



*Christof Gramm / Stefan Pieper*

# Kompass für Deutschland

Orientierung im Staat des Grundgesetzes

Christof Gramm/Stefan Pieper  
Kompass für Deutschland

Schriftenreihe Band 10148

Christof Gramm/Stefan Pieper

# Kompass für Deutschland

## Orientierung im Staat des Grundgesetzes

Dr. Christof Gramm studierte Rechtswissenschaften in Bonn und Freiburg i.Br. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter der Universität Freiburg, promovierte 1985 und habilitierte sich 1998. Von 1990–1993 war er im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (Hochschulabteilung) tätig, danach bis 2001 im Bundesministerium der Justiz (Verfassungsrecht der Staatsorganisation, Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht) und bis 2015 im Bundesministerium der Verteidigung (Privatisierung, Verfassungsrecht, Fachaufsicht Militärischer Abschirmdienst und Unterabteilungsleiter Rechtspflege/Sicherheit). Seit 2015 ist er Präsident des Bundesamtes für den Militärischen Abschirmdienst. Er legte zahlreiche Publikationen vor, insbesondere zum Staatsrecht.

Prof. Dr. Stefan Ulrich Pieper studierte Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre in Bonn und Münster. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter der Universität Münster, promovierte 1993 und habilitierte sich 2000. Bis 2004 war er in der Verfassungsabteilung des Bundesministeriums des Inneren insbesondere mit Verfahren der Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht betraut. Seit 2004 leitet Stefan Ulrich Pieper im Bundespräsidialamt das Referat Verfassung und Recht (Justitiariat – Rechtsberater des Bundespräsidenten). Er ist außerplanmäßiger Professor der Universität Münster und Lehrbeauftragter der Universität Potsdam sowie Autor zahlreicher Publikationen zum Staats-, Europa- und Völkerrecht.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autoren die Verantwortung.

Die Inhalte der zitierten Internetlinks unterliegen der Verantwortung der jeweiligen Anbieter. Für eventuelle Schäden und Forderungen können die Bundeszentrale für politische Bildung und die Autoren keine Haftung übernehmen.

Bonn 2018

© Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Projektleitung: Dr. Birgitta Gruber-Corr, bpb  
Lektorat: Barbara Lauer, Bonn

Umschlagfoto: @ plainpicture/Kimmo von Lüders  
Umschlaggestaltung, Satzherstellung und Layout:  
Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Düsseldorf  
Druck: Druck und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG, Frankfurt/Main

ISBN: 978-3-7425-0148-6

www.bpb.de

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	7
<b>1 Einleitung</b>	9
1.1 Der Staat des Grundgesetzes	9
1.2 Was wird von uns erwartet?	10
1.3 Wie dieser Kompass funktioniert	12
<b>2 Der Blick aufs Ganze</b>	13
2.1 Der Staat ist für die Menschen da	13
2.2 Wer nicht in seiner Heimat lebt, ist anderswo ein Fremder	17
2.3 Fremdheit überwinden	18
2.4 Wie viel Gemeinsamkeit ist für das Zusammenleben nötig?	19
2.5 Keine Verständigung ohne gemeinsame Sprache	20
2.6 Regeln für das Zusammenleben	21
2.7 Alle müssen die deutschen Gesetze beachten	23
2.8 Recht, Moral und andere Regeln	25
2.9 Wer macht die Gesetze?	27
2.10 Deutschland ist ein vielfältiges Land	29
2.11 Wer trägt die Verantwortung für das Gelingen des Lebens?	31
2.12 Freiheit, Respekt, Sicherheit, Frieden	33
2.13 Der Preis der Freiheit: die Pflicht zur Duldung der Freiheit der anderen	37
2.14 Toleranz und Gelassenheit	39
2.15 Die Feinde der Freiheit	41
2.16 Gewaltverbot und Konfliktlösung	44
2.17 Die Grundrechte	45
2.18 Auch Grundrechte haben Grenzen	48
2.19 Wie man das Grundgesetz richtig liest	50

