

# BESCHLUSS

---

des Präsidiums der FDP, Berlin, 21. Dezember 2010

---

Das Präsidium der Freien Demokratischen Partei hat im Umlaufverfahren beschlossen:

## Die Reform der Reformfähigkeit – Perspektiven liberaler Demokratiep politik

Unsere Demokratie ist die beste Regierungsform in der deutschen Geschichte. Das Grundgesetz bildete den Rahmen für das Wirtschaftswunder vor sechs Jahrzehnten, für die von Liberalen wesentlich mitgestaltete Demokratisierung von Wirtschaft und Gesellschaft vor vier Jahrzehnten und für die Wiedervereinigung Deutschlands vor zwei Jahrzehnten. Unsere Demokratie hat sich dabei als ein lernendes System erwiesen. Sie hat sich stets gegen inneren und äußeren Druck behauptet. Sie hat dazu selbstbewusste Bürger, eine kritische Öffentlichkeit und politische Stabilität vereinen können. Die FDP bekennt sich zur repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes.

Heute wird unsere Demokratie indes neu herausgefordert. Die gefühlte Distanz zwischen Bürgern und Politik steigt. Entscheidungen, die in parlamentarischen und rechtsstaatlichen Verfahren getroffen werden, stoßen mitunter auf Unverständnis oder gar auf Protest. Die Befunde sind oft widersprüchlich: Einerseits wird eine sinkende Wahlbeteiligung beklagt, andererseits wollen die Bürger stärker an der politischen Meinungsbildung beteiligt werden. Bürger erwarten politische Führung und Reformfähigkeit, aber sie wollen auch demokratische Verständigung, Moderation und Ausgleich. Immer mehr Bürger organisieren ihre Interessen und Initiativen außerhalb der klassischen (partei-)politischen Willensbildung, zugleich ziehen sich zu viele Menschen ganz aus der politischen Öffentlichkeit zurück.

Die FDP will diese Widersprüche auflösen, damit unsere Demokratie nicht in eine Vertrauenskrise gerät. Unsere Republik braucht jetzt eine Debatte über Demokratie und ihre Verfahren: über die Stärkung der repräsentativen Demokratie, über ihre mögliche Ergänzung durch direkt-demokratische Entscheidungen und über neue informelle Formen der Bürgerbeteiligung. Parteien und Parlamente lassen sich mit neuen Verfahren der Bürgerbeteiligung verknüpfen.

Unser Ziel ist eine neue Balance von Rechtsstaat, Reformfähigkeit und Bürgerakzeptanz. Liberale Demokratiep politik überwindet dafür den scheinbaren Gegensatz zwischen Bürgerorientierung und Beteiligung einerseits und effektiver Regierung und Reform andererseits. Sie löst die Blockaden von Innovation, Reform und künftigem Wohlstand auf, beschleunigt Planungen und Projekte und setzt auf institutionelle Phantasie, um die Beteiligung an der Politik sinnvoll auszuweiten.

Die FDP will eine Reform der Reformfähigkeit, damit unsere Republik Gestaltungskraft und demokratische Regierungsfähigkeit behält. Wir wollen verstärkt nach Konsens suchen, aber

Liberalen ziehen im Zweifel den lebendigen Dissens dem lähmenden Stillstand des kleinsten gemeinsamen Nenners vor. Demokratische Verfahren machen aus dieser Vielfalt der Perspektiven und Interessen den Treibstoff einer besseren Zukunft. Eine Konsensgesellschaft würde dagegen schnell zur Konkursgesellschaft geraten.

Unser Leitbild ist die Bürgerdemokratie. Sie ist weder ein populistisches Tribunal der Straße noch ein Mechanismus der Macht der Mehrheiten, sondern im Lincoln'schen Sinn die rechtsstaatlich gesicherte Selbstregierung der Bürger durch Bürger für Bürger. Legitimität und Akzeptanz entstehen durch faire Verfahren – sowohl durch die formalen, gesetzlich beschriebenen Verfahren von Parlament und Rechtsstaat als auch der informellen und experimentell eingesetzten Beteiligungsverfahren der Politik. Demokratische Regierungsfähigkeit braucht beides: gutes Recht und guten Diskurs.

