

## Leitsätze:

1. Im Bundesstaat des Grundgesetzes stehen die Verfassungsräume des Bundes und der Länder grundsätzlich selbstständig nebeneinander. Entsprechendes gilt für die Verfassungsgerichtsbarkeiten des Bundes und der Länder. Für die Landesverfassungsgerichte bildet deshalb ausschließlich die Landesverfassung den Maßstab ihrer Entscheidungsfindung.
2. Das in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG enthaltene grundsätzliche Verbot der Nettokreditaufnahme, die sog. Schuldenbremse, gilt seit dem 1. Januar 2020 unmittelbar auf Grundlage des Grundgesetzes – und damit auch für die Länder. Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG ist eine bundesverfassungsrechtliche Durchgriffsnorm mit direkter Wirkung gegenüber den Landeshaushaltsgesetzgebern.
3. Aufgrund der vom Landesgesetzgeber nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG zulässigerweise gewählten „näheren Ausgestaltung“ auf der einfachgesetzlichen Ebene der Landeshaushaltsordnung und nicht auf der Ebene der Landesverfassung ist dem Verfassungsgerichtshof eine Überprüfung am Maßstab der Landesverfassung, ob die Voraussetzungen der Ausnahmen von der Schuldenbremse erfüllt sind, nicht zugänglich.
4. Der Inhalt der Vorschriften zur Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG ist auch sonst nicht Bestandteil der Landesverfassung. Die Bestimmungen von Art. 109 Abs. 3 GG wirken weder in die Landesverfassung hinein noch wird ihre Zugehörigkeit zur Landesverfassung durch die Gliedstaatklausel des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV anerkannt. Eine Ausdehnung der Kontrollbefugnisse des Verfassungsgerichtshofs auf die Bestimmungen des Art. 109 Abs. 3 GG würde der Trennung der Verfassungsräume und damit der Verfassungsautonomie des Landes zuwiderlaufen, ohne dass dies auf Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV zurückgeführt werden könnte. Etwas anderes folgt weder aus den landesverfassungsrechtlichen Verbürgungen des Rechtsstaatsprinzips noch aus einer Auslegung von Art. 83 LV.
5. Im vorliegenden Zusammenhang kann dahingestellt bleiben, ob daran festzuhalten ist, dass die Gliedstaatklausel des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV dazu herangezogen werden kann, um ausgehend von der Landesverfassung einen Verstoß gegen Art. 71 GG feststellen zu können (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19. Mai 1992 – VerfGH 5/91, OVGE 43, 205 = juris, Rn. 66).



**V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F**  
**F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N**  
**I M N A M E N D E S V O L K E S**  
**U R T E I L**

VerfGH 34/23

Verkündet am: 14. Januar 2025

Krebber

Verfassungsgerichtshofbeschäftigte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

der Mitglieder des Landtags der 18. Wahlperiode,

1. Frau Nina A n d r i e s h e n ,
2. Herrn Alexander B a e r ,
3. Herrn Rodion B a k u m ,
4. Herrn Volkan-Tevfik B a r a n ,
5. Herrn Andreas B i a l a s ,
6. Frau Inge B l a s k ,
7. Frau Ina B l u m e n t h a l ,
8. Frau Sonja B o n g e r s ,
9. Herrn Frank B ö r n e r ,
10. Herrn Dietmar B r o c k e s ,
11. Frau Andrea B u s c h e ,
12. Frau Dr. Nadja B ü t e f ü h r ,
13. Frau Anja B u t s c h k a u ,
14. Herrn Frederick C o r d e s ,
15. Herrn Christian D a h m ,
16. Herrn Gordan D u d a s ,
17. Frau Tülay D u r d u ,
18. Frau Dilek E n g i n ,
19. Herrn Benedikt F a l s z e w s k i ,
20. Frau Angela F r e i m u t h ,
21. Herrn Hartmut G a n z k e ,

22. Frau Yvonne G e b a u e r ,
23. Herrn Thomas G ö d d e r t z ,
24. Frau Silvia G o s e w i n k e l ,
25. Herrn Marcel H a f k e ,
26. Herrn Dr. Bastian H a r t m a n n ,
27. Herrn Henning H ö n e ,
28. Herrn Wolfgang J ö r g ,
29. Frau Julia K a h l e - H a u s m a n n ,
30. Herrn Stefan K ä m m e r l i n g ,
31. Frau Christina K a m p m a n n ,
32. Frau Lisa-Kristin K a p t e i n a t ,
33. Frau Anna K a v e n a ,
34. Frau Carolin K i r s c h ,
35. Herrn Thorsten K l u t e ,
36. Herrn Thomas K u t s c h a t y ,
37. Herrn Carsten L ö c k e r ,
38. Frau Nadja L ü d e r s ,
39. Herrn Marc L ü r b k e ,
40. Herrn Dr. Dennis M a e l z e r ,
41. Herrn Justus M o o r ,
42. Herrn Frank M ü l l e r ,
43. Frau Franziska M ü l l e r - R e c h ,
44. Frau Elisabeth M ü l l e r - W i t t ,
45. Herrn Josef N e u m a n n ,
46. Herrn Christian O b r o k ,
47. Herrn Jochen O t t ,
48. Herrn Dr. Werner P f e i l ,
49. Frau Sarah P h i l i p p ,
50. Herrn Christof R a s c h e ,
51. Herrn Rainer S c h m e l t z e r ,
52. Herrn René S c h n e i d e r ,
53. Frau Susanne S c h n e i d e r ,
54. Frau Christin S i e b e l ,
55. Frau Christin-Marie S t a m m ,
56. Frau Kirsten S t i c h ,
57. Herrn André S t i n k a ,
58. Frau Ellen S t o c k ,
59. Herrn Ralf S t o l t z e ,
60. Frau Lene T e s c h l a d e ,
61. Herrn Alexander V o g t ,
62. Herrn Sebastian W a t e r m e i e r ,
63. Herrn Dirk W e d e l ,
64. Frau Christina W e n g ,
65. Herrn Ralf W i t z e l ,
66. Herrn Sven W o l f ,
67. Herrn Serdar Y ü k s e l ,
68. Herrn Stefan Z i m k e i t ,

Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsteller,

Bevollmächtigter:

Beteiligt:

1. die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Hendrik Wüst, Horionplatz 1, 40213 Düsseldorf,

Bevollmächtigter:

2. der Landtag Nordrhein-Westfalen, vertreten durch seinen Präsidenten, André Kuper, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Bevollmächtigter:

wegen abstrakter Normenkontrolle von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 3 Haushaltsgesetz 2023

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 10. Dezember 2024

durch die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs

Präsidentin Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h ,

Dr. G i l b e r g ,

Prof. Dr. G r z e s z i c k ,

Dr. N e d d e n - B o e g e r ,

S c h a r p e n b e r g und

Prof. Dr. W o l t e r s

für Recht erkannt:

Der Antrag wird als unzulässig verworfen.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die Antragsteller sind Mitglieder der Fraktionen der SPD und FDP des 18. Landtags Nordrhein-Westfalen und stellen mehr als ein Drittel seiner Mitglieder. Sie machen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle die Verfassungswidrigkeit von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 3 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023 – HHG 2023) vom 21. Dezember 2022 (GV. NRW. S. 1137) geltend. Gegenstand der Vorschrift sind die Kreditermächtigung bzw. Tilgungsregelung zur Finanzierung der Aufgaben des Sondervermögens „Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine“.

**I.**

1. Der Landtag Nordrhein-Westfalen stellte in seiner Plenarsitzung vom 20. Dezember 2022 durch Beschluss fest, dass die durch den völkerrechtswidrigen Angriffskrieg auf die Ukraine ausgelöste Krisensituation im Jahr 2023 eine außergewöhnliche Notsituation nach § 18b LHO i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 Alt. 2 GG begründe, die sich der Kontrolle des Staates entziehe und die Finanzlage des Landes Nordrhein-Westfalen erheblich beeinträchtige (LT-Drs. 18/2231; LT-Plenarprotokoll 18/19, S. 50).

Ebenfalls am 20. Dezember 2022 beschloss der Landtag das Haushaltsgesetz 2023, das am darauffolgenden Tag verkündet wurde (GV. NRW. S. 1137).

In seiner Sitzung vom 21. Dezember 2022 verabschiedete der Landtag das NRW-Krisenbewältigungsgesetz (GV. NRW. S. 1131), durch welches das Sondervermögen „Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine“ errichtet wurde.

2. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HHG 2023 lautet:

„Das Ministerium der Finanzen wird ermächtigt,  
Kreditmittel aufzunehmen

[...]

3. zur Finanzierung der Aufgaben des Sondervermögens ‚Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine‘ bis zum Höchstbetrag von 5 000 000 000 Euro.“

§ 2 Abs. 1 Satz 3 HHG 2023 lautet:

„Die Tilgung der nach Satz 1 Nummer 3 aufgenommenen Kreditmittel erfolgt konjunkturgerecht innerhalb von 25 Jahren und beginnt mit dem Jahr 2024.“

**II.**

1. Die Antragsteller haben am 5. April 2023 einen Normenkontrollantrag gestellt.

Sie beantragen, zu erkennen,

dass § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 3 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023) vom 21. Dezember 2022 (GV. NRW. 2022 S. 1137) gegen Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV bzw. Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LV bzw. Art. 83 LV jeweils i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG verstoßen und nichtig sind.

Zur Begründung machen sie im Wesentlichen geltend:

**a)** Der Antrag sei zulässig.

Insbesondere liege – vorbehaltlich einer bundesverfassungsgerichtlichen Kassation der im Antrag bezeichneten Vorschriften des Haushaltsgesetzes 2023 im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle – ein tauglicher Antragsgegenstand vor. Im Wege der abstrakten Normenkontrolle könne Landesrecht zur Überprüfung gestellt werden, mithin auch die Bestimmungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 3 HHG 2023 als Teile eines förmlichen Landesgesetzes. Das Verfahren sei rechtzeitig im Haushaltsjahr 2023 eingeleitet worden und auch nach dessen Ablauf fortzuführen. Selbst wenn noch weitere Rechtsgeschäfte wie die Notlagenfeststellungsbeschlüsse des Landtags aus Dezember 2022 zulässigerweise zum Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle hätten gemacht werden können, führe dies nicht zur Unzulässigkeit des Antrags.

**b)** Der Antrag sei auch begründet. Die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 3 HHG 2023 sei (jedenfalls) materiell verfassungswidrig, weil sie mit der Schuldenbremse gemäß Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV bzw. Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LV bzw. Art. 83 LV jeweils i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG unvereinbar sei.

