

Ansätze zu einer völkerrechts- und verfassungskonformen Ausgestaltung der Untersuchungshaft

Autor(en): **Künzli, Jörg / Frei, Nula**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology**

Band (Jahr): **16 (2017)**

Heft 1

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1050700>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Jörg Künzli, Nula Frei

Ansätze zu einer völkerrechts- und verfassungskonformen Ausgestaltung der Untersuchungshaft

Zusammenfassung

Die Untersuchungshaft wird aus verschiedenen Gründen seit längerer Zeit kritisiert. Ein wesentlicher Kritikpunkt sind die Haftbedingungen, die Gegenstand verschiedener nationaler und internationaler Berichte waren. Diese bewirkten zwar einige zögerliche Reaktionen, vielfach werden Reformen jedoch wegen fehlender Ressourcen oder politischer Mehrheiten als problematisch bezeichnet. Der vorliegende Beitrag zeigt die wichtigsten Ursachen für die vorhandenen Defizite auf und diskutiert Reformvorschläge für die Haftbedingungen aus grund- und menschenrechtlicher Perspektive. **Schlüsselwörter:** Untersuchungshaft, Haftbedingungen, Grundrechte, Reform der Untersuchungshaft.

Résumé

La détention avant jugement est critiquée pour différentes raisons depuis longtemps. Un point central de cette critique sont les conditions de détention, qui ont fait l'objet de plusieurs rapports nationaux et internationaux. Même si ceux-ci ont provoqué quelques réactions au niveau de la mise en œuvre de la détention, les réformes sont souvent considérées comme «problématiques» à cause d'un manque de ressources ou de la difficulté à mobiliser une majorité politique favorable. La présente contribution présente les raisons principales des déficits actuels et examine des propositions pour une réforme des conditions de détention sous l'angle du droit humanitaire et des droits fondamentaux.

Mots-clés: Détention avant jugement, conditions de détention, droits fondamentaux, réforme de la détention avant jugement.

Summary

Pre-trial detention has been criticized for a long time for a number of reasons. One of the main areas of contention pertains to the living conditions of detainees, denounced in several national and international reports. Even though these reports have led to a few tentative reactions on a practical level, reforms are frequently considered problematic because of a lack of resources or political support. The following article presents the main reasons for the current deficits and discusses propositions to reform pre-trial detention from a human rights and fundamental rights perspective.

Keywords: pre-trial detention, conditions of detention, fundamental rights, reform of pre-trial detention.

1. Einleitung: Die Untersuchungshaft in Bewegung

Die Untersuchungshaft gilt in der Schweiz in weiten Kreisen als eine, wenn nicht *die* härteste Form des Freiheitsentzugs, obwohl Untersuchungsgefangene im Gegensatz zu verurteilten Strafgefangenen unter der Unschuldsvermutung stehen. An der Anordnung und Dauer der Untersuchungshaft sowie am mangelnden Rückgriff auf Ersatzmassnahmen übt die Lehre schon länger Kritik.¹ Jüngeren Datums ist die Diskussion um die Haftbedingungen in der Untersuchungshaft. Spätestens nachdem die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) dem Thema im Jahresbericht 2014 einen Schwerpunkt widmete,² hat sich eine in verschiedenen Medien und Foren ausgetragene Diskussion um die Notwendigkeit einer Verbesserung der Bedingungen während der Untersuchungshaft entwickelt.³ Auch zwei internationale Überwachungsorgane rügten während dieser Zeitspanne die Schweiz in dieser Hinsicht: Der Antifolterausschuss der Vereinten

1 So u. a. Albrecht 2002, 365; Härrli 2006, 1220; Noll 2013, 1055 ff.; Manfrin 2014, *passim*. Siehe auch das Streitgespräch Käser/Heeb 2015, 8 ff.

2 Vgl. NKVF 2014. Die NKVF stützte sich dabei insbesondere auf eine Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte, Künzli/Frei/Schultheiss 2015a.

3 So fand im September 2016 eine Tagung unter dem Titel «Rechtswidrige Zustände? Die Untersuchungshaft in der Kritik» in Zürich statt (<http://www.paulusakademie.ch/rechtswidrige-zustaende/>). Siehe auch der jüngst veröffentlichte Musterantrag der Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz, http://www.djs-jds.ch/images/2016-Musterantrag_Haftbedingungen_Untersuchungshaft_def.pdf (besucht am 5. 12. 2016). Das Infobulletin 1/2006 des Bundesamtes für Justiz hat der Untersuchungshaft ebenfalls einen Schwerpunkt gewidmet (<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/smv/smvbulletin/2016/ib-1601-d.pdf>, besucht am 5. 12. 2016). Siehe auch diverse Artikel in der NZZ: «Hinter Gittern in Zürich» (3. 9. 2015); «Die Untersuchungshaft – ein düsteres Kapitel» (9. 9. 2016); «Die Haftbedingungen rasch verbessern» (16. 9. 2016) sowie das Streitgespräch Käser/Heeb 2015. Jüngst ist zudem eine Broschüre über die Rechte von Untersuchungsgefangenen in Champ-Dollon erschienen, erstellt durch die *law clinic* der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Genf: *Les droits des personnes en détention provisoire à la prison de Champ-Dollon*, <http://www.unige.ch/droit/law-clinic/droits-personnes-detention-provisoire.pdf> (besucht am 5. 12. 2016).

Nationen (CAT) empfahl der Schweiz im September 2015 als Massnahme zur Umsetzung der UN-Antifolterkonvention⁴, die Verbesserung der Haftbedingungen in der Untersuchungshaft als dringendes Anliegen voranzutreiben. Dabei sei zu berücksichtigen, dass man es mit nicht verurteilten Personen zu tun habe.⁵ Im Juni 2016 veröffentlichte das Europäische Antifolterkomitee (CPT) den Bericht über seinen Besuch in der Schweiz und übte dabei ebenfalls harsche Kritik am Untersuchungshaftregime der besuchten Gefängnisse.⁶

Diese Forderungen bewirkten eine, wenn auch noch zögerliche, Reaktion der Praxis. Der Kanton Zürich, wohl der neben Genf (Stichwort Champ-Dollon) am deutlichsten kritisierte Kanton, hat kürzlich einen Verbesserungsprozess in Gang geleitet.⁷ Abgesehen von diesem Beispiel werden Reformen zwar nicht abgelehnt, aber doch mit Verweis auf mangelnde Ressourcen oder fehlende politische Mehrheiten als «schwierig» angesehen.

Der vorliegende Beitrag will zu dieser Diskussion beitragen und diskutiert Reformvorschläge für ausgewählte Gebiete der Untersuchungshaft aus grund- und menschenrechtlicher Perspektive. Der Beitrag fokussiert auf die Haftbedingungen und lässt das Thema der Anordnung der Untersuchungshaft beiseite. Hierzu werden zunächst die wesentlichen Kritikpunkte an der Untersuchungshaft aus menschenrechtlicher Sicht dargestellt (2.). Im Anschluss wird das grund- und menschenrechtlich gebotene Grundprinzip der Orientierung an den Verhältnissen in Freiheit erläutert (3.). Der Hauptteil des Beitrags zeigt vorgängig die aus unserer Sicht wichtigsten Ursachen für die bestehenden Defizite auf und formuliert aufbauend darauf Reformvorschläge (4.).

2. Menschenrechtlich basierte Kritik an den Bedingungen in der Untersuchungshaft

Gemessen an grund- und menschenrechtlichen Standards⁸ weist das Regime der Untersuchungshaft, wie sie derzeit in den meisten Kantonen praktiziert wird, mehrere Defizite auf. Grosse föderale Unterschiede machen es aber praktisch unmöglich, ein vollständiges Bild der Praxis des Untersuchungshaftvollzugs zu zeichnen. Der Beitrag beschränkt sich also auf die Beschreibung von Tendenzen, will aber nicht verschweigen, dass es von der hier beschriebenen Situation in der Praxis Abweichungen nach oben und nach unten gibt.

