

Schweizerische Arbeitsgruppe
für Kriminologie (SAK)
Groupe Suisse de Criminologie (GSC)
Gruppo Svizzero di Criminologia (GSC)

Evaluation, Kriminalpolitik und Strafrechtsreform

Evaluation, politique criminelle et réforme du droit pénal

Band 34

SAK / GSC

Kriminologie • Criminologie • Criminologia

Herausgeber/Editeurs

Daniel Fink

Stefan Keller

Madleina Manetsch

Christian Schwarzenegger



Stämpfli Verlag

Evaluationen sind Vorhaben, die eine sach- und fachgerechte Bewertung von Politik und Verwaltungshandlungen zum Ziel haben. Sie werden zur politischen Steuerung, zur Qualitätssicherung oder zur Beurteilung von Effektivität und Effizienz staatlicher Massnahmen eingesetzt. Bestimmte Formen von Evaluationen stehen mit Reorganisationen und Veränderungen von Ämtern, Diensten oder Einrichtungen im Zusammenhang. Sie zeitigen teilweise einschneidende Folgen für einzelne Personen infolge von Versetzungen, Freistellungen und Entlassungen. Der Tagungsband umfasst die Beiträge des Kongresses 2016 der Schweizerischen Arbeitsgruppe für Kriminologie, der dem Thema «Evaluationen, Kriminalpolitik und Strafrechtsreform» gewidmet war.

Une évaluation est une procédure visant à fournir une appréciation d'une politique publique ou d'un acte de l'administration. Elle est réalisée en vue d'assister les organes de l'État dans la prise de décision, le contrôle de qualité et la détermination de l'efficacité et de l'efficacité des mesures étatiques. Certaines formes d'évaluation s'appliquent en particulier à la réorganisation d'offices et de services et au réaménagement de certaines infrastructures. Les évaluations peuvent alors avoir des conséquences graves pour les personnes concernées et aboutir à des mutations et des licenciements. Cet ouvrage collectif rassemble les Actes du colloque 2016 du Groupe suisse de criminologie qui portait sur le thème « Évaluations, politique criminelle et réforme du droit pénal ».

Schweizerische Arbeitsgruppe
für Kriminologie (SAK)
Groupe Suisse de Criminologie (GSC)
Gruppo Svizzero di Criminologia (GSC)

Evaluation, Kriminalpolitik und Strafrechtsreform

Evaluation, politique criminelle et réforme du droit pénal

Band 34

SAK / GSC

Kriminologie • Criminologie • Criminologia

Herausgeber/Editeurs

Daniel Fink

Stefan Keller

Madleina Manetsch

Christian Schwarzenegger



Stämpfli Verlag

Dieses Buch ist urheberrechtlich geschützt. Jede Form der Weitergabe an Dritte (entgeltlich oder unentgeltlich) ist untersagt. Die Datei enthält ein verstecktes Wasserzeichen, in dem die Daten des Downloads hinterlegt sind.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek

La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z. B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Tous droits réservés, en particulier le droit de reproduction, de diffusion et de traduction. Sans autorisation écrite de l'éditeur, l'œuvre ou des parties de celle-ci ne peuvent pas être reproduites, sous quelque forme que ce soit (photocopies, par exemple), ni être stockées, transformées, reproduites ou diffusées électroniquement, excepté dans les cas prévus par la loi.

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2017
www.staempfliverlag.com

E-Book ISBN 978-3-7272-8273-7

Über unsere Online-Buchhandlung www.staempflishop.com sind zudem folgende Ausgaben erhältlich:

Dans notre librairie en ligne www.staempflishop.com, les versions suivantes sont également disponibles :

Print ISBN 978-3-7272-8996-5
Judocu ISBN 978-3-0354-1422-6

printed in
switzerland



Vorwort

Evaluationen sind Vorhaben, die eine sach- und fachgerechte Bewertung von Politik und Verwaltungshandlungen zum Ziel haben. Sie werden zur politischen Steuerung, zur Qualitätssicherung oder zur Beurteilung von Effektivität und Effizienz staatlicher Massnahmen eingesetzt. Bestimmte Formen von Evaluationen stehen mit Reorganisationen und Veränderungen von Ämtern, Diensten oder Einrichtungen im Zusammenhang. Sie zeitigen teilweise einschneidende Folgen für einzelne Personen infolge von Versetzungen, Freistellungen und Entlassungen.

Der Vorstand der Schweizerischen Arbeitsgruppe für Kriminologie (SAK) ging bei der Vorbereitung ihres Kongresses davon aus, dass nicht genügend Wissen über die Vielfalt durchgeführter Evaluationen vorhanden ist. Auch bei den Durchführungsbedingungen, Methoden und der Leistungsfähigkeit von Evaluationen bestehen Kenntnislücken. Somit setzte sich die SAK zum Ziel, vielfältige Aspekte dieser Thematik vor- und zur Diskussion zu stellen.