<b>3</b>	<b>Das Grundgesetz und die Religion</b>	53
3.1	Staat und Religion sind getrennt	53
3.2	Das Grundgesetz ist religionsfreundlich	57
3.3	Das Grundrecht der Religionsfreiheit	59
3.4	Neutral, aber nicht gleichgültig	64
<b>4</b>	<b>Die Grundrechte im Einzelnen</b>	67
4.1	Allgemeines	67
4.2	Der Schutz der Person und ihrer Privatsphäre	74
4.3	Kommunikation und politische Teilhabe (Art. 5 und 8)	88
4.4	Kultur: Entfaltung von Kunst und Wissenschaft (Art. 5 Abs. 3)	92
4.5	Schulwesen (Art. 7)	98
4.6	Das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 und 28) und der grundrechtliche Anspruch auf ein Existenzminimum	101
4.7	Recht haben, Recht bekommen – Justizgrundrechte	103
<b>5</b>	<b>Staatsorganisationsrecht: politische Entscheidungsfindung (Demokratie und Wahlen), Gewaltenteilung und bundesstaatliches Prinzip</b>	111
5.1	Demokratie	112
5.2	Bundesstaat	123
5.3	Verfassungsorgane	124
5.4	Das Personal des Staates	131
<b>6</b>	<b>Ein staatliches Dach für alle</b>	133
6.1	Verfassungsrechtliche Kernpunkte	133
6.2	Die Erwartung und das Angebot des Grundgesetzes	134

## Vorwort

Seit dem Sommer 2015 sind etliche Menschen nach Europa gekommen, und viele von ihnen hatten und haben Deutschland als Ziel. Dies war der Anlass für Autoren und Herausgeberin, einmal genauer zu schauen, welche Möglichkeiten, Rechte und Pflichten das Grundgesetz als rechtsstaatliche Basis Deutschlands bietet. Auch wenn die Gründe, warum Menschen ihre Heimat verlassen, unterschiedlich sind – Flucht vor Krieg und Bürgerkrieg, politische Verfolgung oder die Suche nach einem besseren Leben: Wohl alle, die nach Deutschland kommen, tun dies mit sehr großen Hoffnungen. Freiheit, Sicherheit und Wohlstand der europäischen Staaten und insbesondere der deutschen Gesellschaft sind attraktiv, machen es erstrebenswert, selbst unter größten Mühen hierher zu gelangen. Die meisten Menschen, die nach Deutschland kommen, wissen allerdings nur wenig über das Land und die Menschen, die hier leben.

Der Kompass für Deutschland will deshalb in allgemein verständlicher Sprache einerseits Zuwanderern eine Orientierungshilfe für das Leben in der Bundesrepublik Deutschland geben. Zugleich richtet sich das Buch aber grundsätzlich genauso an jede Bundesbürgerin und jeden Bundesbürger.

Deutschland ist nicht nur ein Land mit verschiedenen Regionen und ganz unterschiedlichen Menschen, sondern es ist auch ein Staat. Grund genug zu fragen: Was ist das für ein Staat? Und was haben Bundesbürgerinnen und Bundesbürger, aber auch Zugewanderte und Geflohene mit diesem Staat zu tun?

Tatsächlich geht die staatliche Ordnung alle an. Sie wird in Deutschland durch bestimmte Leitvorstellungen darüber geprägt, was die Menschen ausmacht, welche (Grund-)Rechte sie im Staat haben, wofür unser Staat mit seinen Institutionen da ist und wie er funktioniert. Und schließlich, wie wir alle – Staatsbürger und Zuwanderer – gut zusammen leben können.

Diese Leitvorstellungen werden ganz wesentlich durch das Grundgesetz, so heißt die Verfassung Deutschlands, geprägt. Die Kernaussagen des Grundgesetzes werden auch als Verfassungswerte bezeichnet. Verfassungs-

werte sind nicht identisch mit landestypischen Sitten und Gebräuchen wie den Regeln der Höflichkeit, sondern sie sind elementare Orientierungsmarken für den Staat und für alle, die in ihm leben.

Man kann Verfassungswerte mit Leuchttürmen für das Leben in unserer Gesellschaft vergleichen, an denen alle sich orientieren müssen. Der Kompass für Deutschland nimmt diese Verfassungswerte in den Blick und will zeigen, was das für uns alle, Staatsbürger und Zuwanderer, konkret bedeutet.

# 1

## Einleitung

### 1.1 Der Staat des Grundgesetzes

Ein wichtiger Teil der Realität in der Bundesrepublik Deutschland ist die staatliche Ordnung. Für die ganz große Mehrheit der Menschen, die in Deutschland leben, ist diese staatliche Ordnung die gemeinsame, anerkannte Basis für das Zusammenleben in Frieden und Freiheit. Grundlage dafür ist die Verfassung Deutschlands, das Grundgesetz. Als das verbindliche Grunddokument legt es die grundlegende Ordnung und Funktionsweise für den Staat und für die Menschen fest, die in Deutschland leben, und gibt den Rahmen vor, in dem wir unser Miteinander gestalten können.

