

Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes

A. Problem und Ziel

Der Gesetzentwurf strebt an, ausreichende Rechtsgrundlagen zu schaffen, um in Justizvollzugsanstalten technische Geräte zur Unterdrückung des unerlaubten Mobilfunkverkehrs betreiben zu können.

B. Lösung

Mit der Einfügung einer entsprechenden Regelung in einem Absatz 1a in § 55 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) soll den Justizbehörden erlaubt werden, auf dem Gelände von Justizvollzugsanstalten so genannte Mobilfunkblocker zu betreiben.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

Keine zwingenden Kosten für Bund und Länder.

Fakultative Anschaffungskosten der Länder für Mobilfunkblocker im Rahmen der allgemeinen Beschaffung von Sicherheitstechnik für Justizvollzugsanstalten.

E. Sonstige Kosten

Wegfall von Telekommunikationsentgelten der Mobilfunknetzbetreiber in den betroffenen Bereichen. Da es sich jedoch insoweit um unerlaubte Telekommunikation handelt, sind diese wirtschaftlichen Belange der Mobilfunknetzbetreiber nicht schützenswert.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, den 17. Mai 2006

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 821. Sitzung am 7. April 2006 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Telekommunikationsgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen



Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Telekommunikationsgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Telekommunikationsgesetzes

Nach § 55 Abs. 1 des Telekommunikationsgesetzes vom 22. Juni 2004 (BGBl. I S. 1190), das zuletzt durch Artikel 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1979) geändert worden ist, wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Die Landesjustizverwaltungen dürfen auf dem Gelände der Justizvollzugsanstalten technische Geräte zur Störung von Frequenzen betreiben, die der Herstellung unerlaubter Mobilfunkverbindungen dienen, ohne dass es hierzu einer Frequenzzuteilung bedarf. Der Mobilfunkverkehr außerhalb des Geländes der Justizvollzugsanstalten darf hierdurch nicht beeinträchtigt werden. Zu diesem Zweck soll die Bundesnetzagentur im Benehmen mit den Bedarfsträgern und den betroffenen Frequenzzuteilungsempfängern angemessene Rahmenbedingungen festlegen, die bei der Nutzung der in Satz 1 genannten Geräte zu beachten sind. Die jeweilige Nutzung ist der Bundesnetzagentur vor der Betriebsaufnahme anzuzeigen, die die betroffenen Frequenzzuteilungsempfänger hierüber unverzüglich informiert.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Problem und Ziel

Mit dem Gesetz sollen ausreichende Rechtsgrundlagen für den Betrieb von Mobilfunkblockern (auch „Handystör-sender“ oder „Jammer“ genannt) durch Justizvollzugs-behörden auf dem Gelände von Justizvollzugsanstalten ge-schaffen werden.

Die Nutzung von Mobiltelefonen in Bereichen des ge-schlossenen Justizvollzugs ist seit jeher untersagt. Zuletzt hat dies die 90. Tagung des Strafvollzugausschusses der Länder vom 28. September bis 1. Oktober 1999 in Schwerin (TOP 15) festgestellt. Diese bundesweit einheitliche Hand-habung stützt sich für den Bereich der Strafhaft auf das aus § 156 des Strafvollzugsgesetzes ableitbare Hausrecht des Anstaltsleiters sowie für Gefangene zusätzlich auf § 70 Abs. 2 Nr. 2 des Strafvollzugsgesetzes, wonach einem Ge-fangenen keine Gegenstände überlassen oder zur Nutzung ausgehändigt werden dürfen, welche die Sicherheit oder Ordnung der Anstalt gefährden würden.

Für den Bereich der Untersuchungshaft ergibt sich dies aus den Nummern 4 und 53 der Untersuchungshaftvollzugsord-nung.

Die Nutzung unerlaubt in Justizvollzugsanstalten einge-brachter Mobiltelefone durch Gefangene lässt die in § 32 des Strafvollzugsgesetzes und Nummer 38 der Unter-suchungshaftvollzugsordnung geregelte Überwachung von Ferngesprächen leer laufen. Sie unterläuft darüber hinaus bei Untersuchungsgefangenen den richterlich festgestellten Haftgrund der Verdunkelungsgefahr.

Unerlaubte Mobilfunkgespräche Gefangener stellen eine ganz erhebliche Gefährdung der Sicherheit und Ordnung in Justizvollzugsanstalten dar. Aus Telefonüberwachungsmaß-nahmen der Polizei ist bekannt geworden, dass Gefangene aus Justizvollzugsanstalten heraus mit unerlaubt einge-brachten Mobiltelefonen weiterhin beispielsweise versu-chen, den Drogenhandel zu organisieren. Darüber hinaus lassen sich außenstehende Dritte wie beispielsweise Flucht-helfer oder so genannte Mauerwerfer anleiten. Die uner-laubte Kontaktaufnahme mit Gefangenen über ein Mobil-telefon stellt für Außenstehende eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 115 des Ordnungswidrigkeitengesetzes dar.