Am ersten Kongresstag wurden die Grundlagen von wissenschaftlichen Evaluationen im Allgemeinen und von Evaluationen der Kriminalpolitik und Strafrechtsreformen im Speziellen thematisiert. Bussmann, Emmanuel Sangra, Benjamin Brägger und Hans-Peter Uster). Die Vorträge von Daniel Fink und Hansueli Gürber hatten inhaltlich die Evaluation von Einzelpersonen bzw. der Evaluatoren im Fokus. Im Weiteren standen dann die Evaluationen von Strafrechtsrevisionen oder kriminalpolitischen Massnahmen im Vordergrund: Sanktionenreform, (Selbst-)Evaluation der Justizverwaltung, Evaluation des Jugendstrafrechts, Evaluation des risikoorientierten Strafvollzugs, Beurteilung der Ausländerpolitik im Kontrast zur Evaluation der Migrationspolitik, Via sicura, Evaluation von Drogen in den Abwässern (Siehe die entsprechenden Beiträge von Barbara Häring, Jacques Bühler, Marcel Riesen-Kupper, Mirjam Loewe-Baur, Hans Fehr, Denise Efinoayi, Stefan Siegrist und Frederic Béen). Am letzten Kongresstag galt es einen Aus- und einen Rückblick vorzunehmen; einerseits wurde die mögliche Zukunft der Evaluationen von Kriminalpolitik und Strafrechtsreformen angesprochen (Frans Leeuw), andererseits eine Debatte zur Rezeption von Evaluationen in diesem Gebiet durchgeführt.

Erstmals organisierte die SAK eine sogenannte Postersession. Verschiedene Evaluationsvorhaben und -aktivitäten sowie Organisationen, die im Bereich der Evaluationen tätig sind, konnten vorgestellt werden (Büro Vatter, Lehrstuhl Weber, Büro Killias, SEVAL, UNILU).

Die SAK konnte für ihren Jahreskongress 2016 erfreulicherweise auf zwei unterstützende Partner zählen: die Schweizerische Gesellschaft für Evaluationsforschung, welche sich unter anderem zum Ziel setzt, den Dialog zur Evaluation zu fördern und das Bundesamt für Justiz, welches auf Bundesebene mit Gesetzesevaluationen betraut ist. Wir bedanken uns an dieser Stelle bei beiden Institutionen für die positive Zusammenarbeit bei der Vorbereitung und die aktive Präsenz an der Tagung.

Wir sind überzeugt, mit dem Tagungsband «Evaluationen» ein relevantes und aktuelles Thema zu präsentieren sowie einen fruchtbaren Dialog zwischen den verschiedenen Forschungsdisziplinen, aber auch zwischen Praxis und Wissenschaft zu ermöglichen.

Das Organisations- und Herausgeberteam: Daniel Fink, Stefan Keller, Madleina Manetsch, Christian Schwarzenegger

Avant-propos

Une évaluation est une procédure visant à fournir une appréciation d'une politique publique ou d'un acte de l'administration. Elle est mise en œuvre dans le but d'assister les organes de l'État dans la prise de décision, le contrôle-qualité et la détermination de l'efficacité et de l'efficience de certaines mesures étatiques. Certaines formes d'évaluation s'appliquent en particulier à la réorganisation d'offices et de services et au réaménagement de certaines infrastructures. Les évaluations peuvent alors avoir des conséquences graves pour les personnes concernées, puisqu'elles peuvent être à la base de mutations et de licenciements.

Le comité du Groupe suisse de criminologie (GSC) a proposé d'aborder cette thématique lors de son congrès annuel en 2016 car il a estimé que l'évaluation des politiques publiques est un champ encore méconnu. La plupart d'entre nous ne dispose, en effet, que de connaissances limitées quant à la diversité des évaluations effectuées, aux différentes méthodes d'évaluation pouvant être mises en œuvre, à leurs apports potentiels et à leurs limitations intrinsèques.

Le premier jour du congrès était consacré à l'introduction de concepts fondamentaux dans les domaines de l'évaluation en général et des évaluations criminologiques en particulier (voir les contributions de Werner Bussmann, Emmanuel Sangra, Benjamin Brägger et Hans-Peter Uster). Les contributions de Daniel Fink et Hansueli Gürber visaient à rendre compte de l'évaluation de personnes individuelles ou du groupe des évaluateurs. Lors du deuxième jour du congrès, il a été question de l'évaluation de révisions législatives dans le domaine pénal et de politiques criminelles: la réforme du droit des sanctions, l'(auto-)évaluation de l'administration de la justice, le droit pénal des mineurs, l'exécution des sanctions orientée vers le risque, la politique des étrangers et la politique des migrations, Via Sicura, la présence de stupéfiants dans les eaux usées (voir les contributions de Barbara Häring, Jacques Bühler, Marcel Riesen-Kupper, Mirjam Loewe-Baur, Hans Fehr, Denise Efinoayi, Stefan Siegrist et Frederic Béen). Le dernier jour du congrès permit d'élargir la perspective en considérant le futur de l'évaluation des réformes législatives et des politiques criminelles (Frans Leeuw), et de débattre de la réception des évaluations dans le domaine.

