

Titel:

Fortsetzungsfeststellungsklage und Verweisung des Rechtsstreits, kein verfassungsunmittelbarer Anspruch aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG auf staatliche Unterstützung von Forschungsvorhaben in Justizvollzugsanstalten, Ermessen, ungerechtfertigter Eingriff in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG durch qualitative Forschungsbewertung

Normenketten:

VwGO § 113 Abs. 1 S. 4

BayStVollzG Art. 189

GG Art. 5 Abs. 3 S. 1

Schlagworte:

Fortsetzungsfeststellungsklage und Verweisung des Rechtsstreits, kein verfassungsunmittelbarer Anspruch aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG auf staatliche Unterstützung von Forschungsvorhaben in Justizvollzugsanstalten, Ermessen, ungerechtfertigter Eingriff in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG durch qualitative Forschungsbewertung

Tenor

1. Es wird festgestellt, dass die Entscheidung des Beklagten mit Bescheid des Kriminologischen Dienstes vom 4. März 2019 rechtswidrig war und der Beklagte im Zeitpunkt der Erledigung zur Neuverbescheidung verpflichtet war.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen

2. Von den Kosten des Rechtsstreits tragen die Klägerin zwei Drittel und der Beklagte ein Drittel.

3. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beteiligten können jeweils die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht jeweils der andere Beteiligte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

4. Die Berufung gegen dieses Urteil wird zugelassen.

Tatbestand

1

Die Klägerin begehrt zuletzt die Feststellung, die ihr gegenüber erfolgte Antragsablehnung sei rechtswidrig und der Beklagte verpflichtet gewesen, eine Entscheidung dahingehend zu treffen, ihr Forschungsvorhaben wie beantragt zu unterstützen.

2

Die Klägerin ist Professorin an der ... Ihr Lehrgebiet sind ... Sie ist zudem als Lehrbeauftragte an den Universitäten ... und ... tätig, ... der ... und ... des ... Mit Schreiben vom 14. Juni 2018 stellte die Klägerin dem Bayerischen Staatsministerium der Justiz das streitgegenständliche Forschungsvorhaben zu Fragen der Radikalisierung im Justizvollzug vor und bat insoweit um Unterstützung. Mit Schreiben vom 14. Februar 2019 wandte sie sich an den Kriminologischen Dienst des bayerischen Justizvollzugs und bat sinngemäß um Unterstützung insbesondere dahingehend, ein Informationsschreiben an potentielle Interviewteilnehmerinnen bzw. -teilnehmer weiterzuleiten und für die Interviews ggf. Räumlichkeiten bereitzustellen. In den Justizvollzugsanstalten ..., ..., ... und ... sollten bis Ende April 2019 bis zu acht Interviews mit Mitarbeitenden des bayerischen Justizvollzugs durchgeführt werden. Die Zielgruppe seien Vollzugsleiterinnen und -leiter, Extremismusbeauftragte sowie Mitarbeitende des pädagogischen, sozialen und psychologischen Dienstes. Die Interviews mit einer voraussichtlichen Dauer von 90 Minuten seien semi-strukturiert. Ein Leitfaden sei beigelegt. Neben den Interviewdaten sollten Daten zu inhaftierten radikalisierten Personen erhoben werden. Der Ort der Interviews liege im Entscheidungsrahmen der interviewten Personen. Sollten sich Teilnehmerinnen und Teilnehmer dazu entscheiden, die Interviews an ihrem Arbeitsplatz führen zu wollen, wäre die Bereitstellung eines Aufenthaltsraums bzw. Büros hilfreich.

3

Mit Schreiben vom 4. März 2019 teilte der ... der Klägerin sinngemäß mit, nach eingehender Prüfung müsse leider mitgeteilt werden, dass keine Unterstützung des Forschungsvorhabens durch den bayerischen Justizvollzug erfolgen könne. Die bayerischen Justizvollzugsanstalten seien aufgrund der angespannten Belegungssituation und des allgemeinen Geschäftsanfalls außerordentlich stark belastet. Das Personal sei entsprechend gebunden. Eine über die eigentlichen Dienstaufgaben hinausgehende Belastung der Justizvollzugsbediensteten müsse daher so weit wie möglich vermieden werden.

4

Mit E-Mail vom selben Tag teilte der ... der Klägerin darüber hinaus sinngemäß im Wesentlichen mit, zu dem Thema des Extremismus gebe es bereits einige umfangreiche Forschungsprojekte, zu denen auch der bayerische Justizvollzug beitrage. Speziell zu den Aspekten, auf die sich die Klägerin fokussiere, laufe derzeit ein großes Projekt des ... an, das von der Innenministerkonferenz in Auftrag gegeben worden und in dessen Rahmen Radikalisierungspotenziale bzw. Beobachtungen von extremistischen Phänomenen in allen deutschen Justizvollzugsanstalten abgefragt würden. Außerdem gingen zu dem Thema derzeit jede Woche mehrere neue, externe Anträge ein, die nun alle abgelehnt werden müssten. Auch wenn die gewünschten Interviews nicht sehr viel zusätzlichen Aufwand bedeuteten, könne es den betroffenen Bediensteten nicht gut vermittelt werden, dass sie im Abstand von wenigen Wochen von mehreren Forschenden immer wieder zu denselben Gegenständen befragt werden sollten.

5

Hierauf hat die Klägerin mit Schriftsatz vom 18. März 2019 bei dem Landgericht ... eine gerichtliche Entscheidung nach dem Strafvollzugsgesetz beantragt. Den Antrag hat das Landgericht mit Beschluss vom 26. März 2019 insbesondere mit der Begründung zurückgewiesen, vorliegend gehe es nicht um die Rechtsbeziehung zwischen Staat und Gefangenen aufgrund des Strafvollzugsgesetzes, sodass der Antrag evident unzulässig sei. In ihrer hiergegen eingelegten Rechtsbeschwerde ließ die Klägerin insbesondere sinngemäß ausführen, mit Abschluss des streitgegenständlichen Forschungsprojekts zum 31. Oktober 2019 sei Erledigung eingetreten, allerdings habe sie ein schutzwürdiges Fortsetzungsfeststellungsinteresse. Auf die Rechtsbeschwerde der Klägerin hob das Bayerische Oberste Landesgericht mit Beschluss vom 14. Februar 2020 die Entscheidung des Landgerichts auf und verwies das Verfahren dorthin zurück. In den Gründen ist sinngemäß im Kern ausgeführt, vorliegend sei der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet. In der Folge hat das Landgericht mit Beschluss vom 7. April 2020 den klägerseits beschrittenen Rechtsweg für unzulässig erklärt und das Verfahren an das Verwaltungsgericht Ansbach verwiesen.

6

In der Sache trägt die Klägerin zusammengefasst sinngemäß vor, für ihre Forschung sei sie darauf angewiesen, Zugang zu Justizvollzugsanstalten zu erhalten. Aktuell sei sie ... des von der Europäischen Kommission finanzierten Forschungsprojekts „...“, an dem sieben Projektpartner aus verschiedenen Staaten der Europäischen Union beteiligt seien. Im Rahmen des Projekts solle im Wesentlichen erforscht werden, in welcher Weise Bedienstete im Strafvollzug Radikalisierung verstünden, als Problem wahrnehmen, welche Bedeutung sie Prognoseinstrumenten beimessen würden, welchen Umgang sie mit als radikal oder gefährdet eingestuften Gefangenen befürworteten und welche Erfahrungen mit Schulungen bestünden, die diese Themen beträfen. Dabei bestehe besonderes Interesse am bayerischen Justizvollzug, da dieser eine von den anderen Bundesländern abweichende Konzeption verfolge, indem er u.a. über Extremismusbekämpfungsbeauftragte verfüge. Durch die Antragsablehnung sei sie insbesondere in ihrer Forschungsfreiheit verletzt. Ihr sei vollständig untersagt worden, in dem genannten Projekt mit Hilfe von Interviews im bayerischen Strafvollzug zu forschen. Diese Forschung sei für die wissenschaftliche Fragestellung, die sich auf die Wahrnehmung der Praktikerinnen und Praktiker im Strafvollzug richte, unverzichtbar und wegen der wissenschaftlich interessanten Besonderheiten des bayerischen Strafvollzugs auch nicht in anderen Bundesländern durchführbar gewesen. Die Begründung der Versagung sei nicht geeignet, den Eingriff in ihre Forschungsfreiheit zu rechtfertigen. Zum einen sei der Personalaufwand als gering einzustufen. Zum anderen erkenne die Begründung, dass ihr Forschungsprojekt ein vollkommen anderes Erkenntnisinteresse als das des ... habe, nämlich gerade darauf abziele, die sicherheitsbehördliche Betrachtung des Phänomens einer kritischen Auseinandersetzung zu unterziehen. Könnte solche unabhängige Forschung dadurch blockiert werden, dass Strafvollzug und Sicherheitsbehörden selbst zu dem Thema forschten, liefe die Forschungsfreiheit für das Themengebiet des Strafvollzugs vollkommen leer. Dies gelte insbesondere für ein Thema, bei dem – wie hier – die Zusammenarbeit mit den

Sicherheitsbehörden besonders eng sei. Kritische und externe Forschung diene dazu, den Strafvollzug in einer Weise fortzuentwickeln, die nicht von diesem selbst einschränkend festgelegt werden dürfe. Das Forschungsprogramm sei von der Europäischen Kommission bewilligt. Es obliege dem Kriminologischen Dienst, in Zusammenarbeit mit den Einrichtungen der Forschung den Vollzug – insbesondere die Behandlungsmethoden – wissenschaftlich fortzuentwickeln und die Ergebnisse für Zwecke der Strafrechtspflege nutzbar zu machen. Um eine solche Forschungseinrichtung handele es sich bei der ..., mit der das Gesetz eine Zusammenarbeit vorgebe.

7

Ihr Fortsetzungsfeststellungsinteresse beruhe auf Wiederholungsgefahr. Diese habe sich bereits realisiert, da der Beklagte unter dem 30. Juni 2020 die Genehmigung ihres weiteren Forschungsvorhabens „...“ mit derselben Begründung abgelehnt habe. Im Rahmen der Wiederholungsgefahr sei eine vergleichbare, nicht jedoch eine identische Situation erforderlich. Es liege in der Natur der Sache, dass das Forschungsthema bei jedem neuen Antrag ein anderes sei. Entscheidend sei, dass es sich stets um gleichgelagerte Verwaltungsentscheidungen handeln werde. Konkret plane sie zwei weitere Projekte. Auch bei informellen telefonischen Anfragen sei ihr mehrmals zu verstehen gegeben worden, sie habe aus Kapazitätsgründen keine Genehmigungen zu erwarten. Im Übrigen liege ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse auch aus Rehabilitationsgründen vor, da der Beklagte ihre wissenschaftliche Qualifikation grundsätzlich in Frage gestellt und damit allgemein Geringschätzung gegenüber ihrer Forschungstätigkeit zum Ausdruck gebracht habe.

8

Die Antragsablehnung sei ein nicht gerechtfertigter Eingriff in ihr Grundrecht auf Wissenschafts- bzw. Forschungsfreiheit. Hier greife der abwehrrechtliche Charakter des Grundrechts. Dies ergebe sich vor allem aus dem Gesichtspunkt, dass die geforderte Unterstützung nicht in der Übermittlung bereits erhobener Daten, sondern vielmehr in der bloßen Ermöglichung der Eigenerhebung von Informationen liege. In einem solchen Fall überwiege die Abwehrfunktion der Forschungsfreiheit eine etwaige leistungsrechtliche Gewährleistung des Grundrechts. In den abwehrrechtlichen Schutz greife die Ablehnung ungerechtfertigt ein. Ein Eingriff in die grundsätzlich schrankenlos gewährleistete Forschungsfreiheit sei lediglich im Wege praktischer Konkordanz durch eine andere verfassungsrechtliche Bestimmung rechtfertigungsfähig. Hierbei komme die durch die Verfassung vorausgesetzte Notwendigkeit einer funktionstüchtigen Strafrechtspflege und damit einhergehend des Strafvollzugs in Betracht. Eine derartige Einschränkung der Grundrechte durch anderweitige Verfassungsgüter bedürfe jedoch aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes einer konkreten gesetzlichen Grundlage und einer von konkreten, einzelfallbezogenen Sachgründen getragenen Anwendung im Einzelfall. Ein bloß pauschales Anführen der Notwendigkeit einer Einschränkung zugunsten der Strafrechtspflege und des Strafvollzugs genüge allerdings nicht. Im Übrigen fehle es schon an einer gesetzlichen Grundlage für den Eingriff. Art. 189 Abs. 1 Bayerisches Strafvollzugsgesetz weise dem Kriminologischen Dienst zwar die Aufgabe der wissenschaftlichen Fortentwicklung des Vollzugs zu. Die Vorschrift sei aber ersichtlich keine Grundlage, externe Forschungsarbeiten zu verbieten. Die Norm schreibe nach Wortlaut und Zweck dem Kriminologischen Dienst gerade kein Ermessen hinsichtlich der Zulassung externer Forschungsvorhaben zu, sondern umschreibe lediglich seine Ziel- und Zweckbestimmung. Die beklagtenseits angeführten Kriterien für die Entscheidung über die Zulassung externer Forschungsvorhaben ergäben sich nicht aus der Vorschrift. Auch wenn sich über Notwendigkeit und Legitimität der Kriterien streiten lasse, bleibe festzustellen, dass diese jedenfalls nicht normiert seien.

