



# Besuchsbericht

## Sicherungsverwahrung und besonders gesicherte Hafräume im Haus 1 der Justizvollzugsanstalt Werl

Besuch vom 27. Mai 2025

Az.: 23I-NW/2/25

## Inhalt

A	Informationen zur besuchten Einrichtung und zum Besuchsablauf.....	3
B	Menschenunwürdige Unterbringungsbedingungen in der Strafhaft.....	3
C	Positive Beobachtungen .....	4
D	Feststellungen und Empfehlungen.....	4
I	Durchsuchung mit Entkleidung.....	4
II	Kameraüberwachung .....	5
III	Anzahl verstorbener Sicherungsverwahrter.....	5
IV	Besonders gesicherte Räume und Hafträume .....	6
1	Dauer .....	6
2	Entzug der Bewegung im Freien.....	7
3	Kopfunterlage .....	7
4	Zugang zu Tageslicht .....	8
V	Fesselung.....	8
VI	Kontaktmöglichkeiten nach Außen .....	9
1	Telefongebühren .....	9
2	Vertraulichkeit von Gesprächen.....	9
VII	Räumliche Gestaltung .....	9
1	Möblierung .....	9
2	Matratzen .....	10
VIII	Arrest als Disziplinarmaßnahme .....	11
IX	Personalsituation .....	11
X	Sicherungsverwahrter im Schlichtraum .....	12
1	Dauer .....	12
2	Entscheidung über die Fortdauer der Unterbringung.....	13
3	Motivationsgebot.....	13
XI	Zimmerkontrollen .....	13
E	Weitere Vorschläge zur Verbesserung der Unterbringungssituation .....	14
I	Behandlungsuntersuchung .....	14
II	Kontrollierter Internetzugang .....	14
III	Pflegestation.....	15
F	Weiteres Vorgehen.....	15

## **A Informationen zur besuchten Einrichtung und zum Besuchsablauf**

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist der Präventionsmechanismus nach Artikel 3 des Fakultativprotokolls der Vereinten Nationen zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT). Sie hat die Aufgabe, zum Zweck der Wahrung menschenwürdiger Unterbringung und Behandlung im Freiheitsentzug regelmäßig Orte der Freiheitsentziehung zu besuchen, die Aufsichtsbehörden auf Missstände aufmerksam zu machen und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge vorzulegen.

Im Rahmen dieser Aufgabe besuchte eine Delegation der Nationalen Stelle am 27. Mai 2025 die Sicherungsverwahrung Werl, in der männliche erwachsene Sicherungsverwahrte untergebracht sind. Sie traf gegen 10 Uhr unangekündigt in der Einrichtung ein.

Die Nationale Stelle hatte die Einrichtung bereits am 21. Juli 2022 im Zuge des Besuchs der angrenzenden Strafhafte der JVA Werl besucht und eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Unterbringung und Behandlung ausgesprochen.<sup>1</sup> Der zweite Besuch sollte u.a. der Feststellung dienen, inwieweit die vorgefundenen Missstände beseitigt wurden. Darüber hinaus gaben eine Reihe von Eingaben Anlass für einen erneuten Besuch.

Die Sicherungsverwahrung befindet sich in einem separaten Gebäude (Haus 4), welches ausschließlich der Unterbringung Sicherungsverwahrter dient. Die Einrichtung bietet Platz für bis zu 140 Personen und war zum Besuchszeitpunkt mit 133 Personen - alle in Einzelzimmern untergebracht - belegt. Die Zimmer der Sicherungsverwahrten sind jeweils mit einer Kochzeile ausgestattet und verfügen laut Angaben der Bediensteten der Anstalt über eine Grundfläche von 20 qm zzgl. 3 qm Nasszelle mit eigener Dusche.

In einem Eingangsgespräch erläuterte die Delegation den Besuchsablauf und bat um die Zusammenstellung besuchsrelevanter Dokumente.

Im Anschluss besichtigte sie im Gebäude der Sicherungsverwahrung (Haus 4) alle vier Ebenen zur Unterbringung sowie die besonders gesicherten Räume und ein Schlichtzimmer.<sup>2</sup> Im Rahmen des Follow-ups inspizierte sie zudem die besonders gesicherten Hafträume im Haus 1 der Strafhafte der angrenzenden JVA Werl.

Sie führte vertrauliche Gespräche mit mehreren Sicherungsverwahrten, dem Anstaltssprecher der Sicherungsverwahrung, einem Personalratsmitglied sowie einer Seelsorgerin. Der Leiter der Anstalt<sup>3</sup> sowie weitere Mitarbeitende standen ihr während des gesamten Besuchs für Rückfragen zur Verfügung.

## **B Menschenunwürdige Unterbringungsbedingungen in der Strafhafte**

Trotz der ausdrücklichen Aufforderung der Nationalen Stelle im Jahr 2022, die Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum 1 im Haus 1 der Strafhafte der JVA Werl umgehend zu unterlassen, wird dieser Raum weiterhin für die Unterbringung von Gefangenen genutzt, zum Teil über mehrere Tage hinweg.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.nationale-stelle.de/besuche/laenderkommission/2022.html>.

<sup>2</sup> Kameraüberwachte Räume, inkl. WC und Dusche mit an der Wand angeschraubtem Mobiliar und einem Fernseher hinter einer Scheibe. In der Sicherungsverwahrung in Werl gibt es insgesamt zwei Schlichtzimmer.

<sup>3</sup> Dieser kam im späteren Verlauf des Besuchs dazu.

<sup>4</sup> So geht aus der erhaltenen Dokumentation hervor, dass u.a. im Jahr 2024 Gefangene für eine Dauer von bis zu drei Tagen in diesem besonders gesicherten Haftraum untergebracht wurden.

Der kameraüberwachte Raum weist nach wie vor lediglich eine Fläche von 4,7 m<sup>2</sup> auf, wobei der nicht abgetrennte Sanitärbereich inbegriffen ist. Hinzu kommt, dass dieser Sanitärbereich auf den Überwachungsmonitoren weiterhin unverpixelt dargestellt wird, was einen schwerwiegenden Eingriff in die Intimsphäre der untergebrachten Personen darstellt. Als besonders gravierend erachtet die Nationale Stelle zudem, dass der Raum, der sich im Kellergeschoss befindet, über keinerlei Zugang zu natürlichem Tageslicht verfügt.

