



Ministerium der Justiz Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Seite 1 von 10

Nationale Stelle
zur Verhütung von Folter
Luisenstraße 7
65185 Wiesbaden

28.01.2026



Bericht über den Besuch der Länderkommission in der Justizvollzugsanstalt Werl

Ihr Schreiben vom 13. November 2025 (231-NW/2/25)

Sehr geehrter Herr Dopp,

für Ihr Schreiben vom 13. November 2025 danke ich Ihnen. Es hat Herrn Minister vorgelegen. Er hat mich gebeten, Ihnen zu antworten.

Ich habe die in dem Besuchsbericht angeführten Punkte geprüft und möchte zu diesen im Folgenden Stellung nehmen.

Ich bitte Sie allerdings, die Stellungnahme zu D X 1 bis D X 3 „Sicherungsverwahrter im Schlichtraum“ durch Unkenntlichmachung von der Veröffentlichung auszunehmen, da sich diese auf die Unterbringung einer einzelnen Person bezieht.

B Menschenunwürdige Unterbringungsbedingungen in der Strafhaft

Auf die Empfehlungen der Länderkommission anlässlich des Besuchs im Jahr 2022 wurde der Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl auf die Notwendigkeit einer subsidiären sowie möglichst kurzzeitigen Belegung des Raumes hingewiesen. Die erneut ausgesprochene Empfehlung wird nunmehr zum Anlass genommen, den Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl aufzufordern, den besonders gesicherten Haftraum I in Hafthaus I bis auf Weiteres nicht mehr zu belegen. Sollte weiterhin Bedarf für besonders gesicherte Hafträume im Hafthaus I bestehen, wird der Leiter

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Martin-Luther-Platz 40
40212 Düsseldorf
Telefon: 0211 8792-0
Telefax: 0211 8792-456
poststelle@jm.nrw.de
www.justiz.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:
ab Hbf mit Linien U 76, U 78
oder U 79 bis Haltestelle
Steinstraße / Königsallee



der Justizvollzugsanstalt Werl aufgefordert, unverzüglich mit den Planungen für die Einrichtung von Ersatzräumen (durch Neubau oder Umwidmung bestehender Räumlichkeiten) zu beginnen.

D I Durchsuchung mit Entkleidung

Nach § 64 Absatz 2 Satz 1 StVollzG NRW bzw. § 64 Absatz 2 Satz 1 SVVollzG NRW kann die Anstaltsleitung allgemein anordnen, dass unter anderem bei der Aufnahme eine mit einer Entkleidung verbundene körperliche Durchsuchung Gefangener und Untergebrachter durchzuführen ist, die Entkleidung im Einzelfall jedoch unterbleibt, wenn hierdurch die Sicherheit oder Ordnung der Anstalt nicht gefährdet wird. Gemäß § 64 Absatz 3 Satz 5 StVollzG NRW bzw. § 64 Absatz 3 Satz 5 SVVollzG NRW ist das Schamgefühl zu schonen. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine solche allgemeine Anordnung möglich, sofern die Verfügung der Anstaltsleitung erkennen lässt, dass von der generellen Anordnung der Durchsuchung abgewichen werden kann (BVerfG, Beschluss vom 23. September 2020, 2 BvR 1810/19, Rn. 26).

Dem Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl habe ich im Erlasswege aufgegeben, die Hausverfügung zur Durchsuchung von Gefangenen und Untergebrachten gemäß den Vorgaben des § 64 StVollzG NRW bzw. des § 64 SVVollzG NRW zu ergänzen.

D II Kameraüberwachung – Verpixelung

Soweit die Länderkommission empfohlen hat, den Toilettenbereich grundsätzlich nicht oder allenfalls verpixelnt zu überwachen, gebe ich zu bedenken, dass die Unterbringung in einem besonders gesicherten (Haft-)Raum ohne gefährdende Gegenstände nebst ununterbrochener Kameraüberwachung nur in Ausnahmefällen entsprechend den gesetzlichen Voraussetzungen (§ 69 Absatz 1, Absatz 2 Nrn. 4 und 5 StVollzG NRW; §§ 69 bis 71 StVollzG NRW finden gemäß § 69 SVVollzG NRW auf die Sicherungsverwahrung entsprechend Anwendung) angeordnet wird. In diesen Fällen ist jedoch die Überwachung des gesamten Raumes inklusive Toilettenbereich regelmäßig notwendig, um Leben und Gesundheit der Gefangenen effektiv zu schützen und gegebenenfalls rechtzeitig eingreifen zu können. Eine Unkenntlichmachung



von Teilbereichen des besonders gesicherten (Haft-)Raums ohne gefährdende Gegenstände würde dem Sinn und Zweck der Unterbringung dort, nämlich dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit und des Lebens, nicht ausreichend Rechnung tragen.