Das Grundgesetz gilt für alle Bewohner der Bundesrepublik Deutschland – gleichgültig, ob jemand deutscher Staatsbürger ist, Gast oder Zuwanderer. Zu Beginn finden sich dort die Grundrechte. Sie bestimmen die grundlegende Rechtsstellung aller Menschen in Deutschland und prägen mit diesen grundlegenden Garantien und Leitvorstellungen das heutige Deutschland. Das ist wohl – auch wenn vielen das vielleicht nicht bewusst ist – ein Grund dafür, warum Deutschland für Zuwanderer so attraktiv ist.

Neben dem Grundgesetz gelten noch viele andere Gesetze. Alle Gesetze müssen allerdings mit ihm übereinstimmen; kein Gesetz darf im Widerspruch dazu stehen. Auch die Verwaltung und alle Gerichte müssen es befolgen. Das Grundgesetz ist deswegen das oberste und wichtigste Gesetz in Deutschland. Es genießt Vorrang vor allen anderen Gesetzen und enthält Maßstäbe, an denen alle anderen Gesetze sich messen lassen müssen.

Kein Gesetz steht über dem Grundgesetz. Auch andere Bücher stehen in Deutschland nicht über dem Grundgesetz. Das gilt selbst für die Bibel und für den Koran. Niemand darf sich über das Grundgesetz hinwegsetzen, auch nicht unter Berufung auf »heilige Bücher«.

Das Grundgesetz gibt damit die Richtung für das Leben in Deutschland vor. Es ist ein Kompass nicht nur für unseren Staat und seine Bediensteten, sondern auch für die Menschen, die in ihm leben. In welche Richtung der Kompass des Grundgesetzes in verschiedenen Lebenslagen zeigt und was das für das Leben in Deutschland bedeutet, stellt dieses Buch dar. Es geht dabei um die eigenen, aber auch um die Grundrechte der anderen Menschen, denn das Grundgesetz gewährleistet die Grundrechte für alle in gleicher Weise. Das Grundgesetz enthält deswegen immer beide Perspektiven: die Rechte der Einzelnen, aber auch die Rechte der anderen. Beides, die eigenen Rechte und die Rechte der anderen, müssen in der staatlichen Ordnung des Grundgesetzes zusammengebracht werden. Das funktioniert zwar nicht immer konfliktfrei, ist aber die Voraussetzung dafür, dass alle miteinander zurechtkommen können.

## 1.2 Was wird von uns erwartet?

Was Menschen sich für das Leben in Deutschland vorstellen, welche Grundrechte sie haben und was sie von Deutschland erwarten können, ist das eine. Daneben stellt sich aber ebenso die umgekehrte Frage: Was darf das Land von seinen Bürgerinnen und Bürgern erwarten, aber auch von allen, die kommen, um hier zu leben?

### **Der Staat des Grundgesetzes ist der Staat der Bürgerinnen und Bürger**

In Deutschland ist der Staat kein gesichtsloses Monstrum oder ein Instrument in den Händen einer herrschenden Gruppe, das dazu dient, die Menschen zu unterdrücken. In den staatlichen Institutionen organisieren sich alle Bürgerinnen und Bürger. Zwar ist Deutschland keine direkte Demokratie, eine Volksherrschaft im unmittelbaren Sinne, in der alle Bürgerinnen und Bürger die Entscheidungen durch Abstimmungen treffen. Deutschland ist vielmehr eine repräsentative Demokratie. Der Volkswille kommt über frei gewählte Abgeordnete im Parlament zum Tragen: »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.« So heißt es in Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz (GG).

Der Staat ist also nicht Gegner der Bürgerinnen und Bürger. Staatliche Institutionen sollen ihnen vielmehr dienen, das Gemeinwohl verwirklichen und die

Freiheit der Einzelnen so weitestgehend wie möglich schützen. Wenn wir davon sprechen, was der Staat von den in ihm lebenden Menschen erwartet, so kommt darin zum Ausdruck, was staatliche Vorgaben – die demokratisch gebildet wurden – von uns verlangen, inwieweit wir uns in diese Gesellschaft einbringen sollen. Denn vereinfacht ausgedrückt: Wir alle machen den Staat aus.

Die staatliche Ordnung unserer Verfassung ist also keine Einbahnstraße. Es geht nicht nur um den Beitrag des Staates für die Bürgerinnen und Bürger, damit alle in Frieden, Freiheit und möglichst auch in Wohlstand miteinander leben können. Gewiss, der Staat leistet viel für seine Bürgerinnen und Bürger und ebenso für Geflohene. Aber auch wenn alle Bürger in gewisser Weise den Staat bilden, so gibt es natürlich auch weite Bereiche, die weder staatlich organisiert sind noch vom Staat gelenkt werden.

