Zeitschrift: Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie SAK = Criminologie / Groupe Suisse de Criminologie GSC = Criminologia / Gruppo Svizzero di Criminologia GSC

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 34 (2017)

Artikel: Evaluationen im politischen Umfeld : das Fallbeispiel der Evaluation AT-StGB 2011/12

Autor: Häring, Barbara

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1051459

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Evaluationen im politischen Umfeld: Das Fallbeispiel der Evaluation AT-StGB 2011/12

BARBARA HÄRING

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 91
1. Ausgangslage 92
   1.1. Legitimationsbedarf der direkten Demokratie 92
2. Evaluation der Revision 2007 von AT-StGB 93
   2.1 Ausgangslage, Kontext und Fokus der Evaluation 93
   2.2 «Theory of Change» und Wirkungsmodell 94
   2.3 Evaluationsansätze und Untersuchungsmethoden 96
   2.4 Ergebnisse der Evaluation 97
3. Evaluationen im politischen Umfeld 101
   3.1 Politischer Prozess und Evaluation AT-StGB 101
   3.2 Lessons Learnt 104

Zusammenfassung

Der Einsatz von Technologie in Strafverfahren ist geeignet, nicht nur deren Funktionsweise, sondern auch die sie begleitenden Vorstellungen und Wahrnehmungen neu zu gestalten. In dieser Hinsicht erscheint die elektronische Überwachung von Straftätern symbolträchtig, weil sie sowohl in der Bevölkerung wie auch bei fachlich geschulten Juristen zahlreiche Fantasievorstellungen und Gemeinplätze hervorruft. Üblicherweise als die Alternative zur Freiheitsstrafe präsentiert, entlehnt die Massnahme der Science Fiction ein futuristisches Bild von Erfindungsgabe, Sanftheit und Effizienz, das umso mehr bleibenden Eindruck hinterlässt als ihr Potential heutzutage besonders gross erscheint. Der vorliegende Beitrag will die Veränderungen untersuchen, die der Einsatz einer derartigen Technologie nicht nur auf dem gewohnten praktischen Terrain, sondern auch im Diskurs über Strafe und Kriminalpolitik mit sich bringt. Es wird auch – wie bei W. I. Thomas – darum gehen, zu verstehen dass «wirklich in seinen Konsequenzen wird, was von Menschen als wirklich definiert wird». Wir werden sehen, wie – aus dem verwendeten technischen Mittel selbst ein besonderes Verhältnis zu der

Strafe entsteht, das trotz deutlicher Verzerrungen bei seiner Umsetzung greifbare Effekte produziert.

1. Ausgangslage

1.1. Legitimationsbedarf der direkten Demokratie

Zur Stärke und zur Herausforderung der direkten Demokratie gehört ein hoher Legitimationsbedarf politischer Projekte und Prozesse. Politische Legitimation kann insbesondere durch Volksabstimmungen und ebenso durch Pilotprojekte und/oder Evaluationen hergestellt werden. Programmatische sowie institutionelle Reformen entstehen in der Schweiz deshalb oft über Pilotprojekte verbunden mit der Aussicht auf Evaluation. Beispiele dazu sind Drogen- und Präventionspolitiken, Schulversuche sowie die Verwaltungsreform des New Public Managements, deren Einführung stets mit evaluativen Projekten verbunden wurde. Evaluationen öffentlicher Politiken, Programmen oder Institutionen erfüllen in der Regel summative Zwecke im Sinne der Rechenschaftsablage sowie formative Zwecke mit Blick auf politische Entscheide, die Optimierungen resp. die definitive Verankerung einer Aktivität – oder aber die Abschaffung resp. den Verzicht auf eine Weiterführung eines Projekts. Evaluationen öffentlicher Politiken und Institutionen sind somit stets Teil eines Wirkungsgefüges der Politik.

In diesen Kontext kann auch die Evaluation der Revision 2007 des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches (AT-StGB) gestellt werden.[1] Die Revision AT-StGB blieb auch nach ihrer Einführung per 1. Januar 2008 politisch umstritten. Aufgabe der Evaluation war es, zu prüfen, inwiefern die mit der Revision verbundenen Ziele erreicht werden konnten.

[1] Barbara Häring, Ladina Rageth et. al. für econcept AG in Zürich, in Zusammenarbeit mit RA Stephan Bernard, LL.M., Mediator SAV/AFM, dem fög – Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich sowie unter Fachbegleitung von Prof. Dr. Christof Riedo, Universität Freiburg.

