



Demokratie und Zusammenhalt | 02.2025

Demokratiepolitik – ein vernachlässigtes Politikfeld

Warum Kernfragen der Demokratie einen festen Platz in der Bundespolitik brauchen

Finn Heinrich und Leander Berner

Die Herausforderungen der Demokratie in Deutschland nehmen zu. Erforderlich ist deshalb eine kohärente Demokratiepolitik, um demokratische Verfahren, Institutionen und Praktiken besser zu schützen und weiterzuentwickeln. Dieser sollten der Bundestag und die Bundesregierung, unter Einbeziehung der Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Perspektiven der breiteren Bevölkerung, eine größere Aufmerksamkeit zukommen lassen.

1. Die Aktualität von Demokratie und Demokratiepolitik

Die liberale Demokratie als politisches Herrschaftsmodell und Wertegerüst für das gesellschaftliche Zusammenleben steht national und international vermehrt unter Rechtfertigungsdruck, teils sogar grundsätzlich in Frage. Der Bertelsmann Transformationsindex (BTI) zeigt, dass die Zahl demokratisch

regierter Länder weltweit seit einigen Jahren rückläufig ist (Bertelsmann Stiftung, 2024). Die Erosion demokratischer Normen und Institutionen macht dabei auch vor etablierten Demokratien wie den USA und einigen europäischen Ländern nicht halt. Zunehmend gewinnen sogenannte ‚illiberale‘ Vorstellungen von Demokratie, die diese auf (begrenzt freie) Wahlen reduzieren, an Beliebtheit. Grundlegende Bestandteile einer liberalen Demokratie, wie sie in

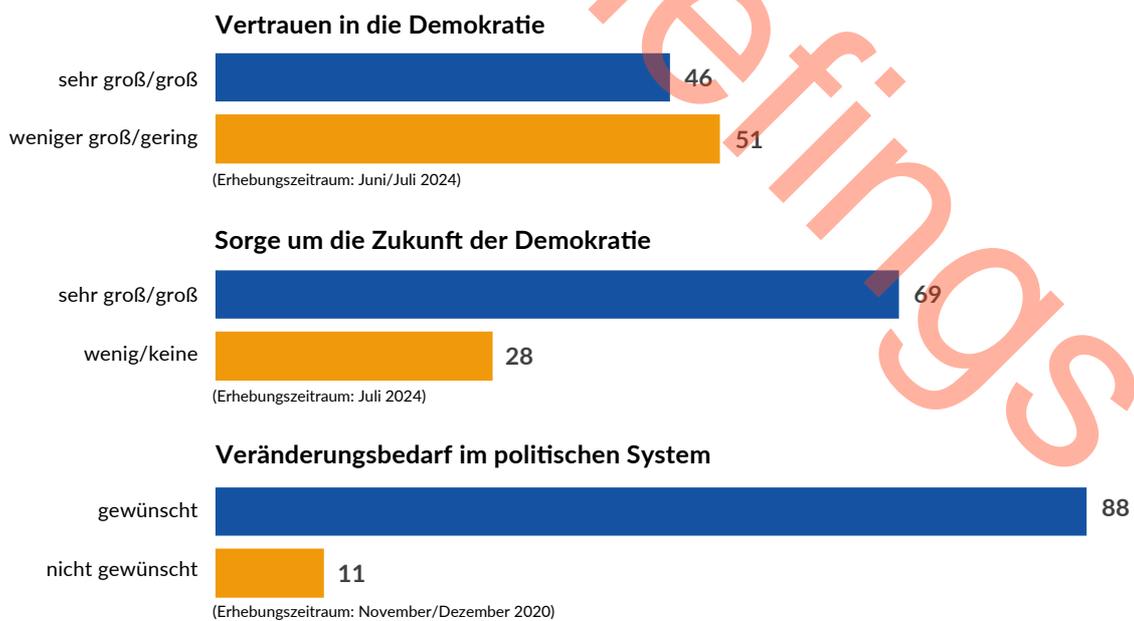
Deutschland Teil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sind, werden dabei unter dem Vorwand politischer Effizienzgewinne oder einer Machtzentralisierung in der Exekutive in Frage gestellt und politische Systeme in ihrer Gesamtheit einer schleichenden Autokratisierung unterzogen. Zudem – und dies ist für die Zukunft der Demokratie in Deutschland zentral – agieren diese anti-demokratischen Akteure vermehrt in transnationalen Netzwerken und versuchen, die liberale Demokratie in anderen Ländern zu unterminieren und damit die Anziehungskraft dieses Regierungsmodells insgesamt zu schmälern. Angesichts dieser autoritären Entwicklungen muss die liberale Demokratie in Deutschland nicht nur besser geschützt werden – vielmehr muss sie sich konstant überprüfen und weiterentwickeln, um ihre Strahlkraft in einer sich dynamisch entwickelnden Systemkonkurrenz sowohl nach innen als auch nach außen zu erhalten bzw. neu zu entfachen.

Die Chancen hierfür stehen nicht schlecht. Die Demokratie als Herrschaftsprinzip und Wertegerüst findet in Deutschland sehr breite Unterstützung (Hebenstreit et al., 2025). Allerdings herrscht große

Unzufriedenheit mit ihrer praktischen Umsetzung (s. Abbildung 1): Nur 46 Prozent der Deutschen haben großes oder sehr großes Vertrauen in die Demokratie. Einigen politischen Institutionen – insbesondere dem Bundestag, der Bundesregierung und den Parteien – wird noch deutlich weniger Vertrauen entgegengebracht. Zugleich sorgen sich mehr als zwei Drittel der Bevölkerung um die Zukunft der deutschen Demokratie. Das mangelnde Vertrauen und die große Sorge um die Demokratie gehen einher mit großen Erwartungen auf demokratische Reformen. So sehen nur elf Prozent der deutschen Befragten in einer internationalen Umfrage keinen Veränderungsbedarf im politischen System.

