

Vorwort zur zweiten Auflage

Bald zehn Jahre nach Erscheinen der ersten Auflage freuen wir uns, nun den Kommentar zur Landesverfassung Nordrhein-Westfalen auf aktuellem Stand vorlegen zu können. Haben wir im Jahr 2019 des 100. Geburtstags der Weimarer Reichsverfassung gedacht und den 70. Geburtstag des Grundgesetzes gefeiert, ist das Jahr 2020 ein Jubiläumsjahr für unsere Landesverfassung, die im Jahr 1950 in Kraft getreten ist. Es ist zu hoffen, dass es nicht bei nostalgischer Rückbesinnung bleibt, sondern der allgemeine Sinn für den Wert einer freiheitlichen, rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassung geschärft und so auch die staatliche Grundordnung unseres Bundeslandes im Bewusstsein des Volkes noch fester verankert wird. Dass es Not tut, sich der Grundlagen unseres Gemeinwesens zu besinnen und diese zu bekräftigen, ist gerade in den gegenwärtigen Zeitläuften unabweisbar. Allzu schnell wird besserwisserhaft auf krisenhafte Entwicklungen in anderen europäischen und außereuropäischen Staaten verwiesen, anstatt die bedenklichen Erosionen der rechtsstaatlichen und demokratischen Grundlagen im eigenen Land in den Blick zu nehmen. Just diese Grundlagen für einen freiheitlichen Rechtsstaat und eine lebendige Demokratie wollten die Väter und Mütter unserer Landesverfassung vor nunmehr 70 Jahren legen. Und wie das in einem so ehrwürdigen Alter ist, bedarf es im Laufe der Zeit gewisser Anpassungen, ohne dass freilich die bewährten Grundaussagen infrage gestellt werden. In diesem Sinne hat der Verfassungsgerichtshof des Landes seine Rechtsprechung behutsam an der einen oder anderen Stelle fortentwickelt. Vor allem aber hat der Verfassungsgesetzgeber selbst in der Zwischenzeit die Verfassung einer Revision unterzogen. Dabei hat der Landtag sorgfältig abgewogen zwischen den Alternativen einer Totalrevision und punktueller Änderungen der Verfassung. Im Jahre 2013 hat er eine Kommission eingesetzt, die wissenschaftliche Gutachten eingeholt und Sachverständigenanhörungen durchgeführt hat. Die Empfehlungen der Kommission waren Grundlage der beiden Änderungsgesetze aus dem Jahr 2016, die von einer breiten parlamentarischen Mehrheit aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU und FDP beschlossen wurden. Eine grundstürzende Revision der Verfassung ist zu Recht unterblieben; gleichwohl ist die Verfassung doch an zahlreichen Stellen geändert worden. Durch Gesetz vom 12. Juli 2018 ist zudem die Individualverfassungsbeschwerde eingeführt und durch Gesetz vom 11. April 2019 verfassungsrechtlich verankert worden. Es bleibt abzuwarten, ob dies lediglich die von Karlsruhe erhoffte Entlastung des Bundesverfassungsgerichts bringt oder der Verfassungsgerichtshof den Landesverfassungsgrundrechten eine eigenständige Bedeutung zuwachsen lassen kann.

Die skizzierten verfassungs- und einfachrechtlichen Änderungen sind, wie auch die Rechtsprechung insbesondere des Verfassungsgerichtshofs seit dem Jahr 2010, in der Neuauflage berücksichtigt. Der Kommentar ist seinerzeit freundlich im Leser- und Nutzerkreise aufgenommen worden. Herausgeber und Autoren würden sich freuen, wenn der zweiten Auflage das gleiche Schicksal beschieden wäre. Für die Kontinuität und die kollegiale Zusammenarbeit an diesem Buch spricht, dass der Autorenkreis gleich geblieben ist, allerdings mit einer erfreulichen Ausnahme: Zu uns gestoßen ist Professor Dr. Dr. Wolfgang Durner, Lehrstuhlinhaber an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Der strengen Rechtllichkeit im Sinne der unbedingten Verfassungsgemäßheit des Handelns von Parlament, Verwaltung und Justiz auf der Basis von Grundgesetz und Landesverfassung ist auch diese zweite Auflage des Kommentars zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen verpflichtet. Dem Verlag W. Reckinger in Siegburg danken Herausgeber und Autoren sehr herzlich für die allzeit hervorragende verlegerische Betreuung und Ausstattung des Buchs.

