

Was Gesetze sein könnten

Breidenbach

2025

ISBN 978-3-406-79088-1

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Materie jeweils durchdrungen, werden die Problemdefinition wie auch die gewählte Lösung dann auf den Punkt gebracht.⁵⁴

Am Ende ist es möglich, dass sich Diskrepanzen ergeben – zwischen der im Dialog erarbeiteten Sicht auf die Probleme und dem politischen Auftrag, der oft schon „Lösungen“ beinhaltet. Diese kognitive Dissonanz gilt es auszuhalten und gegebenenfalls produktiv aufzulösen. Dafür gilt, was für viele Konflikte in der Hierarchie gilt: Neue Ideen sind häufig erst einmal nicht unbedingt willkommen. Vorschlag: Gehen Sie so vor, dass die Abwehr Ihrer Ideen mehr Energie kostet, als zu sagen: „Ach, machen Sie es einfach!“

Ziele des Regelungsprojektes

Die Ziele des Regelungsvorhabens sind prägend für sämtliche weiteren Schritte. Sie können als politische Vorgabe schon sehr konkret formuliert sein oder sich am Anfang noch eher diffus darstellen.

Ziele ohne hinreichende Problembeschreibung sind jedoch gefährlich oder sogar sinnlos. Wenn nicht klar ist, welcher Missstand beseitigt werden soll, kann ein gesetztes Ziel zwar erreicht werden, ohne dass sich aber das Problem überhaupt bewegt hat.⁵⁵

Ein passendes Beispiel dafür ist der Tankkrabbatt: Welches Problem wollte der mehr als drei Milliarden Euro teure Tankkrabbatt lösen? „Es gibt kein Grundrecht auf günstige Spritpreise“, schreibt Lea Nesselhauf.⁵⁶ Wer soll entlastet werden? Alle? Alle, die auf ein Auto angewiesen sind, oder auch die, die zusätzlich ein geringes Einkommen haben? Eine Mobilitätsprämie hätte dann zum Beispiel den größten Effekt in der zuletzt genannten Gruppe. Und würden die Eigentümer von größeren Fahrzeugen mit entsprechendem Spritverbrauch nicht überproportional beschenkt?

Gute Problembeschreibungen wiederum verführen dazu, direkt in Lösungsmaßnahmen zu springen. Ein essenzieller Zwischenschritt ist es jedoch, vorher die Ziele zu formulieren. Sie liefern die Kriterien, um Lösungen zu bewerten. Ein Beitrag zur Diskussion über die Bildungs- und Wissenschaftsschranke im Wissenschafts-Urheberrecht macht das schon im Titel deutlich: „Die Bildungs- und Wissenschaftsschranke – Der Gesetzgeber muss erklären, was das Ziel einer solchen Schranke

sein soll.⁵⁷ Der Auftrag im Koalitionsvertrag blieb eine Begründung schuldig; erst der Gesetzentwurf lieferte diese im Nachhinein.

Die wichtige Aufgabe der Entwurfsverfasserinnen und Entwurfsverfasser ist es, Klarheit über die Zielvorstellungen herzustellen, die ihrer Arbeit zugrunde liegen sollen.⁵⁸ Sonst bleiben die Ziele zu unbestimmt oder sogar unbenannt. Sie spiegeln vielleicht nur einige Symptome der anzugehenden Problematik, nicht aber ihre tieferen Ursachen wider.

Ein klassisches Beispiel ist der Straßenbau. Sieht man das Problem allein im übermäßigen Verkehr und fragt nicht, was dazu führt und was zu tun ist, um den Verkehr zu verringern, liegt die einzige Konsequenz in der alten Logik, mehr Straßen zu bauen.

Die Basis, die gesetzgeberischen Ziele klar zu benennen, wurde bereits in der detaillierten Problemanalyse gelegt. Sie zeigt den negativ bewerteten Ist-Zustand. Die geplanten gesetzlichen Regeln sollen ihn beseitigen, verbessern oder abfedern. Die Ziele formulieren dagegen den angestrebten, positiveren Soll-Zustand. Die negative Perspektive der Probleme wird in die positive Aussage über die angestrebten, wünschenswerten Veränderungen gewendet. Hilfreich ist dabei, sich vorzustellen, wie es aussieht, wenn das Problem gelöst ist. Genau das ist dann ein Ziel.

