Resilienz hier und dort

Wie Frankreich und Deutschland ihre Institutionen resilienter machen

Arne P. Wegner

28.09.2026 doi: 10.59704/403d86b26f5ebd33

Frankreich und Deutschland sichern derzeit Institutionen gegen eine autoritär-populistische Übernahme. Frankreich setzt auf Ämter mit langen Mandatszeiten und ringt um den präsidentiellen Seiteneingang zu einer Verfassungsänderung. Deutschland zieht den Funktionskern seines Verfassungsgerichts in das Grundgesetz und baut damit Auswege aus Blockaden. Beide Antworten verraten etwas über die Architektur der Systeme: Die V. Republik fürchtet den Zugriff von oben, das Grundgesetz die Lähmung an vielen Gelenken.

Zugriffsketten

Im April fragte der Economist, ob *Macron* Frankreich durch die späten Ernennungen von Leitungsämtern vor einem „*Orbán*-Szenario" schützen wolle. Doch unter Resilienzaspekten greift diese Frage zu kurz. Entscheidend ist nicht, wie viele Posten ein Wahlsieger vorfindet, sondern ob er den Zugang zur Gegenmacht und die eigene Kontrolle allein beherrscht.

Eine autoritär-populistische Übernahme beginnt selten mit dem offenen Verfassungsbruch – das *Orbán*-Szenario zog sich über mehrere Legislaturperioden (*Orbán* I bis V). *Scheppele*nennt diese schrittweise Demontage einer Verfassungsordnung mit den Formen des Rechts *autocratic legalism*: (1) Diese Übernahme nutzt ein gewonnenes Mandat, um zunächst die Kontrolleure zu kontrollieren: Ernennungsregeln, Zuständigkeiten und Organisationsgesetze werden verändert; (2) bis Wahl- und Medienaufsicht sowie Verfassungsgericht, Justiz und Staatsanwaltschaft politisch erreichbar sind; (3) Verfassungsänderungen und langfristige Personalentscheidungen verstetigen anschließend den Zugriff; (4) parallel verschiebt die Regierung die Bedingungen des politischen Wettbewerbs – durch Wahlrecht, Medienzugang, Parteienfinanzierung, staatliche Ressourcen oder Notstandsrecht; (5) am Ende bleiben oft Wahlen ohne die Fähigkeit, einen Machtwechsel herbeizuführen. Das Recht dient als Kulisse für diese Schrittfolge, die das politische Gegengewicht schwächt. Wer vorbeugen will, muss also die ganze Zugriffskette ordnen. Wer ein Glied sichert, verlagert nur den autoritär-populistischen Zugriff.

So hilft eine stark abgesicherte Richterwahl – wie in Deutschland – wenig, wenn eine spätere Mehrheit die Zuständigkeiten des Gerichts beschneidet (z.B. beschränkte Ungarn 2010 die Kontrolle des Verfassungsgerichts über Haushalts- und Steuergesetze; das ungarische Grundgesetz von 2011 verstetigte die Begrenzung) oder die Bindungswirkung gerichtlicher Entscheidungen beseitigt (z.B. verweigerte die polnische Regierung 2016 die Veröffentlichung zweier zentraler Urteile des Verfassungsgerichtshofs). Ebenso bleibt ein Verfassungsänderungsverfahren schwach, wenn ein autoritär-populistischer Seiteneingang offensteht (z.B. Art. 11 *Constitution française* [CF], dazu sogleich).

Paris setzt auf den Faktor Zeit

Aufgrund einer möglichen autoritär-populistischen Übernahme verdichten sich seit 2025 nun in Frankreich Ernennungen an der Staatsspitze. *Richard Ferrand* (*Renaissance*) führt nunmehr den *Conseil constitutionnel*; *Martin Ajdari* (parteilos, *Macron* nahestehend) leitet seitdem die unabhängige französische Aufsichtsbehörde für Kommunikation, die *Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique* (*ARCOM*). *Amélie de Montchalin* (*Renaissance*) wechselte im Februar 2026 aus dem Haushaltsministerium an die Spitze der *Cour des comptes*. *Emmanuel Moulin* (parteilos, *Macron* nahestehend) wurde im Mai

2026 zum *Gouverneur der Banque de France* ernannt; sein Mandat läuft sechs Jahre. Diese historisch beispiellose Verdichtung wird die Präsidentschaftswahl 2027 überdauern.

