

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

### 2.1 Deutschland

#### 2.1.1 Einleitung

Außenkontakte der Gefangenen in den deutschen Justizvollzugsanstalten waren historisch – d.h. vor der erstmaligen bundesgesetzlichen Normierung des Strafvollzuges durch das StVollzG – auf Briefkontakte und (gelegentliche wie kurze) Besuche beschränkt. Diese wurden als Privilegien betrachtet und entsprechend restriktiv gehandhabt.<sup>95</sup> Regelmäßige und umfangreiche(-re) Kontakte, gegebenenfalls auch mit mehreren oder einer Vielzahl unterschiedlicher Personen, waren im Wesentlichen auf das Briefschreiben beschränkt. Dies blieb auch nach dem 1.1.1977 noch für eine längere Zeit die vorherrschende Kommunikationsmöglichkeit: Der zunächst in § 28 StVollzG<sup>96</sup> geregelte Briefkontakt war – und ist auch in einigen landesrechtlichen Nachfolgeregelungen<sup>97</sup> weiterhin – der einzige im Umfang grundsätzlich unbegrenzte Anspruch der Gefangenen. Der briefliche Gedankenaustausch galt, ausdrücklich auch im Hinblick auf die mit der Überwachung verbundene informelle Kontrolle, als „gutes indirektes Erziehungsmittel“<sup>98</sup> – heute würde man dies im Hinblick auf den Erwachsenenenvollzug rechtlich korrekter als potenziell resozialisierungsfördernd beschreiben; ob dies inhaltlich (noch) haltbar ist, mag dahingestellt sein. Jedenfalls rekurren die bayerischen Vollzugsbehörden und Gerichte in den beiden aktuell beim BVerfG angegriffenen Entscheidungen weiterhin auf diese traditionelle Sichtweise. Obwohl das StVollzG zugleich auch erstmals eine Rechtsgrundlage für „Ferngespräche“<sup>99</sup> der Gefangenen geschaffen hatte, wurde das Telefonieren im Strafvollzug, wie von *Reichenbach*

---

95 *Bachmann* 2015, S. 100 (m.w.N.).

96 § 28 StVollzG: „[...] Gefangene hat das Recht, unbeschränkt Schreiben abzuschicken und zu empfangen“. Kontrollmaßnahmen und Einschränkungen im begründeten Einzelfall bleiben unberührt.

97 § 23 Abs. 1 BWJVollzG III; Art. 31 Abs. 1 BayStVollzG; § 29 Abs. 1 S. 1 HmbStVollzG.

98 *Bachmann* 2015, S. 100.

99 § 32 S. 1 StVollzG.

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

vor einigen Jahren treffend beschrieben, noch ziemlich lange als Luxusgut betrachtet, ähnlich wie Süßwaren oder Zigaretten.<sup>100</sup>

Diese Situationsbeschreibung hat mit der Realität der Kommunikationsgewohnheiten in der heutigen Zeit freilich nichts mehr gemein. Vor dem Hintergrund der rapiden technologischen Weiterentwicklung im Bereich der Telekommunikation ist der Alltag der Menschen heute geprägt durch die permanente Verfügbarkeit und Nutzung mobiler und stationärer Telekommunikationsmittel. So schätzt die Bundesnetzagentur für das Jahr 2021 alleine in den klassischen Fest- und Mobilfunknetzen in Deutschland ein Aufkommen von zusammen 278 Milliarden Gesprächsminuten;<sup>101</sup> das ergibt bei Zugrundelegung einer gerundeten Bevölkerungszahl von ca. 83 Millionen<sup>102</sup> ein durchschnittliches Gesprächsvolumen von ca. 3.349 Minuten – bzw. ca. 55 Stunden und 49 Minuten – pro Person. Die zunehmende Nutzung internetbasierter Kommunikationsdienste (Bild-, Sprach- und Textübertragung wie das populäre WhatsApp,<sup>103</sup> das Gefangenen ebenso wie das weite Spektrum der sozialen Medien nicht zur Verfügung steht) ist dabei noch nicht eingerechnet. Aus dieser Entwicklung folgt fast zwingend, dass heutzutage neben den Möglichkeiten der Gefangenen zum Besuchempfang und zum brieflichen Austausch ebenso auch die Gelegenheit, mit Bezugspersonen außerhalb der Vollzugsanstalt zu telefonieren, als konstitutives Element des Behandlungsvollzuges zu betrachten ist.<sup>104</sup> Dabei ist auch die veränderte Vollzugspopulation mit ihrem inzwischen recht hohen Anteil nichtdeutscher Gefangener<sup>105</sup> zu berücksichtigen, die

---

100 *Reichenbach* 2018, S. 170.

101 Abgehende Gespräche; Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2020/2021, S. 56.

102 Statistisches Bundesamt, Bevölkerungsstand 2021. Auch Kinder nehmen am Telefongeschehen teil, sodass sie in die Berechnung einbezogen werden sollten.

103 Im Oktober 2020 wurden weltweit 100 Milliarden Nachrichten täglich via WhatsApp verschickt; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/868733/umfrage/anzahl-der-taeglich-verschickten-whatsapp-nachrichten-weltweit/> [September 2022]. Nach einer Erhebung des Branchenverbandes Bitkom wurden Nutzer in Deutschland insgesamt 300 Milliarden Kurznachrichten versandt; Nutzer und Nutzerinnen von Smartphones oder Handys bekamen durchschnittlich 13 Kurznachrichten pro Tag; <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Corona-Jahr-2021-300-Milliarden-Kurznachrichten-in-Deutschland> [September 2022]. Von diesem Segment der aktuellen gesellschaftlichen Kommunikationswirklichkeit sind Gefangene bislang komplett ausgeschlossen.

104 In diesem Sinne etwa *Reichenbach* 2018, S. 171; *Laubenthal* 2019, Rn. 504; dazu ausführlich oben Pkt. 1.

105 Der Anteil ist von ca. 10 % in den frühen 1980er Jahren auf inzwischen 34 % (N = 15.082) im Jahr 2021 gestiegen (stichtagsbezogen, 31.3.); Statistisches Bundes-

oftmals Familienangehörige und weitere individuell bedeutsame soziale Kontakte im Ausland haben. Diesen Veränderungen muss sich auch der Strafvollzug stellen. Unter der Prämisse, dass ein elementarer Bestandteil des Angleichungsgrundsatzes das Bemühen um die Reduzierung lebensfremder Restriktionen im Vollzugsalltag ist,<sup>106</sup> erscheint die Organisation des Zugangs der Gefangenen zu Telekommunikation als besonders relevanter, wenn nicht sogar prioritärer Referenzbereich. Extrem restriktive Zugangsregelungen wie in den Fällen der Beschwerdeführer in den beiden aktuellen Fällen beim BVerfG spiegeln denn auch die heutige Realität im deutschen Justizvollzug „kaum mehr“<sup>107</sup> wider. Das hat auch die Umfrage des MPI ergeben (siehe hierzu weiter unten).

In dem hier untersuchten Bereich der Gefangenentelefonie fällt eine beachtliche Diskrepanz zwischen normiertem Rechtsrahmen und tatsächlicher Praxis auf. Wichtige, den Alltag vielerorts bestimmende Praktiken wie Dauertelefontelefonate, Schwarz- oder Weißlistverfahren sind in nahezu keiner der maßgeblichen Rechtsvorschriften explizit vorgesehen.<sup>108</sup> Die große Mehrzahl der Landesgesetze wurde zwischenzeitlich um zumeist sehr allgemein gehaltene Vorschriften für andere Formen der Telekommunikation ergänzt;<sup>109</sup> dies kann beispielsweise die Nutzung internetbasierter Kommunikationsformate einschließlich der Videotelefonie möglich machen. Gerade in dem letzteren Bereich wurden mit dem Aufkommen der SARS-CoV-2-Pandemie auf pragmatische Weise und wenn nötig auch ohne explizite gesetzliche Grundlage vielfältige Möglichkeiten internetbasierter Bild- und Tonkommunikation geschaffen. Diese waren in erster Linie als Ersatz für den pandemiebedingten Wegfall von Besuchen konzipiert. Ungeachtet der sehr kurzfristig implementierten technischen Einrichtungen sind Missbräuche kaum oder jedenfalls nicht in nennenswerter Zahl bekannt geworden. Aufgrund der insgesamt guten Erfahrun-

---

amt, Strafvollzug 2021, Tabelle 6. Zu den Implikationen für die Kommunikation bei dieser Gruppe Abraham 2018.

106 Laubenthal 2019, Rn. 197. Siehe dazu auch Perwein 1996, S. 16: „Ausgerechnet (!) die überwiegend schreibungewohnten Strafgefangenen auf den Briefkontakt als Regelmedium zu verweisen, ist realitätsfremd.“ (Ausrufungszeichen im Orig.)

107 Laubenthal in Laubenthal et al. 2015, Abschn. E Rn. 101; Laubenthal 2019, Rn. 504.

108 Ausnahme: § 33 Abs. 2 NJVollzG und § 37 Abs. 1 JVollzGB I LSA sehen unter bestimmten Voraussetzungen Dauergenehmigungen explizit vor; siehe unten 2.1.2. (siehe Tabelle 1).

109 Siehe unten 2.1.2. (siehe Tabelle 1).

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

gen wird mehrheitlich eine dauerhafte Aufrechterhaltung dieses Angebotes erwogen.<sup>110</sup>

Im Folgenden werden zunächst die rechtlichen Regelungen dargestellt, gefolgt von einer Analyse der Vollzugswirklichkeit. Nicht behandelt werden Fragen zur preislichen Gestaltung der Gefangenentelefonie. Mit Beschwerden von Gefangenen über im Vergleich zur Außenwelt überhöhte Gebühreneinheiten hat sich die Rechtsprechung einschließlich des BVerfG schon mehrfach befasst.<sup>111</sup> Hierbei handelt es sich um einen spezifischen Aspekt, der in den dem BVerfG vorliegenden Sachverhalten nicht angesprochen wird. Nicht gerügt wurde von den Beschwerdeführern in den aktuellen Fällen darüber hinaus die Möglichkeit der Überwachung einzelner oder sämtlicher Telefongespräche, sodass die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Überwachung, die verfassungsgerichtlich bislang nur für den Post-,<sup>112</sup> nicht aber für den Telefonverkehr geklärt ist, ebenfalls nicht zu problematisieren war. Fragen zur Praxis der Überwachung einschließlich der technischen „Überwachbarkeit“ von Telefongesprächen, die auch die Formen, Modalitäten und den Umfang genehmigungsfähiger Gefangenentelefonie determinieren kann, werden unter Punkt 4 behandelt. Im Übrigen konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen auf den Regelvollzug für Erwachsene; die besondere Situation im Jugendstrafvollzug und dem Vollzug von Untersuchungshaft und Sicherungsverwahrung wird im Hinblick auf den Gegenstand der aktuellen Verfahren ebenfalls nicht systematisch betrachtet.

### 2.1.2 Gesetzlicher Rahmen

Eine der Kernaufgaben der Strafvollzugsgesetze ist es, die Rechtsstellung der Gefangenen und die Eingriffsbefugnisse der Vollzugsbehörden festzulegen.<sup>113</sup> Dabei sind freilich die Besonderheiten des Strafvollzuges mit seiner inhärenten Sicherheitsrelevanz zu berücksichtigen.

---

110 Befragung MPI: siehe unten Pkt. 2.1.3, Fn. 158.

111 Siehe z.B. BVerfG v. 8.11.2017 – 2 BvR 2221/16, NJW 2018, S. 144, NStZ 2018, S. 168. Siehe zur Problematik marktgerechter Preise auch *Thiele* 2016, S. 187 ff.

112 Vgl. *Laubenthal* in *Laubenthal et al.* 2015, Abschn. E Rn. 68 (m.w.N.).

113 *Kaiser* 1999, S. XV.

## 2.1.2.1 Konzeptionelle Besonderheiten des Strafvollzugsrechts

Das kodifizierte Strafvollzugsrecht ist geprägt durch die Notwendigkeit, der Vollzugspraxis eine für seine verschiedenen Adressaten gleichermaßen flexible wie rechtssichere Arbeitsgrundlage zur Verfügung zu stellen. Dementsprechend sind weite Handlungsspielräume für die Einzelfallanwendung ein wesentliches konzeptionelles Charakteristikum. Dieses Konzept wird rechtstechnisch umgesetzt in der häufigen Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, die zudem häufig in Ermessensnormen eingebettet sind.<sup>114</sup> Dieses vollzugsspezifische Normierungskonzept, das mit dem StVollzG 1977 erstmals realisiert worden ist, haben die Bundesländer nach der Übernahme der Gesetzgebungskompetenz<sup>115</sup> im Wesentlichen beibehalten. *Jehle* erkennt diesbezüglich sogar eine grundsätzliche materielle Kontinuität des Strafvollzugsrechts, jedenfalls was Prinzipien und Ziele, Strukturen und Methoden betrifft.<sup>116</sup>

Die in den Strafvollzugsgesetzen fixierten Rechte der Gefangenen können als Mindestgrundstandards verstanden werden, die auf der Basis des Vollzugsziels sowie der allgemeinen Behandlungsgrundsätze – Angleichungs-, Entgegenwirkungs- und Eingliederungsgrundsatz – zu konkretisieren sind.<sup>117</sup> Dabei müssen die legitimen und rechtlich beachtlichen Bedürfnisse der Gefangenen einerseits mit den Herausforderungen in Bezug auf die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung im Vollzug andererseits stets gegeneinander abgewogen werden. Dieses Spannungsverhältnis ist prägend für das Strafvollzugsrecht und grundlegend für dessen rechtliche Auslegung und praktische Anwendung. Namentlich in Angelegenheiten der Vollzugs- und Behandlungsorganisation, zu welcher auch die Gefangenentelefonie zu zählen ist, ordnen die Vollzugsgesetze daher auf der einen Seite nur wenig zwingend an und verbieten auf der anderen Seite fast ebenso wenig ausdrücklich. Als eine Schattenseite dieser Gesetzgebungstechnik kritisieren *Feest et al.*, dass sie restriktive Praktiken ermögliche und den gerichtlichen Rechtsschutz dagegen erschwere.<sup>118</sup> Auch in den aktuellen Fällen waren die Beschwerdeführer mit ihren Klagen bei den bayerischen Fachgerichten erfolglos geblieben.

