Bundeszwang im Verfassungsschutzverbund

Mittel gegen „exekutiven Ungehorsam“ einer autoritär-populistischen Landesregierung

Heiko Meiertöns

04.09.2026 doi: 10.59704/17b67a947975cc62

Seit 2023 ist der Landesverband Sachsen-Anhalt der AfD als gesichert rechtsextremistische Bestrebung eingestuft. Sollte die AfD nach der Landtagswahl das Landesinnenministerium übernehmen, würde sie damit auch das Landesamt für Verfassungsschutz (LfV) kontrollieren, das ebenjene Einstufung als rechtsextremistisch vornimmt. Wie man darauf – politisch oder rechtlich – reagieren sollte, steht immer noch zur Diskussion. Der innenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Sebastian Fiedler, warnte im November 2025 vor den Folgen einer AfD-Regierungsbeteiligung für den Sicherheitsapparat und äußerte den Gedanken, eher den „Löschknopf“ zu drücken, als den Zugriff auf vertrauliche Aktenbestände zuzulassen. Auch der Präsident des Landesamtes für Verfassungsschutz Thüringen, Stephan Kramer, äußerte Bedenken, vertrauliche und nachrichtendienstliche Erkenntnisse über Extremisten einer als extremistisch eingestuften Regierungspartei zu überlassen. Dies rief absehbare Empörung als „Aufruf zum Rechtsbruch“ seitens der AfD hervor.

Welche Auswirkungen AfD-kontrollierte Polizeibehörden auf den deutschen Sicherheitsföderalismus haben könnten, hat Markus Thiel bereits eingehend in seinem Beitrag untersucht. Mit Verfassungsschutzbehörden und nachrichtendienstlicher Kooperation haben sich Lukas Maria Hohner und Till Stoye in ihrem Beitrag auseinandergesetzt und bestehende Grenzen für Rechtsänderungen herausgearbeitet. Sie kommen zu dem Schluss, dass „bundesrechtliche Vorgaben zur Unterhaltung einer funktionsfähigen Verfassungsschutzbehörde und zur gemeinsamen Zusammenarbeit … grundlegende Grenzen“ setzen. Welche Möglichkeiten bestehen aber, die Einhaltung dieser Grenzen bei einer rechtswidrigen Umgestaltung des Verfassungsschutzes auf Landesebene durchzusetzen und ggf. auch zu erzwingen?

Gerade in Szenarien, in denen die AfD das LfV rechtsmissbräuchlich umgestaltet oder nutzt, gewinnen auch bislang eher theoretische Überlegungen zum Bundeszwang aus Art. 37 GG neue Bedeutung. Bisher wurde er noch nie angewandt, und Markus Leber bezeichnet ihn in seinem Beitrag sogar als „rostiges Schwert“. Doch bei bestimmten Veränderungen, die das LfV betreffen, könnte die AfD rechtliche Grenzen überschreiten, die Raum für ein Einschreiten des Bundes bieten.

Begrenzte Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes

Die nachrichtendienstliche Inlandsaufklärung im Verfassungsschutzverbund ist arbeitsteilig zwischen dem Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und den Landesämtern für Verfassungsschutz (LfVen) organisiert. Das Grundgesetz sieht in diesem Feld keine Zentralisierung vor (Gärditz, AöR 2019, 91). Im Verfassungsschutzverbund gibt es kein Weisungsrecht der Bundesregierung gegenüber den Ländern hinsichtlich der Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit von Maßnahmen. Auch übt die Bundesregierung nicht die Fachaufsicht über die LfVen aus, sondern lediglich die Rechtsaufsicht (Art. 83, 84 Abs. 3 GG). Zwar ist das BfV die zentrale Stelle nach Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG, hat aber kein Weisungsrecht, wie z.B. das Bundeskriminalamt gegenüber den Landesämtern (§ 4 Abs. 4 BKAG).

§ 7 BVerfSchG räumt der Bundesregierung ein Weisungsrecht gegenüber den obersten Landesbehörden nur für den Fall ein, dass „ein Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes“ erfolgt. Damit ist ein Verhalten gemeint, das auf eine schwerwiegende Beeinträchtigung der verfassungsmäßigen Ordnung ausgerichtet ist (BeckOK SicherheitsR/PolR

Bund/Thiel § 7 Rn. 7). Aus so einem Weisungsrecht folgt aber noch keine Aussage zu den Konsequenzen, sollte eine Landesregierung eine solche Weisung nicht befolgen. Auch vor Missachtung einer solchen Weisung kann ein Land die Bundespflicht zur Zusammenarbeit im Verfassungsschutzverbund aus § 2 Abs. 2 BVerfSchG nachhaltig verletzen. In beiden Fällen stellt sich die Frage nach dem Bundeszwang.

