



STUDIE

Demokratiereformen in der Berliner Republik

Eine Orientierung für die Praxis

Von Florian Grotz, Andreas Oldenbourg und Carl Schüppel | September 2026
Herausgegeben von Das Progressive Zentrum e.V.

Inhaltsverzeichnis

Kernthesen zur Orientierung	3
1. Einleitung	9
1.1 Neue Herausforderungen in der Berliner Republik	9
1.2 Reformen zur Stärkung demokratischer Resilienz?	10
1.3 Weiteres Vorgehen	13
2. Grundlagen und Ansatzpunkte von Reformen in der Bundesrepublik	14
2.1 Was heißt hier Demokratie?	14
2.2 Was sind Reformen?	17
2.3 Ansatzpunkte für Reformen in der Bundesrepublik	22
3. Bewertungskriterien und Rahmenbedingungen von Reformen	25
3.1 Nach welchen Kriterien können Reformen bewertet werden?	25
3.2 Wie laufen Reformen ab?	29
3.3 Wann sind Reformen erfolgreich?	37
4. Reformen im vereinigten Deutschland	40
4.1 Wahlen und Bürgerbeteiligung	40
4.2 Gewaltenteilung und -kontrolle	47
4.3 Intermediäre Organisationen	50
4.4 Fazit	54
5. Reformen im Praxistest	55
5.1 Wie funktioniert die Methode des Simulationsspiels?	55
5.2 Wie verliefen die simulierten Reformprozesse?	61
5.3 Was lässt sich aus den Simulationsspielen über Reformen lernen?	64
5.4 Fazit	70
Literaturverzeichnis	71
Begleitfilm Online-Anhang	84
Die Autoren	85
Über das Progressive Zentrum Danksagung	86
Zitationsvorschlag Impressum	87

Kernthesen zur Orientierung

1 Spiel nach Regeln: formale Institutionen als Rahmen der Demokratie

In Wissenschaft und Gesellschaft wird der Demokratiebegriff unterschiedlich verstanden und verwendet (→ Kap. 2.1). Das deutsche Grundgesetz bindet den Kern der Demokratie an die Form der politischen Herrschaft (Art. 20 Abs. 2 GG). Demnach werden Repräsentant:innen in allgemeinen, unmittelbaren, gleichen, geheimen und freien Wahlen von den Bürger:innen dazu legitimiert, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen zu treffen. Außerdem wird die staatliche Machtausübung durch Gewaltenteilung kontrolliert und durch individuelle Grundrechte begrenzt. Nach diesem **liberalen Demokratieverständnis** haben formale Institutionen fundamentale Bedeutung für die demokratische Willensbildung und Entscheidungsfindung: Sie regeln den Zugang zu politischer Macht und deren Ausübung, begrenzen zulässige Handlungsoptionen und setzen Anreize für demokratieförderliches Verhalten, etwa politische Kooperation. Institutionen bilden damit den Rahmen des demokratischen Regierungssystems, der den politischen Akteur:innen Erwartungssicherheit bietet und zugleich Handlungsspielräume eröffnet, um ihre Interessen einzubringen, auf aktuelle Herausforderungen zu reagieren und tragfähige Entscheidungen zu treffen.

In der Realität werden politische Institutionen diesen Anforderungen in unterschiedlichem Maße gerecht. Zugleich können sie ihre Funktions- und Leistungsfähigkeit nicht selbst gewährleisten, sondern sind darauf angewiesen, dass politische Akteur:innen und Bürger:innen sie anerkennen und regelkonform anwenden. Darüber hinaus werden Institutionen durch gesellschaftliche Strukturen, funktionale Bedarfe, ideelle Vorstellungen und politische Interessen geprägt. Aufgrund dieser Kontextabhängigkeit unterscheiden sich die institutionellen Spielregeln nicht nur zwischen einzelnen Regierungssystemen, sondern werden auch im Zeitverlauf immer wieder verändert. Institutionelle Reformen sind damit auch eine Möglichkeit, die Funktionsfähigkeit einer Demokratie zu verbessern (→ Kap. 2.2). Im Zentrum der vorliegenden Studie steht deshalb die Frage, welche Herausforderungen, Chancen und Risiken mit solchen Demokratiereformen verbunden sind, an welchen Stellen des deutschen Regierungssystems sie ansetzen können und unter welchen Bedingungen sie gelingen.

2 Institutionelle Reformen als möglicher Beitrag zur demokratischen Resilienz

Die Demokratie steht gegenwärtig erheblich unter Druck – auch und gerade in Deutschland (→ Kap. 1). Säkulare Herausforderungen wie neue Sicherheitsbedrohungen, die Transformation des traditionellen Wirtschaftsmodells, die Klimakrise und der demographische Wandel erfordern ein hohes Maß an politischer Entscheidungs- und Reformfähigkeit. Gleichzeitig scheinen die gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen zu erodieren, die für die Effektivität und Legitimität solcher Entscheidungen benötigt werden. Neben dem Vertrauensverlust der etablierten Parteiendemokratie ist es insbesondere die zunehmende Stärke autoritär-populistischer Kräfte wie der AfD, die die demokratische Verfassungsordnung von innen bedroht und dabei auch aus dem Ausland unterstützt wird. In

jüngster Zeit hat daher der Begriff der **demokratischen Resilienz** verstärkte Aufmerksamkeit erfahren. Er bezeichnet die Widerstands-, Anpassungs- und Lernfähigkeit eines demokratischen Systems, das so auch in Krisen funktionsfähig bleibt.

Institutionelle Reformen können einen wichtigen Beitrag zur demokratischen Resilienz leisten, indem sie drei idealtypische Ziele verfolgen (→ Kap. 2.2). Entsprechende Regeländerungen können die demokratische Verfassungsordnung vor missbräuchlicher Nutzung und Obstruktion durch autoritär-populistische Akteur:innen schützen und sie damit **absichern**; sie können erkennbare Funktionsdefizite bei der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung beseitigen und so die Demokratie **erneuern**; und sie können den institutionellen Status quo durch innovative Beteiligungsformen und Entscheidungsverfahren **weiterentwickeln** und auf diese Weise die Legitimität der Demokratie steigern. Allerdings gibt es keine Garantie, dass institutionelle Reformen ihr Ziel erreichen. In der politischen Praxis können Regeländerungen anders wirken als geplant, weil die beteiligten Akteur:innen mit den neuen Arrangements anders umgehen. Gelegentlich werden auch die verhaltensändernde Reichweite und Stärke rein formaler Reformen überschätzt. Nicht zuletzt besteht das Risiko, durch anhaltende institutionelle Reformdebatten oder wiederholte Reformversuche die Stabilität und Legitimität des bestehenden Regierungssystems zu untergraben, ohne dass sichergestellt ist, dass die zur Diskussion stehenden Reformen auch zur Lösung des substanziellen Problems beitragen. Vor diesem Hintergrund lohnt es nicht nur, über institutionelle Alternativen zum Status quo nachzudenken und entsprechende Reformmodelle in die Debatte einzubringen, sondern auch die praktischen Herausforderungen und Restriktionen genauer zu betrachten, die sich bei der Umsetzung von Demokratiereformen stellen.

3 **Demokratiereformen als voraussetzungsvolles Projekt: unterschiedliche Bewertungskriterien und komplexe Rahmenbedingungen**

Demokratiereformen sind voraussetzungsvoll. Das zeigt sich zum einen daran, dass sie nach **unterschiedlichen Kriterien** bewertet werden können (→ Kap. 3.1). Zunächst stellt sich die Frage, inwieweit eine Reform Qualitätsdimensionen der demokratischen Willensbildung und Entscheidungsfindung – wie Partizipation, Repräsentation, Deliberation, Transparenz oder Effizienz – verbessert. Diese **funktionsbezogenen Kriterien** müssen auf den jeweiligen Kontext bezogen und gegeneinander abgewogen werden, weil sie nicht gleichzeitig maximiert werden können. Darüber hinaus sind Demokratiereformen daran zu messen, ob ihre Ziele und konkrete Ausgestaltung von einer breiten Mehrheit in Politik und Bevölkerung verstanden, nachvollzogen und unterstützt werden (**legitimitätsbezogene Kriterien**). Schließlich kommt es auch auf die Qualität des institutionellen Designs an: Regeländerungen müssen klar und präzise formuliert sein und sich kohärent in bestehende Institutionen einfügen (**designbezogene Kriterien**).

Zum anderen hängen Demokratiereformen von **komplexen Rahmenbedingungen** ab (→ Kap. 3.2). Ein als problematisch wahrgenommener Funktionswandel des demokratischen Regierungssystems kann zwar einen substanziellen Reformanlass darstellen, führt aber nicht von selbst zu einer Reform-

initiative. Dafür braucht es wirkmächtige Akteur:innen, die das Problem auf die politische Agenda setzen und das Reformprojekt vorantreiben – etwa aus der Zivilgesellschaft („**Campaigner**“), der Wissenschaft („**Designer**“) oder den parlamentarischen Parteien („**Entscheider**“). Meist ist der Reformwillen der Entscheider zentral, der von ihren ideenpolitischen Vorstellungen und institutionellen Eigeninteressen geprägt wird. Nur in seltenen Fällen wird die Reformagenda „von außen“ durch einen Volksentscheid oder ein Verfassungsgerichtsurteil vorgegeben. Ist ein Reformprozess einmal angestoßen, beeinflusst auch die konkrete Organisation des Verfahrens – insbesondere dessen mehr oder weniger inklusive Ausgestaltung –, ob und wie es zu einem entsprechenden Ergebnis kommt.

4

Reformbilanz seit der Wiedervereinigung: differenziertes Gesamtbild und offene Handlungsbedarfe

Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland ist stark ausdifferenziert. Dementsprechend gibt es vielfältige Ansatzpunkte, die institutionellen Strukturen und Verfahren zu erneuern, weiterzuentwickeln oder abzusichern (→ Kap. 2.3). Seit der Wiedervereinigung hat es zahlreiche Demokratiereformen in den Bereichen Wahlen und Bürgerbeteiligung, Gewaltenteilung und -kontrolle sowie den institutionellen Grundlagen von Parteien, Interessengruppen und Medien gegeben. Die Bilanz dieser Reformen ergibt ein differenziertes Bild (→ Kap. 4). Insgesamt wurde der institutionelle Rahmen der gesamtdeutschen Demokratie nur punktuell verändert. Größere Reformen fanden vor allem unterhalb der Bundesebene statt. Dazu zählen die flächendeckende Einführung der Volksgesetzgebung auf Länderebene in den 1990er Jahren und die zeitlich parallele Etablierung von direkten Bürgermeisterwahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene. Außerdem waren die Reformdebatten und -prozesse auf den unterschiedlichen Systemebenen nur in Einzelfragen verknüpft. Dazu gehört etwa die Wehrhaftigkeit der demokratischen Verfassungsordnung, die angesichts des elektoralen Aufstiegs der AfD erheblich an Bedeutung gewonnen hat. Entsprechende Reformen, die demokratischen Spielregeln vor missbräuchlicher Verwendung und politischer Obstruktion schützen sollen, gab es vor allem im Bereich Gewaltenteilung und -kontrolle – bei Parlamenten und Verfassungsgerichten des Bundes und der Länder sowie bei einzelnen föderalen Gremien.

Einige Demokratiereformen hatten trotz ihrer begrenzten Reichweite erhebliche Bedeutung. Dazu zählt etwa die Reform des Bundestagswahlsystems von 2023, die – trotz diskussionswürdiger Nebenwirkungen – erstmals zu einer dauerhaft stabilen Mandatszahl geführt hat, aber auch die graduellen institutionellen Anpassungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Regulierung digitaler Plattformen. Gleichwohl erscheinen hier weitere Reformschritte erforderlich (→ Kap. 4.3). Auch in anderen Bereichen besteht weiterhin Handlungsbedarf. Auf Bundesebene gilt dies beispielhaft für die „Fortsetzung dialogischer Beteiligungsformate wie zivilgesellschaftliche Bürgerräte“, die im Koalitionsvertrag von Union und SPD vorgesehen ist. Die Verankerung des Bundestagswahlsystems im Grundgesetz steht zwar derzeit nicht unmittelbar auf der Agenda, wäre aber ein bedeutsamer Gegenstand, um die demokratische Verfassungsordnung gegen autoritär-populistische Bedrohungen abzusichern. Daher wurden diese beiden Themen für die Simulationsspiele der vorliegenden Studie ausgewählt (→ Kap. 5.1).

5 Erfolgsmaßstäbe: funktionsbezogene Zielerreichung und breite Legitimität

Ob Demokratiereformen erfolgreich sind, wird in Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit unterschiedlich eingeschätzt. Als inhaltliche Referenzpunkte für einen Reformerfolg dienen zunächst die in These 3 erwähnten funktionsbezogenen Kriterien. Wird das Funktionsdefizit, aufgrund dessen die Reform initiiert wurde, durch die institutionelle Neuregelung nicht oder nur unzureichend beseitigt oder treten unerwünschte Nebenwirkungen auf, bedarf die Reform der Nachbesserung. Erst bei einer Lösung des ursprünglichen Funktionsproblems besteht die Aussicht, dass sich der institutionelle Rahmen wieder stabilisiert. Eine ähnliche Schwierigkeit ergibt sich, wenn eine Demokratiereform nur von einem Teil der relevanten Akteur:innen unterstützt wird. Bei unzureichend breiter Legitimität könnten die Gegner:innen der neuen Regelung unter veränderten Mehrheitsverhältnissen eine erneute Reform anstrengen. Dies gilt auch dann, wenn die ursprüngliche Lösung das zentrale Funktionsdefizit weitgehend beseitigt. Wenn aber die jeweiligen parlamentarischen Mehrheiten immer nur ihr eigenes Modell umsetzen, wird die Stabilität der formalen Spielregeln als Kernfunktion demokratischer Institutionen untergraben.

Daher lässt sich der Erfolg von Demokratiereformen an der **Verbindung von funktionsbezogener Zielerreichung und breiter Legitimität** bemessen (→ Kap. 3.3). Nur aus dem Zusammenspiel von funktionaler Wirksamkeit und politischer Akzeptanz ergibt sich eine nachhaltige Lösung. Die jüngsten Änderungen des Bundestagswahlsystems zeigen exemplarisch die Folgen einseitiger Reformen. 2013 waren sich die Bundestagsparteien überwiegend einig, die Überhangmandate durch einen vollständigen Mandatsausgleich politisch zu neutralisieren. Allerdings führte diese breit akzeptierte Reform zu einem neuen Funktionsproblem in Form übergroßer Bundestage und musste entsprechend revidiert werden. Die darauffolgende Reform der schwarz-roten Bundesregierung von 2020 war weder funktional noch hinreichend legitim, da sie keine effektive Lösung für das Vergrößerungsproblem bot und auch nicht von der parlamentarischen Opposition akzeptiert wurde. Die Konsequenz war eine erneute Reform, die die Ampelregierung 2023 umsetzte. Diese beseitigte mit der Streichung von Überhangmandaten das zentrale Funktionsproblem, doch wurde sie von den Unionsparteien wegen der „verwaisten Wahlkreise“ kategorisch abgelehnt. Folglich strengten CDU und CSU 2025 eine erneute Reform an. Das Beispiel zeigt somit zweierlei: Institutionelle Stabilität setzt eine gleichermaßen funktionale und legitime Reform voraus – doch gerade eine solche Reform ist politisch schwer zu verwirklichen.

6 Erfolgsbedingungen: geteilte Ideen und kompatible Interessen

Die politikwissenschaftliche Literatur hat zahlreiche Bedingungen herausgearbeitet, die den Erfolg von Demokratiereformen begünstigen. Im Kern kommt es darauf an, dass die entscheidenden Akteur:innen hinreichend geteilte Vorstellungen über das Ausgangsproblem und dessen institutionelle Lösung entwickeln und das institutionelle Design der Reform mit ihren jeweiligen Eigeninteressen vereinbar ist. Diese **Kompatibilität reformbezogener Ideen und Interessen** wurde nicht nur im theoretischen Teil dieser Studie als zentrale Erfolgsbedingung herausgearbeitet (→ Kap. 3.3), sondern auch durch den Vergleich der beiden Simulationsspiele bestätigt (→ Kap. 5.2 und 5.3).

Im ersten Szenario, das die Institutionalisierung von Bürgerräten in der Geschäftsordnung des Bundestages simulierte, bestand während des gesamten Spielverlaufs ein grundlegender Dissens zwischen den demokratischen Parteien, welchen konkreten Zweck diese Reform erfüllen sollte. Während die Spieler:innen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke eine Legitimations- und Vertrauenskrise der Parteiendemokratie diagnostizierten, der sich mit institutionalisierten Bürgerräten entgegenwirken ließe, sahen die Spieler:innen der Union Bürgerräte nicht als probates Mittel zur Stärkung der Demokratie an. Angesichts dieser gegenläufigen Ideen kam es zu keinen sachbezogenen Debatten über die institutionellen Details des fiktiven Reformentwurfs. Im zweiten Szenario, das die Verankerung von Grundzügen des Bundestagswahlsystems im Grundgesetz thematisierte, herrschte dagegen unter den Spieler:innen der demokratischen Parteien grundsätzlich Einigkeit, dass dies eine sinnvolle Maßnahme sei, um eine Zementierung autoritär-populistischer Mehrheiten durch einfachgesetzliche Wahlsystemänderungen zu verhindern. Die Debatte um die Formulierungen der entsprechenden Verfassungsänderung war dagegen stark durch institutionelle Eigeninteressen bestimmt. So wandten sich CDU und CSU dagegen, das Prinzip der Zweitstimmendeckung verfassungsrechtlich festzuschreiben, um sich die einfachgesetzliche Option eines Grabenwahlsystems offenzuhalten. Darüber hinaus lehnten die CSU und die Linke eine grundgesetzlich verankerte 5%-Sperrklausel ab, weil beide Parteien bei der Bundestagswahl 2025 knapp über oder unter dieser Hürde lagen.

Dass sich die institutionenpolitischen Ideen und Interessen der beteiligten Entscheider häufig nicht hinreichend miteinander vereinbaren lassen, erklärt zweierlei: Etliche Demokratiereformen werden nicht verabschiedet und noch mehr Reformprojekte kommen gar nicht erst auf die politische Agenda. Allerdings können Entscheider im politischen Diskurs sowie aufgrund wiederholter Erfahrung mit dysfunktionalen institutionellen Arrangements ihre normativen Annahmen und institutionellen Präferenzen verändern. Solche Positionsänderungen können auch von Sachverständigen (Designern) oder zivilgesellschaftlichen Akteur:innen (Campaignern) beeinflusst und durch einen offen ausgestalteten Verfahrensrahmen begünstigt werden.

7 Simulationsspiele als fruchtbarer Erkenntniszugang

Demokratiereformen werden in der Politikwissenschaft als Fallstudien oder im Vergleich unterschiedlicher Fälle analysiert. So erhellend diese Erkenntnisse sind, bleiben sie doch beschränkt. Wirklich tiefgreifende Demokratiereformen finden eher selten statt und sind inhaltlich stark fokussiert. Aufgrund widerstreitender Ideen und Interessen kommt es häufig zu Ergebnissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, sofern sie nicht gänzlich scheitern. Ohnehin schaffen es die meisten größeren Reformprojekte gar nicht erst auf die politische Agenda. Zudem sind Demokratiereformen stark durch den jeweiligen Kontext geprägt, weswegen fallbezogene Erkenntnisse nur bedingt auf andere Länder übertragbar sind. Empirische Analysen erlauben also nur begrenzte Einblicke in die Gelingensbedingungen von Demokratiereformen.

Deswegen hat diese Studie **Simulationsspiele als methodischen Zugang** erprobt, um die Möglichkeiten und Grenzen von Demokratiereformen in der Berliner Republik besser zu verstehen (→ Kap. 5.1). Dabei haben wir bewusst auf einen **Mittelweg zwischen kontextbezogener Realitätsnähe und kon-**

trafaktischer Konstruktion gesetzt. Für die beiden Szenarien wurden aktuell bedeutsame Reformgegenstände ausgewählt, die so (noch) nicht auf der politischen Agenda stehen. Als Spieler:innen wurden weder reale Politiker:innen noch Laien rekrutiert, sondern politiknahe Personen, die ihre Rollen aufgrund ihres Erfahrungshintergrunds kompetent und glaubhaft ausfüllen konnten. Der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess wurde verdichtet, fand aber in einem realistischen Umfeld statt. Obwohl keine der beiden Simulationen zu einer positiven Reformentscheidung führte, waren die dabei gewonnenen Erkenntnisse aufschlussreich. Durch die teilnehmende Beobachtung des Spielgeschehens erhielten wir differenzierte Einblicke in die Ausgangsbedingungen und Dynamiken der politischen Positionen und Verhandlungskonstellationen. Durch Fragebögen und Auswertungsgespräche konnten die Motive, Reflexionen und Lernprozesse der beteiligten Spieler:innen erfasst werden. Auch die Spieler:innen und anschließend interviewte Bundestagsabgeordnete fanden die Simulationen gewinnbringend. Zusammengefasst erscheinen Simulationsspiele daher als fruchtbarer Erkenntniszugang, der empirische Analysen realer Demokratiereformen produktiv ergänzen kann und auch für weitere praxisorientierte Forschung empfehlenswert ist.

8 Der Blick nach vorn: Lehren aus (vorerst) gescheiterten Reformen

Die formale Verabschiedung einer institutionellen Neuregelung ist nicht gleichbedeutend mit substanziellem Reformerfolg (These 5). Umgekehrt lassen sich die Szenarien des formalen Scheiterns von Reformvorlagen danach unterscheiden, wie sie die Orientierungen und Verhaltensweisen der politischen Akteur:innen beeinflussen (→ Kap. 3.3). Ein „**destruktives**“ **Scheitern** liegt etwa dann vor, wenn sich die parlamentarischen Parteien infolge der inhaltlichen Auseinandersetzungen über eine Demokratiereform noch weiter voneinander entfernen und dadurch zusätzliche Konflikte entstehen. Ein „**konstruktives**“ **Scheitern** lässt sich an positiven Lehren festmachen, die die Beteiligten aus einem nicht erfolgreichen Reformprozess ziehen. So können politische Akteur:innen erkennen, dass sich ein bestimmtes Funktionsproblem auch ohne institutionelle Regeländerung lösen lässt, indem sie schlicht ihr Verhalten anpassen. Außerdem können politische Entscheider:innen durch den Austausch von Argumenten, Narrativen und Interpretationen bestehende institutionelle Arrangements und Reformalternativen anders begreifen – und sich so in ihren ideenbezogenen Positionen annähern.

1. Einleitung

Demokratien ist Wandel eingeschrieben. Demokratische Ideale lassen sich in der Praxis nie vollständig verwirklichen. Bemühungen um eine bessere Verwirklichung demokratischer Prinzipien durch institutionelle Reformen gehören zum Wesen demokratischer Ordnungen. Das zeigt sich auch in der Bundesrepublik Deutschland, in der es solche Reformbemühungen immer wieder gegeben hat und weiterhin gibt. Unter welchen Bedingungen waren Demokratiereformen erfolgreich? Warum sind viele Reformbestrebungen gescheitert? Und was können Politik und Zivilgesellschaft daraus für künftige Reformvorhaben lernen? Diese Fragen wollen wir in der vorliegenden Studie mit Blick auf die Berliner Republik untersuchen. In diesem einleitenden Kapitel umreißen wir zunächst in Abschnitt 1.1 die Herausforderungen, denen die Berliner Republik gegenwärtig gegenübersteht. Abschnitt 1.2 geht dann auf die Frage ein, inwiefern Demokratiereformen zur Stärkung demokratischer Resilienz beitragen können, und erläutert den Ansatz dieser Studie. Abschnitt 1.3 gibt schließlich einen kurzen Überblick über die folgenden Kapitel.

1.1 Neue Herausforderungen in der Berliner Republik

Die Bundesrepublik Deutschland galt lange als „*geglückte Demokratie*“ (Wolfrum 2006). Bei der Gründung der **Bonner Republik** 1949 war dies noch nicht abzusehen (Grotz & Schroeder 2025: 42–58). Nach dem „*Zivilisationsbruch*“ (Diner 1988) der Shoa und der bedingungslosen Kapitulation des NS-Regimes wurde das kriegszerstörte Land geteilt und fand sich auf entgegengesetzten Seiten des Ost-West-Konflikts wieder. In den ersten Nachkriegsjahrzenten ging es dann ökonomisch steil bergauf: Hohe Wachstumsraten, Vollbeschäftigung und eine starke Tarifbindung prägten dieses „*Golddene Zeitalter*“. Obwohl sich diese Bedingungen

schon ab den 1980er Jahren wandelten, blieb die Bundesrepublik eine der weltweit führenden Wirtschaftsnationen. Auf internationaler Ebene war die Westbindung für die Bundesrepublik von zentraler Bedeutung – zum einen durch die Mitgliedschaft in der NATO und die enge Beziehung zu den USA, die als verlässliche Schutzmacht gegenüber der sowjetischen Bedrohung auftrat, und zum anderen durch die europäische Integration, die sowohl zur Aussöhnung mit den westlichen Nachbarländern als auch zur wirtschaftlichen Prosperität beitrug. Mit diesem günstigen internationalen und innergesellschaftlichen Kontext korrespondierte ein politisch stabiles Regierungssystem, in dessen Zentrum ein hochgradig institutionalisiertes und konzentriertes Parteiensystem stand. Die beiden Volksparteien CDU/CSU und SPD befanden sich in einem profilierten Wettbewerb zueinander, hatten zahlreiche Mitglieder und Wähler:innen und wechselten sich an der Spitze programmatisch kohärenter Mehrheitsregierungen ab. Die demokratische Verfassungsordnung verfügte über eine breite gesellschaftliche Akzeptanz, während extremistische Kräfte weitgehend ein Randphänomen blieben.

Die „*Wendezeit*“ (Spohr 2019) von 1989/90 brachte für die Bundesrepublik nicht nur das unerwartete Glück der **Wiedervereinigung**, sondern auch neue Herausforderungen. Die ökonomische und soziale Transformation in den neuen Bundesländern erforderte nicht nur erhebliche finanzielle Transfers von West nach Ost, sondern hatte auch bis heute spürbare Folgen insbesondere für die ostdeutsche Gesellschaft. Damit verbunden war ein volatilerer Parteienwettbewerb, der sich zunächst in Ostdeutschland am deutlichsten zeigte, aber auch im Westen der Republik infolge von Individualisierung und sozialem Wandel zunahm. Seit Anfang der 1990er Jahre erfolgten außerdem mehrere Erweiterungs- und Vertiefungsschritte im Rahmen der Europäischen Union, die diese politisch bedeutsamer, aber auch größer und heterogener mach-

te. Dabei kam der Bundesrepublik Deutschland als größtem EU-Mitgliedstaat eine noch stärkere Führungsrolle als bislang zu. Vor diesem Hintergrund hatten der Bundestagsbeschluss vom Juni 1991, die Bundeshauptstadt von Bonn nach Berlin zu verlegen, und der um die Jahrtausendwende erfolgte Regierungsumzug nicht nur symbolische Bedeutung. Darüber, wie tief der Einschnitt für das politische System der Bundesrepublik war, gab es in den 1990er Jahren allerdings sehr unterschiedliche Auffassungen (Bienert et al. 2013; Ruppert 2018). So sah der Publizist Johannes Gross (1995) eine „Begründung der Berliner Republik“, die unter anderem das „Ende der Parteiendemokratie“ einläutete. Dagegen stand für den Politikwissenschaftler Klaus von Beyme (1999) die institutionelle Kontinuität zur Bonner Republik im Zentrum, weshalb er den Begriff „Berliner Republik“ im Titel eines kurzen Aufsatzes zum Thema nur in Anführungszeichen setzte. Jürgen Habermas (1995) wiederum diagnostizierte die „Normalität einer Berliner Republik“, die insbesondere durch eine stärkere internationale Verflechtung und die herausragende Bedeutung der europäischen Integration charakterisiert sei.

Inzwischen ist der Begriff „Berliner Republik“ sowohl in der zeitgeschichtlichen und politikwissenschaftlichen Literatur (u.a. Görtemaker 2009; Decker 2022) als auch in der breiteren Öffentlichkeit weitgehend unstrittig und wird häufig verwendet – so auch in dieser Studie. Dabei haben sich die **Herausforderungen**, vor denen die deutsche Demokratie gegenwärtig steht, im Vergleich zu den 1990er Jahren vervielfacht und verstärkt. Aktuelle Zeitdiagnosen zur Politik in Deutschland sprechen daher von einer „Polykrise“ (Stein 2023; von Hellfeld 2024). Die Bestandteile dieser umfassenden Krise reichen von neuartigen Sicherheitsbedrohungen, die sich vor allem infolge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine und der veränderten sicherheitspolitischen Rolle der USA unter der Trump-Administration ergeben, über eine sich verschärfende Klimakrise und den fortschreitenden demografischen Wandel hin zur abnehmenden Leistungsfähigkeit eines Wohlstandsmodells, das eine exportorientierte Industrie mit hoher sozialstaatlicher Absicherung verbindet.

Diese internationalen wie innergesellschaftlichen Herausforderungen erscheinen auch deshalb so groß, weil die Entscheidungs- und Reformfähigkeit des politischen Systems zunehmend geschwächt ist. So nehmen die Schwierigkeiten bei der Bildung kohärenter Parlaments- und Regierungsmehrheiten zu, während das Vertrauen in die etablierte Parteiendemokratie sinkt und autoritär-populistischer Kräfte an Stärke gewinnen, die sich gegen die liberale Demokratie stellen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt schwächen. Digitale Kommunikationskanäle verschärfen diese Entwicklung, indem sie mit ihren Anreizstrukturen eine affektive Polarisierung politischer Interessenunterschiede befördern. Angesichts dieser und weiterer Herausforderungen steht die deutsche Politik unter hohem Druck, die Legitimität und Leistungsfähigkeit der Demokratie zu erhöhen.

1.2 Demokratiereformen zur Stärkung demokratischer Resilienz?

Der Druck, unter dem die Demokratie in Deutschland und anderen etablierten Demokratien steht, zeigt sich auch an der zunehmenden Verbreitung des Begriffs der **demokratischen Resilienz** in der jüngeren wissenschaftlichen und politischen Diskussion (Grotz & Schroeder 2025: Kap. 15). In der empirischen Politikwissenschaft bezeichnet der Begriff die Widerstands-, Anpassungs- und Lernfähigkeit eines demokratischen Systems, die es ihm ermöglicht, selbst unter extremen Krisenbedingungen funktions- und leistungsfähig zu bleiben (Merkel 2026). Zudem besteht in der politikwissenschaftlichen Forschung weitgehend Konsens, dass demokratische Resilienz ein komplexes Phänomen ist, das durch unterschiedliche strukturelle, institutionelle und akteursbezogene Faktoren beeinflusst wird (Croissant & Lott 2026). Dementsprechend vielfältig sind auch die politischen Ansätze, um die Resilienz der Demokratie zu stärken. Beispielsweise können Bundes- und Landesregierungen Programme zur

politischen Bildung und Demokratieförderung auflegen. Außerdem können demokratische Parteien versuchen, ihr Handeln stärker zu koordinieren, um dem politischen Erfolg autoritär-populistischer Kräfte entgegenzuwirken.

Eine weitere Möglichkeit besteht in gezielten Veränderungen der formal-institutionellen Spielregeln der Demokratie, um ihre Funktionsfähigkeit zu verbessern. Solche **Demokratiereformen** stehen im Zentrum der vorliegenden Studie. Entsprechende Regeländerungen können unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen. Sie können die bestehende Verfassungsordnung im Sinne der wehrhaften Demokratie vor missbräuchlicher Nutzung und Obstruktion durch autoritär-populistische Kräfte besser schützen und dadurch ihre Widerstandsfähigkeit erhöhen. Möglich sind auch Reformen, die bestehende institutionelle Arrangements an veränderte Rahmenbedingungen anpassen und damit ihre Funktionsfähigkeit verbessern. Schließlich können institutionelle Reformen die demokratische Resilienz auch dadurch stärken, dass sie neue Wege demokratischer Partizipation und Repräsentation eröffnen und so die Legitimität und Leistungsfähigkeit des politischen Systems erhöhen (Grotz & Schroeder 2025: 557–559; Merkel 2024: 355–356; Oldenbourg 2023). Dementsprechend umfassen die hier untersuchten Demokratiereformen neben einer zusätzlichen Absicherung der demokratischen Verfassungsordnung auch ihre Erneuerung sowie ihre Weiterentwicklung durch demokratische Innovationen (→ [Kap. 2.2](#)).

In der Wissenschaft und Zivilgesellschaft werden **vielfältige Vorschläge für Demokratiereformen** diskutiert. Aus Sicht der partizipatorischen Demokratietheorie sollten etwa die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger:innen grundsätzlich erweitert werden (Barber 1984: Kap. 10). Ansätze der deliberativen Demokratietheorie legen ihren Fokus dagegen auf institutionelle Formate, durch die der Austausch von Gründen für oder gegen politische Vorhaben qualitativ verbessert werden soll (Goodin 2008). Diese und andere Reformoptionen aus der normativen Demokratietheorie wurden von der

empirischen Politikwissenschaft konkretisiert und auch mit Blick auf ihre Anwendungsmöglichkeiten im politischen System der Bundesrepublik geprüft (Decker 2014; Geißel & Hoffmann 2024; Mannewitz 2018). Politisch findet dieses Anliegen insbesondere in jenen Teilen der Zivilgesellschaft Widerhall, die sich für die Weiterentwicklung der Demokratie in Deutschland engagieren (Heinrich & Berner 2025; Fröhlich & Oldenbourg 2025; Heußner et al. 2024).

Auch wenn die deutschlandbezogene Literatur zu Demokratiereformen nach Abstraktionsniveau und Gegenstandsbereich erheblich variiert, laufen die meisten Beiträge auf die Begründung oder Kritik konkreter Reformvorschläge hinaus. Der **Ansatz dieser Studie** unterscheidet sich davon grundlegend. Es geht uns nicht um inhaltliche Empfehlungen für spezifische Demokratiereformen, sondern um eine systematische Analyse der Bedingungen, unter denen sie im bundesdeutschen Kontext erfolgreich sein können. Zwar besteht an politikwissenschaftlicher Forschung zu institutionellen Reformen in Deutschland und anderen etablierten Demokratien kein Mangel (u.a. Kaiser 2002; Offe 2003; Bedock 2017). Allerdings sind die Literaturstränge zu einschlägigen Themenfeldern wie Wahlrecht, Parlamentsorganisation, Wehrhaftigkeit der Demokratie oder neuen Formen der Bürgerbeteiligung weitgehend separiert. Die Bedingungen für gelingende Demokratiereformen werden daher meist weder bereichsübergreifend noch im Hinblick auf bestimmte Systemkontexte diskutiert. Aus diesem Grund wollen wir die bisherigen Einsichten zu Ausgangsbedingungen, Möglichkeiten und Grenzen von Demokratiereformen so aufbereiten und weiterentwickeln, dass sie für die aktuellen Debatten über Demokratiereformen in der Berliner Republik anschlussfähig werden (→ [Kap. 3](#)). Damit soll eine evidenzbasierte Orientierung für die politische Praxis gegeben werden.

Gerade in der Zivilgesellschaft sind mit institutionellen Reformen häufig große **Erwartungen** an eine Verbesserung und Stärkung der Demokratie verbunden. In den meisten Fällen schaffen es entsprechende Vorschläge jedoch gar nicht auf die

politische Agenda oder werden im weiteren politischen Prozess nicht umgesetzt. Aber auch realisierte Reformen erzielen oft nicht die erwünschte Wirkung (Marx et al. 2026; → Kap. 4.1). So scheint etwa die Einführung von Volksbegehren und Volksabstimmungen auf Länderebene bislang nicht zu der umfassenden Revitalisierung der Demokratie geführt zu haben, die sich viele Befürworter:innen erhofft haben. Mitunter wurde argumentiert, dass diese Reformen sogar zu einer schlechteren Verwirklichung demokratischer Ideale beigetragen haben, da Volksabstimmungen den grundlegenden Wert der politischen Gleichheit weniger gut erfüllen als Wahlen (Schäfer 2015: 189–203). Dieses Beispiel soll lediglich als Illustration dafür dienen, warum eine wie immer geartete „*Demokratisierung der Demokratie*“ (Offe 2003) nicht notwendigerweise auf ihre Verbesserung hinauslaufen muss. Diese Einsicht hat der Politikwissenschaftler Richard Katz (2022) in einem Aufsatz über erweiterte Partizipationsmöglichkeiten in politischen Parteien treffend auf den Punkt gebracht: *„If the cure for the ills of democracy is more democracy, might the cure be worse than the disease?“*

Auch wenn politische Entscheidungsträger:innen bestehende Funktionsprobleme, die sich aus veränderten Kontextbedingungen ergeben, durch institutionelle Reformen zu beheben suchen, sind solche Reformen keineswegs immer von **Erfolg** gekrönt. Ein Beispiel dafür ist das Wahlsystem zum Deutschen Bundestag, das in den vergangenen 15 Jahren so häufig verändert wurde, dass man von einem „*Reformkarussell*“ sprechen kann (Grotz & Vehrkamp 2025; → Kap. 4.1). Gegenwärtig werden institutionelle Reformen vor allem mit Blick auf die Absicherung der Demokratie diskutiert und mitunter auch durchgeführt (Steinbeis 2024; → Kap. 4.2 und 4.3). So wichtig diese Bemühungen angesichts des Erstarkens autoritär-populistischer Kräfte sind, auch sie können unerwünschte Nebenfolgen haben. Denn häufig werden solche Reformen nicht frühzeitig vorgenommen, sondern erst, wenn jene autoritär-populistische Kräfte, auf die sie sich richten, bereits klar identifizierbar sind. Das aber erleichtert es diesen Akteur:innen, eine Opfererzäh-

lung zu etablieren und die Reform als parteipolitisch motiviert darzustellen (Grotz 2026). Mit derartigen Warnungen wollen wir nicht nahelegen, dass Demokratiereformen gar nicht erst angestrebt werden sollten. Wohl aber wollen wir dafür sensibilisieren, dass jede Reform das Risiko einer Destabilisierung bestehender Institutionen birgt. Da institutionelle Stabilität aufgrund der mit ihr einhergehenden Erwartungssicherheit eine zentrale Funktion von Institutionen ist, sollten Demokratiereformen daher nicht leichtfertig verfolgt werden.

Insgesamt sollten Demokratiereformen die Anpassungsfähigkeit bestehender Institutionen an veränderte Rahmenbedingungen erhöhen, um so ihren langfristigen Erhalt zu stärken. Neben einer Lösung systemischer Funktionsprobleme ist dafür auch eine breite Unterstützung der jeweiligen Reform erforderlich. Eine gleichermaßen funktionale wie legitime Reform politisch durchzusetzen, ist besonders anspruchsvoll. Dies hat sich auch in den beiden **Simulationsspielen** dieser Studie gezeigt, für die wir Reformvorhaben ausgewählt haben, die aktuell diskutiert werden und die aus Sicht ihrer Befürworter:innen zur Stärkung demokratischer Resilienz beitragen könnten: die Institutionalisierung von Bürgerräten auf Bundesebene sowie die Verankerung des Bundestagswahlsystems im Grundgesetz (→ Kap. 5). Beide Reformen wurden in den Simulationsspielen nicht verabschiedet. Allerdings wurde deutlich, dass es für die Verabschiedung einer Reform im Kern auf die Kompatibilität von ideenpolitischen Vorstellungen und institutionellen Eigeninteressen der entscheidenden Akteur:innen ankommt. Darauf hinzuarbeiten ist somit von zentraler Bedeutung, wenn Demokratiereformen erfolgreich verwirklicht werden sollen.

1.3 Weiteres Vorgehen

Um diese und weitere Gelingensbedingungen von Demokratiereformen näher zu bestimmen, werden wir in **Kapitel 2** zunächst die konzeptionellen Grundlagen von Demokratiereformen legen und mögliche Ansatzpunkte für institutionelle Reformen in der Bundesrepublik aufzeigen. **Kapitel 3** führt zentrale Bewertungskriterien für Demokratiereformen ein, entwickelt ein Modell für den Ablauf von Reformprozessen und erläutert mögliche Maßstäbe sowie zentrale Bedingungen für einen Reformersfolg. **Kapitel 4** gibt einen Überblick über die Bilanz von Demokratiereformen im vereinten Deutschland. Im Mittelpunkt stehen dabei die Bereiche Wahlen und Bürgerbeteiligung, Gewaltenteilung und -kontrolle sowie die rechtlichen Grundlagen von Parteien, Interessengruppen und Medien. In **Kapitel 5** wird schließlich das Simulationsspiel als Methode eingeführt, um Demokratiereformprozesse zu untersuchen. Zudem wird der Verlauf der von uns durchgeführten Reformsimulationen dargestellt und die zentralen Ergebnisse präsentiert. Beide Simulationsspiele wurden im Deutschen Bundestag durchgeführt, umfassend dokumentiert und im Anschluss ausgewertet. Daher lohnt sich auch ein Blick in den → [Online-Anhang](#) dieser Studie sowie auf einen → [Begleitfilm](#), der das Simulationsspiel zur Institutionalisierung der Bürgerräte eindrücklich illustriert.