---

114 *Kaiser & Schöch* 2002, § 5 Rn. 41.

115 Siehe oben Pkt. 1.1.

116 *Jehle* in *Schwind et al.* 2013, vor § 1 Rn. 1.

117 Vgl. *Feest, Lesting & Lindemann* 2017, Teil I, Rn. 12.

118 *Feest, Lesting & Lindemann* 2017, Teil I, Rn. 13.

### 2.1.2.2 Grundregeln zur Gefangenentelefonie

Alle Landesstrafvollzugsgesetze verfügen über eine Regelung zur Gefangenentelefonie. Diese sind in der nachfolgenden *Tabelle 1* analytisch aufbereitet.<sup>119</sup> Dabei haben die Länder die formale und inhaltliche Struktur der bundesrechtlichen Vorgängerregelung<sup>120</sup> im Grundsatz übernommen und sie zumeist terminologisch und im Hinblick auf die technologische Entwicklung modernisiert.<sup>121</sup> Bayern ist das einzige Bundesland, das in seinem Strafvollzugsgesetz die altertümliche Terminologie des früheren Bundesgesetzes übernommen hat.<sup>122</sup> Auch redaktionell hat der bayerische Gesetzgeber an der nachrangigen Positionierung der Ferngesprächsnorm aus dem früheren Bundesgesetz aus den 1970er Jahren festgehalten und den Regelungen zum Briefwechsel<sup>123</sup> hintangestellt. Gesetzestechisch entsprechen die Regelungen fast durchweg der weiten strafvollzugsrechtlichen Regelungstechnik. Anders als nach dem „klassischen“ konditionalen Normaufbau „fehlen“ sowohl Tatbestand als auch Rechtsfolge; die Anstalt kann Telefonate genehmigen, ist von Gesetzes wegen aber lediglich zu einer pflichtgemäßen Ermessensentscheidung verpflichtet.<sup>124</sup>

Lediglich drei Länder weichen von dieser Grundkonzeption ein Stück weit ab. Sowohl in Bayern als auch in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt ist das Telefonieren von Gesetzes wegen grundsätzlich auf dringende Fälle beschränkt.<sup>125</sup> Diese restriktive Ausgestaltung auf der Voraussetzungsseite wird in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt aber auf zweifache Weise kompensiert. Zum einen ist dort eine Soll-Vorschrift an die Stelle einer allgemeinen Ermessensregelung getreten.<sup>126</sup> Zum anderen sieht das Gesetz in den beiden Ländern ergänzend zu den Einzel- auch Dauertelefonegenehmigungen vor. Es gibt dort also zwei parallele Zugangs- bzw. Genehmigungs-

---

119 Alle relevanten Bestimmungen sind in *Anhang 1* in Volltext aufgeführt.

120 § 32 StVollzG.

121 Das technisch überholte Telegramm wurde gestrichen.

122 Als einziges Landesgesetz spricht Art. 35 BayStVollzG weiterhin noch von „Ferngespräche[n]“.

123 Art. 31 ff. BayStVollzG.

124 *Perwein* 1996, S. 17 (bezogen auf das frühere Bundesrecht; Hervorh. von den Verf.).

125 Soweit die maßgeblichen Gesetzesnachweise in *Tabelle 1* verzeichnet sind, wird in diesem Unterkapitel auf wiederholende Gesetzeszitate im Fußnotenapparat verzichtet.

126 Daraus ergibt sich ein ermessensgebundener Anspruch; *Arloth* in *Arloth & Krä* 2021, § 33 NJVollzG Rn. 1, *Krä* in *Arloth & Krä* 2021, § 37 LSA JVollzGB I Rn. 2 (jew. m.w.N.).

wege: Soweit sich Gefangene mit den Nutzungsbestimmungen einverstanden erklären, können sie eine Dauergenehmigung erhalten; im Übrigen können sie (auch) auf der Basis von Einzelanträgen und Einzelgenehmigungen Telefongespräche führen. Die letztere Möglichkeit steht grundsätzlich auch Gefangenen zur Verfügung, die *ad hoc* (in dringenden Fällen) außerhalb des von der Dauergenehmigung umfassten Kontingents (zum Beispiel mit einer anderen Person) telefonieren möchten oder die nicht oder noch nicht die Voraussetzungen für eine Dauergenehmigung<sup>127</sup> erfüllen. Unter dem Blickwinkel der Systemlogik könnte die Dauergenehmigung sogar als Regel- und die Einzelgenehmigung als Ausnahmefall erscheinen. Aus der normtheoretischen Perspektive zeigen die beiden Beispiele im Übrigen, dass ein und derselbe Lebenssachverhalt – das Telefonieren – durch die Bildung mehrerer spezifischer Fallkategorien, die auf der Voraussetzungs- und/oder der Rechtsfolgenseite abweichend geregelt sein können, situativ variabel und rechtlich flexibel geregelt werden kann. Die Praxis der Dauergenehmigungen ist darüber hinaus ein Beispiel für eine gefangenenfreundliche Ausübung des Ermessensspielraumes; sie kommt inzwischen auch in einigen anderen Bundesländern ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung zum Einsatz.<sup>128</sup>

Deutlich anders stellt sich die Rechtslage bislang in Bayern dar. Der Zugang zu einem Telefon ist auf zweifache Weise limitiert: auf der Voraussetzungsseite durch die Beschränkung auf dringende Fälle und auf der Rechtsfolgenseite durch eine restriktive Ermessensausübungspraxis. Ein dringender Fall wird beispielsweise dann bejaht, 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. Diese Verzögerung muss für den Gefangenen mit ernststen Nachteilen verbunden sein, etwa in persönlichen, rechtlichen oder geschäftlichen Angelegenheiten. Selbst Telefongespräche mit Verteidiger oder Verteidigerin unterliegen offenbar dieser tatbestandlichen Einschränkung; hier wird Dringlichkeit von der Rechtsprechung etwa dann angenommen, wenn Gefangenen in einem Gerichtsverfahren eine Frist zur Stellungnahme gesetzt wurde.<sup>129</sup> Selbst wenn ein dringender Fall vorliegt, besteht kein

---

127 Ausführlicher zu Dauertelefonehmigungen *Perwein* 1996 (noch bezogen auf den früheren bundesgesetzlichen Rechtsrahmen).

128 Siehe dazu unten Pkt. 2.1.3.

129 Siehe zum Ganzen *Arloth* in *Arloth & Krä* 2021, Art. 35 BayStVollzG Rn. 1 (mit zahlr. Rspr.-Bsp.).

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

Anspruch, sondern lediglich ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung. Die Ausübung des Ermessens ist ebenfalls auf eine restriktive Praxis hin angelegt. Über die generelle konzeptionelle Präferenz der bayerischen Gesetzgebung für briefliche Kommunikation hinaus<sup>130</sup> verfolgt das Land das Konzept der lückenlosen Überwachung des Telefongeschehens. Dazu heißt es in der Gesetzesbegründung: „Nicht nur aus Gründen der Sicherheit und Ordnung in der Anstalt, sondern auch aus behandlerischen Gründen muss die Anstalt wissen, wann und mit welchen Personen die Gefangenen Kontakt haben. Eine unkontrollierte Kommunikation mit Außenstehenden kann daher nicht zugelassen werden.“<sup>131</sup> Die praktischen Konsequenzen werden explizit benannt: „Eine Kontrolle der Telefongespräche in größerem Umfang wäre personell nicht leistbar. Sie werden daher auf dringende Fälle beschränkt.“<sup>132</sup> Die Verwaltungsvorschriften zum BayStVollzG geben den Vollzugsanstalten keine weiteren ermessensleitenden Kriterien an die Hand.<sup>133</sup> Die Möglichkeit, bei erschweren oder unmöglichen Besuchen (etwa wegen weiter Entfernung) alle zwei bis drei Monate einmal zu telefonieren, gilt in der Praxis offenbar bereits als „regelmäßige Telefonate“.<sup>134</sup>

Neben den Basisnormen zur klassischen (Festnetz-)Telefonie verfügen mittlerweile alle Landesgesetze mit Ausnahme Bayerns über ergänzende Vorschriften für andere Formen der Telekommunikation. Damit wird der Weg zur Einführung zum Beispiel von Videotelefonaten<sup>135</sup> eröffnet. Die Nutzung ist an Bedingungen geknüpft, die zwischen den Ländern variieren. Die Nutzungserlaubnis ist durchweg ermessensgeleitet. Lediglich Nie-

---

130 Ergänzende Auskunft im Rahmen der Befragung des MPI. Der Ausnahmecharakter der Telekommunikation wird auch dadurch symbolisiert, dass sie, anders als Besuch und Schriftwechsel, in der Überschrift des relevanten vierten Abschnittes des BayStVollzG nicht einmal erwähnt wird.

131 Bayerischer Landtag, Drucksache 15/8101, S. 57, zit. nach *Arloth*, aaO.

132 Bayerischer Landtag, aaO. Ausführlich zu der Überwachungspraxis unten Pkt. 4.

133 Verwaltungsvorschriften zum Bayerischen Strafvollzugsgesetz (VVBayStVollzG) vom 1.7.2008, JMBl. S. 89; [www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwV153983>true](http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVwV153983>true) [September 2022].

134 Kritisch zu diesem Beispielsfall auch *Laubenthal* 2015, S. 287 (m.w.N.). Er weist deutliche Parallelen zu dem Sachverhalt in einem der Fälle aus dem aktuellen Verfahren auf.

135 In Niedersachsen wurde die Videotelefonie inzwischen explizit in das Gesetz aufgenommen; siehe § 33 Abs. 3 NJVollzG i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Justizvollzugsgesetzes und anderer Gesetze v. 17.5.2022, Nds. GVBl. S. 336.

dersachen sieht auch für diese Kommunikationsformen – wie bei der klassischen Telefonie – die Möglichkeit von Einzel- wie von Dauernutzungserlaubnissen vor. Der Einsatz von Telekommunikations-Systemanlagen, der auch technische Voraussetzung für den Betrieb der Haftraumtelefonie ist, ist bislang nur in Hessen und Nordrhein-Westfalen explizit gesetzlich verankert.

Schließlich lassen mittlerweile neun Landesgesetze in bestimmten Fällen auch Ausnahmen von dem traditionell strengen Mobilfunkverbot<sup>136</sup> zu, und zwar in Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt allgemein im offenen Vollzug, in Baden-Württemberg und dem Saarland ausschließlich in Freigängerunterkünften. In Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen sind allgemeine anstaltseigene Regelungen zur Mobilfunknutzung möglich.<sup>137</sup> Wie und in welchem Umfang diese Optionen aktuell genutzt werden, ist nicht bekannt.

*Tabelle 1: Übersicht über die Rechtsgrundlagen zur Gefangenentelefonie in den 16 Ländern*

Land	Rechtsgrundlage	Voraussetzungen	Rechtsfolge (Anspruchsart)	Rahmenregelungen – geförderte bzw. privilegierte Kommunikation* – Beschränkungen**
Baden-Württemberg	Telefongespräche: § 27 Abs. 1 JVollzGB III	Keine	Ermessen	Pauschalverweis auf Besuchsregelungen; A: § 19 Abs. 1 S. 1 B: § 19 Abs. 1 S. 2 C: § 20 Nr. 2 D: /
	In Freigängerunterkunft kann Nutzung von Mobilfunk zugelassen werden: § 22 Abs. 1 S. 2 JVollzGB I			
	<i>Andere Formen der Telekommunikation:</i> § 27a JVollzGB III	<i>Keine</i>	<i>Ermessen</i>	<i>Für andere Formen der Telekommunikation Pauschalverweis</i>
Bayern	Ferngespräche: Art. 35 Abs. 1 BayStVollzG	In dringenden Fällen	Ermessen	Pauschalverweis auf Besuchsregelungen; A: Art. 26 B: / C: Art. 28 Nr. 2 D: /

136 Siehe dazu ausführlicher *Laubenthal* in *Laubenthal et al.* 2015, Abschn. E Rn. 104, 108. (m.w.N.).

137 Siehe auch *Laubenthal* 2015, S. 283 f.; ausführlicher zu Fragen der Nutzung von Mobiltelefonen im Strafvollzug *Köhne* 2015.