**aa)** Die Frage, welchen Inhalt das Verfassungsrecht habe und welcher Kontrollmaßstab anzulegen sei, betreffe nicht die Zulässigkeit, sondern die Begründetheit des Antrags. Über die Gliedstaatklausel des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV sowie die Landesverfassungsrechtliche Verbürgung des Rechtsstaatsprinzips in Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LV oder jedenfalls über Art. 83 LV sei der normative Inhalt von Art. 109 Abs. 3 GG in die Landesverfassung einzubeziehen.

**(1)** Mit Einfügung der Durchgriffsnorm des heutigen Art. 109 Abs. 3 GG im Jahr 2009 habe der Bund – unter Zustimmung des Landes Nordrhein-Westfalen im Bundesrat – (auch) das Land Nordrhein-Westfalen als seinen Gliedstaat angesprochen. Das Land Nordrhein-Westfalen habe diese Ansprache kraft Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV als Gliedstaat angenommen. Indem die Landesverfassung das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland anerkenne (siehe Art. 4 Abs. 1, Art. 8 Abs. 4 Satz 1, Art. 22, Art. 41a Abs. 1, Art. 69 Abs. 1 Satz 2, Art. 73 Satz 1 LV), mache sie sich jedenfalls solche im Grundgesetz den Ländern auferlegten Pflichten – wie etwa Art. 109 Abs. 3 GG – zu eigen, deren Verletzung das bundesstaatliche Gefüge oder das bundesstaatliche Verhältnis zwischen Zentral- und Gliedstaat grundlegend gefährde. Dies ergebe sich aus der engen finanziellen Verpflichtung von Bund und Ländern im bundesstaatlichen Finanzausgleich, aus bündischen Beistandspflichten im Falle extremer Haushaltsnotlagen und aus der kapitalmarktpsychologischen unvermeidlichen Mitbetroffenheit aller anderen Länder, falls sich ein Land nicht mehr handhabbar überschulden sollte.

Auch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (Urteile vom 12. März 2013 – VerfGH 7/11, OVGE 55, 298 = juris, Rn. 65, und vom 19. Mai 1992



– VerFGH 5/91, OVGE 43, 205 = juris, Rn. 66) spreche dafür, die Einhaltung der Schuldenbremse nicht nur als Verpflichtung aus dem Grundgesetz, sondern auch als Verpflichtung aus der Landesverfassung anzusehen. Bundesverfassungsgericht und Schrifttum hätten diese Deutung der Gliedstaatklausel durch den Verfassungsgerichtshof gebilligt. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz und der Verfassungsgerichtshof des Freistaats Sachsen hätten sich dem für das dortige Landesverfassungsrecht angeschlossen.

Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe sich nicht gegen die Integration der Schuldenbremse in die Landesverfassung und damit gegen eine Überprüfbarkeit durch den Verfassungsgerichtshof entschieden. Die im Zuge der seinerzeitigen parlamentarischen Beratungen angehörten Sachverständigen seien uneins gewesen. Der Auffassung von *Waldhoff* widersprechend habe *Siekman* vertreten, Art. 109 Abs. 3 GG könne tauglicher Prüfungsmaßstab für ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof sein (LT-Stellungnahme 16/2723, S. 4 f.). Einen die Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof ablehnenden Willen des Gesetzgebers habe es nicht gegeben. Insbesondere könne nicht aus der fehlenden textlichen Niederlegung der Schuldenbremse in der Landesverfassung auf einen dahingehenden Willen geschlossen werden. Aus dem Abschlussbericht der Verfassungskommission des Landtags (LT-Drs. 16/12400, S. 87 f.) gehe hervor, dass der grundsätzliche Wille zugunsten der Schuldenbremse allseits gegeben gewesen sei. Eine Verfassungstextänderung sei lediglich daran gescheitert, dass sich wegen politischer Verknüpfungen mit ganz anderen Fragen der notwendige Gesamtkompromiss nicht herstellen lassen. Es sei seinerzeit rechtlich wie staatspraktisch gängig gewesen, dass der Verfassungsgerichtshof die Einhaltung des Staatsschuldenverfassungsrechts kontrollierte. Es erscheine deshalb fernliegend, einen Willen des Gesetzgebers anzunehmen, eine solche Kontrolle zukünftig auszuschließen. Eine Überprüfung der Einhaltung der materiellrechtlich unstrittig für alle Länder geltenden Schuldenbremse auch in Ländern ohne Verfassungstextänderung seit 2009 werde auch im Schrifttum vertreten.

**(2)** Jenseits der Gliedstaatklausel sei eine landesverfassungsrechtliche Öffnung für Bundes(verfassungs)recht auch über die Verbürgungen des Rechtsstaatsprinzips in Art. 1 Abs. 3 Satz 1, Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LV konstruierbar. So verfare etwa der Bayerische Verfassungsgerichtshof mit Billigung des Bundesverfassungsgerichts.

**(3)** Darüber hinaus liege für die Begründung der verfassungskräftigen Geltung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen ein weiterer dogmatischer Ansatz nahe, nämlich eine dynamische, (bundesverfassungsrechts)adaptive Auslegung des Art. 83 LV, der die Aufnahme von Krediten regelt. Entsprechend seien auch der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes und das Hamburgische Verfassungsgericht in vergleichbaren Situationen vorgegangen.

**bb)** Die streitgegenständliche Kreditermächtigungsnorm sei mit Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV bzw. Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LV bzw. Art. 83 LV jeweils i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG unvereinbar.

**(1)** Sie verfehle die materiellen Anforderungen der „Notlagenausnahme“ von der Schuldenbremse. Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG müssten die Haushalte des Landes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichen werden. Das Land dürfe Regelungen für eine „Konjunkturausnahme“ sowie für eine „Notlagenausnahme“ vorsehen (Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG). Eine solche Regelung sei für Nordrhein-Westfalen in Gestalt der §§ 18 bis 18h LHO getroffen worden. Nach deren Regelungssystematik komme es für die verfassungsrechtliche Statthaftigkeit der Kreditermächtigung in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 3 HHG 2023 darauf an, ob sie gemäß § 18a LHO zulässig sei.

**(i)** Der kriegerische Überfall Russlands auf die Ukraine und die damit einhergehenden Folgen einer erheblichen Verstärkung des Immigrationsdrucks einerseits und des Wegfalls der Erdgaslieferungen andererseits bildeten zusammen eine

Lage, die seit ihrer Entstehung im Februar 2022 bis in den Herbst 2022 hinein wohl als außergewöhnliche Notsituation, die sich der Kontrolle des Landes entziehe, habe eingeordnet werden können. In Bezug auf das hier maßgebliche Jahr 2023 sei aber angesichts der begrifflichen Anforderung des Plötzlichen, Akuten, Unvorhergesehenen, nicht regelmäßig Wiederkehrenden und nicht auf unbestimmte Zeit Andauernden sowie angesichts der seit September 2022 erheblich zurückgegangenen Erdgaspreise keine „außergewöhnliche Notsituation“ im Sinne des § 18b Satz 1 LHO mehr festzustellen.

**(ii)** Überdies habe die weitere Voraussetzung einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes nicht vorgelegen. Die infolge des Krieges in der Ukraine anfallenden öffentlichen Kosten seien zwar hoch, fielen aber zum weit überwiegenden Teil beim Bund an. Die spätestens seit Mitte Dezember 2022 und damit schon vor der letzten Lesung des Haushaltsgesetzes verfügbaren Daten wiesen auf eine die vormaligen Erwartungen erheblich übertreffende Entwicklung der Landeseinnahmen hin.

**(2)** Landesregierung und Landtagsmehrheit seien ihrer Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren nicht gerecht geworden. Sie hätten nicht hinreichend dargelegt, dass gerade auch im Jahr 2023 und spezifisch im Land Nordrhein-Westfalen eine außergewöhnliche Notsituation bestehe, die der Kontrolle des Landes entzogen sei und dessen Finanzlage erheblich beeinträchtige. Insbesondere aus der Empfehlung und dem Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses vom 16. Dezember 2022 (LT-Drs. 18/2121, S. 13 ff.) ergebe sich nicht, inwiefern zwischen dem behaupteten Nettoneuverschuldungsbedarf einerseits und der behaupteten außergewöhnlichen Notsituation andererseits der von den Vorschriften über die Schuldenbremse geforderte Veranlassungszusammenhang bestehe. Es fehlten auch Darlegungen des Gesetzgebers zu der notwendigen Abgrenzung zwischen der „Notlagen-“ und der „Konjunkturausnahme“ im Hinblick darauf, dass

nicht schon jede wirtschaftliche Krisensituation mit einer außergewöhnlichen Not-situation gleichzusetzen sei.

**(3)** Kein Einfluss auf die verfassungsrechtliche Würdigung der streitgegenständlichen Kreditermächtigung komme zwei im Dezember 2022 gefassten Parlamentsbeschlüssen zu, mit denen eine außergewöhnliche Notsituation nach § 18b Satz 1 LHO für das Jahr 2023 festgestellt wurde. Ein derartiger gesonderter Landtagsbeschluss neben der Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz mute nach nordrhein-westfälischer Rechtslage als verzichtbar an. Keinesfalls komme den Beschlüssen Feststellungs- oder Bindungswirkung für die materielle Rechtslage zu.

**c)** Sollte der Verfassungsgerichtshof hingegen annehmen, die Schuldenbremse gehöre unter keinem Gesichtspunkt zum Inhalt der Landesverfassung, müsste er dem Bundesverfassungsgericht die streitgegenständlichen Vorschriften wegen Verstoßes gegen Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG zur konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG vorlegen. Die bundesverfassungsgerichtliche Beurteilung der streitgegenständlichen landeshaushaltsgesetzlichen Vorschriften sei entscheidungserhebliche Vorfrage für die Zulässigkeit des vorliegenden abstrakten Normenkontrollantrags. Wenn die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 3 HHG 2023 wegen Verstoßes gegen das Grundgesetz ungültig wäre, fehlte es dem abstrakten Normenkontrollverfahren bereits an einem tauglichen Antragsgegenstand. Der Verfassungsgerichtshof müsste den Antrag dann als unzulässig verwerfen. Würde das Bundesverfassungsgericht hingegen die streitige Kreditermächtigungsnorm für mit dem Grundgesetz vereinbar erklären, bliebe der abstrakte Normenkontrollantrag zulässig. Dem Verfassungsgerichtshof käme dann noch die Entscheidungsverantwortung für die verbleibende Prüfung der Vereinbarkeit mit dem gesamten Landesverfassungsrecht zu, zum Beispiel dazu, ob die Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren im Allgemeinen und die Rechte des Landtags und seiner Mitglieder im Besonderen eingehalten worden seien.