2. Evaluation der Revision 2007 von AT-StGB

2.1 Ausgangslage, Kontext und Fokus der Evaluation

Der revidierte Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches (AT-StGB) trat per 1. Januar 2007 in Kraft. Angesichts der Bedeutung der Revision und aufgrund parlamentarischer Vorstösse erteilte der Bundesrat dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) bereits im September 2008 den Auftrag, die Wirksamkeit der Neuerungen im Strafrecht zu überprüfen. Auf der Grundlage eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens erteilte das innerhalb des EJPD mit der Evaluation befasste Bundesamt für Justiz (BJ) econcept AG mit der Evaluation der Auswirkungen des revidierten AT-StGB. Die Evaluation konzentrierte sich auf die Hauptaspekte der Gesetzesrevision: auf den Ersatz der kurzen Freiheitsstrafen unter sechs Monaten sowie auf die neue Form der Verwahrung. Ziel der Evaluation war es, die Wirksamkeit der Strafrechtsrevision zu ermitteln und dabei zu prüfen, inwiefern die mit der Revision angestrebten Ziele tatsächlich erreicht wurden. Die Evaluation startete Anfang 2011 und wurde 2012 abgeschlossen.

Die nachstehende Tabelle fasst die Hauptziele der Revision AT-StGB sowie die übergeordneten Evaluationsfragestellungen zusammen:

Evaluationsthemen	Hauptziele der Revision AT-StGB	Übergeordnete Evaluationsfragestellungen
Ersatz der kurzen Freiheitsstrafen	Kurze Freiheitsstrafen unter 6 Monaten werden weitgehend durch Geldstrafen oder gemeinnützige Arbeit ersetzt, ohne dass sich dies negativ auf die Spezial- und Generalprävention und damit auf die Kriminalitätsentwicklung auswirkt.	Inwiefern konnte der weitgehende Ersatz kurzer Freiheitsstrafen unter 6 Monaten durch Geldstrafen oder gemeinnützige Arbeit umgesetzt werden?
		Inwiefern erfolgte dies ohne negative Auswirkungen auf die Spezial- und Generalprävention und damit auf die Kriminalitätsentwicklung?
Neue Form der Verwahrung	Die Gesellschaft wird besser vor gefährlichen Straftätern geschützt.	Inwiefern führte die neue Form der Verwahrung zum besseren Schutz der Gesellschaft vor Straftätern?

econcept

Abbildung 1: Übergeordnete Fragestellungen der Evaluation AT-StGB 2011/12

Zu den beiden Schwerpunkten der Evaluation lassen sich folgende Erläuterungen geben:

Ersatz der kurzen Freiheitsstrafen

Der mit der Revision vorgesehene Ersatz der kurzen Freiheitsstrafen bildete einen ersten Schwerpunkt der Evaluation: Kurze unbedingte Freiheitsstrafen können nur noch in Ausnahmefällen ausgesprochen werden. In der Regel sollen sie durch alternative Strafen ersetzt werden – wie dies bereits in vielen anderen europäischen Staaten der Fall ist. Dabei sollen die Verurteilten in Form von Geldzahlungen oder unbezahlter gemeinnütziger Arbeit positive Leistungen zugunsten der Gesellschaft erbringen.

Neue Form der Verwahrung

Die neue Form der Verwahrung und damit die Verwahrungsregelung gemäss Art. 64 ff. StGB bildete den zweiten Schwerpunkt der Evaluation. Dieser Revisionspunkt war in ein umfassendes System neuer Massnahmen mit entsprechenden Wechselwirkungen eingebunden. Die neue Form der Verwahrung wurde von zahlreichen weiteren Neuerungen (insb. Art. 59 Abs. 3 StGB) begleitet, die direkt oder indirekt zu ihrer Wirkung beitragen.

