

## Wissenschaftliche Beiträge

# Struktur und Inhalte eines verfassungsrechtlichen Curriculums

## Kathedrale und Basar

Eike Michael Frenzel\*

**Zusammenfassung:** Der Beitrag beleuchtet den Status quo des verfassungsrechtlichen Lehrplans sowie aktuelle und mögliche Ergänzungen der Lehre des Verfassungsrechts, wie sie insbesondere für die Vorlesung als Veranstaltungsform vorgesehen ist. Zu diesem Zweck wird ein zweiseitiges Modell „Kathedrale und Basar“ vertreten, sowohl in fachlicher als auch in methodischer Hinsicht. Widersprochen wird einem Alleinstellungsmerkmal des Verfassungsrechts in der Ausbildung, aus der eine Hyperkonstitutionalisierung der Rechtsordnung abgeleitet werden könnte, und einer verfassungsgerichtspositivistischen Grundhaltung. Vielmehr ist das Verfassungsrecht in ein Beziehungsnetzwerk mit anderen Rechtsgebieten und im rechtstat-sächlichen Kontext einzuordnen.

### A. Einführung

Das Verfassungsrecht ist aus dem juristischen Studium und der juristischen Lehre nicht wegzudenken, und zwar nicht wegen der Prüfungsordnungen<sup>1</sup>: Es ist das Recht der Verfassung, und diese ist konstituierend für den Staat und das Rechtssystem. Auf der Grundlage des Rechts werden Konflikte zwischen Privaten entschieden, Verhältnisse gestaltet und Bindungen im politischen, wirtschaftlichen etc., mithin im gesellschaftlichen Leben erzeugt. Recht ist das vorrangige Instrument, um im Einzelfall Interessen durchzusetzen, vor Leserbriefen, Petitionen, Geldzahlungen oder – evident illegal – Schlagringen. Diese Rechtsordnung ist nicht nur unter Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung entstanden, sie ist konstitutionalisiert<sup>2</sup>. Nicht zuletzt können Methodenfragen als Verfassungsfragen rekonstruiert werden<sup>3</sup>; sie verweisen damit auch auf das Verfassungsrecht. Das Verfassungsrecht hat seinen Stand<sup>4</sup>.

\* Der Autor ist Privatdozent am Institut für Öffentliches Recht der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg; im Herbstsemester 2016 vertritt er am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht und Medienrecht (*Prof. Dr. Thomas Publ*), Universität Mannheim.

1 Vgl. für das Staatsorganisationsrecht die Bestandsaufnahme von *Pilniok/Szabó*, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), S. 66 (76 ff.).

2 Grundlegend *Ruffert*, Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts, S. 7 ff.; *Schuppert/Bumke*, Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung, S. 9 ff.

3 *Rüthers*, in: ZRP 2008, S. 48 (49): „Methodenfragen sind Machtfragen. Und: Methodenfragen sind Verfassungsfragen.“

4 Vgl. *Vesting/Korioth*, in: dies. (Hrsg.), S. 1 ff.

Für ein verfassungsrechtliches Curriculum muss der Gegenstand der Lehre – Verfassungsrecht – nach seinen Strukturen, Inhalten und Bezügen vermessen werden, um die Frage beantworten zu können, wie und mit welcher Methodik dieser Gegenstand im Curriculum aufgenommen werden kann<sup>5</sup>. Darum wird es im Folgenden gehen.

## B. Planung des Curriculums

### I. Allgemeines

Das Curriculum des Verfassungsrechts bezeichnet den Lehrplan, in dem das Verfassungsrecht während des Studiums angeboten wird<sup>6</sup>. Die Planungen wären unvollständig, wenn man nicht berücksichtigte, was in den universitären Prüfungen zu thematisieren und in der Staatsprüfung zu erwarten ist. Dies gilt auch und gerade im Blick darauf, dass Lehrende und Prüfende in Bezug auf einen Jahrgang oft nicht identisch sind. Weiterhin muss bedacht werden, dass „das Studium“ längst nicht nur aus Lehrveranstaltungen besteht, sondern in großem Umfang außerhalb von oder ohne Lehrveranstaltungen studiert wird<sup>7</sup>. Doch es sind weitere, sehr verschiedene Aspekte zu nennen, die außerhalb der Lehrveranstaltung eine Rolle spielen: Stofffülle, die eigene Einschätzung als Lerntyp (nicht nur „Examen ohne Repetitor“, sondern „Examen ohne Lehre“), familiäre oder berufliche Gründe. Der Lehrplan muss auch hierfür einen substantiierten Beitrag leisten.

### II. Besonderheiten des verfassungsrechtlichen Curriculums

Die für das Verfassungsrecht zentrale Verfassung wird herkömmlich – wie der Staat, den sie verfasst – durch drei Elemente beschrieben: Während der Staat als durch die Elemente Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt konstituiert beschrieben wird<sup>8</sup>, ist das Grundgesetz als Verfassung der Bundesrepublik Deutschland die Einheit der Differenz aus Grundentscheidungen, Organisationsregelungen<sup>9</sup> und Grundrechten.

Dem Verfassungsrecht sind Merkmale eigen, die für die Gestaltung des Curriculums relevant sind: Die Struktur könnte, einer strikten Orientierung am Staat entsprechend, der „verfasst“ wird, hierarchisch sein – einer Kathedrale gleich, die zu bestimmten Zeiten mit Leben gefüllt werden muss und an verschiedenen Stellen restauriert werden mag, die in ihren Grundfesten allerdings unerschütterlich zu sein scheint. Das Curriculum wäre damit – von der Wortbedeutung von *cathedra* aus-

5 Für das Verwaltungsrecht *Franzius*, in: ZDRW 2015, S. 93 ff.

6 Weiterführend *Pilniok/Szabó*, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), S. 66 (67 ff.).

7 *Dyrchs*, *Didaktik für Juristen*, S. 19: „Jura studieren ist ein subjektiver Konstruktionsprozess, der bei jedem Studenten ureigen selbst entsteht. Die Lehre kann ihn nur ermöglichen, nicht schaffen.“

8 Verwaltungsrechtlich relevant in VG Köln DVBl 1978, S. 510 – *Sealand*.

9 Regelungen der Aufbau- und Ablauforganisation der Verfassungsorgane und der Verfassungsfunktionen.

gehend – ein Thron als Manifestation der normativen Kraft des Verfassungsrechts. Dazu passt, dass Bildung und Erhaltung staatlicher Einheit zentrale Funktionen der Verfassung sind<sup>10</sup>. Es wird vom Staat her gedacht<sup>11</sup>, und das Recht der Verfassung nimmt auf diese Funktionen Bezug: Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus; sie ist zu konstituieren, zu differenzieren und zu begrenzen. Auch sind die Prüfungsstruktur und die Prägung des Verfassungsrechts durch das Bundesverfassungsgericht Indizien für eine Dominanz der Deduktion, für eine Über-Unterordnung (*top down*). Ihm (bzw. der Ansicht einer Senatsmehrheit) zu Folge „verkörpert sich“ in den Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes „auch eine objektive Wertordnung“<sup>12</sup>. Die Kathedrale ist präsent.

Diese Perspektive wird für sich der Verfassung und dem Stand der Verfassungsrechtswissenschaft nicht gerecht. Denn es ist nach *Rudolf Smend* nicht Sinn einer Verfassung, „(...) ‚Entscheidung‘ im Sinne irgendeines sachlich folgerichtigen politischen Denksystems zu sein, sondern lebendige Menschen zu einem politischen Gemeinwesen zusammenzuordnen“<sup>13</sup>. Diesem folgend gewinnt der Staat des Grundgesetzes nach *Konrad Hesse* „(...) Wirklichkeit und Leben erst in dem bedingenden Nebeneinander von Bewegendem und Erhaltendem, Formendem und Geformtem, der Offenheit für das Fließende und Werdende des geschichtlichen Lebens und seiner institutionellen Bewältigung“<sup>14</sup>. Die Einbeziehung des Subjekts, auch des/der Studierenden, ist daher – wie im Zivilrecht, in dem regelmäßig die Selbstbetroffenheit (beginnend mit den drei Rechtsgeschäften beim Bäcker) thematisiert wird – essentiell. Der einzelne Studierende ist nicht nur Adressat, sondern Akteur der Lehre des Verfassungsrechts. Begründet werden kann dies auch mit der Ansicht des Wissenschaftsrats, der darauf verweist, dass die wissenschaftliche Reflexion und Kritik des Rechts „(...) für die Rechtspraxis, die Gesellschaft, das internationale Zusammenleben und die einzelnen Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen wichtig (ist). Sie dient der Stärkung und Weiterentwicklung des demokratischen Gemeinwesens“<sup>15</sup>. Das Bild der Kathedrale im Verfassungsrecht ist daher um das Bild des Markts oder – nicht nur wegen gewisser Vorbelastungen dieser Metapher besser – des Basars zu ergänzen; dieser wird von Dialog, Pluralität<sup>16</sup> und Veränderlichkeit geprägt<sup>17</sup>. Die Kathedrale und der Basar – beide sollten im Curriculum des Verfassungsrechts abgebildet werden.