Diese tiefe Sorge sowie der große Reformbedarf werden in der politisch interessierten Öffentlichkeit eingehend diskutiert. Insbesondere seit dem Jahr 2024 beschäftigen sich deutsche Leitmedien stärker mit dem Thema Demokratie, wie eine Auswertung von fünf überregionalen (Online-)Medien der Presseedatenbank LexisNexis seit April 2020 im Vergleich mit dem Thema Wirtschaft ergibt (s. Abbildung 2). Diese gestiegene mediale Aufmerksamkeit befasst sich

ABBILDUNG 1 Zustand der Demokratie in Deutschland aus Sicht der Bevölkerung



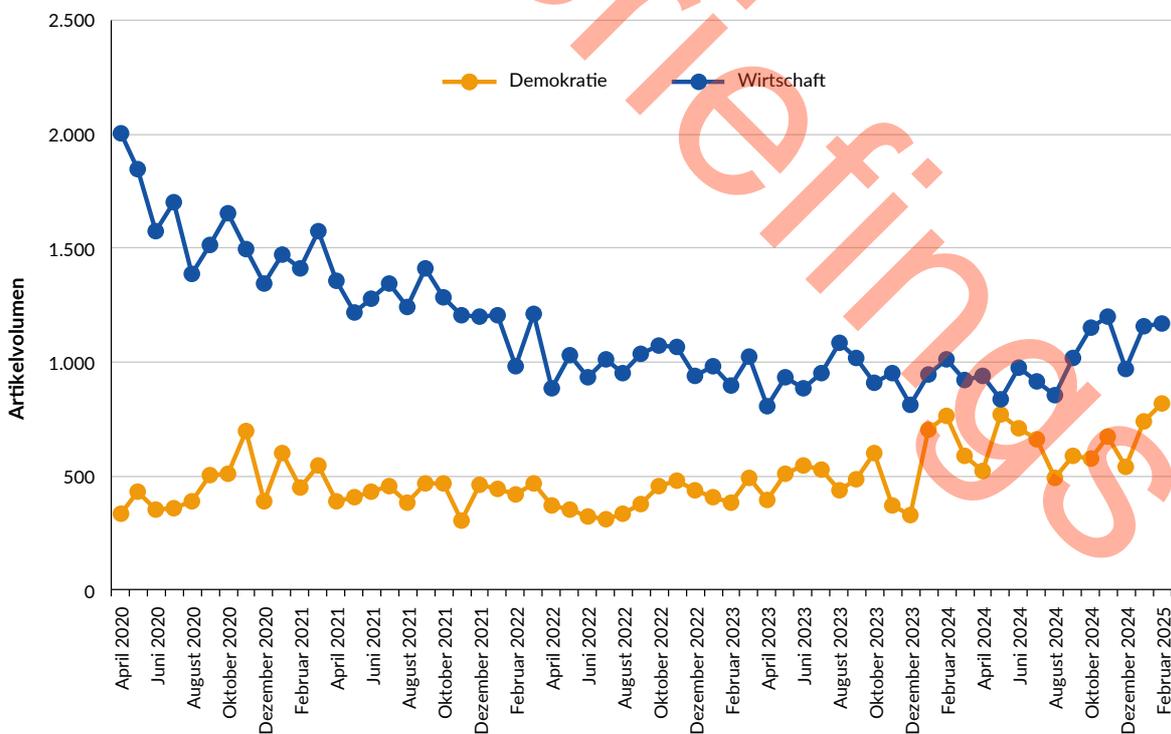
Quellen: https://koerber-stiftung.de/site/assets/files/41894/grafiken_demokratie_in_der_krise_2024.pdf
<https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-3426.html>
<https://www.pewresearch.org/global/2021/03/31/many-in-us-western-europe-say-their-political-system-needs-major-reform/>

auch mit der großen Anzahl von Ideen und konkreten Vorschlägen zu demokratischen Reformen, die unterschiedliche staatliche Ebenen (Kommunal- bis Bundesebene) sowie unterschiedliche Akteure (Politik, Zivilgesellschaft, Unternehmen, Medien, u.v.m.) umfassen. Es scheint jedoch, dass diese neue Exponiertheit von Fragen der Demokratie von der Politik noch nicht angemessen aufgenommen und in Form von „Demokratiepolitik“ verarbeitet wird.

Daher widmet sich dieses Policy Paper folgenden dezidiert demokratiepolitischen Fragen: Wie sind die zentralen politischen Institutionen, hier in erster Linie das Parlament, in Deutschland aufgestellt, um politische Debatten und Entscheidungen für das Politikfeld „Demokratie“ zu ermöglichen und voranzutreiben? Welche Bedeutung wird Demokratiepolitik von zentralen politischen Akteuren momentan zugewiesen? Und welche Möglichkeiten und Ideen gibt es, Demokratiepolitik stärker in der Bundespolitik zu verankern?

Für diesen Policy Brief haben wir 22 Hintergrundgespräche geführt. Zu unseren Gesprächspartner:innen zählten leitende Demokratiepolitiker:innen von CDU, SPD, FDP und den Grünen, Sachverständige aus der Bundestags- und Ministerialverwaltung sowie einschlägige Expert:innen aus politischen Stiftungen, unabhängigen Instituten und Universitäten, die zu Fragen der Demokratie in Deutschland arbeiten und forschen. Zudem haben wir die relativ kompakte wissenschaftliche Literatur zu diesem Thema gesichtet. Ziel des Papers ist es, auf Basis dieser Evidenz einen Diskussionsbeitrag zu der Frage zu liefern, wie in diesem Politikfeld die Rolle der Bundespolitik – in einem breiten Konzert mit vielen anderen Akteuren, die alle für die langfristige Zukunftsfestigkeit der Demokratie in Deutschland relevant sind, – gestärkt werden kann. Hier geht es folglich (noch) nicht um die Diskussion konkreter demokratiepolitischer Vorhaben, sondern (erst einmal) um eine stärkere Aufmerksamkeit für Demokratiepolitik per se, um der stark gestiegenen Bedeutung dieses Themas auch auf politisch-institutioneller Ebene gerecht zu werden.

ABBILDUNG 2 Medienanalyse Demokratie und Wirtschaft, April 2020 bis Februar 2025



Quelle: Auswertung der Artikelvolumina zu den Begriffen „Demokratie“ und „Wirtschaft“ im Zeitraum April 2020 bis Februar 2025 in den Quellen Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Handelsblatt, ZEIT ONLINE und Spiegel Online unter Verwendung der Pressedatenbank LexisNexis.