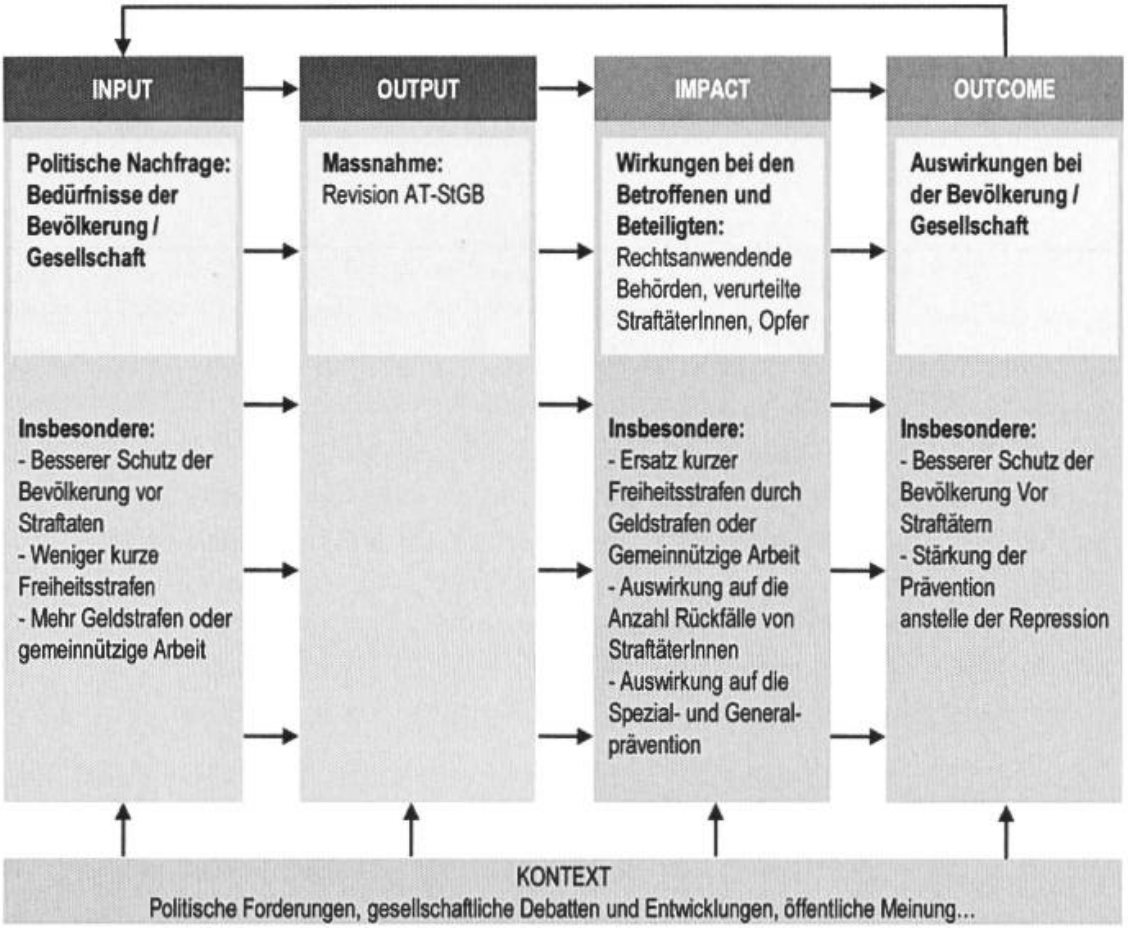
2.2 «Theory of Change» und Wirkungsmodell

Mit der Evaluation sollten nicht bloss die Auswirkungen der Revision des AT-StGB untersucht werden; vielmehr sollten die Wirkungen der Revision in Relation zu den angestrebten Änderungen gesetzt werden. Im Zentrum des Interesses standen die Zusammenhänge zwischen der Gesetzesrevision als Massnahme sowie deren Wirkungen bei den Betroffenen und Beteiligten (Impact-Ebene). Längerfristig sollte die Revision auch Auswirkungen auf Bevölkerung und Gesellschaft haben (Outcome-Ebene). Diese Auswirkungen konnten im Rahmen der Evaluation jedoch noch nicht evaluiert werden, da der Wirkungszeitraum seit dem Inkrafttreten der Gesetzesrevision noch zu kurz war.

Das der Evaluation zugrunde liegende Wirkungsmodell ging von den übergeordneten Zielsetzungen der Revision des AT-StGB aus. Diese «Theory of Change» ermöglichte es, die Fragestellungen der Evaluation in einem thematischen Kontext zu positionieren.

Nachstehende Grafik illustriert das Wirkungsmodell[2] zur Evaluation des neuen AT-StGB.

Wirkungsmodell der Revision AT-StGB als Grundlage zur Evaluation



econcept

Abbildung 2: Wirkungsmodell zur Revision AT-StGB

[2] Dabei ist zu beachten, dass sich seit der Erarbeitung dieser Evaluation die Bezeichnungen zu den Phasen von Wirkungsmodellen international harmonisiert haben. Heute werden «Outcome» und «Impact» in der Regel in umgekehrter Reihenfolge verwendet als im hier präsentierten Wirkungsmodell. Das heisst: Heute werden unter «Outcome» die Wirkungen bei den Zielgruppen und unter «Impact» die Wirkungen auf Stufe der Gesellschaft verstanden.