Lange oder nicht erneuerbare Amtszeiten sollen einzelne Kontrollorgane aus dem Takt der Wahlen lösen; je nach Institution tritt Unabsetzbarkeit hinzu (vgl. Art. 56 Abs. 1, 64 Abs. 4 CF). Frankreichs Lösung hat jedoch eine Kehrseite. Zwar sieht Art. 13 CF für bestimmte Präsidialernennungen (nicht für die *Cour des comptes*) Anhörungen durch die zuständigen Parlamentsausschüsse vor. Diese können eine Ernennung aber nur stoppen, wenn die Nein-Stimmen beider zuständigen Ausschüsse drei Fünftel der abgegebenen Stimmen erreichen. So kam *Moulin* (*Banque de France*) trotz 58 Nein- (!) und 52 Ja-Stimmen durch; am 19. Februar 2025 stimmten die Rechtsausschüsse von *Assemblée nationale* und *Sénat* über *Richard Ferrand* ab: 39 Mitglieder votierten für ihn, 58 gegen ihn, nur eine Gegenstimme fehlte für das Scheitern; einen Tag später ernannte der Staatspräsident *Ferrand* dennoch zum Mitglied und Präsidenten des *Conseil constitutionnel*. Gerade ein lang wirkendes Kontrollamt kann so zwar effektiv besetzt werden, beginnt aber mit einer Legitimationsschuld.

Das französische Volk muss nunmehr die Unabhängigkeit und Amtseignung aus den Lebensläufen und dem Handeln ableiten. Ein späterer Präsident kann nach Art. 13 CF mit Gegen-Ernennungen antworten. Und jedes dieser Kontrollorgane, das gegen eine neue, eventuell autoritär-populistische Mehrheit entscheidet, läuft – wegen des Quorums des Art. 13 CF – politisch Gefahr, als Nachhut der alten Präsidentschaft zu gelten.

Daneben schützt Frankreich die Republik im „laufenden Vollzug“. Der *Conseil d'État* verpflichtete ARCOM 2024, bei der Pluralismuskontrolle sämtliche Programmteilnehmer und bei der Unabhängigkeitskontrolle auch die Programmgestaltung eines Senders einzubeziehen. ARCOM setzte dies um (genannt: *Délibération*). Doch diese Aufsicht bleibt gerade wegen der Neubesetzung mit *Ajdari* ein *Dual-Use*-Instrument: Je politischer der Zugang erscheint, desto leichter lässt sich eine spätere Entscheidung – mag die Programmgestaltung noch so ausgewogen sein – als Nachhut des Ernennenden abwerten.

Berlin verteilt die Zugriffsoptionen

Deutschland setzt anders an. Bundestag und Bundesrat haben Ende 2024 zentrale Strukturmerkmale des Bundesverfassungsgerichts im Grundgesetz verankert. Dazu gehören sein Status als selbständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes (Art. 93 Abs. 1 GG), die Gliederung in zwei Senate mit je acht Mitgliedern und die hälftige Wahl durch Bundestag und Bundesrat (Art. 93 Abs. 2 GG), die zwölfjährige Amtszeit bis zur Altersgrenze von 68 Jahren ohne Wiederwahl sowie die Fortführung bis zur Ernennung des Nachfolgers (Art. 93 Abs. 3 GG), die Geschäftsordnungsautonomie (Art. 93 Abs. 4 GG) und die Bindungswirkung seiner Entscheidungen (Art. 94 Abs. 4 Satz 1 GG). Diese Kernvorgaben kann der einfache Gesetzgeber nicht mehr ändern.

Zugleich begrenzt § 7a Abs. 5 BVerfGG eine Blockade. Bleibt eine Wahl drei Monate nach einem Vorschlag des Gerichtsplenums aus, kann das andere Wahlorgan übernehmen. Die Regel soll verhindern, dass eine Sperrminorität die Nachbesetzung dauerhaft blockiert. Die deutsche Pointe liegt darin, nicht Ämter, sondern die plurale Erneuerung und Entscheidungsfähigkeit des Gerichts zu schützen.

Vom Mittel kann man auf die Architektur schließen: Deutschland misstraut der einfachen Bundestagsmehrheit und verteilt Zugriff institutionell (zwischen Gericht und Wahlorganen), föderal (zwischen Bundestag und Bundesrat) und zeitlich (durch die dreimonatige Frist vor der Ersatzwahl). Für eine Lockerung der nun in Art. 93 und 94 GG verankerten Strukturmerkmale verlangt Art. 79 Abs. 2 GG Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Der Preis dafür bleibt eine Blockadeanfälligkeit; die deutsche Ordnung ist mithin schwer zu übernehmen, aber leicht zu verklemmen.