2. Demokratiep politik – Definition und Dimensionen

Der Begriff Demokratiep politik ist relativ neu. Anders als Wirtschafts-, Klima-, Digital- oder Sozialpolitik hat er sich im Policy-Jargon bzw. der Wissenschaft noch nicht fest etabliert und fristet ein „Schattendasein“ (Decker, 2023) im politischen Betrieb. Ein wesentlicher Grund dafür liegt darin, dass die Demokratie bislang als in ihren Grundfesten ungefährdet und daher nicht als politisch salientes Thema angesehen wurde.

Wie in Abschnitt 1 ausgeführt, ist dies nun dezidiert anders. Aus diesem Grund soll Demokratiep politik hier allgemein mit Roland Roth (2024) als „auf krisenhafte Entwicklungen reagierende Überprüfung und Vitalisierung demokratischer Praxis“ verstanden werden.

2.1 Dimensionen der Demokratiep politik

Die Grundlage jeder Demokratiep politik ist die Reflexion der Frage, inwieweit die aktuelle Praxis den demokratischen Normen entspricht und welche Änderungen sinnvoll sind. Drei Differenzierungen ergeben sich in diesem Kontext: Erstens die zwischen unterschiedlichen **Akteuren** der Demokratiep politik.

Die Bürger:innen sind die wichtigsten Akteure: Sie formen die Demokratie durch ihr bürgerschaftliches Engagement in der Zivilgesellschaft sowie in den diskursiven Räumen der analogen und digitalen Öffentlichkeit. Daneben können vor allem politische Akteure aktiv Demokratiep politik durch eigene parteipolitische Programmatik gestalten, im Parlament vorbringen und eventuell in Regierungshandeln umsetzen. Wie oben beschrieben, stehen diese politischen Akteure im Mittelpunkt dieses Policy Papers, da sie bisher demokratiep politisch wenig in Erscheinung getreten sind, wie in Abschnitt 3 ausgeführt wird.

„Bisher fristet das Feld der Demokratiep politik in der Bundespolitik noch ein Schattendasein“

Die Demokratiep politik erfasst grundsätzlich alle Bereiche unseres demokratischen Gemeinwesens, aber es lassen sich, zweitens, verschiedene **Ebenen** differenzieren. Die demokratische Praxis spiegelt sich einerseits in der politischen Verfasstheit des deutschen Staates und dem Handeln staatlicher Institutionen und politischer Akteure wider. Andererseits realisiert sie sich in individuellem und kollektivem Handeln in

ABBILDUNG 3 Dimensionen der Demokratiep politik

	Demokratie als Lebensform	Demokratie als Regierungsform
Verteidigung der Demokratie		
Weiterentwicklung der Demokratie		

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

anderen gesellschaftlichen Teilbereichen, v. a. durch das vielfältige bürgerschaftliche Engagement in der Zivilgesellschaft und im öffentlichen Raum, aber auch in der Arbeitswelt oder dem Bildungswesen sowie generell in einer demokratischen Gesinnung der Bevölkerung gegenüber ihren Mitmenschen.¹ Die daraus resultierende Distinktion in Demokratie als Staats- und Regierungsform auf der einen, sowie Demokratie als Lebensform auf der anderen Seite (Gohl, 2024) ist hilfreich, um unterschiedliche Schwerpunkte demokratiepolitischer Maßnahmen identifizieren zu können.

In der aktuellen Diskussion konstatieren wir drittens eine weitere zentrale Unterscheidung hinsichtlich der **Stoßrichtung** der Demokratiep politik. Auf der einen Seite wird im Kontext des Erstarkens populistischer, illiberaler und autoritärer Akteure im In- und Ausland intensiv diskutiert, wie wir unsere derzeitige Form der Demokratie schützen, verteidigen und bewahren können. Diese Diskussion greift oft auf das in Deutschland etablierte Konzept der Wehrhaftigkeit der Demokratie zurück. Auf der anderen Seite gewinnt eine schon länger etablierte Debatte an Fahrt, bei der es um mehr oder weniger grundsätzliche Reformen zur Weiterentwicklung der Demokratie geht, die dazu beitragen, sie an sich ändernde gesellschaftliche Rahmenbedingungen anzupassen sowie neue krisenhafte Herausforderungen zu meistern.

Die aus diesen Differenzierungen resultierende Vierfeldermatrix (s. Abbildung 3) kann als heuristisches Mittel dienen, um unterschiedliche demokratiepolitische Maßnahmen zu verorten und den Fokus aktueller Demokratiep politik zu bestimmen.

2.2. Demokratiep politik, demokratische Legitimität und Staatsreform

Wie lässt sich mittels Demokratiep politik das Vertrauen in die Demokratie stärken? Liberale Demokratien erfahren Legitimation und Vertrauen durch drei unterschiedliche Verfahren: Einerseits durch die Beteiligung des Souveräns an politischen Entscheidungsprozessen in Form zum Beispiel von Wahlen, der öffentlichen

Debatte, Protesten, Petitionen oder Verbändeanhörungen (Input-Legitimation); andererseits durch die rechtsstaatlich abgesicherten und in der politischen Kultur verankerten politischen Gestaltungsprozesse (Throughput-Legitimation) und schließlich durch effektive Problembearbeitung von demokratisch kontrollierten und legitimierten staatlichen Institutionen (Output-Legitimation) (Scharpf, 1999; Schmidt, 2011).

„Initiativen zur Demokratiep politik und Staatsreform sind gegenseitig anschlussfähig“

Diese Dimensionen stehen in einem engen Verhältnis zueinander. Während sich effektive staatliche Handlungsfähigkeit positiv auf die Demokratie auswirkt, stärken gleichzeitig auch gut ausgestaltete demokratische Verfahren die Output-Performanz des Staates durch strukturierten und breiten Input aller relevanten Beteiligten sowie transparente Verfahren und klare Verantwortlichkeiten (Decker, 2023). Insofern kann effektive Demokratiep politik einen wichtigen, positiven Einfluss auf die staatliche Handlungsfähigkeit und das Vertrauen in die Demokratie haben.