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

Berlin	Telefongespräche: § 33 Abs. 2 StVollzG Bln	Durch Vermittlung der Anstalt	Ermessen	Verweis auf ausgewählte Besuchsregelungen (§§ 29 Abs. 5, 30, 31 Abs. 5, 32); A: § 28 B: / C: § 30 Nr. 2 D: § 30 Nr. 3
	<i>Andere Formen der Telekommunikation:</i> § 40 StVollzG Bln	<i>Keine</i>	<i>Ermessen</i>	<i>Verweis je nach Ähnlichkeit auf Regelungen für Besuche, Schriftwechsel oder Telefonate</i>
Brandenburg	Telefongespräche: § 38 Abs. 1 BbgJVollzG	Keine	Ermessen	Pauschalverweis auf Besuchsregelungen; A: § 33 B: § 34 Abs. 2 C: § 35 Nr. 2 D: § 35 Nr. 3
	Im offenen Vollzug anstaltseigene Regelung für Mobilfunk möglich: arg. § 118 BbgJVollzG			
	<i>Andere Formen der Telekommunikation:</i> § 44 BbgJVollzG	<i>Keine</i>	<i>Ermessen</i>	<i>Für andere Formen der Telekommunikation Pauschalverweis</i>
Bremen	Telefongespräche: § 30 BremStVollzG	keine	Grundsätzlich Ermessen Bei Angehörigen Anspruch	Pauschalverweis auf Besuchsregelungen; A: § 25 B: § 26 Abs. 2 C: § 27 Nr. 2 D: § 27 Nr. 3
	Anstaltseigene Regelung für Mobilfunk möglich: § 30 Abs. 3 BremStVollzG			
	<i>Andere Formen der Telekommunikation:</i> § 36 BremStVollzG	<i>Keine</i>	<i>Ermessen</i>	<i>Für andere Formen der Telekommunikation Pauschalverweis</i>
Hamburg	Telefongespräche: § 32 Abs. 1 HmbStVollzG	Keine	Ermessen	Für Telefongespräche Verweis (nur) auf überwachungsfreien Schriftwechsel (§ 30 Abs. 2, 3); A: / B: § 26 Abs. 2 C: § 26 Abs. 6 Nr. 2 D: /
	<i>Andere Formen der Telekommunikation:</i> § 32 Abs. 2 HmbStVollzG	<i>Keine</i>	<i>Ermessen</i>	<i>Für andere Formen der Telekommunikation Pauschalverweis</i>

Hessen	Telefongespräche: § 36 Abs. 1 S. 1 HStVollzG  Einsatz von TK-Systemanlagen: § 36 Abs. 3 HStVollzG	Telefonie: keine  Abs. 3: Einwilligung der Gef. und der Gesprächspartner in stichprobenartige Überwachung	Ermessen	Verweis auf ausgewählte Besuchsregelungen (§ 34 Abs. 4); A: § 33 Abs. 1 S. 1 B: § 33 Abs. 1 S. 2 C: § 33 Abs. 2 Nr. 2 D: § 33 Abs. 2 Nr. 3
	<i>Andere Formen der Telekommunikation:</i> § 36 Abs. 1 S. 2 HStVollzG	<i>Aus wichtigen Gründen; durch Vermittlung und unter Aufsicht der Anstalt</i>	<i>Ermessen</i>	<i>Für schriftliche Telekommunikation pauschaler Verweis auf die Vorschriften über den Schriftwechsel (§ 35)</i>
Mecklenburg-Vorpommern	Telefongespräche: § 30 Abs. 1 StVollzG M-V  Anstaltseigene Regelung für Mobilfunk möglich: § 30 Abs. 3 StVollzG M-V	Keine	Ermessen	Pauschalverweis auf Besuchsregelungen; A: § 25 B: § 26 Abs. 2 C: § 27 Nr. 2 D: § 27 Nr. 3
	<i>Andere Formen der Telekommunikation:</i> § 36 StVollzG M-V	<i>Keine</i>	<i>Ermessen</i>	<i>Für andere Formen der Telekommunikation Pauschalverweis</i>
Niedersachsen	Einzelgespräche: § 33 Abs. 1 NJVollzG  Dauergenehmigung: § 33 Abs. 2 NJVollzG	Abs. 1: in dringenden Fällen  Abs. 2: Einverständnis mit Nutzungsbedingungen	Abs. 1: Soll-Vorschrift  Abs. 2: Ermessen	Abs. 1: Verweis auf ausgewählte Besuchsregelungen (§§ 26, 28 Abs. 1 S. 2, Abs. 3, 4); Abs. 2: soweit die Nutzungsbedingungen keine abweichenden Regelungen enthalten: Verweis auf Abs. 1; A: / B: / C: § 26 Nr. 2 D: /
	<i>Andere Formen der Telekommunikation, insbes. Videotelefonie:</i> § 33 Abs. 3 NJVollzG	<i>Abs. 3: Sicherstellung Sicherheit/Ordnung, Einverständnis mit Nutzungsbedingungen</i>	<i>Ermessen</i>  <i>Gestattung kann allgemein oder im Einzelfall erfolgen</i>	<i>Abs. 3: Verweis je nach Ähnlichkeit auf Regelungen für Besuch bzw. Schriftwechsel: Vergleichbar mit Besuch: § 33 Abs. 1 S. 2 bis 5 Vergleichbar mit Schriftwechsel: § 29 Abs. 2 u. §§ 30 bis 32</i>

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

NRW	Telefongespräche: § 24 Abs. 1 StVollzG NRW	Durch Vermittlung der Anstalt Soweit es die räumlichen, personellen u. organisatorischen Verhältnisse der Anstalt zulassen	Ermessen	A: § 18 Abs. 1 B: § 18 Abs. 2, insbes. zu minderjährigen Kindern C: § 25 Nr. 2 D: § 25 Nr. 3
	Einsatz von TK-Systemanlagen: § 24 Abs. 2 StVollzG NRW	Abs. 2: Einwilligung der Gef. und der Gesprächspartner in unregelmäßige Überwachung		
	<i>Andere Formen der Telekommunikation:</i> § 27 StVollzG NRW	<i>Keine Gefährdung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt</i>	<i>Ermessen</i>	§ 27: Verweis je nach Ähnlichkeit auf Regelungen für Besuch, Schriftwechsel oder Telefongespräche
Rheinland-Pfalz	Telefongespräche: § 37 Abs. 1 LJVollzG RP	Keine	Ermessen	Pauschalverweis auf Besuchsregelungen; A: § 32 B: § 33 Abs. 2, 3, insbes. zu Kindern unter 18 J. C: § 34 Nr. 2 D: § 34 Nr. 3
	Anstaltseigene Regelung für Mobilfunk möglich: § 115 Abs. LJVollzG RP			
	<i>Andere Formen der Telekommunikation:</i> § 43 LJVollzG RP	<i>Keine</i>	<i>Ermessen</i>	<i>Für andere Formen der Telekommunikation Pauschalverweis</i>
Saarland	Telefongespräche: § 30 Abs. 1 SLStVollzG	Keine	Ermessen	Pauschalverweis auf Besuchsregelungen; A: § 25 B: § 26 Abs. 2, insbes. zu Kindern C: § 27 Nr. 2 D: § 27 Nr. 3
	In Freigängerunterkunft kann Nutzung von Mobilfunk zugelassen werden: § 1 SJVollzSichG			
	<i>Andere Formen der Telekommunikation:</i> § 36 SLStVollzG	<i>Keine</i>	<i>Ermessen</i>	<i>Für andere Formen der Telekommunikation Pauschalverweis</i>

Sachsen	Telefongespräche: § 30 Abs. 1 SächsStVollzG  Einsatz von TK-Systemanlagen: § 30 Abs. 3 SächsStVollzG	Keine	Ermessen	Verweis auf ausgewählte Besuchsregelungen (§§ 27 – 29); A: § 25 S. 1 B: § 25 S. 2 C: § 27 Nr. 2 D: § 30 Abs. 1 S. 3
	Im offenen Vollzug anstaltseigene Regelung für Mobilfunk möglich: § 30 Abs. 4 SächsStVollzG			
	<i>Andere Formen der Telekommunikation:</i> § 36 SächsStVollzG	<i>Keine</i>	<i>Ermessen</i>	<i>Für andere Formen der Telekommunikation Pauschalverweis</i>
Sachsen-Anhalt	Einzelgespräche: § 37 Abs. 1 JVollzGB I LSA  Dauergenehmigung: § 37 Abs. 2 JVollzGB I LSA	Abs. 1: in dringenden Fällen  Abs. 2: Einverständnis mit Nutzungsbedingungen	Abs. 1: Soll-Vorschrift  Abs. 2: Ermessen	Verweis auf ausgewählte Besuchsregelungen (§§ 34 und 35 Abs. 2, 4); A: § 32 B: § 33 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 C: § 34 Nr. 2 D: § 34 Nr. 3
	Im offenen Vollzug kann Nutzung von Mobilfunk zugelassen werden: § 117 Abs. 1 S. 2 JVollzGB I LSA			
	<i>Andere Formen der Telekommunikation:</i> § 43 JVollzGB I LSA	<i>Sicherstellung Sicherheit/Ordnung, Einverständnis mit Nutzungsbedingungen</i>	<i>Ermessen</i>	<i>Nutzungsbedingungen dürfen den Regelungen über den Schriftwechsel, Besuch und Telefongespräche nicht entgegenstehen</i>
Schleswig-Holstein	Telefongespräche: § 46 Abs. 1 LStVollzG SH	Keine	Ermessen	Pauschalverweis auf Besuchsregelungen; A: § 41 B: § 42 Abs. 2 C: § 43 Abs. 1 Nr. 2 D: /
	<i>Andere Formen der Telekommunikation:</i> § 52 LStVollzG SH	<i>Keine</i>	<i>Ermessen</i>	<i>Pauschalverweis auf Besuchsregelungen</i>

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

Thüringen	Telefongespräche: § 38 Abs. 1 ThürJVollzGB	Keine	Ermessen	Pauschalverweis auf Besuchsregelungen; A: § 33 B: § 34 Abs. 2, 3, insbes. leibliche und Adoptiv- kinder unter 14 Jahren C: § 35 Nr. 2 D: § 35 Nr. 3
	Anstaltseigene Rege- lung für Mobilfunk möglich: § 116 Abs. 1 ThürJVollzGB			
	<i>Andere Formen der Telekommunikation: § 44 ThürJVollzGB</i>	<i>Keine</i>	<i>Ermessen</i>	<i>Für andere Formen der Telekommunikation Pauschalverweis</i>

\*) A = Allgemeine Kontaktförderungspflicht bzw. Recht auf Kontakte mit der Außenwelt; B = Förderungspflicht für Kontakte zu Angehörigen und/oder Personen, von denen ein günstiger Einfluss auf die Gefangenen erwartet werden kann; C = Angehörigenprivileg begrenzt Möglichkeit zu Besuchsverbot bzw. Gesprächsunter-sagung auf Gründe der Sicherheit oder Ordnung der Anstalt.

\*\*\*) D = Explizite Ermächtigung zur Untersagung von Kommunikation mit Opfern der Bezugsstrafat(-en).

### 2.1.2.3 Weitere Regeln zur Gefangenentelefonie

Die Gefangenentelefonie ist systematisch überall in das umfassendere Nor-mengefüge zu den – verschiedenen – Kontakten der Gefangenen mit der Außenwelt eingebettet. Dies ist sachgerecht; denn die Gefangenen haben einen expliziten Anspruch auf Kontakte mit der Außenwelt. *Bachmann* weist darauf hin, dass gerade auch der historischen Leitentscheidung des BVerfG zu dem Erfordernis einer gesetzlichen Regulierung des Strafvollzuges aus dem Jahr 1972<sup>138</sup> ein Sachverhalt zur Kommunikation mit der Außenwelt zugrunde lag.<sup>139</sup> Als Kontaktformen stehen neben dem Telefoni-eren das Absenden und der Empfang von Briefen sowie der Empfang von Besuchen zur Auswahl,<sup>140</sup> und zwar nebeneinander. Aus der Verankerung der Außenkontakte im allgemeinen Persönlichkeitsrecht<sup>141</sup> ergibt sich nach Auffassung der Verf. auch, dass Gefangene jedenfalls grundsätz-lich eine Wahl zwischen den verschiedenen Kontaktmöglichkeiten haben müssen. Weder kann die Nutzung einer bestimmten Kontaktform eine andere *per se* begrenzen oder gar ausschließen, noch kann die Vollzugsver-

138 BVerfG v. 14.3.1972 – 2 BvR 41/71, BVerfGE 33, S. 1.

139 *Bachmann* 2015, S. 120.

140 Siehe oben Pkt. 2.1.1.

141 Art. 2 Abs. 1 GG; vgl. BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats v. 29.6.1995 – 2 BvR 2651/94, ZfStrVo 1996, S. 174 f.

waltung *a priori* eine bestimmte Variante generell vorschreiben oder verwehren (und sei es nur durch den Aufbau rechtlicher oder administrativer Hürden, die die Nutzungsmöglichkeit so weit einschränken, dass ein bestimmter Kommunikationsweg faktisch versperrt ist). Dieser Ansatz liegt im Übrigen auch den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen zugrunde.<sup>142</sup> Aus der Untersuchung von *Fährmann* ergibt sich in diesem Zusammenhang, dass der aus der Resozialisierungsperspektive empfehlenswerte (Mindest-)Umfang an sozialen Kontakten überhaupt nur durch die kumulierte Ausübung aller drei Kontaktformen erreicht werden kann.<sup>143</sup>

Für die nähere Ausgestaltung der Gefangenentelefonie verweisen die gesetzlichen Regeln durchweg auf die allgemeinen und besonderen Bestimmungen zu den intramuralen Außenkontakten. Dies betrifft namentlich die Vorschriften zur Überwachung, zur Untersagung von Telefonaten und deren Abbruch sowie zur eventuellen Privilegierung bestimmter Kontakte.<sup>144</sup> Die jeweils einschlägigen Regeln sind in Spalte 5 von *Tabelle 1* systematisiert. In der Mehrzahl der Landesgesetze finden sich pauschale Verweise auf die Regelungen zum Besuch, in einigen werden lediglich bestimmte ausgewählte Besuchsregelungen aufgenommen. Abweichend hiervon hat Nordrhein-Westfalen die Telefonie umfassend geregelt und verzichtet gänzlich auf entsprechende Verweise, während Hamburg auf einige Regeln zum Schriftverkehr verweist. Drei Regelungsvarianten können im Hinblick auf die anderen Formen der Telekommunikation unterschieden werden. In einigen Ländern verweist das Gesetz pauschal auf die Regelungen zur klassischen Telefonie, in einigen anderen auf diejenigen zum Besuch; eine dritte Gruppe hat schließlich ein flexibles Konzept verankert: Je nach der Eigenart einer solchen neuartigen Kommunikationstechnik und ihrer Ähnlichkeit zu den bereits bestehenden Grundformen können dann die Regeln für Briefwechsel, Besuch und/oder Schriftverkehr zur Anwendung kommen.

