



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
**Bundesamt für Gesundheit BAG**  
Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit

# Wirkungsmodelle in der Rechtsetzung: Was könn(t)en sie leisten?

*Matthias Till Bürgin, Dr. iur. et dipl. biol., CAS Ev Unibe  
Bundesamt für Gesundheit (BAG)*

## **Nutzen und Nutzung von Wirkungsmodellen**

Gemeinsame Veranstaltung Netzwerk Evaluation mit SEVAL

Bern, 10. Juni 2021



## Inhalt

1. Einleitung
2. Was ist ein Wirkungsmodell?
3. Wirkungsmodelle im Prozess der Rechtsetzung
4. Mindestanforderungen an Wirkungsmodelle
5. Defizite in der heutigen Praxis
6. Mängel des Wirkungsmodells FMedG
7. Schlussfolgerungen

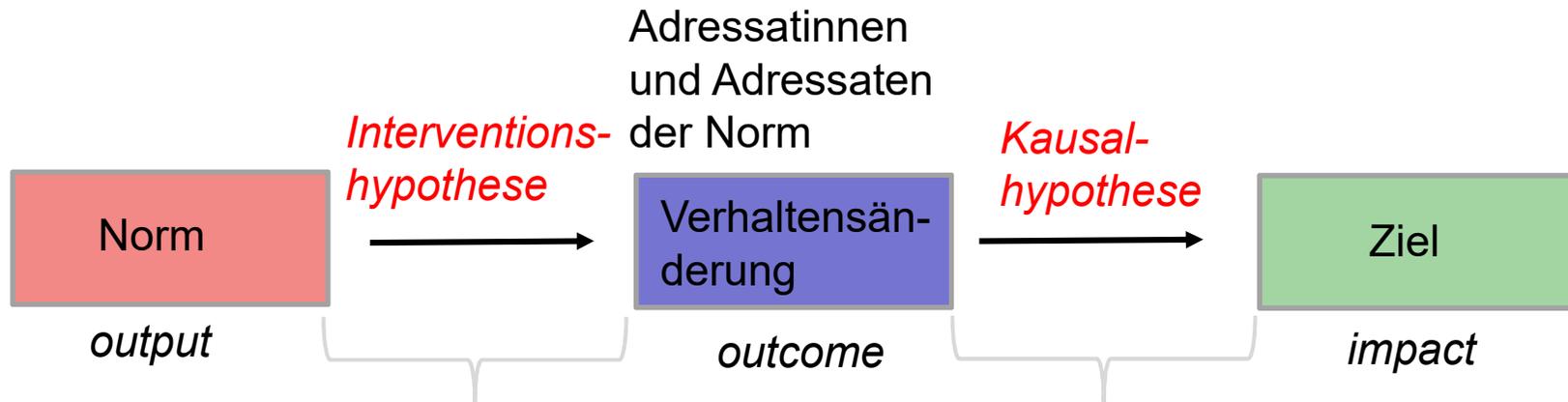


## 2. Was ist ein Wirkungsmodell (1)?

- (Grafische) Darstellung der **Ablauflogik** eines Programms resp. einer Norm
- Begriff aus den **Sozialwissenschaften**; in der Rechtsetzungslehre (noch) nicht etabliert
- Beinhaltet zentrale **Annahmen** darüber, wie mit einem bestimmten Regelungsinstrument über eine **Verhaltensänderung** der Normadressatinnen und Normadressaten ein bestimmtes **Ziel** erreicht werden kann