- Die *Kontakte zur Aussenwelt* dürfen in der Untersuchungshaft grundsätzlich beschränkt oder untersagt werden (Art. 235 Abs. 2 StPO). Vorausgesetzt ist aber wie bei allen Grundrechtseinschränkungen, neben einer gesetzlichen Grundlage, das Vorliegen eines öffentlichen Interesses – im Fall der Untersuchungshaft primär die Verhinderung von Flucht und Kollusion und allenfalls Sicherheitserwägungen – und die Verhältnismässigkeit der Massnahme. Eine Unterbindung des Aussenkontakts ist daher in aller Regel nur zulässig, wenn die Person aufgrund von Kollusionsgefahr inhaftiert ist oder allenfalls bei einer Gefahr für die Sicherheit und Ordnung der Hafteinrichtung. In der Praxis zeigt sich aber in vielen Kantonen eine schematische Handhabung dieser Beschränkungen unabhängig vom konkreten Haftgrund. Beispiele dafür sind generelle Telefonverbote, die Statuierung kurzer Besuchszeiten oder eines rigiden Besuchszyklus, die ausnahmslose Durchführung der Besuche hinter einer Trennscheibe oder die vollkommene Unterbindung von (Familien-)Besuchen während Wochen. Selbst bei Personen, die nur wegen Fluchtgefahr inhaftiert sind, beschränken in gewissen Kantonen die zuständigen Behörden damit die Aussenkommunikation in weitgehender Weise.⁹ Sowohl das CPT wie auch die NKVF haben diese Zustände kritisiert und als rechtswidrig bezeichnet.¹⁰
- Nicht nur die Kontakte zur Aussenwelt sind häufig weitgehend unterbunden, auch die *Kontakt- und Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb der Gefängnisse* sind aus unterschiedlichen Gründen beschränkt oder gar

4 Übereinkommen vom 10. 12. 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, SR 0.105.

5 CAT 2015, Ziff. 19.

6 CPT 2016, 18.

7 Vgl. die Artikel in der NZZ: «Die Untersuchungshaft – ein düsteres Kapitel» (9. 9. 2016) und «Die Haftbedingungen rasch verbessern» (16. 9. 2016).

8 Für die Standards siehe die detaillierte Aufarbeitung bei Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, 29 ff.

9 Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, 1 f.; 41 ff. m. w. N.

10 CPT 2016, 7. Die NKVF befand die vollkommene Unterbindung des Besuchsrechts als kaum verhältnismässig und stellte eine Verletzung des Rechts auf Privat- und Familienleben fest. Sie hat zudem darauf hingewiesen, dass der Einsatz einer Trennscheibe niemals systematisch, sondern nur bei besonderen Sicherheitserwägungen erfolgen sollte, so dass bei Besuchen von Angehörigen, insbesondere von Kindern, auch körperliche Berührungen möglich sind. Auch die Statuierung absoluter Telefonverbote bezeichnete die NKVF als grundrechtswidrig, da unverhältnismässig. Siehe NKVF 2014, 48.

inexistent. In vielen Gefängnissen verbringen Untersuchungsgefangene bis zu 23 Stunden pro Tag in ihrer Zelle. Abgesehen vom meist gemeinsam absolvierten Spaziergang entspricht dieses Regime der Einzelhaft. Zudem fehlen – insbesondere in kleineren oder älteren Untersuchungsgefängnissen – oftmals die Möglichkeiten einer sinnvollen Freizeitgestaltung oder diese sind Personen im Strafvollzug vorbehalten.¹¹ Eine solche Praxis erweist sich vor dem Hintergrund des Zwecks der Untersuchungshaft in den meisten Fällen als rechtswidrig.¹² Auch diese Praxis wurde entsprechend von der NKVF¹³ und vom CPT¹⁴ kritisiert.

- Auch ein Aspekt der Gesundheitsversorgung erweist sich als rechtlich zumindest fragwürdig.¹⁵ In zahlreichen kantonalen Erlassen ist ein *Verbot der freien Arztwahl* in der Untersuchungshaft verankert.¹⁶ Auch das Bundesgericht hält bisher daran fest, dass die generelle Verweigerung des Bezugs eines Arztes freier Wahl zu denjenigen Beschränkungen gezählt werden kann, die im Interesse einer vernünftigen Ordnung und Organisation der Anstalt gerechtfertigt sind.¹⁷
- Das Gebot der *Trennung der Untersuchungsgefangenen von verurteilten Straftätern* wird in der Schweiz beachtet. In besonderen Fällen kann eine rigide Umsetzung dieses Trennungsgebots, zusammen mit anderen Trennungsgebotsen (z.B. zugunsten von Frauen oder Kindern) allerdings zu faktischer Isolationshaft führen, nämlich wenn eine Person mehrere dieser Kategorien auf sich vereint und sich keine andere solche Person im gleichen Gefängnis befindet.¹⁸

3. Grundsatz: Die Verhältnisse in Freiheit als Referenzpunkt

Die Untersuchungshaft hat keinen pönalen Charakter. Ihre Rechtfertigung liegt einzig in der störungsfreien Durchführung des Strafverfahrens. Untersuchungsgefangene stehen *immer* unter der Unschuldsvermutung, da noch kein Strafurteil ergangen ist. Daran ändert rechtlich auch nichts, dass nur Personen in Untersuchungshaft genommen werden können, bei denen ein dringender Tatverdacht vorliegt (Art. 221 Abs. 1 StPO). Die konsequente Beachtung des Unschuldsgrundsatzes macht es not-

wendig, bei der Ausgestaltung der Untersuchungshaft alles zu vermeiden, was dazu führen könnte, dass sie als Bestrafung wirken könnte, da dies einer Strafe ohne Urteil gleichkommen würde.¹⁹ Untersuchungsgefangene sind somit grundsätzlich frei, mit Ausnahme der Einschränkungen, die notwendig sind für die Zwecke der Untersuchungshaft, d. h. für die ungehinderte Wahrheitsfindung oder die Verhinderung einer Flucht des Beschuldigten.²⁰ Dies wird im Grundsatz auch in Art. 235 Abs. 1 StPO anerkannt: «Die inhaftierte Person darf in ihrer persönlichen Freiheit nicht stärker eingeschränkt werden, als es der Haftzweck sowie die Ordnung und Sicherheit in der Haftanstalt erfordern.» Auch das Bundesgericht hat festgehalten, dass Personen in strafprozessualer Haft «ihren Lebensstil (in den Schranken der Haftzwecke und der Anstaltsordnung) frei wählen können».²¹

Mit anderen Worten muss sich die Untersuchungshaft grundsätzlich an den Lebensumständen in Freiheit orientieren.²² Abgesehen vom Entzug der Freiheit sind alle weitergehenden Einschränkungen rechtfertigungsbedürftig. D. h., sie sind mit Blick auf die Unschuldsvermutung und das Verhältnismässigkeitsprinzip nur vertretbar, wenn sie geeignet sind, entweder eine Kollusionsgefahr zu bannen, eine Flucht zu verhindern oder den geordneten Anstaltsbetrieb und die Wahrung der Sicherheit nach aussen zu gewährleisten, wenn keine mildereren Mittel zum gleichen Ziel führen würden und wenn sie im Einzelfall für die betroffene Person zumutbar sind.²³

11 Siehe NKVF 2014, 45 f.

12 Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, 50 f.

13 NKVF 2014, 45.

14 CPT 2016, 6.

15 Siehe Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, 3, 53.

16 So etwa in Bern (Art. 42 Abs. 1 SMVG-BE [BSG 341.1]); diese Bestimmung findet sich allerdings nicht mehr im Vorschlag von 2016 für eine Revision dieses Gesetzes, vgl. <https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2016/08/2016-08-22-vnl-jvg-erlass-de.pdf> oder in St. Gallen (Art. 35 Abs. 2, 2. Satz GefV-SG, sGS 962.14).

17 BGE 102 Ia 302, E. 2c.

18 Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, 33 f.; siehe auch NKVF 2014, 44. Hingegen rügte das UN-Antifolterkomitee die Schweiz dafür, dass die strikte Trennung zwischen Frauen und Männern sowie zwischen Erwachsenen und Jugendlichen nicht in allen Gefängnissen eingehalten wird, CAT 2015, Ziff. 19.

19 Empfehlung Rec(2006)13 des Ministerkomitees des Europarats vom 27.9.2006 über die Anwendung von Untersuchungshaft, Art. 3 Abs. 3. Siehe auch Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, S. 10.

20 Empfehlung Rec(2006)13 (Fn. 19), Art. 5.

21 BGE 122 I 18 E. 3.II.3f/aa.

22 Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, 1. Siehe auch NKVF 2014, 31.

23 Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, 11.

Rechtslage und Praxis fassen aber in weiten Teilen auf einer gegenteiligen Prämisse: Einzelhaftähnliche Haftbedingungen sind die Regel, von welchen allenfalls in begründeten Einzelfällen abgewichen werden kann. In der konkreten Ausgestaltung orientiert sich die Untersuchungshaft daher regelmässig an den Anforderungen des Haftgrundes der Kollusionsgefahr und den in solchen Situation allenfalls erforderlichen Beschränkungen der Kommunikationsmöglichkeiten. Somit werden die beim Vorliegen des Haftgrundes der Kollusion oder bei einer Drittgefährdung notwendigen Restriktionen oft auf sämtliche Untersuchungsgefangenen angewendet. Die Verhältnisse im Strafvollzug erscheinen mithin gemäss dieser Praxis als allenfalls anzustrebende Ideallösung. Dass auf diese Weise die Prämisse, wonach die Verhältnisse in Freiheit Referenzpunkt sein müssen, aus dem Blick verloren gehen, erscheint unvermeidbar.