Nach der geltenden Erlasslage – den Erlass habe ich Ihnen unter dem 29. Juni 2023 übersandt – soll allerdings bei den übrigen Kamerabeobachtungen in Schlichtzellen, Arrestzellen oder (Haft-)Räumen grundsätzlich eine Teilverpixelung der Sanitärbereiche zur Wahrung der Intimsphäre der Gefangenen und Untergebrachten eingerichtet werden. Dies gilt sowohl bei der Neuerrichtung technischer Anlagen oder der Erneuerung vorhandener technischer Anlagen zur Kamerabeobachtung als auch hinsichtlich des Altbestands. Eine Sensibilisierung des Geschäftsbereichs ist jüngst erfolgt.

D III Anzahl verstorbenen Sicherungsverwahrter

Sämtliche im betrachteten Zeitraum eingetretenen Todesfälle wurden medizinisch-fachlich geprüft. Es sind keine strukturellen Unregelmäßigkeiten oder Defizite zutage getreten, sodass aus medizinischer Sicht eine zufällige Häufung vorliegt.

Der Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl hat hierzu berichtet, dass es sich um natürliche Todesfälle infolge schwerwiegender Erkrankungen gehandelt habe. Anhaltspunkte für eine etwaige Mitursächlichkeit aufgrund einer unzureichenden medizinischen Betreuung und Versorgung seien nicht ersichtlich.

D IV Besonders gesicherte Räume und Hafträume

D IV 1 Dauer

Die Unterbringung in einem besonders gesicherten (Haft-)Raum ohne gefährdende Gegenstände wird nur in Ausnahmefällen entsprechend den gesetzlichen Voraussetzungen (§ 69 Absatz 1, Absatz 2 Nummer 5 StVollzG NRW), etwa bei Bestehen von Selbst- oder Fremdgefährdung angeordnet. Die §§ 69 bis 71 StVollzG NRW finden gemäß § 69 StVollzG NRW auf die Sicherungsverwahrung entsprechend Anwendung. Nach § 70 Absatz 3 StVollzG NRW dürfen besondere Sicherungsmaßnahmen nur soweit aufrechterhalten werden, als es ihr Zweck erfordert. Um die Folgen der Unterbringung in einem besonders gesicherten (Haft-



—) Raum zu minimieren, ist in § 70 Absatz 7 Satz 1 StVollzG NRW gesetzlich verankert, dass die Betroffenen in besonderem Maße zu betreuen sind. Nach § 71 Absatz 2 Satz 1 StVollzG NRW sucht der medizinische Dienst der Anstalt Betroffene, die in einem besonders gesicherten (Haft-)Raum untergebracht sind, alsbald und in der Folgezeit möglichst täglich auf. Nach Satz 3 dieser Vorschrift ist, solange Gefangenen und Unterbrachten der tägliche Aufenthalt im Freien entzogen wird oder sie länger als 24 Stunden abgesondert sind, der ärztliche Dienst regelmäßig zu hören. Gemäß § 71 Absatz 4 StVollzG NRW sucht in den Fällen der Absätze 2 und 3 im Bedarfsfall auch der psychologische Dienst die betroffenen Gefangenen alsbald und möglichst täglich auf.

— Die Unterbringung in einem besonders gesicherten (Haft-)Raum ist der Aufsichtsbehörde nach § 70 Absatz 6 Satz 1 StVollzG NRW unverzüglich mitzuteilen, wenn sie länger als drei Tage aufrechterhalten wird und wird in jedem Einzelfall aufsichtsbehördlich überprüft. Die Fälle der Unterbringung von länger als drei Tagen unterliegen einem aufsichtsbehördlichen Monitoring; auch in Form einer generalisierten Datenauswertung. Erkenntnisse, dass in der Justizvollzugsanstalt Werl Gefangene vermehrt länger als es der Zweck dieser besonderen Sicherungsmaßnahme erforderte, im besonders gesicherten (Haft-)Raum untergebracht würden, liegen nicht vor. Für eine grundsätzliche aufsichtsbehördliche Zustimmungspflicht besteht daher kein Bedürfnis.