Das unerlaubte Einbringen von Mobiltelefonen in Bereiche des geschlossenen Vollzuges lässt sich trotz sorgfältiger Kontrollen nicht zuverlässig verhindern, zumal Mobiltele-fone immer kleiner werden.

Die Justizverwaltung des Landes Baden-Württemberg hat versucht, der unerlaubten Nutzung von Mobiltelefonen in Justizvollzugsanstalten durch so genannte Mobi-Finder ent-gegenzuwirken. Mit diesen Geräten lassen sich Mobil-telefone, bei denen aktuell eine Telefonverbindung besteht, aufspüren. Zwar konnten hierdurch zahlreiche Mobiltele-fone geortet und in der Folge sichergestellt werden, eine vollständige Verhinderung unerlaubten Telefonverkehrs ist damit jedoch nicht möglich.

Hinzu kommt, dass der Zeitabstand zwischen Ortung und Sicherstellung eines Mobiltelefons grundsätzlich zwar nur wenige Minuten beträgt. In dieser Zeit ist jedoch ein un-überwachtes Telefongespräch möglich. SMS-Nachrichten können wegen der Kürze ihrer Versand- und Empfangs-zeiten nicht detektiert werden.

Die Erfahrungen der vollzuglichen Praxis zeigen, dass der Gefahr, die aus der Nutzung eingeschmuggelter Mobiltele-fone in Justizvollzugsanstalten entsteht, letztlich nur durch eine technische Unterdrückung dieses Mobilfunkverkehrs wirksam begegnet werden kann. So verfährt beispielsweise Österreich mit positiven Erfahrungen.

2. Lösung

Mit der Einfügung einer entsprechenden Regelung in einem Absatz 1a in § 55 TKG soll den Justizbehörden erlaubt wer-den, auf dem Gelände von Justizvollzugsanstalten tech-nische Geräte zur Störung derjenigen Frequenzen zu be-treiben, die zur Herstellung unzulässiger Mobilfunkverbin-dungen dienen. Weiter wird bestimmt, dass es hierzu einer Frequenzuteilung nicht bedarf.

Grundrechtseingriffe erfolgen hierdurch nicht.

Die wirtschaftlichen Belange der Mobilfunknetzbetreiber sind nicht schützenswert, weil es um Unterdrückung von in Justizvollzugsanstalten unzulässigen Mobilfunkverbindun-gen geht.

Auf Grund ihrer technischen Beschaffenheit stellen die Mo-bilfunkblocker auch keine Gefahr für die Gesundheit von Bediensteten und Gefangenen dar.

3. Alternativen

Alternativen zur Einführung von Mobilfunkblockern im Be-reich von Justizvollzugsanstalten bestehen nicht.

Der Einsatz von mobilen Detektionsgeräten zum Aufspüren von Mobilfunktelefonen (so genannte Mobi-Finder) kann unerlaubten Mobilfunkverkehr nur punktuell und damit nicht wirksam unterbinden.

Selbst wenn sich ein in Betrieb befindliches Mobilfunk-telefon hafräumgenau orten ließe, wäre die Reaktionszeit zwischen Detektion und Sicherstellung ausreichend, um unerlaubte Kommunikation zu betreiben. Darüber hinaus werden SMS-Nachrichten dadurch weder detektiert noch unterbunden.

4. Finanzielle Auswirkungen

Da die Justizvollzugsanstalten in Länderhoheit betrieben werden, entstehen für den Bund keine Kosten.

Aus der Gesetzesformulierung ergibt sich keine Verpflich-tung, sondern nur die rechtliche Möglichkeit der Länder zum Einsatz von Mobilfunkblockern in Justizvollzugsan-stalten. Den einzelnen Ländern ist damit freigestellt, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang und mit welchem Zeit-fenster im Rahmen der Beschaffung von Sicherheitstechnik Mobilfunkblocker für die Justizvollzugsanstalten beschafft werden.

5. Personalmehrbedarf

Ein Personalmehrbedarf wird nicht entstehen.

6. Kosten Privater

Bei den Mobilfunknetzbetreibern werden Umsätze von Mobilfunktelefonaten, die aus Justizvollzugsanstalten geführt wurden, wegfallen. Diese wirtschaftlichen Belange sind jedoch nicht schützenswert, da es hier ausschließlich um unerlaubte Mobilfunkverbindungen geht.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Die vorgeschlagene Regelung besteht in der Einfügung eines Absatzes 1a in § 55 TKG.