Pour la première fois, le congrès a été agrémenté d'une session de posters, qui a permis de présenter de nombreuses procédures et instances

d'évaluation, ainsi que des organisations actives dans le domaine (voir Büro Vatter, Lehrstuhl Weber, Büro Killias, SEVAL, UNILU).

Le congrès 2016 a été réalisé grâce au soutien de la Société suisse d'évaluation (SEVAL), dont l'un des buts est d'encourager le dialogue autour du thème de l'évaluation, et de l'Office fédéral de la justice, chargé de l'évaluation des lois. Nous remercions vivement nos partenaires pour leur engagement, leur collaboration et leur présence lors du congrès.

Le Groupe suisse de criminologie est persuadé de l'intérêt et de la pertinence de la thématique de l'évaluation et espère provoquer un dialogue fertile entre les différentes disciplines concernées ainsi qu'entre chercheurs et praticiens.

Le comité d'organisation et d'édition : Daniel Fink, Stefan Keller, Madleina Manetsch, Christian Schwarzenegger

Inhaltsverzeichnis / *Table des matières*

Vorwort.....	V
Avant-propos	VII

Teil I / *Partie I*
**Grundlagen der Evaluation von Kriminalpolitik und
Strafrechtsreform**
*Evaluation, politique criminelle et réforme pénales :
les fondamentaux*

Evaluationsforschung und Evaluation der Kriminalpolitik <i>Werner Bussmann</i>	3
Les évaluateurs de la politique criminelle et des réformes du droit pénal <i>Daniel Fink</i>	25
Audits, Administrativ- und Strafuntersuchungen: Neue Instrumente des Krisenmanagements im Justizvollzug <i>Benjamin F. Brägger</i>	37
Administrativuntersuchungen – eine Bestandesaufnahme <i>Hanspeter Uster</i>	55
Quels outils pour mesurer quelles performances ? <i>Emmanuel Sangra</i>	67
Krisen – Umgang, Ursachen, Lehren <i>Hansueli Gürber</i>	83

Teil II / Partie II

Kriminalpolitische Evaluationen und ihre Bedeutung
L'importance de l'évaluation des politiques criminelles

Evaluationen im politischen Umfeld: Das Fallbeispiel der Evaluation AT-StGB 2011/12 <i>Barbara Häring</i>	91
Evaluation des performances de la justice pénale suisse en comparaison européenne <i>Jacques Bühler</i>	107
Evaluationen des Jugendstrafrechts <i>Daniel Fink, Madleina Manetsch, Marcel Riesen-Kupper</i>	117
Evaluation des Risikoorientierten Sanktionenvollzugs <i>Mirjam Loewe-Baur</i>	129

Teil III / Partie III

Kriminalpolitische Evaluationen und ihre Bedeutung
L'importance de l'évaluation des politiques criminelles

Schweizerische Ausländer- und Migrationspolitik <i>Hans Fehr</i>	153
Politique migratoire et son évaluation <i>Denise Efionayi, Daniel Fink</i>	165
Evaluation SVG und Via sicura – eine Zwischenbilanz <i>Stefan Siegrist, Mario Cavegn</i>	175
Illicit drugs in wastewater – a new perspective for criminological evaluation <i>Frederic Béen</i>	191

Teil IV / Partie IV
Die Zukunft von Evaluationen und Kriminalpolitik
L'avenir des évaluations et politique criminelle

The Future of Evaluations, Crime Policy and Penal Law Reforms
Frans Leeuw 205

Teil I / *Partie I*

**Grundlagen der Evaluation von Kriminalpolitik
und Strafrechtsreform**

***Evaluation, politique criminelle et réforme
pénales : les fondamentaux***

Evaluationsforschung und Evaluation der Kriminalpolitik

WERNER BUSSMANN

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1. Evaluation: eine kurze Einführung	4
2. Verbreitung der Evaluation in thematischen Wellen	6
3. Entwicklung der Evaluation in der Schweiz....	7
4. ...und in der Kriminalpolitik.....	10
5. Evaluation in der Kriminalpolitik: Vier wichtige Themen	11
5.1 Gesetzgebung als Problemlösung?.....	12
5.2 Evaluation von Normen?.....	13
5.3 Welcher Umgang mit Zielkonflikten?.....	15
5.4 Welche Vergleichsbasis?.....	16
6. Abschliessende Bemerkungen	18
Bibliografie.....	19

