

5. Zusammenfassung

Das Bundesverfassungsgericht befasst sich derzeit mit zwei Verfassungsbeschwerden, die das Recht und die Praxis der Gefangenentelefonie in Bayern zum Gegenstand haben. In den anhängigen Verfahren werden zahlreiche Fragen von grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Relevanz aufgeworfen. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis zwischen dem bundesrechtlich verankerten Grundrecht auf Resozialisierung einerseits und den landesrechtlichen Vorgaben zu seiner Ausgestaltung andererseits – vorliegend am Beispiel der Regelungen zur Gefangenentelefonie im bayerischen Strafvollzug. Die hier vorgelegten Analysen, die einem konkreten Fragenkatalog des Senats zu den aktuellen Verfahren folgen, machen deutlich, welche Bedeutung diesem – vermeintlich banalen – Lebenssachverhalt im Kontext des Strafvollzuges zukommt.

Gefangenentelefonie ist ein essenzieller Baustein im Kanon der vollzuglichen Resozialisierungsmaßnahmen. Sie ist eine besonders bedeutsame Form der Beziehungspflege mit der Außenwelt, da sie einen intensiveren, direkteren und häufigeren Austausch mit Personen außerhalb der Anstalt ermöglicht. Mit der Förderung von Kontakten inhaftierter Personen nach draußen tragen die Justizvollzugsanstalten wesentlich zur Förderung des grundrechtlich vorgegebenen Resozialisierungsauftrages bei, der durch die vollzugsrechtlich verankerten Behandlungsgrundsätze – den Angleichungsgrundsatz, den Gegensteuerungsgrundsatz und den Eingliederungsgrundsatz – konkretisiert wird. Telefonate können *a priori* häufiger und spontaner als Besuche stattfinden und stellen zudem ein zeitgemäßeres Kommunikationsmedium dar als Briefkontakte, auf die der Bayerische Justizvollzug die Gefangenen bis heute gerne verweist. Unter den intramuralen Kommunikationsangeboten ist die Gefangenentelefonie von besonderer Bedeutung für die Förderung der sozialen Unterstützung, des sozialen Kapitals, der Übernahme normkonformer Rollen, der Verantwortungsübernahme sowie für die Verhinderung von Entfremdungsprozessen. Kontakte, die den Übergangsprozess von Haft in Freiheit erleichtern und maßgeblich zur Vorbereitung des sozialen Empfangsraums beitragen, müssen gepflegt werden. Hier stellt die Gefangenentelefonie eine wichtige Ergänzung zu Besuchen mit ihren physischen und organisatorischen Barrieren dar.

Zwar geht von der Gefangenentelefonie nach dem gegenwärtigen Forschungsstand kein direkter rückfallreduzierender Effekt aus; zu komplex sind die Rückfalldynamiken in jedem Einzelfall. Gefangenentelefonie kann aber als moderierender Faktor zu einer erfolgreichen Resozialisierung beitragen, indem die auch durch Gefangenentelefonie unterstützte bzw. geförderte Aufrechterhaltung von Bindungen zur Verringerung des Rückfallrisikos beiträgt (Stichwort: informelle Sozialkontrolle) und über die bestehenden Bindungen der Zugang zu Wohnraum und Arbeitsplatz erleichtert werden kann. Grundsätzliche negative Auswirkungen der Gefangenentelefonie auf den Resozialisierungsprozess lassen sich nicht feststellen. Sollte es im Rahmen von Telefonkontakten zu destabilisierenden Momenten kommen, so wären Gefangene bei der funktionalen Bewältigung dieser Stressoren oder Konflikte idealerweise zu unterstützen. Denn auch dies wäre im Sinne des Begriffsverständnisses von Resozialisierung als Summe aller Bemühungen zum Zweck der Befähigung der Gefangenen, künftig ein Leben in sozialer Verantwortung zu führen, unter eben diese Resozialisierungsmaßnahmen zu subsumieren. Für einen rückfallfördernden Effekt liegen keinerlei empirische Ergebnisse vor. Auch die häufig vorgebrachten Bedenken, durch Telefonkontakte könnten Straftaten aus dem Vollzug heraus vorbereitet werden oder sie könnten gar eine Verstärkung kriminogener Kontakte bewirken, lassen sich – auf der Grundlage der im Rahmen dieser Studie durchgeführten Umfrage – nicht als bedeutendes Problem substantiieren.