Verdeutlicht wird diese Ausgangslage auch mit einem Blick auf den Strafvollzug: So präsentiert sich die Untersuchungshaft oft als dessen Surrogat und führt dort quasi ein «Schattendasein».²⁴ Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass die Untersuchungshaft häufig im gleichen kantonalen Gesetz geregelt ist wie der Strafvollzug,²⁵ wobei Sonderbestimmungen die im Strafvollzug gewährten Erleichterungen ausschliessen oder gar Verschärfungen vorsehen. Dies unterstreicht das Verständnis der Untersuchungshaft als eine strengere Version des Strafvollzugs.²⁶

Diese menschenrechtlichen Defizite lassen sich unseres Erachtens auf folgende Faktoren zurückführen²⁷:

1. *Mangelhafte Infrastruktur*: Die Zersplitterung der Gefängnislandschaft in viele kleine und sehr kleine Gefängnisse, welchen teilweise die Ressourcen und die Infrastruktur für einen rechtskonformen Vollzug

fehlen, stellt vielerorts den Grund für die Nichtgewährung von grund- und menschenrechtlich gebotenen Standards dar.²⁸

2. *Föderalismusbedingte Unterschiede*: Teilweise lassen sich frappante föderalismusbedingte Unterschiede feststellen, welche mangels Geltung der Strafvollzugskonkordate für die Untersuchungshaft und der (grundsätzlichen) Nichtanwendbarkeit der Strafvollzugsgrundsätze von Art. 74 und 75 StGB weit pointierter sind als im ebenfalls primär durch das kantonale Recht geregelten Strafvollzug. Ferner trägt das Fehlen öffentlich zugänglicher gesamtschweizerisch geltender Standards der Staatsanwaltschaften zur Zulässigkeit der Beschränkung der Aussenkontakte zu diesen Divergenzen bei.
3. *Schematische Regelungen*: In kantonalen Erlassen, welche die Untersuchungshaft regeln, finden sich vielerorts schematische Regelungen, welche es verunmöglichen, einzelfalladäquate Lösungen zu finden.²⁹ Auch die Praxis der Staatsanwaltschaften bei der Anordnung von Restriktionen erweist sich häufig ebenfalls als schematisch, indem sie nicht auf den konkreten Haftgrund Rücksicht nehmen. Ein solcher Schematismus ist indes aus grund- und menschenrechtlicher Perspektive lediglich zulässig, soweit er notwendig zur ordnungsgemässen Führung einer Anstalt ist.
4. *Restriktive Ausgestaltung als Grundprinzip*: Letztlich scheint in der Praxis vielerorts weiterhin eine tief verwurzelte Akzeptanz oder gar Überzeugung zu existieren, dass Untersuchungshaft die «strengste» Haftform sei oder gar sein müsse, teilweise unter der (sachfremden) Begründung, dass die inhaftierte Person sich «besinnen» soll. Dies führt zu dem bereits erwähnten Grundwiderspruch zu menschenrechtlichen Vorgaben, wonach eine restriktive Haftausgestaltung die Regel ist, von welcher im Einzelfall Ausnahmen gewährt werden können. Nicht zuletzt aus diesem Grund hat die NKVF einen eigentlichen Systemwechsel aus grundrechtlicher Sicht als dringend angezeigt befunden.³⁰

Im Folgenden sollen basierend auf dieser Kurzanalyse Ansätze diskutiert werden, wie diese Diskrepanz zwischen übergeordneten rechtlichen Vorgaben und der in vielen Kanto-

²⁴ Graminga 2016, 3.

²⁵ Somit werden Bestimmungen über den Strafvollzug auf die Untersuchungshaft angewendet, womit – worauf die NKVF aufmerksam gemacht hat – die Unschuldsumutung bereits formell-gesetzlich nicht respektiert wird: NKVF 2014, 42.

²⁶ So auch Heeb im Streitgespräch Käser/Heeb Thomas 2015, 9.

²⁷ Zum Ganzen: Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, 4.

²⁸ Wie z. B. adäquate Arbeits- oder Beschäftigungsmöglichkeiten ausserhalb der Zelle oder Empfang von Besuch ohne Trennscheibe; Künzli/Frei/Schultheiss 2015a 4; siehe auch Keel 2016, 4.

²⁹ So etwa das generelle Telefonverbot für sämtliche Inhaftierte in der Untersuchungshaft im Kanton Zürich: § 134 Abs. 2 JVV-ZH (LS 331.1).

³⁰ NKVF 2014, 50.

nen gängigen Praxis aufgelöst werden kann. Diese sind die Beseitigung von Infrastrukturdefiziten (4.1.), eine schweizweite Harmonisierung der Haftbedingungen (4.2.), die Schaffung genügender gesetzlicher Grundlagen (4.3.), eine Integration der Haftbedingungen als Verhandlungsgegenstand in das Haftprüfungsverfahren (4.4.) sowie die Einführung von «Stufensystemen» (4.5.).

4. Ansätze für eine Verbesserung der Menschenrechtskompatibilität der Haftbedingungen in der Untersuchungshaft

4.1 Verpflichtung zur Beseitigung infrastrukturell bedingter Defizite?

Untersuchungshaft wird häufig in kleinen oder sehr kleinen, teilweise sehr alten Gefängnissen vollzogen, deren Ausbau oft kaum mehr den gebotenen Standards entspricht. Die Tatsache, dass für den Vollzug der Untersuchungshaft keine (moderneren) Konkordatsanstalten kantonsübergreifend genutzt werden können, trägt zu dieser Problemlage bei. Dieser Umstand kann bewirken, dass die Haft in sehr engen Zellen vollzogen wird, dass keine oder nicht genug Arbeitsräume, oder keine Infrastruktur für Sport oder sonstige Freizeitaktivitäten vorhanden sind. Ebenso sind in gewissen Gefängnissen alle Besuchsräume mit einer Trennscheibe ausgerüstet, weshalb selbst bei Besuchen von eigenen Kindern und bei fehlender Kollusionsgefahr ein Körperkontakt verhindert wird. Obwohl vor diesem Hintergrund auch behördlicherseits häufig für den Bau neuer, grosser Untersuchungshaftanstalten plädiert wird,³¹ dient der Umstand des Fehlens einer menschenrechtsadäquaten Haftinfrastruktur und zusätzlich oft auch von fehlenden personellen Ressourcen in der Praxis als häufigste Rechtfertigung für ein angebliches Nichtbeachtenkönnen übergeordneter rechtlicher Vorgaben.

Rechtlich interessiert somit die Frage, wie lange sich die Behörden für die Nichtgewährleistung grund- und menschenrechtlicher Standards auf infrastrukturell bedingte Defizite berufen können resp. ab wann bauliche Massnahmen unumgänglich sind, um eine Anstalt mit veralteter Infrastruktur in rechtskonformer Weise weiter in Betrieb halten zu können.³²

Zu dieser Fragestellung hat das Bundesgericht verschiedentlich Stellung genommen: Bereits im Jahr 1973 hatte es die Frage zu beantworten, «wieweit eine mögliche Lockerung des Eingriffes [des Freiheitsentzugs] im Hinblick auf die räumlichen Verhältnisse, die Beanspruchung des Personals oder aus finanziellen Überlegungen verweigert werden darf».³³ Es befand, dass der durch eine Lockerung verursachte zusätzliche Aufwand in einem vernünftigen Verhältnis zum (schützenswerten) Interesse des Betroffenen an einer weitergehenden Lockerung stehen müsse. Allerdings sollten, so das Bundesgericht, mögliche Erleichterungen nicht leichthin unter Hinweis auf irgendwelche Durchführungsschwierigkeiten rundweg abgelehnt werden können. Weiter müsse ein gewisses Mindestmass an Bewegung, Betätigungsmöglichkeit, Besuchsmöglichkeit, Hygiene, Korrespondenz usw. stets vorhanden sein und dürfe niemals wegen praktischer Schwierigkeiten unterschritten werden.³⁴ Dennoch ging das Bundesgericht im konkreten Fall (trotz Nichteinhalten der Mindeststandards) von keiner unmittelbaren Verletzung von Rechtsnormen aus; u. a. weil ein verfassungskonformer Vollzug «auf die zeitliche Belastung des Personals erhebliche Auswirkungen»³⁵ hätte. Diese Sichtweise revidierte das Bundesgericht knapp zwei Jahrzehnte später: Es kam zum Schluss, dass gewisse Minimalanforderungen «ungeachtet der tatsächlichen Verhältnisse» stets zu gewährleisten seien.³⁶ Noch einmal vier Jahre später, im Jahre 1996, verkündete es (im Kontext der ausländerrechtlichen Administrativhaft), es sei hinzunehmen, wenn im Bestreben um einen «minimal verfassungskonformen Haftvollzug» zusätzliche Bau- oder Personalkosten entstehen.³⁷ In seinen jüngsten Urteilen zu den Haftbedingungen der Untersuchungshaft im Genfer Gefängnis Champ-Dollon spielen infrastrukturelle Einschränkungen nunmehr überhaupt keine Rolle mehr für die Beurteilung der Grundrechtskonformität der

31 So etwa Keel 2016, 5.

32 Siehe dazu etwa Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT 2016) über dessen Besuch in der Schweiz vom 13. bis 24. April 2015, 28 ff.