Die baulichen Gegebenheiten des besonders gesicherten Haftraums I im Haus I führen nicht nur zu einer erniedrigenden Situation für die betroffenen Gefangenen, sondern stellen eine eindeutig menschenunwürdige Form der Unterbringung dar. Die fortgesetzte Nutzung des Raums ist aus menschenrechtlicher Sicht nicht hinnehmbar und ist unverzüglich und dauerhaft zu unterlassen.

## **C Positive Beobachtungen**

Die Sicherungsverwahrung befindet sich in einem architektonisch modernen Bau, der durch Großzügigkeit, Sauberkeit und eine zeitgemäße Ausstattung geprägt ist. Auch verfügt das Gebäude der Sicherungsverwahrung über gut ausgestattete Gemeinschaftsküchen<sup>5</sup> und -räume.

## **D Feststellungen und Empfehlungen**

Zwei Empfehlungen aus dem Jahr 2022, die die Nationale Stelle hinsichtlich Mindeststandards abgab, wurden sowohl in der Strafhaft als auch in der Sicherungsverwahrung der JVA Werl umgesetzt, so sind die besonders gesicherten Räume und Hafträume mittlerweile sowohl mit Sitzwürfeln als auch mit Uhren ausgestattet.

Es wurde allerdings festgestellt, dass folgende bereits im Jahr 2022 ausgesprochene Empfehlungen zum Zeitpunkt des Besuchs nicht umgesetzt worden waren (welche). Die Nationale Stelle empfiehlt dringend, deren Umsetzung zeitnah nachzuholen.

### **I Durchsuchung mit Entkleidung**

Die Verfügungen des Leiters der Justizvollzugsanstalt zur mit Entkleidung verbundenen körperlichen Durchsuchung Sicherungsverwahrter sowie Strafgefangener, beinhalten weiterhin keinen Verweis auf eine gängige Garantie einer die Intimsphäre schonenden Durchführung der Maßnahme.

Da es sich bei einer solchen Maßnahme um einen schwerwiegenden Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht handelt,<sup>6</sup> soll die Praxis der Entkleidung so schonend wie möglich erfolgen.

Um dies zu gewährleisten, soll eine die Intimsphäre schonende Praxis der Entkleidung, zum Beispiel in zwei Phasen, stattfinden, bei der jeweils eine Körperhälfte bedeckt bleibt.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Die Sicherungsverwahrten können diese zusätzlich zur eigenen Kochzeile in ihrem Zimmer nutzen, da diese bspw. keinen Backofen besitzt.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschluss vom 05.03.2015, Az.: 2 BvR 746/13, Rn. 33; Beschluss vom 23.09.2020, Az.: 2 BvR 1810/19, Rn. 21.

<sup>7</sup> Vgl. analog dazu beispielsweise § 70 Abs. 2 des Bremischen Gesetzes über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten: „Die Durchsuchung ist im Wege der Halbentkleidung durchzuführen (...)“.

## II Kameraüberwachung

Die Delegation stellte fest, dass bei der Kameraüberwachung der besonders gesicherten Hafträume und besonders gesicherten Räume der Toilettenbereich weiterhin unverpixelt dargestellt wird.

Eine Unterbringung mit permanenter Kameraüberwachung stellt einen erheblichen Eingriff in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen dar;<sup>8</sup> die Beobachtung einer Person während der Benutzung der Toilette stellt zudem einen schweren Eingriff in deren Persönlichkeitsrechte dar.<sup>9</sup>

Die Nationale Stelle beobachtet bei ihren Besuchen regelmäßig Systeme, die bei Kameraüberwachung eine Verpixelung des Intimbereichs ermöglichen, eine Sichtbarkeit des Oberkörpers der überwachten Personen beim Sitzen auf der Toilette jedoch zulassen. In Berlin,<sup>10</sup> Hessen,<sup>11</sup> Mecklenburg-Vorpommern,<sup>12</sup> Niedersachsen,<sup>13</sup> Rheinland-Pfalz,<sup>14</sup> Sachsen,<sup>15</sup> Sachsen-Anhalt,<sup>16</sup> Thüringen<sup>17</sup> und im Saarland<sup>18</sup> ist dies auch gesetzlich verankert. Die Erfahrungen von Einrichtungen, in denen eine solche Verpixelung bereits genutzt wird, sowie die Anzahl an Landesgesetzen, in denen die Nutzung dieser technischen Vorrichtung vorgeschrieben wird, zeigen, dass es sich um eine praktikable und rechtlich anerkannte Lösung handelt. Die Verpixelung kann sich zudem bei langem Aufenthalt automatisch auflösen oder manuell ausgeschaltet werden. Das beschriebene System ermöglicht bei einer weitgehenden Wahrung der Intimsphäre trotzdem das schnelle Erkennen von Suizidversuchen oder Selbstverletzungen. Insbesondere Bewegungen der Arme sind völlig ohne Probleme beobachtbar.

Eine Überwachungskamera soll so angebracht sein, dass der Toilettenbereich nicht oder nur verpixelt auf dem Monitor abgebildet wird. Lediglich bei einer Unterbringung im besonders gesicherten (Haft-)Raum aufgrund akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr erscheint eine im Einzelfall abgewogene, begründete und nachvollziehbar dokumentierte Entscheidung denkbar, den Raum temporär ohne Einschränkung zu überwachen.

Darüber hinaus wurden die folgenden Feststellungen und Empfehlungen ausgesprochen, die nicht Gegenstand des Besuchsberichts aus dem Jahr 2022 waren.

## III Anzahl verstorbener Sicherungsverwahrter

Anfang April 2025 führte die Nationale Stelle eine bundesweite Abfrage zur Unterbringung von Personen in Einrichtungen der Sicherungsverwahrung durch. Das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen teilte im Rahmen dieser Erhebung mit, dass im Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum 31. Dezember 2024 insgesamt 19 Personen im Vollzug der Sicherungsverwahrung in

<sup>8</sup> BVerfG, Beschluss vom 18.03.2015, Az.: 2 BvR 1111/13, Rn. 32.

