

Präambel

In Verantwortung vor Gott und den Menschen, verbunden mit allen Deutschen, erfüllt von dem Willen, die Not der Gegenwart in gemeinschaftlicher Arbeit zu überwinden, dem inneren und äußeren Frieden zu dienen, Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand für alle zu schaffen, haben sich die Männer und Frauen des Landes Nordrhein-Westfalen diese Verfassung gegeben:

I. Allgemeine Bedeutung der Präambel	Rn. 1
II. Männer und Frauen des Landes als Verfassungsgeber	Rn. 5
III. In Verantwortung vor Gott und den Menschen	Rn. 8
IV. In Verbundenheit mit allen Deutschen	Rn. 15
V. Weitere Staatsziele	Rn. 16
1. Überwindung der Not der Gegenwart in gemeinschaftlicher Arbeit	Rn. 17
2. Innerer und äußerer Friede	Rn. 18
3. Freiheit, Gerechtigkeit, Wohlstand für alle	Rn. 19

I. Allgemeine Bedeutung der Präambel

Entgegen einer früher verbreiteten, an den lateinischen Bedeutungsgehalt des Begriffs Präambel¹⁾ anknüpfenden Auffassung ist die Präambel nicht nur rhetorischer, dekorativer Vorspruch, sondern **integraler Teil der Verfassung**²⁾. Sie steht nicht vor der Verfassung, sondern an deren Spitze. Dies ergibt sich bereits aus ihrem Wortlaut, da an ihrem Ende nicht auf die *folgende* Verfassung verwiesen wird. Vielmehr haben sich die Männer und Frauen des Landes *diese* Verfassung gegeben. Das Demonstrativpronomen bezieht die Präambel ein.

Durch ihre **prominente Stellung** zu Beginn der Verfassung werden ihre Aussagen hervorgehoben. Sie gibt an, auf welchem **Fundament** die nachfolgenden Einzelregelungen beruhen. Um ein anderes Bild zu verwenden: Die Präambel benennt die **Wurzeln**, aus denen der Baum der Verfassung seine Kraft zieht und die ihm Halt geben. Soll der Baum blühen, darf die Verbindung zu seinen Wurzeln nicht unterbrochen werden. Dies deutet bereits darauf hin, dass die Präambel nicht allein eine historische Momentaufnahme des Jahres 1950, des Jahres der Verfassungsgebung wiedergibt, sondern ihr eine **fortdauernde Bedeutung** zukommt.

Ist die Präambel Teil der Verfassung, nimmt sie auch an den ihr typischen Wirkungen teil. Sie enthält nicht nur eine politische Aussage, sondern hat auch **Rechtscharakter**. Es ist eine Rechtsvorschrift mit spezifischem rechtlichem Gehalt³⁾. Sie genießt **Vorrang** vor dem in der Normenhierarchie nachgeordneten Recht. Insbesondere hat sie auch der einfache Gesetzgeber bei Ausgestaltung der Rechtsordnung zu beachten. Als Teil der Verfassung unterliegt sie der **erschweren Abänderbarkeit** gemäß Art. 69.

Bestehen an der grundsätzlichen rechtlichen Verbindlichkeit der Aussagen der Präambel keine Zweifel, so muss die Wirkungsweise ihrer Gehalte näher bestimmt werden. Entsprechend

¹⁾ Präambulare = vorausgehen; siehe hierzu *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Präambel Rn. 30.

²⁾ *Ennuschat*, in: Löwer/Tettinger, Präambel Rn. 4; vgl. auch mit Blick auf das Grundgesetz *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Präambel Rn. 5.

³⁾ *Ennuschat*, in: Löwer/Tettinger, Präambel Rn. 4. Mit Blick auf die Präambel des Grundgesetzes vgl. BVerfGE 5, 85 (127); 36, 1 (17); 77, 137 (149); *Huber*, in: Sachs, Präambel Rn. 10; *Rühmann*, in: Umbach/Clemens, Präambel Rn. 17.

der Präambel des Grundgesetzes lassen sich zwei Wirkungsweisen unterscheiden. Zum einen vermag die Präambel echte Rechtspflichten staatlicher Organe zu erzeugen, zum anderen sind ihre Aussagen bei der **Auslegung anderer Verfassungsbestimmungen** zu berücksichtigen⁴). Welcher rechtliche Effekt jeweils im Vordergrund steht, bedarf eines differenzierten Blicks auf die Einzelaussagen. Negativ lässt sich allerdings festhalten, dass die Präambel keine unmittelbare Verpflichtung des Einzelnen begründet. Aus ihr lassen sich ebenfalls keine subjektiven Rechte des Einzelnen ableiten⁵). Sie ist allein objektivrechtlicher Natur. Dies schließt freilich nicht aus, dass sich die einfachrechtliche Statuierung von Rechtspflichten auch auf Aussagen der Präambel stützt.