Aus der rechtsvergleichenden Analyse ergibt sich im Übrigen, dass die Mehrzahl aller Landesgesetze eine allgemeine Kontaktförderungspflicht normiert hat (siehe Tabellenspalte 5, Merkmal A). In der Mehrzahl der Gesetze tritt eine spezifische Pflicht zur Förderung von Kontakten zu Angehörigen und/oder Personen, von denen ein günstiger Einfluss auf Gefangene erwartet werden kann, ergänzend hinzu (Merkmal B); einige Bundesländer heben dabei den Kontakt zu Kindern besonders hervor. Na-

142 Siehe dazu ausführlich die Ausführungen unter Pkt. 2.2.

143 *Fährmann* 2019, S. 121 ff.

144 Zum Ganzen z.B. *Laubenthal* 2015, S. 277 ff.

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

mentlich in Bayern, Berlin und Niedersachsen fehlt eine vergleichbare Bestimmung. Flächendeckend verankert ist das sog. Angehörigenprivileg,<sup>145</sup> das die Beschränkung von Kontakten begrenzt (Merkmal C). In elf Bundesländern existiert darüber hinaus eine explizite Ermächtigung zur Unter-sagung von Kommunikation mit Opfern der Bezugsstrafat (Merkmal D).

Aus den verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen können einige Eckpunkte verallgemeinert werden:

- pauschale Verweise auf Besuchsregelungen erstrecken sich nicht auf die zeitliche Komponente in Gestalt der gesetzlich garantierten Mindestbe-suchszeit;<sup>146</sup>
- in allen Fällen kommen zwei Spuren der Beschränkung bzw. Versa-gung von Kommunikation mit bestimmten Personen in Betracht: Si-cherheit oder Ordnung der Anstalt sowie schädlicher Einfluss auf die Gefangenen bzw. die Gefährdung des Behandlungsauftrages.

Die zweite Fallgruppe ist – wie erwähnt – in allen sechzehn Landesge-setzen eingeschränkt durch das Angehörigenprivileg, wonach die auf die persönliche Entwicklung der Gefangenen ausgerichteten Beschränkungs-bzw. Versagungsmöglichkeiten (schädlicher Einfluss, Gefährdung der Re-sozialisierung) nicht aktiviert werden können. In Zusammenschau mit der allgemeinen Kontaktförderungspflicht kann sich der Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung namentlich (aber nicht nur) bei Angehöri-genkontakten zu einem echten Anspruch verdichten.<sup>147</sup> Im Hinblick auf familiäre Kontakte weisen *Sandmann & Knapp* ergänzend auf die Bedeu-tung praktischer Erschwernisse für Besucherinnen und Besucher der Ge-fangenen durch die notwendigen Kontrollprozeduren hin, die besonders für Kinder eine zusätzliche Belastung sein können;<sup>148</sup> diese entfallen bei Telefonaten selbstredend. Art. 6 GG gewährt Kontakte zur Familie außer-dem nicht nur in dringenden Fällen, sondern schützt den regelmäßigen Kontakt.<sup>149</sup> Ein Telefonat alle zwei bis drei Monate<sup>150</sup> ist sicherlich kein regelmäßiger Kontakt in diesem Sinne.

---

145 Siehe zum Angehörigenprivileg bspw. *Schwind* in *Schwind et al.* 2013, § 25 Rn. 10.

146 Vgl. *Laubenthal* 2015, S. 277.

147 Vgl. z.B. *Laubenthal* 2015, S. 276; *Laubenthal* 2019, Rn. 505 (jew. m.w.N.)

148 *Sandmann & Knapp* 2018, S. 178.

149 Vgl. z.B. *Hirsch* 2003, S. 178.

150 Siehe oben Fn. 134.

Des Weiteren sind als Ermessenskriterien anerkannt:<sup>151</sup>

- eingeschränkte Besuchsmöglichkeiten (Umstände der Anreise wie Entfernung, Reisefähigkeit von Besuchspersonen etc.),
- Besuchsfrequenz,
- Vollzugsart (im geschlossenen Vollzug erscheinen Außenkontakte generell dringlicher als im offenen),
- Schreibfähigkeit von Gefangenen (Analphabetentum, Schreibschwächen etc.),
- divergierende Sicherheitserfordernisse.

Nicht zulässig sind ausweislich verfassungsgerichtlicher Entscheidungen namentlich rein geschlechtsspezifische Ermessenserwägungen<sup>152</sup> oder die generelle Sperrung von Anrufen zu Behörden oder Gerichten.<sup>153</sup>

#### 2.1.2.4 Fazit

Gefangene in Bayern haben im Vergleich zu Gefangenen in den anderen Bundesländern von Rechts wegen signifikant weniger Gelegenheiten zum Telefonieren. Indem das BayStVollzG den Zugang zur Telefonie auf dringende Fälle beschränkt, bleibt es in der inhaltlichen Substanz sogar hinter dem alten Bundesrecht zurück. Die festgestellten Unterschiede werfen daher die Frage auf, ob sich der Haftalltag der Gefangenen in Bayern qualitativ so wesentlich unterscheidet, dass das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 GG sowie das Grundrecht auf Resozialisierung<sup>154</sup> verletzt sein könnte. Im Kontext des Vollzuges der Freiheitsstrafe stellt sich darüber hinaus die Frage nach einer möglichen Kollision des bayerischen Strafvollzugsrechts mit dem ebenfalls bundesrechtlich determinierten Konzept der Einheitsfreiheitsstrafe, soweit es auf den Vollzug ausstrahlt.<sup>155</sup>

Diese Fragen sind – über die konkreten Rechtsfälle hinaus – von grundsätzlicher Bedeutung für die weitere Entwicklung des Strafvollzugsrechts

---

151 Ausführlicher *Laubenthal* 2015 (m.w.N.).

152 BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats v. 7.11.2008 – 2 BvR 1870/07, NJW 2009, 661.

153 BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats v. 29.2.2012 – 2 BvR 309/10, BeckRS 2012, 51068.

154 Siehe oben Pkt. 1.2.1.

155 § 38 StGB. Siehe hierzu BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5.2.2004 – 2 BvR 2029/01 – BVerfGE 109, S. 133 ff., 176 f. (Ablehnung der sog. schulddifferenzierenden Vollzugsgestaltung).

in Deutschland nach dem Wegfall der bundesrechtlichen Kodifikation. Je nachdem, wie sich das BVerfG in den anhängigen Verfahren positionieren wird, könnte sich der Vollzugsalltag für die Gefangenen eher angleichen oder eventuell (noch) weiter auseinanderentwickeln. Das aktuelle Beispiel der Gefangenentelefonie ist im Hinblick auf die große Bedeutung der telefonischen Kommunikationsmöglichkeiten im heutigen Alltagsleben ein besonders praxisrelevantes Beispiel, bei dem die Unterschiede für alle Beteiligten besonders spürbar sein können.

### 2.1.3 Praxis

Die Organisation der Gefangenentelefonie hat sich im Zuge der grundlegenden technischen Innovation im Bereich der Telekommunikation ebenfalls deutlich verändert. In der Praxis gehen die Möglichkeiten der Gefangenen in aller Regel deutlich über das gesetzlich Vorgesehene hinaus. In nahezu allen Bundesländern gehört das Telefonieren, im Rahmen des individuellen finanziellen Spielraums der Gefangenen,<sup>156</sup> mittlerweile zum Standard. Mitunter findet gar eine einzelfallbezogene Prüfung im Rahmen der gesetzlich eigentlich vorgesehenen Ermessensentscheidung nicht mehr statt. Die Gefangenen haben in diesen Fällen ein Stück Autonomie erlangt, das sich von dem ansonsten eher strengen Reglement des Haftalltags abhebt. Die Situation wird auch in den Standardcommentaren nur sehr unzureichend abgebildet.<sup>157</sup> Der aktuelle Status Quo wurde daher auf der Grundlage einer aktuellen fragebogengestützten Recherche bei den zuständigen Aufsichtsbehörden (Landesministerien bzw. Senatsverwaltungen) ermittelt.<sup>158</sup>

---

156 Alle 16 Bundesländer haben die grundsätzliche Kostentragungspflicht in ihren Strafvollzugsgesetzen explizit geregelt; vgl. *Laubenthal* in *Laubenthal et al.* 2015, Abschn. E Rn. 109.

157 Vgl. exemplarisch *Laubenthal* 2019, Rn. 504; ausführlichere praxisbezogene Darstellungen z.B. bei *Fährmann* 2019, S. 90 ff. u. 94 ff.

158 Nachfolgend: „Befragung MPI“; siehe *Anhang 3*. Der Fragebogen wurde speziell für die Stellungnahme zum BVerfG entwickelt. Abgefragt wurden explizit auch temporäre pandemiebedingte Veränderungen in der Praxis, die den aktuellen Status Quo reflektieren und gegebenenfalls mit den Sachverhalten der aktuellen Fälle kontrastieren. Insgesamt 13 Bundesländer haben Informationen beigetragen; das entspricht einem Rücklauf von 81 %. Lediglich Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz haben sich nicht beteiligt.

## 2.1.3.1 Technische und organisatorische Rahmenbedingungen

Der Spielraum und die konkreten Rahmenbedingungen für die Liberalisierung des Telefonregimes werden ganz wesentlich von den technischen Rahmenbedingungen determiniert. Hier hat sich die Situation in zahlreichen Bundesländern infolge der Auslagerung der Gefangenentelefonie an private Anbieter grundlegend verändert. Diese bieten in der Regel ein Gesamtpaket an, das nicht nur die Bereitstellung der technischen Ausstattung (Telefonanlagen) umfasst, sondern darüber hinaus auch die gesamte Administration, insbesondere die Verwaltung der Gebührenkonten der Gefangenen, das technische Management zugelassener oder nicht zugelassener Kontakte<sup>159</sup> sowie die Überwachung. Spezialisierte Anbieter<sup>160</sup> haben automatisierte Softwarelösungen entwickelt, die auf der Basis abstrakter Parameter nach bestimmten Auffälligkeiten suchen.<sup>161</sup> Die Überwachung selbst kann wahlweise anstaltsintern oder anbieterseits erfolgen. Im letzteren Fall erfolgt (nur dann) eine Meldung an den Leiter Sicherheit der betroffenen Anstalt, wenn eine Auffälligkeit festgestellt wird;<sup>162</sup> damit ist zugleich ein signifikanter Entlastungseffekt für das Anstaltspersonal verbunden.<sup>163</sup>

Die implementierten Systeme sind – auch zwischen einzelnen Anstalten innerhalb desselben Bundeslandes – zumeist vielfältig. Die jeweiligen Einrichtungen hängen u.a. von den allgemeinen baulichen Gegebenheiten und Anpassungsmöglichkeiten ab. Unter Umständen laufen verschiedene Systeme auch parallel. So wurde beispielsweise aus Sachsen berichtet, dass die schon seit langer Zeit vorhandenen Gangtelefone auch dann weiterbetrieben werden sollen, wenn moderne Haftraumtelefonsysteme eingerichtet worden sind.<sup>164</sup> Diese stellen etwa bei Mehrfachbelegung von Hafträumen weiterhin eine wichtige Ausweichmöglichkeit dar. Darüber hinaus dürfen Gefangene in bestimmten Fällen auch weiterhin Diensttelefone, z.B. von Seelsorgerinnen oder Seelsorgern, nutzen. Diese letztere Alternative war traditionell und ist auch heute unter Umständen die ein-

---

159 Siehe zu Schwarz- bzw. Weißlistverfahren unten Pkt. 4.1.

160 Einer der derzeit führenden Anbieter in diesem Bereich ist das Unternehmen Telio.

161 Vgl. *Fährmann* 2019, S. 9 ff.

162 Mündliche Auskunft der zuständigen Senatsverwaltung Berlin; als konkretes Beispiel wurde auf ein auffälliges Muster im Anrufverhalten mehrerer Gefangener verwiesen.

