

A. KATARINA WEILERT

# Ressortforschung

*Jus Publicum*

312

---

**Mohr Siebeck**

JUS PUBLICUM  
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 312





A. Katarina Weilert

# Ressortforschung

Forschung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben unter besonderer Berücksichtigung des Bereichs staatlicher und unionsrechtlicher Gesundheitsverantwortung

Mohr Siebeck

A. *Katarina Weilert*, Studium der Rechtswissenschaft in Berlin (Staatsexamen) und London (LL.M.); Rechtsreferendariat in Berlin; Promotion an der Freien Universität Berlin; Privatdozentin an der Ruprecht-Karls-Universität in Heidelberg mit einer *Venia Legendi* für die Fächer „Öffentliches Recht“, „Gesundheitsrecht“ sowie „Völker- und Europarecht“, derzeit wissenschaftliche Referentin an der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e. V. (FEST), Institut für interdisziplinäre Forschung, in Heidelberg.  
orcid.org/0000-0002-6143-5177

ISBN 978-3-16-161671-6 / eISBN 978-3-16-161672-3  
DOI 10.1628/978-3-16-161672-3

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

*In liebevoller Erinnerung an meine Großmutter  
Gertraut Freybe (1920–2018)*



## Vorwort

Der Begriff „Ressortforschung“ ist wenig bekannt. Die Existenz weitreichender außeruniversitärer Forschung, die zugleich einen Teil der Ministerialverwaltung im weiteren Sinne darstellt, ist kaum im Bewusstsein verankert. Auf europäischer Ebene gibt es nicht einmal eine Bezeichnung für das Phänomen der Ressortforschung, obwohl sie auch dort existent ist. Das Forschungsdesiderat lag damit auf der Hand, als das Habilitationsprojekt im Oktober 2017 im Rahmen einer DFG-Förderung an Fahrt aufnahm. Gleichzeitig hat die Ressortforschung und insbesondere die den Schwerpunkt dieser Arbeit bildende Gesundheitsressortforschung durch die seit 2020 um sich greifende Corona-Pandemie in ungeahnter Weise an Bedeutung und Aktualität gewonnen und ein breites Forschungsinteresse an dieser Thematik geweckt, so dass die Ressortforschung ihr Nischendasein verlassen hat. Mindestens das Robert Koch-Institut, eine Ressortforschungseinrichtung des Bundesministeriums für Gesundheit, ist seither seinem Namen nach und in Bezug auf bestimmte zwischen Wissenschaft und Staat verortete epidemiologische Funktionen allseits geläufig.

Die Arbeit wurde im Januar 2022 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Habilitationsschrift angenommen. Das Manuskript wurde im August 2021 abgeschlossen. Der durch die Corona-Pandemie bewirkte politische Fokus auf die Gesundheitsressortforschung hat sich in zahlreichen Änderungen des Infektionsschutzgesetzes und einer Bandbreite an Rechtsprechung hierzu niedergeschlagen und dadurch auch die Aufgaben des Robert Koch-Instituts in Einzelheiten neu justiert bzw. in ein neues Licht gerückt. Auf Ebene der Europäischen Union werden unter dem Stichwort der Europäischen Gesundheitsunion (European Health Union) die Kompetenzen der in dieser Arbeit dargestellten Unionsagenturen, der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA) und des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC), ausgebaut und im September 2021 hat die Europäische Kommission eine neue Unionsbehörde für die Krisenvorsorge und -reaktion bei gesundheitlichen Notlagen (HERA) eingerichtet. Diese neuen Entwicklungen konnten hier nach Manuskriptbeendigung nur noch angedeutet werden und bieten Anlass, dieses Forschungsfeld in der Rechtswissenschaft, aber auch interdisziplinär, in Zukunft weiterhin in den Blick zu nehmen.

Die sehr zeitaufwändigen Forschungen wären nicht möglich gewesen ohne entsprechenden Freiraum zur Forschung. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) hat diesen durch eine für dieses Projekt finanzierte „eigene Stelle“ ermög-



licht und die in diesem Rahmen entstandene Schrift auch im Hinblick auf die Publikation großzügig gefördert. Dank schulde ich auch den zahlreichen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern der in dieser Arbeit untersuchten Einrichtungen. Trotz der dargebotenen empirischen Grundlage durch die Stellungnahmen und Empfehlungen des Wissenschaftsrats wäre es ohne diese zusätzlichen Hintergrundinformationen und Erläuterungen zu rechtlichen Gegebenheiten und Abläufen nicht möglich gewesen, das Forschungsfeld zu erfassen.