2. Grundlagen und Ansatzpunkte von Demokratiereformen in der Bundesrepublik

Was kann man tun, um die Demokratie in Deutschland zu fördern und sie gegen äußere und innere Bedrohungen widerstandsfähig zu machen? Dafür gibt es viele verschiedene Möglichkeiten. Man kann etwa die Stimme erheben, wenn autoritär-populistische Kräfte demokratische Diskurse und Verfahren infrage stellen. Man kann sich für die Vermittlung und Stärkung demokratischer Werte und Verhaltensweisen in der Gesellschaft einsetzen. Man kann Menschen und Organisationen ideell und finanziell unterstützen, die sich aktiv für eine lebendige Demokratie engagieren. Man kann aber auch versuchen, die institutionellen Spielregeln der Demokratie so zu verändern, dass sie neuen Herausforderungen und gesellschaftlichen Erwartungen besser entsprechen und dadurch ihre Akzeptanz steigern. Forderungen nach solchen **Demokratiereformen** werden vor allem dann laut, wenn ein bestehendes System Funktions- oder Legitimitätsprobleme aufweist. Sie besitzen ein besonderes Potenzial, die Demokratie durch ihre institutionelle Absicherung, Erneuerung und Weiterentwicklung zu stärken. Demokratiereformen können aber auch unerwünschte Folgen haben, insbesondere wenn sie zu häufig vorgenommen werden und dadurch die Stabilität demokratischer Institutionen untergraben.

Gegenwärtig ist es geradezu zu einem Allgemeinplatz geworden, dass die Demokratie unter Druck steht. Daher wird viel über Demokratiereformen in Deutschland nachgedacht und diskutiert. Doch was ist unter Demokratiereformen eigentlich zu verstehen? Diese Frage wollen wir in diesem Kapitel in drei Schritten beantworten. Zunächst muss deutlich werden, wie wir den Demokratiebegriff bestimmen. Dies leistet der folgende Abschnitt 2.1, in dem wir unser prozedurales Verständnis einer

liberalen Demokratie darlegen. Der anschließende Abschnitt 2.2 erläutert das spezifische Profil von Demokratiereformen. Er zeigt, wie sie sich von anderen Konzepten und Maßnahmen zur Stärkung der Demokratie unterscheiden und in welchem Verhältnis die Stabilität demokratischer Institutionen zu ihrer Absicherung, Erneuerung und Weiterentwicklung durch Demokratiereformen steht. Abschnitt 2.3 verdeutlicht schließlich, warum das politische System Deutschlands im Vergleich mit anderen Demokratien besonders komplex und stark ausdifferenziert ist. Daher bietet es viele verschiedene Ansatzpunkte für Demokratiereformen, die anhand ihrer möglichen Zielsetzungen sowie der betroffenen Normtypen, Gegenstandsbereiche und Ebenen systematisch dargestellt werden.

2.1 Was heißt hier Demokratie?

Damit Demokratiereformen richtig beurteilt und zielgerichtet ausgestaltet werden können, braucht es zunächst ein klares Verständnis ihres Gegenstands: der Demokratie. Die dem Demokratiebegriff zugrunde liegende Idee der Volksherrschaft wird durch verschiedene Demokratietheorien unterschiedlich interpretiert. Darüber hinaus ist die Bedeutung von Demokratie gegenwärtig zunehmend Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Um der Praxis von Demokratiereformen eine Orientierung geben zu können, ist eine demokratietheoretische Reflexion daher unabdingbar. Beginnen möchten wir diese mit dem von uns vertretenen prozeduralen Verständnis der liberalen Demokratie, das wir im Anschluss an Wolfgang Merkel (2013: 218–219) wie folgt definieren:

Die Legitimität demokratischer Herrschaft gründet auf der freien, gleichen und fairen Wahl der politischen Entscheidungsträger:innen durch die Bürger:innen. Demokratische Herrschaft wird im Rahmen rechtsstaatlicher Institutionen ausgeübt und durch die Gewaltenteilung und -kontrolle zwischen Exekutive, Legislative und Judikative begrenzt. Politische Entscheidungen werden durch Mehrheiten getroffen, die sich ändern können, aber an die Achtung der Grundrechte aller Bürger:innen gebunden bleiben.

Ein solches Verständnis liberaler Demokratie verbindet die sogenannte elektorale Demokratie, die Volksherrschaft an der freien, gleichen und fairen Wahl von Repräsentant:innen festmacht, mit der rechtsstaatlichen Gewährleistung individueller Grundrechte, wie sie ideengeschichtlich für den Liberalismus charakteristisch ist. Ein derartiges Demokratieverständnis ist in der Politikwissenschaft vorherrschend, auch wenn es von verschiedenen Ansätzen unterschiedlich ausbuchstabiert wird (vgl. Dahl 1989; Merkel 2003; Müller 2021). Zudem kann die liberale Demokratie in verschiedenen Staaten sehr unterschiedlich institutionalisiert werden (vgl. Lijphart 2012; Schmidt 2025: Teil III; Steffani 1992).

Wie immer die liberale Demokratie im Einzelnen institutionalisiert wird, mit ihr geht der Anspruch auf politische **Legitimität** einher, die eine normative und eine empirische Dimension hat. Normative Legitimität meint die **Anerkennungswürdigkeit** einer politischen Ordnung. Diese wird in unserem prozeduralen Verständnis der liberalen Demokratie damit begründet, dass auch Verlierer:innen einer Wahl oder Abstimmung das so zustande gekommene Ergebnis anerkennen können, da in diesem Prozess die grundlegenden Werte von Freiheit und Gleichheit geachtet werden. Dies geschieht einerseits durch Abstimmungsprozesse, die sich letztlich auf die freie und gleiche Wahl aller Bürger:innen zurückführen lassen und bei denen die unterlegene Seite bei einem nächsten Mal auch auf der Gewinnerseite stehen könnte. Andererseits werden die individuelle Gleichheit und Freiheit aller Bürger:innen durch Grundrechte gewährleistet,

wie sie in der Bundesrepublik in den Art. 1 bis 19 GG verankert sind. Empirische Legitimität meint demgegenüber die tatsächliche **Akzeptanz** der demokratischen Institutionen durch Bürger:innen und Politiker:innen. Da wir in dieser Studie Demokratiereformen empirisch untersuchen, liegt unser Fokus auf der empirischen Legitimität. Da das prozedurale Verständnis liberaler Demokratie aber unseren Ausgangspunkt bildet, geht damit ein normativer Gehalt einher, den wir an dieser Stelle explizit machen möchten.

Diese Klarstellung ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil liberale Demokratien in normativer wie empirischer Hinsicht gegenwärtig in Frage gestellt werden (vgl. Manow 2024; Nord et al. 2026; Schäfer & Zürn 2021). Dies hängt eng mit dem Aufstieg von Parteien zusammen, die bei allen Unterschieden untereinander durch einen autoritären Populismus charakterisiert sind. Dieser lässt sich wie folgt definieren:

„Der autoritäre Populismus bezeichnet eine Ideologie, die nationalistische Positionen gegen liberale Eliten setzt und der zufolge politische Entscheidungen möglichst unverfälscht dem nichtmediierten Mehrheitswillen entsprechen sollen.“

(Schäfer & Zürn 2021: 69)

Besorgniserregend ist der Aufstieg des autoritären Populismus nicht zuletzt deshalb, weil in seiner breiten Unterstützung durch die Wähler:innen eine abnehmende Akzeptanz der Institutionen einer liberalen Demokratie und damit ihrer empirischen Legitimität zum Ausdruck kommt. Eine besondere Herausforderung ergibt sich daraus, dass der autoritäre Populismus ein von der liberalen Demokratie abweichendes Verständnis von Volksherrschaft vertritt (vgl. zum Folgenden ausführlich Müller 2021: 19–57; Schäfer & Zürn 2021: 64–73). Demnach wird das Volk nicht als pluralistisch verstanden, sondern so vorgestellt, dass es auf der Grundlage eines ethnischen Nationalismus durch einen homogenen Willen geeint sei. Da autoritär-populistische Parteien zudem beanspruchen, diesen einheitlichen Volkswillen zu kennen, bedarf es auch keiner wei-

teren intermediären Organisationen, die zwischen unterschiedlichen Vorstellungen des Gemeinwohls vermitteln. Erforderlich ist nur, diesem Volkswillen an der Wahlurne zur numerischen Mehrheit zu verhelfen und einen solchen Mehrheitswillen gegen abweichende Minderheiten durchzusetzen.

Ein derartiges Verständnis von Volksherrschaft wird dem normativen Anspruch der Demokratie nicht gerecht. Das lässt sich am besten anhand des **prozeduralen Verständnisses der liberalen Demokratie** erläutern, das wir dieser Untersuchung zugrunde legen. Für pluralistische Gesellschaften ist charakteristisch, dass die Ideen und Interessen ihrer Bürger:innen weit auseinander liegen können. Deshalb braucht es demokratische Verfahren, nach denen gesellschaftliche Konflikte so entschieden werden können, dass dabei Freiheit und Gleichheit als die beiden grundlegenden Werte der Demokratie garantiert werden (Rawls 1998). Der autoritäre Populismus gewährleistet diese „gleiche Achtung“ (Dworkin 1984: 299) nicht: Zum einen widerspricht er bereits einem elektoralen Verständnis von Demokratie. Dieses bestimmt den Mehrheitswillen allein durch freie, gleiche und faire Wahlen, die zu unterschiedlichen Mehrheiten führen können. Wird der vermeintliche Mehrheitswille anhand weiterer Kriterien eines ethnischen Nationalismus definiert und somit eingeschränkt, ist das nicht mehr der Fall. Zum anderen fehlen aus liberaldemokratischer Sicht institutionelle Vorkehrungen, die sicherstellen, dass Mehrheitsentscheidungen kontrolliert und durch individuelle Grundrechte inhaltlich begrenzt werden. Aus diesen beiden Gründen ist die demokratietheoretisch besonders problematische Ausprägung des Populismus eben autoritär und nicht demokratisch.

Der normative Ausgangspunkt eines prozeduralen Verständnisses der liberalen Demokratie hat nicht zur Folge, dass die Verfassungsordnung auf Institutionen der repräsentativen Demokratie beschränkt sein muss. **Institutionelle Erweiterungen**, wie sie insbesondere in deliberativen und partizipatorischen Demokratietheorien diskutiert werden, sind durchaus möglich (Merkel 2013: 218–219). Aus

deliberativer Perspektive sollten demokratische Verfahren nicht auf eine Aggregation gegebener Präferenzen reduziert werden, sondern mit einem Austausch von Gründen einhergehen, um den Beteiligten die Anpassung bestehender oder die Bildung neuer Präferenzen zu ermöglichen (Elster 1986; Habermas 1994). Ein in jüngerer Zeit breit diskutierter und in ersten Ansätzen institutionalisierter Weg dafür sind sogenannte Bürgerräte, in denen sich durch Losverfahren ausgewählte Bürger:innen über ein bestimmtes Thema austauschen und auf dieser Grundlage Empfehlungen für die Politik formulieren (Fischer-Bollin 2021; Nanz & Leggewie 2018). Partizipatorische Demokratietheorien legen demgegenüber ihr Augenmerk auf eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch direkte Bürgerbeteiligung. Der klassische Weg dafür sind Volksbegehren und Volksabstimmungen (Barber 1984; Lübke-Wolff 2023). Wie immer man zu Reformen stehen mag, die bestehende Institutionen der repräsentativen Demokratie durch direkte oder deliberative Bürgerbeteiligung zu ergänzen suchen: Prinzipiell sind sie mit einem prozeduralen Verständnis liberaler Demokratie vereinbar. Entsprechende Reforminitiativen werden wir daher auch im weiteren Verlauf dieser Studie diskutieren.

Nicht abgedeckt von einem prozeduralen Verständnis der liberalen Demokratie ist hingegen das Bestreben, demokratische Werte der Freiheit und Gleichheit jenseits der Politik auch in **weiteren gesellschaftlichen Teilbereichen** zu verwirklichen. Das wichtigste Beispiel dafür ist der besonders wirkmächtige Bereich der Ökonomie (Merkel 2013: 219–220). Zwei Argumente stehen im Mittelpunkt gegenwärtiger Debatten (Herzog 2025): Erstens untergrabe eine zu stark ausgeprägte sozio-ökonomische Ungleichheit die politische Gleichheit dann, wenn sie zu einem ungleichen politischen Einfluss führt. Zweitens fänden sich Verhältnisse von Autorität und Zwang nicht nur im staatlichen Bereich, sondern auch innerhalb von Unternehmen, weshalb diese ihren Mitarbeiter:innen Formen demokratischer Partizipation ermöglichen sollten. Politisch werden diese Argumente vor allem von progressiven Akteur:innen vorgebracht und sind

damit Gegenstand des politischen Streits im Rahmen der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung (politics). Zudem umfassen solche progressive Positionen Vorschläge für substantielle politische Inhalte, also sogenannte policies (Siebert & Buchstab 2026; Thierse & Meyer 2023). Aus beiden Gesichtspunkten ergibt sich, dass solche politikinhaltlichen Vorschläge und Auseinandersetzungen nicht Teil unseres prozeduralen Verständnisses der liberalen Demokratie sind. Dieses konzentriert sich auf die polity und damit auf die politischen Institutionen und Akteurskonstellationen, die für allgemeinverbindliche Entscheidungen zuständig sind.

Es ist eine zentrale Funktion formaler Institutionen, einen Rahmen für politics und policies zu bieten, der für alle beteiligten Akteur:innen gleichermaßen verbindlich ist. Wer immer diese Akteur:innen im Einzelnen sein mögen, es werden sich darunter eher Progressive und eher Konservative finden. Eben deshalb ist es zentral, dass über diese Institutionen nicht einseitig die eine oder andere Gruppe bestimmt. Andernfalls kann die empirische Legitimität im Sinne einer hinreichend breiten Akzeptanz dieser institutionellen Spielregeln in Gefahr geraten. Dieser Fokus auf die formalen Institutionen bedeutet jedoch nicht, dass wir Demokratie allein auf formale Prozeduren beschränken. Wir verstehen Demokratie als ein System politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung, das den freien und gleichen Zugang der Ideen und Interessen der Bürger:innen ermöglicht und die öffentlichen Aufgaben in deren Namen erfüllt. Dafür bedarf es klarer und verbindlicher Regeln, die den Handlungsspielraum der beteiligten Akteur:innen strukturieren. Damit Demokratie so funktionieren kann, braucht es aber auch das politische Engagement der Bürger:innen sowie intermediäre Organisationen wie Parteien, Verbände und Vereine, die zwischen gegenläufigen Interessen vermitteln und an den politischen Entscheidungen und ihrer Umsetzung beteiligt sind. In welchem Verhältnis Institutionen und Akteur:innen dabei stehen, erläutern wir im folgenden Abschnitt anhand des Begriffs der Demokratiereformen.

2.2 Was sind Demokratiereformen?

Demokratiereformen sind bewusste Veränderungen der formalen Regeln von Institutionen einer liberalen Demokratie durch politische Entscheidungsträger:innen und weitere Akteur:innen mit dem Ziel, diese Institutionen abzusichern, zu erneuern oder weiterzuentwickeln.

Diese Definition von Demokratiereformen beruht auf der einschlägigen politikwissenschaftlichen Literatur (Bedock 2017: 3). Sie erweitert gängige Definitionen jedoch um die Trias aus institutioneller Absicherung, Erneuerung und Weiterentwicklung, die wir in diesem Abschnitt näher erläutern werden. Zunächst grenzen wir Demokratiereformen aber von anderen Maßnahmen ab, die dem eigenen Anspruch nach ebenfalls auf eine Stärkung der liberalen Demokratie zielen und die wir im Folgenden unter dem Begriff Demokratieförderung zusammenfassen. Dazu zählen Maßnahmen, die am politischen Verhalten oder an politischen Programmen ansetzen. Der zentrale Unterschied ist dabei, dass sich Demokratiereformen allein auf die Gestaltung politischer Institutionen richten. Mit diesem Fokus geht einher, dass Demokratiereformen nicht beliebig häufig und kurzfristig durchgeführt werden sollten. Andernfalls könnten demokratische Institutionen ihre Funktion als allgemeinverbindlicher Ordnungsrahmen für politisches Handeln durch Regulierung und Orientierung nicht mehr erfüllen. Davon bleibt unbenommen, dass spezifische Funktionsprobleme der Demokratie einen Anlass für institutionelle Reformen bieten.

Demokratiereformen und andere Formen der Demokratieförderung

Demokratiereformen sind aufgrund ihres Fokus auf die formalen Institutionen der liberalen Demokratie auf die polity gerichtet. Die Legitimität und Leistungsfähigkeit der liberalen Demokratie können aber auch auf Ebene der politics und policies gefördert werden. Im Rahmen von politics können Akteur:innen aus dem demokratischen

Spektrum beispielsweise ihr politisches Verhalten so ausrichten und koordinieren, dass der autoritäre Populismus nicht an die Schaltstellen der exekutiven Macht gelangt. Ein aktuelles Beispiel dafür ist die sogenannte Brandmauer im Umgang mit der AfD als der stärksten Partei des autoritären Populismus in Deutschland. Die grundlegende Idee der Brandmauer ist, autoritär-populistische Kräfte in einer Minderheitenposition nicht an einer Regierungsmehrheit mit Parteien aus dem demokratischen Spektrum zu beteiligen. Dadurch sollen diese Kräfte davon abgehalten werden, die demokratische Ordnung effektiver unterminieren zu können. Dabei macht gerade das Beispiel der Brandmauer deutlich, wie umstritten bestimmte Handlungsstrategien sein können (Jürgensen & Schroeder 2025).

Eine besondere Herausforderung stellt eine derartige Handlungsstrategie für „border parties“ dar (Capoccia 2005: 16–21). Diese sind auf einer Links-Rechts-Achse zwischen der Mitte des demokratischen Spektrums und extremistischen Parteien verortet. Letztere können in Demokratien mit Legitimitätsproblemen beträchtliche Stimmenzuwächse erzielen. Daher ist häufig eine direkte oder indirekte Beteiligung von border parties an lagerübergreifenden Koalitionen erforderlich, wenn eine Regierung aus dem demokratischen Spektrum zustande kommen soll. In solchen Regierungskonstellationen müssen border parties bei der Verwirklichung ihrer politischen Programme meist beträchtliche Kompromisse eingehen. Unter diesen Bedingungen könnten sie daher versucht sein, stattdessen mit extremistischen Parteien zu koalieren. Historische Erfahrungen, etwa in Deutschland und anderen europäischen Ländern in der Zwischenkriegszeit, zeigen die Risiken solcher Konstellationen. In der Gegenwart stehen etwa konservative Parteien im Verhältnis zu autoritären Rechtspopulisten vor Herausforderungen, die zumindest in dieser abstrakten Parteienkonstellation vergleichbar sind. Empirische Studien zeigen, dass die politische Zusammenarbeit mit autoritären Populisten diese nicht schwächt. Vielmehr werden meist die moderaten Kräfte in den konservativen Parteien geschwächt, wodurch die Demokratie zusätzlich in Gefahr gerät (Bieb-

richer 2023; Klüver 2025). Ob border parties diese empirischen Befunde in ihren Handlungsstrategien berücksichtigen, ist eine andere Frage. An dieser Stelle ist entscheidend, dass es bei solchen Handlungsstrategien um das Verhalten innerhalb bestehender institutioneller Arrangements und nicht um deren Änderung durch Demokratiereformen geht. Deshalb sind sie nicht Gegenstand dieser Studie.

Die Politik kann auch Demokratieförderung betreiben, indem bestimmte **policies** aufgelegt werden, mit denen dieses Ziel in der ein oder anderen Form verfolgt wird. So wird etwa politische Bildung durch entsprechende Schulfächer in den Bundesländern sowie durch die Bundes- und Landeszentralen für politische Bildung staatlich finanziert. Darüber hinaus werden demokratieförderliche Ziele mit dafür eigens aufgelegten Programmen verfolgt. Ein Beispiel ist das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2025). Die nähere Ausgestaltung solcher policies hängt nicht zuletzt von den politischen Schwerpunkten der regierenden Parteien in Bund und Ländern ab. Dabei spielen auch Erwägungen der parteipolitischen Neutralität eine Rolle. So wurde etwa mit Blick auf die schulische Bildung 1976 der sogenannte „Beutelsbacher Konsens“ formuliert, der bis heute maßgebend ist. Im Kern umfasst er drei Elemente: Schüler:innen dürfen laut dem sogenannten „Überwältigungsverbot“ nicht indoktriniert werden, kontroverse Positionen in Wissenschaft und Politik sind im Unterricht zu beachten und Schüler:innen sollten zur Analyse ihrer eigenen politischen Interessen befähigt werden (Sutor 2002: 24). Ein weiteres Beispiel für parteipolitische Neutralität sind Kriterien der Gemeinnützigkeit, die zivilgesellschaftliche Organisationen erfüllen müssen, wenn sie sich in der politischen Bildung und entsprechenden Förderprogrammen aktiv beteiligen. Eindeutige parteipolitische Positionierungen sind dabei ausgeschlossen. Was das im Einzelnen bedeutet und welche Rolle die Zivilgesellschaft insgesamt in der politischen Bildung und Demokratieförderung spielen sollte, ist zunehmend Gegenstand politischer Auseinandersetzungen (vgl. dazu die Beiträge in bpb 2026).

Da es dabei aber nicht um Demokratiereformen geht, sind sie nicht Gegenstand dieser Studie.

Während Maßnahmen zur Demokratieförderung auf der Ebene der politics am Verhalten politischer Akteur:innen ansetzen, fokussieren entsprechende policies auf die Ausgestaltung politischer Inhalte. Trotz dieser Unterschiede haben beide gemein, dass politische Akteur:innen dadurch relativ flexibel auf neue Herausforderungen reagieren können. Demgegenüber beziehen sich Demokratiereformen auf den institutionellen Rahmen der **polity**. Damit gehen besondere Herausforderungen einher, die sich hauptsächlich aus der grundlegenden Stabilitätsfunktion politischer Institutionen ergeben.

Stabilität durch Institutionen

Demokratiereformen richten sich auf die bewusste Veränderung formaler Institutionen. Politisches Verhalten kann auch durch **informale Institutionen** strukturiert werden, deren Regeln ungeschrieben sind. Ein Beispiel ist der typische Ablauf der Koalitionsbildung nach einer Wahl, in der keine Partei die absolute Mehrheit gewonnen hat. Die ungeschriebene Regel lautet dann, dass die Partei mit den meisten Wählerstimmen zu Sondierungsgesprächen mit möglichen Koalitionspartnern einlädt. Sollten diese erfolgreich sein, finden im zweiten Schritt Koalitionsverhandlungen statt. Dagegen sind in **formalen Institutionen** die Regeln normalerweise schriftlich festgelegt, etwa in der Verfassung, einfachen Gesetzen oder den Geschäftsordnungen von Parlamenten und anderen Organen. Die formalen Regeln politischer Institutionen haben zwei Funktionen (Goodin 1996: 16): Zum einen schließen sie bestimmte Handlungen aus, die als unangemessen oder dysfunktional gelten. Zum anderen setzen sie Anreize für demokratieförderliches Verhalten wie zum Beispiel politische Kooperation.

Die Formalität von Regeln bringt den Vorteil mit sich, dass sie in vorgegebenen Verfahren gezielt verändert werden können. Für informale Institutionen bedürfte es dagegen eines langfristigen Wandels von Praktiken, die sodann in geänderter Form weithin anerkannt werden müssen, um Geltung zu

erlangen. Trotz des Vorteils der gezielten Gestaltbarkeit formaler Institutionen sollten diese nicht zu häufig geändert werden. Dadurch wird nämlich ihre Stabilität beeinträchtigt, die eine zentrale Funktion politischer Institutionen ist (Göhler 2011: 190–195; Goodin 1996: 19–24).

Formale Institutionen gewährleisten Stabilität vor allem durch **Regulierung**, die zu einer **Erwartungssicherheit** politischen Akteur:innen führt. Da diese Regeln nicht nur bestehen, sondern auch angewandt werden und alle Beteiligten darauf vertrauen können, wird das Handeln der beteiligten Akteur:innen berechenbar – zumindest zu einem gewissen Grad (Göhler 2011: 192). Zum Beispiel können sich Verlierer:innen einer Wahl darauf verlassen, dass sie unter dem gleichen Wahlrecht das nächste Mal auch auf der Gewinnerseite stehen können. Das ermöglicht es ihnen, ihre politischen Handlungsstrategien entsprechend auszurichten. Durch die Stabilität bestehender Regeln sichern die Institutionen einer liberalen Demokratie daher zugleich die Offenheit des politischen Prozesses. Deshalb sollten diese Regeln nicht ständig geändert werden. Wird etwa das Wahlrecht immer wieder überarbeitet, schwächt das die Erwartungssicherheit der geltenden Regeln bei einer künftigen Wahl. Das aber kann die Akzeptanz der geltenden Regeln auch und gerade bei jenen verringern, die eine Wahl verlieren. Führt eine Regeländerung außerdem zu einer Schwächung der Machtposition von Akteur:innen, die ihr nicht zugestimmt haben, wird die empirische Legitimität des reformierten Institutionensettings zusätzlich untergraben (Müller 2021: 81–97; Przeworski 1991: 10–50).

Neben der Erwartungssicherheit durch Regulierung ermöglichen Institutionen Stabilität durch **Orientierung**. Die Institutionen einer liberalen Demokratie regeln nicht nur, wie bestimmte politische Prozesse ablaufen, sie geben allen Beteiligten auch eine Vorstellung davon, was ihr politisches Gemeinwesen im Kern ausmacht. Politische Institutionen integrieren Bürger:innen wie Politiker:innen, indem sie ihnen die **Identifikation** mit ihrem Gemeinwesen ermöglichen (Göhler 2011: 193–194). Das in Deutschland

wichtigste Beispiel dafür ist das Grundgesetz. Neben der Regulierung politischer Prozesse bietet es insbesondere durch einprägsame Passagen wie die zur Unantastbarkeit der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) einen geteilten Fundus an grundlegenden Normen und Werten, mit denen sich Bürger:innen wie Politiker:innen identifizieren können. In der Bundesrepublik bringt dies der Begriff des „*Verfassungspatriotismus*“ zum Ausdruck (Müller 2010). Ein solcher Patriotismus kann sich nur entwickeln, wenn eine Verfassung über längere Zeit in ihren wesentlichen Gehalten bestehen bleibt. Auch aus diesem Grund sollten zentrale demokratische Institutionen nicht zu oft reformiert werden.

Absicherung, Erneuerung und Weiterentwicklung von Institutionen

Die Stabilitätsfunktion von Institutionen bedeutet nicht, dass diese Institutionen nicht auch geändert werden können. Vielmehr ist es gerade für ihre langfristige Stabilität erforderlich, dass sie sich an veränderte Rahmenbedingungen anpassen. Nur dann sind Institutionen resilient im Sinne einer dynamischen Anpassungsfähigkeit (→ Kap. 1.2). Mit diesem Resilienzfordernis geht jedoch ein Spannungsverhältnis zwischen institutioneller Stabilität und Wandlungsfähigkeit einher, das Gerhard Göhler wie folgt auf den Punkt bringt:

„Dauer und Wandel von Institutionen sind nicht nur unterschiedliche Seiten einer und derselben Sache, sondern Institutionen sind – eben weil sie Dauerhaftigkeit im Wandel suggerieren und häufig auch erfolgreich durchhalten – grundsätzlich durch ein prekäres Spannungsverhältnis bestimmt: Ihre Dauerhaftigkeit können sie nur durchhalten, indem sie sich erfolgreich wandeln.“

(Göhler 2024: 196)

In dieser Studie unterscheiden wir drei Formen eines bewusst vorgenommenen Institutionenwandels durch Demokratiereformen nach ihren **Zielsetzungen**: Absicherung, Erneuerung und Weiterentwicklung. Diese drei Zielsetzungen erläutern wir im Folgenden am Beispiel von Demokratiereformen, die tatsächlich verabschiedet oder angestrebt wurden.

Mit der institutionellen **Absicherung** versuchen politische Akteur:innen, die Stabilität der Demokratie angesichts einer neu auftretenden Gefährdung zu erhöhen. Eine solche Gefährdung wird gegenwärtig vor allem im Erstarken des autoritären Populismus gesehen. Gelangen derartige Parteien an die Macht, können sie die Grundlagen einer liberalen Demokratie untergraben. Entwicklungen in Polen (2015-2023) und Ungarn (2010-2026) sind dafür warnende Beispiele (Steinbeis 2024: 20–39). Vor diesem Hintergrund kam es Ende 2024 zu einer Änderung der Art. 93 und 94 GG, durch die wesentliche Strukturmerkmale des Bundesverfassungsgerichts im Grundgesetz festgeschrieben wurden. Das Bundesverfassungsgericht ist die oberste Instanz zur Wahrung der verfassungskonformen Rechtsordnung, zur Aufrechterhaltung der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung sowie zur Sicherung des demokratischen Rechtsstaats. Da es in juristischen Auseinandersetzungen über diese drei Bereiche das letzte Wort hat, sind seine politische Unabhängigkeit und Neutralität für die liberale Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland von zentraler Bedeutung (Grotz & Schroeder 2025: 438–449; Möllers 2024: 62–66). Diese und weitere Absicherungen durch institutionelle Reformen werden wir im weiteren Verlauf dieser Studie darlegen (→ Kap. 4.2).

Eine institutionelle **Erneuerung** erscheint vor allem dann erforderlich, wenn sich das gesellschaftliche Umfeld so verändert, dass dies in bestehenden Institutionen zu Funktionsproblemen führt. Ein Beispiel dafür sind die wiederholten Veränderungen des Bundestagswahlsystems, die seit Anfang der 2010er Jahre vorgenommen wurden (→ Kap. 3.3 und 4.1). Eine andere Form der Erneuerung wurde im Zuge der deutschen Einheit nicht vorgenommen: die Verabschiedung einer neuen Verfassung nach Artikel 146 GG. Stattdessen wurde die Wiedervereinigung staatsrechtlich in Form eines Beitritts der „neuen Länder“ nach Art. 23 GG vorgenommen. Im weiteren Verlauf kam es nur zu kleineren Grundgesetzänderungen, durch die etwa der bisherige Art. 23 GG durch einen Europa-Artikel ersetzt, die föderale Ordnung angepasst und der Umweltschutz

als Staatsziel aufgenommen wurde. Zeitgeschichtlich wird dieser Ablauf kontrovers diskutiert (Görtemaker 2009; Kowalczyk 2025). Einerseits lässt sich der Verzicht auf eine ganz neue Verfassung mit zwei Gesichtspunkten begründen (Stein 2020). Erstens schien das Zeitfenster einer von den Nachbarn und Alliierten einvernehmlich gestützten Wiedervereinigung nur für kurze Zeit offen. Zweitens legten die Ergebnisse der Wahl zur Volkskammer vom 18. März 1990 eine deutliche Präferenz der ostdeutschen Bevölkerung für eine zügige Wiedervereinigung nahe. Andererseits stellt sich die Frage, ob damit nicht eine historische Chance zur gemeinsamen Orientierung verpasst worden ist. Diese hätte auch darin bestehen können, die Wiedervereinigung nach Art. 23 a. F. zügig zu bewerkstelligen und dann eine Diskussion über weitreichendere Änderungen des Grundgesetzes vorzunehmen, die von einer Volksabstimmung hätte ratifiziert werden müssen.

„Man kann zwar nicht wirklich wissen, ob das Vertrauen in die Institutionen der freiheitlichen Demokratie in den neuen Bundesländern heute belastbarer wäre, hätte es einen Entscheid durch die Bürgerinnen und Bürger über die Verfassung gegeben. Aber man hätte doch an dieses zivile Treueversprechen anknüpfen können, das die Bürgerinnen und Bürger sich wechselseitig in einer solchen Verfassungsabstimmung geben.“

(Stein 2020: 70)

Volksabstimmungen auf Bundesebene sind zugleich ein Beispiel für eine institutionelle **Weiterentwicklung** einer liberalen Demokratie. Dadurch würden die Möglichkeiten einer direkten Bürgerbeteiligung deutlich ausgeweitet. Normativ erscheint dies vor allem aus Sicht der partizipatorischen Demokratietheorie attraktiv (→ Kap. 2.1; Heußner et al. 2024). Empirisch spräche für eine solche Reform, dass direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten in der Bevölkerung breit gewünscht werden (Best et al. 2023; Vehrkamp & Koß 2026). Die konkrete Ausgestaltung einer solchen Reform könnte recht unterschiedlich sein. Gegen weitreichende Vorschläge wie der Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene wird allerdings eingewandt, dass

dies zu erheblichen Funktionsproblemen der repräsentativen Demokratie führen könnte (Decker 2016). Darüber hinaus haben die Erfahrungen mit dem Brexit-Referendum im Vereinigten Königreich dazu geführt, dass die Skepsis gegenüber Volksabstimmungen deutlich zugenommen hat. Ob aus diesem speziellen Fall derart weitreichende Schlüsse gezogen werden sollten, sei hier dahingestellt (dazu kritisch Lübke-Wolff 2023: 24, 37). Unbestritten ist jedenfalls, dass sich die zivilgesellschaftlichen Debatten in jüngerer Zeit auf sogenannte Bürgerräten konzentrieren, die auf eine Erweiterung der deliberativen Bürgerbeteiligung abzielen (→ Kap. 4.1).

Abschließend lassen sich die zentralen Erkenntnisse dieses Abschnitts anhand der idealtypischen **Charakteristika von Demokratiereformen** im Verhältnis zu anderen Formen der Demokratieförderung wie folgt zusammenfassen:

- Demokratiereformen richten sich auf die **polity** als dem institutionellen Rahmen, auf den sich alle politischen Akteur:innen verständigen können sollten. Demokratiereformen sind insofern grundlegender als demokratieförderliche **policies**, als der durch sie geschaffene Rahmen es allererst ermöglicht, über policies im Bereich der Demokratieförderung und den zahlreichen weiteren Politikfeldern allgemeinverbindlich zu entscheiden. Da demokratische Prozesse durch Ergebnisoffenheit charakterisiert sind, bleiben mögliche Effekte von Demokratiereformen auf substanzielle Politikergebnisse aber begrenzt.
- Der institutionelle Rahmen der polity hat mit Blick auf **politics** einen grundlegenden Charakter, da er bestimmte Handlungen ausschließt und Anreize für demokratieförderliches Verhalten setzt. Anders als eine akteursbezogene Demokratieförderung durch politische Handlungsorientierungen kann dieser institutionelle Rahmen allgemeinverbindlich festgelegt werden. In ihrer Wirkung auf das politische Verhalten sind Demokratiereformen jedoch insofern begrenzt, als sie von den beteiligten Akteur:innen auch entsprechend angewendet werden müssen.

Wie diese Charakteristika verdeutlichen, sollte die Wirkung von Demokratiereformen nicht überschätzt werden. Gleichwohl können sie einen zentralen Beitrag leisten, um angesichts veränderter Rahmenbedingungen die langfristige Stabilität demokratischer Institutionen durch ihre Absicherung, Erneuerung und Weiterentwicklung zu fördern.

2.3 Ansatzpunkte für Demokratiereformen in der Bundesrepublik

Auf Demokratiereformen lassen sich zwei grundsätzliche Perspektiven einnehmen (→ Kap. 1): Aus normativer Sicht kann man institutionelle Reformvorschläge entwickeln und begründen, warum dadurch bestimmte Ideale der Demokratie besser verwirklicht werden könnten. Aus empirischer Sicht kann man dagegen fragen, unter welchen Bedingungen solche Reformen gelingen können. Die empirische Sicht steht in dieser Studie im Mittelpunkt. Da Demokratie aber kein wertneutraler Begriff ist, hat diese Perspektive auch einen normativen Gehalt, den wir mit unserem prozeduralen Verständnis der liberalen Demokratie erläutert haben (→ Kap. 2.1). Bevor wir auf dieser Grundlage Bewertungskriterien und Rahmenbedingungen von Demokratiereformen entwickeln (→ Kap. 3), werden wir zunächst die institutionellen Charakteristika des deutschen Regierungssystems skizzieren und anschließend die möglichen Ansatzpunkte für solche Reformen darstellen.

In der Bundesrepublik ist politische Macht breit gestreut: Stärker als die meisten anderen Demokratien ist das deutsche Regierungssystem dadurch charakterisiert, dass viele verschiedene Institutionen und Akteur:innen in den politischen Prozess einbezogen sind und somit die Machtfülle der Regierungsmehrheit begrenzen. Arend Lijphart (2012) klassifiziert Deutschland in seinem Vergleich demokratischer Regierungssysteme daher als stark ausgeprägte „*Konsensdemokratie*“. Die breite Machtstreuung in der Bundesrepublik wird auch an der

Bezeichnung „*Staat der Großen Koalition*“ (Schmidt 2008) deutlich: Selbst als es auf Bundesebene noch regelmäßig zu Mitte-links- oder Mitte-rechts-Koalitionen kam, war eine lagerübergreifende Kooperation zwischen Union und SPD schon deshalb erforderlich, weil die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat häufig divergierten und für viele Vorhaben der Bundesregierung die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist. Außerdem bedürfen Änderungen des Grundgesetzes einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat. Damit ist für grundlegende Demokratiereformen durch Verfassungsänderungen das Erfordernis einer lagerübergreifenden Einigung fest institutionalisiert. Fügt man dem noch hinzu, dass für einige Politikbereiche wie der Gesundheits- oder der Tarifpolitik die jeweiligen Verbände eine zentrale Stellung einnehmen, lässt sich das deutsche Regierungssystem auch als „*Verhandlungsdemokratie*“ charakterisieren, deren institutionelle Wurzeln historisch weit zurückreichen (Lehmbruch 2003).

Die in der Bundesrepublik ausgeprägte Machtstreuung geht zudem mit einer komplexen Normenhierarchie einher. Zur Vereinfachung ist es zunächst hilfreich, drei zentrale **Normtypen** zu unterscheiden, auf die sich Demokratiereformen richten können: Verfassungsrecht, einfache Gesetze sowie Geschäftsordnungen einzelner Institutionen. Die **Verfassungen** auf Bundes- und Länderebene sind für den politischen Prozess grundlegend und können nur durch qualifizierte Mehrheiten geändert werden. Bisweilen werden für den politischen Prozess wichtige Regeln aber auch durch einfache **Gesetze** bestimmt. Ein Beispiel dafür ist das Wahlsystem zum Deutschen Bundestag, das abgesehen von den in Art. 38 GG festgelegten Wahlgrundsätzen und dem Wahlalter im Bundeswahlgesetz geregelt ist. Weitere Beispiele sind die Abgeordnetengesetze des Bundes und der Länder sowie das Parteiengesetz. Außerdem werden wichtige Gesichtspunkte auch in **Geschäftsordnungen** geregelt, die in der Regel durch einfache Mehrheit der jeweils zuständigen Institutionen geändert werden können. Das für unsere Untersuchung wichtigste Beispiel ist die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

Am besten verschafft man sich jedoch einen Überblick über die Demokratiereformen in der Berliner Republik, wenn man die möglichen Reformgegenstände in drei **Bereiche** unterteilt:

- **Wahlen und Bürgerbeteiligung:** Unter den Begriff Wahlen fallen Regelungen des Wahlrechts und des Wahlsystems als Kern der repräsentativen Demokratie sowie das Wahlverfahren der Exekutivspitze. Bürgerbeteiligung bezieht sich darüber hinaus auf ergänzende Formen der Partizipation, insbesondere durch direkte Demokratie oder sogenannte Bürgerräte, die häufig unter dem Begriff demokratischer Innovationen zusammengefasst werden. Beide Gegenstandsbereiche nehmen wir mit Bezug auf die Bundes-, Landes- und kommunale Ebene in den Blick.
- **Gewaltenteilung und -kontrolle:** Dieser Bereich umfasst zum einen das Beziehungsgefüge zwischen Parlament und Regierung, wobei wir uns auf den Bundestag und die Länderparlamente als die Kerninstitutionen der repräsentativen Demokratie konzentrieren. Ein weiterer Aspekt der horizontalen Gewaltenteilung ist die in Deutschland besonders starke Verfassungsgerichtsbarkeit, die sich ebenfalls auf Bundes- und Landesebene findet. In vertikaler Sicht kommt die bundesstaatliche Ordnung hinzu, die sich auf das Zusammenspiel dieser Ebenen richtet.
- **Intermediäre Organisationen:** Gemeint sind damit Parteien, Interessengruppen und zivilgesellschaftliche Organisationen sowie Medien und digitale Plattformen. Wichtig ist, dass unser Begriff von Demokratiereformen nicht die vielfältigen Regelungsmöglichkeiten umfasst, mit denen diese intermediären Organisationen ihre internen Strukturen und Verfahren gestalten können. Vielmehr geht es um allgemeinverbindliche Regeln für diese Organisationen. Dazu zählen beispielsweise gesetzliche Bestimmungen zur Parteienfinanzierung, rechtliche Vorgaben zum Lobbying von Interessengruppen oder die Regelungen des Medienstaatsvertrags bezüglich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.