10 Vgl. *Stern*, Staatsrecht I, § 3 III, S. 78 ff.; *Grimm*, in: ders., S. 313 (319 ff.).

11 Vgl. *Möllers*, Staat als Argument, S. 297 ff.; *Günther*, Denken vom Staat her, passim.

12 BVerfGE 7, 198 – *Lüth* (1958).

13 *Smend*, in: ders., S. 309 (320, Fn. 15).

14 *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, S. 119.

15 *Wissenschaftsrat*, Perspektiven, S. 33.

16 Treffend *Franzius*, in: *Rechtswissenschaft* 7 (2016), S. 62 (63 f., 80 ff.).

17 Vgl. *Haltern*, Europarecht, Rn. 6: „(...) Recht ist nicht das, was es zu sein vorgibt: objektiv, neutral, deduktiv“.

## C. Inhalte des verfassungsrechtlichen Curriculums

Die Gegenüberstellung von Kathedrale und Basar entstammt einem populären Text der Open-Source-Bewegung<sup>18</sup>, die für eine offene Entwicklung von Software eintritt. Sie soll verdeutlichen, wie unterschiedlich mit dem Quellcode, dem Text eines Computerprogramms, umgegangen werden kann: die Entwicklung eines Programms in einem geschlossenen, hierarchisch strukturierten System von Entwicklern einerseits, die Entwicklung des offengelegten Quellcodes unter Beteiligung möglichst weiter Kreise kompetenter Gleichgestellter andererseits<sup>19</sup>. Die Verfassung ist im übertragenen Sinne ein Quellcode, und diesen Quellcode gilt es zu pflegen<sup>20</sup>, auch in der Lehre. Daher sollte das Beste aus beiden Welten – der der Kathedrale und der des Basars – für das verfassungsrechtliche Curriculum genutzt werden.

### I. Verfassungsrechtswissenschaft im Mehrebenensystem

Verfassungsrecht kommt nicht ohne Deduktion, ohne systematisch-planvolle Befassung aus, die Strukturen herausarbeitet, um eine Verfassungsrechtsdogmatik zu entwickeln. Das *Mehrebenensystem* beinhaltet zunächst eine Reihe klassischer Inhalte der Lehre des Verfassungsrechts, ein System von Normen, welches von Bildern wie dem der *Normenpyramiden*, der *Gewaltenteilung* und *-verschränkung*, des *Staatsaufbaus*, der *Schutzbereiche* und der *Schranken* begleitet wird. Hier dominiert das Strukturmodell der Kathedrale.

#### 1. Die Elemente des Verfassungsrechts

Für das Verfassungsrecht zentral sind die erwähnten Grundentscheidungen (in Bezug auf das Grundgesetz: Art. 1, 20, 79 GG), die Aufbauorganisation und Kompetenzen (Art. 20 Abs. 2 S. 2, 38 ff., 50 ff., 54 ff., 62 ff., 70 ff. GG) und die Ablauforganisation der Verfassungsorgane (z.B. Art. 76 ff. GG). Diese werden ausgestaltet und begrenzt durch einfachgesetzliche Regelungen, wie etwa im Falle der Staatsorganisation durch die Wahl- und die Abgeordnetengesetze, und durch die Geschäftsordnungen. Zu den zentralen Regelungen des Verfassungsrechts gehören die Grundrechte und die grundrechtsgleichen Rechte, die systematisiert sind und durch einfachgesetzliche Regelungen Gestalt gewinnen, die selbst verfassungsmäßig sein müssen<sup>21</sup>. Durch das Verwiesen-Sein werden diese Regelungen nicht zu Verfassungsrecht, aber es ist doch auf diese ver- und angewiesen. Angewiesen ist das materielle Verfassungsrecht auch auf das Verfassungsprozessrecht, welches die letzten

18 *Raymond*, in: ders., S. 19 ff.

19 Vgl. auch *Lessig*, Code and Other Laws of Cyberspace, S. 30 ff., 100 ff.

20 *Voßkuhle*, in: JZ 2009, S. 917 (917 f.).

21 Vgl. insoweit die Metapher der Wechselwirkungslehre, die wegen ihrer Funktionalität längst nicht nur auf Kommunikationsgrundrechte (vgl. BVerfGE 7, 198 (208 f.) - *Lüth* (1958); BVerfGE 20, 169 (206 f.) - *Spiegel* (1966)) anzuwenden ist; vgl. BVerfGE 70, 138 (167) - *Loyalitätspflicht* (1985) BVerfGE 44, 125 (139 f.) - *Öffentlichkeitsarbeit* (1977); BVerfGE 81, 278 (296, 297 f.) - *Bundesflagge* (1990); BVerfGE 89, 214 (232) - *Bürgschaftsverträge* (1993); BVerfGE 97, 169 (176) - *Klembetriebsklausel* (1998).

Mittel zur Verfügung stellt, um Verfassungsverstöße zu beseitigen. Allerdings ist das Verfassungsprozessrecht das letzte, das von der konkreten Rechtsanwendungssituation distanzierte Prozessrecht: Erst zuletzt – und selten – wird vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt, und das Ergebnis dieser Verhandlung darf sich großer Aufmerksamkeit sicher sein. Die Verfassungsbeschwerde ist gerade ein außerordentlicher Rechtsbehelf<sup>22</sup> – demgegenüber ist Grundrechtskonformität staatlichen Handelns von Anfang das Versprechen des Rechtsstaats. Karlsruhes Allgegenwärtigkeit zeigt das Dilemma: Die Lehre des Verfassungsrechts ist bisweilen verfassungsgerichtsfixiert und damit von Studierenden distanziert.

Gleichwohl beinhaltet das Verfassungsrecht eine Vielzahl von Maßstäben, mit denen Konflikte wenn nicht aufgelöst, so doch entschieden werden können und die in der Klausur gefragt sind. Man könnte mit diesen Inhalten, in einem Zugriff systematisierender Deskription, das Curriculum des Verfassungsrechts füllen – würde dabei ignorieren, dass das Verfassungsrecht komplexer, weiterreichend und voraussetzungsvoll ist.

## 2. Die Abbildung und Aufnahme des Verfassungsrechts im Mehrebenensystem

Der Föderalismus ist von Anfang an ein Mehrebenensystem: die Bundesrepublik Deutschland als Hoheitsträger und die einzelnen Bundesländer als Hoheitsträger. Beide Ebenen sind durch das Grundgesetz miteinander verbunden, vgl. Art. 28 Abs. 1, 30, 31, 70, 83 GG; beide Ebenen nehmen Staatlichkeit und Kompetenzen für sich in Anspruch. Hinzu treten die kommunalen Gebietskörperschaften, die zwar nicht Staaten, aber Hoheitsträger sind und das Mehrebenensystem im Bundesstaat komplettieren. Verfassungsrechtlich wird dies reflektiert, insbesondere durch Art. 28 Abs. 2 GG. In diesem Verbund wird Vielfalt gepflegt und bewegt, gleichzeitig wird Einheit erzeugt.

Zu diesem altbekannten, wenngleich kaum mit diesem Wort bezeichneten Mehrebenensystem kam bereits 1951/52 mit der Europäischen Gemeinschaft Kohle und Stahl (EGKS) eine Ebene hinzu, die 1957/58 erweitert und in der Folgezeit entwickelt wurde: So wurde die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) durch den Europäischen Gerichtshof als eine Rechtsordnung charakterisiert, „(...) deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind“<sup>23</sup>, eine Aussage, von der Urheber (EuGH) und Rechtsträger (die EWG) enorm profitierten.

22 Vgl. Art. 94 Abs. 2 S. 2 GG, § 90 Abs. 2 BVerfGG; BVerfGE 18, 315 (325) – *Marktordnung* (1964); vgl. dort auch S. 343: „Die Auslegung des Begriffs ‚sterilisierte Sahne‘ ist als eine Frage der Anwendung einfachen Rechts grundsätzlich allein Sache der dafür zuständigen Gerichte und der Nachprüfung des Bundesverfassungsgerichts entzogen. Dieses kann nur eingreifen, wenn hierbei spezifisches Verfassungsrecht verletzt wird“, unter Verweis auf BVerfGE 18, 85 (92) – *spezifisches Verfassungsrecht* (1964), dort unter Verweis auf BVerfGE 1, 418 (420) – *Ahnungsgesetz* (1952).

23 EuGH, Rs. 26/62, Rz. 10 – *van Gend & Loos* (1963).

Das Recht der Europäischen – nunmehr – Union hat eine das Verfassungsrecht prägende Kraft<sup>24</sup>, die nicht nur den Anwendungsvorrang auslöst, sondern auch weitreichende ausdrückliche<sup>25</sup> und zahlreiche weitere Änderungen des Verfassungsrechts bewirkt hat. Insoweit war und ist es verfehlt, den Studierenden das deutsche Verfassungsrecht<sup>26</sup> zu präsentieren und erst anschließend – nachdem sie insoweit geprägt oder sozialisiert sind – das EU-Recht als eine (ggf. sogar andere, fremde) Rechtsordnung vorzustellen; dies wird den normativen wie tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht<sup>27</sup>. Das Grundgesetz ist insoweit ein auf das EU-Recht verweisender „Hypertext“<sup>28</sup>.

