



Anke Wilden

Die Erforderlichkeit
gesetzlicher Regelungen für
die außeruniversitäre Forschung
und die Forschungsförderung



1. Kapitel: Einführung

A. Einleitung

Die deutsche außeruniversitäre Forschung und Forschungsförderung ist ein sehr komplexes System. Erstere findet dabei vor allem in den außeruniversitären Forschungseinrichtungen statt, die vom Staat¹ finanziell gefördert werden. So spielen insbesondere die Forschungseinrichtungen, die innerhalb der vier großen Forschungsdach/-trägerorganisationen – namentlich der Fraunhofer Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung (FhG), der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Großforschungszentren (HGF), der Max-Planck-Gesellschaft (MPG) sowie der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL) – organisiert sind, eine wichtige Rolle. Daneben wird Forschung auch von Bundes- und Landeseinrichtungen mit Forschungs- und Entwicklungsaufgaben (FuE-Aufgaben) betrieben, zumeist als Ressortforschungseinrichtungen benannt. Auch die Wirtschaft unterhält vielfach eigene Forschungsinstitute oder interne Forschungsbereiche, die speziell das jeweilige Unternehmen interessierenden Forschungsfragen nachgehen.

Die Forschungsförderung legt sich dabei wie in der Form einer Klammer um die eigentliche Forschung, indem nicht nur viele außeruniversitäre Forschungseinrichtungen teilweise bis zu 100% von der öffentlichen Hand gefördert werden, sondern auch finanzielle Mittel für die Durchführung einzelner Forschungsprojekte bereitgestellt werden. Ohne die weitgehende finanzielle Unterstützung durch den Staat wäre demnach in weiten Bereichen keine Forschung möglich.

Forschung und Entwicklung spielen im Rahmen der gesamten Entwicklung eines Landes eine wichtige Rolle. So sind die Bürger nicht nur von der Entwicklung neuer Produkte durch die Forschung abhängig, die allein das wirtschaftliche Wachstum eines Landes und die damit zusammenhängende Schaffung von Arbeitsplätzen betreffen, sondern u.a. auch von der Entwicklung neuer Medikamente oder der Erforschung von Krankheitsbildern. Die Bedeutung von Forschung wird auch deutlich, wenn man den europäischen Kontext betrachtet. Auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates von Lissabon (2000) wurde von den Verantwortlichen der Mitgliedstaaten beschlossen, Maßnahmen zu ergreifen, um die EU bis zum Jahre 2010 als weltweit wettbewerbsfähigste Wissensgesellschaft zu etablieren. Zur Erreichung dieses Ziels wurde auf dem sich anschließenden Gipfel in Barcelona (2002) u.a. beschlossen, die Gesamtforschungsausgaben der Mitgliedstaaten auf 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu steigern. Auch die Gründung des Europäischen Forschungsrates 2007 spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Denn nicht nur die reine Steigerung der Wissenschaftsausgaben der Länder, sondern auch die Implementierung von Rahmenbedingungen, die Forscher der Mitgliedstaaten und ausländische Forscher anlocken sollen, innerhalb der EU-Mitgliedstaaten zu forschen, spielen eine große Rolle.²

1 Gemeint sind dabei Bund und Länder.

2 *Merkel*, Rede anlässlich der Auftaktveranstaltung des ERC 27./28.2.2007 in Berlin, veröffentlicht unter: http://erc.europa.eu/pdf/erc_launch_conference_merkel_statement_de.pdf.

Forschung spielt sich immer in einem wettbewerblichen Rahmen ab. Der Kampf um die besten Forscher, um die höchsten Zuschüsse, um Forschungsarbeiten überhaupt durchführen zu können, erfolgt nicht nur innerhalb eines nationalen, sondern eines internationalen Kontextes. Um sich dabei den Erfordernissen des Marktes anpassen zu können, spielen die Organisation der Forschungseinrichtungen sowie die Organisation der Forschungsförderung eine entscheidende Rolle. Gleichzeitig müssen jedoch die verfassungsrechtlich garantierten Grundrechte der Wissenschaftler Beachtung finden. In Deutschland garantiert Art. 5 III GG den Wissenschaftlern die Freiheit der Forschung. Hinzu kommt, dass die wissenschaftliche Gemeinschaft allgemeine Standards und ungeschriebene Regelungen anerkennt, innerhalb derer sich Forschung vollziehen soll. Dazu gehört z.B. die Auswahl von Forschungsprojekten durch unabhängige Evaluierungen. Die Organisation an den Anforderungen des Marktes, aber auch an den Anforderungen, die die Forschungsfreiheit und die Forschung fordern, auszurichten, ist eine der Schwierigkeiten bei der Gründung von Forschungseinrichtungen.