163 In diesem Sinne auch *Laubenthal* 2019, Rn. 504.

164 Befragung MPI.

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

zige kurzfristige Möglichkeit für außenstehende Angehörige, Gefangene ausnahmsweise, etwa in einer plötzlichen Krisensituation, anzurufen. Die traditionell einseitige Richtung des Telekommunikationsverkehrs aus der JVA nach draußen, aber nicht in die JVA hinein, prägt die Situation im Regelstrafvollzug weithin.<sup>165</sup>

Insgesamt dominiert in der Mehrzahl der Bundesländer noch die traditionelle Gang- bzw. Stationstelefonie; in einzelnen Anstalten oder Abteilungen stehen mitunter auch Wohngruppentelefone zur Verfügung. Deutlich ausgeweitet wurde inzwischen auch die Haftraumtelefonie. In acht der dreizehn teilnehmenden Bundesländer sind entsprechende Systeme inzwischen im Einsatz, überwiegend zunächst nur in einzelnen Anstalten. Einige Länder planen die sukzessive flächendeckende Einführung.<sup>166</sup> Hierzu wurde, durchaus exemplarisch für einige weitere Länder, von dem zuständigen Ministerium in Mecklenburg-Vorpommern erläutert, dass mit der Einführung der Haftraumtelefonie die zeitliche Begrenzung der Telefongelegenheiten auf die festgelegten Aufschlusszeiten entfalle: „Mit der Haftraumtelefonie wird erreicht, dass die Gefangenen Telefongespräche nicht nur zu festgelegten Zeiten, sondern individuell auf die jeweiligen Lebensumstände der Angerufenen zugeschnitten und dabei auch zunehmend in den Abendstunden führen können. Dies ist der Beweggrund für die sukzessive Einführung der Haftraumtelefonie mit dem Ziel, allen Gefangenen diese Möglichkeit zur Verfügung zu stellen.“<sup>167</sup> Als weiterer positiver Folgeeffekt ergibt sich darüber hinaus eine situative Entspannung beim Zugang zum Telefon. Mit der individuellen Verfügbarkeit entfallen mögliche Zugangskonflikte, wenn mehrere oder eine Vielzahl von Gefangenen gleichzeitig das (mitunter einzige zugängliche) Gangtelefon nutzen möchten. In einigen Ländern, namentlich Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, ist die Haftraumtelefonie bislang ausschließlich in der Sicherungsverwahrung im Einsatz. Multimediasysteme im Haftraum, die zusätzlich zur klassischen Telefonie auch weitere Anwendungen erlauben, wurden bislang lediglich in drei Bundesländern erprobt; in Thüringen wurden die Möglichkeiten teilweise wieder reduziert.<sup>168</sup> Gemeinschaftli-

---

165 Lediglich in der Sicherungsverwahrung ist in einigen Bundesländern Telefonverkehr in beide Richtungen möglich, sodass die Untergebrachten dort auch von außen anrufen werden können.

166 Zum Zeitpunkt der Befragung war in einigen Ländern das erforderliche Ausschreibungsverfahren in Vorbereitung oder bereits laufend.

167 Befragung MPI.

168 Befragung MPI.

che Multimediasysteme stehen ausweislich der Angaben nirgends zur Verfügung.

Die Art der Telefonsysteme determiniert auch die möglichen Telefonzeiten. Während Gangtelefone wie erwähnt nur während der Aufschlusszeiten zugänglich sind, können Telefone im Haftraum grundsätzlich jederzeit genutzt werden. Dieses Bild bestätigt sich auch in den Befragungsergebnissen. Während der Freizeit ist das Telefonieren flächendeckend erlaubt, in einigen Bundesländern während der gesamten Aufschlusszeit. Haftraumtelefone dürfen, soweit verfügbar, grundsätzlich zu jeder Tageszeit außer der Ruhezeit genutzt werden (in der Regel ab 23:00 Uhr). Lediglich Schleswig-Holstein meldet eine allgemeine 24-stündige Verfügbarkeit des Systems als Grundsatz,<sup>169</sup> während in einigen weiteren Ländern die nächtliche Beschränkung temporär bis zum Ende der Pandemie suspendiert wurde.<sup>170</sup>

In einigen wenigen Ländern ist auch die Nutzung von individuellen Mobiltelefonen gestattet. In Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gilt dies ausschließlich im offenen Vollzug, während Bremen und Hamburg diese Möglichkeit als zusätzliche Option während der Corona-Pandemie erlaubt haben.

Bildtelefonie, zumeist Skype, dessen Vorteil darin liegt, dass es auch aufseiten der „Besuchsgegenüber“<sup>171</sup> ohne zusätzlichen technischen Aufwand auf den verbreiteten stationären und mobilen Geräten nutzbar ist,<sup>172</sup> ist mittlerweile in allen teilnehmenden Bundesländern verfügbar, auch in Bayern. Dort, wo die entsprechende Technik bereits vorher in Erprobung war, wurden die Kapazitäten mit Beginn der Pandemie erhöht. Zumeist wurden die entsprechenden Plätze im Besucherbereich installiert. In einigen bayerischen Justizvollzugsanstalten können nach Auskunft des Justizministeriums auch stationäre Computer, Laptops oder Tablets in den Abteilungen zur Videotelefonie genutzt werden, wenn solche vorhanden sind.<sup>173</sup> Einige Ministerien haben ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Videotelefonie in der aktuellen Situation rechtlich nicht als (ergän-

169 Befragung MPI.

170 Z.B. Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern; Befragung MPI.

171 *Puchta* 2021, S. 104; die Autorin weist darauf hin, dass vor allem ältere Familienangehörige – jedenfalls in der Anfangszeit der Pandemie – unabhängig von der Verfügbarkeit der erforderlichen Technik des Öfteren auch grundsätzliche Vorbehalte gegen diese Kommunikationsart hatten bzw. haben. Die private Ausstattung betroffener Haushalte mit multimediafähigen Computern kann im Übrigen auch soziale Fragen berühren.

172 Vgl. dazu auch *Pucks* 2021.

173 Befragung MPI.

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

zende) Variante der Telefonie behandelt werde, sondern als Ersatz für Gefangenensuche, die pandemiebedingt nicht stattfinden können oder eingeschränkt waren bzw. sind.

### 2.1.3.2 Entscheidungspraxis

Auch die Antragsverfahren und Entscheidungsroutrinen unterscheiden sich deutlich. Anders als es die Gesetzesübersicht erwarten ließe, praktizieren nur wenige Bundesländer noch das im früheren StVollzG und seinen Nachfolgegesetzen vorgesehene Einzelantragsverfahren; nach den Befragungsergebnissen steht Bayern mit dieser Praxis inzwischen nahezu alleine.<sup>174</sup> Am weitesten verbreitet ist demgegenüber die Praxis zur Erteilung von Dauertelefonehmigungen in unterschiedlicher Ausprägung. Die maßgebliche Ermessensentscheidung bezieht sich in diesen Fällen von vornherein nicht auf einzelne Telefonkontakte, sondern auf das gesamte Kommunikationsverhalten des oder der individuellen Gefangenen. Beantragt werden muss dann nicht mehr ein Telefongespräch, sondern der regelmäßige Kontakt zu bestimmten Personen oder der Telefonzugang insgesamt. Vereinzelt wird auch ganz auf einen Antrag verzichtet. In diesem Sinne wird beispielweise in einigen Berliner Einrichtungen im Zuge des Aufnahmeverfahrens routinemäßig der individuelle Zugangscode (PIN-Nummer) zugeteilt und freigeschaltet; eine ähnliche Praxis wurde aus Bremen gemeldet.<sup>175</sup> Der Schwerpunkt der individuellen Entscheidungsbedarfe verschiebt sich mithin zunehmend von der Zulassungs- auf die Reaktionsebene und konzentriert sich dann auf Fälle missbräuchlicher bzw. sicherheits- oder ordnungsrelevanter Nutzung der Telekommunikationsmöglichkeiten. Diese Entwicklung weg von den massenhaften *Ex-ante*- und hin zu anlassbezogenen *Ex-post*-Entscheidungen kann verschiedene positive Folgeeffekte mit sich bringen: Aus der Adressatenperspektive ergibt sich aus dem partiellen Kontrollverzicht für die Gefangenen ein Freiheits- und Autonomiezugewinn; aus der Resozialisierungsperspektive ergeben sich zusätzliche behandlerische Ansatzpunkte durch die Nutzbar-

---

174 Niedersachsen, dessen Justizvollzugsgesetz ähnlich dem bayerischen Einzeltelefonate *de lege lata* in der Grundvariante ebenfalls nur in dringenden Fällen vorsieht (siehe oben 2.1.2.2), hat wie erwähnt nicht an der MPI-Befragung teilgenommen (siehe oben Fn. 158).

175 Befragung MPI.

machung des Telekommunikationsverhaltens für die Resozialisierung;<sup>176</sup> schließlich ergibt sich aus der ökonomischen Perspektive eine spürbare Reduktion des administrativen Aufwandes. Aus dem thüringischen Justizministerium wurde zu dem letzteren Aspekt angemerkt, dass mit der geänderten Praxis das frühere umständliche Verfahren der Einzelbeantragung von Telefonaten und deren Durchführung über den Sozialdienst „zu fast 100 Prozent“ entbehrlich geworden sei.<sup>177</sup>

Einzelanträge sind gleichwohl nicht gänzlich obsolet. Sie können dann relevant werden, wenn Gefangene über die zulässigen Kontingente hinaus telefonieren möchten, etwa wenn das aktuelle Budget erschöpft ist oder wenn die Anzahl der allgemein oder individuell gestatteten Kontakte (Zielnummern) ausgeschöpft ist. Die einzelfallbezogene Zuteilung wird darüber hinaus für die Videotelefonie praktiziert.

### 2.1.3.3 Entscheidungskriterien

Unabhängig davon, ob es um Einzel- oder Dauergenehmigungen geht, müssen stets die Umstände des Einzelfalles berücksichtigt werden. Dies schließt auch die ausnahmsweise erlaubten *Ad-hoc*-Telefonate von Diensttelefonen ein. Die hierbei potenziell relevanten Ermessenskriterien sind vielfältig. Alle in dem Fragebogen<sup>178</sup> exemplarisch aufgeführten Beispiele wurden mindestens einmal bestätigt. Berücksichtigung finden danach besonders häufig die folgenden Aspekte:

- Anwaltsgespräche,
- dringende familiäre Angelegenheiten,
- Angehörige im Ausland,
- Angehörige mit eingeschränkter Mobilität bzw. Reisefähigkeit,
- räumliche Entfernung allgemein,
- Unterbringung im geschlossenen Vollzug,
- gesundheitliche bzw. psychische Verfassung der Gefangenen,

---

176 Nach Auskunft der Senatsverwaltung Berlin können problematische Verhaltensweisen im Zusammenhang mit der Telekommunikation, z.B. telefonische Belästigung der Ex-Partnerin, nach fruchtloser erster Aufforderung zur freiwilligen Verhaltensänderung in den Vollzugsplangesprächen aufgegriffen und mit den Gefangenen konkret besprochen werden. Siehe dazu auch oben Pkt. 1.2.2.4.

177 Befragung MPI.

178 Siehe *Anhang 3*.

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

- Resozialisierungsförderung,
- Entlassungsvorbereitung.

Eher wenig oder nur vereinzelte Bestätigung haben neben der

- voraussichtlichen Aufenthaltsdauer im Vollzug

die auf das Vorverhalten bezogenen Beispiele erhalten:

- beanstandungsfreies Vorverhalten des/der Gefangenen beim Telefonieren,
- beanstandungsfreies Vorverhalten der Zielperson beim Telefonieren,
- beanstandetes Vorverhalten des/der Gefangenen beim Telefonieren,
- beanstandetes Vorverhalten der Zielperson beim Telefonieren.

Problematisches (Vor-)Verhalten des oder der Gefangenen bzw. im Einzelfall auch der Zielperson kann – neben den stets relevanten Aspekten der Sicherheit und Ordnung – vor allem bei den *Ex-post*-Entscheidungen nach Missbrauch (Gesprächsabbruch, temporäre oder dauerhafte Sperrung einzelner Zielnummern bzw. des Telefonkontos oder des Zugangschips insgesamt, Widerruf einer Dauertelefontelefonie etc.) zum Tragen kommen.

Große Bedeutung kommt hinsichtlich der externen Kommunikationspartner und -partnerinnen der Angehörigeneigenschaft zu. Deren privilegierte Stellung wird in den maßgeblichen Bestimmungen zur Gefangenentelefonie zwar nicht ausdrücklich adressiert; über die gesetzlichen Verweise zu den einschlägigen Besuchs- und Postregelungen ist sie freilich in allen Bundesländern relevant: In Bezug auf bestimmte Angehörige ist die Untersagung von Briefen bzw. Besuchen ungeachtet eines möglichen schädlichen Einflusses auf den Gefangenen oder dessen Resozialisierung nicht statthaft – dies ist auf Telefonkontakte entsprechend zu übertragen.<sup>179</sup> Über ihren unmittelbaren Anwendungsbereich hinaus erwächst aus der Ratio dieser Regelungen in der Praxis ein weithin anerkannter Grundsatz zur Priorisierung von Angehörigenkontakten. Dies ergibt sich auch aus der Befragung des MPI. Die Antworten verweisen auf das besondere Gewicht des Angehörigenverhältnisses bei den Ermessensentscheidungen – über die gesetzlich ausdrücklich normierten (negativen) Entscheidungskontexte hinaus.<sup>180</sup> Ungeachtet der ansonsten restriktiven Telefontelefoniepraxis kann der Angehörigenstatus grundsätzlich auch

---

179 Siehe zum Angehörigenprivileg oben Pkt. 2.1.2.3.

180 Bei Entscheidungen zu Videokontakten (als Besuchersatz) in direkter, ansonsten in analoger Anwendung.

in Bayern Berücksichtigung finden.<sup>181</sup> In einigen Ländern wird nicht oder nicht ausschließlich auf die rechtliche Angehörigeneigenschaft<sup>182</sup> abgestellt; auch nicht verwandte Personen können Hauptbezugsperson für einen intensivierten persönlichen Gedankenaustausch sein.<sup>183/184</sup>

Die zusätzliche Frage, ob auch das potenzielle Bedürfnis externer Angehöriger – Partnerin, Partner, Kind, betagte Eltern etc. – nach telefonischem Kontakt mit Gefangenen bei der Ermessensentscheidung berücksichtigt wird, wurde uneinheitlich beantwortet: In einigen Ländern kann dieser Aspekt mit in Betracht gezogen werden, namentlich im Zusammenhang mit Videotelefonaten; in einigen anderen Ländern gilt die Perspektive Außenstehender nicht als vollzugsrechtliches Ermessenskriterium.<sup>185</sup>

#### 2.1.3.4 Umfang der Gefangenen-Telefonie

Erhebliche Unterschiede wurden bei der Umfrage auch im Hinblick auf den Umfang der erlaubten Telefongespräche evident. Dies ist zugleich der Bereich, in dem signifikante Unterschiede zwischen dem Normalbetrieb und den Perioden pandemiebedingter Restriktionen festzustellen sind. Neben der kurzfristigen Zurverfügungstellung von Videotelefontechnik wurde in nahezu allen Bundesländern der Umfang der zulässigen Telefongespräche temporär erhöht, und zwar unabhängig von den jeweils praktizierten allgemeinen Regelungsgrundsätzen.