II. Männer und Frauen des Landes als Verfassungsgeber

- 5 Während das Grundgesetz in seiner Präambel das deutsche Volk als Verfassungsgeber angibt, sind nach der Präambel der Landesverfassung die Männer und Frauen des Landes Nordrhein-Westfalen ihre Urheber. Wenn auf den Begriff des Volkes verzichtet und stattdessen die konkretere Formulierung gewählt worden ist, war damit keine inhaltlich abweichende Vorstellung verbunden⁶). Dies stellt Art. 90 Absatz 1 Satz 1 klar. Nach dieser Übergangsbestimmung war die Verfassung „dem Volke“ zur Billigung zu unterbreiten. Vor diesem Hintergrund kommt auch dem Umstand keine Relevanz zu, dass das Staatsvolk als Träger der verfassungsgebenden Gewalt umfassender ist als die „Männer und Frauen“, die zur Abstimmung berechtigt waren. Dem Staatsvolk gehören nämlich auch die Deutschen in Nordrhein-Westfalen an, die — etwa wegen Unterschreitens der maßgeblichen Altersgrenze — nicht zur Abstimmung berechtigt waren⁷).
- 6 Die Präambel setzt dabei die **Staatsqualität des Landes Nordrhein-Westfalen** voraus, zu dem ein eigenes Staatsvolk gehört. Art. 1 Absatz 1 Satz 1 bestätigt die Eigenschaft des Landes als Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland. Die Präambel konstituiert im Übrigen nicht erst das Volk als den Ursprung aller Staatsgewalt (Art. 20 Absatz 3 Satz 1 GG) und Verfassungsgeber, sondern setzt seine Existenz voraus⁸).
- 7 Wie der Begriff *Verfassung* belegt, war sie nicht als Provisorium gedacht. Anders als auf Bundesebene bestand keine Notwendigkeit, die Rechtslage insoweit offenzulassen. Angestrebt war eine **auf Dauer angelegte Grundordnung** des jungen Staates. Diese Erwartung hat sich erfüllt.

III. In Verantwortung vor Gott und den Menschen

- 8 In Verantwortung vor Gott und den Menschen ist die Verfassung gegeben worden. Die Bezugnahme auf Gott ist nicht nur in die Präambel aufgenommen, sondern Gott sind auch die ersten Worte der Präambel und damit der ganzen Verfassung gewidmet⁹). Dies ist für nicht wenige — zumal aus heutiger Sicht — ein **Skandalon**¹⁰). So verwundert es nicht, dass mit einem seltsamen Impetus eine **Uminterpretation** dieser einleitenden Worte unternommen wird. Da auch die Schöpfer der Bundesverfassung „im Bewusstsein der Verantwortung vor

⁴) *Grawert*, Präambel. Missverständlich *Dästner*, Präambel Rn. 1.

⁵) Vgl. BVerfGE 43, 203 (211); *Hopfau*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Präambel Rn. 8; *Huber*, in: Sachs, Präambel Rn. 13.

⁶) *Grawert*, Präambel; *Emmuschat*, in: Löwer/Tettinger, Präambel Rn. 16.

⁷) Vgl. *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Präambel Rn. 25.

⁸) Vgl. *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Präambel Rn. 12.

⁹) Die herausgehobene Stellung hat der Landesverfassungsgeber bewusst gewählt; vgl. *Emmuschat*, in: Löwer/Tettinger, Präambel Rn. 5.

¹⁰) Siehe zum Meinungsstand im Rahmen der Verfassungsdiskussion nach der Wiedervereinigung *Hopfau*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Präambel Rn. 21.

Gott“ gehandelt und dies entsprechend in der Präambel des Grundgesetzes herausgestellt haben, kann insoweit auf die Diskussion um diese Inbezugnahme Gottes verwiesen werden. Markiert der Wortlaut einer Norm gemeinhin die Grenze jeder Auslegung, wird die Grenze just in diesem Fall von den meisten Kommentatoren missachtet. Auf diese Weise wird die Formulierung „in Verantwortung vor Gott“ etwa in eine bloße **Demutsformel** uminterpretiert¹¹⁾, die den Bezugspunkt und Maßstab der Demut offenlässt. Zu kurz greifen auch Versuche, der Inbezugnahme Gottes allein negative Aussagen in Form von Absagen an un-menschliche totalitäre Zustände zu entnehmen¹²⁾.

