

Von Prof. Dr. Tillmann Bartsch, Wiss. Mit. Isabel Henningsmeier,  
Prof. Dr. Thomas Bliesener, Hannover\*

*Außenkontakte sind für die durch Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützte Resozialisierung der Inhaftierten von zentraler Bedeutung. Regelmäßige Telefonate von Gefangenen mit Familie und Freunden können die zwischenmenschlichen Bindungen stärken und sich damit positiv auf die Resozialisierung auswirken. Das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. nahm ein Ersuchen des Bundesverfassungsgerichts zum Anlass, die normativen und tatsächlichen Voraussetzungen der Gefangenentelefonie in Deutschland im Wege einer rechtsdogmatisch und quantitativ-empirisch angelegten Studie zu untersuchen, zu vergleichen und kritisch zu hinterfragen. Die Studie zeigt, dass sowohl in rechtlicher als auch in tatsächlicher Hinsicht große Unterschiede in diesem für die Resozialisierung wesentlichen Bereich bestehen. Außerdem wurde festgestellt, dass den mancherorts von Vollzugsverantwortlichen geäußerten Sicherheitsbedenken durchaus mit geeigneten Maßnahmen begegnet werden kann. Insgesamt beinhaltet die Gefangenentelefonie, selbst wenn sie in größerem Umfang zugelassen wird, deshalb keine größeren Sicherheitsrisiken für die Justizvollzugsanstalten. Abschließend wird daher die Frage aufgeworfen, ob es wirklich richtig sein kann, dass in Vollzugsrecht und -praxis der Länder derart große Unterschiede in für den Resozialisierungserfolg entscheidenden Bereichen zu finden sind.*

## I. Einführung

Im August des Jahres 2021 bat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (KFN) darum, als sachverständiger Dritter gem. § 27a BVerfGG zu zwei miteinander verbundenen Verfassungsbeschwerdeverfahren Stellung zu nehmen. Die Beschwerden waren von zwei erwachsenen männlichen Strafgefangenen, die in derselben bayerischen Justizvollzugsanstalt (JVA; Plural: JVAen) inhaftiert sind, erhoben worden. Die Beschwerdeführer waren zu einer zehnjährigen Haftstrafe mit anschließender Sicherungsverwahrung (§ 66 StGB) bzw. zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt worden. Beide hatten von der Vollzugsanstalt umfangreichere Genehmigungen zusätzlicher Telefonate begehrt, um mit Angehörigen aus dem familiären Kernbereich – konkret: der in Baden-Württemberg lebenden, bereits sehr betagten Mutter bzw. den minderjährigen Kindern – regelmäßig Kontakt halten zu können. Beide Anträge wurden von der Vollzugseinrichtung im Wesentlichen mit Verweis auf Art. 35 Abs. 1 S. 1 BayStVollzG, der das Führen von Ferngesprächen nur „in dringenden Fällen“ gestattet, abschlägig beschieden. Darüber hinaus wurde zur Begründung auf die gängige Verwaltungspraxis der Vollzugsanstalt – Gewährung nur eines Telefonats im Abstand von

zwei Monaten bei Gefangenen, die keinen Besuch erhalten –, mögliche Gefahren für die Sicherheit der Anstalt oder der Allgemeinheit und den nicht zu leistenden personellen Aufwand im Falle der Eröffnung weitergehender Möglichkeiten zur Gefangenentelefonie verwiesen. Außerdem wurde zur Begründung angeführt, dass die Gefangenen die Möglichkeit hätten, Briefe zu schreiben bzw. Besuch zu empfangen.

Nachdem die Beschwerdeführer nach Erschöpfung des Rechtswegs das BVerfG angerufen hatten, stellte das höchste deutsche Gericht dem KFN (und weiteren kriminologischen Einrichtungen in Deutschland)<sup>1</sup> vor allem folgende Fragen:

- Welchen Stellenwert hat die Gefangenentelefonie für die Resozialisierung?
- Welche verschiedenen Regelungen der Gefangenentelefonie bestehen und welche Schwierigkeiten sind damit in der praktischen Umsetzung verbunden?
- Welche Probleme für die Sicherheit gibt es bei der oder durch die Gefangenentelefonie? Wie wird diesen begegnet?
- Aus welchem Anlass und in welchem Umfang erfolgt erfahrungsgemäß eine Überwachung der Telefongespräche?

Diese Fragen bilden die Folie für die nachfolgenden Ausführungen. Begonnen wird mit einer Analyse der Rechtsprechung des BVerfG und der internationalen kriminologischen Literatur zur Bedeutung der Gefangenentelefonie für die Resozialisierung (II.). Hieran schließt sich ein Vergleich der bundes- und landesvollzugsgesetzlichen Normen über die Gefangenentelefonie in Deutschland an (III.). Auf Basis einer eigens vom KFN durchgeführten quantitativen Befragung der Leitungen deutscher Strafvollzugseinrichtungen wird sodann den Fragen nach der Praxis der Gefangenentelefonie nachgegangen (IV.). Abschließend werden die Befunde diskutiert und die vom BVerfG aufgeworfenen Fragen beantwortet (V.).

## II. Bedeutung der Gefangenentelefonie für die Resozialisierung

Dass Außenkontakte, insbesondere zu Familienangehörigen, für die Resozialisierung von Gefangenen erhebliche positive Bedeutung haben können, ist in der Rechtsprechung des BVerfG (1.) und der (inter-)nationalen kriminologischen Forschung (2.) anerkannt.

### 1. Die Rechtsprechung des BVerfG

Bereits im berühmt gewordenen Lebach-Urteil stellte das BVerfG im Jahr 1973 fest, dass „die für die soziale Existenz des Täters lebenswichtige Chance, sich in die freie Gesellschaft wieder einzugliedern, und das Interesse der Gemein-

\* Der Autor Bartsch ist Stellvertretender Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. Die Autorin Henningsmeier ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an diesem Institut, das von dem Autor Bliesener als Direktor geleitet wird.

<sup>1</sup> Siehe etwa die Stellungnahme des Max-Planck-Instituts zur Erforschung von Kriminalität, Sicherheit und Recht vom 30.1.2022, abrufbar unter [https://csl.mpg.de/307265/Gutachten\\_BVerfG\\_2022.pdf](https://csl.mpg.de/307265/Gutachten_BVerfG_2022.pdf) (8.9.2022).

schaft an seiner Resozialisierung [...] dem Interesse an einer weiteren Erörterung der Tat [grundsätzlich] vor[gehen].<sup>2</sup> Außerdem führte das Gericht an anderer Stelle dieses Judikats, mit der das Resozialisierungsinteresse des Verurteilten als verfassungsrechtlich schützenswert anerkannt wurde, aus, dass die Resozialisierung erst gelingen könne, wenn der Gefangene von der Gesellschaft akzeptiert, eingegliedert und gerade nicht isoliert werde.<sup>3</sup> In einer späteren Entscheidung betonte das höchste deutsche Gericht sodann konkret die wesentliche Bedeutung familiärer Beziehungen für Inhaftierte.<sup>4</sup> Wörtlich heißt es in diesem Beschluss: „Regelmäßig fördern der Bestand und die Stärkung dieser Beziehungen die Chancen seiner Eingliederung.“<sup>5</sup> Aber auch in weiteren Entscheidungen des BVerfG kommt zum Ausdruck, welchen Stellenwert es den Kontakten von im Justizvollzug Inhaftierten zu Personen außerhalb des Vollzugs, zuvorderst zu Familienmitgliedern, einräumt. So hob das Gericht in seinem grundlegenden Urteil zur Sicherungsverwahrung im Jahr 2011 hervor, dass der Vollzug dieser Maßregel in besonderer Weise „freiheitsorientiert und therapiegerichtet“ ausgestaltet sein müsse, und verpflichtete die Vollzugsbehörden im Rahmen des sog. Abstandsgebots<sup>6</sup> u.a. dazu, sich um die Aufrechterhaltung familiärer und sozialer Kontakte bei diesen langjährigen und nur noch wegen anhaltender Gefährlichkeit inhaftierten Gefangenen in ganz besonderer Weise zu bemühen.<sup>7</sup>

Auch mit der Gefangenentelefonie hat sich das höchste deutsche Gericht bereits beschäftigt.<sup>8</sup> Zu der hier maßgeblichen Frage, ob und inwieweit gerade dieses Mittel zur Herstellung von Außenkontakten sich dazu eignet, die Resozialisierung zu fördern, hat sich das BVerfG dabei indes nicht verhalten. In besagtem Judikat stellte das Gericht vielmehr lediglich fest, dass die Anstalten verpflichtet seien, den Gefangenen eine Telefonie zu marktgerechten Preisen zu ermöglichen.<sup>9</sup>

## 2. (Inter-)Nationale kriminologische Forschung

Das Ausmaß und die Qualität des Kontaktes zu Familienangehörigen haben sich in der kriminologischen Forschungsliteratur als ein sehr wichtiger Schutzfaktor hinsichtlich der Rückfallvermeidung von inhaftierten Jugendlichen, aber ebenso Erwachsenen erwiesen.<sup>10</sup> Dabei wird der Einfluss von Fami-

lienangehörigen teils schon während der Haftzeit wirksam, andere Einflüsse kommen dagegen erst nach der Haftentlassung zum Tragen:

Bereits während der Haft hat der Kontakt zu Familienangehörigen und anderen Personen außerhalb des kriminellen Milieus positive Wirkungen auf den Inhaftierten. Er wirkt sich günstig auf deren Wohlbefinden und die psychische Stabilität aus. Insbesondere stärkt er die sozialen Bindungen an Familie und Freunde.

Viele Inhaftierte sind bereits Eltern und werden durch die Inhaftierung aus ihrer Elternrolle weitgehend herausgelöst.<sup>11</sup> Regelmäßige Kontakte in Form von Besuchen oder Telefonaten zwischen den Inhaftierten und ihren Kindern erweisen sich dann als wesentlich für die Aufrechterhaltung der Eltern-Kind-Beziehung, während reine Briefkontakte den Beziehungserhalt nicht fördern können.<sup>12</sup> Allerdings wurde in der hier referierten Studie von *Lanskey/Lösel/Markson/Souza* nicht nach dem Alter der Kinder differenziert. Unstrittig ist indes, dass insbesondere jüngere Grundschul Kinder kaum in der Lage sind, eigene Empfindungen schriftlich auszudrücken. Der mit einem Briefwechsel unvermeidbar verknüpfte Antwortverzug macht es ihnen überdies schwer, die erhaltene Antwort mit dem zurückliegenden Erleben und der eigenen Äußerung darüber in Verbindung zu bringen und für sich positiv zu nutzen. Ob und ab wann ältere Kinder und Jugendliche diese Schwierigkeiten, eine Beziehung zu einem inhaftierten Elternteil durch Briefkontakte aufrechtzuerhalten, überwinden, ist bislang nicht untersucht.

Positive Wirkungen auf die familiäre Beziehung zeigen sich dagegen für regelmäßige Telefongespräche.<sup>13</sup> Schließlich finden sich in der Empirie auch uneinheitliche Befunde bezüglich der Auswirkungen von Besuchen der Kinder bei ihren inhaftierten Eltern. Während ein Teil der Studien hier überwiegend positive Konsequenzen für das Erleben und Verhalten sowohl der Kinder als auch der inhaftierten Eltern zeigt, weisen andere Forschungsarbeiten auf deutliche negative Effekte für die Kinder hin. Diese negativen Effekte werden vor allem auf das Erleben der aversiven Haftsituation und eine nicht kindgerechte Gestaltung der Besuchssituation zurückgeführt.<sup>14</sup>

Die Kontakte zu Familienangehörigen konfrontieren den Inhaftierten aber auch mit den negativen Auswirkungen der Inhaftierung auf den eigenen Partner, die Kinder und andere Familienangehörige. So kommt es in der Regel zu dem Wegfall des Einkommens des Inhaftierten, der Partnerfunktion und ggf. der Erziehungsfunktion für gemeinsame Kinder. Hinzu treten Kosten und Zeitaufwand für den Besuch, Etikettierungserlebnisse der Partner und ggf. Kinder. Dadurch kann

<sup>2</sup> BVerfGE 35, 202 (237) = NJW 1973, 1226 (1232).

<sup>3</sup> BVerfGE 35, 202 (236 f.) = NJW 1973, 1226 (1232).

<sup>4</sup> BVerfGE 89, 315 (322) = NJW 1994, 1401 (1401).

<sup>5</sup> BVerfGE 89, 315 (322) = NJW 1994, 1401 (1401).

<sup>6</sup> Zum Abstandsgebot siehe *Bartsch*, Sicherungsverwahrung – Recht, Vollzug, aktuelle Probleme, 2010; siehe auch *Bartsch*, Forum Strafvollzug 2012, 355.

<sup>7</sup> BVerfGE 128, 326 (380).

<sup>8</sup> BVerfG NJW 2018, 144.

<sup>9</sup> BVerfG NJW 2018, 144 (145).

<sup>10</sup> *Andrews/Bonta*, The Psychology of Criminal Conduct, 6. Aufl. 2017, S. 134 ff.; *Barrick/Lattimore/Visher*, The Prison Journal 2014, 279 (281 f.); *Brown/Amand/Zamble*, Law and Human Behavior 2009, 25 (34 f.); *Duwe/Clark*, Criminal Justice Policy Review 24 (2013), 271 (273).

<sup>11</sup> Zum Ganzen und für eine systematische Übersicht siehe *Poehlmann/Dallaire/Loper/Shear*, American Psychologist 2010, 575–598.

<sup>12</sup> *Lanskey/Lösel/Markson/Souza*, Families, Relationships and Societies 2016, 43 (43).

<sup>13</sup> *Poehlmann*, Journal of Family Psychology 2005, 350 (355).

