dirittifondamentali.it

Dirittifondamentali.it - Fascicolo 2/2026
Data di pubblicazione – 1° giugno 2026

Elitenbildung in der repräsentativen Demokratie und das demokratische Prinzip der „Herrschaft auf Zeit" – Zugleich ein Beitrag zur Frage der Begrenzung von Mandatszeiten –

Prof. Dr. Hans-Georg Dederer *

INHALTSVERZEICHNIS: I. Einführung. - II. Politische Elitenbildung: ein Phänomen und Problem auch repräsentativer Demokratien 1. Begriff der „politischen Eliten". - 2. Politische Elitenbildung als Phänomen repräsentativer Demokratien. - 3. Politische Elitenbildung als Problem repräsentativer Demokratien. - III. Elitenbildung und das Prinzip der „Herrschaft auf Zeit".- 1. Bedeutung des Prinzips der „Herrschaft auf Zeit". 2. Ausformungen des Prinzips der „Herrschaft auf Zeit".- 3. Elitenbildung, „Herrschaft auf Zeit" und Repräsentation im Widerstreit. - IV. Mandatszeitbegrenzungen als Lösung?. - 1. Zeitliche Begrenzung parlamentarischer Mandate. - 2. Kritik. - V. Zusammenfassung

I. Einführung

„Demokratie unter Druck" – das ist eine Redewendung, die seit einiger Zeit in der deutschen Politik- und Medienlandschaft[1] beständig wiederkehrt.[2] Gemeint ist damit der in Politik, Gesellschaft und Medien offenbar vielfach geteilte Eindruck, dass die Demokratie in Deutschland (wie in anderen Staaten auch) seit einigen Jahren schweren Belastungsproben ausgesetzt ist und dass ihre allgemeine Akzeptanz in der Bevölkerung zu bröckeln scheint.[3]

*Universität Passau

[1] Hierzu genügt eine einfache Google-Suchanfrage unter dem Stichwort „Demokratie unter Druck"; siehe Demokratie unter Druck - Google Suche (aufgerufen am 20.04.2026).

[2] Die sich aber auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum findet, etwa bei *Rudolf Steinberg*, Retten Plebiszite die gefährdete Demokratie? Wege zur Stärkung der Responsivität des politischen Systems, 2026, S. 25.

[3] Siehe *Renate Köcher*, Wachsende Zweifel an der Demokratie, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.11.2025 (Allensbach-Umfrage: Das Vertrauen in demokratische Systeme schwindet | FAZ; aufgerufen am 03.05.2026).

Contributo sottoposto a referaggio

dirittifondamentali.it

Ein bedeutendes Phänomen dieser aktuellen Krise unserer Demokratie ist in jedem Fall der Populismus des rechten politischen Spektrums, der sogenannte Rechtspopulismus, und in diesem Zusammenhang das Aufkommen und Erstarken rechtspopulistischer politischer Parteien.[4] Kennzeichnend für diesen Populismus ist, dass die betreffenden Politiker und politischen Parteien beanspruchen, den eigentlichen, den „wahren" Willen des Volkes zu artikulieren.[5]

Eine repräsentative Demokratie wird durch diesen Vorwurf, die Politiker in Regierung und Parlament repräsentierten nicht mehr den „wahren" Volkswillen, in ihren Grundfesten erschüttert. Denn die repräsentative Demokratie beansprucht, dass das Volk staatliche Herrschaft durch besondere, vom Volk legitimierte Organe ausübt,[6] die das Volk als politische Gesamtheit repräsentieren.[7] Würden das vom Volk legitimierte Parlament und die vom Parlament wiederum legitimierte Regierung ihre Herrschaftsausübung vom Volkswillen vollständig entkoppeln, wäre die demokratische Repräsentation des Volkes durch diese Organe nur eine hohle Fiktion.

Das Aufkommen und Erstarken rechtspopulistischer politischer Parteien deutet auch in Deutschland darauf hin, dass diese demokratische Repräsentation des Volkes durch die staatlichen Repräsentationsorgane entweder objektiv nicht mehr in ausreichendem Maße besteht oder zumindest subjektiv von vielen Staatsbürgern als nicht mehr in ausreichendem Maße bestehend begriffen wird. Die Frage ist, ob der Grund hierfür in der Bildung politischer Eliten liegen könnte, deren Beratungen und Entscheidungen immer weniger, immer seltener als demokratisch-repräsentativ erscheinen. Politische Elitenbildung könnte so zum drängenden Problem gerade repräsentativer Demokratien werden, schlimmstenfalls zu deren Existenzproblem.

---

[4] Zum Aufstieg der „Alternative für Deutschland" (AfD) und allgemeiner des Rechtspopulismus in Deutschland etwa *Philip Manow*, Die politische Ökonomie des Populismus, 2018, S. 70–102. In jüngsten Umfragen bildet die AfD die stärkste politische Partei deutschlandweit; siehe das Politbarometer des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) vom 17. April 2026 unter Politbarometer (aufgerufen am 20.04.2026)

[5] Zum Begriff des Populismus *Jan-Werner Müller*, Was ist Populismus?, 2016, S. …

[6] Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 GG.

[7] Art. 38 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 GG.

II. Politische Elitenbildung: ein Phänomen und Problem auch repräsentativer Demokratien

1. Begriff der „politischen Eliten“

Unter dem Begriff der „politischen Eliten“ möchte ich im vorliegenden Zusammenhang diejenigen Gruppen verstehen, in deren Händen die politische Macht im Staat in erster Linie liegt.[8] Das sind diejenigen Personen, die sich für längere Dauer im politischen Tagesgeschäft befinden, sei es als Abgeordnete im Parlament, sei es als Mitglieder der Regierung, mithin Personen, die politisches Handeln zum Zentrum ihrer täglichen Arbeit gemacht haben. Diese Personen lassen sich als Berufspolitiker bezeichnen, weil es die bezahlte Tätigkeit als Politiker ist, die es ihnen ermöglicht, sich eine Lebensgrundlage zu schaffen und zu erhalten.[9] Das heißt nicht, dass Berufspolitiker allein „von“ der Politik als einer „Einnahmequelle“ leben. Vielmehr sind Berufspolitiker in aller Regel Personen, die zugleich „für“ die Politik leben, d.h. Personen, für welche die Politik zugleich eine innere Berufung darstellt.[10]

2. Politische Elitenbildung als Phänomen repräsentativer Demokratien

Schon der deutsche Soziologe Max Weber hat es in seiner Schrift „Politik als Beruf“ aus dem Jahr 1919 als unausweichlich angesehen, dass sich auch und gerade in der Demokratie das Bild des Berufspolitikers ausprägt.[11] Denn soll das Feld der Politik wirklich allen aus dem Volk offenstehen, also nicht nur denjenigen wenigen Staatsbürgern, die schon kraft ihrer Vermögensverhältnisse überhaupt keinem Beruf nachgehen müssen, dann muss die Tätigkeit des Politikers in einer

[8] Allgemeiner zum Begriff der Elite als „Gruppe der Mächtigen in einem Sozialsystem“ *Ursula Hoffmann-Lage*, Eliten in der modernen Demokratie, in: Eliten in der Bundesrepublik Deutschland, 1990, S. 11–27 (11).

[9] Vgl. die Berufsdefinition des Bundesverfassungsgerichts, etwa aus jüngerer Zeit in BVerfGE 155, 238 (276).

[10] Zu dieser Unterscheidung *Max Weber*, Wissenschaft als Beruf / Politik als Beruf, 2020 (hrsg. v. Wolfgang J. Mommsen/Wolfgang Schluchter), S. 169–170.

[11] *Max Weber*, Wissenschaft als Beruf / Politik als Beruf, 2020 (hrsg. v. Wolfgang J. Mommsen/Wolfgang Schluchter), S. 172–173.

Demokratie vollalimentiert werden.[12] Nur so kann er sich ganz der Aufgabe der Politik in professioneller Weise widmen. In einer derart hochkomplexen Welt, in der wir heute leben, kann staatliche Politik nur professionalisierte Politik sein. Diese Gruppe der hauptberuflichen Politiker sind die „politischen Eliten" unserer Zeit.

Max Weber ist damit aber nicht zum Begründer politikwissenschaftlicher Theoriebildung über politische (und andere) Eliten[13] geworden.[14] Das war vielmehr – neben dem italienischen Soziologen und Juristen Gaetano Mosca – der italienisch-französische Soziologe und Ökonom Vilfredo Pareto.[15] Für Vilfredo Pareto ist es auch in modernen demokratischen Gesellschaften unausweichlich, dass sich Macht in Eliten konzentriert.[16] Seine in historischer Anschauung begründete *théorie de la circulation des élites* hat wiederum der deutsche (später zum italienischen Staatbürger gewordene) Soziologe Robert Michels im „ehernen Gesetz der Oligarchie" terminologisch verdichtet.[17]

Politische Eliten sind nach alledem anscheinend eine anthropologische Konstante jedweder menschlichen Staats- und Herrschaftsordnung und damit ein quasi „naturgesetzliches" Phänomen, dem sich auch die repräsentative Demokratie nicht entziehen kann.[18] Deshalb sollte politischen Eliten nicht prinzipiell ein sittlicher

[12] Vgl. Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG.

[13] Zur Ausdifferenzierung von Eliten *Heinrich Best*, Elite Sectors: Differentiation and Integration, in: Heinrich Best/John Higley (Hrsg.), The Palgrave Handbook of Political Elites, 2018, S. 331–338.

[14] Zur Renaissance der politikwissenschaftlichen Elitentheorie *Jan Pakulski*, The Development of Elite Theory, in: Heinrich Best/John Higley (Hrsg.), The Palgrave Handbook of Political Elites, 2018, S. 9–14 (12–14).

[15] Siehe *Robert Michels*, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, 4. Aufl. 1989, S. 352.