Es sollte bereits deutlich geworden sein, dass die Ansatzpunkte für Demokratiereformen in Deutschland nicht zuletzt deshalb besonders vielfältig sind, weil sie sich auf unterschiedlichen **Ebenen** des Regierungssystems bewegen können. Dabei ist grundsätzlich zwischen der Regelungskompetenz für eine institutionelle Reform und ihrem Anwendungsbezug zu unterscheiden. Die Regelungskompetenz bezieht sich darauf, welche Ebene eine bestimmte Regel ändern darf. Der Anwendungsbezug fokussiert dagegen auf die Frage, welche Ebene von einer Regeländerung betroffen ist.

Die **Regelungskompetenzen** im Bereich der Demokratiereformen sind überwiegend auf Ebene des Bundes und der Länder angesiedelt. Grundsätzlich verfügen Bund und Länder über eine Organisationsautonomie. Zum Beispiel können Parlamente und Regierungen auf Bundes- und Landesebene eigenständig über ihre Geschäftsordnungen entscheiden. Da für Grundgesetzänderungen qualifizierte Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat erforderlich sind, können Bund und Länder über das gesamtstaatliche Institutionengefüge aber nur gemeinsam entscheiden. Für die Landesverfassungen gilt außerdem das Homogenitätsgebot nach Art. 28 Abs. 1 GG, das sie darauf verpflichtet, sich an die Grundprinzipien des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats zu halten. Innerhalb dieses Rahmens haben die Länder aber weitreichende Gestaltungsspielräume. So wäre etwa eine Direktwahl von Ministerpräsident:innen möglich (Decker 2013). Auch die Kommunalverfassungen fallen unter die Regelungszuständigkeit der Länder. Städte und Gemeinden können ihren institutionellen Rahmen daher nur sehr begrenzt selbst gestalten. Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament ist wiederum eine spezifische Kombination aus europarechtlichen, grundgesetzlichen und bundesgesetzlichen Vorgaben. Das hatte beispielsweise zur Folge, dass das Mindestalter für die Teilnahme an Europawahlen von der Ampelkoalition mit einfacher Mehrheit auf 16 Jahre gesenkt werden konnte, weil es nur einfachgesetzlich geregelt ist. Änderungen des Wahlalters bei Bundestagswahlen erfordern dagegen eine Änderung von Art. 38 Abs. 2

GG und bedürfen damit Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Unsere Studie konzentriert sich auf institutionelle Reformen innerhalb der Berliner Republik. Da die Regelungskompetenzen der EU dabei nur eine eher randständige Rolle spielen, konzentriert sich die ebenenbezogene Darstellung auf den **Anwendungsbezug** von Demokratiereformen in **Bund, Ländern und Kommunen**.

Tabelle 2.1 fasst die möglichen Ansatzpunkte für Demokratiereformen in der Berliner Republik zusammen. Neben den wichtigsten Normtypen,

Gegenstandsbereichen und Ebenen wird dabei auch die im vorangegangenen Abschnitt erläuterte Unterscheidung möglicher **Zielsetzungen** institutioneller Reformen – **Absicherung, Erneuerung** und **Weiterentwicklung** – einbezogen. Mit diesen vier Dimensionen lässt sich die Komplexität unseres Untersuchungsgegenstandes systematisch bündeln. Im vierten Kapitel werden wir die wichtigsten Demokratiereformen seit den 1990er Jahren anhand der drei Gegenstandsbereiche zusammenfassend darstellen und dabei auf das Zusammenspiel von Zielsetzung, Normtyp und Ebene eingehen (→ **Kap. 4**).

Tabelle 2.1: Dimensionen von Demokratiereformen in der Bundesrepublik

Zielsetzung	Normtyp	Bereich	Ebene
• Absicherung	• Verfassung	• Wahlen & Bürgerbeteiligung	• Bund
• Erneuerung	• Gesetz	• Gewaltenteilung & -kontrolle	• Länder
• Weiterentwicklung	• Geschäftsordnung	• Intermediäre Organisationen	• Kommunen

3. Bewertungskriterien und Rahmenbedingungen von Demokratiereformen

Was sind erfolgreiche Demokratiereformen – und wie können sie gelingen? Eine einfache Antwort darauf gibt es nicht, erst recht keinen Masterplan. Dennoch lassen sich sowohl aus der wissenschaftlichen Literatur als auch aus der politischen Praxis nützliche Hinweise ableiten, worauf es ankommt. Vor diesem Hintergrund behandelt dieses Kapitel typische Herausforderungen, Chancen und Probleme von Demokratiereformen. Abschnitt 3.1 befasst sich zunächst mit den unterschiedlichen Kriterien, anhand derer Demokratiereformen bewertet werden können. Abschnitt 3.2 betrachtet Demokratiereformen dann als politischen Prozess und geht insbesondere darauf ein, welche Bedingungen ihre Umsetzung erleichtern oder erschweren. Auf dieser Basis arbeitet Abschnitt 3.3 heraus, wie der Erfolg von Demokratiereformen differenziert erfasst und beurteilt werden kann.

3.1 Nach welchen Kriterien können Demokratiereformen bewertet werden?

Demokratiereformen zielen grundsätzlich darauf ab, durch Änderungen formal-institutioneller Regeln die Qualität demokratischer Regierungssysteme zu verbessern. Ob und inwieweit bestimmte Reformen diesem Anspruch gerecht werden, wird in Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Das liegt auch daran, dass sich Demokratiereformen anhand verschiedener Kriterien bewerten lassen, die jeweils unterschiedliche Perspektiven auf den Gegenstand eröffnen und je nach Kontext unterschiedlich relevant sein können. Um diese Vielfalt systematisch zu ordnen, unterscheiden wir drei **Kategorien von Bewertungskriterien**, die im Folgenden näher erläutert werden:

- **Funktionsbezogene Kriterien** betreffen die erwarteten Auswirkungen einer Reform auf die demokratische Willensbildung und Entscheidungsfindung. Sie richten sich insbesondere auf die Frage, ob die Reform zentrale Dimensionen demokratischer Qualität wie Partizipation, Repräsentation, Deliberation oder Effizienz verbessert.
- **Legitimitätsbezogene Kriterien** beziehen sich dagegen auf die politische und gesellschaftliche Akzeptanz einer Reform. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob ihre Zielsetzung und Ausgestaltung von einer breiten Mehrheit in Politik und Bevölkerung verstanden, nachvollzogen und unterstützt werden.
- **Designbezogene Kriterien** betreffen schließlich die institutionelle Ausgestaltung einer Reform. Dazu zählen insbesondere die Klarheit und Präzision der entsprechenden Regelungen, ihre Kohärenz mit dem bestehenden Institutionengefüge sowie die Vermeidung unerwünschter Nebenwirkungen.

Funktionsbezogene Kriterien

Um die Qualität von Demokratien zu beurteilen, lässt sich aus den unterschiedlichen normativen und empirischen Demokratietheorien eine Vielzahl möglicher Maßstäbe ableiten (u.a. Schmidt 2025). Im Folgenden konzentrieren wir uns zunächst auf funktionsbezogene Kriterien, die bei Demokratiereformen insofern eine herausgehobene Rolle spielen, als sie auf die potenziellen Wirkungen institutioneller Regeln auf die demokratische Willensbildung und Entscheidungsfindung abstellen. Für einen strukturierten Überblick über solche funktionsbezogenen Kriterien bietet sich die Unterscheidung zwischen den drei zentralen **Phasen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses** an

(Schaubild 3.1; Easton 1965; Schmidt 2013): In der Input-Phase werden die Interessen und Präferenzen der Bürger:innen artikuliert und gebündelt. In der Throughput-Phase werden sie im Prozess der Politikformulierung verarbeitet und in politische Entscheidungen überführt. Die Output-Phase umfasst schließlich die daraus hervorgehenden Entscheidungsergebnisse. Jede dieser Phasen leistet einen eigenständigen Beitrag zur demokratischen Qualität, der sich anhand spezifischer Kriterien bestimmen und bewerten lässt.

Bei der **Input-Phase** steht die Inklusivität der Interessenartikulation und -aggregation im Mittelpunkt. Die normative Zielvorstellung ist dabei, dass allen Bürger:innen vielfältige und wirksame Beteiligungsmöglichkeiten offenstehen und zugleich die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen und Gruppen gleichberechtigt und ausgewogen vertreten werden. Institutionelle Arrangements können folglich danach beurteilt werden, inwieweit sie die Partizipation und Repräsentation der Bürger:innen im Sinne demokratischer Freiheit und Gleichheit fördern. Beispielsweise kann eine Absenkung des Wahlalters die politische Partizipation erweitern; Paritätsregelungen wiederum zielen auf eine Ver-

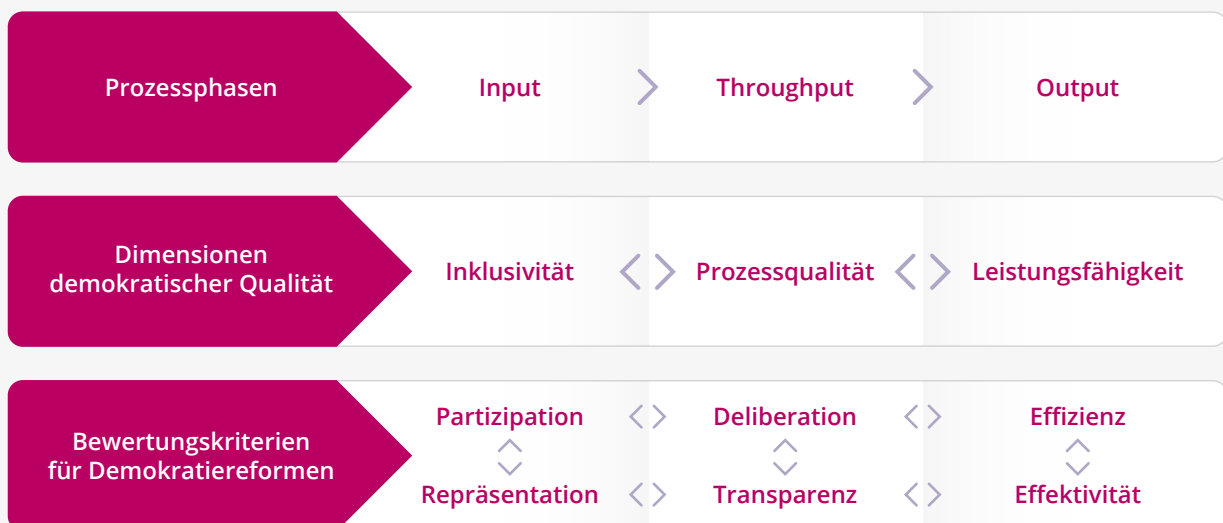
besserung der geschlechtsbezogenen Repräsentationsqualität.

Bei der **Throughput-Phase** steht die Qualität des demokratischen Entscheidungsprozesses im Mittelpunkt. In formaler Hinsicht ist dabei insbesondere die Transparenz von Bedeutung, also die Frage, wie nachvollziehbar und öffentlich zugänglich der Prozess ausgestaltet ist. In inhaltlicher Hinsicht geht es um die Qualität der Deliberation, also die Frage, inwieweit die politischen Entscheidungen auf einem argumentations- und informationsbasierten Austausch beruhen. Beispielsweise können öffentliche Ausschusssitzungen die Transparenz des parlamentarischen Verfahrens erhöhen, während die Einrichtung von Bürgerräten in der Regel auf eine Verbesserung der deliberativen Qualität abzielt.

In der **Output-Phase** geht es schließlich um die systemische Leistungsfähigkeit, die anhand der Kriterien der Effizienz – eines möglichst geringen Zeit- und Ressourcenaufwands – und der Effektivität – der Ermöglichung wirksamer Problemlösungen – bewertet werden kann. So zielen institutionelle Reformvorschläge zur Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren oder zu einer klareren

Schaubild 3.1

Funktionsbezogene Bewertungskriterien von Demokratiereformen



Kompetenztrennung zwischen Bund und Ländern darauf ab, politische Entscheidungen effizienter und effektiver umzusetzen.

Selbstverständlich ist dieser idealtypische Überblick stark vereinfacht. Je nach theoretischer Perspektive und Reformgegenstand können noch weitere funktionsbezogene Bewertungskriterien herangezogen werden. Zudem lassen sich einzelne Kriterien wie Repräsentation oder Deliberation jeweils verschiedenen Systemphasen zuordnen. Ungeachtet dessen sind für den **praktischen Umgang mit solchen Kriterien** zwei Aspekte besonders wichtig:

- Die funktionsbezogenen Bewertungskriterien müssen **je nach Reformgegenstand konkretisiert bzw. differenziert** werden. So kann sich die Repräsentationsqualität von Wahlsystemen sowohl auf die Proportionalität der Mandatsvergabe zwischen allen politischen Parteien als auch auf die angemessene parlamentarische Vertretung von politischen oder gesellschaftlichen Minderheiten beziehen. Diese spezifischeren Kriterien legen jeweils unterschiedliche Reformoptionen nahe: Im ersten Fall könnte etwa eine allgemeine Senkung oder Abschaffung einer Prozenzhürde erwogen werden, im zweiten Fall dagegen eine Ausnahme für nationale Minderheitenparteien von der Prozenzhürde oder eine bestimmte Mindestsitzzahl für solche Parteien unabhängig vom konkreten Wahlergebnis.
- Die einzelnen Kriterien stehen in einem **funktionalen Spannungsverhältnis** zueinander. Da Repräsentation, Deliberation oder Effizienz unterschiedliche Qualitätsmerkmale demokratischer Regierungssysteme erfassen, lassen sich die darauf bezogenen Auswirkungen institutioneller Arrangements in der Regel nicht gleichzeitig maximieren. Stattdessen ergeben sich typische Trade-offs. So kann etwa die Abschaffung einer Prozenzhürde die Repräsentationsleistung eines Wahlsystems verbessern. Gleichzeitig führt eine solche Reform tendenziell zu einer höheren Fragmentierung des Parteiensystems, was die Bildung parlamentarischer Mehrheiten er-

schweren und somit die Entscheidungseffizienz des Regierungssystems beeinträchtigen kann. Demokratiereformen sollten daher nicht nur im Hinblick auf ihr jeweiliges Hauptziel bewertet werden, sondern auch berücksichtigen, dass dadurch die Erfüllung anderer Kriterien eingeschränkt wird.

Legitimitätsbezogene Kriterien

Demokratiereformen sind häufig technisch anspruchsvoll ausgestaltet, um ihre funktionsbezogenen Ziele zu erreichen. Gleichwohl sind sie keine rein technische Angelegenheit. Selbst eine aus funktionaler Sicht bestmögliche Reform bleibt suboptimal, wenn sie nicht auf hinreichende Unterstützung in Politik und Gesellschaft stößt. Daher müssen funktionsbezogene Bewertungskriterien durch legitimitätsbezogene Kriterien ergänzt werden.

Hierzu zählt zunächst die **inhaltliche Nachvollziehbarkeit** einer Reform. Werden institutionelle Neuregelungen zu komplex angelegt, besteht die Gefahr, dass sie von Teilen der Bürger:innen nicht hinreichend verstanden werden. Dies kann wiederum dazu führen, dass die reformierten Verfahren nicht sachgerecht genutzt werden und/oder ihre Ergebnisse als „negative Überraschungen“ erfahren werden. Wenn beispielsweise die Anzahl der Präferenzstimmen in einem Wahlsystem stark erhöht wird, erschwert dies gerade für formal geringer Gebildete, den Wahlzettel korrekt auszufüllen. Eine mögliche, normativ problematische Konsequenz wäre eine entsprechende Zunahme ungültiger Stimmen. Ein ähnliches Problem zeigte sich bei den Reformen des Bundestagswahlsystems von 2013 und 2020 (Grotz & Vehrkamp 2026a). Zwar blieb die Stimmabgabe unverändert, die komplexe Neuregelung der Stimmenverrechnung führte jedoch zu erheblichen Vergrößerungen des Bundestages. Da diese Folge von den reformtragenden Parteien im Vorfeld nicht hinreichend kommuniziert worden war, wurde sie in der Öffentlichkeit als unerwartetes und schwer verständliches Ergebnis wahrgenommen, das erneuten Überarbeitungsbedarf signalisierte.

Unabhängig vom Ausmaß ihrer inhaltlichen Komplexität benötigen Demokratiereformen zudem eine **breite politische Akzeptanz**, um die erforderliche gesellschaftliche Legitimität zu erlangen. Auch wenn eine institutionelle Neuregelung funktional gut begründet ist, kann sie sich als problematisch erweisen, wenn sie mit den normativen Vorstellungen oder den politischen Interessen relevanter Akteur:innen unvereinbar erscheint. So kann etwa der Reformvorschlag, Bürgerräte rechtlich zu verankern, kontroverse Debatten auslösen, weil die ideellen Auffassungen von Sinn und Vereinbarkeit solcher Foren mit der bestehenden (parlamentarischen) Demokratie stark auseinandergehen. Würde nun eine solche Reform gegen den erklärten Willen ihrer politischen Gegner:innen umgesetzt, könnte es passieren, dass sich Teile der Gesellschaft grundsätzlich weigern, künftig an Bürgerräten mitzuwirken. Dies wiederum würde deren Repräsentativität und damit auch ihre Legitimität beeinträchtigen. Außerdem könnte die unterlegene Seite versucht sein, die Reform nach einem Wechsel der Mehrheitsverhältnisse rückgängig zu machen. Ruft auch diese Maßnahme wieder politische Unzufriedenheit mit dem institutionellen Rahmen hervor, könnte sich der Prozess wiederholen. Wenn aber die grundlegenden Spielregeln der Demokratie auf diese Weise fortlaufend verändert werden, droht ihr zentraler legitimitätsstiftender Zweck untergraben zu werden: die Schaffung von struktur- und verfahrensbezogener Stabilität sowie Erwartungssicherheit für alle Beteiligten.

Ein solches „**Reformkarussell**“ zeigte sich zuletzt auch beim Bundestagswahlssystem (Grotz & Vehrkamp 2025). Mit der **Wahlrechtsänderung von 2023** gelang es der Ampelregierung von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP zwar erstmals, die Regelgröße des Bundestages verbindlich festzuschreiben und damit ein zentrales Ziel der vorhergehenden Reformbemühungen zu realisieren. Allerdings erfolgte dies um den Preis „verwaister Wahlkreise“, die insbesondere CDU und CSU als inakzeptabel ansahen und daher nach dem Regierungswechsel von 2025 zum Anlass einer erneuten Reforminitiative machten. Der Fall verdeutlicht exemplarisch,

wie schwierig es ist, einen gemeinsamen Nenner zu finden, selbst wenn das allgemeine Ziel (hier: Größenbegrenzung des Bundestages) geteilt wird. Zugleich macht er deutlich, dass konträre normative Positionen der Beteiligten nicht vorschnell als unveränderlich angesehen werden sollten. So hätten sich angesichts fehlender aussichtsreicher Reformalternativen zumindest Teile der Union für ein „zweitstimmengedecktes Zuteilungsverfahren“ gewinnen lassen, das „verwaiste Wahlkreise“ vermieden hätte (Grotz & Vehrkamp 2026b). Auch wenn ein solcher Erfolg keineswegs sicher gewesen wäre, wären entsprechend intensivere Überzeugungsversuche seitens der Ampelregierung sinnvoller gewesen, als einseitig Fakten zu schaffen.

Designbezogene Kriterien

Ein letztes Set von Bewertungskriterien bezieht sich auf die Qualität der institutionellen Ausgestaltung von Demokratiereformen. Diese designbezogenen Kriterien sind eher formal-technischer Natur, können aber sowohl die funktionsbezogenen Ziele einer Reform als auch deren legitimitätsbezogene Akzeptanz beeinflussen. Daher werden sie hier als eigenständige Kategorie behandelt.

Zum einen geht es dabei um die **Regelungsqualität** im Sinne von Präzision, Eindeutigkeit und Vollständigkeit. Gerade wenn es sich um Wahlen politischer Mandats- oder Amtsträger:innen handelt, sollten die einschlägigen Bestimmungen so formuliert sein, dass in jedem Fall eine wirksame Besetzung des Amts bzw. Mandats gewährleistet ist. Zugleich sollten sie keine kritischen Interpretationsspielräume eröffnen, die zu politischen oder verfassungsrechtlichen Kontroversen zwischen den an der Wahl Beteiligten führen können. Ein negatives Beispiel in diesem Zusammenhang war die Wahlrechtsnovelle von 2011, die von der damaligen schwarz-gelben Bundesregierung innerhalb kürzester Zeit verabschiedet wurde und offensichtliche verfassungsrechtliche Mängel aufwies. Diese führten dazu, dass das Bundesverfassungsgericht von der parlamentarischen Opposition angerufen wurde und daraufhin die Reform für verfassungswidrig erklärte (Grotz 2014). Umgekehrt können sich auch langjährig be-

stehende Verfahrensbestimmungen als unvollständig und entsprechend reformbedürftig erweisen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Regelungen, die unter politisch günstigen Rahmenbedingungen als unproblematisch galten, angesichts zunehmend schwierigerer Mehrheitsverhältnisse keine verlässliche Besetzung der betreffenden Ämter mehr gewährleisten. Vor diesem Hintergrund wurde Ende 2024 das Verfahren zur Wahl der Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts präzisiert und ergänzt: Falls im Bundestag oder Bundesrat keine Zweidrittelmehrheit für eine:n Kandidat:in zustande kommt, kann seitdem das jeweils andere Organ die Wahl übernehmen (Art. 93 Abs. 2 GG; § 7a BVerfGG). Mit dieser Alternativregelung soll verhindert werden, dass verfassungsfeindliche Kräfte mit einer Sperrminorität eine rechtzeitige Nachbesetzung des Gerichts blockieren können.

Zum anderen geht es bei designbezogenen Kriterien um die **systemische Passfähigkeit institutioneller Neuregelungen** im Sinne ihrer Kohärenz mit der bestehenden Verfassungsordnung. Zentrales Ziel ist dabei, unerwünschte Nebenwirkungen zu vermeiden. Dies lässt sich am Beispiel der Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene illustrieren, die vor einiger Zeit intensiv diskutiert wurde (Decker 2016). Für sich betrachtet hätte eine solche Reform die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger:innen erweitert und insofern die Partizipations- und Repräsentationsqualität des Regierungssystems gesteigert. Zugleich hätte die Einführung der Volksgesetzgebung jedoch die institutionelle Struktur des politischen Systems deutlich komplexer gemacht. Außerdem hätte sie zu einer weitreichenden Neujustierung der bestehenden Verfassungsordnung geführt, da sich sowohl die Rolle des Bundesverfassungsgerichts als auch diejenige des Bundesrates bzw. der Länder in der Bundesgesetzgebung erheblich verändert hätten (Grotz 2013). Auch vor diesem Hintergrund wurde der Reformvorschlag bislang nicht weiterverfolgt.

3.2 Wie laufen Demokratie-reformen ab?

Demokratische Institutionen werden meist im Rahmen einer **Verfassungsgebung** errichtet, die im Zuge einer staatlichen Neugründung oder eines demokratischen Regimewechsels stattfindet. Dabei muss in der Regel das gesamte politische System neu ausgestaltet werden – vom Wahlrecht über die rechtlichen Grundlagen für Parteien, Interessenverbände und Medien bis hin zu Parlament, Regierung, Justiz und dem vertikalen Staatsaufbau. Diese institutionellen Schlüsselentscheidungen werden typischerweise von eigens eingerichteten Gremien und nach besonderen Verfahren getroffen, da noch keine anderen gesamtstaatlichen Organe existieren, die demokratisch legitimiert sind. Ein Beispiel ist der Parlamentarische Rat, der 1948 von den westdeutschen Länderparlamenten eingesetzt wurde, um das Grundgesetz auszuarbeiten, das anschließend von den Länderparlamenten angenommen wurde. Viele andere demokratische Verfassungen wurden zudem durch Volksentscheide ratifiziert, wie die spanische Verfassung von 1978 oder die polnische Verfassung von 1997.

Eine Verfassungsgebung stellt keine „Stunde Null“ dar. Nicht selten ist die Ausgestaltung des institutionellen Designs durch **Pfadabhängigkeiten** geprägt. So knüpfte die föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland an eine lange historische Tradition an (Boldt 2003). Außerdem verfügen die an der Verfassungsausarbeitung Beteiligten nicht immer über vollständige Autonomie, wie der Einfluss der alliierten Besatzungsmächte auf das Grundgesetz zeigt (Grotz & Schroeder 2025: 67–70). Trotzdem sind Momente der Verfassungsgebung durch eine relativ große Offenheit gekennzeichnet – sowohl hinsichtlich der institutionellen Gestaltungsmöglichkeiten als auch der Bildung politischer Entscheidungsmehrheiten. Dies wird insbesondere deutlich, wenn man sie mit späteren Änderungen der demokratischen Spielregeln vergleicht.

Solche Demokratiereformen finden häufig innerhalb des bestehenden Regierungssystems und unter politischen Mehrheitsverhältnissen statt, die aus regulären Wahlen hervorgegangen sind. Insofern weist demokratische Institutionenpolitik grundlegende **Parallelen zum politischen „Normalbetrieb“** auf, in dem etwa über die inhaltliche Ausrichtung der Sozial-, Bildungs- oder Agrarpolitik verhandelt und entschieden wird. Zugleich bilden institutionelle Regelungen als „Hardware“ des demokratischen Regierungssystems eine **besondere Materie**, was sich an charakteristischen Ausgangssituationen, Akteurskonstellationen und Verfahrensmerkmalen zeigt. Diese politischen Rahmenbedingungen von Demokratiereformen haben auch wesentlichen Einfluss auf deren Erfolgchancen.

Im Folgenden stellen wir daher den **idealtypischen Prozess von Demokratiereformen** dar. Dabei gehen wir nacheinander auf seine zentralen Komponenten ein: mögliche Reformanlässe und -auslöser, die Handlungsorientierungen und Konstellationen der beteiligten Akteur:innen sowie Aspekte der Verfahrensorganisation. Da sich die einzelnen Reformprozesse je nach Ausgangssituation, Gegenstand und Systemkontext unterscheiden, skizzieren wir neben ihren grundlegenden Merkmalen auch wichtige Varianten anhand ausgewählter Fallbeispiele, um die Vielfalt möglicher Reformverläufe zu illustrieren (dazu u.a. Cortell & Peterson 1999; Kaiser 2002; Grotz 2007; Renwick 2010; Bedock 2017).

Anlässe und Auslöser

Die kontinuierliche Gestaltung und Weiterentwicklung materiell-inhaltlicher Politiken (public policies) im Einklang mit den Interessen und Präferenzen der Bürger:innen bilden den Wesenskern parlamentarischer Demokratie. Politische Parteien treten bei Wahlen mit programmatischen Versprechen in Bereichen wie Soziales, Bildung, Wirtschaft, Verteidigung an und versuchen anschließend, diese Vorhaben im Rahmen einer Regierungsmehrheit möglichst umfassend umzusetzen, um am Ende wiedergewählt zu werden (Müller & Strøm 1999). Demokratiereformen sind in diesem Sinne **nicht Teil des „permanenten Geschäfts“** des politischen

Systems. Institutionelle Regeln sollen den politischen Akteur:innen einen stabilen und verlässlichen Handlungsrahmen bieten und dadurch Erwartungssicherheit erzeugen. Würden diese Regeln allzu häufig substanziell verändert, so würde dies ihren zentralen Zweck beeinträchtigen und könnte ihre gesellschaftliche Akzeptanz unterminieren (→ **Kap. 2.2**). Dass es in Deutschland und anderen etablierten Demokratien nur vergleichsweise selten zu größeren institutionellen Reformen gekommen ist, kann daher grundsätzlich als Ausdruck hoher politischer Stabilität verstanden werden.

Das bedeutet freilich nicht, dass kein **Bedarf für Demokratiereformen** besteht. Tatsächlich ist die politisch-institutionelle Ordnung der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten an verschiedenen Stellen reformiert worden (→ **Kap. 4**). Wie auch in anderen Demokratien waren die jeweiligen Anlässe dazu recht vielfältig. Ausgangspunkt ist meist ein als problematisch wahrgenommener Funktionswandel des demokratischen Systems, dem durch institutionelle Reformen begegnet werden soll. Dabei stehen genau jene funktionsbezogenen Kriterien im Zentrum, an denen die Qualität demokratischen Regierens festgemacht wird und die in Kapitel 3.1 vorgestellt wurden. Dieser Funktionswandel kann das politische System insgesamt betreffen oder auf einzelne Bereiche beschränkt sein; er kann langfristiger Natur sein oder sich eher kurzfristig vollziehen. Entscheidend ist die Annahme, dass durch entsprechende Änderungen oder Ergänzungen der demokratischen Spielregeln wirksam Abhilfe geschaffen werden kann.

Ein häufig genanntes Beispiel sind **strukturelle Repräsentationsmängel** zeitgenössischer Parteidemokratien, denen durch die Einführung neuer Formen politischer Partizipation wie Bürgerräte oder direktdemokratische Verfahren entgegen gewirkt werden soll (Elstub & Escobar 2019). Darüber hinaus können strukturelle **Verschiebungen innerhalb des Parteiensystems** die Funktionsweise des bestehenden Institutionensetting nachhaltig verändern und dadurch Reformdruck erzeugen. So kam es in Neuseeland seit den 1970er Jahren

zu einer gesellschaftlichen Pluralisierung und einer damit verbundenen Erosion des traditionellen Zweiparteiensystems (Kaiser 2002: 403–422). Die deutlich gestiegene Wählervolatilität und das Erstarken von Drittparteien führten bei den Parlamentswahlen 1978 und 1981 dazu, dass nicht die stimmenstärkste, sondern die zweitstärkste Partei den größten Mandatsbonus erhielt und dadurch eine Parlamentsmehrheit gewann. Diese „falschen“ Mehrheiten trugen maßgeblich dazu bei, dass das traditionelle Mehrheitswahlssystem sowohl bei den etablierten Parteien als auch in der Bevölkerung an Akzeptanz verlor. Nicht zuletzt hat das **Erstarken autoritär-populistischer Parteien** in Deutschland und anderen westlichen Demokratien zu institutionellen Reformüberlegungen geführt. Dabei wurde insbesondere die Frage aufgeworfen, ob die bestehenden institutionellen Arrangements hinreichend gegen Versuche geschützt sind, die liberaldemokratische Verfassungsordnung zu unterminieren. In der Folge wurden mögliche Regelungsschwächen und institutionelle Lücken identifiziert, die von solchen Parteien ausgenutzt werden könnten (Steinbeis 2024).

Funktionsprobleme der Demokratie führen häufig zu Debatten über institutionelle Reformen in Politik, Wissenschaft und Gesellschaft. Allerdings münden sie keineswegs automatisch in einen Reformprozess. Dazu bedarf es einer **auslösenden Initiative durch „politische Unternehmer:innen“** – Akteur:innen, denen es gelingt, eine entsprechende Reform auf die politische Agenda zu setzen. Viele dieser Initiativen zu Demokratiereformen kommen **„von innen“**, also von den im Parlament vertretenen Parteien, die über entsprechende Regeländerungen entscheiden. Dabei haben entsprechende Vorhaben der Regierungsparteien naturgemäß bessere Realisierungschancen als diejenigen der Opposition. Beispielsweise forderten die französischen Sozialisten seit den 1970er Jahren aus der Opposition heraus erfolglos eine Dezentralisierung der unitarischen Staatsorganisation. Nach der Regierungsübernahme 1981 nahmen sie dieses Reformprojekt konsequent in Angriff und setzten es mit den lois Defferre um (Schmidt 1990). In den 1990er und 2000er Jahren brachten SPD, Grüne und FDP ebenfalls aus der

Opposition heraus je eigene Gesetzentwürfe zur Einführung direktdemokratischer Verfahren auf Bundesebene ein, die keine Mehrheit fanden. Als die genannten Parteien später selbst (wieder) an die Regierung kamen, verfolgten sie dieses Reformvorhaben aber nicht weiter (Decker 2016: 144–147).

Demokratiereformen können auch **„von außen“** angestoßen werden, also etwa von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Think Tanks oder einzelnen Bürger:innen, die ihre demokratiepolitischen Vorstellungen verwirklichen wollen. Hierfür besitzen Petitionen, Kampagnen oder Demonstrationen jedoch nur eine vergleichsweise geringe Durchschlagskraft, da institutionelle Reformen normalerweise keine starke Mobilisierungswirkung in der Gesellschaft entfalten – es sei denn, das politische System befindet sich in einer so tiefen Krise, dass aus der Sicht breiter Bevölkerungsteile ein grundlegender Umbau erforderlich erscheint. Hinzu kommt, dass viele politische Entscheidungsträger:innen institutionellen Regeländerungen eher zurückhaltend gegenüberstehen und entsprechende Reformforderungen aus ihrer Anhängerschaft allenfalls rhetorisch oder symbolisch aufgreifen.

Reforminitiativen von außen haben vor allem dann hohe Realisierungschancen, wenn sie über einen **wirksamen prozeduralen Hebel** verfügen. Dazu zählt insbesondere die Möglichkeit, dass gesellschaftliche Gruppen **direktdemokratische Initiativen** gegen bestehende institutionelle Arrangements anstoßen oder eigene Reformvorschläge zu einer Volksabstimmung bringen können. So strengten etwa italienische Bürger:innen 1991 ein Referendum gegen die Präferenzstimmgebung im bestehenden Verhältniswahlssystem an, die als förderlich für politischen Klientelismus und Korruption galt. Nachdem die Initiative in der Volksabstimmung eine Mehrheit gefunden hatte, führte das italienische Parlament 1993 ein neues Wahlsystem ein (Donovan 1995). In Hamburg machte die zivilgesellschaftliche Organisation Mehr Demokratie 2004 erfolgreich von der Möglichkeit der Volksgesetzgebung Gebrauch, um ein stärker beteiligungsorientiertes Wahlsystem für die Bürgerschaft durchzusetzen (David 2010). Ein

ähnlicher Vorgang vollzog sich 2006 in Bremen, wo ein Volksbegehren für ein „*personalisiertes Mehrstimmwahlssystem*“ (Probst 2022: 275) erfolgreich war, das dort seit 2011 angewendet wird.

Impulse für Demokratiereformen können auch von **Verfassungsgerichten** ausgehen. Eine wichtige Voraussetzung hierfür ist, dass politische Minderheiten oder einzelne Bürger:innen das Recht haben, eine Verfassungsklage einzulegen, wenn sie sich durch bestehende institutionelle Regelungen in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt sehen. Wenn das Gericht einer solchen Klage stattgibt, kann es den Gesetzgeber zu entsprechenden Regeländerungen verpflichten. Allerdings müssen dafür die betreffenden institutionellen Arrangements auch verfassungsrechtlich geregelt sein und/oder einen Bezug zu Grundrechten aufweisen. Dies ist insbesondere beim Wahlrecht der Fall. In vielen Demokratien gingen daher kleinere Anpassungen der wahlrechtlichen Grundlagen auf verfassungsgerichtliche Entscheidungen zurück (Katz 2011: 588). Dagegen lassen sich viele andere institutionelle Arrangements auf diesem Weg nicht unmittelbar beeinflussen. Außerdem geht es bei verfassungsgerichtlichen Entscheidungen typischerweise um die Überprüfung und gegebenenfalls Korrektur des Status quo, nicht jedoch um die Durchsetzung eines bestimmten neuen Institutionendesigns. Dafür müssen andere Wege beschritten werden.

Akteursorientierungen und Akteurskonstellationen

Wie ausgeführt, hängen politische Initiativen zu Demokratiereformen wesentlich vom Engagement und der Durchsetzungsfähigkeit relevanter **Akteur:innen** ab. Dies gilt umso mehr für den weiteren institutionenpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess und seinen erfolgreichen Abschluss. Akteur:innen bilden daher auch einen Schwerpunkt in politikwissenschaftlichen Analysen zu Demokratiereformen. Dabei geht es zum einen um die Orientierungen der Beteiligten gegenüber unterschiedlichen institutionellen Alternativen und zum anderen um ihre politischen Konstellationen, die sowohl das (Nicht-)Zustandekommen von De-

mokratiereformen als auch ihre konkrete Ausgestaltung wesentlich erklären.

Bezüglich der **Akteursorientierungen** greift die politikwissenschaftliche Literatur zu Demokratiereformen meist auf die idealtypische Unterscheidung zwischen Ideen und Interessen nach Max Weber zurück (Lepsius 1990) und konkretisiert diese für den jeweiligen Untersuchungsgegenstand (u.a. Renwick 2010: 25–46).

Einerseits dienen **Ideen** als wertebezogene Maßstäbe zur Beurteilung sowohl des institutionellen Status quo als auch von möglichen Reformalternativen. Dabei geht es primär um die Frage, welche Auswirkungen den betreffenden Regelungen auf die Funktionalität des demokratischen Regierungssystems zugeschrieben werden können. Diesen Bewertungen liegen häufig allgemeinere, zum Teil unterschiedliche Demokratievorstellungen zugrunde, auf die sich die beteiligten Akteur:innen explizit oder implizit beziehen. So nehmen Befürworter:innen von Bürgerräten oder Bürgerhaushalten in der Regel auf das Konzept der deliberativen Demokratie Bezug, um die potenziellen Vorteile dieser beteiligungsorientierten Innovationen für die Qualität der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung herauszustellen (Decker 2021; Marx & Geißel 2025). Dagegen haben viele Anhänger:innen der AfD eine ausgeprägte Präferenz für die Einführung obligatorischer Volksentscheide auf Bundesebene, weil die Partei direktdemokratische Verfahren in ihrem Programm als „eigentliche“ Form der Volkssouveränität versteht und dementsprechend als grundlegende institutionelle Alternative zur repräsentativ-parlamentarischen Demokratie in Stellung bringt (Grotz & Lewandowsky 2020). Ideenbezogene Bewertungen institutioneller Arrangements werden im Übrigen nicht immer von politischen Akteur:innen ausdrücklich reflektiert, sondern mitunter im Rahmen historischer Pfadabhängigkeiten übernommen. So lässt sich die programmatische Vorstellung der SPD, wonach die Volksgesetzgebung die „eigentliche“ Form direkter Demokratie darstellt, bis in die Zeit des Kaiserreichs zurückverfolgen (Hsu 2014; Decker 2016).

Andererseits beurteilen Akteur:innen institutionelle Arrangements nach ihren jeweiligen **Interessen**. Konkret geht es dabei um die politischen Vorteile, die sie von der Anwendung der betreffenden Regelungen für sich selbst oder für die von ihnen präferierte Partei bzw. politische Richtung erwarten. Da politische Institutionen bestimmten Akteur:innen formale Macht zuweisen oder diese begrenzen, ist die am Eigennutz orientierte Handlungsorientierung bei Demokratiereformen besonders ausgeprägt. Besonders klar und einfach lassen sich solche interessenbezogenen Präferenzen bei Wahlsystemen ermitteln. So wird sich eine kleinere Partei, die in Umfragen unterhalb der Fünfprozentschwelle liegt, für eine Abschaffung oder Senkung der bestehenden Sperrklausel einsetzen, während größere Parteien tendenziell mehrheitsförderliche Elemente wie kleine Wahlkreise oder eine höhere Sperrklausel befürworten. Bei vielen anderen institutionellen Arrangements sind dagegen die Vor- und Nachteile für einzelne Akteur:innen weniger eindeutig absehbar. Mitunter verändern sich auch die entsprechenden Einschätzungen infolge unerwarteter Ereignisse oder Entwicklungen. So löste das britische Referendum vom Juni 2016 zugunsten des Brexit nicht nur einen Schock unter den Unterstützer:innen der europäischen Integration in Deutschland aus, sondern veränderte auch deren institutionenpolitische Präferenzen: In der Folge bewertete diese Gruppe die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene deutlich kritischer als zuvor (Steiner & Landwehr 2023). Allerdings lassen sich nicht alle institutionellen Arrangements im Hinblick auf ihren jeweiligen Eigennutzen verlässlich einschätzen. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich die entsprechenden Regelungen als besonders komplex erweisen oder noch keine hinreichenden Erfahrungen mit ihrer Funktionsweise im jeweiligen Systemkontext vorliegen. In solchen Fällen scheuen politische Akteur:innen häufig Reformen, da sie nicht das Risiko eingehen wollen, durch die neuen Regelungen mögliche Nachteile im Vergleich zum Status quo zu erfahren (Lorenz 2008).