<sup>14</sup> *Poehlmann/Dallaire/Loper/Shear*, American Psychologist 2010, 575 (590).

ein kriminalpräventiver Effekt erzielt werden.<sup>15</sup> Allerdings wird der Kontakt zu Familienangehörigen und insbesondere zu Partnern auch als zweischneidiges Schwert bezeichnet, da die Inhaftierung nicht selten zu einer Belastung für die Beziehung wird, diese gefährden und zum Beziehungsabbruch führen kann.<sup>16</sup>

Als ein bedeutsamer Inhalt der familiären Kontakte während der Haft hat sich das gemeinsame Schmieden von Plänen für die Zeit nach der Haftentlassung erwiesen. Sowohl Häufigkeit als auch Intensität und Konkretheit der gemeinsamen Beschäftigung mit diesen Zukunftsplänen sind bedeutsam für deren spätere Umsetzung, die Reintegration in die Gesellschaft und die Reduktion der Rückfallwahrscheinlichkeit.<sup>17</sup> In der Haft können sie zur psychischen Stabilisierung der Inhaftierten beitragen und sowohl das Auftreten von Disziplinproblemen als auch von emotionalen Störungen (z.B. Depressionen) reduzieren.<sup>18</sup>

Familiären Kontakten kommt aber auch nach der Haftentlassung eine rückfallreduzierende Wirkung zu. Nach Haftentlassung erfüllen Familienangehörige eine günstige Funktion über verschiedene Unterstützungsleistungen. Sie bieten Unterkunft nach Entlassung,<sup>19</sup> unterstützen beim (Wieder-)Einstieg in das Erwerbsleben,<sup>20</sup> greifen finanziell unter die Arme,<sup>21</sup> fördern eine Strukturierung des Alltags, wirken kontrollierend auf einen Alkohol- und Drogenkonsum<sup>22</sup> ein u.v.m.<sup>23</sup>

Differentielle Effekte im Hinblick auf die Art des Kontaktes zu Familienangehörigen während der Haft (durch Besuche, Telefongespräche oder Briefe) auf die Rückfälligkeit konnten bisher allerdings nicht nachgewiesen werden.<sup>24</sup> Dass Telefonate im Vergleich zum Besuch den Vorteil bieten, jederzeit und schnell die räumliche Trennung zu den Bezugspersonen zu überwinden, und mit diesem Kommunikationsmittel auch Beziehungen zu Personen aufrechterhalten werden können, die weit entfernt von der JVA wohnen,<sup>25</sup> steht

freilich außer Frage. Darüber hinaus ist für den Vergleich von Telefon und Brief festzustellen, dass der direkte, mit einer unmittelbaren Antwortmöglichkeit des Gegenübers verbundene Kontakt gegenwärtig die gängigste Art der Kommunikation darstellt – sei es über das Telefon, E-Mail oder soziale Netzwerke wie Twitter, Instagram und Facebook. Die besondere Bedeutung der Telefonie kann dabei mittels folgender Daten belegt werden: In den Altersgruppen der 20- bis 29-Jährigen besitzen aktuell rund 96 % ein Smartphone,<sup>26</sup> jeder Deutsche telefoniert pro Tag im Schnitt etwa 39 Minuten.<sup>27</sup> Demgegenüber verzeichnet die Deutsche Post seit Jahren einen erheblichen Rückgang der Briefsendungen.<sup>28</sup> Kommunikation findet heutzutage mithin auch über weite Distanzen zumeist innerhalb von Sekunden statt.

Die Folge dieses Fortschrittes dürfte sein, dass immer weniger Gefangene und deren Angehörige an die Kommunikation über Brief gewöhnt sind.<sup>29</sup> Schon deshalb ist es für viele Gefangene schwierig, Emotionen und Gefühle in ausführlicher Form zu verschriftlichen.<sup>30</sup> Erschwerend dürfte hinzukommen, dass viele Gefangene sich wegen einer unzureichenden Schulbildung mit dem Schreiben ohnehin schwer tun.<sup>31</sup> Über postalischen Kontakt können außerdem viele Missverständnisse entstehen, die nicht durch direktes Nachfragen aufgelöst werden können. Eine Übermittlung von Gefühlen durch Tonlagen ist nicht möglich, sodass die Kommunikation per Brief neue Konflikte entstehen lassen kann, die der Stabilisierung von Außenkontakten nicht förderlich sind.<sup>32</sup>

Als Zwischenfazit lässt sich aus der kriminologischen Forschung festhalten, dass deutliche Hinweise auf eine Resozialisierungsförderliche Funktion von Außenkontakten für Inhaftierte vorliegen. Für die Aufrechterhaltung dieser Kontakte scheint die direkt verbundene Kommunikation über Telefon oder internetgestützte soziale Medien nicht nur günstiger, sondern auch den Kommunikationsgewohnheiten der Außenwelt besser entsprechend.

### III. Vergleich der vollzugsgesetzlichen Regelungen über die Gefangentelefonie

Im Folgenden wird der strafvollzugsgesetzliche Rahmen der Gefangentelefonie dargestellt. Die Ausführungen beziehen sich dabei nur auf die allgemeinen Regelungen über die Telefonie, nicht hingegen auf die hier irrelevanten Normen über

<sup>15</sup> *Liu/Pickett/Baker*, Criminal Justice Policy Review 2016, 766 (769 f.).

<sup>16</sup> *De Motte/di Bailey/Ward*, The Journal of Mental Health Training, Education and Practice 2012, 170 (173 f.).

<sup>17</sup> *Folk/Stuewig/Mashek/Tangney/Grossmann*, Journal of Family Psychology 2019, 453 (462).

<sup>18</sup> *Folk/Stuewig/Mashek/Tangney/Grossmann*, Journal of Family Psychology 2019, 453 (454).

<sup>19</sup> *Liu/Pickett/Baker*, Criminal Justice Policy Review 2016, 766 (768).

<sup>20</sup> *Liu/Pickett/Baker*, Criminal Justice Policy Review 2016, 766 (768); *Naser/La Vigne*, Journal of Offender Rehabilitation 2006, 93 (98).

<sup>21</sup> *Visher/Travis*, The Prison Journal, 2011, 102 (115).

<sup>22</sup> *Visher/Bakken/Gunter*, Journal of Offender Rehabilitation 2013, 451 (465 f.).

<sup>23</sup> *Visher/Travis*, Annual Review of Sociology 2003, 89 (98 f.).

<sup>24</sup> *Folk/Stuewig/Mashek/Tangney/Grossmann*, Justice Policy Review 2019, 453 (454).

<sup>25</sup> *Fährmann*, Resozialisierung und Außenkontakte im geschlossenen Vollzug, Eine kriminologische, strafvollzugs- und verfassungsrechtliche Untersuchung am Beispiel des Telefonierens, 2019, S. 66 ff.

<sup>26</sup> <https://de.statista.com/themen/6137/smartphone-nutzung-in-deutschland/#dossierKeyfigures> (8.9.2022).

<sup>27</sup> <https://de.statista.com/infografik/6052/taegliche-nutzungsdauer-von-kommunikationswegen/> (8.9.2022).

<sup>28</sup> <https://www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/de/about-us/postforum/postforum-nov-2017.pdf> (8.9.2022).

<sup>29</sup> Vgl. *Perwein*, Forum Strafvollzug 1996, 16.

<sup>30</sup> Vgl. *S. M. Hirsch*, Die Kommunikationsmöglichkeiten des Strafgefangenen mit seiner Familie, 2003, S. 174.

<sup>31</sup> Nach Schätzungen beträgt die Analphabetisierungsrate im Strafvollzug ca. 20 %, vgl. *Döbert/Hubertus*, Ihr Kreuz ist die Schrift – Analphabetismus und Alphabetisierung in Deutschland, 2000, S. 69 f.

<sup>32</sup> *Fährmann* (Fn. 25), S. 67.

Gespräche mit Verteidigern, Rechtsanwälten, Notaren oder Telefonate mit bestimmten staatlichen Stellen (Volksvertretungen, Gerichte etc.). In die Analyse wurden sowohl die einschlägigen Normen des früher geltenden Bundesstrafvollzugsgesetzes (1.) als auch die aktuell geltenden Regelungen der Landesstrafvollzugsgesetze (2.) einbezogen.

### 1. Regelung im Bundesstrafvollzugsgesetz

Die maßgebliche Regelung über die Nutzung von Telefonen fand sich bis zum Inkrafttreten der Landesvollzugsgesetze nach der Föderalismusreform im Jahr 2006<sup>33</sup> in § 32 StVollzG (Bund). Diese – mittlerweile bedeutungslose, bemerkenswerterweise aber noch immer nicht aufgehobene Norm – besagt: „Dem Gefangenen kann gestattet werden, Ferngespräche zu führen oder Telegramme aufzugeben.“ Gefangene hatten hiernach somit keinen gebundenen Anspruch auf das Führen von Ferngesprächen, sondern lediglich einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung.<sup>34</sup>

Wirft man einen Blick in die Gesetzesmaterialien zu § 32 StVollzG (Bund), fällt auf, dass laut dem einschlägigen Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 23.7.1973 eine darüber hinausgehende Einschränkung geplant war: Angedacht war, die Erlaubnis zur fernmündlichen Kommunikation nur „in begründeten Fällen“ zu erteilen.<sup>35</sup> Diese Einschränkung hielt man regierungsseitig für erforderlich, weil man davon ausging, dass „ihre Einführung [scil.: die Schaffung der Möglichkeit, Ferngespräche zu führen und Telegramme aufzugeben] im großen Umfange in den Anstalten [...] eine erhebliche Belastung für das Vollzugspersonal und besondere organisatorische Probleme mit sich bringen [würde]“. Dass bei diesen Überlegungen vor dem Hintergrund des Angleichungsgrundsatzes (§ 3 Abs. 1 StVollzG – Bund) auch eine Rolle gespielt haben dürfte, dass der Zugang zu einem Telefon damals noch etwas Besonderes war und beileibe nicht in allen Privathaushalten ein Telefon zur Verfügung stand,<sup>36</sup> dürfte auf der Hand liegen. Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens sah man indes von dieser zusätzlichen gesetzlichen Beschränkung der fernmündlichen Kommunikation ab, weil „eine nicht weiter eingeschränkte Kann-Vorschrift [...] die besseren Möglichkeiten [bietet], der Situation des Gefangenen und der Anstalt weitestgehend Rechnung zu tragen“.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006, BGBl. I 2006, S. 2034.

<sup>34</sup> Allgemeine Meinung, vgl. nur Arloth, in: Arloth/Krä, Strafvollzugsgesetze von Bund und Ländern, Kommentar, 5. Aufl. 2021, StVollzG § 32 Rn. 2 m.w.N.

<sup>35</sup> BT-Drs. 7/918, S. 14.

<sup>36</sup> Siehe dazu Grabisch, Universaldienst in Deutschland, Neukonzeption für einen liberalisierten Telekommunikationsmarkt, 1996, S. 92 f. Er legt dar, dass noch im Jahr 1970 nur gut 20 % der Arbeiterhaushalte und 42 % der Angestelltenhaushalte ein Telefon besessen hätten. Der wesentliche Zuwachs sei dann in den Jahren zwischen 1970 und 1980 erfolgt; die Versorgungsdichte der Privathaushalte sei in dieser Zeit auf 76 % gestiegen.

<sup>37</sup> So der Bericht und Antrag des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform vom 29.8.1975, BT-Drs. 7/3998, S. 17.

### 2. Regelungen in den Landesstrafvollzugsgesetzen

Alle Strafvollzugsgesetze der Bundesländer räumen den Gefangenen die Möglichkeit ein, Telefongespräche zu führen. Vergleicht man die landesgesetzlichen Regelungen über die Gestattung der Telefonie (a), werden sowohl auf der Tatbestands- als auch auf der Rechtsfolgenreihe einige Unterschiede offenbar: Vereinzelt finden sich Normen, die den Strafgefangenen einen gebundenen Anspruch auf das Führen von Telefonaten mit bestimmten Personen/Personengruppen verleihen (a) aa). Ebenfalls existieren vereinzelt Normen, die als Rechtsfolge vorsehen, dass den Gefangenen das Führen von Telefonaten gestattet werden „soll“ (a) bb). Zumeist stellen die Bundesländer die Gestattung von Telefonaten jedoch im Wege einer „Kann-Vorschrift“ in das pflichtgemäß auszuübende Ermessen der JVA (a) cc).

Darüber hinaus befassen sich weitere Regelungen der Landesstrafvollzugsgesetze mit der Telefonie. Auch hier finden sich Unterschiede. Dies gilt sowohl für die Regelungen über die Untersagung von Telefonaten (b) und die Überwachung (c) als auch für die Normen über die Kostentragung (d). Neuerdings enthalten manche Landesgesetze zudem Vorschriften über die Einrichtung anderer (modernerer) Formen der Telekommunikation in den Anstalten (e).

#### a) Gestattung

##### aa) Gebundener Anspruch

Einen gebundenen Anspruch auf die Gestattung fernmündlicher Kommunikation, der indes auf bestimmte Personen/Personengruppen beschränkt ist, findet man in zwei Bundesländern. Zum einen „sind“ nach § 105 Abs. 4 S. 1 des Berliner Strafvollzugsgesetzes (StVollzG BIN) explizit Telefongespräche mit zugelassenen Seelsorgern zu gestatten. Zum anderen verleiht § 30 Abs. 1 S. 2 des bremischen Strafvollzugsgesetzes (BremStVollzG) den Gefangenen einen gebundenen Anspruch darauf, Telefongespräche mit Angehörigen i.S.d. § 11 Abs. 1 Nr. 1 StGB zu führen. Für die Nutzung des Telefons in sonstigen Fällen halten die Strafvollzugsgesetze beider Länder weitere Regelungen bereit (siehe unten cc).

##### bb) „Soll-Regelungen“

Die Landesstrafvollzugsgesetze der Bundesländer Niedersachsen (§ 33 Abs. 1 S. 1 NJVollzG) und Sachsen-Anhalt (§ 37 Abs. 1 S. 1 JVollzGB I LSA) sehen Regelungen vor, nach denen Gefangenen Telefonate „in dringenden Fällen“ gestattet werden sollen.<sup>38</sup> Jedoch kennen die Landesvollzugsgesetze dieser beiden Bundesländer jeweils noch eine weitere Norm über die Erlaubnis von Telefonaten. So kann Gefangenen nach § 33 Abs. 2 S. 1 NJVollzG und § 37 Abs. 2 S. 1 JVollzGB I LSA unter bestimmten Voraussetzungen jeweils auch allgemein gestattet werden, fernmündlich zu kommunizieren. Die beiden eingangs genannten „Soll-Vorschriften“ enthalten daher lediglich über die allgemein geltenden Gestattungsvorschriften (§ 33 Abs. 2 S. 1 NJVollzG und § 37

<sup>38</sup> Zur Auslegung siehe OLG Celle, Beschl. v. 30.7.2008 – 1 Ws 352/08.

