können sich nur in unzureichender Weise entspannen. Leistungen müssen erbracht und Deadlines eingehalten werden. Die Koordination von Familie und Beruf stellt keine leichte Aufgabe dar. Der große Druck, der mit den genannten Punkten einher geht, kommt jedoch nicht nur von außen, sondern auch von innen. Innere Gemütsruhe und hohe Ambitionen vertragen sich nun einmal schlecht miteinander.

Ein weiterer Faktor, der für Irritation sorgt, liegt in der Tatsache begründet, dass die Gesellschaft in den vergangenen Jahrzehnten sehr heterogen geworden ist. Das zeigt sich nicht nur in den sichtbarsten Formen der Unterschiedlichkeit, der Anwesenheit großer Migrantengruppen, die eigene Sprachen, Gebräuche oder Vorstellungen pflegen. Es zeigt sich auch im kleinen Maßstab: auf der Arbeitstelle, in der Nachbarschaft, in der Schule und bei der Ausbildung existiert eine Vielfalt an Arbeitsweisen und Vorstellungen. Dies ist immer häufiger eine Quelle des Ärgernisses, gerade weil die meisten Bürger sich gegenseitig auf der Grundlage ihrer individuellen Normen beurteilen. Schließlich ist noch die soziologische Tatsache von Belang, dass der öffentliche Raum im Laufe der Jahre immer anonym und weitläufiger geworden ist. Die Ökonomen betrachten dies als eine unvermeidliche Entwicklung. Es darf aber nicht vergessen werden, dass hierfür ein Preis bezahlt werden muss. Im gesellschaftlichen Umgang haben wir es oft mit Personen zu tun, die uns verärgern und mit denen wir uns kaum verbunden fühlen. Das fördert Aggressionen, besonders wenn aufgrund von Einsparungen oder aus anderen Gründen kein Aufsichtspersonal anwesend ist. Mit anderen Worten: die Möglichkeit, dass es zwischen Bürgern im öffentlichen Raum zu Zusammenstößen kommt, nimmt zu, und dies äußert sich nicht nur in Stress oder Ärger, sondern auch in aggressiven und asozialen Verhaltensweisen. Dies ist gewiss eine Aufgabe für den Staat, der für sich ja seit jeher das Monopol auf Gewaltausübung beansprucht. Immer mehr Bürger fragen sich, wie real dieser Anspruch zur Zeit noch ist. Sie machen sich in jedem Fall große Sorgen über Sicherheit und Lebensqualität, rufen nach höheren Strafen und einem härteren Auftreten.

Die zweite Schwierigkeit betrifft nicht den Umgang der Bürger untereinander, sondern die Interaktion zwischen Bürgern und Machthabern. Das Grundproblem scheint dabei zu sein, dass viele administrative Institutionen und Verfahrensweisen Probleme mit dem Habitus niederländischer Bürger haben. Man verwarf den autoritären Verwaltungsstil, der in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts in die Diskussion geriet. Es fehlt aber immer noch eine neue Ausgestaltung, die die entstandene Lücke schließen kann. Hierfür werden im Folgenden wiederum einige Beispiele genannt. Zum einen ist da die Hegemonie des politischen Denkens. Die Vorstellung ist, dass sich gesellschaftliche Probleme am besten lösen lassen, wenn Behörden eine landesweite oder lokale ‚Politik‘ entwickeln. Hierzu formuliert man eine Reihe von Maßnahmen, die auf das Erreichen eines bestimmten Ziels durch den Einsatz bestimmter Mittel abzielen. Das ist jedoch eine rationalistische Arbeitsweise, die oft wenig mit den Prozessen zu tun hat, die sich in der Gesellschaft abspielen. So produziert jedes Ministerium oder Rathaus seine eigene politische Realität, die häufig wenig mit den Problemen der normalen Bürger zu tun hat. Sollte sich eventuell herausstellen, dass die Politik nicht funktioniert, dann unternimmt man... eine andere Politik! Es werden neue Berichte geschrieben, neue Ziele formuliert und neue Mittel eingesetzt. Dies geschieht in der Hoffnung, dass fortan mehr Erfolge erzielt werden können. Es kommt selten zu einem kritischen Rückblick auf den Schaden, den die vorherige politische Linie angerichtet hat oder – noch schwieriger – zur Untersuchung der Frage, inwieweit der Macher dieser Politik selbst Teil des Problems ist. Ein analoges Problem besteht in der Art und Weise, in der das Management im öffentlichen Sektor funktioniert. Fachleute in Ausbildungseinrichtungen, Krankenhäusern, dem öffentlichen Verkehr, in Arbeitsvermittlung, Sicherheitswesen, Sozialwesen, Rechtspflege, Jugendfürsorge oder Forschungseinrichtungen können sich immer weniger auf ihre eigentliche Tätigkeit konzentrieren. Sie müssen sich Plänen, Zielsetzungen und Arbeitsweisen fügen, die ihnen von oben durch das Management auferlegt werden. Die umgekehrte Bewegung, bei der Erfahrungen und Einsichten von Fachleuten maßgeblich sind und diese den Manager lenken, findet sich nur selten. In der Praxis dominiert die Herangehensweise von oben nach unten, während man doch eigentlich die Fachkundigkeit und Verantwortung des Fachmannes nutzen müsste.