Mit der Komplettierung des EU-Primärrechts durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union liegt eine Verfassung vor, die keinen Staat, sondern einen Staatenverbund verfasst<sup>29</sup>. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Wissenschaftsrat, „(...) das ‚Verfassungsrecht‘ der Europäischen Union in allen Ländern in den Prüfungskanon aufzunehmen, weil angehende Juristinnen und Juristen in allen Teilbereichen des Rechts die Vorgaben des europäischen Rechts in ihrem Verhältnis zum nationalen Recht beachten und über die Entstehung des Unionsrechts informiert sein müssen“<sup>30</sup>. Auch hier steht die Kathedrale im Hintergrund: „Prüfungskanon“, „Vorgaben“, „beachten (...) müssen“ – das „Verhältnis“ der Ebenen zueinander wird insoweit nicht als ein solches unter Gleichen beschrieben.

Das für das EU-Recht Gesagte gilt – trotz des fehlenden Vorrangs – in vergleichbarer Weise für die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Diese ist Maßstab für staatliches Handeln und bei der Interpretation von Grundrechtsnormen zu berücksichtigen<sup>31</sup>.

### 3. Verfassungsrecht jenseits des Staates

Das Primärrecht der Europäischen Union ist nicht die einzige Verfassung jenseits des Staates<sup>32</sup>. Auch das Völkerrecht ist einem eigenen Verfassungsrecht zugänglich<sup>33</sup>. Verfassung dient der Ordnung eines Gemeinwesens: Das Kommunalverfassungsrecht als das Verfassungsrecht der politischen Einheit legt davon beredt Zeugnis ab<sup>34</sup>, mit verschiedenen Implikationen und Missverständnissen. Auch an-

24 Für verschiedene Zugriffe vgl. *Frenzel*, in: ZDRW 2014, S. 352.

25 Vgl. nur Art. 16, 23, 50, 88 GG.

26 Und danach das deutsche Verwaltungsrecht.

27 *Wolff*, in: Breuer/Epiney et al. (Hrsg.), S. 385 ff.

28 *Mayer*, in: VVDStRL 75 (2016), S. 7 (14 f.).

29 Vgl. *Hitzel-Cassagnes*, Die Verfassung des Transnationalen, S. 133 ff.

30 *Wissenschaftsrat*, Perspektiven, S. 61; vgl. zuletzt *Grimm*, Europa ja – aber welches?, S. 147 ff.

31 Anschaulich BVerfG (K), Beschluss vom 18.4.2016, Az. 2 BvR 1833/12, 2 BvR 1945/12 (Rn. 28 ff.), EuGRZ 2016, S. 311 (313 f.).

32 Vgl. *Wahl*, in: Hochhuth (Hrsg.), S. 107 ff.; *Hitzel-Cassagnes*, Die Verfassung des Transnationalen, S. 163 ff.

33 Vgl. *Tschentscher*, in: VVDStRL 75 (2016), S. 407 (411 f., 427 ff.).

34 Vgl. Art. 11 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Bayern: „Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben.“

dere Gemeinschaften bedürfen, sollen sie nicht kurzfristig zerfallen, einer Verfassung, im Betrieb, an der Hochschule, in Vereinen, in sozialen Netzwerken (online wie offline). Dafür bedarf es einiger Grundsatzentscheidungen, der Regelung von Rechten und Pflichten der Mitglieder sowie der Regelung der entscheidungsbefugten Organe und der entsprechenden Verfahren. Diesen Regimen fehlt zwar die formale Qualität des Verfassungsrechts eines Staates und die Regelung von staatlichen Alleinstellungsmerkmalen<sup>35</sup>, konstituierende Wirkungen können sie gleichwohl entfalten. Die Verfassung ist damit keine Globalisierungs- oder Modernisierungsverliererin; sie steht nicht unter dem Druck, dem der Staat – unter Beibehaltung einiger seiner Alleinstellungsmerkmale – ausgesetzt ist<sup>36</sup> und der verarbeitet werden muss<sup>37</sup>.

Bei der Vielseitigkeit des Verfassungsrechts beginnt ein Pfad in die Lebenswelt der Lernenden, der für die Umsetzung des Curriculums hilfreich sein kann: Denn die Studierenden sind in unterschiedlichen Umwelten verfasst, zum Teil einer Notwendigkeit geschuldet, zum Teil eher einer Frage der Kommodität entsprechend. Zahlreiche Fragen stellen sich für die Verfassungen dieser Gemeinschaften wie für die Verfassung des Staates, und die Antworten ermöglichen Parallelwertungen und Verständnisbildung.

## II. Verfassungsrechtswissenschaft als Schnittstelle

Das Verfassungsrecht ist verwiesen auf die Arbeitsteilung von Verfassungsrechtsdogmatik und Verfassungstheorie, auf andere Rechtsgebiete, aber auch auf Erkenntnisse anderer Wissenschaften. Insoweit hat die Verfassungsrechtswissenschaft eine dreifache Schnittstellenfunktion, die die Vielstimmigkeit des Basars aufnimmt, auf ihre Weise prozessiert und produktiv weitergibt, anstatt sich abzuschotten.

### 1. Verfassungsrechtsdogmatik und Verfassungstheorie

Verfassungsrecht ist in vielerlei Hinsicht abstrakt und muss doch zur Anwendung gebracht werden können, und zwar in erster Linie in Behörden, vor Gerichten, im Straf-, Verwaltungs-, Sozial-, Arbeits-, Zivilrecht. Dies setzt voraus, dass es jeweils in der konkreten Situation einschlägig ist. Dafür muss das Entscheiden auf der Grundlage des Verfassungsrechts schon in früheren Anwendungslagen ermöglicht werden. Es bedarf zunächst der Herausbildung eines Systems normativ wirkender Sätze der Rechtserkenntnis, welches die geltenden Regelungen des Verfassungsrechts ebenso verarbeitet (insbesondere durch Auslegung) wie Verfassungsrechtssprechung und Lehrmeinungen: Verfassungsrechtsdogmatik als „Begegnung von Verfassungsrechtswissenschaft und Judikatur“<sup>38</sup>. Kathedrale und Basar kommen

35 Dazu Kokott, in: VVDStRL 63 (2004), S. 7 (24 ff.); Schuppert, Staat als Prozess, S. 163 ff.

36 Vgl. Leibfried/Zürn, in: dies. (Hrsg.), S. 19 ff.

37 Z.B. durch das Konzept der Governance, vgl. Schuppert, Verflochtene Staatlichkeit, S. 21 ff., 354 ff.; vgl. auch Vesting, in: ders./Korioth (Hrsg.), S. 71 (75 ff., 93).

38 Schulze-Fielitz, in: Appel/Hermes/Schönberger (Hrsg.), S. 405 (417).

hier zusammen. Es wird reflektiert, gemittelt, Vorhersehbarkeit hergestellt<sup>39</sup>. Das Verfassungsrechtssystem erreicht dadurch eine Gestaltungshöhe, die es von einem lediglich an Rechtsnormen und an Gerichtsentscheidungen ausgerichteten Fallrecht unterscheidet. Der Einzelfall wird in einer Struktur verarbeitet, Strukturwissen wird gegenüber Einzelfallwissen der Vorzug gegeben<sup>40</sup>. Verfassungsrechtsdogmatik ist dazu bestimmt, die Rechtsanwendung zu ermöglichen und zu erleichtern. Sie benötigt als am gesetzten Verfassungsrecht orientierte Gebrauchs- und Anwendungsdisziplin einen – benannten – Platz in einem Curriculum, welches das Verfassungsrecht zum Gegenstand hat.

Mit der Orientierung an der Verfassungspraxis „(...) geraten die gleichsam ‚hinter‘ den Verfassungsbestimmungen liegenden Bewegungsgesetze der Verfassung, die Voraussetzungen und Erwartungen für ein Funktionieren der Verfassung, notgedrungen aus dem Blick“<sup>41</sup>. Verfassungstheorie setzt dort an und bedient einen Bedarf der Reflexion, des Nach- und Vordenkens über das Verfassungsrecht und über Verfassungsrechtsdogmatik. Sie entlastet die Verfassungsrechtsdogmatik und die Anwendungsebene und sichert ihren Rezipienten die Möglichkeit, geltendes und mögliches Verfassungsrecht aus einer anderen Perspektive zu betrachten – und sei es im gerade nicht in jedem Gliederungspunkt für die Anwendung unmittelbar relevanten, das Verfassungsrecht theoretisch behandelnden Curriculum<sup>42</sup>, welches auch die Reflexion über Auf- und Abstiege des Verfassungsrechts beinhaltet.