2.3 Evaluationsansätze und Untersuchungsmethoden

Mit Blick auf die Zielsetzung und die übergeordneten Fragestellungen der Evaluation wurden den Erhebungen folgende Evaluationsansätze zugrunde gelegt:

- *Vorher/Nachher-Vergleiche:* Um Wirkungen der Gesetzesänderungen abschätzen zu können, waren Sachverhalte vor und nach der Revision zu erheben. Dies bedingte das Erfassen bzw. Auswerten statistischer Kennzahlen. Auch subjektive Beurteilungen im Rahmen von Befragungen waren auf diese Zeitpunkte zu beziehen.
- *Soll/Ist-Vergleiche:* Die Gesetzesrevision verfolgte politische Ziele. Mit Blick auf die Evaluation vom AT-StGB definierten diese Ziele den «Soll-Zustand». Die im Rahmen der Evaluation erhobenen Daten identifizierten den «Ist-Zustand» der Umsetzung des revidierten Gesetzes.
- *Kontextanalyse:* Da die Revision Gegenstand öffentlicher politischer Auseinandersetzungen war, musste die Evaluation diesen Kontext berücksichtigen. Dies geschah mit einer Medienanalyse zur öffentlichen Kommunikation über Problemdefinitionen, Angemessenheit und Effizienz der durch die Gesetzesrevision geschaffenen Instrumente sowie der Reaktion auf die dadurch wahrgenommenen Probleme.

Die Untersuchungstiefen waren fragenspezifisch festzulegen. Die meisten Fragen bedingten breite Abklärungen, um flächendeckend Informationen zu erhalten, welche (noch) nicht durch öffentliche Statistiken erhoben oder zugänglich waren. Andere Themen verlangten gezielte Befragungen der Akteure; dies insbesondere bei qualitativen Einschätzungen zu Wirkungen der Gesetzesrevision. Eingesetzt wurden folgende Untersuchungsmethoden:

- *Dokumentenanalysen und Statistik:* Rastergestützte Analyse von Leitentscheiden des Bundesgerichts, von Fachzeitschriften, der einschlägigen Kommentare[3] sowie von statistischen Grundlagen des Bundesamts für Statistik BFS.
- *Online-Befragungen:* Schweizweit flächendeckende Befragungen der Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden, der Bezirks-, Amtsge-

[3] *Niggli Marcel Alexander, Wiprächtiger Hans (Hrsg.)*, Strafrecht («Basler Kommentar»), Helbing Lichtenhahn Verlag, 2. Aufl., Basel 2007 / *Stratenwerth Günter, Wohlers Wolfgang*, Schweizerisches Strafgesetzbuch: Handkommentar, Stämpfli, 2. Aufl., Bern 2009 / *Roth Robert (Ed.)*, Code pénal («Commentaire romand»), Helbing Lichtenhahn, Basel 2009

richte und Obergerichte, der Schweizerischer Anwaltsverband sowie der Verband Demokratische Juristen/innen.

- *Qualitative, vertiefende Gespräche:* Befragt wurden dazu ausgewählte Personen aus Vollzugseinrichtungen sowie von Opferberatungs- bzw. Opferhilfestellen.
- *Medienanalyse:* Durch die öffentliche Kommunikation wurde die Wahrnehmung sowohl der Dringlichkeit legislativer oder judikativer Massnahmen wie auch ihrer Angemessenheit und Effizienz geprägt. Die Analyse untersuchte Leitmedien der deutsch- und französischsprachigen Schweiz[4] systematisch. Im Fokus standen die Dynamik der Berichterstattung, zentrale Argumente und Akteure, Akzeptanz der Revision sowie die Rolle der Medien und die Qualität der öffentlichen Kommunikation.

Miteinander kombiniert stellten die verschiedenen Evaluationsansätze sowie ein entsprechend breiter Methodenmix die Multiperspektive und die Verlässlichkeit der Evaluationsergebnisse sicher.

2.4 Ergebnisse der Evaluation

Dieses Kapitel fasst in kurzer Form die Antworten auf die Evaluationsfragestellungen zum Ersatz der kurzen Freiheitsstrafen unter 6 Monaten durch Geldstrafen zusammen.[5] Die Ergebnisse beziehen sich auf das Jahr 2010.

Ersatz der kurzen Freiheitsstrafen unter 6 Monaten durch Geldstrafen

Die Verurteilungen zu kurzen Freiheitsstrafen gingen von ca. 50'000 auf weniger als 4000 zurück. Insgesamt stieg die Zahl der Verurteilungen zu einer Strafe unter sechs Monaten seit der Revision von 82'000 auf 88'000 leicht an. Der Anteil der Geldstrafen an den kurzen Strafen lag 2007 bei 70'000 und stieg bis 2010 auf etwa 83'000 an. Es kann davon ausgegangen werden, dass der grösste Teil des Rückganges der kurzen Freiheitsstrafen durch den Anstieg der Geldstrafen erklärt werden kann.

---

4 NZZ, Tages-Anzeiger, Blick, 20 Minuten, Sonntagszeitung, Sonntagsblick, Weltwoche, Le Temps, Le Matin, 20 Minutes.

5 Auf die detaillierte Berichterstattung zu den Evaluationsergebnissen zur neuen Form der Verwahrung wird hier verzichtet, da das Thema in der gleichzeitig stattfindenden politischen Debatte nicht im Vordergrund stand.