33 BGE 99 Ia 262 E. IV.

34 BGE 99 Ia 262 E. IV.

35 BGE 99 Ia 262 E. V.12.

36 BGE 118 Ia 64 E. 3.k; i. c. handelte es sich um einen täglichen Spaziergang von mindestens einer halben Stunde.

37 BGE 122 II 299 E. 5.b.

Haftbedingungen. Vielmehr weist das Gericht in seinen Entscheiden sogar darauf hin, dass die in Champ-Dollon herrschende gravierende und chronische Überbelegungssituation trotz der Errichtung neuer Gefängnisbauten 2008 und 2011 noch nicht gelöst werden konnte.³⁸ Die Tatsache, dass bereits bauliche Massnahmen ergriffen wurden, hinderte das Bundesgericht also nicht daran, eine Verletzung von Art. 3 EMRK festzustellen. In einem Fall aus dem Kanton Waadt, welcher ebenfalls mit Überbelegungsproblemen konfrontiert ist, kam das Bundesgericht weiter zum Schluss, dass die Inhaftierung von Untersuchungsgefangenen auf Polizeiposten mit ungenügenden Haftbedingungen (Zellen ohne Fenster, Beleuchtung rund um die Uhr) sich nicht dadurch rechtfertigen lässt, dass in «ordentlichen» Untersuchungsgefängnissen keine Plätze vorhanden sind.³⁹ Heute kann somit gemäss bundesgerichtlicher Praxis die Einhaltung der minimalen grund- und menschenrechtlichen Garantien, die im Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung und Strafe von Art. 3 EMRK verankert sind, nicht mehr mit Verweis auf bauliche Gegebenheiten verwehrt werden.⁴⁰

Dass gewisse Mindeststandards auch unter Verweis auf praktische Schwierigkeiten nicht unterschritten werden dürfen, bestätigt mittlerweile auch die Praxis menschenrechtlicher Überwachungsorgane: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in ähnlicher Weise wie das Bundesgericht in einer Reihe von Urteilen klargestellt, dass mangelnde finanzielle Ressourcen oder andere praktische Schwierigkeiten nicht als Rechtfertigung herangezogen werden können für Haftbedingun-

gen, die derart gravierend sind, dass sie die Schwelle einer Verletzung von Art. 3 EMRK erreichen.⁴¹ Anders als die EMRK enthält der UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)⁴² in seinem Art. 10 Abs. 1 zusätzlich eine spezifische Garantie auf menschenwürdige Haftbedingungen, die Bereiche abdeckt, die die Anwendungsschwelle des Verbots der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung nicht erreichen. Der Menschenrechtsausschuss, das Überwachungsorgan dieses Vertrags, betont, dass auch im Bereich dieser oft durch Leistungen zu erfüllenden Verpflichtungen der Staaten mangelnde Ressourcen infrastruktureller oder personeller Art keine Rechtfertigung für die Nichtumsetzung dieser Vorgaben darstellen können.⁴³ Diese Sichtweise wird schliesslich auch durch die Praxis des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte belegt, die für die hier relevante Fragestellung von besonderer Bedeutung ist: Das Überwachungsorgan des UNO-Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁴⁴ hat sich besonders ausführlich mit staatlichen Leistungspflichten befasst, die sich etwa aus dem Recht auf Zugang zu Gesundheitsinfrastruktur und auf angemessenen Lebensstandard ergeben. Auch dieses Organ geht im Bereich von Menschenrechtsgarantien, die durch staatliche Leistungen zu erfüllen sind, im Bereich der Minimalgarantien klar von absolut und unmittelbar zu erfüllenden Verpflichtungen aus.⁴⁵ Dies gilt umso mehr bei Personengruppen, die sich – wie Inhaftierte – unter umfassender staatlicher Kontrolle befinden.⁴⁶

Damit ist erstellt, dass von den Minimalverpflichtungen der Art. 3 EMRK oder Art. 10 Abs. 1 UNO-Pakt II nicht mit Verweis auf ungenügende Haftinfrastruktur oder mangelnde personelle Ressourcen abgewichen werden darf. Im Bereich der Untersuchungshaft gehören zweifellos das Recht auf einen einstündigen Aufenthalt im Freien sowie auf eine minimale Zellengrösse zu diesem Kernbestand. Jedenfalls gegenüber Personen, die einzig infolge Fluchtgefahr inhaftiert sind und keine Gefahr für Dritte darstellen, gehören u.E. auch das Verbot einzelhaftähnlicher Unterbringung durch täglich 23-stündigen Zelleneinschluss, ein Verbot faktischer Verunmöglichung der direkten Kontaktaufnahme mit Familienangehörigen durch absolute Telefonverbote verbunden mit einem rigiden Besuchsregime (falls Angehörige weit entfernt vom Haftort leben),

38 BGE 140 I 125 E. 3.6.3; BGer 1B_335/2013 vom 26.2.2014, E. 3.6.3; 1B_336/2013 vom 26.2.2014, E. 4.6.3; 1B_404/2013 vom 26.2.2014, E. 2.6.3; ähnlich auch 6B_456/2015 vom 21.3.2016, E. 2.2.

39 BGE 139 IV 41 E. 3.3.

40 Siehe ähnlich auch BSK StPO-Härrli, Art. 235 StPO N 28.

41 EGMR, *Dybeku v. Albania*, Urteil vom 18.12.2007, Nr. 41153/06, Ziff. 50; ebenso *Poltoratskiy v. Ukraine*, Urteil vom 29.4.2003, Nr. 38812/97, Ziff. 148 und *Iovchev v. Bulgaria*, Urteil vom 2.2.2006, Nr. 41211/98, Ziff. 136.

42 Internationaler Pakt vom 16.12.1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2.

43 Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 21: Humane Treatment of Persons Deprived of Their Liberty (1992), Ziff. 4.

44 Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, SR 0.103.1.

45 Dies gilt zumindest für Industriestaaten; siehe Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations (1990), Ziff. 10.

46 Vgl. Kälin/Künzli 2013, Rz. 328 m. w. H.

sowie mutmasslich in Einzelfällen Vorgaben, wonach Besuche ausnahmslos hinter Trennscheiben zu erfolgen haben, zu diesem menschenrechtlichen Minimalvorgaben.

Weitere Restriktionen im Bereich der Gestaltung der Aussenkontakte oder das Vorhandensein von Beschäftigungsmöglichkeiten beschlagen indes nicht diese Minimalverpflichtungen, sondern die grundsätzlich einschränkbaren Garantien des Rechts auf Privatleben und der persönlichen Freiheit.⁴⁷ Fraglich ist, ob in den durch diese Rechte abgedeckten Bereichen die Infrastruktur- und/oder Ressourcendefizite Einfluss auf die Umsetzung dieser übergeordneten Rechte haben können. Unbestritten scheint, dass die genannten Schwierigkeiten resp. die für ihre Behebung notwendigen Mittel ein zulässiges öffentliches Interesse zur Einschränkung der geforderten Standards darstellen. Je nach Gewicht der dadurch bewirkten Restriktionen für Inhaftierte und je nach dem Ausmass der zu ihrer Behebung notwendigen Mittel kommt diesem Interesse in der Güterabwägung aber sehr unterschiedliches Gewicht zu. Zudem verliert dieses Argument mit zunehmender Dauer der Haft an Durchschlagskraft. Dieser Gedanke wird besonders prägnant vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vertreten: Er betont, dass von Staaten selbstverständlich nichts Unmögliches verlangt werden könne, dass sie aber gehalten seien, unter prioritärem Einsatz ihrer verfügbaren Mittel für die volle Verwirklichung der international geforderten Standards besorgt zu sein.⁴⁸ Dieser Schluss muss auch im Hinblick auf Leistungspflichten im Bereich der Untersuchungshaft gelten. Wenn auch nicht mit der gleichen Deutlichkeit, scheint das Bundesgericht diese evolutive Sichtweise zu teilen. Es hielt in einem *obiter dictum* gar fest, obschon ein entsprechender Grundrechtsanspruch nicht bestehe, müsse es Ziel der kantonalen Behörden und des Bundes sein, künftig den Gefangenen im Sinne der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze einen einstündigen Aufenthalt im Freien pro Tag zu gewähren.⁴⁹ Mit anderen Worten: die kantonalen Behörden müssen, über die verfassungsrechtlichen Anforderungen hinaus, einen Haftvollzug anstreben, welcher den Vorgaben der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze entspricht. Dazu sind unter Umständen auch bauliche Massnahmen notwendig.

