

Prof. Dr. Michael Sachs, Universität zu Köln

Forschung im Justizvollzug – Wissenschaftsfreiheit und ihre Grenzen*

Ist Forschungsfreiheit im Strafvollzug mehr als eine hohle Phrase? Zu dieser Frage haben *Fährmann* und *Knop* 2017 einen Artikel in der Neuen Kriminalpolitik veröffentlicht. Sie haben damit eine Diskussion angestoßen, an der sich Vertreter der Kriminologischen Dienste ebenso beteiligt haben wie Wissenschaftler der Universität. *Fährmann* und *Knop* haben einerseits gefordert, empirisch zu untersuchen, „wie beforschbar der deutsche Strafvollzug ist“, aber auch rechtliche Bedenken gegen die Praxis der Landesjustizministerien und ihrer Kriminologischen Dienste bei der Zulassung externer Forschung im Justizvollzug vorgetragen, die sie als zu restriktiv empfinden. Auch die genannten Vertreter der universitären Wissenschaft sind mit den derzeitigen Forschungsmöglichkeiten im Strafvollzug nicht recht glücklich.

Die rechtlichen Bedenken stützen sich vor allem auf die grundrechtliche Garantie des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG; danach sind „Wissenschaft, Forschung und Lehre [...] frei“. Ich will versuchen, die verfassungsrechtlichen Vorgaben für freie Forschung im Strafvollzug herauszuarbeiten, die sich aus diesem Grundrecht ergeben. Dabei soll es dem Anstoß zu dieser Tagung entsprechend um die Forschungsfreiheit externer Wissenschaftler gehen, also solcher, die sonst nicht in den Strafvollzug eingebunden sind und die ihr selbstgestelltes Forschungsanliegen darin verwirklichen wollen. Welche Bedeutung die Forschungsfreiheit für die Tätigkeit der Kriminologischen Dienste und der von ihnen oder der Justizverwaltung beauftragten Wissenschaftler hat, bleibt dagegen außer Betracht. Im Übrigen werde ich mich als Verfassungsrechtler, der den Strafvollzug und seine Beforschung nur vom Hörensagen kennt, auf Fragen der Grundrechtsdogmatik konzentrieren. Dabei muss ich auch andere Grundrechte ganz losgelöst vom Strafvollzug ansprechen – ich bitte um Nachsicht; ich kehre aber immer zur Forschungsfreiheit und zum Strafvollzug zurück.

Externe Wissenschaftler, die über den Strafvollzug forschen wollen, können dies auf vielfältige Weise tun. Solange sie von außen agieren, etwa Metastudien erstellen oder ehemalige Insassen oder Bedienstete von Strafanstalten befragen, ergeben sich grundsätzlich keine Hindernisse. Im Übrigen kommen vor allem zwei Konstellationen in Betracht: Forschungen anhand von Informationen, die die Anstaltsverwaltung zur Verfügung stellen soll, und Forschung durch Eigenerhebung von Daten innerhalb der An-

* Mit freundlicher Genehmigung des Verlags Mohr Siebeck. Der Vortrag beruht auf einer mit Nachweisen versehenen Aufsatzversion, die in *WissR* erscheinen wird.

stalt. Beides wurde traditionell und wird teilweise noch aus einer leistungsgrundrechtlichen Perspektive und damit zumindest tendenziell ablehnend betrachtet. Für Ansprüche auf Ermittlung und Weitergabe von Informationen durch staatliche Stellen trifft dieser Ansatz zu (dazu kurz später), für die Forschung durch eigene Erhebung von Daten greift aber abwehrrechtlicher Grundrechtsschutz ein.

Bei den *abwehrrechtlichen Wirkungen* möchte ich jetzt ansetzen.