Liberaler Demokratiepoltik ist deshalb Ordnungspolitik für Rechtsstaat und Demokratie. Sie modernisiert unser politisches System und stellt es auf die Chancen der Wissensgesellschaft ein. Unsere Republik braucht Rahmenbedingungen für einen politischen Such-, Lern- und Entscheidungsprozess, der das verstreute Wissen in der Gesellschaft – die „Weisheit der Vielen“ – für Innovation und künftigen Wohlstand nutzt. Unser Rechtsstaat garantiert dabei Verlässlichkeit und Berechenbarkeit, die wir nicht preisgeben dürfen. Die subsidiär organisierte Bürgerdemokratie setzt kritische und konstruktive Kräfte, Ideen und Initiativen frei, auf die wir nicht verzichten können. Beides zusammen stärkt das Vertrauen und die Akzeptanz des politischen Systems.

Die FDP sieht die folgenden Handlungsfelder:

### **1. Stärkung der repräsentativen Demokratie**

Das Parlament ist die Herzkammer der Demokratie. Wir leben in einer Massengesellschaft, die ohne Parteien und Parlamente nicht regiert werden kann. Die gewählten Vertreter des ganzen Volkes treffen ihre Entscheidungen nach sorgfältigem Abwägen der verschiedenen Interessen und handeln nach dem Prinzip der Gesamtverantwortung. Deshalb wollen wir Parlamente in ihrer Bedeutung stärken. Als Liberale warnen wir vor einer Entwicklung hin zu einer regierungszentrierten und von Sachzwängen dominierten „Postdemokratie“, in der dem Parlament nur noch die Bestätigung des Regierungshandeln bleibt.

Parlamentarische Arbeit profitiert beispielsweise von einer Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre. Länderlegislativen werden durch klare Zuständigkeiten im Föderalismus gestärkt. Kommunalparlamente gewinnen, wenn ihre Repräsentativität durch Kumulieren und Panaschieren im Wahlrecht gesteigert wird. Der Deutsche Bundestag kann die Bedeutung seiner eigenen Arbeit unterstreichen, wo neue Bänder zur Bürgerschaft geknüpft werden. Dies geschieht etwa durch ein erweitertes Petitionsrecht, das die Koalition aus FDP und Union bereits für diese Legislaturperiode vereinbart hat, oder neue Instrumente der Beratung durch Bürger (siehe unter 2.).

### **2. Neue Formen der Bürgerbeteiligung**

Seit der Entwicklung der „Planungszelle“ als Beratungsverfahren für die Politik vor vierzig Jahren sind viele informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung auf kommunaler und regionaler Ebene erfolgreich erprobt worden. Sie sind Ausdruck vielfältiger institutioneller Phantasie. Je

nach Verfahren fördern sie die demokratische Verständigung wie die Fachschlichtung von Stuttgart, die Beratung von Entscheidern wie beispielsweise die „Bürgerjürs“ oder gar die regionale Streitbeilegung durch politische Mediationsverfahren wie beim Ausbau des Frankfurter Flughafens.

Diese Tradition informeller, rechtlich nicht bindender, aber politisch wichtiger Beteiligungsverfahren bereichert die Bürgerdemokratie. Sie macht Demokratie konkret erfahrbar, kann den bürger- und sachorientierten Diskurs stärken, sorgt für institutionelles Lernen und schafft mehr Transparenz und Aufklärung für eine lernende Demokratie.

Nach professionellen Standards moderierte Bürgerbeteiligungsverfahren sollten daher verstärkt zum Einsatz kommen. Das erfordert die Offenheit von Parlamenten, Regierungen und Kommunalverwaltungen für neue Formen der Beteiligung am politischen Prozess. Die FDP befürwortet, wenn auf allen Ebenen Modelle der Bürgerbeteiligung erprobt werden. Besonders die europäische Ebene braucht den Wettbewerb der Ideen und Initiativen für mehr Bürgerbeteiligung.

