

## Inhaftierte Frauen\*<sup>1</sup> – Die Vergessenen der Pandemie?!

Die Corona-Pandemie hat bis heute weitreichende Konsequenzen für straffällig gewordene Frauen\*. Sie beeinflusst das Leben in Haft und die Kontakte der Frauen\* nach außen, sowie die Arbeit der Beratungsstellen der freien Straffälligenhilfe und der Sozialen Dienste der Justiz. Die externen sozialen Dienste konnten oder können nicht in die Justizvollzugsanstalten hinein, wodurch Beratungen nicht bzw. kaum möglich sind. Aufgrund der vulnerablen Position, in der sich straffällig gewordene Frauen\* befinden, hat der Fachausschuss „Straffällig gewordene Frauen“ der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S) ihre Situation genauer in den Blick genommen.

Im Speziellen fordert die BAG-S:

- Die Prüfung der Einführung von kurzfristigen Alternativen zur Vollstreckung von Ersatz- und kurzen Freiheitsstrafen durch die Bundesländer sowie eine langfristige Lösung durch den Bundesgesetzgeber. Das bestehende Recht muss konsequent angewandt werden. § 459c Abs. 2 StPO ermöglicht den Gerichten einen Ermessensspielraum zur Unterlassung einer Vollstreckung und damit die Möglichkeit Alternativen in Erwägung zu ziehen.
- Zusätzlich zu den persönlichen Besuchen die dauerhafte Gewährleistung von Videotelefonie oder anderen digitalen Kommunikationsmitteln, ohne dass sie auf die regulären Besuchszeiten angerechnet wird.
- Die schnelle Wiederherstellung und dauerhafte Sicherstellung der persönlichen Erreichbarkeit von Behörden und ein diskriminierungsfreier Zugang zu sozialen Leistungen.
- Den Aufbau flächendeckender Kooperationsvereinbarungen aller am Wiedereingliederungsprozess beteiligten Akteure (Justizvollzug, Soziale Dienste der Justiz, Einrichtungen der freien Straffälligenhilfe, Bildungsträger, Arbeitsmarktakteure, Kommunen etc.) zur Herstellung einer gelingenden Entlassungsvorbereitung und Nachsorge.
- Die Sicherstellung einer ausreichenden und dauerhaften Finanzierung von Einrichtungen der freien Straffälligenhilfe während und nach der Pandemie.
- Den Erhalt von Freizeitstrukturen in Haft während einer Pandemie.
- Die Berücksichtigung der besonderen Vulnerabilität von inhaftierten Frauen\*, die weitreichende gesundheitliche Einschränkungen haben und die Fokussierung der frauenspezifischen gesundheitlichen Fürsorge im Justizvollzug.

---

<sup>1</sup> Das Sternchen hinter "Frauen" bezieht sich auf alle Personen, die sich unter der Bezeichnung „Frauen“ definieren oder sichtbar gemacht sehen.

## **1. Zustandsbeschreibung**

Am 11. März 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation die massive Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 zu einer Pandemie. Infolgedessen wurden das öffentliche Leben und die sozialen Kontakte mit weitreichenden Beschränkungen belegt. Dies hatte auch für inhaftierte Frauen\* massive Auswirkungen und führte zu einer Verschlechterung der Haftbedingungen durch weitere Einschränkungen.

Die Gefängnisse riegelten sich fast vollkommen nach außen ab. Neben dem Freiheitsentzug, der de facto die Persönlichkeits- und Freiheitsrechte der Betroffenen maximal einschränkt, wurden den inhaftierten Frauen\* durch die Pandemie weitere Restriktionen auferlegt.

Die föderale Regelung des Strafvollzugs hat dazu geführt, dass unterschiedliche Maßnahmen und Regelungen existieren, z. B. bei Kontaktbeschränkungen, die größtenteils im Ermessensspielraum der einzelnen Justizvollzugsanstalten liegen. Bis heute werden diese einschränkende Maßnahmen und Regelungen, bei einem erneuten Anstieg der Inzidenzen oder einem Ausbruch innerhalb der Justizvollzugsanstalt, angewandt.