## 2. Verfassungsrecht und andere Rechtsgebiete

Die Verfassungsrechtswissenschaft muss für das Curriculum auch berücksichtigen, dass das Verfassungsrecht in vielfältigen Verbindungen zu anderen Rechtsgebieten steht: erstens als verfassungsmäßige Ordnung und damit als Rahmen für Gesetzgebungstätigkeit (Kompetenzen, Verfahren, Maßstäbe), Verwaltungshandeln und Rechtsprechung; zweitens als Fluchtpunkt für die Auslegung, etwa bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit; und drittens insoweit in einer Abhängigkeit vom einfachen Recht, als der Vorbehalt des Gesetzes realisiert werden muss und das Verfassungsrecht ohne weiteres Recht an der Grenze zur Funktionslosigkeit stünde: Was wäre die Versammlungsfreiheit ohne das Versammlungsgesetz? Gefährdet. Was wäre Art. 23 GG ohne das EUZBLG? Verfassungswidriges Verfassungsrecht. Was bliebe Art. 87 f. GG ohne das Telekommunikationsgesetz? Ein folgenloser Programmsatz. Das Versprechen der Verfassung kann nicht eingelöst werden ohne einfachgesetzliche Regelungen, unabhängig davon, ob diese konstitutionalisiert sind oder nicht<sup>43</sup>. Diese Zusammenhänge gilt es darzustellen, damit deutlich wird, dass das Verfassungsrecht weder isoliert noch der Nabel der Rechtsordnung ist.

39 Vgl. *Bumke*, in: JZ 2014, S. 641 (641 f., 645 ff.); vgl. *Böckenförde*, in: Der Staat 42 (2003), S. 165: „Die Grundrechtsdogmatik ist dabei, ihre Konturen zu verlieren.“

40 *Krüper/Pilniok*, in: dies. (Hrsg.), S. 9.

41 *Jestaedt*, Die Verfassung hinter der Verfassung, S. 110.

42 Vgl. *Vesting*, Rechtstheorie, Rn. 13.

43 Vgl. *Schuppert/Bumke*, Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung, passim; zum „Unitarisierungsdruck“ *Lindner*, in: JZ 2016, S. 697 (701).

Die Relevanz, nicht die Prädominanz des Verfassungsrechts ist zu erkennen<sup>44</sup>, nicht einseitige Abhängigkeiten, sondern Interdependenzen sind aufzuzeigen. Das Verfassungsrecht sollte nicht genutzt werden, die Welt oder auch nur die Rechtsordnung erklären zu wollen. Das Zivil-, das Verwaltungs-, das Strafrecht haben ihren Selbststand, nicht nur weil ihre Regelungen zu einem guten Teil älter sind als das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Sie besitzen eine fachspezifische Binnenkomplexität, die die Gestaltung und Bewältigung von Normal- und Konfliktfällen, Rationalität der Entscheidung und zeitnahe Entscheidungen erst ermöglicht. Das Verfassungsrecht ist ausgeblendet; dies trifft im Regelfall auch auf die Anwendung von Generalklauseln zu<sup>45</sup>, die viel stärker durch fachgerichtliche Vorentscheidungen geprägt ist als durch verfassungsrechtliche Überlegungen. Die in diesen Rechtsgebieten – nicht notwendig nur drängenden – dogmatischen Fragen sind in erster Linie ohne einen direkten Rückgriff auf das Verfassungsrecht zu beantworten. Dass Verfassungsrechtler in der Lage sind, aus jeder Rechtsfrage eine Verfassungsfrage zu machen, ist ihrem Ansehen in den einzelnen Referenzgebieten nicht zuträglich. Dem „Verfassungsimperialisten“<sup>46</sup> wird – zu Recht – nicht nur bei seinen Auslandsreisen in Länder mit anderen Rechtstraditionen und Defiziten des Rechtssystems, sondern auch bei dem Versuch des intradisziplinären Austauschs mit Vorbehalten begegnet. Curricular hat dieser Umstand Relevanz: Der Prüfling, der in vollem Sendungsbewusstsein in jeder Prüfungsaufgabe nicht aufgeworfene verfassungsrechtliche Probleme sucht, entfaltet und bearbeitet, kann sich darin verlieren und muss bei der Bewertung durch den professoralen wie den „Praktikerprüfer“ mit dem Vorwurf rechnen, „Sachverhaltsquetsche“ betrieben und die relevanten Fragen nicht beantwortet zu haben.

Die möglichen Referenzgebiete, mit denen sich die Verschränkung mit verschiedenen Aspekten des Verfassungsrechts demonstrieren ließe, sind zahlreich – zu allen Rechtsgebieten lassen sich Verbindungen herstellen. Fruchtbar sind insbesondere diejenigen, die verschiedene verfassungsrechtliche Implikationen haben, nicht nur Probleme der Gesetzgebungs- und der Vollzugskompetenz, nicht nur verschiedene Grundrechtsfragen, nicht nur Bezüge zum Mehrebenensystem. Auch das verfassungsrechtlich determinierte Gesetzgebungsverfahren zu einer bestimmten Gesetzesänderung lässt sich einbinden<sup>47</sup>, als komplikationsloser Normal- oder als (vermeintlicher) Notfall<sup>48</sup>.

44 Bezeichnend insoweit *Siegfried Kauder*, in: Schorkopf (Hrsg.), S. 242: „Fehlt uns die notwendige Sachkunde, bedienen wir uns der Sachverständigen. Und so haben wir zu diesem erweiterten Berichterstattungsgespräch vier Sachverständige eingeladen. Es war vielleicht nicht so ganz geschickt (...), dass es, *was eigentlich sonst ganz gut ist*, viele Praktiker waren und kein Verfassungsrechtler“ (Hervorhebung EMF).

45 Vgl. nur §§ 138, 242 BGB, § 3 UWG.

46 Eine Entwicklung des Konstitutionalismus, wie ihn *Michael* benennt, in: VVDStRL 75 (2016), S. 131 (132).

47 Dank des Dokumentations- und Informationssystems für Parlamentarische Vorgänge des Bundestags, <http://dipbt.bundestag.de> (01.07.2016).

48 Beispiele: Unterbesetzung des Plenums bei globalen Sportereignissen; „Reden zu Protokoll“ (§ 78 Abs. 6 GOBT); uneinheitliches Abstimmen im Bundesrat; Veränderung von Beschlussempfehlungen

Als Beispiele für Rechtsgebiete, die ein vernetzendes Denken unter besonderer Berücksichtigung des Verfassungsrechts im Mehrebenensystem erfordern und nahelegen, seien an dieser Stelle das Verbraucherschutzrecht, das (soziale) Mietrecht, das Regulierungsrecht (z.B. EnWG), das Polizeirecht (hier: BKA-Gesetz) und das Strafrecht genannt. So verweist der in jüngerer Zeit kurzfristig in den Fokus gerückte § 103 StGB auf eine lange Rechtsentwicklung: von §§ 95, 97, 103 und (1876 bis 1953) § 103a<sup>49</sup> (R)StGB 1871 über den § 8 des Gesetzes zum Schutze der Republik vom 21. Juli 1922 und den unter der Bezeichnung „Lex Soraya“ bekannten Entwurf eines § 103a StGB<sup>50</sup> bis hin zu §§ 90a<sup>51</sup>, 103, 104a StGB, aber eben auch §§ 823, 1004 BGB und Art. 8 EMRK. Neben der geschichtlichen Entwicklung ist der Zusammenhang mit Art. 5 Abs. 1, 3 und Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG eine der damit verbundenen Fragestellungen; weitere betreffen die Gewaltenteilung, Staatenimmunität, gegenseitige Anerkennung und außerhalb des Rechts auch politik-, kommunikations- und wirtschaftswissenschaftliche Implikationen in einer „Ökonomie der Aufmerksamkeit“<sup>52</sup>.

### 3. Verfassungsrechtswissenschaft im Verhältnis zu anderen Wissenschaften

Das Verfassungsrecht ist dazu bestimmt, das Verfassungsleben zu gestalten, jedoch nicht in mechanistischer Weise (was nicht möglich wäre) und nicht ohne Reflexion der Bedingungen, unter denen sie gilt. Die Verfassungsrechtswissenschaft steht auch insoweit vor verschiedenen Herausforderungen, die außerhalb des positiven Rechts und dessen Anwendung liegen, wenn sie nicht dem Verfassungsrecht sogar *vorausliegen*. Verschiedene mehr oder weniger nahe Wissenschaften beschäftigen sich mit Bedingungen, unter denen Verfassungsrecht angewandt wird. Deren Ergebnisse muss die Verfassungsrechtswissenschaft wahrnehmen und verarbeiten *können*: die Geschichte von Staat und Gesellschaft (und den vorherigen) und die Geschichte der Verfassung<sup>53</sup>; die politikwissenschaftlich erforschten Aushandlungsprozesse vor dem und im Gesetzgebungsverfahren; die mathematische Be-

von Fachausschüssen des Bundestags „über Nacht“ (nach Sitzungen des Koalitionsausschusses); zur Intradisziplinarität von Rechtsfällen *Lindner*, in: JZ 2016, S. 697 (701 ff.).