Etwas Ähnliches spielt im Verhältnis der Bürger zur politischen Oberschicht eine Rolle. Das Denken, Sprechen und Entscheiden über das Gemeinwohl liegt in den Händen politischer Profis, die – vor allem wenn es um die nationale und die regionale Ebene geht – eine in sich abgeschlossene Welt schaffen. Die vornehmliche Funktion politischer Parteien besteht darin, diese Art von Profis zu liefern. Normale Bürger finden zur abgeschlossenen politischen Welt kaum einen Zugang. Das heißt natürlich nicht, dass Bürger kein Interesse am Gemeinwohl haben, aber wenn sie sich auf diesem Feld engagieren, dann tun sie dies außerhalb der gängigen politischen Organe. Diese Organe selbst rufen immer mehr mitleidige oder zynische Reaktionen hervor. Wiederum handelt es sich somit um ein Beispiel für zu viel Führung und zu viele politische Macher, die von oben nach unten agieren. In diesem Fall stellt sich die Problematik um so schlimmer dar, weil es in einer Demokratie um

die Bürger gehen sollte. So grundsätzlich wichtig eine administrative Elite an sich auch ist, sie muss sich vor der Bürgerschaft verantworten. Zur Zeit ist die Beweislast umgekehrt – Den Haag ist der Meinung, die Bürger müssten sich verantworten. Auch in diesem Sinne ist in den Niederlanden das Verhältnis zwischen der vorhandenen politischen Kultur und der Haltung, die moderne Bürger einnehmen, gespannt. Die Bürger haben im Ergebnis nicht nur immer häufiger Probleme miteinander, sondern auch mit denjenigen, die sie (vorübergehend) gewählt haben, um sich in ihrem Namen auf landesweiter und lokaler Ebene um die Regierungsarbeit zu kümmern. So zeigt sich also, dass die Doppeldeutigkeiten des selbstsicheren Lebensstils auf dem Gebiet des Gemeinwohls eine besonders scharfe Form annehmen.

Zur Aufwertung der Bürgerrechte

Auf welche Weise könnte man die soeben angesprochenen Probleme nun lösen? Eine Aufwertung und Weiterentwicklung der Bürgerrechte erscheint in mehrfacher Hinsicht sinnvoll. Der Begriff der Bürgerrechte hat in der niederländischen Tradition eine doppelte Bedeutung. Er verweist zum einen auf eine Form von Gegenseitigkeit (die zivile Dimension der Bürgerrechte) und andererseits auf die Gestaltung des Gemeinwohls durch den Staat (die politische Dimension der Bürgerrechte).

Was den Umgang der Bürger untereinander angeht, wird hier von der Dynamik ausgegangen, die die niederländische Gesellschaft in den vergangenen Jahrzehnten geprägt hat. Vor allem kam es zu einer Erhöhung der Freiheiten der Bürger. Es ist ebenso unmöglich wie unerwünscht, eine Einschränkung dieser Freiheiten anzustreben und sei es auch nur aus dem Grund, dass sie zum Kern der westlichen Kultur gehören. Die bewegliche und fließende niederländische Gesellschaft ist metaphorisch noch am ehesten mit einer Autobahn zu vergleichen. Auf einer Autobahn kann jeder bestimmen, welches sein bzw. ihr Ziel ist. Man entscheidet selbst über die Route, der man folgt, über die Geschwindigkeit, die man einhalten will oder darüber, welches Auto man fährt. Trotz dieser Freiheiten gelten jedoch eine Reihe von Verkehrsregeln, die für alle gleich sind und die alle Verkehrsteilnehmer einhalten müssen. In ähnlicher Weise setzt das moderne Zusammenleben einige Prinzipien voraus, die für eine rasche Abwicklung des gesellschaftlichen Verkehrs entscheidend sind.