Der Abbruch von Beziehungen ist eine der schädlichsten Folgen einer Inhaftierung. Damit – vor allem familiäre – Beziehungen einen stabilen und tragfähigen Charakter aufrechterhalten oder entwickeln können, kommt der Gefangenentelefonie eine gewichtige Bedeutung für eine gelingende Wiedereingliederung zu. Die Gelegenheit, mit Bezugspersonen außerhalb der Vollzugsanstalt zu telefonieren, ist daher zusammen mit dem Besuchempfang und dem brieflichen Austausch als fundamentales Element eines am Resozialisierungsziel orientierten Strafvollzuges zu betrachten. Aus der Verankerung der Außenkontakte im allgemeinen Persönlichkeitsrecht ergibt sich nach hier vertretener Auffassung, dass Gefangene jedenfalls grundsätzlich eine Wahl zwischen allen verfügbaren Kontaktmöglichkeiten haben müssen. Weder kann die Nutzung einer bestimmten Kontaktform eine andere *per se* begrenzen oder gar ausschließen, noch kann die Vollzugsverwaltung *a priori* eine bestimmte Variante generell vorschreiben oder ausschließen – und sei es nur durch organisatorische Hürden.

Die aktuellen gesetzlichen Regelungen zur Gefangenentelefonie in Bayern unterscheiden sich signifikant von dem Rechtsrahmen in den anderen Bundesländern. Der Zugang zu einem Telefon ist gem. Art. 35 BaySt VollzG auf zweifache Weise begrenzt. Einerseits wird er in der Voraussetzung auf dringende Fälle beschränkt, andererseits wird der Zugang auf der Rechtsfolgende durch eine restriktive Ausübung der Ermessensspielräume beschnitten. Somit besteht selbst in dringenden Fällen kein Anspruch zu telefonieren, sondern lediglich ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung.

Durch die Veränderungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien hat sich der technische und organisatorische Rahmen für die Gefangenentelefonie deutlich verändert. Diese wurden jedoch bei weitem noch nicht in allen Bundesländern angepasst, schon gar nicht flächendeckend. In der Mehrzahl der Länder dominiert nach wie vor noch die traditionelle Gang- bzw. Stationstelefonie, auch wenn die Haftraumtelefonie deutlich ausgeweitet wurde. Hiervon setzt sich Bayern bislang bewusst ab; dort sind Telefongespräche meist nur über die Diensttelefone in den Dienst- bzw. Kontrollräumen möglich. Auch das Antragswesen und die Entscheidungsrouninen unterscheiden sich deutlich. Mit dem Einzelantragsverfahren, das nach den Ergebnissen unserer Befragung jedenfalls im Regelvollzug in kaum einem anderen Bundesland mehr zum Einsatz kommt, nimmt Bayern mittlerweile eine Außenseiterposition ein. Überall dort, wo Langzeit- bzw. Dauertelefongenehmigungen möglich sind, bezieht sich der Entscheidungsbedarf nicht mehr auf einzelne Telefonkontakte, sondern auf das gesamte Kommunikationsverhalten des oder der individuellen Gefangenen. Beantragt werden muss dann nicht mehr ein einzelnes Telefonat, sondern der regelmäßige Kontakt zu bestimmten Personen oder der Telefonzugang insgesamt.