9

Ferner sei die Versagung auch unter der Annahme einer Ermessensentscheidung ermessensfehlerhaft. Nicht nur sei ein etwaiges Ermessen auf Null reduziert, da eine Ablehnung des Forschungsvorhabens eine Verletzung ihrer Forschungsfreiheit nach sich ziehe. Auch sei die Ermessensausübung fehlerhaft. So lasse der Beklagte im Rahmen seiner Abwägung bedeutende Aspekte gänzlich außer Betracht und gründe seine Entscheidung fehlerhaft auf drei von insgesamt vier selbst benannten Entscheidungskriterien, nämlich auf eine angeblich fehlende Nachvollziehbarkeit der wissenschaftlichen Qualität des Forschungsvorhabens, auf den erforderlichen organisatorischen Aufwand für den Justizvollzug und auf das Erfordernis eines möglichen Anwendungsbezugs der Forschung zum Nutzen der Strafvollzugspraxis. Die Behauptung, aus ihrem Antrag sei die wissenschaftliche Methodik des Vorhabens nicht erkennbar, gehe unter Berücksichtigung der Antragsbeschreibung und deren Kontext fehl. Ziff. 2 Buchst. a der Antragsbeschreibung sei zu entnehmen, dass das Forschungsprojekt auf einem europäischen Vergleich

von Daten zum Umgang des Strafvollzugs mit Radikalisierungsprozessen abziele und dieser Vergleich anhand von Daten durchgeführt werde, die mittels Interviews eigenständig sowie durch Anfragen bei den Landesjustizministerien erhoben würden. Nicht nachvollziehbar sei, inwiefern Erhebung, Auswertung und Vergleich der Informationen Zweifel an der wissenschaftlichen Methodik ihres Forschungsvorhabens erwecken könnten. Ferner verweise Ziff. 2 Buchst. d ihres Antrags ausdrücklich darauf, dass „das Projekt auf den Prinzipien der Aktionsforschung“ basiere. Es treffe auf Unverständnis, hierin keine wissenschaftliche Arbeitsweise erkennen zu wollen, zumal die Aktionsforschung eine insbesondere in den Sozialwissenschaften anerkannte Forschungsweise darstelle. Im Übrigen sei einem Forschungsvorhaben die Wissenschaftlichkeit erst dann abzusprechen, wenn es den Anspruch von Wissenschaftlichkeit systematisch verfehle. Zudem komme ihrer Persönlichkeit, ihrem Amt und ihrem bisherigen wissenschaftlichen Wirken betreffend die Einhaltung wissenschaftlicher Standards Indizwirkung zu.

10

Soweit der Beklagte die Ablehnung des Vorhabens auf eine zu starke Belastung des Strafvollzugs gründe und dem Vorhaben demnach einen zu hohen Aufwand beimesse, verkenne er die Unbestimmtheit und Flexibilität der geforderten Unterstützungsmaßnahmen. Sie habe lediglich bis zu acht Interviews begehrt. Die Ermöglichung aller acht Interviews wäre zwar der Validität des Vorhabens zuträglich gewesen, sei jedoch keine zwingende Bedingung gewesen. Mildere Mittel wären zudem gewesen die Kanalisierung der Fragen im Voraus, die Weiterleitung des Vorhabens an potenzielle Interviewpartnerinnen und -partner und ggf. auch Gruppeninterviews o.Ä. ggf. gemeinsam mit anderen Forschenden. Dies verkenne der Beklagte, wobei es gerade der Zweckbestimmung des Kriminologischen Dienstes entspreche, Forschungsvorhaben nach Möglichkeit auch in geringerem Maße als beantragt zu ermöglichen und zu unterstützen. Darüber hinaus sei es gerade Aufgabe des Staats, den Strafvollzug entsprechend mit Personal auszustatten und auf diesem Weg Strafvollzugsforschung zu ermöglichen. Etwaige Zweifel, dass der Aufwand von maximal acht Interviews zu je 90 Minuten aufgeteilt auf vier Justizvollzugsanstalten über einen Zeitraum von anderthalb Monaten einen nicht tragbaren Aufwand für die Justizvollzugsanstalten bedeute, außer Acht gelassen, treffe ihr Antrag keine Aussage über den konkreten Zeitpunkt der Durchführung der Interviews. Ihrem Antrag zufolge sei die Durchführung der Befragung während der Dienstausbübung keine Voraussetzung. So hätten die Gespräche auch abseits der Dienstzeiten stattfinden können, sofern sich die Interviewpartnerinnen bzw. -partner hiermit einverstanden erklärt hätten. Aus einer solchen Handhabung wäre abseits einer Bereitstellung eines Raums kein größerer Aufwand hinsichtlich der Personalorganisation erwachsen. Dennoch sei ihr bereits das Minimum an Unterstützung, nämlich die bloße Weiterleitung des Vorhabens an potentielle Interviewpartnerinnen bzw. -partner etwa durch Rundmail oder Aushang, verwehrt worden.

11

Die permanent hohe Belastung der Strafvollzugsanstalten werde nicht bestritten. Jedoch sei die lediglich pauschale Ablehnung von Forschungsvorhaben aufgrund hoher Belastung ungenügend, um im Rahmen einer Gesamtabwägung die hinter dem Forschungsvorhaben stehenden Interessen gänzlich zu verdrängen. Dies gelte umso mehr, als der seitens des Beklagten beschriebene Zustand als dauerhaft anzusehen sei. Einem Forschungsvorhaben werde demnach stets die Belastung der Strafvollzugsanstalten entgegenstehen, was die Forschungsfreiheit in Bezug auf den Strafvollzug aushöhle. Da der Beklagte etwa zu Fragen des Umgangs mit Radikalisierung oder mit dem Coronavirus selbst Forschungsprojekte initiieren könne, um sodann ihre Anträge mit Verweis auf eigene Projekte und die Kapazitäterschöpfung abzulehnen, erfolge eine sachwidrige Verengung des Bewerberkreises. Zudem habe der Beklagte in seiner E-Mail vom 4. März 2019 bereits eingeräumt, die gewünschten Interviews bedeuteten nicht sehr viel zusätzlichen Aufwand.

12

Auch unter der Annahme begrenzter Kapazitäten müsse die Auswahl der Forschungsvorhaben nach sachgerechten Kriterien erfolgen. Dies sei hier bereits mit Blick auf das beklagtenseits verwendete Kriterium fehlender Nachvollziehbarkeit der wissenschaftlichen Qualität ihres Forschungsvorhabens nicht erkennbar. Der Beklagte habe bei seiner Entscheidung Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. den Grundsätzen der Selbstbindung der Verwaltung verletzt, da er von seiner sonstigen Verwaltungspraxis in nicht gerechtfertigter Weise abgewichen sei. Danach werde die theoretische Fundierung und die methodische Qualität eines externen Forschungsvorhabens nicht erneut geprüft, sofern dieses bereits durch Fachorgane wie etwa Fachgutachter der Deutschen Forschungsgemeinschaft oder – wie hier – der Europäischen Kommission geprüft worden

sei. Selbstverständlich lasse die Europäische Kommission Förderungsanträge durch externe Sachverständige evaluieren.

13

Ferner sei die Belastungsbeschreibung des Beklagten unter Darlegung der Anzahl an Forschungsanfragen für die Beurteilung der Situation im Zeitpunkt ihres Antrags wenig aussagekräftig und zudem irreführend, zumal die Beschreibung lediglich Forschungsanträge im Jahr 2017 und nicht die Situation von 2019 widerspiegele. Das Vorbringen des Beklagten, ihr Antrag lege den wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt oder eine Fortentwicklung der Vollzugspraxis nicht ausreichend dar, lasse eine unzureichende Auseinandersetzung mit ihrem Vorhaben erkennen. So sei die Zielrichtung des Projekts, durch den nationalen und europäischen Vergleich neue Anreize für die Arbeit der Praktikerinnen und Praktiker im Strafvollzug zu generieren und mithin die Effizienz der bisherigen Präventions- und Deradikalisierungsstrategien zu steigern, aus dem Wortlaut der Antragsbeschreibung und der Einbettung des Vorhabens in die Reaktion auf zuletzt zunehmende Radikalisierungsherausforderungen klar ersichtlich. Der sichere Eintritt eines solchen Nutzens sei keine Voraussetzung, da der Zulassungsentscheidung lediglich eine Prognoseeinschätzung zugrunde liege. Dabei gehe es per se auch nicht darum, ob sich die Vollzugsverwaltung einen konkreten Nutzen für den Strafvollzug verspreche. Die Forschungsfreiheit sei hierauf nicht beschränkt. Entscheidend sei die Aussicht auf einen Erkenntnisfortschritt. Diese sei dem Antrag zu entnehmen, wobei insbesondere der europäische Vergleich die Erwartungshaltung eines Erkenntnisgewinns und mithin eines Nutzens für den Strafvollzug bestärke. Darüber hinaus sei das Projekt gerade angesichts des europaweiten Umfangs und seiner Zielrichtung, bei Praktikerinnen und Praktikern und nicht bei den Strafgefangenen anzusetzen, von den seitens des Beklagten angeführten Projekten und Forschungsvorhaben zu differenzieren. Auch die – unzulässig nachgeschobenen – Ermessenserwägungen, es habe sich schon das ... mit dem Forschungsthema befasst, bestätige, dass der Beklagte den Schutzbereich und die Wirkungsweise akademischer Forschung grundlegend verkenne. Kriminalpolizeiliche Tätigkeit, möge sie auch auf Erkenntnisgewinn ausgerichtet sein, sei kein Ersatz für freie Forschung. Im Übrigen seien lediglich diejenigen Erwägungen zu überprüfen, die vor Erledigung ihres Antrags tatsächlich angestellt und im Ablehnungsbescheid wenigstens dem Grunde nach angelegt gewesen seien. Bei Fortsetzungsfeststellungsklagen sei das Nachschieben von Gründen nicht möglich, da diese einen bereits abgeschlossenen Sachverhalt behandelten und insoweit die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Erledigung maßgeblich sei.

14

Soweit der Beklagte im Termin zur mündlichen Verhandlung vom 18. März 2022 auch auf das Kriterium des „Modethemas“ abgestellt habe, liege ein unzulässiger Eingriff in den Kernbereich der Wissenschaftsfreiheit vor. Insoweit sei ihre Freiheit der Themen- und Methodenwahl betroffen. In einem – wie hier – abgeschlossenen System führe der Ausschluss etwaiger „Modethemen“ zu einer unzulässigen Beschränkung der Forschungsfreiheit. Wesen der Wissenschaftsfreiheit sei es gerade, ein pluralistisches Forschungsbild zu erzeugen und dazu eine Vielfalt an Forschungsergebnissen aus unterschiedlichen Blickwinkeln zuzulassen. Es dürfe aber nicht in der Hand des Kriminologischen Dienstes liegen, welchen Forschungsthemen explizit nachgegangen werde. Hinzu komme, dass sich – wie auch hier – insbesondere mit „Modethemen“ Drittmittel einwerben ließen.

15

Die Klägerin beantragt zuletzt, zu erkennen:

Es wird festgestellt, dass die Ablehnung der Genehmigung vom 4. März 2019 rechtswidrig und der Beklagte verpflichtet war, der Klägerin Zugang zu den Anstalten des bayerischen Justizvollzugs zur Durchführung von Befragungen zu gewähren.

16

Der Beklagte beantragt

Klageabweisung.

17

Er führt zusammengefasst sinngemäß aus, es liege kein Fortsetzungsfeststellungsinteresse vor, insbesondere keine Wiederholungsgefahr. Diese setze die hinreichend bestimmte Gefahr voraus, dass künftig unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen eine gleichartige

behördliche Entscheidung getroffen werde. Soweit die Klägerin auf den weiteren, zwischenzeitlich abgelehnten Forschungsantrag abstelle, lege sie schon nicht dar, inwiefern es sich bei dem Antrag um einen mit der vorliegenden Konstellation vergleichbaren Sachverhalt handele. Soweit sich die Klägerin auf informelle telefonische Auskünfte berufe, könnten diese mangels entsprechender Aufzeichnungen nicht im Detail nachvollzogen werden. Derartige informelle Hinweise würden gegeben, um möglichst frühzeitig Informationen zu den Realisierungschancen von Forschungsprojekten zu geben.