49 § 103a RStGB 1876: „Wer ein öffentliches Zeichen der Autorität eines nicht zum Deutschen Reich gehörenden Staats oder ein Hoheitszeichen eines solchen Staats böswillig wegnimmt, zerstört oder beschädigt oder beschimpfenden Unfug daran verübt, wird mit Geldstrafe bis zu sechshundert Mark oder mit Gefängnis bis zu zwei Jahren bestraft.“

50 Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 181/58 vom 27.6.1958: „Wer öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreitung von Schriften (...) eine herabwürdigende Behauptung tatsächlicher Art aufstellt oder verbreitet, die das Privat- oder Familienleben eines ausländischen Staatsoberhauptes oder eines seiner Angehörigen betrifft und geeignet ist, die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu stören, wird ohne Rücksicht darauf, ob die Behauptung wahr oder unwahr ist, mit Gefängnis bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Eine Beweiserhebung über die Wahrheit der Behauptung ist unzulässig.“ Vgl. auch Protokoll der Kabinettsitzung Nr. 25 vom 14. Mai 1958, in: Weber (Hrsg.), Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Band 11 – 1958, 2002, S. 240 (241).

51 Vgl. auch § 134a StGB 1932, § 96a StGB 1951; weiterführend *Krutzki*, in: KJ 1980, S. 294.

52 Vgl. *Ladeur*, Das Medienrecht und die Ökonomie der Aufmerksamkeit, S. 86 ff., 255 ff.

53 Z.B. die Staatsstrukturprinzipien und die Zeitabschnitte ihrer bis heute referenzierten Entwicklung: das Bundesstaatsprinzip im 18. und 19. Jahrhundert, das Rechtsstaatsprinzip im 19. Jahrhundert, das Demokratieprinzip im 20. Jahrhundert, verbunden mit Hinweisen auf bestimmte Zeitpunkte

rechnung der Mandatsverteilung und des Existenzminimums nach aktuellen und potentiellen Regelungen; die Ergebnisse einer verfassungsrechtlich relevanten Technikfolgenabschätzung<sup>54</sup>, um nur einige Beispiele zu nennen<sup>55</sup>. Die Verfassungswissenschaft wird dadurch in ihrem Proprium eher bestätigt als gefährdet. Die *Möglichkeit* der Verbindung mit Erkenntnissen anderer Wissenschaften und die Notwendigkeit der Dialogbereitschaft sollten sich im Curriculum des Verfassungsrechts wiederfinden, zwischen der Abschottung einerseits und einem „anything goes“ andererseits. Letztgenanntes überließe verfassungsrechtliche Entscheidungen der Beliebigkeit. Für die Ausmittlung zwischen diesen Positionen ist der Basar aufgerufen.

### III. Verfassungsrecht im Kontext

Das Verfassungsrecht wird auf einen „Fall“ angewandt. In der Prüfung ist der „Fall“ als Sachverhalt so verdichtet, dass vieles unmittelbar verfassungsrechtlich relevant, aufzugreifen, zu wägen ist und selten Ausführungen enthalten sind, die für die Falllösung überhaupt keine Rolle spielen. Der Sachverhalt *ist* – die Gegebenheiten außerhalb sind unbeachtlich. Die Realität stellt sich oft anders dar<sup>56</sup>: Dort muss der Sachverhalt erst rekonstruiert, müssen beachtliche von unbeachtlichen Aspekten geschieden werden. Schon das gesellschaftliche Klima, die politische und wirtschaftliche Lage treten als Herausforderung an denjenigen heran, der anhand des Maßstabs des Verfassungsrechts entscheiden muss. In Gerichtsentscheidungen wird diese Komplexität nicht notwendig abgebildet – der Kontext ist zu berücksichtigen. Täte man dies nicht, so müssten – aus der heutigen, insoweit wohlfeilen Sicht – verschiedene Gerichtsentscheidungen als Fehlentscheidungen bezeichnet werden. Ein prominentes Beispiel ist das *Elfes-Urteil*<sup>57</sup> in Bezug auf *Wilhelm Elfes* selbst<sup>58</sup>. Das Verfassungsrecht hat auch insoweit dunkle Seiten.

Die Komplexität der Welt muss ausgehalten werden, im und mit dem Verfassungsrecht. Ggf. muss sie erst erarbeitet werden: Wenn die Anforderung an jedes in Rechte eingreifende Gesetz ist, dass dieses formell und materiell verfassungsmäßig sein muss<sup>59</sup>, muss es möglich sein, selbst zu überprüfen, ob die Anforderungen insoweit eingehalten wurden oder ob auch nur leise Zweifel daran bestehen. Und nicht zuletzt muss der Rechtsanwender mit Anforderungen umgehen, die in einer

(1789, 1848/49, 1919); zur Rolle der Verfassungstheorie vgl. *Waldhoff*, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), § 4 Rn. 10 ff.

54 Sehr hilfreich ist auch der Seitenblick auf die Fachdidaktik der Politikwissenschaft oder der MINT-Fächer, vgl. *Felder/Brent*, Teaching and Learning STEM, 2016; vgl. auch *Richard Felders* Website <http://www4.ncsu.edu/unity/lockers/users/f/felder/public> (01.07.2016).

55 Vgl. in Bezug auf die Sozialwissenschaften *Hoffmann-Riem*, in: Giehring/Haag u.a. (Hrsg.), S. 75 (88 ff.); allgemeiner *Lüdemann*, in: Boysen/Bühning et al. (Hrsg.), S. 266 ff.

56 Vgl. *Transport for London*, „Awareness Test“ (Quelle: <https://youtu.be/Ahg6cqgoay4> [01.07.2016]).

57 BVerfGE 6, 32 – *Elfes* (1957).

58 Vgl. *Frenzel*, Zugänge zum Verfassungsrecht, S. 16 ff.

59 Vgl. just am Beispiel der verfassungsmäßigen Ordnung BVerfGE 6, 32 (38) – *Elfes* (1957).

Prüfung eher selten (aber denkbar) an ihn herangetragen werden können: Trägt der Mandant vor, dass er durch einen Abfallgebührenbescheid in seiner Menschenwürde verletzt sei, so muss dieser Vortrag in den Schriftsätzen mit Behörden und Gerichten kaum, aber im Verhältnis zum Mandanten sehr wohl adressiert werden. Trägt eine Partei im Zivilprozess vor, dass bei der Auslegung verbraucherschützender Vorschriften im konkreten Fall die Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu berücksichtigen sei, muss sich das Gericht dazu verhalten können – wie auch der Praktikant, der Referendar, der Prüfling.

Die *Möglichkeit* der Wahrnehmung und Verarbeitung der Realität bedeutet nicht, dass der Rechtsanwender in einer Kakophonie, im Lärm einer komplexen Welt untergeht. Das Ausblenden und das etwaige Wieder-Zulassen nicht originär verfassungsrechtlich relevanter Aspekte eines Sachverhalts oder Zustands sind notwendig, um das Verfassungsrecht zur Geltung bringen zu können. Auch die Schulung des Blicks für diese Zusammenhänge ist im Curriculum aufzunehmen.

#### IV. Zwischenergebnis

Nicht nur die Kathedrale, auch der Basar ist ein Bild, dass zu einem Curriculum des Verfassungsrechts passt, welches ganzheitlich konzeptioniert ist. Die Vielseitigkeit wird im Prüfungsrecht reflektiert: Der Bewerber soll in der Prüfung zeigen, „(...) dass er das Recht mit Verständnis erfassen und anwenden kann und über die hierzu erforderlichen Rechtskenntnisse in den Prüfungsfächern mit ihren europarechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Bezügen, ihren rechtswissenschaftlichen Methoden sowie philosophischen, geschichtlichen und gesellschaftlichen Grundlagen verfügt“<sup>60</sup>. Im Verfassungsrecht verträgt sich dies nicht mit einem Modell strenger Deduktion, der Über-Unterordnung, einem Verfassungsgerichtspositivismus und einem beziehungslosen Selbststand des Verfassungsrechts. Insofern wird hier mit anderen Formulierungen und zugleich verkürzt etwas ausgedrückt, was einem ausgewogenen Programm des Verfassungsrechts als Gegenstand der Lehre entspricht.

#### D. Umsetzung im Curriculum

Der Erkenntnis muss im Curriculum Rechnung getragen werden, nicht nur durch seine Inhalte, sondern auch in ihrer Umsetzung.

