

## 4. Praxis der Überwachung von Telefongesprächen im Strafvollzug

Wie die Überwachung aller – intramuralen – Kontakte der Gefangenen mit der Außenwelt im Allgemeinen gehört auch die Überwachung der Telekommunikation im Besonderen zur vollzuglichen Alltagsroutine. Nicht nur haben die Gefangenen keinen Anspruch auf unüberwachte Kommunikation<sup>300</sup> – mit Ausnahme der Kommunikation mit Verteidiger oder Verteidigerin.<sup>301</sup> Die Gewährleistung der Sicherheit im Strafvollzug und die hierfür notwendigen Beschränkungen sind nach der Rechtsprechung des BVerfG sogar Verfassungsauftrag.<sup>302</sup> Diese Beschränkungen müssen allerdings verhältnismäßig sein. Das bedeutet auch, dass die Wahrnehmung von gesetzlich eingeräumten Rechten nicht mit Rekurs auf den mit der Überwachung grundsätzlich verbundenen personellen oder administrativen Aufwand in ihrem Kern erschwert oder gar verhindert werden dürfte. Mögliche Schwierigkeiten bei der Überwachung der Gefangenen sind nach Ansicht des BVerfG Lästigkeiten, die auf Seiten der Vollzugsverwaltung grundsätzlich hingenommen werden müssen; denn Grundrechte bestehen nicht nur nach Maßgabe dessen, was an Verwaltungseinrichtungen üblicherweise vorhanden oder an Verwaltungsbrauch „vorgegeben“ ist.<sup>303</sup> Vielmehr ist der Staat von Verfassung wegen verpflichtet, zur Vermeidung einer möglichen Verkürzung der Rechte von Gefangenen die erforderlichen sächlichen und personellen Mittel aufzubringen, bereitzustellen und einzusetzen.<sup>304</sup> Dies gilt insbesondere, wenn technische Einrichtungen verfügbar sind, die einen sicheren Telefonbetrieb auch ohne übermäßigen Personaleinsatz gewährleisten.

Ob der Verweis der Bayerischen Strafvollzugsbehörden auf den hohen personellen Kontrollaufwand bei Telefongesprächen im Hinblick auf die heutzutage verfügbaren Technologien diesen Anforderungen tatsächlich

---

300 *Laubenthal* 2015, S. 278 (m.w.N.).

301 Siehe oben unter Pkt. 2.1.

302 Siehe hierzu auch *Preusker* 2010.

303 BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Zweiten Senats vom 10.1.2008 – 2 BvR 1229/07, NStZ 2008, S. 521, 522.

304 BVerfGE 36, S. 264, 275; 42, S. 95, 101f.; BVerfG Beschl. der 2. Kammer des 2. Senats v. 25. 7. 1994 – 2 BvR 806/94, NJW 1994, S. 1478, 1479 (konkret bezogen auf den Kontrollaufwand bei Besuchen in Untersuchungshaft).

noch gerecht wird, erscheint zumindest fraglich.<sup>305</sup> Die Praxis in den meisten anderen Bundesländern, wie sie sich aus der Befragung ergibt, spricht eher dagegen.

Regelmäßig können im Hinblick auf die Gefangenentelefonie zwei Arten von Überwachungs- bzw. Kontrollmaßnahmen unterschieden werden: allgemeine Kontrollen des Telekommunikationsgeschehens in der Vollzugsanstalt insgesamt sowie einzelfallbezogene Kontrollen konkreter Telefongespräche. Beide Formen kommen in der Regel kumulativ zum Einsatz.