In der Realität resultieren die politischen Präferenzen für oder gegen bestimmte institutionelle Arran-

gements stets aus einer Mischung von ideen- und interessenbezogenen Gesichtspunkten. Allerdings variiert das jeweilige Mischungsverhältnis zwischen drei **idealtypischen Akteursgruppen**, die an Demokratiereformen beteiligt sind und im Folgenden als „Entscheider“, „Designer“ und „Campaigner“ bezeichnet werden (Kaiser 2002: 65–69).¹

Entscheider sind normalerweise die politischen Parteien bzw. ihre parlamentarischen Fraktionen, die die institutionellen Regeländerungen verbindlich beschließen.² Bei dieser Akteursgruppe dominieren typischerweise die jeweiligen Eigeninteressen, weil sie über Regeln befinden, die vornehmlich auf sie selbst Anwendung finden. Bei einigen wenigen Regelungsgegenständen sind die Eigeninteressen der einzelnen Parteien gleichgerichtet, wenn sie gleichermaßen von einer Neuregelung profitieren, etwa von einer Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung. Bei solchen Entscheidungen „in eigener Sache“ (Lang 2007) erscheint es daher besonders sinnvoll, den inhaltlichen Gestaltungsspielraum der Parteien durch verfassungsrechtliche Vorgaben oder die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zu begrenzen (Grotz & Schroeder 2025: 220–223). In den meisten Fällen profitieren die einzelnen Parteien jedoch in unterschiedlicher Weise von den bestehenden institutionellen Arrangements oder den zu ihrer Reform vorgeschlagenen Regelungen. Entsprechend unterschiedlich fallen auch ihre inhaltlichen Positionen aus. Zwar können sie diese im politischen Diskurs mit ideenbezogenen Argumenten begründen; ausschlaggebend bleibt jedoch normalerweise, dass eine Reform ihre künftige Machtposition gegenüber den anderen politischen Parteien verbessert oder zumindest nicht wesentlich verschlechtert.

¹ Da wir den Begriff der „Entscheider“ von André Kaiser übernehmen, gendern wir ihn hier und im Folgenden nicht. Wie „Designer“ und „Campaigner“ umfasst er männliche, weibliche und non-binäre Personen.

² Nur in bestimmten Konstellationen ist diese Entscheidungsmacht der parlamentarischen Parteien formal eingeschränkt, beispielsweise wenn eine Verfassungsreform einen obligatorischen Volksentscheid benötigt, wie in der Republik Irland.

Designer suchen dagegen „aus der Perspektive des Politikingenieurs nach der besten, der angemessensten oder auch der erfahrungsgesättigsten Problemlösung“ (Kaiser 2002: 67). Diesem Akteurstyp entsprechen am ehesten Sachverständige aus der Wissenschaft, die formal oder informell in Reformprozesse einbezogen werden und ihre diesbezüglichen Einschätzungen und Empfehlungen möglichst allgemein nachvollziehbar und evidenzbasiert darlegen. Insofern stehen bei ihnen ideenbezogene Aspekte klar im Vordergrund. Allerdings sind auch Designer nicht frei von Eigeninteressen, da sie nicht selten ihre (teilweise selbstentwickelten) Reformvorschläge politisch realisiert sehen wollen oder bestimmte Positionen innerhalb eines wissenschaftlichen Meinungsspektrums vertreten. Politische Parteien greifen daher bei der Besetzung entsprechender Reformkommissionen oder der Benennung von Sachverständigen für Ausschussanhörungen gezielt auf Personen zurück, deren fachliche Position ihrer eigenen möglichst nahekommt und diese somit untermauern kann.

Campaigner schließlich versuchen ein institutionelles Reformprojekt auf die politische Agenda zu setzen und zum Erfolg zu führen. Gelegentlich handelt es sich dabei um einzelne Politiker:innen oder Parteien, meist sind es jedoch zivilgesellschaftliche Organisationen oder Think Tanks, die die politischen Entscheidungsträger:innen davon zu überzeugen versuchen, dass die von ihnen vertretene Reformoption als „gemeinwohlorientierte Lösung“ umgesetzt werden sollte. Insofern stehen auch bei diesen Akteur:innen ideenbezogene Gesichtspunkte im Vordergrund. Nicht selten wird solches demokratiepolitisches Lobbying durch wissenschaftliche Expertise ergänzt, weshalb entsprechende Organisationen „im Graubereich zwischen Designern und Campaignern tätig werden“ (Kaiser 2002: 67). Aus ihrer eigenen Perspektive setzen sich Campaigner meist für Reformvorhaben ein, die sie als Kollektivgüter verstehen. Ähnlich wie Designer haben aber auch sie ein Eigeninteresse an den von ihnen präferierten Reformen, da sie deren Umsetzung als politischen Erfolg ihrer Organisationen verbuchen können. Darüber hinaus können diese Positionen mit den Eigeninteressen der von ihnen unterstützen

Parteien oder politischen Richtungen übereinstimmen und werden deshalb von anderen Beteiligten mitunter kritisch beurteilt.

Aus der je spezifischen Zusammensetzung dieser drei Gruppen ergibt sich eine mehr oder minder komplexe Akteurskonstellation, bei der letztlich die **politischen Machtverhältnisse** zwischen den Entscheidern den Ausschlag geben. Fallen deren Interessen stark auseinander, kommt es allenfalls zu einer Reform auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner – sofern überhaupt eine Einigung erzielt wird. Das Zustandekommen von Reformmehrheiten lässt sich dabei nicht als bloßes Kräfteparallelogramm verstehen, also die Summe der Positionen der einzelnen Parteien entsprechend ihrer parlamentarischen Stärke. Demokratiereformen sind häufig nur ein Politikgegenstand unter vielen und damit in die allgemeinen politischen Mehrheitsverhältnisse eingebunden. Mithin sind für ihre Realisierung insbesondere die Regierungskonstellation bzw. die an der Regierung beteiligten Parteien von zentraler Bedeutung. Sind sich diese über die grundsätzliche Ausrichtung einer Reform einig, ist dies eine wesentliche Voraussetzung für ihre erfolgreiche Verabschiedung. Besteht hingegen koalitionsinterner Dissens, werden die betreffenden Parteien wahrscheinlich keine alternativen Mehrheiten mit der Opposition suchen, selbst wenn diese rechnerisch möglich wären. Im Regelfall scheitert eine Demokratiereform eher, als dass ihretwegen eine bestehende Regierungskoalition in die Krise gerät oder gar zerbricht.

Verfahrensorganisation

So wichtig Akteurskonstellationen für die Umsetzung von Demokratiereformen sind, so wenig vollzieht sich die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung in einem ungeregelten Raum. Vielmehr beeinflussen **prozedurale Verfahrenselemente** sowohl den Reformprozess als auch dessen potenzielles Ergebnis.

Von besonderer Bedeutung ist dabei das formal erforderliche **Entscheidungsquorum**, das den Reformprozess von Anfang an prägt (Nunez & Jacobs 2016: 458). Wird beispielsweise für eine Reform

eine breite qualifizierte Mehrheit benötigt, liegt es nahe, möglichst viele, wenn nicht alle im Parlament vertretenen Parteien in den Willensbildungsprozess einzubeziehen. Reicht dagegen eine einfache Regierungsmehrheit aus, fehlt ein vergleichbarer Anreiz, das Verfahren inklusiv zu gestalten und die Opposition gleichberechtigt zu beteiligen. Aufgrund des relativ geringen Entscheidungsquorums ist zwar die Wahrscheinlichkeit relativ hoch, dass eine Reform formal umgesetzt wird. Allerdings besteht dann die Gefahr, dass nur die inhaltlichen Vorstellungen der Regierungsparteien berücksichtigt werden, was sich nachteilig auf die inhaltliche Qualität und die mittelfristige Beständigkeit des Reformergebnisses auswirken kann. Die erforderliche Entscheidungsmehrheit wirkt damit nicht erst am Ende des Reformprozesses, sondern beeinflusst bereits im Vorfeld, welche Akteur:innen einbezogen und inwieweit ihre Ideen und Interessen für die Ausgestaltung der Reform berücksichtigt werden.

Um ein qualitativ hochwertiges Reformergebnis zu fördern, kann zudem eine **Erweiterung des Beteiligtenkreises** über die unmittelbaren politischen Entscheidungsträger:innen hinaus sinnvoll sein. Eine solche Öffnung lässt sich etwa durch die Einsetzung einer paritätisch zusammengesetzten **Enquete-Kommission** erreichen, in der neben Abgeordneten auch Sachverständige vertreten sind und deren Beratungen öffentlich stattfinden. Auf diese Weise wurde beispielsweise die Wahlrechtsreform der Ampelkoalition von 2023 vorbereitet (Grotz & Vehrkamp 2026b).

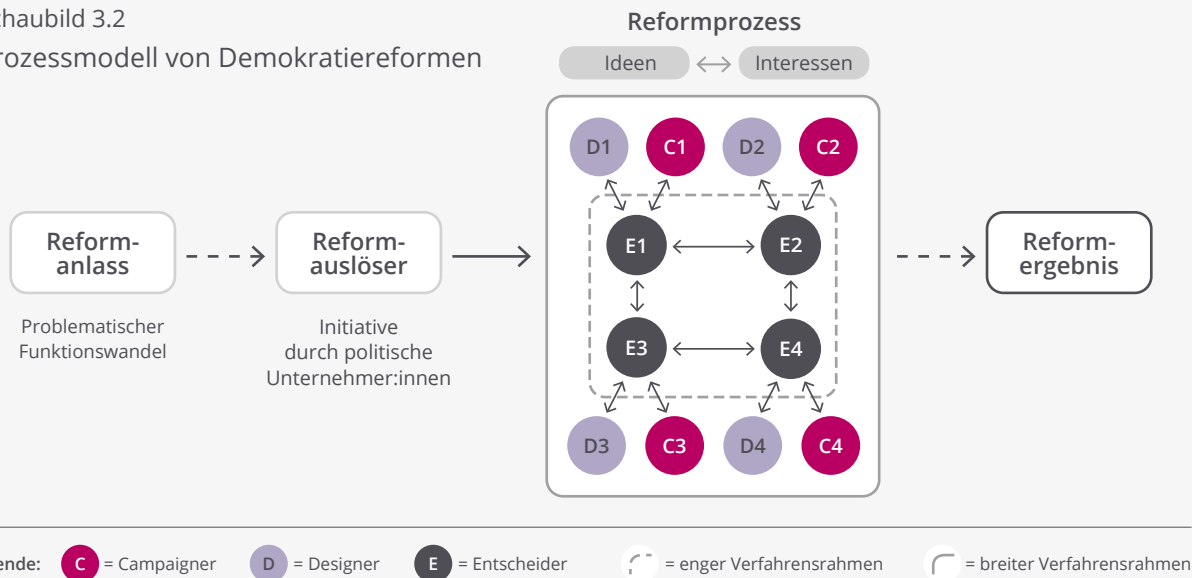
Eine besonders inklusive Form der reformpolitischen Willensbildung und Entscheidungsfindung stellt die Einrichtung einer **Versammlung zufällig ausgewählter Bürger:innen** dar. Der Idee der deliberativen Demokratietheorie folgend, beraten solche Gremien über die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Reformoptionen und formulieren am Ende entsprechende Empfehlungen. Prominente Beispiele sind die Citizen Assemblies in den kanadischen Provinzen British Columbia und Ontario, die in den 2000er Jahren eingesetzt wurden, um Vorschläge für eine Reform des Wahlsystems auszuarbeiten, über die anschließend per Volks-

abstimmung entschieden wurde. In beiden Fällen scheiterten die Referenden letztlich, wenn auch an unterschiedlichen Hürden: In British Columbia wurde die erforderliche Zustimmung von 60 % verfehlt, während der Reformvorschlag in Ontario keine Stimmenmehrheit erreichte. Gleichwohl gilt diese Form institutionalisierter Bürgerbeteiligung als vielversprechender Weg, Demokratiereformen stärker am Gemeinwohl und weniger an machtpolitischen Eigeninteressen der Parteien auszurichten (Fournier et al. 2010).

Allerdings ist ein offenes Verfahren noch kein Garant für eine erfolgreiche Demokratiereform. Vielmehr kann eine besonders inklusive Verfahrensform die Hürden zur Konsensfindung erhöhen. Dies verdeutlicht das **Beispiel des „Österreich-Konvents“**, der 2003 in der Alpenrepublik eingesetzt wurde, um Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verfassungsreform auszuarbeiten (Grotz & Poier 2010). Das Verfahren war hochgradig inklusiv: Alle im Parlament vertretenen Parteien sowie zahlreiche weitere Akteur:innen waren im Konvent repräsentiert; hinzu kamen unabhängige Verfassungsexpert:innen. Auch öffentliche Diskussionen und mediale Berichterstattung spielten eine wesentliche Rolle. Gleichwohl gelang es nicht, nach fast zweijähriger Arbeit einen hinreichenden Konsens über zentrale Reformoptionen und deren politische Umsetzung herzustellen. Denn von Anfang an fehlte eine breit geteilte Idee, welche Funktionsstörungen des demokratischen Regierungssystems man durch welche institutionellen Arrangements beheben wollte. Auch in der Folgezeit kam es zu keiner Konstellation von Reforminteressen, die man auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner hätte bringen können. Die Konvents-idee selbst war zudem stark symbolpolitisch aufgeladen und wurde von den großen Parteien auch aufgegriffen, um öffentlichkeitswirksam Reformfähigkeit zu demonstrieren. Am Ende legte der Österreich-Konvent zwar einen umfangreichen Abschlussbericht mit zahlreichen Teilergebnissen vor, konnte aber keinen zustimmungsfähigen Entwurf für eine neue Bundesverfassung verabschieden.

Innovative Verfahren der demokratischen Willensbildung und Entscheidungsfindung lassen sich somit

Schaubild 3.2
Prozessmodell von Demokratiereformen



auch auf die Reform demokratischer Institutionen selbst anwenden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Entscheider einen Teil der Kontrolle über das Verfahren aus der Hand geben, was aus ihrer Sicht ein erhebliches Risiko für die Wahrung ihrer institutionellen Eigeninteressen darstellen kann. Vor diesem Hintergrund könnten Campaigner bei Demokratiereformen darüber nachdenken, ihre Lobbyarbeit nicht nur auf bestimmte Reforminhalte zu richten, sondern sich zugleich für **offenere und inklusivere Reformverfahren** einzusetzen. Dabei sollten sie allerdings nicht davon ausgehen, dass die Verfahrensorganisation allein bereits einen Konsens über den institutionellen Reformbedarf und entsprechende Lösungsoptionen erzeugt.

Schaubild 3.2 ordnet die genannten Rahmenbedingungen von Demokratiereformen in ein Prozessmodell ein. Ein als problematisch wahrgenommener Funktionswandel des demokratischen Regierungssystems, dem durch institutionelle Reformen begegnet werden kann, ist demnach allenfalls eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine konkrete Reforminitiative. Damit aus einem wahrgenommenen Änderungsbedarf tatsächlich ein politischer Reformprozess entsteht, muss er von politischen Unternehmer:innen aufgegriffen und aktiv auf die politische Agenda gesetzt werden. Bereits an dieser Stelle wird somit die

zentrale Bedeutung der beteiligten Akteur:innen deutlich, die sich idealtypisch in Entscheider, Designer und Campaigner unterteilen lassen. Ihre institutionenpolitischen Orientierungen, die auf je spezifischen Ideen und Interessen basieren, prägen den inhaltlichen Diskurs des Reformprozesses. Welche dieser Reformvorstellungen letztlich politisch durchsetzungsfähig sind, hängt wesentlich von den Interessen und Mehrheitskonstellationen der Entscheider ab. Nicht zuletzt vollzieht sich die institutionenpolitische Willensbildung und Entscheidungsfindung innerhalb eines engeren oder breiteren Verfahrensrahmens, der den Verlauf und das Ergebnis ebenfalls in spezifischer Weise beeinflussen kann.

Zusammenfassend handelt es sich bei Demokratiereformen also um komplexe Prozesse, bei denen problem-, akteurs- und verfahrensbezogene Bedingungen nicht isoliert voneinander wirken, sondern sich wechselseitig beeinflussen und in ihrem Zusammenspiel den Verlauf und das Ergebnis des jeweiligen Reformvorhabens prägen. Der Erfolg von Demokratiereformen hängt mithin von zahlreichen, miteinander verknüpften Faktoren ab, deren jeweilige Bedeutung erst im konkreten politisch-institutionellen Kontext bestimmt werden kann. Diese Faktoren und ihre Wechselwirkungen werden im folgenden Abschnitt genauer erläutert.

3.3 Wann sind Demokratie-reformen erfolgreich?

Ob konkrete Initiativen für Demokratiereformen erfolgreich sind, wird in Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit teils sehr unterschiedlich eingeschätzt. Als **inhaltliche Referenzpunkte für Reformerfolg** dienen meist die in Abschnitt 3.1 genannten funktionsbezogenen Kriterien und ihre kontextbezogenen Konkretisierungen. Wie diese Kriterien priorisiert und ihre Erfüllung bewertet werden, hängt wiederum primär von den Ideen und Interessen der beteiligten Akteur:innen ab, die in Abschnitt 3.2 dargestellt wurden. Dabei wurde auch deutlich, dass der formale Abschluss eines einmal initiierten Reformprozesses durch eine Änderung der entsprechenden institutionellen Regelungen keineswegs selbstverständlich ist.

Doch auch wenn es zu einer institutionellen Regeländerung kommt, ist dies noch nicht gleichbedeutend mit einer erfolgreichen Reform. Zum einen kann sich bei der Anwendung der Neuregelung zeigen, dass das **Funktionsdefizit**, aufgrund dessen die Reform ursprünglich initiiert wurde, nicht oder nur unzureichend beseitigt wurde. Zum anderen können Demokratiereformen, die nur von einem Teil der relevanten Akteur:innen unterstützt wurden, auch nach ihrer formalen Verabschiedung **politisch umstritten** bleiben. Finden sich die Gegner:innen in der neuen institutionellen Regelung nicht hinreichend wieder, könnten sie bei veränderten Mehrheitsverhältnissen eine erneute Reform anstrengen, um ihre Ideen und Interessen zu verwirklichen. Dies gilt auch dann, wenn die ursprünglich gefundene institutionelle Lösung das zentrale Funktionsdefizit weitgehend beseitigt. Eine mögliche Folge ist das bereits erwähnte „Reformkarussell“, bei dem die jeweiligen parlamentarischen Mehrheiten ihr präferiertes Modell implementieren – und dadurch die Stabilität der formalen Spielregeln als Kernfunktion demokratischer Institutionen unterminieren.

Die wiederholten Änderungen des Bundestagswahlsystems in den vergangenen 15 Jahren liefern

exemplarische **Beispiele für die verschiedenen Reformtypen** (Grotz & Vehrkamp 2026a: Kap. 4). So zielte die Wahlgesetzänderung von 2011 der Koalition aus CDU, CSU und FDP zwar darauf ab, das sogenannte negative Stimmgewicht zu beseitigen und damit dem entsprechenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2008 zu entsprechen. Die gewählte Lösung beseitigte allerdings nicht das eigentliche Problem der Überhangmandate, sondern weitete es zugunsten der Regierungsparteien aus. Daher riefen die Oppositionsparteien das Bundesverfassungsgericht an, das die Neuregelung für verfassungswidrig erklärte. Die schwarz-gelbe Wahlgesetzänderung war also weder eine funktional effektive noch eine unter den relevanten politischen Akteur:innen legitime Lösung und kann daher als „**machtzentrierte Reform**“ (Grotz & Vehrkamp 2026a) klassifiziert werden.

Die Wahlgesetzänderung von 2013 fand unter großem Zeitdruck statt, da bis zur unmittelbar bevorstehenden Bundestagswahl ein verfassungskonformes Wahlrecht geschaffen werden musste. Mit dem vollständigen Ausgleich von Überhangmandaten wurde eine Lösung gefunden, die die politischen Auswirkungen zusätzlicher Direktmandate neutralisierte und grundsätzlich allen im Bundestag vertretenen Parteien zugutekam. Daher wurde die Wahlgesetznovelle mit einer breiten Mehrheit verabschiedet; lediglich Die Linke stimmte dagegen. Insofern konnte die Reform vergleichsweise hohe Legitimität beanspruchen. Zugleich blieb jedoch eine zentrale Nebenwirkung der Reform unberücksichtigt: die Möglichkeit einer unbegrenzten Vergrößerung des Bundestages. Damit wurde ein gravierendes Funktionsproblem des bisherigen Wahlsystems durch ein anderes ersetzt. Eine umfassende Lösung wurde in die Zukunft verschoben. Somit handelte es sich um eine „**dilatorische Reform**“ (Grotz & Vehrkamp 2026a).

Die Wahlgesetzänderung von 2023 durch die Ampelregierung schließlich adressierte das Problem der Überhangmandate erstmals grundsätzlich, indem sie die Vergabe zusätzlicher Mandate über den Zweitstimmenproporz hinaus ausschloss. Der

Bundestag hatte damit erstmals eine verbindlich festgelegte Mandatszahl; die aus der Vergangenheit bekannten Vergrößerungen konnten nicht mehr stattfinden. Insofern war die Reform im funktionsbezogenen Sinn weitgehend effektiv. Allerdings nahm sie dafür in Kauf, dass Wahlkreissieger:innen unter bestimmten Bedingungen kein Mandat erhalten konnten – eine Nebenwirkung, die insbesondere von CDU und CSU als gravierend bewertet wurde. Daher strengten die Unionsparteien eine verfassungsgerichtliche Überprüfung der Reform an und kündigten nach der erneuten Regierungsübernahme 2025 an, sie wieder rückgängig zu machen. Die Wahlrechtsänderung der Ampel entspricht daher am ehesten dem Idealtyp einer „*technokratischen Reform*“ (Grotz & Vehrkamp 2026a): Sie war im funktionsbezogenen Sinn weitgehend effektiv, konnte aber keine hinreichend breite Legitimität unter den relevanten politischen Akteur:innen herstellen.

Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, den **Erfolg von Demokratiereformen als Verbindung von funktionsbezogener Zielerreichung und breiter Legitimität** zu verstehen. Nur aus dem Zusammenspiel von funktionaler Wirksamkeit und politischer Akzeptanz ergibt sich eine nachhaltige Lösung, die ein neues Gleichgewicht zwischen dem institutionellen Rahmen und den politischen Akteur:innen herstellt und somit einen entscheidenden Beitrag zur Stabilität des demokratischen Regierungssystems leistet.

Ein so definierter Reformerfolg ist höchst voraussetzungsvoll. Abschnitt 3.2 hat diesbezüglich mehrere **idealtypische Gelingensbedingungen** herausgearbeitet. Demnach bedarf es insbesondere

- einer breit geteilten Ausgangsdiagnose über bestimmte Funktionsprobleme des demokratischen Regierungssystems;
- der ebenso breit geteilten Annahme, dass diese Funktionsprobleme durch institutionelle Veränderungen verringert oder beseitigt werden können;

- einer grundsätzlichen Vereinbarkeit der Ideen und Interessen der relevanten politischen Akteur:innen hinsichtlich des institutionellen Designs sowie
- einer inklusiven Verfahrensorganisation, die sowohl eine konstruktive Einbindung von Sachverständigen als auch das Erreichen einer breiten Entscheidungsmehrheit begünstigt.

Angesichts dieser Bedingungen wird nochmals verständlich, warum zahlreiche Demokratiereformen – sofern sie überhaupt auf die politische Agenda kommen – institutionelle Änderungen „auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner“ hervorbringen oder sogar formal scheitern, weil keine hinreichende Entscheidungsmehrheit zustande kommt.

Ähnlich wie der Reformerfolg bei einer Verabschiedung einer institutionellen Neuregelung differenziert betrachtet werden muss, bietet es sich allerdings auch an, die unterschiedlichen **Szenarien des Scheiterns** in den Blick zu nehmen, also jene Fälle, in denen keine Neuregelung zustande kommt. Denn entscheidend ist letztlich, wie die beteiligten Akteur:innen die bisherigen institutionellen Regelungen und ihre Alternativen wahrnehmen, wie sie sich im Diskurs darüber verständigen und – vor allem – ihr politisches Verhalten daraufhin (neu) ausrichten. Vor diesem Hintergrund lässt sich idealtypisch zwischen „destruktiven“ und „konstruktiven“ Varianten des Scheiterns von Demokratiereformen unterscheiden.

Ein „**destruktives**“ **Scheitern** liegt etwa dann vor, wenn sich die parlamentarischen Parteien infolge der inhaltlichen Auseinandersetzungen über eine Demokratiereform noch weiter voneinander distanzieren bzw. dadurch zusätzliche Konflikte entstehen, die die erforderliche politische Kooperation erschweren und damit die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Regierungssystems noch stärker beeinträchtigen.

Ein „**konstruktives**“ **Scheitern** lässt sich dagegen an (positiven) „Lehren“ festmachen, die die Beteiligten

aus einem formal nicht erfolgreichen Reformprozess ziehen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die politischen Akteur:innen erkennen, dass sich ein bestimmtes Funktionsproblem auch ohne institutionelle Regeländerung lösen lässt, indem sie schlicht ihr Verhalten anpassen. So brachte die Thüringer CDU im Vorfeld der Landtagswahl 2024 einen Vorschlag zur Reform des Wahlverfahrens für das Amt des Ministerpräsidenten ein, der nach ihrer Auffassung verhindern sollte, dass die AfD die Regierungsbildung in ähnlicher Weise wie 2020 beeinflussen konnte. Zwar konnten sich die demokratischen Parteien im Thüringer Landtag nicht auf eine entsprechende Reform verständigen. Die intensive Auseinandersetzung damit trug jedoch dazu bei, dass sie sich trotz ideologischer Differenzen bei der anschließenden Ministerpräsidentenwahl politisch koordinierten. Auf diese Weise erhielt der CDU-Kandidat für das Amt des Ministerpräsidenten bereits im ersten Wahlgang eine klare Mehrheit, obwohl keine Mehrheitskoalition zustande kam und die AfD mit Abstand stärkste Partei wurde. Die umstrittenen Regelungen für einen möglichen dritten Wahlgang kamen daher gar nicht zur Anwendung (Grotz & Kropp 2026).

Darüber hinaus können **weitere „Lehren“** aus formal gescheiterten Demokratiereformen gezogen werden. Durch den Austausch von Argumenten, Narrativen und Interpretationen können politische Akteur:innen sowohl bestehende institutionelle Arrangements als auch Reformalternativen anders begreifen – und sich so in ihren ideenbezogenen Positionen annähern oder ihre interessenbezogenen Kalküle über funktional tragfähige Kompromisslösungen besser zur Deckung bringen.

Ein solches „konstruktives Scheitern“ kann und sollte freilich **nie das anfängliche Ziel** einer Demokratiereform sein. Jede ernsthafte politische Initiative, die im parlamentarischen Verfahren keine Mehrheit erhält, dokumentiert zunächst das Unvermögen der beteiligten Parteien, zu verbindlichen Entscheidungen zu gelangen. Der „echte“ parlamentarische Raum bietet daher nur sehr begrenzte Möglichkeiten für Experimente. Umso mehr können realitätsnahe

Simulationsspiele dazu beitragen, politische Prozesse besser zu verstehen und mögliche Learnings herauszuarbeiten – auch und gerade bei Demokratiereformen (→ Kap. 5).

4. Demokratiereformen im vereinigten Deutschland

Über lange Jahrzehnte war die Bundesrepublik Deutschland eine **stabile Demokratie**. Anders als etwa in Frankreich 1958 oder in Italien in den 1990er Jahren, wo krisenhafte Ereignisse zu weitreichenden Verfassungsänderungen führten, kam es hierzulande zu keiner tiefgreifenden Reform des demokratischen Regierungssystems. Dies zeigte sich exemplarisch an der Enquête-Kommission „Verfassungsreform“, die der Deutsche Bundestag 1970 einsetzte, um zu prüfen, ob und inwieweit *„das Grundgesetz den gegenwärtigen und voraussehbaren zukünftigen Erfordernissen anzupassen“* sei (BT-Drs. 6/1211: 3). Der 1976 vorgelegte Kommissionsbericht enthielt zwar verschiedene Reformoptionen, von denen aber keine unmittelbar umgesetzt wurde (Grimm 1977). Auch die deutsche Wiedervereinigung (1990), auf die der Vertrag von Maastricht (1992) als bislang größter Schritt zur Vertiefung der europäischen Integration folgte, zog keinen Umbau der Staats- und Verfassungsordnung nach sich. 1991 wurde zwar eine Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eingesetzt, die den durch die deutsche Einheit aufgeworfenen Änderungs- und Ergänzungsbedarf ermitteln sollte; letztlich blieb es jedoch bei punktuellen Anpassungen der demokratischen Spielregeln (Batt 2003).

Trotz dieser hohen institutionellen Kontinuität hat es im wiedervereinten Deutschland **zahlreiche Demokratiereformen** gegeben. Allerdings waren diese Reformen meist stark fokussiert und setzten an unterschiedlichen Stellen des Regierungssystems an. Außerdem wurden etliche Reformvorhaben phasenweise intensiv diskutiert, aber nicht realisiert. Mitunter wurden sie zu späteren Zeitpunkten wieder aufgegriffen, ohne dass frühere Debatten und Erkenntnisse stets hinreichend berücksichtigt wurden.

Wer also Demokratiereformen in der Bundesrepublik anstoßen möchte, tut gut daran, sich die bisherigen Reformdebatten und Reformversuche zu vergegenwärtigen. Das vorliegende Kapitel gibt daher einen Überblick über die wichtigsten Demokratiereformen im vereinigten Deutschland. Die folgende Darstellung gliedert sich nach den in Kapitel 2 vorgestellten Bereichen, an denen Demokratiereformen ansetzen können: Wahlen und Bürgerbeteiligung (Abschnitt 4.1), Gewaltenteilung und -kontrolle (Abschnitt 4.2) sowie den institutionellen Grundlagen von Parteien, Interessengruppen und Medien (Abschnitt 4.3). Dabei wird auch kurz darauf eingegangen, wie die einzelnen Reformen im internationalen Vergleich zu verorten sind und wie sich die Entwicklung auf den unterschiedlichen Systemebenen – in Bund, Ländern und Kommunen – darstellt. Außerdem wird an geeigneten Stellen auf Reformvorschläge in Wissenschaft und Zivilgesellschaft verwiesen, die bislang politisch nicht aufgegriffen wurden. Abschnitt 4.4 fasst die wichtigsten Erkenntnisse zusammen.

4.1 Wahlen und Bürgerbeteiligung

Über die institutionelle Ausgestaltung von Wahlen und Bürgerbeteiligung wird nicht nur besonders intensiv und kontrovers diskutiert; die betreffenden Regelungen sind auch teilweise sehr detailliert und stark ausdifferenziert. Im Folgenden werden die wichtigsten Reformansätze in diesem Bereich auf den unterschiedlichen Systemebenen in vier Teilbereichen betrachtet: Wahlrecht und Wahlsystem der Parlamente; die Wahlverfahren der Exekutivspitzen; direktdemokratische Institutionen; sowie innovative Verfahren der deliberativen Bürgerbeteiligung.

Wahlrecht

Die Grundsätze des demokratischen Wahlrechts – Allgemeinheit, Gleichheit, Freiheit, Unmittelbarkeit und Geheimheit – haben sich in einem langen historischen Prozess durchgesetzt und gelten in der internationalen Diskussion als weitgehend unstrittig (Nohlen 2023: 43–45). Allerdings gibt es einen jüngeren Trend zur Erweiterung des individuellen Wahlrechts in zweifacher Hinsicht, der auch in der Bundesrepublik Deutschland aufgegriffen wurde: zum einen die Senkung des Wahlalters (Behnke, et al. 2017: 22–35) und zum anderen die Transnationalisierung des Wahlrechts (Caramani & Grotz 2016).

Ein **Mindestwahlalter** für die Wahlteilnahme wird als Schwelle politischer Mündigkeit angesehen und gilt daher als grundsätzlich legitim. Die langfristige internationale Entwicklung weist in Richtung einer kontinuierlichen Absenkung des Wahlalters (Grotz 2000). In Deutschland zeigt sich hier eine ebenenspezifische Differenzierung. Bei Bundestagswahlen wurde das Wahlalter zuletzt 1970 von 21 auf 18 Jahre gesenkt. An Landtags- und Kommunalwahlen darf man dagegen in immer mehr deutschen Ländern bereits mit 16 Jahren teilnehmen (aktueller Überblick in Grotz & Schroeder 2025: 192–193, 518–519). Zudem hat die Ampelregierung 2022 das Mindestalter zur Teilnahme an Europawahlen auf 16 Jahre abgesenkt. Damit konnten einige jüngere Bürger:innen bei den Europawahlen 2024 und den nachfolgenden Landtagswahlen erstmals ihre Stimme abgeben, waren aber von der Bundestagswahl 2025 weiterhin ausgeschlossen. Dies führte bei dieser Gruppe mehrheitlich zu Enttäuschung und dem Gefühl politischer Entmündigung (Leininger et al. 2023). Eine entsprechende Absenkung des Wahlalters auf Bundesebene wurde daher sowohl von den Ampelparteien angestrebt als auch von der SPD im aktuellen Koalitionsvertrag mit CDU und CSU als Prüfauftrag verankert. Da eine solche Reform jedoch eine Änderung des Grundgesetzes erfordern würde und die Union ihr tendenziell kritisch gegenübersteht, sind die kurzfristigen Realisierungschancen eher gering.

Da das Wahlrecht lange an die Staatsangehörigkeit und einen inländischen Wohnsitz gebunden war, durften deutsche Staatsangehörige mit Wohnsitz im Ausland ebenso wenig an Bundes-, Landes- und Kommunalwahlen teilnehmen wie in Deutschland lebende Ausländer:innen. Dies hat sich in der jüngeren Vergangenheit geändert, wobei auch hier ebenenspezifische Unterschiede fortbestehen. So dürfen **Auslandsdeutsche** bereits seit 1985 an Bundestagswahlen teilnehmen. Seit 2013 gilt dies sogar für deutsche Staatsangehörige, die noch nie einen inländischen Wohnsitz hatten, sofern sie über eine hinreichende Verbindung zur Bundesrepublik Deutschland verfügen (§ 12 Abs. 2 BWahlG). Bei Landtags- und Kommunalwahlen haben im Ausland lebende Deutsche dagegen kein Wahlrecht. Umgekehrt dürfen **in Deutschland lebende Ausländer:innen** nur an Kommunalwahlen teilnehmen – und auch dies gilt nur für EU-Bürger:innen. Grundlage hierfür ist eine europarechtliche Regelung, die im Vertrag von Maastricht (1992) verankert wurde. Zwar gab es ein einzelnen deutschen Ländern Bestrebungen, ein allgemeines Ausländerwahlrecht auf Landes- und kommunaler Ebene einzuführen, doch sind diese an den jeweiligen Verfassungsgerichten gescheitert.

Wahlsystem

Bezüglich des Wahlsystems gibt es ebenso intensive wie differenzierte Debatten über die Vor- und Nachteile der Mehrheits- und der Verhältniswahl sowie über deren institutionelle Spielarten in unterschiedlichen Regierungssystemen (Behnke et al. 2017; Nohlen 2023). Umfassende Wahlsystemreformen sind in etablierten Demokratien allerdings selten. Allenfalls kommt es zu spezifischen Anpassungen des bestehenden Wahlsystems, die ihre Ursache in kontextbedingten Funktionsveränderungen oder veränderten Präferenzen der Bürger:innen haben (Bedock 2017; Renwick 2010; → Kap. 3.2). Deutschland bildet auch hier keine Ausnahme, wobei sich die „Baustellen“ der Wahlsysteme auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene unterscheiden.

Auf Bundesebene konzentrierte sich die Debatte über das personalisierte Verhältniswahlssystem seit den 1990er Jahren fast ausschließlich auf den Umgang mit den zahlreich anfallenden **Überhangmandaten** und die damit verbundene **Einhaltung der Parlamentsgröße**. Wie bereits angesprochen, kam es diesbezüglich zu mehreren Reformen seit 2008; die aktuelle Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag einen erneuten Reformanlauf vorgenommen (Grotz & Vehrkamp 2026a). In den deutschen Ländern gab es dazu keine längeren Debatten, geschweige denn konkrete Reforminitiativen. Dies ist insofern bemerkenswert, als die meisten Länder ein Wahlsystem anwenden, das dem Bundestagswahlsystem von 2013 gleicht, das bis 2021 zahlreiche Zusatzmandate hervorgebracht hat. Dementsprechend fallen bei vielen Landtagswahlen größere Mengen an Überhang- und Ausgleichsmandaten an; in einigen Fällen war dort der prozentuale Mandatsaufwuchs sogar größer als im Bundestag zwischen 2013 und 2021 (Weinmann & Grotz 2021). Da die Landtage jedoch erheblich kleiner sind als der Bundestag, ist dort der Mandatsaufwuchs in absoluten Zahlen deutlich geringer und damit auch weniger öffentlich sichtbar. Die kommunalen Parlamente werden dagegen nur in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein nach personalisierter Verhältniswahl gewählt (Grotz & Schroeder 2025: 518); auch dort spielt das Thema Überhangmandate bislang keine politische Rolle.

Die **5%-Sperrklausel** ist ein weiteres Markenzeichen des deutschen Wahlsystems. Seit 1953 wird sie bei Bundestagswahlen auf Bundesebene angewendet. Seitdem haben viele andere Verhältniswahlsysteme in Europa und weltweit Prozenzhürden in ähnlicher oder geringerer Höhe eingeführt. Nachdem die Sperrklausel für die erste gesamtdeutsche Bundestagswahl 1990 einmalig getrennt für West- und Ostdeutschland galt, wurde sie nicht mehr verändert. Zwar hatte die Ampelkoalition in ihrer Wahlrechtsreform von 2023 geplant, die sogenannte Grundmandatsklausel abzuschaffen, die einer Partei auch bei drei gewonnenen Wahlkreismandaten den Einzug in den Bundestag auf Basis ihrer gesamten Zweitstimmen ermöglicht.

Die Abschaffung der Grundmandatsklausel hätte somit eine Erhöhung der Zugangshürde für regional konzentrierte Kleinparteien bedeutet. Dem schob das Bundesverfassungsgericht jedoch 2024 einen Riegel vor und setzte die Grundmandatsklausel wieder in Kraft (Grotz & Vehrkamp 2026b).

Die mechanische Filterwirkung der Sperrklausel und der daraus resultierende Anteil an „verlorenen“ Stimmen haben immer wieder Reformdebatten ausgelöst und Reformvorschläge hervorgebracht. Auf Bundesebene ist es bislang jedoch zu keiner politischen Initiative gekommen, die Prozenzhürde zu senken oder vollständig abzuschaffen. Auf den anderen Systemebenen steht die Sperrklausel stärker unter Druck. Dies gilt insbesondere für die europäische und die kommunale Ebene, wo die Exekutive nicht unmittelbar aus der Wahl des Parlaments hervorgeht. Vor diesem Hintergrund haben die zuständigen Verfassungsgerichte die normative Rechtfertigung von Sperrklauseln zunehmend infrage gestellt. So hat das Bundesverfassungsgericht die seit 1979 bestehende Sperrklausel zur Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments 2011 und 2013 für verfassungswidrig erklärt. Deutschland wurde damit zu einem Ausnahmefall unter den EU-Mitgliedstaaten (Grotz & Weber 2016). Infolgedessen wurde auf EU-Ebene eine Mindestschwelle zwischen 2% und 5% für die Sitzvergabe vereinbart, die bei der Europawahl 2029 erstmals zur Anwendung kommen soll. Für Deutschland ist hierfür noch eine Umsetzung in nationales Recht erforderlich.

Auch bei Kommunalwahlen gilt eine Sperrklausel nach neuerer Rechtsprechung vielfach als unzulässiger Eingriff in die Wahlrechts- und Chancengleichheit. Da mit der Direktwahl der Bürgermeister:innen (siehe unten) ein wesentlicher Rechtfertigungsgrund entfiel, wonach eine Sperrklausel zur politischen Funktionsfähigkeit der Kommunalverwaltung erforderlich sei, wurde sie für die Wahl der Stadt- und Gemeinderäte in den meisten Ländern abgeschafft. Gegenwärtig bestehen Prozenzhürden auf kommunaler Ebene nur noch in den Stadtstaaten Bremen (5%), Berlin (3%) und Hamburg (3%).

Die zwischenzeitliche, mit breiter Mehrheit getroffene Entscheidung des nordrhein-westfälischen Landtags, eine 2,5%-Klausel für Kommunalwahlen in der Landesverfassung zu verankern, erklärte der dortige Verfassungsgerichtshof 2017 für nichtig. In ähnlicher Weise erklärte der Hessische Staatsgerichtshof im Januar 2026 die Wiedereinführung des d'Hondt-Verfahrens zur Zuteilung der Parlamentssitze für verfassungswidrig, weil es systematisch größere Parteien und Wählervereinigungen begünstige. Diese Entscheidung steht freilich in einem gewissen Spannungsverhältnis zur früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das das d'Hondt-Verfahren grundsätzlich als verfassungsgemäß ansah (Friehe 2026).

Ein weiteres Wahlsystemelement, das seit den 1990er Jahren zu einem Reformthema wurde, ist das **Stimmgebungsverfahren** im Rahmen der personalisierten Verhältniswahl. Auch hier verliefen die Reformdebatten und -prozesse unterschiedlich. Auf Bundesebene wurde gelegentlich eine Rückkehr zu einem Einstimmensystem gefordert, wie es bei der ersten Bundestagswahl galt, auch weil Befürworter:innen (fälschlicherweise) davon ausgingen, dass dadurch die Entstehung von Überhangmandaten wirksam begrenzt würde (Decker 2017). Auf Länderebene ging die Entwicklung in umgekehrte Richtung. So haben Nordrhein-Westfalen (2005) und Baden-Württemberg (2026) das bisherige Einstimmensystem durch ein Zweistimmensystem ersetzt und sich damit dem Standard angeschlossen, der auch in den anderen Ländern mit personalisierter Verhältniswahl gilt. In Hamburg und Bremen wurden seit Mitte der 2000er Jahre sogar Systeme der Mehrfachstimmgebung eingeführt, die auf Volksinitiativen aus der Zivilgesellschaft zurückgingen. Dort haben die Wähler:innen nun jeweils fünf (Bremen) bzw. zehn Stimmen (Hamburg).