— Die räumliche Trennung stellt lediglich eine Verschärfung der einmal verhängten Freiheitsstrafe dar, durch die sich die Art und Weise des Vollzuges ändert, sie rechtfertigt aber gerade keine den Richtervorbehalt auslösende Einordnung als neue „Freiheitsentziehung in der Freiheitsentziehung“. Weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Erwägungen bedarf es daher einer vorbeugenden Kontrolle der Unterbringung in einem besonders gesicherten (Haft-)Raum durch eine unabhängige und neutrale Instanz in Form eines Richtervorbehalts. Im Rahmen des Vollzuges sind von der richterlich angeordneten Freiheitsentziehung grundsätzlich auch etwaige Disziplinarmaßnahmen oder besondere Sicherungsmaßnahmen wie der Einschluss in einem enger begrenzten Teil der Unterbringungseinrichtung erfasst, durch die sich lediglich –



verschärfend – die Art und Weise des Vollzugs der einmal verhängten Freiheitsentziehung ändert (BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018 – 2 BvR 309/15 –, BVerfGE 149, 293-345, Rn. 69).

Der Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl hat hierzu berichtet, dass die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme mindestens täglich geprüft werde, um die Unterbringung so kurz wie möglich zu halten. Die Überprüfung werde entsprechend dokumentiert.

D IV 2 Entzug der Bewegung im Freien

Der tägliche Aufenthalt im Freien kann Gefangenen und Untergebrachten, die in einem besonders gesicherten (Haft-)Raum untergebracht sind, gewährt werden, wenn dies verantwortet werden kann – in der Regel bei Unterbringungen in einem besonders gesicherten Haftraum aufgrund akuter Selbstverletzungs- oder Suizidgefahr. Ist der Aufenthalt im Freien nicht verantwortbar, soll dies dokumentiert werden.

Der Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl hat hierzu berichtet, dass im besonders gesicherten (Haft-) Raum Untergebrachte sich regelmäßig in einem Ausnahmezustand befänden. Lasse die Verfassung die Gewährung von Bewegung im Freien zu, entfielen regelmäßig zugleich die Voraussetzungen für eine Unterbringung im besonders gesicherten (Haft-)Raum.

D IV 3 Kopfunterlage

Der Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl hat hierzu berichtet, dass den im besonders gesicherten (Haft-)Raum Untergebrachten Kopfunterlagen zur Verfügung stünden.

D IV 4 Zugang zu Tageslicht

Ich nehme Bezug auf die Ausführungen zu Punkt B „Menschenunwürdige Unterbringungsbedingungen in der Strafhaft“.

D V Fesselung

Im Hinblick auf die durch die Länderkommission regelmäßig angeregte Verwendung von Handfixiergürteln wird diese aus fachlicher Sicht nach dem Ergebnis der Beteiligung der zentralen Fachstellen für Deeskalations- und Sicherungstechniken sowie für Waffen und Hilfsmittel nicht empfohlen, da eine Verwendung einen erheblichen Schulungsaufwand



der Bediensteten zur Folge hätte und der Einsatz im Anwendungsfall unter Berücksichtigung von Eigen- und Fremdsicherungsgründen von mindestens zwei, eher drei Kollegen durchgeführt werden müsste.

D VI Kontaktmöglichkeiten nach außen

D VI 1 Telefongebühren

Der Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl hat mitgeteilt, dass sich die für die Zimmertelefonie anfallenden Grundgebühren auf 14,95 EUR zuzüglich der anfallenden Gesprächsgebühren, alternativ für eine Flatrate ins deutsche Festnetz auf 39,95 EUR belaufen; die Annahme eingehender Anrufe sei kostenfrei. Die Auftragserteilung für die Zimmertelefonie sei aufgrund eines im Wettbewerb durchgeführten Vergabeverfahrens erfolgt. Eine erneute Überprüfung der Verhältnismäßigkeit der Kosten erfolge 2026 im Rahmen einer Neuausschreibung.

D VI 2 Vertraulichkeit von Gesprächen

Gemäß § 26 Absatz 1 SVVollzG NRW kann den Untergebrachten gestattet werden, Telefongespräche durch Vermittlung der Anstalt zu führen, soweit es die räumlichen, personellen und organisatorischen Verhältnisse der Anstalt zulassen. Die Anwesenheit eines Bediensteten stellt keine Überwachung der Telekommunikation im Sinne des § 26 SVVollzG NRW dar. Die akustische Überwachung von Telefonaten ist allein das systematische und gezielte Mithören durch Bedienstete der Justizvollzugsanstalt und vom – wie vorliegend – bloßen Mithören von Telefongesprächen zu unterscheiden.

Der Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl hat hierzu berichtet, dass für Telefongespräche abseits der Zimmertelefonie nunmehr ein gesonderter Raum zur Verfügung stehe.