Düsseldorf, im Oktober 2019

Andreas Heusch

Klaus Schönenbroicher

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. Verantwortung vor Gott und den Menschen	Rn. 8
IV. 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 Frieden	Rn. 18
3. Freiheit, Gerechtigkeit, Wohlstand für alle	Rn. 19

I. Allgemeine Bedeutung der Präambel

Entgegen einer früher verbreiteten, an den lateinischen Bedeutungsgehalt des Begriffs¹ 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. 1

Durch ihre **prominente Stellung** zu Beginn der Verfassung werden ihre Aussagen hervorgehoben. Die Präambel gibt an, auf welchem **Fundament** die nachfolgenden Einzelregelungen beruhen. Um ein anderes Bild zu verwenden: Sie 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. 2

Ist die Präambel Teil der Verfassung, nimmt sie auch an den ihr typischen Wirkungen teil. Sie hat gewiss eine verfassungspolitische Funktion³, enthält aber nicht nur eine diesbezügliche politische Aussage. Die Präambel hat nicht nur symbolische Bedeutung, sondern auch **Rechtscharakter**⁴. Sie ist eine Rechtsvorschrift mit spezifisch rechtlichem Gehalt⁵ und genießt **Vorrang** vor dem in der Normenhierarchie nachgeordneten Recht. Als Teil der Verfassung 3

1 Präambulare = vorausgehen; siehe hierzu *Starcke*, 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/Henneke, Präambel Rn. 7.

3 Ähnliche Präambeln oder Vorsprüche enthalten auch die anderen Landesverfassungen. *Lindner*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, Vorspruch Rn. 1, betont die verfassungspolitische Funktion.

4 So auch für den Vorspruch der Verfassung von Baden-Württemberg *Haug*, in: ders., Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Vorspruch Rn. 2.

5 *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); *Rühmann*, in: Umbach/Clemens, Präambel Rn. 17; differenzierend *Huber*, in: Sachs, Präambel Rn. 11; *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Präambel Rn. 11 ff.

sung unterliegt die Präambel der **erschweren Abänderbarkeit** gemäß Art. 69. Insbesondere hat sie auch der einfache Gesetzgeber bei Ausgestaltung der Rechtsordnung zu beachten. Freilich ist die normative Direktionskraft aufgrund der Abstraktionshöhe ihrer Aussagen nicht zu hoch einzuschätzen.

- Bestehen danach an der grundsätzlichen rechtlichen Verbindlichkeit der Aussagen der Präambel keine Zweifel, so muss die Wirkungsweise ihrer Gehalte näher bestimmt werden. Entsprechend 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**, aber auch bei **Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts** zu berücksichtigen⁶. 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 ableiten⁷. Sie ist allein objektivrechtlicher Natur⁸. Dies schließt nicht aus, dass sich die einfachrechtliche Statuierung von Rechtspflichten sowie sonstiges grundrechtsbeschränken des Staatshandeln auch auf Aussagen der Präambel stützt⁹.

II. Männer und Frauen des Landes als Verfassungsgeber

- 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 auch auf den Begriff des Volkes verzichtet und stattdessen die konkretere Formulierung gewählt worden ist, so war damit keine inhaltlich abweichende Vorstellung verbunden¹⁰. Dies stellt Art. 90 Absatz 1 Satz 1 klar. Nach dieser Übergangsbestimmung war die Verfassung „dem Volke“ zur Billigung zu unterbreiten.
- 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 voraus¹¹.
- Wie der Begriff *Verfassung* belegt, war sie nicht als Provisorium gedacht. Anders als auf Bundesebene bestand keine Notwendigkeit, die Rechtslage insoweit offenzuhalten. Angestrebt war eine **auf Dauer angelegte Grundordnung** des jungen Staates. Diese Erwartung hat sich erfüllt. Die Verfassung hat sich als äußerst stabil erwiesen.