## 2. Was ist ein Wirkungsmodell (2)?

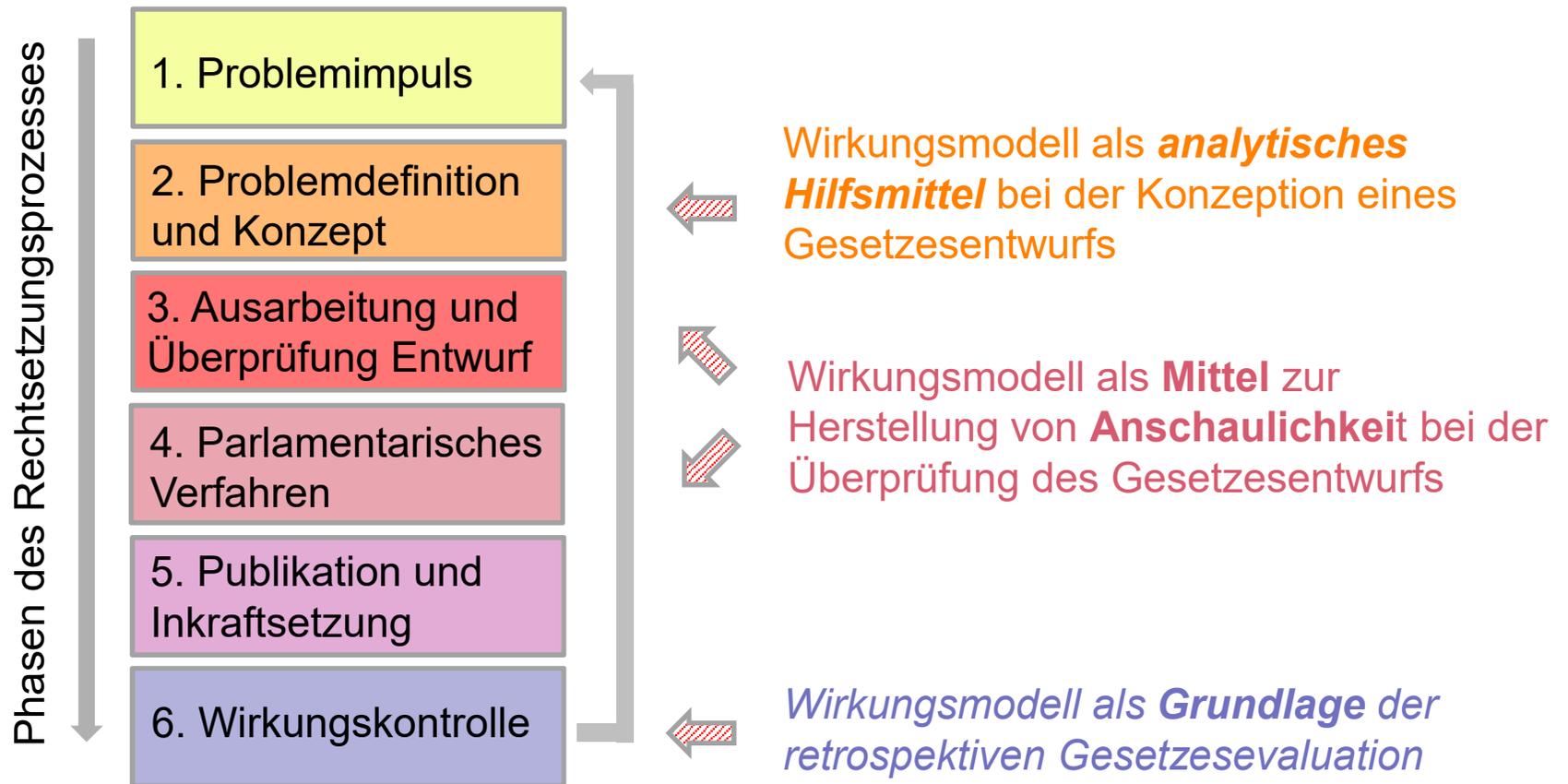


*Beschreibt, mit welchem  
Regelungsinstrument  
eine Verhaltensänderung  
herbeigeführt werden  
kann*

*Beschreibt den Kausalzusammenhang  
zwischen dem veränderten Verhalten  
der Normadressaten und dem  
angestrebten Ziel*



### 3. Wirkungsmodelle im Prozess der Rechtsetzung





## 4. Mindestanforderungen an Wirkungsmodelle (1)

### a. **Genaue Beschreibung und Umgrenzung der Problemlage:**

- Klare Benennung des zu behandelnden Problems
- Aufzeigen der angenommenen Ursachen des Problems  
**(Kausalhypothese)**
- Klare Benennung der Problemverursacher (Politikadressaten)

### b. **Präzise Darlegung der Zielsetzung:**

- Möglichst präzise und klare Benennung des Schutzgegenstandes  
(Rechtsgut) der Regelung