2. Die beteiligte Landesregierung Nordrhein-Westfalen tritt dem entgegen.

a) Der Antrag sei bereits unzulässig.

**aa)** Die Antragsteller hätten angesichts ihrer inhaltlichen Rügen den falschen Rechtsakt zum Gegenstand ihres abstrakten Normenkontrollantrags gemacht. Soweit sie rügen, dass keine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des § 18b Satz 1 LHO festzustellen sei, wäre richtiger Antragsgegenstand (zumindest auch) der isoliert neben dem Haushaltsgesetz 2023 stehende Beschluss des Landtags zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation. Soweit die Antragsteller rügen, dass zwischen dem Neuverschuldungsbedarf und der außergewöhnlichen Notsituation der Veranlassungszusammenhang fehle, wäre richtiger Antragsgegenstand der jeweilige Beschluss des Landtags nach § 31 Abs. 2 Satz 1 HHG 2023, mit dem in die Verausgabung von Mitteln des Sondervermögens „Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs in der Ukraine“ eingewilligt wird.

**bb)** Im Übrigen fehle der erforderliche Antragsgrund. Hinsichtlich der angegriffenen Normen bestünden keine Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung. Vielmehr rügten die Antragsteller einen Verstoß gegen einfaches Landesrecht (§§ 18, 18b LHO) sowie gegen das Grundgesetz (Art. 109 Abs. 3 Satz 1, 2 und 5 GG). Ein Verstoß gegen Art. 109 Abs. 3 GG könne grundsätzlich vor dem Bundesverfassungsgericht im Wege der abstrakten Normenkontrolle, nicht aber vor dem Verfassungsgerichtshof geltend gemacht werden. Das in Art. 109 Abs. 3 GG enthaltene Gebot materiellen Haushaltsausgleichs entfalte als Durchgriffsnorm unmittelbare Rechtswirkung auch gegenüber den Landeshaushaltsgesetzgebern. Indes wären die Antragsteller als Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen nach der abschließenden Aufzählung in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 BVerfGG nicht antragsberechtigt.

tigt, um ein Landeshaushaltsgesetz vom Bundesverfassungsgericht auf einen Verstoß gegen Art. 109 Abs. 3 GG überprüfen zu lassen.

Eine Vermengung der Verfassungsräume von Bund und Ländern sei schon bei der Bestimmung des Antragsgrundes zu vermeiden. Wenn die Landesverfassung angesichts der getrennten Verfassungsräume keinen Prüfungsmaßstab bereithalte, sei ein Verstoß gegen die Landesverfassung von vornherein ausgeschlossen. Diese Frage sei daher zwingend im Rahmen der Zulässigkeit und nicht erst im Rahmen der Begründetheit des Antrags zu beantworten. Eine Erweiterung des landesverfassungsgerichtlichen Prüfungsmaßstabs ergebe sich weder aus der Gliedstaatklausele des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV noch aus dem Rechtsstaatsprinzip oder über Art. 83 LV.

**(1)** Blieben landesverfassungsrechtliche Vorgaben hinter Durchgriffsnormen wie Art. 109 Abs. 3 GG zurück, verstieße ein damit unvereinbares Landesgesetz nicht gegen die Landesverfassung; die Landesverfassungsgerichtsbarkeit könnte einen entsprechenden Verstoß auch nicht feststellen. Würde Art. 109 Abs. 3 GG über Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV als Prüfungsmaßstab vor dem Verfassungsgerichtshof herangezogen, bliebe diese Differenzierung unberücksichtigt. Die von den Antragstellern zitierte Rechtsprechung, in der der Verfassungsgerichtshof das Grundgesetz über die Gliedstaatklausele des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV als Prüfungsmaßstab herangezogen habe, sei vorliegend nicht einschlägig. Sie betreffe im Kern die nur unter Rückgriff auf das Grundgesetz mögliche Abgrenzung der formellen, komplementären Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern. Hier gehe es aber um die Frage, ob eine materielle Verfassungsnorm des Grundgesetzes in die Landesverfassung dergestalt hineingelesen werden könne, dass der Verfassungsgerichtshof diese prüft, ohne dass es eine inhaltliche Entsprechung in der Landesverfassung gibt. Art. 109 Abs. 3 GG sei für das bundesstaatliche und rechtsstaatliche Verfassungsgefüge und für das Funktionieren der bundesstaatlichen Verhältnisse auch nicht in besonders herausragender Weise elementar. Dieser Befund ergebe

sich schon allein daraus, dass Art. 109 GG erst im Zuge der Föderalismusreform II nachträglich Eingang in das Grundgesetz gefunden habe.

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs sei auch deshalb nicht auf den vorliegenden Fall übertragbar, weil sich die Landesverfassung den Inhalt des Art. 109 Abs. 3 GG weder zu eigen mache noch eine in dieser Durchgriffsnorm möglicherweise zu erkennende Ansprache des Bundes kraft der Gliedstaatklausel des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV angenommen habe. Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe bewusst auf eine Regelung auf landesverfassungsrechtlicher Ebene verzichtet. Obwohl ihm klar vor Augen gestanden habe, dass eine landesverfassungsgerichtliche Justiziabilität der Schuldenbremse nur durch eine Aufnahme in die Landesverfassung sichergestellt werde, habe er sich dagegen entschieden. Daran ändere nichts, dass nur ein politischer Kompromiss im Rahmen der Verfassungskommission des Landtags dazu geführt habe, dass die Schuldenbremse nicht in der Landesverfassung aufgenommen worden sei. Die Entscheidung, den Haushaltsgesetzgeber landesverfassungsrechtlich nicht zu binden, würde ins Gegenteil verkehrt, wenn die landesverfassungsgerichtliche Kontrolle von Art. 109 Abs. 3 GG über die Gliedstaatklausel ermöglicht würde.

**(2)** Aus den gleichen Gründen scheidet ein Rückgriff auf das Rechtsstaatsprinzip des Art. 1 Abs. 3 Satz 1 LV aus, zumal ein solcher Rückgriff letztlich zu einer völligen Entgrenzung der landesverfassungsgerichtlichen Kontrolle führe.

**(3)** Eine dynamische, (bundesverfassungsrechts)adaptive Auslegung des Art. 83 LV müsse allein schon wegen seines entgegenstehenden Wortlauts verworfen werden. Das Bundesverfassungsgericht nehme in ständiger Rechtsprechung ein Analogieverbot für Vorschriften der Finanzverfassung an. Jedenfalls liege keine planwidrige Unvollständigkeit der Landesverfassung vor, weil sich der verfassungsändernde Gesetzgeber bewusst gegen eine Regelung der Schuldenbremse auf Verfassungsebene entschieden habe.

**cc)** Eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 Satz 2 GG wäre unzulässig. Es mangle an der Entscheidungserheblichkeit, weil Art. 109 Abs. 3 GG keinen Prüfungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof bilde. Jedenfalls würden sowohl eine Erklärung der Nichtigkeit als auch der Verfassungsmäßigkeit des angegriffenen Gesetzes durch das Bundesverfassungsgericht zur Unzulässigkeit des vor dem Verfassungsgerichtshof anhängigen Antrags führen, sodass auch insofern keine Entscheidungserheblichkeit bestünde. Überdies würde eine Vorlage zum Bundesverfassungsgericht die abschließende Regelung der nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, §§ 76 ff. BVerfGG Antragsberechtigten unterlaufen.

**b)** Selbst wenn der Verfassungsgerichtshof Art. 109 Abs. 3 GG über Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV und/oder Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LV bzw. Art. 83 LV als Prüfungsmaßstab heranziehen dürfte, wäre der Antrag jedenfalls unbegründet. Die in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 3 HHG 2023 liegende Abweichung vom Grundsatz des materiellen Haushaltsausgleichs des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sei von § 18a Abs. 2, § 18b LHO i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 2, 3 und 5 GG gedeckt.

**aa)** Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 18b Satz 1 LHO i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und 5 GG für eine Notlagenverschuldung seien erfüllt. Es sei offensichtlich und allgemein anerkannt, dass die Folgen des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine für das Haushaltsjahr 2023 objektiv eine außergewöhnliche Not-situation begründet hätten. Diese außergewöhnliche Notsituation habe bei der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2023 fortbestanden. Die durch den Krieg ausgelösten Engpässe in der Versorgung mit fossilen Energieträgern, die rasende Inflation und der ausgelöste Flüchtlingsdruck seien nicht aufgrund eines (vorübergehenden) Rückgangs der Erdgaspreise im November 2022 beendet worden. Die Landesregierung sei im Herbst 2022 lediglich davon ausgegangen, dass die Corona-Pandemie isoliert betrachtet keine außergewöhnliche Notsituation mehr rechtfertige (LT-Drs. 18/1200, S. 33). Im gesamten Gesetzgebungsverfahren um



den Haushalt 2023 habe der Haushaltsgesetzgeber breit dargelegt, warum er vom Bestehen einer außergewöhnlichen Notsituation im Haushaltsjahr 2023 angesichts des Ukraine-Kriegs ausgehe. Dabei sei er hinsichtlich der wirtschaftlichen Folgen des Ukraine-Kriegs insbesondere auch auf die Einschätzung verschiedener führender Wirtschaftsinstitute eingegangen und habe sich diese zu eigen gemacht. Es sei offensichtlich, dass der aus dem russischen Angriffskrieg resultierende Energiepreisschock und die Flüchtlingsbewegungen nicht der Kontrolle Deutschlands und erst recht nicht des Landes Nordrhein-Westfalen unterlägen. Die für die Beseitigung der aus dem Ukraine-Krieg folgenden Verwerfungen im Land Nordrhein-Westfalen und für etwaige vorbeugende Maßnahmen erforderlichen Ausgaben beeinträchtigten die Finanzlage des Landes Nordrhein-Westfalen erheblich im Sinne des § 18b Satz 1 LHO i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und 5 GG. Diese könne auch auf (Steuer-)Gesetzesänderungen auf Bundesebene zurückgehen, wenn diese – wie hier – ihrerseits auf die Bewältigung der Krise bezogen seien.