[16] *Jan Pakulski*, Classical Elite Theory: Pareto and Weber, in: Heinrich Best/John Higley (Hrsg.), The Palgrave Handbook of Political Elites, 2018, S. 17–24 (20).

[17] *Robert Michels*, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, 4. Aufl. 1989, S. 351, 366 f.

[18] Im Zusammenhang von repräsentativen Demokratien kann von "repräsentativen Eliten" oder „parlamentarischen Eliten" gesprochen werden. Hierzu Heinrich Best /Lars Vogel, Representative Elites, in: Heinrich Best/John Higley (Hrsg.), The Palgrave Handbook of Political Elites, 2018, S. 339–362.

dirittifondamentali.it

Makel angeheftet werden. Gleichwohl sind Bildung und Existenz politischer Eliten speziell für die repräsentative Demokratie ein ganz spezifisches Problem.[19]

3. Politische Elitenbildung als Problem repräsentativer Demokratien

Repräsentative Demokratie ist durch die Verwirklichung demokratischer Repräsentation bedingt.[20] Demokratische Repräsentation bedeutet, dass sich die Herrschaft des Volkes, also Demokratie,[21] über Organe vollzieht,[22] die das Volk als politische Einheit repräsentieren[23].[24] Die staatlichen Repräsentationsorgane entscheiden anstelle des Volkes mit Wirkung für und gegen das Volk in seiner politischen Gesamtheit.[25]

Demokratische Repräsentation darf sich dabei nicht in formaler Repräsentation erschöpfen. Formale Repräsentation beschreibt einen Legitimations- und Zurechnungszusammenhang, der durch einen formalen Akt der Autorisierung der repräsentativen Staatsorgane und ihres Handelns durch das Volk entsteht.[26] Bei diesem formalen Akt handelt es sich um den Akt der Wahl.[27] Diese formale Gesamtrepräsentation des Volkes durch den Akt der Wahl soll bewirken, dass sich in den betreffenden Repräsentationsorganen die Vielfalt der politischen Strömungen des Volkes[28] in seiner Gesamtheit praktisch wiederfindet.[29]

---

[19] Zur politikwissenschaftlichen Behandlung des Spannungsverhältnisses zwischen Demokratieprinzip und der Bildung bzw. Existenz politischer Eliten András Körösényi, Political Elites and Democracy, in: Heinrich Best/John Higley (Hrsg.), The Palgrave Handbook of Political Elites, 2018, S. 41–52.

[20] Vgl. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Band III, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 48.

[21] Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 GG.

[22] Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG.

[23] Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG.

[24] Vgl. BVerfGE 1, 208 (241).

[25] Vgl. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Band III, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 26.

[26] *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Band III, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 28.

[27] Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG.

[28] Freilich zusammengefasst und kanalisiert durch die politischen Parteien. Siehe Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG.

Soll Demokratie in ihrer Gestalt als repräsentative Demokratie aber wirkliche, echte „Herrschaft des Volkes" sein, ist nur formale Gesamtrepräsentation des Volkes als politische Einheit nicht ausreichend. Vielmehr muss sich das Volk auch in inhaltlicher Hinsicht durch die Repräsentationsorgane in seiner Gesamtheit repräsentiert sehen. Die Dimension der formalen Repräsentation muss also um die Dimension der inhaltlichen Repräsentation komplementiert werden.[30] Inhaltliche Repräsentation bedeutet nicht, dass das Handeln der Repräsentationsorgane dem jeweiligen empirischen, demoskopisch ermittelten Volkswillen entsprechen müsste.[31] Entscheidend ist vielmehr zweierlei: inhaltliche Repräsentation in der Beratung und inhaltliche Repräsentation in der Entscheidung. Das heißt: erstens müssen die Inhalte staatlichen Handelns von den Repräsentationsorganen so *beraten* werden, dass das Volk in seiner Gesamtheit diese Beratungen als dem Allgemeininteresse dienend wahrnehmen kann.[32] Zweitens müssen die Inhalte staatlichen Handelns von den Repräsentationsorganen anschließend so *entschieden* werden, dass sich das Volk zwar nicht in seiner Gesamtheit, aber in seiner Mehrheit in der jeweiligen Mehrheitsentscheidung des Repräsentationsorgans inhaltlich wiederfinden kann – und dass sich zugleich auch die jeweilige Minderheit im Volk in der im Repräsentationsorgan in der Minderheit gebliebenen Position inhaltlich wiederfinden kann. Dann erst ist inhaltliche Gesamtrepräsentation des Volkes gegeben.

Verlieren sich dagegen die politischen Eliten in den Repräsentationsorganen darin, nur noch Partikularinteressen einzelner Gruppen, schlimmstenfalls nur noch ihre persönlichen Eigeninteressen zu bedienen, oder entsteht zumindest dieser

---

[29] Vgl. *Judith Froese*, Parlamentarische Repräsentation und Identität, in: Uwe Kischel/Hanno Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2025, § 69 Rn. 37.

[30] *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Band III, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 28–29.

[31] *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Band III, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 32, 34.

[32] Vgl. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Band III, 3. Aufl. 2005, § 34 Rn. 34–35.

Eindruck beim Volk oder in weiten Teilen des Volks, dann misslingt die inhaltliche Gesamtrepräsentation. Im äußersten Fall vermag sich das Volk insgesamt oder in weiten Teilen weder in den Beratungen noch in den Entscheidungen der staatlichen Repräsentationsorgane inhaltlich wiederzufinden. Verfestigt sich diese Wahrnehmung misslungener inhaltlicher Repräsentation beim Volk oder in weiten Teilen des Volks, dann werden die politischen Eliten zum Problem für die repräsentative Demokratie. Der Kipppunkt, wo repräsentative Demokratien in andere, oftmals autokratische illiberale Staatsformen umzuschlagen drohen, ist dann erreicht, wenn sich die politischen Eliten und das Volk (oder jedenfalls das Volk in weiten Teilen) infolge misslungener inhaltlicher Repräsentation unversöhnlich entfremden. Es sind gerade die rechtspopulistischen politischen Parteien, die dieses Narrativ der totalen Entfremdung von wahrem Volkswillen und politischem Establishment mit aller Kraft bedienen.[33]

Die Frage muss deshalb sein, wie sich gesamthafte inhaltliche Repräsentation in einer Weise sichern lässt, dass schon die Annäherung an solche Kipppunkte nach Möglichkeit vermieden wird. Notwendig ist ein Mechanismus, der für alle sichtbar einer Entfremdung von politischen Eliten und Volk (oder weiten Teilen des Volkes) entgegenwirkt oder jedenfalls die praktische Möglichkeit bietet, einer solchen Entfremdung entgegenzuwirken.

Dieser Mechanismus könnte in einer verbesserten personellen Rückkopplung der politischen Eliten an das Volk bestehen, indem der betreffende Mechanismus die Dauer des Daseins als Berufspolitiker begrenzt und so gerade die politischen Parteien faktisch in die Pflicht nimmt, immer wieder neues politisches Personal an die politische Staatsleitung in Parlament und Regierung heranzuführen. Angesprochen ist damit, mit der begrenzten Dauer der Zugehörigkeit zur politischen Elite, das demokratische Prinzip der „Herrschaft auf Zeit".

III. Elitenbildung und das Prinzip der „Herrschaft auf Zeit"

1. Bedeutung des Prinzips der „Herrschaft auf Zeit"

[33] Vgl. *Philip Manow*, Die politische Ökonomie des Populismus, 2018, S. 27.

Ein eherner Grundsatz der repräsentativen Demokratie ist das Prinzip der „Herrschaft auf Zeit".[34] „Herrschaft auf Zeit" bedeutet, dass die Mitglieder der Repräsentationsorgane nur für einen bestimmten, im Vorhinein feststehenden Zeitraum vom Volk legitimiert und autorisiert werden, Staatsgewalt im Namen des Volkes auszuüben. Die periodische Erneuerung formaler Repräsentation durch einen wiederkehrenden Akt der Wahl ermöglicht gerade auch den Wandel inhaltlicher Repräsentation, weil sich gewandelte politische Strömungen im Volk im Zuge von Neuwahlen im Repräsentationsorgan abzubilden vermögen – was aber nur gelingen kann, wenn die Neuwahlen auch eine zumindest teilweise personelle Erneuerung des betreffenden Repräsentationsorgans bewirken.

2. Ausformungen des Prinzips der „Herrschaft auf Zeit"

Das Prinzip der Herrschaft auf Zeit muss deshalb zweierlei Gestalt annehmen.[35] Den Regelfall der Verwirklichung des Prinzips der Herrschaft auf Zeit bildet die Wahlperiode: Durch den Akt der Wahl werden die Mandatsträger des jeweiligen Repräsentationsorgans für einen im Vorhinein bestimmten Zeitraum legitimiert und autorisiert, Staatsgewalt für und gegen das Volk auszuüben.[36] Diese periodische, aber zeitlich begrenzte Erneuerung formaler Repräsentation ist die conditio sine qua non für das Prinzip der Herrschaft auf Zeit. Eine zweite Ausprägung dieses Prinzips ist die Begrenzung von Amts- bzw. Mandatszeiten. Addiert man diese beiden Ausprägungen des Prinzips der Herrschaft auf Zeit, dann bedeutet das in der Summe, dass eine ganz bestimmte Person ein ganz

[34] *Horst Dreier*, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 73; *Horst Dreier*, Demokratietheorien und verfassungsrechtlicher Demokratiebegriff, in: Uwe Kischel/Hanno Kube (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 2025, § 49 Rn. 11, 82.