Zusammenfassung

Die Evaluation ist seit den 1990er Jahren zunehmend ein Thema in der öffentlichen Politik der Schweiz, auch in der Kriminalpolitik. Der vorliegende Beitrag behandelt das Verhältnis zwischen der allgemeinen Entwicklung der Evaluation in der Schweiz und der Evaluation in der Kriminalpolitik. Es werden gemeinsame Fragen herausgeschält. Anschliessend werden wichtige Themen der Evaluation der Kriminalpolitik näher untersucht und zwar die folgenden: 1. Kann Strafrecht als Problemlösung betrachtet werden und ist 2. eine Evaluation von Normen überhaupt möglich? 3. Wie wird in der Evaluation(sforschung) mit unklaren oder gar widersprüchlichen Zielen umgegangen? 4. Wie ist es überhaupt möglich, die Wirkungen von Massnahmen, namentlich von Gesetzen, zu erfassen und verlässliche kausale und bewertende Aussagen zu machen? Es zeigt sich, dass Evaluation und Kriminologie durchaus gemeinsame Berührungspunkte aufweisen, um die komplexe soziale Wirklichkeit zu erfassen.

1. Evaluation: eine kurze Einführung

Evaluationen beinhalten eine *Bewertung öffentlicher Politik mit wissenschaftlichen Methoden* (vgl. Klöti 1997, 39); Kriminalpolitik ist ein Bestandteil öffentliche Politik. *Gegenstand* der Evaluation kann Folgendes sein: eine Politik als Ganzes (z.B. Opferhilfe), ein Gesetz (z.B. Opferhilfegesetz), der Teilbereich eines Gesetzes (z.B. Opferberatung) oder eine einzelne Norm (z.B. Art. 28b ZGB), ein Programm (z.B. Massnahmen gegen häusliche Gewalt) oder ein (Sanktions-)Instrument (z.B. Gemeinnützige Arbeit oder Electronic Monitoring). Auf der *Zeitachse* unterscheiden wir zwischen der *prospektiven Evaluation*, d.h. der Bewertung von Konzepten oder Entwürfen von Massnahmen, Gesetzen usw. und der *retrospektiven Evaluation*, d.h. der Bewertung einer existierenden Politik, eines in Kraft gesetzten Erlasses usw. Ferner kann zwischen verschiedene *Reichweiten* von Evaluationen unterschieden werden: Evaluation kann sich mit der *Umsetzung* von Massnahmen (beispielsweise dem Ausmass von Polizeikontrollen nach Verschärfung der Alkoholgrenzwerte für Verkehrsteilnehmer), mit dem *Verhalten der Normadressaten* (inwieweit halten diese die Alkoholgrenzwerte ein) und mit den *Wirkungen im umfassenden Sinne* befassen (etwa der Reduktion der Verkehrsunfälle aufgrund von herabgesetzten Alkoholgrenzwerten). Namentlich bei der Ermittlung des Verhaltens der Normadressaten und der Wirkungen sind die Forscherinnen und Forscher bzw. die Evaluierenden mit heiklen Problemen konfrontiert: Die Sachverhalte lassen sich erstens *beschreiben* (was sind die Messresultate des Blutalkohols?) und zweitens *normativ bewerten* (wie hoch ist der Prozentsatz der Übertretungen beim Blutalkoholgrenzwert?). Entscheidend ist aber drittens, inwieweit sich die Senkung des Blutalkoholgrenzwerts *kausal* auf das Verhalten der Personen am Steuer und auf die Unfallhäufigkeit sowie die weiteren daraus erwachsenden Folgen auswirkt. Die *Bewertung der Massnahme, kombiniert mit der kausalen Zumessung*, ist somit das «Kerngeschäft» der Evaluation und ihr – schwer zu erreichender – Anspruch.

Evaluationen können verschiedene *Zwecke* erfüllen. Sie können dazu beitragen, Schwächen in der *Umsetzung* zu erkennen und anschliessend *Verbesserungen* zu erzielen. Sie können *Entscheidungshilfen für die Gesetzgebung* bereitstellen, beispielsweise indem die gestützt darauf abgegebenen Empfehlungen auf ergänzende Bestimmungen zielen oder aber auf die Beibehaltung bestehender Lösungen (trotz des Rufs nach Änderung durch politische Gruppierungen). Evaluationen dienen der *Rechenschaft*

gegenüber den Kontrollorganen, den Medien oder der Öffentlichkeit und, last but not least, dienen sie auch der *Wissensvermehrung* (und sind in diesem Punkt der Forschung nahe).