Freiheitsrechte wirken als Abwehrrechte gegen freiheitsverkürzende staatliche Eingriffe, zumal gegen Verbote. Solchen Verboten begegnet der Strafvollzugsforscher vor den verschlossenen Toren der Strafanstalt. Durch diese macht der Staat die angestrebte Freiheitsbetätigung gerade in der Anstalt unmöglich, schränkt damit die natürliche Handlungsfreiheit des Forschers ein. Die bloße Zulassung zur Anstalt ist keine originäre Leistung des Staates, sondern räumt die ursprüngliche staatliche Freiheitsbeschränkung aus, sie erfüllt damit ggf. einen abwehrrechtlichen Anspruch auf Beseitigung dieser Beschränkung, der nicht zu den Leistungsrechten gehört.

Allerdings reicht diese Abwehrwirkung nur so weit wie der *Schutzgegenstand* des jeweiligen Grundrechts.

Gegenstand des Schutzes von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 2. Alt. GG ist nur ein Verhalten, das die Voraussetzungen wissenschaftlicher Forschung erfüllt. Ist das nicht der Fall, greift das Grundrecht nicht ein. Die Justizverwaltung berührt die Forschungsfreiheit daher nicht einmal, wenn sie Forschungsvorhaben im Strafvollzug ablehnt, die nicht als Wissenschaft zu qualifizieren sind; einen Ausschluss wegen geringer wissenschaftlicher Qualität eines Vorhabens deckt dies allerdings nicht. Umgekehrt entzieht allein die Betreuung oder Finanzierung eines Vorhabens als Dissertation – oder gar als Master-, Bachelor- oder Seminararbeit – dessen wissenschaftlichen Charakter nicht jedem Zweifel.

Die tatbestandliche Reichweite einer Freiheit ist allerdings nicht notwendig allein von dem für sie zentralen Begriff, hier der Wissenschaft, her zu bestimmen; vielmehr kann der Schutzgegenstand durch *zusätzliche Anforderungen* demgegenüber weiter verengt werden.

Einengungen des Schutzgegenstandes sind teilweise in den Grundrechtsbestimmungen *ausdrücklich* formuliert: So erfasst die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG nur Versammlungen, die friedlich und ohne Waffen stattfinden, so erstreckt sich die Freiheit der Selbstunterrichtung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nur auf allgemein zugängliche Quellen.

Einengungen grundrechtlicher Schutzgegenstände werden aber auch *ohne ausdrückliche Grundlegung* im Verfassungstext angenommen.

So kennt die Rundfunkfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG die einengende Formulierung zu den allgemein zugänglichen Quellen nicht; dennoch nimmt das Bundesverfassungsgericht an, zu deren „Schutzbereich gehör[e ...] ebenso wenig wie zu dem der Informationsfreiheit ein Recht auf Eröffnung einer Informationsquelle.“

Der Schutzgegenstand des Art. 13 GG, also die Unverletzlichkeit der Wohnung, soll „nicht Hafträume einer Justizvollzugsanstalt“ erfassen. Obwohl der Gefangene „mit der Zuweisung eines Haftraumes [...] einen persönlichen, vom allgemeinen Anstalts-

bereich abgegrenzten Lebensbereich zur Verfügung erhalten soll,“ bleibt für das Bundesverfassungsgericht doch „das Hausrecht der Anstalt unberührt“; das Betreten des Haftraums berührt die Unverletzlichkeit der Wohnung nicht.

Der Fraport-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts formuliert: „Die Versammlungsfreiheit verschafft [...] kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten. Insbesondere gewährt es dem Bürger keinen Zutritt zu Orten, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind oder zu denen schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt wird. Die Durchführung von Versammlungen etwa in Verwaltungsgebäuden [...] ist durch Art. 8 Abs. 1 GG ebenso wenig geschützt wie etwa in einem öffentlichen Schwimmbad oder Krankenhaus.“ In diese Reihe würde – für Nichtinsassen – auch die Strafanstalt passen.