Eine Zielvorstellung für die Zukunft der Landwirtschaft könnte ein geschlossener Nährstoffkreislauf sein. Aus diesem Zielbild lässt sich dann unmittelbar ableiten, dass Stickstoffüberschüsse beseitigt werden müssen. Eine naheliegende Alternative für das Ziel, weniger Methanemissionen aus der Tierhaltung zuzulassen, ist, den Tierbestand von Wiederkäuern zu reduzieren.

In komplexen gesellschaftlichen Situationen gibt es ebenso wenig wie nur ein einziges Problem in der Regel auch nicht nur ein Ziel. In den gesetzlichen Initiativen des BMWK seit Frühjahr 2022 stecken – mindestens – die Ziele, die Treibhausgase zu reduzieren, eine sichere Energieversorgung zu gewährleisten und die soziale Verträglichkeit der Maßnahmen abzusichern. Unscharfe Begriffe lassen sich feiner herunterbrechen und konkretisieren. Klimaschutz oder Sozialverträglichkeit sind zum Beispiel solche Grobziele, hinter denen sich wiederum ausdifferenziertere Sub-Ziele verbergen.

Bei der Klima-Transformation der Industrie gibt es viele und zum Teil widersprüchliche denkbare Ziele: möglichst lange Technologien und

Standorte wegen ihrer Arbeitsplätze erhalten, internationaler Vorreiter in neuen Technologien werden, ein bestimmtes Wähler-Klientel besonders zufriedenstellen, Steuereinnahmen optimieren etc.

Ziele gewichten

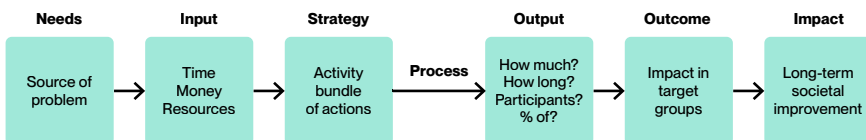
Nicht alle gesetzgeberischen Ziele sind gleichwertig. Sie sind daher möglichst zumindest grob zu gewichten. In der politischen Praxis geschieht das selten. Meist erscheinen die Ziele in der politischen Rhetorik als gleichwertig. Freie Fahrt zu günstigen Benzinpreisen *und* Klimaschutz sowieso auch. Was hat Priorität? Was ist ernst gemeint?

Eine besondere Herangehensweise, Ziele zu gewichten, bietet die Theory of Change (ToC). Sie unterscheidet in komplexen Change-Projekten zwischen Output, Outcome und Impact als langfristiges Ziel.⁵⁹

In der Abbildung 3, die das beispielhaft zeigt, geht es darum, dass Schulen gebaut werden sollen. Es ist eine bei philanthropischen Geldgebern beliebte Projektstruktur, Schulen, beispielsweise in Afrika, zu errichten. Im Beispiel wäre der Output, wie viele Schulen gebaut werden und wie viele Kinder der jeweiligen Community dort registriert sind. Der Outcome bestünde darin, welche Schüler tatsächlich einen Abschluss machen. Impact dagegen wäre, dass sich dadurch die Arbeitslosigkeit der Jugendlichen verringert. Was also sind in einem gesetzgeberischen Projekt die Ziele? Mehr Schulen? Mehr Abschlüsse? Oder ist der Impact auf die Lebenssituation der Jugendlichen das eigentliche Ziel? Dann sollte es klar benannt werden. Später kann dann evaluiert werden, ob Schulen und Abschlüsse allein für das eigentliche Ziel reichen.

Impact Logic – Theory of change (TOC)

Challenge: Youth Unemployment



Example:

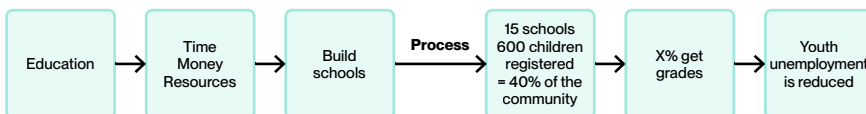


Abbildung 3: Theory of Change – Challenge: Youth Unemployment⁶⁰

Mögliche Reflexionsfragen in der Gesetzgebung sind: Gibt es mehrere Ziele? Wie sieht Erfolg aus? Steht hinter einem Output ein größeres und langfristigeres Ziel als Impact? Welche Indikatoren messen Fortschritt? Was ist der Zeithorizont? Soll die Maßnahme kurz-, mittel- oder langfristig wirken? Oder alles drei? Die Beantwortung dieser Fragen ermöglicht es, die später gewählte Regelungsstrategie und einzelne Entscheidungen entlang der konkretisierten Ziele nachzuvollziehen und zu überprüfen. Wie ist das Verhältnis dieser Ziele? Schließen sie sich gegenseitig aus? Können sie zusammen (gegebenenfalls auch außerhalb dieses konkreten Gesetzgebungsverfahrens) erreicht werden?