Bereits an dieser Stelle möchte ich auf eine wichtige Unterscheidung hinweisen, welche sich auf das Verhältnis von Evaluation und Kriminalpolitik bezieht:

- Evaluationen *der* Kriminalpolitik: Hier sind Evaluationen ein Instrument zur Bewertung der Tauglichkeit der Massnahmen¹ zur Erreichung kriminalpolitischer Ziele. Die Evaluationsberichte bzw. die darauf beruhenden weiteren Berichte (z.B. Anträge an den Bundesrat, Berichte und Botschaften des Bundesrates) informieren die zuständigen Behörden (Vollzugsinstanzen, Regierung, Parlament) und ggf. die Öffentlichkeit über deren Erfolg. Die Entscheidungsträger können diese Informationen berücksichtigen, aber sind nicht gehalten, allfällige Empfehlungen zu befolgen (Riedo 2011, 11). Beispiele für solche Evaluationen sind die Studien über Electronic Monitoring (Kissling und Killias 2006), über Artikel 28b ZGB (Gloor & Meier 2015) oder über häusliche Gewalt (Überblick in Schwarzenegger & Nägeli 2015).
- Anders dagegen Evaluationen *in der* Kriminalpolitik. Sie dienen als *Hilfsinstrument für das Management*. Ihr Ziel ist die Verbesserung und Optimierung des Verwaltungshandelns. Solche Evaluationen stellen Informationen für administrative Entscheidungsträger bereit. Häufig ist die Verwendung dieser Informationen vorgeschrieben und bezüglich der Folgen vorbestimmt. Ein Beispiel für diese Form der Evaluation ist der Risikoorientierte Sanktionenvollzug (ROS). ROS ist ein alle Schnittstellen berücksichtigendes und Organisationsfragen sowie Prozessabläufe beinhaltendes Managementkonzept zur Rückfallprävention und sozialen Integration straffällig gewordener Personen.² Die Nutzung der Evaluation als Managementinstrument wurde vor allem im Rahmen des New Public Management gefördert (s. Ziff. 0). Anders als die vorher erwähnte Form (Evaluationen der Kriminalpolitik) stellen Evaluationen in der Kriminalpolitik die kriminalpolitischen Prämissen nicht in Frage, sondern bewegen sich in einem vorgegebenen Rahmen. Eine solche Nutzung von Evaluation

¹ Der Begriff «Massnahme» wird hier nicht im strafrechtlichen Sinn verwendet, sondern als absichtsgelitetes Handeln des Staates im Hinblick auf bestimmte Ziele, ähnlich wie der englische Begriff «program».

² Die Evaluation von ROS stellt demgegenüber eine Form von Evaluation *der* Kriminalpolitik dar.

wird von Vertretern der ersterwähnten Form der Evaluation zum Teil kritisiert (Campbell 1988, 306; Knoepfel 1995). Auch aus ethischer Sicht gibt es namhafte Bedenken (Capus 2015; Gmür 2016). Beizufügen ist, dass die von Niggli (2011, 12) kurz angeschnittene «Evaluativität», d.h. ein unnötiger und übermässiger Gebrauch von Evaluationen, vom Urheber dieses Begriffs (Frey 2007) ausschliesslich im Kontext managementorientierter Evaluationen thematisiert worden ist und Evaluationen *der* Politik damit nicht gemeint sind.³

Ein ergänzender Hinweis: Die Prädiktorenforschung (z.B. Endrass et al. 2007) beinhaltet einerseits eine Evaluation bestehender Informationen zur Voraussage des Rückfallverhaltens (Evaluation *der* Kriminalpolitik bzw. ihrer Instrumente). Sie dient andererseits dem Ziel, Instrumente für Evaluationen *in der* Kriminalpolitik bereitzustellen und liegt somit an der Schnittstelle beider Formen der Evaluation.

2. Verbreitung der Evaluation in thematischen Wellen

Evaluation ist seit den 1960er Jahren ein Thema, anfänglich in den USA im Zusammenhang mit dem «war against poverty», anschliessend auch in weiteren Ländern wie Deutschland, Schweden, den Niederlanden und Kanada. Diese Entwicklung wurde nach dem Zweiten Weltkrieg möglich durch die *Weiterentwicklung sozialwissenschaftlicher Methoden* wie Umfragen, Datenanalysen u.a.m. Nötig wurden Evaluationen durch die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates und die damit einhergehende Ausweitung der Staatstätigkeit, verbunden mit Zweifeln über deren Erfolg.