Das mit den Erfordernissen des Strafvollzugs begründbare Interesse, die Nutzung von Mobilfunk zu unterbinden, ist auf das Gelände der jeweiligen Justizvollzugsanstalt beschränkt, weshalb der Mobilfunkverkehr außerhalb davon nicht beeinträchtigt werden darf. Der zugelassene Betreiberkreis wird auf die Justizvollzugsbehörden beschränkt. Ergänzend wird klargestellt, dass es für den Einsatz so genannter Mobilfunkblocker keiner Frequenzzuteilung bedarf. Insoweit wird von der in § 55 Abs. 1 Satz 1 TKG normierten Ausnahmemöglichkeit Gebrauch gemacht.

Um die räumliche Wirkungsbeschränkung der eingesetzten Geräte grundsätzlich sicherzustellen, sollen von der für die Frequenzverwaltung zuständigen Bundesnetzagentur verbindliche Rahmenbedingungen für deren Betrieb festgelegt werden. Sowohl die Interessen der Bedarfsträger als auch diejenigen der Frequenzteilungsempfänger, deren Rechte betroffen sind, sind dabei in die Erwägungen mit einzubeziehen. Um zu gewährleisten, dass die Einhaltung der vorgeschriebenen Reichweitenbeschränkung für die betroffenen Frequenzteilungsempfänger von Beginn überprüfbar ist, sind diese von der Nutzung eines frequenzstörenden Gerätes in einer Justizvollzugsanstalt in jedem Einzelfall vorab in Kenntnis zu setzen. Dies obliegt der Bundesnetzagentur, deren Informationen die jeweilige Landesjustizverwaltung sicherzustellen hat.

Aus der vorgeschlagenen Formulierung lässt sich ableiten, dass die Bundesnetzagentur für geeignete technische Geräte eine Gerätezulassung zu erteilen hat.

Hervorzuheben ist, dass mit der Gesetzesänderung nicht ein Verbot von Mobilfunkverkehr in Justizvollzugsanstalten begründet wird, sondern ein geltendes Verbot von Mobilfunkverkehr effektiv durchgesetzt werden soll.

Zu Artikel 2

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Im Hinblick auf die Sicherheitslage in den Justizvollzugsanstalten ist ein Inkrafttreten ohne Übergangsfristen geboten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt Stellung:

Die Bundesregierung greift das Anliegen des Bundesrates auf.

Mit dem Gesetzesantrag wollen die Bundesländer eine Ermächtigungsgrundlage für die Benutzung von Störsendern in Justizvollzugsanstalten schaffen. Die Unterdrückung von Mobilfunkverkehr in Justizvollzugsanstalten ist bisher einer der Fälle, denen das Telekommunikationsrecht mit dem geltenden § 55 TKG entgegensteht. Im Hinblick auf sicherheitspolitische Aspekte ist jedoch eine Reihe weiterer Situationen vorstellbar, in denen eine Verhinderung von Mobiltelefonverkehr gegebenenfalls notwendig ist. Dem soll die Vorschrift des § 55 TKG künftig nicht mehr zuwiderlaufen. Eine Öffnungsklausel erscheint insoweit erforderlich.

Die durch den Bundesratsbeschluss vorgeschlagene gesetzliche Regelung deckt aber lediglich den Einsatz von Geräten in einer spezifischen Situation, nämlich für einen speziellen Ort, Justizvollzugsanstalten, ab. Unbeantwortet bliebe die Frage nach dem Einsatz solcher Geräte durch Behörden beispielsweise in Stadien oder bei anderen Großveranstaltungen. Nach Auffassung der Bundesregierung ist es allerdings wichtig, auch den Einsatz in einem anderen Umfeld grund-

sätzlich zu ermöglichen, wenn das jeweils anhand gesetzlicher Ermächtigungen zulässig ist.

Mit dem Entwurf für ein Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften wird die Vorschrift entsprechend geöffnet und dem Anliegen des Bundesrates Rechnung getragen. Dem Entwurf gemäß ist für den Einsatz dieser Geräte künftig keine Frequenzuteilung erforderlich, sofern der Einsatz durch Behörden zur Ausübung gesetzlicher Befugnisse unter Einhaltung der von der Bundesnetzagentur festgelegten Frequenznutzungsbedingungen erfolgt. Die Frequenznutzungsbedingungen legt die Bundesnetzagentur für jeweils typische Einsatzszenarien im Benehmen mit den jeweiligen Bedarfsträgern fest.

Wenn derartige Geräte grundsätzlich eingesetzt werden dürfen, ist es lediglich eine Frage der Ermächtigung der jeweiligen Bedarfsträger, welcher Zweck durch den Einsatz solcher technischer Geräte verfolgt werden darf. Insoweit ist zu prüfen, ob die jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften das Anliegen, konkret in Justizvollzugsanstalten derartige Geräte einsetzen zu können, erlauben. Gegebenenfalls sind rechtliche Anpassungen im Bereich des Strafvollzugs, beispielsweise im Rahmen des Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung, notwendig.