Es kann zunächst kein Zweifel bestehen, dass im historischen Moment der Verfassunggebung die einleitenden Worte bei der maßgeblichen Mehrheit einen spezifischen Sinn hatten. Wie der Wortlaut der Wendung unmissverständlich zum Ausdruck bringt, sahen sich die Verfassungsgeber in einer nicht durch die Verfassung begründeten, sondern ihr vorausgehenden Verantwortung gegenüber Gott¹³⁾. Ebenso unzweifelhaft steht dieser **Gottesbegriff in der christlich-abendländischen Tradition**. Es fehlt zwar insoweit ein ausdrücklicher Hinweis im Text. Es wäre jedoch unhistorisch, eine abweichende Vorstellung zu unterstellen. Gott war nicht als Chiffre gedacht, die mit beliebigen Inhalten gefüllt werden könnte. Wie den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates stand auch dem Landesverfassungsgeber der christliche Gott vor Augen¹⁴⁾. Dies war so selbstverständlich, dass es keiner ausdrücklichen Erwähnung bedurfte. Wie wichtig und elementar dem Verfassungsgeber die Anknüpfung an die christliche Tradition war, zeigt sich in Art. 7 Absatz 1: Danach ist ein **vornehmstes Erziehungsziel, die Ehrfurcht vor Gott zu wecken**. Und nach Art. 12 Absatz 6 sind die christlichen Bildungs- und Kulturwerte die Grundlage der Unterrichtung und Erziehung der Kinder in Gemeinschaftsschulen¹⁵⁾. Dem Verfassungsgeber ist daran gelegen, die kulturellen, christlich geprägten Grundlagen zu erhalten, auf denen der neue Staat fußt.

Der für die Eingangsformel häufig verwandte Begriff der „*invocatio dei*“ darf indes nicht missverstanden werden. Anders als bei einigen älteren ausländischen Verfassungen ergeht die Verfassung nicht „im Namen Gottes“, sondern „in der Verantwortung vor Gott“¹⁶⁾. Um dies zu verdeutlichen, wird zuweilen von einer „*nominatio dei*“¹⁷⁾ bzw. einer „*commemoratio dei*“¹⁸⁾ gesprochen. Wesentlich ist, dass **Träger der verfassunggebenden Gewalt allein das Volk** des Landes Nordrhein-Westfalen ist. Es ist in diesem Sinne Urheber der Verfassung. Die Verantwortung vor Gott — wie auch vor den Menschen — leugnet und beeinträchtigt nicht die verfassunggebende Gewalt des Volkes, sondern gibt Grenzen der Ent-

¹¹⁾ So *Dreier*, in: Dreier, Präambel Rn. 28; dem folgend *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Präambel Rn. 20. Im Ergebnis ebenso unklar *Huber*, in: Sachs, Präambel Rn. 36, der die Inbezugnahme Gottes nur als „Reverenz an die christlich-abendländische Tradition“ versteht, deren Sinngehalt der Verantwortung vor den Menschen, vor der Allgemeinheit oder vor künftigen Generationen entspricht.

¹²⁾ So aber *Huber*, in: Sachs, Präambel Rn. 36. Die Einschätzung, dass die negativen Aussagen zu kurz greifen, teilt hingegen auch *Ennuschat*, in: Löwer/Tettinger, Präambel Rn. 7.

¹³⁾ *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Präambel Rn. 31 bezeichnet dies mit Blick auf das Grundgesetz als Motiv des Verfassungsgebers.

¹⁴⁾ Siehe mit Blick auf die Präambel des Grundgesetzes *Ennuschat*, „Gott“ und Grundgesetz, in: NJW 1998, 953 (954).

¹⁵⁾ Siehe zu den christlichen Bezügen in öffentlichen Schulen auch BVerfGE 41, 29 (51 f.); 65 (84 f.); 52, 223 (236 f.).

¹⁶⁾ Eine echte Anrufung findet sich in der schweizerischen Bundesverfassung vom 28. Mai 1874, in der irischen Verfassung vom 1. Juli 1937 sowie in der griechischen Verfassung vom 9. Juni 1975; siehe hierzu *Ennuschat*, NJW 1998, 953 (954).

¹⁷⁾ *Czermak*, Der Kruzifix-Beschluß zwischen Neutralität und Glaubensförderung sowie als Spielball der Emotionen, in: ZRP 1996, 201 (204).

¹⁸⁾ *Merten*, Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat, in: VVDStRL 55 (1996), S. 7 (9).

scheidungsfunktion an¹⁹⁾). Die vorgegebenen Grenzen der verfassungsgebenden Gewalt ergeben sich aus der Verantwortung gegenüber Gott und den Menschen.