Abs. 2 S. 1 JVollzGB I LSA) hinausgehende Sonderregelungen für Fälle, in denen ein Telefonat dringend erscheint.

cc) „Kann-Regelungen“

Neben den vorstehend erläuterten Sondererlaubnisnormen für bestimmte Fälle beinhalten alle Landesstrafvollzugsgesetze Regelungen, nach denen Gefangenen Telefonate im Allgemeinen gestattet werden „können“. Die tatbestandlichen Voraussetzungen, unter denen dies geschehen kann, sind unterschiedlich gefasst.

Zumeist sehen die Gestattungsnormen auf der Tatbestandsseite keine Einschränkungen vor. Dies gilt für zehn Bundesländer.<sup>39</sup> Ähnlich ist die Rechtslage in Berlin, wo Gefangenen gestattet werden kann, „Telefongespräche durch Vermittlung der Anstalt“ zu führen; eine praxisrelevante Beschränkung der Gestattungsmöglichkeiten dürfte damit – im Vergleich zu vorstehenden Normen – nicht verbunden sein.

Eine wirkungsvolle Einschränkung enthalten jedoch die einschlägigen Normen des niedersächsischen und sachsenanhaltinischen Strafvollzugsgesetzes. So knüpfen § 33 Abs. 2 S. 1 NJVollzG und § 37 Abs. 2 S. 1 JVollzGB I LSA die Erlaubnis zum Führen fernmündlicher Gespräche jeweils daran, dass der Gefangene „sich mit den zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt von der Vollzugsbehörde erlassenen Nutzungsbedingungen einverstanden erklärt“. Der Vollzugsbehörde wird dadurch die Möglichkeit gegeben, die Gestattung von generell geltenden (und ggf. zahlreichen) weiteren Voraussetzungen abhängig zu machen.

Eine im Ergebnis wohl noch weitergehende Einschränkung sieht die allgemeine Norm über die Zulassung von Telefongesprächen im Landesstrafvollzugsgesetz von Nordrhein-Westfalen vor. Erlaubt werden Telefonate dort nur, „soweit es die räumlichen, personellen und organisatorischen Verhältnisse der Anstalt zulassen“ (§ 24 Abs. 1 StVollzG NRW). Anders verhält es sich in Nordrhein-Westfalen jedoch, wenn in der Anstalt ein Telekommunikationssystem eingerichtet ist. Dann „kann Gefangenen die Teilnahme daran gestattet werden, soweit diese und ihre Gesprächspartner in eine unregelmäßige Überwachung der Telekommunikation einwilligen“ (§ 24 Abs. 3 StVollzG NRW).

Eine anders geartete Einschränkung der Telefonmöglichkeiten auf Tatbestandsseite weist zudem das hamburgische Strafvollzugsgesetz auf. Da es sich dabei (zugleich) um eine Regelung über die Kostentragungspflicht handelt, wird hierauf unten (d) näher eingegangen.

Eine sehr restriktive Regelung<sup>40</sup> ist schließlich im bayerischen Landesstrafvollzugsgesetz enthalten. Dort hängt die im Ermessen stehende Entscheidung über die Gestattung eines Telefonats – wie bereits eingangs ausgeführt – davon ab, dass es sich um einen „dringenden Fall“ handelt (Art. 35 Abs. 1 S. 1 BayStVollzG). Damit hat der bayerische Gesetzgeber die Möglichkeit zur fernmündlichen Kommunikation noch stärker eingeschränkt, als dies bei Einführung des Bundesstrafvollzugsgesetzes (sprich: zu Zeiten, als der permanente Zugang zu einem Telefon noch etwas Besonderes war, s.o.) erwogen, dann aber verworfen worden war: Hatte man im Verfahren zum Erlass eines Bundesstrafvollzugsgesetzes über die Einschränkung diskutiert, Telefonate nur „in [allen] begründeten Fällen“ zuzulassen (s.o.), hat der bayerische Gesetzgeber festgeschrieben, dass stets ein besonderer Grund (scil.: „dringend“) gegeben sein muss, wenn ein Gefangener telefonieren will.

Mit dieser bayerischen Besonderheit geht eine erhebliche Einschränkung der Möglichkeiten von Gefangenen, Telefongespräche zu führen, einher. Denn nach der Kommentarliteratur<sup>41</sup> und Rechtsprechung<sup>42</sup> liegt ein dringender Fall i.S.d. § 35 Abs. 1 S. 1 BayStVollzG lediglich dann vor, wenn eine den Gefangenen betreffende Angelegenheit durch Absendung eines Schreibens oder gar ein Zuwarten bis zum nächsten Besuchstermin nur mit erheblicher Verzögerung erörtert und deshalb nicht mehr adäquat geregelt werden kann. Konkret müsse es sich um eine Verzögerung handeln, die für den Gefangenen mit ernststen Nachteilen verbunden sein kann, z.B. in persönlichen, rechtlichen oder geschäftlichen Angelegenheiten.

Begründet wird die Beschränkung auf „dringende Fälle“ in dem Gesetzesentwurf für ein Bayerisches Strafvollzugsgesetz damit, dass eine unkontrollierte Kommunikation mit Außenstehenden sowohl aus Sicherheits- als auch aus behandlerischen Gründen „nicht zugelassen werden“ könne. Dem naheliegenden Einwand, dass man den Sicherheitsbedenken durch Überwachung der Gespräche Rechnung tragen könnte, begegnet die Gesetzesbegründung vorsorglich mit dem Hinweis darauf, dass Kontrollen in größerem Umfang „personell nicht leistbar“ seien.<sup>43</sup> Dass Außenkontakte „für die Erfüllung des Behandlungsauftrags wichtig [sind], weil sie zur Wiedereingliederung der Gefangenen dienen“, wird allerdings auch in besagten bayerischen Gesetzesmaterialien anerkannt.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Siehe die Regelungen der Bundesländer Baden-Württemberg (§ 27 Abs. 1 JVollzGB III), Brandenburg (§ 38 Abs. 1 S. 1 BbgJVollzG), Bremen (§ 30 Abs. 1 S. 1 BremStVollzG), Hessen (§ 36 Abs. 1 S. 1 HStVollzG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 30 Abs. 1 S. 1 StVollzG M-V), Rheinland-Pfalz (§ 37 Abs. 1 S. 1 LJVollzG), Saarland (§ 30 Abs. 1 S. 1 SLStVollzG), Sachsen (§ 30 Abs. 1 S. 1 SächsStVollzG), Schleswig-Holstein (§ 46 Abs. 1 S. 1 LStVollzG SH) und Thüringen (38 Abs. 1 S. 1 ThürJVollzG).

<sup>40</sup> Siehe dazu LT-Drs. (Bayern) 18/23106, S. 1, in der selbst die Bayerische Staatsregierung von einer „im Vergleich zu anderen Ländern verhältnismäßig restriktiven Regelung“ spricht.

<sup>41</sup> Arloth/Krä, in: Arloth/Krä (Fn. 34), BayStVollzG Art. 35 Rn 1.

<sup>42</sup> LG Regensburg, Beschl. v. 19.8.2020 – SR StVK 484/20; LG Regensburg, Beschl. v. 9.12.2019 – SR StVK 804/19 (jeweils unveröffentlicht).

<sup>43</sup> LT-Drs. (Bayern) 15/8101, S. 57.

<sup>44</sup> LT-Drs. (Bayern) 15/8101, S. 57.

### b) Versagung

Die gesetzlichen Regelungen zur Untersagung von Telefonaten sind in den Bundesländern unterschiedlich aufgebaut.

Überwiegend finden über eine Verweisungsnorm die Vorschriften über den Besuch entsprechende Anwendung. Zumeist werden dabei die gesamten Vorschriften über den Besuch für entsprechend anwendbar erklärt.<sup>45</sup> Die Bundesländer Berlin (§ 33 Abs. 1 S. 2 StVollzG Bln), Niedersachsen (§ 33 Abs. 1 S. 2 NJVollzG), Sachsen (§ 30 Abs. 1 S. 2 SächsStVollzG) und Sachsen-Anhalt (§ 37 Abs. 1 S. 2 JVollzGB I LSA) verweisen hingegen nur auf einzelne Vorschriften aus dem Abschnitt über den Besuch. Einer anderen Regelungstechnik hat man sich in Hessen bedient. Dort ist die Möglichkeit, Kontakte zu einzelnen Personen zu unterbinden, im Rahmen der Grundsätze über Außenkontakte normiert (§ 33 Abs. 2 HStVollzG), materiell entspricht die Vorschrift im Wesentlichen den Untersagungsnormen der übrigen Bundesländer. Eine eigenständige Untersagungsregelung, die speziell die Telekommunikation betrifft, findet sich ausschließlich im Vollzugsgesetz Nordrhein-Westfalens (§ 25 StVollzG NRW). Das Bundesland Hamburg hat die Versagung von Telefonaten – soweit ersichtlich – nicht gesetzlich geregelt.

Soweit in den Bundesländern Verbots- oder Untersagungsnormen bestehen, stellt stets die Gefährdung der Sicherheit oder Ordnung der Anstalt einen Versagungsgrund dar.<sup>46</sup> Gleiches gilt für den Besuch von Personen, die keine Angehörigen des Gefangenen sind und von denen zu befürchten ist, dass von ihnen ein schädlicher Einfluss auf den Gefangenen<sup>47</sup> ausgeht oder die die Eingliederung bzw. Erreichung des Vollzugsziels behindern.<sup>48</sup> In weiteren zwölf Bundesländern kann eine Untersagung des Besuchs zum Zwecke des Opfer-

<sup>45</sup> So in Bayern (Art. 35 Abs. 1 S. 2 BayStVollzG), Brandenburg (§ 38 Abs. 1 S. 2 BbgJVollzG), Bremen (§ 30 Abs. 1 S. 3 BremStVollzG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 30 Abs. 1 S. 2 StVollzG M-V), Rheinland-Pfalz (§ 37 Abs. 1 S. 2 LVollzG), Saarland (§ 30 Abs. 1 S. 2 SLStVollzG), Schleswig-Holstein (§ 46 Abs. 1 S. 2 LStVollzG SH) sowie Thüringen (§ 38 Abs. 1 S. 2 ThürJVollzGB). Das Land Baden-Württemberg verweist gem. § 27 Abs. 2 S. 1 JVollzGB III mit einer expliziten Ausnahme auf die Vorschriften über den Besuch.

<sup>46</sup> Vgl. § 25 Nr. 1 StVollzG (Bund); § 20 Nr. 1 JVollzGB III; Art. 28 Nr. 1 BayStVollzG; § 30 Nr. 1 StVollzG Bln; § 35 Nr. 1 BbgJVollzG; § 27 Nr. 1 BremStVollzG; § 33 Abs. 2 Nr. 1 HStVollzG; § 27 Nr. 1 StVollzG M-V; § 26 Nr. 1 NJVollzG; § 25 Nr. 1 StVollzG NRW; § 34 Nr. 1 LVollzG; § 27 Nr. 1 SLStVollzG; § 27 Nr. 1 SächsStVollzG; § 34 Nr. 1 JVollzGB I LSA; § 43 Abs. 1 Nr. 1 LStVollzG SH; § 35 Nr. 1 ThürJVollzGB.

<sup>47</sup> Die Regelungen der Länder Brandenburg (§ 35 Nr. 2 BbgJVollzG), Rheinland-Pfalz (§ 34 Nr. 2 LVollzG), Sachsen-Anhalt (§ 34 Nr. 2 JVollzGB I LSA) und Thüringen (§ 35 Nr. 2 ThürJVollzGB) erwähnen in diesem Zusammenhang explizit die jungen Gefangenen.

<sup>48</sup> § 33 Abs. 2 Nr. 4 Var. 3 HStVollzG erlaubt es, einen Kontakt im Einzelfall zu untersagen, wenn er geeignet ist, auf eine extremistische Verhaltensweise hinzuwirken.

schutzes<sup>49</sup>, der sich insoweit im Bundesland Schleswig-Holstein (§ 43 Abs. 2 LStVollzG SH) nur auf minderjährige Personen bezieht, erfolgen.

Die Länder Nordrhein-Westfalen und Hessen haben schließlich als einzige Bundesländer einen Untersagungsgrund, der dem Verfassungsschutz dient, normiert.<sup>50</sup>

### c) Überwachung

Eine für die Gefangenen weniger einschneidende Maßnahme als das Verbot von Telefonaten bildet deren Überwachung. Solche Normen sind in allen Vollzugsgesetzen der Länder enthalten. Normtechnisch wird die Befugnis zur Überwachung – wie bereits bei den Versagungsregelungen – in den meisten Bundesländern mittels einer Verweisung auf die Regelungen über den Besuch begründet.<sup>51</sup> Nur die Länder Nordrhein-Westfalen (§ 24 Abs. 2 StVollzG NRW) und Hamburg (§ 32 Abs. 1 S. 2, S. 3 HmbStVollzG) haben die Überwachung von Telefonaten eigenständig geregelt.

Eine Überwachung darf in der Regel aus Gründen der Behandlung, der Sicherheit oder Ordnung der Anstalt oder zur Erreichung des Vollzugsziels angeordnet werden.<sup>52</sup> In allen landesrechtlichen Vorschriften, außer denjenigen des Landes Nordrhein-Westfalens, ist eine Überwachung an das Merkmal der „Erforderlichkeit“ geknüpft. Darüber hinaus ist in 15 Bundesländern eine Überwachung nur „im Einzelfall“ rechtmäßig. Das Kriterium des Einzelfalles findet sich nicht im hamburgischen Vollzugsgesetz.

Alle landesrechtlichen Vorschriften über den Vollzug verpflichten die Anstalten, den Gefangenen oder<sup>53</sup> und den

<sup>49</sup> Vgl. § 30 Nr. 3 StVollzG Bln; § 35 Nr. 3 BbgJVollzG; § 27 Nr. 3 BremStVollzG; § 33 Abs. 2 Nr. 3 HStVollzG; § 27 Nr. 3 StVollzG M-V; § 25 Nr. 3 StVollzG NRW; § 34 Nr. 3 LVollzG; § 27 Nr. 3 SLStVollzG; § 27 Nr. 3 SächsStVollzG sowie § 30 Abs. 1 S. 3 SächsStVollzG; § 34 Nr. 3 JVollzGB I LSA; § 43 Abs. 2 LStVollzG SH; § 35 Nr. 3 ThürJVollzGB.

<sup>50</sup> Vgl. § 25 Nr. 4 StVollzG NRW, § 33 Abs. 2 Nr. 2 HStVollzG.