<sup>9</sup> So wird durch eine Beobachtung des Toilettengangs das Schamgefühl der Betroffenen in besonderer Weise beeinträchtigt. Vgl. u.a. LG Regensburg, Beschluss vom 20.01.2022, Az.: SR StVK 245/21, Rn.: 22: „Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist für die Vollzugsbeamten besondere Sensibilität geboten, wenn Maßnahmen durchgeführt werden, während Gefangene die Toilette benutzen. Denn hier wird regelmäßig die durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Intimsphäre beeinträchtigt“.

<sup>10</sup> § 23 Abs. 3 des Berliner Justizvollzugsdatenschutzgesetzes.

<sup>11</sup> § 37 Abs. 4.5 Verwaltungsvorschriften zu den Hessischen Vollzugsgesetzen.

<sup>12</sup> § 25 Abs. 7 des Justizvollzugsdatenschutzgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

<sup>13</sup> § 81a Abs. 2 des Niedersächsischen Justizvollzugsdatenschutzgesetzes.

<sup>14</sup> § 32 Abs. 4 des Justizvollzugsdatenschutzgesetzes des Landes Rheinland-Pfalz.

<sup>15</sup> § 34 Abs. 3 des Sächsischen Justizvollzugsdatenschutzgesetzes.

<sup>16</sup> § 144 Abs. 4 Justizvollzugsgesetzbuch Sachsen-Anhalt.

<sup>17</sup> § 33 Abs. 3 des Thüringer Justizvollzugsdatenschutzgesetzes.

<sup>18</sup> § 32 Abs. 4 Nr. 1 des Saarländischen Justizvollzugsdatenschutzgesetzes.

Nordrhein-Westfalen verstorben seien. Zum Stichtag 31. Dezember 2024 lag das durchschnittliche Alter der dort untergebrachten Personen bei 57,3 Jahren.

Die Zahl der Verstorbenen in Nordrhein-Westfalen fällt äußerst hoch aus, auch im Vergleich zu anderen Einrichtungen der Sicherungsverwahrung. Für den o.g. Zeitraum wurden hierzu unter anderem folgende Vergleichsdaten anderer Bundesländer herangezogen:

- Bayern (84 Plätze, Altersdurchschnitt zum Stichtag 31.12.2024: 58 Jahre) verzeichnete im selben Zeitraum sechs Todesfälle,
- Brandenburg (18 Plätze, Altersdurchschnitt zum Stichtag 31.12.2024: 52 Jahre), Hamburg (28 Plätze, Altersdurchschnitt zum Stichtag 31.12.2024: 58 Jahre) und Sachsen-Anhalt (18 Plätze, Altersdurchschnitt zum Stichtag 31.12.2024: 55,4 Jahre) meldeten jeweils keine Todesfälle,
- Hessen (64 Plätze, Altersdurchschnitt zum Stichtag 31.12.2024: 57 Jahre) meldete im selben Zeitraum vier Verstorbene und
- Rheinland-Pfalz (64 Plätze, Altersdurchschnitt zum Stichtag 31.12.2024: 54,9 Jahre) sechs Verstorbene.

Auch unter Berücksichtigung von Faktoren wie Einrichtungsgröße und Altersstruktur bleibt festzuhalten, dass die Zahl der Todesfälle in Nordrhein-Westfalen in Relation zu anderen Bundesländern deutlich über dem Durchschnitt liegt.

Erschwerend kommt hinzu, dass während des Besuchs sowohl Bedienstete der Einrichtung als auch Sicherungsverwahrte in verschiedenen Gesprächen wiederholt auf die hohe Zahl an Todesfällen in der Sicherungsverwahrung Werl hinwiesen. Trotz gezielter Nachfragen durch die Delegation konnten dabei keine konkreten Erklärungen für die auffällige Häufung der Todesfälle erlangt werden.

Vor diesem Hintergrund bittet die Nationale Stelle das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen um eine Stellungnahme zur Einordnung inkl. möglicher Ursachen der außergewöhnlich hohen Todeszahlen in der Sicherungsverwahrung in Werl.

#### IV Besonders gesicherte Räume und Hafträume

Bei der Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum<sup>19</sup> bzw. Raum<sup>20</sup> handelt es sich um eine eingriffsintensivere Form der Absonderung. Der isolierende Charakter dieser Maßnahme wird durch die spärliche Ausstattung der Räume, sowie häufig durch die zusätzlich angeordnete Videoüberwachung und ggf. den Entzug der Bewegung im Freien verschärft.

##### *1 Dauer*

Sicherungsverwahrte sind teilweise über mehrere Tage bis Wochen hinweg im besonders gesicherten Räumen untergebracht. Die längste von der Nationalen Stelle bei diesem Besuch erfasste Unterbringung erfolgte über eine Dauer von 9 Tagen.<sup>21</sup>

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob eine Unterbringung im besonders gesicherten Raum über eine derart lange Dauer verhältnismäßig sein kann. Insbesondere steht diese Vorgehensweise im

---

<sup>19</sup> In der Strafhaft.

<sup>20</sup> In der Sicherungsverwahrung.

<sup>21</sup> 18.11.-27.11.2024.

Kontrast zur Begründung der Maßnahme, welche sich auf den „akuten Zustand“<sup>22</sup> der betroffenen Person und die damit verbundene Gefahr von Selbstverletzung, Suizid oder Gewalttätigkeiten stützt.

Eine Unterbringung im besonders gesicherten (Haft-)Raum ist so kurz wie möglich zu halten.

In den Fällen, in denen ein Akutzustand von längerer Dauer ist, sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die diesem entgegenwirken. Dabei ist eine adäquate, an die individuellen psychischen Bedürfnisse des Betroffenen angepasste (psychiatrische) Versorgung<sup>23</sup> und Betreuung sicherzustellen.