**bb)** Ein zwischen der Kreditaufnahme und den daraus finanzierten Maßnahmen zu fordernder finaler Veranlassungszusammenhang wäre gegeben. Eine Beschränkung auf Maßnahmen, die unmittelbar oder direkt der Überwindung der Notsituation dienen – im Falle einer Energiekrise beispielsweise die Beschaffung neuer fossiler Brennstoffe – lasse sich § 18b Satz 1 LHO i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und 5 GG nicht entnehmen. Der Veranlassungszusammenhang sei daher auch bei Folgekosten und der Verfolgung von Nebenzwecken erfüllt. Abgesehen davon, dass in formeller Hinsicht der Haushaltsgesetzgeber selbst die konkrete Zweckbestimmung festlege bzw. über die zweckentsprechende Verausgabung entscheide, lege § 2 Abs. 2 NRW-Krisenbewältigungsgesetz in materieller Hinsicht einen Numerus clausus der tauglichen Maßnahmen fest. Nur solche Maßnahmen seien zulässig, welche die in der Begründung des Änderungsantrags (LT-Drs. 18/2232, S. 2) genannten vier Anforderungen – Geeignetheit, notsituationsinduzierte Erforderlichkeit, haushaltsinduzierte Erforderlichkeit und notsituationsinduzierter Mittelabfluss – erfüllten.

**cc)** § 18b Satz 1 LHO i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und 5 GG erforderten keine Prüfung der Notlagenkreditaufnahme und der aus diesen Krediten finanzierten Maßnahmen anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Für dessen Anwendung fehle bereits ein sprachlicher Anknüpfungspunkt im Normgefüge des § 18b Satz 1 LHO i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und 5 GG. Eine strikte Verhältnismäßigkeitsprüfung würde den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers massiv einengen und auf die Ermessensausübung einer Verwaltungsbehörde reduzieren. Die Forderung der Antragsteller, alle zur Verfügung stehenden Konsolidierungskräfte vorher auszuschöpfen, lasse sich mit § 18b Satz 1 LHO i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und 5 GG nicht begründen.

Selbst bei einer intensiven Kontrolle anhand der Maßstäbe der Erforderlichkeit und Angemessenheit wären das Haushaltsgesetz 2023 und das NRW-Krisenbewältigungsgesetz verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Gesamtvolumen der Maßnahme in Höhe von 5 Mrd. Euro stehe insbesondere nicht außer Verhältnis zum Ausmaß des in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Nordrhein-Westfalen einmaligen Kriegs- und Krisengeschehens, das in seinem weiteren Verlauf mit Blick auf die wirtschaftlichen, humanitären und sozialen Folgen weiterhin kaum abschätzbar sei.

**dd)** Die Tilgungsregelung sei mit § 18b Satz 2 LHO i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 3 und 5 GG vereinbar. Inhaltliche Anforderungen an den Tilgungsplan ergäben sich daraus nicht. Selbst wenn § 18b Satz 2 LHO i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 3 und 5 GG eine gesetzliche Verankerung der Tilgungsregelung forderten und diese Regelung einen angemessenen Tilgungszeitraum enthalten müsste, wären diese Voraussetzungen vorliegend erfüllt. Nach § 2 Abs. 1 Satz 3 HHG 2023 erfolge die Tilgung der aufgenommenen Kreditmittel konjunkturgerecht innerhalb von 25 Jahren beginnend mit dem Jahr 2024. Konjunkturgerechte Tilgung bedeute, dass die Tilgungsleistungen bei besserer Konjunkturlage auch deutlich höher ausfallen kön-

nen und damit eine vollständige Tilgung der für die Krisenbewältigung aufgenommenen Kredite auch deutlich früher als innerhalb von 25 Jahren erfolgen könne.

**3.** Der beteiligte Landtag Nordrhein-Westfalen macht insbesondere geltend:

**a)** Bereits die Zulässigkeit des Antrags unterliege Zweifeln. Fraglich sei, ob für das Verfahren ein objektives Klarstellungsinteresse bestehe. Es sei keine landesverfassungsrechtliche Norm ersichtlich, gegen die die in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HHG 2023 eingeräumte Kreditermächtigung verstoßen könnte. Das Grundgesetz – vor allem in Ausprägung des Art. 109 Abs. 3 GG – sowie das einfache Recht der §§ 18 ff. LHO bildeten keinen tauglichen Prüfungsmaßstab für das abstrakte Normenkontrollverfahren. Es bestehe kein öffentliches Kontrollbedürfnis für die Klärung einer Rechtsfrage, deren Bewertung offensichtlich der Deziisionsgewalt des Verfassungsgerichtshofs entzogen sei. Für die Überprüfung des Landeshaushalts am Maßstab des Art. 109 Abs. 3 GG sei vielmehr das Bundesverfassungsgericht in einem statthaften Verfahren zuständig.

Wenn das Ziel der Antragsteller einzig darin bestehen sollte, den erkennenden Verfassungsgerichtshof für eine Richtervorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG zu instrumentalisieren, wäre dies eine rechtsmissbräuchliche Umgehung des Numerus clausus der Antragsberechtigten aus Art. 93 Abs. 1 Satz 2 GG i. V. m. § 76 Abs. 1 BVerfGG. Mangels Entscheidungserheblichkeit wäre eine Richtervorlage zudem ihrerseits unzulässig.

**b)** Der Normenkontrollantrag sei jedenfalls unbegründet.

**aa)** Den Prüfungsmaßstab bilde allein die Landesverfassung. Dem Verfassungsgerichtshof bleibe die Nachprüfung des Haushaltsgesetzes 2023 anhand einzelner Bestimmungen des Grundgesetzes ebenso verwehrt wie eine Prüfung anhand von

Normen der Landeshaushaltsordnung als Vorschriften der unterverfassungsrechtlichen Ebene.

**(1)** Das Land habe die bundesverfassungsrechtliche Einführung der Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG trotz eingehender Erörterungen nicht zum Anlass genommen, diese auf Ebene der Landesverfassung umzusetzen. Dabei habe er sich der Konsequenzen – insbesondere einer fehlenden Überprüfbarkeit durch den Verfassungsgerichtshof – bewusst sein müssen. So hätten *Waldhoff* und *Roßbach* in ihrem im Jahr 2015 erstatteten Gutachten für die Verfassungskommission des nordrhein-westfälischen Landtags (*Waldhoff/Roßbach, Eine Schuldenbremse für Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 28 f., 37*) klar und zutreffend darauf hingewiesen, dass erst eine Aufnahme der Schuldenbremse in der Landesverfassung eine Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof ermögliche. Die von den Antragstellern zitierte gegenteilige Ansicht *Siekmanns*, sei – soweit ersichtlich – vereinzelt geblieben. Der Landesgesetzgeber sei auch nicht von (Bundes-)Verfassungs wegen dazu verpflichtet, die Vorschriften über die Schuldenbremse auf Ebene der Landesverfassung einzuführen. Nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 Halbs. 1 GG regelten die Länder „die nähere Ausgestaltung“ der Regelungen zur Schuldenbremse und deren Ausnahmen für die Haushalte der Länder „im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen“. Das Grundgesetz stelle es den Ländern damit frei, auf welcher Ebene der Normenhierarchie sie diese nähere Ausgestaltung treffen.

**(2)** Nicht überzeugend sei der von den Antragstellern angedachte Weg, die Vorschrift des Art. 109 Abs. 3 GG über die Gliedstaatklausele des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV und/oder das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 1 Abs. 3 Satz 1 und Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LV einzubeziehen. Eine solch weitreichende Auslegung sprengte das methodisch Zulässige. Der Verfassungsgerichtshof erweitere seinen Prüfungsgegenstand über die Landesverfassung hinaus nur auf Kompetenznormen des Grundgesetzes sowie von der Landesverfassung ausdrücklich rezipierte Normen des Grundgesetzes. Beide Ausnahmen seien hier nicht einschlägig. Bei

Art. 109 Abs. 3 GG handele es sich weder um eine Kompetenznorm noch sei diese Bestimmung ausdrücklich durch die Landesverfassung rezipiert worden. Selbst wenn es sich – wie die Antragsteller meinen – bei der Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 3 GG um eine für das „bundesstaatliche Gefüge und für das Funktionieren des bundesstaatlichen Verhältnisses“ elementare Vorschrift handeln sollte, folge hieraus nicht die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs.

Ebenso wenig könne die von den Antragstellern herangezogene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und anderer Landesverfassungsgerichte fruchtbar gemacht werden. Das Bundesverfassungsgericht (Beschluss vom 7. Mai 2001 – 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332) habe sich vielmehr mit Blick auf die Verfassungsautonomie eines Landes und das Föderalismusprinzip kritisch zum „Hineinlesen“ bundesverfassungsrechtlicher Gesetzgebungskompetenzen in die Gliedstaatklausel oder über das landesverfassungsrechtlich niedergelegte Rechtsstaatsprinzip geäußert.

Die von den Antragstellern vorgeschlagene Inkorporation des Art. 109 Abs. 3 GG in die Landesverfassung durch eine dynamische, (bundesverfassungsrechts)adaptive Auslegung des Art. 83 LV begegne gleichfalls erheblichen methodischen Bedenken. Der Wortlaut des Art. 83 LV enthalte noch nicht einmal Anknüpfungspunkte für eine die bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben zur Schuldenbremse rezipierende Auslegung; solche zeigten auch die Antragsteller nicht auf.

**bb)** Jedenfalls würde sich die streitgegenständliche Kreditermächtigung für ein Sondervermögen als mit der Schuldenbremse aus Art. 109 Abs. 3 GG i. V. m. §§ 18a Abs. 2, 18b LHO vereinbar erweisen, auch nachdem das Bundesverfassungsgericht die geschriebenen und ungeschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 109 Abs. 3 GG in seinem Urteil vom 15. November 2023 (2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86) näher ausgeformt habe.

**(1)** Fraglich sei bereits, unter welches Regelungsregime die angegriffene Kreditermächtigung subsumiert werden soll. Da die §§ 18 ff. LHO als einfaches Recht keinen Prüfungsmaßstab für den Verfassungsgerichtshof darstellen könnten, müsste vielmehr Art. 109 Abs. 3 GG selbst Prüfungsgegenstand sein. Dieser wäre aber untauglich, weil die Vorschrift die „nähere“ Ausgestaltung der Ausnahmen von der Schuldenbremse den Ländern überantwortet, sodass letztlich die §§ 18 ff. LHO in Abkehr von der beschränkten Prüfkompetenz des Verfassungsgerichtshofs doch als Prüfprogramm in Art. 109 Abs. 3 GG „hineingelesen“ werden müssten.