[35] Das Defizit der bisherigen Behandlung des Prinzips der Herrschaft auf Zeit im staatsrechtlichen Schrifttum besteht darin, dass dieses Prinzip nur in seiner ersten Gestalt gedeutet wird. Herrschaft auf Zeit verlangt danach nur wiederkehrende Wahlen (siehe z.B. *Horst Dreier*, in: Horst Dreier [Hrsg.], Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 [Demokratie] Rn. 73). Die hier als zweite Ausprägung des Prinzips der Herrschaft auf Zeit verstandene Begrenzung der Zahl der Wahl- bzw. Amtsperioden wird dagegen wohl nur als Machtbegrenzung verstanden (so in Bezug auf Art. 54 Abs. 2 Satz 2 GG z.B. *Ralf Brinktrine*, in: Michael Sachs [Hrsg.], Grundgesetz, 10. Aufl., 2024, Art. 55 Rn. 21).

[36] Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG.

bestimmtes Amt bzw. Mandat nur für eine ganz bestimmte Zahl von Wahlperioden bekleiden darf.

In diesem Sinne ist das Prinzip der Herrschaft auf Zeit unter dem deutschen Grundgesetz nur für das Amt des Bundespräsidenten verwirklicht[37] und selbst für diesen Fall nur ganz unzulänglich: Der Bundespräsident wird für die Dauer von fünf Jahren von der Bundesversammlung gewählt, also schon nicht direkt vom Volk, sondern von Repräsentanten des Volks.[38] Eine an die erste Amtsperiode unmittelbar anschließende Wiederwahl ist nur einmal zulässig.[39] Das schließt folglich mehrere, zahlenmäßig unbegrenzte Amtsperioden ein und derselben Person als Bundespräsident nicht aus.[40]

So verhält es sich von vornherein bei den Mandatsperioden der Abgeordneten des Deutschen Bundestages und den Amtsperioden des Bundeskanzlers und seiner Minister. Ein und dieselben Personen können, ihre jeweilige Wiederwahl vorausgesetzt, eine unbestimmte Zahl von Mandatsperioden im Parlament bzw. Amtsperioden in der Regierung bekleiden.

Darin zeigt sich in der deutschen Verfassung eine unvollständige Verwirklichung des Prinzips der Herrschaft auf Zeit. Faktisch können – jeweils unter der Bedingung ihrer Wiederwahl – ein und dieselben Personen über Jahrzehnte als Berufspolitiker im Parlament und in der vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Regierung tätig sein und dabei zwischen Parlament und Regierung sowie innerhalb des Parlaments zwischen regierungstragender Mehrheit und Opposition hin und her pendeln. Die politischen Eliten bleiben über Jahre und Jahrzehnte dieselben, eine circulation des élites constante.

3. Elitenbildung, „Herrschaft auf Zeit" und Repräsentation im Widerstreit

[37] Was schon für sich genommen äußerst merkwürdig ist, verbindet sich mit jenem Amt doch kaum politische Macht. Siehe etwa *Hartmut Maurer/Kyrill-A. Schwarz*, Staatsrecht I. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 7. Aufl. 2023, § 13 Rn. 1.

[38] Art. 54 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 GG.

[39] Art. 54 Abs. 2 Satz 2 GG.

[40] Herrschende Meinung, etwa *Hans D. Jarass*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 54 Rn. 4.

dirittifondamentali.it

Wenn es richtig ist, dass das Prinzip der Herrschaft auf Zeit den Zweck hat, zu verhindern, dass politische Machtverhältnisse, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt eingestellt haben, auf unbestimmte Zeit zementiert werden,[41] dann kann die Bildung über die Zeit konstanter politischer Eliten in ein schwer aufzulösendes Spannungsverhältnis zu diesem Prinzip der Herrschaft auf Zeit treten. Zwar sichern periodisch stattfindende Wahlen die reale Möglichkeit eines tatsächlichen Machtwechsels und damit eines wirklichen Politikwechsels. Dessen ungeachtet findet ein solcher Macht- und Politikwechsel aber weiterhin nur innerhalb der politischen Eliten statt: die circulation des élites.

Das führt zurück auf das Problem demokratischer Repräsentation. Wird Herrschaft auf Zeit nur so verstanden, dass Mandats- bzw. Amtsträger durch den Akt der Wahl jeweils nur für einen im Vorhinein bestimmten Zeitraum berufen werden dürfen, dann ist damit nur die periodische Erneuerung der formalen Repräsentation gesichert, nämlich die Herstellung eines je neuen Legitimations- und Zurechnungszusammenhangs zwischen den Repräsentationsorganen und dem Volk als politischer Einheit.

Ob dagegen eine erneuerte inhaltliche Gesamtrepräsentation des Volkes gelingt, ist dann zweifelhaft, wenn die politischen Eliten zumindest in ihrer großen Mehrheit dieselben bleiben. Eine derartige personelle Kontinuität der Berufspolitiker in den Repräsentationsorganen überspielt praktisch die Möglichkeit für eine Erneuerung inhaltlicher Gesamtrepräsentation des Volkes – wenn sich die politischen Strömungen im Volk verändern, die politischen Köpfe in den Repräsentationsorganen und damit bestimmte politische Grundeinstellungen der Mandats- bzw. Amtsträger aber weithin identisch bleiben. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich eine Mehrheit im Volk in der jeweiligen Mehrheitsentscheidung des Repräsentationsorgans und die jeweilige Minderheit im Volk in der im Repräsentationsorgan in der Minderheit gebliebenen Position inhaltlich wiederfinden kann, nimmt ab, wenn sich der Personenkreis der Mandats- bzw.

[41] In diesem Sinne *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 50.

Amtsträger im Angesicht gewandelter politischer Strömungen im Volk nicht wahrnehmbar verändert.[42]

Freilich hat eine funktionierende freiheitliche Demokratie für diesen Fall erfahrungsgemäß ein Ventil: Die Gründung neuer politischer Parteien, welche die objektiv oder aufgrund subjektiver Einschätzung vieler Staatsbürger nicht mehr gewährleistete inhaltliche Gesamtrepräsentation des Volkes durch die politischen Eliten mittels neuer Programme und Personen ausgleichen wollen. Dieser genuin demokratische Prozess wird aber für die repräsentative Demokratie prekär, wenn diese neuen politischen Parteien nicht lediglich zum Gelingen erneuerter inhaltlicher Gesamtrepräsentation des Volkes beitragen wollen, sondern vielmehr die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie als Herrschaft des Volkes grundsätzlich in Abrede stellen, deshalb einen politischen Machtwechsel zu ihren Gunsten anstreben und ihre so erlangte Macht entgegen dem Prinzip der Herrschaft auf Zeit verstetigen wollen.[43]

Deshalb bleibt es zum Selbsterhalt der repräsentativen Demokratie aufgegeben, über Mechanismen nachzudenken, die eine stärkere personelle Rückkopplung der politischen Eliten an das Volk in seiner politischen Gesamtheit zumindest ermöglichen.

IV. Mandatszeitbegrenzungen als Lösung?

1. Zeitliche Begrenzung parlamentarischer Mandate

Ein Vorschlag wäre, die Mandate der Abgeordneten des Parlaments zum Beispiel auf drei Wahlperioden à vier Jahre, also auf maximal zwölf Jahre zu begrenzen. Ohne eine Verfassungsänderung[44] könnte sich dieser Vorschlag unter dem deutschen Grundgesetz wohl nicht verwirklichen lassen.[45]

---

[42] Was am beachtlichen geistigen Beharrungsvermögen der Mandats- und Amtsträger im Allgemeinen und an deren politisch-programmatischen Pfadabhängigkeiten im Besonderen liegt.

[43] Versuche dieser Art haben wir in Europa (in Polen und Ungarn) gesehen, können sie aber auch außerhalb Europas beobachten.

[44] Eine solche Grundgesetzänderung würde aber nicht an der „Ewigkeitsklausel" (Art. 79 Abs. 3 GG) scheitern. Mindestens Zweifel aber offenbar bei *Florian Meinel*, Stellungnahme, 10. Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, S. 4

Tatsächlich hat sich eine Kommission des Deutschen Bundestages zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit unter anderem mit genau dieser Frage befasst: einer Begrenzung der Mandatszeiten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages.[46] Am Ende empfahl die Kommission mehrheitlich, Mandatszeiten der Bundestagsabgeordneten nicht zu begrenzen.[47]

Zu meinem Bedauern war es ein Abgeordneter der „Alternative für Deutschland" (AfD), der als Kommissionsmitglied in einem Sondervotum eine Begrenzung von Mandatszeiten für „gut vorstellbar" erachtet hat[48] und das unter anderem damit begründet hat, dass „Berufspolitik […] die unübersehbare Kluft zwischen Wählern und Gewählten stetig vergrößert" habe.[49]

Insoweit ist bemerkenswert, dass es schon zuvor eine andere, damals auch neue politische Partei war, die mit einem viel radikaleren Vorschlag parlamentarische Mandatszeiten rigoros begrenzen wollte. Das war seinerzeit die Partei „Die Grünen" (heute „Bündnis 90/Die Grünen"). Diese mittlerweile längst als etabliert und staatstragend geltende Partei verstand sich in ihren Anfängen, vor fast einem halben Jahrhundert, als basisdemokratische Kraft.[50] Nach ihren „Sindelfinger Beschlüssen" von 1983 sollten ihre eigenen Mandatsträger in der Mitte der Wahlperiode, also nach nur zwei Jahren, auf ihr Mandat verzichten; für die ausgeschiedenen Mandatsträger sollten neue Abgeordnete von der jeweiligen

(https://www.bundestag.de/resource/blob/910822/K-Drs-040-Prof-Dr-Meinel-Begrenzung-Amts-u-Mandatszeit-Dauer-WP.pdf; aufgerufen am 07.05.2026).