Bei der Unterbringung im besonders gesicherten (Haft-)Raum sollte eine Zustimmungspflicht der Aufsichtsbehörde bei einer Dauer von mehr als zwei aufeinanderfolgenden Tagen greifen. Die Nationale Stelle regt zudem an, eine vorbeugende Kontrolle dieser Maßnahmen durch eine unabhängige und neutrale Instanz zu gewährleisten (Richtervorbehalt).

## *2 Entzug der Bewegung im Freien*

Dem im Punkt V.1 genannten Betroffenen wurde während seiner neuntägigen Unterbringung im besonders gesicherten Raum die tägliche Freistunde nicht gewährt. Dies wurde seitens der Einrichtung mit einer „anhaltenden Gefährdungslage und bedrohlichem Verhalten“ begründet. Die Nationale Stelle erachtet den vollständigen Entzug der Bewegung im Freien als besonders kritisch, da diese einen eigenen Gesundheitswert besitzt, der durch keine andere Maßnahme ersetzt werden kann. Mit dem Entzug der Freistunde geht zudem ein 24-stündiger Einschluss einher.

Dem Europäischen Ausschuss zur Verhütung von Folter (CPT) zufolge soll „Gefangenen ohne Ausnahme (...) die Möglichkeit der täglichen Bewegung an der frischen Luft gegeben werden.“<sup>24</sup> Im jüngsten Bericht an die deutsche Bundesregierung betonte der Ausschuss erneut die Notwendigkeit der Umsetzung dieses Mindeststandards.<sup>25</sup>

Die Nationale Stelle erkennt an, dass zusätzliches Personal und verstärkte Sicherheitsmaßnahmen erforderlich sein können, um für einen im besonders gesicherten Raum untergebrachten Gefangenen die Möglichkeit der Bewegung im Freien zu schaffen. Sie ist jedoch zuversichtlich, dass ausreichend geschulte Vollzugsbedienstete in der Regel in der Lage sein werden, hierfür eine angemessene Lösung zu finden.

Allen in besonders gesicherten Räumen untergebrachten Personen soll täglich mindestens eine Stunde die Möglichkeit zur Bewegung im Freien gegeben werden.

## *3 Kopfunterlage*

Die Besuchsdelegation stellte fest, dass Gefangene sowie Sicherungsverwahrte auch bei längerer Unterbringung im besonders gesicherten Haftraum bzw. Raum lediglich eine Decke erhalten.

---

<sup>22</sup> Feest/Lesting/Lindemann, Strafvollzugsgesetze Kommentar, 8. Auflage, 2021, II § 78 42, S. 688.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu: EGMR, Urteil vom 10.04.2013, Claes ./ Belgien, Individualbeschwerde Nr. 43418/09.

<sup>24</sup> [CPT/Inf\(92\)3-part2](#), Rn. 48.

<sup>25</sup> [CPT/Inf\(2022\)18](#), Rn. 89.

Der CPT forderte in seinem Bericht an die deutsche Bundesregierung vom 14. September 2022 erneut eindringlich dazu auf, zu gewährleisten, dass alle Personen, die sich in „Einzeleinschließung befinden, (...) eine Decke und ein Kissen erhalten“.<sup>26</sup>

Um die Menschenwürde nicht zu beeinträchtigen, sollen besonders gesicherte (Haft-)Räume u.a. mit einer Decke und einer Kopfunterlage ausgestattet sein.

Flüssigkeitsdichte, den höchsten Brandschutznormen entsprechende und mit einem extrem hohen Reißwiderstand ausgestattete Kopfunterlagen mit abwaschbarem Bezug werden u.a. in den Justizvollzugsanstalten Kleve und Siegburg (Nordrhein-Westfalen) für den Einsatz im besonders gesicherten Haftraum vorgehalten.

Es wird nachdrücklich angeregt, diese auch für die Strafhaft sowie für die Sicherungsverwahrung der JVA Werl zu beschaffen.

#### *4 Zugang zu Tageslicht*

Die besonders gesicherten Hafträume 1 und 2 im Haus 1 der Strafhaft befinden sich im Keller, ohne jeglichen Zugang zu Tageslicht.

Auch dem CPT zufolge sollen Hafträume, „die für die Einzelhaft verwendet werden, [...] die gleichen Mindeststandards erfüllen wie jene, die auf die Unterbringung von anderen Gefangenen Anwendung finden“.<sup>27</sup> Dazu gehört auch der Zugang zu Tageslicht.<sup>28</sup>

Aufgrund des vollständigen Fehlens von Tageslicht sind die besonders gesicherten Hafträume 1 und 2 in Haus 1 der JVA Werl für die Unterbringung von Gefangenen nicht geeignet. Sie sollen daher unter keinen Umständen mehr belegt werden.<sup>29</sup>

#### V Fesselung

Unter anderem bei Vorführungen vor Gericht sowie Ausführungen von Sicherungsverwahrten werden Fesseln aus Metall verwendet.

Die Verwendung von metallenen Fesseln birgt für die betroffene Person ein höheres Verletzungspotenzial. Es können Hämatome entstehen und Nerven abgedrückt werden.

Um das Recht auf körperliche Unversehrtheit zu schützen, sollen Handfixiergürtel aus Textil, die arretiert werden können, vorgehalten und verwendet werden.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> CPT/Inf (2022) 18, Rn. 130.

<sup>27</sup> CPT, Standards – Einzelhaft für Gefangene (2011), S. 6, Rn. 58, <https://rm.coe.int/16806fa178>.

<sup>28</sup> Ebenda.

<sup>29</sup> Darüber hinaus ist der besonders gesicherte Haftraum 1 menschenunwürdig aufgrund seiner viel geringen Grundfläche (siehe Punkt B).

<sup>30</sup> Es wird z.B. auf den Handfixiergürtel der Firma Segufix verwiesen.



## VI Kontaktmöglichkeiten nach Außen

### *1 Telefongebühren*

Die Bediensteten der Sicherungsverwahrung berichteten, dass Sicherungsverwahrte ein eigenes Telefon in ihrem Zimmer bei Abschluss eines Telefonvertrages für monatlich 30 € nutzen dürfen, zzgl. Gebühren für ausgehende Gespräche.