4.2 Harmonisierung der Haftbedingungen?

Vor dem Hintergrund internationaler und verfassungsrechtlicher Grundlagen erscheinen die teils erheblichen Unterschiede im Bereich der Umsetzung übergeordneter Rechtsvorgaben zur Untersuchungshaft durch die Kantone kaum zu rechtfertigen. Gerichte, welche sich in der Schweiz vergleichsweise selten mit Haftbedingungen während der Untersuchungshaft beschäftigen, und die NKVF mit ihren beschränkten Mitteln können und haben auch bereits einen Beitrag zur Harmonisierung der kantonalen Praxen geleistet; dieser bleibt aber ungenügend zur Behebung dieser Problematik.⁵⁰ Damit bleibt die Frage relevant, ob wie beim Strafvollzug eine zumindest partielle Vereinheitlichung der landesrechtlichen Rechtsvorgaben zu einer Nivellierung der Praxis nach oben führen und damit die Gewährleistung der internationalen und verfassungsmässigen besser gewährleistet werden könnte.

Die föderalismusbedingten Unterschiede im Vollzug der Untersuchungshaft sind mangels Geltung der Strafvollzugskonkordate für die Untersuchungshaft und der Nichtanwendbarkeit der Strafvollzugsgrundsätze von Art. 74 und 75 StGB weit pointierter als im ebenfalls primär durch das kantonale Recht geregelten Strafvollzug. Auch das Fehlen (zumindest öffentlich zugänglicher) gesamtschweizerisch geltender Standards der Staatsanwaltschaften zur Zulässigkeit der Beschränkung der Aussenkontakte trägt bei dieser Haftform zu diesen Divergenzen bei.⁵¹ Der Ruf nach einer schweizweiten Harmonisierung der Haftbedingungen in der Untersuchungshaft ertönt deshalb von verschiedenen Seiten.⁵² Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltungs Kompetenzen der Untersuchungshaft (Staatsanwaltschaft als Verfahrensleitung, Bundesgesetzgeber, kantonalen Gesetzgeber, Gefängnisleitungen⁵³) wäre

47 Art. 8 Abs. 1 EMRK; Art. 17 Abs. 1 UNO-Pakt II, Art. 10 Abs. 2 BV.

48 Art. 2 UNO-Pakt I; Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations (1990), Ziff. 9.

49 BGE 102 Ia 292 E. 7c.

50 Auch Bemühungen zur Kapazitätenbildung bei der Anwaltschaft wären daher von grosser Bedeutung. Der kürzlich publizierte Musterantrag der Demokratischen Jurist_innen Schweiz beispielsweise soll es ermöglichen, bei der zuständigen Behörde individuelle Anpassungen der Haftbedingungen zu beantragen (und im Falle einer Verweigerung des Antrags gegebenenfalls den Rechtsweg zu beschreiten). Siehe dazu oben, Fn. 3.

51 Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, 4.

52 U. a. NKVF 2014, 42; vgl. auch Spindler 2016, 18.

53 Siehe die Aufzählung in Künzli/Frei/Schultheiss 2015b, Rz. 34.

dabei eine Harmonisierung auf verschiedenen Ebenen anzustreben.

Zu denken ist erstens an eine *detailliertere Regelung des Vollzugs der Untersuchungshaft in der eidgenössischen Strafprozessordnung*, namentlich innerhalb von Art. 235 StPO. Aktuell wird dort lediglich das Fundamentalprinzip garantiert, wonach die inhaftierte Person in ihrer Freiheit nicht stärker eingeschränkt werden darf, als es der Haftzweck sowie die Ordnung und Sicherheit in der Haftanstalt erfordern. Die Bestimmung gewährt weiter den zuständigen Behörden die Möglichkeit, die Rechte Inhaftierter einzuschränken: So müssen Kontakte zwischen inhaftierten und anderen Personen von der Verfahrensleitung bewilligt werden, die Besuche haben wenn nötig unter Aufsicht stattzufinden und die Verfahrensleitung hat die ein- und ausgehende Post zu kontrollieren. Einzig der Verkehr mit der Verteidigung ist frei und ohne inhaltliche Kontrolle durchzuführen (Art. 235 Abs. 1–4 StPO). Weitere Vorgaben, insbesondere bezüglich der Rechte und Pflichten der Inhaftierten, ihrer Beschwerdemöglichkeiten, der zulässigen Disziplinar massnahmen sowie der Aufsicht über die Haftanstalten werden den Kantonen überlassen (Art. 235 Abs. 5 StPO). Aufgrund seiner grundsätzlichen Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Straf-, Strafvollzugs- und Strafprozessrechts (Art. 123 Abs. 1 und 3 BV) wäre der Bund hier wohl befugt, im Zuge der Revision der StPO weitergehende Grundsatzregelungen zu treffen.⁵⁴ So wäre zu diskutieren, ob inhaltlich die Strafvollzugsgrundsätze nach Art. 75 Abs. 1 StGB auch während dieser Haftform (analog) für anwendbar erklärt werden. Dabei wäre es naheliegend, zusätzlich explizit festzuhalten, dass die Haftbedingungen der Unschuldsumvermutung der Eingewiesenen Rechnung zu tragen haben. Die in Art. 235 Abs. 2 StPO vorgeschriebene Bewilligungs-

pflicht sämtlicher Kontakte der eingewiesenen Person mit anderen Personen widerspricht zudem dem Grundsatz, dass die Verhältnisse in Freiheit grundsätzlich als Referenzpunkt gelten und Abweichungen davon verhältnismässig sein müssen. Auch hier wäre daher ein Paradigmenwechsel vonnöten, indem die «Muss-» durch eine «Kann-Vorschrift» zu ersetzen wäre. Es wäre also eine Umkehr des Systems in Art. 235 Abs. 2 StPO angezeigt: Einschränkungen des Kontakts benötigen eine Anordnung der Verfahrensleitung.

Es steht dem Bund bekanntlich offen, den Bau von Haftanstalten, welche ausschliesslich dem Vollzug der Untersuchungs- und Sicherheitshaft dienen, wie sie in Art. 234 Abs. 1 StPO gefordert werden, mittels *Bausubventionen* zu unterstützen. Da eine Verbesserung des Vollzugs der Untersuchungshaft ohnehin den Bau neuer Anstalten nahelegt (siehe oben, Ziff. 4.1.), wäre eine mit baulichen Minimalbedingungen verknüpfte Bundesleistung zweifellos ein wirksamer Beitrag zur Beseitigung infrastrukturbedingter Rechtsdefizite. Wenig überraschend wird denn auch eine solche Subventionierung andernorts als «dringend angezeigt» bezeichnet, da die Untersuchungshaft ein bundesrechtliches Haftinstitut darstellt.⁵⁵ Jedenfalls hätte der Bund damit bei Neubauten die Möglichkeit, die grund- und menschenrechtlich begründeten Vorgaben zur baulichen Ausgestaltung (wie z.B. Zellengrösse, Maximalbelegung, Ausgestaltung der Besucherräume, genügend Freizeit- und Arbeitsräume⁵⁶) durchzusetzen.⁵⁷ Die Ausrichtung solcher Subventionen bedürfte allerdings einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage.⁵⁸

Eine weitere, bisher wenig genutzte Harmonisierungsebene bilden die drei *Strafvollzugskonkordate*, zumal in verschiedenen Institutionen neben Untersuchungshaft auch kurze Freiheitsstrafen verbüsst werden. Diese bietet sich vor allem dafür an, den Vollzug in den bereits bestehenden Gefängnissen zu vereinheitlichen. Zudem könnten damit eher operative Bereiche geregelt werden, die nicht mittels Bausubventionen erreicht werden. Dazu gehört ein allfälliges Stufensystem (siehe unten, Ziff. 4.4.), das notwendige Angebot an medizinischer Versorgung oder das grundsätzliche Beschäftigungs- und Arbeitsangebot. Selbstverständlich muss sich auch solches interkantonales Recht und damit auch die Empfehlungen konkordatlicher Organe an

⁵⁴ Zu dieser Kompetenz auch BSK StPO-Härri, Art. 235 StPO N 64.

⁵⁵ Omlin/Brägger 2014, Untersuchungshaft, 471.

⁵⁶ Konkret zu den Vorgaben siehe Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, 31 ff. und Künzli/Frei/Schultheiss 2015b, Rz. 39 ff.

⁵⁷ Siehe auch Keel 2016, 5.