[45] In jedem Fall läge ein schwerwiegender Eingriff in die passive Wahlrechtsgleichheit vor. Zutreffend *Silke R. Laskowski*, Stellungnahme, 10. Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, S. 4–5 (https://www.bundestag.de/resource/blob/911124/K-Drs-041-Prof-Dr-Laskowski-Begrenzung-Amts-u-Mandatszeiten-WP.pdf; aufgerufen am 07.05.2026); *Florian Meinel*, Stellungnahme, 10. Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, S. 4 (https://www.bundestag.de/resource/blob/910822/K-Drs-040-Prof-Dr-Meinel-Begrenzung-Amts-u-Mandatszeit-Dauer-WP.pdf; aufgerufen am 07.05.2026); *Halina Wawzyniak*, Stellungnahme, 10. Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, S. 3–4 (https://www.bundestag.de/resource/blob/910812/K-Drs-039-Dr-Wawzyniak-Begrenzung-Amts-und-Mandatszeit.pdf; aufgerufen am 07.05.2026).

[46] Bundestags-Drucksache 20/6400, S. 42 ff.

[47] Bundestags-Drucksache 20/6400, S. 44.

[48] Bundestags-Drucksache 20/6400, S. 45.

[49] Bundestags-Drucksache 20/6400, S. 45.

[50] *Markus Klein/Jürgen Falter*, Der lange Weg der Grünen, 2003, S. 74–75.

Wahlliste nachrücken.[51] Dieses rein auf Parteitagsbeschlüssen beruhende Konzept scheiterte in der Praxis schon bald.[52] Wesentlich ist für unseren Kontext, dass dieses Rotationsprinzip gerade auch das erklärte Ziel hatte, politische Elitenbildung durch hauptberufliche Politiker zu verhindern.[53]

Offenbar eröffnen sich im geschichtlichen Verlauf einer repräsentativen Demokratie in gewissen zeitlichen Abständen wirkliche oder scheinbare Lücken demokratischer inhaltlicher Gesamtrepräsentation des Volkes in Parlament und parlamentarisch verantwortlicher Regierung. In diese Lücken stoßen neue politische Parteien, die politische Elitenbildung als Problem beschreiben und in der Begrenzung von Mandatszeiten eine mögliche Lösung sehen.

2. Kritik

Die Ablehnung von Mandatszeitbegrenzungen seitens der Reformkommission des Deutschen Bundestags stützt sich auf die Einschätzung einer Reihe von Sachverständigen aus der deutschen Staatsrechtslehre – die allerdings alle von den etablierten politischen Parteien gemeinsam als Kommissionsmitglieder benannt worden waren. Explizit als „falsch und sogar gefährlich" zurückgewiesen wurde die „Vorstellung, dass [Mandatszeit-]Begrenzungen zur Folge hätten, dass frische Köpfe oder Belebungen in das politische System kämen."[54] Denn nur Berufspolitiker könnten „unabhängig von Sonderinteressen" sein.[55] Außerdem würden nur „die Parteien gestärkt, weil sie als Scharnierstelle dienten, die den nächsten Kandidaten bzw. den Nachwuchs stellten."[56]

[51] *Markus Klein/Jürgen Falter*, Der lange Weg der Grünen, 2003, S. 90–91.
[52] *Markus Klein/Jürgen Falter*, Der lange Weg der Grünen, 2003, S. 92–94.
[53] *Markus Klein/Jürgen Falter*, Der lange Weg der Grünen, 2003, S. 90–91. Die These von *Florian Meinel*, Stellungnahme, 10. Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, S. 4 (https://www.bundestag.de/resource/blob/910822/K-Drs-040-Prof-Dr-Meinel-Begrenzung-Amts-u-Mandatszeit-Dauer-WP.pdf; aufgerufen am 07.05.2026), „[d]ie Kritik an einem professionellen Karrieresystem von Berufspolitikerinnen und Berufspolitikern gehört […] zum Standardrepertoire autoritärer Parteien und populistischer Strömungen", ist deshalb nicht haltbar. Die Grünen waren zu keinem Zeitpunkt eine autoritäre oder populistische politische Partei.
[54] Protokoll Nr. 20/10, S. 6.
[55] Protokoll Nr. 20/10, S. 6.
[56] Protokoll Nr. 20/10, S. 7.

Diese Kritik ist nicht überzeugend. Sie besteht zum einen in spekulativen Behauptungen, die nur so lange etwas taugen, wie der empirische Beweis für die jeweilige These nicht angetreten werden muss.[57] Sollten die politischen Parteien gestärkt werden, weil sie es sind, welche die Auslese neuer Kandidaten für die Wahl zum Parlament betreiben, so ist nicht ersichtlich, worin der Schaden für die repräsentative Demokratie bestehen sollte. Kandidatenauslese ist gerade Aufgabe politischer Parteien in einer repräsentativen Demokratie.[58] Zugleich würde die parteiinterne Elitenbildung zurückgedrängt, was gerade auch jüngeren Mitgliedern frühzeitige Chancen auf ein Abgeordnetenmandat eröffnen könnte.

Ferner müssen Berufspolitiker immer mit einem Ausscheiden aus dem Parlament rechnen.[59] In der Folge müssten sich Abgeordnete während ihrer Mandatszeit schon jetzt ständig ernsthaft Gedanken über ihre berufliche Zukunft außerhalb des Parlaments machen – weshalb generell hinterfragt werden könnte, ob Berufspolitiker jemals „unabhängig von Sonderinteressen" sein können.[60]

Nicht überzeugend ist die weitere Kritik, Begrenzungen von Mandatszeiten „[passten] nicht zur inneren Logik eines parlamentarischen Systems und zum Charakter einer freiheitlichen Demokratie".[61] In der Theorie sollte die periodische freie Wahl zum Parlament zwar dazu führen, dass individuelle Mandatszeiten begrenzt sind und insbesondere auch zum Ausscheiden von Berufspolitikern aus den politischen Eliten führen können. In der Praxis zum Beispiel des aktuellen Deutschen Bundestags zeigt sich aber, dass immerhin 40 Prozent der

[57] Welche empirischen Folgen eine Mandatszeitbegrenzung hätte, müsste erst deren gelebte Praxis über lange Zeiträume hin erweisen.

[58] Hierzu etwa *Hans Hugo Klein*, in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Grundgesetz, Art. 21 Rn. 159 (2014).

[59] Das gilt zumal jetzt, wo sich die politischen Gewichte zwischen den Altparteien auf der einen Seite und der AfD als Neupartei auf der anderen Seite zusehends verschieben.

[60] Mandatszeitbegrenzungen richten sich auch nicht ganz allgemein gegen Politik als Beruf (in diese Richtung aber offenbar Florian Meinel, Stellungnahme, 10. Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, S. 3–4 [https://www.bundestag.de/resource/blob/910822/K-Drs-040-Prof-Dr-Meinel-Begrenzung-Amts-u-Mandatszeit-Dauer-WP.pdf; aufgerufen am 07.05.2026]). Sie richten sich allerdings in der Tat dagegen, dass Personen die Politik zu ihrem Beruf auf Lebenszeit machen.

[61] Bundestags-Drucksache 20/6400, S. 44.

Abgeordneten dem Parlament seit mindestens zwei Wahlperioden angehören.[62] Man mag, was die „innere Logik eines parlamentarischen Systems“ und den „Charakter einer freiheitlichen Demokratie“ angeht, auch auf das schon erwähnte Ventil einer funktionierenden Demokratie hinweisen: Wirkliche oder scheinbare Lücken demokratischer inhaltlicher Gesamtrepräsentation können durch neue politische Parteien geschlossen werden. Hierzu gilt die Parteienfreiheit. Zum Problem für die repräsentative Demokratie wird das nur, wenn diese neuen politischen Parteien das bisherige System der liberalen (repräsentativen) Demokratie ablehnen und eine Systemtransformation zum Beispiel hin zur illiberalen (repräsentativen) Demokratie anstreben.

Gegen Mandatszeitbegrenzungen ins Feld geführt wird auch, dass solche Begrenzungen von Mandatszeiten im Deutschen Bundestag durch Mandatszeiten in anderen Parlamenten, zum Beispiel in den deutschen Landesparlamenten oder im Europäischen Parlament umgangen werden könnten.[63] Diese verschiedenen Parlamente wären gleichsam „Verschiebebahnhöfe“, über welche die immer gleichen politischen Eliten ihre Laufbahn als Berufspolitiker kontinuierlich fortsetzen zu könnten.[64] In der Tat wirft dieses Problem schwierige Fragen der Regulierung auf.[65]

V. Zusammenfassung

1. Das Aufkommen und Erstarken rechtspopulistischer politischer Parteien deutet auch in Deutschland darauf hin, dass die demokratische Repräsentation des Volkes durch die staatlichen Repräsentationsorgane entweder objektiv nicht gelingt oder subjektiv als nicht gelingend wahrgenommen wird.

---

[62] Quelle: https://www.bundestag.de/resource/blob/272478/Kapitel_03_04_Dauer_der_Mitgliedschaft_im_Bundestag-pdf.pdf (aufgerufen am 07.05.2026)

[63] Protokoll Nr. 20/10, S. 6.

[64] Vgl. Protokoll Nr. 20/10, S. 6

[65] Zu den etwaigen regulierungsbedürftigen Fragen Florian Meinel, Stellungnahme, 10. Sitzung der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, S. 3 (https://www.bundestag.de/resource/blob/910822/K-Drs-040-Prof-Dr-Meinel-Begrenzung-Amts-u-Mandatszeit-Dauer-WP.pdf; aufgerufen am 07.05.2026).

2. Ein Grund hierfür könnte in der Bildung politischer Eliten liegen, deren Beratungen und Entscheidungen immer seltener als inhaltlich demokratisch-repräsentativ erscheinen. Das heißt: das Volk vermag sich insgesamt oder in weiten Teilen weder in den Beratungen noch in den Entscheidungen der Repräsentationsorgane inhaltlich wiederzufinden.

3. Aufgeworfen ist damit die Frage nach Mechanismen, die im Rahmen der repräsentativen Demokratie eine stärkere Rückkopplung der politischen Eliten an das Volk in seiner politischen Gesamtheit ermöglichen könnten.