Eine wichtige Rolle spielen die rechtlichen Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich Forschung und Forschungsförderung abspielen. In Deutschland setzt sich das Wissenschaftsrecht aus einer Vielzahl von Gesetzen, Vereinbarungen und Rechtsverordnungen zusammen. Trotz der besonderen Bedeutung der Forschung besteht in Deutschland kein allgemeines Forschungsgesetz, welches Grundlagen für die Organisation der Forschung oder die Forschungsförderung trifft. Anders die Situation im europäischen Ausland: So kennen u.a. sowohl Österreich als auch Frankreich Forschungsgesetze, die die Organisation und/oder die Forschungsförderung regeln.

Die außeruniversitäre Forschung sowie die staatliche Forschungsförderung waren in den letzten Jahren vermehrt Inhalt von Aufsätzen, Monographien, Habilitationen und Dissertationen. Zu nennen sind beispielsweise die Werke von *Meusel*,³ *Trute*,⁴ *Groß/Arnold*⁵ oder *Heinrich*.⁶ Bisher fehlt es jedoch an einer Untersuchung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen unter dem Blickwinkel ihrer verschiedenen Rechtsformen. So sind in Deutschland die außeruniversitären Forschungseinrichtungen u.a. in der Rechtsform von Vereinen, GmbHs oder Stiftungen organisiert. Darüber hinaus fehlt es an einer Untersuchung, die die Organisation der Forschung und Forschungsförderung im Hinblick auf ihre rechtlichen Rahmenbedingungen behandelt und vor allem der Frage nach dem Bedürfnis einer allgemeinen gesetzlichen Regelung durch ein Forschungsgesetz unter Einbeziehung ausländischer Erfahrungen nachgeht.

Neuere Werke, wie das von *Streiter*,⁷ das sich mit gesetzlichen Regelungen im Bereich der Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen beschäftigt, aber auch die aktuelle Diskussion um ein Wissenschaftsfreiheitsgesetz verstärken die Diskussion um eine gesetzliche Normierung im Bereich der Forschungsorganisation und -förderung.

3 *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung im Wissenschaftsrecht.

4 *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung.

5 *Groß/Arnold*, Regelungsstrukturen der außeruniversitären Forschung.

6 *Heinrich*, Die rechtliche Systematik der Forschungsförderung in Deutschland und den europäischen Gemeinschaften unter Beachtung von Wissenschaftsfreiheit und Wettbewerbsrecht.

7 *Streiter*, Wissenschaftsförderung durch Mittlerorganisationen.

Die vorliegende Arbeit beschränkt sich in ihren Untersuchungen auf die Organisation der außeruniversitären staatlich geförderten Forschungseinrichtungen. Ressortforschungseinrichtungen sowie Forschungseinrichtungen der privaten Wirtschaft spielen aufgrund ihrer besonderen Organisation als Einrichtungen der jeweils zuständigen Ministerien bzw. Unternehmen in dieser Arbeit keine Rolle.

B. Gang der Darstellung

Im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung werden Organisation und Förderung der außeruniversitären Forschung stehen. Ziel ist dabei die Beantwortung der Frage, ob sich aus der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 III GG gesetzliche Regelungspflichten für den Bereich der außeruniversitären Forschung ergeben.

Im zweiten Kapitel soll zunächst als möglicher Regelungsgegenstand eines Forschungsgesetzes der Bereich der Organisation der außeruniversitären Forschung analysiert werden. Ausgangspunkt ist die Darstellung des bisherigen status quo der Forschungsorganisation in Deutschland mit ihren zahlreichen rechtlich unterschiedlich organisierten Forschungseinrichtungen. Anhand der Darstellung der verschiedenen vorkommenden Rechtsformen von Forschungseinrichtungen sollen typische Merkmale und Unterschiede aufgrund der Rechtsform analysiert werden. Im Weiteren soll geklärt werden, welche Gründe für die Wahl einer bestimmten Rechtsform sprechen. Sodann soll anhand von zwei Regelungsbeispielen – dem deutschen Hochschulrecht sowie dem französischen Recht – analysiert werden, ob gesetzliche Regelungen im Bereich der Forschungsorganisation erlassen werden können, und welchen Inhalt diese haben. Sinn und Zweck dieser Darstellung ist das Aufzeigen von Möglichkeiten für eine entsprechende gesetzliche Regelung in Deutschland. Dabei wird im anschließenden Abschnitt zur Frage der Erforderlichkeit eines Gesetzes für die Forschungsorganisation in Deutschland nicht jede Einzelaussage aufgegriffen. Um jedoch eine in sich geschlossene, verständliche und homogene Darstellung zu garantieren, werden die entsprechenden relevanten Bestimmungen, denen möglicherweise Vorbildcharakter zukommt, in einem weiten Kontext dargestellt. Bei der Analyse insbesondere des französischen Rechts handelt es sich somit auch nicht um eine Rechtsvergleichung im engeren Sinn.