Schließlich ist noch eine perspektivische Reformoption für das Bundestagswahlsystem zu erwähnen, die angesichts der autoritär-populistischen Bedrohungen der Demokratie erheblich an Bedeutung gewonnen hat: die **Verankerung der personalisierten Verhältniswahl im Grundgesetz**. Da

sich der Parlamentarische Rat 1948/49 nicht auf eine verfassungsrechtliche Festlegung des Wahlsystems verständigen konnte, überließ er diese Entscheidung dem ersten demokratisch gewählten Bundestag. Bis heute enthält das Grundgesetz jedoch keine explizite Regelung zum Wahlsystem. In dieser Hinsicht unterscheidet es sich auch von den meisten Länderverfassungen, die Grundzüge des Wahlsystems festgelegt haben.³ Damit kann das Bundestagswahlsystem nach wie vor mit einfacher Mehrheit substantiell verändert werden; selbst die Einführung eines Mehrheitswahlsystems wäre auf dieser Basis möglich. Daher hat der damalige Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU) bereits 2016 vorgeschlagen, zentrale Elemente des Wahlsystems – die Grundsätze der personalisierten Verhältniswahl und eine Sperrklausel – im Grundgesetz zu verankern, fand damit aber keine parlamentarische Mehrheit. Inzwischen hat diese Reformidee noch an demokratiepolitischer Brisanz gewonnen, da angesichts jüngerer Umfragetrends nicht mehr auszuschließen ist, dass autoritär-populistische Kräfte nach der nächsten Bundestagswahl die Regierung übernehmen. In diesem Fall könnte eine solche Regierung versuchen, ihre Mehrheit durch Änderungen des Wahlsystems dauerhaft abzusichern, wie Beispiele aus Ungarn oder den USA zeigen (Grotz & Vehrkamp 2026a).

Vor diesem Hintergrund haben die demokratischen Bundestagsfraktionen bereits 2024 beschlossen, institutionelle Grundlagen des Bundesverfassungsgerichts ins Grundgesetz aufzunehmen und zu ergänzen, um das Gericht vor „Übergriffen“ durch autoritär-populistische Parteien zu schützen(→ Kap. 4.2).

³ Dies sind Baden-Württemberg (Art. 28 Abs. 1 LV), Bayern (Art. 14 Abs. 1 BV: „verbessertes Verhältniswahlrecht“), Brandenburg (Art. 22 Abs. 3 LV), Mecklenburg-Vorpommern (Art. 20 Abs. 2 LV), Rheinland-Pfalz (Art. 80 Abs. 1 LV), Sachsen (Art. 41 Abs. 1 LV), Sachsen-Anhalt (Art. 42 Abs. 1 LV), Schleswig-Holstein (Art. 10 Abs. 2 LV) und Thüringen (Art. 49 Abs. 1 LV). In der Verfassung des Saarlandes sind die „Grundsätze des Verhältniswahlrechts“ verankert (Art. 66 Abs. 1 SVerf). Die Verfassungen von Berlin (Art. 39 Abs. 2), Bremen (Art. 75 Abs. 3), Hamburg (Art. 6 Abs. 2) und Niedersachsen (Art. 8 Abs. 3) sehen eine 5%-Sperrklausel vor; laut Verfassung des Landes Hessen sind Prozenzhürden nur bis zu einer Obergrenze von 5% möglich (Art. 75 Abs. 3).

Analog dazu wäre es umso mehr geboten, die Grundlagen des Bundestagswahlsystems entsprechend abzusichern – ein Vorhaben, auf das sich die demokratischen Parteien bei all ihren Interessenunterschieden zu wahlsystematischen Details verständigen könnten und sollten. Aufgrund der aktuellen Bedeutung dieser Reformoption, die noch nicht auf der politischen Agenda steht, aber realistische Erfolgchancen hätte, haben wir sie zum Thema eines unserer beiden Simulationsspiele gemacht (→ Kap. 5).

Wahlverfahren der Exekutivspitze

Die Bundesrepublik Deutschland steht in der Tradition des parlamentarischen Regierungssystems, in dem das Parlament die unmittelbar vom Volk legitimierte Institution bildet und die Regierung von dessen mehrheitlicher Unterstützung abhängt. Damit unterscheidet sie sich von (semi-)präsidentiellen Systemen, in denen auch die Exekutivspitze direkt gewählt wird. Eine gewisse Ausnahme stellten die Kommunalverfassungen der süddeutschen Länder Baden-Württemberg und Bayern dar, wo die Bürgermeister:innen bereits seit den 1950er Jahren direkt gewählt wurden.

Gleichwohl hat es seit den 1990er Jahren auch in diesem Bereich bedeutsame Reformen gegeben, insbesondere wenn man die kommunale Ebene einbezieht (Bogumil & Holtkamp 2023: 40–52). Nach der Wiedervereinigung übernahmen alle Flächenländer das süddeutsche Kommunalmodell und bestimmen ihre Bürgermeister:innen seitdem in unmittelbarer Volkswahl. Diese Reform führte somit zu einer legitimatorischen Aufwertung der kommunalen Exekutivspitze, auch wenn deren konkrete Rolle und Funktion zwischen den Ländern weiterhin erheblich variiert (Holtkamp 2008).

Diese „**elektorale Demokratisierung**“ der **kommunalen Exekutive** hatte allerdings keinen Einfluss auf die anderen Systemebenen. Zwar wäre eine Direktwahl der Ministerpräsidenten der Länder und damit eine Präsidentialisierung der Länderregierungssysteme rechtlich grundsätzlich möglich. Entsprechende Reformvorschläge, die immer

wieder aus der Wissenschaft kamen (Eschenburg 1952; Decker 2013), blieben jedoch ohne politische Konsequenz. Ähnliches gilt für gelegentliche **Forderungen, den Bundespräsidenten direkt zu wählen**, um das parteipolitische „Geschachere“ bei dessen Besetzung zu vermeiden (Jesse 2004). Durch eine Volkswahl könnte die Parteipolisierung des höchsten Staatsamtes jedoch auch zunehmen. Außerdem könnte ein mit unmittelbarer demokratischer Legitimation ausgestatteter Bundespräsident eher zu einem politischen Gegenspieler des Bundeskanzlers werden, selbst wenn seine verfassungsrechtlichen Kompetenzen so beschränkt blieben wie derzeit. Dies zeigt ein vergleichender Blick auf Tschechien, wo der Staatspräsident seit 2013 direkt gewählt wird und die Amtsinhaber seitdem eine politisch aktivere Rolle einnehmen, ohne dass ihre verfassungsmäßigen Kompetenzen erweitert wurden (Novotný 2020).

In letzter Zeit sind auch die **parlamentarischen Verfahren zur Wahl des Regierungschefs** verstärkt Gegenstand institutioneller Reformdebatten. Dabei geht es weniger um die Erweiterung demokratischer Partizipationsrechte als um die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Regierungssystems angesichts zunehmend schwieriger parlamentarischer Mehrheitsbildungen. So hat das unerwartete Scheitern von Friedrich Merz in der ersten Runde der Kanzlerwahl am 6. Mai 2025 Forderungen nach einer Reform des Wahlverfahrens neue Aufmerksamkeit verschafft. Diskutiert wurde insbesondere, die Kanzlerwahl im Bundestag nicht geheim, sondern offen durchzuführen, da dies der Logik der parlamentarischen Parteiendemokratie besser entspreche (Steffani 1991; Decker 2025). Außerdem wurde in den Länderparlamenten von Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern über spezifische Regelungen der Ministerpräsidentenwahl debattiert und darauf bezogene Reformvorschläge vorgelegt, um angesichts einer starken AfD-Fraktion eine reibungslose (geheime) Wahl eine:r von den demokratischen Parteien unterstützten Kandidat:in zu gewährleisten (Grotz & Kropp 2026; Hügel 2026). Bislang ist es jedoch in keinem der genannten Fälle zu Regeländerungen gekommen.

Direkte Demokratie

Institutionen direkter Demokratie – also die Möglichkeit für Bürger:innen, an politischen Sachentscheidungen unmittelbar mitzuwirken – haben seit den 1990er Jahren weltweit eine deutlich größere Verbreitung erfahren als in den Jahrzehnten zuvor (Altman 2011). Allerdings variieren sowohl die entsprechenden Regelungen als auch ihre Anwendung erheblich zwischen Ländern und politischen Systemebenen. Entsprechend heterogen ist auch die Situation in der Bundesrepublik Deutschland.

Auf **kommunaler Ebene** kam es im Zuge der deutschlandweiten Übernahme des süddeutschen Modells direktgewählter Bürgermeister:innen auch zu einer flächendeckenden Etablierung direktdemokratischer Institutionen (Bogumil & Holtkamp 2023: 40–52; Grotz & Schroeder 2025: 518–521). Inzwischen besteht grundsätzlich in allen Städten und Gemeinden die Möglichkeit von **Bürgerbegehren**, mit denen eine bestimmte Mindestanzahl von Wahlberechtigten einen inhaltlichen Vorschlag auf die politische Agenda setzen kann. Wird das entsprechende Unterschriftenquorum erreicht und das Bürgerbegehren für zulässig erklärt, kommt es zu einem **Bürgerentscheid**, dessen Ergebnis unter bestimmten Voraussetzungen verbindlich ist. Außerdem sehen die meisten Kommunalverfassungen ein Ratsreferendum vor, bei dem der Städte- oder Gemeinderat die Bürger:innen über eine bestimmte Vorlage direkt entscheiden lassen kann. Die institutionelle Ausgestaltung dieser direktdemokratischen Instrumente unterscheidet sich jedoch zwischen den Ländern und teilweise auch nach Gemeindegrößen. Auch ihre politische Anwendung variiert immens (Mehr Demokratie 2025): Neben Städten und Gemeinden, in denen regelmäßig Bürgerbegehren initiiert werden, finden sich zahlreiche Orte, in denen noch keines stattgefunden hat. Außerdem scheitert ein erheblicher Teil der Bürgerbegehren, und auch diejenigen, die in einem Bürgerentscheid zur Abstimmung kommen, werden mehrheitlich abgelehnt. Allerdings greifen Stadt- und Gemeinderäte mitunter die Forderungen der Initiator:innen teilweise oder vollständig auf, ohne dass es zu einem Bürgerentscheid kommt (Kost 2019).

Auf **Länderebene** bietet sich ein ähnliches Bild. Bereits vor 1990 hatten die meisten westdeutschen Länderverfassungen Verfahren der **Volksgesetzgebung** vorgesehen, bei denen ein von einer bestimmten Mindestanzahl von Bürger:innen unterstützter Gesetzesentwurf in einem zwei- oder dreistufigen Verfahren zur Abstimmung gestellt werden kann (Volksinitiative/Volksbegehren – Volksentscheid). Nach der Wiedervereinigung übernahmen die ostdeutschen Länder entsprechende Regelungen in ihre Verfassungen, und auch die anderen westdeutschen Länder zogen nach. In Ländern wie Hamburg wurden sogar mehrere Volksbegehren erfolgreich eingeleitet, um die Quoren für die Volksgesetzgebung zu senken. Darüber hinaus gibt es in einigen Ländern die Möglichkeit **fakultativer Referenden**, bei denen die Bürger:innen unter bestimmten Voraussetzungen verbindlich über ein parlamentarisches beschlossenes Gesetz abstimmen können. Schließlich müssen Verfassungsänderungen in Bayern und Hessen in **obligatorischen Referenden** vom Volk bestätigt werden. Wie auf kommunaler Ebene unterscheiden sich die institutionellen Bestimmungen für die Auslösung und Gültigkeit dieser direktdemokratischen Verfahren erheblich (Grotz & Schroeder 2025: 489). Auch ihre Anwendung variiert zwischen den Ländern: Die meisten Volksbegehren fanden in Bayern, Hamburg und Brandenburg statt, die meisten Volksentscheide wurden in Hamburg, Berlin und Bayern durchgeführt (Mehr Demokratie 2026: 19). In der Mehrzahl der Länder wurde bislang kein Volksgesetzgebungsverfahren initiiert. Auch die politischen Auswirkungen der direkten Demokratie auf Länderebene waren insgesamt begrenzt (Grotz 2013; Solar 2025): In Hamburg und Berlin hatten direktdemokratische Verfahren durchaus relevanten Einfluss auf die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung, haben aber auch dort die Funktionsweise der parlamentarischen Demokratie nicht grundlegend verändert.

Die hohe Dynamik der direkten Demokratie auf Länderebene während der 1990er und 2000er Jahre befeuerte auch die **Reformdebatte auf Bundesebene**. Dort sind Volksabstimmungen bislang auf eng begrenzte Ausnahmesituationen beschränkt: die

Neugliederung des Bundesgebiets (Art. 29 GG) und die Ablösung des Grundgesetzes durch eine neue Verfassung (Art. 146 GG). Vor allem die progressiven Parteien forderten in diesem Zusammenhang die Einführung der Volksgesetzgebung (Decker 2016). Diese Debatte hat jedoch an Dynamik verloren. Neben funktionalen Problemen bei der konkreten Ausgestaltung und des Widerstands insbesondere der Unionsparteien trug dazu auch bei, dass mit dem Brexit-Referendum 2016 die negativen Konsequenzen von Volksabstimmungen deutlich wurden (Steiner & Landwehr 2023) und die AfD die Forderung verbindlicher Volksabstimmungen als explizites Gegenmodell zur parlamentarischen Demokratie übernahm (Grotz & Lewandowsky 2020). Seitdem ist es um die direkte Demokratie als innovatives Verfahren der Bürgerbeteiligung eher still geworden. Gleichwohl gibt es Autor:innen, die weiterhin für eine Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene werben (Heußner et al. 2024; Lübke-Wolf 2023).

Deliberative Bürgerbeteiligung

Auch angesichts der zunehmenden Zurückhaltung progressiver Kräfte gegenüber direktdemokratischen Institutionen sind andere Formen innovativer Bürgerbeteiligung ins Zentrum der politischen Debatte über Reformen gerückt. Dabei geht es insbesondere um **deliberative Verfahren**, bei denen eine begrenzte Anzahl von Bürger:innen zusammenkommt, um in gemeinsamen Diskussionen Vorschläge zu politischen Problemen oder Vorhaben zu entwickeln und gegebenenfalls politische Entscheidungen vorzubereiten. Solche Foren, die in der internationalen Diskussion als *„deliberative mini-publics“* bezeichnet und in der Politikwissenschaft verstärkt untersucht werden (Elstub & Escobar 2019), sollen aus Sicht ihrer Befürworter:innen dazu beitragen, wahrgenommenen Repräsentationsdefiziten und dem Vertrauensverlust in der repräsentativen Parteiendemokratie entgegenzuwirken.

Seit Ende der 1990er Jahre wurden auch in Deutschland unterschiedliche deliberative Formate der Bürgerbeteiligung eingerichtet. Erneut besteht die

größte institutionelle Vielfalt und Dynamik auf kommunaler Ebene. Zum einen wurden in einigen Gemeinden sogenannte **Bürgerhaushalte** eingerichtet, in denen die Bürger:innen über frei verwendbare Budgetmittel mitentscheiden dürfen (Roth 2020). Gegenwärtig gibt es etwa 140 solche Fälle, wobei Brandenburg als besonders aktives Bundesland hervorsticht (Marx et al. 2026: 12). Bezogen auf die Gesamtzahl der deutschen Kommunen sind Bürgerhaushalte jedoch ein eher sporadisches Phänomen; auch ihre politische Wirksamkeit erweist sich bislang als begrenzt (Marx et al. 2026: 13).

Anders als Bürgerhaushalte, die stark auf lokale Kontexte begrenzt sind, haben **Bürgerräte** in der Reformdiskussion eine größere Prominenz erlangt und zudem ebenenübergreifend an Bedeutung gewonnen. Dabei handelt es sich um zeitlich begrenzte Foren zufällig ausgewählter Teilnehmer:innen, die über ein vorgegebenes Thema in einen offenen Meinungsaustausch treten und Handlungsvorschläge erarbeiten sollen, die wiederum von den demokratisch gewählten Entscheidungsorganen aufgegriffen werden können. Auch hier ist die **kommunale Ebene** am aktivsten, aber zugleich am heterogensten (Marx et al. 2026). In einigen Städten wie Aachen tritt ein Bürgerrat jährlich zusammen, in Konstanz kann seine Einsetzung durch eine Petition von den Bürger:innen initiiert werden. In den allermeisten Kommunen hat dagegen noch kein Bürgerrat stattgefunden.

Unter den **Ländern** war bislang Baden-Württemberg unter der grün geführten Regierung besonders aktiv. Dort wurde nicht nur mehr als die Hälfte aller auf Länderebene durchgeführten Bürgerräte abgehalten, die in Baden-Württemberg als *„Bürgerforen“* bezeichnet werden, sondern es wurde bereits 2011 auch eine eigene *„Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung“* im Staatsministerium eingesetzt, die als zuständige Stelle in der Ministerialverwaltung agiert.

Auch auf **Bundesebene** ist dieses innovative Beteiligungsverfahren inzwischen angekommen (Decker 2021). Dort wurden die ersten Bürgerräte

zur Verbesserung der „*Demokratie*“ (2019) und zu „*Deutschlands Rolle in der Welt*“ (2021) von der zivilgesellschaftlichen Organisation Mehr Demokratie in Eigenregie durchgeführt; die Bundestagsverwaltung war lediglich beobachtend beteiligt. Ein weiterer Bürgerrat zu „*Ernährung im Wandel*“ wurde 2023 von der Ampelregierung per Bundestagsbeschluss einrichtet. Er übergab seine Empfehlungen im Februar 2024 an die Bundestagspräsidentin. Zu seiner Vorbereitung und Betreuung wurde zudem eine eigene **Stabsstelle** in der Bundestagsverwaltung geschaffen. Bis in jüngste Zeit war insofern auch auf Bundesebene eine Tendenz zu einer stärkeren Institutionalisierung von Bürgerräten erkennbar, die insbesondere von vielen progressiven Kräften befürwortet wird.

Gleichzeitig konnten diese deliberativen Foren die in sie gesetzten Erwartungen nur bedingt erfüllen. So hat sich etwa anhand des Bürgerrats Demokratie gezeigt, dass trotz der Zufallsauswahl hochgebildete und politisch aktive Personen deutlich überrepräsentiert waren, die inhaltliche Diskussionsqualität angesichts der dichten Agenda nicht durchgängig hoch war und die Empfehlungen von der politischen Praxis kaum aufgegriffen wurden (Decker 2021; Dean et al. 2024). Diese durchwachsene Bilanz scheint auch diejenigen politischen Kräfte zu bestärken, die der Einrichtung von Bürgerräten grundsätzlich kritisch gegenüberstehen. Dazu gehören auch weite Teile der Unionsparteien. Daher überrascht es nicht, dass die Stabsstelle für Bürgerräte im Bundestag von der neuen Bundestagspräsidentin Julia Klöckner (CDU) im November 2025 aufgelöst wurde. Gleichwohl hat sich die Bundesregierung aus CDU, CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag darauf verständigt, „*dialogische Beteiligungsformate wie zivilgesellschaftliche Bürgerräte des Deutschen Bundestages*“ fortzusetzen (Koalitionsvertrag 2025: Zeile 1897).

Zusammenfassend gelten Bürgerräte derzeit nicht nur als besonders aussichtsreiches Modell innovativer Bürgerbeteiligung, das auch auf Bundesebene Anwendung finden kann, sondern sind auch unter den demokratischen Parteien grundsätzlich um-

stritten. Vor diesem Hintergrund stellt sich aktuell die Frage, wie die amtierende Regierung ihr Koalitionsversprechen umsetzen könnte, dialogische Beteiligungsformate fortzusetzen. Daher haben wir Bürgerräte zum Gegenstand eines unserer beiden Simulationsspiele gemacht. Aus der Perspektive von Demokratiereformen scheint dabei besonders interessant, ob und wie eine formale Institutionalisierung der möglichen Einsetzung von Bürgerräten gelingen könnte (→ Kap. 5).

4.2 Gewaltenteilung und -kontrolle

Neben der politischen Beteiligung der Bürger:innen sind Gewaltenteilung und -kontrolle zentrale Charakteristika der liberalen Demokratie. Daher geraten die institutionellen Grundlagen auch in dieser Hinsicht in den Blick, wenn es um die mögliche Erneuerung, Weiterentwicklung oder Absicherung der Demokratie geht. Im Mittelpunkt stehen dabei zunächst die Parlamente und Verfassungsgerichte des Bundes und der Länder: Sie sollen die jeweilige Regierung, die aufgrund ihrer exekutiven Befugnisse und Kapazitäten über die größten Machtressourcen verfügt, möglichst umfassend kontrollieren, ohne die Effizienz und Effektivität des Regierungshandelns über Gebühr einzuschränken. Gleichzeitig müssen gerade die Parlamente als Volksvertretungen ihre Strukturen und Verfahren so ausgestalten, dass sie den Bürger:innen transparente und nachvollziehbare Einblicke in ihre politische Willensbildung und Entscheidungsfindung erlauben. Für die Funktions- und Leistungsfähigkeit der deutschen Demokratie ist schließlich auch die bundesstaatliche Ordnung von hoher Bedeutung. Da Bund und Länder bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenwirken müssen, beeinflusst der institutionelle Aufbau des „*kooperativen Föderalismus*“ (Kropp 2010) die Inklusivität, Transparenz und Effizienz des gesamtstaatlichen Regierens in besonderer Weise.

Parlamente

Als demokratisch legitimierte Gesetzgeber sind der Bundestag und die Länderparlamente sowohl für

die institutionelle Ausgestaltung des Beziehungsgefüges mit den anderen Staatsorganen als auch für ihre interne Organisation zuständig. Dabei sind die Regelungsbereiche und -bedarfe ebenso vielfältig wie die rechtlichen Grundlagen, in denen die entsprechenden Regelungen festgeschrieben sind. Neben den jeweiligen Verfassungen sind dies vor allem die Abgeordnetengesetze sowie die parlamentarischen Geschäftsordnungen auf Bundes- und Länderebene.

Die politikwissenschaftliche Forschung hat ebenso zahlreiche wie detaillierte Reformvorschläge gemacht, um die Funktionsfähigkeit der deutschen Parlamente zu verbessern (u.a. Ismayr 2012: 451–462; Ismayr 2018; Reutter 2024). Auch der Bundestag und die Länderparlamente selbst haben ihre institutionellen Grundlagen wiederholt angepasst. Obwohl diese Parlamentsreformen im Einzelnen durchaus bedeutsam waren, fanden viele im „Schatten der Öffentlichkeit“ statt, d.h. sie lösten keine größeren Debatten in Wissenschaft oder Zivilgesellschaft aus und wurden kaum medial begleitet. An dieser Stelle werden daher nur drei Parlamentsreformen aus der jüngsten Vergangenheit exemplarisch erwähnt, die breitere Aufmerksamkeit erfahren haben, um sowohl das Spektrum an möglichen Reformgegenständen als auch damit verbundene Reformanlässe zu illustrieren.

Das erste Beispiel ist die jüngste Reform der besonderen **Transparenzregeln**, denen Abgeordnete hinsichtlich anderer Berufstätigkeiten und Nebeneinkünfte unterliegen (Grotz & Schroeder 2025: 331). Die entsprechenden Bestimmungen im Abgeordnetengesetz des Bundestags wurden 2021 weiter verschärft, nachdem bekannt geworden war, dass einzelne Abgeordnete beträchtliche Geldleistungen für „Beratungstätigkeiten“ im Zusammenhang mit ausländischen Interessen, unter anderem für Aserbaidschan, oder hohe Provisionszahlungen für die Vermittlung von Corona-Schutzmasken erhalten hatten. Seitdem müssen die Nebeneinkünfte von Abgeordneten betragsgenau offengelegt werden, wenn sie die Grenze von 1.000 Euro im Monat oder 3.000 Euro im Jahr überschreiten (§ 45 AbgG).

Außerdem dürfen sie keine Spenden oder Honorare für Vorträge annehmen, die im Zusammenhang mit ihrem Mandat stehen (§ 44a AbgG).

Das zweite Beispiel ist die Reform der **Regierungsbefragung** im Bundestag, die 2019 durch eine entsprechende Änderung der Geschäftsordnung beschlossen wurde (Feldkamp 2025: 11.3). Darin wurde festgelegt, dass sich der Bundeskanzler dreimal jährlich den Fragen der Abgeordneten stellt (Anlage 4 Nr. 7 GOBT). Zugleich wurde die Regierungsbefragung stärker an aktuellen Themen ausgerichtet (Anlage 4 Nr. 3 GOBT). Im Hintergrund stand eine längere Diskussion zu den begrenzten Möglichkeiten des Bundestages, die Verantwortlichen in der Bundesregierung unmittelbar zu befragen und damit effektiver zu kontrollieren (BT-Drs. 19/7859).

Das letzte Beispiel stammt aus Rheinland-Pfalz. Dort erhöhte der scheidende Landtag im Mai 2026 mit den Stimmen von CDU, SPD und Grünen das **Quorum für die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen** von 20 % auf 25 % (Landtag Rheinland-Pfalz 2026). Formal war dies eine Angleichung an einen Standard, der im Bundestag und in mehreren anderen Landesparlamenten gilt. Faktisch verhindert die Neuregelung, dass die AfD-Fraktion im neuen Landtag mit 23 % der Sitze Untersuchungsausschüsse allein einsetzen kann. Aus Sorge, die AfD könnte dieses Instrument inflationär nutzen, um die Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu unterminieren, erschien die Änderung den demokratischen Parteien als sinnvolle Maßnahme. Gleichzeitig wurde diese kurzfristige Entscheidung auch kritisiert, da sie als einseitige Benachteiligung einer Partei interpretiert wurde (Steppat 2026).

Verfassungsgerichte

Die Rolle und Funktion der Verfassungsgerichte des Bundes und der Länder werden seit langem intensiv untersucht und diskutiert (u.a. Reutter 2017, 2026). Gelegentlich wurden auch ihre rechtlichen Grundlagen angepasst, um ihre Funktionsfähigkeit zu verbessern. Insgesamt kam es allerdings zu weniger institutionellen Reformen als in anderen Bereichen des demokratischen Regierungssystems.

Seit Kurzem stehen die institutionellen Grundlagen der Verfassungsgerichte jedoch verstärkt auf dem Prüfstand. Im Hintergrund steht das Erstarken der AfD und anderer Parteien, die aufgrund der bestehenden Zweidrittelquoren bei der Richterwahl versuchen könnten, die Besetzung mit ansonsten konsensfähigen Kandidat:innen zu verhindern. Im Falle einer etwaigen Übernahme einer Landes- oder Bundesregierung könnten solche Parteien zudem darauf abzielen, das jeweilige Verfassungsgericht institutionell zu schwächen, wie die Beispiele der autoritär-populistischen Regierungen in Polen (2015-2023) und Ungarn (2010-2026) gezeigt haben.

Dementsprechend wurden Ende 2024 die rechtlichen Regelungen zur **Wahl des Bundesverfassungsgerichts** präzisiert und ergänzt (Art. 93 Abs. 2 GG; §7a BVerfGG). Wenn ein vakanter Richterposten demnach nicht innerhalb von zwei Monaten von dem zuständigen Wahlorgan – Bundestag oder Bundesrat – wiederbesetzt wird, hat das Bundesverfassungsgericht für diesen Richterposten drei Personen vorzuschlagen. Kommt dann innerhalb von drei Monaten noch immer keine Nachwahl zustande, kann das jeweils andere Wahlorgan – also Bundestag oder Bundesrat – das Wahlrecht ausüben. Mit diesem Mechanismus soll verhindert werden, dass politische Kräfte mit einer Sperrminorität die Nachbesetzung des Gerichts blockieren können. Gleichzeitig wurden weitere Regelungen zu Status, Zusammensetzung und Arbeitsweise des Bundesverfassungsgerichts, die bislang nur einfachgesetzlich verankert waren, ins Grundgesetz aufgenommen, um sie gegen missbräuchliche Änderungen durch einfache Regierungsmehrheiten abzusichern (Kloepfer & Jessen 2025; Sauer 2025).

Noch dringlicher erscheinen entsprechende institutionelle Sicherungen für die **Verfassungsgerichte in einigen Ländern**. Im April 2026 wurden in Sachsen-Anhalt die Regelungen zur Wahl, Zusammensetzung und Arbeitsweise des Landesverfassungsgerichts geändert (Landtag Sachsen-Anhalt 2026). Die Reform zielte unter anderem darauf, dessen Existenz und Arbeitsfähigkeit auch unter

den Bedingungen einer zunehmenden politischen Fragmentierung und Polarisierung zu gewährleisten. Effektive Lösungen für das Wahlverfahren der Verfassungsrichter:innen sind auf Landesebene allerdings deutlich schwieriger umzusetzen als auf Bundesebene (Grotz 2026). Da die Landesverfassungen weder eine Zweite Kammer noch ein eigenes Staatsoberhaupt vorsehen, fehlt bei einer anhaltenden Blockade Zweidrittelmehrheit im Parlament eine alternative Wahlinstanz. Die aktuelle Reform in Sachsen-Anhalt sieht deshalb vor, dass das Landesverfassungsgericht bei ausbleibender Zweidrittelmehrheit eigene Wahlvorschläge unterbreiten kann; die Wahl kann dann mit absoluter Parlamentsmehrheit erfolgen (Art. 74 Abs. 3 LSA-Verf n.F.). Damit wird die Gefahr einer dauerhaften Blockade zwar reduziert, eine Nachbesetzung kann aber nicht in allen denkbaren Konstellationen garantiert werden.

Bundesstaatliche Ordnung

Föderale Regierungssysteme sind nicht nur besonders komplex, sondern entwickeln sich auch in Abhängigkeit von den jeweiligen Kontextbedingungen besonders dynamisch. Daher wird ihre institutionelle Struktur häufig angepasst (Benz 2026). Deutschland bildet diesbezüglich keine Ausnahme. Die meisten und umfangreichsten Änderungen des Grundgesetzes betrafen die Kompetenz- und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern (Grotz & Schroeder 2025: 84, 143–154). Angesichts des vereinigungsbedingten Anpassungsbedarfs und der fortschreitenden Europäisierung kam es seit Anfang der 1990er Jahre zu mehreren **Reformen der bundesstaatlichen Ordnung**. Dabei wurden einige bedeutsame Regeländerungen vorgenommen, die die Rahmenbedingungen des Regierens in der Bundesrepublik erheblich beeinflussen. Dazu zählen etwa die Einführung der sogenannten Schuldenbremse im Jahr 2009 (Art. 109 und 115 GG a.F.) sowie die 2025 beschlossenen spezifischen Lockerungen dieser Regeln für die Bereiche Verteidigung sowie Infrastruktur und Klimaschutz (Art. 109, 115 und 143h GG). Trotz dieser und zahlreicher weiterer Reformen hat sich die Grundstruktur des kooperativen Föderalismus jedoch kaum verändert.

Obwohl die bundesstaatliche Ordnung den allgemeinen institutionellen Rahmen des deutschen Regierungssystems bildet, wird ihre Weiterentwicklung nur selektiv in Debatten über Demokratiereformen aufgegriffen. Im Zentrum stehen dabei meist wahrgenommene Effizienz- und Effektivitätsprobleme, die durch die „**Politikverflechtung**“ zwischen Bund und Ländern entstehen (Scharpf et al. 1976; Kropp 2010). Die Repräsentation regionaler Interessen und die territorial ausgleichende Wirkung des föderalen Regierens, die tendenzielle Stärken des föderalen Status quo sind, werden dagegen in der Reformdebatte häufig nicht weiter thematisiert. Dies zeigt sich exemplarisch an zwei Themen, die in unregelmäßigen Abständen aufgegriffen werden.

Zum einen wird der **Bundesrat** gelegentlich als „Blockadeinstrument“ wahrgenommen, der den politischen Handlungsspielraum der Regierungsmehrheit im Bundestag über Gebühr einschränkt (Grotz & Schroeder 2025: 435–437). Dementsprechend wird eine Schwächung seiner Mitwirkungsrechte oder auch eine Reform seiner internen Abstimmungsregeln gefordert. Tatsächlich wurde der Anteil zustimmungsbedürftiger Gesetze durch die Föderalismusreform von 2006 deutlich reduziert. Darüber hinaus gehende Reformen in diesem Zusammenhang erscheinen jedoch unrealistisch, zumal sich der Bundesrat in den meisten Fällen als „kooperativer Mitspieler“ erweist und sich seine Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung auch förderlich auf deren Vollzug durch die Länderverwaltungen auswirkt.

Zum anderen gibt es eine wiederkehrende Debatte über die **Zusammenlegung von Landtagswahlterminen** (Detterbeck 2006; Sitsen 2007). Eine Begründung für diesen Vorschlag lautet, dass dann der „Dauerwahlkampf“ auf Länderebene beendet und der politische Handlungsspielraum auf Bundesebene erweitert würde. Abgesehen davon, dass eine solche Reform eine Koordinierung aller 16 Landesgesetzgeber voraussetzen würde, würden gleichzeitig abgehaltene Landtagswahlen noch mehr den Charakter „nationaler Zwischenwahlen“ annehmen und landespolitische Themen weiter in

den Hintergrund treten lassen. Dementsprechend erscheint die Umsetzung dieses Reformvorschlags nach wie vor unrealistisch.

Abschließend ist noch auf ein Reformthema im Bereich der bundesstaatlichen Ordnung zu verweisen, das gegenwärtig – ähnlich wie bei Parlamenten und Verfassungsgerichten – hoch auf der politischen Agenda steht: die Sicherung der Funktionsfähigkeit des föderalen Regierens gegen mögliche Bedrohungen und Blockaden durch autoritär-populistische Kräfte (Grotz & Kropp 2025). Wenn solche Parteien einzelne Landesregierungen vollständig übernehmen oder an ihnen beteiligt werden, könnte dies auch für die Länderkooperation, die in weiten Teilen auf einvernehmliche Lösungen angelegt ist, dysfunktionale Konsequenzen haben. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat im Mai 2025 seine Geschäftsordnung punktuell angepasst (BR-Drs. 235/25). Auch einzelne Ministerkonferenzen der Länder haben ihre internen Verfahren auf den Prüfstand gestellt. Eine Beteiligung der AfD an einer oder mehreren Landesregierungen dürfte diesen Reformdruck weiter verstärken.

4.3 Intermediäre Organisationen

In der repräsentativen Demokratie erfolgen Kommunikation und Interessenvermittlung zwischen den Bürger:innen und dem politischen Entscheidungssystem wesentlich über intermediäre Organisationen. Dazu zählen Parteien, Interessengruppen und Medien, die je spezifische Funktionen erfüllen (Grotz & Schroeder 2025: 31–42). Diese Akteur:innen unterliegen auch formalen Regeln, die insbesondere darauf abzielen, faire Wettbewerbs- und Teilhabebedingungen zwischen den einzelnen Organisationen eines Bereichs zu schaffen, ihr Handeln gegenüber der Öffentlichkeit transparent zu machen sowie ein hinreichendes Maß an Autonomie gegenüber Staat und Politik sicherzustellen. Gerade der letzte Punkt verweist darauf, dass allgemeine Rechtsnormen den internen Aufbau und die Tätigkeit von intermediä-

ren Organisationen nicht zu detailliert regeln dürfen. Parteien, Interessengruppen und Medien verfügen daher jeweils über eigene Rechtsgrundlagen und Einrichtungen der Selbstregulierung. Beispielsweise besitzen die einzelnen Parteien Schiedsgerichte zur Beilegung interner Konflikte, regeln Interessengruppen in ihren Satzungen die genauen Bedingungen der Mitgliedschaft, und befasst sich der Deutsche Presserat als Einrichtung der freiwilligen Selbstkontrolle der Presse mit Beschwerden über publizistische Inhalte.

Gleichwohl gibt es bedeutsame allgemeine Rahmenbestimmungen für Parteien, Interessengruppen und Medien, die von den politischen Entscheidungsträger:innen ausgearbeitet und beschlossen werden. Zugleich unterliegen diese Bestimmungen einer besonders intensiven verfassungsgerichtlichen Kontrolle, um einem Missbrauch der Regelungskompetenz durch die politisch Verantwortlichen entgegenzuwirken und insbesondere den Einfluss von Eigeninteressen der (Regierungs-)Parteien zu begrenzen. Im Folgenden werden exemplarische Regelungsaspekte der drei Bereiche kurz dargestellt, die seit den 1990 Jahren verändert wurden und auch mögliche Ansatzpunkte für weitere Reformen bilden.

Parteien

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über einen klaren und detaillierten Rechtsrahmen, der die Struktur und Tätigkeit politischer Parteien regelt. Die wesentliche Grundlage bilden das Grundgesetz und das Parteiengesetz (PartG). Die wichtigsten Regelungsbereiche sind die innerparteiliche Organisation, die „*demokratischen Grundsätzen*“ entsprechen muss (Art. 21 Abs. 1 GG), ein System staatlicher Teilfinanzierung und finanzieller Transparenz (§§ 18–31e PartG) sowie die Möglichkeit, verfassungsfeindliche Parteien durch das Bundesverfassungsgericht zu verbieten (Art. 21 Abs. 2 GG).

Während zahlreiche Aspekte des deutschen Parteienrechts seit Verabschiedung des Parteiengesetzes 1967 weitgehend unverändert geblieben sind, haben sich einige wenige dynamisch entwickelt. Dies

gilt vor allem für das **System der Parteienfinanzierung**, das von Beginn an durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt und fortentwickelt wurde (Koß 2015; Pehle 2018). Auch in der Berliner Republik kam es in diesem Bereich zu bedeutsamen Reformen. Unter dem Eindruck einer Parteispendenaffäre setzte Bundespräsident Rau Anfang 2000 eine Sachverständigenkommission zur Parteienfinanzierung ein, die 2001 ihren Abschlussbericht vorlegte. Die darin enthaltenen Empfehlungen, insbesondere zu Regelung von Parteispenden und zur Sanktionierung von Verstößen, flossen in die 2002 beschlossene Änderung des Parteiengesetzes ein. Außerdem hatte die Kommission maßgeblichen Einfluss auf die Weiterentwicklung eines „*parteienspezifischen Preisindex*“, an den die staatliche Parteienfinanzierung gekoppelt ist. Dieses Verfahren der indexbasierten Anpassung ist bis heute normativer Standard. Zwar erhöhte die schwarz-rote Bundesregierung im Sommer 2018 die absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung um 25 Mio. Euro über den indexierten Betrag (Merten 2020), doch erklärte das Bundesverfassungsgericht diese Anhebung 2023 für verfassungswidrig (BVerfGE 165, 206–270).

Die bislang letzte substanzielle Reform der Parteienfinanzierung stand im Zusammenhang mit der Anwendung des Verbots verfassungsfeindlicher Parteien. Auslöser war ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2017 im Verbotsverfahren gegen die rechtsextreme NPD. Das Gericht stellte zwar fest, dass die Partei verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, lehnte aber ein Verbot ab, da hinreichend konkrete und gewichtige Anhaltspunkte fehlten, dass ihr Handeln zum Erfolg führen könnte (BVerfGE 144, 20). Zugleich wiesen die Karlsruher Richter:innen auf eine neue **Sanktionsmöglichkeit jenseits des Parteienverbots** hin, die daraufhin von Bundestag und Bundesrat im Grundgesetz verankert wurde. Demnach können verfassungsfeindlichen Parteien eine staatliche Finanzierung und steuerliche Begünstigung versagt werden (Art. 21 Abs. 3 GG n.F.). Auf dieser Grundlage schloss das Bundesverfassungsgericht im Januar 2024 die rechtsextreme Partei Die Heimat (ehemals NPD) für

sechs Jahre von der staatlichen Parteienfinanzierung aus (BVerfGE 168, 193-371).

Interessengruppen

In Deutschland besteht ein umfangreiches und ausdifferenziertes System von Interessengruppen (Grotz & Schroeder 2025: 255–292). Die institutionellen Grundlagen der betreffenden Organisationen variieren nach ihrer Rechtsform und den Politikfeldern, in denen sie aktiv sind. Gleichwohl gibt es auch in diesem Bereich einige Aspekte, die im Zusammenhang mit Demokratiereformen relevant sind. Im Mittelpunkt steht hier die Frage, inwieweit die einzelnen, teils miteinander konkurrierenden Interessengruppen gleiche Zugangschancen zum politischen Entscheidungssystem haben und inwiefern diese „Einflusskanäle“ für die allgemeine Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar sind. Auch hier sei nur auf exemplarische Regelungsbereiche verwiesen, die in der jüngeren Vergangenheit bedeutsame Veränderungen erfahren haben und/oder aktuell diskutiert werden.