Parallelen zur Mediation

Es gibt hier Ähnlichkeiten mit Mediationsverfahren, wo Mediatorinnen und Mediatoren auch mit Klienten an deren Interessen und Bedürfnissen arbeiten – sie nennen das in ihrer Domäne „Interessen“, wir arbeiten in diesem Kontext an „Zielen“ – und ebenfalls immer weiter versuchen zu präzisieren und herunterzubrechen. Mediatoren wollen wissen, worum es den Beteiligten „eigentlich“ geht. Dieses ausdifferenzierte, wechselbezügliche Spektrum von Interessen und Bedürfnissen ergibt dann die Möglichkeit, Lösungsoptionen zu entwickeln und zu verfeinern.

Bei der Gesetzgebung geht es um kollektive Interessen. Wertschöpfende Lösungen für kollektive Interessen in einer ganzen Gesellschaft suchen wir im politischen Aushandeln und im parlamentarischen Prozess. Die Komplexität ist dabei deutlich höher. Wir finden keine abgegrenzten Bereiche, sondern sich überlappende, wechselseitig sich beeinflussende oder widersprechende Verflechtungen kollektiver Interessen. Daher baut der erste Entwurf eines Gesetzes möglichst auf genau herausgearbeiteten Zielen auf, in denen sich eine Balance der kollektiven Interessen spiegelt.

GermanZero musste auf dem Weg zum Entwurf des 1,5-Grad-Gesetzpakets ein mediativ-geprägtes Verfahren konzipieren, um bestmöglich mit kollektiven Interessen zu arbeiten.⁶¹ Dieses Verfahren musste die folgende systemische Sichtweise einbeziehen.



beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

4 Systemische Analyse

Nach der Problemanalyse und Zieldefinition geht es um die systemische Analyse der zu regulierenden gesellschaftlichen Lage. In welche Bereiche greifen geplante gesetzliche Regelungen ein? Welches System bzw. Teil-System wird also betrachtet? Diese Methode hilft dabei, den Blick auf Zusammenhänge und wechselseitige Einflüsse zu erweitern und nicht zu einfach in linearen Ursache-Wirkungs-Mustern zu denken. Ein Beispiel: Armut oder Arbeitslosigkeit haben nicht nur eine Ursache. Hier sind komplexe Zusammenhänge zu erschließen. Der Ausgangspunkt: wie die Situation gerade ist. Nicht wie sie sein könnte oder sollte.

Systemisches Denken begleitet am besten jeden Schritt in dem Designprozess eines Gesetzes als Strategie für eine ganze Gesellschaft. Sinnvoll wäre es beispielsweise auch schon vor der Erteilung des politischen Auftrags. Problem und Ziel würden sich dann aus einem Gesamtblick erst finden. So funktioniert jedoch der Gesetzgebungsapparat in der Praxis nicht. Die Politik legt in einem ersten Schritt den Problembereich bereits fest.

Gleichzeitig arbeiten wir iterativ und nicht auf einer Einbahnstraße: Der Blick wandert zwischen den gedanklichen Schritten hin und her. Arbeitsphasen müssen oft auch mehrfach durchlaufen werden. Auch die Problembeschreibung kann ergänzt und erweitert werden. Einsichten aus dem systemischen Blickwinkel können an vielen Stellen einfließen; Gesetzesentwicklung ist eben kein linearer Prozess. Sind im politischen Alltag die politischen Produkte bereits festgelegt und angekündigt, ist es jedoch fraglos herausfordernd, das zu ändern.

System bezeichnet eine Sammlung von Einheiten, die in bestimmter Weise in Wechselbeziehungen stehen, sodass sie sinnvoll von ihrer Umwelt abgegrenzt werden können. Systeme trifft man nicht auf der Straße. Wir definieren sie als Betrachtungs-Zusammenhang. In diesem Sinne ist ein System, präziser formuliert, ein in der jeweiligen Fragestellung erkenntnisstiftender Schnitt durch die unendlich verwobene Wirklichkeit. Eine mögliche und erhellende Perspektive auf zusammenwirkende Faktoren. Die Systembetrachtung liefert einen sinnstiftenden Blick auf Komplexität. Sie unterstützt Verstehen und Gestalten.