**(2)** Zöge man Art. 109 Abs. 3 GG konkretisiert durch §§ 18 ff. LHO als Prüfungsmaßstab heran, wären die Voraussetzungen der Notlagenausnahme erfüllt. Auch insoweit teilt der Landtag im Wesentlichen die Auffassung der Landesregierung.

## **B.**

Der Normenkontrollantrag ist unzulässig. Er betrifft keine Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Landesverfassung.

I. Die durch den gestellten Antrag begehrte Überprüfung der streitgegenständlichen Vorschriften des Haushaltsgesetzes 2023 (mittelbar) am Maßstab des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG ist für den Verfassungsgerichtshof nicht eröffnet. Unmittelbarer Prüfungsmaßstab bei der abstrakten Normenkontrolle vor dem Verfassungsgerichtshof ist ausschließlich die Landesverfassung. Vorliegend fehlt es jedoch an einer Regelung der Schuldenbremse in der Landesverfassung, die Prüfungsmaßstab für die begehrte abstrakte Normenkontrolle von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 3 HHG 2023 sein könnte (dazu 1.). Aus der von den Antragstellern angeführten Gliedstaatsklausel des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV, dem Rechtsstaatsprinzip und Art. 83 LV folgt nichts anderes (dazu 2.).

**1. a)** Gemäß Art. 75 Nr. 3 LV entscheidet der Verfassungsgerichtshof bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dieser Verfassung auf Antrag der Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Landtags. Dementsprechend konkretisiert § 49 VerfGHG für solche abstrakten Normenkontrollen den Entscheidungsausspruch: Kommt der Verfassungsgerichtshof zu der Überzeugung, dass eine beanstandete Rechtsnorm mit der Landesverfassung unvereinbar ist, stellt er diese Unvereinbarkeit oder die Nichtigkeit der Rechtsnorm in seiner Entscheidung fest. Er kann die Entscheidung auf das Gesetz ausdehnen, in dem die nichtige oder mit der Landesverfassung unvereinbare Norm enthalten ist, wenn es aus denselben Gründen nichtig oder mit der Landesverfassung unvereinbar ist.

Nach dem eindeutigen Wortlaut von Art. 75 Nr. 3 LV und § 49 VerfGHG ist der Verfassungsgerichtshof nicht befugt, die Vereinbarkeit der streitigen Norm mit übrigen, unterhalb der Landesverfassung stehendem Landesrecht oder mit der Bundesverfassung zu prüfen (vgl. Heusch, in: ders./Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 75 Rn. 50). Die gemäß Art. 4 Abs. 1 LV im Wege der Verweisung rezipierten Bundesgrundrechte unterfallen dem Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs, weil sie so ausdrücklich Bestandteil der Landesverfassung geworden sind (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 21. November 1995 – VerfGH 21/94, NWVBl. 1996, 58 = juris, Rn. 33, und vom 1. Juli 2014 – VerfGH 21/13, DVBl 2014, 1059 = juris, Rn. 55; Heusch, in: ders./Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 75 Rn. 50; Lünterbusch, Normenkontrollverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof, in: Festschrift 50 Jahre VerfGH, 2002, S. 75 [92]). Im Übrigen ist es dem Bundesverfassungsgericht im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, §§ 76 ff. BVerfGG) vorbehalten, die Vereinbarkeit von Landesrecht mit dem Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht nach den dafür geltenden Voraussetzungen zu prüfen (vgl. Heusch, in: ders./Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 75 Rn. 50).

Dem liegt zugrunde, dass jedes Landesverfassungsgericht zuvörderst berufen ist, oberster Hüter „seiner“ Landesverfassung zu sein (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19. Mai 1992 – VerfGH 5/91, OVGE 43, 205 = juris, Rn. 66, unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 1985 – 2 BvR 128/84, BVerfGE 69, 112 = juris, Rn. 16 und 18). Denn die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts bestimmt der jeweilige Verfassungsraum (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. Februar 1960 – 2 BvF 5/58, BVerfGE 10, 285 = juris, Rn. 35; StGH HB, Urteil vom 12. April 2013 – St 1/12, StGHE BR 8, 198 = juris, Rn. 48). In dem föderativ gestalteten Bundesstaat des Grundgesetzes stehen die Verfassungsräume des Bundes und der Länder grundsätzlich selbstständig nebeneinander; entsprechendes gilt für die Verfassungsgerichtsbarkeiten des Bundes und der Länder (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 17. Dezember 1975 – 1 BvR 548/68, BVerfGE 41, 88 = juris, Rn. 94, m. w. N., vom 15. Oktober 1997 – 2 BvN 1/95, BVerfGE 96, 345 = juris, Rn. 79, vom 7. Mai 2001 – 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332 = juris, Rn. 63, und vom 8. Juli 2008 – 2 BvR 1223/08, juris, Rn. 2). Für die Landesverfassungsgerichte bildet deshalb ausschließlich die Landesverfassung den Maßstab ihrer Entscheidungsfindung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 – 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332 = juris, Rn. 62 f., 70, und Urteil vom 21. November 2017 – 2 BvR 2177/16, BVerfGE 147, 185 = juris, Rn. 47, jeweils m. w. N.; StGH HE, Urteil vom 4. Mai 2004 – P.St. 1714, DVBl 2004, 1022 = juris, Rn. 225 f.; Heusch, NWVBl. 2020, 177 ff.; ders., DVBl 2023, 770 [771]; Rozek, Das Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, 1992, S. 55 ff.).

**b)** Das in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG enthaltene grundsätzliche Verbot der Nettokreditaufnahme, die sog. Schuldenbremse, gilt seit dem 1. Januar 2020 (vgl. Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG) unmittelbar auf Grundlage des Grundgesetzes – und damit auch für die Länder. Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG ist eine selbstausführende bundesverfassungsrechtliche Durchgriffsnorm, die mit direkter Wirkung gegenüber den Landeshaushaltsgesetzgebern materiell anordnet, dass die Landeshaushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten aufzustellen sind (vgl. Heveling, in:



Ogorek/Dauner-Lieb, BeckOK LV NRW, Stand: 1. Oktober 2024, Art. 81 Rn. 6 f.; Koriath, JZ 2009, 729 [731]; G. Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 89; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 109 Rn. 117; Falter, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 99 ff., m. w. N., 107).

Die durch Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG vorgesehene nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder erfolgte im Land Nordrhein-Westfalen nicht in der Landesverfassung. Stattdessen wurden in der einfachgesetzlichen Landeshaushaltsordnung Regelungen zu Kreditaufnahmen in Ausnahmesituationen oder von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (§§ 18 bis 18h LHO) aufgenommen. Aufgrund dieser vom Landesgesetzgeber gewählten „näheren Ausgestaltung“ auf der einfachgesetzlichen Ebene der Landeshaushaltsordnung und nicht auf der Ebene der Landesverfassung ist dem Verfassungsgerichtshof eine Überprüfung am gemäß Art. 75 Nr. 3 LV, § 49 VerfGHG allein in Betracht kommenden Maßstab der Landesverfassung, ob die Voraussetzungen der Ausnahmen von der Schuldenbremse erfüllt sind, nicht zugänglich.

2. Der normative Inhalt der bundesverfassungsrechtlichen Vorschriften zur Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG ist auch sonst nicht Bestandteil der Landesverfassung. Die Verfassungsautonomie der Länder wirkt einem umfassenden „Hineinlesen“ von Prinzipien oder Normen der Bundesverfassung in eine Landesverfassung entgegen (dazu a). Die Bestimmungen von Art. 109 Abs. 3 GG wirken weder in die Landesverfassung hinein noch wird ihre Zugehörigkeit zur Landesverfassung durch die Gliedstaatklausel des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV anerkannt (dazu b). Eine Ausdehnung der Kontrollbefugnisse des Verfassungsgerichtshofs auf die Bestimmungen von Art. 109 Abs. 3 GG würde der Trennung der Verfassungsräume und damit der Verfassungsautonomie des Landes zuwiderlaufen, ohne dass dies auf Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV zurückgeführt werden könnte (dazu c). Etwas anderes folgt

weder aus den landesverfassungsrechtlichen Verbürgungen des Rechtsstaatsprinzips (dazu d) noch aus einer Auslegung von Art. 83 LV (dazu e).

**a)** Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt ausgesprochen, dass nach Art. 28 Abs. 1 GG nur ein gewisses Maß an Homogenität der Bundesverfassung und der Landesverfassungen gefordert sei. Im Übrigen seien die Länder, soweit das Grundgesetz nichts anders vorschreibe, frei in der Ausgestaltung ihrer Verfassung (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 17. Dezember 1975 – 1 BvR 548/68, BVerfGE 41, 88 = juris, Rn. 95, und vom 7. Mai 2001 – 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332 = juris, Rn. 63, jeweils m. w. N.). Der Bund solle in Achtung der Eigenstaatlichkeit der Länder grundsätzlich nicht in deren verfassungsrechtliche Gestaltungsfreiheit eingreifen (vgl. BVerfG, Urteile vom 23. Oktober 1951 – 2 BvG 1/51, BVerfGE 1,14 = juris, Rn. 84, und vom 8. Februar 2001 – 2 BvF 1/00, BVerfGE 103, 111 = juris, Rn. 106). Soweit das Grundgesetz für die Verfassungen der Länder nichts bestimme, könnten die Länder ihr Verfassungsrecht und ihre Verfassungsgerichtsbarkeit selbst ordnen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1997 – 2 BvN 1/95, BVerfGE 96, 345 = juris, Rn. 79). Dabei beschränkten sie durch ihre Landesverfassung den Kompetenzbereich der Landesverfassungsgerichtsbarkeit ebenso wie das Grundgesetz den Kompetenzbereich der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit begrenze (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. Februar 1960 – 2 BvF 5/58, BVerfGE 10, 285 = juris, Rn. 35).