Das Fraport-Urteil nimmt allerdings auch für das Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit, obwohl diese „keinen besonderen Raumbedarf“ impliziere, an, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG dem Einzelnen „keinen Anspruch auf Zutritt zu ihm sonst nicht zugänglichen Orten“ verschaffe, sondern nur, aber auch immer dort eingreife, „wo er tatsächlich Zugang findet.“ Damit stellt sich die Frage, ob nicht – unabhängig von der Abgrenzung des Schutzgegenstandes des jeweils betroffenen einzelnen Grundrechts – der Zugang zu öffentlichen Anstalten, anderen Einrichtungen oder auch nur Sachen vom freiheitsrechtlichen Grundrechtsschutz überhaupt ausgeschlossen ist.

Im berühmten Schleusenfall hat das Bundesverwaltungsgericht gar nicht erwogen, dass der Ausschluss eines Ausrüstungsunternehmens, das auf dem Schleusengelände tätig werden wollte, ein Eingriff in dessen Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG sein könnte. Es war von vornherein auf die Frage fokussiert, ob der Ausrüster einen Anspruch auf Zulassung habe; da es keine gesetzliche Anspruchsgrundlage gab, formulierte das Urteil allgemeingültig so: „Soweit kein unmittelbarer Anspruch auf Zulassung zur Benutzung der Anstalt besteht, wird die Möglichkeit ihrer Benutzung in der Regel als ‚Destination‘ gewährt, d.h. wer die Anstalt ihrem Anstaltszweck entsprechend benutzen will, hat einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung der Anstaltsbehörde über seine Zulassung zur Benutzung [...]“. Da der Anstaltszweck nicht passte, gehörte der Schiffsausrüster nicht zu diesem Kreis, daher hatte seine Klage keinen Erfolg.

Ähnliches könnte heute nicht nur Interessenten für ein Verkaufsgeschäft in einer Strafanstalt entgegengehalten werden, sondern wohl auch dem Forscher ante portas: Wie immer man die in den Strafvollzugsgesetzen angesprochene wissenschaftliche Begleitung oder Fortentwicklung des Vollzugs in der Strafanstalt bewertet, zum Daseinszweck der Strafanstalt wird man eine darin zu betreibende Strafvollzugsforschung jedenfalls allgemein nicht stilisieren können, Strafanstalten werden nicht betrieben, um solche Forschung zu ermöglichen.

Breuer u.a. schließen sich diesem Ansatz unter Berufung auf Christian Starcks Kommentierung für die Wissenschaftsfreiheit an und zitieren diesen wie folgt: „Ein Anspruch auf Information etwa durch Hergabe von Daten, die nicht allgemein zugänglich sind, oder Öffnung von Archiven zum Zweck der wissenschaftlichen Forschung folgt weder dem Staat noch Privaten gegenüber unmittelbar aus Art. 5 Abs. 3.“ Breuer u.a.

sehen daher die abgeschlossenen Strafvollzugsanstalten in bester Gesellschaft: „Forschende können ebenso wenig Schulen oder Krankenhäuser, geschweige denn private Wirtschaftsbetriebe nach Belieben aufsuchen [...], um dort Menschen zu befragen oder Messungen anzustellen.“

Aus diesem Blickwinkel sind öffentliche Einrichtungen, Anstalten oder auch nur Sachen der nicht ihrer Zweckbestimmung oder Widmung entsprechenden Grundrechtsausübung „von vornherein“ entzogen.

Diese Sichtweise trifft sich mit einem verwandten Ansatz, der Freiheitsbetätigungen nur insoweit vom Grundrechtsschutz überhaupt erfasst sieht, als sie sich *im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung* bewegen.

Dieser Ansatz liegt etwa dem vielzitierten Kammerbeschluss zum Sprayer von Zürich unausgesprochen zugrunde, in dem es zur Kunstfreiheit hieß: „ihre Reichweite erstreckt sich aber von vorneherein nicht auf die eigenmächtige Inanspruchnahme oder Beeinträchtigung fremden Eigentums zum Zwecke der künstlerischen Entfaltung“.