<sup>51</sup> Vgl. Art. 35 Abs. 1 S. 2 BayStVollzG; § 27 Abs. 2 S. 1 JVollzGB III; § 33 StVollzG Bln; § 38 Abs. 1 BbgJVollzG; § 30 Abs. 1 BremStVollzG; anders in Hamburg: eigene Regelung in § 32 Abs. 1 S. 2 HmbStVollzG und NRW § 24 Abs. 2 StVollzG NRW; § 36 Abs. 2 HStVollzG; § 30 Abs. 1 S. 2 StVollzG M-V; § 33 Abs. 1 S. 2 NJVollzG; § 37 Abs. 1 S. 2 LVollzG; § 30 Abs. 1 S. 2 SLStVollzG; § 30 Abs. 1 S. 2 SächsStVollzG; § 46 Abs. 1 S. 2 LStVollzG SH; § 38 Abs. 1 S. 2 ThürJVollzGB.

<sup>52</sup> Vgl. Art. 30 Abs. 1 S. 1 BayStVollzG; § 21 Abs. 1 S. 1 JVollzGB III; § 32 Abs. 1 StVollzG Bln; § 37 Abs. 1 BbgJVollzG; § 29 Abs. 1 BremStVollzG; § 34 Abs. 4 HStVollzG; § 29 Abs. 1 StVollzG M-V; § 28 Abs. 1 S. 2 NJVollzG; § 35 Abs. 2 LVollzG; § 29 Abs. 1 S. 1 SLStVollzG; § 29 Abs. 1 SächsStVollzG; § 44 Abs. 2 LStVollzG SH; § 37 Abs. 1 ThürJVollzGB.

<sup>53</sup> Falls eine Mitteilung nur an den Gefangenen erfolgt, so hat dieser seinen Gesprächspartner zu informieren, vgl. § 32 HmbStVollzG, § 33 Abs. 1 S. 4 NJVollzG, Art. 35 Abs. 1 S. 4 BayStVollzG, § 27 Abs. 2 S. 3 JVollzGB III.

Anrufempfänger über die beabsichtigte Überwachung unmittelbar vor bzw. nach Herstellung der Verbindung zu informieren.<sup>54</sup> Diese Mitteilungspflichten tragen selbstredend dem Umstand Rechnung, dass durch eine Überwachung des Telefonats in die Grundrechte des Gesprächspartners eingegriffen wird.

#### d) Kostentragung

Zudem enthalten die meisten Landesstrafvollzugsgesetze eine Regelung über die Kosten der Telefonate. Bei der Ausgestaltung haben sich 13 Bundesländer<sup>55</sup> am Wortlaut der Verwaltungsvorschrift, die zu § 32 StVollzG (Bund) ergangen war, orientiert. Sie lautete:<sup>56</sup> „Die Kosten trägt der Gefangene. Ist er dazu nicht in der Lage, kann die Anstalt die Kosten in begründeten Fällen in angemessenem Umfang übernehmen.“ Weitgehend ähnlich ausgestaltet ist auch die entsprechende Norm des sachsen-anhaltinischen Strafvollzugsgesetzes. Der einschlägige § 37 Abs. 3 S. 2 JVollzGB I LSA enthält allerdings den Zusatz, dass die Anstalten die Kosten der Telefonate nur dann übernehmen, „soweit nicht ein Dritter leistungspflichtig ist“.

Anders ist die Kostentragung im Niedersächsischen Justizvollzugsgesetz geregelt. Einschlägig ist § 52 NJVollzG, der eine generelle Regelung über die Beteiligung von Gefangenen an den mit ihrer Inhaftierung verbundenen Vollzugskosten enthält. Darin wird für die Gefangenentelefonie – im Gegensatz zu den vorher genannten Normen – nicht als Regelfall bestimmt, dass Gefangene die Kosten für die Telekommunikation zu tragen haben. Vielmehr besagt § 52 Abs. 3 S. 1 i.V.m. § 52 Abs. 3 S. 2 Nr. 5 NJVollzG, dass die Vollzugsbehörde Gefangene an den Kosten für die Telekommunikation in angemessener Höhe beteiligen kann. Näheres bestimmt nach § 52 Abs. 4 S. 1 NJVollzG eine Verordnung des zuständigen Fachministeriums.

Einen anderen Weg, der aus Gefangenensicht nachteilig sein dürfte, hat man in Hamburg beschritten. Dort ist in der Regelung über die Gestattung von Telefongesprächen auf Tatbestandsebene normiert worden, dass die Erteilung der

Telefonerlaubnis davon abhängt, dass die Gefangenen die Gespräche „auf eigene Kosten“ führen (§ 32 Abs. 1 S. 1 HmbStVollzG). Eine ausnahmsweise Übernahme der Kosten durch die Anstalt, wie sie in anderen Bundesländern vorgesehen ist, kennt das Hamburgische Strafvollzugsrecht – soweit ersichtlich – nicht. Diese Besonderheit ist auch deshalb bemerkenswert, weil das hamburgische Gesetz bezüglich der Kosten, die für anders geartete Außenkontakte von Gefangenen anfallen, durchaus Übernahmevorschriften bereithält: Nach § 29 Abs. 3 bzw. § 33 Abs. 4 HmbStVollzG können die Kosten für den Schriftverkehr und den Paketversand durch bedürftige Gefangene ausnahmsweise, nämlich „in besonders begründeten Fällen im angemessenen Umfang“, übernommen werden. Ob dies bedeutet, dass mittellose Gefangene in Hamburg von der Telefonie in Gänze ausgeschlossen sind und lediglich Briefe und Pakete versenden sowie Besuch empfangen können, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden.

#### e) Regelungen über andere Formen der Telekommunikation

Die Zeit, in der man unter Telekommunikation im Wesentlichen nur fernmündlich geführte Gespräche verstanden hat, ist bekanntlich vorüber. Nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG) fällt hierunter mittlerweile jeder technische Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Signalen mittels Telekommunikationsanlagen (§ 3 Nr. 59 TKG). Hieran anknüpfend haben mehrere Bundesländer in ihre Strafvollzugsgesetze Normen über den Zugang von Gefangenen zu anderen Formen der Telekommunikation aufgenommen. So heißt es bspw. in § 36 S. 1 BremStVollzG: „Nach Zulassung anderer Formen der Telekommunikation im Sinne des Telekommunikationsgesetzes durch die Aufsichtsbehörde kann die Anstaltsleitung den Gefangenen gestatten, diese Formen auf ihre Kosten zu nutzen.“

Ähnliche Normen finden sich jedenfalls in den Strafvollzugsgesetzen zehn weiterer Bundesländer.<sup>57</sup> Besonders weit geht dabei § 52 I LStVollzG SH mit der an die Anstalten gerichteten verpflichtenden Maßgabe, andere Formen der Telekommunikation einzurichten. Demgegenüber hat etwa Bayern aktuell<sup>58</sup> noch keine Norm über andere Formen der Telekommunikation erlassen.

## IV. Empirische Studie

Bevor die Ergebnisse der Studie berichtet werden (2.), wird zunächst ein Überblick zu deren methodischer Anlage und eine Stichprobenbeschreibung gegeben (1.).

<sup>54</sup> Vgl. § 33 Abs. 1 S. 3 StVollzG Bln; § 38 Abs. 1 S. 3 BbgJVollzG; § 30 Abs. 1 S. 3 BremStVollzG; § 36 Abs. 2 S. 2 HStVollzG; § 30 Abs. 1 S. 3 StVollzG M-V; § 24 Abs. 2 S. 2 StVollzG NRW; § 37 Abs. 1 S. 3 LJVollzG; § 30 Abs. 1 S. 3 SLStVollzG; § 30 Abs. 1 S. 4 SächsStVollzG; § 46 Abs. 1 S. 3 LStVollzG SH; § 38 Abs. 1 S. 3 ThürJVollzGB.

<sup>55</sup> Baden-Württemberg (§ 27 Abs. 3 JVollzGB III), Bayern (Art. 35 Abs. 2 BayStVollzG), Berlin (§ 33 Abs. 2 StVollzG Bln), Brandenburg (§ 38 Abs. 2 BbgJVollzG), Bremen (§ 30 Abs. 2 BremStVollzG), Hessen (§ 33 Abs. 5 HStVollzG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 30 Abs. 2 StVollzG M-V), Nordrhein-Westfalen (§ 18 Abs. 3 StVollzG NRW), Rheinland-Pfalz (§ 37 Abs. 2 LJVollzG), Saarland (§ 30 Abs. 2 SLStVollzG), Sachsen (§ 30 Abs. 2 SächsStVollzG), Schleswig-Holstein (§ 46 Abs. 2 LStVollzG SH) und Thüringen (§ 38 Abs. 2 ThürJVollzGB).

<sup>56</sup> Die Verwaltungsvorschriften zum StVollzG (Bund) sind etwa zu finden bei [beck-online.de](http://beck-online.de), Stichwort: VV StVollzG (12.9.2022).

<sup>57</sup> Berlin (§ 40 StVollzG Bln), Hamburg (§ 32 Abs. 2 HmbStVollzG), Niedersachsen (§ 33 Abs. 3 NJVollzG), Nordrhein-Westfalen (§ 27 StVollzG NRW), Rheinland-Pfalz (§ 43 LJVollzG), Saarland (§ 36 SLStVollzG), Sachsen (§ 36 SächsStVollzG), Sachsen-Anhalt (§ 43 JVollzGB I LSA), Schleswig-Holstein (§ 52 LStVollzG SH) und Thüringen (§ 44 ThürJVollzGB).

<sup>58</sup> Siehe aber nun LT-Drs. (Bayern) 18/23106, S. 3.

### *1. Methodische Anlage der Studie und Stichprobenbeschreibung*

Um Erkenntnisse zur aktuellen Praxis der Gefangenentelefonie in Vollzugsanstalten zu gewinnen, führte das KFN eine schriftliche Befragung bei Anstaltsleitungen durch. Zu diesem Zweck wurde am 14.10.2021 unter Beifügung eines Unterstützungsschreibens des BVerfG bei allen 16 Landesjustizverwaltungen die Weiterleitung eines am KFN erstellten Fragebogens an bestimmte JVAen eines jeden Landes erbeten. Konkret wurden die Landesjustizverwaltungen ersucht, das Erhebungsinstrument an alle JVAen, in denen „lange Freiheitsstrafen“ vollstreckt werden, zu übersenden. Die Definition nämlichen Begriffs blieb den Landesjustizverwaltungen überlassen, da eine entsprechende Klassifizierung bundesweit nicht einheitlich vorgenommen wird. Die Beschränkung auf JVAen, die lange Freiheitsstrafen vollstrecken, erfolgte, um eine Vergleichbarkeit mit derjenigen JVA sicherzustellen, in der sich die beiden Beschwerdeführer befanden. Erfahrungsgemäß steigt das Sicherheitsniveau der JVAen mit zunehmender Strafdauer.

Von allen 16 Bundesländern erfolgte eine Rückmeldung. Dabei teilte lediglich das Bundesland Bremen mit, dass keine Rücksendung von Fragebögen erfolgen werde, da es dort keine JVA gebe, in der lange Freiheitsstrafen vollzogen würden. Die übrigen Landesjustizverwaltungen kündigten an, dass sie den Fragebogen an insgesamt 72 Einrichtungen weiterleiteten. Hiervon sandten bis zum Ende des Erhebungszeitraums (Jahresende 2021) 68 JVAen die ausgefüllten Fragebögen an das KFN zurück.

Die teilnehmenden JVAen decken ein breites Spektrum an Vollzugsarten ab. Von den 68 Vollzugsanstalten vollstrecken 64 im Erhebungszeitpunkt unter anderem lange Freiheitsstrafen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf diejenigen 64 Anstalten, die nach eigenen Angaben langjährige Haftstrafen im geschlossenen Vollzug vollstrecken. In all diesen Einrichtungen werden – erwartungsgemäß – immer auch kurze Freiheitsstrafen oder andere freiheitsentziehende Maßnahmen (Sicherungsverwahrung, Untersuchungshaft) vollstreckt. Da nicht ausgeschlossen werden konnte, dass die Gefangenentelefonie innerhalb einer Einrichtung je nach Art der Freiheitsentziehung unterschiedlich gehandhabt wird, wurden die Anstalten darum gebeten, die Beantwortung der im Erhebungsinstrument enthaltenen Fragen ausschließlich auf die Handhabung bei langjährigen Freiheitsstrafen zu beziehen.

Im Durchschnitt verfügen die teilnehmenden Anstalten über 405 Haftplätze im geschlossenen Vollzug. Die kleinste Vollzugsanstalt hat 35 Haftplätze, sie befindet sich in Bayern. Die meisten Haftplätze im geschlossenen Vollzug besitzt eine Anstalt aus Nordrhein-Westfalen mit 894 Haftplätzen. Die Auslastung der Anstalten im geschlossenen Vollzug betrug zum Erhebungszeitpunkt (Oktober/November 2021) 86,7 %, absolut waren 347 Gefangene inhaftiert. Damit war die Auslastungsquote etwas geringer als im letzten Jahr vor Beginn der Pandemie in Deutschland.<sup>59</sup> Im Oktober/November 2019

<sup>59</sup> Zu den Auswirkungen der Pandemie auf die Belegungszahlen im Justizvollzug siehe etwa *Dünkel/Morgenstern*, NK 2020, 432; *Schaerff*, MSchrKrim 2021, 27.

waren nach Angaben der Anstaltsleitungen im Durchschnitt 373 Gefangene in den teilnehmenden Anstalten untergebracht (Auslastung: 92,1 %).

### *2. Ergebnisse der empirischen Studie*

Im Folgenden werden die Ergebnisse der empirischen Studie zur Gefangenentelefonie dargestellt. Informiert wird zunächst über die Ausstattung der Einrichtungen mit Telefonen und die Voraussetzungen für eine Teilnahme der Inhaftierten an der Gefangenentelefonie (a). Daran anknüpfend wird über die Zusammenarbeit der Einrichtung mit Anbietern für Gefangenentelefonie und Schwierigkeiten bei der Einrichtung von Telefonanlagen berichtet (b) und ebenso über Kosten der Telefonate für die Gefangenen (c), anstaltsinterne Regelungen zur Begrenzung der Gefangenentelefonie (d), Sicherheitsprobleme aus Sicht der Anstalten (e) sowie Überwachungsmaßnahmen (f). Am Schluss stehen Erkenntnisse über den Stellenwert der Gefangenentelefonie im Gesamtkontext der Außenkontakte (g).