## **2. Veränderungen im Vollzugsalltag der inhaftierten Frauen\***

Die Anstalten entwickelten entsprechend der Vorgaben ‚draußen‘ ihre Hygiene- und Schutzkonzepte und orientierten sich dabei an den Infektionszahlen außerhalb der Anstalten. Das bedeutete für die Frauen\*, dass sie sich ausschließlich auf ihrer Station bewegen durften und auch in dieser Konstellation zum Hofgang gingen. Die Abteilungen des offenen Vollzugs wurden entweder gänzlich geschlossen oder die gelockerten Abteilungen wurden von der übrigen Anstalt konsequent separiert, was zur Folge hatte, dass die Frauen\* die offenen Häuser nicht mehr verlassen konnten. Auch Vollzugslockerungen wie Ausgänge und Urlaube konnten aufgrund der erlassenen Hygiene- und Schutzkonzepte nicht mehr gewährt werden. Fehlende Gruppen- und Freizeitangebote wurden versucht mit einem kostenlosen Zugang zum Fernsehen zu kompensieren. Körperliche Betätigungen beschränkten sich auf die individuelle Gymnastik im Haftraum.

Die Arbeitsbetriebe konnten zum größten Teil ihre Arbeitsangebote aufrechterhalten, wenn auch mit Schichtplänen, um die Anzahl der Arbeiter:innen zu reduzieren. Bei sogenannten Neuzugängen kam es obligatorisch zu einer 14-tägigen Quarantäne, die eine Isolierung von den Mitgefangenen bedeutete und einen erhöhten Gesprächsbedarf mit dem internen Sozialdienst zur Folge hatte. Des Weiteren wurden abhängig von der Infektionslage die Kontakte zur Außenwelt stark eingeschränkt. Alternativ zu regulären Besuchszeiten wurden teilweise Telefon- oder Videozeiten in unterschiedlicher Dauer angeboten und bisher zusätzliche (Sonder-)Besuche mit Kindern gestrichen. Persönliche Besuche

wurden im Rahmen der ersten Lockerungen in zahlreichen Anstalten auf monatlich eine Stunde reduziert, zugelassen war eine Person mit einem Kind unter 14 Jahren. Ausnahmen für Eltern mit mehreren Kindern gab es nicht. Das Zusammentreffen hinter einer Plexiglasscheibe mit Mund-Nasenschutz ist nicht zuletzt für Kinder eine angstausslösende Situation. Auch der Kontakt zu Mitarbeitenden der freien Straffälligenhilfe fand über Monate nur telefonisch statt und wurde in manchen Anstalten überwacht.

Positiv ist jedoch anzumerken, dass die mit dem Lockdown einhergehende Möglichkeit der Videotelefonie mit Angehörigen die ansonsten verhängten Einschränkungen der Kontakte zum Teil kompensierte. Darüber hinaus erhielten sie die Möglichkeit, nicht zuletzt in Bundesländern, in denen bisher das unüberwachte Telefonieren nicht möglich war, kostenlos einmal die Woche Kontakt mit der Familie und Freund:innen zu pflegen. Die Frauen\* durften auch mit im Ausland lebenden Angehörigen per Videotelefonie sprechen.

### **3. Auswirkungen auf die Beratungsstellen der freien Straffälligenhilfe und Sozialen Dienste der Justiz (Gerichts- und Bewährungshilfe)**

Die Maßnahmen der Corona-Pandemie haben auch die Beratungsstellen der freien Straffälligenhilfe und Sozialen Dienste der Justiz betroffen. Die von den externen Beratungsstellen regelmäßig angebotenen Sprechstunden im Justizvollzug wurden im Zuge des ersten Lockdowns von heute auf morgen eingestellt bzw. wurden kreative Möglichkeiten in Erwägung gezogen Sprechstunden weiterhin sicherzustellen. Die Kontaktaufrechterhaltung zu den inhaftierten Frauen\* war in den Justizvollzugsanstalten von den internen Sozialdiensten abhängig und wurde neben Telefonaten vorrangig per Mail und/oder Brief, mit vorfrankierten Rückumschlägen, versucht aufrechtzuerhalten. In vielen Anstalten fand der Kontakt nur telefonisch statt und wurde teilweise mitgehört, da die Telefonate im Beisein des Sozialdienstes geführt wurden. Ein vertrauensförderndes Gespräch war somit in den betroffenen Anstalten unmöglich. Über die administrativen Hilfen hinaus ging dadurch der erheblich wichtigere Teil, die psychosozialen Beratungen, gänzlich verloren. Für die inhaftierten Frauen\* tragen diese Beratungen zur Stabilisierung ihrer Lebenslagen bei und sind keinesfalls durch Schriftverkehr oder sporadische Telefonate zu kompensieren.