Deutlicher formuliert das Bundesverfassungsgericht zur Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG, dass diese nur „die im Rahmen der geltenden allgemeinen Rechtsordnung gegebene tatsächliche körperliche Bewegungsfreiheit“ meine, also nur das Recht des Grundrechtsträgers, „einen Ort oder Raum aufzusuchen oder sich dort aufzuhalten, der ihm an sich (tatsächlich und rechtlich) zugänglich ist.“

Zu Art. 11 GG heißt es in einem Leitsatz desselben Gerichts: „Das Grundrecht auf Freizügigkeit berechtigt nicht dazu, an Orten im Bundesgebiet Aufenthalt zu nehmen und zu verbleiben, an denen Regelungen zur Bodenordnung oder Bodennutzung einem Daueraufenthalt entgegenstehen, sofern sie allgemein gelten und nicht gezielt die Freizügigkeit bestimmter Personen oder Personengruppen einschränken sollen.“

Danach greift der Grundrechtsschutz nur gegen Einschränkungen durch, die gerade darauf abzielen, den jeweiligen Schutzgegenstand zu verkürzen. Von diesem Grundgedanken her lässt sich auch die Verengung des Berufsbegriffs auf „erlaubte“ bzw. nicht verbotene Tätigkeiten mit der Bindungswirkung des Art. 12 Abs. 1 GG auch gegenüber dem Gesetzgeber nach Art. 1 Abs. 3 GG in Einklang bringen, wenn man dabei nur Verbote durch allgemeine Gesetze der Anwendung des Grundrechts entzieht.

Dies entspricht der Einbindung auch der Religionsausübung in die allgemeine Rechtsordnung durch Art. 135 Satz 3 WRV, wonach die allgemeinen Staatsgesetze hiervon unberührt blieben. Dies ist über die insoweit gleichbedeutende Regelung des Art. 136 Abs. 1 WRV, nach der die durch solche Gesetze begründeten bürgerlichen und staatsbürgerlichen Pflichten durch die Ausübung der Religionsfreiheit nicht beschränkt werden, nach Art. 140 GG noch heute geltendes Verfassungsrecht.

Für die Wissenschaftsfreiheit bedeutsamer könnte sein, dass *Anschütz* damals in den genannten Bestimmungen der Weimarer Verfassung nur ausgesprochen sah, „was auch ohnedies gelten würde“, und deshalb annahm, dass „an die allgemeinen Gesetze [...] auch der Künstler und Wissenschaftler gebunden“ sei; dabei war deren Freiheit schon in Art. 142 WRV wie heute in Art. 5 Abs. 3 GG ohne jeden Gesetzesvorbehalt garantiert. Von diesem Standpunkt wäre die gesetzlich begründete Unzugänglichkeit von Strafvollzugsanstalten für Externe nicht an Art. 5 Abs. 3 GG zu messen, weil sie sich ja

nicht gezielt gegen Wissenschaftler richtet, sondern diese nur als Teil der Allgemeinheit mit allen anderen trifft.

Die tatbestandliche Ausgrenzung von Freiheitsbetätigungen, die der allgemeinen Rechtsordnung zuwiderlaufen, aus dem Schutzgegenstand des jeweiligen Grundrechts bedarf allerdings, so plausibel sie auch klingen kann, einer methodischen Begründung, wenn es keine entsprechenden Einengungen im Wortlaut der Grundrechtsgarantie gibt. Diese ließen sich vielleicht am ehesten in einer teleologischen Reduktion der Reichweite der speziellen Grundrechtsgarantien finden. Verfassungsrechtlicher Maßstab für die allgemeinen Gesetze bliebe allein Art. 2 Abs. 1 GG.

Solche Schutzgegenstandsverengungen laufen allerdings der *Grundrichtung der heutigen Grundrechtsbeschränkungsdogmatik zuwider*. Diese liest etwa Art. 5 Abs. 2 GG ja nicht dahin, dass die als Schranke genannten allgemeinen Gesetze die Meinungsäußerungsfreiheit nicht berühren; vielmehr unterwirft sie sie als Einschränkungen der Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG einer Verhältnismäßigkeitsprüfung mit Güterabwägung.