4. Eine Antwort auf diese Frage könnte darin liegen, das demokratische Prinzip der „Herrschaft auf Zeit" durch die Begrenzung von Mandatszeiten der Abgeordneten des Parlaments zu schärfen.

5. Für Deutschland lassen sich Beispiele anführen, dass es gerade neue politische Parteien sind, die politische Elitenbildung als Problem beschreiben und in der Begrenzung von Mandatszeiten eine mögliche Lösung sehen.

6. Die Begrenzung von Mandatszeiten begegnet allerdings massiver Kritik, die über weite Strecken nicht vollends überzeugen kann, sich aber an einzelner Stelle, wo es um die rechtliche Ausgestaltung von Mandatszeitbegrenzungen geht, als berechtigt erweisen könnte.

7. Ist die repräsentative Demokratie eine „Demokratie unter Druck", weil rechtspopulistische Parteien ihre Transformation in eine illiberale Demokratie betreiben wollen, dann dürften Mandatszeitbegrenzungen ohnehin nur *ein* Lösungsansatz sein.

Das führt zurück auf das für unseren Kontext leicht abgewandelte Diktum Ernst-Wolfgang Böckenfördes: „[Die repräsentative Demokratie] lebt von Voraussetzungen, die [sie] selbst nicht garantieren kann"[66] – wahrscheinlich auch nicht durch eine konsequentere Durchsetzung des Prinzips der Herrschaft auf Zeit in Gestalt von Mandatszeitbegrenzungen.

[66] *Ernst Wolfgang Böckenförde*, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, 1991, S. 92–114 (112).

dirittifondamentali.it

La formazione delle élite nella democrazia rappresentativa e il principio democratico del «governo a tempo determinato» – Allo stesso tempo, un contributo alla questione della limitazione della durata dei mandati –*

SOMMARIO: I. Introduzione. - II. La formazione delle élite politiche: un fenomeno e un problema anche nelle democrazie rappresentative 1. Il concetto di «élite politiche».- 2. La formazione delle élite politiche come fenomeno delle democrazie rappresentative. - 3. La formazione delle élite politiche come problema delle democrazie rappresentative. - III. Formazione delle élite e il principio del «governo a tempo determinato» 1. Significato del principio del «governo a tempo determinato». 2. Manifestazioni del principio del «governo a tempo determinato».- 3. Formazione delle élite, «governo a tempo determinato» e rappresentanza in conflitto. - IV. La limitazione della durata del mandato come soluzione? 1. Limite temporale dei mandati parlamentari. - 2. Critica. - V. Riepilogo.

I. Introduzione

«La democrazia sotto pressione»: è questa l'espressione che da qualche tempo ricorre costantemente[1] nel panorama politico e mediatico tedesco.[2] Con essa si intende l'impressione, apparentemente condivisa da molti in politica, nella società e nei media, che la democrazia in Germania (come anche in altri Stati) sia

*Il presente lavoro costituisce la rielaborazione del testo della relazione tenuta all'evento scientifico internazionale: "*La crisi della democrazia costituzionale negli ordinamenti nazionali ed europeo: cause e correttivi*", Cassino 29-30 Aprile 2026. Traduzione della versione originale tedesca effettuata con l'ausilio di deepl.com. Ringrazio di cuore il Prof. Dr. Vincenzo Baldini per le eventuali correzioni apportate.

[1] A tal fine è sufficiente effettuare una semplice ricerca su Google con la parola chiave „Demokratie unter Druck"; cfr. Demokratie unter Druck - Google Suche (consultato il 20/04/2026).

[2] Ma che si ritrova anche nella letteratura giuridica, ad esempio in *Rudolf Steinberg*, Retten Plebiszite die gefährdete Demokratie? Wege zur Stärkung der Responsivität des politischen Systems, 2026, p. 25.

sottoposta da alcuni anni a dure prove e che la sua accettazione generale da parte della popolazione sembri vacillare.[3]

Un fenomeno significativo di questa attuale crisi della nostra democrazia è in ogni caso il populismo e, in questo contesto, l'emergere e il rafforzamento dei partiti politici di destra.[4] Caratteristica di questo populismo è che i politici e i partiti politici in questione rivendicano la capacità di articolare la volontà effettiva, la "vera" volontà del popolo.[5]

Una democrazia rappresentativa viene scossa nelle sue fondamenta dall' accusa secondo cui i politici al governo e in Parlamento non rappresenterebbero più la «vera» volontà popolare. La democrazia rappresentativa, infatti, presuppone che il popolo eserciti il potere statale attraverso organi specifici, legittimati dal popolo stesso,[6] che rappresentano il popolo nel suo insieme politico.[7] Se il Parlamento legittimato dal popolo e il governo, a propria volta legittimato dal Parlamento, separassero completamente il loro esercizio del potere dalla volontà popolare, la rappresentanza democratica del popolo da parte di questi organi sarebbe solo una vuota finzione.

L'emergere e il rafforzamento dei partiti politici populisti di destra indicano, anche in Germania, che questa rappresentanza democratica del popolo da parte degli organi di rappresentanza statali o non esiste più in misura sufficiente oggettivamente, o almeno è percepita soggettivamente da molti cittadini come non più esistente in misura sufficiente. La domanda è se la causa di ciò possa risiedere nella formazione di *élite* politiche, le cui deliberazioni e decisioni appaiono sempre meno democraticamente rappresentative. La formazione delle élite politiche

[3] Cfr. *Renate Köcher*, Wachsende Zweifel an der Demokratie , Frankfurter Allgemeine Zeitung del 14/11/2025 (Allensbach-Umfrage: Das Vertrauen in demokratische Systeme schwindet | FAZ; consultato il 03/05/2026).

[4] Per quanto riguarda l'ascesa dell'«Alternativa per la Germania» (AfD) e, più in generale, del populismo di destra in Germania, ad esempio *Philip Manow*, Die politische Ökonomie des Populismus, 2018, pp. 70–102. Secondo i recenti sondaggi, l'AfD è il partito politico più forte a livello nazionale; si veda il Politbarometer del Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF) del 17/04/2026 (Politbarometer;consultato il 20/04/2026).

[5] Riguardo al concetto di populism, *Jan-Werner Müller*, Was ist Populismus?, 2016, pp. …

[6] Art. 20 para. 2 frase 2 var. 2 Legge fondamentale.

[7] Art. 38 para. 1 frase 2 prima parte Legge fondamentale.

potrebbe così diventare un problema urgente proprio per le democrazie rappresentative, nel peggiore dei casi un problema esistenziale.

II. La formazione delle élite politiche: un fenomeno e un problema anche nelle democrazie rappresentative

1. Il concetto di «élite politiche»

Con il termine «élite politiche» intendo, nel presente contesto, quei gruppi nelle cui mani risiede in primo luogo il potere politico dello Stato.[8] Si tratta di quelle persone che sono coinvolte a lungo termine nell'attività politica quotidiana, sia come deputati in Parlamento, sia come membri del governo, ovvero persone che hanno fatto dell'azione politica il fulcro del loro lavoro quotidiano. Queste persone possono essere definite politici di professione, poiché è l'attività retribuita di politico che permette loro di crearsi e mantenere un sostentamento.[9] Ciò non significa che i politici di professione vivano esclusivamente «della» politica come «fonte di reddito», piuttosto, sono di norma persone che vivono anche «per» la politica, ovvero persone per le quali la politica rappresenta al tempo stesso una vocazione interiore.[10]

2. La formazione delle élite politiche come fenomeno delle democrazie rappresentative

Già il sociologo tedesco *Max Weber*, nel suo saggio «La politica come professione» del 1919, riteneva inevitabile che, anche e soprattutto in democrazia, si affermasse la figura del politico di professione.[11] Infatti, se il campo della politica deve essere davvero aperto a tutti i cittadini, e non solo a quei pochi che, grazie alla loro situazione patrimoniale, non devono esercitare alcuna professione, allora l'attività

[8] Per una definizione più generale del concetto di élite intesa come «gruppo dei potenti in un sistema sociale», cfr. *Ursula Hoffmann-Lage*, Eliten in der modernen Demokratie, in: Eliten in der Bundesrepublik Deutschland, 1990, S. 11–27 (11).

[9] Cfr. la definizione professionale fornita dalla Corte costituzionale federale, ad esempio in un caso recente in BVerfGE 155, 238 (276).

[10] A proposito di questa distinzione *Max Weber*, Wissenschaft als Beruf / Politik als Beruf, 2020 (a cura di Wolfgang J. Mommsen/Wolfgang Schluchter), pp. 169-170.

[11] *Max Weber*, Wissenschaft als Beruf, cit., pp. 172-173.

del politico in una democrazia deve essere interamente retribuita.[12] Solo così egli può dedicarsi interamente al compito della politica in modo professionale. In un mondo così altamente complesso come quello in cui viviamo oggi, la politica statale non può che essere una politica professionalizzata. Questo gruppo di politici a tempo pieno costituisce le "élite politiche" del nostro tempo. Max Weber non è però il fondatore della teoria politologica sulle élite politiche[13] (e di altro tipo)[14], questo ruolo è stato invece ricoperto – insieme al sociologo e giurista italiano *Gaetano Mosca* – dal sociologo ed economista italo-francese *Vilfredo Pareto*[15] per il quale è inevitabile, anche nelle moderne società democratiche, che il potere si concentri nelle élite.[16] La sua *théorie de la circulation des élites*, fondata su una visione storica, è stata a sua volta sintetizzata terminologicamente dal sociologo tedesco (diventato in seguito cittadino italiano) *Robert Michels* nella «legge ferrea dell'oligarchia».[17]

Alla luce di tutto ciò, le élite politiche sembrano essere una costante antropologica di ogni ordine statale e di governo umano e quindi un fenomeno quasi "naturale", al quale nemmeno la democrazia rappresentativa può sfuggire.[18] Per questo motivo, alle élite politiche non dovrebbe essere attribuita, in linea di principio, alcuna macchia morale. Tuttavia, la formazione e l'esistenza delle élite politiche

[12] Cfr. Art. 48 para. 3 frase 1 Legge fondamentale.