Die Stärke der Bürgerbeteiligungsverfahren liegt in ihrer Informalität und Flexibilität. Bürgerbeteiligungsverfahren sollten daher nicht gesetzlich vorgeschrieben und normiert werden. Dennoch sollte ihr Einsatz gesetzlich erleichtert werden, beispielsweise im Planungsrecht. Nachzudenken ist auch über Modelle der unabhängigen Finanzierung von Beteiligungsverfahren. Um hohe professionelle Standards für Bürgerbeteiligung zu gewährleisten, sollte nach dem Vorbild der Diskussion über die Leistungen von Mediation im zivilrechtlichen Bereich auch über die Leistungen von Moderatoren der Bürgerbeteiligung im öffentlich-rechtlichen Bereich beraten werden.

Die FDP diskutiert neue Formen der Beratung durch Bürger auch für die Parlamente: Nach guten Erfahrungen auf der Ebene der Kommunen könnten nach dem Vorbild der Laien im Gerichtswesen zufällig, aber repräsentativ ausgewählte Bürger in einer „Bürgerkammer“ öffentliche Expertenanhörungen durchführen und anschließend ein „Bürgergutachten“ als Empfehlung an die Parlamentarier erstellen. Das Parlament müsste sich verpflichten, zu den Ergebnissen des Bürgergutachtens Stellung zu nehmen, wäre aber in seiner Entscheidung weiterhin frei. Solche temporären Verfahren leisten öffentliche Aufklärung und stärken den *Common Sense* von Entscheidungen.

### **3. Direkte Demokratie**

Direkte Demokratie kann die repräsentative Demokratie sinnvoll ergänzen und beleben. Plebiszitäre Elemente sollten jedoch die Ausnahme bleiben, denn sie stärken nicht den einzelnen Bürger oder die differenzierte Entscheidung, wie sie im Parlament ausgehandelt werden kann. Auch dürfen in einer alternden Gesellschaft Gegenwartsinteressen nicht Investitionen in die Zukunft verhindern. Direkte Demokratie kann aber insbesondere nützlich sein, um Themen, die die Bürger bewegen, auf die Tagesordnung der Politik zu setzen. Sie binden damit die repräsentative Demokratie zurück an den Souverän.

Direkte Demokratie erfordert eine sorgsame Ordnungspolitik, die sicherstellt, dass direkte Demokratie nicht zum Macht-Mechanismus einer mobilisierten Minderheit wird, die im Ergebnis zu einem Schaden des Gemeinwohls führt. Liberale Demokratiepölitik sichert deshalb die Betroffenenrechte, gewährleistet die Berücksichtigung überörtlicher Gemeinwohlintereessen bei lokalen Entscheidungen und nimmt Menschen- und Bürgerrechte von der Abstimmung aus. Ebenso sichert sie hohe Standards der Information vor der Entscheidung und hohe Quo-

ren. Vor einer grundgesetzlichen Regelung für den Bund wollen wir deshalb die Erfahrungen der Bundesländer sorgfältig auswerten.

#### **4. Planung und Entscheidung von Großprojekten**

Bei der Planung und Entscheidung über umstrittene Großprojekte werden die Herausforderungen an Demokratie und Rechtsstaat besonders deutlich. In der Öffentlichkeit der Mediendemokratie werden komplexe Themen und Entscheidungen oft spät, verkürzt und dramatisiert dargestellt. Gleichzeitig ist das Wissen über die komplexen sozialen, ökologischen und ökonomischen Zusammenhänge eines Projekts vor Ort weit verstreut und für Regierung und Verwaltung schwer greifbar. Selbst kleine Planungslücken laden zur Blockade durch gut organisierte, bisweilen auch sehr gut informierte Interessen ein. Politik, Gerichte und Verwaltung haben es immer schwerer, sachlich angemessene, langfristig verantwortliche und demokratisch akzeptierte Entscheidungen treffen und umsetzen zu können. In der Konsequenz werden wichtige Investitionen in moderne Infrastrukturen verzögert und verhindert. Planungssicherheit ist unter diesen Bedingungen nicht mehr gewährleistet. Stattdessen steigt das Misstrauen der Bürger, dass die Politik nachhaltig ausgewogene, effiziente und langfristige Lösungen trifft.