Vor allem ist die Ausrichtung der Grundrechte als Abwehrrechte gegen grundsätzlich jede Beeinträchtigung durch die Staatsgewalt, unabhängig von einer speziellen Zielrichtung gegen ein betroffenes Grundrecht, weitestgehend anerkannt. Dabei geht es nicht einmal um die Erweiterung der Schutzwirkung über den klassischen Grundrechtseingriff hinaus. Denn schon dieser, der in unserem Kontext allein relevant ist, fordert auch mit dem gern angeführten Kriterium der Finalität keine spezifische Zielrichtung auf eine Verkürzung gerade des jeweils betroffenen Grundrechts, sondern allein die mit der Imperativität notwendig verbundene Ausrichtung auf die angeordnete, damit zugleich „unmittelbar“ herbeigeführte Rechtsfolge als solche.

Im Besonderen hat sich das Bundesverfassungsgericht zuletzt ausdrücklich vom Beschluss zum Sprayer von Zürich abgewandt und zum Grundrechtsschutz der Kunstfreiheit bei Übergriffen auf fremdes Eigentum ausgeführt: „Jedes künstlerische Wirken bewegt sich jedoch zunächst im Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG, gleich wie und wo es stattfindet [...]. Ob die Kunstfreiheit dann wegen der Beeinträchtigung insbesondere von Grundrechten Dritter zurücktreten muss, ist erst anschließend zu entscheiden.“

Bezogen auf öffentliche Einrichtungen hat schon das Hofgartenurteil des Bundesverwaltungsgerichts den Ansatz seines Schleusenurteils relativiert; zwar hat es einen strikten Anspruch auf Zulassung einer Demonstration auf der Universitätswiesenfläche als einer öffentlichen Einrichtung abgelehnt, aber doch gefordert, dass über eine Zulassung nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung des Grundrechts aus Art. 8 GG entschieden werden müsse. Zur Wissenschaftsfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht zwar einen Anspruch auf „Gewährung von Akteneinsicht“ gegen eine beforschte Behörde „direkt“ aus Art. 5 Abs. 3 GG abgelehnt, aber gefordert, die Behörde müsse bei ihrer Entscheidung darüber den Stellenwert des Grundrechts nach dem Grundgesetz beachten. Doch bleibt es nach dieser wenig konsequenten Sichtweise bei der traditionellen Einschätzung, dass es um staatliche Leistungen gehe.

Demgegenüber hat namentlich *Thomas Mayen* zur Wissenschaftsfreiheit in seiner Kölner Dissertation bezogen auf den Informationszugang den beschriebenen Eingriffen der tatbestandlichen Reichweite der Grundrechte eine ausführlich begründete, überzeugende Absage erteilt, und „die Fälle der – vom Staat nur zu dulddenden – aktiven Eigeninformation“ zutreffend abwehrrechtlich erfasst. Ausgehend davon, dass die natürlichen, also nicht rechtlich eingegengten Handlungsmöglichkeiten des Menschen auch den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen umfassen, erweist sich der Ausschluss von diesem Zugang, auch wenn er allgemeiner, nicht spezifisch ausgerichteter Natur ist, in der Tat als Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit, der damit einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedarf.

Diese Einschätzung liegt meinen weiteren Überlegungen zugrunde.

Wie alle Grundrechte kann auch die verfassungsrechtliche Garantie der Forschungsfreiheit nur *durch andere verfassungsrechtliche Bestimmungen* in ihrer Wirksamkeit *begrenzt*, also Einschränkungen durch die grundrechtsgebundene Staatsgewalt unterworfen werden. Insoweit ist oft von kollidierendem Verfassungsrecht die Rede, also von Verfassungsrechtsnormen, die das verfassungsrechtliche Verbot, das Grundrecht, hier: die Forschungsfreiheit, einzuschränken, durch die Zulassung solcher Einschränkungen durchbrechen.