Vier Punkten kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu. Zum ersten ist das Prinzip der Gleichwertigkeit zu nennen, das beinhaltet, dass sich ein Bürger nicht seinen Mitbürgern gegenüber überlegen fühlt. Auch wenn große Unterschiede beispielsweise bezüglich des Reichtums, der Macht und des Wissen auftreten, müssen die Niederländer einander mit dem notwendigen Respekt behandeln. Das zweite Prinzip ist das der Eigenständigkeit. Es beinhaltet, dass Bürger ihren eigenen Weg gehen und für ihr eigenes Einkommen sorgen. Zwar kann es vorkommen, dass man durch besondere Umstände vom Staat abhängig wird, man sollte dies jedoch niemals als normal betrachten. Das dritte Prinzip ist das der Betroffenheit. Es beinhaltet, dass man Rücksicht auf die Interessen oder Bedürfnisse anderer

Beteiligter nimmt. Es ist nicht notwendig, dass sich alle Bürger liebevoll begegnen oder eine enge Gemeinschaft bilden. Die Bürgerrechte dürfen aber nicht zu Legalismus oder kalter Gleichgültigkeit entarten. Es geht um das elementare Interesse an denjenigen, die man auf seinem Lebensweg trifft und um die Erkenntnis, dass Reisegefährten oft auf unerwartete Weise miteinander verbunden sind. Das vierte Prinzip ist das der Verantwortung, zu dem gehört, dass man eigene Fehler nicht nur erkennt, sondern sich auch bemüht, den Schaden zu begrenzen. Es fällt auf, dass viele Bürger in den Niederlanden diese Werte miteinander teilen. Umfragen haben ergeben, dass es einen breiten Konsens hinsichtlich derartiger Prinzipien gibt. Für viele Menschen sind sie eigentlich völlig normal. Die große Schwierigkeit besteht natürlich darin, wie man diese Erkenntnis in Verhalten und Handlungen umsetzen kann. Nicht zuletzt deshalb ist für eine Bildungsoffensive in Form einer bewussten Gestaltung eben der Normalität zu plädieren, die sich in den vergangenen Jahrzehnten unterschwellig gebildet hat.

Anschließend müsste man auch die Bürgerrechte im politischen Sinne fördern. Erhebliche Teile der Bevölkerung erwarten wenig Gutes von der politischen Oberschicht, interessieren sich aber trotzdem für das Gemeinwesen. Es lassen sich empirisch drei Stile oder Einstellungen unterscheiden: zum einen gibt es die Gruppe der ‚bedrohten Bürger‘, Menschen mit einem bescheidenen Einkommen oder einem niedrigen Bildungsniveau, die vor allem mit den Nachteilen der Modernisierung konfrontiert werden. Diese Personen haben ein wenig interessantes oder überhaupt kein Arbeitsumfeld, leben oft in großstädtischen Problemvierteln und haben schnell eine negative Meinung über ‚die Politik‘. Politikern gegenüber hegen sie Misstrauen und sie hoffen, dass ein starker Führer kommt, der ihre Probleme lösen wird. Es gibt zweitens eine Gruppe, die man als die ‚vorsichtigen Bürger‘ charakterisieren kann, Menschen, die sich wenig für die öffentliche Diskussion oder Politik interessieren, die sich aber in kleinem Maßstab für ein gesellschaftliches Interesse engagieren. Sie sind als Freiwillige für das Nachbarschaftshaus oder den Sportverein aktiv und liefern auf diese Weise einen Beitrag zum öffentlichen Leben in ihrer Stadt oder Nachbarschaft. Drittens gibt es die Gruppe der ‚aktiven Bürger‘, die häufig aus Menschen besteht, die über ein erhebliches Einkommen verfügen und eine höhere Berufsausbildung oder eine universitäre Ausbildung absolviert haben. Sie denken kritisch über die gängige Politik, möchten sich aber gerne für moralische Ideale oder öffentliche Ziele einsetzen. Sie sind in Menschenrechts- oder Naturschutzorganisationen aktiv und können bei Problemen vor Ort mit großem Engagement auftreten. Darüber hinaus erfüllen sie oft eine Funktion, die unmittelbar mit dem Gemeinwesen verbunden ist, beispielsweise dadurch, dass sie an der Leitung einer weiterführenden Schule partizipieren, in der politischen Abteilung eines Ministeriums arbeiten, Asylsuchenden Hilfe anbieten oder über die Medien Einfluss auf die öffentliche Debatte haben.