**aa)** Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in früheren Entscheidungen hervorgehoben, dass die Verfassung der Gliedstaaten eines Bundesstaates nicht in der Landesverfassungsurkunde allein enthalten sei, sondern auch Bestimmungen der Bundesverfassung in sie hineinwirkten. Beide Elemente zusammen machten erst die Verfassung des Gliedstaates aus (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 = juris, Rn. 79). Vielfach handele es sich bei solcher Einwirkung der Bundesverfassung auf die Landesverfassung um allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze, die im Grundgesetz formuliert seien, aber „als unge-

schriebene Bestandteile auch der Landesverfassungen“ vorausgesetzt werden könnten und müssten (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 = juris, Rn. 81). Insbesondere Art. 21 GG, der den politischen Parteien einen besonderen Status im demokratischen Prozess zuspreche, gelte nicht nur für den Bereich des Bundes, sondern unmittelbar auch für die Länder; er sei insoweit zugleich Bestandteil der Landesverfassung (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 = juris, Rn. 64; bestätigt durch BVerfG, Urteil vom 6. Februar 1956 – 2 BvH 1/55, BVerfGE 4, 375 = juris, Rn. 15, sowie Beschlüsse vom 7. Mai 1957 – 2 BvH 1/56, BVerfGE 6, 367 = juris, Rn. 29, vom 19. Dezember 1967 – 2 BvQ 1/67, BVerfGE 23, 33 = juris, Rn. 25, vom 9. Februar 1982 – 2 BvK 1/81, BVerfGE 60, 53 = juris, Rn. 38, und vom 24. Januar 1984 – 2 BvH 3/83, BVerfGE 66, 107 = juris, Rn. 23). Das Bundesverfassungsgericht hat außerdem Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 25 GG (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 = juris, Rn. 81 ff.) sowie die Gewährleistung der Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. BVerfG, Urteil vom 11. Juli 1961 – 2 BvG 2/58, 2 BvE 1/59, BVerfGE 13, 54 = juris, Rn. 65) als in die Landesverfassung hineinwirkende Teile der Bundesverfassung angesehen. Anders als Durchgriffsnormen entfalteten solche sog. Bestandteilnormen nicht nur unmittelbare Geltung für die Länder, sondern würden darüber hinaus auch als (ungeschriebener) Bestandteil der Landesverfassung zum zulässigen Prüfungsmaßstab für die Landesverfassungsgerichte (vgl. Mann, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, 227. Lfg. Oktober 2024, Art. 28 Rn. 35).

Auf Grundlage dieser Bestandteilstheorie hat auch der Verfassungsgerichtshof in früheren Entscheidungen anerkannt, dass politische Parteien das zu ihrem verfassungsrechtlichen Status gehörende Recht auf Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit bei Wahlen auf der Grundlage von Art. 21 Abs. 1 GG im Rahmen eines Organstreits einklagen können, obwohl sie in der Landesverfassung keine Erwähnung finden (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 15. Februar 1985 – VerfGH 8/84, NVwZ 1986, 463 = juris, Rn. 9, vom 29. September 1994 – VerfGH 7/94,

OVGE 44, 301, und vom 6. Juli 1999 – VerfGH 14/98 und 15/98, OVGE 47, 304 = juris, Rn. 53). Darüber hinaus hat er die Gliedstaatklausel des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV herangezogen, um ausgehend von der Landesverfassung einen Verstoß gegen Art. 71 GG, der die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes und ihre grundsätzliche Sperrwirkung gegenüber der Landesgesetzgebung regelt, feststellen zu können (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 19. Mai 1992 – VerfGH 5/91, OVGE 43, 205 = juris, Rn. 66).

**bb)** Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in einer späteren Entscheidung anhand des Verhältnisses zwischen dem Verfassungsrecht des Bundes und der Landesverfassung von Schleswig-Holstein ausgeführt, dass das Verfassungsrecht des Bundes im Bereich der Kompetenzordnung für die Gesetzgebung in die Landesverfassung von Schleswig-Holstein nicht hineinwirke (BVerfG, Urteil vom 7. Mai 2001 – 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332, 349 ff.). Insbesondere sei aus der Sicht eines Landes zu berücksichtigen, dass seine Verfassungsautonomie und damit seine Staatlichkeit ganz nachhaltig beschädigt würden, je mehr an Prinzipien oder Normen der Bundesverfassung in eine Landesverfassung „hineingelesen“ werde. Auf diese Weise werde letztlich das föderale Prinzip des Art. 20 Abs.1 GG und damit ein Eckpfeiler des Staatswesens der Bundesrepublik Deutschland untergraben.

Dieser Gesichtspunkt möge für ein Land so oder in abgeschwächter Form nicht gelten, falls die Landesverfassung ihrerseits in einer entsprechenden Regelung eine Öffnung gegenüber dem Verfassungsrecht des Bundes und damit auch gegenüber dessen Regelungen über die Gesetzgebungskompetenzen zugesteht. Eine solche Regelung sei aber in der Landesverfassung von Schleswig-Holstein nicht enthalten.

Letztlich spreche schon die Kompetenzordnung der Art. 70 ff. GG selbst gegen ein „Hineinlesen“ (oder Hineinwirken) der bundesverfassungsrechtlichen Gesetz-

gebungskompetenzen in das Landesverfassungsrecht, da die Art. 70 ff. GG die Gesetzgebungsbefugnisse unmittelbar kraft Bundesverfassungsrechts auf Bund und Länder verteile, weshalb es für die Länder keiner Transformation auf der Ebene der Landesverfassung bedürfe, um in dem ihnen belassenen vom Bund in der Verfassung geregelten Umfang tätig zu werden. Ihre Befugnisse und ihnen fehlende Befugnisse könnten die Länder unmittelbar aus dem Grundgesetz ablesen. Aus diesen Gründen könnten die Art. 30 und 70 ff. GG auch nicht in die Bezeichnung des Landes Schleswig-Holstein als Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland in Art. 1 LV „hineingelesen“ oder über das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip mittelbar als Prüfungsmaßstab herangezogen werden. Ob die Verfassungsrechtslage unter anderem in Nordrhein-Westfalen insoweit von der Verfassungsrechtslage des Landes Schleswig-Holstein abweicht, hat das Bundesverfassungsgericht in diesem Urteil ausdrücklich dahingestellt.

Der Verfassungsgerichtshof hat dann in einem zeitlich folgenden Beschluss (VerfGH NRW, Beschluss vom 30. Juni 2020 – VerfGH 63/20.VB-2, NWVBl. 2020, 417 = juris, Rn. 49) entschieden, dass die Grundsätze des Art. 21 GG zwar unmittelbar auch in den Ländern gelten, sie aber in gleicher Weise auch originär kraft Landesverfassungsrechts gelten, da es sich um wesentliche Grundsätze der in der Landesverfassung konstituierten demokratischen Ordnung auf Landesebene wie auf der kommunalen Ebene handelt, und sie als solche Maßstab einer landesverfassungsgerichtlichen Prüfung sind.

**b)** Ob angesichts dieser Entwicklung der Verfassungsgerichtshof weiterhin daran festhält, dass die Gliedstaatklausele des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV dazu herangezogen werden kann, um ausgehend von der Landesverfassung einen Verstoß gegen Art. 71 GG feststellen zu können, oder ob die Annahmen zur Transformation der Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes in das Landesverfassungsrecht umfassender oder zumindest für die Regelungen der Art. 70 ff. GG aufzugeben sind, kann aber im vorliegenden Zusammenhang dahingestellt bleiben. Denn die

Bestimmungen von Art. 109 Abs. 3 GG, insbesondere dessen Satz 1 und 5, wirken bereits deshalb weder in die Landesverfassung hinein noch wird ihre Zugehörigkeit zur Landesverfassung durch die Gliedstaatklausele des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV anerkannt, weil die in Bezug genommene Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zu Art. 71 GG sich entgegen der Annahme der Antragsteller auf den vorliegenden Fall nicht übertragen lässt.

**aa)** Der Verfassungsgerichtshof hatte sich auf der Grundlage von Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV befugt gesehen, einen Verstoß gegen Art. 71 GG festzustellen, als er im Rahmen eines Organstreitverfahrens über die Verfassungsmäßigkeit einer landesgesetzlichen Wahlkampfkostenpauschale zu befinden hatte (VerfGH NRW, Urteil vom 19. Mai 1992 – VerfGH 5/91, OVGE 43, 205 = juris, Rn. 66; ebenso auf Grundlage der jeweiligen landesverfassungsrechtlichen Gliedstaatklausele: VerfGH RP, Urteil vom 20. November 2000 – VGH N 2/00, DVBI 2001, 470 = juris, Rn. 14; VerfGH SN, Urteil vom 10. Juli 2003 – Vf. 43-II-00, LVerfGE 14, 333 = juris, Rn. 182). Zur Begründung hat er angeführt, dass die Beschränkung der Befugnisse des Verfassungsgerichtshofs, nur die Vereinbarkeit oder die Unvereinbarkeit einer Rechtsnorm oder sonstigen Maßnahme mit „seinem“ Landesverfassungsrecht festzustellen, ihn nicht an der Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 71 GG hindere, weil die Bestimmungen des Grundgesetzes, die – wie unter anderem Art. 71 GG – die Gesetzgebungskompetenzen der Länder regelten, Teil des materiellen Verfassungsrechts des Landes Nordrhein-Westfalen seien. Das Verfassungsrecht der Gliedstaaten eines Bundesstaates bestehe nicht nur aus der geschriebenen Landesverfassung. In das Landesverfassungsrecht wirkten vielmehr auch Bestimmungen der Bundesverfassung hinein, sodass beide Elemente zusammen erst die Verfassung des Gliedstaates ausmachten, um deren Auslegung ein Verfassungsstreit entbrennen könne (VerfGH NRW, Urteil vom 19. Mai 1992 – VerfGH 5/91, OVGE 43, 205 = juris, Rn. 66, unter Bezugnahme auf BVerfG, Urteile vom 5. April 1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 = juris, Rn. 79, und vom 22. Juli 1969 – 2 BvK 1/67, BVerfGE 27, 44 = juris, Rn. 37). Die Verzahnung der

Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern gerade im Rahmen des Art. 71 GG bewirke, dass die Frage der Verbandskompetenz durch eine verbindende Auslegung von Landesverfassung und Bundesverfassung geklärt werden könne. Die generelle Einwirkung der grundgesetzlichen Vorschriften auf die Gesetzgebungskompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen, das sein Verfassungsrecht für ein solches Einwirken durch die Betonung der Gliedstaateigenschaft in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV geöffnet habe, finde ihre Entsprechung im geschriebenen Verfassungstext in Art. 68 Abs. 1 Satz 3 LV, der für den Spezialfall der Gesetzgebung unmittelbar durch das Volk die Gesetzgebungskompetenz des Landes als Kriterium für die (Landes)Verfassungsmäßigkeit normiere (VerfGH NRW, Urteil vom 19. Mai 1992 – VerfGH 5/91, OVGE 43, 205 = juris, Rn. 66).