Ausgehend von der Darstellung der beiden Regelungsbeispiele soll im Weiteren für den Bereich der deutschen Forschungsorganisation analysiert werden, inwieweit gesetzliche Regelungen aus verfassungsrechtlichen Gründen (Art. 5 III GG) erforderlich sind und welche konkreten Inhalte ein solches Gesetz haben könnte. Untersuchungen des zuständigen Gesetzgebers sowie die Vereinbarkeit mit weiteren verfassungsrechtlichen Bestimmungen beschließen das zweite Kapitel dieser Arbeit.

Im dritten Kapitel soll als ein weiterer Regelungsgegenstand die Projektförderung, aufgeteilt in indirekte und direkte Förderung, analysiert werden. Den Schwerpunkt dieses Kapitels bildet die Analyse der indirekten Projektförderung. Als Beispiel für die

indirekte Projektförderung des Bundes soll die Tätigkeit der DFG als wichtigste Forschungsförderungseinrichtung dargestellt und analysiert werden.

Beispiele für ein allgemeines Forschungsförderungsgesetz im Rahmen der Forschungsförderung durch eine Forschungsförderungseinrichtung sollen die Darstellungen der rechtlichen Situation in Frankreich und Österreich liefern. Während in Deutschland keine allgemeinen gesetzlichen Normierungen im Bereich der Forschungsförderung gegeben sind, ist dies in anderen Ländern anders. Neben Frankreich, das in seinem allgemeinen Forschungsgesetz (code de la recherche) auch Regelungen zur Forschungsförderung kennt, sollen als weiteres Beispiel für Regelungen im Bereich der Forschungsförderung die entsprechenden Normierungen Österreichs aufgezeigt werden. Die österreichische Rechtsordnung kennt für den Bereich der Wissenschaft zwei Gesetze, die weite Bereiche rechtlich reglementieren. Das Forschungsorganisationsgesetz enthält neben Bestimmungen für die einzelnen zuständigen Bundesministerien und für bundeseigene Forschungseinrichtungen auch Regelungen für den Bereich der Forschungsförderung. Dem Forschungsorganisationsgesetz sind jedoch keine allgemeinen Regelungen für die Organisation der Forschung zu entnehmen, so dass aus diesem Grund eine Darstellung der Rechtslage in Österreich nur in dem zweiten Teil dieser Arbeit erfolgt. Ergänzt und erweitert werden die Normierungen durch ein spezielles Forschungsförderungsgesetz. Auch hier ist Sinn und Zweck der Darstellung der beiden Regelungsbeispiele das Aufzeigen von Möglichkeiten für entsprechende gesetzliche Regelungen in Deutschland. Ebenso wie im zweiten Kapitel wird auch hier nicht jede Einzelaussage im folgenden Abschnitt aufgegriffen werden. Allerdings erlaubt diese Form der Untersuchung eine in sich geschlossene, verständliche und homogene Darstellung.

Des Weiteren wird analysiert, ob ein allgemeines Forschungsförderungsgesetz für diesen eng umschriebenen Bereich der indirekten Projektförderung erforderlich ist und welche Inhalte ein solches Gesetz haben kann und muss. Vorlagen sollen dabei die zuvor analysierten Beispiele Frankreichs und Österreichs bilden. Die Frage nach dem zuständigen Gesetzgeber beschließen diesen ersten Teil des dritten Kapitels.

Der zweite Teil des dritten Kapitels analysiert die direkte Projektförderung des Bundes und der Länder. Neben der alleinigen Projektförderung des Bundes wird auch die gemeinsame Projektförderung von Bund und Ländern untersucht. Neben einer Analyse des status quo soll für beide Teilbereiche der direkten Projektförderung beantwortet werden, inwieweit auch hier allgemeine gesetzliche Normierungen erforderlich sind und welcher Gesetzgeber gegebenenfalls zuständig ist.

Der dritte Teil des dritten Kapitels hat die institutionelle Förderung zum Inhalt. Schwerpunkt bildet dabei die Analyse der gemeinsamen institutionellen Forschungsförderung durch Bund und Länder. Neben einer Untersuchung des status quo der Forschungsförderung soll auch hier die Frage nach dem Erfordernis eines Gesetzes beantwortet werden.

Auf ihrer Klausurtagung in Meseberg im Sommer 2007 hat die Bundesregierung die Erarbeitung eines Wissenschaftsfreiheitsgesetzes beschlossen. Die derzeitigen Pläne und der Stand des Gesetzesgebungsverfahrens sollen in einem Ausblick der Arbeit im vierten Kapitel dargestellt werden.

Eine Zusammenfassung der gewonnenen Ergebnisse erfolgt im abschließenden fünften Kapitel.