18

Art. 5 Abs. 3 GG sei hier nicht in seiner Abwehr-, sondern in seiner Leistungsfunktion betroffen. Entsprechend sei hinsichtlich des streitgegenständlichen Antrags lediglich eine Willkürprüfung vorzunehmen gewesen. Die hier herangezogenen Entscheidungskriterien seien nicht sachfremd und damit nicht willkürlich. Vielmehr sei der Anspruch der Klägerin auf ermessensfehlerfreie Entscheidung erfüllt. Der Kriminologische Dienst sei vom Bayerischen Staatsministerium der Justiz eingerichtet und beauftragt, Forschungsanträge externer Stellen, die den Justizvollzug betreffen, zu prüfen und grundsätzlich über deren Unterstützung eigenständig zu entscheiden. Organisatorisch sei der Kriminologische Dienst an die Justizvollzugsanstalt ... angegliedert. Zwar gehöre es zu den gesetzlichen Aufgaben des Kriminologischen Dienstes, in Zusammenarbeit mit den Einrichtungen der Forschung den Vollzug, insbesondere die Behandlungsmethoden, wissenschaftlich fortzuentwickeln und die Ergebnisse für Zwecke der Strafrechtspflege nutzbar zu machen. Hieraus ergebe sich jedoch kein klagbarer Anspruch auf Unterstützung jedes Forschungsansinnens. Vielmehr handele es sich bei der gesetzlichen Regelung lediglich um eine generelle Aufgabenbeschreibung, die Dritten kein subjektives Recht auf Unterstützung einräume. Ebenso wenig könne aus der grundgesetzlich geschützten Forschungsfreiheit eine Verpflichtung aller staatlichen Stellen abgeleitet werden, jedwede Forschungsbemühungen aktiv zu unterstützen, zumal wenn dies – wie hier – einschlössen, Zugang zu Bediensteten oder Gefangenen zu gewähren. Auch seien keine Gründe für eine Ermessensreduktion auf Null ersichtlich, sodass die Entscheidung im pflichtgemäßen Ermessen stehe. Dieses sei unter Verweis insbesondere auf fehlende zeitliche Kapazitäten fehlerfrei ausgeübt worden. Der Kriminologische Dienst beziehe bei der Prüfung externer Forschungsanliegen im Rahmen der zu treffenden Gesamtbewertung mehrere Kriterien mit ein, nämlich insbesondere die wissenschaftliche Qualität des Forschungsprojekts, ethische und datenschutzrechtliche Gesichtspunkte, den erforderlichen organisatorischen Aufwand für den Justizvollzug und einen möglichen Anwendungsbezug und -nutzen. Beispielsweise seien im Zeitraum Januar bis Dezember 2017 insgesamt 48 externe Forschungsanfragen an den bayerischen Justizvollzug gerichtet worden, davon 28 mit vollständigen Antragsunterlagen. Von diesen 28 Anträgen seien 21 genehmigt und drei abgelehnt worden. In den weiteren Fällen sei entweder noch keine Entscheidung ergangen oder es sei eine andere Stelle zuständig. Auch im vorliegenden Fall sei unter Prüfung der genannten Kriterien über die Unterstützung des Forschungsvorhabens entschieden worden. Hierbei sei man in nicht zu beanstandender Weise zu dem Ergebnis gelangt, das Vorhaben der Klägerin nicht unterstützen zu können.

19

Die zeitlichen Kapazitäten zur Unterstützung externer Forschungsanliegen seien naturgemäß begrenzt, da die Justizverwaltung hierfür, abgesehen von den wenigen Planstellen im Kriminologischen Dienst, kein eigenes Personal bereitstellen könne. Vielmehr müsse diese Unterstützung von Bediensteten in den Justizvollzugsanstalten neben ihren vielfältigen regulären Dienstaufgaben geleistet werden. Zu den unterstützungsfähigen Forschungsvorhaben gehörten entsprechend dem Wortlaut des Gesetzes diejenigen, bei denen die Erforschung der Behandlungsmethoden des Justizvollzugs im Vordergrund stünden. Um diesen Auftrag zu erfüllen, habe der Kriminologische Dienst eigene Datenerhebungen ... initiiert, die fortlaufend einen erheblichen Dokumentationsaufwand für die dort tätigen Bediensteten mit sich brächten. Dieser Aufwand schränke die Möglichkeiten der Unterstützung zusätzlicher Forschungsvorhaben weiter ein. Deshalb sei eine gewisse Prioritätensetzung unausweichlich.

20

Die in dem vorgelegten Interviewleitfaden aufgelisteten Fragen bezögen sich auf Risikoanalysen und dazu verwendete Risikobeurteilungsinstrumente, in den Anstalten durchgeführte Präventions- und Deradikalisierungsprogramme sowie auf Schulungen und Fortbildungen zu diesem Thema. Der zu erwartende wissenschaftliche Ertrag der Studie werde wie folgt beschrieben: „...“ Weder aus dieser Beschreibung noch sonst aus dem klägerischen Antrag werde ansatzweise erkennbar, welche wissenschaftlichen Methoden angewandt werden sollen, um aus einer Abfrage der aktuellen Vollzugspraxis

in einzelnen Anstalten über eine reine Auflistung der verschiedenen Vorgehensweisen hinaus einen Wissensfortschritt hinsichtlich wirksamer Praktiken zu erreichen. Inwiefern das Forschungsanliegen einen wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritt oder eine Fortentwicklung der Vollzugspraxis im Umgang mit extremistischen Gefangenen erbracht hätte, sei nicht ausreichend dargelegt. Dies sei insbesondere deshalb von großer Relevanz, weil zu denselben oder ähnlichen Themen (Extremismus, islamistische Radikalisierung) im Zeitpunkt der Antragstellung bereits einige andere Projekte an den kriminologischen Dienst herangetragen worden seien, für die zum Teil auch bereits eine Unterstützung in Aussicht gestellt worden sei. Dazu gehöre das mittlerweile abgeschlossene ... „...“, ... Des Weiteren sei ein umfangreiches Projekt des ... unterstützt worden, ebenso ein von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördertes Projekt, das sich allein auf den bayerischen Strafvollzug bezogen habe. Abgelehnt worden seien im Hinblick auf diese bereits laufenden oder initiierten Projekte in den Jahren 2018 und 2019 nicht nur das Projekt der Klägerin, sondern auch weitere Forschungsanfragen zum Themenkomplex Extremismus bzw. Radikalisierung, nämlich ... Auch eine zunächst beabsichtigte Mitwirkung an dem ... habe wegen begrenzter Ressourcen aufgegeben werden müssen. Diese Ablehnungen seien nötig, weil die zugesagte Unterstützung in den bereits genehmigten oder initiierten Projekten nicht durch die wiederholte Bearbeitung immer ähnlicher Berichtsaufträge und Fragebögen durch die Bediensteten gefährdet werden solle. Soweit die Klägerin behaupte, in den bayerischen Justizvollzugsanstalten werde eine von anderen Bundesländern abweichende Konzeption verfolgt, und dies an der Existenz von Extremismusbekämpfungsbeauftragten festmache, treffe dies so nicht zu. Bedienstete mit ähnlichen Sonderaufgaben gebe es auch in anderen Bundesländern, wenn auch unter anderer Bezeichnung. Soweit die Klägerin anführe, ihr Projekt habe ein vollkommen anderes Erkenntnisinteresse als das ..., bleibe unklar, worin diese kritische Betrachtung und ihre Wissenschaftlichkeit etwa im Unterschied zur gerichtlichen oder parlamentarischen Überprüfung vollzuglicher Maßnahmen bestehe.

21

Darüber hinaus ergebe sich allein aus dem Umstand, dass der Staat eine „Monopolstellung“ für den hier betroffenen Forschungsbereich habe, kein Zulassungsanspruch. Der Staat müsse bei seiner Entscheidung lediglich die Verfassung als Wertordnung und damit auch den Stellenwert beachten, den das Grundgesetz der Wissenschaftsfreiheit einräume. Realitätsfremd sei die Behauptung, man könne eigene Forschungsprojekte anstrengen, um systematisch fremde Forschungsvorhaben abzulehnen. Vielmehr seien eigene Forschungsaktivitäten auf dem Gebiet der Radikalisierung zurückgestellt worden. Auch die Forschungsförderung durch die Europäische Kommission könne nicht unbesehen als absolutes wissenschaftliches Qualitätsmerkmal betrachtet werden. Beklagtenseits sei nicht bekannt, ob insoweit vergleichbare Prüfungsverfahren wie in der Deutschen Forschungsgemeinschaft angewendet würden. Weiter sei nicht ohne weiteres ersichtlich, inwiefern mit dem Lehrgebiet der Klägerin eine Qualifikation zur Durchführung empirischer Forschung einhergehe. Bei den Publikationen der Klägerin handele es sich um ... Der verwendete Begriff des „Modethemas“ stelle kein Prüfkriterium dar, sondern beschreibe schlicht die faktische Ausgangslage, wonach nicht alle Anliegen betreffend das Thema hätten unterstützt werden können. Deshalb seien wissenschaftlich besonders fundierte Projekte von erfahrenen Forschenden nachhaltig zu unterstützen, statt ineffektiv Ressourcen auf eine Vielzahl von Projekten aufzuteilen. Dass ein einzelnes Anliegen nur einen für sich betrachtet überschaubaren Aufwand verursache, könne nicht das ausschlaggebende Kriterium sein. Sofern aufgrund erhöhten öffentlichen Interesses an einem spezifischen Thema viele Forschende vorstellig würden, sei es Aufgabe des Kriminologischen Dienstes, jene Projekte herauszufiltern, die den größten wissenschaftlichen Fortschritt bzw. anwendungsbezogenen Nutzen versprochen. Zu diesen habe das streitgegenständliche Forschungsvorhaben nicht gehört, da es zu dem Thema eine Anzahl methodisch besserer Projekte gegeben habe, aus Kapazitätsgründen jedoch nicht alle Projekte hätten unterstützt werden können. Die von der Klägerin geltend gemachten mildereren Mittel seien nicht praktikabel und hätten den Aufwand für die Justizvollzugsanstalten – wenn überhaupt – nur minimal reduziert.

22

Darüber hinaus trägt der Beklagte näher zur Personalausstattung des bayerischen Justizvollzugs im Jahr 2019, zu dessen Aufgaben sowie zur Belegung der Justizvollzugsanstalten vor.

23

Mit Schreiben jeweils vom 14. August 2024 hat die Kammer die Beteiligten sinngemäß im Kern darauf hingewiesen, in tatsächlicher Hinsicht dürfte davon auszugehen sein, dass der Beklagte im Rahmen der

streitgegenständlichen Entscheidung auch einen qualitativen Ansatz gewählt habe. Auf dieser Grundlage neige die Kammer bei vorläufiger Würdigung in rechtlicher Hinsicht zu der Auffassung, dass eine staatliche Qualitätsbewertung von Wissenschaft wie vorliegend grundsätzlich einen Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG darstelle. Zwar verbiete Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG nicht schlechthin die Bewertung wissenschaftlicher Qualität. Sofern aber vorliegend kein gebundener Anspruch auf Zulassung des Forschungsvorhabens anzunehmen wäre (insoweit sei bislang ein verfassungsunmittelbarer Anspruch aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG diskutiert worden), sondern – etwa mit Blick auf beschränkte Kapazitäten – ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung bestehen sollte, käme es für den Fall der Annahme eines Eingriffs in die Forschungsfreiheit aufgrund Qualitätsbewertung für die Frage der Rechtmäßigkeit bzw. Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Entscheidung insbesondere darauf an, ob ein solcher Eingriff gerechtfertigt wäre. Insoweit wäre zunächst nach etwaigen verfassungsimmanenten Schranken etwa mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege zu fragen. Allerdings bedürfte es zudem einer konkretisierenden, den Eingriff rechtfertigenden Norm. Insoweit dürfte soweit ersichtlich wohl allein Art. 189 Abs. 1 BayStVollzG in Betracht kommen. Allerdings dürfte bei vorläufiger Würdigung davon auszugehen sein, dass die genannte Vorschrift nicht geeignet sei, den in Frage stehenden Eingriff zu rechtfertigen. Denn die Vorschrift dürfte eine Aufgabenzuweisung enthalten und keine Befugnisnorm darstellen.

24

Zu dem Hinweis nimmt der Beklagte sinngemäß im Kern dahingehend Stellung, die beklagten Beurteilung des streitgegenständlichen Forschungsvorhabens sei bereits deswegen kein Eingriff in das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit, weil das Grundrecht nicht in seiner Funktion als Abwehrrecht betroffen sei. Mit der Antragsablehnung sei keine staatliche Einwirkung auf den geschützten Freiraum der Gewinnung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse verbunden. Der Klägerin gehe es vorliegend im Ergebnis nicht um die Abwehr eines Eingriffs in das Freiheitsrecht. Sie begehre vielmehr Unterstützung für ein Forschungsvorhaben, dessen Gegenstand der Justizvollzug sei. Als Forschungsobjekt spiele der Staat aber - auch nach verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung – keine Sonderrolle im Wissenschaftsbetrieb. Er sei einer unter vielen anderen möglichen Forschungsgegenständen. Aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG lasse sich daher gerade kein Anspruch auf Unterstützung eines Forschungsvorhabens herleiten. Es bleibe der Klägerin unbenommen, ihre Forschung etwa über öffentliche Quellen oder mit Unterstützung des Justizvollzugs anderer Länder fortzuführen. Vor diesem Hintergrund verwundere es nicht, dass Art. 189 BayStVollzG – ebenso wie § 166 StVollzG, auf den die bayerische Regelung zurückgehe – keine explizite Eingriffsgrundlage enthalte. Denn eine solche sei mangels Eingriffs nicht erforderlich. Auch sähen die Strafvollzugsgesetze der anderen Länder keine abweichenden Regelungen vor. Zu betonen sei allerdings, dass die Kriminologischen Dienste in den meisten Ländern – ebenso wie in Bayern – an Prüfung und Entscheidung betreffend die Mitwirkung an externen Forschungsvorhaben maßgeblich beteiligt seien und insoweit Einschätzungen zur Wissenschaftlichkeit, zum Verhältnis von Aufwand und Nutzen sowie zur Einhaltung forschungsethischer Grundsätze trafen.