In Deutschland steht momentan vor allem die mangelhafte staatliche Problemlösungsfähigkeit stark im Fokus. Einige Initiativen entwickeln hier konkrete Reformvorschläge², die auch explizit als Beiträge zur Stärkung der Demokratie angelegt sind. In der Tat schließen diese Reformdiskussionen auch demokratiepolitisch relevante Aspekte mit ein (z. B. Föderalismus, Ressortprinzip, Bürgernähe), behandeln aber auch Fragen der internen Verwaltungs- und Bürokratiereform bzw. staatlicher Handlungsfähigkeit in Kernbereichen wie Sicherheit und Klimaschutz und gehen daher über das Politikfeld „Demokratiep politik“ hinaus. Die Diskussionen zu Demokratiep politik und Staatsreform erscheinen daher gegenseitig anschlussfähig. Während es bei einer Staatsreform aber vor allem um politischen Output geht, sollte der Fokus von Demokratiep politik auf den Dimensionen von Input und Throughput liegen.

1 Demokratiep politik schließt daher das manchmal separat konzipierte Feld der Engagementpolitik explizit mit ein.

2 <https://www.hertie-school.org/de/initiative-staatsreform>, <https://reform-staat.org/>.

3. Demokratiepolitik in der letzten Legislaturperiode

Nicht zuletzt aufgrund zunehmender krisenhafter Entwicklungen demokratischer Systeme hat das Feld der demokratischen Innovationen und Reformen in den letzten Jahrzehnten international und auch in Deutschland einen großen Schub erfahren. In Wissenschaft und Zivilgesellschaft wurden eine ganze Reihe unterschiedlicher Ideen, Ansätze und Konzepte zur Verteidigung und Weiterentwicklung der Demokratie entwickelt, von denen manche auch schon in

verschiedenen Kontexten pilotiert wurden (Escobar/Elstub, 2019). Mit Antritt der Ampelkoalition 2021 fanden einige zentrale Beispiele solcher Reformen Eingang in den Koalitionsvertrag, wie zum Beispiel die Einrichtung von Bürgerräten durch den Bundestag oder verschiedene Transparenzinstrumente, so dass bei vielen die Hoffnung auf einen demokratiepolitischen Aufbruch aufkeimte (Mehr Demokratie, 2021; Gohl, 2022).³

Die Abbildung 4 gibt einen kursorischen Überblick über die wichtigsten in der letzten Legislaturperiode

ABBILDUNG 4 Überblick über die wichtigsten demokratiepolitischen Vorhaben in der letzten Legislaturperiode

	Demokratie als Lebensform	Demokratie als Regierungsform
Verteidigung der Demokratie	Demokratiefördergesetz, Strategie der Bundesregierung „Gemeinsam für Demokratie und gegen Extremismus“, Gesetz für parteinahe Stiftungen, Gesetz gegen digitale Gewalt, DSA-Umsetzung, Arbeitsgruppe Hybride Bedrohungen, Allianz zum Schutze kommunaler Mandatsträger	Schutz des Bundesverfassungsgerichts, Geschäftsordnungsänderung Bundestag, Bundestagspolizei, AfD-Verbotsverfahren
Weiterentwicklung der Demokratie	Demokratiefördergesetz, gesellschaftliches Pflichtjahr, Modernisierung Gemeinnützigkeitsrecht, Engagementstrategie des Bundes, Grundgesetzänderungen: Gleichbehandlungsartikel ändern, Kinderrechte aufnehmen; Modernisierung Staatsbürgerrecht	Bürgerräte auf nationaler Ebene, Stärkung Petitionsverfahren, Wahlrechtsreform, Parlamentsmodernisierung, Bundestransparenzgesetz, Modernisierung Parteiengesetz, Schärfung Lobbyregister, legislativer Fußabdruck, digitales Gesetzgebungsportal

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

3 Für eine Übersicht demokratiepolitischer Forderungen für die Legislaturperiode 2025-2029, siehe zum Beispiel die Zusammenstellung von Mehr Demokratie: <https://www.mehr-demokratie.de/nachrichten/einzelansicht/vertrauen-staerken-demokratie-erneuern>.

diskutierten und beschlossenen Vorhaben des Bundestages bzw. der Bundesregierung in der Vierfeldermatrix der Demokratiepolitik (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Bündnis 90 / Die Grünen und Freie Demokraten, 2021; Gohl, 2022).⁴

Im Folgenden soll es nicht um die Darstellung bzw. Einschätzung einzelner Reformvorhaben gehen, sondern wir wollen einen Blick aus der Vogelperspektive auf die institutionelle und interfraktionelle Bearbeitung des Politikfeldes „Demokratiepolitik“ in der letzten Legislaturperiode werfen.

Es ist bei dieser Rückschau auffällig, dass demokratiepolitische Vorhaben im legislativen Prozess fragmentiert behandelt, also nicht gesammelt in einem Ausschuss bearbeitet, sondern je nach Thema auf verschiedene Ausschüsse verteilt wurden. Während die Maßnahmen zum Schutz des Bundesverfassungsgerichts im Rechtsausschuss beraten wurden, bearbeitete das Demokratiefördergesetz federführend der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bei der Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts war der Ausschuss für Inneres und Heimat zuständig, bei den Anträgen zur Änderung der Geschäftsordnung der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung. Weitere Themen, wie die Wahlrechtsreform und der Bürgerrat des Bundestages zu „Ernährung im Wandel“, wurden in (teilweise gesetzlich vorgegebenen) eigenen Gremien behandelt.