Ausdrücklich geschieht dies allerdings durchweg nicht. Vielmehr wird auf Verfassungsrechtsnormen zurückgegriffen, die lediglich bestimmte Güter oder auch Werte schützen; diese Schutzrichtung solcher Verfassungsbestimmungen wird dahin interpretiert, dass es der Staatsgewalt im Interesse der geschützten Güter oder Werte erlaubt sein soll, grundrechtliche Verbote zu durchbrechen.

Solche Wirkungen werden vor allem Grundrechten zugeschrieben. Damit wird der Staat als prinzipiell berechtigt angesehen, auch vorbehaltlos garantierte Grundrechte zum Schutz der Grundrechte anderer einzuschränken, also etwa die Forschungsfreiheit zugunsten der körperlichen Unversehrtheit oder der informationellen Selbstbestimmung von der Forschung betroffener Personen, etwa auch von Strafgefangenen, soweit diese selbst nicht mit der sie betreffenden Forschung einverstanden sind.

Daneben können Verfassungsbestimmungen, die der Erfüllung von Staatsaufgaben gewidmet sind, solche grundrechtsbegrenzende Wirkung haben. Dies wird namentlich für die Funktionstüchtigkeit des Strafvollzuges angenommen, den das Grundgesetz im ursprünglichen Art. 74 Nr. 1 GG mit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den Strafvollzug immerhin ausdrücklich angesprochen und auch in Art. 2 Abs. 2 Satz 3 und Art. 104 GG angesichts der Abschaffung der Todesstrafe, Art. 102 GG, und des Fortbestands strafrechtlicher Sanktionen, Art. 103 Abs. 2, 3 GG, ersichtlich vorausgesetzt hat. Man mag insoweit auch gleich die Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege bemühen, die jedenfalls in Teilen von der des Strafvollzuges abhängen dürfte.

Allerdings ist die Annahme grundrechtsbegrenzender Wirkungen auf solcher Grundlage nicht unproblematisch. Gegenüber der Kunstfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht selbst einmal festgestellt, es reiche nicht aus, „die Einschränkung des vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechts formelhaft mit [...] der Funktionstüchtigkeit

der Strafrechtspflege zu rechtfertigen. Eine solche pauschale Betrachtung würde dem hohen Rang dieser Grundfreiheit [...] nicht gerecht [...].“ Vielmehr sei es geboten, „anhand einzelner Grundgesetzbestimmungen die konkret verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter festzustellen,“ die durch die Grundrechtsausübung gefährdet würden. Es hat diesen restriktiven Ansatz allerdings bald darauf desavouiert, indem es den damaligen Art. 22 („Die Bundesflagge ist schwarz-rot-gold.“) ausreichen ließ, um die Strafbarkeit der Verunglimpfung der Staatssymbole gegenüber der Kunstfreiheit, sogar bezogen auf die Nationalhymne, zu legitimieren.

Danach ist davon auszugehen, dass die Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege nicht von vornherein als verfassungsrechtliche Begrenzung der Forschungsfreiheit, die deren Einschränkung ermöglicht, ausscheidet.

Allerdings müssen solche *Einschränkungen eine Reihe von Anforderungen* erfüllen.

Vor allem ist der allgemeine rechtsstaatliche *Vorbehalt des Gesetzes* zu nennen. Kollidierendes Verfassungsrecht engt nämlich grundsätzlich die Reichweite des Grundrechtsschutzes nicht quasi-tatbestandlich ein; vielmehr ermöglicht es nur, das Grundrecht durch Gesetze einzuschränken, tritt also nur an die Stelle des bei dem Grundrecht fehlenden Gesetzesvorbehalts.