Ein erstes Beispiel ist das **Verbandsklagerecht**, das in unterschiedlichen Gesetzen im Bereich des Umwelt-, Verbraucher- oder Tierschutzes festgeschrieben ist. Auf dieser Grundlage können Interessenorganisationen, die in den betreffenden Feldern aktiv sind, Entscheidungen und Maßnahmen gerichtlich überprüfen lassen, ohne selbst in eigenen Rechten betroffen zu sein. In den vergangenen Jahren haben insbesondere entsprechende Klagen deutscher Umweltverbände gegen große Infrastrukturprojekte – wie den Ausbau des Tesla-Werks in Grünheide oder von LNG-Terminals – die politischen Kontroversen über das Verbandsklagerecht verschärft. Während die Gegner:innen darin eine Gefahr für wirtschaftliche Dynamik und Planungsbeschleunigung sehen, betonen Befürworter:innen ihre positive rechtsstaatliche Funktion (Töller 2020). Laut ihrem Koalitionsvertrag (2025: Zeile 2123-2126) plant die amtierende Bundesregierung von Union und SPD, das Verbandsklagerecht für Umweltverbände auf das europarechtliche Minimum zu beschränken.

Ein zweites Beispiel ist das **Lobbyregister beim Deutschen Bundestag**, das 2022 in Kraft trat und auch auf wiederholte Forderungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen wie LobbyControl (2020) hin eingeführt wurde. Zwar hatte der Bundestag bereits seit 1972 eine öffentlich zugängliche Verbändeliste, doch blieb diese unvollständig und gab keine Verhaltensregeln vor. Das Lobbyregister sieht dagegen eine Registrierungspflicht für Interessenvertreter:innen vor, die Lobbying gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung betreiben. Bei Verstößen gegen die Transparenzpflichten können Bußgelder verhängt werden. Durch eine Änderung des Lobbyregistergesetzes von 2023 wurde die Registrierungspflicht auf Kontakte zu Ministerien ab Ebene der Referatsleiter ausgeweitet. Auf Länderebene verfügen vor allem Baden-Württemberg und Bayern über eigenständige, verpflichtende Lobbyregister (Mause und Polk 2024).

Medien

In der Regel sind Medien keine klassischen Akteure im politischen Prozess (ausführlich zum Folgenden Grotz & Schroeder 2025: 293–319). Allerdings generieren sie Öffentlichkeit, die wiederum eine unverzichtbare Grundlage für die Nachvollziehbarkeit demokratischer Politik und die Beteiligung der Bürger:innen an der demokratischen Willensbildung bildet. Traditionelle Medien wie Presse, Rundfunk und Fernsehen fungierten lange Zeit als alleinige „Gatekeeper“, die mit darüber entscheiden, welche Personen, Positionen und Ereignisse öffentlich werden und damit zur Formung des demokratischen Meinungsbildes beitragen. Medienpolitik ist daher ein essenzieller Bestandteil demokratischer Institutionenpolitik, die in diesem Feld hauptsächlich darauf abzielt, die Unabhängigkeit der Medienanbieter von wirtschaftlichen und politischen Einzelinteressen zu gewährleisten sowie ein vielfältiges und qualitativ hochwertiges Informations- und Meinungsangebot sicherzustellen. Durch die Entwicklung eines „hybriden Mediensystems“, das neben den traditionellen Anbietern inzwischen auch unterschiedlichste digitale Dienste und Plattformen einschließlich der sozialen Medien umfasst,

haben sich die Herausforderungen für die Gewährleistung zukunftsfähiger Strukturen demokratischer Öffentlichkeit erheblich vergrößert.

Vor diesem Hintergrund überrascht es umso mehr, dass sich der politikwissenschaftliche Mainstream bislang nur randständig mit Medienpolitik befasst hat (Grotz & Schroeder 2024). Außerdem finden die Diskussionen zur Weiterentwicklung des Mediensystems weitgehend getrennt von den Debatten über institutionelle Reformen im Bereich Wahlen und Bürgerbeteiligung statt, die auch in der organisierten Zivilgesellschaft große Aufmerksamkeit erfahren (→ Kap. 4.1). Ein möglicher Grund dafür ist, dass in Deutschland nicht nur Bedarf und **Bestand medienpolitischer Regulierungen stark fragmentiert** sind, sondern auch unterschiedliche Ebenen und Akteur:innen für deren Regulierung zuständig sind.

Seit Gründung der Bundesrepublik waren die Länder auf Betreiben der alliierten Besatzungsmächte für die Medienpolitik verantwortlich. Frühe Versuche des Bundes, entsprechende Gestaltungskompetenzen an sich zu ziehen, hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem ersten Rundfunkurteil von 1961 zurückgewiesen und auch in der Folgezeit dafür gesorgt, dass das **System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks** (ÖRR) sowohl hinsichtlich programmatischer Vorgaben als auch bezüglich der Finanzierung weitgehend frei von einseitiger äußerer Einflussnahme blieb (Dussel 2022). Rechtlich basiert der ÖRR – ebenso wie die Mitte der 1980er Jahre zugelassenen privaten Radio- und Fernsehsender – auf Staatsverträgen, die zwischen den Länderregierungen einvernehmlich ausgehandelt und anschließend von den Länderparlamenten ratifiziert werden. In der jüngeren Vergangenheit ist das institutionelle Setting des ÖRR jedoch erheblich unter Druck geraten. Nicht nur stellen sich in dem hybriden Mediensystem neue Abgrenzungsprobleme zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Online-Angeboten, sondern auch die gesellschaftliche Akzeptanz des obligatorischen Rundfunkbeitrags sinkt. Der größte politische Druck auf das bisherige

System geht von der AfD aus, die eine Abschaffung des ÖRR in seiner bisherigen Form fordert. Auf diese Herausforderungen haben die Länderregierungen mit **graduellen Reformschritten** reagiert, um den ÖRR zukunftsfähig zu machen. Allein seit 2020 wurde der Medienstaatsvertrag mehrfach fortentwickelt; inzwischen ist die siebte Fassung des Medienänderungsstaatsvertrags in Kraft.

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung grenzüberschreitender Digitaldienste und Online-Plattformen hat auch die **Europäische Union** in der medienpolitischen Regulierung erheblich an Bedeutung gewonnen. 2022 wurde mit dem Digital Services Act (DSA) und dem Digital Market Act (DMA) ein einheitlicher Rechtsrahmen für digitale Dienste und Märkte innerhalb der EU geschaffen. Zentrales Ziel dieser Rechtsakte ist es, die Grundrechte von Nutzer:innen im digitalen Raum zu schützen und faire Wettbewerbsbedingungen im digitalen Markt herzustellen. 2024 wurde der European Media Freedom Act (EMFA) beschlossen, bei dem es um die Gewährleistung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus geht. Da diese und weitere EU-Regeln erheblich in die medienpolitischen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten eingreifen, sind sie auch in Deutschland keineswegs unumstritten. Bund und Länder sind daher bestrebt, die nationalen Rechtsnormen entsprechend anzupassen, etwa im Rahmen des Digitale-Dienste-Gesetzes (DDG) von 2024.

An dieser Stelle kann aus Umfangsgründen nicht genauer auf die jeweiligen medienpolitischen Regelungen, ihre Effekte und mögliche Alternativen eingegangen werden. Gleichwohl wird deutlich, dass es sich bei der Medienpolitik um einen ebenso bedeutsamen wie dynamischen Gegenstand handelt, der in den allgemeinen Debatten über Demokratiereformen systematischer und intensiver aufgegriffen werden sollte.

4.4 Fazit

In der Berliner Republik hat es zahlreiche Demokratiereformen gegeben. Dies gilt nicht nur für den Bereich von Wahlen und Bürgerbeteiligung, sondern auch für die institutionellen Arrangements der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung sowie die rechtlichen Grundlagen der intermediären Organisationen. Allerdings haben nicht all diese Reformen in der Zivilgesellschaft und der breiten Öffentlichkeit gleichermaßen Aufmerksamkeit erfahren. Auch gibt es bislang keine umfassende Darstellung der einzelnen Änderungen über die verschiedenen Gegenstandsbereiche hinweg. Eine systematische Erfassung der Demokratiereformen wird auch dadurch erschwert, dass je nach Gegenstand und politischer Systemebene unterschiedliche Instanzen für ihre Ausarbeitung und Verabschiedung zuständig sind. Für die Verfassungsinstitutionen auf Bundes- und Landesebene sind dies zuallererst der Bundestag bzw. die entsprechenden Länderparlamente. Bei Reformen des Föderalismus sind Bund und Länder gleichberechtigt beteiligt. Die institutionelle Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfolgt im Zusammenwirken der Länderregierungen, und auch die Europäische Union verfügt über spezifische Entscheidungskompetenzen, etwa im Bereich des Europawahlrechts oder bei der Regulierung digitaler Plattformen und Medien.

Der Fokus dieses Kapitels lag daher auf einem nach Ebenen differenzierten Überblick über die wichtigsten Reformen seit 1990 in den unterschiedlichen Bereichen, der durch Verweise auf ausgewählte Debatten ergänzt wurde. Aus diesem Gesamtbild lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen ziehen:

- Demokratiereformen im wiedervereinigten Deutschland haben das bisherige Institutionensystem nur **punktuell verändert**. Diese strukturelle Stabilität deckt sich mit entsprechenden Erfahrungen aus den meisten anderen etablierten Demokratien. Wichtigste Ausnahmen sind die flächendeckende Einführung der Volksgesetzgebung auf Länderebene und die Etablierung von direkten Bürgermeisterwahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene,

die jeweils nennenswerte institutionelle Weiterentwicklungen darstellen.

- Trotz begrenzter Reichweite hatten einige Demokratiereformen **erhebliche Bedeutung** für die institutionelle Erneuerung. So führte die Wahlsystemreform von 2023 erstmals zu einer dauerhaft festgelegten Bundestagsgröße – wenn auch nicht ohne diskussionswürdige Nebenwirkungen. Auch bei der Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und der digitalen Plattformen wurden in jüngster Zeit wichtige Reformschritte umgesetzt, auch wenn diese relativ wenig öffentliche Aufmerksamkeit erfahren haben und weiterhin erheblicher Anpassungsbedarf besteht.
- Die **Reformbilanz** fällt nach politischen Systemebenen unterschiedlich aus. Auf Länder- und vor allem auf kommunaler Ebene waren deutlich stärkere Reformaktivitäten zu beobachten als auf Bundesebene. Zugleich gab es zwischen den Ebenen kaum substanzielle Übertragungseffekte. Nur in Einzelfragen scheint die Reformdebatte im Bund auch von den entsprechenden Erfahrungen auf den anderen Ebenen inspiriert worden zu sein. Ein Beispiel hierfür ist die Institutionalisierung von Bürgerräten, die allerdings politisch kontrovers diskutiert wird.
- Die Erneuerung und Weiterentwicklung der Demokratie, die lange im Mittelpunkt institutioneller Reformdebatten stand, wurde jüngst durch ihre **institutionelle Absicherung** ergänzt. Zentrales Ziel ist dabei, die demokratischen Spielregeln vor missbräuchlicher Verwendung und politischer Obstruktion zu schützen. Den unmittelbaren Hintergrund bildet der elektorale Aufstieg der AfD in Bund und Ländern. Solche absichernden Demokratiereformen fanden bislang vor allem im Bereich Gewaltenteilung und -kontrolle statt – bei Parlamenten, Verfassungsgerichten und föderalen Gremien. Ein weniger diskutierter, aber nicht minder bedeutsamer Reformgegenstand in diesem Zusammenhang wäre die Verankerung des Bundestagswahlsystems im Grundgesetz, die den entsprechenden Regelungen einen höheren verfassungsrechtlichen Schutz verleihen würde.

5. Demokratiereformen im Praxistest

Wie können Simulationsspiele helfen, Herausforderungen, Restriktionen und Chancen von Demokratiereformen in der Berliner Republik besser zu verstehen? Dieser Frage geht das vorliegende Kapitel nach. In Abschnitt 5.1 erläutern wir, warum Simulationsspiele besonders gut geeignet sind, institutionelle Reformprozesse zu untersuchen und wie sie konkret ausgestaltet werden können, um aussagekräftige Daten zu produzieren. In Abschnitt 5.2 stellen wir dar, wie realitätsnahe Akteur:innen mögliche Demokratiereformen auf Bundesebene – die Institutionalisierung von Bürgerräten und die Verankerung des Wahlsystems im Grundgesetz – in einem parlamentarischen Setting verhandelt haben und zu welchen Ergebnissen sie gekommen sind. Abschnitt 5.3 präsentiert die wichtigsten Erkenntnisse, die wir aus den Simulationsspielen für Demokratiereformprozesse gewinnen konnten. Abschnitt 5.4 zieht ein kurzes Fazit.

5.1 Wie funktioniert die Methode des Simulationsspiels?

Simulationsspiele als Forschungsmethode

Simulationsspiele⁴ sind – im Gegensatz zu sozialwissenschaftlichen Laborexperimenten (Tabelle 5.1) – realitätsnahe Szenarien, in die bestimmte Spieler:innen eintauchen und in Interaktion mit anderen Spieler:innen Entscheidungen treffen müssen. Mit den Konsequenzen dieser Entscheidungen werden

sie im Spielverlauf konfrontiert (Lin-Greenberg et al. 2022: 86; Kriz 2009: 560–561). Simulationsspiele eignen sich aus vier Gründen besonders gut, um Demokratiereformen empirisch zu untersuchen:

- **Untersuchung schwer beobachtbarer Prozesse:** Viele Vorschläge oder Initiativen für Demokratiereformen schaffen es nicht, genug Momentum zu erzeugen, um ernsthaft von politischen Entscheidungsträger:innen verhandelt werden. In der Berliner Republik wurden daher bislang nur wenige größere Reformprozesse angestoßen. Doch selbst wenn solche Reformprozesse initiiert werden, finden die eigentlichen politischen Auseinandersetzungen meist hinter verschlossenen Türen statt (→ Kap. 3.2). Beobachtende Methoden wie Feldforschung, bei der Daten vor Ort erhoben werden, oder Fallstudien vergangener Demokratiereformen stoßen deshalb an Grenzen. Simulationsspiele eignen sich demgegenüber in besonderer Weise, um Prozesse zu untersuchen, die nur selten stattfinden oder nur schwer beobachtet werden können (Lin-Greenberg et al. 2022: 91; Valeriano & Jensen 2022: 193). Weil sich mit ihnen Situationen modellieren lassen, die in der Praxis noch nicht aufgetreten sind, können sie dazu beitragen, politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse auch bei Reformvorschlägen besser zu verstehen, die es bisher nicht auf die politische Agenda geschafft haben (Blötz 2015: 14; Gödecke 2022: 470).
- **Untersuchung komplexer Prozesse:** Demokratiereformen sind aus verschiedenen Gründen hochkomplex. Sie sind stark von politischen Eigeninteressen bestimmt, werfen Fragen der institutionellen Funktionserfüllung und demokratischen Legitimität auf und beziehen eine Vielzahl von Akteur:innen mit unterschiedlichen Ideen, Interessen und Handlungsspielräumen ein (→ Kap. 3.2). Diese inhaltliche und prozessua-

⁴ Simulationsspiel (im Englischen „simulation game“) wird hier mangels eines in der Literatur etablierten Begriffs genutzt, um ein bestimmtes Verständnis des Wargames (Banks 2024; Lin-Greenberg et al. 2022) bzw. Planspiels (Kriz 2009) zu beschreiben. Anders als Wargames und Planspiele wird der Begriff Simulationsspiel jedoch weder primär mit militärischen Entscheidungsszenarien noch mit vornehmlich pädagogischen Zwecken in Verbindung gebracht.

le Komplexität können Simulationsspiele besser abbilden als viele andere sozialwissenschaftliche Methoden. Mit ihnen lässt sich nicht nur untersuchen, wie individuelle Akteur:innen Informationen verarbeiten, Strategien entwickeln und Entscheidungen treffen, sondern auch, wie sie innerhalb einer Gruppe und in Auseinandersetzung mit anderen Gruppen agieren (Valeriano & Jensen 2022: 210; Lin-Greenberg et al. 2022: 90).

- **Untersuchung realitätsnaher Prozesse:** Aus der empirisch-vergleichenden Literatur zu Demokratiereformen lassen sich nur begrenzt Hypothesen zu deren Gelingensbedingungen in der Berliner Republik ableiten (→ Kap. 3.2). Dadurch dass sich im Spielverlauf gemachte Beobachtungen verhältnismäßig gut auf reale Reformprozesse übertragen lassen (hohe externe Validität), kann man mit Simulationsspielen konkrete Vermutungen zum Stellenwert bestimmter Faktoren formulieren. Die Spieler:innen handeln dabei nicht nur abstrakte Entscheidungen aus, sondern bewegen sich in einem konkreten politischen Kontext und müssen auf die Handlungen anderer Akteur:innen reagieren. So lassen sich Beobachtungen darüber gewinnen, wie bestimmte Faktoren den Verlauf politischer Aushandlungsprozesse beeinflussen und unter welchen Bedingungen Reformvorhaben gelingen oder scheitern. Die Kombination aus realitätsnahen Settings, Akteur:innen und Interaktionen

macht Simulationsspiele daher für ein exploratives Vorgehen besonders geeignet (Lin-Greenberg et al. 2022: 88–89; Daniel & Musgrave 2017; Morton & Williams 2010: 42–46).

- **Untersuchung von Lerneffekten:** Demokratiereformprozesse können in unterschiedlicher Weise erfolgreich sein. Sie können tatsächlich zu einer institutionellen Veränderung führen – die Reform wird beschlossen und umgesetzt. Doch auch wenn sie formal scheitern, können sie bei den beteiligten Akteur:innen Lerneffekte hervorrufen, also zu Veränderungen von Verhalten, Fähigkeiten oder Wissen beitragen (Zeiner-Fink et al. 2023: 49; → Kap. 3.3). Simulationsspiele können nicht nur Entscheidungssituationen nachbilden, sondern auch Lerneffekte anstoßen. Das liegt einerseits daran, dass die Spieler:innen in der Regel tief in das Spielgeschehen eintauchen (Reddie & Goldblum 2023: 763; Lin-Greenberg et al. 2022: 88). Dies erleichtert es ihnen, sich in ihre Rolle hineinzusetzen, das Szenario besser zu verstehen und sich stärker für den Ausgang des Spiels zu interessieren. Andererseits sind die Spieler:innen aktiv gefordert: Sie müssen Ziele und Strategien zu deren Erreichung formulieren und umsetzen, neue Situationen analysieren und beurteilen und ihr Handeln fortlaufend an veränderte Bedingungen anpassen (Kriz 2009: 563; Banks 2024: 6). Dabei erhalten sie kontinuierlich Rückmeldungen auf ihr Verhalten

Tabelle 5.1: Vergleich von Simulationsspiel und Laborexperiment

Simulationsspiel	Laborexperiment
Realitätsnahes Setting	Reduziertes Setting
Hohe Komplexität	Geringe Komplexität
Gezielte Auswahl von Teilnehmenden	Zufällige Auswahl von Teilnehmenden
Entscheidungen werden in Interaktion getroffen	Entscheidungen werden allein getroffen
Wenig Durchläufe	Viele Durchläufe
Hohe externe Validität	Hohe interne Validität
Fokus auf Gruppendynamiken und komplexe Zusammenhänge	Fokus auf kausale Zusammenhänge
Entwicklung von Hypothesen (induktiv)	Überprüfung von Hypothesen (deduktiv)

(Lin-Greenberg et al. 2022: 86; Curry 2020: 627). Simulationsspiele ermöglichen es damit nicht nur, die Bedingungen von Prozessen der Demokratiereform zu untersuchen, sondern auch zu ermitteln, wie sich die einzelnen Akteur:innen im Verlauf solcher Prozesse verändern und welche Lerneffekte dabei entstehen.

Ausgestaltung der Simulationsspiele

Wir haben am 28. und 29. April 2026 zwei Simulationsspiele im Deutschen Bundestag durchgeführt, in denen wir parlamentarische Demokratiereformprozesse über jeweils dreieinhalb Stunden mit realitätsnahen Akteur:innen simuliert haben – von der Positionsfindung der Fraktionen in den fiktiven Fraktionsarbeitsgruppen bis zur Schlussabstimmung einer Beschlussempfehlung im jeweils federführenden Ausschuss des Deutschen Bundestags. Aufgrund der besonderen methodischen Herausforderungen haben wir die Simulationsspiele in engem Austausch mit einem Experten⁵ vorbereitet und durchgeführt, um sie so auszugestalten, dass sie möglichst gut auf unser Erkenntnisinteresse ausgerichtet sind. Leitend waren dabei die unten angeführten Fragen (→ Kap. 3.2).

Spieler:innen

Wir wollten die beiden Simulationsspiele mit der geringstmöglichen Anzahl an Spieler:innen durch-

führen, mit der sich der Parteienproporz im Bundestag annähernd abbilden lässt und zugleich Sachverständige mit unterschiedlichen inhaltlichen Positionen zu Wort kommen können. Wir haben uns deshalb für jeweils elf Spieler:innen entschieden. Neun Personen übernahmen die Rollen von Abgeordneten der CDU (2), CSU (1), SPD (2), AfD (2), Bündnis 90/Die Grünen (1) und Die Linke (1). Hinzu kamen zwei Sachverständige, die fiktiv von der CDU/CSU-Fraktion bzw. von der SPD-Fraktion in Abstimmung mit Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke eingeladen wurden (→ [Online-Anhang](#)). Wir folgten damit der Empfehlung von Pournelle (2017: 52), Simulationsspiele in kleinem Rahmen durchzuführen, damit tatsächlich alle Spieler:innen aktiv an den Entscheidungen mitwirken und ihre Gründe für bestimmte Entscheidungen angemessen dokumentiert werden können.

Außerdem legten wir besonderen Wert darauf, die einzelnen Rollen **möglichst realitätsnah zu besetzen**. Als Sachverständige haben wir Expert:innen aus der Wissenschaft und Zivilgesellschaft angefragt, die aufgrund ihrer Expertise und teilweise aufgrund früherer Tätigkeiten als Sachverständige auch in

⁵ Frank Burgdörfer von polyspektiv hat die Erstellung der Spielmaterialien unterstützt, bei Fragen zum Spieldesign beraten und gemeinsam mit Carl Schüppel die Spielleitung übernommen.

Leitfragen für die beiden Simulationsspiele

Wie verhalten sich politische Entscheidungsträger:innen in Reformprozessen und wie bringen sie dabei ihre Reformideen und institutionellen Eigeninteressen ein?

Wie beeinflussen politische Konstellationen und Mehrheitsverhältnisse sowie Verfahrensregeln die Entscheidungsfindung?

Welche Rolle spielen Sachverständige und inhaltliche Expertise bei Entscheidungen über Demokratiereformen?

Welche Lerneffekte lassen sich bei den Spieler:innen mit Blick auf künftige Reformprozesse beobachten?

Gibt es weitere Faktoren, die den Entscheidungsprozess von Reformakteur:innen beeinflussen?

der Realität als Sachverständige hätten eingeladen werden können. Für die Rollen der Abgeordneten konnten wir Mitarbeiter:innen aus Abgeordnetenbüros, parlamentarischen Fraktionen und politischen Stiftungen gewinnen, die über spezifische Kenntnisse und Erfahrungen in Bezug auf die jeweiligen Reformprozesse verfügten. Wir entschieden uns – wie von Lin-Greenberg, Pauly & Schneider (2022: 92) empfohlen – bewusst gegen Laien als Spieler:innen, da ihnen meist das erforderliche fachliche und politische Wissen fehlt, um Entscheidungsprozesse realistisch zu simulieren. Dadurch konnten wir auch auf Rollenkarten verzichten, deren Inhalten den Spielverlauf unbeabsichtigt hätten beeinflussen können.⁶ Doch auch die Alternative, reale Abgeordnete als Spieler:innen zu gewinnen, hätte aus unserer Sicht den Erkenntniswert der Simulationsspiele geschmälert. Um eine Chance auf die Teilnahme realer Abgeordneter zu haben, hätten wir die Simulationsspiele zeitlich deutlich kürzen und ein weniger komplexes und damit weniger realitätsnahes Szenario spielen müssen. Stattdessen haben wir nach Abschluss der Simulationsspiele Gespräche mit fünf Bundestagsabgeordneten geführt, um die Realitätsnähe des Spielgeschehens besser einordnen zu können.

Eine Ausnahme von diesem Vorgehen haben wir bei **Akteur:innen der AfD** gemacht. Aufgrund der Risiken für einen störungsfreien Spielverlauf verzichteten wir sowohl darauf, parteinahe Stellvertreter:innen für eine Teilnahme an den Simulationsspielen zu gewinnen, als auch darauf, Bundestagsabgeordnete der AfD für ein Expert:innengespräch anzufragen. Stattdessen haben wir Journalist:innen, Kommunikationsexpert:innen und Wissenschaftler:innen eingeladen, die sich intensiv mit der AfD beschäftigen und mit ihren inhaltlichen Positionen und ihrer Verhandlungsführung im Bundestag gut

⁶ Allerdings haben wir Rollenkarten bei einem Pretest verwendet, den wir am 23. Februar 2026 mit Mitarbeiter:innen des Progressiven Zentrums durchgeführt haben (Rollenkarten im → [Online-Anhang](#)). Zur Vorbereitung der eigentlichen Simulationsspiele haben wir den Teilnehmenden lediglich Materialsammlungen mit ausgewählten Primärquellen zur Verfügung gestellt (→ [Online-Anhang](#)).

vertraut sind. Angesichts des Planspiels „Jugend und Parlament“, das nur wenige Wochen später im Bundestag stattfand und bei dem es im Zusammenhang mit AfD-nahen Spieler:innen zu Beschimpfungen, körperlichen Auseinandersetzungen und dem Zeigen eines rassistischen Zeichens kam (Erb & Frehler 2026), erscheint dieses Vorgehen auch im Nachhinein als vorzugswürdig.

Reformszenarien

Um mit möglichst wenig Spieldurchläufen belastbare Erkenntnisse zu gewinnen, haben wir uns für die Simulation von zwei vergleichbaren, aber in wesentlichen Punkten unterschiedlichen Szenarien entschieden: eine mögliche **Institutionalisierung von Bürgerräten auf Bundesebene** und eine mögliche **Verankerung des Wahlsystems im Grundgesetz** (Tabelle 5.2).

Beide Szenarien basieren auf **realitätsnahen Reformvorschlägen**, die jeweils eine relevante Regelungsmaterie adressieren. Die Institutionalisierung von Bürgerräten durch eine Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages basiert zum einen lose auf einem Vorhaben des 2025 von CDU/CSU und SPD geschlossenen Koalitionsvertrags: *„Ergänzend zur repräsentativen Demokratie setzen wir dialogische Beteiligungsformate wie zivilgesellschaftliche Bürgerräte des Deutschen Bundestages fort“* (Koalitionsvertrag 2025: Zeile 1896–1897). Zum anderen knüpft er an entsprechende Forderungen aus der Zivilgesellschaft (u.a. Mehr Demokratie 2021: 21–22) und von progressiven Parteien an. Eine solche Reform wäre nicht zuletzt eine mögliche Antwort auf den mehrheitlichen Wunsch der Bevölkerung nach mehr Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen (Vehrkamp & Koß 2026: 30). In einer Zeit, in der die Parteiendemokratie an Vertrauen verliert, könnte er mithin einen Beitrag zur Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie leisten.

Das andere Simulationsspiel basiert auf einem Reformvorschlag des damaligen Bundestagspräsidenten Norbert Lammert, der sich bereits 2016 dafür einsetzte, Grundzüge des Bundestagswahlsystems –

eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl – sowie die Sperrklausel auch verfassungsrechtlich in Art. 38 GG zu verankern. Er begründete dies unter anderem damit, dass es kontraintuitiv sei, dass die Reichweite der verfassungsrechtlich verankerter Wahlprinzipien maßgeblich durch die konkrete Ausgestaltung des einfachgesetzlich ausgestalteten Wahlsystems beeinflusst wird (Lammert 2016: 2). Für eine solche Reform spricht zudem, dass derzeit eine einfache Bundestagsmehrheit das Wahlsystem zu ihren Gunsten umgestalten und damit ihre Vormachtstellung institutionell absichern kann (Grotz & Vehrkamp 2026a).

Die zwei Reformszenarien haben weitere Gemeinsamkeiten: Beide Vorhaben sind **politisch kontrovers** und weisen **ähnliche Konfliktkonstellationen** auf. Bei Bürgerräten waren Teile der CDU/CSU sowie die AfD bislang skeptisch (Deutscher Bundestag 2024: 20069; AfD 2025: 135), während SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke in ihren Programmen für die Bundestagswahl 2025 forderten, Bürgerräte als festen Bestandteil der Demokratie zu etablieren (SPD 2025: 41; Bündnis 90/Die Grünen 2025: 111; Die Linke 2025: 48). In Bezug auf die „hochpolitisch[e] Rechtsmaterie“ (Hellmann 2025: 1132) des Wahlsystems haben sich Teile der Union in der Vergangenheit für ein Grabenwahlsystem ausgesprochen; auch die AfD könnte perspektivisch von einem solchen Wahlsystem profitieren. Dagegen befürworten die anderen Bundestagsparteien eine Beibehaltung der personalisierten Verhältniswahl (Grotz & Vehrkamp 2026a). Bezüglich der Fünfprozenthürde äußerten sich insbesondere Vertreter:innen der Linken immer wieder kritisch (u.a. Kyora 2026). Auch das **parlamentarische Setting** ähnelt sich stark: Beide Reformvorschläge würden in der Realität in Ausschüssen durch Abgeordnete und gegebenenfalls unter Einbeziehung von Sachverständigen beraten und verhandelt werden.

In einigen wesentlichen Punkten unterscheiden sich die Reformszenarien jedoch. Erstens verfolgen die Reformvorschläge **unterschiedliche Zwecke**: Während eine Institutionalisierung von Bürgerräten auf die institutionelle Weiterentwicklung zielt, indem sie

die repräsentative Demokratie durch deliberative Bürgerbeteiligung ergänzt, dient der Vorschlag zur Verankerung des Wahlsystems insbesondere der institutionellen Absicherung vor einem möglichen Missbrauch durch autoritär-populistische Regierungsmehrheiten (→ Kap. 2.2).

Außerdem unterscheiden sich die beiden Reformen hinsichtlich ihrer **Regelungswirkung**. Im Bürgerrat-Szenario würde eine neue Regelung festgeschrieben. Diese müsste folglich grundlegende Fragen der institutionellen Ausgestaltung festlegen, insbesondere, wer Bürgerräte zu einem Thema initiieren kann, wie die Teilnehmenden ausgewählt werden, wie der Beratungsprozess abläuft und wie die Ergebnisse in den parlamentarischen Prozess eingebettet werden. Im Wahlsystem-Szenario würde dagegen im Erfolgsfall keine neue inhaltliche Regelung geschaffen, sondern eine bereits bestehende Regelung verfassungsrechtlich verankert. Außerdem würde die Institutionalisierung von Bürgerräten lediglich die Möglichkeit schaffen, solche Foren nach den festgelegten Bestimmungen einzusetzen, während die grundgesetzliche Absicherung des Wahlsystems den verfassungsrechtlichen Rahmen für alle künftigen einfachgesetzlichen Wahlsystemänderungen darstellen würde.

Drittens unterscheiden sich die erforderlichen **Entscheidungsquoren**. Für eine Änderung der Geschäftsordnung genügt eine einfache Mehrheit; eine verfassungsrechtliche Verankerung des Wahlsystems bedarf dagegen einer qualifizierten Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. Schließlich haben wir bei der Auswahl der beiden Szenarien darauf geachtet, dass die Reformvorschläge in **unterschiedlichen Bundestagsausschüssen** federführend beraten würden. Da sich aufgrund dessen die potenziellen Teilnehmerkreise der beiden Reformprozesse unterscheiden würden, konnten auch Erfahrungen aus dem ersten Simulationsspiel den Verlauf des zweiten nicht unmittelbar beeinflussen.

Realitätsnahe Ausgestaltung

Um die Realitätsnähe der Simulationsspiele zu erhöhen, haben wir sie in einem **Ausschusssaal**

Tabelle 5.2: Reformszenarien im Vergleich

	Institutionalisierung von Bürgerräten auf Bundesebene	Verankerung des Wahlsystems im Grundgesetz
Gemeinsamkeiten	Realitätsnahe Reformvorschläge, die eine bedeutende Regelungslücke bzw. ein wahrgenommenes institutionelles Defizit adressieren	
	Politisch kontroverse Vorhaben mit ähnlichen Konfliktkonstellationen	
	Parlamentarisches Setting (Beteiligte und Verfahren)	
Unterschiede	Reform zur Innovation der Demokratie (Weiterentwicklung)	Reform zur Sicherung der Demokratie vor autoritären Bedrohungen (Absicherung)
	Schaffung einer neuen Regelung	Verfassungsrechtliche Verankerung einer bestehenden Regelung
	Optionale Regelanwendung	Verbindlicher Verfassungsrahmen
	Einfache Mehrheit als Entscheidungsquorum	Qualifizierte Mehrheit(en) als Entscheidungsquorum
	Federführung: Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung	Federführung: Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung

des Deutschen Bundestags im Paul-Löbe-Haus durchgeführt, der regelmäßig für reale Ausschusssitzungen genutzt wird. **Diskussionsgrundlage** war jeweils ein überfraktionell unterstützter fiktiver Antrag für die Geschäftsordnungsänderung zur Bürgerratsinstitutionalisierung bzw. ein entsprechender fiktiver Gesetzentwurf für die Verankerung im Grundgesetz (Diskussionsgrundlagen im → [Online-Anhang](#)).⁷ Die Ausgestaltung als überfraktionell unterstützter Antrag sollte es den Spieler:innen ermöglichen, sich möglichst frei zu dem Reformvorhaben zu positionieren. Im Spielverlauf konnten sie entscheiden, ob sie die Abgeordneten ihrer Fraktion, die der fiktiven Diskussionsgrundlage zugestimmt hatten, als Abweichler:innen oder Vertreter:innen der Fraktionsposition charakterisierten.

Die Simulationsspiele waren in drei Phasen unterteilt (Ablaufplan im → [Online-Anhang](#)). Wir begannen mit einer kurzen **Vorbereitungsphase**, in der –

anknüpfend an ein vorher an die Spieler:innen versandtes Briefing (→ [Online-Anhang](#)) – das Forschungsprojekt, das Szenario, die Akteur:innen und der Ablauf vorgestellt sowie letzte organisatorische Aspekte erläutert wurden (Rappenglück 2017: 22; Kriz 2018: 51). Anschließend folgte eine etwa zweieinhalbstündige **Durchführungsphase** (Rappenglück 2017: 22–23). Zunächst mussten sich die Spieler:innen mit ihren jeweiligen Bundestagsfraktionen zu der fiktiven Diskussionsgrundlage positionieren. Anschließend wurde eine Ausschusssitzung simuliert, die von einem Spieler der Partei geleitet wurde, die im entsprechenden Ausschuss real den Ausschussvorsitz innehat. Die Ausschusssitzung bestand aus zwei Teilen: einer Anhörung der Sachverständigen, in der diese zunächst eine Stellungnahme abgeben und anschließend von den Abgeordneten befragt werden konnten sowie – nach einer kurzen Sitzungspause, in der sich die Fraktionen untereinander austauschen durften – der Beratung einer gemeinsamen Beschlussempfehlung auf Basis der fiktiven Diskussionsgrundlage. Nach der Abstimmung über die Beschlussempfehlung und kurzen Schlussstatements folgte eine **Reflexionsphase**, in der wir die Teilnehmenden baten, das Spielgeschehen und seine Nähe zur Realität zu reflektieren (Goldmann et al. 2020: 523; → [Kap. 5.2](#)).

⁷ Um den fiktiven Antrag so authentisch wie möglich zu gestalten, haben wir auf Grundlage von Bundestagsreden, Zeitungsartikeln, Parteiprogrammen und einem Expert:innengespräch mit Prof. Dr. Brigitte Geißel am 19. Februar 2026 Hauptkonfliktlinien zwischen den Bundestagsparteien ermittelt und dann mittlere Positionen formuliert, die in den Verhandlungen keine Fraktion benachteiligen oder übervorteilen sollten.

Datenerhebung und -auswertung

Weil uns sowohl interessierte, **welche Entscheidungen** die Spieler:innen in den Simulationsspielen trafen, als auch **wie und warum diese Entscheidungen** zustande kamen, haben wir die Spieler:innen sowohl beobachtet als auch individuell und in einer Gruppenreflexion befragt (Debriefing). Anschließend haben wir die Daten gemeinsam im Forschungsteam (Metadebriefing) ausgewertet sowie in Gesprächen mit ausgewählten Bundestagsabgeordneten reflektiert.

Die **Beobachtung** erfolgte durch jeweils vier Personen des Forschungsteams, die die Interaktionen und Entscheidungen der Spieler:innen protokollierten. Außerdem ermöglichte die Aufzeichnung durch mehrere Kameras, verschiedene Sequenzen miteinander zu vergleichen sowie Beobachtungen nachträglich zu überprüfen und zu ergänzen (Emerson et al. 2011: 13; → **Begleitfilm**). Im Anschluss an die Durchführungsphase haben wir die Spieler:innen gebeten, einen **Fragebogen** auszufüllen. Darin wurde etwa gefragt, wie überzeugend sie die Sachverständigen und die Argumente anderer Spieler:innen fanden, welche Kompromisse ihnen besonders schwer fielen, an welchen Stellen sie sich bei einem erneuten Spiel anders verhalten würden und wie realistisch sie das Spiel empfanden (Kriz & Nöbauer 2015: 6–8; Fragebogen im → **Online-Anhang**). Anschließend baten wir sie, das Erlebte in einer von der Spielleitung moderierten **Gruppendiskussion** systematisch zu reflektieren und in Beziehung zur Realität zu setzen (Kriz 2009: 570–571; Duke & Geurts 2004: 244). Dabei wurden sie zum Beispiel gefragt, warum sie bestimmte Positionen vertreten haben, welche Wendepunkte es im Spielverlauf gab, wo sie Ansatzpunkte für eine Einigung sahen und wie das Verfahren hierfür anders hätte gestaltet müssen.

Anschließend werteten wir die erhobenen Daten aus und formulierten erste Hypothesen. Mit diesen konfrontieren wir fünf mit einem oder beiden Reformvorschlägen vertrauten Bundestagsabgeordnete von Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen, SPD, CDU und CSU in 35- bis 60-minütigen **Expert:in-**

nengesprächen (Teilnehmendenliste im → **Online-Anhang**). Darin legten wir ihnen das Verhalten der Spieler:innen, insbesondere ihrer jeweiligen Parteien, sowie den Spielverlauf dar und baten sie um eine Einschätzung der Realitätsnähe ausgewählter Spielsituationen.

5.2 Wie verliefen die simulierten Reformprozesse?

Institutionalisierung von Bürgerräten auf Bundesebene

Bereits die **erste Positionierung** offenbarte fundamental unterschiedliche Vorstellungen der Fraktionen in Bezug auf Bürgerräte: SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke befürworteten es grundsätzlich, Bürgerräte auf Bundesebene als Ergänzung der repräsentativen Demokratie zu institutionalisieren. Sie argumentierten mit dem Vertrauensverlust in demokratische Institutionen sowie der entsprechenden Festlegung im Koalitionsvertrag. Zudem plädierten sie teilweise für weitergehende Bestimmungen, etwa die Wiedereinsetzung der Stabsstelle Bürgerräte im Bundestag, ein Initiativrecht der Zivilgesellschaft oder eine Beteiligung von Personen ab 16 Jahren. Dagegen stieß der fiktive Antrag bei Union und AfD auf deutliche Ablehnung. Die Union verwies darauf, dass Bürgerräte in Legitimationskonkurrenz zum Parlament stünden, keinen Vertrauensgewinn brächten, bei fehlender Umsetzung der erarbeiteten Empfehlungen Enttäuschung hervorrufen könnten und es bereits ausreichend Beteiligungsmöglichkeiten gebe. Bürgerräte seien deshalb allenfalls auf kommunaler Ebene sinnvoll. Zudem könne der Bundestag schon jetzt Bürgerräte einsetzen, wenn er dies wolle. Die AfD begründete ihre Ablehnung mit den hohen Kosten und forderte stattdessen die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene.

In der anschließenden **Sachverständigenanhörung** zeigten sich diese verschiedenen Haltungen ebenfalls: Der fiktiv von der SPD nominierte Sachverständige Gordian Haas plädierte dafür, Bürger:innen

an politischen Entscheidungen zu beteiligen, wenn diese sie unmittelbar betreffen. Dies führe zu Selbstwirksamkeitserfahrungen und verbessere nicht nur die Akzeptanz, sondern durch eine größere Perspektivenvielfalt im Entscheidungsprozess auch die Qualität politischer Entscheidungen. Demgegenüber bewertete der fiktiv von der Union nominierte Sachverständige Christoph Degenhart Bürgerräte als wirkungsloses „Placebo“ und beschrieb ihr grundsätzliches Dilemma: Als unverbindliche Diskussionsforen seien sie praktisch wirkungslos und könnten deshalb kaum das Demokratievertrauen der Bevölkerung steigern. Je mehr Bedeutung ihren Empfehlungen jedoch beigemessen werde, desto eher kollidierten sie mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der repräsentativen Demokratie, weil Mitglieder von Bürgerräten nicht das Volk repräsentierten. Die nachfolgende Fragerunde nutzten die Abgeordneten überwiegend für Meinungsäußerungen und Suggestivfragen an denjenigen Sachverständigen, der ihre Position vertrat. Insbesondere bei der Union und der AfD waren dabei Phasen der Unaufmerksamkeit und der Beschäftigung mit dem Mobiltelefon zu beobachten.