Diese parlamentarische Fragmentierung korrespondiert auf Seiten der Bundesregierung mit einer großen Anzahl an demokratiepolitisch involvierten Ministerien. Der ehemalige FDP-Parlamentsabgeordnete und Demokratie-Experte Christopher Gohl hat 2021 zum Beispiel zwölf an Demokratiepolitik beteiligte Ministerien identifiziert, auch wenn bei einem Großteil der Vorhaben das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) thematisch involviert war. Hinzu kommen weitere Akteure wie die beim BMI angesiedelte Bundeszentrale für politische Bildung sowie die 2020 geschaffene Deutsche Stiftung für Engagement und Ehrenamt. Diese Aufteilung ist Folge davon, dass Demokratiepolitik als übergreifendes Thema viele Politikfelder betrifft. Unseren Gesprächspartner:innen

zufolge erschwert diese Fragmentierung allerdings auch eine zielgerichtete Demokratiepolitik, welche die in Abbildung 4 aufgelisteten Maßnahmen in Beziehung setzen und zusammenbringen würde. Ein am Ende der vorherigen Legislaturperiode diskutierter, aber nicht eingesetzter Ausschuss „Demokratiepolitik“ (Deutscher Bundestag, 2021) hätte hier wohl einen wichtigen Beitrag zur Fokussierung und gesteigerten Kohärenz der Parlamentsarbeit leisten können.

Eine hervorgehobene Rolle bei demokratiepolitischen Themen im institutionellen Arrangement auf Bundesebene kommt der Bundestagspräsidentin zu, sowohl in der öffentlichen Vertretung dieser Anliegen als auch als Ansprechpartnerin und Mitinitiatorin von Gremien wie der Wahlrechtskommission und dem Bürgerrat Ernährung. In den Expertengesprächen wurde die Meinung geäußert, dass diese steuernde Rolle möglicherweise noch verstärkt werden könnte.

„Die Demokratiepolitik unter der Ampelregierung war eher fragmentiert und polarisiert“

Weiterhin steht fest, dass nicht alle demokratiepolitischen Vorhaben, die sich die Ampelregierung gesetzt hatte oder die während der Legislaturperiode aufkamen, in ihrem ursprünglichen Ambitionsniveau weitergeführt wurden bzw. zum Abschluss kamen, wie beispielsweise das Demokratiefördergesetz oder die angeregte Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages. Expert:innen zufolge scheint dies, neben der verkürzten Legislaturperiode, auch Folge einer inkohärenten Aneinanderreihung unterschiedlicher und ohne übergreifende Strategie in ihren Konsequenzen schwer überschaubarer demokratiepolitischer Vorhaben gewesen zu sein. Beispielhaft nannten die Sachverständigen, dass die Wahlrechtsreform und der eingesetzte Bürgerrat nicht in ein übergeordnetes Konzept demokratischer Repräsentation integriert wurden und dass es an einer gemeinsamen Idee des Verhältnisses von Staat und Zivilgesellschaft mangelte, welche zum Beispiel die Engagementstrategie und das Demokratiefördergesetz hätte verbinden können (Jacobsen, 2022; Gohl, 2022). Es wurde

⁴ Aufgrund der Komplexität einiger Gesetzesvorhaben lassen sich nicht alle Beispiele eindeutig einem der vier Bereiche zuordnen. Vorhaben, die sich auf die EU-Ebene bezogen, werden nicht aufgelistet.

darauf hingewiesen, dass dahinter auch unterschiedliche programmatische Schwerpunkte und Visionen von Demokratie zwischen den Parteien liegen. Dass diese nicht produktiv in einem übergreifenden Ausschuss debattiert wurden und dadurch keine Verständigung hergestellt werden konnte, wird von unseren Gesprächspartner:innen als ein Grund für die eher ungewöhnliche Polarisierung unter den Parteien zu demokratiepolitischen Themen in der Legislaturperiode 2021-2025 angeführt.

Für die nächste Legislaturperiode scheint daher ein veritabler demokratiepolitischer Neustart nötig. Dieser sollte ganzheitlich gedacht und konsensual unter den demokratischen Parteien ausgerichtet sein, um die Demokratie in Deutschland in einem solchen Maße zu stärken, wie es der herausfordernde Kontext erfordert. Wie die Konturen eines solchen Neustarts aussehen könnten, wollen wir im nächsten Abschnitt darlegen.

4. Die Zukunft der Demokratiepölitik

Demokratie gilt zunehmend als fragil, ihr Zustand und ihre zukünftige Ausrichtung sind zum Gegenstand intensiver öffentlicher Diskussion geworden. Zugleich zeichnet unsere Analyse aktueller demokratiepolitischer Maßnahmen auf Bundesebene ein eher inkohärentes Bild breit gefächerter Vorhaben, von denen einige – vor allem aufgrund parteipolitischer Dissense – nicht zum Abschluss gebracht wurden bzw. nicht die gewünschte Schlagkraft entfalten konnten. Vor allem die unabhängigen Expert:innen, die wir für unsere Analyse befragten, wiesen darauf hin, dass die zunehmende öffentliche Aufmerksamkeit für Demokratiefragen und der Wunsch nach Veränderung bei demokratiepolitischen Themen sich bislang nicht adäquat in der Bundespolitik widerspiegeln. Es wurde besonders betont, dass Verteidigung und Weiterentwicklung der Demokratie sowie die Verzahnung von gesellschaftlichen mit politisch-institutionellen Fragen der Demokratie nicht ausreichend zusammengedacht werden. Dadurch fehlt es an einem kohärenten Narrativ sowie an öffentlicher Aufmerksamkeit. Zudem gelingt es nicht hinreichend, Synergiepotenzial zu identifizieren und einzelne Maßnahmen sinnvoll zu bündeln. Nicht zuletzt müssen in der demokratiepolitischen Diskussion unterschiedliche Prinzipien ausbalanciert werden, zum Beispiel, wenn es um die Frage des Schutzes

staatlicher Institutionen geht, der dazu führen kann, dass der demokratische Gestaltungsspielraum des Parlaments eingeschränkt wird. Beispielhaft steht dafür die Debatte zum Schutz des Bundesverfassungsgerichts in der letzten Legislaturperiode, der mit Blick auf die demokratische Legitimation nicht-majoritärer Institutionen auch kritisch diskutiert wurde (Dittrich, 2024).

Wie ließe sich Demokratiepölitik in Deutschland kohärenter und umfassender gestalten? Dieser Abschnitt greift bestehende Beispiele für das Gelingen von Demokratiepölitik auf, nutzt die Vorschläge, die in unseren Hintergrundgesprächen geteilt wurden, und entwickelt daraus Szenarien für eine mögliche Institutionalisierung auf bundespolitischer Ebene.