[13] Sulla rinascita della teoria delle élite nelle scienze politiche *Jan Pakulski*, The Development of Elite Theory, in: Heinrich Best/John Higley (ed.), The Palgrave Handbook of Political Elites, 2018, pp. 9–14 (12–14).

[14] Sulla differenziazione delle élite *Heinrich Best*, Elite Sectors: Differentiation and Integration, in: Heinrich Best/John Higley (ed.), The Palgrave Handbook of Political Elites, 2018, pp. 331–338.

[15] Cfr. *Robert Michels*, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, 4. Aufl. 1989, p. 352.

[16] *Jan Pakulski*, Classical Elite Theory: Pareto and Weber, in: Heinrich Best/John Higley (ed.), The Palgrave Handbook of Political Elites, 2018, pp. 17–24 (20).

[17] *Robert Michels*, Zur Soziologie cit. p. 351 ss., part. p. 366 ss.

[18] Nel contesto delle democrazie rappresentative si può parlare di «élite rappresentative» o «élite parlamentari». A questo proposito, cfr. *Heinrich Best/Lars Vogel*, Representative Elites, in: Heinrich Best/John Higley (ed.), The Palgrave Handbook of Political Elites, 2018, pp. 339–362.

dirittifondamentali.it

rappresentano un problema del tutto specifico proprio per la democrazia rappresentativa.[19]

3. La formazione delle élite politiche come problema delle democrazie rappresentative

La democrazia rappresentativa è condizionata dalla realizzazione della rappresentanza democratica,[20] ciò significa che il governo del popolo, ovvero la democrazia,[21] si realizza a livello nazionale attraverso organi[22] che rappresentano il popolo come entità politica.[23] Gli organi di rappresentanza statali decidono al posto del popolo con effetti a favore e contro il popolo nella sua totalità politica.[24]

La rappresentanza democratica non deve limitarsi ad una rappresentanza formale, che descrive solo un nesso di legittimazione e attribuzione che nasce da un atto formale di autorizzazione (l'atto elettorale) [25] degli organi statali rappresentativi e della loro azione da parte del popolo.[26] Questa rappresentanza formale complessiva del popolo attraverso l'atto elettorale ha lo scopo di far sì che negli organi di rappresentanza interessati si rifletta concretamente la varietà delle correnti politiche del popolo[27] nella sua totalità.[28]

Se però la democrazia, nella sua forma rappresentativa, deve essere un vero e proprio «governo del popolo», la rappresentanza formale del popolo come entità politica non è sufficiente, il popolo deve piuttosto sentirsi rappresentato nella sua totalità dagli organi di rappresentanza anche dal punto di vista dei contenuti. La

[19] Un'analisi politologica del rapporto conflittuale tra il principio democratico e la formazione o l'esistenza delle élite politiche: *András Körösényi*, Political Elites and Democracy, in: Heinrich Best/John Higley (ed.), The Palgrave Handbook of Political Elites, 2018, pp. 41–52.

[20] Cfr. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (ed.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, 3ª ed. 2005, § 34 n. 48.

[21] Art. 20 para. 1, para. 2 frase 1 Legge fondamentale.

[22] Art. 20 para. 2 frase 2 Legge fondamentale.

[23] Art. 38 para. 1 frase 2 Legge fondamentale. Cfr. BVerfGE 1, 208 (241).

[24] Cfr. *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, op.ult.cit., § 34 n. 26.

[25] Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG.

[26] Ibidem, n. 28.

[27] Naturalmente sintetizzata e incanalata dai partiti politici. Cfr. Art. 21 para. 1 frase 1 GG.

[28] Cfr. *Judith Froese*, Parlamentarische Repräsentation und Identität, in: Uwe Kischel/Hanno Kube (ed.), Handbuch des Staatsrechts, vol. III, 2025, § 69 n. 37.

dimensione della rappresentanza formale deve quindi essere integrata dalla dimensione della rappresentanza sostanziale[29] ciò che, però, non significa che l'operato degli organi di rappresentanza debba corrispondere alla volontà popolare empirica, rilevata dai sondaggi.[30] Sono invece determinanti due aspetti, la rappresentanza sostanziale tanto nella deliberazione che nella decisione. In primo luogo, i contenuti dell'azione statale devono essere deliberati dagli organi di rappresentanza in modo tale che il popolo nella sua totalità possa percepire tali deliberazioni come al servizio dell'interesse generale.[31] In secondo luogo, i contenuti dell'azione statale devono essere successivamente decisi dagli organi di rappresentanza in modo tale che il popolo, se non nella sua totalità, almeno nella sua maggioranza, possa riconoscersi nei contenuti della rispettiva decisione a maggioranza dell'organo di rappresentanza – e che allo stesso tempo anche la rispettiva minoranza del popolo possa riconoscersi nei contenuti della posizione rimasta minoritaria all'interno dell'organo di rappresentanza. Solo allora si ha una rappresentanza complessiva del popolo in termini di contenuto.

Se le élite politiche presenti negli organi di rappresentanza si limitano a servire solo gli interessi particolari di singoli gruppi o, nel peggiore dei casi, solo i propri interessi personali, o se almeno questa è l'impressione che ne deriva tra il popolo o in ampie fasce della popolazione, allora la rappresentanza complessiva in termini sostanziali fallisce. Nel caso estremo, il popolo nel suo complesso o in gran parte di esso non riesce a ritrovarsi nei contenuti né nelle deliberazioni né nelle decisioni degli organi di rappresentanza statali. Se questa percezione di una rappresentanza fallita nei contenuti si consolida nel popolo o in gran parte di esso, allora le élite politiche diventano un problema per la democrazia rappresentativa.

Il punto di svolta, in cui le democrazie rappresentative rischiano di trasformarsi in altre forme di governo, spesso autocratiche e illiberali, viene raggiunto quando le élite politiche e il popolo (o comunque gran parte di esso) si allontanano irrimediabilmente a causa di una rappresentanza fallita. Sono proprio i partiti

[29] *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratische Willensbildung cit.,§ 34 n. 28–29.
[30] Ibidem, nn. 32, 34.
[31] Ibidem nn. 34–35.

politici populisti di destra che alimentano con tutte le loro forze questa narrativa di totale alienazione tra la vera volontà popolare e l'establishment politico.[32]

La domanda deve quindi essere: come garantire una rappresentanza globale in termini di contenuti in modo tale da evitare, per quanto possibile, anche solo l'avvicinarsi a tali punti negativi di svolta? È necessario un meccanismo che, in modo visibile a tutti, contrasti l'alienazione tra le élite politiche e il popolo (o ampie fasce della popolazione) o che, in ogni caso, offra la possibilità concreta di contrastare tale alienazione. Questo meccanismo potrebbe consistere in un miglioramento del ricambio delle élite politiche nei confronti del popolo, in quanto tale meccanismo limiterebbe la durata della carriera dei politici di professione, obbligando di fatto i partiti politici a inserire continuamente nuovi esponenti politici nella leadership politica dello Stato, sia in Parlamento che nel Governo. Con la durata limitata dell'appartenenza all'élite politica si fa riferimento al principio democratico del «governo a tempo determinato».

III. Formazione delle élite e il principio del «governo a tempo determinato»

1. Significato del principio del «governo a tempo determinato»

Un principio fondamentale della democrazia rappresentativa è il principio del «governo a tempo determinato».[33] «Governo a tempo determinato» significa che i membri degli organi di rappresentanza sono legittimati e autorizzati dal popolo solo per un determinato periodo, stabilito in anticipo, ad esercitare il potere statale in nome del popolo. Il rinnovamento periodico della rappresentanza formale attraverso un atto ricorrente di elezione consente proprio il cambiamento della rappresentanza sostanziale, poiché le mutate correnti politiche presenti nel popolo possono riflettersi nell'organo di rappresentanza nel corso delle nuove elezioni – cosa che però può avvenire solo se le nuove elezioni determinano anche un

[32] Cfr. *Philip Manow*, Die politische Ökonomie des Populismus, 2018, p 27.

[33] *Horst Dreier*, in: Horst Dreier (ed.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie), Rn. 73; *Horst Dreier*, Demokratietheorien und verfassungsrechtlicher Demokratiebegriff, in: Uwe Kischel/Hanno Kube (ed.), Handbuch des Staatsrechts, vol III, 2025, § 49 Rn. 11, 82

rinnovamento, almeno parziale, del personale dell'organo di rappresentanza in questione.

2. Manifestazioni del principio del «governo a tempo determinato»

Il principio del governo a tempo determinato deve quindi assumere due forme.[34] Il caso tipico di attuazione del principio del governo a tempo determinato è rappresentato dal mandato elettorale: attraverso l'atto elettorale, i titolari di mandato del rispettivo organo di rappresentanza vengono legittimati e autorizzati, per un periodo prestabilito, ad esercitare il potere statale a favore e contro il popolo.[35] Questo rinnovamento periodico, ma limitato nel tempo, della rappresentanza formale è la *conditio sine qua non* del principio del governo a tempo determinato. Una seconda manifestazione di questo principio è la limitazione della durata dei mandati. Se si sommano queste due manifestazioni del principio del governo a tempo determinato, ciò significa, in definitiva, che una determinata persona può ricoprire una determinata carica o un determinato mandato solo per un numero ben preciso di legislature.