Der Schwerpunkt der individuellen Ermessensentscheidung verschiebt sich mithin zunehmend von der Zulassungs- auf die Reaktionsebene und konzentriert sich dann auf Fälle missbräuchlicher bzw. sicherheits- oder ordnungsrelevanter Nutzung der Telekommunikationsmöglichkeiten. Aus dem damit einhergehenden partiellen Kontrollverzicht ergibt sich für die Gefangenen ein im Haftalltag spürbarer Freiheits- und Autonomiezugewinn. Aus der Resozialisierungsperspektive ergeben sich zusätzliche behandlerische Ansatzpunkte; so können etwa regelkonformes Verhalten oder Verstöße gegen die Regeln für die Nutzung der Telekommunikationsangebote in die weitere Vollzugsplanung einfließen und so für den Behandlungsprozess nutzbar gemacht werden. Schließlich ergibt sich aus der

ökonomischen Perspektive eine spürbare Reduktion des administrativen Aufwandes.

Ganz im Fokus der bayerischen Vollzugsanstalten stehen hingegen nach wie vor der potenzielle Missbrauch sowie sicherheits- oder ordnungsrelevante Bedenken. Ungeachtet der ansonsten restriktiven Telefongenehmigungspraxis kann der Angehörigenstatus grundsätzlich auch in Bayern Berücksichtigung finden. In Zusammenschau mit der allgemeinen Kontaktförderungspflicht kann sich der Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung namentlich (aber nicht nur) bei Angehörigenkontakten zu einem echten Anspruch verdichten. Art. 6 GG gewährt Kontakte zur Familie außerdem nicht nur in dringenden Fällen, sondern schützt den regelmäßigen Kontakt. Die Genehmigung eines Telefonates alle zwei bis drei Monate, wie in Bayern vor der Pandemie praktiziert, wird diesen Anforderungen freilich nicht gerecht.

Dabei ist zu hinterfragen, ob der Verweis der bayerischen Strafvollzugsbehörden auf den hohen personellen Kontrollaufwand bei Telefongesprächen im Hinblick auf die heutzutage verfügbaren Technologien tatsächlich noch sachgerecht ist. Jedenfalls sprechen die praktischen Erfahrungen in den anderen Bundesländern eher gegen dieses Argument. Denn in den allermeisten Bundesländern wird heutzutage eine automatisierte Zugangs- und Zielnummernkontrolle durchgeführt. Auf diese Weise erfolgt die Kontrolle an beiden Enden der Kommunikation: bei den Anrufern wie auch bei den Angerufenen. Zahlreiche Beispiele aus der Praxis zeigen, dass mittels einfach umzusetzender organisatorischer Maßnahmen effektiv auf möglichen Missbrauch reagiert und einer Wiederholung vorgebeugt werden kann. Bayern ist inzwischen das einzige Bundesland, das die Telefonate der Gefangenen nach wie vor einzeln administriert – vom Antrag bis zur Durchführung – und optisch überwacht.

Auch mit Blick auf die akustische Überwachung nimmt Bayern einen Sonderstatus ein. Nur dort wird bis heute grundsätzlich eine flächendeckende Überwachung aller Telefonate für erforderlich erachtet. In anderen Bundesländern werden regelmäßige Echtzeitkontrollen nur im Rahmen der Untersuchungshaft und in besonderen Abteilungen, etwa im Hochsicherheitsbereich, durchgeführt. Ansonsten finden Kontrollen nur Stichprobenartig statt. Im Rahmen der pandemiebedingten Ausweitung der Gefangenentelefonie sind auch einige bayerische Vollzugsanstalten zu Stichprobenkontrollen übergegangen, wobei die optische Kontrolle der gewählten Rufnummer in Bayern weiterhin flächendeckend angewendet wird. Interessant ist an dieser Stelle, dass auch in den Bundesländern, die eine deutlich liberalere Praxis haben, Missbrauchsfälle nur sehr selten be-

5. Zusammenfassung

richtet werden. Die eingesetzten Kontrollstrategien und -techniken scheinen also ausreichend mit Blick auf Sicherheitsbedenken. Man kann im Übrigen davon ausgehen, dass großzügige(-re) Telefonbedingungen sogar einen Anreiz zu regelkonformem Verhalten darstellen.