III. Verantwortung vor Gott und den Menschen

- 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 gewidmet¹². Dies ist für nicht

6 *Grawert*, Präambel. Missverständlich *Dästner*, Präambel Rn. 1; siehe auch *Huber*, in: Sachs, Präambel Rn. 12.

7 Vgl. BVerfGE 43, 203 (211); *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Präambel Rn. 12; *Huber*, in: Sachs, Präambel Rn. 15.

8 *Huber*, in: Sachs, Präambel Rn. 14.

9 *Huber*, in: Sachs, Präambel Rn. 13.

10 *Grawert*, Präambel; *Ennuschat*, in: Löwer/Tettinger, Präambel Rn. 16.

11 Vgl. *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, Präambel Rn. 52.

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

wenige – zumal aus heutiger Sicht – ein **Skandalon**¹³. Für das Ringen um das richtige Verständnis kann, da auch die Schöpfer der Bundesverfassung „im Bewusstsein der Verantwortung vor Gott“ gehandelt und dies entsprechend in der Präambel des Grundgesetzes herausgestellt haben, insoweit auf die Diskussion um diese Inbezugnahme Gottes verwiesen werden. Nicht selten wird sie als eine bloße **Demutsformel** interpretiert¹⁴ oder ihr allein die Absage an unmenschliche totalitäre Zustände sowie an einen relativistischen Gesetzespositivismus entnommen¹⁵.

Dabei kann zunächst kein Zweifel bestehen, dass im historischen Moment der Verfassungsgebung die einleitenden Worte bei der maßgeblichen Mehrheit einen spezifischen Sinn hatten. Wie der Wortlaut der Wendung unmissverständlich zum Ausdruck bringt, sah sich der Verfassungsgeber in einer nicht durch die Verfassung begründeten, sondern ihr vorausgehenden Verantwortung gegenüber Gott. Ebenso unzweifelhaft steht dieser **Gottesbegriff in der christlich-abendländischen Tradition**¹⁶. 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 konnte. Wie den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates stand auch dem Landesverfassungsgeber der christliche Gott vor Augen¹⁷. Dies war so selbstverständlich, dass es gerade deshalb 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**. Zudem sind nach Art. 12 Absatz 3 (früher Absatz 6) die christlichen Bildungs- und Kulturwerte die Grundlage der Unterrichtung und Erziehung der Kinder in Gemeinschaftsschulen¹⁸. Dem Verfassungsgeber war daran gelegen, die kulturellen, christlich geprägten Grundlagen zu erhalten, auf denen der neue Staat fußt. Der verfassungsändernde Gesetzgeber, der im Übrigen Art. 12 zuletzt durch Gesetz vom 25. Oktober 2011 geändert hat¹⁹, hat hieran bewusst festgehalten.

Der für die Eingangsformel häufig verwandte Begriff der „*invocatio dei*“ darf indes nicht missverstanden werden. Anders als bei einigen älteren ausländischen Verfassungen ergeht die

13 Siehe auch zum Meinungsstand im Rahmen der Verfassungsdiskussion nach der Wiedervereinigung *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Präambel Rn. 29, 35.

14 So *Dreier*, in: *Dreier*, Präambel Rn. 28; *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Präambel Rn. 33. Siehe auch *Huber*, in: Sachs, Präambel Rn. 38 f., der die Inbezugnahme Gottes als „Reverenz an die christlich-abendländische Tradition“ versteht, deren Sinngehalt der Verantwortung vor den Menschen, vor der Allgemeinheit oder vor künftigen Generationen entspricht.

15 So *Huber*, in: Sachs, Präambel Rn. 39. Nach *Ennuschat*, in: Löwer/Tettinger, Präambel Rn. 7, greifen diese negativen Schlussfolgerungen zu kurz.