**bb)** Diese Erwägungen betreffen ausschließlich die von der hier in Rede stehenden Konstellation zu unterscheidende Transformation der im Grundgesetz geregelten Gesetzgebungskompetenzen in die Landesverfassung. Sie sind auf den vorliegenden Fall nicht übertragbar.

**(1)** Die Vorschriften über die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder in den Art. 70 ff. GG bilden ein Scharnier der bundesstaatlichen Ordnung, sodass beide Seiten – Bund und Länder – unmittelbar an sie gebunden sind (vgl. StGH HB, Urteil vom 12. April 2013 – St 1/12, StGHE BR 8, 198 = juris, Rn. 50 f.). Dementsprechend sind die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern – wie es in einem Bundesstaat nicht anders sein kann – nur unter Rückgriff auf das Grundgesetz abgrenzbar (vgl. Heusch, NWVBl. 2020, 177 [181]).

Die speziellen Regelungen in Art. 109 GG über die Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern sind nicht in dieser Weise mit den allgemeinen Vorschriften über die Gesetzgebungskompetenzen vergleichbar. Die Vorschrift konkretisiert zwar das Bundesstaatsprinzip für den Bereich der Haushaltswirtschaft (vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 109 Rn. 1); aus Art. 109

Abs. 1 GG ergibt sich insbesondere die je eigene Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder, ihr Haushaltsrecht eigenständig auszugestalten (vgl. Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 109 Rn. 40). Anders als die allgemeinen Vorschriften des Grundgesetzes über die Gesetzgebungskompetenzen grenzt Art. 109 Abs. 3 GG die Verfassungsräume aber nicht wechselseitig verzahnt voneinander ab. Einerseits gilt die materielle Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG, die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, kraft Grundgesetzes unmittelbar auch für die Länder, ohne dass es ihrer Transformation in die Landesverfassung bedürfte (vgl. Koriath, JZ 2009, 729 [731], G. Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 89; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 109 Rn. 117). Andererseits regeln die Länder nach Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG jeweils für ihre Haushalte die nähere Ausgestaltung im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden (vgl. Heveling, in: Ogorek/Dauner-Lieb, BeckOK LV NRW, Stand: 1. Oktober 2024, Art. 81 Rn. 7).

**(2)** Allein der Umstand, dass die Länder durch Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG direkt angesprochen werden, führt nicht dazu, dass die Vorschriften Bestandteil der Landesverfassung und damit für den Verfassungsgerichtshof zum Prüfungsmaßstab werden. Insbesondere die bloße Zustimmung des Landes im Bundesrat gemäß Art. 79 Abs. 2 GG zu einem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes – hier zur Änderung des Art. 109 GG (vgl. BR-PIPr 859, S. 252) – beinhaltet nicht die Aufnahme dieser Vorschrift in die Landesverfassung. Gemäß Art. 69 Abs. 1 Satz 1 LV kann die Verfassung nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt. Soweit Elemente des Grundgesetzes als Landesverfassungsrecht in die Landesverfassung inkorporiert sein sollen, ist dies in der Verfassung ausdrücklich festgelegt, so in Art. 4 Abs. 1, Art. 8 Abs. 4 Satz 1 und Art. 22 LV.



Im Unterschied dazu hat der landesverfassungsändernde Gesetzgeber auf die Aufnahme von Regelungen zur Schuldenbremse in die Landesverfassung verzichtet, obwohl er auf die damit verbundene fehlende landesverfassungsgerichtliche Kontrolle der Einhaltung der Schuldenbremse hingewiesen worden war (vgl. entsprechende Hinweise im Gutachten von Waldhoff vom 19. Februar 2015, LT-Information 16/249, S. 18, im Gutachten von Wieland vom 26. Februar 2015, LT-Information, 16/250, S. 54, und in der Stellungnahme von Tappe vom 18. Januar 2017, LT-Stellungnahme 16/4577, S. 8). Die Landesregierung hatte Ende 2009 einen Gesetzentwurf zur Änderung von Art. 83 LV eingebracht, mit dem die grundgesetzlichen Neuregelungen der Kreditaufnahme in Art. 109 Abs. 3 GG Bestandteil der Landesverfassung werden sollten (LT-Drs. 14/10358). Dieser Gesetzentwurf fand jedoch nicht die Zustimmung der nötigen Zweidrittelmehrheit im Landtag (LT-Prot. 14/148, S. 17245). Die vom Landtag im Jahr 2013 eingesetzte Kommission zur Modernisierung des dritten Teils der Landesverfassung NRW (Verfassungskommission) hatte sich nicht auf einen Vorschlag verständigen können, ob und wie eine Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in der Landesverfassung erfolgen könne (LT-Drs. 16/12400, S. 83, 88). Stattdessen hat der Landesgesetzgeber mit dem Vierten Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung – Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht vom 7. April 2017 (GV. NRW. S. 413) § 18 LHO reformiert. Die Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenregel in das nordrhein-westfälische Landesrecht sei für die Berücksichtigung grundgesetzlich zugelassener Ausnahmetatbestände wie konjunkturelle Entwicklung und Notfallsituationen unabdingbar, um Gestaltungsspielräume zu erhalten und Nachteile zu vermeiden (vgl. LT-Drs. 16/13315, S. 2). Mit dem Fünften Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung vom 19. Dezember 2019 (GV. NRW. S. 1030) hat er die Regelungen zur Kreditaufnahme in § 18 LHO neugefasst und sie in den neu geschaffenen §§ 18a bis 18h LHO näher ausgestaltet.

c) Unabhängig davon würde eine Übertragung der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 1992 auf den vorliegenden Fall und die dadurch bewirkte Ausdehnung der Kontrollbefugnisse des Verfassungsgerichtshofs der Trennung der Verfassungsräume und damit der Verfassungsautonomie des Landes zuwiderlaufen, ohne dass dies auf Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV zurückgeführt werden könnte.

Nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV ist Nordrhein-Westfalen ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland. Die Formulierung stellt klar, dass das Land Nordrhein-Westfalen Staatsqualität hat (vgl. Dünchheim, in: Ogorek/Dauner-Lieb, BeckOK LV NRW, Stand: 1. Oktober 2024, Art. 1 Rn. 10; Dietlein, in: ders./Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, § 1 Rn. 8; siehe allgemein auch BVerfG, Urteil vom 23. Oktober 1951 – 2 BvG 1/51, BVerfGE 1, 14 = juris, Rn. 85). Die Staatsqualität der Länder impliziert Eigenverantwortlichkeit für den Verfassungsraum des jeweiligen Landes (vgl. Dietlein, Das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsrecht, in: Festschrift 50 Jahre VerfGH, 2002, S. 203 [204], unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschlüsse vom 11. Mai 1955 – 1 BvO 1/54, BVerfGE 4, 178 = juris, Rn. 44, und vom 29. Januar 1974 – 2 BvN 1/69, BVerfGE 36, 342 = juris, Rn. 45).

Die Verfassungsautonomie und damit die Staatlichkeit eines Landes werden umso mehr aufgeweicht, je mehr an Prinzipien oder Normen der Bundesverfassung in eine Landesverfassung „hineingelesen“ wird. Auf diese Weise wird letztlich ein Eckpfeiler des Staatswesens der Bundesrepublik Deutschland untergraben: das föderale Prinzip des Art. 20 Abs. 1 GG (wie BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 – 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332 = juris, Rn. 83 ff.). Wenn der durch das Bundesvolk legitimierte verfassungsändernde Gesetzgeber des Bundes auch Teile der Landesverfassung normieren könnte, wäre er in der Lage, partielles Landesverfassungsrecht zu setzen, ohne vom Landesvolk hierzu legitimiert zu sein. Die in Art. 28 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommenden Gedanken der Eigenstaatlichkeit der

Länder, der Verfassungsautonomie und der getrennten Verfassungsräume liefern ins Leere (Mann, in: Kahl/Waldhoff/Walter, GG, 227. Lfg. Oktober 2024, Art. 28 Rn. 38, m. w. N.; ebenfalls kritisch Dreier, in: ders., GG, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 45; Dietlein, Das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsrecht, in: Festschrift 50 Jahre VerfGH, 2002, S. 203 [216 f.]; Falter, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 107, m. w. N.; Menzel, Landesverfassungsrecht, 2002, S. 156 f.; Rozek, Das Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, 1992, S. 179 ff.; Heusch, NWVBl. 2020, 177 [182]).

Dem trägt die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen dadurch Rechnung, dass sie sich gegenüber der Verfassung des Bundes differenziert und partiell unmittelbar öffnet, wie dies insbesondere durch die Regelung des Art. 4 Abs. 1 LV geschieht. Dem Wortlaut und dem Sinn und Zweck des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV lässt sich daher – anders als etwa bei Art. 4 Abs. 1 LV – kein Anhaltspunkt für den Willen des Verfassungsgebers entnehmen, bundesverfassungsrechtliche Nomen allgemein in die Landesverfassung zu transformieren, selbst wenn sie einen Bezug zum Bundesstaatsprinzip aufweisen (ebenso zu Art. 64 LV HB: StGH HB, Urteil vom 12. April 2013 – St 1/12, StGHE BR 8, 198 = juris, Rn. 65 ff.). Die Verfassungsautonomie der Länder verwirklicht sich vor allem in der Kompetenz der Länder, für ihren Verfassungsraum eigenständige Regelungen zu schaffen, sofern das Grundgesetz – wie hier durch Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG – dafür Raum lässt (vgl. StGH HB, Urteil vom 12. April 2013 – St 1/12, StGHE BR 8, 198 = juris, Rn. 69).

**d)** Anders als die Antragsteller meinen, ist eine landesverfassungsrechtliche Öffnung für bundes(verfassungs)rechtliche Rechtsinhalte auch nicht über die Verbürgungen des Rechtsstaatsprinzips in der Landesverfassung (Art. 1 Abs. 3 Satz 1, Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LV) konstruierbar.

Nichts anderes lässt sich für das nordrhein-westfälische Landesverfassungsrecht aus der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ableiten. Dieser nimmt eine Verletzung des in Art. 3 Abs. 1 BY LV normierten Rechtsstaatsprinzips an, wenn der Landesgesetzgeber offensichtlich den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlassen hat, weil ihm für die gesetzliche Regelung eindeutig die Rechtsetzungskompetenz fehlt oder sie inhaltlich in evidentem Widerspruch zu Bundesrecht steht, sodass sie als schwerwiegender, besonders krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (so etwa Bay. VerfGH, Entscheidung vom 12. Juni 2013 – Vf. 11-VII-11, VerfGHE BY 66, 70 = juris, Rn. 114, m. w. N.).