Damit stellt sich die Frage, auf welcher gesetzlichen Grundlage eine Strafvollzugsanstalt Personen, die in ihrem Bereich zum Strafvollzug forschen wollen, abweisen kann. Der Rückgriff auf das privatrechtliche Hausrecht, also auf die §§ 903, 1004 BGB, den das Fraport-Urteil für das Flughafenverbot der Fraport-AG gegenüber Demonstranten vorgenommen hat, dürfte ausscheiden. Ein öffentlich-rechtliches Hausrecht wird in den Strafvollzugsgesetzen, anders als etwa im Hochschulgesetz, nicht angesprochen. Wenn die höchsten Gerichte gleichwohl ganz selbstverständlich vom Bestand eines solchen Hausrechts ausgehen, bemühen sie nicht einmal ein immerhin denkbares (aus vorkonstitutioneller Zeit fortgeltendes) Gewohnheitsrecht. Während der Strafgefangenenbeschluss das besondere Gewaltverhältnis gegenüber den Insassen der Strafanstalt immerhin 1972 verabschiedet und ein Strafvollzugsgesetz verlangt hat, wird die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für die Abweisung von Externen bis heute nicht gesehen.

Vorbild der gebotenen gesetzlichen Regelung könnte die Archivgesetzgebung sein, die die Voraussetzung für die Nutzung der Archive als öffentliche Einrichtungen regelt. Allerdings sind Archive anders als Strafvollzugsanstalten wohl primär auf ihre Nutzung zu Zwecken zumal historischer Forschung ausgerichtet; die in den Strafvollzugsgesetzen angesprochene Notwendigkeit wissenschaftlicher Begleitung und Fortentwicklung des Vollzugsgeschehens macht aber schon deutlich, dass auch der Strafvollzug in spezifischer Weise Objekt wissenschaftlicher Forschung sein kann und soll. Auch wenn man sich bei beliebigen anderen öffentlichen Anstalten und Einrichtungen mit dem Fehlen von Gesetzen über die Abweisung Externer, die nur zufällig einmal eine spezifische Grundrechtsrelevanz gewinnen kann, abfinden wollte, ist für den Ausschluss wissenschaftlicher Forschung in Strafvollzugsanstalten eine gesetzliche Regelung unerlässlich.

Die Bestimmungen der Strafvollzugsgesetze über die Kriminologischen Dienste und ihre Zusammenarbeit mit Einrichtungen der Forschung bei der wissenschaftlichen Begleitung oder Fortentwicklung des Vollzugs oder auch die Regelung des § 72 Abs. 1 JStVollzG NRW, nach der „die Vollzugsbehörden den Jugendstrafvollzug durch den kriminologischen Dienst, durch Hochschulen oder durch andere Stellen wissenschaftlich begleiten, erforschen und bewerten“ lassen, wird man nicht als abschließende Regelung der Forschung in Strafvollzugsanstalten lesen können, die die Zulassung oder Nichtzulassung zur Forschung dem Ermessen der Kriminologischen Dienste oder gar der Vollzugsbehörden überantworten, weil damit ersichtlich der Forschungsfreiheit nicht genügt würde.

Inhaltlich dürfte ein solches Gesetz Personen, die im Strafvollzug forschen wollen, nur ausschließen bzw. ihre Ausschließung im Einzelfall zulassen, soweit *Notwendigkeiten eines funktionstüchtigen Strafvollzugs*, soweit er von Grundgesetzes wegen gefordert ist, dies gebieten. Dabei wäre – was immer das heißen mag – praktische Konkordanz zwischen diesem verfassungsrechtlichen Anliegen und dem Grundrecht der Forschungsfreiheit herzustellen.