Der Schutz ist aber nicht lückenlos, denn die Zweidrittelmehrheit für die Wahl der Richter steht weiterhin nur in den §§ 6 und 7 BVerfGG. Eine einfache gesetzgeberische Mehrheit könnte das Quorum schlicht senken. Wer nun aber das Quorum in das

Grundgesetz hebt, riskiert ein Dauerveto. Der Einwand spricht für eine künftige konsequente Kopplung: regulär ein Zweidrittelquorum, im Blockadefall ein Ersatzweg, der Vorschlags- und Wahlmacht trennt.

Ein Seiteneingang bleibt

Die größte offene Flanke liegt in Frankreich bei den Verfassungsänderungen. Grundsätzlich verlangt Art. 89 CF dafür, dass *Assemblée nationale* und *Sénat* denselben Text annehmen (*termes identiques*). Danach entscheidet das Volk oder – bei einem Regierungsentwurf – der *Congrès* mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen.

Daneben kann der Präsident aber nach Art. 11 CF auf Vorschlag der Regierung ein Referendum über die Organisation der öffentlichen Gewalten ansetzen. *De Gaulle* nutzte die Vorschrift 1962 für die Direktwahl des Präsidenten, die seitdem besteht. Der *Conseil constitutionnel* lehnte eine Prüfung des angenommenen Referendumsgesetzes ab, weil es die nationale Souveränität unmittelbar ausdrücke (CC, déc. n° 62-20 DC v. 6.11.1962, cons. 2–3). Auch eine nach Art. 89 CF beschlossene Verfassungsänderung prüft er nicht (CC, déc. n° 2003-469 DC v. 26.3.2003, cons. 2). *Hauchemaille* eröffnete zwar eine schmale Kontrolle vorbereitender Referendumsakte, ließ die Sachprüfung eines verfassungsändernden Art.-11-Projekts aber offen (CC, déc. n° 2000-21 REF v. 25.7.2000, cons. 5–6).

Für diesen Weg braucht der Präsident zwar zumindest einen Regierungsvorschlag; eine *Cohabitation* (eine Regierung, die sich auf eine dem Präsidenten politisch entgegengesetzte Parlamentsmehrheit stützt) kann deshalb eine Schranke bilden. Wenn Präsident und Regierung sich aber einig sind (was zuletzt nicht immer vorlag, aber der Regelfall ist), dann kann sich das 1962-Szenario wiederholen.

Damit führt ein kurzer Weg an den Sicherungen vorbei. Ein Präsident mit passender Regierung kann Art. 11 CF als historisch erprobte Umgehung beanspruchen. Er umgeht die nach Art. 89 CF erforderliche Zustimmung beider Kammern und erreicht nach dem Volksentscheid einen Text, den der Conseil constitutionnel nach seiner bisherigen Linie nicht prüft. Der *Sénat* verwarf aber am 6. November 2025 mit 213 zu 131 Stimmen einen Vorschlag, der Art. 89 CF zum einzigen Änderungsweg der CF machen wollte.

Eine belastbare Reform müsste indes Art. 89 CF präzisieren und eine Vorabkontrolle in Art. 61, 60 CF ausdrücklich auf Regierungsentwurf und Einberufungsdekret erstrecken. Das Gericht müsste dann nicht das Abstimmungsergebnis kontrollieren, was wohl gegen die nationale Souveränität verstoßen würde. Es würde aber klären, ob der Präsident dem Volk eine Frage als einfachem Gesetzgeber oder als verfassungsändernder Gewalt vorlegen darf.

Hierarchie der Anklage

Die Staatsanwaltschaft ist in beiden Systemen missbrauchsanfällig. Deutsche Staatsanwälte müssen dienstlichen Weisungen folgen; die äußere Aufsicht liegt für den Generalbundesanwalt bei der Bundesjustizverwaltung und sonst bei den Landesjustizverwaltungen (§§ 146, 147 GVG). Aber das Bundesrecht schreibt für externe Einzelweisungen weder Schriftform (!) noch Begründung (!) vor (z.B. wird von telefonischen Empfehlungen zur Verfahrensführung berichtet). Das Bundesjustizministerium und einzelne Länder haben sich inzwischen vorsichtig selbst beschränkt; aber gerade das zeigt die Lücke zwischen politischer Praxis und gesetzlicher Befugnis.

In Frankreich kann der Justizminister zwar allgemeine Vorgaben zur Strafrechtspolitik machen, nicht aber Weisungen im Einzelfall erteilen (Art. 30 CPP). Bei Ernennungen von Staatsanwälten gibt der *Conseil supérieur de la magistrature* (CSM) nach Art. 65 CF bislang nur eine rechtlich unverbindliche Stellungnahme ab. Seit 2007 folgt die Regierung ablehnenden Voten in der Praxis; diese Selbstbindung kann aber jederzeit enden. Ein im März 2026 vom CSM begrüßter Reformvorschlag will das Votum bindend machen. Bis dahin bleibt der Unterschied zwischen Norm und Übung ein Resilienzrisiko.