4.1 Demokratiepölitik – größere Ambitionen sind möglich

Eine kohärente, weitreichende und wirkungsstarke Demokratiepölitik scheint auf den ersten Blick auch in der Zukunft unwahrscheinlich. Wie in Abschnitt 3 beschrieben, kam es in der letzten Legislaturperiode häufig zu zurückgenommenen Ambitionen, parteipolitischen Blockaden bzw. einer generellen Depriorisierung des Themas im Vergleich zu anderen Vorhaben. Die für diese Studie befragten Expert:innen bestätigten, dass sich auch in den Wahlprogrammen bzw. im Hinblick auf zentrale Wahlkampfthemen im Bundestagswahlkampf 2025 wenig Anzeichen für starke demokratiepolitische Akzente finden. Schaut man auf die öffentliche Diskussion zu diesem Thema, so zeigt sich hier ebenfalls eine weit verbreitete Annahme, dass sich demokratische Institutionen über die Zeit wenig ändern und die Reformfähigkeit von etablierten Demokratien, inklusive der deutschen, diesbezüglich eher gering ist (Jacobsen, 2022).

Die vorliegende Evidenz zu Demokratiereformen sowie die für diese Studie durchgeführten Experteninterviews zeichnen jedoch ein nuancierteres Bild, welches neue Perspektiven auf eine ambitionierte Demokratiepölitik eröffnet:

- Internationale Perspektive: Empirische Studien zu diesem Thema zeigen, dass – entgegen der weitverbreiteten Meinung – etablierte Demokratien oft und auch intensiv an Reformen ihrer politischen Systeme gearbeitet haben. Bekannte

Beispiele sind der Wechsel von Mehrheits- zu Verhältniswahlrecht in Neuseeland, die Dezentralisierung in Großbritannien sowie die Einführung von Bürgerräten im Zusammenspiel mit direkt-demokratischen Formaten in Irland. Camille Bedock (2017) schließt aus ihrer vergleichenden Analyse institutioneller Reformen in Westeuropa, dass diese empirisch häufiger und oft auch umfassender sind als erwartet. Ein wichtiges Element für den Erfolg demokratiepolitischer Vorhaben ist dabei ihre Bündelung als Gesamtpaket, wodurch Parteien mit unterschiedlichen Einzelpräferenzen mit diesem Reformbündel zusammenkommen können.

- **Historische Perspektive:** Auch die deutsche Bundespolitik kann auf eine Reihe signifikanter demokratiepolitischer Reformen zurückblicken: Die „Kleine Parlamentsreform“ aus dem Jahr 1969 ermöglichte es unter anderem Enquetekommissionen einzusetzen. Auf dem Feld der Demokratie als Lebensform entfaltete Willy Brandts Motto „Mehr Demokratie wagen“ in den 1970er-Jahren große Wirkung, zum Beispiel im Bereich der Mitspracherechte in der Arbeitswelt und Schule sowie in der allgemeinen Aufwertung zivilgesellschaftlichen Engagements. Die 1980er-Jahre sahen umfassende Änderungen an der Geschäftsordnung des Bundestages und als Reaktion auf die Parteispendenaffäre die Einführung der „Ad-hoc-Kommission Parlamentsreform“. Für die Engagementpolitik war schließlich die Enquete-Kommission zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ maßgeblich, die Anfang der 2000er-Jahre unter anderem den Anstoß für den Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement im Bundestag gab.
- **Politische Perspektive:** In vielen Bereichen der Demokratiepolitik, v. a. im Hinblick auf die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements, aber auch auf Verfahrensfragen im Parlament, bestehen große Gemeinsamkeiten unter den demokratischen Parteien. In unseren Hintergrundgesprächen betonten viele Expert:innen, dass trotz der Unstimmigkeiten, die in der letzten Legislaturperiode unter anderem bei der Wahlrechtsreform, beim Thema Bürgerräte und dem Demokratiefördergesetz entstanden, generell gute Chancen

auf parteiübergreifende Reformen zu Grundfragen der Demokratie gesehen werden – nicht zuletzt, da der Handlungsdruck auf politische Akteure stark gestiegen ist (Fröhlich/Baruck, 2025). So stehen trotz des großen Problemdrucks in vielen anderen Politikfeldern auch demokratiepolitische Themen, insbesondere aber nicht ausschließlich das Wahlrecht, auch für die neue Legislaturperiode politisch und medial im Fokus (Deutschlandfunk, 2025; Kirchhof, 2025). Auch aus der Zivilgesellschaft kommen Forderungen nach mehr Aufmerksamkeit für eine „Demokratiepolitik aus einem Guss“⁵. Expert:innen wiesen darauf hin, dass ein solcher Ansatz nicht zuletzt auch im Interesse der demokratischen Parteien liegen könnte, um vereinfachenden populistischen Forderungen im Bereich der Demokratiepolitik eigene Ideen zu deren Weiterentwicklung entgegensetzen zu können.

- **Normative Perspektive:** Die politische Beschäftigung mit demokratischen Grundbedingungen des Gemeinwesens kann schließlich auch als eine grundlegende Funktionsbedingung einer erfolgreichen Demokratie aufgefasst werden. Um die Legitimität der liberalen Demokratie aufrechtzuerhalten, müssen sich ihre Institutionen und Verfahren – im Sinne einer „lernenden Demokratie“ (Gohl, 2022) – fortwährend anpassen und weiterentwickeln. Dies ist momentan umso wichtiger, als sich fundamentale externe krisenhafte Veränderungen abspielen (Klimawandel, Digitalisierung, Demographie, Systemkonkurrenz, um nur einige zu nennen), mit denen die Demokratie nicht nur Schritt halten, sondern die sie politisch einfangen und gestalten muss. Im globalen Systemwettbewerb sind gerade diese Reflexion und Lernfähigkeit einzigartige Stärken der liberalen Demokratie, die sie jedoch aktiv ausspielen muss.