- 11 Dabei gilt die hiesige Kritik nicht den aus der Inbezugnahme Gottes abgeleiteten negativen Aussagen, sondern allein der Verkürzung hierauf. Richtigerweise wird nämlich der Hinweis auf die Verantwortung vor Gott auch als **Absage an jede totalitäre Staatsideologie** gesehen²⁰⁾. Wenige Jahre nach der nationalsozialistischen Unrechtsherrschaft und in Gegenwart der nicht minder menschenverachtenden stalinistischen Diktatur war diese Absage besonders aktuell. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auch die Hervorhebung der **Verantwortung vor den Menschen** zu sehen. Die **Menschen** stehen **im Mittelpunkt**, der Staat ist kein Selbstzweck, er ist für die Menschen da. Im Grundgesetz sind deshalb auch die Achtung und der Schutz der Menschenwürde im ersten Artikel verankert. Der Landesverfassungsgeber hat diese Zentralnorm durch Art. 4 in die Landesverfassung inkorporiert. Mit der Verantwortung vor Gott, der in christlich-abendländischer Tradition der Vollkommene und Absolute ist, verträgt sich aber auch **kein relativistischer Gesetzespositivismus**²¹⁾.
- 12 Der Affekt gegen eine Interpretation, die den Text der Präambel ernst nimmt, rührt gewiss aus der Befürchtung, es solle ein christlicher Staat begründet, die Religionsfreiheit relativiert werden. Diese Sorge ist indes unbegründet. Der Landesverfassungsgeber hat die in Art. 4 GG garantierte **Religionsfreiheit** in ihrer positiven wie negativen Form im Wege der Inkorporation durch Art. 4 auch als Grundrecht der Landesverfassung verankert. Art. 19 Absatz 1 Satz 1 gewährleistet die Freiheit der Vereinigungen zu Kirchen oder Religionsgemeinschaften. Durch Art. 22 sind schließlich die grundlegenden staatskirchenrechtlichen Bestimmungen des Art. 140 GG i. V. m. Art. 136 ff. WRV auch Teil der Landesverfassung geworden. Das Staatskirchenverbot des Art. 137 Absatz 1 WRV schließt die staatliche Identifizierung mit einer Religion aus²²⁾. An dieser für unser Gemeinwesen **fundamentalen Trennung von Staat und Kirche** bestand auch für den Landesverfassungsgeber kein Zweifel. Diese Trennung ist für den säkularen freiheitlichen Staat existentiell. Sie wird nicht durch den Gottesbezug in der Präambel relativiert.
- 13 Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Bedeutung die Inbezugnahme Gottes für die heutige Auslegung der Landesverfassung hat. Zuweilen wird kurzum die rechtliche Relevanz der Verantwortungsklausel gelehnet²³⁾. Eine solche Behauptung ist ein Fehlschluss, sie steht offenkundig im Widerspruch zu dem der Präambel allgemein zuerkannten Rechtscharakter²⁴⁾. Zum Teil wird gefolgert, aus ihr ergebe sich — auch in Zusammenschau mit anderen Vorschriften — eine unbefangene Nähe des Staates zu Religion und Religionsgemeinschaften²⁵⁾. Diese verfassungsrechtliche Unbefangenheit beziehe sich auf alle Religionen und Weltanschauungen, mit ihr sei keine Privilegierung monotheistischer Religionen und erst recht keine pro-christliche Auslegungsregel verbunden²⁶⁾. Der Staat sei keine religionsfreie Zone, sondern lasse auch in seinem Raum Religion zu, ohne sich damit zu identifizieren. Aus dieser durchaus religionsfreundlichen Sicht wird etwa der Kreuzifix-Be-

¹⁹⁾ *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, Präambel Rn. 17.

²⁰⁾ *Ennuschat*, in: *Löwer/Tettinger*, Präambel Rn. 6. Für das Grundgesetz *Starck*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Präambel Rn. 36; *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Präambel Rn. 20.

²¹⁾ *Ennuschat*, in: *Löwer/Tettinger*, Präambel Rn. 6.

²²⁾ *Ennuschat*, in: NJW 1998, 953 (955). Siehe zur Wesensverschiedenheit von Kirche und Staat sowie zur Säkularität des freiheitlichen Verfassungsstaats *Uble*, Staat – Kirche – Kultur, 2004, S. 54 ff.

²³⁾ Mit Blick auf die grundgesetzliche Präambel siehe etwa *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Präambel Rn. 9.

²⁴⁾ *Rübmann*, in: *Umbach/Clemens*, Präambel Rn. 23.

²⁵⁾ *Ennuschat*, in: NJW 1998, 953 (955 f.).

²⁶⁾ *Ennuschat*, in: *Löwer/Tettinger*, Präambel Rn. 9.