In Reaktion auf diese Herausforderungen sind Rechtsstaat und Demokratie in den vergangenen Jahren in kleinen Schritten erweitert worden. Rechtsstaatliche Verfahren wurden immer umfangreicher und komplexer, weil die Betroffenenrechte unter anderem mit dem Verbandsklagerecht in den vergangenen Jahren ausgeweitet wurden, und weil europäisches Umweltrecht immer wichtiger für Planungsverfahren wird. Parallel zur Erweiterung formaler Verfahren wurden zunehmend mehr informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung eingesetzt. Im Planungsrecht führt die Ausweitung der Beteiligungs- und Betroffenenrechte häufig jedoch nicht zu mehr Akzeptanz und Rechtssicherheit, sondern zu noch mehr Unzufriedenheit und juristischen Blockaden.

Es war ein Fehler zu glauben, dass politische Probleme und Konflikte durch ein erweitertes Planungsrecht gelöst werden könnten. Formale Planungsverfahren sind mit der Lösung dieser Probleme und Konflikte überfordert und müssen dringend entlastet werden. Politische Probleme und Konflikte müssen in Parlamenten und über eine Ausweitung der Bürgerbeteiligungsverfahren gelöst werden. Dementsprechend sind die Möglichkeiten zum Einsatz von Beteiligungsverfahren bis hin zur Option eines Volksentscheids am Beginn eines Großprojekts zu erweitern. Wenn die politische Beteiligung bei Großprojekten am Beginn ausgeweitet wird, kann und muss im Gegenzug das Planungsrecht vereinfacht und Planungsverfahren wesentlich entlastet und beschleunigt werden. Beispielsweise könnte die Verbandsklage von nicht unmittelbar betroffenen Organisationen und Vereinigungen entfallen, wenn der Souverän bereits entschieden hat.

#### **5. Neue Wege innerparteilicher Beteiligung**

Auch Parteien müssen Wege der Beteiligung weiter entwickeln. Die Freien Demokraten waren und bleiben Pioniere der innerparteilichen Demokratie. Unser gegenwärtiger Beratungsprozess für ein neues Grundsatzprogramm ist der größte und umfassendste Beteiligungsprozess einer Partei – wir öffnen uns für das unvoreingenommene Gespräch mit Gleich- und Andersdenkenden.

Im Rahmen unserer Grundsatzdebatte werden wir Erfahrung mit einer „Bürgerjury“ sammeln: Zufällig, aber repräsentativ ausgewählte Mitglieder der FDP werden dabei die Programm-

kommission zu wichtigen Schwerpunkten liberaler Politik beraten. Programmforen mit externen Experten sowie Programm-Werkstätten und politische Salons der Parteigliederungen ergänzen als neue Formen der Beteiligung die bereits bewährten Verfahren der Programmarbeit im Internet, auf Regionalkonferenzen und Parteitag.

Ebenfalls kritisch prüfen und diskutieren wird die FDP, ob Vorwahlen nach US-amerikanischem Vorbild eingeführt werden sollten. Dabei könnten Bürger noch vor der eigentlichen Wahl bereits informell an der Auswahl von Kandidaten beteiligt werden.

Das Programmforum „Lebendige Demokratie“ wird Schlüsse aus diesen Erfahrungen mit innerparteilicher Demokratie ziehen und weitere Empfehlungen für liberale Demokratiepoltik erarbeiten. Die Fortentwicklung der demokratischen Grundordnung bleibt eine zentrale Aufgabe der FDP.