#### *a) Ausstattung der Einrichtungen im Bereich Gefangenentelefonie/Teilnahmevoraussetzungen*

In allen 64 teilnehmenden JVAen besteht grundsätzlich die Möglichkeit für Gefangene, abgehende Telefonanrufe aus der Anstalt zu tätigen. Eingehende Anrufe können in sieben Anstalten angenommen werden. Dass Gefangene innerhalb einer Anstalt miteinander telefonieren können, ist in keiner Anstalt vorgesehen.

Die Telefonie wird mit Ausnahme einer Anstalt<sup>60</sup> allerorten unter anderem über das klassische Telefon angeboten. Eine Möglichkeit der Internettelefonie, d.h. einer rein akustischen Kommunikation über das Internet, besteht in keiner Anstalt. In knapp 80 % der Einrichtungen existiert aber die Möglichkeit einer Videotelefonie, wobei partiell eine Differenzierung anhand der Vollzugsarten erfolgt.<sup>61</sup>

In der Regel (84,4 %) erfordert die Teilnahme an der Gefangenentelefonie die Stellung eines formalen Antrages. Lediglich fünf Anstalten (7,8 %) gaben an, dass eine Teilnahme auch ohne einen solchen Antrag möglich sei. Die voraussichtliche Haftdauer hat bei den befragten Anstalten keinen Einfluss auf die Erteilung einer Telefongenehmigung. Auf die positive Führung innerhalb des Vollzugs kam es lediglich bei einer Anstalt an. Zwei Einrichtungen benannten als Voraussetzung für die Teilnahme an der Gefangenentelefonie, dass keine andere Möglichkeit der Kommunikation mit der Außenwelt ohne die Telefonie bestehe, weil beispielsweise die Angehörigen für Besuche zu weit von der JVA entfernt wohnen. Als weitere Voraussetzung wurde genannt, dass die Inhaftierten über ausreichende finanzielle Mittel verfügen müssten.

Von Interesse ist überdies, wo und unter welchen Umständen Gefangene die Möglichkeit haben, zu telefonieren.

<sup>60</sup> Fragebogen-Nr. 45, in dieser Anstalt gibt es (bemerkenswerterweise) nur die Videotelefonie.

<sup>61</sup> So ausdrücklich bei Fragebogen-Nr. 16, in dieser Anstalt bestand die Möglichkeit zur Videotelefonie aus baulichen Gründen nur im offenen Vollzug.



Hierzu ergab sich, dass die JVAen in 73,4 % der Fälle im Bereich der Strafhaft Gang- bzw. Gemeinschaftstelefone eingerichtet haben.<sup>62</sup> Darüber hinaus besteht in 59,4 % die Möglichkeit, über die Telefone der Bediensteten Kontakt zu Familie und Freunden aufzunehmen. Ein Haftraumtelefon wird den Gefangenen in 34,4 % der Fälle zur Verfügung gestellt. Haftraummediensysteme existieren in zwei Einrichtungen. Solche Systeme ermöglichen es den Gefangenen, eigenständig Telefonate zu führen, Fernseh- und Radioprogramme zu empfangen sowie unter Umständen elektronische Nachrichten zu verschicken und auf bestimmte Internetseiten zuzugreifen.

In der überwiegenden Zahl der Anstalten (65,6 %) bestehen mehrere Möglichkeiten zur Telefonie. In 34,4 % der Fälle ist hingegen nur eine der aufgeführten Telefonmöglichkeiten in den Anstalten vorhanden, am häufigsten (40,9 %) besteht dabei ausschließlich die Option, Telefongespräche über die Festnetzgeräte der Bediensteten zu führen. Ein „frei“ verfügbares Telefon existiert in diesen Fällen nicht (scil.: es gibt nur ein Festnetzgerät bei den Bediensteten). Bemerkenswert ist: In 77,7 % der Fälle, in denen die Gefangenen ausschließlich bei den Bediensteten telefonieren können (absolut: 7 von 9 Anstalten), handelt es sich um JVAen in Bayern. Die beiden übrigen Anstalten befinden sich in Nordrhein-Westfalen.

#### *b) Zusammenarbeit mit Anbietern/Schwierigkeiten bei Einrichtung der Telefonanlagen*

Zur Ermöglichung der Gefangenentelefonie arbeiten die Einrichtungen mit unterschiedlichen Anbietern zusammen. In der Regel werden die Telefonanlagen von der Firma „Telio“ betrieben (60,3 %). Als weitere Anbieter wurden die Telekom (10,3 %), Gerdes Communications GmbH (12,5 %) und Vodafone (7,8 %) genannt, vereinzelt zudem lokale Anbieter und Behördenetze (so in Sachsen-Anhalt).

Vermuten könnte man, dass die Einrichtung einer Telefonanlage die JVAen vor administrative und organisatorische Herausforderungen stellt. Größtenteils berichteten die teilnehmenden Anstalten indes nicht von derartigen Schwierigkeiten: 62,5 % gaben an, bei der Einrichtung auf keine Probleme gestoßen zu sein. Lediglich 17,2 % der Anstalten meldeten zurück, dass die Einrichtung der Gefangenentelefonie problematisch gewesen sei. Dabei sei es unter anderem zu einem hohen Aufwand durch erforderliche Verkabelungen, zu Schnittstellenproblemen für die Abrechnungen, Probleme bei der Konzessionsvergabe sowie Platznot gekommen.<sup>63</sup>

#### *c) Kosten der Gefangenentelefonie*

Soweit die Kosten für die Gefangenentelefonie in Cent pro Minute in Erfahrung gebracht werden konnten, entsprechen diese ungefähr denen für die Telekommunikation außerhalb

der Anstalten bei einem Telefonat über Prepaid-Karten.<sup>64</sup> Damit dürfte der nach der Rechtsprechung des BVerfG<sup>65</sup> bestehenden Verpflichtung der Vollzugsbehörden, Inhaftierten eine Gefangenentelefonie zu marktgerechten Preisen zu ermöglichen (s.o.), Genüge getan werden; abschließend kann dies hier indes nicht beurteilt werden.

Bezüglich der Kosten für Telefonate in verschiedene Netze lassen sich je nach Anbieter recht unterschiedliche Kostenmodelle finden (siehe Anhang, Abbildung 1). Ein Telefonat in das sonstige ausländische Mobilnetz ist in der Regel teurer als ein Telefonat in das EU-Ausland. Hier liegt der Mittelwert der Kosten bei 33,1 ct./min. Die Telekommunikationskosten in das deutsche Festnetz sind bei allen Anbietern am günstigsten. Die Preisspanne reicht hier von 3,3 ct./min. (Telekom) bis 4,5 ct./min. (Telio), sie liegt damit sogar unter den Kosten, die außerhalb der Vollzugsanstalten von Telefonanbietern für Prepaidkarten verlangt werden (9 ct./min.).

Bei den Kosten eines Telefonats in das Festnetz in das EU-Ausland existiert wiederum eine relativ große Spanne. Sie reicht von 8 ct./min. (Sachsen-Anhalt) bis zu 47,1 ct./min. (Telekom). Ein vergleichbares Telefonat außerhalb der Anstalt kostet im Schnitt 17,9 ct./min.

Eine ähnliche Spanne lässt sich bei den Kosten eines Telefonats in das Festnetz in das nichteuropäische Ausland feststellen. Hier schwanken die Kosten von 16,2 ct./min. (Gerdes) bis zu 52,3 ct./min. (Telekom). Über die Kosten der Telefonie in den einzelnen Bundesländern informiert Abbildung 2 (Anhang).

#### *d) Anstaltsinterne Regeln zur Begrenzung der Gefangenentelefonie*

Unabhängig davon, dass eine faktische Limitierung der Gefangenentelefonie durch hohe Telefonentgelte oder nicht ausreichende Telefonkapazitäten erfolgen kann, findet eine regulative Begrenzung in 67,2 % der Anstalten statt.

So schreiben 44,4 % der teilnehmenden Anstalten vor, dass maximal ein bestimmtes Guthaben vertelefoniert werden darf. Eine zeitliche Limitierung besteht in 57,8 % der Fälle, und in 22 % der Fälle findet sich eine Regelung über die maximale Zahl erlaubter Gespräche. Die Anzahl der Gespräche ist in zehn Anstalten, die sich allesamt in den Bundesländern Bayern und Nordrhein-Westfalen befinden, auf zwei bis vier Gespräche pro Monat begrenzt. In Bayern erfolgt eine Begrenzung zusätzlich durch die Dauer der Telefonate. Bei diesen Anstalten haben die Gefangenen eine durchschnittliche Telefonzeit von rund 44 Minuten pro Monat. Diese Zeit, verteilt auf die dort durchschnittlich zulässige Anzahl der Telefonate von 2,7, ergibt eine durchschnittliche Gesprächsdauer von rund 16 Minuten für ein Telefonat.

<sup>64</sup> Vgl. zu den Kosten außerhalb der Anstalt exemplarisch die Preisliste der Telekom, Magenta Mobil PrePaid, einsehbar unter <https://www.telekom.de/dlp/agb/pdf/49472.pdf> (8.9.2022); und die Preislisten von o2: <https://www.o2online.de/service/downloads/preislisten/> (8.9.2022).

<sup>65</sup> BVerfG NJW 2018, 144.

<sup>62</sup> Inwieweit hier die Privatsphäre der Gefangenen während des Telefonates gewahrt wird, wurde nicht differenzierter erfasst.

<sup>63</sup> 20,3 % der Anstalten machten zu dieser Frage ausdrücklich keine Angabe.

Eine Begrenzung durch das maximal zur Verfügung stehende Guthaben erfolgt – absolut – in 20 Anstalten; 14 Anstalten machten Angaben zur Höhe dieses Maximalguthabens. Im Durchschnitt können die Gefangenen insoweit ein Guthaben in Höhe von 141,07 Euro besitzen, wobei eine große Spanne von 6 bis zu 400 Euro besteht.<sup>66</sup>

Eine Begrenzung anhand eines Zeitlimits erfolgt in 25 Anstalten. Die Gefangenen haben im Durchschnitt 143,5 Minuten pro Monat Telefonzeit. Die Spanne ist wiederum sehr breit und liegt bei zehn bis 900 Minuten im Monat, eine Anstalt machte keine Angaben über das konkrete Zeitlimit.

Als weitere Restriktionen wurden faktische bzw. aus der Vollzugsorganisation resultierende Beschränkungen, haftgrundbezogene Beschränkungen i.S.d. § 119 StPO (im Falle der Untersuchungshaft) sowie 50 Euro für Auslandstelefonate genannt. Darüber hinaus können behandlungsrelevante Telefonate und zusätzliche Skype-Telefonate im Einzelfall genehmigt werden.

Telefongespräche können zeitlich in der Regel im Rahmen der ausgewiesenen Freizeit (knapp 60 %) geführt werden. Vier Anstalten gaben allerdings an, dass in Einzel- bzw. Ausnahmefällen auch zu anderen Zeiten telefoniert werden könne. In 26,7 % der Anstalten können jederzeit fernmündliche Gespräche geführt werden. Teilweise bestehen je nach Tagesablaufplan feste Telefonzeiten oder ein Telefonat ist während der Anschlusszeiten gestattet. In zwei Anstalten ist die Möglichkeit an die personelle und organisatorische Realisierbarkeit geknüpft.

Die Vollzugsanstalten führen weit überwiegend ein sog. Weiß- oder Schwarzlistenverfahren. In 85,9 % der Fälle besteht ausschließlich die Möglichkeit, freigeschaltete Nummern (Weißliste) anzurufen. Lediglich 4,7 % der Anstalten nutzen das sog. Schwarzlistenverfahren. Dabei ist es grundsätzlich möglich, jede Telefonnummer zu kontaktieren, außer einzelner Nummern, die auf einer „Schwarzliste“ stehen und daher gesperrt sind, wie beispielsweise Telefonnummern von Polizei und Feuerwehr. In 9,4 % der Anstalten können Gefangene alle Telefonnummern anrufen. Eine Vermittlung des Telefonats erfolgt dabei über die Anstalt. In weiteren 10,9 % der Anstalten können die Gefangenen die Telefonnummern selbst wählen. Soweit eine Freischaltung von einzelnen Telefonnummern vorgesehen ist, geschieht die Verbindung in 94,2 % der Anstalten erst nach einer anstaltsinternen Überprüfung des Empfängers. Dabei erfolgt unter anderem eine Kontrolle in allgemeinen Telefonregistern. Eine darüber hinausgehende Untersuchung wird teilweise aufgrund von Verdachtsmomenten, wie bspw. Mehrfachvergabe der Nummern, Anhaltspunkten für eine Gefährdung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt, fehlender Plausibilität des Telefonkontaktes oder Anhaltspunkten für eine gefälschte Einverständniserklärung, vorgenommen. Nur in 5,8 % der Anstalten findet die Freischaltung der Telefonnummern ohne vorangehende Prüfung statt.

<sup>66</sup> Die übrigen sechs Anstalten gaben an, dass eine Limitierung durch das von den Gefangenen verfügbare Guthaben auf dem Telefonkonto bzw. in einem „angemessenen Umfang“ erfolge.

#### e) Sicherheitsbedenken

Erhoben wurde in der Studie auch, ob und ggf. in welcher Weise fernmündliche Gespräche aus Sicht der Anstaltsleitungen Sicherheitsbedenken unterliegen. Diesbezüglich gaben 64,1 % der befragten Anstalten an, Sicherheitsbedenken zu haben. Dabei besteht hauptsächlich (87,8 %) die Befürchtung, dass die Gefangenen Kontakt zu resozialisierungsfeindlichen Personen/Personengruppen aufnehmen. 80,5 % befürchten eine Beteiligung an bzw. Vorbereitung der Begehung von Straftaten außerhalb der Anstalt und 78,1 % innerhalb der Anstalt. 61 % der Anstalten äußern Bedenken hinsichtlich der Planung einer Flucht aus der Anstalt.

Als weitere Sicherheitsbedenken wurden in Einzelfällen eine möglicherweise problematische Beeinflussung durch Angehörige, die Weitergabe von Nachrichten durch Untersuchungshäftlinge, Stalking, die Gefährdung des Opferschutzes, die sexuelle Belästigung, Interviews mit der Presse, „subkulturelle Machenschaften“, Einflussnahme auf Tatopfer, die Bedrohung Externer und unkontrollierte Rufumleitungen genannt. Zwei Anstalten gaben an, dass Bedenken lediglich im Einzelfall bestünden und diesen mit geeigneten Maßnahmen begegnet werden könne.