25

Auch liege keine hoheitliche Bewertung individueller Forschung vor. Der Kriminologische Dienst qualifiziere mit der Ablehnungsentscheidung die Forschung der Klägerin nicht als richtig oder falsch, nützlich oder nutzlos. Vor dem Hintergrund der stets hohen Belastung der bayerischen Justizvollzugsanstalten sei es unumgänglich, Forschung zu kanalisieren, die eine Zusammenarbeit mit dem Justizvollzug wünsche. Der Justizvollzug sei dabei stets bestrebt, seine eng begrenzten Kapazitäten jeglicher wissenschaftlichen Forschung zur Verfügung zu stellen. Hierbei sei allerdings der in Art. 189 BayStVollzG verankerte gesetzliche Auftrag zu berücksichtigen, wonach durch die Forschung der Vollzug, insbesondere die Behandlungsmethoden, wissenschaftlich fortzuentwickeln und die Ergebnisse für Zwecke der Strafrechtspflege nutzbar zu machen seien. Demnach müsse der Kriminologische Dienst Forschungsvorhaben einordnen. Bei der Einordnung eines Forschungsvorhabens handle es sich jedoch nicht um eine „Bewertung“ von Forschung im Sinne eines Eingriffs. Es werde hierdurch kein öffentliches Urteil über die Art des Forschungsvorhabens getroffen, wie etwa bei einer Bewertung im Rahmen von Berufungs- oder Prüfungsverfahren. Es liege auch keine abgeschlossene Arbeit vor, die bewertet werde. Die Einordnung diene allein dem Ziel, begrenzte Kapazitäten zu kanalisieren.

26

Die Klägerin lässt auf den Hinweis der Kammer sinngemäß im Kern dahingehend Stellung beziehen, sie teile die Auffassung der Kammer, wonach der Beklagte im Rahmen der streitgegenständlichen Entscheidung einen qualitativen Ansatz gewählt habe. Staatliche Qualitätsbewertungen von Wissenschaft stellten – wie hier – einen Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit dar. Sie seien nicht vereinbar mit dem der Wissenschaftsfreiheit zugrundeliegenden Gedanken, wonach – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – „eine von gesellschaftlichen Nützlichkeits- und politischen Zweckmäßigkeitsvorstellungen freie Wissenschaft Staat und Gesellschaft im Ergebnis am besten dient.“ Entgegen der Ansicht des Beklagten müsse es sich bei der Bewertung wissenschaftlicher Qualität keineswegs um ein öffentliches Urteil handeln, um die Eingriffsschwelle des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG zu überschreiten. So sei etwa der Großteil von Berufungs- oder Prüfungsverfahren gerade nicht öffentlich. Auch trage das Argument nicht, wonach eine Qualitätsbewertung nur bei abgeschlossenen Arbeiten vorliegen könne. Eine Qualitätssicherung im Rahmen der Entscheidung über die Förderung von Forschungsvorhaben wäre sonst nicht denkbar. Schließlich liege hier unstreitig keine Eingriffsgrundlage vor.

27

Die Klägerin hat – sollte die Kammer der Klage nicht stattgeben – beantragt, die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen. Im Termin zur mündlichen Verhandlung vom 18. März 2022 haben sich die Beteiligten jeweils mit dem Übergang in das schriftliche Verfahren einverstanden erklärt. In der Folge hat die Kammer klägerseits im schriftlichen Verfahren gestellte Beweisanträge mit Beschluss vom 2. April 2024 abgelehnt. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte, insbesondere auf die gewechselten Schriftsätze, die Niederschrift des Termins zur mündlichen Verhandlung vom 18. März 2022, den Beschluss vom 2. April 2024 sowie auf die Akten des Landgerichts ... Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

28

Gemäß § 101 Abs. 2 VwGO konnte die Kammer aufgrund des beiderseitigen Verzichts der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheiden.

I.

29

Die zulässige Klage hat in der Sache teilweise Erfolg. Auf den Fortsetzungsfeststellungsantrag der Klägerin ist festzustellen, dass die Antragsablehnung des Beklagten vom 4. März 2019 rechtswidrig und der Beklagte im Zeitpunkt der Erledigung zur Neuverbescheidung verpflichtet war. Im Übrigen ist die Fortsetzungsfeststellungsklage dagegen unbegründet. Denn im Zeitpunkt der Erledigung bestand kein Anspruch der Klägerin auf eine Entscheidung des Beklagten, ihr Forschungsvorhaben zu unterstützen.

30

1. Die Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor. Insbesondere ist die Kammer örtlich zuständig (a) und der Fortsetzungsfeststellungsantrag der Klägerin zulässig (b).

31

a) Die örtliche Zuständigkeit der Kammer folgt aus § 52 Nr. 3 Sätze 2, 3 und 5, Nr. 5 VwGO.

32

aa) Anerkannt ist, dass die Verweisung nach § 17a Abs. 2 Satz 1 GVG keine Bindungswirkung hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit entfaltet (Gerhold in Beckscher Online-Kommentar GVG, 22. Edition Stand 15.2.2024, § 17a Rn. 9). Vielmehr richtet sich die örtliche Zuständigkeit betreffend Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen nach § 52 Nr. 3 VwGO, der auch die Zuständigkeit für Fortsetzungsfeststellungsklagen regelt (Bamberger in Wysk, VwGO, 3. Aufl. 2020, § 52 Rn. 11). Letztere sind analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO auch im Rahmen von Verpflichtungssituationen anerkannt, auch wenn sich die genannte Vorschrift grundsätzlich allein auf Anfechtungsklagen beziehen mag (vgl. Wolff in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 113 Rn. 304). Soweit die Regelung für Verpflichtungsklagen gemäß § 52 Nr. 3 Satz 5 VwGO dem Wortlaut nach nicht auf § 52 Nr. 3 Satz 3 VwGO verweist – der wiederum auf die Auffangregelung nach § 52 Nr. 5 VwGO Bezug nimmt –, ergibt sich nach überzeugender Ansicht und historischer Auslegung, dass § 52 Nr. 3 Satz 3 VwGO auch für Verpflichtungsklagen (ausführlich BVerwG, B.v. 9.6.2020 – 6 AV 3/20 – NVwZ-RR 2020, 854) bzw. entsprechende Fortsetzungsfeststellungsanträge

gilt. Schließlich ist im Rahmen von § 52 Nr. 5 VwGO anerkannt, dass mit dem Sitz des Beklagten der Sitz der jeweiligen Behörde gemeint ist (vgl. Kraft in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 52 Rn. 37).

33

bb) Danach ist die Kammer vorliegend örtlich zuständig. Zunächst hat die Klägerin einen Fortsetzungsfeststellungsantrag im Rahmen einer Verpflichtungssituation gestellt. Zwar hat sie insoweit zuletzt beantragt, der Beklagte sei verpflichtet gewesen, ihr Zugang zu den Anstalten des bayerischen Justizvollzugs zur Durchführung von Befragungen zu gewähren. Allerdings hatte die Klägerin in Abgrenzung zur allgemeinen Leistungsklage (bzw. nach Erledigung in Abgrenzung zur Feststellungsklage) nicht allein die bloße tatsächliche Unterstützung ihres Forschungsvorhabens durch den Beklagten begehrt. Vielmehr hat sie im Termin zur mündlichen Verhandlung klargestellt, sie habe eine Genehmigung des Beklagten betreffend ihr Forschungsvorhaben begehrt. Damit hatte die Klägerin statthaft eine regelnde Entscheidung des Beklagten ihr gegenüber verlangt, dass ihr Forschungsvorhaben im beantragten Umfang seitens des Beklagten unterstützt wird, mithin einen Verwaltungsakt. Da der Kriminologische Dienst Aufgaben nach Art. 189 des Gesetzes über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der Jugendstrafe (Bayerisches Strafvollzugsgesetz – BayStVollzG) vom 10. Dezember 2007 (GVBl. S. 866, BayRS 312-2-1-J) bayernweit wahrnimmt und die Klägerin nicht in Bayern wohnhaft ist, begründet hier der Sitz des Kriminologischen Dienstes in ... bzw. im Gerichtsbezirk die örtliche Zuständigkeit der Kammer.

34

b) Der Fortsetzungsfeststellungsantrag ist zulässig.

35

aa) Gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO spricht das Gericht auf Antrag aus, dass ein Verwaltungsakt rechtswidrig gewesen ist, wenn sich dieser zuvor erledigt hat und der Kläger ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat. Bereits ausgeführt ist, das Entsprechendes für die hier einschlägige Verpflichtungssituation gilt.

36

bb) Vorliegend hat sich ein etwaiger Anspruch der Klägerin auf Unterstützung ihres Forschungsvorhabens nach Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes erledigt. So hat die Klägerin glaubhaft sinngemäß vorgetragen, das streitgegenständliche Forschungsprojekt sei zum 31. Oktober 2019 abgeschlossen worden. Entsprechend hatte sie ihren Antrag bereits vor Verweisung des Rechtsstreits mit Einlegung der Rechtsbeschwerde vom 2. Dezember 2019 auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit umgestellt. Mit Ende des Forschungsprojekts ist die Weiterverfolgung eines etwaigen Anspruchs auf Unterstützung objektiv sinnlos geworden, also Erledigung eingetreten (vgl. allgemein Wolff in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 113 Rn. 306). Denn nach Abschluss des Forschungsprojekts wäre eine etwaige Unterstützung des Beklagten für dieses nicht mehr verwertbar gewesen.

37

bb) Für die Fortsetzungsfeststellungsklage besteht auch ein konkretes Weiterverfolgungs- bzw. Fortsetzungsfeststellungsinteresse. Denn jedenfalls droht der Klägerin die Ablehnung weiterer vergleichbarer Anträge durch den Beklagten mit der Sache nach (teilweise) gleicher Begründung. Bereits hierin liegt ein ausreichendes Weiterverfolgungs- bzw. Fortsetzungsfeststellungsinteresse, sodass offenbleiben kann, ob sich die Klägerin darüber hinaus auch erfolgreich auf ein Rehabilitationsinteresse berufen könnte.

38

(1) Bei Fortsetzungsfeststellungsklagen in der Verpflichtungssituation soll anstelle des Fortsetzungsfeststellungsinteresses in Gestalt konkreter Wiederholungsgefahr die Frage nach einem konkreten Weiterverfolgungsinteresse maßgeblich sein. Ein solches liegt vor, sofern die Gefahr besteht, dass die Behörde einen erneuten Antrag auf neuer Grundlage mit gleichen Gründen ablehnen wird. Entsprechend fehlt es an einem Weiterverfolgungsinteresse, wenn sich nach Ablehnung des Begehrens tatsächliche oder rechtliche Verhältnisse ändern und anzunehmen ist, dass die Behörde unter geänderten Verhältnissen gleichartige Anträge nicht mehr mit gleichartigen Erwägungen ablehnen wird (vgl. so zum Ganzen Wolff in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 113 Rn. 311 m.w.N.). Wiederholungsgefahr wiederum setzt die konkrete bzw. hinreichend bestimmte Gefahr voraus, dass künftig ein vergleichbarer Verwaltungsakt erlassen bzw. ein begehrtter Verwaltungsakt erneut abgelehnt werden wird. Unzureichend ist insoweit die vage Möglichkeit einer Wiederholung. Gleiches gilt für den bloßen Wunsch nach Klärung

abstrakter Rechtsfragen (vgl. so zum Ganzen Riese in Schoch/Schneider, VwGO, Stand Januar 2024, § 13 Rn. 126). Ausreichend ist das Interesse dagegen, wenn sich in Bezug auf den erledigten Verwaltungsakt kontroverse Rechtsfragen ergeben haben, die sich zwischen den Beteiligten in anderer Weise erneut stellen werden. Dabei muss die gerichtliche Entscheidung für künftige behördliche Entscheidungen richtungsweisend sein können (vgl. so zum Ganzen Wolff a.a.O. Rn. 271).