Es wird empfohlen, zu prüfen, ob die Höhe der monatlichen Kosten und Gesprächsgebühren verhältnismäßig ist.

### *2 Vertraulichkeit von Gesprächen*

Besitzt ein Sicherungsverwahrter kein Telefon im eigenen Zimmer, bspw. weil er sich die Gebühren nicht leisten kann, muss – nach Aussage der Bediensteten vor Ort – das Telefonat im Abteilungsbüro des Allgemeinen Vollzugsdienstes geführt werden. Während des Telefonats begäben sich die dort anwesenden Beamtinnen und Beamten zwar auf den Flur, könnten jedoch den betreffenden Sicherungsverwahrten zuhören.

Aus Sicht der Nationalen Stelle stellt die beschriebene Vorgehensweise faktisch eine inhaltliche Überwachung dar, da keine wirksamen Vorkehrungen zur Wahrung der Vertraulichkeit bestehen, sodass Gespräche – wenn auch ungewollt – mitverfolgt werden. Dieser Umstand wurde sowohl von den Bediensteten der Sicherungsverwahrung als auch vom Anstaltsleiter der JVA Werl als problematisch erachtet. Diese teilten der Delegation mit, dass sie sich der Tatsache bewusst seien, dass die Bediensteten auf dem Flur zwar bestmöglich versuchen würden, bei den Telefonaten nicht mitzuhören, dies jedoch in der Praxis nicht zu gewährleisten sei.

Eine akustische Überwachung stellt einen erheblichen Eingriff in den persönlichen, durch Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 GG geschützten Lebensbereich der betroffenen Sicherungsverwahrten dar, die Vertraulichkeit des gesprochenen Wortes wird berührt.<sup>31</sup> Zudem kann bereits die Anwesenheit der Bediensteten Auswirkungen auf das persönliche Gesprächsverhalten der betroffenen Sicherungsverwahrten haben und der Kontakt nach außen damit empfindlich eingeschränkt werden.<sup>32</sup>

Sofern keine Überwachungsmaßnahme angeordnet wurde, muss sichergestellt werden, dass Sicherungsverwahrte ihre Telefongespräche vertraulich und außerhalb der Hörweite von Bediensteten und Mitverwahrten führen können.

## VII Räumliche Gestaltung

### *1 Möblierung*

Derzeit dürfen Sicherungsverwahrte laut Bediensteten sowie der Einrichtungsleitung lediglich Möbel aus einem vorgegebenen Kontingent auswählen.

---

<sup>31</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.11.2022, Az.: 2 BvR 1139/22, Rn. 23.

<sup>32</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 15.12.1983, Az.: 1 BvR 209/83, Rn. 146 - Bereits die Ankündigung einer inhaltlichen Überwachung kann Auswirkungen auf das persönliche Gesprächsverhalten haben (Informationelle Selbstbestimmung).

Die Sicherungsverwahrung ist keine Strafmaßnahme im engeren Sinne, sondern eine präventive Maßnahme zum Schutz der Allgemeinheit.<sup>33</sup> Die betroffenen Personen haben ihre Haftstrafe bereits verbüßt und gelten rechtlich nicht mehr als Strafgefangene.<sup>34</sup> Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, ihre Unterbringung klar von der Strafhaft abzugrenzen – auch und gerade in der Ausgestaltung des persönlichen Lebensraums.<sup>35</sup>

Die Zulassung individueller Möbelstücke für Sicherungsverwahrte – über ein standardisiertes Kontingent hinaus – stellt einen notwendigen Schritt zur Differenzierung gegenüber der Strafhaft dar. Darüber hinaus stärkt die Möglichkeit, Möbel frei zu wählen – insbesondere in einem Setting, in dem Menschen auf unbestimmte Zeit untergebracht sind – das Selbstbestimmungsrecht der Verwahrten (individuelle Gestaltung ihrer Lebensumgebung) und fördert ihre persönliche Identität.

Im Sinne einer differenzierten und menschenwürdigen Unterbringung wird empfohlen, Sicherungsverwahrten die Möglichkeit zu geben, ihre Zimmer individuell zu möblieren – über die derzeitigen Auswahlmöglichkeiten aus einem standardisierten Kontingent hinaus.<sup>36</sup>

Die Nationale Stelle möchte in diesem Zusammenhang auf die Sicherungsverwahrung der JVA Brandenburg an der Havel verweisen. Dort wird Sicherungsverwahrten – nach vorheriger Prüfung – die Möglichkeit eingeräumt, neben dem Standardmobiliar auch individuelle Möbelwünsche zu realisieren.

## 2 *Matratzen*

Die Zimmer der Sicherungsverwahrten sind mit denselben Matratzen ausgestattet, wie sie in der Strafhaft genutzt werden. Mehrere Verwahrte berichteten der Delegation, dass sie diese Matratzen als zu hart empfinden und deren Nutzung bei einer Vielzahl an Untergebrachten zu Rückenbeschwerden führen würden. Ein Austausch sei in der Regel nur nach Vorlage eines ärztlichen Attests oder auf dem Klageweg möglich. Die Bediensteten der Sicherungsverwahrung bestätigten gegenüber der Delegation, dass die Problematik bekannt sei und zahlreiche Verwahrte unter den Matratzen leiden würden.

Es wird empfohlen, die derzeitige Praxis der Matratzenverwendung in der Sicherungsverwahrung anzupassen – insbesondere unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlich gebotenen Abstandsgebots – und ein niederschwelliges Verfahren zu schaffen, das den Untergebrachten einen bedarfsabhängigen und unkomplizierten Matratzenwechsel ermöglicht.

---

<sup>33</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 04.05.2011, Az.: 2 BvR 2365/09, Rn. 101.

<sup>34</sup> Ebenda, Leitsatz 3 b).