Ersatz der kurzen Freiheitsstrafen unter 6 Monaten durch gemeinnützige Arbeit

Die gemeinnützige Arbeit galt vor 2007 als Form des Vollzugs der Freiheitsstrafe und wurde erst mit der Revision zu einer eigenen Strafe erhoben. Seit der Revision wurden etwa 5% der Strafen als gemeinnützige Arbeit ausgesprochen. Im Jahr 2010 waren dies 4'500 Fälle. In welchem Masse die kurzen Freiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit ersetzt wurden, kann nicht genau gesagt werden. Es fällt jedoch auf, dass seit der Revision die Verurteilungen zu gemeinnütziger Arbeit deutlich weniger an Bedeutung gewannen als die Verurteilungen zu Geldstrafen.

Entwicklung der Zahl der Freiheitsstrafen von mehr als 6 Monaten

Die Anzahl Freiheitsstrafen über sechs Monaten lag im Jahr 2010 bei 5'000. Vergleicht man die Entwicklung seit dem Jahr 2006, so kann ein geringer Anstieg um 200 Verurteilungen beobachtet werden. Dieser Anstieg kann zumindest teilweise mit der Neueinführung der teilbedingten Freiheitsstrafe erklärt werden, zu welcher 2010 knapp 600 Personen verurteilt wurden. Die Anzahl Verurteilungen zu langen bedingten und unbedingten Freiheitsstrafen ging seit Inkrafttreten der Revision im Jahr 2007 um 400 zurück.

Entwicklung der Zahl der vollzogenen kurzen Freiheitsstrafen unter 6 Monaten

Während die bedingten kurzen Freiheitstrafen seit der Revision nahezu vollständig verschwanden, ging auch der Anteil der unbedingten kurzen Freiheitstrafen von 12'000 im Jahr 2006 auf 4'000 im Jahr 2009 zurück.

Entwicklung der mit bedingten Strafen verbundenen unbedingten Geldstrafen, Bussen

Gesamthaft verdreifachte sich die Zahl der unbedingten Geldstrafen und Bussen, die in Verbindung mit einer bedingten Strafe ausgesprochen wurden, nach der Revision von gut 23'000 auf gut 66'000. In ca. 95% der Verurteilungen zu Verbindungsstrafen war die bedingte Strafe eine Geldstrafe.

Finanzielle Konsequenzen der Gesetzesrevision

Verglichen wurden die Einnahmen aus den vier Jahren vor und nach der Revision. Dabei stiegen die Einnahmen um mehr als CHF 116 Mio. und damit um 60% an. In zwei Kantonen gingen die Einnahmen zurück, in drei Kantonen stiegen sie um mehr als 100%. Zusätzlich wurde analysiert, inwiefern sich der Bedarf an Zellenplätzen veränderte. Experten schätzten einen Rückgang um 10-15%, der aber von den Daten noch nicht wiedergegeben wurde.

Auswirkungen auf die Kriminalitätsentwicklung

Aus den quantitativen Daten konnte lediglich herausgelesen werden, dass die Gesamtanzahl Verurteilungen etwa gleich blieb. Diese lag bei etwas mehr als 90'000 im Jahr 2006, bei 85'000 im Jahr 2007 und stieg auf etwas mehr als 98'000 im Jahr 2010. Daraus liess sich abschätzen, dass sich die Kriminalitätsentwicklung im Allgemeinen durch die Revision nicht spürbar verändert hat.

Auswirkungen auf die Rückfälligkeit

Etwa die Hälfte der antwortenden Amtsleitungen der Strafvollzugsbehörden, Staatsanwaltschaften, Gerichte und Anwälte/innen konnten keine Aussage zur Rückfälligkeit machen. Antwortende, welche die Rückfälligkeit in den verschiedenen Strafbereichen einschätzen konnten, waren mehrheitlich der Meinung, dass diese etwa gleich geblieben war.

Auswirkungen des Tagessatzsystems auf Rückfallquote und Belegung der Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs

Nach der Einschätzung eines guten Drittels der antwortenden Amtsleitungen der Strafvollzugsbehörden, Staatsanwaltschaften, Gerichte und Anwälte/innen blieb die Rückfallquote unter dem System der Geldstrafe etwa gleich. 30% beobachteten eine Zunahme der Rückfallquote. Dementsprechend stellte die Mehrheit der antwortenden Strafvollzugsbehörden fest, dass die Revision des AT-StGB nicht zu einer Entlastung der Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs führte.

Auswirkungen auf Prävention

Der grösste Teil der Antwortenden der Online-Befragungen ging von eher negativen Auswirkungen der alternativen Strafen bezüglich Generalprävention, Spezialprävention und Kriminalitätsentwicklung aus. Grundsätzlich wurden in den Online-Befragungen die teilbedingten Strafen in Bezug auf die Generalprävention als wirksamer eingeschätzt als die bedingten und als weniger wirksam als die unbedingten Strafen. Eine Mehrheit der Befragten der Akteursgruppen war der Ansicht, dass die Kombination von bedingten mit unbedingten Strafen positive oder eher positive Auswirkungen auf die präventive Wirksamkeit bedingter Geldstrafen und bedingter gemeinnütziger Arbeit habe.