## 4. Mindestanforderungen an Wirkungsmodelle (2)

### c. Plausible Begründung der Wahl des Regelungsinstrumentes:

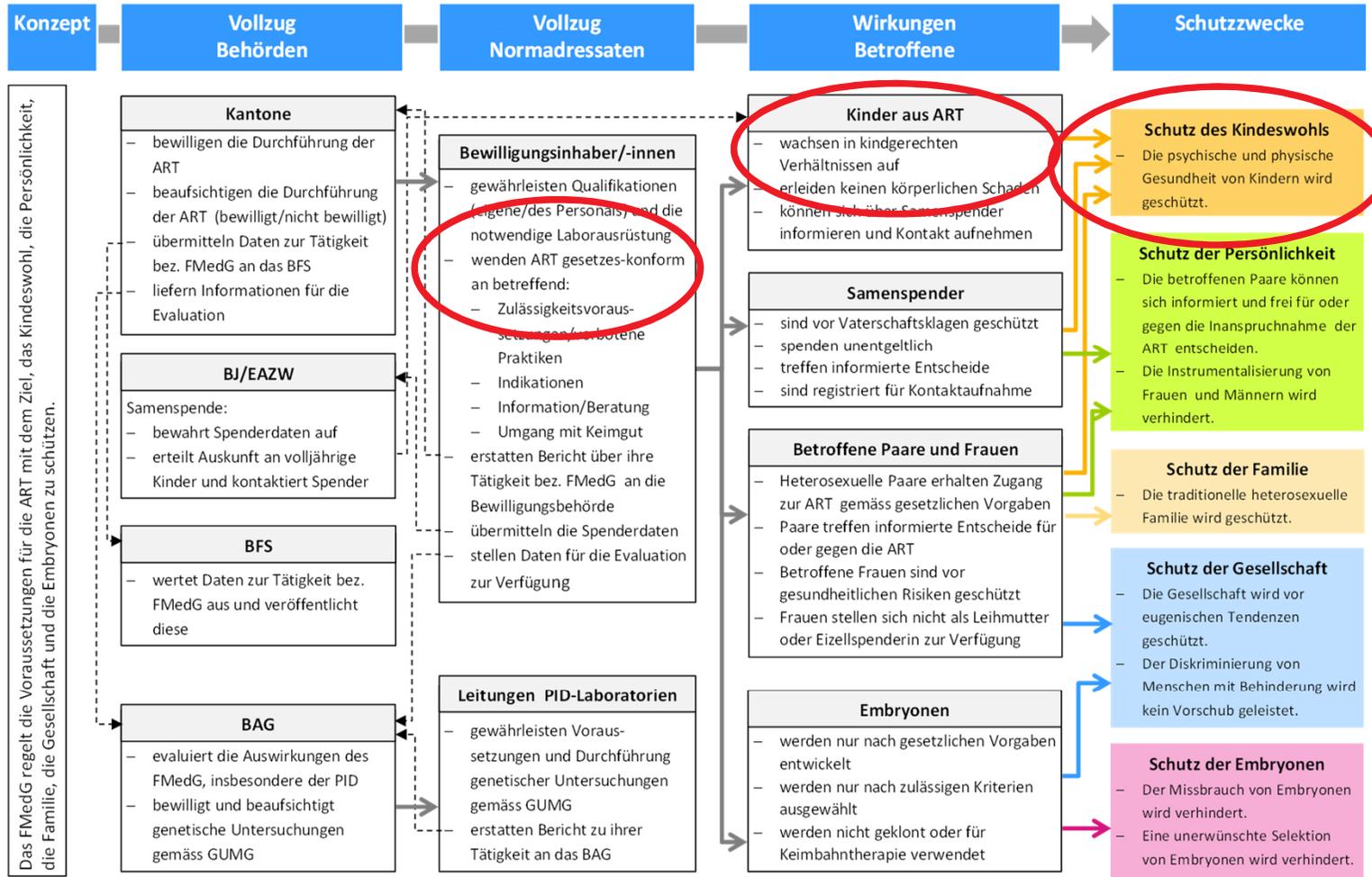
- Klare Darlegung, weshalb gerade mittels des gewählten Regelungsinstrumentes das Verhalten der Normadressaten verändert kann (**Interventionshypothese**)

### d. Erörterung möglicher (unerwünschter) Nebenwirkungen



## 5. Defizite in der heutigen Praxis

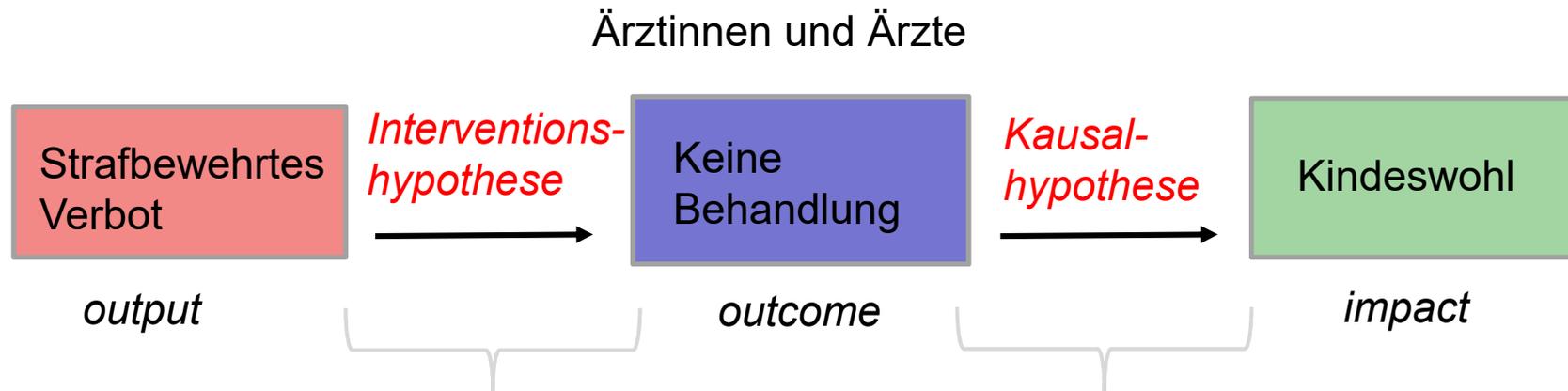
- Erarbeitung des Wirkungsmodells häufig erst **nach** Verabschiedung eines Gesetzes
  - **Kein Einfluss** auf das Gesetzgebungsverfahren
  - Nachträglich erarbeitetes Wirkungsmodell ist abhängig von der **Qualität** des zugrunde liegenden Gesetzes
- Vgl. Wirkungsmodell Fortpflanzungsmedizingesetz (FMedG)