Inwieweit die Kontaktreduzierung per Telefon kompensiert werden konnte, richtete sich danach, wie tragfähig und stabil das Betreuungsverhältnis schon vor der Pandemie entwickelt war. Aus diesem Grund bestand eine große Schwierigkeit, neuinhaftierte Frauen\* zu erreichen und Beratungs- bzw. Hilfe/Unterstützungsangebote zu gewinnen. Ohne die Möglichkeit psychosoziale Beratungsangebote externer Dienste wahrnehmen zu können, mussten die inhaftierten Frauen\* mit der veränderten Situation - ihrer Angst, um sich und die Angehörigen - alleine umgehen. Auch bei den wenigen

persönlichen Beratungen - insbesondere zwischen den beiden Lockdowns - kam es zu Einschränkungen unter anderem durch das Tragen von Masken, da die Mimik der Beteiligten nicht erkannt und gedeutet werden konnte. Die nonverbale Kommunikation, ein wichtiger Teil der zwischenmenschlichen Verständigung, bleibt ausgeblendet und Distanz entsteht.

Durch den Ausfall von Sprech- und Beratungsstunden während der Lockdowns konnte die Entlassungsvorbereitung, im Sinne des Übergangsmanagements, und somit auch die Nachbetreuung der inhaftierten Frauen\* nur unzureichend bis gar nicht durchgeführt werden. Durch den eingeschränkten Zugang zu Behörden gab es mehr Anfragen an die externen Beratungsstellen. Aus der Haft entlassene Frauen\* benötigten vermehrt Unterstützung, da viele Anträge nur noch online gestellt werden konnten. Sprechzeiten bei Ämtern waren nur nach Termin oder gar nicht möglich, telefonisch waren die zumeist im Homeoffice tätigen Mitarbeitenden nur schwer bzw. gar nicht erreichbar. Wenn Behörden nur online erreichbar sind, stellt sich die Frage, was diejenigen machen sollen, die nicht über die notwendige Ausstattung verfügen.

Auch die persönlichen obligatorischen Übergabegespräche zum Übergangsmanagement zwischen der Anstalt und der Bewährungshilfe wurden teilweise nur telefonisch oder per Videotelefonie durchgeführt.

Tatsächlich brachte die Pandemie aber auch positive Aspekte mit sich, wie bundesweite vorzeitige Entlassungen, Haftunterbrechungen und Aussetzung von Ersatzfreiheitsstrafen und kurzen Freiheitsstrafen. In einzelnen Bundesländern, z. B. in Hessen, konnten inhaftierte Frauen\* ihre Haftzeit während des ersten Lockdowns in betreuten Einrichtungen und/oder zuhause ‚absitzen‘. Nicht nur die vorzeitigen Entlassungen, sondern auch die Aussetzung der Ersatzfreiheitsstrafen, machten sich in den Justizvollzugsanstalten bemerkbar. Die Anzahl der inhaftierten Personen sank deutlich. Die Arbeit der Gerichtshilfe und freien Straffälligenhilfe konnte während der Zeit des Vollstreckungsaufschubs intensiver zur Regelung von Angelegenheiten der Geldstrafen genutzt werden, um zukünftig die Verbüßung der Ersatzfreiheitsstrafe zu vermeiden. Dennoch bestand die Schwierigkeit der Vermittlung in freie Arbeit, da viele Beschäftigungsstellen geschlossen waren.

Bundesland	vollstreckte Ersatzfreiheitsstrafe (1/2020-03/2021)		vollstreckte Ersatzfreiheitsstrafe in 2019***	
	geschlossener Vollzug	offener Vollzug	geschlossener Vollzug	offener Vollzug
Baden-Württemberg	218	0	552	0
Bayern	440	0	681	0
Berlin	0	0	274	97
Brandenburg	49	22	112	71
Bremen	26	0	41	0

Hamburg	70	2	105	0
Hessen	202	1	319	16
Mecklenburg-Vorpommern	keine Daten	keine Daten	89	0
Niedersachsen	269	0	289	12
Nordrhein-Westfalen	keine Daten	keine Daten	895	368
Rheinland-Pfalz	130	2	270	12
Saarland*	keine Daten	keine Daten	0	0
Sachsen	302	21	426	64
Sachsen-Anhalt	88	0	160	10
Schleswig-Holstein	73	3	82	6
Thüringen**	keine Daten	keine Daten	7	1

