Prof. em. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
– ehem. Lehrstuhl für Öff. Recht –

Juristisches Seminar der Universität Kiel • D-24098 Kiel

Kiel, den 1.11.2026

Schleswig-Holsteinischer Landtag
– Innen- und Rechtsausschuss –
Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70
24105 K i e l

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/7624

p e r M a i l

Stellungnahme zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein

– Gesetzentwurf der Fraktion der FDP (LT-Drs. 20/4777) –

Der eingebrachte Gesetzentwurf erfasst den Kern des repräsentativ-demokratischen Regierungssystems in Schleswig-Holstein. Nicht nur dogmatisch, sondern auch systematisch ist die gewählte Volksvertretung bekanntlich der elementare Realisator für das strukturelle Gerüst unseres Staates (Art. 2 LV): „Demokratie und Funktionentrennung“. Und das Parlament, der schleswig-holsteinische Landtag, erfüllt diese Rolle nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 LV, indem er einerseits die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten wählt, er übt andererseits die gesetzgebende Gewalt aus, und er „kontrolliert die vollziehende Gewalt“.

Eben diese letztere Aufgabe jedoch erscheint verfassungsrechtlich womöglich optimierungsbedürftig. Die Gesetzvorlage jedenfalls stellt Rechtsnatur, Pflichtigkeitsgehalt und Durchsetzbarkeit der parlamentarischen Regierungskontrolle auf den Prüfstand und schlägt eine Ausweitung bzw. Korrektur der einschlägigen Regeln vor.

1. Ausgangspunkt der verfassungsmäßigen Ausgestaltungen der Staatsorganisation bleibt, dass mittels angemessener Kompetenzverschaffung zunächst einmal das Parlament in den Stand versetzt wird, die drei Grundaufgaben der Demokratieverwirklichung zu verwirklichen, nämlich Regierungskreation, Gesetzgebung und Exekutivkontrolle. Mit diesem Schritt entscheidet sich auch die reale Substanz, Überzeugungskraft und Stabilität der Demokratie. Letztlich beruht darauf überhaupt die Stimmigkeit der gesamten verfassten Staatsidee. Und es ist also verfassungspolitisch eine Daueraufgabe, die parlamentarische Organisation und Leistungsfähigkeit beständig zu stärken, anzupassen und auszubauen.

a) Dem Gesetzentwurf nun geht es für Schleswig-Holstein um die entsprechende Optimierung der Regierungskontrolle durch den Landtag. Und unter den drei parlamentarischen Grundaufgaben der Demokratieverwirklichung ist sie eben keineswegs die geringste[1]. Denn, so das Bundesverfassungsgericht: „*Das parlamentarische Regierungssystem wird grundlegend auch durch die Kontrollfunktion des Parlaments geprägt"*[2], und diese Einsicht gebietet dann zudem eine Auslegung der Verfassung*, „dass parlamentarische Kontrolle wirksam sein kann"*[3]. D. h.*: S*ie muss schlicht effektiv ausgestattet sein.

Wenn es da bisher Fehlentwicklungen bzw. Defizite gegeben haben sollte oder gibt, liegt dies entweder an dem verfügbaren Instrumentarium für die – ja bis an die Grenze des gubernalen „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung" reichende[4] – Begleitung, Beobachtung, Überwachung und nötigenfalls Justierung des Regierungshandelns. Oder aber der Grund besteht im unzureichenden Bestand der für die Aufgabenwahrnehmung einsetzbarer Rechte; und das eben ist Anlass bzw. Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs.

b) Die Kontrollaufgabe obliegt gemäß Art. 16 Abs. 1 Satz 2 LV verfassungsorganisatorisch dem Landtag. Der Landtag aber sind die Abgeordneten. Gezielt sie also sind es folglich, welche für die angemessene Normerfüllung auch die notwendigen Rechte zur Verfügung haben müssen. Und das aber heißt dann eben, diese auch selber, also subjektiv und u. U. sogar

---

[1] Grundsätzlich sowie speziell zur zentralen Funktion im Parlamentarismus: *Karl-Ulrich Meyn*, Kontrolle als Verfassungsprinzip (1982), S. 262 ff.; und zuletzt etwa *Utz Schliesky*, Parlamentsfunktionen, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht Handbuch (2016), § 5 Rn. 66 ff.
[2] BVerfGE 67, 100 (130). Und ähnlich 74, 1 (48); 76, 363 (382); oder 142, 25 (60 f.).
[3] A.a.O. Und etwas später – 139 – heißt es dann: „Vor diesem Hintergrund st es folgerichtig, gerade auch (den speziellen Träger der Kontrollaufgabe) mit denjenigen Befugnissen ausgestattet zu sehen, derer es bedarf, um die ihm aufgegebene Arbeit wirksam vornehmen zu können".
[4] BVerfGE 67, 100 (139); 68, 1 (87); oder 90, 286 (390).