39

(2) Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze liegt hier ein hinreichend konkretes Weiterverfolgungsinteresse bzw. eine hinreichend konkrete Wiederholungsgefahr vor. Denn es besteht die hinreichend konkrete Gefahr, dass der Kriminologische Dienst künftig Anträge der Klägerin aus (teilweise) identischen Gründen ablehnen wird. Dies gilt jedenfalls für die Begründungselemente betreffend die wissenschaftliche Qualität der Forschungsvorhaben, deren Nützlichkeit für die Vollzugspraxis sowie die eigenen begrenzten Kapazitäten. So hat die Klägerin vorgebracht, der Beklagte habe zwischenzeitlich einen weiteren von ihr gestellten Antrag vom 30. Juni 2020 betreffend einen Fragebogen zu Maßnahmen in Justizvollzugsanstalten zur Eindämmung des Coronavirus mit derselben Begründung abgelehnt, was der Beklagte nicht in Frage gestellt hat. Zudem hat die Klägerin im Termin zur mündlichen Verhandlung sinngemäß ausgeführt, sie beabsichtige jeweils für zwei weitere Forschungsvorhaben – ... – den Antrag zu stellen, mit Mitarbeitenden des Strafvollzugs sprechen zu können. Auch habe ihr der kriminologische Dienst im Rahmen informeller telefonischer Anfragen mehrmals zu verstehen gegeben, es bestünden keine Kapazitäten. Insoweit hat der Beklagte bestätigt, grundsätzlich Hinweise im Vorfeld einer Antragstellung zu erteilen, um möglichst frühzeitig über Realisierungschancen von Forschungsprojekten zu informieren. Auch hat er im Übrigen den Vortrag der Klägerin nicht substantiiert in Frage gestellt, jedoch vorgebracht, die fraglichen Gespräche könnten mangels Aufzeichnung nicht im Detail nachvollzogen werden. Bereits all dies spricht zur Überzeugung der Kammer für die Annahme einer hinreichend konkreten Gefahr, dass künftig weitere Anträge der Klägerin – insbesondere dahingehend, mit Mitarbeitenden des Strafvollzugs sprechen zu können – ebenfalls aus Kapazitätsgründen, mit Blick auf die Qualität des Forschungsvorhabens und dessen Nützlichkeit für die Praxis des Strafvollzugs abgelehnt werden. Darüber hinaus ist bereits nach allgemeiner Lebenserfahrung kaum zu erwarten, dass sich die Kapazitäten des Beklagten, externe Forschung zu unterstützen, künftig (spürbar) verbessern werden, zumal solche Unterstützungsleistungen nicht Kernaufgabe des Strafvollzugs sind. Zudem hat der Beklagte auch auf gerichtlichen Hinweis zur Frage der Zulässigkeit der Bewertung von Forschungsvorhaben auf deren Qualität jedenfalls sinngemäß daran festgehalten, er müsse im Rahmen seiner Zulassungsentscheidungen auch die wissenschaftliche Qualität von Forschungsvorhaben einordnen. Zuvor hatte er unmissverständlich – sinngemäß zusammengefasst – geltend gemacht, der Begriff des „Modethemas“ beschreibe die faktische Situation einer Mehrzahl von Anträgen zu einem vergleichbaren Themenkomplex, wobei insoweit wissenschaftlich besonders fundierte Projekte von erfahrenen Forschern nachhaltig zu unterstützen seien, statt ineffektiv Ressourcen auf eine Vielzahl von Projekten aufzuteilen. Da der Beklagte zudem davon gesprochen hat, es sei nicht ohne Weiteres ersichtlich, inwiefern mit dem Lehrgebiet der Klägerin eine Qualifikation zur Durchführung empirischer Forschung einhergehe, ..., bestehen ganz erheblich Anhaltspunkte, dass der Beklagte auch bei künftigen Anträgen gerade der Klägerin zu einer ihr nachteiligen Qualitätsbewertung gelangen wird. Dies gilt umso mehr, als die Bedenken des Beklagten gerade auch auf die Qualifikation der Klägerin für empirische Forschung abstellen und Forschung unter Erhebung konkreter tatsächlicher Umstände im Strafvollzug regelmäßig empirischer Natur sein wird. Jedenfalls gilt dies soweit ersichtlich für die klägerseits benannten Erhebungen zum Umgang mit ... Außerdem weist die Klägerin nachvollziehbar darauf hin, dass gerade „Modethemen“ oftmals besonders geeignet seien, Drittmittel einzuwerben. Entsprechend ist künftig besonders mit Forschungsanträgen zu solchen Themen zu rechnen, die der Beklagte nach eigenem Vorbringen in besonderer Weise einer qualitativen Bewertung unterzieht. Schließlich sprechen auch erhebliche Anhaltspunkte dafür, dass der Beklagte auch weiterhin den Nutzen externer Forschungsvorhaben für die Praxis des Strafvollzugs berücksichtigen wird. So hat er mit Blick auf sog. „Modethemen“ sinngemäß ausgeführt, insoweit sei es Aufgabe des Kriminologischen Dienstes, jene Vorhaben herauszufiltern, die den größten wissenschaftlichen Fortschritt bzw. anwendungsbezogenen Nutzen versprechen. Nach alledem werden sich auch mit Blick auf künftige Anträge der Klägerin Fragen stellen, die in rechtlicher Hinsicht – wie noch genauer zu zeigen sein wird – durchaus als kontrovers bezeichnet werden können. Insoweit kann vorliegend eine gerichtliche Entscheidung für die künftige Behandlung klägerischer Forschungsanträge durch den Kriminologischen Dienst richtungsweisend sein.

dd) Der Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage steht im Übrigen keine Unzulässigkeit der Verpflichtungsklage im Zeitpunkt der Erledigung entgegen.

41

(1) Als negative Zulässigkeitsvoraussetzung der Fortsetzungsfeststellungsklage ist anerkannt, dass die Klage im Zeitpunkt der Erledigung (noch) nicht unzulässig gewesen sein darf (vgl. Wolff in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 113 Rn. 312). Denn die Fortsetzungsfeststellungsklage führt einen begonnenen Rechtsstreit lediglich fort (vgl. Wolff a.a.O. Rn. 312), wobei der Kläger nicht durch das erledigende Ereignis um die Früchte seiner bisherigen Prozessführung gebracht werden soll (Decker in Beckscher Online-Kommentar VwGO, 69. Edition Stand 1.4.2024, § 113 Rn. 85). Solche Früchte bestehen aber nicht, sofern die Klage bereits im Zeitpunkt der Erledigung unzulässig war. Genauso wenig vermag die Umstellung auf den Fortsetzungsfeststellungsantrag bereits vorbestehende Zulässigkeitsmängel zu heilen (vgl. Wolff a.a.O. Rn. 312).

42

(2) Danach stehen dem Fortsetzungsfeststellungsantrag hier keine vorbestehenden Zulässigkeitsmängel entgegen. Zwar war der Antrag der Klägerin bzw. ihre Rechtsbeschwerde von Anfang an vor unzuständigen Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit gestellt bzw. eingelegt. In der vorliegenden öffentlich-rechtlichen Streitigkeit war der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten gemäß § 13 GVG zu keinem Zeitpunkt eröffnet. Auch war der Antrag bzw. die Rechtsbeschwerde der Klägerin im Zeitpunkt der Erledigung und noch lange Zeit danach in der unzuständigen ordentlichen Gerichtsbarkeit anhängig. Aus diesem Grund mag in Frage gestellt werden, ob die Klägerin das Privileg der Fortsetzungsfeststellungsklage für sich in Anspruch nehmen kann, um eine – allein durch Erledigung – unzulässig gewordene Klage umstellen zu dürfen (vgl. allgemein Wolff in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 113 Rn. 241). Auch mag argumentiert werden, dass in Verfahren vor der unzuständigen Gerichtsbarkeit schwerlich bereits Früchte einer Prozessführung entstanden sein können. Dennoch sprechen die besseren Gründe dafür, dass der Klägerin die Verweisung des Rechtsstreits in die Verwaltungsgerichtsbarkeit erst nach Erledigung des Klagebegehrens im Ergebnis nicht entgegengehalten werden kann. Denn zum einen hätte der Antrag der Klägerin auf gerichtliche Entscheidung bei zutreffender Sachbehandlung bereits nach Antragseingang durch das Landgericht ... verwiesen werden müssen. Da der Antrag unter dem 18. März 2019 gestellt war und Erledigung mit Abschluss des Forschungsprojekts erst Ende Oktober desselben Jahres eintrat, wäre bei frühzeitiger Verweisung des Rechtsstreits an die Verwaltungsgerichte erst dort Erledigung eingetreten. Auch hat sich die Klägerin der Verweisung keineswegs verweigert, sondern diese auf (erstmaligen) richterlichen Hinweis beantragt. Darüber hinaus zeigt auch der vorliegende Fall, dass der Zeitpunkt der Verweisung eines Rechtsstreits auch von Zufälligkeiten abhängig sein kann, wobei letztlich dasselbe für Erledigungszeitpunkte gilt. Dagegen sollten prozessuale Ansprüche auf Fortsetzung eines Verfahrens etwa im Rahmen einer Fortsetzungsfeststellungsklage von materiellen Wertungen, nicht aber von Zufällen abhängen. Entscheidend ist jedoch, dass sich der Gesetzgeber mit Blick auf § 17a GVG entschieden hat, die Rechtswegfrage gerade nicht zur Zulässigkeitsvoraussetzung eines Antrags bzw. einer Klage zu erheben. Vielmehr belegt § 17a Abs. 2 Satz 1 GVG, dass Verfahren im Fall fehlender Rechtswegzuständigkeit seitens der Gerichte an das zuständige Gericht des zulässigen Rechtswegs zu verweisen sind, also entsprechende Anträge oder Klagen gerade nicht wegen Unzulässigkeit abzulehnen bzw. abzuweisen sind. Auch aufgrund dieser Wertung des Gesetzes kann hier nicht davon ausgegangen werden, dass der noch im Zeitpunkt der Erledigung unzulässig beschrittene Rechtsweg der Zulässigkeit des Fortsetzungsfeststellungsantrags entgegensteht.

43

2. Die Klage ist – wie ausgesprochen – teilweise begründet.

44

a) Anerkannt ist, dass die Fortsetzungsfeststellungsklage in der Verpflichtungssituation Erfolg hat, soweit die Verpflichtungsklage im Zeitpunkt der Erledigung Erfolg gehabt hätte, also soweit ein Anspruch auf Erlass des begehrten Verwaltungsakts bestand. Auf dieser Grundlage spricht das Gericht im Fall der Spruchreife aus, dass die Versagung des begehrten Verwaltungsakts rechtswidrig und die Behörde zu dessen Erlass verpflichtet war. Sofern die Sache nicht spruchreif ist – etwa im Fall eines Ermessensspielraums – ist die Rechtswidrigkeit des ablehnenden Bescheids sowie der Anspruch auf Neuverbescheidung festzustellen (vgl. so zum Ganzen Wolf in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 113 Rn. 314). Insoweit ist das Gericht grundsätzlich auch im Rahmen der Fortsetzungsfeststellungsklage

verpflichtet, Spruchreife herzustellen (Decker in Beckscher Online-Kommentar VwGO, 69. Edition Stand 1.4.2024, § 113 Rn. 88). Dagegen besitzt der Fortsetzungsfeststellungskläger keinen Anspruch auf gerichtliche Feststellung dahingehend, dass die Rechtswidrigkeit einer versagenden Entscheidung auf einem bestimmten Grund beruht (Decker a.a.O. Rn. 88.1). Schließlich ist im Rahmen der Verpflichtungsklage anerkannt, dass ein klägerischer Vornahmeantrag als wesensgleiches Minus auch den Antrag auf Neuverbescheidung enthält (Peters/Kujath in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 88 Rn. 13). Entsprechendes gilt für die Fortsetzungsfeststellungsklage. Denn deren Tenor orientiert sich – wie ausgeführt – an dem Tenor der Verpflichtungsklage bezogen auf den Zeitpunkt der Erledigung.

45

b) Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze war hier wie ausgesprochen festzustellen, dass die Ablehnung des klägerischen Antrags im Zeitpunkt des erledigenden Ereignisses rechtswidrig war und die Klägerin von dem Beklagten Neuverbescheidung verlangen konnte. Dagegen stand der Klägerin im Zeitpunkt der Erledigung kein gebundener verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Unterstützung ihres Forschungsvorhabens zu (aa). Ein gebundener Anspruch ergab sich – in Ermangelung einfachgesetzlicher Anspruchsgrundlagen – auch nicht unter dem Gesichtspunkt, dass das Ermessen des Beklagten hinsichtlich der begehrten Entscheidung auf Null reduziert gewesen wäre (bb). Allerdings ist dem Beklagten im Rahmen der streitgegenständlichen Entscheidung ein Ermessensfehler unterlaufen, indem er – unter Verstoß gegen das Grundrecht der Klägerin auf Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG – die Qualität des streitgegenständlichen Forschungsvorhabens zum Nachteil der Klägerin bewertet hat. Entsprechend war die Antragsablehnung rechtswidrig, sodass die Klägerin Neuverbescheidung verlangen konnte (cc).

46

aa) Der Klägerin stand kein gebundener verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Unterstützung ihres Forschungsvorhabens durch den Beklagten zu. Insoweit kommt allein ihr Grundrecht auf Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG in Betracht. Aus der subjektiven Gewährleistung des Grundrechts als Abwehrrecht lässt sich vorliegend aber kein Anspruch auf die begehrte Unterstützung herleiten. Genauso wenig folgt hier aus den objektiv-rechtlichen Gewährleistungen des Grundrechts ein gebundener, subjektiver Anspruch der Klägerin, was die Beteiligten im Übrigen auch nicht geltend gemacht haben.

47

(1) Anerkannt ist, dass die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG neben der individuellen bzw. subjektiven Gewährleistung als Abwehrrecht auch eine objektive, das Verhältnis von Wissenschaft, Forschung und Lehre zum Staat regelnde, wertentscheidende Grundsatznorm enthält (Kempfen in Beckscher Online-Kommentar GG, 57. Edition Stand 15.1.2024, Art. 5 Rn. 186). Aus diesem aus dem Grundrecht abgeleiteten objektiven Leistungsgehalt folgt beispielsweise die Verpflichtung des Staats, der Wissenschaft personelle, finanzielle und organisatorische Mittel bereitzustellen sowie den akademischen Nachwuchs sachgerecht zu fördern. Insbesondere ist der Staat dazu verpflichtet, einen rechtlichen Rahmen für die Hochschulorganisation zu schaffen, der den Freiheitsanspruch der Hochschulmitglieder soweit unangetastet lässt, wie dies unter Berücksichtigung anderer legitimer Aufgaben der Wissenschaftseinrichtung und der Grundrechte Dritter möglich ist, die Funktionsfähigkeit der Hochschule sicherstellt und ihren Ausbildungsauftrag wahrt (vgl. so zum Ganzen Kempfen a.a.O. mit zahlreichen Nachweisen aus der Rechtsprechung des BVerfG).

48

(2) Hier führt die subjektive Gewährleistung des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit als Abwehrrecht nicht zu dem klägerseits geltend gemachten Anspruch. Vielmehr ist die objektive Gewährleistung des Grundrechts betroffen.

49

(a) Dies gilt zunächst nach den Maßstäben der – wenn auch älteren – Rechtsprechung des Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgerichts.