In der Forschung über Evaluation werden im zeitlichen Ablauf verschiedene *Wellen der Verbreitung von Evaluation*, unterschieden (Vedung 2010):

- Am Anfang – in den 1960er Jahren – stand die *wissenschaftliche Welle*. Die politische Planung setzte Ziele. Mit wissenschaftlichen Methoden (Experimente, Datenanalysen) wurde anschliessend überprüft, ob die Resultate erreicht wurden.
- Ab 1975 schwand der Glaube an dieses rationalistische und technologische Modell der Politiksteuerung. Die *dialogorientierte Welle* setzte ein (z.B. Guba & Lincoln 1989). Sie bezog die unterschiedlichen An-

³ Aussage von Bruno S. Frey an der Veranstaltung des Netzwerks «Evaluation in der Bundesverwaltung» vom 29.01.2013

- spruchsgruppen (stakeholders) und deren Perspektiven mit ein und war einem pluralistischen Ansatz verpflichtet.
- Nach 1980 folgte, z.T. ausgelöst durch finanzpolitische Krisen des Wohlfahrtsstaates, die *neo-liberale Welle*. Sie setzte auf Marktlösungen, beispielsweise durch Auslagerung von Dienstleistungen an Private, wobei der Staat deren Erbringung weiterhin sicherzustellen hat («Gewährleistungsstaat»). Mit New Public Management (NPM)-Reformen sollten managementorientierte und resultatbasierte Verwaltungsstrukturen und -prozesse geschaffen werden. Darin spielen auch Informationssysteme (Evaluationen *in der Politik*) eine wichtige Rolle.
 - Seit 1995 macht sich die *evidenzbasierte Welle* bemerkbar. Der Erfolg (oder Misserfolg) von Massnahmen wird durch empirische Evidenz ermittelt. Diese Welle ist in einem gewissen Sinn eine Rückkehr zur wissenschaftlichen Welle. Allerdings gibt es heute aufgrund bereits durchgeführter Evaluationen und vermehrter statistischer Daten eine erleichterte Orientierung an empirischer Evidenz. Die Glaubwürdigkeit von Studien in Meta-Analysen beruht auf einer Evidenz-Hierarchie mit zufallsbasierten Experimenten zuoberst und anschliessend Quasiexperimenten, Längs- und Querschnittuntersuchungen und weiteren Designs (Vedung 2010, 273, vgl. auch Killias 2007).

Neben diesen Wellen ist Evaluation aber auch eine unvermeidliche Begleiterscheinung der Modernisierung des öffentlichen Sektors im Sinne einer Rationalisierung von Politikgestaltung und Politikkontrolle (Bussmann 2008, 505). Alle OECD-Länder bedienen sich inzwischen der Evaluation. Auch Schwellenländer sowie – ausgelöst und gefördert durch Entwicklungshilfe-Donatoren – weniger entwickelte Länder nehmen vermehrt Rückgriff auf dieses Instrument.

3. Entwicklung der Evaluation in der Schweiz....

Die bisherige Entwicklung der Evaluation in der Schweiz erfolgte, vereinfacht dargestellt, in vier Stufen:

- In den 1970er Jahren gab es erste *Vorläufer* von Evaluation, namentlich mit den Schul- und Bildungsexperimenten und ihrer Evaluierung, in der Entwicklungszusammenarbeit und – gefördert durch verschiedene Nationale Forschungsprogramme («Regionalprobleme» und «Entscheidungsprozesse in der schweizerischen Demokratie») – in der

Vollzugsforschung. Mit der Schaffung des Umweltschutzgesetzes und dessen Artikel 44 wurde die «erste» Evaluationsklausel ins Bundesrecht eingeführt.⁴ Viele weitere solche Klauseln folgten⁵. Seit 1971 gibt es im schweizerischen Recht zudem Versuchsregelungen, d.h. befristete Erlasse mit Evaluationsklausel (Körber 2015).⁶ Ihre Zahl wuchs aber weniger schnell als jene der Evaluationsklauseln.

- Ab 1987 erfolgte der *Aufbau* der Evaluationskapazitäten in der Schweiz. In jenem Jahr wurde auf Impuls des Bundesamts für Justiz⁷ die Arbeitsgruppe «Gesetzesevaluation» (AGEVAL) und das Nationale Forschungsprogramm 27 «Wirksamkeit staatlicher Massnahmen» lanciert. 1990 wurde, namentlich zurückgehend auf Impulse des damaligen Sekretärs der Geschäftsprüfungskommissionen (Ph. Mastroardi), die Parlamentarische Verwaltungskontrolle geschaffen. In jene Zeit fiel auch eine intensivierete Evaluationstätigkeit verschiedener Bundesämter, etwa des Bundesamts für Gesundheit und des Bundesamts für Energie. 1997 wurde ARAMIS als Informationssystem des Bundes über Forschung & Entwicklung geschaffen; Anfang 2016 waren darin mehr als 2700 Studien mit dem Stichwort «Evaluation» verzeichnet.
- Die *Institutionalisierung* der Evaluation in der Schweiz auf breiter Front setzte ab Mitte der 1990er Jahre ein. Der Markstein ist sicher die Einführung von Artikel 170 in die neue Bundesverfassung von 1999. Diese Verfassungsbestimmung verlangt, dass die Bundesversammlung dafür sorgt, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden (s. Keller 2011; Bussmann 2014, Lienhard & Locher 2015). Es handelt sich um eine sehr weit greifende Verpflichtung zu evaluieren, die aber von der Bundesversammlung einerseits an ihre