60 § 2 Abs. 2 JAG NRW; ähnlich § 2 Abs. 1 S. 2 JAG Niedersachsen; weiter § 6 Abs. 2 S. 2 JAG Hessen: Die Prüfung „(...) dient der Feststellung, ob die Bewerberinnen und Bewerber auf Grund des Studiums der Rechtswissenschaft mit ihren inneren Verbindungen zu den Wissenschaften von der Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, Geschichte und Philosophie über die Kenntnisse (...) einschließlich der europarechtlichen Bezüge und der Schlüsselqualifikationen (...) verfügen (...)“; schlanker formuliert („erforderliche Kenntnisse“, „systematisches Verständnis“ „Fähigkeit zu methodischem Arbeiten“) § 7 Abs. 2 S. 2 JAG Berlin; vgl. auch § 2 SächsJAG (dort nicht „Rechtskenntnisse“, sondern „Kenntnisse“; die europarechtlichen Bezüge werden nicht erwähnt); in Baden-Württemberg auf der Ebene der Verordnung geregelt und dort schlank formuliert, vgl. § 7 Abs. 2 S. 3 JAPrO Baden-Württemberg; § 16 Abs. 1 S. 3 JAPO Bayern „(...) das Recht mit Verständnis erfassen und anwenden können und über die hierzu erforderlichen Kenntnisse in den Prüfungsfächern verfügen“.

## I. Methodische Herausforderungen

Inhalt und Komplexität des Verfassungsrechts müssen im Curriculum methodisch abgebildet werden. Die Herausforderungen beziehen sich auf die Präsentation der Inhalte, die Notwendigkeit der Beschränkung und das zeitliche Arrangement.

### 1. Nochmals: Kathedrale und Basar

Der Veranstaltungstyp „Vorlesung“ ist – zumal im Grundstudium – für ein großes Publikum ausgelegt; seine Bezeichnung wird herkömmlich nicht wörtlich genommen. Die Systematik des Verfassungsrechts einerseits und seine Vitalität, seine Vielfalt, sein Verwiesen-Sein auf Kontexte andererseits sollten sich methodisch in dieser Veranstaltung wiederfinden. So dürfte es sich lohnen, über die Wirkung eines uniformen Unterrichtsstils, etwa als Frontalunterricht, auf die verfassungsrechtlichen Inhalte nachzudenken, und über die Wirkung im Vergleich zum Baurecht. Die Vielfalt der verwendeten Methoden – insbesondere: Frontalunterricht, Lehrgespräch, Kleinstgruppenarbeit<sup>61</sup> – und Materialien kann dadurch die Vielfalt der Inhalte des Curriculums spiegeln. Dies setzt voraus, dass der Lehrende sich seiner Rolle und seiner Authentizität bewusst ist. Denn bei allen möglichen Erwägungen über die Methodik, aber auch über den Inhalt: Der Lehrende muss bei sich sein, um den Stoff überzeugend präsentieren zu können.

Gleichzeitig müssen die Gewohnheiten und Gewöhnungen der Studierenden *gesehen* werden<sup>62</sup>: Eine Variierung der Lehre wird ohne oder gegen den Willen der Studierenden nicht produktiv wirken, und ein entgegenstehender Wille kann schon daraus entstehen, dass der Lehrende mit seinen Methoden von der (erfahrenen) Norm abweicht. Deshalb sollten Änderungen – jedenfalls solange die Prüfungsordnungen nicht grundstürzend geändert werden – unter Nennung von guten Gründen und niedrig dosiert eingeführt werden.

### 2. Beschränkungen und Verschränkungen

Wenn man berücksichtigt, dass schon die zentralen Inhalte weder erschöpfend noch ausschließlich deduktiv dargestellt werden können, muss im Rahmen des Curriculums bereits in Bezug auf die verfassungsdogmatisch zentralen Inhalte eine Lösung bereitgehalten werden. Insoweit ist es auch Aufgabe des Curriculums, methodische Angebote zu machen, wie der Stoff aufgenommen werden kann.

In Betracht kommen die informierte Beschränkung des Stoffs und exemplarisches Arbeiten. In manchen Bereichen kann dies gelingen (Geschäftsordnungsrecht des Bundestags als Regelbeispiel für die Selbstorganisation eines Verfassungsorgans; Bundesauftragsverwaltung als Sonderfall für den Vollzug von Bundesgesetzen); in anderen ist dieses Vorgehen abzulehnen (etwa die Auswahl nur der Kommunikations- oder nur der höchstpersönlichen Grundrechte oder nur der Wirtschaftsgrund-

61 Vgl. *Frenzel*, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), S. 39 (58 f.); *Zenz*, in: Loccumer Arbeitskreis (Hrsg.), S. 125 ff.

62 Zur Problematik der Anforderung von „Trigger-Warnungen“ *Lukianoff*, in: Slater (Hrsg.), S. 58.

rechte im Rahmen einer Vorlesung Grundrechte). Jedoch könnten bestimmte Grundrechte – z.B. Art. 7, 11, 17 GG – für die Vorlesung ausgeklammert und den Studierenden zur selbständigen Bearbeitung anhand bestimmter Leitfragen zugeordnet werden; die Ergebnisse ließen sich im Anschluss zusammenführen<sup>63</sup>, auch in Abstimmung mit Arbeitsgemeinschaften.

Dies verweist auf die grundsätzlich bestehende Möglichkeit eines induktiven Vorgehens unter Beteiligung der Studierenden: So können Normtexte (z.B. Grundrechte oder Bestimmungen über Verfassungsorgane) im Wege eines genetischen oder sogar forschenden Lernens<sup>64</sup> kooperativ-kollegial ausgewertet und verglichen werden. Möglich ist auch die Prüfung von Auszügen aus Lehrbüchern darauf hin, ob und mit welchen Anteilen Gesetzestexte und deren Paraphrasen, historisches Wissen, Allgemeinbildung, Auszüge aus Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und kritische Analyse und/oder Stellungnahme des Lehrbuchautors in dem jeweiligen Abschnitt repräsentiert werden<sup>65</sup>. Die Studierenden erfahren die „konventionellen“ Inhalte dann kontraintuitiv, indem sie sich diese – unter An- oder Begleitung – selbst erarbeiten und die „toten Buchstaben“ der Normen (*Konrad Hesse*<sup>66</sup>), die in Lebenssachverhalten und Gerichtsentscheidungen sehr beispielhaft und beachtlich sind, aufleben lassen.

Für die Verschränkung des Verfassungsrechts mit intra- und interdisziplinären Fragen können Fallstudien oder – allgemeiner formuliert – „Insellösungen“ geeignete Instrumente sein: Dabei wird nicht nur exemplarisch gearbeitet, sondern innerhalb des Beispiels eine hohe Komplexität aufgebaut. Diese Vorgehensweise lässt sich auf andere Beispiele übertragen. Je nach Ausbildungsstand, Gruppengröße und Feedbackmöglichkeiten sollte den Lernenden zunehmend die selbständige Bearbeitung möglich sein.

Das Verfassungsrecht als dogmatisches Fach kann auf diese Weise mit Grundlagenfächern weitergehend verknüpft werden. Ziel ist es, dass jeweils unterschiedliche Perspektiven auf den zu lehrenden Gegenstand eingerichtet werden<sup>67</sup>. Weitreichende und drängende Themen, die mit einer rein disziplinären und erst recht einer rechtspositivistischen Herangehensweise so isoliert bleiben, dass sie ggf. nicht einmal aufgegriffen werden, können auf diese Weise beleuchtet werden, z.B. Gesetzgebung, Daseinsvorsorge, Strafe, Nachhaltigkeit, Gleichstellung.

### 3. Zeitliche Aufteilung

Verfassungsrecht ist im Grundstudium unmittelbarer Gegenstand der Lehre. Es wird insbesondere in einer Sequenz von Staatsorganisationsrecht – Grundrechte

63 Etwa über eine Online-Schnittstelle wie ILIAS oder <http://piratepad.net>; vgl. *Frenzel*, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), S. 39 (62).

64 Vgl. *Frenzel*, in: Brockmann/Dietrich/Pilniok (Hrsg.), S. 104 ff.

65 *Frenzel*, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), S. 39 (51 f.).

66 *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Rn. 41.

67 Vgl. *Wissenschaftsrat*, Perspektiven, S. 61.

(oder umgekehrt) – Völkerrecht/Europarecht oder Staatsrecht I – Staatsrecht II – Staatsrecht III vorgestellt; abweichende Modelle sind denkbar<sup>68</sup>. Regelmäßig bildet es den Prüfungsstoff für Übungen im Öffentlichen Recht für Anfänger. In der folgenden Phase des Studiums wird es im Rahmen des Europarechts und des Verwaltungsrecht auf verschiedene Weisen relevant. In der Examensvorbereitung wird das Verfassungsrecht dann erneut eigenständig behandelt. In dieser Aufteilung spiegelt sich die Wortbedeutung von „Curriculum“: In mehreren *Umläufen*, Schleifen, wird das Verfassungsrecht studiert, um sich nach und nach langfristig gesichertes Strukturwissen zu erarbeiten, dieses zu wiederholen und zu vertiefen. Gefragt sind planvolle Kontinuität und die Gelassenheit, dass sich bei wiederholter Auseinandersetzung bestimmte Lerneffekte einstellen.

Es spricht überhaupt nichts dagegen, diese Aufteilung beizubehalten. Selbstverständlich könnte umstrukturiert werden, in einem Akt angewandter Kontingenz. Die Wiederholung ist jedenfalls ein Element, welches das Lernen und die Ergebnissicherung unterstützt.