**Legende:** gestrichelte Pfeile: Datenflüsse, durchgezogene Pfeile: Wirkungspfade; ART = Assistierte Reproduktionstechnologien, Verfahren medizinisch unterstützter Fortpflanzung inklusive Vermittlung von/Umgang mit Keimgut; FMedG = Fortpflanzungsmedizinisches FMedG + Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung; GUMG = Bundesgesetz über genetische Untersuchungen beim Menschen



## 5. Defizite in der heutigen Praxis (2)



*Ärztinnen und Ärzte führen aufgrund der strafbewehrten Verbote bei gleichgeschlechtlichen Paaren oder alleinstehenden Personen keine Fortpflanzungsverfahren durch.*

*Gleichgeschlechtlichen Paaren und alleinstehenden Personen bleibt der Zugang zur Fortpflanzungsmedizin zum Schutz des Kindeswohls verwehrt.*



## 6. Mängel des Wirkungsmodells FMedG (1)

### a. Unbestimmte Umschreibung des Schutzgegenstandes

- Kindeswohl: unbestimmter Rechtsbegriff
- unklar, welche Faktoren für das Wohlergehen des Kindes von zentraler Bedeutung sind

### b. Fehlender Nachweis des Kausalzusammenhangs

- Unklar, weshalb das Wohlergehen der Kinder, die bei gleichgeschlechtlichen Paaren oder alleinstehenden Personen aufwachsen, gefährdet ist



## 6. Mängel des Wirkungsmodells FMedG (2)

### c. Fehlende Begründung der Auswahl des Regelungsinstruments

- Rückgriff auf strafbewehrte Verbote ohne Abwägen alternativer Regelungsinstrumente
- Strafrecht nicht *per se* das **geeignete** Mittel zur staatlichen Sozialkontrolle
- *Ultima-ratio-Prinzip* des Strafrechts



## 7. Schlussfolgerungen

Wirkungsmodelle könn(t)en leisten:

- Hilfestellung für einen **zweckrationalen** Rechtsetzungsprozess
- Schutzfunktion gegen **unnötige** und/oder **unwirksame** Gesetze bzw. Bestimmungen
- Herstellung von **Transparenz** bez. des legislativpolitischen Zwecks bzw. der **ratio legis** einer Regelung
- Kenntnis der ratio legis erhöht die **Akzeptanz** der Norm und somit den Grad der **Normbefolgung**



## Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

### Literatur:

- BÜRGIN MATTHIAS TILL, Wen oder was schützt der Embryonenschutz? Eine kritische Analyse des strafbewehrten Verbots der Forschung an menschlichen Embryonen im schweizerischen Stammzellenforschungsgesetz, Basel 2011.
- BUSSMANN WERNER, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, in: LeGes, 2009/2, S. 175-189.
- BUSSMANN WERNER, BÜRGIN MATTHIAS TILL, FÄSSLER SARAH, Wirkungsmodelle als Hilfsmittel für bessere Regulierung?, in: LeGes 2017/3, S. 513-519.
- BUSSMANN WERNER, Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation, in: LeGes 1997/3, S. 109-136.
- GRIFFEL ALAIN (Hrsg.), Vom Wert einer guten Gesetzgebung, Bern 2014
- MÜLLER GEORG, UHLMANN FELIX, Elemente einer Rechtssetzungslehre, Zürich 2013.
- NOLL PETER, Gesetzgebungslehre, Reinbek bei Hamburg 1973.
- SAGER FRITZ, INGOLD KARIN, BALTHASAR ANDREAS, Policy-Analyse in der Schweiz, Zürich 2017.
- SCHNEIDER HANS, Gesetzgebung, Heidelberg 2002.