Ein besonderer und herzlicher Dank gilt vor allem Frau Prof. Dr. Ute Mager, die diese Arbeit von Seiten der Universität Heidelberg engagiert betreut und durch wertvolle Anregungen, auch im Hinblick auf die Antragsstellung bei der DFG, gefördert hat. Danken möchte ich besonders auch Herrn Prof. Dr. Peter Axer für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Ein herzlicher Dank gebührt auch Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Eberhard Schmidt-Aßmann, durch den ich bereits vor vielen Jahren auf die Ressortforschung aufmerksam wurde und dessen ungetrübtes Gespür für das, was in Zukunft relevant sein wird, sich auch hier einmal mehr bewahrheitet hat. Die Anfänge des Projektes hat mein Doktorvater Prof. Dr. Dr. h.c. Dr. h.c. Philip Kunig begleitet, bevor ich mich dazu entschloss, mein Habilitationsprojekt an der Universität Heidelberg zu verfolgen – auch ihm gilt mein herzlicher Dank. Im Zusammenhang mit der Drucklegung schulde ich Dank ebenfalls Herrn Kornelius Kammler-Sücker für umfangreiche redaktionelle Hilfen, insbesondere beim Erstellen des Abkürzungsverzeichnisses und Sachregisters.

Die wissenschaftliche Arbeit an diesem Projekt war getragen von der steten Ermutigung durch meine Familie, vor allem durch meinen Ehemann, Dr. André Weilert, und der Aufmunterung und Ablenkung durch unsere drei Kinder, deren Heranwachsen mir die lange Zeit des Forschens einprägsam vor Augen stellte. Ihnen allen und auch meinen Eltern, Prof. Dr. Hans-Dietrich und Doris Weiß, die im Elternhaus den Grundstein für meine akademische Entwicklung legten, gilt mein herzlichster Dank.

Heidelberg im Sommer 2022

A. Katarina Weilert

## Inhaltsübersicht

Vorwort . . . . .	VII
Inhaltsverzeichnis . . . . .	XI
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXV
Einführung . . . . .	1
A. Ressortforschung als heterogene, historisch gewachsene „politisierte Rationalität“ . . . . .	2
B. Kontextualisierung der Ressortforschung: Diskurse um Rationalität und Legitimität staatlichen Handelns . . . . .	6
C. Gang der Untersuchung . . . . .	16
1. Teil: Begriffliche und funktionale Bestimmung der Ressortforschung . . . . .	19
A. Begriff der Ressortforschung . . . . .	19
B. Aufgaben und Funktionen der Ressortforschung . . . . .	23
C. Formen der institutionalisierten Ressortforschung . . . . .	40
D. Institutionalisierte Ressortforschung als spezifischer Teil der außeruniversitären Forschung . . . . .	89
E. Extramurale Ressortforschung . . . . .	126
F. Vorzüge und Nachteile der integrativen Struktur der Ressortforschung	134
G. Zwischenfazit . . . . .	142
2. Teil: Ausgestaltung der institutionalisierten Ressortforschung des Bundes auf der Grundlage des Grundgesetzes . . . . .	147
A. Reichweite der Bundeskompetenz für die institutionalisierte Ressortforschung . . . . .	147
B. Ressortforschung und Wissenschaftsfreiheit im Rechtsstaat . . . . .	216

3. Teil: Einrichtungen der Gesundheitsressortforschung als Element des Vorsorgeverwaltungsrechts . . . . .	281
A. Einführung in die Gesundheitsressortforschung . . . . .	281
B. Ressortforschungseinrichtungen des Bundesministeriums für Gesundheit . . . . .	293
C. Ressortforschung als Teil der Vorsorgeverwaltung . . . . .	353
4. Teil: Forschung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Bereich unionsrechtlicher Gesundheitsvorsorgeverantwortung . .	387
A. Ausgangspunkt der Überlegungen . . . . .	387
B. Begriffsbestimmung und Formen einer „Ressortforschung“ der Europäischen Union . . . . .	393
C. Gesundheitsressortforschungskompetenz der Europäischen Union . . .	395
D. Institutionelle Kompetenz zur Errichtung von Ressortforschungs- einrichtungen . . . . .	422
E. Formen institutionalisierter (Gesundheits-)Ressortforschung auf Unionsebene . . . . .	458
F. Beurteilungsspielraum (ressort-)forschungsgestützter Entscheidungen im Politikbereich der Gesundheitsvorsorge . . . . .	555
G. Verbot der Legitimationsforschung . . . . .	565
H. Systematisierung einer unionalen Ressortforschung . . . . .	577
5. Teil: Fazit . . . . .	601
Zusammenfassung . . . . .	609
Literaturverzeichnis . . . . .	623
Stichwortverzeichnis . . . . .	665