50

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer Fallgestaltung, in der Akteneinsicht zu Forschungszwecken in Unterlagen der Bundeszentrale für politische Bildung unter Berufung auf eine 30-jährige Verschlussfrist nach der Geschäftsordnung der genannten Behörde versagt worden war, im Rahmen einer

Nichtzulassungsbeschwerde entschieden und bereits im amtlichen Leitsatz festgehalten, das Grundrecht auf Wissenschaftsfreiheit vermittele keinen verfassungsunmittelbaren Anspruch auf Akteneinsicht zu Forschungszwecken. Weiter sei dem Freiheitsrecht aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG als Abwehrrecht kein individuelles Recht zu entnehmen, wonach der Staat zu Zwecken der Forschung Hilfestellungen zu leisten habe, auf die sonst kein Rechtsanspruch bestehe (vgl. zum Ganzen BVerwG, B.v. 9.10.1985 – 7 B 188/85 – BeckRS 1985, 1927; ergänzend betreffend den zugrundeliegenden Sachverhalt BVerfG, B.v. 30.1.1986 – 1 BvR 1352/85 – NJW 1986, 1243). Die hierauf eingelegte Verfassungsbeschwerde hat das Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen. Vielmehr führt es insbesondere sinngemäß aus, es gehe weder um die Abwehr eines Eingriffs in das Freiheitsrecht der Wissenschaftsfreiheit noch um Teilhabe am staatlichen Wissenschaftsbetrieb. Der Beschwerdeführer begehre vielmehr Hilfestellung zu einem Forschungsvorhaben, dessen Gegenstand eine staatliche Einrichtung sei, eben durch diese Einrichtung. Als Forschungsobjekt spiele der Staat aber keine Sonderrolle wie im Wissenschaftsbetrieb und sei lediglich einer unter vielen anderen möglichen Forschungsgegenständen. Dass sich aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG unmittelbar kein Anspruch auf Unterstützung der Forschung durch Gewährung von Akteneinsicht ableiten lasse, bedeute allerdings nicht, dass die Behörde bei der Entscheidung über den Antrag keine verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten habe. Vielmehr müsse diese bei ihrer Entscheidung die Verfassung als Wertordnung und damit auch den Stellenwert beachten, den das Grundgesetz der Wissenschaftsfreiheit einräume. Ein unmittelbarer Anspruch auf positive Verbescheidung ergebe sich hieraus allerdings nicht (vgl. so zum Ganzen BVerfG, B.v. 30.1.1986 – 1 BvR 1352/85 – NJW 1986, 1243).

51

Nach diesen Grundsätzen besteht auch vorliegend kein gebundener verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Unterstützungsleistungen im Rahmen des klägerischen Forschungsprojekts. Auch vorliegend sind die bayerischen Justizvollzugsanstalten allein als Forschungsgegenstand betroffen. Im Übrigen begehrt die Klägerin in Unterschied zu den dargestellten Entscheidungen nicht lediglich Selbstinformation durch Akteneinsicht, sondern eine darüber hinausgehende staatliche Leistung, worauf sogleich einzugehen sein wird.

52

(b) Das subjektive Abwehrrecht aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG führt vorliegend auch deswegen nicht zu dem geltend gemachten Anspruch, weil kein staatliches Handeln ersichtlich ist, welches die Klägerin schlicht abwehren könnte, um ihr Begehren zu realisieren. Denn die Klägerin beehrte kein bloßes staatliches Unterlassen, sondern vielmehr eine staatliche Leistung. Zwar trifft es auf einer rein faktischen Ebene zu, dass sich die Klägerin nicht ohne weiteres in Justizvollzugsanstalten des Beklagten begeben kann, um dort zu forschen. Dieser Umstand mag bei Justizvollzugsanstalten besonders plastisch hervortreten, da diese bereits baulich in besonderer Art und Weise nach innen und außen zur Sicherung des Strafvollzugs geschützt sind. Letztlich trifft es aber auf eine Vielzahl von Behörden zu, dass diese der Öffentlichkeit nicht zugänglich sein müssen bzw. Behördenleiterinnen und Behördenleiter das Hausrecht in einer Weise ausüben können, dass nicht jedermann ohne weiteres Zugang gestattet ist. Entscheidend ist aber, dass dem Begehren der Klägerin auch dann nicht im Sinne des geltend gemachten Anspruchs gedient wäre, wenn – im Rahmen eines Gedankenexperiments – insbesondere die bauliche Gestaltung von Justizvollzugsanstalten hinweg gedacht würde und jedermann, die Klägerin eingeschlossen, diese ohne weiteres betreten könnte. Auch bei einer solchen Betrachtung wäre dem Begehren der Klägerin noch nicht ausreichend gedient, da sich aus dem bloßen Zugang zu Justizvollzugsanstalten noch keine Interviews insbesondere der gewünschten Art ergeben würden. Vielmehr wird auch aus dem eigenen Vortrag der Klägerin deutlich, dass sie nicht lediglich den bloßen Zugang zu Justizvollzugsanstalten begehrt hat. Vielmehr spricht sie selbst von „Unterstützungsmöglichkeiten“ des Beklagten (Schriftsatz vom 2. März 2022, Bl. 126 der Gerichtsakte). Auch ist ihr Antrag vom 14. Februar 2019 im Betreff beschrieben mit „Antrag auf Unterstützung externer Forschungsvorhaben im bayerischen Justizvollzug“ (Bl. 14 Gerichtsakte). Damit begehrt die Klägerin nicht allein bloßen Zugang, sondern staatliche Unterstützung.

53

Dass es der Klägerin nicht allein um den bloßen Zugang zu Justizvollzugsanstalten ging, wird auch dadurch deutlich, dass die begehrten Interviews aus ihrer Sicht örtlich nicht notwendig innerhalb der Justizvollzugsanstalten hätten geführt werden müssen. Dies belegt zum einen, dass der Zugang zu Justizvollzugsanstalten aus Sicht der Klägerin letztlich nicht entscheidend ist. Zum anderen wird deutlich,

dass es der Klägerin – unabhängig vom Zugang zu Justizvollzugsanstalten – um die Erlaubnis des Beklagten ging, mit Mitarbeitern der Justizvollzugsanstalten Interviews zu führen. Damit verlangt die Klägerin aber eine staatliche Leistung in Gestalt der Erlaubnis und wehrt nicht etwa nur (physische) Zugangsbeschränkungen o.Ä. ab. Denknotwendig kann aber eine Leistung im Sinne einer staatlichen Erlaubnis – also ein positives Tun durch eine Behörde – nicht durch bloße Abwehr erzielt werden.

54

Bei genauerer Betrachtung begehrte die Klägerin die staatliche Leistung einer beamtenrechtlichen Weisung dahingehend, dass (ggf. ausgewählte) Beamtinnen und Beamten seitens des Dienstherrn angewiesen werden, mit der Klägerin Interviews zu führen, oder aber es der Dienstherr (ggf. ausgewählten) Beamtinnen und Beamten zumindest freistellt und erlaubt, mit der Klägerin Interviews zu führen. Eine solche Erlaubnis ist mit Blick auf die begehrten Interviews auch (rechtlich) erforderlich, da Beamtinnen und Beamten gemäß § 37 Abs. 3 Satz 1 BeamStG ohne Genehmigung über Angelegenheiten, für die § 37 Abs. 1 BeamStG gilt, weder vor Gericht noch außergerichtlich aussagen oder Erklärungen abgeben dürfen. § 37 Abs. 1 BeamStG wiederum bestimmt, dass Beamtinnen und Beamte über die ihnen bei oder bei Gelegenheit ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen dienstlichen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren haben, wobei dies auch über den Bereich eines Dienstherrn hinaus sowie nach Beendigung des Beamtenverhältnisses gilt. Vorliegend geht es der Klägerin um Auskünfte über solche dienstlichen Angelegenheiten. Der Sache nach nichts anderes gilt, sollte sich das Begehren der Klägerin außerhalb des unmittelbar hoheitlichen Strafvollzugs auch auf nicht verbeamtete Mitarbeitende des öffentlichen Dienstes erstrecken. Denn auch Angestellte im öffentlichen Dienst sind regelmäßig tarifvertraglich zur Verschwiegenheit verpflichtet (vgl. etwa Kreicker in Münchener Kommentar zur StPO, 2. Aufl. 2023, § 54 Rn. 11 mit Verweis auf § 3 Abs. 1 TVöD und § 3 Abs. 2 TV-L).

55

Nach alledem besteht – zugespitzt formuliert – auch nach etwaiger Abwehr aller Zugangsbeschränkungen betreffend Justizvollzugsanstalten kein Recht der Klägerin, mit Mitarbeitenden des Strafvollzugs Interviews zu führen. Hierzu bedürfen Mitarbeitende der Genehmigung ihres Dienstherrn bzw. Arbeitgebers.

56

(c) Soweit in der Literatur verfassungsunmittelbare Ansprüche aus dem Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit als Abwehrrecht bejaht werden, betrifft dies bei genauerer Betrachtung nicht die vorliegende Fallgestaltung. Soweit sich die Klägerin auf Sachs, Neue Kriminalpolitik 2019, 386, bezieht, stellt dieser klar, dass lediglich Fälle aktiver Eigeninformation durch Forschende gemeint sind (so ausdrücklich a.a.O. S. 391). Soweit sich Sachs auf Mayen, Der grundrechtliche Informationsanspruch des Forschers gegenüber dem Staat, Dissertation 1991, beruft, gilt nichts anderes. So hält Mayen das Abwehrrecht aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG in Abgrenzung zu dessen objektiven Gewährleistungen allein dann für einschlägig, sofern Forschende die Information aus eigener Kraft herbeiführen, also Selbstinformation begehrt wird. Dies sei etwa beim bloßen Aufschließen der Aktenschränke eines Archivs der Fall, damit sich Forschende selbst informieren könnten. Nicht anders liege der Fall, wenn Forschende konkrete Akten benennen würden, die ihnen sodann zur Verfügung gestellt würden. Nicht mehr abwehrrechtlich sei es dagegen zu beurteilen, sofern Forschende eine staatliche Dienstleistung zum Beispiel in Gestalt staatlichen Zusatzwissens in Anspruch nähmen, damit für sie interessante Akten überhaupt erst bestimmt und gefunden werden könnten (Mayen a.a.O. Seite 136 ff., insbesondere 141 f., 180 f.). Auch nach dieser Abgrenzung lässt sich der klägerseits geltend gemachte Unterstützungsanspruch nicht aus dem subjektiven Abwehrrecht der Wissenschaftsfreiheit herleiten. Denn die Klägerin begehrt – wie ausgeführt – keine bloße Selbstinformation aus eigener Kraft, sondern darüber hinaus eine Leistung des Staats dahingehend, Mitarbeitenden des Justizvollzugs die Teilnahme an den begehrten Interviews zumindest zu gestatten.

57

(d) Auch soweit die Klägerin im Termin zur mündlichen Verhandlung sinngemäß argumentiert hat, im Strafvollzug würden Begehren von Gefangenen stets als Anfechtungs- und nie als Verpflichtungsbegehren verstanden und damit wohl zum Ausdruck bringen wollte, im Strafvollzug sei stets das Abwehrrecht betroffen, führt dies zu keiner anderen Bewertung. Denn zum einen begehrt die Klägerin ersichtlich nicht als Gefangene eine Leistung. Entsprechend sind keine rechtfertigungsbedürftigen Eingriffe in das Grundrecht auf Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG betroffen. Zum anderen trifft der argumentative Ausgangspunkt der Klägerin nicht zu. So regelt etwa § 115 Abs. 4 des Gesetzes über den Vollzug der

Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung – Strafvollzugsgesetz (StVollzG) – vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 581, 2088; 1977 I S. 436, FNA 312-9-1) Verpflichtungsanträge von Gefangenen, wobei die Strafvollstreckungskammer im Fall der Spruchreife die Verpflichtung der Vollzugsbehörde zur Vornahme der beantragten Amtshandlung auszusprechen hat (Euler in Beckscher Online-Kommentar Strafvollzug Bund, 25. Edition Stand 1.8.2023, § 115 StVollzG Rn. 17). Zwar hat der Bund im Rahmen der Föderalismusreform 2006 die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug verloren. Allerdings galt nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG Bundesrecht bis zu ersetzenden Regelungen der Länder fort (vgl. zum Ganzen Arloth in Arloth/Krä, StVollzG, 5. Aufl. 2021, Art. 208 BayStVollzG Rn. 2). Zudem normiert Art. 208 BayStVollzG die unveränderte Fortgeltung insbesondere der Regelungen über das gerichtliche Verfahren gemäß §§ 109 bis 121 StVollzG, also insbesondere des zitierten § 115 Abs. 4 StVollzG, zumal die genannten Vorschriften über das gerichtliche Verfahren nicht auf der Kompetenz des Bundes für den Strafvollzug, sondern für das gerichtliche Verfahren beruhen (Arloth a.a.O.). Im Übrigen finden sich auch in der höchstrichterlichen Rechtsprechung Beispiele für statthafte Verpflichtungsanträge Gefangener (vgl. etwa OLG Frankfurt, B.v. 3.5.2022 – 3 Ws 99/22 – BeckRS 2022, 14927).

58

bb) Auch soweit die Klägerin von dem Beklagten – mangels gebundenen verfassungsrechtlichen oder einfachgesetzlichen Anspruchs – verlangen konnte, über ihren Antrag ermessensfehlerfrei zu entscheiden, ergab sich im Zeitpunkt der Erledigung kein Anspruch auf den begehrten Verwaltungsakt. Zur Anspruchsbegründung wäre insoweit allein eine Ermessensreduktion auf Null in Betracht gekommen. Eine solche lag hier aber nicht vor.