⁵⁸ Als Beispiel mag Art. 82 Abs. 1 des Ausländergesetzes vom 16. 12. 2005 (AuG, SR 142.20) dienen, welcher die Finanzierung von kantonalen Haftanstalten, die dem Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft dienen, durch den Bund regelt. Für die Bemessung der Beiträge und das Verfahren erklärt Art. 82 Abs. 1 AuG Teile des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. 10. 1984 (SR 341) für sinngemäss anwendbar.

verfassungs- und völkerrechtlichen Vorgaben orientieren. Eine Einbindung der Untersuchungshaft in die drei Strafvollzugskonkordate würde zudem eine interkantonale Planung, Errichtung und Nutzung neuer, modernerer Anstalten ermöglichen (siehe oben, Ziff. 4.1.).

Eine sehr weitgehende Ausgestaltungskompetenz für die Untersuchungshaft kommt der jeweiligen *Verfahrensleitung* zu. Diese bestimmt mit Ausnahme des Kontakts zur Strafverteidigung über alle Formen des internen und externen Kontakts, bedürfen doch wie erwähnt gemäss Art. 235 Abs. 2 StPO alle Kontakte einer Bewilligung dieser Behörde. Die kantonal höchst unterschiedliche Praxis der Staatsanwaltschaften im Bereich der Ermöglichung der Sozialkontakte illustriert deshalb, dass der u. E. eklatanteste Harmonisierungsbedarf auf der Ebene der *Konferenz der Strafverfolgungsbehörden (KSBS)* besteht. Diese hat auch in anderen Bereichen wie z. B. der Strafzumessung Richtlinien zur Vereinheitlichung der Praxis veröffentlicht. Es wäre also im Hinblick auf eine Harmonisierung wünschenswert, dass die Konferenz eigene Richtlinien oder Empfehlungen zur verhältnismässigen Anordnung von Freiheitsbeschränkungen bei Untersuchungsgefangenen erlässt, die sich an den grund- und menschenrechtlichen Vorgaben, namentlich dem Verhältnismässigkeitsprinzip, orientieren.⁵⁹

4.3 Optimierung der gesetzlichen Grundlagen

Mit Ausnahme der Vorgaben aus Art. 235 StPO wird die Ausgestaltung der Untersuchungshaft vollständig durch das kantonale Recht geregelt. In der überwiegenden Mehrheit der Kantone geschieht dies auf Verordnungsstufe. Die einschlägigen Bestimmungen finden sich dabei etwa in Verordnungen über das Gefängniswesen, in Gefängnisordnungen oder in Gesetzen oder Verordnungen über den Straf- und Massnahmenvollzug resp. terminologisch korrekter heute vermehrt in Justizvollzugsgesetzen und -verordnungen.⁶⁰ Während sich in diesen Erlassen meist ausdrückliche Regelungen zum Vollzug der Untersuchungshaft finden, welche von den für den Strafvollzug geltenden Grundregeln dieser Erlasse abweichen, erklären andere Kantone schlicht die Vorgaben zum Strafvollzug als sinngemäss anwendbar auf die Untersuchungshaft.⁶¹ Schliesslich stellen auch die nicht durchgängig in den kantonalen

Rechtssammlungen publizierten Hausordnungen der Gefängnisse, Weisungen und Merkblätter der jeweiligen Gefängnisleitung oder des zuständigen kantonalen Amtes kantonalrechtliche Grundlagen dar.

Die Regelung der Untersuchungshaft in Erlassen mit Strafvollzug als Hauptregelungsobjekt ist insofern kritisch zu bewerten, als sie zu einer problematischen Aufhebung der Unterscheidung zwischen diesen beiden fundamental unterschiedlichen Haftarten führt. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die durch die Unschuldsvermutung bedingten fundamentalen Unterschiede zwischen den beiden Arten von Freiheitsentzug nicht klar auseinandergehalten werden, beispielsweise indem die Bestimmungen über den Strafvollzug für die Untersuchungshaft analog anwendbar erklärt werden. Dieser Befund gilt erst recht, wenn als Grundsatz das Strafvollzugsrecht für sinngemäss anwendbar erklärt wird und einzig Sonderregeln für die Untersuchungshaft verankert werden, die deren Regime im Vergleich zum Strafvollzug verschärfen.⁶²

Aus verfassungs- und menschenrechtlichen Erwägungen ist daher auch in legislatorischer Hinsicht eine genügende Differenzierung zwischen den beiden Haftarten geboten. Die erwähnten Grundsätze der Ausgestaltung der Untersuchungshaft, insbesondere die Geltung der Unschuldsvermutung, der Grundsatz der Lebensverhältnisse in Freiheit als Referenzpunkt sowie die Verhältnismässigkeit jeglicher Einschränkung von Freiheitsrechten, sollten ausdrücklich erwähnt werden. Idealerweise wären daher die Vorgaben für die Ausgestaltung der Untersuchungshaft in einem gesonderten Erlass zu kodifizieren, wie dies beim

⁵⁹ Siehe auch die Empfehlung der NKVF 2014, 48: «Die Kommission empfiehlt deshalb der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden und den Gefängnisleitungen, die Nutzung der Trennscheibe nur bei Vorliegen besonderer Sicherheitserwägungen anzuordnen und in diesem Bereich schweizweit einheitliche Richtlinien zu erlassen.»

⁶⁰ Siehe die ausführlichen Nachweise bei Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, 17 ff.

⁶¹ Siehe z. B. im Kanton Aargau: §1 Abs. 3 SMV AG (Verordnung über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 9.7.2001, SAR 253.111) oder im Kanton Graubünden: Art. 1 Abs. 4 EGzStPO GR (Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 16.6.2010, BR 350.100) sowie Art. 108 Abs. 2 JVV GR (Verordnung über den Justizvollzug vom 22.12.2009, BR 350.510). Andere Kantone wie z. B. die Arbeit und das Entgelt sowie den Verkehr mit der Aussenwelt separat, verweisen für alle anderen Aspekte jedoch sinngemäss auf die Regelungen zum Strafvollzug, siehe § 128 JVV ZH (Justizvollzugsverordnung vom 6.12.2006, LS 331.1).

⁶² Vgl. etwa Art. 108 ff. JVV GR; Art. 128 ff. JVV ZH (beide Fn. 61).

Jugendstrafvollzug⁶³ und der ausländerrechtlichen Administrativhaft⁶⁴ einer breiten gesetzgeberischen Realität entspricht.

Trotzdem ist es u. E. aber nicht grundsätzlich unzulässig, gewisse für den Strafvollzug geltende Regelungen analog für die Untersuchungshaft anwendbar zu erklären. Diesfalls müssen jedoch diejenigen Bereiche, bei denen sich aufgrund der Geltung der Unschuldsvermutung sowie des speziellen Haftzwecks der Untersuchungshaft eine Andersbehandlung der Inhaftierten aufdrängt, gesondert und unter Beachtung der dargestellten Besonderheiten der Untersuchungshaft geregelt werden. Dies sind alle Regelungen, die im weiteren Sinn den Kontakt zur Aussenwelt betreffen, d. h. betreffend Besuch, Urlaub, Post- und Briefverkehr sowie Telefonate. Klar nicht auf die Untersuchungshaft anwendbar sind sodann Bestimmungen über Vollzugsplanung und resozialisierende Betreuung sowie über die Arbeitspflicht.⁶⁵

Regelungen über den Strafvollzug hingegen, die zumindest problemlos per analogiam auf die Untersuchungshaft übertragen werden können, umfassen etwa die Bestimmungen betreffend Gesundheit, Suchtmittel und Medikamente, erkennungsdienstliche Massnahmen, Kontrollen und Untersuchungen, unmittelbaren Zwang und Disziplinarwesen sowie grund-

legende kantonrechtliche Bestimmungen über die Rechtsstellung der eingewiesenen Personen, wie z. B. das Recht auf Achtung der Persönlichkeit und Menschenwürde.⁶⁶ Wichtig bleibt indes, dass Regelungen zum Strafvollzug als Ober- und nicht als Untergrenze für Eingriffe in die Freiheit der Untersuchungsgefangenen gelten.⁶⁷

Als Beispiel sei hier das Gefängnisgesetz des Kantons Nidwalden⁶⁸ angeführt, welches zwar im Grundsatz die Vorschriften zum Strafvollzug auch für Untersuchungsgefangene anwendbar erklärt, allerdings überall dort, wo sich Abweichungen aufdrängen (zugunsten oder «zulasten» der Untersuchungsgefangenen), eine gesonderte Regelung trifft. Dies ist etwa bei der (Nichtanwendbarkeit) der Arbeitspflicht (Art. 26) beim Briefverkehr (Art. 28 f.) oder bei der Benutzung elektronischer Geräte (Art. 38) der Fall. Zudem enthält das Gesetz einen speziellen Artikel, der die «Vollzugsgrundsätze» für die Untersuchungshaft enthält (Art. 9). Diese Grundsätze sind u. a., dass den Untersuchungs- und Sicherheitshäftlingen nur Beschränkungen auferlegt werden dürfen, die zur Sicherung des Haftzweckes und zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Gefängnis erforderlich sind (Art. 9 Abs. 1), dass die Verfahrensleitung die Vollzugsmodalitäten der Untersuchungs- oder Sicherheitshaft umgehend und schriftlich der Gefängnisverwaltung melden muss (Abs. 2) und dass Untersuchungsgefangene in der Regel 10 Tage nach ihrem Eintritt im Einvernehmen mit der Verfahrensleitung in den Gruppenvollzug verlegt werden (Abs. 3). Zudem hat die Gefängnisverwaltung dafür zu sorgen, dass die verhafteten Personen den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung stehen.