4.2 Demokratiepolitik neu verorten: Vorschlag für eine Institutionalisierung

Wenn Demokratiepolitik als Reflexion demokratischer Verfahren und Institutionen eine grundlegende Eigenschaft demokratischer Systeme ist und Reformen auch empirisch nachgewiesen möglich sind, wie könnte eine ambitioniertere Demokratiepolitik in Deutschland vorangetrieben werden? Ein Vorschlag, der von

5 https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/wp-content/uploads/2024/12/ngo-appell-demokratiepolitik_2024-12-17.pdf.

Einwurf

vielen Expert:innen in den Hintergrundgesprächen angesprochen wurde, wäre, demokratiepolitische Initiativen auf bundespolitischer Ebene stärker zu verankern und zu institutionalisieren. Die Abbildung 5 stellt mögliche Ansatzpunkte einer solchen Institutionalisierung dar.

Aufgrund seiner gesetzgeberischen Kompetenzen und in die Öffentlichkeit wirkenden Funktion steht der Deutsche Bundestag im Zentrum vieler demokratiepolitischer Reformvorschläge. Hier könnte ein eigener Voll-Ausschuss dafür sorgen, dass demokratiepolitische Fragen mehr Aufmerksamkeit erfahren. In den Hintergrundgesprächen für unsere Studie wurden folgende Argumente für die Einrichtung eines solchen Ausschusses angeführt:

- Dem Themenbereich Demokratie würde nicht nur größeres strategisches Gewicht verliehen, sondern es würden auch zusätzliche Ressourcen und mehr Aufmerksamkeit für dieses Thema im Parlament und in der Öffentlichkeit geschaffen.
- Die Abgeordneten könnten dort Themen bearbeiten, die bisher unter anderem im Innenausschuss, dem Petitionsausschuss und dem Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement getrennt verhandelt werden. Insbesondere Letzterer ist unseren Expertengesprächen zufolge institutionell und politisch kaum in der Lage, das Querschnittsthema Demokratiepoltik in angemessener Breite und Tiefe adäquat zu bearbeiten.

ABBILDUNG 5 Elemente einer Institutionalisierung von Demokratiepoltik



Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

- Die parlamentarische Aufgabe der Kontrolle von Regierungshandeln würde in diesem zentralen Politikfeld innerhalb eines kohärenten Rahmens und unter größerer Aufmerksamkeit ermöglicht.
- Generell würde sich ein solcher Ausschuss auch dazu eignen, um dort – im Einklang mit der selbstreflexiven Grundeinstellung demokratischer Systeme – auf Basis wissenschaftlicher Evidenz, die Lage der Demokratie in Deutschland sowie unterschiedliche Vorstellungen zu deren Weiterentwicklung prominent zu diskutieren.

Die Bildung neuer bzw. die Aufwertung bestehender Ausschüsse als Reaktion auf die gesteigerte politische Brisanz eines Themas hat Tradition, wie die Geschichte des Digitalausschusses illustriert, der – nach seiner Einrichtung im Jahr 2013 als hauptsächlich mitberatendes Gremium – seit der letzten Legislaturperiode auch federführend an Gesetzen arbeiten kann.

Ein Ausschuss Demokratiep politik sollte, wie auch bei anderen Ausschüssen üblich, mit einer Spiegelung in einem Ministerium oder einer anderweitigen Institutionalisierung in der Exekutive einhergehen. Mögliche Ansatzpunkte dafür wären eine Aufwertung des Arbeitsbereiches Demokratie in den relevanten Bundesministerien wie zum Beispiel des BMI oder des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), sowie eine Bündelung von Aufgaben, die momentan auf unterschiedliche Ministerien verteilt sind. Zusätzlich bzw. alternativ wäre eine Ansiedelung eines Staatsministers für Demokratie im Bundeskanzleramt, ähnlich dem von der CDU in ihrem Wahlprogramm vorgeschlagenen Staatsminister für Ehrenamt möglich. Expert:innen verwiesen hier auf das in Baden-Württemberg erprobte Modell einer Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, welches sich für die Bundesebene adaptieren ließe.

Zudem könnte die schon jetzt hervorgehobene Position der Bundestagspräsidentin in der Demokratiep politik stärker akzentuiert werden. Im Zusammenspiel mit einem Ausschuss Demokratiep politik und potenziell daran andockend, könnte ihre demokratiepolitische Rolle, vor allem, was deren integrative und öffentlichkeitswirksame Aspekte angeht, noch weiter gestärkt werden. Hier wäre es sinnvoll, sie durch eine eigene Stabsstelle Demokratiep politik in der Bundestagsverwaltung personell und institutionell zu unterstützen.

Um einer von einigen befürchteten Dominanz der Politik bzw. zu großen Verrechtlichung von Demokratievorhaben vorzubeugen, propagierten viele der von uns befragten Expert:innen eine enge Einbindung dieser neuen Institutionen in das zivilgesellschaftliche „Ökosystem“ sowie in die breite Öffentlichkeit. Mögliche Formate in diesem Sinne wären eine Enquete-Kommission ähnlich derjenigen zur Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements. Auch Dialog- und Beteiligungsformate wie Szenarioprozesse bzw. Zukunftswerkstätten, die unterschiedliche gesellschaftliche Akteure miteinbeziehen, könnten zu größerer Perspektivenvielfalt und breiterer Wirksamkeit bei zentralen Demokratiereformen beitragen.

„Responsivität der Politik bedeutet, Demokratiefragen mehr Aufmerksamkeit zu schenken“

Schließlich wurde von einigen Sachverständigen vorgeschlagen, diese Verfahren und Institutionen durch die bestehende wissenschaftliche Evidenz zum Thema Demokratie zu unterfüttern und anzureichern. Hier würde sich zum Beispiel ein evidenzbasiertes Monitoring der Demokratie in ihren Kerndimensionen anbieten, die eine wichtige Systematisierung und Fundierung demokratiep politischer Reformen liefern könnte. Ähnlich wie der für die wirtschaftspolitische Öffentlichkeit zentrale jährliche Bericht der ‚Wirtschaftsweisen‘ könnte ein solches reguläres Monitoring mehr Aufmerksamkeit für das Thema schaffen sowie konkrete Wege aufzeigen, wie der Zustand der deutschen Demokratie verbessert werden kann.