Die hier vertretene These lautet, dass die Unzufriedenheit in den Niederlanden nur dann abnehmen wird, wenn diese Bürger einen größeren und realeren Anteil an der Beschlussfassung erhalten. Der Inhalt der Meinungsäußerung ist dabei nur von einem nachrangigen Interesse. Sowohl die zynischen Töne der bedrohten Bürger als auch das soziale Engagement des vor-

sichtigen sowie der Idealismus des aktiven Bürgers müssen viel mehr Gewicht in der politischen und administrativen Beschlussfassung erhalten. Das bedeutet nicht, dass Führungspersonen ihre eigene Verantwortung preisgeben sollen, indem sie schlichtweg auf die Bürger hören oder – was noch schlimmer wäre – sich ihnen unterwerfen. Es geht dabei in erster Linie um eine andere Art zu denken, zu debattieren und zu entscheiden. Das Bestimmen über das Gemeinwesen sollte nicht länger das Vorrecht einer kleinen Oberschicht sein, die aus professionellen Führungspersonen oder Politikern besteht, sondern ein gemeinsames Unterfangen, in dem die Stimme der Bürger mehr politische Relevanz erhält.

Die Notwendigkeit einer Bildungsoffensive

In Bezug auf die zivilen Bürgerrechte ist für eine Bildungsoffensive zu plädieren, die darauf ausgerichtet sein sollte, Aggression und Zynismus im öffentlichen Leben zu vermindern. Hinsichtlich der politischen Bürgerrechte erscheint eine Demokratisierung erforderlich: es sollte mehr Raum für Bürger geben, die sich für das Gemeinwesen einsetzen wollen. An dieser Stelle ergibt sich die Frage: Wie kann man diese Neuerungen am besten durchführen?

Der Begriff Bildungsoffensive verweist auf ein Verfahren, mit dem man vor einem Jahrhundert die soziale Frage angegangen ist. Das war nicht nur eine wirtschaftliche und politische Angelegenheit (Entstehung der Gewerkschaften, allgemeines Wahlrecht, Kampf um soziale Gerechtigkeit usw.), es gab auch eine kulturelle und sogar eine moralische Komponente. Es ging um eine große und auf einen langen Zeitraum angelegte Anstrengung, die zum Ziel hatte, einige bürgerliche Tugenden unter der armen Bevölkerung zu verbreiten. Die Art dieser Tugenden stand in Zusammenhang mit der industriellen Revolution. Es ging um Fähigkeiten wie Pünktlichkeit, lesen und schreiben zu lernen, das Aufbringen von Arbeitsdisziplin, den Kampf gegen Alkoholmissbrauch und vieles mehr. Das Vorgehen war recht autoritär – tatsächlich wurden der Bevölkerung die Normen für ein zivilisiertes Benehmen von einer bürgerlichen Elite auferlegt. Dabei schreckte man auch nicht vor moralischer Erpressung oder der Anwendung von Zwang zurück. Natürlich muss sich eine neue Bildungsoffensive in diesen beiden Punkten von der vorhergehenden unterscheiden. Das Auferlegen bestimmter Normen ist zur Zeit nicht nur unerwünscht, sondern auch unmöglich, weil sich eine moderne Existenz in jeder Hinsicht gegen Zwang in dieser Form wehrt. Inhaltlich sind zur Zeit andere Tugenden von Bedeutung, schließlich entwickeln wir uns nicht mehr von einer agrarischen zu einer industriellen Gesellschaft, sondern von der industriellen zur Wissensgesellschaft. Wie müsste also heute eine Bildungsoffensive aussehen?