---

181 Befragung MPI. In den Fällen der Beschwerdeführer kam dieser Gesichtspunkt freilich nicht zum Tragen

182 In Frage kommen Art. 6 GG, § 11 Abs. 1 Nr. 1a bzw. 1b StGB oder § 52 Abs. 1 StPO.

183 Das BVerfG hat in anderem Kontext das Recht der Gefangenen auf ungefilterten persönlichen Gedankenaustausch im Rahmen einer durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht besonders geschützten Vertrauensbeziehung zu einer Bezugsperson jenseits der durch Art. 6 GG definierten Personengruppe anerkannt; maßgebliches verfassungsrechtliches Kriterium ist dabei der Charakter der Vertrauensbeziehung; siehe BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats) v. 23.11.2006 – 1 BvR 285/06 („beleidigungsfreie“ persönliche Korrespondenz von Strafgefangenen), NJW 2007, S. 1194.

184 Dementsprechend entscheiden die Vollzugsbehörden z.B. in Schleswig-Holstein nicht nach rechtlichen Kriterien, sondern bei (glaubhaft gemachtem) engem Verhältnis zu einer Hauptbezugsperson; Befragung MPI.

185 Kritisch dazu im Hinblick auf die Drittbetroffenheit dieser Personengruppe *Theile* 2016, S. 63 ff. sowie ausführlich *Laule* 2009.

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

Nach Auskunft des bayerischen Justizministeriums konnten Gefangene vor der Pandemie, soweit die Voraussetzungen für die Gewährung<sup>186</sup> gegeben waren, im Durchschnitt etwa einmal im Monat ein Telefongespräch führen, wobei die Praxis zwischen den Justizvollzugsanstalten offenbar deutlich variierte. Als konkrete Beispiele wurden angegeben: alle zwei Monate jeweils 20 Minuten, zweimal wöchentlich zehn Minuten bzw. fünf bis 40 Minuten monatlich. Seit März 2020 wird allen Gefangenen ohne Angabe von Gründen ein Zeitbudget von 40 Minuten pro Monat eingeräumt.

In der überwiegenden Mehrzahl der Bundesländer ist die Praxis sowohl vor als auch während der Pandemie deutlich großzügiger geregelt. Zumeist sind die Telefongespräche nach abstrakten Parametern kontingiert. Eine gängige Zuteilungspraxis orientiert sich an der Anzahl der Zielnummern, wobei mitunter zwischen privaten und behördlichen Kontakten differenziert wird. Dabei schwankt die Zahl der freigeschalteten privaten Kontaktnummern zwischen fünf,<sup>187</sup> zehn,<sup>188</sup> fünfzehn<sup>189</sup> und maximal zwanzig,<sup>190</sup> die behördlichen zwischen drei und fünf. Darüber hinaus können in einigen Bundesländern ausgewählte Behördennummern generell freigeschaltet werden; diese sind dann für alle Gefangenen erreichbar (spezifische Weißliste Behörden<sup>191</sup>). Einige Bundesländer regeln den Umfang auf der Basis von pauschalen Zeitkontingenten. Die Dauer der monatlich erlaubten Telefonate schwankt zwischen 100 Minuten und 12 Stunden.<sup>192</sup> Auch diese wurden pandemiebedingt teilweise deutlich erhöht; mitunter waren oder sind die Kontingente aktuell unbegrenzt.<sup>193</sup> Spürbar limitiert sind die Telefonzeiten zum Teil für die Gangtelefonie, damit möglichst viele Gefangene eine Chance auf Zugang innerhalb des begrenzten Zeitfensters während der Aufschlusszeit haben.<sup>194</sup>

---

186 Siehe oben Pkt. 2.1.2.

187 Z.B. Brandenburg vor der Pandemie; Befragung MPI.

188 Z.B. Brandenburg in der Pandemie, Thüringen; Befragung MPI.

189 Z.B. Sachsen; Befragung MPI.

190 Z.B. Hamburg; Befragung MPI.

191 Diese kann sachlich auch erweitert sein und neben Behörden auch die Rufnummern bspw. von Suchtberatungsstellen oder der Arbeitsagentur umfassen.

192 Für Videotelefonate gelten aus Kapazitätsgründen in der Regel die deutlich restriktiveren Besuchszeitregeln.

193 Z.B. Bremen, Hamburg, Sachsen; Befragung MPI.

194 Befragung MPI: So gilt etwa in Nordrhein-Westfalen grundsätzlich ein Zeitlimit von zehn Minuten pro Gespräch, das in Pandemiezeiten großzügig erhöht werden kann. Baden-Württemberg regelt die Zugangszeiten insoweit entsprechend den anstaltsspezifischen Kapazitäten. In Brandenburg und Schles-

Ein weiterer Parameter, der den Umfang der möglichen Telefongespräche maßgeblich mitbestimmt, ist das Guthabenguthaben der Gefangenen. Dort, wo die Telefonkontakte nach Anzahl oder in zeitlicher Hinsicht geregelt sind, bildet das verfügbare Guthaben auf den individuellen Telefonkonten eine weitere konkrete Grenze, die den jeweils aktuell möglichen Umfang konkretisiert. Auch dort, wo die Telefonkontingente sachlich grundsätzlich nicht begrenzt sind, kommen diese Grenzen zum Tragen. Faktisch ist das Telefonieren im Vollzug mithin niemals unbegrenzt. Diese Grenze ist im Ergebnis stets individuell determiniert und hängt ausgaben- und einnahmen- unter anderem von der Art der getätigten Gespräche ab (Ortsgespräche, Inlandsgespräche, Auslandsgespräche).<sup>195</sup> Auf der Einnahmeseite spielen auch die jeweiligen Regeln zur Aufladung der Telefonkonten eine Rolle. Hier hatten die Gefangenen in mehreren Ländern vor der Corona-Pandemie ein monatliches Gesprächsguthaben von € 150,- zur Verfügung.<sup>196</sup> Diese Kontingente wurden dann temporär zum Teil signifikant auf bis zu € 400,- erhöht.<sup>197</sup> Regulär werden die Telefonkonten aus dem Hausgeld befüllt, das sich aus den Arbeitsbezügen (ersatzweise dem Taschengeld) der Gefangenen speist. Darüber hinaus hat die Mehrzahl der Länder bei Schaffung ihrer Gesetze die zusätzliche Kategorie des Sondergeldes<sup>198</sup> etabliert, auf das Einzahlungen von außen für bestimmte gesetzlich bestimmte Zwecke vorgenommen werden können. Mit Ausnahme von Bayern<sup>199</sup> dürfen in den entsprechenden Ländern<sup>200</sup> ausdrücklich auch zweckgebundene Einzahlungen zugunsten der Telefonguthaben der Gefangenen getä-

---

wig-Holstein erfolgt die Begrenzung flexibel nach den jeweiligen Bedarfen der Gefangenen.

195 Das BVerfG mahnte bereits vor einigen Jahren an, dass die Vollzugsverwaltung die Verpflichtung trage, dass die Gefangenen zu marktgerechten Preisen telefonieren können, BVerfG v. 24.11.2015 – 2 BvR 2002/13; ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Flatrate, der insbesondere für Gefangene aus dem EU-Ausland attraktiv wäre, wurde bislang allerdings nicht bestätigt. Ausführlich zu der umfangreichen Rspr. zu den Telefontarifen im Vollzug *Fährmann* 2019, S. 250 ff.

196 Z.B. Berlin, Hamburg, Sachsen, Thüringen; Befragung MPI.

197 Sachsen; Befragung MPI.

198 Alternative Bezeichnung: zweckgebundene Einzahlungen.

199 Vgl. Art. 53 BayStVollzG.

200 Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen; Befragung MPI.

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

tigt werden.<sup>201</sup> Auch hier wurden die Einzahlungshöchstbeträge mitunter pandemiebedingt erhöht.<sup>202</sup> Einige Länder haben zusätzliche kostenfreie Gesprächsguthaben zur Verfügung gestellt.<sup>203</sup>

### 2.2 Europarats-Empfehlungen

Neben den nationalen Gesetzen existieren zahlreiche internationale Standards zur Regelung des Freiheitsentzuges im Allgemeinen und des Strafvollzuges im Besonderen. Diese haben mehrheitlich keine oder keine unmittelbare Rechtswirkung im nationalen Kontext. Dies gilt etwa für die UN-Kinderrechtskonvention, auf die sich einer der Beschwerdeführer beruft.<sup>204</sup> Das ist im Falle der einschlägigen Standards des Europarats (wie den *European Prison Rules*) anders. Für die völkerrechtlich verbindlichen ebenso wie für sachlich einschlägige Empfehlungen hat das BVerfG in seiner Leitentscheidung zum Jugendstrafvollzug festgestellt:

„Auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht genügende Berücksichtigung vorhandener Erkenntnisse oder auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht entsprechende Gewichtung der Belange der Inhaftierten kann es hindeuten, wenn völkerrechtliche Vorgaben oder internationale Standards mit Menschenrechtsbezug, wie sie in den im Rahmen der Vereinten Nationen oder von den Organen des Europarates beschlossenen einschlägigen Richtlinien oder Empfehlungen enthalten sind [...], nicht beachtet bzw. unterschritten werden.“<sup>205</sup>

Zu beachten sind danach namentlich die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze sowie einige weitere Empfehlungen. Diese werden nachfolgend behandelt.

---

201 Abweichend hiervon werden die Telefonkonten in Berlin ebenfalls beim Provider geführt; Einzahlungen müssen direkt dorthin erfolgen, nicht zur Anstalt; Befragung MPI.

202 Z.B. Sachsen; Befragung MPI.

203 Z.B. Berlin, Schleswig-Holstein; Befragung MPI.

204 Vgl. z.B. Wapler 2017.

205 BVerfG vom 31.5.2006 – 2 BvR 1673/04, 2402/04, BVerfGE 116, 69, [63]. Zur Bedeutung *Dinkel & Debus* 2021, 115 f.

## 2.2.1 Europäische Strafvollzugsgrundsätze

Die *European Prison Rules*<sup>206</sup> adressieren Fragen der Kommunikation Gefangener mit der Außenwelt konkret in zwei Absätzen:

- 24.1 *Den Gefangenen ist zu gestatten, mit ihren Familien, anderen Personen und Vertretern/Vertreterinnen externer Organisationen so oft wie möglich brieflich, telefonisch oder in anderen Kommunikationsformen zu verkehren und Besuche von ihnen zu empfangen.*
- 24.2 *Besuche und sonstige Kontakte können eingeschränkt und überwacht werden, wenn dies für noch laufende strafrechtliche Ermittlungen, zur Aufrechterhaltung der Ordnung und Sicherheit, zur Verhütung von Straftaten und zum Schutz der Opfer von Straftaten erforderlich ist; solche Einschränkungen, auch spezielle, von einer Justizbehörde angeordnete Einschränkungen, müssen jedoch ein annehmbares Mindestmaß an Kontakten zulassen.*

Diese Grundsätze konkretisieren das Recht der Gefangenen auf Kontakte mit der Außenwelt.<sup>207</sup> Für dessen Ausübung stehen Brief-, Telefon- und Besuchsverkehr grundsätzlich gleichwertig nebeneinander;<sup>208</sup> sie sollten den Gefangenen je nach ihren individuellen Bedürfnissen wahlweise und kumulativ zur Verfügung stehen. Neben diese traditionellen Kontaktmöglichkeiten treten zunehmend auch moderne digitale Kommunikationstechnologien.<sup>209</sup> Dabei sollen Kontakte zur Familie nicht nur ermöglicht, sondern aktiv gefördert werden.<sup>210</sup> Daraus wird des Weiteren die Pflicht der Strafvollzugsverwaltungen zur Schaffung von Bedingungen abgeleitet, die es den Gefangenen am ehesten ermöglichen, solche Kontakte zu pflegen.<sup>211</sup> Es wird empfohlen, im nationalen Recht eine Mindestanzahl an Besuchen, Briefen und Telefonaten festzulegen. Selbst im Fall einer gesetzlich zulässigen Beschränkung des allgemeinen Vollzugsregimes – etwa während der Untersuchungshaft, der Unterbringung in einer Hochsicherheitsabteilung oder während einer Disziplinarmaßnahme – müssen Gefan-

206 Siehe oben Fn. 19.

207 Z.B. Vókó 2009, S. 192.

208 Vgl. Nr. 24.1 der Empfehlungen sowie den Kommentar des Europarates zu den Empfehlungen, S. 14; <https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2020/07/EPR-Commentary.pdf> [September 2022].

209 Die Kommentierung nimmt namentlich auf Videotelefonie, VoIP und E-Mail-Verkehr Bezug, aaO., S. 14.

210 Der Kommentar verweist auf die einschlägige Rspr. des EGMR zu Art. 8 EMRK, aaO. S. 15.

211 Vókó 2009, S. 192.

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

gene die Möglichkeit haben, ein Minimum („some“) an Kontakten zur Außenwelt aufrechtzuerhalten. Als absolutes Mindestmaß im Sinne von Nr. 24.2 wird die Gewährung eines Besuches à 1 Stunde, eines Telefonats und eines Briefes pro Woche festgelegt.<sup>212</sup> Daraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass diese drei wöchentlichen Kontakte im Normalvollzug als nicht hinreichend zu betrachten wären. Im Übrigen wird bereits die systematische Beschränkung einer der drei (Regel-)Kommunikationsformen als relevante Restriktion im Sinne der Nr. 24.2 betrachtet, die nur ausnahmsweise und unter den dort genannten Voraussetzungen als konventionskonform erachtet wird.