Der Gegner als Rechtsobjekt

Deutschland richtet den schärfsten Demokratieschutz gegen Parteien und überlässt ihn dem Bundesverfassungsgericht. Art. 21 Abs. 2 GG erlaubt das Parteiverbot; Abs. 3 den Ausschluss von staatlicher Finanzie-

rung. Für ein Verbot verlangt Karlsruhe konkrete Anhaltspunkte, dass das verfassungsfeindliche Handeln Erfolg haben kann (BVerfG, Urt. v. 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 585–587). Der Finanzierungsausschluss verzichtet indes auf diese Potenzialität. 2024 schloss das Gericht „Die Heimat“ deshalb für sechs Jahre von der staatlichen Finanzierung aus (BVerfG, Urt. v. 23.1.2024 – 2 BvB 1/19, Rn. 277–278, 507). Entsprechend wird derzeit über ein auf einen selbständigen Parteiteil begrenztes Verbot (Art. 21 Abs. 2 GG, § 46 Abs. 2 BVerfGG) und – gegenüber einzelnen Funktionären – über eine Grundrechtsverwirkung (Art. 18 GG) mit möglicher Aberkennung der Wählbarkeit (§ 39 Abs. 2 BVerfGG) diskutiert.

Frankreich kennt kein entsprechendes verfassungsgerichtliches Parteiverbotsverfahren. Art. 4 CF verpflichtet Parteien „nur“ auf nationale Souveränität und Demokratie. Nach Art. L. 212-1 CSI kann die Regierung aber Vereinigungen durch Dekret im Ministerrat auflösen; die Verwaltungsgerichtsbarkeit prüft danach. Kurz gesagt: eine Vorverlagerung des Republikschutzes in die Verwaltung. Im Fall der Umweltbewegung *Les Soulèvements de la Terre* legte der *Conseil d'État* die Vorschrift aber eng aus und hob die Auflösung als unverhältnismäßig auf (CE, 9.11.2023, n° 476384, points 4–6, 12–13). Parteiverbot und Vereinsauflösung sind natürlich keine identischen Instrumente. Funktional beantworten sie jedoch dieselbe Frage: Wer darf eine organisierte Gefahr definieren und wann wird aus Abwehr Ausschluss? Deutschland lässt – wenn überhaupt – das Verfassungsgericht entscheiden. Frankreich lässt zuerst die Exekutive handeln.

Die nächste Lücke

Möglicherweise werden die kommenden Wahlen beide Modelle weiter auf die Probe stellen. In Frankreich wird sich zeigen, ob neu besetzte Institutionen Vertrauen gewinnen oder als Fortsetzung alter Macht erscheinen und politisch zersetzt werden. Der *Rassemblement National* – selbst nach *Marine Le Pens* Verurteilung – liegt aktuell weit vorne. In Deutschland werden kommende Richterwahlen zeigen, ob Konsens und Ersatzwege zusammenwirken können.

Autoritäre Erosion wird sich indes nicht als offener Verfassungsbruch ankündigen. Sie wird – frei nach *Tolstoi* – auf ihre eigene Weise kommen: als ambige Ernennung, bloßes Organisationsgesetz, schlichte Haushaltsentscheidung oder ein partizipatives Referendumsdekret. Darum sollte jede Reform die ganze Zugriffskette im Blick behalten: (1) den Zugang zu einer Institution, (2) ihre Binnenordnung und (3) die Kontrolle von Umgehungen. Resilient ist nicht die Ordnung mit den meisten Sperren; resilient ist diejenige, in der kein gleich wirksamer Weg deutlich leichter bleibt.

AUTOR*IN
Arne P. Wegner
Arne P. Wegner ist EU-Laureat und Cotutelle-Doktorand an der Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne und der Freien Universität Berlin. Er wird von der Studienstiftung des deutschen Volkes sowie vom Deutsch-Französischen Doktorandenkolleg für Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht gefördert. Er studierte Psychologie und Rechtswissenschaften in Berlin, Cambridge, Genf und Manila und ist Stabsoffizier der Reserve.

EMPFOHLENE ZITATION
Wegner, Arne P.: Resilienz hier und dort: Wie Frankreich und Deutschland ihre Institutionen resilienter machen, Verfassungsblog, 28.09.2026, doi: 10.59704/403d86b26f5ebd33.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260928-145339-0.