

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf des Ministerrats der baden-württembergischen Landesregierung zur Verhinderung von Mobilfunkverkehr auf dem Gelände der Justizvollzugsanstalten (Justizvollzugsmobilfunkverhinderungsgesetz – JVolzMVG)

29. Januar 2008

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.100 Unternehmen, davon 850 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software, IT-Services und Telekommunikationsdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für bessere ordnungspolitische Rahmenbedingungen, eine Modernisierung des Bildungssystems und eine innovationsorientierte Wirtschaftspolitik ein.

Zusammenfassung

Der Ministerrat der baden-württembergischen Landesregierung hat am 13. November 2007 den Entwurf eines Gesetzes zur Verhinderung von Mobilfunkverkehr auf dem Gelände der Justizvollzugsanstalten beschlossen. Danach sollen die baden-württembergischen Justizvollzugsbehörden auf dem Gelände der Justizvollzugsanstalten sogenannte Störsender zur Unterbindung unerlaubten Mobilfunkverkehrs durch die Gefangenen betreiben dürfen.

BITKOM und hier insbesondere die im Verband vertretenen drei deutschen Mobilfunknetzbetreiber T-Mobile, Vodafone und O₂ unterstützen das Bestreben, unerlaubten Mobilfunkverkehr von Gefangenen zu unterbinden. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Maßnahmen sind jedoch abzulehnen. Es besteht die Gefahr, dass die Strahlung der Störsender nicht auf das Gebiet der Justizvollzugsanstalten begrenzt werden kann. Damit ist ihr Einsatz rechtlich nicht zulässig. Die deutsche Telekommunikationsbranche hat sich gerade in jüngster Vergangenheit als verlässlicher Partner auf dem Gebiet der inneren Sicherheit erwiesen. Jedoch dürfen die Eingriffe nicht unverhältnismäßig ausgedehnt werden, insbesondere wenn die Folgen nicht eindeutig absehbar sind.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel. +49. 30. 27576-0
Fax +49. 30. 27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner

Dr. Thorsten Anderl
Referent
Telekommunikationspolitik
Tel. +49. 30. 27576-223
Fax +49. 30. 27576-400
t.anderl@bitkom.org

Präsident

Prof. Dr. Dr. h. c. mult.
August-Wilhelm Scheer

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme

Justizvollzugsmobilfunkverhinderungsgesetz Baden-Württemberg

Seite 2

Rechtswidrigkeit des Einsatzes von Störsendern

Der Einsatz von Störsendern zur Unterbindung unerlaubten Mobilfunkverkehrs in den Justizvollzugsanstalten stellt einen rechtswidrigen, weil unverhältnismäßigen Eingriff in den verfassungsrechtlich geschützten Gewerbebetrieb der Netzbetreiber dar. Schon die Erforderlichkeit des Vorhabens ist nicht in ausreichendem Maße dargelegt. Es muss zunächst geprüft werden, ob andere Techniken als ebenso geeignete, jedoch mildere Mittel zur Verfügung stehen. Mildere Mittel sind solche, bei denen nicht die Gefahr besteht, dass es zu einer Beeinträchtigung des Mobilfunkverkehrs außerhalb der Justizvollzugsanstalten kommt. Der pauschale Verweis in der Entwurfsbegründung, ein Versuch habe gezeigt, dass der Einsatz sogenannter „Mobi-Finder“ nicht zum Erfolg führe, genügt insoweit nicht. Vielmehr sind auch andere technische Mittel wie sogenannte „non-linear Junction Detectors“ (hochempfindliche intelligente Metalldetektoren) sowie eine Kombination technischer Mittel mit intensivierten Kontrollen durch das JVA-Personal in Erwägung zu ziehen.

Darüber hinaus hält sich die geplante Regelung auch nicht im Rahmen der Ermächtigung des § 55 Abs. 1 S. 5 TKG. Danach ist Behörden die Nutzung bereits anderen zugeteilter Frequenzen nur dann erlaubt, wenn dadurch keine erheblichen Störungen dieser Frequenznutzung zu erwarten sind. Diese Voraussetzungen liegen bei der geplanten Regelung nicht vor. Das Tatbestandsmerkmal der „Unerheblichkeit“ ist nicht erfüllt. Die Gefahr einer Beeinträchtigung des Mobilfunkverkehrs außerhalb der Justizvollzugsanstalten stellt eine erhebliche Beeinträchtigung der Frequenznutzung durch die Mobilfunkunternehmen dar, da diese ihren Kunden in den betroffenen Bereichen nicht mehr die vertragsgemäße Leistung garantieren und zudem der uneingeschränkten Gewährleistung der Notrufmöglichkeit nicht nachkommen können. Unerheblich wäre die Störung nur dann, wenn sie auf das Gelände der Justizvollzugsanstalten beschränkt bliebe. Dies ist nach unserer Auffassung aber nicht gewährleistet.