<sup>35</sup> BVerfG, 04.05.2011, Az.: 2 BvR 2365/09, Rn. 108: „Die Vollzugsmodalitäten sind außerdem an der Leitlinie zu orientieren, dass das Leben im Vollzug allein solchen Beschränkungen unterworfen werden darf, die zur Reduzierung der Gefährlichkeit erforderlich sind. [...] Das gesamte System der Sicherungsverwahrung ist so auszugestalten, dass die Perspektive der Wiedererlangung der Freiheit sichtbar die Praxis der Unterbringung bestimmt.“; Vgl. zudem CPT/Inf (2014) 23, Rn. 7.

<sup>36</sup> Die Auswahl und Zulassung individueller Möbel sollte mit den Sicherheitsanforderungen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Einrichtung in Einklang stehen. Dies kann etwa durch genehmigungspflichtige Anschaffungen, festgelegte Sicherheitskriterien oder bauliche Anpassungen sichergestellt werden.

## VIII Arrest als Disziplinarmaßnahme

§ 80 Abs. 1 Nr. 6 SVVollzG NRW sieht die Verhängung von Arrest mit einer Höchstdauer von bis zu drei Wochen vor.

Die mit dem Arrest verbundene unausgesetzte Absonderung geht mit einer außerordentlichen Belastung für die betroffenen Gefangenen einher.<sup>37</sup> Die Nationale Stelle sieht diese Maßnahme als umso kritischer an, als dass das Freiheitsgrundrecht den Staat verpflichtet, den Vollzug der Sicherungsverwahrung in deutlichem Abstand zum Strafvollzug auszugestalten.

Arrest ist ausschließlich als ultima ratio und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen. Er ist so kurz wie möglich zu halten.<sup>38</sup>

Auch der CPT ist der Auffassung, dass die Höchstdauer des Arrests angesichts der potenziell sehr schädlichen Folgen für die psychische und/oder physische Gesundheit der Betroffenen bei erwachsenen Gefangenen nicht mehr als 14 Tage betragen sollte, noch besser sei eine kürzere Höchstdauer. Er empfiehlt regelmäßig, die Höchstdauer dieser Disziplinarmaßnahme zu reduzieren und ggf. die Landesgesetze dahingehend zu ändern.<sup>39</sup>

Das Landesrecht soll entsprechend angepasst werden.

## IX Personalsituation

Zwei Stellen im medizinischen Dienst waren zum Besuchszeitpunkt nicht besetzt. Stattdessen arbeitet die JVA Werl mit Vertragsärzten für die Sicherungsverwahrung und für die Strafhaft.

Sowohl mehrere Sicherungsverwahrte als auch mehrere Bedienstete äußerten gegenüber der Delegation, dass durch das gegenwärtige Modell mit Vertragsärzten die Behandlungskontinuität leide. Die regelmäßig wechselnden Vertragsärztinnen und -ärzte würden eine verlässliche medizinische Betreuung erschweren. Dies würde nicht nur die Qualität der gesundheitlichen Versorgung beeinträchtigen, sondern auch zu einer zusätzlichen Belastung des übrigen Personals führen.

Eine bedarfsgerechte Versorgung der Verwahrten muss gewährleistet werden.

Zu diesem Zweck soll eine ausreichende, den Aufgaben entsprechende, personelle Besetzung sichergestellt werden.

---

<sup>37</sup> Vgl. bereits Jahresbericht 2010/2011 der Nationalen Stelle; siehe auch Feest/Lesting/Lindemann, Strafvollzugsgesetze Kommentar, 8. Auflage, 2021, II § 78 29, S. 684.

<sup>38</sup> Dahingehend ist in Hessen (§ 55 Abs. 2 Nr. 8 HStVollzG), Hamburg (§ 102 Abs. 1 Nr. 8 HmbStVollzG) und Sachsen (§ 90 Abs. 2 Nr. 8 SächsStVollzG) eine maximale Dauer von zwei Wochen vorgeschrieben, während in Brandenburg (§ 100 Abs. 3 BbgJVollzG) Arrest nicht als Disziplinarmaßnahme vorgesehen ist.

<sup>39</sup> Siehe u.a. CPT/Inf (2022) 18, Rn. 82.

## X Sicherungsverwahrter im Schlichtraum

### *I Dauer*

Im Rahmen des Besuchs wurde die Delegation erneut auf die Unterbringung einer Person aufmerksam,<sup>40</sup> die nunmehr seit ca. neun Jahren<sup>41</sup> im Schlichtraum<sup>42</sup> der Sicherungsverwahrung untergebracht ist.<sup>43</sup> Der Dokumentation zufolge wurden gegenüber dieser Person zusätzlich weitreichende Maßnahmen angeordnet, die sowohl besondere Sicherungsmaßnahmen als auch zahlreiche allgemeine Einschränkungen an der sozialen Teilhabe umfassen.<sup>44</sup>

So ist der Kontakt zu anderen Untergebrachten stark beschränkt: Die Teilnahme an Gemeinschaftsveranstaltungen ist ausschließlich unter Aufsicht möglich. Umschluss darf nur im eigenen Zimmer erfolgen und setzt einen konkreten Antrag unter Benennung eines Umschlusspartners voraus. Einzelbesuche werden teilweise nur unter Einsatz einer Trennscheibe ermöglicht. Für die Inanspruchnahme der Freistunde genüge nach Angaben der Einrichtungsleitung ein mündlicher Hinweis an die Bediensteten. Laut Aussagen des Personals nehme der Betroffene jedoch seit Jahren weder am Aufenthalt im Freien noch an Umschlussmöglichkeiten teil. Er halte sich somit faktisch seit Jahren durchgehend im Schlichtraum auf.

Die o.g. Maßnahmen summieren sich zu einem Unterbringungsszenario, das auf eine weitgehende soziale Deprivation hinausläuft. Auch wenn die betroffene Person nach Angaben der Bediensteten teilweise selbst den Rückzug sucht, führt die über Jahre bestehende Gesamtsituation zu einer erheblichen sozialen Isolation, die mit nachteiligen Folgen für die psychische und physische Gesundheit des Betroffenen verbunden sein kann.