Darüber hinaus wurde erfragt, wie kritisch die Anstalten die Gefangenentelefonie generell im Hinblick auf die Sicherheit der Anstalt einstufen. Dies geschah mit Hilfe einer siebenstufigen Skala, bei der 1 für „sehr kritisch“ und 7 für „nicht kritisch“ stand. Die Antworten ergeben kein einheitliches Bild (siehe Anhang, Abbildung 3). Die Befragten nutzten bei Ihrer Einschätzung das gesamte Antwortspektrum, wobei der Anteil derer, die eine eher nicht kritische bis nicht kritische Position einnehmen (Antwortanker 5–7 gegenüber 1–3), leicht überwiegt.

Insgesamt scheinen allerdings die Bedenken bezüglich der Sicherheit verbreiteter zu sein als die Fälle, in denen die Sicherheit durch fernmündliche Gespräche tatsächlich beeinträchtigt wird. Das verdeutlicht Abbildung 4 (Anhang). Sie informiert über die Erfahrungen der Anstalten bezüglich der Häufigkeit von Fällen, in denen die Gefangenentelefonie in der Vergangenheit missbraucht wurde. Hiernach gaben 82,8 % der Anstalten an, dass es nie bzw. selten zu einem Missbrauch der Telefonmöglichkeiten gekommen sei. Lediglich 10,9 % berichten von regelmäßigem Missbrauch, dabei fällt auf, dass nur 57,1 % der Anstalten mit regelmäßigem Missbräuchen die Telefonie als „eher kritisch“ (mit einem Wert von 3) im Hinblick auf die Anstaltssicherheit einstufen. Nur 6,3 % gaben an, dass die Möglichkeit zu telefonieren häufig missbraucht werde.

Abbildung 5 (Anhang) informiert über die Häufigkeit der von den Anstalten berichteten Missbräuche. Dabei werden Anstalten, die einen begrenzten Umfang der Telefonie ermöglichen, und Anstalten, in denen der Umfang der Telefonate nicht begrenzt ist, einander gegenübergestellt.

Es zeigt sich, dass diejenigen Anstalten, die den Umfang der Telefonmöglichkeiten beschränken, weit überwiegend (zu 88,1 %) von keinem bzw. seltenem Missbrauch berichten; nur 4,8 % dieser Einrichtungen gaben an, dass es regelmäßig zu Missbräuchen komme. Die Anstalten mit unbegrenzten Telefonmöglichkeiten melden hingegen nur zu 71,4 % keine

bzw. seltene Missbräuche. Hier kommt es sogar bei 23,8 % regelmäßig zu einem Missbrauch der Telefonmöglichkeit.

Vergleicht man nun jedoch die von den Anstalten gemeldeten Sicherheitsbedenken (Anhang, Abbildung 6), fällt auf, dass der häufigere Missbrauch nicht zu gesteigerten Sicherheitsbedenken führt. Die Anstalten mit einem unbegrenzten Umfang an Telefonmöglichkeiten beurteilen die Gefangenen-telefonie im Hinblick auf die Sicherheit der Anstalt zu 28,5 % (Skala 5–7) als (eher) kritisch. Im Gegensatz hierzu meldeten 35,8 % der Anstalten, die die Telefonmöglichkeiten begrenzen, derartige Sicherheitsbedenken an.

Der Befund aus Abbildung 5 ist aus wissenschaftlicher Sicht nicht überraschend. Nach gesicherter kriminologischer Erkenntnis kann eine höhere Zahl von Tatgelegenheiten die Zahl der Fälle abweichenden Verhaltens erhöhen.<sup>67</sup> Dass bei unbegrenzter Nutzungsmöglichkeit vermehrt Missbräuche auftreten, verwundert mithin nicht. Deutlich interessanter ist hingegen Folgendes: Die in Abbildung 6 (Anhang) referierten Befunde lassen erkennen, dass die Anstalten, in denen es häufiger zum Missbrauch der Telefonmöglichkeiten kommt, die Gefahren, die von der Telefonie für die Anstaltssicherheit ausgehen, nicht als höher (sondern sogar als etwas niedriger) einschätzen, als dies die Einrichtungen mit weniger Missbräuchen tun. Dies spricht dafür, dass es sich bei den regelmäßig geschehenden Missbrauchshandlungen eher um Vorkommisse handelt, die die Sicherheit der Anstalten nicht ernsthaft in Frage stellen.

Dass dasjenige, was von den Anstalten als Missbrauchshandlung gewertet wird, nicht immer eine erhebliche Gefahr für die Sicherheit der Anstalten darstellt, verdeutlicht auch nachstehende Aufzählung. Sie informiert über die Missbrauchshandlungen, die von Anstalten in einem Freitextfeld des Fragebogens berichtet wurden:

- Gesprächsführung in anderer als der genehmigten Sprache
- Telefonat mit nicht genehmigten Empfängern durch die Nutzung eines fremden Telefonkontos, sprich: Weitergabe der PIN oder Rufumleitung
- Falscheintragung von Telefonnummern, d.h. Telefonnummer und Empfänger stimmen nicht überein
- Begehung von Straftaten, namentlich Organisation von BtM-Schmuggel oder Stalking, und Vereinbarung subkultureller Aktivitäten
- Eintragen der Telefonnummern von Angehörigen anderer Inhaftierter, das Ermöglichen von Anrufen für Inhaftierte mit Telefonverbot
- Ausübung von Druck auf Angehörige zur Erlangung finanzieller Unterstützung
- Ausübung von Druck auf Ex-Partnerinnen, um diese dazu zu bewegen, der Ausländerbehörde wahrheitswidrige Angaben zum Stand der Beziehung zu machen

<sup>67</sup> *Cohen/Felson*, *American Sociological Review* 44 (1979), 588 (588 ff.).

#### f) Überwachung

In Erfahrung gebracht wurde des Weiteren, ob und in welchem Umfang die Einrichtungen Telefonate von Gefangenen überwachen. Auch hier zeigten sich Unterschiede: Eine Überwachung sämtlicher Telefonate erfolgt in 24,6 % der Anstalten, eine teilweise Überwachung in 22,8 %. 21,1 % der Anstalten gaben an, eine Überwachung erfolge stichprobenartig nach dem Zufall, nach Personalkapazität oder einem konkreten Verdachtsfall. Als mögliche Verdachtsmomente wurden dabei u.a. Verstöße gegen die Hausordnung bzw. Sicherheitsvorschriften oder der Verdacht der Begehung von Straftaten, insbesondere BtM-Delikten, genannt.

Wird eine Überwachung angeordnet, erfolgt diese in 82,5 % der Fälle akustisch durch die Zuschaltung von Beamten. In zehn von 57 Anstalten werden in Verdachtsfällen Audioaufzeichnungen des Telefonats vorgenommen. 7 % führen eine Beobachtung des Inhaftierten während des Gesprächs durch, und in 10,5 % sind Beamte bei dem Telefonat anwesend. Die Dauer der jeweiligen Überwachung ist einzelfallabhängig, beträgt jedoch in der Regel die gesamte Länge des Telefonats.

Die Reaktionen der Gefangenen auf die Mitteilung der Überwachung beschreiben die Anstalten zu 64,9 % als gleichgültig,<sup>68</sup> in 33,3 % Fällen als verständnisvoll und in 10,5 % Fällen als aggressiv. Außerdem wurde die Reaktion als individuell unterschiedlich, sprich: abhängig von dem Gefangenen bzw. dessen Mentalität, beschrieben.

#### g) Stellenwert der Telefonie für die Gefangenen und für die Resozialisierung

Um den Stellenwert der Gefangentelefonie im Gesamtgefüge der Außenkontakte zu ermitteln, wurden die Anstalten zunächst gebeten, Angaben zu den weiteren Möglichkeiten für Außenkontakte von Gefangenen zu machen.

In allen befragten Anstalten besteht die Möglichkeit, Besuch zu empfangen. Gleiches gilt in 98,4 %<sup>69</sup> der Anstalten für die Kommunikation per Brief. 51,6 % der Anstalten gaben an, es bestehe die Möglichkeit, Pakete zu empfangen. 3,1 % der Anstalten ermöglichen einen Austausch über E-Mail. Außerdem wurden als weitere Kontaktmöglichkeiten die Videotelefonie bzw. Skype-Besuche, Langzeitbesuche, Familienbesuche, Vater-Kind-Gruppe, Ausführungen sowie andere vollzugsöffnende Maßnahmen genannt.

Der Besuch ist nach Einschätzung vieler Anstaltsleitungen die wichtigste und beste Möglichkeit zur Pflege von Außenkontakten. Vor diesem Hintergrund ist bedeutsam, ob die geschaffenen Besuchsmöglichkeiten umfassend ausgeschöpft werden. 57,1 % der Anstalten gaben an, dass dies der Fall sei. Bei 42,9 % der Anstalten erfolgt hingegen keine umfassende Ausschöpfung.<sup>70</sup> Die Gründe sahen die jeweiligen Anstalten überwiegend darin, dass die räumliche Distanz der Anstalt zum Wohnort der Gefangenen zu groß sei oder

<sup>68</sup> Hier waren Mehrfachantworten möglich.

<sup>69</sup> Dass nicht 100 % der Anstalten Briefverkehr zulassen, verwundert. Womöglich liegt ein Fehler beim Ausfüllen des Fragebogens vor.

<sup>70</sup> Eine Anstalt machte keine Angaben.

die Gefangenen über wenig bis keine sozialen Kontakte verfügten. 22,2 % der Anstalten sahen das Unbehagen einzelner Angehöriger vor einem Besuch in der Anstalt als Ursache, und 33,3 % der Anstalten verzeichneten eine geringe Nachfrage.

Erhoben wurde auch, welche Möglichkeiten zu Außenkontakten von Gefangenen am häufigsten genutzt wird. Hierzu konnte von den Anstaltsleitungen eine Skala von 1 (= „am seltensten“) bis 5 (= „am häufigsten“) verwendet werden. Der höchste Mittelwert mit 4,6 ergab sich für das Telefon, gefolgt von 4,1 für den Brief und 3,3 für den Besuch.

Diese Bewertung fällt für sich genommen schon eindeutig aus. Ihr Aussagewert wird zusätzlich dadurch bekräftigt, dass die Anstalten, in denen eine restriktive Handhabung für die Genehmigung von Telefonaten gilt, fernmündliche Gespräche nicht auf den ersten Platz setzen konnten. Dass dennoch ein so eindeutiges Lagebild entstanden ist, belegt, dass das Telefon mittlerweile in den meisten Anstalten in Deutschland zum bevorzugten Kommunikationsmittel der Gefangenen gehört. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass 61 der 64 Befragten (95,3 %) hinsichtlich des Stellenwerts der Telefonie für die Gefangenen auf einer Skala von 1 (= „nicht relevant“) bis 7 (= „sehr relevant“) die höchsten beiden Werte ankreuzten und damit eine hohe bis sehr hohe Relevanz ausdrückten.

Des Weiteren scheint die Möglichkeit, fernmündlich „nach draußen“ Kontakt zu halten, auch ein wichtiges Instrument für die Resozialisierung der Gefangenen zu sein. So gaben auf der oben beschriebenen siebenstufigen Skala 76,6 % der befragten Einrichtungen an, dass es sich um ein mindestens eher relevantes Mittel zur Resozialisierung (Skalenwert größer als 4) handle; als relevant bzw. sehr relevant (Skalenwerte 6 und 7) stufte knapp die Hälfte der Anstalten (48,4 %) die Telefonie ein.

Als positiver „Nebeneffekt“ konnte verzeichnet werden, dass 92,9 % der befragten JVAen auch eher positive Auswirkungen (Skalenpunkte 5–7 auf einer Skala von 1 = „Negativ“ bis 7 = „Positiv“) der Gefangenentelefonie auf das Vollzugsklima feststellten.

## **V. Diskussion und Beantwortung der vom BVerfG gestellten Fragen**

Abschließend werden die formulierten Forschungsfragen auf Basis vorstehender Befunde beantwortet.

### *1. Stellenwert der Gefangenentelefonie für die Resozialisierung*

Das BVerfG hat in mehreren Entscheidungen den Wert der Außenkontakte, insbesondere zu Familienmitgliedern, für die Resozialisierung hervorgehoben. Diese Einschätzung deckt sich mit den Befunden der (inter-)nationalen kriminologischen Forschung. Aus ihr ergibt sich, dass sich Ausmaß und Qualität des Kontakts zu Familienangehörigen als ein sehr wichtiger Schutzfaktor hinsichtlich der Rückfallvermeidung sowohl bei Jugendlichen als auch bei Erwachsenen erwiesen haben. Der Einfluss solcher Kontakte wird dabei teils schon während der Haftzeit wirksam, andere Einflüsse kommen dagegen erst nach der Haftentlassung zum Tragen.

Nicht bewiesen sind bislang differentielle Effekte im Hinblick auf die Art des Kontakts zu Familienangehörigen während der Haft. Mit anderen Worten: Ob nun gerade der Erhalt von Besuchen, das Telefonieren oder das Briefeschreiben sich besonders positiv auf die Rückfälligkeit auswirkt, steht nicht fest. Klar ist hingegen, dass Telefonate im Vergleich zum Besuch bspw. den Vorteil bieten, jederzeit und schnell die räumliche Trennung zu den Bezugspersonen zu überwinden. Überdies können mit diesem Kommunikationsmittel – im Vergleich zum Besuch – auch leichter Beziehungen zu Personen, die weit von der Anstalt entfernt leben, aufrechterhalten werden. Im Vergleich von Brief und Telefon gilt, dass letztgenanntes Kommunikationsmittel die Möglichkeit zu einer unmittelbaren Antwort eröffnet und damit der heutzutage gängigen Form der Kommunikation außerhalb des Vollzugs deutlich mehr entspricht, als dies beim Brief der Fall ist.

Insoweit mutet es anachronistisch an, wenn Gefangene in einzelnen Anstalten (u.a. der Anstalt der Beschwerdeführer) darauf verwiesen werden, Briefe zu schreiben, anstatt zu telefonieren. Nicht wenigen Inhaftierten dürfte das Briefschreiben angesichts ihres geringen Bildungsstands überdies sehr schwerfallen, einige dürften hierzu überhaupt nicht in der Lage sein. Angesichts einer bekanntlich erheblichen Zahl von Gefangenen mit Migrationshintergrund und Angehörigen, die im Ausland wohnen, ist schließlich auch in Rechnung zu stellen, dass diese Menschen durch den Verweis auf die briefliche Kommunikation angesichts langer Laufzeiten von ins Ausland versendeten Schreiben besonders belastet werden.