In questo senso, il principio del governo a tempo determinato ai sensi della Legge fondamentale tedesca si realizza solo per la carica di Presidente federale[36] e, anche in questo caso, in modo del tutto insufficiente: il Presidente federale viene eletto dall'Assemblea federale per la durata di cinque anni, quindi non direttamente dal popolo, ma dai rappresentanti del popolo.[37] Una rielezione immediatamente

[34] Il limite dell'analisi finora condotta sul principio del governo a tempo determinato nella dottrina di diritto costituzionale consiste nel fatto che tale principio viene interpretato solo nella sua forma iniziale. Il governo a tempo determinato richiede solo elezioni ricorrenti (cfr. ad esempio *Horst Dreier*, in: Horst Dreier [ed.], Grundgesetz-Kommentar, vol. II, 3ª ed. 2015, Art. 20 [Demokratie] n. 73). La limitazione del numero dei mandati elettorali o di carica, intesa qui come seconda manifestazione del principio del governo a tempo determinato, viene invece probabilmente intesa solo come limitazione del potere (così, in riferimento all'art. 54 para. 2 frase 2 Legge fondamentale, cfr. ad esempio *Ralf Brinktrine*, in: Michael Sachs [ed.], Grundgesetz, 10ª ed., 2024, art. 55 n. 21).

[35] Art. 38 para. 1 frase 1, Art. 39 para. 1 frase 1 Legge fondamentale.

[36] Ciò che di per sé è già estremamente singolare, dato che a tale carica non è associato praticamente alcun potere politico. Cfr. ad esempio *Hartmut Maurer/Kyrill-A. Schwarz*, Staatsrecht I. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 7ª ed. 2023, § 13 n. 1.

[37] Art. 54 para. 1 frase 1, para. 2 frase 1 Legge fondamentale.

successiva al primo mandato è consentita una sola volta.[38] Ciò non esclude quindi che una stessa persona possa ricoprire più mandati, senza limiti numerici, come Presidente federale.[39]

È così fin dall'inizio per quanto riguarda i mandati dei deputati del *Bundestag* tedesco e i mandati del Cancelliere federale e dei suoi ministri. Le stesse persone, a condizione che vengano rielette, possono ricoprire un numero indefinito di mandati in Parlamento o di mandati nel Governo.

Quanto detto evidenzia, nella Costituzione tedesca, una realizzazione incompleta del principio del governo a tempo determinato. Di fatto, a condizione che vengano rielette, le stesse persone possono operare per decenni come politici di professione in Parlamento e nel governo, che dipende dalla fiducia del Parlamento, oscillando tra Parlamento e governo, nonché all'interno del Parlamento tra la maggioranza di governo e l'opposizione. Le élite politiche rimangono le stesse per anni e decenni, una *circulation des élites* constante.

3. Formazione delle élite, «governo a tempo determinato» e rappresentanza in conflitto

Se è vero che il principio del governo a tempo determinato ha lo scopo di impedire che i rapporti di potere politico, stabilitisi in un determinato momento, si cristallizzino a tempo indeterminato,[40] allora la formazione, nel corso del tempo, di élite politiche costanti può entrare in un rapporto di tensione difficilmente risolvibile con questo principio del governo a tempo determinato. È vero che le elezioni periodiche garantiscono la possibilità concreta di un effettivo cambio di potere e quindi di un reale cambiamento politico. Ciononostante, tale cambio di potere e di politica continua a verificarsi solo all'interno delle élite politiche: la *circulation des élites*.

[38] Art. 54 para. 2 frase 2 Legge fondamentale.

[39] Opinione prevalente, ad esempio *Hans D. Jarass*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth (ed.), Grundgesetz, 18ª ed. 2024, Art. 54 n. 4.

[40] In tal senso, *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (ed.), Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland, vol. II, 3ª ed. 2004, § 24 n. 50.

dirittifondamentali.it

Tanto, riporta al problema della rappresentanza democratica. Se il governo a tempo determinato viene inteso nel senso che i titolari di mandati o cariche possono essere nominati, attraverso l'atto elettorale, solo per un periodo prestabilito, allora ciò garantisce unicamente il rinnovamento periodico della rappresentanza formale, ovvero la creazione di un nuovo nesso di legittimazione e attribuzione tra gli organi di rappresentanza e il popolo come entità politica.

È invece dubbio che si riesca a ottenere una rinnovata rappresentanza complessiva del popolo in termini di contenuti se le élite politiche rimangono, almeno nella loro grande maggioranza, le stesse. Una tale continuità personale dei politici di professione negli organi di rappresentanza vanifica praticamente la possibilità di un rinnovamento della rappresentanza complessiva del popolo in termini di contenuti – se le correnti politiche nel popolo cambiano, ma i leader politici negli organi di rappresentanza e quindi determinati orientamenti politici di base dei mandatari o dei titolari di cariche rimangono in gran parte identici. La probabilità che una maggioranza del popolo possa ritrovarsi nei contenuti della rispettiva decisione di maggioranza dell'organo di rappresentanza e che la rispettiva minoranza del popolo possa ritrovarsi nella posizione rimasta minoritaria nell'organo di rappresentanza diminuisce se la cerchia delle persone che ricoprono cariche elettive o pubbliche non cambia in modo percepibile di fronte alle mutate correnti politiche tra il popolo.[41]

È vero che, come dimostra l'esperienza, una democrazia liberale funzionante dispone in questo caso di una valvola di sfogo: la fondazione di nuovi partiti politici i quali, attraverso nuovi programmi e nuove figure, intendono compensare quella rappresentanza globale del popolo da parte delle élite politiche che, oggettivamente o secondo la valutazione soggettiva di molti cittadini, non è più garantita. Questo processo genuinamente democratico diventa però precario per la democrazia rappresentativa quando questi nuovi partiti politici non vogliono semplicemente contribuire al successo di una rinnovata rappresentanza globale del

[41] Ciò è dovuto alla notevole tenacia intellettuale dei rappresentanti eletti e dei funzionari pubblici in generale, e in particolare alla loro dipendenza dai percorsi politici e programmatici già intrapresi.

dirittifondamentali.it

popolo, piuttosto mettono fondamentalmente in discussione la funzionalità della democrazia rappresentativa come governo del popolo, pertanto, aspirano a un cambio di potere politico a loro favore e intendono consolidare il potere eventualmente così acquisito, in contrasto con il principio del governo a tempo determinato.[42]

Per questo motivo, per garantire la sopravvivenza della democrazia rappresentativa, è necessario riflettere su meccanismi che consentano almeno un maggiore riscontro personale delle élite politiche nei confronti del popolo nella sua totalità.

IV. La limitazione della durata del mandato come soluzione?

1. Limite temporale dei mandati parlamentari

Una proposta potrebbe essere quella di limitare i mandati dei deputati del Parlamento, per esempio, a tre legislature di quattro anni ciascuna, ovvero a un massimo di dodici anni. Senza una modifica costituzionale,[43] questa proposta non potrebbe probabilmente essere attuata ai sensi della Legge fondamentale tedesca.[44] In effetti, una commissione del *Bundestag* tedesco incaricata della riforma della legge elettorale e della modernizzazione dei lavori parlamentari si è occupata, tra le altre cose, proprio di questa questione: la limitazione della durata del mandato dei

[42] Abbiamo assistito a tentativi di questo tipo in Europa (in Polonia e in Ungheria), ma li possiamo osservare anche al di fuori dell'Europa.

[43] Una simile modifica della Costituzione non fallirebbe tuttavia a causa della «clausola di eternità» (art. 79 para. 3, Legge fondamentale). Sembrano tuttavia sussistere almeno dei dubbi in merito, come sottolinea *Florian Meinel*, Intervento, 10ª seduta della Commissione per la riforma del sistema elettorale e la modernizzazione dei lavori parlamentari, p. 4 (https://www.bundestag.de/resource/blob/910822/K-Drs-040-Prof-Dr-Meinel-Begrenzung-Amts-u-Mandatszeit-Dauer-WP.pdf; consultato il 07/05/2026).

[44] In ogni caso si tratterebbe di una grave violazione della parità del diritto di eleggibilità. Correttamente *Silke R. Laskowski*, Intervento, 10ª seduta della Commissione per la riforma del diritto di voto e la modernizzazione dei lavori parlamentari, pp. 4–5 (https://www.bundestag.de/resource/blob/911124/K-Drs-041-Prof-Dr-Laskowski-Begrenzung-Amts-u-Mandatszeiten-WP.pdf; consultato il 07/05/2026); *Florian Meinel*, Intervento, 10ª seduta della Commissione per la riforma del diritto di voto e la modernizzazione dei lavori parlamentari, p. 4 (https://www.bundestag.de/resource/blob/910822/K-Drs-040-Prof-Dr-Meinel-Begrenzung-Amts-u-Mandatszeit-Dauer-WP.pdf; consultato il 07/05/2026); *Halina Wawzyniak*, Intervento, 10ª seduta della Commissione per la riforma del diritto di voto e la modernizzazione dei lavori parlamentari, pp. 3–4 (https://www.bundestag.de/resource/blob/910812/K-Drs-039-Dr-Wawzyniak-Begrenzung-Amts-und-Mandatszeit.pdf; consultato il 07/05/2026).

deputati dello stesso Bundestag.[45] Alla fine, la commissione ha raccomandato a maggioranza di non limitare la durata del mandato di questi deputati.[46] Con mio grande rammarico, è stato un parlamentare di: "Alternativa per la Germania" (AfD), in qualità di membro della commissione, a ritenere in un voto speciale che una limitazione della durata del mandato fosse plausibile ("ben immaginabile"),[47] motivando tra l'altro che "la politica di professione […] ha costantemente ampliato l'inconfondibile divario tra elettori ed eletti".[48]