59

(1) Anerkannt ist, dass trotz Ermessensspielraums der Behörde im Einzelfall lediglich eine ermessensfehlerfreie Entscheidungsmöglichkeit bestehen kann. Dies ist der Fall, wenn nach Lage der Dinge alle denkbaren Entscheidungsalternativen nur unter pflichtwidriger Vernachlässigung eines eindeutig vorrangigen Gesichtspunkts gewählt werden könnten. Eine solche Ermessensreduktion auf Null kann allerdings lediglich dann angenommen werden, sofern die praktische Alternativlosigkeit der beantragten Entscheidung offensichtlich ist (vgl. so zum Ganzen Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 114 Rn. 32).

60

(2) Danach ist hier keine Ermessensreduktion auf Null dahingehend eingetreten, dass der Beklagte verpflichtet gewesen wäre, das Forschungsvorhaben der Klägerin zu unterstützen. Dies gilt auch, sofern mit dem Beweisantrag der Klägerin ausreichende Kapazitäten des Beklagten für die begehrte Unterstützung sowie die notwendige Qualifikation der Klägerin für empirische Forschung unterstellt werden und zudem angenommen wird, dass – worauf noch einzugehen sein wird – keine Bewertung der Qualität des klägerischen Forschungsvorhabens hätte erfolgen dürfen. Auch unter diesen Annahmen liegt keine Ermessensreduktion auf Null vor. Vielmehr bestand weiterhin ein Ermessensspielraum des Beklagten, den Antrag der Klägerin ggf. auch abzulehnen. So durfte der Beklagte insbesondere berücksichtigen, dass bereits thematisch ähnliche Forschungsprojekte unterstützt bzw. genehmigt worden waren. Insbesondere ist es dem Beklagten in diesem Zusammenhang nicht schlechthin versagt, angesichts zwangsläufig begrenzter Kapazitäten Forschungsvorhaben etwa nach der Reihenfolge des Eingangs, also nach dem „Windhundprinzip“, zu unterstützen oder aber im Fall der Häufung von Forschungsvorhaben zu einem bestimmten Themenkreis Kapazitäten für den Fall freizuhalten, dass künftig noch Anträge für Forschungsvorhaben zu anderen Inhalten gestellt werden. Zudem durfte der Beklagte berücksichtigen, dass Mitarbeitende der Justizvollzugsanstalten nicht übermäßig mit vergleichbaren Fragestellungen Forschender befasst werden. Denn dies würde bei lebensnaher Betrachtung jedenfalls die nicht unerhebliche Gefahr begründen, dass Mitarbeitende demotiviert werden. Danach durften die in Frage stehenden Erwägungen sowohl mit Blick auf die Sicherstellung der Aufgabenwahrnehmung im Strafvollzug als auch unter Fürsorgegesichtspunkten betreffend Mitarbeitende ermessensfehlerfrei berücksichtigt werden. Jedenfalls ist nach alldem eine praktische Alternativlosigkeit im Sinne der Genehmigung des klägerischen Antrags nicht ersichtlich, erst Recht nicht offensichtlich.

61

cc) Der Klägerin stand allerdings im Zeitpunkt der Erledigung ein Anspruch gegenüber dem Beklagten auf Neuverbescheidung ihres Antrags zu. Denn dem Beklagten ist im Rahmen der Antragsablehnung ein

Ermessensfehler unterlaufen, indem er unter Verletzung der Wissenschaftsfreiheit der Klägerin die Qualität des streitgegenständlichen Forschungsvorhabens zu ihrem Nachteil bewertet hat. Bereits deswegen erweist sich die Ablehnung des klägerischen Antrags unter Verletzung eigener Rechte mit der Folge eines Anspruchs auf Neuverbescheidung als rechtswidrig. Aus diesem Grund kann offen bleiben, ob ggf. auch andere Umstände zu einem solchen Anspruch geführt hätten, zumal die Klägerin – wie ausgeführt – prozessual keine Feststellung dahingehend verlangen kann, wonach die festzustellende Rechtswidrigkeit auf einem bestimmten Grund beruht.

62

(1) Vorliegend ist der persönliche und sachliche Schutzbereich des Grundrechts der Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG eröffnet.

63

(a) Zwischenzeitlich ist anerkannt, dass auch Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen Träger der Wissenschaftsfreiheit sind (Wendt in von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 5 Rn. 164, Stichwort: Fachhochschullehrer). Zudem bestimmt ..., dass Fachhochschulen insbesondere Forschungsaufgaben wahrnehmen. Im Übrigen steht die Wissenschaftsfreiheit jedermann zu, der wissenschaftlich tätig ist oder werden möchte (Wendt in von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 5 Rn. 160).

64

(b) Auch in sachlicher Hinsicht ist der Schutzbereich des Grundrechts eröffnet. Anerkannt ist, dass Wissenschaft im Sinne von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG bereits dann vorliegt, sofern Forschung im Sinne geistiger Tätigkeit mit dem Ziel vorliegt, in methodischer, systematischer und nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen (Kempen in Beckscher Online-Kommentar GG, 57. Edition Stand 15.1.2024, Art. 5 GG Rn. 182). Dass die Klägerin als Fachhochschulprofessorin im Rahmen ihres – zumal drittmittelgeförderten – Antrags einer geistigen Tätigkeit mindestens mit dem Ziel nachgegangen ist, methodisch, systematisch und nachprüfbar neue Erkenntnisse zu gewinnen, steht für die Kammer außer Frage. Unbeachtlich für die Frage der Eröffnung des sachlichen Schutzbereichs ist dagegen die wissenschaftliche Qualität des Forschungsvorhabens. Denn auch schlechte Wissenschaft unterfiele uneingeschränkt dem Schutzbereich von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG (Gärditz in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand April 2024, Art. 5 Abs. 3 Rn. 88). Dasselbe gilt für ggf. irrige oder fehlerhafte Forschungsansätze (Wendt in von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 5 Rn. 160).

65

(c) Der Eröffnung des Schutzbereichs steht vorliegend auch nicht entgegen, dass klägerseits kein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Unterstützung des streitgegenständlichen Forschungsvorhabens besteht (i) oder dass die Klägerin eine staatliche Leistung begehrt, also der Bereich der Leistungsverwaltung betroffen ist (ii).

66

(i) Im Ausgangspunkt ist festzuhalten, dass aus dem Umstand, dass vorliegend kein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Unterstützung besteht, nicht geschlossen werden kann, dass im Rahmen der Ermessensentscheidung über die beantragte Genehmigung kein Ermessensfehler in Gestalt einer Verletzung des Abwehrrechts der Klägerin aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG denkbar wäre. Zwar scheidet denklogisch ein Ermessensfehler dergestalt aus, dass der Klägerin rechtswidrig ein Genehmigungsanspruch aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG versagt worden wäre. Denn zum einen besteht ein solcher gerade nicht. Zum anderen wäre im Fall eines solchen Anspruchs schon kein Ermessenspielraum – mit Raum für Ermessensfehler – eröffnet. Möglich bleiben aber Ermessensfehler in Gestalt der Verletzung der Wissenschaftsfreiheit der Klägerin aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG, soweit andere Aspekte des Schutzbereichs des Grundrechts betroffen sind, also solche Gesichtspunkte, die einen (etwaigen) verfassungsunmittelbaren Unterstützungsanspruchs nicht tangieren. Im Übrigen ist anerkannt, dass Fehler im Rahmen der Ermessensausübung auch darin liegen können, dass diese Grundrechte verletzt. Entsprechend hat das Gericht die Ermessensentscheidung auch dahingehend zu prüfen, ob diese zu einer Grundrechtsverletzung führt (vgl. so zum Ganzen Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 114 Rn. 30).

67

(ii) Auch der Umstand, dass vorliegend der Bereich der Leistungsverwaltung betroffen ist, schließt den Schutzbereich des Grundrechts nicht aus. Dies ergibt sich schon daraus, dass – zugespitzt formuliert –

auch der Bereich der Leistungsverwaltung kein grundrechtsfreier Raum ist. Entsprechend ist das Bundesverfassungsgericht im Rahmen von Verfassungsbeschwerden insbesondere von Professoren brandenburgischer Universitäten gegen Regelungen des dortigen Hochschulgesetzes zur leistungsabhängigen Ressourcenverteilung – also in einem Bereich der Leistungsverwaltung – nicht etwa davon ausgegangen, der Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit sei nicht eröffnet (vgl. B.v. 26.10. 2004 – 1 BvR 911/00 – NVwZ 2005, 315). Vielmehr führt das Bundesverfassungsgericht insbesondere aus, der Grundrechtsschutz aus Art. 5 Abs. 3 GG könne auch unmittelbar gegenüber Organisationsnormen geltend gemacht werden. Entscheidend für die unmittelbare Betroffenheit der Beschwerdeführer durch eine Organisationsnorm sei die durch eine wissenschaftsinadäquate Organisation bewirkte Grundrechtsgefährdung (a.a.O.). Auch soweit ausgeführt wird, zur Sicherung wissenschaftsadäquater Evaluationskriterien sei zur Vermeidung wissenschaftsinadäquater Steuerungspotentiale eine angemessene Beteiligung der Vertreter der Wissenschaft im Verfahren zur Festlegung der Kriterien zur Ressourcenverteilung unabdingbar (a.a.O. 317), ist dies auf die vorliegende Fallgestaltung übertragbar. Auch hier geht es darum, wissenschaftsinadäquate Steuerungspotentiale zu vermeiden. Dabei ist klarzustellen, dass die Kammer keine Feststellungen getroffen hat, dass sich vorliegend solche Potentiale ggf. bereits realisiert hätten. Ausschlaggebend ist vielmehr, dass es auch vorliegend mit Blick auf die Wissenschaftsfreiheit darum geht, solche Potentiale zu vermeiden, insbesondere, dass der Kriminologische Dienst bei abstrakter Betrachtung im Extremfall etwa in der Lage wäre, aus seiner Sicht wünschenswerte Forschungsvorhaben zuzulassen, dagegen kritische Forschung zu benachteiligen oder gar auszuschließen, ggf. auch indem insoweit eigene oder sonst staatliche Forschung initiiert wird. Auch ergibt sich insoweit bei wertender Betrachtung nichts anderes aus dem Umstand, dass vorliegend staatliche Einrichtungen – nämlich Justizvollzugsanstalten – Forschungsgegenstand sind, während die zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Hochschulorganisation betrifft. Vielmehr ist ausschlaggebend, dass jeweils der Gesichtspunkt staatlicher Forschungssteuerung betroffen ist und sich aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verfassungsrechtlich das Gebot der Staatsferne entnehmen lässt (Seidler in Geis, Hochschulrecht in Bund und Ländern, Stand Juni 2023, § 6 HRG Rn. 31). Dieses Gebot bezieht sich aber allgemein auf Forschung im Sinne von § 5 Abs. 3 Satz 1 GG und hängt nicht vom Gegenstand der Forschung ab.

68

(2) Die Ermessensentscheidung des Beklagten greift in den Schutzbereich des klägerischen Grundrechts auf Wissenschaftsfreiheit ein.

69

(a) Anerkannt ist heute, dass Grundrechtseingriffe nicht auf unmittelbare und gezielte – also finale – staatliche Maßnahmen beschränkt sind (vgl. genauer zum klassischen Eingriffsverständnis unter wörtlicher Wiedergabe der Rechtsprechung des BVerfG Eichberger in Huber/ Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 51). Vielmehr sieht das Bundesverfassungsgericht in gefestigter Rechtsprechung einen Grundrechtseingriff auch in solchen staatlichen Maßnahmen, die Dritte nur mittelbar belasten, weil sie unmittelbar gegen andere gerichtet sind oder Grundrechtsträger nur faktisch beeinträchtigen, wenn sie in ihrer Zielsetzung und ihren mittelbar-faktischen Wirkungen einem Eingriff als funktionales Äquivalent gleichkommen (vgl. Eichberger a.a.O. Rn. 54). Diese allgemeinen Grundsätze sind auch im Anwendungsbereich der Wissenschaftsfreiheit anerkannt, sodass auch hier mittelbar-faktische Freiheitsverkürzungen einen Eingriff darstellen können (Gärditz in Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand April 2024, Art. 5 Abs. 3 Rn. 143). Entsprechend ist für die Frage eines Eingriffs durch staatliche Bewertung von Forschung nicht entscheidend, aus welchem Grund oder zu welchem Zweck die Bewertung erfolgt ist (Gärditz a.a.O. Rn. 149). Jedenfalls hieraus ist auch ersichtlich, dass es nicht darauf ankommt, ob der Eingriff öffentlich erfolgt oder öffentlich wird. Insbesondere werden Berufungsverfahren an Hochschulen, die mit Blick auf Art. 33 Abs. 2 GG zwingend (und gerechtfertigt) mit Forschungsbewertung einhergehen, regelmäßig nicht (vollständig) öffentlich geführt. Zudem liegt bereits in der hoheitlichen Bewertung individueller Forschung als solcher ein Eingriff (vgl. so zum Ganzen Gärditz a.a.O. Rn. 149; Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 5 Rn. 149). Denn die Wissenschaftsfreiheit richtet sich gerade dagegen, dass wissenschaftliche Forschung durch staatliche Autorität als richtig oder falsch, nützlich oder nutzlos qualifiziert wird (Gärditz a.a.O. Rn. 149).

70

(b) Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe liegt hier ein Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit der Klägerin vor, indem der Beklagte die Qualität des streitgegenständlichen Forschungsprojekts zu ihrem Nachteil bewertet hat.

71

(i) In tatsächlicher Hinsicht ist die Kammer davon überzeugt, dass der Beklagte im Rahmen seiner Ermessensentscheidung das streitgegenständliche Forschungsprojekt der Klägerin qualitativ zu ihrem Nachteil bewertet hat.