Die Erkenntnisse, die in der hier durchgeführten empirischen Studie erzielt wurden, unterstreichen das zuvor Gesagte: Der Gefangenentelefonie kommt laut Einschätzung der Anstaltsleitungen aus mehrerlei Hinsicht ein hoher Stellenwert zu: Für die Gefangenen handelt es sich aus Sicht der Anstaltsleitungen um das bedeutendste Mittel zur Pflege von Außenkontakten. Auch schätzen die Leitungen den Wert der Gefangenentelefonie für die Resozialisierung als hoch ein. Endlich verdeutlichen die Angaben der Anstaltsleitungen, dass die Möglichkeit für Gefangene zu telefonieren, sich positiv auf das Vollzugsklima auswirkt. Mittelbar dürfte auch dies wiederum für die Resozialisierung bedeutsam sein.

### *2. Regelungen zur Gefangenentelefonie und praktische Probleme*

Alle Landesvollzugsgesetze sehen mehrere Normen über die Gefangenentelefonie vor. Inhaltlich kann man sie bspw. in Gestattungs-, Versagungs-, Überwachungs- und Kostentragsregelungen sowie Normen über andere Formen der Telekommunikation einteilen.

Vergleicht man die Regelungen miteinander, werden partiell erhebliche Unterschiede offenbar. Dies stimmt vor dem Hintergrund der erheblichen Bedeutung, die der Gefangenentelefonie für Resozialisierung, Inhaftierte und Vollzug zukommt (s.o.), nachdenklich. Zwar ähneln sich die Normen in vielen Bundesländern, mancherorts wird die Gestattung der Gefangenentelefonie aber schon auf Tatbestandsebene in erheblicher Weise eingeschränkt. Das gilt für die Erlaubnis-

norm in Nordrhein-Westfalen (mit Ausnahme der Fälle, in denen ein Telekommunikationssystem eingerichtet ist), ebenso (wohl) für die hamburgische Norm, soweit bedürftige Gefangene betroffen sind, und in besonderer Weise für die von den Beschwerdeführern angegriffene Vorschrift des bayerischen Strafvollzugsgesetzes (Art. 35 Abs. 1 S. 1 BayStVollzG).

Noch deutlicher werden die Unterschiede in den Möglichkeiten von Gefangenen, fernmündliche Gespräche zu führen, wenn man sich die Praxis der Gefangenentelefonie in den einzelnen Anstalten ansieht. Teilweise verfügen Gefangene über ein eigenes Telefon im Hafttraum oder gar ein Haftraummediensystem, andernorts gibt es lediglich Gangtelefone und wiederum andernorts (auffällig häufig in Bayern) besteht nur die Möglichkeit, ein Telefon der Bediensteten (in deren Räumlichkeiten) zu nutzen. Als überaus divers müssen auch die anstaltsinternen Regelungen zur Begrenzung der Gefangenentelefonie bezeichnet werden. Während mancherorts überhaupt keine Begrenzungen bestehen, die Gefangenen also – jedenfalls während der Freizeit – permanent telefonieren können, wird andernorts die Zahl der monatlichen möglichen Gespräche auf zwei begrenzt. Erfolgt eine Limitierung durch das zur Verfügung stehende Guthaben, besteht eine ebenso bemerkenswerte Spanne von 6 bis zu 400 Euro, die im Monat vertelefoniert werden können.

Zu praktischen Problemen der Gefangenentelefonie: Die Zusammenarbeit mit den Anbietern für Gefangenentelefonie scheint inzwischen relativ reibungslos zu funktionieren; auch bezüglich der Einrichtung von Anlagen für die Gefangenentelefonie wurde nur in knapp einem Fünftel der Fälle von Problemen, die den Anstalten hierdurch entstanden waren, berichtet.

### 3. Mit der Gefangenentelefonie verbundene Probleme für die Sicherheit der Anstalt

Über die Probleme, die mit der Gefangenentelefonie für die Sicherheit der Anstalten verbunden sind, informieren zunächst die Angaben der Anstalten zu Missbrauchshandlungen in der jüngeren Vergangenheit. Hier zeigte sich ein breites Spektrum registrierter Missbrauchshandlungen, die von eher wenig gravierend erscheinenden Handlungen (Gesprächsführung in anderer als der genehmigten Sprache) bis hin zur Begehung von Straftaten reichen. Unterschiedlich fielen auch die Antworten der Anstaltsleitungen zu der Frage aus, für wie kritisch sie die Gefangenentelefonie unter dem Aspekt der Sicherheit einstufen. Hier nutzten die Befragten das gesamte Antwortspektrum (von sehr kritisch bis nicht kritisch), wobei der Anteil derer, die eine eher nicht kritische bis nicht kritische Position einnahmen, leicht überwiegt.

Insgesamt scheinen allerdings die Bedenken bezüglich der Sicherheit verbreiteter zu sein als die Fälle, in denen die Sicherheit durch fernmündliche Gespräche tatsächlich beeinträchtigt wird: Missbräuche sind in dem größten Teil der Anstalten ein seltenes Ereignis, von regelmäßigem oder gar häufigem Missbrauch berichtete nur gut 16 % der befragten Anstalten. Dabei fiel in einer tiefergehenden Analyse auf, dass der häufigere Missbrauch der Gefangenentelefonie nicht zu größeren Sicherheitsbedenken der betroffenen Anstalt führte. Dieser Befund spricht dafür, dass es sich bei den re-

gelhaft auftretenden Missbrauchshandlungen eher um Vorkommnisse handelt, die die Sicherheit der Anstalten nicht ernsthaft in Frage stellen.

### 4. Anlass und Umfang der Überwachung von Telefongesprächen

Begegnet wird den mit der Gefangenentelefonie verbundenen Problemen für die Sicherheit in erster Linie mit dem Mittel der Überwachung. Den Rahmen bilden hierfür die in den Landesstrafvollzugsgesetzen enthaltenen Normen über die Überwachung von Telefonaten, die teils wiederum Unterschiede aufweisen. Diese Unterschiede setzen sich in der Praxis fort. In knapp 25 % der Fälle werden sämtliche Gespräche der Gefangenen überwacht, je ein Viertel der Anstalten überwacht die Gespräche zum Teil oder stichprobenartig nach dem Zufallsprinzip bzw. in Abhängigkeit von der Personalkapazität oder einem konkreten Verdachtsfall. Zu stören scheint die Gefangenen die Überwachung kaum: Nach Angaben der Anstaltsleitungen reagiert der Großteil der Gefangenen auf die Überwachung mit Gleichgültigkeit oder Verständnis; nur gut 10 % zeigen sich aggressiv, wenn sie überwacht werden.

### 5. Schlussbemerkungen/Ausblick

Das bemerkenswerteste Ergebnis dieser normativen und empirischen Analyse zur Gefangenentelefonie besteht in den erheblichen Unterschieden, die sich in diesem Vollzugsbereich in Recht und Praxis zeigen. Zwar liegen heterogene Regelungen und Praxen in einem Feld, das zur Gesetzgebungszuständigkeit der Landesgesetzgeber gehört, in der Natur der Sache. Gleichwohl fragt man sich vor dem Hintergrund der Bedeutung der Gefangenentelefonie für Resozialisierung, Inhaftierte und Vollzugsklima (s.o.), ob es wirklich richtig ist, dass Gefangene in manchen Bundesländern/Anstalten fast unbegrenzte Möglichkeiten zur Telefonie haben, während anderorts – wenn überhaupt – zwei Gespräche pro Monat zulässig sind.

Dies gilt umso mehr, als das BVerfG<sup>71</sup> in seinem Urteil zur Sicherungsverwahrung aus dem Jahr 2011 festgestellt hat, dass es „aus Sicht des Freiheitsschutzes“ keine Rolle spiele, dass der Bundesgesetzgeber seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 nicht mehr über die Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug verfüge. Entscheide sich der Bundesgesetzgeber für den Einsatz einer in erheblicher Weise einschneidenden freiheitsentziehenden Maßnahme, müsse er, so das höchste deutsche Gericht, den wesentlichen Rahmen der Vollzugsgestaltung durch die Schaffung von bundesweit geltenden gesetzlichen Leitlinien selbst festlegen,<sup>72</sup> was schließlich in Form des § 66c StGB geschehen ist. Zwar waren diese verfassungsgerichtlichen Ausführungen nur auf die Maßregel der Sicherungsverwahrung bezogen. Angesichts der gravierenden Unterschiede, die in dieser Stellungnahme für eine unbestritten resozialisierungswesentliche Maßnahme wie die Gefangenentelefonie aufgezeigt wurden, fragt man sich indes, ob die kompetenziellen Feststellungen des BVerfG aus dem Jahr 2011 nicht erweiterungsfähig und

<sup>71</sup> BVerfGE 128, 326.

<sup>72</sup> BVerfGE 128, 326 (387).

-bedürftig sind. Konkret ist zu fragen, ob der Bundesgesetzgeber nicht etwa auch bei der lebenslangen Freiheitsstrafe gehalten ist, durch in Gesetzesform gegossene Richtlinien für eine weitgehend vereinheitlichte Vollzugsgestaltung und damit gleiche Resozialisierungschancen zu sorgen. Denn auch bei der lebenslangen Freiheitsstrafe, die als potenziell lebenslang währende Freiheitsentziehung (vgl. § 57a Abs. 1 StGB) massiv in das Freiheitsgrundrecht eingreift und die mit der Sicherungsverwahrung faktisch verglichen werden kann, weil die Entlassung stets an eine positive Legalprognose anknüpft (vgl. § 57a Abs. 1 S. 1 Nr. 3 i.V.m. § 57 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 StGB), dürfte es an sich „aus Sicht des Freiheitsschutzes“ keine Rolle spielen, dass die Gesetzgebungskompetenz für den Vollzug im Jahr 2006 auf die Bundesländer übergegangen ist.

Hingewiesen sei hier außerdem noch auf die Besonderheit, dass bei einem der beiden Beschwerdeführer neben seiner zehnjährigen Freiheitsstrafe die Sicherungsverwahrung (§ 66 StGB) angeordnet wurde. Bezüglich der Gefangenentelefonie gilt für ihn während des Vollzugs der Freiheitsstrafe Art. 35 Abs. 1 S. 1 BayStVollzG, der ihm lediglich gestattet, „in dringenden Fällen“ fernmündliche Gespräche zu führen; für ihn bedeutet dies, dass er alle zwei Monate (!) einmal (!) mit seinen Kindern telefonieren darf (s.o.). Gelangt dieser Beschwerdeführer hingegen eines Tages in die Sicherungsverwahrung, gilt für ihn Art. 25 Abs. 1 S. 1 des bayerischen Sicherungsverwahrungsvollzugsgesetzes. Hiernach ist ihm (ohne weitere zeitliche Beschränkung) während der Freizeit zu gestatten, Telefongespräche unter Vermittlung der Anstalt zu führen. Nach dem Wechsel in die andere Vollzugsart darf der Gefangene mithin plötzlich jeden Tag für lange Zeit telefonieren. Das entspricht zwar dem vom BVerfG geprägten Abstandsgebot (s.o.). Man fragt sich indes, ob zur Zeit des Maßregelvollzugs überhaupt noch Personen vorhanden sind, mit denen Sicherungsverwahrte, die vorher lange im Strafvollzug inhaftiert waren, telefonieren können: Angesichts der erheblichen Beschränkung von Möglichkeiten zu Außenkontakten während des Strafvollzugs dürften bis zum Wechsel in die Sicherungsverwahrung zahlreiche Kontakte zu Personen außerhalb des Vollzugs verloren gegangen oder eine erhebliche Entfremdung eingetreten sein.

Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass in der zugrundeliegenden empirischen Erhebung immerhin 80 % der befragten Anstalten angegeben haben, dass nunmehr auch per Videotelefonie kommuniziert werden könne. Auch wenn dies nicht explizit erhoben wurde, wird man vermuten können, dass das Ergebnis zu dieser Frage vor der Pandemie deutlich anders ausgefallen wäre: Mit Verweis auf Sicherheitsbedenken wäre die Einrichtung von Videotelefonie wohl vielerorts als „undenkbar“ eingestuft worden.<sup>73</sup> Dies wirft ebenso wie weitere in dieser Stellungnahme präsentierte Befunde zu Sicherheitsbedenken von Anstalten die Frage auf, ob das für sich genommen legitime und nachvollziehbare Sicherheits-

denken des Vollzugs mittlerweile nicht teilweise überhandgenommen hat.

Nach Abschluss des hier vorgestellten Forschungsprojekts hat sich die bayerische Staatsregierung – wahrscheinlich mit Blick auf die (wohl gegebene) Erfolgsaussicht der beiden Verfassungsbeschwerden<sup>74</sup> – dazu entschieden, die beanstandete Regelung zu ändern.<sup>75</sup> Geplant ist, dass Gefangenen „nach pflichtgemäßem Ermessen, insbesondere unter Berücksichtigung der Sicherheit und Ordnung, der räumlichen, personellen und organisatorischen Verhältnisse der Anstalt sowie der Belange des Opferschutzes, gestattet werden kann, Telefongespräche zu führen“ (Art. 35 Abs. 1 S. 1 Bay-StVollzG-E).<sup>76</sup> In Aussicht genommen ist mithin die Normierung einer Gestattungsregelung, die im Verhältnis zur Vorgängerregelung („dringender Fall“) weniger restriktiv ist, aber – im Vergleich zu anderen landesrechtlichen Regelungen – auf Tatbestandsseite noch immer deutlich mehr Einschränkungen enthält. Fast alle erdenklichen Möglichkeiten zur Versagung von Telefongesprächen werden aufgeführt. Diese Gestaltung wirft die hier nicht mehr zu vertiefende Frage auf, welche Gesichtspunkte bei der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens auf Rechtsfolgenrechte noch eine relevante Rolle spielen sollen.

<sup>73</sup> Siehe dazu auch LT-Drs. (Bayern) 18/23106, in denen es heißt, dass man „mit der pandemiebedingten Ausweitung der Gefangenentelekkommunikation“ überwiegend [...] positiv[e]“ Erfahrungen gemacht habe.