#### 4.1 Allgemeine Kontrollen

Die allgemeinen Kontrollen werden heutzutage im Wesentlichen im Wege der automatisierten Zugangs- und Zielnummernkontrollen durchgeführt. Auf diese Weise erfolgt die Kontrolle an beiden Enden der Kommunikation: bei den Anrufern wie auch bei den Angerufenen. Dabei erfolgt die Zugangskontrolle auf der Basis individueller Zugangscodes (PIN-Nummern), die zugleich die Verbindung zu den Guthabenkonten der Gefangenen herstellen. Dies kann gleichermaßen in Systemen, die auf Einzelgesprächsbasis administriert werden, wie auch für Anrufe auf der Grundlage von Dauertelefonehmicungen praktiziert werden. Für die Zielnummernkontrolle stehen grundsätzlich zwei Methoden zur Verfügung: das sog. Weißlistverfahren, das auf der Basis ausdrücklich freigeschalteter Zielnummern arbeitet, sowie das sog. Schwarzlistverfahren; das Letztere beschreibt eine automatische Sperre für bestimmte Zielnummern.<sup>306</sup> In beiden Varianten können die entsprechenden, explizit erlaubten bzw. explizit gesperrten Verbindungen sowohl individuell als auch allgemein für alle Gefangenen<sup>307</sup> zusammengestellt werden. Individual- und Kollektivlisten können auch nebeneinander zum Einsatz kommen; häufig werden die beiden Kontrollverfahren (Weiß- und Schwarzlisten) ebenfalls kombiniert.

In der Gesetzesbegründung zum StVollzG NRW wird das Weißlistverfahren exemplarisch wie folgt erläutert: „Solche Telekommunikationssys-

---

305 Nicht auf der Höhe der Zeit erscheint gleichermaßen die Entscheidung des BayVerfGH v. 12.5.2009, Forum Strafvollzug 2009, S. 267 ff., 270; a.A. *Schwind* in *Schwind et al.* 2013, § 32 Rn. 2.

306 Ausführlicher *Fährmann* 2019, S. 90 ff., 93.

307 Zum Beispiel eine Weißliste mit allgemein zugänglichen Kontaktnummern von Behörden und anderen nützlichen Stellen; vgl. oben Fn. 191.

teme sind in Nordrhein-Westfalen im Rahmen eines Modellversuchs in mehreren Anstalten eingerichtet worden, die nach folgendem Muster betrieben werden: Gefangene, die an dem System teilnehmen dürfen, beantragen die Freischaltung einer individuellen Rufnummernliste, die bei Bedarf geändert werden kann. Den Gefangenen ist es danach möglich, die von ihnen gewünschten und von der Anstalt frei geschalteten Telefonnummern mittels einer persönlichen Geheimzahl anzuwählen. Telefonkarten sind nicht erforderlich. Die gewünschten Rufnummern werden nach Abgabe einer Einwilligungserklärung der in der Rufnummernliste genannten Gesprächsteilnehmerinnen und Gesprächsteilnehmer sowie nach einem zustimmenden Votum der Vollzugskonferenz und der anschließenden positiven Entscheidung der Anstaltsleitung freigeschaltet.<sup>308</sup>

Die genannten Listen sind jederzeit, auch kurzfristig, änderbar, sodass die notwendige Kontrolle flexibel der jeweiligen Situation angepasst werden kann. Hierfür wurden im Rahmen unserer Befragung einige exemplarische Beispiele benannt. So können etwa eine oder bestimmte Rufnummern nach einem konkreten Missbrauchsfall generell gesperrt werden.<sup>309</sup> Mit der Praxis, die Freigabe derselben Zielnummer für verschiedene Gefangene auf der gleichen Station zu vermeiden, soll verhindert werden, dass Gefangene das Telefonkonto eines oder einer Mitgefangenen nutzen.<sup>310</sup> Aus besonderem Anlass ist bis zur genauen Diagnose eines Missbrauchsfalles auch die sofortige (Kurz-)Abschaltung des Systems möglich.<sup>311</sup> Auch justizielle Anordnungen – z.B. Kontaktbeschränkungsbeschlüsse – können jederzeit kurzfristig umgesetzt werden.<sup>312</sup> Die Beispiele zeigen, dass mittels einfach umzusetzender organisatorischer Maßnahmen effektiv auf möglichen Missbrauch reagiert und einer Wiederholung vorgebeugt werden kann.