(und sei es nur prozessstandschaftlich) verfassungsgerichtlich durchsetzen oder verteidigen zu können.

Für die Bundesebene steht dafür mit Art. 38 Abs. 1 GG eine Generalklausel parat. Folgerichtig lassen sich aus ihr auch alle zur parlamentarischen Demokratieverwirklichung notwendigen Detailaussagen herleiten, was das Bundesverfassungsgericht in einer Reihe grundsätzlicher Entscheidungen eindrucksvoll vorgeführt hat.[5] Für die Landesverfassung Schleswig-Holstein hätte Art. 14 Abs. 1 LV die gleiche Funktion innehaben können. Aber Absatz 2 der Norm – wo das Recht, „Fragen und Anträge zu stellen", noch gesondert aufgegriffen wird – legt offenbar gleich eine gewisse Differenzierung an. Und in Verbindung mit Art. 28 Abs 1 LV hat dies dann das Landesverfassungsgericht im Urteil vom 29. 5. 2026 (LVerfG 1/25) prompt auch als normative Ausgrenzung interpretiert[6]: *„Art. 17 LV stattet die Mitglieder des Landtags zwar ausdrücklich mit eigenen Rechten aus",* aber aufgrund von Art. 17 Abs. 2 LV umfasst das Recht, die vollziehende Gewalt zu kontrollieren, *„kein Recht auf unaufgeforderte Unterrichtung durch die Landesregierung".* – Nach der Generalklausel des Art. 38 Abs. 1 GG hingegen würde es von vornherein zum genuinen, eigenen Recht der Abgeordneten gehören, die von der Regierung kommenden Informationen entgegenzunehmen (und dazu brauchte es eben auch weder seitens der Abgeordneten eine extra Einforderung seitens der Abgeordneten noch die Adressierung einer förmlichen Unterrichtung).

2. Zur Behebung der verfassungsgerichtlich damit offengelegten Schwachstelle im Bauplan der Schleswig-Holsteinischen Verfassung und also zur normativen Arrondierung der demokratienotwendigen, parlamentarischen Regierungskontrolle lassen sich nun verschiedene Wege denken.

a) Zum einen könnte man daran gehen, den Art. 17 Abs 1 LV zu einem umfassenden Grundsatzrecht der Abgeordneten „aufzubohren". Aus diesem würde sich dann – wie bei Art. 38 Abs. 1 GG – per Interpretation auch die jeweils subjektv-rechtliche Ausformung ergeben. Ein solches Vorgehen aber bedürfte doch größerer legislatorischer Umbaumaßnahmen, wäre einigermaßen umständlich, und würde wohl auch den spezifischen Duktus der Landesverfassung verändern.

---

[5] BVerfGE 13, 123 (125); 57, 1 (5); 67, 100 (129 f.); 70, 324 (355); 130, 318 (342); 140, 115 (151 Rn. 92).
[6] Rn, 136. – Und ähnlich dann Rn. 142: „Für die Informationsrechte… aus Art. 17 Abs. 2 LV bedarf es der Artikulation eines Informationsverlangens".

b) Stattdessen gestaltete sich eine Ergänzung des Art. 28 Abs. 1 LV durch einen Satz 3 gewiss weniger aufwändig. Sie würde auch die subjektiv-rechtliche Aufladung des Kontrollauftrags nicht gleich generell möglich machen, sondern sich (zunächst einmal) auf die dort genannten, förmlichen Unterrichtungen erstrecken, d. h. auf die Informationserwartung bei regierungsseitiger Vorbereitung von Gesetzen und Staatsverträgen, bei Grundsatzfragen der Landes- und Standortplanung, zur Durchführung von Großvorhaben sowie den in Satz 2 noch speziell genannten Absichten. Es scheint außerdem, dass eine solche Erwägung auch auf der Linie des LVerfG-Urteils liegen könnte.

c) Der konkrete Gesetzentwurf knüpft an genau diese Überlegung an. Auch er will die individuelle Durchsetzbarkeit der regierungsseitigen Unterrichtungspflicht enumerativ halten, Aber er hat zusätzlich das Systemargument auf seiner Seite, dass mit der Einführung eines neuen Art. 17 Abs. 3 LV nämlich die Abgeordnetenrechte auch weiterhin vollinhaltlich in Art. 17 LV *„Stellung der Abgeordneten“* aufgeführt bleiben.

Eine Stärkung des repräsentativ-demokratischen Regierungssystems in Schleswig-Holstein durch Aufbesserung der parlamentarischen Regierungskontrolle ist auf jeden Fall zu empfehlen.

gez. Schmidt-Jortzig.