Was sind die Schlüsselfaktoren in diesem System? Wie zeigen sich die möglichen Wirkzusammenhänge, die Abhängigkeiten und Wechselwirkungen, die sie beeinflussen? Schon einfache systemische Skizzen, Visualisierungen, erzeugen ein hohes Maß an Komplexitätsbewältigung. Sie lassen die Illusion der Planbarkeit gar nicht erst aufkommen. Legistinnen und Legisten versetzen sich stattdessen in die Lage, mit Unsicherheit, mit der Dynamik und Unüberschaubarkeit von komplexen Sachverhalten umzugehen. Es ist der Abschied von dem Weg, in einfachen Ursache-Wirkungs-Beziehungen zu denken.

Wichtig ist, die Komplexität nicht vorschnell zugunsten einfacher Betrachtungen zu reduzieren. Komplexität gilt es zunächst einmal auszuhalten. Nur so lassen sich möglichst viele Aspekte erfassen. Weniger vereinfachen, mehr sehen, jedenfalls zu Beginn des Prozesses. Ungerechtigkeit lebt vom Nicht-Hinschauen. Das gilt auch für die Gesetzgebung.⁶²

Visualisierungen können dabei einen wichtigen Beitrag leisten. Sie unterstützen Legistinnen und Legisten bei ihrer Aufgabe. Zusammenhänge und Abhängigkeiten werden buchstäblich sichtbar. Der Denkforscher Albrecht von Müller bringt es auf den Punkt:

„Unser visuelles System ist wesentlich besser geeignet, Komplexität zu verarbeiten, d.h. viele Komponenten und ihre Wechselbezüge gleichzeitig 'im Blick zu haben', als unser viel stärker auf sequenzielle Informationsverarbeitung angewiesener und ausgerichteter Sprachsinn.“⁶³

Die nächsten Schritte sind:

- Zunächst einmal geht es darum, die bisherigen Regelungen, die geltende Rechtslage, in diesem Kontext aufzuarbeiten. Auch sie bilden ein System. Wie durchdringen und beeinflussen sie sich gegenseitig?
- Daran schließt an, die Akteure im Regelungsbereich und ihre Beziehungen und gegenseitigen Einflüsse und Abhängigkeiten zu verstehen.
- Weiter geht es darum, Wirkzusammenhänge der wichtigsten Faktoren zu identifizieren.
- Am Schluss sind auch Wechselwirkungen mit anderen Dossiers und Referaten in das große Bild einzubeziehen – insbesondere dann,

wenn Schlüsselfaktoren im Rahmen der eigenen Zuständigkeit nicht beeinflussbar sind.

Bisherige Regelungen im Kontext

Nachdem wir die Aufgabe, die Probleme und die Zielvorstellungen umrissen haben, lässt sich an diesem Punkt des Prozesses ein Überblick über die bisherigen gesetzlichen Regelungen herstellen. Auch hier treffen wir auf ein System.

Welchen Kontext bilden die bereits existierenden Regelungen? An welcher Stelle enthält das geltende Recht bereits Bestimmungen, die in diesen Bereich eingreifen? Inwiefern sind sie selbst gerade Teil des Problems und brauchen ein Update? Wie beeinflussen sie sich gegenseitig oder wie wirken sie zusammen? Wichtig ist auch, bisherige, möglicherweise unterschiedliche Begriffsverwendungen im Blick zu haben. Zudem sind nicht nur die bestehenden Rechtsnormen, sondern auch Rechtsprechung sowie die Vollzugspraxis in den Blick zu nehmen.

Die Abbildung 4 zeigt, wie viele Regelungsmaterien zu einer Fragestellung, hier der Medienregulierung, zusammenspielen.

Es wird auf den ersten Blick deutlich, dass die Medienregulierung in der Europäischen Union viele unterschiedliche Facetten und damit auch im deutschen Recht ganz unterschiedliche Erscheinungsformen hat. Es geht um Datenschutz, um Urheberrecht, um Telekommunikationsrecht, um E-Commerce und daneben um Online-Plattformen. Der Überblick gibt Legistinnen und Legisten die Möglichkeit, ihre Teilaufgabe in diesem Bild zu verorten und zugleich die angrenzenden und unter Umständen verflochtenen Bereiche und ihre möglichen Wechselbeziehlichkeiten nicht aus dem Auge zu verlieren. Es sind allerdings noch keine Wechselwirkungen erkennbar.

Die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Regelungen werden unmittelbar einsichtig, wenn sie visualisiert werden.