A questo proposito è degno di nota il fatto che già in precedenza fosse stato un altro partito politico, anch'esso all'epoca nuovo, a proporre una soluzione molto più radicale per limitare rigorosamente la durata dei mandati parlamentari. Si trattava allora del partito dei Verdi («Die Grünen»: oggi «Bündnis 90/Die Grünen»). Questo partito, ormai da tempo considerato affermato e di sostegno allo Stato, nei suoi esordi, quasi mezzo secolo fa, si considerava una forza democratica di base.[49] Secondo le "decisioni di Sindelfingen" del 1983, i suoi titolari di mandati avrebbero dovuto rinunciare al proprio incarico a metà della legislatura, cioè dopo soli due anni; al posto dei titolari dimissionari, sarebbero subentrati nuovi deputati dalla rispettiva lista elettorale[50] ma un tale proposito, basato esclusivamente sulle decisioni del partito, fallì ben presto nella pratica.[51] È essenziale, per il nostro contesto, che questo principio di rotazione abbia proprio l'obiettivo dichiarato di impedire la formazione di élite politiche composte da politici di professione.[52]

[45] Bundestags-Drucksache 20/6400, pp. 42 seqq.
[46] ivi, p. 44.
[47] ivi, p. 45.
[48] ivi, p. 45.
[49] *Markus Klein/Jürgen Falter*, Der lange Weg der Grünen, 2003, pp. 74–75.
[50] Ibidem, pp. 90–91.
[51] Ibidem, pp. 92–94.
[52] Ibidem, pp. 90–91. La tesi di *Florian Meinel*, Intervento, 10ª seduta della Commissione per la riforma del sistema elettorale e la modernizzazione dei lavori parlamentari, p. 4 (https://www.bundestag.de/resource/blob/910822/K-Drs-040-Prof-Dr-Meinel-Begrenzung-Amts-u-Mandatszeit-Dauer-WP.pdf; consultato il 07/05/2026), «[l]a critica a un sistema di carriera professionale dei politici di professione fa parte […] del repertorio standard dei partiti autoritari e delle correnti populiste», non è quindi sostenibile. I Verdi non sono mai stati un partito politico autoritario o populista.

A quanto pare, nel corso della storia di una democrazia rappresentativa si aprono, a intervalli regolari, lacune reali o apparenti nella rappresentanza democratica complessiva del popolo in Parlamento e nel governo responsabile dinanzi al Parlamento. In queste lacune si inseriscono nuovi partiti politici che descrivono la formazione delle élite politiche come un problema e vedono nella limitazione della durata dei mandati una possibile soluzione.

2. Critica

Il rifiuto dei limiti di mandato da parte della commissione di riforma del *Bundestag* si basa sulla valutazione di una serie di esperti di diritto costituzionale – che, tuttavia, erano stati tutti nominati membri della commissione proprio dai partiti politici consolidati. In tale valutazione è stata esplicitamente respinta come «errata e persino pericolosa» l'«idea che i limiti [di mandato] avrebbero portato nuove energie o un rinnovamento nel sistema politico».[53] Infatti, solo i politici di professione potrebbero essere «indipendenti da interessi particolari»[54], inoltre, verrebbero rafforzati solo «i partiti, poiché fungono da cerniera per la presentazione dei candidati successivi o delle nuove leve».[55]

Questa critica non è convincente. Da un lato, essa si basa su affermazioni speculative, valide solo fintantoché non sia necessario fornire prove empiriche a sostegno della rispettiva tesi.[56] Se i partiti politici dovessero essere rafforzati, poiché sono loro a selezionare i nuovi candidati alle elezioni parlamentari, non si vede quale danno ciò dovrebbe comportare per la democrazia rappresentativa. La selezione dei candidati è proprio compito dei partiti politici in una democrazia rappresentativa.[57] Allo stesso tempo, verrebbe frenata la formazione di élite interne ai partiti, il che potrebbe offrire proprio ai membri più giovani opportunità precoci di ottenere un mandato parlamentare. Inoltre, i politici di professione devono

[53] Verbale no. 20/10, p. 6.
[54] Verbale no. 20/10, p. 6.
[55] Verbale no. 20/10, p. 7.
[56] Solo l'esperienza pratica maturata nel corso di lunghi periodi di tempo potrà dimostrare quali conseguenze concrete avrebbe una limitazione della durata del mandato.
[57] A questo proposito, cfr. ad esempio *Hans Hugo Klein*, in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz, Grundgesetz, Art. 21, n. 159 (2014).

sempre mettere in conto la possibilità di lasciare il Parlamento,[58] così che i deputati dovrebbero già durante il loro mandato riflettere seriamente e costantemente sul proprio futuro professionale al di fuori del Parlamento – motivo per cui ci si potrebbe chiedere, in generale, se i politici di professione possano mai essere «indipendenti da interessi particolari».[59]

Nemmeno convincente è l'ulteriore critica secondo cui la limitazione della durata dei mandati «non si adatterebbe alla logica interna di un sistema parlamentare e al carattere di una democrazia liberale».[60] In teoria, le libere elezioni periodiche per il Parlamento dovrebbero portare a una limitazione della durata dei singoli mandati e, in particolare, all'uscita di scena dei politici di professione dalle élite politiche. Nella pratica, tuttavia, come dimostra ad esempio l'attuale Bundestag tedesco, risulta che ben il 40% dei deputati appartiene al Parlamento da almeno due legislature.[61] Per quanto riguarda la «logica interna di un sistema parlamentare» e il «carattere di una democrazia liberale», si può anche fare riferimento alla già citata valvola di sfogo di una democrazia funzionante: le lacune reali o apparenti nella rappresentanza democratica complessiva possono essere colmate dalla formazione di nuovi partiti politici. A tal fine vale la libertà di partito. Ciò diventa un problema per la democrazia rappresentativa solo se questi nuovi partiti politici rifiutano l'attuale sistema di democrazia liberale (rappresentativa) e mirano a una trasformazione del sistema, ad esempio verso una democrazia illiberale (rappresentativa).

Un altro argomento avanzato contro la limitazione della durata dei mandati è che tali restrizioni nel Bundestag tedesco potrebbero essere aggirate ricorrendo a

[58] Ciò vale a maggior ragione ora che gli equilibri politici tra i partiti tradizionali da un lato e l'AfD, in quanto nuovo partito, dall'altro stanno cambiando in modo evidente.

[59] I limiti alla durata dei mandati non sono nemmeno rivolti in generale contro la politica intesa come professione (ma in questa direzione sembra orientarsi *Florian Meinel*, Intervento, 10ª seduta della Commissione per la riforma del sistema elettorale e la modernizzazione dei lavori parlamentari, pp. 3-4 [https://www.bundestag.de/resource/blob/910822/K-Drs-040-Prof-Dr-Meinel-Begrenzung-Amts-u-Mandatszeit-Dauer-WP.pdf; consultato il 07/05/2026]). In realtà, però, esse mirano a impedire che le persone facciano della politica la loro professione a vita.

[60] Bundestags-Drucksache 20/6400, p. 44.

[61] Fonte: https://www.bundestag.de/resource/blob/272478/Kapitel_03_04_Dauer_der_Mitgliedschaft_im_Bundestag-pdf.pdf (consultato il 07/05/2026).

mandati in altri Parlamenti, ad esempio nei parlamenti dei Länder o nel Parlamento europeo.[62] Questi diversi parlamenti fungerebbero, per così dire, da «stazioni di smistamento» attraverso le quali le stesse élite politiche potrebbero proseguire ininterrottamente la loro carriera di politici di professione.[63] In effetti, questo problema solleva difficili questioni di regolamentazione.[64]

V. Riepilogo

1. L'emergere e il rafforzamento dei partiti politici populisti di destra indicano, anche in Germania, che la rappresentanza democratica del popolo da parte degli organi di rappresentanza statali o non riesce oggettivamente o viene percepita soggettivamente come non riuscita.

2. Una delle ragioni potrebbe risiedere nella formazione delle élite politiche, le cui deliberazioni e decisioni appaiono sempre meno democratiche e rappresentative dal punto di vista dei contenuti. Ciò significa che il popolo, nel suo insieme o in gran parte, non riesce a riconoscersi nei contenuti, né delle deliberazioni e delle decisioni degli organi di rappresentanza.

3. Si pone quindi la questione dei meccanismi che, nell'ambito della democrazia rappresentativa, potrebbero consentire un maggiore feedback delle élite politiche al popolo nella sua totalità politica.

4. Una risposta a questa domanda potrebbe risiedere nel rafforzare il principio democratico del «governo a tempo determinato», attraverso la limitazione della durata del mandato dei deputati del Parlamento.

5. Per quanto riguarda la Germania, si possono citare esempi in cui sono proprio i nuovi partiti politici a descrivere la formazione delle élite politiche come un problema e a vedere nella limitazione della durata dei mandati una possibile soluzione.

---

[62] Verbale no. 20/10, p. 6.

[63] Verbale no. 20/10, pp. 6–7.

[64] In merito alle eventuali questioni che richiedono un intervento normativo, *Florian Meinel*, Intervento, 10ª seduta della Commissione per la riforma del sistema elettorale e la modernizzazione dei lavori parlamentari, p. 3 (https://www.bundestag.de/resource/blob/910822/K-Drs-040-Prof-Dr-Meinel-Begrenzung-Amts-u-Mandatszeit-Dauer-WP.pdf; consultato il 07/05/2026).

dirittifondamentali.it

6. La limitazione della durata dei mandati incontra critiche massicce che, però, in gran parte non riescono a convincere appieno, ma che in singoli punti, laddove si tratta della configurazione giuridica delle limitazioni della durata dei mandati, potrebbero rivelarsi giustificate.

7. Se la democrazia rappresentativa è una «democrazia sotto pressione» perché i partiti populisti di destra vogliono trasformarla in una democrazia illiberale, allora la limitazione della durata dei mandati dovrebbe comunque essere solo *un* approccio risolutivo.

Ciò ci riporta alla massima di *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, leggermente adattata al nostro contesto: «[La democrazia rappresentativa] vive di presupposti che [essa] stessa non può garantire»[65] – probabilmente nemmeno attraverso un'applicazione più rigorosa del principio del governo a tempo determinato, sotto forma di limiti alla durata dei mandati.

dirittifondamentali.it

[65] *Ernst Wolfgang Böckenförde*, Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde, Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte, 1991, pp. 92–114 (112).