16 Ebenso für den Vorspruch in der bayerischen Landesverfassung *Lindner*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, Vorspruch Rn. 4; für den Vorspruch der Verfassung von Baden-Württemberg *Haug*, in: ders., Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Vorspruch Rn. 20.

17 Siehe mit Blick auf die Präambel des Grundgesetzes *Ennuschat*, „Gott“ und Grundgesetz, in: NJW 1998, 953 (954). Vor diesem Hintergrund ist es auch konsequent, wenn im Verwaltungsgericht Düsseldorf im Treppenhaus über den Eingangsworten der Landesverfassung ein Kreuz angebracht ist. Für verständige Besucher ist offenkundig, dass das „Zaunkreuz“ – hergestellt aus dem Eisernen Vorhang, der mehrere Jahrzehnte Deutschland zerschnitten und getrennt hat – nicht als Glaubenszeichen, sondern als symbolischer Hinweis auf die vorrechtlichen Grundlagen unseres freiheitlichen Staates seinen berechtigten Platz im staatlichen Justizgebäude gefunden hat. Letztlich steht gerade das Kreuz für die im Christentum angelegte, in der Geschichte auch von der Kirche freilich allzu oft vergessene grundsätzliche Scheidung der weltlichen und der geistlichen Sphäre, der Trennung von Staat und Religion (siehe das Zwei-Schwerter-Wort Jesu, Lk 22, 38, bzw. das Zins-Groschen-Wort Jesu „Gebt dem Kaiser, was dem Kaiser gehört, und Gott, was Gott gehört“, Mk 12, 17; Mt, 22, 22; Lk 20, 26); siehe hierzu *Uhle*, Staat – Kirche – Kultur, 2004, S. 67 ff.

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

19 GV. NRW. 2011 S. 499.

Verfassung nicht „im Namen Gottes“, sondern „in Verantwortung vor Gott“²⁰. Um dies zu verdeutlichen, wird zuweilen von einer „nominatio dei“²¹ bzw. einer „commemoratio dei“²² gesprochen. Wesentlich ist, dass **Träger der verfassungsgebenden 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 verfassungsgebende Gewalt des Volkes, sondern gibt Grenzen der Entscheidungsfunktion an²³.

- 11 Richtigerweise wird der Hinweis auf die Verantwortung vor Gott als **Absage an jede totalitäre Staatsideologie** gesehen²⁴. 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. 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**²⁵.
- 12 Keinesfalls soll durch die Inbezugnahme Gottes ein christlicher Staat begründet oder die Religionsfreiheit relativiert werden. Eine solche 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 aus²⁶. An dieser für das 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, ob und ggf. welchen positiven Inhalt die Inbezugnahme Gottes für die heutige Auslegung der Landesverfassung hat. Zum Teil wird gefolgert, aus ihr ergebe sich – auch in Zusammenschau mit anderen Vorschriften – eine unbefangene Nähe des Staates zu Religion und Religionsgemeinschaften²⁷. Diese verfassungsrechtliche Unbefangenheit beziehe sich auf alle Religionen und Weltanschauungen, mit ihr sei keine Privilegierung monotheistischer Religionen und erst recht keine pro-christliche Auslegungsregel verbunden²⁸. Der Staat sei keine religionsfreie Zone, sondern lasse auch in seinem Raum Religion zu, ohne sich damit zu identifizieren. Aus dieser durchaus religionsfreund-

20 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).

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

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

23 *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Präambel Rn. 32.

24 *Ennuschat*, in: Löwer/Tettinger, Präambel Rn. 6. Für das Grundgesetz *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Präambel Rn. 32; *Huber*, in: Sachs, Präambel Rn. 32.

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

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

27 *Ennuschat*, NJW 1998, 953 (955 f.).

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

lichen Sicht wird etwa der Kreuzifix-Beschluss des BVerfG kritisiert. Der Feststellung, im Klassenzimmer sei genug Raum für ein Kreuz, folgt dann die Ausweitung, dass dies gleichermaßen für andere religiöse oder weltanschauliche Symbole gelte, wenn dies gewünscht werde²⁹.