In der massenmedial vermittelten Debatte um die Revision des AT-StGB war die Frage der Prävention zentral. Sie wurde allerdings in den seltensten Fällen nach Spezial- und Generalprävention differenziert, sondern alltagssprachlich und generalisierend als abschreckende Wirkung einer Strafe diskutiert. Das Argument, (bedingte) Geldstrafen hätten keine abschreckende Wirkung auf die Täter, war das mit Abstand resonanzstärkste Argument in der medial vermittelten Debatte um die Revision des AT-StGB.

Auswirkungen auf Schuldausgleich

Die Akzeptanz der verschiedenen Strafen war bei Straftätern und Opfer unterschiedlich. Freiheitsstrafen trafen bei Tätern auf wenig Akzeptanz; bei Opfern war die Akzeptanz gegenüber Geldstrafen sehr gering. Einzig die gemeinnützige Arbeit wurde von Straftätern und Opfern ähnlich beurteilt. Aus der Dokumentenanalyse ging hervor, dass bei der gemeinnützigen Arbeit der Schuldausgleich weitgehend im Entzug der Freiheit im weiteren Sinn, nämlich in der Beschränkung der Freizeit, gesehen wurde. In der Medienberichterstattung tauchte das Argument des Schuldausgleichs nur in populistischer Form auf, indem argumentiert wurde, die Revision des AT-StGB sei Ausdruck einer Kuscheljustiz, die die Täter zulasten der Opfer bevorzuge.

Praktikabilität der kurzen Freiheitsstrafen, Geldstrafen und der gemeinnützige Arbeit

Insgesamt wurden die Alternativen zur kurzen Freiheitsstrafen als eher praktikabel eingeschätzt. Einzig die Praktikabilität der gemeinnützigen

Arbeit als eigene Strafform wurde unterschiedlich beurteilt. Die Hälfte der Amtsleitungen des Strafvollzugs schätzte die gemeinnützige Arbeit als eher nicht praktikabel ein, während mehr als ein Drittel der Gerichte, der Staatsanwaltschaften und der Anwälte/innen sie als durchaus praktikabel bezeichnete.

Zusammengefasst: Die neuen Strafformen wurden planmässig genutzt. Sie erwiesen sich als praktikabel und führten zu den intendierten Zielen. Der Ersatz der kurzen Freiheitsstrafen führte zu keiner Zunahme längerer Freiheitsstrafen. Es liessen sich aufgrund der Erhebungen weder ein positiver noch ein negativer Einfluss der neuen Strafformen auf General- und Spezialprävention erkennen. Und: Während die direkt involvierten Akteure wenig Handlungsbedarf identifizierten, liessen die Medienberichterstattungen auf einen grossen Handlungsbedarf schliessen.

Im Nachgang zur Evaluation von econcept AG konnte die Berichterstattung 2012 des BFS Daten aus zwei weiteren Jahren präsentieren. Auch diese Berichterstattung zeigte, dass das Ziel der Gesetzesrevision von 2007, die kurzen Freiheitsstrafen zu verringern, erreicht wurde. Die Zahl der unbedingten resp. bedingten Freiheitsstrafen nahm markant ab – jene der unbedingten resp. bedingten Geldstrafen stark zu.

	2006	2010
Unbedingte Freiheitsstrafen	42'080	2'439
Bedingte Freiheitsstrafen	14'095	6'352
Bussen/Unbedingte Geldstrafen	7'960	11'554
Bussen/Bedingte Geldstrafen	62'041	71'881

Tabelle 1: Anzahl der unbedingten resp. bedingten Freiheits- und Bussen/Geldstrafen 2006 und 2010

3. Evaluationen im politischen Umfeld

3.1 Politischer Prozess und Evaluation AT-StGB

Wie eingangs erwähnt, blieb die Revision AT-StGB auch nach ihrer Einführung per 1. Januar 2007 politisch umstritten. Bereits drei Monate später und damit während der ersten Parlamentssession nach Inkrafttreten der Gesetzesnovelle forderten Parlamentarier/innen eine erneute Revision des Gesetzes und insbesondere die Abschaffung der eben erst einge-

führten bedingten Geldstrafe. Der konstante politische Druck führte dazu, dass der Bundesrat sowohl einen Auftrag zur Evaluation[6] erteilte, als auch bereits im Jahre 2010 eine erneute Revision von AT-StGB ankündigte. 2012 und damit noch während der Durchführung der Evaluation, wurde die entsprechende Botschaft zuhanden des Parlaments verabschiedet.[7] Der parlamentarische Prozess nahm allerdings mehrere Jahre in Anspruch. Die unterschiedlichen Positionierungen von National- resp. Ständerat konnten nach dreimaligem Differenzbereinigungsverfahren erst im Sommer 2015 mit einer Einigungskonferenz[8] abgeschlossen werden. In diesem Sinne konnten die Ergebnisse der Evaluation letztlich doch in die parlamentarischen Beratungen einfliessen.