---

308 Landtag NRW, Drs. 16/5413, S. 106; zit. nach *Graf & Peglau* 2021, § 24 Rn. 7.

309 Befragung MPI; nachdem in einer Vollzugsanstalt in Schleswig-Holstein eine Privatnummer eines Anstaltsbediensteten angewählt worden war, wurden sämtliche Privatnummern von Bediensteten kollektiv gesperrt.

310 Befragung MPI: Zusatzinformation aus Hamburg.

311 Befragung MPI: Zusatzinformation aus Baden-Württemberg.

312 Befragung MPI: Dieses Beispiel wurde von mehreren Bundesländern genannt.

## 4.2 Individuelle Kontrollen

Sämtliche Landesgesetze sehen die Möglichkeit zur individuellen Kontrolle einzelner Telefongespräche vor.<sup>313</sup> Aus der praktischen Perspektive kommt hierfür – vergleichbar mit den Möglichkeiten der Besuchsüberwachung – die optische und die akustische Überwachung in Frage. In der Praxis werden auch diese Kontrollen recht unterschiedlich gehandhabt. Anders als im Besucherbereich ist die optische Überwachungsmöglichkeit beim Telefonieren auf die Kontrolle beschränkt, ob die Nummer des angerufenen Anschlusses mit der genehmigten Zielnummer identisch ist.<sup>314</sup> In Echtzeit ist diese Art der visuellen Kontrolle der Kontaktherstellung eigentlich nur bei Einzeltelefongenehmigungen oder bei den zumeist erlaubten (zusätzlichen) Ad-hoc-Telefonaten von Dienstapparaten durchführbar. Dass die Telefonate regelmäßig noch einzeln administriert und dabei entsprechend optisch überwacht werden, ist in Deutschland eigentlich nur noch in Bayern gängige Praxis.<sup>315</sup> Die Kontrolle beschränkt sich hier allerdings keineswegs bloß auf den kurzen Blick auf das Display. Das Setting der Anrufe am Dienstapparat in einem Dienstraum geht dann, jedenfalls faktisch, häufig mit einer zugleich akustischen Überwachung einher, die sich schlicht aufgrund der (physischen) Präsenz einer Dienstperson ergibt. Damit unterscheidet sich die Kontrollintensität situativ freilich deutlich von dem bloß akustischen Mithören über die Telefonanlage. Eine vertrauliche Gesprächsatmosphäre ist unter solchen Umständen schwerlich gewährleistet; selbst wenn die Dienstperson den Dienstraum nach Beginn eines Telefonats kurzzeitig verlässt, besteht jederzeit die Möglichkeit ihrer Rückkehr. Es sind sogar Berichte über vereinzelt Einmischungen Diensthabender in Telefongespräche von Gefangenen dokumentiert.<sup>316</sup>

In der großen Mehrzahl der Länder findet die akustische Überwachung auf Distanz, d.h. durch technische Aufschaltung in eine Gesprächsleitung statt. Für diese Überwachung kommen wiederum unterschiedliche Regeln zur Anwendung. Bayern ist das einzige Bundesland, das grundsätzlich eine flächendeckende Überwachung aller Telefonate für erforderlich erach-