Unbenommen ist es den Kantonen im Übrigen, die Strafvollzugsgrundsätze aus Art. 75 StGB analog für die Untersuchungshaft gelten zu lassen.⁶⁹ Die Geltung dieser Grundsätze (Normalisierungs-, Betreuungs-, Entgegenwirkungs- und Sicherheitsgrundsatz) würde für die Untersuchungshaft bis zu einem gewissen Grad zu schweizweiter Harmonisierung führen, wie sie es bereits für den Strafvollzug zum Effekt hatten. Eine Anwendung insbesondere des Normalisierungs- und des Entgegenwirkungsgrundsatzes auf die U-Haft entspräche jedenfalls der Forderung, dass aufgrund der Unschuldsvermutung bei Untersuchungsgefangenen auf eine möglichst «schadensmin-

63 Vgl. etwa das Basel-Städtische Gesetz über den Vollzug von jugendstrafrechtlichen Sanktionen (Jugendstrafvollzugsgesetz, JStVG) vom 13. 10. 2010, SG 258.400.

64 Vgl. das sehr ausführliche Reglement des Kantons Fribourg über den Vollzug der Haft im Bereich des Ausländerrechts vom 8. 4. 1997, BDLF 114.22.13. Ebenso Gesetz des Kantons Basel-Landschaft über die Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 20. 5. 1996, SGS 112; Ordonnance [du Canton de Jura] concernant la détention en matière de droit des étrangers du 24 août 1999, RSJU 142.411; Legge cantonale di applicazione delle norme federali concernenti le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri del 17 aprile 1997, RLTI 1.2.2.2; Regolamento della legge cantonale di applicazione delle norme federali concernenti le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri del 28 maggio 1997, RLTI 1.2.2.2.1; Verordnung [des Kantons Zürich] über den Vollzug der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht vom 4. Dezember 1996, LS 211.56. Eine Regelung der Haftbedingungen enthält auch das Westschweizer Konkordat über die ausländerrechtliche Administrativhaft (Concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers du 4 juillet 1996).

65 Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, 19.

66 Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, 19.

67 Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, 18.

68 Gesetz über das kantonale Gefängnis des Kantons Nidwalden vom 25. Oktober 2006 (NG 273.4).

69 So der Entwurf für eine Revision des SMVG im Kanton Bern, Art. 22 JVG (Fn. 16), siehe insbesondere den Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über den Justizvollzug, S. 20 (online unter <https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/de/2016/08/2016-08-22-vnl-jvg-vortrag-de.pdf>, besucht am 5. 12. 2016).

dernde und menschliche» Ausgestaltung des Vollzugs zu achten ist, so dass die mit der Inhaftierung einhergehende entsozialisierende Wirkung möglichst eingedämmt wird und die Person nach der Haft ihr Leben möglichst normal weiterführen kann.⁷⁰ Internationale Quellen des soft law wie die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze⁷¹ und die sog. Nelson-Mandela-Regeln⁷² der Vereinten Nationen gehen denn auch davon aus, dass das Normalisierungsprinzip für alle Formen des Freiheitsentzugs und somit auch für die Untersuchungshaft gilt.

4.4 Einführung von Stufensystemen

Im Zuge der neuerdings intensivierten Diskussionen über die Untersuchungshaft wird vielerorts über Stufenkonzepte des Untersuchungshaftvollzugs diskutiert. Am häufigsten genannt wird dabei das sog. «Zwei-Phasen-Modell», welches eine automatische Lockerung des Haftregimes nach einer gewissen festen Zeitdauer (z. B. drei Monaten⁷³) vorsieht.⁷⁴ Während der ersten Stufe können Lockerungen nur mit Bewilligung der Verfahrensleitung erfolgen.⁷⁵ Eine andere Variante ist das beispielsweise in der JVA Grosshof (Luzern) bereits praktizierte «Drei-Phasen-System», bei welchem die inhaftierte Person sich von Einzelhaft (Stufe 1) zu «reduziertem Gruppenvollzug» in der Kleingruppe und ohne Arbeitsmöglichkeit (Stufe 2) zum vollständigen Gruppenvollzug, welcher im Wesentlichen dem Strafvollzug entspricht, (Stufe 3) bewegt.⁷⁶

Dass mit zunehmender Dauer der Untersuchungshaft eine Lockerung der Haftbedingungen einhergehen muss, hat schon das Bundesgericht festgehalten,⁷⁷ und auch das CPT hat in seinem jüngsten Evaluierungsbericht zur Schweiz (erneut) darauf hingewiesen, dass das Haftregime, insbesondere das Beschäftigungsangebot, in der Untersuchungshaft mit zunehmender Dauer liberaler und vielfältiger werden muss.⁷⁸

Die diskutierten Stufenkonzepte basieren auf der Annahme, dass eine Kollusionsgefahr (welche solche restriktiven Haftbedingungen erst rechtfertigt) nur so lange besteht, bis alle Beweise erhoben wurden. Erfolgt eine automatische Vollzugslockerung nach einer bestimmten Zeit, würde das die Staatsanwaltschaften zu einer beförderlichen Beweiserhebung anhalten. Eine weitere Einbehaltung in der 1. Phase nach Ablauf der dafür vorgesehenen

Zeitdauer müsste entweder mittels beschwerdefähiger Verfügung der Staatsanwaltschaft erfolgen,⁷⁹ oder aber sie müsste vom Zwangsmassnahmengericht im Rahmen des Haftverlängerungsverfahrens genehmigt werden.

Auch wenn angesichts der durchschnittlichen Dauer der Untersuchungshaft je nach Dauer der Stufe 1 nur ein kleiner Teil aller Inhaftierten von Verbesserungen der Haftmodalitäten profitieren dürften, stellen doch die vorgeschlagenen Stufenkonzepte im Vergleich zum *status quo* eine erhebliche Verbesserung dar. Nicht nur scheint damit zumindest implizit behördlicherseits die Sichtweise vermehrt akzeptiert zu werden, dass die bisherigen Haftmodalitäten als problematisch bis rechtswidrig einzustufen sind, sondern die Haftmodalitäten werden damit dem Verhältnismässigkeitsprinzip weit eher gerecht als mit dem bisherigen Modell. Sie haben allenfalls auch das Potenzial, die Dauer der Untersuchungshaft zu verkürzen, da sie je nach Festlegung der Dauer der Stufe 1 indirekt eine Beschleunigung des Beweisverfahrens seitens der Staatsanwaltschaft bewirken können. Ob damit indes den übergeordneten rechtlichen Vorgaben in jedem Fall Genüge getan wird, erscheint u. E. zumindest fraglich.

Die bisherige Diskussion um Stufenkonzepte lässt verschiedentlich eine gewisse Differenzierung vermissen, denn sie basiert auf der Annahme, alle Untersuchungsgefangenen würden grundsätzlich kolludieren. Hier zeigt sich erneut die bereits oben diagnostizierte generelle Kollusionsvermutung (Ziff. 3.). Für Personen, die wegen Fluchtgefahr inhaftiert wurden, ist ein Stufensystem aber von vornherein unverhältnismässig, denn bei diesen Personen dient die Haft einzig und allein der Sicherstellung der Anwesenheit der Person, wozu eine weitgehende Isolation oder abgestufte Haftbedingungen zumindest während mehr als ein

70 NKVF 2014, 31; BSK StPO-Härrri Art. 235 StPO N 5.

71 Empfehlung Rec(2006)2 des Ministerkomitees des Europarats über die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze vom 11. Januar 2006, Ziff. 5.

72 UN General Assembly Resolution, United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), A/RES/70/175, 8. Januar 2016, Rule 5.

73 So Keel 2016, 6.

74 Siehe z. B. NZZ vom 16. 9. 2016 «Die Haftbedingungen rasch verbessern»; NZZ vom 9. 9. 2016 «Die Untersuchungshaft – ein düsteres Kapitel».

75 Keel 2016, 6.

76 So etwa im Gefängnis Grosshof (LU), vgl. Spindler 2016, 18.

77 BGE 140 I 125 E. 3.3.

78 CPT 2016, 29 f.

79 So Keel 2016, 6.

paar Tagen zu Beginn der Untersuchungshaft grundsätzlich⁸⁰ nicht nötig sind.