Quelle: eigene Darstellung aus Anfrage an Justizministerien der Bundesländer. Daten aus dem Zeitraum vom 01.01.2020 bis 31.03.2021, sofern nicht anders angegeben. Die Zahlen stellen nur die weiblichen Inhaftierten dar. \* Vollzug in Rheinland-Pfalz, \*\* Vollzug in Sachsen, \*\*\* eigene Darstellung nach Statistischem Bundesamt 2020

Bei der Tabelle handelt es sich um eine eigene Abfrage an die Justizministerien der Bundesländer. Ziel der Abfrage war es zu erfassen, wie viele Frauen\* im Zeitraum 01.01.2020 bis 31.03.2021 eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen mussten.

Die Tabelle macht deutlich, dass die Ersatzfreiheitsstrafen vom 01.01.2020 bis zum 31.03.2021 deutlich seltener vollstreckt wurden als im Vergleichszeitraum des Jahres 2019. Bei der Erhebung des Statistischen Bundesamts handelt es sich um eine Stichtagserhebung, die generell kritisch gesehen werden muss, da hier nur scheinbar eine Aussage über einen Zeitraum gemacht werden kann.

Die Zurückstellung von Ersatz- und kurzen Freiheitsstrafen während der ersten Phase der Pandemie, hat nicht dazu geführt, dass Frauen\* mehr Straftaten begangen haben.

Im zweiten Lockdown Ende des Herbstes 2020 wurden Ersatzfreiheitsstrafen in den meisten Bundesländern wieder vollstreckt, Beratungen in den Justizvollzugsanstalten unter strengen Hygieneregeln wieder möglich. Die Terminvereinbarungen sorgten jedoch für einen erhöhten Organisationsaufwand.

Die Corona-Pandemie macht deutlich, wie fragil die Finanzierung der freien Straffälligenhilfe ist.

Wenn die Finanzierung der Beratungsstellen nach der Anzahl der Klientinnen\* oder der in der JVA abgeleiteten Sprechstunden erfolgt, haben die coronabedingten Beschränkungen in den Justizvollzugsanstalten unmittelbare Auswirkungen auf das Fortbestehen der Einrichtungen. Das Festhalten an Leistungsvoraussetzungen, die in Nichtpandemiezeiten vereinbart worden sind, erscheint nicht sachgerecht. Die meisten Einrichtungen haben ihren Betrieb aufrechterhalten, um Hilfestellungen anbieten zu können. Im Bereich der gemeinnützigen Arbeit mussten die Klientinnen\*

weiterbetreut und der Kontakt zu den Arbeitsstellen gehalten werden, auch wenn keine Geldstrafen getilgt werden konnten. Wenn in einigen Bundesländern diese Arbeit nicht finanziell anerkannt wird, weil ein Abrechnungsmodus anhand getilgter Geldstrafe vereinbart wurde, gefährdet dies die Existenz der Träger. Das Verfahren der Justizvollzugsanstalten in der Pandemie macht aber auch deutlich, wie abhängig die freie Straffälligenhilfe von deren Zugewandtheit ist. Die Parameter der Reglementierung und Sicherheit in Haft hatten oft ein höheres Gewicht als die Interessen der inhaftierten Menschen. Der Anspruch auf externe Hilfe muss für die Frauen\* bundesweit gewährleistet sein. Verbindliche Kooperationsvereinbarungen zwischen Justizvollzugsanstalten und freier Straffälligenhilfe könnten hilfreich sein, um hier Qualitätsstandards der Hilfe zu gewährleisten.

#### **4. Schlussfolgerungen**

Die coronabedingten Einschränkungen der Kontakte zu den Klientinnen\* haben deutlich gemacht, dass auch die Beratungsangebote vielfältiger, z. B. über digitale Medien sein können. Jedoch können Telefonate sowie Videotelefonate gerade in der Anfangsphase des Kontakt- und Vertrauensaufbaus, der maßgeblich über den Fortgang der Unterstützung und Begleitung nach der Haft entscheidet, nicht die Face-to-Face-Beratungen ersetzen. Die fortlaufende Begleitung der Kommunikation sollte über digitale Medien unterstützt werden.