Die Zukunft der Demokratie als Grundprinzip unseres Gemeinwesens in Deutschland und weltweit ist so offen wie nie zuvor. Große Teile der Bevölkerung sorgen sich um die Zukunft der deutschen Demokratie und viele Bürger:innen engagieren sich auf vielfältige Weise für unser demokratisches Gemeinwesen. Unsere Studie zeigt, dass diese Lage mehr Responsivität von politischen Akteuren erfordert, mittels einer klaren Priorisierung von Demokratiefragen in den politischen Parteien, im Parlament und der zukünftigen Bundesregierung. Das vorliegende Policy Paper versucht hierfür erste Anstöße zu liefern.

Einwurf

Danksagung

Wir danken dem **Progressiven Zentrum** für die gute Zusammenarbeit in der Konzeption dieses Policy Papers sowie für das detaillierte Feedback und die vielen Hinweise auf relevante Aspekte der Demokratiep politik.

Wir danken zudem **Dr. Christopher Gohl** für seine hilfreichen Kommentare und Hinweise zum ersten Entwurf.



Autoren



Dr. Finn Heinrich
finn.heinrich@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 30 275788 188
Finn Heinrich ist Director im Programm „Demokratie und Zusammenhalt“ der Bertelsmann Stiftung.



Leander Berner
leander.berner@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81564
Leander Berner ist Project Manager im Projekt „New Democracy – Demokratie schützen und neu denken“ der Bertelsmann Stiftung.

Weiterführende Literatur

Bedock, Camille (2017). *Reforming Democracy. Institutional Engineering in Western Europe*. Oxford.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2024). *Transformation Index BTI 2024. Governance in International Comparison*. Gütersloh.

Decker, Frank (2023). „Demokratiep politik fristet ein Schattendasein. Bürgerbeteiligung und Reform des Wahlrechts sind noch weitgehend ungeklärt“. In: *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* (1/2) vom 02. Januar 2023 ([Demokratiep politik fristet ein Schattendasein](#)).

Deutscher Bundestag (2021). *Kurzprotokoll der 32. Sitzung, Unterausschuss Bürgerschaftliches Engagement, Protokoll-Nr. 19/32 vom 22. Juni 2021 (32. Sitzung, 22.06.2021)*.

Deutschlandfunk (2025). „Neues Wahlrecht zieht Folgen und politische Diskussionen nach sich“ vom 26. Februar 2025 ([Wahlrechtsreform - CDU und CSU fordern Korrektur](#)).

Dittrich, Lars (2024). „Schutz ist gut, Vertrauen ist besser. Böckenförde-Diktum und die Reformdebatte um das Bundesverfassungsgericht“. In: *Verfassungsblog* vom 19. Februar 2024 ([Schutz ist gut, Vertrauen ist besser](#)).

Escobar, Oliver und Stephen Elstub (2019). *Introduction to the Handbook of Democratic Innovation and Governance: the field of democratic innovation*. Hrsg. Dies. *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. 1-9. Cheltenham.

Fröhlich, Paulina und Juliane Baruck (2025). „Dem Strukturbruch begegnen. Für eine aktive und selbstbewusste Demokratiep politik“. In: *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* (3) vom 01. März 2025 ([Dem Strukturbruch begegnen](#)).

Gohl, Christopher (2022). *Agenda zwischen Ambition und Abseits? Zur Demokratiep politik der Ampel-Koalition*. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 35 (1) 2022. 82-123. Berlin.

Gohl, Christopher (2024). *Hildegard Hamm-Brücher: Vom Ethos der Demokratie zur Demokratiep politik*. Hrsg. Kleger, Heinz und Ansgar Klein. *Demokratiep politik. Neue Formen der Bürgerbeteiligung als Demokratiestärkung*. 41-69. Wiesbaden.

Hebenstreit, Jörg, Everhard Holtmann, Tobias Jaeck, Reinhard Pollak, Marion Reiser, Matthias Sand und Pierre Zissel (2025). *Deutschland-Monitor '24. Gesellschaftliche und politische Einstellungen*. Hrsg. Zentrum für Sozialforschung Halle e.V. an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg et al. Berlin, Halle (Saale), Jena und Mannheim ([Deutschland-Monitor '24](#)).

Jacobsen, Lenz (2022). „Demokratiep politik? Nebensache“. In: *ZEIT ONLINE* vom 19. Januar 2022 ([Ampel-Koalition: Demokratiep politik? Nebensache](#)).

Kirchhof, Paul (2025). „Zeit für eine grundlegende Wende. Der Parteienstaat verliert Vertrauen“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 06. März 2025.

Mehr Demokratie (2021). *Demokratie-Check: Koalitionsvertrag 2021-2025 vom 26. November 2021 (Demokratie-Check)*.

Roth, Roland (2024). *Demokratiep politik in Deutschland. Anmerkungen zu einem unterschätzten Politikfeld*. Hrsg. Kleger, Heinz und Ansgar Klein. *Demokratiep politik. Neue Formen der Bürgerbeteiligung als Demokratiestärkung*. 71-88. Wiesbaden.

Scharpf, Fritz W. (1999). *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.

Schmidt, Vivien (2011). *Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and throughput*. *KFG Working Paper Series*, 21. Berlin ([Democracy and legitimacy in the European Union revisited](#)).

Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Bündnis 90 / Die Grünen und Freie Demokraten (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 vom 07. Dezember 2021 (Koalitionsvertrag 2021)*.

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung · Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh · www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Finn Heinrich

Redaktionsassistentin und Anfragen:
gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de
Tel. +49 5241 81 81105

März 2025 | ISSN: 2197-5256

EINWURF – Ein Policy Brief der Bertelsmann Stiftung

Der EINWURF ist ein Policy Brief des Programms »Demokratie und Zusammenhalt« der Bertelsmann Stiftung. Er beschäftigt sich mit aktuellen Themen und Herausforderungen einer Demokratie. Schwerpunkte sind Fragen der politischen Teilhabe, der Zukunft von Parteien und Parlamenten, der Nachhaltigkeit demokratischer Politik sowie neue Formen der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung. Der EINWURF erscheint unregelmäßig in 6-8 Ausgaben pro Jahr.