D VII Räumliche Gestaltung

D VII 1 Möblierung

Der Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl hat hierzu berichtet, dass in Umsetzung des Abstandsgebots die Untergebrachten über größere Räume mit eigener Küchenzeile und eigener Nasszelle mit Dusche sowie eigenem Telefon auf dem Zimmer (insgesamt 23 m²) verfügten. Zudem gebe es einen Sportraum sowie weitere Freizeit- und Mehrzweck-



räume, die ausschließlich den Sicherungsverwahrten zur Verfügung stünden. Die Zimmer der Untergebrachten verfügten über eine Grundausstattung an Mobiliar, die den baulichen Gegebenheiten, den Sicherheitserfordernissen und den organisatorischen Rahmenbedingungen angepasst seien. Es handele sich dabei um eine eingebaute Küchenzeile, ein Bett, einen Schrank, einen Stuhl, einen Sessel, einen Tisch, einen Beistelltisch, ein Sideboard sowie zwei Wandregale. Diese Möblierung unterscheide sich bereits deutlich von der Hafttraumausstattung in der Strafhaft. Zusätzliche Möbelstücke könnten auf Antrag unter Berücksichtigung der Übersichtlichkeit und Kontrollierbarkeit des Zimmers zugelassen werden.

D VII 2 Matratzen

Sämtliche Haftplätze in Nordrhein-Westfalen wurden unter Einbindung einer Expertenkommission mit einheitlichen flammenhemmenden Matratzen ausgestattet. Der Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl hat hierzu berichtet, dass in medizinisch indizierten Fällen in Einzelfällen von dieser Matratze abgewichen werde. Darüber hinaus werde den Untergebrachten die Möglichkeit eröffnet, auf eigene Kosten einen weicheren Matratzentopper zu beschaffen.

D VIII Arrest als Disziplinarmaßnahme

Grundsätzlich gilt, dass die Anordnung von Arrest als Disziplinarmaßnahme stets nur als ultima ratio bei schweren oder mehrfach wiederholten Verfehlungen im Einzelfall zulässig ist. Umso weniger kommt deshalb eine Aneinanderreihung von Arresten in Betracht. Die Dauer des Arrests ist unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls (u.a. Schwere und Folgen der Verfehlung, bisheriges vollzugliches Verhalten des betroffenen Gefangenen, Auswirkungen der Verfehlung auf die Anstaltssicherheit und -ordnung, Mitwirkung des Gefangenen an der Aufklärung, Schuldeinsicht und Reue etc.) zu bestimmen. Der Gefangene steht während des Arrestvollzugs unter ärztlicher Aufsicht.

Die gesetzliche Möglichkeit, für schwere Verfehlungen Arrest zu verhängen, ist ein wichtiger Bestandteil des Maßnahmenkataloges zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung. In der Regel handelt es sich nämlich um gravierende Verfehlungen (Körperverletzungen, Beleidigung, Bedrohungen usw.). Dies gilt insbesondere bei gravierenden Übergriffen auf Bedienstete. Zwar sind derartige Verfehlungen oft auch