Voraussetzungen des Bundeszwangs

Art. 37 GG gehört zu den am wenigsten behandelten Vorschriften des Grundgesetzes. Zugleich ist es aber eine der politisch folgenreichsten Regelungen, die das grundsätzliche Verhältnis von Bund und Ländern betrifft. Bisher gibt es keine Staatspraxis und Verfassungsrechtsprechung zu diesem Artikel. Sein Anwendungsbereich ist notorisch ungeklärt. Einigkeit besteht lediglich dahingehend, dass die Norm als *ultima ratio* zur Sicherung des Bundesstaatsprinzips konzipiert ist. Der Bund darf sie daher nicht voreilig anwenden.

Art. 37 Abs. 1 GG setzt voraus, dass ein Bundesland eine der ihm nach dem Grundgesetz oder einem anderen Bundesgesetz obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt. Die Nichterfüllung einer Bundespflicht kann in einem Tun oder Unterlassen einer Landesregierung bestehen (v. Danwitz, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 37 Rn. 18). Die Bundesregierung kann die Verletzung einer Bundespflicht nicht alleine feststellen, sondern ist auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen. Außerdem muss das Land vor der Anordnung des Bundeszwangs die Gelegenheit zur Stellungnahme haben, es sei denn, es liegt eine besondere Eilbedürftigkeit vor.

Mit einem Landesverfassungsschutzgesetz führt ein Bundesland ein eigenes Gesetz aus und kein Bundesgesetz. Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG hat der Bund aber die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder im Bereich des Verfassungsschutzes, von der dieser im Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) Gebrauch gemacht hat. Schon die volle Bezeichnung des BVerfSchG macht deutlich, dass Bund-Länder-Kooperation im Zentrum der Regelung steht: „Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz“.

§ 2 Abs. 2 BVerfSchG verpflichtet die Länder, „eine Behörde zur Zusammenarbeit“ und „zur Bearbeitung von Angelegenheiten des Verfassungsschutzes“ zu unterhalten. Damit ist die grundsätzliche Kooperationsfähigkeit im Verfassungsschutzverbund eine Bundespflicht, deren Reichweite aber einer näheren Auslegung bedarf. Geht man von einer zu erwartenden maximalen Obstruktionspolitik aus, so sind mehrere Formen einer Verletzung der Bundespflicht aus § 2 Abs. 2 BVerfSchG denkbar.

Unterlaufen der Aufgabenwahrnehmung im Bereich Rechtsextremismus

Es erschiene abwegig, dass ein LfV die eigene Regierungspartei beobachtet. Es ist erklärtes Ziel der AfD, ihre eigene nachrichtendienstliche Beobachtung zu beenden. Teils erwägt die AfD sogar die gänzliche Abschaffung des Verfassungsschutzes. Im Wahlprogramm der AfD Sachsen-Anhalt heißt es zu den Veränderungsabsichten vage:

> *„Der Verfassungsschutz muss zu einem Inlandsgeheimdienst reformiert werden, der sich dem klassisch geheimdienstlichen Aufgabenspektrum zu widmen hat … Der Verfassungsschutz darf sich für die Beurteilung verfassungsfeindlicher Bestrebungen nur noch auf harte, objektiv feststellbare Kriterien stützen wie etwa die Bereitschaft, Gewalt anzuwenden oder Gesetze zu brechen.“*

Verfassungsschutzberichte will die AfD Sachsen-Anhalt abschaffen. Insgesamt zielt sie darauf ab, gänzlich von der nachrichtendienstlichen Beobachtung abzusehen, und kritisiert dabei den Topos „Delegitimierung des Staates“. Kann ein LfV aber die Einstufung als rechtsextremistische Bestrebung bei gleicher Sachlage ohne Weiteres aufheben und die Beobachtung einstellen?