Kennzeichen des freiheitlichen Staates ist es, dass er nicht alle Lebensbereiche beherrscht. Der freiheitliche Staat ist kein totaler Staat, in dem der Staat alles und jedes regelt. Außerhalb des staatlichen Rahmens organisiert sich die Gesellschaft aus eigener Kraft. Eine funktionierende Gesellschaft bedarf deswegen nicht nur einer funktionierenden staatlichen Organisation, sondern auch die Menschen in Deutschland müssen ihren Beitrag leisten, damit das Zusammenleben aller gelingen kann. Viele derjenigen, die seit Sommer 2015 nach Deutschland gekommen sind, haben dies erfahren, weil eine große Anzahl von Freiwilligen dabei geholfen hat, die eintreffenden Menschen zu empfangen und zu versorgen.

Der Staat allein wäre heillos überfordert, wollte er alle Lebensbereiche beherrschen. Auch der Wohlstand Deutschlands basiert auf der Leistung seiner Bürgerinnen und Bürger. Erst aus dem Zusammenspiel beider Kräfte – hier der Staat mit seinen Gesetzen, seinen Beamten und Gerichten, dort die Menschen, die in Deutschland leben – entsteht eine funktionierende und erfolgreiche Gesellschaft.

Dabei sind die Menschen in ihrer ganzen Vielfalt ein großer Reichtum der deutschen Gesellschaft. Zuwanderer haben darin selbstverständlich ihren Platz. Auch früher schon gab es große Zuwanderungswellen nach Deutschland. Tatsächlich bereichern viele dieser Zuwanderer unser Land und haben sichtbare Spuren im alltäglichen Leben in Deutschland hinterlassen: zum Beispiel im Warenangebot, in kulinarischer Hinsicht, beim Sport, in der Kultur.

Der staatliche Ordnungsrahmen und das Engagement der Bürger gehören zusammen. Auch andere wichtige Güter des Gemeinwohls, zum Beispiel Sicherheit oder Bildung, entstehen in der deutschen Gesellschaft durch das Zusammenspiel von Staat und Gesellschaft. Damit das Leben

für alle gelingen kann, erwartet der Staat von allen, die hier leben, ihren Beitrag. Wer längere Zeit in Deutschland bleiben will, sollte sich daher auch mit den Grundpflichten sowie mit den darüber hinaus bestehenden Erwartungen vertraut machen.

### 1.3 Wie dieser Kompass funktioniert

Dieser Kompass zeigt in zwei verschiedene Blickrichtungen, die sich gegenseitig ergänzen.

Im ersten Hauptteil (Kapitel 2) weist er die grobe Richtung. Er macht mit den Grundlagen bzw. Grundwerten unseres Zusammenlebens bekannt. Dabei geht es weniger um Details der Verfassung als um den Blick auf das Ganze, um die inneren Zusammenhänge und den Sinn von Staat und Verfassung, kurzum das große Bild. Es ist wichtig, zunächst einmal ein Verständnis vom Ganzen zu entwickeln, um die Einzelheiten richtig einzuordnen.

Dieses große Bild hat eine Menge mit den einzelnen Menschen zu tun. Es beschreibt den grundlegenden, durch die Verfassung vorgegebenen Lebensrahmen für alle, auch für diejenigen, die neu nach Deutschland gekommen sind. Ohne Grundkenntnisse dieses Rahmens wird man Land und Leute kaum verstehen und immer wieder dem Risiko von Missverständnissen ausgesetzt sein.

Zur Grundorientierung gehört auch das Verhältnis von staatlicher Macht und Religion. Wie verhalten sich staatliche Gesetze und religiöse Gebote, aber auch der Staat und die verschiedenen Religionsgemeinschaften zueinander? Und welche Rechte haben der oder die Einzelne dabei? Diesem Themenfeld ist ein eigenes Kapitel (Kapitel 3) gewidmet.

Nach dieser Grundorientierung wechselt die Perspektive (ab Kapitel 4) vom großen Bild hin zu den Details. Hier werden einzelne Grundrechte und Artikel der Verfassung, die besonders wichtig sind, vorgestellt und erläutert. Jetzt stehen konkrete Rechte und Pflichten im Vordergrund. Diese Details erschließen sich allerdings erst in ihrer ganzen Bedeutung, wenn man das große Bild vor Augen hat.

Damit all dies auch anschaulich und lebendig wird, finden sich im gesamten Buch viele Fallbeispiele, Erläuterungen, Fragen und Hinweise. Diese sind optisch leicht am Kasten und an der Schrift zu erkennen.

| Fallbeispiele, Erläuterungen, Fragen, Hinweis