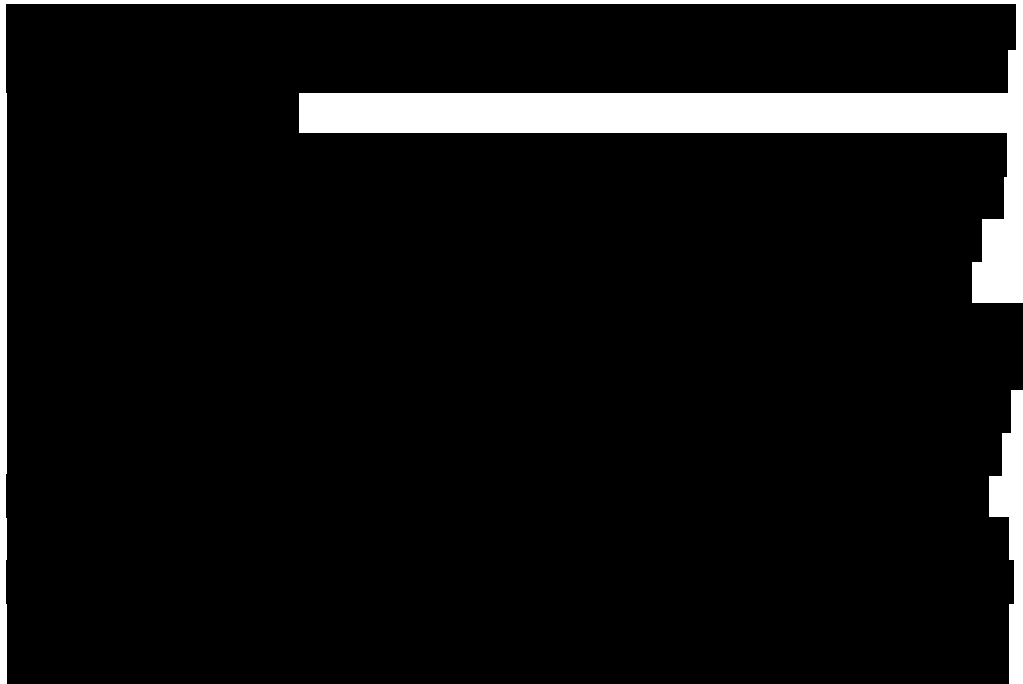


strafbeweht. Bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens vergehen jedoch oft viele Monate, während die Aufrechterhaltung der Anstaltssicherheit und -ordnung eine unverzügliche Reaktion erfordert.

Der Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl hat hierzu berichtet, dass seit dem Bezug des neuen Gebäudes der Sicherungsverwahrung im Jahr 2016 nur in einem Fall ein Arrest – für die Dauer von einer Woche – verhängt worden sei.

D IX Personalsituation

Die Besetzung der vakanten Stellen für den Ärztlichen Dienst wird mit Nachdruck verfolgt; die Stelle des Anstaltsarztes wurde zum 1. März 2026 neu besetzt. Die Justizvollzugsanstalt Werl führt zudem weiterhin regelmäßig Maßnahmen zur Personalgewinnung durch. Die Gewährleistung der Behandlungskontinuität erfolgt durch die Niederlegung der wesentlichen diagnostischen und therapeutischen Entscheidungen in der Fachanwendung Basis Web ÄD und durch die Kontinuität des Personals des Krankenpflegedienstes. Die ärztliche Versorgung wird zudem durch das Angebot der Tele-Medizin ergänzt.





D XI Zimmerkontrollen

Gemäß § 64 Absatz 1 SVVollzG NRW dürfen die Untergebrachten, ihre Sachen und die Zimmer durchsucht werden. Die Durchführung der wöchentlichen Zimmerkontrollen erfolgt auf der Grundlage der Nummer 18 der Richtlinien für den Bereich der Sicherheit und Ordnung in den Justizvollzugsanstalten des Landes NRW, die auch für den Bereich der Sicherungsverwahrung anzuwenden sind.

E Weitere Vorschläge zur Verbesserung der Unterbringungssituation

E I Behandlungsuntersuchung

Der Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl hat berichtet, dass von einzelnen Untergebrachten – entgegen der tatsächlichen Sachlage – seit geraumer Zeit konsequent vorgetragen werde, dass eine Behandlungsuntersuchung in ihrem Fall nicht stattgefunden habe. Er verweist in diesem Zusammenhang auf die Rechtsprechung des OLG Hamm (Beschluss vom 7. November 2023 – III-3 Ws 383/23), wonach es nicht erforderlich sei, die Behandlungsuntersuchung als solche zu kennzeichnen. Er habe zur Verbesserung der Transparenz zugunsten der Untergebrachten per Hausverfügung veranlasst, die Ergebnisse der Behandlungsuntersuchung durch die beteiligten Fachdienste in gesonderten Vermerken zu dokumentieren und als Anlage zum Vollzugsplan zu nehmen.

E II Kontrollierter Internetzugang

Der Leiter der Justizvollzugsanstalt Werl hat berichtet, dass im Zuge der Neuausschreibung der Telekommunikationsdienstleistung geprüft werde, ob es den Sicherheitsanforderungen entsprechende Lösungen für den Versand und Empfang von E-Mails oder die Nutzung getunnelter Internetangebote gibt. Die Kündigung des laufenden Vertrages könne erst zum 3. Juni 2027 erfolgen, sodass eine Sondierung des Marktangebots ausstehe.



E III Pflegestation

In der Justizvollzugsanstalt Werl ist die Einrichtung einer Pflegeabteilung für Sicherungsverwahrte mit sieben Plätzen geplant, ein Betriebs- und Sicherheitskonzept wurde erstellt. Die Einhaltung geriatrischer Fachstandards ist hingegen nicht umsetzbar, denn diese setzen ein Krankenhaussetting voraus, das mit vertretbarem Aufwand nicht implementiert werden kann. Eine stationäre Versorgung von Schwerstpflegebedürftigen wird durch das Justizvollzugskrankenhaus gewährleistet.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