Zunächst einmal muss die Umsetzung der oben angesprochenen Prinzipien eine Angelegenheit der Bürger selbst sein. Das scheint offenkundig, aber in der Praxis treten doch bemerkenswerte Unterschiede auf. Nehmen wir beispielsweise die Norm der Gleichwertigkeit. Diese wird inzwischen von einem großen Teil der autochthonen Bevölkerung akzeptiert, viel weniger aber von Migranten, die aus ländlichen Gebieten in der Türkei oder in Ma-

rokko stammen. Viele von ihnen verneinen die Gleichwertigkeit von Mann und Frau und neigen einer autoritären Erziehung zu. Es ist naiv zu glauben, dies werde sich von selbst ändern. Zu befürworten sind daher auch zusätzliche Investitionen zur Förderung der Modernisierung des Familienlebens bei Migranten. Darüber hinaus muss die Norm der Eigeninitiative stärker betont werden. Dies gilt vor allem für die Gruppe, die ich als ‚bedrohte Bürger‘ umschrieben habe. Sie beziehen häufig staatliche Unterstützung und können kaum ihre eigene Existenz bestreiten. Man kann sich jedoch fragen, wie bei ihnen die Bilanz aus Rechten und Pflichten aussieht, und ob sie sich, wenn bezahlte Arbeit tatsächlich nicht zu bekommen ist, vielleicht auf andere Weise für die Gesellschaft nützlich machen können.

Des Weiteren kann auch die ökonomische Elite mehr gesellschaftliches Engagement entwickeln. Es gab eine Zeit, in der sich Menschen, die geschäftlich oder finanziell erfolgreich waren, für das Gemeinwesen verantwortlich fühlten. Sie erwarben Verdienste als Philanthropen, stimulierten die Ausbildung des einfachen Volkes oder gründeten ein Museum. Die heutige Elite lebt vorzugsweise in einem Steuerparadies oder erhöht ihre Prämien und glaubt, dass ihre Verantwortung über die Einhaltung der Gesetze nicht hinausreicht. Schließlich müsste man das vierte Prinzip, das der Verantwortlichkeit, in allen Bevölkerungsschichten verstärken. Das gilt auch für die – zuweilen mit einem Dünkel behaftete – höhere Mittelschicht. Nur allzu oft geschieht es, dass Personen, die einen Fehler machen, diesen nicht öffentlich eingestehen, geschweige denn, dass sie einen Versuch unternehmen würden, den Fehler wieder zu korrigieren. In den Niederlanden wird die Schuld mit Vorliebe einem Anderen zugeschoben, Mankos werden nur selten zugegeben. Das Erkennen und Wiedergutmachen eigener Fehler müsste aber ein fester Bestandteil der zivilisierten Gesellschaft sein.

Einige mögen die soeben geäußerten Gedanken höchst naiv finden. Sie vertreten vielleicht ein zynisches Menschenbild. Sie wissen, dass Bürger sich zwar für bestimmte Normen aussprechen, in der Praxis aber ganz anders handeln. Man kann auch Anhänger einer vulgär-materialistischen Gesellschaft sein und sagen, dass es in Wirklichkeit immer um Geld, Macht und Status geht. Dies zu ignorieren wäre unvernünftig. Es ist aber ebenso unvernünftig zu glauben, dass Werte, Ideen oder Ideale in der modernen Gesellschaft nichts zu suchen haben. Hier wird sogar noch ein Schritt weiter gegangen und behauptet, dass die moderne Gesellschaft sich von allen vorherigen Gesellschaften durch die Tatsache unterscheidet, dass gerade Werte, Vorstellungen und Ideale eine ganz besonders große Rolle spielen. Vielleicht hat die heutige Unzufriedenheit auch damit zu tun, dass die niederländischen Bürger diesen elementaren Punkt in den vergangenen Jahrzehnten nur unzureichend erkannt und honoriert haben. Kann man sich eigentlich eine moderne Familie vorstellen, eine moderne Schule, ein modernes Krankenhaus, ja sogar ein modernes Unternehmen oder eine staatliche Einrichtung, in der es lediglich um vulgäre Größen ginge? Genau aus diesem Grund kann man den Menschen heutzutage Bildung und Zivilisiertheit nicht von oben herab auferlegen. Bildung und Zivilisiertheit können nur dann Form annehmen, wenn die Menschen aus innerer Überzeugung handeln.