In der folgenden **Sitzungspause** stimmten Grüne und Linke gemeinsame Änderungsanträge ab. Parallel dazu verhandelten die Koalitionspartner CDU, CSU und SPD intensiv. Da die Union keine Verankerung mittragen wollte, verständigten sich die Regierungsfaktionen im Sinne des Koalitionsfriedens letztlich auf eine gemeinsame Enthaltung. Die abschließende Beratung im Ausschuss spiegelte das Ergebnis dieses Kompromisses wider: Die Änderungsanträge von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke wurden abgelehnt; in der Schlussabstimmung über den ursprünglichen Antrag votierten Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke dafür, die AfD dagegen, während sich Union und SPD – wie zuvor vereinbart – enthielten.

In den **Fragebögen** und der **Gruppenreflexion** berichteten die Spieler:innen, dass ihre Positionen schon zu Beginn des Spiels weitgehend gefestigt gewesen seien. Zudem wurden sowohl der eher artifizielle Antrag als auch der – trotz der begrenzten

Zeit – als realitätsnah wahrgenommene Verlauf der Verhandlungen hervorgehoben. Darüber hinaus habe es eine Verschiebung von inhaltlichen Detailfragen hin zu der eher prozessualen Frage gegeben, wie der Koalitionsfrieden gewahrt werden könne. Angesichts der entsprechenden Vereinbarung im Koalitionsvertrag zeigten sich einige progressive Spieler:innen von der kompletten Ablehnung der Union überrascht. Als sehr realitätsnah wurde auch der polemische Stil der AfD-Spieler:innen im Ausschuss beschrieben. Zugleich habe sich gezeigt, dass bisher kein adäquater Umgang mit diesem Verhalten gefunden worden sei. Als **Lerneffekt** nahmen die Spieler:innen mit, dass es mehr Dialog mit Fraktionen außerhalb der jeweiligen politischen „Bubble“ bedürfe, um eigene Ziele zu erreichen. Zudem waren sich die Spieler:innen einig, dass die Einsetzung eines Bürgerrats zu einem konkreten Thema viel erfolgversprechender sei als eine Verankerung des Instruments in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

Verankerung des Wahlsystems im Grundgesetz

Die **erste Positionierung** der Bundestagsfraktionen offenbarte einen breiten Konsens darüber, Grundzüge des Wahlsystems im Grundgesetz zu verankern, um die Demokratie resilienter zu machen. Lediglich die AfD lehnte eine solche Verfassungsänderung grundsätzlich ab. Im Detail unterschieden sich die Positionen der anderen Fraktionen jedoch: Die Union plädierte dafür, eine Formulierung zu finden, die ein Grabenwahlsystem nicht ausschließt – also ein Wahlsystem, bei dem die Sitzverteilung aus Erst- und Zweitstimmen vollkommen getrennt erfolgt und von dem daher Parteien mit vielen Wahlkreissieger:innen besonders profitieren. Demgegenüber forderten SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke ein klares Bekenntnis zur personalisierten Verhältniswahl. Umstritten war zudem die verfassungsrechtliche Verankerung der Sperrklausel: Während die SPD diese befürwortete, wurde sie insbesondere von der CSU skeptisch gesehen. Die Linke plädierte für eine Absenkung der Fünfprozenthürde, Bündnis 90/Die Grünen signalisierten dafür zumindest eine gewisse Offenheit.

Bei der anschließenden **Sachverständigenanhörung** befürworteten beide Sachverständige eine Verankerung des Wahlsystems im Grundgesetz, empfahlen hierfür allerdings unterschiedliche Formulierungen: Der fiktiv von der SPD in Abstimmung mit den Grünen und der Linken nominierte Sachverständige Robert Vehrkamp sprach sich mit Verweis auf den Missbrauch des Wahlrechts durch Regierungsparteien in Ungarn, Polen und den USA für eine präzisere Festschreibung des Prinzips der Zweitstimmendeckung im fiktiven Gesetzentwurf aus. Dagegen argumentierte die fiktiv unionsnahe Sachverständige Annalena Lederer für ein Grabenwahlsystem und hob etwa die Bedeutung der Erststimme und die Nachvollziehbarkeit für die Wähler:innen hervor. Die anschließenden Fragen der Abgeordneten bezogen sich vor allem auf das Verständnis des fiktiven Gesetzentwurfs und dienten dazu, Argumente für die jeweils eigene Position zu schärfen.

In der folgenden **Sitzungspause** fanden intensive informelle Verhandlungen zwischen den Fraktionen statt. Die Koalitionspartner Union und SPD einigten sich darauf, auf die Verankerung der Sperrklausel zu verzichten. Bei der Ausgestaltung des Wahlsystemtyps beharrten sie jedoch auf ihren Ausgangspositionen; die Union zeigte sich lediglich offen dafür, ein reines Mehrheitswahlsystem auszuschließen, bei dem alle Mandate an die Wahlkreissieger:innen verteilt werden. Anschließend ging die SPD auf die Fraktionen der Grünen und der Linken zu, deren Zustimmung für eine Zweidrittelmehrheit benötigt wurde. Der Austausch war durch eine große Einigkeit bezüglich der personalisierten Verhältniswahl und nun auch mit Blick auf die Nicht-Verankerung der Sperrklausel gekennzeichnet. Ein zentraler Konfliktpunkt wurde im darauffolgenden Gespräch zwischen Union und Grünen deutlich: Demnach würden die Grünen nur eine Formulierung mittragen, die die vollständige Zweitstimmendeckung der Wahlkreismandate verfassungsrechtlich verankert. In parallel stattfindenden Gesprächen zeigten sich sowohl die SPD als auch Die Linke kompromissbereit, um zumindest eine Minimalabsicherung zu ermöglichen. Die AfD suchte weder selbst das

Gespräch mit den anderen Fraktionen noch wurde sie von diesen aktiv einbezogen.

Die anschließende **Beratung im Ausschuss** spiegelte die bestehenden Differenzen wider: Bündnis 90/ Die Grünen und Die Linke brachten – entsprechend ihrer Oppositionsrolle und obwohl sie sich zuvor kompromissbereit gezeigt hatten – gemeinsame Änderungsanträge mit Maximalforderungen ein: ein klares Bekenntnis zur Verhältniswahl als Repräsentationsprinzip, eine Absenkung des Wahlalters sowie eine paritätische Besetzung der Wahllisten. Diese Anträge wurden jeweils abgelehnt. Weil Union und SPD ihrerseits keine parlamentarische Zweidrittelmehrheit hinter einer Formulierung versammeln konnten, stimmten in der Schlussabstimmung letztlich alle Fraktionen gegen den fiktiven Gesetzentwurf.

In den **Fragebögen** gaben die meisten Spieler:innen auch hier an, dass die inhaltlichen Positionen ihrer Rolle schon vor dem Simulationsspiel relativ gefestigt waren und stark von den institutionellen Eigeninteressen ihrer Fraktion abhingen. Nach ihrer Einschätzung habe auch die Sachverständigenanhörung daran nichts grundlegend geändert. Knapp 80 % der Spieler:innen hielten das Verhandlungsergebnis für realistisch. Als unrealistisch wurde – auch in der darauffolgenden **Gruppenreflexion** – der fiktive, noch nicht geeinigte überfraktionelle Gesetzentwurf als Ausgangspunkt herausgestellt. Dagegen wurden die informellen Abstimmungen als authentisch beschrieben. Zugleich wurde die Verhandlungszeit als zu kurz eingeschätzt, um eine Paketlösung zu erarbeiten, die das Erreichen einer Zweidrittelmehrheit begünstigt hätte. Mehrere Personen äußerten, dass das Scheitern der Grundgesetzverankerung einer „**Verschlimmbesserung**“ vorzuziehen gewesen sei. Zudem nannten je ein:e Spieler:in von SPD und Grünen als **Lerneffekt**, bei einer Wiederholung des Simulationsspiels früher auf die Union zugehen zu wollen.

5.3 Was lässt sich aus den Simulationsspielen über Demokratiereformen lernen?

Im Folgenden vergleichen wir die beiden Simulationsspiele und legen dabei einen Fokus auf Faktoren, die den Erfolg von Demokratiereformen beeinflussen. Unsere Schlussfolgerungen haben wir mit Abgeordneten aus allen demokratischen Bundestagsfraktionen diskutiert und ihre Antworten in diesen Abschnitt eingearbeitet.

In beiden Simulationsspielen zeigte sich, dass eine wesentliche Erfolgsbedingung für Demokratiereformen eine von einer parlamentarischen Mehrheit zumindest grundsätzlich **geteilte Wahrnehmung des Problems** ist, auf das eine Reforminitiative reagieren soll. Im Wahlrechtsszenario empfanden alle Spieler:innen der demokratischen Fraktionen die mangelnde Absicherung des Wahlsystems gegenüber möglichen Veränderungen durch (einfache) autoritär-populistische Mehrheiten als problematisch. Dagegen blieb im Bürgerratsszenario während des gesamten Spielverlaufs vage, welchen konkreten Zweck institutionalisierte Bürgerräte auf Bundesebene erfüllen sollen – auch weil der als Diskussionsgrundlage dienende fiktive Antrag lediglich die vorgeschlagene Reform, nicht aber das zugrundeliegende Problem beschrieb. Die Spieler:innen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke diagnostizierten eine Legitimations- und Vertrauenskrise der repräsentativen Demokratie, der sich mit institutionalisierten Bürgerräten entgegenwirken ließe. Dagegen sahen die Spieler:innen der Union Bürgerräte nicht als probates Mittel zur Stärkung der Demokratie an.

Dass eine geteilte Problemwahrnehmung wichtig ist, diese beim Bürgerratsvorschlag aber nicht gegeben war, zeigte sich auch in den Abgeordnetengesprächen. Während ein CDU-Abgeordneter betonte, dass Bürgerräte in einer zunehmend pluralisierten Gesellschaft dem Eindruck entgegenwirken könnten,

die Politik verliere den Kontakt zur Bevölkerung, zeigte sich sein CSU-Kollege skeptischer. Auf die Frage, ob der Leidensdruck für die Demokratie nicht bereits jetzt hoch sei, erwiderte dieser, bisher sei man mit dem Grundgesetz „ganz gut gefahren“. Auch ein SPD-Abgeordneter, der sich schon lange für Bürgerräte einsetzt, stellte fest, dass es an einem gemeinsamen Problemverständnis fehle. Anders als in der „Ära Schäuble“, in der es auch in der Unionsfraktion mehr Befürworter:innen von Bürgerräten gegeben habe, herrsche dort mittlerweile die Ansicht vor, dass Elemente der deliberativen Demokratie die repräsentative Demokratie schwächen.

Eng mit der geteilten Problemwahrnehmung verbunden ist eine zweite Gelingensbedingung, die sich in den Simulationsspielen herauskristallisierte: Es braucht eine von einer Mehrheit **geteilte Reformidee** zur Problemlösung. Eine solche Reformidee setzt wiederum zumindest teilweise übereinstimmende Vorstellungen voraus, wie die demokratischen Institutionen ausgestaltet sein sollten. Auch diesbezüglich bestand im Wahlrechtsszenario mehr Einigkeit: Hier konnten sich die demokratischen Fraktionen zumindest darauf verständigen, dass das Wahlsystem im Grundgesetz verankert werden sollte, um eine Zementierung autoritär-populistischer Mehrheiten durch eine einfachgesetzliche Änderung des Wahlsystems zu verhindern. Dass die Fraktionen im Einzelnen trotzdem verschiedene Positionen vertraten, lässt sich auf unterschiedliche Leitideen der Parteien zurückführen. So plädierten die Spieler:innen der Unionsfraktion auch deshalb für die Option eines Grabenwahlsystems, weil die unmittelbare Beziehung zwischen direkt gewählten Abgeordneten und Bürger:innen für CDU und CSU eine sehr große Rolle spielt. Dagegen forderten die progressiven Parteien auch deshalb eine paritätische Besetzung der Wahllisten und eine Absenkung des Wahlalters, weil sie einen Repräsentationsbegriff zugrunde legen, nach dem das Parlament in seiner Zusammensetzung die gesellschaftliche Vielfalt möglichst gut abbilden soll. Dass sich das progressive und konservative Repräsentationsverständnis unterscheidet, zeigte sich auch im Bürgerratsszenario: So vertrat der fiktiv von der Union

nominierte Sachverständige Christoph Degenhart die Position, dass verfassungsrechtliche Repräsentation stets das Volk als Ganzes meine und deshalb nicht durch geloste, spezifische Teilgruppen substituiert werden dürfe.

Während die widersprüchlichen Problemwahrnehmungen und Lösungsansätze im Bürgerratsszenario dazu führten, dass es gar nicht mehr um die institutionellen Details des Reformentwurfs bzw. eine sachbezogene Debatte über das beste institutionelle Design ging, waren die Diskussionen um die konkrete Ausgestaltung der Wahlsystemformulierung stark durch **institutionelle Eigeninteressen** bestimmt. Viele Demokratiereformen scheinen besonders anfällig für Eigeninteressen zu sein, weil die Parteien hier nicht nur Regelungen festsetzen, sondern von diesen auch unmittelbar betroffen sind (→ Kap. 3.2). Im konkreten Fall beeinflusst die Ausgestaltung des Wahlsystems maßgeblich, wie viele Sitze eine Partei im Bundestag erhält und kann sie gegenüber dem Status quo entsprechend begünstigen oder benachteiligen. Es ist deshalb wenig verwunderlich, dass die Spieler:innen der Union die Wahlreform der Ampelregierung mit dem Prinzip der Zweitstimmendeckung nicht verfassungsrechtlich festschreiben wollten. Aufgrund dieses Prinzips hatten die Unionsparteien bei der Bundestagswahl 2025 auf Mandate verzichten müssen, und zwar deutlich mehr als andere Parteien: 18 der 23 Erststimmensieger:innen, denen aufgrund fehlender Zweitstimmendeckung kein Wahlkreismandat zugeteilt wurden, waren Politiker:innen der CDU oder CSU (Grotz & Vehrkamp 2026b).

Zwei weitere Beobachtungen zeigen, dass die Verhandlungspositionen der Parteien offenbar stark durch Eigeninteressen geprägt waren. Zum einen wollten sich CDU und CSU im Simulationsspiel die Option eines Grabenwahlsystems offenhalten. Dies ist auch vor dem Hintergrund erklärbar, dass die Union, die über lange Zeit mit Abstand stärkste politische Kraft war, als einzige Fraktion im Bundestag von einer getrennten Vergabe von Direkt- und Listenmandaten massiv profitiert hätte (Behnke 2023). Nachdem die AfD zwischenzeitlich in Umfragen

zu der bundesweit stärksten Partei geworden ist, dürfte allerdings auch das Interesse der Union am einem Grabensystem zurückgehen. Zum anderen lehnten die Spieler:innen der CSU und der Linken eine grundgesetzlich verankerte Sperrklausel auch deshalb ab, weil beide Parteien bei der vergangenen Bundestagswahl lediglich 6,0 bzw. 4,9 Prozent der Zweitstimmen erhielten und damit bangen mussten, die Fünfprozenthürde zu überwinden.

In der Gruppenreflexion zum Wahlrechtsszenario merkte die Grünen-Vertreterin an, die eine Zweidrittelmehrheit zuvor verhindert hatte, dass es ihr „**absolut gar nichts**“ bringe, wenn die Option für ein Grabenwahlsystem im Grundgesetz stehe und es stattdessen einfach bei der bestehenden Regelung bleiben könne, an der die Grünen maßgeblich beteiligt waren. Diese Position berücksichtigt nicht, dass es anders als bei einer „regulären“ Wahlsystemreform, bei der das konkrete Verfahren der Mandatsvergabe geändert wird, hier darum ging, die Grundzüge des bestehenden Wahlsystems festzuschreiben und damit gerade weitgehende Änderungen zu verhindern. Die Sorge, „durch die Hintertür“ Zugeständnisse bei der für Parteien zentralen Regelungsmaterie Wahlsystem zu machen, deutet somit ebenfalls auf die große Bedeutung von Eigeninteressen bei derartigen Reformgegenständen hin. In den Abgeordnetengesprächen wurde dieser Eindruck bestätigt: Eigeninteressen seien gerade bei der Frage des Wahlsystems „**sehr zentral**“. Demokratiereformen sollten zwar idealerweise breit getragen sein. Dem standen jedoch die Interessen der Parteien entgegen. Beim Wahlsystem seien – wie sich auch in dem entsprechenden Simulationsspiel zeigte – die Interessen von großen und kleinen Parteien sowie von Parteien mit vielen und wenigen Direktmandaten höchst unterschiedlich.

Die Entscheidungsfindung wurde zudem stark durch die **politischen Konstellationen und Mehrheitsverhältnisse** im Bundestag geprägt, auch wenn ein Spieler in der Gruppenreflexion zum Bürgerratsszenario bemerkte, dass Demokratiepoltik eigentlich quer zu den klassischen Parlamentslogiken laufen sollte und außerparlamentarische Formen der Ab-

stimmung und Beratung hier noch wichtiger seien. In beiden Simulationsspielen koordinierten sich die Koalitionspartner Union und SPD eng und verfolgten primär das Ziel, trotz unterschiedlicher Positionen zusammenzukommen und so den Koalitionsfrieden zu wahren. Inhaltliche Differenzen wurden dafür teilweise zurückgestellt, was, wie ein Spieler in der Gruppenreflexion anmerkte, *„wahrscheinlich die Realpolitik auch sehr gut abbildet“*. Entsprechend enthielten sich im Bürgerratsszenario beide Koalitionfraktionen, um trotz unterschiedlicher Positionen die Regierung nicht öffentlich zu desavouieren. In dem anderen Simulationsspiel konnten sowohl Union als auch SPD mit einem Scheitern leben, da sie sich zu einer Verankerung des Wahlsystems im Grundgesetz noch nicht eindeutig positioniert hatten. Auffällig war die große Kompromissbereitschaft der SPD in beiden Simulationsspielen. So hätte sie beispielsweise im Bürgerratsszenario auf ein zivilgesellschaftliches Initiativrecht und im Wahlrechtsszenario auf eine Festschreibung der Zweitstimmendeckung verzichtet. Diese Kompromissbereitschaft dürfte allerdings auch damit zusammenhängen, dass beide Reformvorschläge trotz des Versuchs, sie parteipolitisch möglichst ausgeglichen zu gestalten (→ Kap. 5.1), eher progressiv angelegt waren und ihr Erfolg daher tendenziell stärker den politischen Zielen der SPD als denen der Union entsprochen hätte.

Auch die Spieler:innen von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke sprachen sich in beiden Simulationen eng ab und brachten entweder gemeinsame Anträge in die Ausschusssitzung ein oder unterstützten die Anträge der anderen Fraktion. Auch wenn die Oppositionsanträge Maximalforderungen wie die Wiedereinsetzung der Stabsstelle Bürgerräte oder eine Absenkung des Wahlalters zum Inhalt hatten, von denen die antragstellenden Fraktionen wussten, dass die Union ihnen nicht zustimmen konnte, verstanden sie ihre Oppositionsrolle in weiten Teilen pragmatisch. So stimmten beispielsweise beide Fraktionen für den Bürgerratsantrag in seiner ursprünglichen Form – also ohne die zuvor abgelehnten eigenen Änderungsanträge. In den Fragebögen bemerkten die Spieler:innen, dass ihnen dies

schwergefallen sei, aber von in der Hoffnung getragen wurde, dass zumindest ein Minimum erreicht werde. Lediglich die AfD-Fraktion war in beiden Spielen völlig isoliert und nahm eine verweigernde, polemische Haltung ein. Sie beschäftigte sich nicht ausführlich mit den Thematiken und setzte kaum konstruktive Impulse.

Wie groß der Einfluss von **Verfahrensregeln** auf den Entscheidungsprozess sein kann, zeigt ein Vergleich der Verhandlungsdynamik vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Entscheidungsquoren: Während im Bürgerratsszenario eine einfache Mehrheit für einen Beschluss genügte, war im Wahlrechtsszenario zumindest im Bundestagsplenum eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Das führte dazu, dass die SPD im Bürgerratsszenario zwar gegenüber Grünen und Linken ankündigte, auf sie zuzukommen, letztlich aber die gesamte Zeit nur mit ihrem Koalitionspartner verhandelte. Bei der Grundgesetzänderung war es dagegen unumgänglich, die demokratische Opposition einzubeziehen. Diese Aufgabe übernahm – angesichts des Unvereinbarkeitsbeschlusses der Unionsparteien gegenüber der Linkspartei – primär die SPD. Bemerkenswert war, dass im weiteren Spielverlauf auch direkte Gespräche zwischen Linken und CDU/CSU stattfanden und dabei sogar eine Kompromisslinie bezüglich der Grundgesetzverankerung des Wahlsystems gefunden wurde. In der Gruppenreflexion bemerkte die Spielerin von Bündnis 90/Die Grünen, dass eine solche Einbeziehung der Linken nicht unüblich sei: *„Sie kommt nicht mit aufs Papier, aber es ist durchaus realistisch, dass man sich mit der Koalition trifft.“* Als reales Beispiel hierfür nannte sie die Aushandlung des Stiftungsfinanzierungsgesetzes, bei der Vertreter:innen der Linken im Raum gewesen seien.

Auf den Unvereinbarkeitsbeschluss der Union angesprochen, verwies der Linken-Abgeordnete auf eine weitere Erfolgsbedingung von Demokratiereformen: Alle Beteiligten müssten anerkennen, dass auch die Perspektiven der jeweils anderen Beteiligten grundsätzlich vertretbar seien. Erst wenn man diese Haltung teile, könne man einen Kompromiss aushandeln. Dass eine solche Grund-

haltung auch bei der Union besteht, wurde aus den Abgeordnetengesprächen deutlich. So betonte der CSU-Abgeordnete, dass man in der Vergangenheit bei Grundgesetzänderungen schon im Austausch mit der Linken stand und mit ihr reden müsse. Der CDU-Abgeordnete fände es sogar „*lachhaft*“, wenn man den Unvereinbarkeitsbeschluss seiner Partei so weit treiben würde, dass beispielsweise die Geschäftsordnungsänderung bei der Kanzlerwahl von Friedrich Merz mit der Linken nicht möglich gewesen wäre. Man müsse anerkennen, dass die Welt nicht so sei, wie man sie gerne hätte, und deshalb auch gemeinsam mit der Linken abstimmen.

Eine weitere Verfahrensregel, die den Verlauf der Simulationsspiele stark beeinflusste, betrifft die Nominierung von **Sachverständigen** für die Anhörungen im Ausschuss. Da die Nominierung durch die Fraktionen erfolgt, orientiert sie sich in der Regel auch an politischen Gesichtspunkten. In den Simulationsspielen standen sich entsprechend Sachverständige mit tendenziell progressiven und konservativen Positionen gegenüber. Das hatte zur Folge, dass die Argumente der Sachverständigen kaum zu Positionsänderungen der Fraktionen führten, sondern eher als Bestandteil der fraktionellen Verhandlungs- und Überzeugungsstrategien dienten. Das zeigte sich zum Beispiel daran, dass alle Fraktionen – mit Ausnahme der Union – eher „ihren“ Sachverständigen Fragen stellten, um deren Redezeit zu erhöhen und so den „eigenen“ Argumenten möglichst viel Raum in der Ausschusssitzung zu geben.

Durch diese Nominierungspraxis fehlten vermittelnde Stimmen im Entscheidungsprozess, die für einen kleinsten gemeinsamen Nenner argumentieren und so möglicherweise zu einem Konsens der demokratischen Fraktionen beigetragen hätten. So setzten sich im Wahlrechtsszenario die Sachverständigen für je unterschiedliche Formulierungen ein, um entweder die Zweitstimmendeckung grundgesetzlich zu verankern oder ein Grabenwahlssystem nicht auszuschließen. Grundfragen, etwa welche Wahlsysteme die im fiktiven Gesetzentwurf vorgeschlagene Klausel genau erlaubte und ob sie zum Beispiel – wie von

den Grünen im Simulationsspiel befürchtet – eine Änderung des bestehenden Wahlsystems zu einem stark durch eine Mehrheitswahl geprägten System wie in Ungarn ermöglichen würde, blieben dadurch über den gesamten Spielverlauf hinweg ungeklärt.

Der Vergleich beider Simulationsspiele macht zudem deutlich, dass Sachverständige und inhaltliche Argumente vor allem dort wirkten, wo die Positionen der Fraktionen noch hinreichend offen waren. Im durch stark gefestigte Positionen gekennzeichneten Bürgerratsszenario hatten die Sachverständigen kaum Einfluss auf den Diskussionsverlauf. Im Wahlrechtsszenario, in dem aufgrund der grundsätzlich geteilten Reformidee ein größerer Verhandlungsspielraum bestand, konsultierten die Fraktionen die Sachverständigen dagegen auch während der informellen Verhandlungsphasen. Ein Spieler der CDU bemerkte in der Gruppenreflexion hierzu, dass zwar ein Großteil der Inhalte schon vor den Beratungen feststehe, es aber trotzdem einen „*spannenden Teil [gebe], wo es noch nicht klar ist*“. Gerade diesen offenen Teil scheinen Sachverständige am ehesten beeinflussen zu können.

Die genannten Beobachtungen wurden im Wesentlichen in den nachfolgenden Interviews bestätigt: Die Abgeordneten der unterschiedlichen Fraktionen waren sich einig, dass der Einfluss von Expertise auf den Verhandlungsverlauf von Reformen begrenzt sei. Alle Parteien würden diejenigen Sachverständigen einladen, die ihnen „*genehm*“ seien. Der CDU-Abgeordnete meinte entsprechend, dass man eigentlich nicht die Sachverständigen befragen müsste, die man selbst nominiert habe, sondern die der Gegenseite, „*dann käme doch eigentlich etwas Interessantes*“. Dafür müsse die Sachverständigenanhörung aber – anders als derzeit – ein Rahmen sein, aus dem nichts nach draußen dringe und alle offen reden könnten. Der SPD-Abgeordnete äußerte sich grundlegender in Bezug auf den Einfluss von Expertise: Es reiche nicht, wenn Reformakteure die eigenen Vorschläge nur mit immer neuen Studien bewerben würden. Vielmehr müssten diese Studien auch in den Debatten innerhalb und zwischen den Fraktionen wahrgenommen werden. Dafür brauche

es – wie er mit einem Augenzwinkern formulierte – „*Wege der Infiltration in den parlamentarischen Raum*“. Dafür eigneten sich etwa Publikationen von parteinahen Stiftungen.

Ein weiterer, den Reformerfolg beeinflussender Faktor scheint der **wahrgenommene Reformdruck** zu sein. Die Äußerungen einiger Spieler:innen im Anschluss an das Wahlrechtsszenario verdeutlichen, dass der Reformdruck hier nicht als besonders hoch eingeschätzt wurde. So meinte ein SPD-Spieler in der Gruppenreflexion: „*Anfangs war ich sehr dafür und wollte den Gesetzentwurf durchbringen. Dann habe ich [...] mich gefragt, was kostet uns das Scheitern? Eine abstrakte Gefährdung, die natürlich sehr hoch sein kann, aber fürs Erste nichts.*“ Auch ein CDU-Spieler merkte an, dass man das Szenario vielleicht ein Jahr später nochmal „*unter erhöhtem politischem Druck*“ spielen könne, dann wäre die Erfolgswahrscheinlichkeit wohl höher. Diese Aussagen deuten darauf hin, dass die Spieler:innen die Risiken eines Scheiterns nicht ausreichend reflektiert haben. Gerade bei institutionellen Reformen, die den Handlungsspielraum von potenziellen Demokratiefeinden einschränken sollen, besteht ein **Zeitparadox** (Capoccia 2026): Sind solche Akteur:innen noch elektoral schwach, erscheint eine institutionelle Absicherung gegen sie nicht dringlich und ist der eigenen Wählerschaft nur schwer zu vermitteln. Genießen sie dagegen größere politische Unterstützung in der Bevölkerung, werden entsprechende institutionelle Sicherungen zwar als naheliegende Maßnahmen gegen einen konkreten starken Gegner begriffen, sind dann aber politisch nicht mehr durchsetzbar.

Inwieweit sich ein erhöhter Reformdruck auf den Erfolg einer Reform auswirkt, war unter den interviewten Abgeordneten umstritten. Der Abgeordnete der Linken meinte, dass der Zeitpunkt des Beschlusses einer Reform nicht relevant sei; es komme vielmehr auf die Frage an, ob die beschlossene Reform die richtige Maßnahme sei oder nicht. Allerdings solle man mit der Reform auch nicht zu lange warten, weil man derzeit wisse, auf welche parlamentarischen Mehrheiten man bauen könne.

Der SPD-Abgeordnete meinte sogar, dass ein hoher Reformdruck dazu führen könne, dass ambitionierte Reformen tendenziell weniger Erfolg haben, weil die Parteien in einen „*Modus von Verteidigung und Abwehr*“ verfielen, in dem sie keine Risiken mit demokratischen Innovationen eingingen. Auch die Grünen-Abgeordnete sah es nicht als problematisch an, das Wahlsystem erst spät im Grundgesetz zu verankern, da der Vertrauensschutz zum Wahlvorgang dadurch unberührt bliebe; man dürfe allerdings nicht bis nach der Wahl damit warten. Dagegen empfand der CDU-Abgeordnete Reformdruck als entscheidenden Faktor. Abgeordnete lebten stark im Hier und Jetzt, und die AfD prüfe jeden parlamentarischen Vorgang auf sein „*Verhetzungspotenzial*“. Eine Grundgesetzänderung zum Wahlsystem müsse deshalb so gestaltet sein, dass für vernünftige Beobachter:innen deutlich werde, dass es um die Festlegung von Grundsätzen und nicht die Verhinderung eines konkreten Einzelfalls gehe. Ein solcher Eindruck entstehe aber mit zunehmender Nähe zum Wahltermin.

Weitere mögliche Gelingensbedingungen von Demokratiereformen, über die wir mit den Abgeordneten gesprochen haben, waren **Verhandlungsgeschick** und **Paketlösungen**. Laut den Abgeordneten spielt Verhandlungsgeschick durchaus eine Rolle, und zwar sowohl, um zwischen den Fraktionen eine Einigung zu erzielen, als auch, um innerhalb der eigenen Fraktion für bestimmte Reformvorschläge zu werben. Paketlösungen, also wechselseitige Zugeständnisse bei mehreren Themen, seien, so der CDU-Abgeordnete, in der Realpolitik wichtig. Dagegen war der Linken-Abgeordnete der Ansicht, dass sie nicht der richtige Weg seien, weil sie Themen vermischten, die nicht zusammengehörten und auch nicht zu einem echten Kompromiss führten. Aus den Simulationsspielen lässt sich ableiten, dass Paketlösungen insbesondere dann relevant werden könnten, wenn Problemwahrnehmung und Reformidee zwar nicht völlig übereinstimmen, aber dennoch ein gemeinsames Interesse an einer Reform besteht. Beim Wahlrechtsszenario meinte etwa die Grünen-Spieler:in in der Gruppenreflexion, dass man ihrer Fraktion ein Entgegenkommen über

andere Aspekte „schmackhaft“ machen müsse, wenn man sich auf den Ausschluss eines Grabenwahl-systems nicht einigen könne.

Um auch Aussagen über das „konstruktive“ Scheitern von Reformvorschlägen (→ Kap. 3.3) treffen zu können, haben wir in der Reflexionsphase der Simulationsspiele zudem einen Fokus auf mögliche **Lerneffekte** der Spieler:innen gelegt und auch die Abgeordneten hierzu befragt. Ein zentrales Learning einiger Spieler:innen war, dass eine Institutionalisierung von Bürgerräten politisch derzeit kaum durchsetzbar sei – entgegen ihren Erwartungen, die mehrheitlich auf der entsprechenden Bestimmung im Koalitionsvertrag gründeten. Erfolgversprechender scheint demgegenüber ein schrittweises Vorgehen durch eine punktuelle, stärker auf den inhaltlichen Gegenstand bezogene Einsetzung von Bürgerräten auf Bundesebene zu sein. Dass hier eine gewisse Aufgeschlossenheit von Seiten der Union besteht, wurde durch eine Wortmeldung eines CDU-Spielers in der Gruppenreflexion deutlich. Dieser zeigte sich verwundert, dass die SPD-Spieler:innen nicht den Vorschlag eines einmaligen Bürgerrats gemacht hätten; das wäre seiner Meinung nach die Lösung gewesen. Die Union würde einem solchen Vorschlag unter entsprechendem politischem Druck zustimmen, weil sie Bürgerräte als das „**kleinere Übel**“ im Vergleich zu Volksabstimmungen ansehe. Der Eindruck, dass die Union beim Thema Bürgerräte kompromissbereit ist, wurde von den interviewten Abgeordneten der CDU und der CSU geteilt, wobei der CSU-Abgeordnete zurückhaltender war. Seiner Meinung nach gebe es dafür keine Mehrheit in der Fraktion. Ein solcher Vorschlag könne aber möglicherweise unterstützt werden, wenn die SPD der Union an anderer Stelle entgegenkomme.

Mehrere Abgeordnete wiesen darauf hin, dass die Unterstützung für einen weiteren Bürgerrat auf Bundesebene einzusetzen, stark vom Thema abhängt, mit dem sich dieser befassen würde. Als potenziell konsensfähige Themen nannten sie etwa das Informationsfreiheitsgesetz (CDU), Wehrpflicht und Gesellschaftsjahr (CDU, CSU, Bündnis 90/Die Grünen), das Rentensystem (CSU, SPD) sowie Steu-

ern und Verteilung (SPD). Laut dem CSU-Abgeordneten bräuchte es Themen, die entweder zeitkritisch seien – weil beispielsweise der Bundestag darüber im nächsten Jahr entscheiden soll – oder bei denen es um eine Vision für die Zukunft gehe. Der CDU-Abgeordnete und die Grünen-Abgeordnete hielten Bürgerräte insbesondere bei kontroversen Themen für sinnvoll, bei denen sie Konflikte befrieden oder zumindest politischen Druck reduzieren könnten. Die Grünen-Abgeordnete ergänzte zudem, dass die Bürger:innen einen Bezug zu dem Thema des Bürgerrates haben sollten, wie dies beim Bürgerrat der Ampelregierung zum Thema „**Ernährung im Wandel**“ gewesen sei. Der SPD-Abgeordnete empfahl dagegen eher wenig polarisierte Themen und solche, bei denen es noch Gestaltungsspielräume gebe.

Außerdem formulierten mehrere Spieler:innen progressiver Parteien als Learning, dass sie mit ihren Reformvorschlägen wesentlich proaktiver das direkte Gespräch mit Vertreter:innen anderer politischer Lager hätten suchen müssen, um Argumente auszutauschen, Überzeugungsarbeit zu leisten und Kompromisse vorzubereiten. Man dürfe nicht eigene Annahmen wie „**Wir werden uns schon einigen**“ voraussetzen. Das scheint auch für **Framing und Sprache** progressiver Reformvorschläge zu gelten: Diese sollten an konservative Grundüberzeugungen anschlussfähig sein oder diesen zumindest nicht widersprechen. So wurde in den Abgeordnetengesprächen wiederholt der Begriff der „Räte“ kritisiert, der bei Konservativen Assoziationen mit dem Sozialismus hervorrufen könne. Stattdessen könne man zum Beispiel – wie in Baden-Württemberg – von „**Bürgerforen**“ sprechen (Staatsministerium Baden-Württemberg 2022). Das Beispiel der „**Wahlkreistage**“ (Lichti et al. 2024) zeige laut dem SPD-Abgeordnete zudem, dass Unionsabgeordnete eher bereit seien, deliberative Formate zu unterstützen, wenn diese klar kommunal ausgerichtet sind und einen direkten Mehrwert für ihre Wahlkreisarbeit erkennen lassen.

5.4 Fazit

Zusammenfassend lassen sich deutliche **Unterschiede zwischen den Simulationsspielen** feststellen: Während das Bürgerratsszenario bereits an gegensätzlichen Problemverständnissen und Reformideen scheiterte, bestand beim Wahlrechtsszenario durchaus ein parteiübergreifender Grundkonsens. Hier trugen jedoch heterogene Eigeninteressen, Dynamiken zwischen Regierungs- und Oppositionsfractionen und ein wahrgenommener Mangel an akutem Handlungsdruck dazu bei, dass die erforderliche Zweidrittelmehrheit nicht zustande kam. Dennoch lag eine einvernehmliche Lösung im Wahlrechtsszenario deutlich näher als im Bürgerratsszenario – was auch von jenem Teilnehmer bestätigt wurde, der als Einziger an beiden Durchläufen mitwirkte.

Die **Simulationsspielmethode** hat sich insgesamt bewährt. Die Reformsimulationen wurden von den Spieler:innen durchweg als gewinnbringend wahrgenommen, weil sie die wertvolle Möglichkeit boten, alltägliche politische Arbeitsprozesse mit einer gewissen Distanz zu reflektieren. Im Vergleich zum Pretest mit Mitarbeiter:innen des Progressiven Zentrums fielen die Simulationen mit politiknahen Expert:innen deutlich realitätsnäher aus. Aus den Beobachtungen, Fragebögen sowie Gruppen- und Einzelgespräche konnten wir neue Einsichten zu den Gelingensbedingungen von Demokratiereformprozessen gewinnen, die von den interviewten Bundestagsabgeordneten im Wesentlichen geteilt wurden.

Mit Blick auf die Spielverläufe und das Feedback der Teilnehmer:innen bietet sich perspektivisch eine **Weiterentwicklung des Formats** an. In diesem Zusammenhang sind insbesondere drei Aspekte erwägenswert:

- Die Ausgangssituation des fraktionsübergreifenden Antrags bzw. Gesetzentwurfs erschien uns für die analytische Fokussierung des Spiels als methodisch notwendig (→ Kap. 5.1), wurde aber von den Spieler:innen als nicht hinreichend

realistisch wahrgenommen. Denkbar wäre daher, eine **vorgelagerte Spielphase** einzubauen, in der sich die Koalitionspartner Union und SPD auf einen gemeinsamen Reformvorschlag einigen müssen. Dieser könnte dann als Diskussionsgrundlage für das eigentliche Simulationsspiel dienen. Freilich bestünde dann auch das Risiko, dass die Koalitionspartner bereits in dieser Phase zu keiner Einigung kommen.

- Außerdem könnten die Diskussionsgrundlagen mit dem gewonnenen Wissen um die Bedeutung einer geteilten Problemwahrnehmung um eine **Problembeschreibung ergänzt** werden. Dadurch ließe sich präziser untersuchen, ob und in welchen Punkten sich die Problemwahrnehmungen der Reformakteure unterscheiden.
- Weil die Möglichkeiten für **informelle Abstimmungen** zwischen Koalition und demokratischer Opposition – gerade im Wahlrechtsszenario – als nicht ausreichend angesehen wurden, könnte erwogen werden, diese auszudehnen und somit mehr Raum für Verhandlungen zu schaffen. Andererseits wurden die Spieler:innen gerade dadurch, dass die Simulationsspiele ein enges zeitliches und inhaltliches „Korsett“ vorgaben, auf spezifische Abweichungen von einem realistischen Reformprozess aufmerksam.

Literaturverzeichnis

AfD. 2025. *Zeit für Deutschland: Programm der Alternative für Deutschland für die Wahl zum 21. Deutschen Bundestag*. https://www.afd.de/wp-content/uploads/2025/02/AfD_Bundestagswahlprogramm2025_web.pdf. Zugriffen: 31. August 2026.

Altman, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.

Banks, David E. 2024. The Methodological Machinery of Wargaming: A Path toward Discovering Wargaming's Epistemological Foundations. *International Studies Review* 26(1): 1–26.

Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.

Batt, Helge Lothar. 2003. *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit im vereinigten Deutschland: Die Dichotomie des Grundgesetzes zwischen limitierend-formalem und dirigierend-materialem Verfassungsverständnis*. Opladen: Leske + Budrich.

Bedock, Camille. 2017. *Reforming Democracy: Institutional Engineering in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Behnke, Joachim. 2023. Die Stichwahl als integrales Element eines Grabenwahlsystems. Ergebnisse von Simulationen mit Bezug auf die deutschen Bundestagswahlen von 2017 und 2021. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 17(2): 159–188.

Behnke, Joachim, Florian Grotz und Christof Hartmann. 2017. *Wahlen und Wahlsysteme*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.

Benz, Arthur. 2026. *Understanding Federal Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.