Vor diesem Hintergrund erscheint es erforderlich, die angeordneten Maßnahmen und Rahmenbedingungen im Hinblick auf ihre Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit einer erneuten Prüfung zu unterziehen. Dabei soll insbesondere geprüft werden, ob und inwieweit eine Lockerung einzelner Maßnahmen möglich ist, um den negativen Auswirkungen einer fortschreitenden sozialen Isolation auf die Gesundheit und das Wohlbefinden des Betroffenen entgegenzuwirken.

---

<sup>40</sup> Siehe Empfehlung C 1.1. im Besuchsbericht zur JVA Werl vom 8.12.2022.

<sup>41</sup> Laut dem Leiter der Sicherungsverwahrung wurde der Betroffene im April 2016 von der LWL-Klinik Herne in die Sicherungsverwahrung Werl zugeführt. Dort habe er sich zunächst bis zum 20.07.2016 im regulären Unterbringungsbereich befunden und sei anschließend in das Schlichtzimmer verlegt worden.

<sup>42</sup> Dieser ist wie folgt ausgestattet: ein Bett, zwei Regale, ein Tisch, ein Fernseher, eine Musikanlage, eine Schreibmaschine samt Schreibutensilien. Außerdem verfügt dieser über eine Dusche mit WC und Waschbecken sowie über eine Doppeltür zur Sicherung.

<sup>43</sup> Seine dortige Unterbringung war bereits Bestandteil des Besuchsberichts aus dem Jahr 2022, siehe Empfehlung C 1.1.

<sup>44</sup> Besondere Sicherungsmaßnahmen: Entzug / Vorenthaltung von Gegenständen, Entzug / Beschränkung des Aufenthalts im Freien sowie Fesselung bei Aus- und Vorführungen außerhalb der Anstalt. Allgemeine Sicherungsmaßnahmen: (u.a.) Ausschluss vom Kirchgang, Ausschluss von der gemeinschaftlichen Nutzung der Teeküche, Einzelfreistunde, Einzelveführung innerhalb der Anstalt in Begleitung von 4 Bediensteten, Entzug von Gegenständen, die dem Untergebrachten als Hilfsmittel zum Angriff dienen können, Entzug von Gegenständen, die dem Untergebrachten als Hilfsmittel zur Flucht dienen können, Fesselung bei Aus- und Vorführungen außerhalb der Anstalt (Begleitung durch 4 Bedienstete), Verbot der Arbeit außerhalb des Hafttraumes / Zimmers, Verbot der Arbeit mit Gegenständen und Materialien, die dem Untergebrachten als Hilfsmittel zum Angriff dienen können, Verbot der Arbeit mit Gegenständen und Materialien, die dem Untergebrachten als Hilfsmittel zur Flucht dienen können, Einkauf durch Bedienstete, Einzelbesuch - wie bei akustischer Besuchsüberwachung, Einzelbesuch mit Protokollierung sowie Einzelbesuch mit Trennscheibe.

## 2 Entscheidung über die Fortdauer der Unterbringung

Der Delegation wurde mitgeteilt, dass die Überprüfung der o.g. besonderen Sicherungsmaßnahmen des Betroffenen in einem regelmäßigen Abstand von sechs Monaten erfolge. Im Falle erkennbarer Verhaltensänderungen sei eine vorzeitige Überprüfung vorgesehen.

Insbesondere angesichts der Schwere der Maßnahmen – die mit einer erheblichen sozialen Isolation und weitreichenden Einschränkungen des Betroffenen einhergehen – ist dieser Prüfungsrythmus deutlich unzureichend.

Absonderungen und vergleichbare, tief in Grund- und Freiheitsrechte eingreifende Maßnahmen sollen engmaschig überprüft werden, um möglichst früh eine Lockerung oder Beendigung herbeiführen zu können. Zudem empfiehlt die Nationale Stelle, die diesbezüglichen bestehenden internen Prüfmechanismen durch eine zusätzliche externe und unabhängige Kontrolle zu ergänzen.

## 3 Motivationsgebot

Des Weiteren wurde der Nationalen Stelle von der Stellv. Anstaltsleitung das letzte Gutachten zur Legalprognose des Betroffenen aus dem Februar 2025 vorgelegt.

Die Nationale Stelle bewertet es als besorgniserregend, dass das vorliegende Gutachten die Unterbringungssituation des Betroffenen faktisch als unbeeinflussbar darstellt. Es wird lediglich darauf verwiesen, dass Angebote gemacht wurden, bevor schlussgefolgert wird, dass derzeit keine weiterführenden Maßnahmen empfohlen werden können. Weiter wird deutlich, dass die Haltung des Untergebrachten als dauerhaft und nicht veränderbar eingeschätzt wird.

Daraus ergibt sich der Eindruck einer resignativen Haltung der Einrichtung gegenüber dem Betroffenen, was dem verfassungsrechtlich gebotenen Ziel der Sicherungsverwahrung – die von dem Untergebrachten ausgehende Gefahr zu minimieren und auf diese Weise die Dauer der Freiheitsentziehung auf das unbedingt erforderliche Maß zu reduzieren –<sup>45</sup> widerspricht. Selbst bei verweigernder oder therapieresistenter Haltung des Untergebrachten besteht die Pflicht zur aktiven Motivationsarbeit,<sup>46</sup> zur Schaffung von Perspektiven und zur Ermöglichung positiver Entwicklungsschritte.

Die Nationale Stelle empfiehlt, die derzeitige Unterbringungssituation des Betroffenen einer erneuten umfassenden fachlichen Überprüfung zu unterziehen - auch durch eine externe Instanz -, insbesondere im Hinblick auf die Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Dauer der angeordneten Maßnahmen.

## XI Zimmerkontrollen

Die Delegation wurde sowohl von Sicherungsverwahrten als auch von Bediensteten darauf hingewiesen, dass dort wöchentliche, routinemäßige Zimmerkontrollen bei sämtlichen untergebrachten Personen stattfänden.

Diese Praxis wirft erhebliche grundrechtliche und vollzugsrechtliche Fragen auf – insbesondere im Hinblick auf das verfassungsrechtlich verbindliche Abstandsgebot.

---

<sup>45</sup> Siehe BVerfG, Urteil vom 04.05.2011, Az.: 2 BvR 2365/09, Rn. 101.