Ist an diesem Ansatz zu begrüßen, dass er den mit dem Begriff „Gott“ vorgegebenen Bezug zum Religiösen anerkennt und nicht im Unverbindlichen auflöst, so wird gleichwohl die indifferente Haltung gegenüber den verschiedenen Religionen und Weltanschauungen der Verfassung nicht gerecht. Ungeachtet der Garantie der grundrechtlichen Religionsfreiheit war dem Verfassungsgeber bewusst, dass sich die freiheitliche Verfassung aus vorrechtlichen Quellen speist – dies macht der Hinweis in der Präambel auf die Verantwortung vor Gott deutlich. Es gilt aber nicht nur für den einmaligen Akt der Verfassungsgebung. Eine vitale Verfassung setzt vielmehr voraus, dass diese Quellen weiter sprudeln. Eine wesentliche Bedingung für die Fortdauer eines freiheitlichen Gemeinwesens ist, dass die Menschen die Fähigkeit und den Willen zur Freiheit bewahren. Der Staat hat ein eigennütziges Interesse an der Stärkung der Kräfte, die Menschen ihrerseits in dem sinnvollen, verantwortlichen und gemeinwohlorientierten Gebrauch der Freiheit bestärken. Der an seinem Fortbestand interessierte Staat kann sich daher nicht auf die resignative Feststellung zurückziehen, er lebe von Voraussetzungen, die er nicht garantieren könne³⁰. Hieran ist nur richtig, dass es keine Erfolgsgarantie für seine Bemühungen gibt. Dies ändert aber nichts an der **verfassungsrechtlichen Pflicht des freiheitlich verfassten Staates, sich um den Erhalt der eigenen Grundlagen zu sorgen**³¹. Dass dieser verfassungsrechtlich geforderte Einsatz zum Erhalt und zur Stärkung der eigenen Grundlagen freiheitsverträglich erfolgen muss, ist dabei nicht nur ein Gebot der Klugheit. Die Grundrechte als Abwehrrechte markieren eine klare Grenze. Vor diesem Hintergrund ist der freiheitliche Staat im Wesentlichen darauf verwiesen, die positiven gesellschaftlichen Kräfte zu fördern.

Wie der Präambel, aber auch Art. 7 Absatz 1 und Art. 12 Absatz 3 entnommen werden kann, hat der Verfassungsgeber in der christlichen Tradition, in der **Ehrfurcht vor Gott** sowie den **christlichen Bildungs- und Kulturwerten** eine entscheidende Kraftquelle vorgefunden und ausgemacht. Wenn der Staat insbesondere im schulischen Bereich sich dieses Reservoir zu nutze macht, tut er dies nicht um der christlichen Religion willen, sondern vorrangig zur Wahrung der eigenen Grundlagen und damit der eigenen Identität³². Das BVerfG hat dies in seiner Kreuzifix-Entscheidung ausdrücklich anerkannt: „Auch ein Staat, der die Glaubensfreiheit umfassend gewährleistet und sich damit zur religiös-weltanschaulichen Neutralität verpflichtet, kann die kulturell vermittelten und historisch verwurzelten Wertüberzeugungen und Einstellungen nicht abstreifen, auf denen der gesellschaftliche Zusammenhalt beruht und von denen auch die Erfüllung seiner eigenen Aufgaben abhängt. Der christliche Glaube und die christlichen Kirchen sind dabei, wie immer man ihr Erbe heute beurteilen mag, von überragender Prägekraft gewesen“³³.

29 *Ennuschat*, NJW 1998, 953 (956 f.).

30 Siehe das bekannte Dictum *Böckenfördes*, Der Staat als sittlicher Staat, 1978, S. 37. Zur Kritik an dieser Haltung, soweit sie sich auf die resignative Feststellung beschränkt, vgl. *Heusch*, Zum Verhältnis von Staat und Religion, in: Gröhe/Kannengießer (Hg.), Wertentscheidungen als Grundlage der Rechtsordnung, 2007, S. 43 (49 f.).

31 Siehe hierzu grundlegend *Uhle*, Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, 2004, insbes. S. 353 ff.

32 *Uhle*, Staat – Kirche – Kultur, S. 131 ff.