Zudem kann zumindest mit starren Stufensystemen die Gefahr einer Perpetuierung und Legitimierung von schematischen Lösungen kaum beseitigt werden. Neue Unverhältnismässigkeiten sind damit unvermeidbar. Schematische Lösungen haben vor dem Verhältnismässigkeitsprinzip im Übrigen nur dann Bestand, wenn sie zur ordnungsgemässen Führung einer Anstalt notwendig sind, auf unvermeidbaren baulichen oder personellen Gegebenheiten (siehe dazu aber oben, Ziff. 4.1.) beruhen und lediglich geringe, kurzfristige Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Inhaftierten haben. Damit ergibt sich aber im Umkehrschluss, dass jede einschränkende Massnahme, die entweder eine schwere Einschränkung der Freiheitsrechte darstellt oder über lange Zeit andauert, nur nach einer Einzelfallprüfung angeordnet werden darf.⁸¹ Mit anderen Worten hat eine einzelhaftähnliche Unterbringung von Untersuchungsgefangenen vor den übergeordneten rechtlichen Vorgaben nur in folgenden Konstellationen Bestand: 1) in genereller Weise für eine Dauer von wenigen Tagen zur Abklärung der Gefährlichkeit einer inhaftierten Person⁸², 2) bei festgestellter Gefahr für Dritte, die von einer Person ausgeht und 3) bei Kollusionsgefahr innerhalb der gleichen Anstalt. Einzig bei Konstellation 3) rechtfertigt sich zudem eine (vollständige) Unterbindung der Kontakte nach aussen. Diesen Vorgaben haben die Haftmodalitäten gerecht zu werden. Bereits der Ausdruck «Stufensystem» suggeriert aber eine Lösung, die diesen Vorgaben nur partiell entspricht. Denn der Ausdruck legt nahe, dass weiterhin die Prämisse gilt, wonach Einzelhaft und Kontaktsperre Ausgangspunkt sind, von welchem allenfalls her Lockerungen möglich sind.

Der basierend auf der Unschuldsvermutung und dem Verhältnismässigkeitsprinzip geforderte Paradigmenwechsel legt indes gerade ein konträres System nahe: Ausgangspunkt oder Grundstufe muss – wie bekanntlich auch im Strafvollzug – ein Normalvollzug sein, der in

Gruppen vollzogen wird und eine möglichst liberale Regelung der Aussenkontakte vorsieht; die «Stufen» müssten sodann in ihrem Restriktivitätsgehalt ansteigend, nicht (wie bisher diskutiert) absteigend sein. Von der Grundstufe darf nur in den folgenden Konstellationen abgewichen werden, beispielsweise mittels weitgehender Beschränkung der die Kontakte innerhalb und ausserhalb des Gefängnisses: *Generell* für einige Tage nach Eintritt in ein Gefängnis zur Abklärung der Gefährlichkeit einer Person und ihrer Gruppenvollzugstauglichkeit und damit zur Gewährleistung von Ordnung und Sicherheit in der Haftinstitution und in *begründeten Einzelfällen* wenn eine Person eine Gefahr für Dritte darstellt, die Anstaltsordnung auf andere Weise erheblich gefährdet oder bei Vorliegen von Kollusionsgefahr.

5. Schluss

Diskussionen über eine Änderung der bisherigen Haftmodalitäten der Untersuchungshaft finden in der Schweiz gegenwärtig in verschiedenen Kantonen statt. Sie zeigen, dass auch auf Seiten der Behörden die Anregungen und Kritik von internationalen und nationalen Überwachungsmechanismen zunehmend Gehör finden. Damit eröffnet sich ein im Haftkontext rares window of opportunity. Umso wichtiger ist u.E., dass diese Chance nicht verpasst wird, d.h. Revisionen nicht auf halbem Weg gestoppt oder neue Schematismen geschaffen werden, die langfristig Bestand haben werden. Gefordert sind jetzt vielmehr Lösungen, die internationale und verfassungsrechtliche Vorgaben, wie sie sich insbesondere im Unschuldsgrundsatz und dem Verhältnismässigkeitsprinzip reflektieren, möglichst im vollen Umfang respektieren. Dieser Beitrag versucht daher aus einer menschen- und grundrechtlichen Optik aufzuzeigen, in welchen Bereichen weitere Bemühungen notwendig sind, um dieses an sich unbestrittene Ziel baldmöglichst zu erreichen.

⁸⁰ Siehe hinten, Fn. 82.

⁸¹ Künzli/Frei/Schultheiss 2015a, 9; Künzli/Frei/Schultheiss 2015b, Rz. 26.

⁸² Infolge der oft hohen Fluktuation in Gefängnissen und der häufig fehlenden Informationen über eine inhaftierte Person dürfte diese Abklärung im Kontext der Untersuchungshaft allerdings oft anspruchsvoller sein als während des Strafvollzugs.

Literatur

- Achermann A., Künzli J., Die ausländerrechtliche Administrativhaft im Lichte der internationalen Rechtsvorgaben, in: Queloiz N., Noll T., von Mandach L., Delgrande N. (Hrsg.), Verletzlichkeit und Risiko im Justizvollzug, Stämpfli, Bern 2015, 83 ff.
- Albrecht P., Die Untersuchungshaft – eine Strafe ohne Schuldspruch?, in: Donatsch A., Forster M., Schwarzenegger C. (Hrsg.), Strafrecht, Strafprozessrecht und Menschenrechte, Festschrift für Stefan Trechsel zum 65. Geburtstag, Schulthess, Zürich 2002, 355 ff.
- Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse du 13 au 24 avril 2015, 23.6.2016, CPT/Inf(2016)18 (zit. CPT 2016).
- Committee against Torture, Concluding observations on the seventh periodic report of Switzerland, 7.9.2015, CAT/C/CHE/CO/7, Ziff. 19 (zit. CAT 2015).
- Graminga R., Müssen die Haftbedingungen so restriktiv sein?, InfoBulletin 1/2016, 3.
- Härrli M., Auswirkungen der Unschuldsvermutung auf das Recht der Untersuchungshaft, AJP 2006, 1217 ff.
- Kälin W., Künzli J., Universeller Menschenrechtsschutz, Helbing Lichtenhahn, Basel 2013.
- Keel J., Nicht nur Geld tut Not, InfoBulletin 1/2016, 4 ff.
- Kiener R., Kälin W., Grundrechte, 2. Aufl., Stämpfli, Bern 2013.
- Käser H., Heeb T., «Die Untersuchungshaft wird missbraucht», Plädoyer 5/2015, 8 ff.
- Künzli J., Frei N., Schultheiss M., Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte, 11.5.2015, online unter: <http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/justiz/publikationen/studie-untersuchungshaft.html?zur=106> (zuletzt besucht am 5.12.2015; zit. Künzli/Frei/Schultheiss 2015a).
- Künzli J., Frei N., Schultheiss M., Menschenrechtliche Standards der Haftbedingungen in der Untersuchungshaft und ihre Umsetzung in der Schweiz, Jusletter 5. Oktober 2015 (zit. Künzli/Frei/Schultheiss 2015b).
- Manfrin F., Ersatzmassnahmenrecht nach Schweizerischer Strafprozessordnung, Diss. Luzern, Schulthess, Zürich 2014.
- Niggli M., Heer M., Wiprächtiger H. (Hrsg.), Schweizerische Strafprozessordnung und Jugendstrafprozessordnung, Basel 2014 (zit. BSK StPO-Bearbeiter Art. N).
- Noll A., Praxis der Untersuchungshaft in der Schweiz, in: Kuhn A. et al. (Hrsg.), Kriminologie, Kriminalpolitik und Strafrecht aus internationaler Perspektive, Festschrift für Martin Killias zum 65. Geburtstag, Stämpfli, Bern 2013, 1055 ff.
- Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF, Tätigkeitsbericht 2014, 23.6.2015, online unter: http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/taetigkeitsberichte/150623_ber-d.pdf (zuletzt besucht am 5.12.2016, zit. NKVF 2014).
- Omlin E., Brägger B., Untersuchungshaft, in: Brägger B. (Hrsg.), Das schweizerische Vollzugslexikon, 468 ff.
- Spindler C., Mehr Gemeinschaft in der Untersuchungshaft, InfoBulletin 1/2016, 16 ff.
- Université de Genève, Faculté de Droit, Les droits des personnes en détention provisoire à la prison de Champ-Dollon, online unter <http://www.unige.ch/droit/lawclinic/droits-personnes-detention-provisoire.pdf> (zuletzt besucht am 5.12.2016).

Jörg Künzli*Ordinarius für Staats- und Völkerrecht**Universität Bern**Schanzeneckstr. 1**Postfach 3444**3001 Bern**joerg.kuenzli@oefre.unibe.ch*