<sup>46</sup> Siehe BVerfG, Urteil vom 04.05.2011, Az.: 2 BvR 2365/09, Rn. 114.

Bei der Sicherungsverwahrung handelt es sich um eine präventive freiheitsentziehende Maßnahme. Sie ist – so das Bundesverfassungsgericht – „in deutlichem Abstand zum Strafvollzug“<sup>47</sup> auszugestalten, was sowohl die Zielsetzung als auch die konkrete Vollzugspraxis betreffen muss.<sup>48</sup> Der Vollzug der Sicherungsverwahrung muss freiheitsorientiert und therapiegerichtet sein, mit dem Ziel, die Perspektive der Wiedererlangung von Freiheit zu erhalten und zu fördern.<sup>49</sup>

Wöchentliche, anlasslose Durchsuchungen aller Zimmer sind geeignet, dieses Ziel zu unterlaufen, da sie tief in die Privatsphäre der Untergebrachten eingreifen und das Gefühl ständiger Kontrolle und Fremdbestimmung verstärken können – ein Zustand, der laut Verfassungsgericht gerade vermieden werden soll.<sup>50</sup> Zudem sind solche Maßnahmen weder auf die individuelle Situation abgestimmt noch Ergebnis einer einzelfallbezogenen Prüfung von Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit.

Die Nationale Stelle bittet daher das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen um Stellungnahme, auf welcher rechtlichen und konzeptionellen Grundlage die Durchführung wöchentlicher routinemäßiger Zimmerkontrollen beruht, und auf welche Weise diese Praxis mit dem verfassungsrechtlichen Abstandsgebot und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang gebracht wird.

## **E Weitere Vorschläge zur Verbesserung der Unterbringungssituation**

### **I Behandlungsuntersuchung**

Die Delegation gewann den Eindruck, dass der Ablauf und das Ergebnis der Behandlungsuntersuchung für die in der Sicherungsverwahrung untergebrachten Personen nicht in ausreichendem Maße nachvollziehbar ist.

Um den Anforderungen an Transparenz und Rechtsklarheit gerecht zu werden, wird angeregt, den gesamten Prozess – einschließlich Zielsetzung, Methodik, zeitlicher Struktur sowie möglicher Konsequenzen für den Vollzugsverlauf – für die Betroffenen verständlicher und nachvollziehbarer darzustellen. Eine transparente Kommunikation kann nicht nur das Vertrauen in das Verfahren stärken, sondern auch die Motivation zur Mitwirkung am Behandlungsprozess fördern.

### **II Kontrollierter Internetzugang**

Die Nationale Stelle regt die Einrichtung eines kontrollierten Internetzugangs für Sicherungsverwahrte an. Der Zugang zu ausgewählten und überwachten Online-Angeboten würde den Betroffenen ermöglichen, sich über gesellschaftliche Entwicklungen zu informieren, Bildungsangebote wahrzunehmen und bestehende soziale Kontakte – etwa zu Familie und Freunden – aufrechtzuerhalten. Gerade im Kontext der Sicherungsverwahrung, die keinen

---

<sup>47</sup> BVerfG, Urteil vom 04.05.2011, Az.: 2 BvR 2365/09, Leitsatz 3 b).

<sup>48</sup> Vgl. ebenda.

<sup>49</sup> Vgl. ebenda.

<sup>50</sup> BVerfG, Urteil vom 04.05.2011, Az.: 2 BvR 2365/09, Rn. 115: „Die Gestaltung des äußeren Vollzugsrahmens hat dem spezialpräventiven Charakter der Sicherungsverwahrung Rechnung zu tragen und muss einen deutlichen Abstand zum regulären Strafvollzug erkennen lassen.“ Siehe zudem ebenda, Rn. 108: „Die Vollzugsmodalitäten sind außerdem an der Leitlinie zu orientieren, dass das Leben im Vollzug allein solchen Beschränkungen unterworfen werden darf, die zur Reduzierung der Gefährlichkeit erforderlich sind.“

strafenden Charakter hat, und auf eine mögliche Entlassung ausgerichtet sein muss, erscheint ein verantwortungsvoll gestalteter Internetzugang als sinnvolle Maßnahme.

Der Leiter der JVA Werl teilte hierzu mit, dass die Einrichtung eines solchen Internetzugangs im Zuge der bevorstehenden Verlängerung des Telefonvertrags geprüft werden solle.

Die Nationale Stelle bittet, über das Ergebnis dieser Prüfung informiert zu werden.

### III Pflegestation

Die Nationale Stelle sieht Verbesserungsbedarf im Bereich der pflegerischen Versorgung innerhalb der Sicherungsverwahrung, insbesondere mit Blick auf die wachsende Zahl älterer Untergebrachter.

Eine altersgerechte Betreuung ist zentral für die Wahrung der Menschenwürde und eine gesundheitsorientierte Unterbringung. Daher erscheint die Einrichtung einer eigenen Pflegestation innerhalb der Sicherungsverwahrung als sinnvolle Maßnahme.

Der Leiter der JVA Werl teilte diesbezüglich mit, dass eine solche Pflegestation in der Sicherungsverwahrung bereits in Planung sei. Die Nationale Stelle begrüßt dieses Vorhaben ausdrücklich und regt an, bei der Umsetzung auch geriatrische Fachstandards sowie Aspekte der Barrierefreiheit und der individuellen Pflegebedarfe zu berücksichtigen.

Sie bittet, über den aktuellen Stand der Planungen informiert zu werden.

### **F Weiteres Vorgehen**

Die Nationale Stelle bittet das Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen, zu den im Bericht angeführten Punkten Stellung zu nehmen und sie über das weitere Vorgehen zu unterrichten.

Die Ergebnisse des Besuchs werden in den Jahresbericht 2025 aufgenommen, den die Nationale Stelle an die Bundesregierung, die Landesregierungen, den Deutschen Bundestag und die Länderparlamente richtet. Außerdem werden Bericht und Stellungnahme ohne Namen von Personen auf der Homepage der Nationalen Stelle verfügbar gemacht.

Wiesbaden, 13. November 2025