Die Videotelefonie wird inzwischen in allen Bundesländern eingesetzt, auch in Bayern. Dabei wurden die Kapazitäten im Rahmen der durch die Corona-Pandemie bedingten Restriktionen von physischen Besuchen entweder erweitert, wo diese Technik bereits vorhanden war, oder neu eingerichtet. Dabei wird Videotelefonie in der Regel als Ersatz für den pandemiebedingten Wegfall von Besuchen behandelt und nicht als zusätzliche Anwendungsform der Telekommunikation. Zur Kompensation der pandemiebedingten Einschränkungen der physischen Kontaktmöglichkeiten wurden zudem die Frequenz und Höchstdauer der zugelassenen Telefonate in quasi allen Justizvollzugsanstalten temporär erweitert.

In den europäischen Strafvollzugsgrundsätzen nimmt das Recht der Gefangenen auf Kommunikation mit der Außenwelt durch Brief-, Telefon- und Besuchskontakte ebenfalls eine herausragende Stellung ein. Die *European Prison Rules* betonen unter anderem das Recht auf regelmäßigen und häufigen Zugang aller Gefangenen zu einem Telefon oder anderen Formen elektronischer Kommunikation. So wird vom Europarat festgehalten, dass alle Gefangenen mindestens einmal pro Woche Zugang zu einem Telefon haben sollten (Kommunikation mit der Rechtsvertretung nicht eingeschlossen). Kritische Anmerkungen zu der Situation der Gefangenen-telefonie in deutschen Haftanstalten ziehen sich wie ein roter Faden durch sämtliche bisherigen Besuchsberichte des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT). Insbesondere die Situation im bayerischen Strafvollzug steht wiederholt im Fokus der Kritik, wobei sich diese Kritik sowohl auf die gesetzliche Regelung des § 35 BayStVollzG als auch auf die Anwendung in der Praxis bezieht. Auch beim letzten Besuch des Komitees im Jahr 2020 wurden die bayerische Praxis und Gesetzgebung zum wiederholten Mal explizit gerügt.

Ergänzend weist das CPT darauf hin, dass Gefangene mit weit entfernt lebenden Angehörigen, die Besuche nur selten realisieren können, oder Gefangene mit Kindern besonders zu berücksichtigen sind, wenn es um die Erweiterung von telefonischen Kommunikationsmöglichkeiten geht. Telefonkontakte sollten demnach kompensatorisch für nur selten zu realisierende Besuchsmöglichkeiten eingesetzt werden.

In der Summe lässt sich festhalten, dass die rechtlichen und tatsächlichen Bedingungen der Gefangenen-telefonie nirgendwo so restriktiv ausge-

staltet sind wie derzeit in Bayern – dies gilt nicht nur im innerdeutschen, sondern ebenso im gesamteuropäischen Vergleich. Vor diesem Hintergrund muss die Frage aufgeworfen werden, ob sich der Haftalltag der Gefangenen in Bayern qualitativ so wesentlich von dem in anderen Bundesländern unterscheidet, dass das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 GG sowie das Grundrecht auf Resozialisierung verletzt sein könnten. Auch mit Blick auf kriminalprognostische Fragestellungen könnten bayerische Gefangene schlechter dastehen. Denn bei kriminalprognostischen Entscheidungen ist – neben vielen anderen Aspekten – zu prüfen, ob Gefangene im Hinblick auf den sozialen Empfangsraum über tragfähige soziale Kontakte verfügen. Wird der regelmäßige Kontakt durch eine beschnittene Gefangenentelefonie *de facto* erschwert, könnte allein schon der aus dieser Beschränkung resultierende eingeschränkte Kontakt negativ ins Gewicht fallen. Schließlich stellt sich die Frage nach einer möglichen Kollision des bayerischen Strafvollzugsrechts mit dem ebenfalls bundesrechtlich determinierten Konzept der Einheitsfreiheitsstrafe, soweit es auf den Vollzug ausstrahlt.