33 BVerfGE 93, 1 (22). So klar diese Aussage des BVerfG ist, so unverständlich bleibt, dass das BVerfG im Ergebnis die Konsequenz aus dieser Feststellung nicht zieht; siehe hierzu *Isensee*, Tabu im freiheitlichen Staat. Jenseits und diesseits der Rationalität des Rechts, 2003, S. 100.

Wenn die großen Kirchen inzwischen im Begriff sind, diese Prägekraft zu verlieren, hat dies – mit einer gewissen Verzögerung – auch nachteilige Rückwirkungen auf den Staat und die Gesellschaft in ihren gerade rechtlich nicht erzwingbaren Grundbedingungen. Dies ist zwar auch für den Staat ein Verlust, in erster Linie aber ein genuines Problem der Kirchen, das sie im eigenen Interesse wahrnehmen und angehen müssen. Sie sollten nach den Ursachen für ihre schwindende spirituelle, theologische und intellektuelle Anziehungskraft suchen³⁴. Der Staat muss seinerseits darauf achten, dass die Kirchen nicht das Schwinden ihrer Bedeutung auf dem religiösen Feld kompensieren durch unzulässige Übergriffe in den säkularen Bereich³⁵. So darf der Staat nicht dulden, wenn Vertreter der Kirchen durch die Gewährung sog. **Kirchenasyls** – unter fälschlicher Berufung auf ihr Selbstbestimmungsrecht und die Religionsfreiheit sowie auf ein längst obsoletes mittelalterliches Rechtsinstitut³⁶ – den Staat in der Vollstreckung bestands- bzw. rechtskräftiger Entscheidungen behindern. Er kann mit den Kirchen nicht – wie im Jahre 2015 geschehen – eine Vereinbarung über eine solche Praxis treffen³⁷, ohne sich in Widerspruch zu seinen eigenen rechtsstaatlichen Standards zu setzen.

- 14 Im Übrigen kann sich der Staat, der zur Aufrechterhaltung einer freiheitlichen Ordnung verfassungsrechtlich verpflichtet ist, eine Indifferenz gegenüber allen möglichen Religionen und Weltanschauungen nicht leisten³⁸. Der freiheitlich verfasste Staat ist insbesondere nicht offen für eine Religion, die die Trennung von Staat und Religion nicht oder nur unter Vorbehalt anerkennt; er ist nicht offen für eine Religion, die Andersgläubigen nur mindere Rechte zugesteht; er ist nicht offen für eine Religion, die Frauen in der staatlichen und weltlich-gesellschaftlichen Sphäre nicht die gleichen Rechte zuerkennt. Zeigt sich der Staat gegenüber diesen Unterschieden in falsch verstandener Toleranz blind, verrät er sich und die von ihm zu garantierende freiheitliche Ordnung ebenso wie die Menschen, die auf das verfassungsrechtliche Freiheitsversprechen vertrauen³⁹.

IV. Verbundenheit mit allen Deutschen

- 15 Als Ausdruck der Verbundenheit mit den Deutschen in der ehemaligen sowjetisch besetzten Zone bzw. der ehemaligen DDR hat diese Formel zeitgeschichtliche Bedeutung, die nach der Wiedervereinigung entfallen ist. Soweit sich in ihr auch der Wille zum **Zusammenhalt im Gesamtstaat** artikuliert⁴⁰, ist das Bekenntnis weiterhin aktuell. Art. 1 Absatz 1 bekräftigt in diesem Sinne, dass Nordrhein-Westfalen ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland ist.