Das bedeutet gleichzeitig, dass Behörden, Manager und Institutionen diese innere Überzeugung nicht ständig einschränken dürfen. Behörden täten gut daran, jenen Bürgern mehr Raum zu bieten, die aktiv werden und sich entweder im privaten oder im öffentlichen Bereich für ihre Mitbürger einsetzen. Die Erfahrung lehrt, dass es eine ganze Reihe von gesetzlichen, verwaltungstechnischen und bürokratischen Hindernissen gibt, die die Bürger bremsen und entmutigen. Die Forderung lautet somit, diese Hemmnisse abzubauen und die Bürger zur Beteiligung an Initiativen zu ermutigen. Es geht um einen Paradigmenwechsel, bei dem die vertikale und rationalistische Interpretation der gesellschaftlichen Realität durch eine eher horizontale und organische Ausrichtung ersetzt wird. Bei diesem Wandel spielen die ‚Profis‘ eine ausschlaggebende Rolle, nicht nur, weil sie den Bürgern auf normativem Gebiet zur Seite stehen können, sondern auch, weil sie gerade als Bürger selbst sehr gut wissen, was sich im wirklichen Leben abspielt.

Die Forderung nach einer breiter angelegten Demokratie

Neben der Bildungsoffensive ist eine weitere Neuerung zu befürworten. Sie bezieht sich, wie bereits angesprochen, auf die politische Dimension der Bürgerrechte und läuft auf ein Plädoyer für eine Demokratisierung hinaus. Das kann leicht falsch verstanden werden. Viele denken beim Begriff Demokratisierung an eine Änderung des politischen Systems, an eine neue administrative Struktur oder die Einführung anderer Arbeitsweisen. Obwohl eine solche Herangehensweise, bei der die Bürger mit ihren Idealen eine prominentere Rolle spielen, sicherlich zu befürworten ist, wird hier davon ausgegangen, dass ein Eingreifen in die bestehende Organisation nicht viel helfen wird. Man ist in den Niederlanden offensichtlich zu der Überzeugung gelangt, dass die Ursache eines Problems immer in ‚überholten Strukturen‘ zu finden ist und das Einführen neuer Strukturen die Dinge verbessern wird. Daher werden in der Wirtschaft so gerne Reorganisationen durchgeführt – eine Strategie, für die sich auch Behörden entscheiden. Auch im Gesundheitswesen, im Sozialwesen, bei der Polizei sowie im Rundfunk- und Fernsehwesen bildet der so genannte ‚Systemwandel‘ das Patentrezept der Führungskräfte.

Die Überarbeitung bestehender Strukturen stellt im Bereich des politischen Geschehens die am häufigsten vorgeschlagene Methode dazu dar, um den Bürgern mehr Mitsprache an der Beschlussfassung zu geben. Seit dem Augenblick, in dem die Spannungen zwischen politischer Elite und Bürgerschaft in den sechziger Jahren offensichtlich wurden, hat man administrative Veränderungen angestrebt. Unzählige Vorschläge sind gemacht worden – für ein anderes Wahlsystem, für Stadtprovinzen, für Dualismus, den gewählten Bürgermeister, das System der relativen Mehrheitswahl, Referenden usw. – ohne dass sich jedoch etwas veränderte. Tatsächlich ist das Bauwerk Thorbeckes noch völlig intakt. Es leistet mit bewundernswerter Zähigkeit Widerstand gegenüber Versuchen, es mit einer modernen Fassade zu versehen. Vielleicht ist das auch überhaupt nicht notwendig. Man sollte das Gebäude so lassen, wie es ist. Das Problem liegt nicht auf institutioneller Ebene, sondern in der Art und Weise, wie Menschen ihre Arbeit machen. Es geht nicht um

eine Struktur, die unzureichend funktioniert, sondern um eine Kultur, die in unzureichender Weise angestrebt wird.