### 2.2.2 Weitere Empfehlungen

Die vorgenannten allgemeinen Europarat-Standards werden für bestimmte Gefangenengruppen weiter präzisiert.

Für Gefangene, die hohe oder lebenslange Freiheitsstrafen verbüßen, regelt die Empfehlung (2003)23:<sup>213</sup>

22. *Außergewöhnliche Anstrengungen sollten unternommen werden, um einen Bruch der familiären Beziehungen zu vermeiden, und zu diesem Zweck:*
  - *sollten die Gefangenen so weit wie möglich in Strafvollzugsanstalten untergebracht werden, die sich in der Nähe ihrer Familien oder Angehörigen befinden;*
  - *sollten Schriftverkehr, Telefongespräche und Besuche möglichst häufig und unter größtmöglicher Wahrung der Privatsphäre erlaubt werden. Gefährden solche Bestimmungen die Sicherheit oder rechtfertigt dies die Bewertung der Risiken, können diese Kontakte mit angemessenen Sicherheitsmaßnahmen einhergehen, beispielsweise der Kontrolle des Schriftverkehrs und der Durchsuchung vor und nach den Besuchen.*

---

212 Kommentar, aaO. S. 16 (Hervorh. von den Verf.).

213 Empfehlung Rec(2003)23 v. 9.10.2003 betreffend die Behandlung der zu lebenslangen Freiheitsstrafe Verurteilten und anderen Langzeitgefangenen (nichtamtliche Übersetzung).

Für ausländische Gefangene sieht die Empfehlung (2012)12<sup>214</sup> folgende Standards für Kontakte zur Außenwelt vor:

- 22.1. *Um die etwaige Isolierung ausländischer Gefangener abzumildern, ist insbesondere darauf zu achten, dass ihre Beziehungen zur Außenwelt gewahrt und gefördert werden; diese umfassen Kontakte zur Familie und zu Freunden, zur konsularischen Vertretung, zu Einrichtungen der Bewährungshilfe sowie der Gemeinschaft und zu ehrenamtlichen Helfern.*
- 22.2. *Sofern nicht im Einzelfall spezielle Bedenken in Bezug auf die Sicherheitsanforderungen vorliegen, ist ausländischen Gefangenen im Rahmen dieses Umgangs der Gebrauch einer Sprache ihrer Wahl zu gestatten.*
- 22.3. *Die Vorschriften über (eingehende und abgehende) Telefonanrufe sowie andere Kommunikationsformen sind flexibel anzuwenden, um sicherzustellen, dass ausländische Gefangene, die mit Personen im Ausland kommunizieren, in gleichem Maße Zugang zu Kommunikationsmitteln wie die anderen Gefangenen haben.*
- 22.4. *Mittellose ausländische Gefangene sind bei der Übernahme der Kosten für die Kommunikation mit der Außenwelt zu unterstützen.*

Zu den Telefonkontakten inhaftierter Eltern mit ihren Kindern wird in der Empfehlung (2018)5<sup>215</sup> ausgeführt:

26. *Regelungen zur Tätigkeit und Entgegennahme von Telefongesprächen und sonstigen Formen der Kommunikation mit Kindern sind flexibel anzuwenden, um ein möglichst hohes Maß an Kommunikation zwischen inhaftierten Eltern und ihren Kindern zu ermöglichen. Wenn möglich, sollte Kindern gestattet sein, Telefongespräche mit ihren inhaftierten Eltern zu initiieren.*

### 2.2.3 Feststellungen und Stellungnahmen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) zur Gefangenentelefonie

Die Beachtung sämtlicher unter Pkt. 2.2.1 und 2.2.2 aufgeführten Standards wird vom Komitee des Europarates zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Euro-

---

214 Empfehlung CM/Rec(2012)12 v. 10.10.2012 zur Behandlung ausländischer Gefangener (nichtamtliche Übersetzung).

215 Empfehlung CM/Rec(2018)5 v. 4.4.2018 zum Umgang mit Kindern inhaftierter Eltern (nichtamtliche Übersetzung).

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

päisches Antifolterkomitee – CPT) kontinuierlich überprüft und in den Besuchsberichten dokumentiert. Im Hinblick auf ihre verfassungsrechtliche Relevanz<sup>216</sup> wurden die Berichte über alle Besuche seit 2010 systematisch auf Hinweise zur Situation der Gefangenentelefonie ausgewertet.<sup>217</sup> Daraus ergibt sich ein dichtes Abbild der europäischen Strafvollzugswirklichkeit<sup>218</sup> im Hinblick auf die Möglichkeiten der Gefangenen zu Telefonkontakten mit der Außenwelt. Die einschlägigen Textstellen sind im Anhang ausführlich dokumentiert.<sup>219</sup>

Kritische Anmerkungen zu der Situation der Gefangenentelefonie in deutschen Haftanstalten ziehen sich wie ein roter Faden durch sämtliche bisherigen Besuchsberichte.<sup>220</sup> Eine erste kritische Einlassung findet sich bereits in dem Bericht zum ersten Kontrollbesuch aus dem Jahr 1991. In Replik auf eine zögerliche bis ablehnende Reaktion der Bundesregierung betonten die Verfasser und Verfasserinnen des Berichtes zum Folgebesuch 1996, dass das CPT

„nach wie vor der Ansicht ist, dass *alle Gefangenen*, auch solche in Untersuchungshaft, grundsätzlich *regelmäßigen Zugang zu Telefonen* haben sollten. Dies ist besonders wichtig in Fällen von Gefangenen, die aufgrund der räumlichen Entfernung keine regelmäßigen Besuche von ihren Familien erhalten.“<sup>221</sup>

Auch in den neueren Berichten zu den Deutschlandbesuchen im Auswertungszeitraum seit 2010 kehren entsprechende kritische Hinweise wieder. In dem Besuchsbericht 2010

„wiederholt [das Komitee] seine Empfehlung, dass die Behörden aller deutschen Bundesländer die notwendigen Vorkehrungen treffen, damit sichergestellt wird, dass sowohl Untersuchungsgefangene als auch Strafgefangene *regelmäßig und häufig* Zugang zu einem Telefon haben.“<sup>222</sup>

In dem Report zu der nachfolgenden Visite 2015 steht dann u.a. die Situation in einer bayerischen Vollzugsanstalt im Fokus der Kritik. Im Zentrum

---

216 Siehe zur Bedeutung der CPT-Berichte auch *Lübbe-Wolff* 2016, 28 f. (m.w.N.).

217 Die Festlegung dieses Zeitraumes erfolgte im Hinblick auf die technologische Entwicklung im Bereich der Telekommunikation.

218 Das Monitoring umfasst alle Mitgliedsstaaten des Europarates.

219 Siehe *Anhang 2*. Die deutschsprachigen Berichte wurden vorangestellt.

220 Vgl. *Cernko* 2014, 325 ff. (m.w.N.).

221 Zitiert nach *Cernko* 2014, S. 326 (m.w.N., Hervorh. von den Verf.).

222 Periodischer Besuch 2010, Abs. 95 (Hervorh. von den Verf.).

der ungewöhnlich scharfen Wortwahl des CPT steht dabei die auch in den aktuellen Verfahren angegriffene Bestimmung des § 35 BayStVollzG. Wörtlich<sup>223</sup> heißt es dort:

„Der CPT kann nicht nachvollziehen, weshalb es [Gefangenen] im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen der bayerischen Gesetze grundsätzlich überhaupt nicht gestattet ist, Telefonanrufe zu tätigen. *Nach Auffassung des CPT sind derartige Zustände unhaltbar und nicht vereinbar mit den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen.* Der CPT fordert die bayerischen Behörden auf, ihre Praxis hinsichtlich des Zugangs der Gefangenen zu Telefongesprächen [...] zu überprüfen und die einschlägigen Gesetze so zu ändern, dass sichergestellt ist, dass alle Gefangenen (auch Untersuchungsgefangene) regelmäßig und häufig ein Telefon benutzen können.“<sup>224</sup>

Diese sehr dezidierte Kritik wird in dem Besuchsbericht 2020 wieder aufgegriffen und in der Wortwahl noch weiter verstärkt:

„*Besonders besorgniserregend ist, dass in der Justizvollzugsanstalt Bayreuth trotz der spezifischen Empfehlungen nach dem letzten regelmäßigen Besuch Untersuchungs- und Strafgefangene im Einklang mit den einschlägigen bayerischen Rechtsvorschriften nur in dringenden Fällen Telefonate führen durften. Wie bereits im Bericht über den Besuch im Jahr 2015 ausgeführt sind derartige Zustände nach Auffassung des CPT unhaltbar und mit den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen unvereinbar. Der CPT fordert die bayerischen Vollzugsbehörden abermals auf, ihre Praxis hinsichtlich des Zugangs der Gefangenen zu Telefongesprächen im Licht obiger Ausführungen zu überprüfen und die einschlägigen Gesetze so zu ändern, dass sichergestellt ist, dass alle Gefangenen (auch Untersuchungsgefangene) regelmäßig und häufig ein Telefon benutzen können.*“<sup>225</sup>

Die zitierten Textpassagen erscheinen auch deshalb bemerkenswert, weil sich das Gremium regelmäßig auf die Feststellung der tatsächlichen Situation auf dem Gebiet des Freiheitsentzuges konzentriert;<sup>226</sup> so deutliche

---

223 Bei den hier zitierten deutschen Fassungen der Berichte handelt es sich um Arbeitsversionen, übersetzt von den deutschen Behörden.

224 Periodischer Besuch 2015, Abs. 66 (Hervorh. von den Verf.).

225 Periodischer Besuch 2020, Abs. 77 (Hervorh. von den Verf.). Neben der Situation in bayerischen Gefängnissen wird auch die festgestellte Praxis in einer JVA in Nordrhein-Westfalen kritisiert; siehe Volltext in Anhang 2.

226 Ausführlich zum Mandat des CPT *Cernko* 2014, S. 12 ff.

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

Aussagen zu den gesetzlichen Bestimmungen kommen nur selten vor. Besonders hervorgehoben werden im Übrigen die „auffälligen Unterschiede“ zwischen den – in verschiedenen Bundesländern gelegenen – Vollzugsanstalten.<sup>227</sup>

In vergleichender Perspektive lässt sich feststellen, dass die Regularien hinsichtlich der Gefangenentelefonie europaweit sehr unterschiedlich<sup>228</sup> sind: So variiert die Praxis in den besuchten Ländern von der Möglichkeit täglich zu telefonieren (u.a. Frankreich,<sup>229</sup> Griechenland,<sup>230</sup> Großbritannien,<sup>231</sup> Luxemburg,<sup>232</sup> Niederlande,<sup>233</sup> Slowenien,<sup>234</sup> Zypern<sup>235</sup>) bis hin zu einer allgemeinen Beschränkung von Telefonaten auf im Einzelnen begründungspflichtige (Ausnahme-)Situationen (neben Bayern trifft gleichlautende Kritik namentlich auch Österreich<sup>236</sup> und Liechtenstein<sup>237</sup>); Tschechien, das zunächst ebenfalls eine vergleichbare Regelung hatte, hat seine Vorgaben nach entsprechend deutlicher Kritik aus dem Jahr 2010<sup>238</sup> inzwischen geändert.<sup>239</sup> In vielen Ländern existieren recht detaillierte zeitliche Regeln, die vom CPT jeweils individuell bewertet werden.

Als ausreichend eingeordnet wurden unter anderem die folgenden Praktiken: tägliche Telefonate von jeweils 5 Minuten (Portugal<sup>240</sup>), 15 Minuten (Island,<sup>241</sup> Monaco<sup>242</sup>) bis zu maximal einer Stunde Gesamtdauer (Rumänien<sup>243</sup>); 10 Minuten beispielsweise jeden zweiten Tag (Belgien<sup>244</sup>), viermal

---

227 Periodischer Besuch 2015, Abs. 64; Periodischer Besuch 2020, Abs. 77.

228 Zu berücksichtigen ist ferner, dass stets die tatsächliche Praxis in einzelnen Vollzugsanstalten bewertet wird.

229 Periodischer Besuch 2010, Abs. 117-118; 2015, Abs. 93.

230 Periodischer Besuch 2013, Abs. 147.

231 Periodischer Besuch 2012, Abs. 82.

232 Während der Aufschlusszeiten; Periodischer Besuch 2013, Abs. 69.

233 Periodischer Besuch 2011, Abs. 47.

234 Periodischer Besuch 2012, Abs. 60.

235 Täglich zwischen 8:00 und 18:00 Uhr; Periodischer Besuch 2017, Abs. 105.

236 Periodischer Besuch 2014, Abs. 89.

237 Periodischer Besuch 2016, Abs. 49.

238 Periodischer Besuch 2010, Abs. 73.

239 Periodischer Besuch 2014, Abs. 102.

240 Periodischer Besuch 2012, Abs. 82.

241 Zuzüglich drei eingehende Anrufe wöchentlich; Periodischer Besuch 2012, Abs. 60; 2019, Abs. 45.

242 Periodischer Besuch 2020, Abs. 50.

243 Periodischer Besuch 2018, Abs. 143.

244 Periodischer Besuch 2013, Abs. 115.

wöchentlich (Italien<sup>245</sup>) oder fünfmal wöchentlich (Tschechien<sup>246</sup>) bzw. bis zu 30 Minuten pro Woche (Bosnien und Herzegowina<sup>247</sup>). Gebilligt wurde im Ergebnis auch ein monatliches Kontingent von acht bzw. sechzehn zehnminütigen Telefonaten (Albanien<sup>248</sup>). Andere Systeme basieren auf einer bestimmten Anzahl von Telefonaten in einem bestimmten Zeitraum, z.B. zweimal wöchentlich bis zu zehn Zielnummern (Bulgarien). In Irland ist die Anzahl der Telefonate in das System des Stufenstrafvollzuges integriert: Das absolute Minimum auf der untersten Stufe beträgt drei Telefonate wöchentlich, auf der obersten Stufe sind maximal vierzehn Gespräche pro Woche gestattet.<sup>249</sup>

Als *nicht hinreichend* wurden demgegenüber insbesondere die folgenden Telefonkontingente eingestuft: ein (Georgien<sup>250</sup>), zwei (Türkei<sup>251</sup>) bzw. drei (Lettland<sup>252</sup>) monatliche Telefonate, ein zehnminütiges Telefongespräch pro Woche (Bosnien und Herzegowina,<sup>253</sup> Zypern<sup>254</sup>), ein bis zwei 15-minütige wöchentliche Telefonate (Andorra<sup>255</sup>), 15 Minuten jede zweite Woche (Schweiz<sup>256</sup>) sowie einmal pro Woche 20 (Moldawien<sup>257</sup>) bzw. 20 bis 30 Minuten (Norwegen<sup>258</sup>).