§ 3 Abs. 1 BVerfSchG gibt einen festen Aufgabenkatalog vor, der auch in § 4 Abs. 1 LVerfSchG-LSA übernommen wird. Dazu zählt nach Nr. 1 die Beobachtung von Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicher-

heit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind oder eine ungesetzliche Beeinträchtigung der Amtsführung der Verfassungsorgane des Bundes oder eines Landes oder ihrer Mitglieder zum Ziel haben. Sollte es zu einer drastischen Reduzierung im Bereich Rechtsextremismus kommen, kann das BfV dies aufgrund der bestehenden parallelen Zuständigkeit von Bundes- und Landesverfassungsschutzbehörden nach § 5 Abs. 1 S. 1 BVerfSchG noch kompensieren (Roth, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., BVerfSchG § 5, Rn. 14 f.). DieFeststellung, dass so Schutzlücken vermieden werden können, greift aber zu kurz.

Bereits ohne eine Änderung des LVerfSchG-LSA kann eine rechtswidrige Situation entstehen, die dem Bundesrecht (§ 2 Abs. 2 BVerfSchG) widerspricht. Weder eine Gesetzesänderung noch der Abbau gesetzlicher Mindestbefugnisse ist nötig, um den Verfassungsschutzauftrag zu unterlaufen. Wenn bereits der Auftrag sinnentstellend so verstanden wird, dass ansonsten gesichert rechtsextremistische Bestrebungen nicht als solche angesehen werden, entkernt das den Verfassungsschutz auf Landesebene ebenfalls. Auch wenn der Streit um die offizielle Einordnung des AfD-Landesverbandes durch den Verfassungsschutz seit Jahren läuft, hat das OVG Sachsen-Anhalt in waffenrechtlichen Beschlüssen, wie vom 10.8.2026, jedoch bereits explizit festgestellt, der Landesverband verfolge eine „kämpferisch-aggressive Haltung“ gegenüber der Verfassung.

Personelle Entkernung des Landesamtes für Verfassungsschutz

Die bloße politisch motivierte Umbesetzung der Leitungsfunktion, wie sie nach § 41 LBG-LSA beamtenrechtlich möglich ist, eröffnet keine Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes. Selbst wenn die AfD eine evident unqualifizierte Person einsetzt (wie sie beim US-amerikanischen FBI in Rede steht), verletzt sie keine Bundespflicht, denn die Kooperation im Verfassungsschutzverbund erfolgt nicht allein personengebunden auf Leitungsebene (BVerfGE 133, 277, Rn. 97).

Anders verhält es sich aber, sollte eine Landesregierung die finanziellen und personellen Mittel des LfV substanziell kürzen. Davor hat auch der ehemalige Präsident des LfV Brandenburg, Jörg Müller, in einem Interview am 22. Juni 2026 gewarnt. Hierzu besteht Einigkeit, dass eine personelle Mindestausstattung gewährleistet sein muss, um eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen (Meiertöns, Landesverfassungsschutzgesetze, 2023, Rn. 14 mwN.). Erforderlich ist daher ein Mindestmaß an Personalausstattung, das eine sinnvolle Zusammenarbeit ermöglicht. Eine personelle Entkernung, bei der ein Phänomenbereich nur noch alibimäßig beobachtet und ausgewertet wird – etwa durch eine einzige, bisher im Facility-Management eingesetzte Person des mittleren Dienstes –, unterschreitet die Grenzen sinnvoller Zusammenarbeit (Roth, a.a.O., BVerfSchG § 2, Rn. 19).

Derartige Verletzungen von Bundespflichten verstoßen nicht nur gegen § 2 Abs. 2 BVerfSchG, sondern laufen auch dem Gebot nachrichtendienstlichen Verfassungsschutzes, als verfassungsvorgezeichnete Staatsaufgabe, zuwider. Sie ermöglichen Maßnahmen des Bundeszwangs.

Maßnahmen des Bundeszwangs

Die Ausgestaltung des Bundeszwangs ist nur als Gegenentwurf zur Reichsexekution nach Art. 48 Abs. 1 und 2 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) zu verstehen (Shirvani, Der Staat 2011, S. 102). Die historische Erfahrung des sogenannten „Preußenschlags“ vom 20. Juli 1932, also der Absetzung der preußischen Regierung Otto Braun durch Reichskanzler Franz von Papen durch die Einsetzung eines Staatskommissars, war 1949 sehr gegenwärtig. Teilnehmer des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee 1948 waren im damaligen Verfahren vor dem Staatsgerichtshof als Sachverständige tätig.