## II. Herausforderungen der Motivation

Die Lebenswelten der Studierenden sind nicht identisch mit den Lebenswelten der Amts- und Mandatsträger, für die das Verfassungsrecht den Maßstab oder Rahmen vorgibt, und sie sind regelmäßig nicht identisch mit den Lebenswelten von Betroffenen, die sich bei Behörden und Gerichten und zuletzt beim Bundesverfassungsgericht gegen die Verletzung ihrer Grundrechte wenden. Allerdings ist es für die intrinsische Motivation nicht förderlich, allein über die Prüfung die Beziehung zum Verfassungsrecht herstellen zu wollen.

Positiv könnte es sich auswirken zu zeigen, wie die Lebenswelt der Studierenden auch vom Verfassungsrecht wenn nicht zusammengehalten, so doch beeinflusst wird – nicht nur hypothetisch, sondern tatsächlich. Die Teilnahme an Wahlen (Art. 38, 28 Abs. 1 GG) und der Eintritt in den öffentlichen Dienst (Art. 33 GG) sind insoweit noch nicht die besten Beispiele, weil sie nicht gegenwärtige Situation der Studierenden aufgreifen. Ähnliches gilt für die Möglichkeit, dass die Studierenden wegen abweichenden Verhaltens hoheitlich sanktioniert werden und die verfassungsrechtlichen Bindungen des Hoheitsträgers greifen (Entziehung der Fahrerlaubnis, Untersagung eines Kleingewerbes, Erteilung eines Platzverweises) – wenige werden sich zur Verfügung stellen und freiwillig von der Norm abweichen bzw. sich in diese Rolle hineinversetzen wollen. Der Nachweis, welche durch Steuern generierten Haushaltsmittel wofür eingesetzt werden, wird allenfalls polarisieren.

68 Vgl. Universität Mannheim („Mannheimer Modell“): Dort wird im dreijährigen Bachelorstudium (Wirtschaftsjurist) am Ende des zweiten Semesters eine Modulklausur Öffentliches Recht geschrieben, die sich auf Lehrinhalte des ersten Semesters (deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht) und des zweiten Semesters (Europäisches Wirtschaftsverfassungsrecht und deutsches Wirtschaftsverwaltungsrecht; jeweils 2 SWS) bezieht. Im Ergänzungs- bzw. Aufbaustudium, welches nach vier Semestern zum Staatsexamen führend soll, werden Staats- und Verwaltungsrecht mit jeweils 4 SWS inzwischen im ersten Semester angeboten.

Lebensweltlich orientiert wäre gleichwohl die Frage, wo und inwieweit die Studierenden in ihrer Umwelt verfasst sind, im Familienverband, in Vereinen, ehemals in der Schule. In Bezug auf „Verfassung jenseits des Staates“ lassen sich konstituierende Elemente und Regelmäßigkeiten herausarbeiten, die für die Analyse des Verfassungsrechts fruchtbar gemacht werden können; im Anschluss können Studierende zu dem Regelungsgegenstand Staat „mitgenommen“ werden. Auch die Antwort auf die Frage, inwieweit die Studierenden alltäglich mit Leistungen des Verfassungsstaats konfrontiert sind, kann eine Verbindung herstellen: Zwar ist hier der konfliktfreie Normalfall die Regel: Standsicherheit von Gebäuden, Erbringung der Wasser- und Stromversorgung und von Telekommunikationsdienstleistungen, Zulassung zu Universitäten – in diesen und weiteren Fällen ist der Staat kraft Verfassungsauftrag und einschlägiger Kompetenzen beteiligt. Sie schlagen sich zwar häufig konkret im Verwaltungsrecht nieder, die Matrix des Verfassungsrechts, der Quellcode, läuft jedoch die ganze Zeit mit. Dies gilt es herauszustellen.

Die Motivation kann dadurch gesteigert werden, dass die Lernziele offengelegt werden<sup>69</sup>, die mit der Unterstützung einer Lehrveranstaltung (weniger: „durch“ diese) erreicht werden sollen. Die Studierenden sollen Kenntnisse und Fähigkeiten erwerben<sup>70</sup>: Die Kenntnisse betreffen das konkrete „Wissen“ zu einzelnen Themenkomplexen; verbunden werden diese mit den Fähigkeiten, das Gesetz zu lesen, Lebenssachverhalte und Materialien – Texte über das Verfassungsrecht – zu erschließen, sich Kenntnisse selbst zu erarbeiten, Kenntnisse anzuwenden, Erkenntnisse zu hinterfragen. Mit der Fachkompetenz verbunden sind insoweit Methoden- und Medienkompetenz.

## E. Für ein Nachdenken über das Curriculum des Verfassungsrechts

Die hier skizzierten Überlegungen zum Curriculum des Verfassungsrechts sind am Status quo orientiert. Sie zielen nicht auf eine Neuordnung des Studiums des Verfassungsrechts ab<sup>71</sup>, sie sind konventionell und konservativ.

Freilich sind doppelte Fakultätsmitgliedschaften und fakultätsübergreifendes gemeinschaftliches Lehren (Co-Teaching) in gemeinsam konzipierten Lehrveranstaltungen denkbar<sup>72</sup>, wie es z.B. bei Seminaren bereits praktiziert wird. In Seminaren lassen sich mehrere – häufig ohnehin breit angelegte – Schwerpunkte miteinander verbinden, wodurch verschiedene Perspektiven eingenommen werden können<sup>73</sup>.

69 Frühzeitig *Hoffmann-Riem*, in: Giehring/Haag et al. (Hrsg.), S. 75 (97 ff.).

70 Vgl. *Musumeci*, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), S. 84 (85 ff.).

71 Vgl. demgegenüber die denkbaren Konsequenzen für das Verfassungsrecht aus *Leibfried/Möllers et al.*, in: *German Law Journal* 7 (2006), S. 661.

72 Vgl. *Wissenschaftsrat*, Perspektiven, S. 60.

73 Z.B. an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg die SPB 1a, 7 und 8: philosophische und theoretische Grundlagen des Rechts; Europäisches und Internationales Privat- und Wirtschaftsrecht; Deutsches, Europäisches und Internationales Öffentliches Recht; an der HU zu Berlin die SP 2, 5 und 6: Rechtsgestaltung und Rechtspolitik; Staat und Verwaltung im Wandel; Recht der internationalen Gemeinschaft und der europäischen Integration.

Solche Initiativen können und sollten nicht verordnet, sondern sollten gefördert werden – in der Erwartung, dass Lehre plural ist und die Lehrperson eine Reihe von informierten, reflektierten, nicht imitierenden Entscheidungen zum Inhalt und zur Gestaltung der Lehre selbst treffen wird<sup>74</sup>.

In einem sehr breiten Korridor guter fachlicher Praxis bleibt die Ausgestaltung des Curriculums in weiten Teilen der Lehrperson überlassen: Verfassung ist damit auch in der Lehre eine Rahmenordnung<sup>75</sup>, und die Entwicklung des Curriculums ist eine Optimierungsaufgabe. Dies verbindet sie mit dem Demokratieprinzip<sup>76</sup>.

## Literaturverzeichnis

- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Schutzbereich, Eingriff, verfassungsimmanente Schranken. Zur Kritik gegenwärtiger Grundrechtsdogmatik, in: *Der Staat* 42 (2003), S. 165-192.
- Bryde, Brun-Otto*, Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes als Optimierungsaufgabe, in: Redaktion *Kritische Justiz* (Hrsg.), *Demokratie und Grundgesetz*, Baden-Baden 2000, S. 59-70.
- Bunke, Christian*, Rechtsdogmatik. Überlegungen zur Entwicklung und zu den Formen einer Denk- und Arbeitsweise der deutschen Rechtswissenschaft, in: *JZ* 2014, S. 641-650.
- Dyrchs, Peter*, *Didaktik für Juristen. Eine Annäherung an die Kunst des juristischen Lehrens*, Bielefeld 2013.
- Franzius, Claudio*, Struktur und Inhalte eines verwaltungsrechtlichen Curriculums, in: *ZDRW* 2015, S. 93-107.
- ders.*, Verfassungsppluralismus – Was bedeutet das konkret?, in: *Rechtswissenschaft* 7 (2016), S. 62-89.
- Felder, Richard M./Brent, Rebecca*, *Teaching and Learning STEM. A Practical Guide*, San Francisco 2016.
- Frenzel, Eike Michael*, *Zugänge zum Verfassungsrecht. Ein Studienbuch*, Tübingen 2009.
- ders.*, Forschendes Lernen im Öffentlichen Recht – mit handlungs- und interaktionsorientierten Methoden, in: *Brockmann/Dietrich/Pilniok* (Hrsg.), *Methoden des Lernens in der Rechtswissenschaft*, Baden-Baden 2012, S. 104-122.
- ders.*, Die Europäisierung der deutschen Rechtsordnung – eine Perspektive für die Lehre, in: *ZDRW* 2014, S. 352-361.
- ders.*, Variationen für das Staatsorganisationsrecht in der Lehre, in: *Krüper/Pilniok* (Hrsg.), *Staatsorganisationsrecht lehren*, Baden-Baden 2016, S. 39-65.
- Grimm, Dieter*, Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform, in: *ders.*, *Die Zukunft der Verfassung*, Frankfurt 1991, S. 313-337.
- ders.*, Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München 2016.
- Günther, Frieder*, *Denken vom Staat her. Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen Dezision und Integration 1949-1970*, München 2004.
- Haltern, Ulrich*, *Europarecht. Dogmatik im Kontext*, 2. Auflage, Tübingen 2007.
- Hesse, Konrad*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Auflage, Heidelberg 1995.
- Hitzel-Cassagnes, Tanja*, *Die Verfassung des Transnationalen. Reflexive Ordnungsbildung jenseits des Staates*, Baden-Baden 2012.