---

313 Siehe oben unter Pkt. 2.1.

314 Vgl. *Laubenthal* 2015, S. 279.

315 Vgl. *Pfalzer* 2014. Kritisch zu dieser Praxis auch *Thiele* 2016, S. 264 f., *Fährmann* 2019, S. 107 ff.

316 Siehe hierzu die empirische Untersuchung von *Haverkamp* 2011, S. 599.

tet.<sup>317</sup> Außerhalb Bayerns findet eine regelmäßige Echtzeitüberwachung lediglich in der Untersuchungshaft statt.<sup>318</sup> Auch andere haftartbezogene Regelkontrollen, etwa bei Unterbringung im Hochsicherheitsbereich, werden mitunter praktiziert. Im Übrigen dominiert ganz überwiegend das Stichprobenverfahren. Hierzu heißt es zum Beispiel in der Gesetzesbegründung zum StVollzG NRW: „Die Überwachung von Gesprächen aus dem Telekommunikationssystem erfolgt abweichend von [der gesetzlichen Regelung] nur unregelmäßig. Die Sicherheit und Ordnung der Anstalt erfordert es aber, dieses System auf Missbrauch überprüfen zu können. Dies ist nur durch die zufällige Kontrolle einzelner Telefonate möglich, weil im Vorhinein unbekannt ist, wann welche Gefangene mit welchen Personen aus ihrer Telefonliste in Kontakt treten werden. Durch die Einwilligung aller Beteiligten und die Information über die Überwachungsmöglichkeiten zu Beginn der Aufnahme in die Telefonliste und vor jedem Telefonat werden die Rechte der Gefangenen und ihrer Gesprächspartnerinnen und -partner nicht eingeschränkt.“<sup>319</sup>

Eine explizite Einwilligung in die potenzielle Überwachung ist in mehreren Bundesländern gesetzlich verankert; praktiziert wird sie insbesondere in Ländern, die Dauergenehmigungen erteilen. Zwei Formen kommen hierbei zur Anwendung: In einigen Ländern müssen nur die Gefangenen vorab zustimmen,<sup>320</sup> in anderen zusätzlich auch die Anzurufenden.<sup>321</sup>

Die tatsächliche Realisierung einer individuellen akustischen Überwachungsmaßnahme kommt nach den eingegangenen Informationen selten bis sehr selten<sup>322</sup> vor und ist ebenfalls von verschiedenen Kriterien abhängig. Entscheidungsleitend können auf die Person des Gefangenen bezogene Aspekte sein, namentlich die Gefährdung der Resozialisierung sowie verhaltensbezogene Sicherheitsaspekte, und ebenso empfangen- bzw. zielnummernbezogene. Im letzteren Falle können personenbezogene Kriterien (wer ist der Kommunikationspartner bzw. die Kommunikationspartne-

---

317 Vgl. *Laubenthal* 2015, S. 282. Mit ähnlichem Tenor auch die Auskunft auf die Befragung des MPI, wobei einige Vollzugsanstalten im Rahmen der pandemiebedingten Ausweitung der Gefangenen-Telefonie ebenfalls zu der Praxis von Stichprobenkontrollen übergegangen seien; die optische Kontrolle der gewählten Rufnummer komme in Bayern weiterhin flächendeckend zur Anwendung.

318 Neben die vollzugsrechtlichen Beschränkungen treten dann auch diejenigen gem. § 119 StPO.

319 Siehe oben Fn. 308.

320 Z.B. § 33 Abs. 2 NJVollzG, § 37 Abs. 2 JVollzGB I LSA.

321 Z.B. § 36 Abs. 3 HStVollzG, § 24 Abs. 3 StVollzG NRW.

322 Z.B. Saarland: „ganz ausnahmsweise“; Befragung MPI.

rin?) ebenso relevant sein wie technische (ob es sich beispielsweise um eine Mobilnummer handelt). Auch situativ-anlassbezogene Aspekte können eine Rolle spielen. Bei Missbrauch kann als schärfste Reaktion ein Abbruch als Sofortmaßnahme drohen. Ein solcher kann, ebenso wie ein zunächst nicht unmittelbar sanktionierter Missbrauch, auch eine temporäre Sperrung einer bestimmten Zielnummer oder des Telefonzugangs zur Folge haben.

Die akustische Überwachung wird im Übrigen in aller Regel in Echtzeit durchgeführt. Lediglich aus dem Saarland wurde angegeben, dass ganz ausnahmsweise eine Inhaltsaufzeichnung zur zeitversetzten akustischen Kontrolle vorgenommen werden darf.<sup>323</sup> In einigen weiteren Ländern werden Verbindungsdaten zu Abrechnungszwecken temporär gespeichert.<sup>324</sup>

---

323 Befragung MPI.

324 U.a. in Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen; Befragung MPI.