Nachstehende Tabelle zeigt auf, wie sich die politischen Entscheidungsprozesse von Bundesrat und Parlament mit den evaluativen Arbeiten zeitlich überlappten.

6 Vgl. Neuerungen im Strafrecht werden überprüft; Bundesrat beantragt die Annahme von zwei Postulaten, 3. September 2008: https://www.news.admin.ch/message/?lang=de&msg-id=21101 [Stand: 2. Mai 2016].

7 Vgl. Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Änderungen des Sanktionsrechts) vom 4. April 2012, Nummer 12.046.

8 Eine Einigungskonferenz ist eine gemeinsame Kommission beider Räte. Sie wird eingesetzt, wenn auch nach drei Detailberatungen zu einem Geschäft in jedem Rat noch Differenzen bestehen. Die Einigungskonferenz muss eine Verständigungslösung suchen, die anschliessend von beiden Kammern beraten wird.
(Vgl. Faktenblatt Einigungskonferenz der Parlamentsdienste: https://www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-einigungskonferenz-d.pdf [2. Mai 2016].

Jahr	Bundesrat	Eidgenössische Räte	Evaluative Arbeiten
2007	Inkraftsetzung Revision AT-StGB	Vorstoss NR Stamm: 23.03.2007	
2008	Auftrag an BJ zur Evaluation	Vorstoss SVP-Fraktion: 18.12.2008	
2009			
2010	Ankündigung Revision AT-StGB		Ausschreibung Evaluation
2011	Vernehmlassung Revision AT-StGB		Evaluation econcept
2012	Botschaft Revision AT-StGB	Parlamentarische Beratung: Dreifaches Differenzbereinigungsverfahren	Berichterstattung BSF
2013			
2014			
2015		Einigungskonferenz	
2016	Inkraftsetzung Revision AT-StGB		

Tabelle 2: Zeitliche Überlappung von politischen Prozessen und evaluativen Arbeiten

Die jahrelange politische und parlamentarische Debatte konzentrierte sich insbesondere auf die Frage der Sinnhaftigkeit bedingter Geldstrafen als Ersatz für kurze Freiheitsstrafen. Nachstehende Tabelle zeigt, wie oft sich dabei die parlamentarischen Meinungen und Mehrheiten wandelten.

Jahr	Bundesrat / Eidgenössische Räte	Positionen
2007	Inkraftsetzung Revision StGB Vorstoss	– **Bedingte Geldstrafen** als Ersatz für kurze Freiheitsstrafen – **Aufhebung** bedingte Geldstrafe
2008	Vorstoss Auftrag BR an BJ zur Evaluation	– **Aufhebung** bedingte Geldstrafe
2009		
2010	Ankündigung BR: Revision StGB	– **Aufhebung** bedingte Geldstrafen
2011	Vernehmlassung Revision StGB	– **Aufhebung** bedingte Geldstrafen – Kurze Freiheitsstrafen bereits ab drei Tagen – Unbedingte Geldstrafen
2012	Botschaft Revision StGB	
2013	Parlamentarische Beratung mit dreifacher Differenzbereinigung	– Vorschlag SR: **Halbbedingte** Geldstrafe – gescheitert im NR
2914		
2015	Einigungskonferenz	– **Bedingte Geldstrafen** als Ersatz für kurze Freiheitsstrafen – Kurze Freiheitsstrafen – Geldstrafen nur noch bis 180 Tagessätze (statt 360)
2016	Inkraftsetzung Revision StGB	

Tabelle 3: Bedingte Geldstrafen im Kreuzfeuer politischer Auseinandersetzungen

3.2 Lessons Learnt

Welche Lehren lassen sich aus der Erfahrung der Evaluation AT-StGB für künftige Evaluationen in politischen Spannungsfeldern lernen? Dieser Frage gehen die folgenden Abschnitte nach.