⁴ Morand (1993) nannte diese Bestimmung «la première grande clause d'évaluation». Wir haben dann aber später im Bundesrecht noch eine weit ältere Evaluationsklausel aus dem Jahre 1867 gefunden, die jedoch inzwischen aufgehoben worden ist, s. Wyss 2015, Ziff. 2.4.

⁵ s. die Webseite des Bundesamts für Justiz

<<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation/materialien/uebersicht.html>>.

⁶ Eine Zusammenstellung (Stand 2015) findet sich auf: <

<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/evaluation/materialien/experimentelle-rechtsetzung-d.pdf>>.

⁷ Diese Aktivitäten wurden ausgelöst durch die Dissertation von L. Mader (1985) und dessen Tätigkeit im Bundesamt für Justiz sowie die wohlwollende Förderung des Einbezugs der Evaluation in den Gesetzgebungszyklus durch den damaligen Direktor, Joseph Voyame.

Kommissionen und andererseits grösstenteils an die Exekutive delegiert worden ist (Bussmann 2014, Rz. 26). Zur Institutionalisierung gehört auch die 1995 in Kraft gesetzte Ausdehnung der Prüftätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle auf Wirtschaftlichkeitsprüfungen (Art. 5 Abs. 2 Finanzkontrollgesetz). 1996 erfolgte die Gründung und seither erfolgreiche Weiterentwicklung der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL). Durch Beschluss des Bundesrates vom 3. November 2004⁸ erfolgte eine, freilich sehr moderate, Institutionalisierung der Evaluation in der Bundesverwaltung. Seither wird in den Zielen und im Geschäftsbericht des Bundesrates über die wichtigsten Evaluationen berichtet.

- Seit Anfang des neuen Jahrtausends ist eine *Konsolidierung* der Evaluation in der Schweiz zu beobachten. Dazu gehören beispielsweise die 2002 verabschiedeten SEVAL-Standards und deren seitheriger Einbezug in die Tätigkeit verschiedener Bundesämter (vgl. Widmer 2005). In den letzten 10 Jahren zu beobachten ist aber auch eine Stagnation der Zahl der Evaluationen (Balthasar 2015, 125 ff.). Im internationalen Vergleich ist die Evaluation in der Schweiz aber gut institutionalisiert: Nach Jacob, Speer & Furubo (2015) gehört die Schweiz mit Finnland und Kanada weltweit zu den drei führenden Ländern in Bezug auf Evaluationskultur und -institutionalisierung.

Die Schweiz hinkte lange Jahre bei der Evaluation hinter den führenden Ländern nach und blieb wenig beeinflusst durch die oben in Ziffer 0 aufgeführten Wellen der Diffusion. Der Aufbau der Evaluation in den 1980er Jahren nahm parallel Aspekte der wissenschaftlichen, der dialogorientierten und der neo-liberalen Welle auf. Dem Ersteren ist etwa die *experimentelle Evaluation* von Tempo 50 (Arbeitsgruppe Verkehrssicherheit 1983), dem Zweiten verschiedene *mehrperspektivische Evaluationen* (z.B. Rey et al. 1993) und dem Dritten die im Rahmen des *New Public Management* bei den Kantonen und beim Bund eingeführten Indikatorsysteme im Voranschlag und der Staatsrechnung zu verdanken. In verschiedenen Bereichen, u.a. der Entwicklungshilfe, macht sich heute die *evidenzbasierte Welle* in der Schweiz bemerkbar.

⁸ s. die Webseite des Bundesamts für Justiz,
<<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation/umsetzung.html>>

4. ...und in der Kriminalpolitik

Seit ihren Anfängen im 18. Jahrhundert befasst sich die Kriminologie mit der gesellschaftlichen Konstruktion von Kriminalität, mit den Ursachen von Kriminalität sowie deren Erscheinungsformen und mit deren Bekämpfung. Sie verfügt über eine reiche Forschungstradition und schliesst seit je auch evaluative, d.h. bewertende und wirkungsbezogene Elemente mit ein. Im Vordergrund stehen die zentralen Einflussfaktoren für kriminelles Verhalten sowie die spezial- und generalpräventive Wirkung von Sanktionen.