72

Zunächst hat der Beklagte allgemein vorgetragen, bei seinen Entscheidungen über die Unterstützung externer Forschungsvorhaben würden insbesondere die Kriterien der wissenschaftlichen Qualität, ethische und datenschutzrechtliche Gesichtspunkte, der organisatorische Aufwand sowie möglicher Anwendungsnutzen einbezogen. Auch hier sei unter Prüfung der genannten Kriterien entschieden worden. Damit hat der Beklagte unmissverständlich erklärt, auch vorliegend die wissenschaftliche Qualität des klägerischen Forschungsvorhabens berücksichtigt zu haben. Eine solche Berücksichtigung ist aber nur dann sinnvoll denkbar, wenn der Beklagte zuvor auch die Qualität des Forschungsvorhabens bewertet hat. Zudem hat er sinngemäß ausgeführt, aufgrund einer Vielzahl eingegangener Anträge betreffend denselben Themenkomplex seien wissenschaftlich besonders fundierte Projekte von erfahrenen Forschenden nachhaltig zu unterstützen gewesen. Es sei Aufgabe des Kriminologischen Dienstes, jene Projekte herauszufiltern, die den größten wissenschaftlichen Fortschritt bzw. anwendungsbezogenen Nutzen versprechen. Zu diesen habe das streitgegenständliche Forschungsvorhaben nicht gehört, da es zu dem Thema eine Anzahl methodisch besserer Projekte gegeben habe. Bestätigt wird all dies durch den Vortrag des Beklagten, bei dem Projekt der Klägerin werde nicht ansatzweise erkennbar, welche wissenschaftlichen Methoden angewendet werden sollten. Die Klägerin habe nicht ausreichend dargelegt, inwieweit ein wissenschaftlicher Erkenntnisfortschritt erbracht werde, was insbesondere angesichts thematisch ähnlicher Projekte von großer Relevanz sei.

73

Zudem ist zu berücksichtigen, dass Ziff. 2, 2. Spiegelstrich der Verwaltungsvorschriften zu Art. 189 BayStVollzG die Prüfung externer Forschungsvorhaben durch den Kriminologischen Dienst ausdrücklich vorsieht, wobei (auch) die inhaltliche Prüfung dieser Vorhaben gemeint sein dürfte. Insoweit sind vorliegend gerade keine Anhaltspunkte vorgetragen oder ersichtlich, dass sich der Kriminologische Dienst hieran nicht gehalten haben könnte.

74

Soweit der Beklagte zuletzt – nach Hinweis des Gerichts, dass in tatsächlicher Hinsicht davon auszugehen sein dürfte, dass er im Rahmen der streitgegenständlichen Entscheidung auch einen qualitativen Ansatz gewählt habe – seinen Vortrag verändert hat und nunmehr geltend macht, das Forschungsvorhaben sei nicht bewertet, sondern lediglich eingeordnet worden, ist schon unklar, inwieweit sich die Einordnung eines Forschungsvorhabens von einer Bewertung unterscheiden soll. Auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass der Beklagte im Rahmen seines Vortrags zuvor – wie ausgeführt – unmissverständlich und in Übereinstimmung mit den einschlägigen Verwaltungsvorschriften qualitative Bewertungen des Forschungsvorhabens abgegeben hat und sich der zuletzt gehaltene Vortrag als Reaktion auf den gerichtlichen Hinweis darstellt, hält die Kammer diesen für nicht hinreichend tragfähig.

75

(ii) Die zur Überzeugung der Kammer beklagtenseits vorgenommene qualitative Bewertung des streitgegenständlichen Forschungsvorhabens stellt auch in rechtlicher Hinsicht einen Grundrechtseingriff dar. So besteht zumindest schon eine Nähe zu dem klassischen – finalen – Eingriffsverständnis. Denn dem Beklagten kam es bei lebensnaher Betrachtung gerade darauf an, das Forschungsvorhaben qualitativ zu bewerten, um ein (weiteres) Auswahlkriterium im Rahmen der streitgegenständlichen Entscheidung zu gewinnen. Jedenfalls aber liegt eine mittelbare bzw. faktische Beeinträchtigung des Freiheitsrechts vor, die einem klassischen Eingriff in Zielsetzung und Wirkungen als funktionales Äquivalent gleichkommt. Denn hinsichtlich der Intensität der Beeinträchtigung ist bereits die Wirkung der bloßen negativen qualitativen Bewertung eines Forschungsprojekts einer Fachhochschulprofessorin durch eine staatliche Behörde als solche nicht zu unterschätzen. Hinzu kommt, dass solche staatlichen Bewertungen oftmals nicht „geheim“ bleiben, sondern sich in der Wissenschaftsgemeinschaft herumsprechen werden. Zudem steht vorliegend ein Drittmittelprojekt in Frage, in denen regelmäßig Berichtspflichten bestehen, sodass die Klägerin ggf. auf die ablehnende Entscheidung und deren Gründe hat eingehen müssen. Darüber hinaus ist auch zu berücksichtigen, dass der Eingriff zumindest dazu beigetragen hat, dass Teile des Gesamtforschungsprojekts nicht realisiert werden konnten. Jedenfalls aber liegt auch insoweit ein

funktionales Äquivalent eines (klassischen) Eingriff vor, da die Forschungsbewertung hier als Begründungselement der zielgerichteten Ablehnung des Forschungsvorhabens dient.

76

(3) Der Eingriff in den Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit ist hier nicht gerechtfertigt.

77

(i) Anerkannt ist, dass das Grundgesetz für die Wissenschaftsfreiheit keinen ausdrücklichen Schrankenvorbehalt vorsieht. Insbesondere sind die übrigen in Art. 5 GG geregelten Schranken nicht auf die Wissenschaftsfreiheit anwendbar. Vielmehr gewährleistet Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG einen vorbehaltlos geschützten Freiheitsraum. Dennoch gilt die Wissenschaftsfreiheit nicht schrankenlos. Vielmehr ergeben sich Schranken auch der Wissenschaftsfreiheit aus anderen verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgütern (so zum Ganzen Kempfen in Beckscher Online-Kommentar GG, 57. Edition Stand 15.1.2024, Art. 5 Rn. 199). Im Rahmen solcher Grundrechtsbegrenzungen durch kollidierendes Verfassungsrecht ist allerdings der (allgemeine) Vorbehalt des Gesetzes zu beachten (Sachs in Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Vorbemerkung zu Abschnitt I des GG Rn. 125), sodass der Eingriff zunächst einer ausreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage bedarf (Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Vorbemerkung vor Art. 1 Rn. 51; Sachs a.a.O.).

78

(ii) Danach scheitert eine Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs bereits an einer gesetzlichen Grundlage. Zwar mögen vorliegend vielfältige verfassungsimmanente Schranken gut denkbar sein, wie etwa die Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege oder der Gesichtspunkt begrenzter staatlicher Kapazitäten, der ggf. zu einer Auswahl von Forschungsvorhaben zwingt, wobei eine solche Auswahl auch unter qualitativen Gesichtspunkten durchaus sinnvoll erscheinen mag. Vorliegend fehlt es aber an einer gesetzlichen Grundlage als (erste) Voraussetzung einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. In Betracht kommt insoweit allein Art. 189 BayStVollzG. Die genannte Vorschrift stellt aber keine Befugnisnorm dar, sodass sie insbesondere keine gesetzliche Grundlage darstellt, um den hier in Frage stehenden Grundrechtseingriff in Gestalt qualitativer Forschungsbewertung rechtfertigen zu können. Vielmehr handelt es sich bei Art. 189 BayStVollzG um eine Regelung, die allein die Aufgaben des Kriminologischen Dienstes definiert, ohne aber eingreifende Befugnisse zu normieren.

79

Die Natur von Art. 189 BayStVollzG als bloße Aufgabennorm folgt bereits aus seinem Wortlaut, wonach dem Kriminologischen Dienst näher beschriebene Tätigkeiten obliegen. Die Festlegung bloßer Obliegenheiten spricht aber tendenziell gegen die Annahme einer Regelung eingreifender Kompetenzen.

80

Auch streitet die historische Auslegung der Vorschrift für eine Einordnung als bloße Aufgabennorm. So führt der Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung zu Art. 189 BayStVollzG aus, die Vorschrift entspreche vollinhaltlich § 166 StVollzG. Der Kriminologische Dienst sei derzeit als Arbeitsgruppe „Kriminologischer Dienst im bayerischen Justizvollzug“ organisiert, dessen „Aufgaben“ sodann in Spiegelstrichen aufgeführt werden (Landtags-Drucksache 15/8101, S. 91). Insoweit sind im Zusammenhang mit wissenschaftlicher Forschung die Aufgaben der Informationsbeschaffung über Forschungsprojekte im bayerischen Vollzug (Evaluation), der Durchführung von Forschungsprojekten, soweit möglich, der Kontaktpflege zu Forschungseinrichtungen, insbesondere zu Universitäten, der Kriminologischen Zentralstelle und zum Max-Planck-Institut in Freiburg, der Kontaktpflege zu Einrichtungen der kriminologischen Forschung in anderen Ländern und Teilnahme an Fachtagungen, der Sichtung von Forschungsergebnissen und Nutzbarmachung für den Strafvollzug in Bayern, der Information über bedeutsame Forschungsergebnisse auf Fachtagungen und der Anregung von Forschungsprojekten genannt. Schließlich ist ausgeführt, Grundgedanke des Kriminologischen Dienstes sei es, den Strafvollzug fortzuentwickeln. Praxisrelevante Fragen sollten im Kontakt mit der Strafvollzugspraxis festgelegt und an Dritte vergeben (Auftragsforschung), an die Wissenschaft herangetragen (Veranlassung von Fremdforschung) oder bei entsprechender personeller und finanzieller Ausstattung auch selbst erforscht werden (Eigenforschung). Besondere Bedeutung komme deshalb der Zusammenarbeit mit Universitäten, dem Max-Planck-Institut in Freiburg und der Kriminologischen Zentralstelle zu, deren Forschungstätigkeit über den Kontakt zu den Kriminologischen Diensten der Länder die Bedürfnisse der Vollzugspraxis berücksichtigen sollten (so zum Ganzen Landtags-

Drucksache a.a.O). All dem sind keine eingreifenden Befugnisse zu entnehmen, wonach fremde Forschungsvorhaben (auch) mit der Begründung mangelnder Qualität abgelehnt werden könnten.

81

Weiter führt der Kriminologische Dienst auf seinem Internetauftritt sinngemäß aus, ihm sei die Befugnis, über externe Forschungsvorhaben zu entscheiden, mit Schreiben des Justizministeriums vom 13. Juli 2010 übertragen worden. Entsprechendes wäre indes nicht erforderlich gewesen, würde bereits Art. 189 BayStVollzG entsprechende Befugnisse vorsehen. Festgehalten werden kann in diesem Zusammenhang auch, dass weder ministerielle Schreiben noch Verwaltungsvorschriften eine normative Grundlage darstellen, um Grundrechtseingriffe rechtfertigen zu können.

82

Schließlich wird auch in der Literatur mit Blick auf Art. 189 BayStVollzG ausdrücklich von Aufgaben des Kriminologischen Dienstes gesprochen, etwa, dass dieser zunächst als Arbeitsgruppe „Kriminologischer Dienst im bayerischen Justizvollzug“ organisiert gewesen sei und zwischenzeitlich der eigens eingerichtete Kriminologische Dienst in ... dessen Aufgaben übernommen habe (Arloth in Arloth/Krä, BayStVollzG, 5. Aufl. 2021, Art. 189 Rn. 1), bzw. dass der Kriminologische Dienst (näher beschriebene) Aufgaben besitze (vgl. der. in Beckscher Online-Kommentar Strafvollzugsrecht Bayern, 20. Edition Stand 1.4.2024, Art. 189 Rn. 1).

83

Nach alldem sieht Art. 189 BayVollzG bereits keine Befugnisse des Beklagten vor, um den hier festgestellten Eingriff ggf. rechtfertigen zu können. Aufgrund dessen war weder entscheidungserheblich, ob und ggf. inwieweit Art. 189 StVollzG bei einem Verständnis als Befugnisnorm dem verfassungsrechtlichen Gebot der Staatsferne gerecht würde, noch, ob unter dem Gesichtspunkt wissenschaftsadäquater Forschungssteuerung insoweit das – Grundlagenforschung wohl regelmäßig ausschließende – Kriterium des (konkreten) Anwendungsnutzens für die Praxis des Strafvollzugs zulässig ist, zumal insoweit unter den entsprechenden Voraussetzungen ohnehin Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG einschlägig wäre.

II.

84

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 161 Abs. 1, 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Insoweit hat die Kammer berücksichtigt, dass die Klägerin bei lebensnaher Betrachtung an dem ursprünglichen Vornahmebegehren ein weitaus gewichtigeres Interesse besaß als an dem darin enthaltenen Begehren der Neuverbescheidung. Aufgrund struktureller Vergleichbarkeit gilt Entsprechendes für die Kostenverteilung im Rahmen der Fortsetzungsfeststellungsklage. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 ZPO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711, 713 ZPO.

III.

85

Die Berufung ist gemäß §§ 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen, da der Rechtssache grundlegende Bedeutung zukommt. Denn soweit ersichtlich ist jedenfalls die verallgemeinerungsfähige Rechtsfrage, ob der Kriminologische Dienst im Rahmen seiner Entscheidungen über die Unterstützung externer Forschung befugt ist, deren Qualität zu bewerten, höchstrichterlich noch nicht geklärt (vgl. allgemein Roth in Beckscher Online-Kommentar VwGO, 49. Edition Stand 1.1.2019, § 124 Rn. 53).