Im Vergleich dazu sind die nach Art. 37 GG eröffneten Maßnahmen begrenzt, aber dennoch weitreichend. Die Rede ist in Art. 37 Abs. 1, 2. Halbsatz lediglich von „notwendigen Maßnahmen“. Diese dürfen keinen Strafcharakter haben und das alleinige Ziel ist, das Land dazu zu bringen, seine Bundespflichten zu erfüllen. Grundsätzlich stehen die Maßnahmen im Ermessen der Bundesregierung und können Weisungen und Ersatzvornahme sein, aber auch erforderli-

chenfalls eine vorübergehende Gesamtübernahme eines bestimmten Tätigkeitsfeldes durch Einsetzung von Bundesbeauftragten. Aufgrund der engen Verflechtung verschiedener Aspekte nachrichtendienstlicher Tätigkeiten (Beschaffung, Auswertung, nachrichtendienstnahe Verwaltung) erscheint bei einem kleinen LfV wie Sachsen-Anhalt mit nur 123 Dienstposten gemäß Haushaltsplan eine Gesamtübernahme der Kontrolle und Tätigkeit des LfV bzw. der Abteilung 4 des Ministeriums für Inneres und Sport erforderlich.

Bei extremeren Formen der Einwirkung durch eine autoritär-populistische Landesregierung, wie sie etwa 2018 in Österreich bei einer FPÖ-Regierungsbeteiligung zu beobachten waren, sind auch noch weitergehende rechtliche Konsequenzen denkbar: Am 28. Februar 2018 führte eine Sondereinheit der Polizei, die Einsatzgruppe zur Bekämpfung der Straßenkriminalität (EGS), beim österreichischen Inlandsnachrichtendienst, dem Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT), eine Hausdurchsuchung durch. Sie beschlagnahmte Akten und Datenträger unter anderem aus dem Extremismus- und Rechtsextremismusreferat. Grundlage waren Vorwürfe des Amtsmissbrauchs in einem anonymen 39-seitigen Konvolut und eine Anzeige aus dem Umfeld des damaligen FPÖ-geführten Innenministeriums. Bei vergleichbarem Vorgehen einer Landesregierung stellt sich auch die Frage nach der Anwendung von Art. 91 Abs. 2 GG. Dieser erlaubt es der Bundesregierung, die Landespolizeien (des betroffenen Landes und anderer Länder) ihrer Weisung zu unterstellen und diese zusammen mit dem Bundesgrenzschutz einzusetzen, um eine „drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“ i.S.v. Art. 91 Abs. 1 GG abzuwenden.

Fazit

Bundeszwang nach Art. 37 GG kann im Kontext des Verfassungsschutzverbunds praktische Relevanz erlangen, wenn sich politische Konflikte zu strukturellen Funktionsstörungen auswachsen. Das Szenario einer AfD-geführten Landesregierung macht sichtbar, dass der Bundesstaat auf Mechanismen angewiesen ist, die über bloße wohlwollende Kooperation hinausgehen. Der Bundeszwang erscheint damit als das, was er immer sein sollte, nämlich kein politisches Instrument, sondern eine verfassungsrechtliche Notfallreserve. Dieses Instrument lässt weitreichende Maßnahmen, wie die Einsetzung von Bundesbeauftragten, zu und kann verhindern, dass eine Landesregierung den Landesverfassungsschutz aushöhlt.

Appelle an einzelne Amtswalter, ggf. eher „den Löschknopf“ zu drücken, braucht es daher nicht. Hierzu drängt sich das Zitat der 2024 verstorbenen Politikwissenschaftlerin Ingeborg Maus auf: „Jeder Appell an die Tugend der Amtswalter oder das Vertrauen auf deren Selfrestraint … [ist] eine Bankrotterklärung sowohl des Rechtsstaats als auch der Volkssouveränität.“ (Maus, Über Volkssouveränität. Elemente einer Demokratietheorie, 2011, S. 92). Das Grundgesetz hat mit Art. 37 GG ein Instrument zur Bewährung der bundesstaatlichen Verfassungsordnung geschaffen, das, falls erforderlich, auch zur Anwendung kommen kann.

AUTOR*IN

Heiko Meiertöns

Prof. Dr. Heiko Meiertöns ist Professor für Öffentliches Recht, Schwerpunkt Sicherheitsrecht, an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Nachrichtendienste, Berlin.

EMPFOHLENE ZITATION

Meiertöns, Heiko: Bundeszwang im Verfassungsschutzverbund: Mittel gegen „exekutiven Ungehorsam“ einer autoritär-populistischen Landesregierung, Verfassungsblog, 04.09.2026, doi: 10.59704/17b67a947975cc62.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260904-145511-0.