Besuchsberichte, die so gut wie keine kritischen Hinweise zu Recht und Praxis der Gefangenentelefonie enthalten, sind selten. Mit nur ganz vereinzelten bzw. keinen Beanstandungen in diesem Punkt fallen mit Dänemark, Griechenland, Großbritannien und Island Länder aus verschiedenen Regionen und mit unterschiedlichen Rechtstraditionen in diese Kategorie. Zugleich enthalten die verschiedenen Länderberichte mitunter auch interessante Informationen zu Regelungen, die vom CPT als beson-

---

245 Periodischer Besuch 2012, Abs. 91.

246 Periodischer Besuch 2018, Abs. 87.

247 Periodischer Besuch 2019, Abs. 76.

248 Bezogen auf erwachsene bzw. jugendliche Strafgefangene; periodischer Besuch 2010, Abs. 105.

249 Periodischer Besuch 2014, Abs. 33 u. 110.

250 Periodischer Besuch 2010, Abs. 111.

251 Für Gefangenen mit lebenslanger Freiheitsstrafe; periodischer Besuch 2013, Abs. 107.

252 Periodischer Besuch 2016, Abs. 94.

253 Periodischer Besuch 2017, Abs. 90.

254 Periodischer Besuch 2013, Abs. 85.

255 Periodischer Besuch 2018, Abs. 43.

256 Periodischer Besuch 2015, Abs. 71.

257 Periodischer Besuch 2015, Abs. 132 f.; 2020, Abs. 95.

258 Periodischer Besuch 2011, Abs. 85; 2018, Abs. 102.

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

ders gefangenfreundlich hervorgehoben werden.<sup>259</sup> Diese finden sich mitunter gerade in Ländern, die in anderen Bereichen für eher prekäre Haftbedingungen stehen. Das gilt zum Beispiel für die Haftraumtelefonie, die neben Frankreich<sup>260</sup> etwa auch in Rumänien<sup>261</sup> verfügbar ist. Mobiltelefone stehen Gefangenen unter Umständen in Island,<sup>262</sup> Ungarn<sup>263</sup> und Nordmazedonien<sup>264</sup> zur Verfügung. Internetgestützte Videotelefonie wurde in einigen Ländern bereits vor Ausbruch der Corona-Pandemie eingesetzt, namentlich in Italien,<sup>265</sup> den Niederlanden<sup>266</sup> und Norwegen,<sup>267</sup> Schweden<sup>268</sup> erlaubt die Nutzung explizit auch für Kontakte zu Kindern. Nach Ausbruch der Pandemie wurden Videotelefonate in Spanien auch auf Mobilgeräten erlaubt, und zwar gebührenfrei.<sup>269</sup> Gebührenfreie Telefonkontingente gibt es auch in weiteren Ländern, entweder für alle, wie z.B. Italien<sup>270</sup> und den Niederlanden<sup>271</sup>, oder für bestimmte Gruppen von Gefangenen, etwa in Lettland<sup>272</sup> und Monaco.<sup>273</sup>

Konkrete Kritikpunkte beziehen sich, neben den im Umfang als unzureichend bewerteten Telefonkontingenten zum einen auf teilweise weitreichende Restriktionen des Zuganges zur Telekommunikation für spezifische einzelne Gefangenengruppen. Konkret geht es dabei um die Miss- bzw. unzureichende Beachtung der Grundsätze der Nr. 24.2 der *European Prison Rules*. Hier gibt es immer noch eine ganze Reihe von Ländern,

---

259 Vom CPT werden in einigen dieser Länder allerdings zugleich andere kritische Aspekte der Telefonpraxis erwähnt, die etwa den Zugang zu Geräten oder hohe Kosten für die Gefangenen betreffen; weitere Details hierzu gleich im nächsten Absatz.

260 Periodischer Besuch 2019, Abs. 50.

261 Periodischer Besuch 2018, Abs. 89 u. 143.

262 Gefangene können eigene Handys nutzen oder unter Vermittlung der Anstalt mieten; periodischer Besuch 2019, Abs. 45.

263 Zugleich werden freilich die hohen Kosten kritisiert; periodischer Besuch 2018, Abs. 123.

264 Periodischer Besuch 2019, Abs. 101.

265 Periodischer Besuch 2016, Abs. 72.

266 Periodischer Besuch 2011, Abs. 47; 2016, Abs. 69.

267 Periodischer Besuch 2016, Abs. 102.

268 Periodischer Besuch 2021, Abs. 52.

269 Periodischer Besuch 2020, Abs. 41.

270 Für Videotelefonate; periodischer Besuch 2016, Abs. 72.

271 Für Videotelefonate; periodischer Besuch 2011, Abs. 47; 2016, Abs. 69.

272 Kostenlose Videotelefonie für Gefangene mit lebenslanger Freiheitsstrafe; periodischer Besuch 2016, Abs. 62.

273 Ausländische Gefangene können 15 Minuten wöchentlich gebührenfrei telefonieren; periodischer Besuch 2020, Abs. 55.

die im Rahmen ihrer Disziplinarregime totale Kontaktverbote verhängen, die auch einen Telefonbann umfassen.<sup>274</sup> Ähnlich weitreichende Regelungen greifen vereinzelt auch bei Untersuchungshaft<sup>275</sup> oder während der Zugangs-/Diagnosephase.<sup>276</sup> In Albanien wird eine vergleichbare Praxis im Hinblick auf Gefangene kritisiert, die wegen organisierter Kriminalität oder Terrorismus verurteilt wurden.<sup>277</sup> Noch weitergehendere Restriktionen wurden in der Türkei nach dem Putschversuch 2016 für inhaftierte Verdächtige implementiert, die das CPT als eine Art totale *Incommunicado* qualifiziert.<sup>278</sup> Als (positives) Gegenbeispiel wurde festgestellt, dass in Irland Gefangene, die dem Disziplinarregime unterliegen, das Recht auf mindestens ein Telefonat und einen Familienbesuch wöchentlich haben.<sup>279</sup>

Neben diesem Aspekt ergeben sich aus den Berichten eine Reihe weiterer Kritikpunkte, bei denen es vor allem um praktische Durchführungsfragen geht. Dies berührt Themen, die in entsprechenden Diskussionsforen auch von betroffenen Gefangenen in Deutschland kritisiert werden.<sup>280</sup> Ein wiederkehrendes Thema sind beispielsweise hohe oder jedenfalls als überhöht empfundene Kosten der Telefongespräche; dies betrifft insbesondere auch internationale Verbindungen.<sup>281</sup> Im Zusammenhang mit internationalen Telefongesprächen werden darüber hinaus auch unflexible Zugangszeiten kritisiert, die mögliche Zeitverschiebungen bezüglich der Angehörigen im Ausland nicht berücksichtigen.<sup>282</sup> In Frankreich werden familienunfreundliche Telefonzeiten kritisiert, insbesondere im Hinblick auf die Erreichbarkeit von Kindern.<sup>283</sup> Weitere Kritikpunkte betreffen bü-

274 Z.B. Georgien (periodischer Besuch 2010, Abs. 115; 2014, Abs. 59; 2018, Abs. 100), Lettland (2011, Abs. 96), Litauen (2012, Abs. 85), Moldawien (2015, Abs. 133), Polen (2013, Abs. 101), San Marino (2013, Abs. 33), Serbien (2011, Abs. 100), Slowakei (2013, Abs. 109; 2018, Abs. 90), Türkei (2017, Abs. 139), Ukraine (2013, Abs. 132; 2017, Abs. 109).

275 Bosnien u. Herzegowina; periodischer Besuch 2019, Abs. 77.

276 Nordmazedonien für einen Zeitraum von 30 Tagen; periodischer Besuch 2010, Abs. 83.

277 Albanien; periodischer Besuch 2018, Abs. 55.

278 Ad hoc Besuch 2019, Abs. 48.

279 Periodischer Besuch 2014, Abs. 88.

280 Siehe z.B. einige Verlautbarungen auf der Webseite der Gefangenengewerkschaft GGBO; <https://ggbo.de/> [September 2022].

281 Z.B. Monaco (periodischer Besuch 2017, Abs. 55), Niederlande (2016, Abs. 70), Spanien (2016, Abs. 94) Ungarn (2018, Abs. 123), Zypern (2013, Abs. 85; 2017, Abs. 105).

282 Z.B. Spanien (periodischer Besuch 2020, Abs. 138), Zypern (2013, Abs. 85).

283 Periodischer Besuch 2019, Abs. 97.

## 2. Gesetzliche Regelungen zur Gefangenentelefonie und ihre praktische Umsetzung

rokratische Hürden,<sup>284</sup> darunter lange Bearbeitungszeiten,<sup>285</sup> und manchmal auch eine zu geringe Anzahl verfügbarer<sup>286</sup> oder schlicht funktionsfähiger<sup>287</sup> Telefone.

Im Ergebnis verweist das CPT immer wieder mit Nachdruck auf die in Nr. 24.1 und 24.2 der *European Prison Rules* definierten Mindestgrundsätze für die Möglichkeiten der Gefangenen zur Kommunikation mit der Außenwelt. Diese erfordern unter anderem einen regelmäßigen und häufigen Zugang aller Gefangenen zu einem Telefon oder anderen Formen elektronischer Kommunikation. In neueren Dokumenten wird darüber hinaus auch die Bedeutung moderater Preise herausgestellt.<sup>288</sup> In dem Jahresbericht 2016 des CPT heißt es hierzu:

„All inmates should [...] have access to a telephone at the very least once a week (in addition to the contacts with their lawyer(s)). Moreover, the use of modern technology (such as free-of-charge Voice over Internet Protocol (VoIP) services) may help prisoners to maintain contact with their families and other persons.“<sup>289</sup>

Zu beachten ist darüber hinaus der konzeptionelle Ansatz des Europarates, dass sich die Rechte auf Besuche, Telefonate und Briefwechsel kumulativ ergänzen.<sup>290/291</sup> Dies gibt den Gefangenen grundsätzlich eine Wahl, welche Kommunikationskanäle sie jeweils präferieren. Sie faktisch auf eine bestimmte Form zu verpflichten oder ihnen eine bestimmte andere Form weitgehend vorzuenthalten – wie es die Beschwerdeführer aus Bayern im Hinblick auf das Telefonieren rügen –, stünde in Widerspruch zu den europäischen Grundsätzen. Ergänzend weist das CPT darauf hin, dass Gefangene mit weit entfernt lebenden Angehörigen, die Besuche nur

---

284 Z.B. Ungarn (periodischer Besuch 2013, Abs. 113), Spanien (2020, Abs. 115); in Schweden müssen die externen Kontaktpersonen nachweisen, dass sie nicht vorbestraft sind (2015, Abs. 98).

285 Z.B. Schweden (periodischer Besuch 2015, Abs. 98), Tschechien (2014, Abs. 102).

286 Z.B. Niederlande; periodischer Besuch 2016, Abs. 70.

287 Z.B. Nordmazedonien; periodischer Besuch 2014, Abs. 87; 2019, Abs. 101.

288 *Council of Europe* 2021, S. 41.

289 *Council of Europe* 2016, S. 34 f.

290 Siehe oben Pkt. 2.2.1.

291 Siehe hierzu auch *Fährmann* 2019, S. 121 ff., der darauf hinweist, dass das Mindestniveau an aus der Resozialisierungsperspektive wünschenswerten Kontakten überhaupt nur durch die Ausübung aller drei Formen zusammen erreicht werden kann.

selten realisieren können, besonders zu berücksichtigen sind.<sup>292</sup> Seltene Besuchsmöglichkeiten sollten mithin quasi kompensatorisch mit einem verdichteten Anspruch auf – in der Anzahl zugleich häufigere – Telefongespräche mit eben diesen Personen, die selten zu Besuch kommen können, einhergehen.

Als Fazit der Analyse der Praxis der Gefangenentelefonie in Europa kann festgehalten werden, dass Gefangene ungeachtet zahlreicher Kritikpunkte des CPT nahezu überall in Europa – jedenfalls im Regelvollzug – häufiger telefonieren können als in Bayern. Daher entsprechen die aktuelle gesetzliche Regelung ebenso wie die Praxis der Gefangenentelefonie nicht den Europäischen Standards für einen als menschenwürdig erachteten Strafvollzug.

---

292 Council of Europe 2021, S. 41.