74 Vgl. *Musumeci*, in: *Krüper/Pilniok* (Hrsg.), S. 84 (99 ff.).

75 Vgl. *Ruffert*, Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts, S. 40 f. m.w.N.

76 Dazu *Bryde*, in: Redaktion *Kritische Justiz* (Hrsg.), S. 59 ff.; vgl. auch *Wietbölder*, in: *Loccumer Arbeitskreis* (Hrsg.), S. 25 (25 f., 31 ff.)

- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Zur Verwendungstauglichkeit der Sozialwissenschaften für die Juristenausbildung, in: Giehring/Haag/Hoffmann-Riem/Ott (Hrsg.), Juristenausbildung – erneut überdacht. Erfahrungen aus der einstufigen Juristenausbildung als Grundlage für eine weiterhin anstehende Reform, Baden-Baden 1990, S. 75-108.
- Jestaedt, Matthias*, Die Verfassung hinter der Verfassung. Eine Standortbestimmung der Verfassungstheorie, Paderborn 2009.
- Kokott, Juliane*, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, in: VVDStRL 63 (2004), S. 7-36.
- Krüper, Julian/Pilniok, Arne*, Staatsorganisationsrecht lehren, in: dies. (Hrsg.), Staatsorganisationsrecht lehren, Baden-Baden 2016, S. 9-38.
- Krutzki, Gottfried*, „Verunglimpfung des Staates und seiner Symbole“. Eine Dokumentation zu § 90a StGB, in: KJ 1980, 294-314.
- Ladewig, Karl-Heinz*, Das Medienrecht und die Ökonomie der Aufmerksamkeit. In Sachen Dieter Bohlen, Maxim Biller, Caroline von Monaco u.a., Köln 2007.
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael*, Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation, in: dies. (Hrsg.) Transformationen des Staates?, Frankfurt 2006, S. 19-65.
- Leibfried, Stephan/Möllers, Christoph/Schmid, Christian/Zumbansen, Peer*, Redefining the Traditional Pillars of German Legal Studies and Setting the Stage for Contemporary Interdisciplinary Research, in: German Law Journal 7 (2006), S. 661-679.
- Lessig, Lawrence*, Code and Other Laws of Cyberspace, New York 1999.
- Lindner, Josef Franz*, Einheit der Rechtswissenschaft als Aufgabe, in: JZ 2016, S. 697-707.
- Lüdemann, Jörn*, Netzwerke, öffentliches Recht und Rezeptionstheorie, in: Boysen/Bühning/Franziskus/Herbst/Kötter/Kreutz/von Lewinski/Meinel/Nolte/Schönrock (Hrsg.), Netzwerke. 47. Assistententagung Öffentliches Recht, Baden-Baden 2007, S. 266-285.
- Lukianoff, Greg*, Trigger Warnings: A Gun to the Head of Academia, in: Slater (Hrsg.), Unsafe Space. The Crisis of Free Speech on Campus, London 2016, S. 58-67.
- Mayer, Franz C.*, Verfassung im Nationalstaat: Von der Gesamtordnung zur europäischen Teilordnung?, in: VVDStRL 75 (2016), S. 7-58.
- Michael, Lothar*, Verfassung im Allgemeinen Verwaltungsrecht – Bedeutungsverlust durch Europäisierung und Emanzipation?, in: VVDStRL 75 (2016), S. 131-181.
- Möllers, Christoph*, Staat als Argument, 2. Auflage, Tübingen 2011.
- Musumeci, Lukas*, Lernziel- und Kompetenzorientierung am Beispiel des Staatsorganisationsrechts, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), Staatsorganisationsrecht lehren, Baden-Baden 2016, S. 84-107.
- Pilniok, Arne/Szabó, Leonard*, Staatsorganisationsrecht im juristischen Curriculum, in: Krüper/Pilniok (Hrsg.), Staatsorganisationsrecht lehren, Baden-Baden 2016, S. 66-83.
- Raymond, Eric S.*, The Cathedral and the Bazaar, in: *ders.*, The Cathedral and the Bazaar. Musings on Linux and Open Source by an Accidental Revolutionary, 2. Auflage, Köln u.a. 2001, S. 19-64.
- Rütbers, Bernd*, Gesetzesbindung oder freie Methodenwahl? – Hypothesen zu einer Diskussion, in: ZRP 2008, S. 48-51.
- Ruffert, Matthias*, Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung zur Privatrechtswirkung des Grundgesetzes, Tübingen 2001.
- Schorkopf, Frank* (Hrsg.), Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht, Tübingen 2006.
- Schulze-Fielitz, Helmuth*, Staatsrechtslehre und Bundesverfassungsgericht – prozedural gesehen, in: Appel/Hermes/Schönberger (Hrsg.), Öffentliches Recht im offenen Staat. Festschrift für Rainer Wahl zum 70. Geburtstag, Tübingen 2011, S. 405-431.
- Schuppert, Gunnar Folke*, Staat als Prozess. Eine staatstheoretische Skizze in sieben Aufzügen, Frankfurt 2010.

- ders., *Verflochtene Staatlichkeit. Globalisierung als Governance-Geschichte*, Frankfurt 2014.
- ders./Bumke, *Christian*, *Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung. Überlegungen zum Verhältnis von verfassungsrechtlicher Ausstrahlungswirkung und Eigenständigkeit des „einfachen“ Rechts*, Baden-Baden 2000.
- Smend, *Rudolf*, *Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht. Rede, gehalten bei der Reichsgründungsfeier der Friedrich-Wilhelms-Universität Berlin am 18.1.1933*, Neuabdruck in: ders., *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, 3. Auflage, Berlin 1994, S. 309-325.
- Stern, *Klaus*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, 2. Auflage, München 1984.
- Tschentscher, *Axel*, *Verfassung im Völkerrecht – Konstitutionelle Elemente jenseits des Staates?*, in: *VVDStRL 75* (2016), S. 407-435.
- Vesting, *Thomas*, *Rechtstheorie. Ein Studienbuch*, 1. Auflage, München 2007.
- ders., *Ende der Verfassung? Zur Notwendigkeit der Neubewertung der symbolischen Dimension der Verfassung in der Postmoderne*, in: ders./Korioth (Hrsg.), *Der Eigenwert des Verfassungsrechts. Was bleibt von der Verfassung nach der Globalisierung?*, Tübingen 2011, S. 71-93.
- ders./Korioth, *Stefan*, *Einführung*, in: dies. (Hrsg.), *Der Eigenwert des Verfassungsrechts. Was bleibt von der Verfassung nach der Globalisierung?*, Tübingen 2011, S. 1-6.
- Voßkuhle, *Andreas*, *Stabilität, Zukunftsoffenheit und Vielfaltssicherung*, in: *JZ* 2009, S. 917-924.
- Wahl, *Rainer*, *Verfassung jenseits des Staates. Eine Zwischenbilanz*, in: Hochhuth (Hrsg.), *Nachdenken über Staat und Recht. Kolloquium zum 60. Geburtstag von Dietrich Murswiek*, Berlin 2010, S. 107-148.
- Waldhoff, *Christian*, *Verfassungsgeschichte und Theorie der Verfassung*, in: Depenheuer/Grabenwarter (Hrsg.), *Verfassungstheorie*, Heidelberg 2010, § 4, S. 119-152.
- Wiethölter, *Rudolf*, *Didaktik und Rechtswissenschaft*, in: *Loccumer Arbeitskreis* (Hrsg.), *Neue Juristenausbildung. Materialien des Loccumer Arbeitskreises zur Reform der Juristenausbildung*, Neuwied 1970, S. 25-41.
- Wissenschaftsrat*, *Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland. Situation, Analysen, Empfehlungen*, Drs. 2558-12, Berlin 2012.
- Wolff, *Heinrich Amadeus*, *Die europäisierte deutsche Verfassung*, in: Breuer/Epiney/Haratsch/Schmahl/Weiß (Hrsg.), *Der Staat im Recht. Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag*, Berlin 2013, S. 385-396.
- Zenz, *Gisela*, *Gruppenarbeit in der Juristenausbildung*, in: *Loccumer Arbeitskreis* (Hrsg.), *Neue Juristenausbildung. Materialien des Loccumer Arbeitskreises zur Reform der Juristenausbildung*, Neuwied 1970, S. 125-136.