Einem solchen Verständnis des Rechtsstaatsprinzips stehen für die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen die zuvor dargelegten Grundsätze entgegen, nach denen Bundesverfassung und Landesverfassung getrennte Verfassungsräume sind und die Länder über Verfassungsautonomie und damit Staatlichkeit verfügen. Vor diesem Hintergrund hat der Landesverfassungsgeber Nordrhein-Westfalens sich bewusst für eine differenzierte und nur partielle Rezeption von Bundesverfassungsrecht entschieden, aufgrund deren die inkorporierten Regelungen der Bundesverfassung als Landesverfassungsrecht gelten. Würden nun ohne hinreichende Gründe die Verbürgungen des Rechtsstaatsprinzips so verstanden, dass sie bei – gegebenenfalls erheblichen – Verletzungen von Bundesrecht eine Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof zuließen, würden die ausdifferenzierten Regelungen der Landesverfassung verkannt.

Dies mag zwar anders sein, wenn der Landesverfassungsgeber Vorgaben des Grundgesetzes inkorporiert hat mit der Folge, dass diese Vorgaben unmittelbar in das Landesverfassungsrecht hineinwirken (so BVerfG, Beschluss vom 19. Oktober 2022 – 1 BvN 1/21, BVerfGE 163, 239 = juris, Rn. 17 f. und 27 für die Thüringer Verfassung für die Vorgaben der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG). Eine Aufnahme oder Inkorporation der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG in die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen ist aber nicht erfolgt. Mit Blick auf das Ge-

bot der möglichst klaren Trennung der Verfassungsräume und die gebotene weitestmögliche Wahrung der Verfassungsautonomie der Länder kommt daher eine Übertragung der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs auf das nordrhein-westfälische Landesverfassungsrecht nicht in Betracht (vgl. Heusch, NWVBl. 2020, 177 [183]; ebenfalls ablehnend Rozek, Das Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, 1992, S. 212 ff. [226 ff.]).

Da eine Übertragung der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs auf das nordrhein-westfälische Landesverfassungsrecht bereits grundsätzlich nicht in Betracht kommt, kann dahinstehen, ob die in der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs für die bayerische Landesverfassung entwickelten Voraussetzungen vorliegend überhaupt erfüllt wären. Gleichfalls muss nicht den Bedenken gegen die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs nachgegangen werden, die darauf beruhen, dass Verstöße von bayerischem Landesrecht gegen Bundesrecht nur dann als Verstoß gegen die Bayerische Landesverfassung anzusehen seien, wenn der Widerspruch offen zutage tritt und als schwerwiegender, besonders krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist, was zweifelhaft sein soll, wenn Bestimmungen des Grundgesetzes betroffen sind, die die Verfassungsautonomie der Länder begrenzen, d. h. im Hinblick auf das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG, die Grundrechte des Grundgesetzes sowie die in die Landesverfassungen hineinwirkenden Elemente des Grundgesetzes (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. März 2016 – 2 BvR 1576/13, NVwZ-RR 2016, 521 = juris, Rn. 54).

**e)** Schließlich vermag auch die von den Antragstellern angeführte dynamische, (bundesverfassungsrechts)adaptive Auslegung des Art. 83 LV eine Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichtshofs für Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG nicht zu begründen.

Ungeachtet der vorstehenden grundsätzlichen Erwägungen ist auch keine grundgesetzkonforme Auslegung von Art. 83 LV geboten. Die Landesverfassungsgerichtsbarkeit hat auf die Grundgesetzmäßigkeit ihres Prüfungsmaßstabs zu achten und deshalb im Vorfeld die anzuwendenden Bestimmungen der Landesverfassung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu prüfen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 – 2 BvK 1/00, BVerfGE 103, 332 = juris, Rn. 68). Hätte das Grundgesetz den Ländern eine Umsetzung der Schuldenbremse auf Landesverfassungsebene vorgegeben, wäre daher eine grundgesetzkonforme Auslegung des Art. 83 LV in diesem Sinne zu erwägen. Der Landesgesetzgeber war aber nicht verpflichtet, die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG durch eine Änderung der Verfassung zu erfüllen. Es genügte, die nähere Ausgestaltung der Kreditermächtigungen in der Landeshaushaltsordnung, einem einfachen Landesgesetz, umzusetzen.

Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG enthält zwar einen Regelungsauftrag für die Länder (vgl. Siekmann, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 79; G. Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 113). Den Ländern steht allerdings – wie dem Bund im Rahmen des Art. 109 Abs. 3 Satz 4 GG – in eigener Verantwortung offen, wie sie den Regelungsauftrag im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen erfüllen (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes [Föderalismusreform II] vom 24. März 2009, in: BT-Drs. 16/12410, S. 11 f.). Dabei gibt Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG i. V. m. Art. 143d Abs. 1 Satz 4 GG den Ländern insbesondere nicht vor, die nähere Ausgestaltung auf einer bestimmten Ebene der Normenhierarchie durchzuführen. Diese Entscheidung fällt in die verfassungsrechtliche Kompetenz der Länder (vgl. Waldhoff/Roßbach, LT-Stellungnahme 16/4580, S. 4). Die Konkretisierung kann deshalb in der Verfassung oder – wie hier – im einfachen Landesrecht erfolgen (vgl. G. Kirchhof, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 113; Heintzen, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 109 Rn. 49; Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 83 Rn. 75; Falter, Die Schuldenbremse des

Grundgesetzes und ihre Umsetzung in den Ländern, 2021, S. 109 ff.; a. A. Wernsmann/Geiß, NVwZ 2023, 1113 [1114, 1118]; Kemmler, DÖV 2009, 549 [556]). Daher besteht weder ein Erfordernis, die Regelungen der jeweiligen Landesverfassungen im Sinne der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG auszulegen, noch dürfte es durch eine solche Auslegung von Art. 83 LV dem Land verwehrt werden, diesen Vorgaben durch Regelungen allein auf einfachgesetzlicher Ebene nachzukommen.

**II.** Der Verfassungsgerichtshof ist nicht verpflichtet, die angegriffenen Vorschriften des Haushaltsgesetzes 2023 dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorzulegen. Die Voraussetzungen des Art. 100 Abs. 1 GG sind nicht erfüllt.

**1.** Hält ein Gericht ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig, so ist das Verfahren auszusetzen und, wenn es sich um die Verletzung des Grundgesetzes handelt, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Dies gilt auch, wenn es sich um die Verletzung des Grundgesetzes durch Landesrecht oder um die Unvereinbarkeit eines Landesgesetzes mit einem Bundesgesetz handelt (Art. 100 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 1985 – 2 BvR 128/84, BVerfGE 69, 112 = juris, Rn. 17) gilt dies gleichermaßen für Gesetze, die auf der „Vorfragenebene“ relevant sind, wie auch für solche, die den „Gegenstand“ des Normenkontrollverfahrens oder der Rechtsatzverfassungsbeschwerde bilden (kritisch gegenüber der Ausdehnung der Vorlagepflicht auch auf das Gesetz, das seinerseits Gegenstand des landesverfassungsgerichtlichen Verfahrens ist: Dietlein, in: ders./Hellermann, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl. 2024, § 1 Rn. 214).

**2.** Eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht wäre unzulässig.

**a)** Soweit die Antragsteller meinen, die Vorlagepflicht ergebe sich daraus, dass eine Nichtigkeit der angegriffenen landeshaushaltsgesetzlichen Vorschriften wegen Verstoßes gegen Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG in Betracht komme, fehlt es an der Entscheidungserheblichkeit. Die von den Antragstellern mit ihrem Normenkontrollantrag beantragte Feststellung bezieht sich auf einen Verstoß gegen „Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV bzw. Art. 69 Abs. 1 Satz 2 LV bzw. Art. 83 LV jeweils i. V. m. Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG“. Diese Feststellung ist – wie ausgeführt – kein zulässiger Gegenstand der landesrechtlichen abstrakten Normenkontrolle zum Verfassungsgerichtshof, sodass es für das hiesige Verfahren nicht auf die im Wege der Vorlage zu klärende Frage der Vereinbarkeit der angegriffenen landeshaushaltsgesetzlichen Vorschriften mit Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 5 GG ankommt.

**b)** Der prozessuale Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs aus Art. 75 Nr. 3 LV, § 49 VerfGHG bietet für sich genommen ebenso wenig Anhalt, ihn einer Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht auf seine Grundgesetzmäßigkeit zu unterziehen. Solche Zweifel sind nicht geltend gemacht; sie bestehen auch nicht.

**III.** Im Ergebnis ist der Verfassungsgerichtshof auf Grundlage des derzeitigen Verfassungs- und Verfassungsprozessrechts nicht dazu befugt, die Einhaltung der materiell für den Landeshaushaltsgesetzgeber verbindlichen Vorgaben der Schuldenbremse einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu unterziehen. Den Antragstellern als Mitglieder der Oppositionsfraktionen steht insoweit vor dem Verfassungsgerichtshof keine Rechtsschutzmöglichkeit zur Verfügung. Die Antragsteller können ihr Anliegen auch nicht durch eine abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht verfolgen, weil sie als Mitglieder eines Landtags nicht zu den nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, §§ 76 ff. BVerfGG Antragsberechtigten gehören. Unter der vom Landesgesetzgeber zulässigerweise gewählten Regelungskonstruktion mag auch das Anliegen des verfassungsändernden Bundesgesetzgebers leiden, durch die Föderalismusreform II die Effektivität des Staatsschuldenrechts zu verwirklichen (vgl. BT-Drs. 16/12410, S. 1; siehe auch BVerfG,



Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, BVerfGE 167, 86 = juris, Rn. 184); es ist in Nordrhein-Westfalen insoweit dem politischen Raum überantwortet. Es obliegt hier dem Verfassungsgerichtshof indes nicht, an die Stelle des verfassungsändernden Gesetzgebers zu treten und durch eigene Schaffung von Verfassungsrecht weitere Rechtsschutzmöglichkeiten zu schaffen.

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Heusch

Dr. Gilberg

Prof. Dr. Grzeszick

Dr. Nedden-Boeger

Scharpenberg

Prof. Dr. Wolters