Inhaftierte Frauen\* benötigen gerade aufgrund ihrer Sozialisation, ihres zum Teil geringen Selbstvertrauens, ihrer Erfahrungen von Abhängigkeiten und angepassten Verhaltensweisen in Zwangskontexten, eine Resozialisierung in Haft und danach, die ermöglicht, dass sie wieder selbstbestimmt und in Eigenverantwortung leben können. Das kann nur bei weitreichend offenen Vollzugsbedingungen gelingen. Das bedeutet auch, dass der offene Vollzug als regulärer Vollzug etabliert werden muss, mehr Ausgänge, Freigänge, das Arbeiten außerhalb der Anstalt, vorzeitige Entlassungen, Bildungsangebote und mehr Kontakt zu den Kindern notwendig sind. Hierbei spielt die freie Straffälligenhilfe eine wichtige Rolle. Die Einschränkungen der vollzugsöffnenden Maßnahmen haben erneut deutlich gezeigt, dass der vom Bundesverfassungsgericht festgestellte Resozialisierungsanspruch nur bedingt durch die beteiligten Akteure sicherzustellen war.

Des Weiteren hat der Vollstreckungsaufschub der kurzen Freiheits- und Ersatzfreiheitsstrafen nicht zu einem deutlichen Anstieg weiterer Straftaten geführt, aber zu einer notwendigen Entlastung des Vollzugs. Aufgrund der schädlichen Auswirkungen der kurzen Haftzeiten, die weder durch positive anderweitige Effekte noch durch das Erreichen von Strafzwecken kompensiert werden können, muss hier über Alternativen nachgedacht werden. Außerdem ist darauf zu achten, dass die Einsatzstellen

der gemeinnützigen Arbeit ausgebaut werden, damit die Klientinnen\*, die zu Ersatzfreiheitsstrafen verurteilt wurden und deren Lebenslage von multiplen Problemlagen gekennzeichnet ist, besser erreicht werden können.

Und zuletzt hat die Impfpriorisierung der Ständigen Impfkommission (STIKO) deutlich gemacht, dass inhaftierte Menschen weiterhin am Rande der Gesellschaft stehen und ihre Belange in der Politik nicht wahrgenommen werden. Gerade diese Gruppe hat oftmals gesundheitliche Vorerkrankungen wie COPD und HIV, die einen schweren Verlauf einer Covid-19-Erkrankung begünstigen. Hinzukommt, dass sich in einer totalen Institution wie dem Gefängnis, virale Krankheiten schneller verbreiten können, wodurch Schutzmaßnahmen wie frühzeitige Impfungen der inhaftierten Personen und des Personals einen hohen Stellenwert einnehmen müssen. Dass inhaftierte Personen von der STIKO bei der Impfpriorisierung nur in die Gruppe der Personen mit erhöhter Priorität eingestuft wurden, zeigt, dass sowohl die Bedingungen in Haft als auch ihre persönliche Situation, insbesondere des Gesundheitszustands, nicht erkannt worden sind.

Aufgrund des hier dargestellten Problemaufrisses fordert der Fachausschuss „Straffällig gewordene Frauen“ der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S), dass die positiven Erkenntnisse und Maßnahmen aus der Pandemie genutzt und die schon lange bekannten Optimierungsbedarfe angegangen werden.

**Die Mitglieder des BAG-S-Fachausschusses „Straffällig gewordene Frauen“:**

- Christina Baumann, Perspektivwechsel e. V. Frankfurt am Main
- Jenny Binscheck, Soziale Dienste der Justiz Berlin – Frauenprojekt
- Lydia Halbhuber-Gassner/ Birte Steinlechner, Sozialdienst katholischer Frauen, Landesverband Bayern e.V.
- Marion Kutschera-Loup, Evangelischer Beratungsdienst für Frauen, Evangelisches Hilfswerk München gemeinnützige GmbH
- Bärbel Marbach-Kliem, Sozialdienst kath. Frauen, InBeLa – Beratungsstelle für Frauen in besonderen Lebenslagen, Augsburg
- Christina Müller-Ehlers, AWO Landesverband Berlin e. V.
- Bianca Shah, AWO Kreisverband Frankfurt e. V., Anlaufstelle für straffällig gewordene Frauen
- Maike Weigand (bis Nov. 2021); (seit Nov- 2021) Jördis Schüßler, Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e. V.