Potenzial und Relevanz von Evaluationen

Evaluationen können der Politik wichtige Entscheidungsgrundlagen und Legitimation liefern. Mit anderen Worten: Evaluationen können Konsequenzen haben. Sie müssen deshalb mit entsprechend grossem Verantwortungsgefühl geplant und durchgeführt werden. Dazu gehört, dass Auftraggeber/innen Untersuchungsgegenstand, Evaluationsfragestellungen und Benchmarks zur Bewertung der Evaluationsergebnisse möglichst präzise formulieren – und sich mit den Evaluatoren/innen darüber verständigen. Wichtig ist auch, dass Evaluationsergebnisse rechtzeitig vorliegen, um entscheidungsrelevant werden zu können. Dies war bei der Evaluation AT-StGB letztlich der Fall – auch wenn zu Beginn der evaluativen Arbeiten der politische Prozess in eine andere Richtung wies.

Wirkungsanalysen bauen auf Wirkungsorientierung auf

Wirkungsanalysen sind nur dann befriedigend, wenn bereits bei der Vorbereitung eines politischen Projekts mit dem Ansatz der Wirkungsorientierung geplant wurde. Dazu gehören Problem- und Umfeldanalysen sowie die Konzeption des politischen Projekts[9] nach einer Wirkungslogik samt «Theory of Change» und also auch mit klar definierten Zielvorstellungen auf der Stufe der Wirkungen des Projekts sowie mit Umsetzungsvorstellungen. Hilfreich sind dazu Wirkungsmodelle die Zusammenhänge zwischen Zielen und Ressourcen (Inputs), Massnahmen und Leistungen (Outputs), Effekte und Wirkungen auf der Ebene der Zielgruppe (Outcomes) sowie auf der Ebene der Gesellschaft (Impacts) herstellen. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass während der Umsetzung die relevanten Projektinformationen systematisch gesammelt werden. Fehlen diese Voraussetzungen, so müssen von den Evaluatoren/innen ex-post Annahmen dazu getroffen und mit dem/der Auftraggeberin validiert werden. Dies ist stets nur die zweitbeste Lösung.

---

9 Sei dies eine Gesetzesrevision, ein Bundesbeschluss oder ein konkretes Programm oder Projekt auf operativer Ebene.

Wissenschaftlich fundiert

Angesichts der Relevanz von Evaluationen müssen ihre Ergebnisse wissenschaftlich «waterproof» sein. Evaluationsmethoden und ihre Anwendung müssen dem «State of the Art» der empirischen Sozialwissenschaften genügen. Evaluationsergebnisse müssen, wenn immer möglich, mit Akteuren und Betroffenen validiert werden, um Rückschaufehler zu verhindern. Die Berichterstattung zu einer Evaluation muss sprachlich präzis sein und mit einem sorgfältigem Einsatz von direkter und indirekter Rede deutlich machen, inwieweit es sich um Fakten, um Einschätzungen des Evaluationsteams oder aber um Aussagen Dritter handelt. Auf qualifizierende Adjektive sollte weitgehend verzichtet werden. Und zum Schluss: Grundlagendaten müssen nachvollziehbar gesichert werden; personenbezogene Informationen unterstehen zudem dem Datenschutz.

Multiperspektivität und Interdisziplinarität

Umfassende Evaluationsansätze und ein breiter Methodenmix sichern durch Triangulation die Multiperspektivität der Einschätzungen und Bewertungen sowie die Belastbarkeit der Evaluationsergebnisse. Vorliegend erwies es sich als zentral, die Dokumentenanalyse mit einer Befragung der Akteure zur Umsetzung sowie mit der massenmedial vermittelten öffentlichen Debatte zu vergleichen. Breite Methodenkenntnisse waren dazu wichtig – und ebenso das Knowhow, wann welche Methode zielführend und optimal eingesetzt werden kann. Interdisziplinäre Forschungsteams sind deshalb für die Qualität von Evaluationen zentral. Im Fall der Evaluation AT-StGB umfasste das Team Forscher/innen aus den Sozialwissenschaften, der Ökonomie, der Rechtswissenschaft sowie den Naturwissenschaften.

Bewertungen – aber nicht politisch

Evaluationen nehmen Stellung, indem sie politische Projektziele im Sinne eines angestrebten «Sollzustands» mit der tatsächlichen Umsetzung eines Projekts und seinen Wirkungen und also mit dem «Istzustand» vergleichen. In Erfüllung ihrer formativen Zwecke können sie daraus auch mögliche Entwicklungspfade ableiten und vorschlagen. Evaluationen nehmen aber keine politische Wertung vor; dies bleibt den dazu legitimierten Behörden, die in er Regle die Auftraggeber der Evaluation sind,

vorbehalten. Es liegt somit in der Verantwortung der Politik zu entscheiden, inwiefern sie Ergebnisse aus Evaluationen berücksichtigen will.

Zum Schluss: Die Publikation von Evaluationsergebnissen nach dem Öffentlichkeitsprinzip stellt in jedem Fall Transparenz zu Sachverhalten her. In diesem Sinne leisten Evaluationen im Sinne der Aufklärung stets Beiträge zur Weiterentwicklung der Demokratie.