34 Die Verantwortlichen in den Kirchen werden zu bedenken haben, ob es die Kirchen stärkt, wenn diese vorrangig als weitere, wenngleich (derzeit noch) finanzkräftige Akteure für soziale und humanitäre Anliegen in Erscheinung treten, und ob es nicht angezeigt ist, das völlig Andere und Eigene, auch dem Zeitgeist Widerständige, herauszustellen, selbst wenn es nicht allseits Gefallen und Beifall findet. Aus Sicht des Staates kann gerade in Zeiten rascher Veränderungen und von Modernisierungsprozessen eine katechontische Grundhaltung der Kirchen ein Gewinn sein. Dies ist freilich nicht die kirchliche Perspektive. Für sie hängt – wie seit den Anfängen der Kirche – viel davon ab, ob vor allem ihre Repräsentanten, aber auch die Mitglieder persönlich überzeugende Glaubenszeugen sind.

35 Ebenso müssen sich die Kirchen und ihre Repräsentanten entschieden gegen unzulässige staatliche Ingegnenzen verwahren.

36 *Isensee*, Ethische Konfliktbereiche der Kooperation heute, in: Rosenberger/Schaupp (Hg.), Ein Pakt mit dem Bösen, 2015, S. 125 (129); *Hillgruber*, Kirchenasyl – Die Perspektive des staatlichen Rechts, in: Becker u. a. (Hg.), Fluchtpunkt Integration, 2018, S. 283 ff.

37 In Reaktion auf eine die Vereinbarung aus dem Jahr 2015 vielfach unterlaufende Praxis hat die Innenministerkonferenz im Juni 2018 mit Blick auf die Überstellungsfristen in Dublin-Verfahren eine Anpassung der Verfahrensweise beschlossen, ohne jedoch die grundsätzlichen Bedenken gegen das sog. Kirchenasyl auszuräumen.

38 → Art. 19 Rn. 2.

39 *Heusch*, in: Gröhe/Kannengießler (Hg.), Wertentscheidungen als Grundlage der Rechtsordnung, S. 43 (53 f.).

40 *Ennuschat*, in: Löwer/Tettinger, Präambel Rn. 11; *Dästner*, Präambel Rn. 3.

V. Weitere Staatsziele

Die Präambel enthält in knapper Form einige weitere **Staatszielbestimmungen**. Sind die Ziele vorgegeben, so bleibt den staatlichen Organen für die konkreten Schritte ein weiterer Handlungs- und Gestaltungsraum. Insoweit haben die Bestimmungen trotz ihres Rechtscharakters eine **begrenzte Direktionskraft**, zumal einige Staatsziele durchaus in Widerstreit geraten können. 16

1. Überwindung der Not der Gegenwart in gemeinschaftlicher Arbeit

Fünf Jahre nach dem katastrophalen Krieg war Deutschland insgesamt, insbesondere aber auch Nordrhein-Westfalen, gezeichnet von den Folgen des Krieges. Diese Not zu überwinden bedurfte einer gemeinsamen Kraftanstrengung. Der Verfassungsgeber fordert gemeinschaftliche Anstrengungen ein, ohne dass sich hieraus allerdings eine konkrete Pflicht für einen Einzelnen ergeben hätte. Auch wenn der zeithistorische Bezug im Vordergrund steht, erscheint es nicht verfehlt, der Formulierung einen die Notzeit überdauernden **Appell zu gesellschaftlicher Solidarität** zu entnehmen. Die richtige soziale Haltung muss möglichst früh eingeübt werden. Daher ist es nach Art. 7 Absatz 1 vornehmstes Erziehungsziel, die Bereitschaft zum sozialen Handeln zu wecken. 17