Hinzuweisen ist auch auf das Risiko von Schadensersatzansprüchen, das mit dem Einsatz der Störsender verbunden ist. Kommt es zu Störungen des Mobilfunkverkehrs außerhalb der Justizvollzugsanstalten, so kann dies einen Schaden für die Netzbetreiber darstellen, der Amtshaftungsansprüche begründen kann.

Fehlende räumliche Begrenzbarkeit und Qualitätsbeeinträchtigungen

Durch das geplante Gesetz soll der Einsatz technischer Geräte auf dem Gelände der Justizvollzugsanstalten erlaubt werden. Ferner ist vorgesehen, dass der Mobilfunkverkehr außerhalb des Geländes der Justizvollzugsanstalten hierdurch nicht beeinträchtigt werden darf.

Die Vorgabe, dass es außerhalb der Justizvollzugsanstalten nicht zu Beeinträchtigungen des Mobilfunkverkehrs kommen darf, kann nach unserer Auffassung nicht definitiv eingehalten werden. Eine Begrenzung des Einsatzes der Störsender exakt auf das Gebiet der Justizvollzugsanstalten ist fraglich. Es ist zu befürchten, dass es auch in den an die Justizvollzugsanstalten angrenzenden Gebieten zu Störungen des Mobilfunkverkehrs kommt. Hierbei besteht die Gefahr, dass es zu negativen Auswirkungen auf die Netzstabilität und -qualität kommt. Die Erfahrungen mit Störsendern in der Schweiz stützen diese Argumentation. So mussten in der Justizvollzugsanstalt im schweizerischen Lenzburg Störsender, die dauerhaft sendeten, abgestellt werden (dazu Deutschlandfunk, Forschung Aktuell vom 2.11.07). In der Aargauer Zeitung vom 19.4.07 wird darauf hingewiesen, dass

Stellungnahme

Justizvollzugsmobilfunkverhinderungsgesetz Baden-Württemberg

Seite 3

sich nicht jedes Gefängnis für den Einbau von Störsendern eigne. Bei Anlagen mit viel Eisen und Beton müsse die Sendeleistung stark erhöht werden.

Vor diesem Hintergrund weisen wir darauf hin, dass es im Falle eines Einsatzes von Störsendern Aufgabe der Justizvollzugsbehörden ist, sicherzustellen, dass es nicht zu Störungen außerhalb der Justizvollzugsanstalten kommt. Dazu sind regelmäßig entsprechende Messungen vorzunehmen und die Ergebnisse zu dokumentieren. Es obliegt nicht den Netzbetreibern, etwaige Beeinträchtigungen nachzuweisen.

Negative Auswirkungen für Mobilfunknutzer und Netzbetreiber

Das „Überschwappen“ des Störsignals auf die außerhalb der Justizvollzugsanstalten gelegenen Bereiche wäre sowohl für die Netzbetreiber, aber auch für die Mobilfunknutzer mit erheblichen negativen Auswirkungen verbunden. So können Notrufe über Mobiltelefone in der Umgebung von Justizvollzugsanstalten unmöglich gemacht werden. Die Netzbetreiber könnten ihren nationalen und europäischen Vorgaben zur uneingeschränkten Gewährleistung der Notrufmöglichkeit nicht nachkommen. Es kann nicht Zweck eines Gesetzes sein, mit der Beseitigung eines Sicherheitsproblems – unerlaubte Mobilfunknutzung – ein anderes – Beeinträchtigung der Notrufmöglichkeit – zu erzeugen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Störsender auch andere (Funk-)Notrufmechanismen innerhalb der Justizvollzugsanstalten beeinträchtigen. Bei Mobilfunknutzern, die sich in der Nähe von Justizvollzugsanstalten aufhalten, könnte der Eindruck entstehen, die Netzabdeckung ihres Serviceproviders sei unzureichend. Im Übrigen würde dies dem Ziel der Sicherstellung der störungsfreien Frequenznutzung zuwider laufen.

Zu beachten ist auch, dass immer mehr Frequenzbereiche blockiert werden müssen, so dass die Streuwirkung in andere Bereiche hoch ist. Allein den Mobilfunkdiensten über GSM und UMTS sind derzeit folgende Frequenzbereiche zugewiesen:

- GSM-Kernband im 900-MHz-Bereich (890–915 MHz; 935–960 MHz)
- GSM-Kernband im 1800-MHz-Bereich (1725–1780 MHz; 1820–1875 MHz)
- GSM-Erweiterungsband (880–890 MHz; 925–935 MHz)
- UMTS-FDD-Kernband (1920–1980 MHz; 2110–2170 MHz)
- UMTS-TDD-Kernband (1900–1920 MHz, 2020–2025 MHz)
- UMTS-FDD-Erweiterungsband (2500–2570 MHz; 2620–2690 MHz)
- UMTS-TDD-Erweiterungsband (2570–2620 MHz)

Zum Teil liegen Funkdienste der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) oder andere sicherheitskritische Funkdienste, etwa die Flugnavigation, in direkter Nachbarschaft zu den genannten Frequenzbereichen, so dass Störungen oder zumindest Beeinträchtigungen dieser Dienste nicht auszuschließen sind.