Best, Volker, Frank Decker, Anne Küppers und Sandra Fischer. 2023. *Demokratievertrauen in Krisenzeiten: Wie blicken die Menschen in Deutschland auf Politik, Institutionen und Gesellschaft?* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Biebricher, Thomas. 2023. *Mitte/Rechts: Die internationale Krise des Konservatismus*. Berlin: Suhrkamp.

Bienert, Michael C., Stefan Creuzberger, Kristina Hübener und Matthias Oppermann. 2013. Die Berliner Republik und die zeithistorische Forschung: Eine Einführung. In *Die Berliner Republik: Beiträge zur deutschen Zeitgeschichte seit 1990*, herausgegeben von Michael C. Bienert, Stefan Creuzberger, Kristina Hübener und Matthias Oppermann. Zeitgeschichte im Fokus, Band 2. Berlin: Be.bra: 7–34.

Blötz, Ulrich, Hrsg. 2015. *Planspiele und Serious Games in der beruflichen Bildung: Auswahl, Konzepte, Lernarrangements, Erfahrungen – Aktueller Katalog für Planspiele und Serious Games 2015*. 5., überarbeitete Auflage. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

- Bogumil, Jörg und Lars Holtkamp. 2023. *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: Eine praxisorientierte Einführung*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Boldt, Hans. 2003. Die Wiederaufnahme der deutschen föderativen Tradition im Parlamentarischen Rat 1948/49. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 1(4): 505–526.
- Bündnis 90/Die Grünen. 2025. *Zusammen Wachsen: Regierungsprogramm 2025*. https://cms.gruene.de/uploads/assets/20250318_Regierungsprogramm_DIGITAL_DINA5.pdf. Zugegriffen: 31. August 2026.
- Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ). 2025. *Demokratie fördern. Vielfalt gestalten. Extremismus vorbeugen: Das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ 2025 bis 2032*. <https://www.demokratie-leben.de/resource/blob/273462/80961b17c8eb4b4bd9e790f694b5e85d/dl-flyer-data.pdf>. Zugegriffen: 31. August 2026.
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Hrsg. 2026. Zivilgesellschaft. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 76(13).
- Capoccia, Giovanni. 2005. *Defending Democracy: Reactions to Extremism in Interwar Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Capoccia, Giovanni. 2026. Countering Illiberalism in Liberal Democracies: Information, Legacies, Temporalities. *Comparative Political Studies* 59(6): 1123–1165.
- Caramani, Daniele und Florian Grotz, Hrsg. 2016. *Voting Rights in the Age of Globalization*. London: Routledge.
- Cortell, Andrew P. und Sysan Peterson. 1999. Altered States: Explaining Domestic Institutional Change. *British Journal of Political Science* 29(1): 177–203.
- Croissant, Aurel und Lars Lott. 2026. Democratic Resilience in the Twenty-First Century: Search for an Analytical Framework and Explorative Analysis. *Political Studies* 74(3): 901–928.
- Curry, John. 2020. Professional Wargaming: A Flawed but Useful Tool. *Simulation & Gaming* 51(5): 612–631.
- Dahl, Robert Alan. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Daniel, Jan und Peter Musgrave. 2017. Synthetic Experiences: How Popular Culture Matters for Images of International Relations. *International Studies Quarterly* 61(3): 503–516.
- David, Klaus. 2010. Wechselfälle des Wahlrechts in Hamburg: Oder: Die Verhinderung eines weiteren Volksentscheids. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41(3): 598–622.
- Dean, Rikki, Felix Hoffmann, Brigitte Geissel, Stefan Jung und Bruno Wipfler. 2024. Citizen Deliberation in Germany: Lessons from the 'Bürgerrat Demokratie'. *German Politics* 33(3): 510–534.
- Decker, Frank. 2013. Direktwahl der Ministerpräsidenten: Begründung, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit eines Wechsels der Regierungsform in den Ländern. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44(2): 296–314.

Decker, Frank. 2014. *Demokratiereform. Teil 1: Alte und neue Verfahren der politischen Beteiligung auf dem Prüfstand*. Bonn: Bonner Akademie für Forschung und Lehre praktischer Politik.

Decker, Frank. 2016. *Der Irrweg der Volksgesetzgebung. Eine Streitschrift*. Bonn: Dietz.

Decker, Frank. 2017. Reformen der Stimmgebung: Rückkehr zum Einstimmensystem von 1949 und Einführung einer Ersatzstimme. In *Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen*, Joachim Behnke, Frank Decker, Florian Grotz, Robert Vehrkamp und Philipp Weinmann. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung: 97–134.

Decker, Frank. 2021. Bürgerräte – Abhilfe gegen die Repräsentationskrise oder demokratiepolitisches Feigenblatt? *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 52(1): 125–140.

Decker, Frank. 2022. *Die deutsche Demokratie*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Decker, Frank. 2025. Geheime Abstimmungen laden zum Missbrauch ein. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 13. Mai: 6.

Detterbeck, Klaus. 2006. *Zusammenlegung von Bundes- und Landtagswahlen? Die Terminierung von Wahlen und ihre Konsequenzen im europäischen Vergleich*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Die Linke. 2025. *Alle wollen regieren. Wir wollen verändern. Reichtum teilen. Preise senken. Füreinander: Wahlprogramm*. https://www.die-linke.de/fileadmin/user_upload/Wahlprogramm_Langfassung_Linke-BTW25_01.pdf. Zugriffen: 31. August 2026.

Diner, Dan, Hrsg. 1988. *Zivilisationsbruch. Denken nach Auschwitz*. Frankfurt am Main: Fischer.

Donovan, Mark. 1995. The Politics of Electoral Reform in Italy. *International Political Science Review* 16(1): 47–64.

Duke, Richard D. und L.A. Geurts. 2004. *Policy Games for Strategic Management: Pathways into the Unknown*. Delft: Eburon Academic Publishers.

Dussel, Konrad. 2022. *Deutsche Rundfunkgeschichte*. 4. Auflage. Köln: Halem.

Dworkin, Ronald. 1984. *Bürgerrechte ernstgenommen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley & Sons.

Elster, Jon. 1986. The Market and the Forum. Three Varieties in Political Theory. In *Foundations of Social Choice Theory*, herausgegeben von Jon Elster und Aanund Hylland, Cambridge: Cambridge University Press: 104–132.

Elstub, Stephen und Oliver Escobar, Hrsg. 2019. *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

Emerson, Robert M., Rachel I. Fretz und Linda L. Shaw. 2011. *Writing Ethnographic Fieldnotes*. 2. Auflage. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Erb, Sebastian und Tim Frehler. 2026. Eklat im Bundestag: Jugend übt Parlament, dann kommt die Polizei. *Süddeutsche Zeitung*. 10. Juni. <https://www.sueddeutsche.de/politik/planspiel-bundestag-afd-gewalt-li.3496971>. Zugegriffen: 31. August 2026.

Eschenburg, Theodor. 1952. *Verfassung und Verwaltungsaufbau des Südweststaats*. Stuttgart: Vorwerk.

Feldkamp, Michael F. 2025. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages*. <https://www.bundestag.de/datenhandbuch>. Zugegriffen: 31. August 2026.

Fischer-Bollin, Peter. Hrsg. 2021. *Zukunftsmodell Bürgerrat? Potentiale und Grenzen losbasierter Bürgerbeteiligung*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Fournier, Patrick, Henk van der Kolk, R. Kenneth Carty, Andre Blais und Jonathan Rose. 2010. *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press.

Friehe, Matthias. 2026. Hessischer Eigensinn: Staatsgerichtshof setzt neue Akzente zur Wahlrechtsgleichheit. *Verfassungsblog*. 29. Januar. <https://verfassungsblog.de/wahlgleichheit-hessen-sitzuteilungsverfahren/>. Zugegriffen: 31. August 2026.

Fröhlich, Paulina und Andreas Oldenbourg. 2025. *Demokratiepolitik in der Klimakrise. Spannungsfelder und Reformvorschläge*. Berlin: Das Progressive Zentrum. <https://www.progressives-zentrum.org/publication/demokratiepolitik-in-der-klimakrise/>. Zugegriffen: 02. September 2026

Geißel, Brigitte und Felix Hoffmann. 2024. *Demokratische Innovationen: Beteiligungsformen in Deutschland*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Gödecke, David. 2022. Planspiele als Methode der gemeinsamen Zielfindung und Instrumentenentwicklung. In *Von Beteiligung zur Koproduktion: Wege der Zusammenarbeit von Kommune und Bürgerschaft für eine zukunftsfähige kommunale Entwicklung*, herausgegeben von Jan Abt, Lutke Blecken, Stephanie Bock, Julia Diringen und Katrin Fahrenkrug. Wiesbaden: Springer VS: 465–492.

Göhler, Gerhard. 2011. Institution. In *Politische Theorie: 25 umkämpfte Begriffe zur Einführung*, herausgegeben von Gerhard Göhler, Mattias Iser und Ina Kerner. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag: 191–207.

Göhler, Gerhard. 2024. *Theorie politischer Institutionen*. Baden-Baden: Nomos.

Goldmann, Anne, Julia Schwanholz, Stefanie Delhees und Arno von Schuckmann. 2020. Planspiele in der Politikwissenschaft – zu den Versprechen und Fallstricken einer interaktiven Lehr- und Lernmethode. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 30(3): 521–538.

Goodin, Robert E. 1996. Institutions and Their Design. In *The Theory of Institutional Design*, herausgegeben von Robert E. Goodin. Cambridge: Cambridge University Press: 1–53.

- Goodin, Robert E. 2008. *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Görtemaker, Manfred. 2009. *Die Berliner Republik: Wiedervereinigung und Neuorientierung*. Berlin: Be.bra.
- Grimm, Dieter. 1977. Die Revision des deutschen Grundgesetzes. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 6(4): 397–418.
- Gross, Johannes. 1995. *Begründung der Berliner Republik: Deutschland am Ende des 20. Jahrhunderts*. Stuttgart: DVA.
- Grotz, Florian. 2000. Age of Voting. In *International Encyclopedia of Elections*, herausgegeben von Richard Rose. Washington D.C.: Congressional Quarterly: 14–15.
- Grotz, Florian. 2007. *Europäisierung und nationale Staatsorganisation: Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen Staaten*. Baden-Baden: Nomos.
- Grotz, Florian. 2013. Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland: Was kann der Bund von den Ländern lernen? In *Deutsche Kontroversen*, herausgegeben von Alexander Gallus, Thomas Schubert und Tom Thieme. Baden-Baden: Nomos: 365–377.
- Grotz, Florian. 2014. Happy End oder endloses Drama? Die Reform des Bundestagswahlsystems. In *Bundestagswahl 2013: Voraussetzungen, Ergebnisse, Folgen*, herausgegeben von Eckhart Jesse und Roland Sturm. Baden-Baden: Nomos: 113–140.
- Grotz, Florian. 2026. Wehrhafte oder resiliente Demokratie? Zur Rolle „institutioneller Sicherungen“. In *Widersprüche wehrhafter Demokratie*, herausgegeben von Wolfgang Schroeder, Ernst Hillebrandt und Saara Inkinen. Frankfurt am Main/New York: Campus (im Erscheinen).
- Grotz, Florian und Sabine Kropp. 2025. Wehrhafter Bundesstaat? Zur demokratischen Resilienz des deutschen Föderalismus. In *Jahrbuch des Föderalismus 2025*, herausgegeben vom Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung. Baden-Baden: Nomos: 35–44.
- Grotz, Florian und Sabine Kropp. 2026. Preventing Autocrats from Government through Institutional Reform? Evidence from the German State of Thuringia. *Unveröffentlichtes Manuskript*.
- Grotz, Florian und Marcel Lewandowsky. 2020. Promoting or Controlling Political Decisions? Citizen Preferences for Direct-Democratic Institutions in Germany. *German Politics* 29(2): 180–200.
- Grotz, Florian und Klaus Poier. 2010. Zwischen Gemeinschaftsprojekt, Tauschgeschäft und Symbolpolitik: die Initiativen zu Bundesstaatsreformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 4(2): 233–259.
- Grotz, Florian und Wolfgang Schroeder. 2024. Die Zukunft des Öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Resilienz der Demokratie. *Indes: Zeitschrift für Politik und Gesellschaft* 12(1–2): 43–50.

Grotz, Florian und Wolfgang Schroeder. 2025. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung*. 2., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Grotz, Florian und Robert Vehrkamp. 2025. Resilientes Wahlrecht statt Reformkarussell. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 24. November: 6.

Grotz, Florian und Robert Vehrkamp. 2026a. *Die Quadratur der Wahlkreise. Die Reform des Bundestagswahlsystems und die Fähigkeit zur demokratischen Selbstkorrektur*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung (im Erscheinen).

Grotz, Florian und Robert Vehrkamp. 2026b. „Großer Wurf“ oder „Anschlag auf die Demokratie“? Die Wahlsystemreform der Ampel-Koalition. In *Die Ampel-Koalition zwischen Fortschrittsversprechen, Dauerkrise und Polarisierung: Eine Bilanz der Regierung Scholz, 2021-2025*, herausgegeben von Reimut Zohlhöfer und Fabian Engler. Wiesbaden: Springer VS: 243–274.

Grotz, Florian und Till Weber. 2016. Wahlsysteme und Sitzverteilung im Europäischen Parlament. In *Wahlen und Wähler: Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2013*, herausgegeben von Harald Schoen und Bernhard Weißels. Wiesbaden: Springer VS: 493–515.

Habermas, Jürgen. 1994. *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. 4. Auflage. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen. 1995. *Die Normalität einer Berliner Republik. Kleine politische Schriften VIII*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Heinrich, Finn und Leander Berner. 2025. *Demokratiepolitik – ein vernachlässigtes Politikfeld: Warum Kernfragen der Demokratie einen festen Platz in der Bundespolitik brauchen*. Einwurf, Nr. 2/2025. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Hellmann, Daniel. 2025. Bundesverfassungsgericht und Wahlrecht. In *Handbuch Bundesverfassungsgericht im politischen System*, herausgegeben von Robert Chr. van Ooyen und Martin H. W. Möllers. 3. Auflage. Wiesbaden: Springer VS: 1131–1148.

Herzog, Lisa. 2025. *The Democratic Marketplace: How a More Equal Economy Can Save Our Political Ideals*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Heußner, Hermann K., Arne Pautsch, Frank Rehmet, Lukas Kiepe, Heribert Prantl und Otmar Jung. Hrsg. 2024. *Mehr direkte Demokratie wagen: Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge*. 4., völlig überarbeitete Auflage. Reinbek: Lau-Verlag.

Holtkamp, Lars. 2008. *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie: Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*. Wiesbaden: VS.

Hsu, Yu-Fang. 2014. *Die Pfadabhängigkeit direkter Demokratie in Deutschland: Eine Untersuchung zu den ideen- und realgeschichtlichen Ursprüngen der Volksgesetzgebung*. Baden-Baden: Nomos.

Hügel, Max Georg. 2026. Nur wer die Verfassung ändert, bleibt ihr treu: Zur Regierungsbildung nach Art. 42 VerfMV in herausfordernden Zeiten. *Verfassungsblog*. 26. März. <https://verfassungsblog.de/verfassungs-anderung-mecklenburg-vorpommern-regierungsbildung/>. Zugegriffen: 31. August 2026.

Ismayr, Wolfgang. 2012. *Der Deutsche Bundestag*. 3. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.

Ismayr, Wolfgang. 2018. Der Bundestag vor neuen Herausforderungen. In *Politikwissenschaft als Beruf*, herausgegeben von Christoph Meißelbach, Jakob Lempp und Stephan Dreischer. Wiesbaden: Springer VS: 23–34.

Jesse, Eckhard. 2004. Soll der Bundespräsident direkt gewählt werden? *Liberal* 46(2): 16–19.

Jürgensen, Paul und Wolfgang Schroeder. 2025. Standpunkt: Die Fehlschlüsse in der Debatte um die Brandmauer. *Table.Briefings*. 19. Oktober. <https://table.media/berlin/standpunkt/standpunkt-die-fehlschluesse-in-der-debatte-um-die-brandmauer>. Zugegriffen: 31. August 2026.

Kaiser, André. 2002. *Mehrheitsdemokratie und Institutionenreform: Verfassungspolitischer Wandel in Australien, Großbritannien, Kanada und Neuseeland im Vergleich*. Frankfurt am Main/New York: Campus.

Katz, Richard S. 2011. Democracy as a Cause of Electoral Reform: Jurisprudence and Electoral Change in Canada. *West European Politics* 34(3): 587–606.

Katz, Richard S. 2022. If the Cure for the Ills of Democracy Is More Democracy, Might the Cure Be Worse than the Disease? *Scandinavian Political Studies* 45(1): 68–85.

Kloepfer, Michael und Alexander Jessen. 2025. Die Verfassungsänderung zur Stärkung der Resilienz des BVerfG. *Zeitschrift für Gesetzgebung* 40(1): 1–21.

Klüver, Heike. 2025. Wenn die Rechte mitregiert, wird sie nicht geschwächt – im Gegenteil. *Süddeutsche Zeitung*. 18. November. <https://www.sueddeutsche.de/meinung/demokratie-rechte-regierungsbeteiligung-afd-brandmauer-li.3340253>. Zugegriffen: 31. August 2026.

Koalitionsvertrag. 2025. *Verantwortung für Deutschland: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. 9. April. Berlin. https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf. Zugegriffen: 9. September 2026.

Koß, Michael. 2015. Die Parteienfinanzierung in Deutschland und Frankreich als Spiegel der Wahrnehmung der Parteifunktionen? In *Politische Parteien in Frankreich und Deutschland*, herausgegeben von Ulrich von Alemann, Martin Morlok und Sebastian Roßner. Baden-Baden: Nomos: 133–159.

Kost, Andreas. 2019. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. In *Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland*, herausgegeben von Andreas Kost und Marcel Solar, Wiesbaden: Springer VS: 39–48.

Kowalczyk, Ilko-Sascha. 2025. *Die Übernahme: Wie Ostdeutschland Teil der Bundesrepublik wurde*. 8. Auflage. München: C.H. Beck.

Kriz, Willy Christian. 2009. Planspiel. In *Handbuch Methoden der Organisationsforschung*, herausgegeben von Stefan Kühl, Petra Strodtholz und Andreas Taffertshofer. Wiesbaden: VS Verlag: 558–578.

Kriz, Willy Christian. 2018. Planspiele als Trainingsmethode in der Hochschuldidaktik: Zur Funktion der Planspielleitung. In *Planspiele in der sozialwissenschaftlichen Hochschullehre*, herausgegeben von Maria Theresa Meßner, Michael Schedelik und Tim Engartner. Frankfurt am Main: Wochenschau Verlag: 43–56.

Kriz, Willy Christian und Brigitta Nöbauer. 2015. Den Lernerfolg mit Debriefing von Planspielen sichern. In *Planspiele und Serious Games in der beruflichen Bildung. Auswahl, Konzepte, Lernarrangements, Erfahrungen – Aktueller Katalog für Planspiele und Serious Games 2015*, herausgegeben von Ulrich Blötz. 5., überarbeitete Auflage. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag: 101–114.

Kropp, Sabine. 2010. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS.

Kyora, Jonas. 2026. Abschaffen oder absenken: Debatte um die Sperrklausel. *Deutschlandfunk*. 12. August. <https://www.deutschlandfunk.de/fuenf-prozent-sperrklausel-debatte-100.html>. Zugegriffen: 31. August 2026.

Landtag Rheinland-Pfalz. 2026. *Quorum für Untersuchungsausschüsse steigt*. <https://landtag-rlp.de/de/aktuelles/aktuelles-aus-dem-landtag/quorum-fuer-untersuchungsausschuesse-steigt-24563>. Zugegriffen: 31. August 2026.

Landtag Sachsen-Anhalt. 2026. *Novellierte Regeln für den Parlamentsbetrieb*, <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/artikel/novellierte-regeln-fuer-den-parlamentsbetrieb>. Zugegriffen: 31. August 2026.

Lang, Heinrich. 2007. *Gesetzgebung in eigener Sache: Eine rechtstheoretische und rechtssystematische Untersuchung zum Spannungsverhältnis von Distanzgebot und Eigennutz*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Leininger, Arnd, Marie-Lou Sohnus, Thorsten Faas, Sigrid Roßteutscher und Armin Schäfer. 2023. Temporary Disenfranchisement: Negative Side Effects of Lowering the Voting Age. *American Political Science Review* 117(1): 355–361.

Lepsius, M. Rainer. 1990. Interessen und Ideen: Die Zurechnungsproblematik bei Max Weber. In: *Interessen, Ideen und Institutionen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 31–43.

Lin-Greenberg, Erik, Reid B. C. Pauly und Jacquelyn G. Schneider. 2022. Wargaming for International Relations Research. *European Journal of International Relations* 28(1): 83–109.

Lichti, Marlen, Vivien Schulz, Antonia Dammann und Julian Bleh. 2024. *Abschlussbericht: Evaluation des Projekts „Hallo Bundestag“*. Berlin: Demokratie Innovation. https://hallobundestag.de/_Resources/Per-sistent/3/4/a/0/34a0bd3ebb36a4d3ee3be5a156a598c7df37c7a1/EGL_HalloBundestag_Evaluationsbericht_finalrev_DE.pdf. Zugegriffen: 31. August 2026.

Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy*. 2. Auflage. New Haven, CT: Yale University Press.

LobbyControl. 2020. *Lobbyregister-Entwurf im internationalen Vergleich*. <https://www.lobbycontrol.de/2020/09/lobbyregister-entwurf-im-internationalen-vergleich/>. Zugegriffen: 31. August 2026.

- Lorenz, Astrid. 2008. *Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien: Motivlagen und Aushandlungsmuster*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lübbe-Wolff, Gertrude. 2023. *Demophobie: Muss man die direkte Demokratie fürchten?* Frankfurt am Main: Klostermann.
- Mannewitz, Tom. Hrsg. 2018. *Die Demokratie und ihre Defekte: Analysen und Reformvorschläge*. Wiesbaden: Springer VS.
- Manow, Philip. 2024. *Unter Beobachtung: Die Bestimmung der liberalen Demokratie und ihrer Freunde*. Berlin: Suhrkamp.
- Marx, Alan und Brigitte Geißel. 2025. Zur aktuellen Nutzung von Bürgerräten – zwischen Idealisierung, Cherry-Picking und Particitainment. *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 74(2): 184–193.
- Marx, Alan, Brigitte Geißel und Detlef Sack. 2026. Trajectories of Democratic Innovations in Germany – Citizens' Opportunities on the Move. *European Political Science*, online first.
- Mause, Karten und Andreas Polk. 2024. Lobbyregulierung in Deutschland: eine kritische Bestandsaufnahme. *Zeitschrift für Politik* 71(3): 310–328.
- Mehr Demokratie. 2021. *Losbasierte Bürgerräte in Deutschland: Erfahrungen und Empfehlungen*. Berlin. <https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Buergerrat/losbasierte-burgerraete-deutschland.pdf>. Zugriffen: 31. August 2026.
- Mehr Demokratie. 2025. *Bürgerbegehrensbericht 2025*. Berlin. https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2025/2025-05-20_Buergerbegehrensbericht_3.pdf. Zugriffen: 31. August 2026.
- Mehr Demokratie. 2026. *Volksbegehrensbericht 2026: Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern 1946 bis 2025*. Berlin. https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2026/260505_VBB_2026_web.pdf. Zugriffen: 31. August 2026.
- Merkel, Wolfgang. 2003. ‚Eingebettete‘ und defekte Demokratien: Theorie und Empirie. In *Demokratisierung der Demokratie: Diagnosen und Reformvorschläge*, herausgegeben von Claus Offe. Frankfurt am Main/New York: Campus: 43–71.
- Merkel, Wolfgang. 2013. Vergleich politischer Systeme: Demokratien und Autokratien. In *Studienbuch Politikwissenschaft*, herausgegeben von Manfred G. Schmidt, Frieder Wolf und Stefan Wurster. Wiesbaden: Springer VS: 207–236.
- Merkel, Wolfgang. 2024. Demokratische Resilienz als Konzept. In *Normative Konstituenzen der Demokratie*, herausgegeben von Julian Nida-Rümelin, Timo Greger und Andreas Oldenbourg. Berlin/Boston: De Gruyter: 341–358.
- Merkel, Wolfgang. 2026. What is Democratic Resilience? *Democratization* 33(3): 472–493.

- Merten, Heike. 2020. Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Parteienfinanzierung. *Zeitschrift für Parteienwissenschaften* 26(1): 75–79.
- Möllers, Christoph. 2024. *Das Grundgesetz: Geschichte und Inhalt*. 4. Auflage München: C.H.Beck.
- Morton, Rebecca B. und Kenneth C. Williams. 2010. *Experimental Political Science and the Study of Causality: From Nature to the Lab*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Müller, Jan-Werner. 2010. *Verfassungspatriotismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Müller, Jan-Werner. 2021. *Freiheit, Gleichheit, Ungewissheit: Wie schafft man Demokratie?* Berlin: Suhrkamp.
- Müller, Wolfgang C. und Kaare Strøm. Hrsg. 1999. *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nanz, Patrizia und Claus Leggewie. 2018. *Die Konsultative: Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung*. Berlin: Wagenbach.
- Nord, Marina, David Altman, Tiago Fernandes, Ana Good God und Staffan I. Lindberg. 2026. *Democracy Report 2026. Unraveling the Democratic Era?* Gothenburg: University of Gothenburg, V-Dem Institute.
- Novotný, Lukáš. 2020. Power Structure in Motion? Parliament, Government and the President in the Czech Republic. In: *Czech Democracy in Crisis*, herausgegeben von Astrid Lorenz und Hana Formánková. Cham: Palgrave Macmillan: 111–132.
- Nohlen, Dieter. 2023. *Wahlrecht und Parteiensystem: Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, 8. Auflage. Opladen: Barbara Budrich.
- Nunez, Lidia und Kristof Jacobs. 2016. Catalysts and Barriers: Explaining Electoral Reform in Western Europe. *European Journal of Political Research* 55(3): 454–473.
- Offe, Claus. Hrsg. 2003. *Demokratisierung der Demokratie: Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Oldenbourg, Andreas. 2023. Demokratische Resilienz. Eine progressive Perspektive/Democratic Resilience. A Progressive Perspective. In *Zauberwort Resilienz – letzte Hoffnung für den Weg in die Transformation?/Superpower Resilience – Hope on the Path to Transformation?*, herausgegeben von Stiftung Genshagen. Genshagen.
- Pehle, Heinrich. 2018. *Die Finanzierung der Parteien in Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Pournelle, Phillip E. 2017. Designing Wargames for the Analytic Purpose. *Phalanx* 50(2): 48–53.
- Probst, Lothar. 2022. Wahlrecht und Wahlsystem in Bremen. In *Politik und Regieren in Bremen*, herausgegeben von Lothar Probst, Matthias Güldner und Andreas Klee. Wiesbaden: Springer VS: 273–280.

- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rappenglück, Stefan. 2017. Planspiele in der politischen Bildung: Entwicklung, Durchführung, Varianten und Trends. In *Planspiele in der politischen Bildung*, herausgegeben von Andreas Petrik und Stefan Rappenglück. Schwalbach: Wochenschau Verlag: 17–34.
- Rawls, John. 1998. *Politischer Liberalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Reddie, Andrew W. und Bethany L. Goldblum. 2023. Evidence of the Unthinkable: Experimental Wargaming at the Nuclear Threshold. *Journal of Peace Research* 60(5): 760–776.
- Renwick, Alan. 2010. *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reutter, Werner. Hrsg. 2017. *Landesverfassungsgerichte*. Wiesbaden: Springer VS.
- Reutter, Werner. Hrsg. 2024. *Landesparlamentarismus*. 3. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Reutter, Werner. 2026. *Der Rechtsstaat in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Roth, Roland. 2020. Bürgerhaushalte, Bürgerbudgets und Beteiligungsfonds als Formen direkter Demokratie auf kommunaler Ebene. In *Direkte Demokratie*, herausgegeben von Stiftung Mitarbeit. Bonn: 121–156.
- Sauer, Heiko. 2025. Selbstorganisation des Bundesverfassungsgerichts. *JuristenZeitung* 80(1–2): 12–21.
- Schäfer, Armin. 2015. *Der Verlust politischer Gleichheit: Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Schäfer, Armin und Michael Zürn. 2021. *Die demokratische Regression: Die politischen Ursachen des autoritären Populismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel. 1976. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor.
- Schmidt, Manfred G. 2008. Germany: The Grand Coalition State. In *Comparative European Politics*, herausgegeben von Josep M. Colomer. 3. Auflage. London: Routledge: 58–93.
- Schmidt, Manfred G. 2025. *Demokratietheorien*. 7. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Schmidt, Vivien A. 1990. Unblocking Society by Decree: The Impact of Governmental Decentralization in France. *Comparative Politics* 22(4): 459–481.
- Schmidt, Vivien A. 2013. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies* 61(1): 2–22.

- Siebert, Johanna und Mara Buchstab. 2026. *Arbeit und Demokratie an der Basis: Politische Maßnahmen zum Ausbau guter Beschäftigung und demokratischer Teilhabe in der Basisarbeit*. Berlin: Das Progressive Zentrum. <https://www.progressives-zentrum.org/publication/arbeit-und-demokratie-an-der-basis/>. Zugegriffen: 02. September 2026
- Sitsen, Michael. 2007. Anreiz für Bürger, Entlastung für Politiker? Zur Bündelung von Wahlterminen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38(3): 602–617.
- Solar, Marcel. 2025. Direkte Demokratie und Partizipation in Berlin. In *Politik und Regieren in Berlin*, herausgegeben von Stephan Bröckler und Benjamin Höhne. Wiesbaden: Springer VS: 181–199.
- SPD. 2025. *Mehr für Dich. Besser für Deutschland: Regierungsprogramm der SPD für die Bundestagswahl 2025*. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD_Programm_bf.pdf. Zugegriffen: 31. August 2026.
- Spohr, Kristina. 2019. *Wendezeit: Die Neuordnung der Welt nach 1989*. Stuttgart: DVA.
- Staatsministerium Baden-Württemberg, Stabsstelle der Staatsrätin. Hrsg. 2022. *Bürgerforum Corona: Abschlussbericht und Empfehlungen*. Stuttgart.
- Steffani, Winfried. 1991. Demokratische Offenheit bei der Wahl des Regierungschefs? *Jahrbuch für Politik* 1(1): 25–40.
- Steffani, Winfried. 1992. Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem. In *Die westlichen Länder. Lexikon der Politik. Band 3*, herausgegeben von Manfred G. Schmidt. München: C.H. Beck: 288–295.
- Stein, Tine. 2020. Sinnvollste Option oder verpasste Chance? Die Deutsche Einheit zwischen Verfassungskontinuität und Neubeginn. In *Deutschland in bester Verfassung? 70 Jahre Grundgesetz*, herausgegeben von Lars Lüdike. Berlin: Be.Bra: 61–73.
- Stein, Tine. 2023. Resiliente Demokratie und die Polykrise der Gegenwart. *theorieblog.de*. 30. November. <https://www.theorieblog.de/index.php/2023/11/resiliente-demokratie-und-die-polykrise-der-gegenwart/>. Zugegriffen: 31. August 2026.
- Steinbeis, Maximilian. 2024. *Die verwundbare Demokratie: Strategien gegen die populistische Übernahme*. München: Hanser.
- Steiner, Nils D. und Claudia Landwehr. 2023. Learning the Brexit Lesson? Shifting Support for Direct Democracy in Germany in the Aftermath of the Brexit Referendum. *British Journal of Political Science* 53(2): 757–765.
- Steppat, Timo. 2026. Noch schnell die Verfassung ändern. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 17. April. <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wie-eine-verfassungsaenderung-in-rheinland-pfalz-die-afd-ausbremsen-soll-200740697.html>. Zugegriffen: 31. August 2026.

Sutor, Bernhard. 2002. Politische Bildung im Streit um die ‚intellektuelle Gründung‘ der Bundesrepublik Deutschland: Die Kontroversen der siebziger und achtziger Jahre. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 45: 17–27.

Thierse, Wolfgang und Thomas Meyer. 2023. *Soziale Demokratie als Überlebenspolitik: Wolfgang Thierse und Thomas Meyer im Gespräch über die politischen Zeitläufe*, herausgegeben von Klaus-Jürgen Scherer und Wolfgang Schroeder. Marburg: Schüren.

Töller, Annette Elisabeth. 2020. Das Verbandsklagerecht der Umweltverbände in Deutschland: Effekte auf Rechtsanwendung, Umweltqualität und Machtverhältnisse. *der moderne staat* 13(2): 280–299.

Valeriano, Brandon und Benjamin Jensen. 2022. Wargaming for Social Science. In *Forging Wargamers: A Framework for Wargaming Education*, herausgegeben von Sebastian J. Bae. Quantico, VA: Marine Corps University Press: 193–214.

Vehrkamp, Robert und Michael Koß. 2026. Demokratiemonitor 2025: *Legitimität und Resilienz der Demokratie in Deutschland*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

von Beyme, Klaus. 1999. Die ‚Berliner Republik‘? *Gegenwartskunde: Zeitschrift für Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Bildung* 48(2): 135–139.

von Hellfeld, Matthias. Hrsg. 2024. *Die Welt im Krisenmodus: Demokratien zwischen Reformstau und Polykrise*. Stuttgart: Kohlhammer.

Weinmann, Philipp und Florian Grotz. 2021. Seat Enlargements in Mixed-Member Proportional Systems: Evidence from the German Länder. *West European Politics* 44(4): 946–968.

Wolfrum, Edgar. 2006. *Die geglückte Demokratie: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart*. Stuttgart: Klett-Cotta.

Zeiner-Fink, Susanne, Silke Geithner und Angelika C. Bullinger-Hoffmann. 2023. Lerneffekte und Akzeptanz von Planspielen: Ein systematischer Literatur-Review. *Zeitschrift für Hochschulentwicklung* 18: 41–60.

Begleitfilm



Im Rahmen des Projekts ist ein **Begleitfilm** entstanden, der das am 28. April 2026 im Deutschen Bundestag durchgeführte Simulationsspiel zur Institutionalisierung von Bürgerräten auf Bundesebene eindrücklich zusammenfasst.

Film: **Peter Jeschke**



Online-Anhang



Im **Online-Anhang** stellen wir Materialien zur Dokumentation der beiden Simulationsspiele bereit, die wir im Deutschen Bundestag zur Institutionalisierung von Bürgerräten auf Bundesebene (28. April 2026) und der Verankerung des Wahlsystems im Grundgesetz (29. April 2026) durchgeführt haben:

- Briefings für die Teilnehmenden (inkl. Ablaufpläne)
- Teilnehmendenlisten
- Diskussionsgrundlagen
- Materialpakete für die Teilnehmenden
- Stellungnahmen der Sachverständigen
- Fragebogen und anonymisierte Fragebogenauswertung
- Teilnehmendenliste der MdB-Interviews
- Pretest-Materialien.

Die Autoren



Florian Grotz ist Professor für Politikwissenschaft, insbesondere Vergleichende Regierungslehre an der Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg. Zuvor war er an den Universitäten Heidelberg, Berlin (FU), Würzburg und Lüneburg tätig und Gastwissenschaftler an verschiedenen Forschungseinrichtungen im In- und Ausland. Sein wissenschaftliches Interesse gilt der Funktionsweise und Reform demokratischer Institutionen in Deutschland und Europa.

 [@Florian Grotz](#)



Andreas Oldenbourg ist Senior Expert im Bereich Resiliente Demokratie des Progressiven Zentrums. Er betreut verschiedene Projekte und Veranstaltungen im Themenfeld Demokratiep Politik mit einem Fokus auf Demokratiereformen. Zuvor war er Koordinator einer Arbeitsgruppe über normative Grundlagen der Demokratie an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften sowie Postdoktorand in einem Forschungsprojekt zu Unternehmen als politischen Akteuren an der Technischen Universität Dortmund. Nach einem Studium der Politikwissenschaft und Philosophie in Heidelberg, Berlin, Helsinki und Princeton hat Andreas an der Freien Universität Berlin promoviert.

 [@Andreas Oldenbourg](#)

 [@andreasoldenbourg.bsky.social](#)



Carl Schüppel ist Expert im Bereich Resiliente Demokratie des Progressiven Zentrums. Sein Arbeitsschwerpunkt liegt auf Demokratiereformen und demokratischen Infrastrukturen wie dritten Orten. Zuvor war er als Forschungsreferent beim Ombudsgremium für wissenschaftliche Integrität in Deutschland und als Schuman Trainee im Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments tätig und hat die europäische Studierendeninitiative Erasmus by Train mitgegründet. Sein Studium der Rechtswissenschaft, Geschichte und europäischen Politik absolvierte er in Berlin, Potsdam, Granada, Prag, Leiden und Barcelona.

 [@Carl Schüppel](#)

Über Das Progressive Zentrum

DAS

PROGRESSIVE
ZENTRUM

Das Progressive Zentrum ist ein unabhängiger und als gemeinnützig anerkannter Berliner Think Tank. Seit dem Jahr 2007 setzt die Organisation mit Studien, Publikationen und Veranstaltungen Impulse für den gesellschaftlichen Fortschritt. Ihr Ziel ist es, Orientierung in politischen Debatten zu stiften und mit ihrem Netzwerk eine Plattform für Progressive aus Deutschland, Europa und Nordamerika zu bieten – und so einer zukunftsfähigen Gesellschaft ein Stück näherzukommen, die allen gleiche und gute Lebenschancen ermöglicht.



Das Progressive Zentrum



@dpz_berlin



@dpzberlin.bsky.social

www.progressives-zentrum.org

Danksagung

Diese Studie entstand im Rahmen des Taskforce-Projekts „Demokratiereformen zwischen Ideal und Anpassung: Wissenschaftliche Evidenz für die politische Praxis“, gefördert durch die VolkswagenStiftung – 0072629/9E676. Wir danken der Stiftung, insbesondere Dr. Cora Schaffert-Ziegenbalg und Nicole Richter, für ihre große Unterstützung auch während der Projektarbeit. Bei der Konzeption und Organisation der Simulationsspiele haben uns Frank Burgdörfer (polyspektiv) und Tim Anger kompetent unterstützt. Gleiches gilt für unsere Praktikant:innen Adrian Lächele, Maia Tobias und Fanny Oppermann. Zudem hat sich Prof. Dr. Brigitte Geißel Zeit für ein Gespräch zur möglichen Institutionalisierung von Bürgerräten genommen. Helge Lindh und sein Team um Markus Stockscläder und Michel Bollinger haben dankenswerterweise ermöglicht, dass wir die beiden Simulationsspiele in den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestags durchführen konnten. Allen teilnehmenden Spieler:innen (→ [Online-Anhang](#)) gilt unser besonderer Dank für ihre engagierte Mitwirkung, darunter Prof. Dr. Christoph Degenhart, PD Dr. Gordian Haas, Annalena Lederer und Prof. Dr. Robert Vehrkamp, die die Rollen der Sachverständigen übernommen haben. Bei der Vorbereitung und Durchführung des Projekts haben wir außerdem von der vielfältigen Unterstützung aus dem Team des Progressiven Zentrums profitiert, insbesondere durch Eltje Kunze, Federico Quijano, Aaron Remus, Christin Pönisch und Olivia Rose Warkus. Für Layout und Satz dieser Studie danken wir Daniel Menzel. Zur Auswertung der Spielergebnisse haben uns die Bundestagsabgeordneten Ralph Edelhäuser (CSU), Dr. Irene Mihalic (Bündnis 90/Die Grünen), Helge Lindh (SPD), Aaron Valent (Die Linke) sowie ein anonym bleibender Abgeordneter der CDU für Interviews zur Verfügung gestanden. Ein abschließender Dank geht an Prof. Dr. Eric Jones, der Florian Grotz im Herbst 2025 zur Vorbereitung dieser Untersuchung einen Gastaufenthalt am Robert Schuman Centre for Advanced Studies des European University Institute ermöglicht hat.



Volkswagen**Stiftung**



HELMUT SCHMIDT
UNIVERSITÄT

Universität der Bundeswehr Hamburg

Zitationsvorschlag

Grotz, Florian, Andreas Oldenbourg und Carl Schüppel. 2026. Demokratiereformen in der Berliner Republik. Eine Orientierung für die Praxis. Berlin: Das Progressive Zentrum. <https://www.progressives-zentrum.org/publication/demokratiereformen-in-der-berliner-republik/>

Impressum

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten des Progressiven Zentrums auch in Auszügen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Das Progressive Zentrum e. V., 2026
Veröffentlicht im September 2026

V.i.S.d.P.:

Dominic Schwickert

c/o Das Progressive Zentrum e. V.
Werftstraße 3, 10577 Berlin

Vorstand:

Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Judith Siller, Joachim Knodt

Geschäftsführung:

Dominic Schwickert

Vorsitzende des wissenschaftlichen Beirats:

Prof. Dr. Anke Hassel

Autoren:

Prof. Dr. Florian Grotz, Dr. Andreas Oldenbourg, Carl Schüppel

Layout und Satz:

Daniel Menzel

www.progressives-zentrum.org
mail@progressives-zentrum.org

DOI: 10.5281/zenodo.22141047



Das Progressive Zentrum



@dpz_berlin



@dpzberlin.bsky.social

www.progressives-zentrum.org