<sup>74</sup> Siehe dazu etwa die Einschätzung bei beck-aktuell v. 20.1.2022, abrufbar unter <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/bayerische-regelung-zu-telefonie-in-haft-moeglicherweise-verfassungswidrig> (8.9.2022).

<sup>75</sup> Siehe den Gesetzesentwurf der Bayerischen Staatsregierung v. 1.6.2022 zur Änderung des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften, LT-Drs. 18/23106. Darüber hinaus ist nach § 35 Abs. 2 BayStVollzG-E geplant, dass die Aufsichtsbehörde andere Formen der Telekommunikation zulassen kann, soweit die Sicherheit und Ordnung dem nicht entgegenstehen, vgl. LT-Drs. 18/23106, S. 3.

<sup>76</sup> LT-Drs. (Bayern) 18/23106, S. 3.

Abbildung 1: Vergleich der Telefonkosten in ct./min. in verschiedenen Netzkategorien nach Anbieter

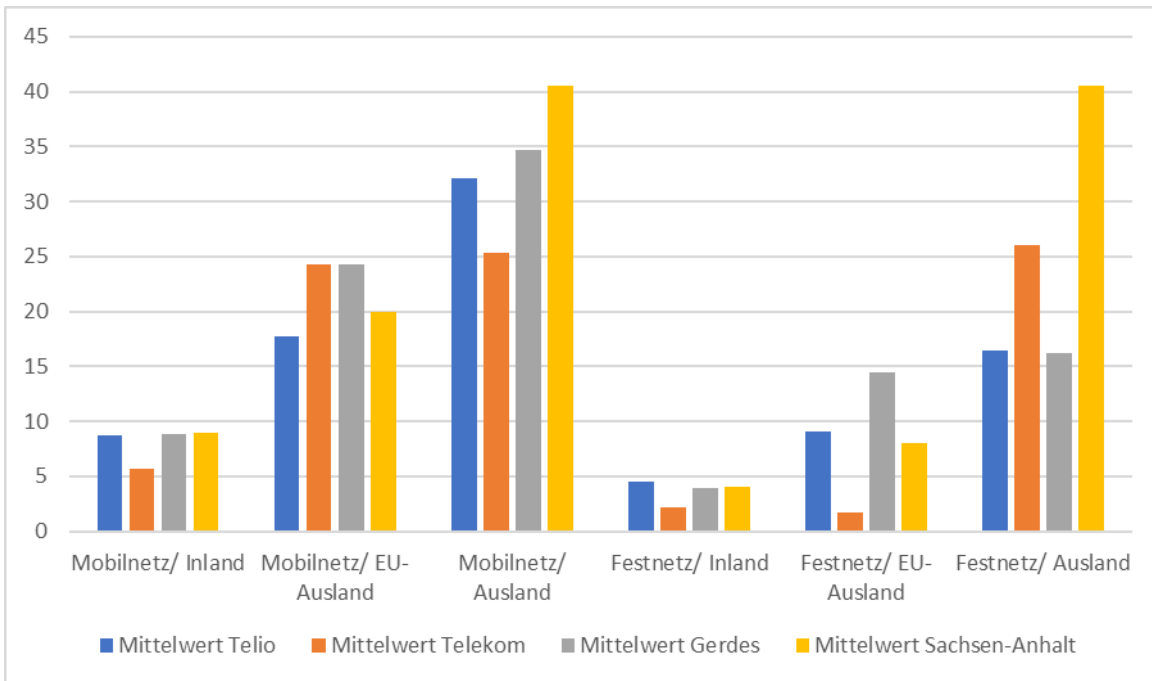
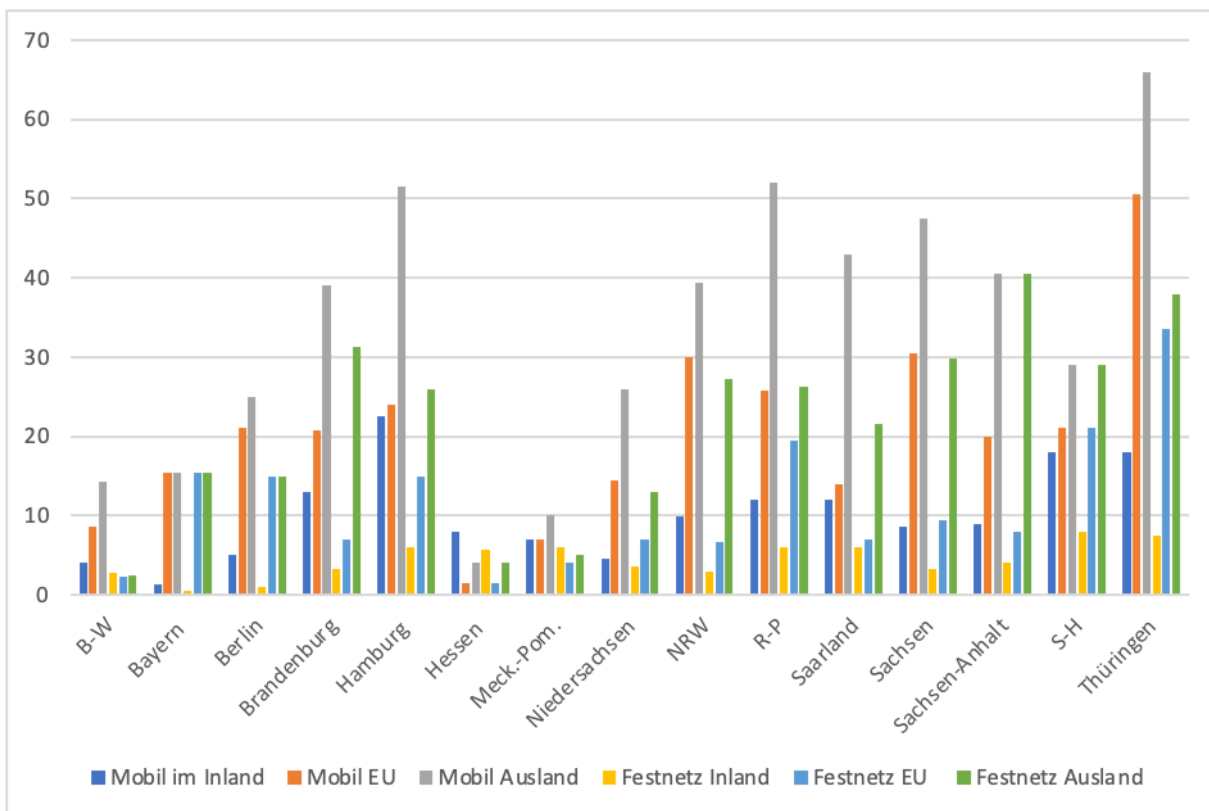
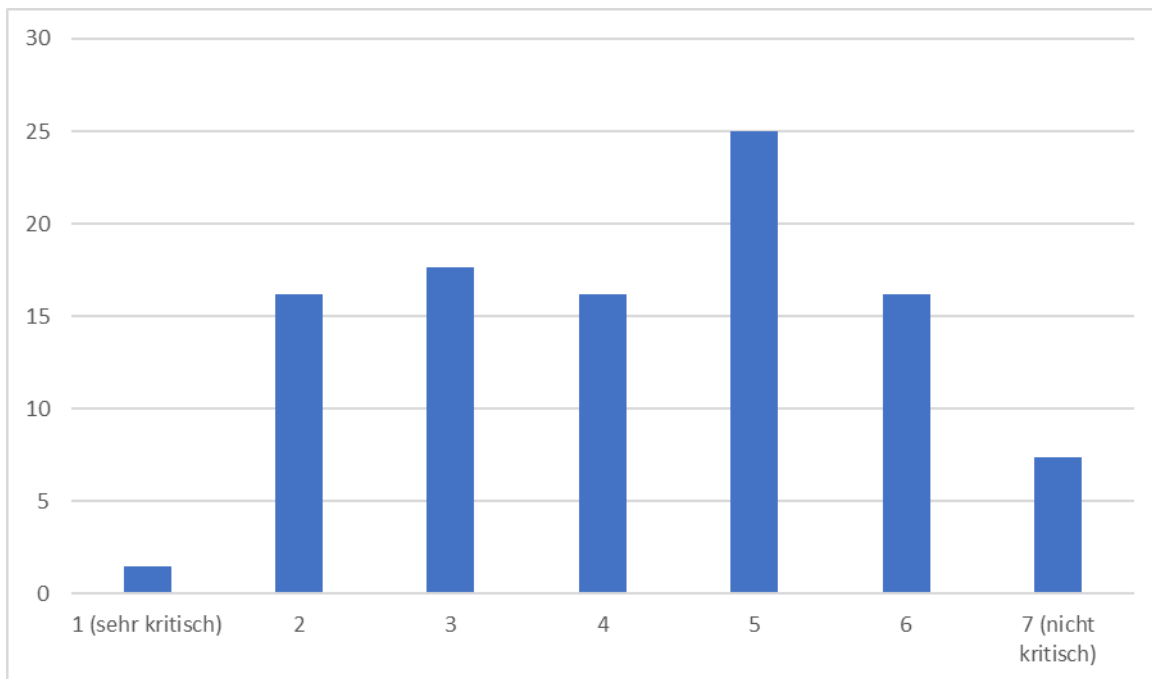


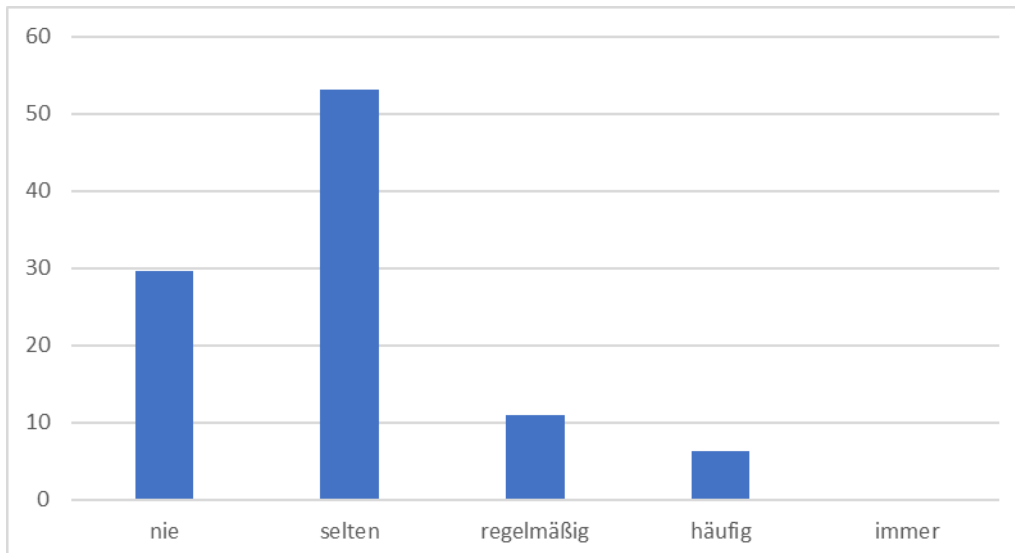
Abbildung 2: Vergleich der Telefonkosten in ct./min. in verschiedenen Verbindungskategorien nach Bundesland



**Abbildung 3: Einstufung des Risikos der Gefangenentelefonie für die Anstaltssicherheit nach Anteil der teilnehmenden Anstalten (in Prozent)**

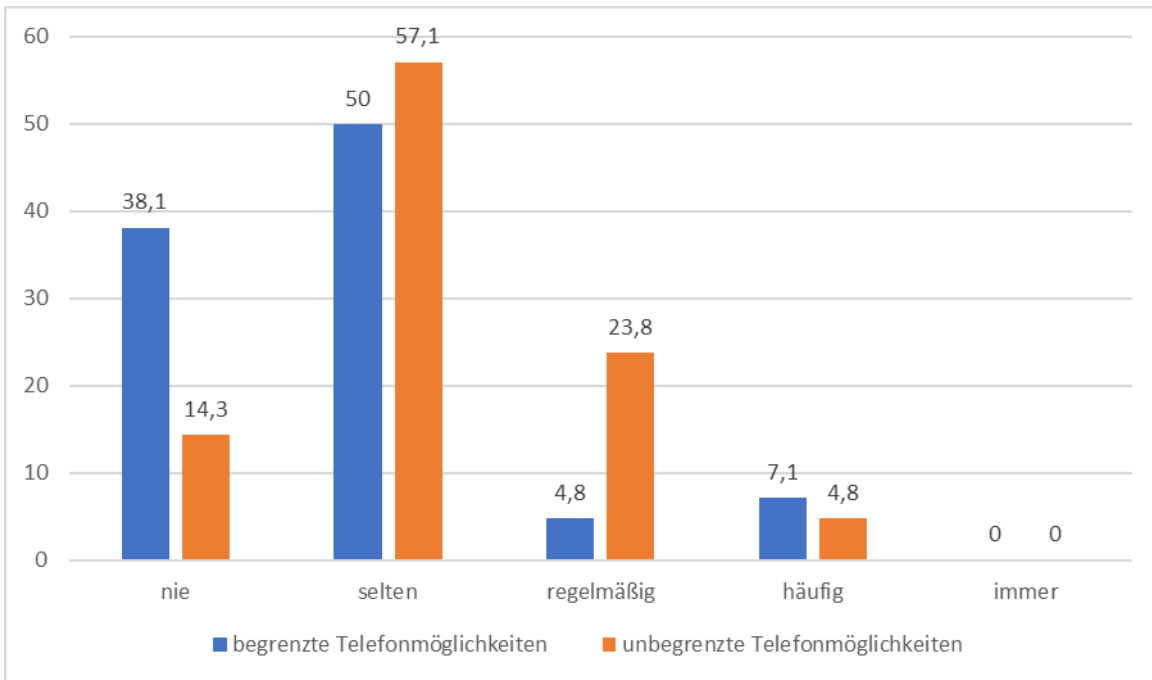


**Abbildung 4: Häufigkeit des Missbrauchs der Gefangenentelefonie nach Anteil der Anstalten (in Prozent)**





**Abbildung 5: Häufigkeit des Missbrauchs der Gefangenentelefonie im Vergleich von Anstalten mit unbegrenztem und begrenztem Zugang zur Telefonie (in Prozent)**



**Abbildung 6: Geäußerte Sicherheitsbedenken der JVAen im Vergleich von Anstalten mit unbegrenztem und begrenztem Zugang zur Telefonie (in Prozent)**