Ein wichtiger Meilenstein für die Evaluation der Kriminalpolitik in der Schweiz war die Einführung sogenannter *Modellversuche*. Im Rahmen der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen wurde Anfang der 1980er Jahre die fördernde und lenkende Rolle des Bundes im Strafvollzug in Frage gestellt. Als innovative Gegenreaktion auf diese Bestrebungen wurden vom damaligen Leiter der Sektion Straf- und Massnahmenvollzug im Bundesamt für Justiz, Prof. Andrea Baechtold, die Modellversuche ins Spiel gebracht. Diese waren konzeptuell von Anfang an mit einer Evaluation verbunden. Die Palette der Modellversuche hat sich in mehreren Schritten erweitert. Waren es ganz am Anfang *Behandlungsformen* (z.B. «Rötelstrasse», «TREK»), erweiterte sich die Palette dann schon bald um *neue Sanktionsformen* (Gemeinnützige Arbeit, Electronic Monitoring) und dann später noch um *Formen des Risikomanagements* (ROS, Validation du processus d'analyse criminologique développé dans les établissements vaudois d'exécution des peines) bis hin zu komplexen *Abklärungsinstrumenten* für besondere Tätergruppen (MIPS)⁹. Die Liste der Evaluierenden der Modellversuche sowie der Mitglieder des begleitenden Fachausschusses liest sich wie ein «Who's who» der kriminalitätsbezogenen Forschung und Praxis der Schweiz.¹⁰

Weitere Impulse für die Entwicklung der Evaluation in der Kriminalpolitik ergaben sich ab den 1990er Jahren durch die Ergebnisse der Evaluation der *Heroinversuche* (Frei et al. 1997, Killias, Aebi & Rebeaud 1998, Killias & Aebi 2000, Uchtenhagen et al. 2000). Auch die Bemühungen zur Verminderung der Unfälle im *Strassenverkehr* mit «Via sicura» und

⁹ Bundesamt für Justiz 2014

¹⁰ Vgl. den Beitrag von D. Fink in diesem Buch, Seite 25.

dem Versuch einer Evaluation der Wirkungen der Senkung des Alkoholgrenzwertes (Bundesamt für Statistik 2014) gehören dazu¹¹.

Seit dem neuen Jahrtausend artikuliert sich – im Gefolge der stärkeren Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz – in der Legislative und der Exekutive das Interesse, die Folgen kriminalpolitischer Massnahmen zu evaluieren. Ein Echo darauf sind beispielsweise die auf Ebene Bund und Kantone vorgenommenen Wirkungsabschätzungen von Massnahmen gegen *Gewalt in Paarbeziehungen* (s. die Synthese in Schwarzenegger & Nägeli 2015 sowie die Studie von Gloor, Meier & Bächler 2015) sowie namentlich die Studien über die Wirksamkeit des revidierten *Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches* (Haering et al. 2012)¹² und des neuen *Jugendstrafgesetzes* (Urwyler & Nett 2012).

Die Kriminologie hat die Evaluation in mehrerer Hinsicht bereichert. Eine ihrer Kernkompetenzen liegt in der *Erhellung des Dunkelfeldes*. Sie hat hierzu verschiedene methodische Zugänge entwickelt, beispielsweise über teilnehmende Beobachtung, über Bevölkerungsbefragungen in Form von Crime victims' surveys (van Dijk 2013), über Täterbefragungen (Godenzi 1989) oder über Spurenermittlung in Spitälern oder im Abwasser (Ort et al. 2014). Daraus können sich Synergien mit Bestrebungen anderer Disziplinen zur Erforschung ethisch verwerflichen Verhaltens, beispielsweise der Soziologie (abweichendes Verhalten) oder der Ökonomie (Ausmass und Ursachen der Schattenwirtschaft), ergeben.

5. Evaluation in der Kriminalpolitik: Vier wichtige Themen

Umgekehrt kann aber auch die Kriminologie von methodischen Fortschritten anderer Disziplinen oder aus der Entwicklung der Evaluationsmethodik Nutzen ziehen. Ich möchte dies an *vier zentralen Kritikpunkten* zeigen, welche vor einiger Zeit zur Evaluation von Gesetzen aus kriminologischer Perspektive geäussert worden sind (Niggli 2011). Es sind Punkte, die auch ausserhalb der Kriminalpolitik durchaus kontrovers diskutiert werden.

¹¹ Die bfu plante ursprünglich eine rigorose Studie über die Wirkungen der Senkung des Blutalkoholgrenzwertes, verzichtete angesichts der damit verbundenen methodischen Schwierigkeiten dann aber auf deren Durchführung.

¹² Vgl. den Beitrag von B. Haering in diesem Buch, Seite 91.