2. Innerer und äußerer Frieden

Nach den Erfahrungen der Weimarer Republik, die insbesondere zu ihren Anfängen wie an ihrem Ende zuweilen von bürgerkriegsähnlichen Zuständen geprägt war, sowie dem verheerenden Weltkrieg war der Wunsch nach innerem und äußerem Frieden allgegenwärtig. Mit der Aufnahme in die Präambel hat dieser Wille positivrechtliche Gestalt angenommen. Dabei ist das Ziel des Erhalts des äußeren Friedens nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung zuvörderst Aufgabe des Gesamtstaates⁴¹. Der **Erhalt des inneren Friedens** ist hingegen **Kernaufgabe eines jeden Staates**. Der neuzeitliche Staat verdankt seine Entstehung – etwas verkürzt ausgedrückt – dem Umstand, dass er durch Beanspruchung und Verteidigung des **Gewaltmonopols** Frieden im Innern geschaffen hat. Auf der Aufrechterhaltung des inneren Friedens gründet auch heute noch seine **Legitimation**. Ist er hierzu nicht willens oder dauerhaft nicht mehr in der Lage, verliert das Gewaltmonopol seine Grundlage und schließlich der Staat selbst seine Existenzberechtigung⁴². Dies zeigt ein Blick in manche städtischen Bereiche, in denen Clans und Banden die verbliebenen Bürger und Geschäftsleute tyrannisieren, ohne dass ihnen – jedenfalls in der Vergangenheit – hinreichend effektiv und nachhaltig von staatlicher Seite Einhalt geboten wurde. Hier droht der Verlust des staatlichen Gewaltmonopols, soweit er in gewissen städtischen Zonen nicht schon eingetreten ist. Dasselbe gilt mit Blick auf Ereignisse wie die Silvesternacht 2015, in der in Köln und andernorts viele Frauen sexuelle Übergriffe durch Immigranten ertragen mussten. Vor diesem Hintergrund ist die in der Präambel ausgesprochene Mahnung an Gesetzgeber und Regierung aktueller denn je, die Polizeikräfte des Landes in einer Weise personell, materiell und vor allem auch mit dem geeigneten rechtlichen Eingriffsinstrumentarium auszustatten, dass sie ihre Aufgabe effektiv erfüllen können, sowie den Beamten die politische Rückendeckung bei ihren nicht selten gefährlichen Einsätzen zu gewähren. Wenn Landtag und Landesregierung dies entschlossen umsetzen, werden sie dem verfassungskräftigen Auftrag zur Gewährleistung des inneren Friedens gerecht. 18

41 *Ennuschat*, in: Löwer/Tettinger, Präambel Rn. 14.

42 *Hopfauf*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Einleitung Rn. 281.

3. Freiheit, Gerechtigkeit, Wohlstand für alle

- 19 Die Trias Freiheit, Gerechtigkeit und Wohlstand für alle umschreibt sehr allgemein Staatsziele, die in ihrer rechtlichen Konsistenz sehr verschieden sind. Das **Postulat der Freiheit** findet seine verfassungsrechtliche Ausgestaltung in den Grundrechten. Sie schützen einen Frei- raum, dessen staatliche Beschränkung jeweils einer Rechtfertigung bedarf. Als Abwehrrechte kann sie der Einzelne gerichtlich geltend machen. **Wohlstand** ist als Rechtsbegriff hingegen nur schwer zu definieren. Welche Mindestbedingungen erfüllt sein müssen, lässt sich kaum sagen. Soziologisch ist Wohlstand nur in Relation zur allgemeinen wirtschaftlichen und sozia- len Entwicklung zu bestimmen. Vor allem bedarf es zur Verwirklichung eines allgemeinen Wohlstands einer permanenten politischen Anstrengung, die in ihrem Erfolg überdies von vielen anderen Faktoren abhängig ist, die sie nicht garantieren kann. Übersehen werden darf zudem nicht, dass eine solche Politik auch in Widerspruch zum Freiheitsversprechen geraten kann, jedenfalls dann, wenn Wohlstand für alle vornehmlich im Wege der Umverteilung her- gestellt werden soll⁴³. In diesem Konflikt kommt dem Staatsziel der **Gerechtigkeit** Bedeutung zu. Ohne dass hieraus schon konkretere Schlussfolgerungen gezogen werden könnten, ist ein gerechter Ausgleich zwischen Freiheit und der Teilhabe aller am Wohlstand zu suchen. Das Staatsziel Gerechtigkeit ist aber weiter gefasst. Seiner Verwirklichung dient in jedem Fall auch die Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes durch unabhängige staatliche Gerichte (Art. 3 Absatz 3).

43 Siehe hierzu auch *Heusch*, Freiheitseinbußen durch staatliche Leistungen, in: Durner/Peine/Shirvani, FS für Hans-Jürgen Papier, 2013, S. 251 (254 ff.).