Im Einzelnen ist das von mir nicht auszubuchstabieren; ich greife nur einige von *Neubacher* angesprochene Aspekte auf. Jedenfalls wird es mit Rücksicht auf einen geordneten Anstaltsbetrieb zulässig sein, die Forschung in der Anstalt überhaupt von einer Zulassung im Einzelfall abhängig zu machen. Diese könnte problemlos daran gebunden werden, dass es tatsächlich um wissenschaftliche Forschung geht, auch Gründe der Sicherheit müssten Berücksichtigung finden können, also den Ausschluss von Forschung ermöglichen, wenn diese die Gefahr der Flucht von Strafgefangenen, von Übergriffen auf andere Gefangene, Personal, vielleicht auch auf den Wissenschaftler selbst oder von gesundheitlichen Schäden von Probanden begründet. Nicht ganz ausschließen können wird man „vollzugsorganisatorische Aspekte“, soweit die Forschung die geordneten Abläufe des Vollzugs in unerträglicher Weise stören würde; dies könnte auch durch eine Überzahl gleichzeitig zuzulassender Forschungsvorhaben eintreten. Dagegen wäre eine Beschränkung auf Forschung, die nach ihrem Gegenstand der Vollzugspraxis weiterhilft, definitiv ausgeschlossen. Ob der „Aufwand für den Vollzug“ unberücksichtigt bleiben muss, scheint demgegenüber fraglich. Leistungen des Vollzugs zugunsten der Forschung selbst können abwehrrechtlich nicht beansprucht werden; für begleitenden Aufwand der Anstalt, um die Forschung in die Gegebenheiten des Vollzugs einzubetten, könnte ggf. ein Entgelt oder eine Gebühr vorgesehen werden. Vom Verfahren her darf die Zulassung wie bei allen behördlichen Verfahren nicht unangemessen lange auf sich warten lassen, doch kann dafür die Laufzeit von Drittmittelprojekten kein Maßstab sein; vielmehr ist es Sache der Wissenschaftler, die Finanzierung und Durchführung ihrer Projekte auch in zeitlicher Hinsicht zu koordinieren. Welche und wie viele Stellen auf Seiten der Vollzugsverwaltung zu beteiligen sind, ist mangels gesetzlicher Festlegungen eine Frage der Verwaltungsorganisation, die allerdings auch im Sinne einer beschleunigten Aufgabenerledigung zu gestalten ist; dass die betroffene Justizvollzugsanstalt nicht beteiligt werden dürfte, ist allerdings nicht erkennbar.

Auf *leistungsrechtliche Grundrechtsgehalte* kommt es für die Frage, ob Zugang zwecks eigener Forschungstätigkeit zu gewähren ist, nicht an. Diese kommen nur ins Spiel, wenn ein Forscher den staatlichen Betreibern einer Strafanstalt etwa die Bereitstellung oder gar Ermittlung von Informationen abverlangte. Aufgrund der prinzipiell abwehrrechtlichen Anlage der Freiheitsgrundrechte, an der auch die Wissenschaftsfreiheit teilhat, soweit es nicht um objektivrechtliche, zumal institutionelle Gehalte im Bereich der Hochschulen geht, kommen solche Leistungsansprüche grundsätzlich nicht in Betracht. Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht in neuerer Zeit für die Pressefreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG mangels einschlägiger gesetzlicher Regelungen aufgrund ihres objektiven Gehalts einen unmittelbaren Leistungsanspruch auf Bereitstellung von Informationen aus dem behördlichen Binnenbereich postuliert, ohne dass dies voll überzeugen kann. Eine entsprechende Argumentation ist gleichwohl auch bei der Wissenschaftsfreiheit nicht auszuschließen. Dem ist hier nicht näher nachzugehen, da es primär ja um die Zulassung zu eigener Forschungstätigkeit in den Strafvollzugsanstalten geht.

Damit komme ich zum *Fazit*: Die eigene Forschung externer Personen im Strafvollzug ist durch die Wissenschaftsfreiheit abwehrrechtlich geschützt. Einschränkungen mit Rücksicht auf die Funktionsfähigkeit des Strafvollzugs sind möglich, müssen aber gesetzlich vorgesehen werden. Diese Regelung und ihre Anwendung müssen der Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit gerecht werden. Der derzeitige gesetzlose Zustand ist verfassungswidrig. Abhilfe verspricht am Ehesten eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die ein abgewiesener Wissenschaftler nach Erschöpfung des Rechtswegs herbeiführen könnte.

Kontakt

Prof. Dr. Michael Sachs
Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht
Rechtswissenschaftliche Fakultät
Universität zu Köln
Albertus-Magnus-Platz
50923 Köln
sachs@uni-koeln.de