Obwohl dies erkannt wird, neigt man zur Zeit zu einer Lösung, die das Problem nur verschlimmert. Viele denken: wenn es denn keine Frage der Struktur ist, dann stellen wir doch die Prozedur in den Mittelpunkt und setzen auf die Optimierung des Prozesses. Dies führt zu den verschiedensten Formen von Prozess-Management, wobei die Führungsleute ihren Fachkräften formale Anweisungen geben, ohne dass sie über den primären Prozess Bescheid wüssten. An dieser modischen Haltung wurde berechtigte Kritik geübt, die durch die bekannte Reportage in der Monatszeitschrift *M*, in der der turnusmäßige Wechsel von Spitzenbeamten über diverse Ministerien hin skizziert wurde, Bestätigung fand. Dieses Verfahren läuft auf eine neue Form von Kontrolle hinaus, es bedeutet aber nicht, dass die Profis ihre Arbeit besser erledigen. Und es bedeutet auch nicht, dass der Beitrag der Bürger zunimmt. Natürlich können Manager auf diese Weise ihre Macht ausüben, finanzielle Anreize geben, Prozesse steuern, Ergebnisse messen oder Evaluationsformulare austeilen. Diese Form der Machtausübung verliert jedoch früher oder später ihre Glaubwürdigkeit. Mehr noch, sie wird von modernen Bürgern und Fachkräften immer häufiger als eine Form von Zwang erlebt, eine Art zu führen, die nichts mit der Sache zu tun hat, um die es eigentlich geht.

Aus den genannten Gründen erscheint eine andere Lösung erforderlich: eine weitreichende Form der Demokratisierung, bei der sowohl die Bürger als auch die Fachleute mehr Verfügungsgewalt über die Angelegenheiten erhalten, die sie betreffen. Der Grund für eine solche Forderung ist klar. Wenn die moderne Gesellschaft tatsächlich immer stärker auf Wissen, Ideen und Idealen beruht, dann kann man nicht mit Hilfe eines Instrumentariums regieren, das keinen Bezug zu diesen Dingen hat. Man kann es auch anders ausdrücken und betonen, dass intellektuelles, kulturelles und moralisches Kapital in der modernen Zeit immer wichtiger wird. Jemand kann perfekt organisiert arbeiten und die richtigen Verfahren anwenden – wenn die betreffende Person aber nicht in der Lage ist, ihre Funktion mit einem persönlichen Auftreten zu verbinden, wird ihr kein Erfolg beschieden sein. Das wichtigste Kapital besteht heutzutage in dem, was individuelle Personen wissen, können, empfinden und verwirklichen. Gerade in diese Dinge ist von Generation zu Generation viel investiert worden. Dies gilt auch für Wähler und Gewählte. Es geht nicht in erster Linie um das, was Menschen in ihrer Geldbörse haben, sondern um das, was sie im Kopf haben. Unter diesen Umständen ist es absurd, zunächst Bürger oder Fachleute nach ihrer Meinung zu fragen, um anschließend so zu tun, als sei diese Meinung überflüssig. Das ist eine Handlungsweise, die nicht mehr zum Umgang der Bürger miteinander passt, und schon gar nicht in eine Demokratie, in der Bürger im Prinzip das letzte Wort haben.

Zum Abschluss soll noch einmal Bezug auf die Metapher der unglücklichen Ehe genommen werden. Es wäre eine negative Entwicklung, wenn die administrative Elite ihre eigene Rolle aufgeben würde. In manchen Fällen orientiert sie sich zu sehr an Meinungsumfragen und Zuschauerzahlen. Was das angeht, darf sie gerne etwas beherzter sein und sich tatsächlich als Elite zeigen. Auf der anderen Seite muss diese Elite in Zukunft weniger arrogant

und in sich abgeschlossen sein. Eine neugierigere und offenerere Haltung, die unter anderem dadurch zum Ausdruck kommt, dass man sich die Stimmen der Bürger und Fachleute zu Herzen nimmt, ist zu begrüßen. Es geht um die schwierige Dialektik von Distanz und Bindung. In den Niederlanden schaukelt die heutige Elite zwischen zwei Übeln hin und her: dem politischen Populismus einerseits und dem administrativen Rigorismus andererseits. Dadurch wird die Ehekrise nur noch schlimmer. Wenn das so weitergeht, kommt früher oder später der Moment, in dem die Kluft zwischen Bürgerschaft und Politik nicht mehr zu überbrücken ist. Es hat wenig Sinn zurückzuerfolgen, wie diese düstere Situation entstanden ist. Man löst ein Eheproblem nicht dadurch, dass man über Schuld spricht. Ohne Zweifel ist die administrative Elite in einem hohen Maße verantwortlich. Nicht nur, weil die Bürger in einer Demokratie immer das letzte Wort haben, sondern auch, weil die Oberschicht über die intellektuellen, kulturellen und moralischen Mittel verfügt, die für das Durchbrechen der derzeitigen Pattstellung nötig sind.