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	VII
Inhaltsübersicht . . . . .	IX
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XXV
Einführung . . . . .	1
A. Ressortforschung als heterogene, historisch gewachsene „politisierte Rationalität“ . . . . .	2
B. Kontextualisierung der Ressortforschung: Diskurse um Rationalität und Legitimität staatlichen Handelns . . . . .	6
I. Rechtsstaat und Rationalität . . . . .	8
II. Demokratische Legitimation und sachliche Expertise . . . . .	9
C. Gang der Untersuchung . . . . .	16
1. Teil: Begriffliche und funktionale Bestimmung der Ressortforschung . . . . .	19
A. Begriff der Ressortforschung . . . . .	19
B. Aufgaben und Funktionen der Ressortforschung . . . . .	23
I. Informationsdienstleistungen an die Politik . . . . .	26
1. Problemerkennung und Problemlösung . . . . .	27
2. Beratungsgegenstände und Beratungsmodi . . . . .	29
3. Gefahr der Legitimationsforschung . . . . .	31
II. Regulierungs- und Prüfaufgaben . . . . .	33
1. Aufgabenspektrum . . . . .	33
2. Sonderfall Referenzlaboratorien . . . . .	36
III. Dienstleistungen für Dritte und die Öffentlichkeit . . . . .	37
IV. Aufgaben im europäischen und internationalen Kontext . . . . .	38

C. Formen der institutionalisierten Ressortforschung . . . . .	40
I. Institutionalisierte Ressortforschung (Bundeseinrichtungen mit FuE-Aufgaben) . . . . .	41
1. Organisationsformen . . . . .	44
2. Ministerielle Aufsicht und ihr Verhältnis zur Forschungsplanung . . . . .	53
a) Nichtrechtsfähige Ressortforschungseinrichtungen . . . . .	53
b) (Teil-)rechtsfähige Ressortforschungseinrichtungen . . . . .	60
3. Finanzierung der Bundesressortforschungseinrichtungen . . . . .	64
II. Institutionalisierte Forschungs Kooperationen . . . . .	65
1. Rechtsformen . . . . .	65
2. Aufgaben der Institute und Beziehung zu den Bundesministerien . . . . .	67
a) Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) . . . . .	68
b) Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) . . . . .	69
c) Deutsches Biomasseforschungszentrum gGmbH (DBFZ) . . . . .	71
d) Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungs- zusammenarbeit gGmbH (DEval) . . . . .	72
e) Deutsches Jugendinstitut e.V. (DJI) . . . . .	73
f) Deutsches Zentrum für Altersfragen e.V. (DZA) . . . . .	74
g) Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH (DIE) . . . . .	76
3. Finanzierung . . . . .	77
4. Zusammenfassende Einordnung . . . . .	78
III. Zusammenfassende Bestimmung der institutionalisierten Ressortforschung . . . . .	80
1. Formale Kriterien . . . . .	80
2. Materielle Kriterien . . . . .	82
a) Kriterium der Forschungsintensität . . . . .	82
b) Kriterium der Zweckgebundenheit . . . . .	85
c) Spannung zwischen der Forschung und der Zweckgebundenheit . . . . .	87
3. Ressortforschungseinrichtung als politischer Begriff und als dieser Forschungsarbeit zugrunde liegender Arbeitsbegriff . . . . .	88
D. Institutionalisierte Ressortforschung als spezifischer Teil der außeruniversitären Forschung . . . . .	89
I. Die außeruniversitäre Forschung: Orte der Forschung und Politikberatung . . . . .	89
II. Die außeruniversitären Forschungseinrichtungen . . . . .	94
1. Die Max-Planck-Gesellschaft und ihre Forschungsinstitute . . . . .	94
a) Finanzierung, Selbstverwaltung und staatliche Kontrolle . . . . .	95
b) Schnittmenge mit dem Aufgabenbereich der Ressortforschung . . . . .	97

2. Die Fraunhofer-Gesellschaft und ihre Forschungsinstitute . . .	98
a) Finanzierung, Selbstverwaltung und staatliche Kontrolle . .	100
b) Schnittmenge mit dem Aufgabenbereich der Ressortforschung . . . . .	103
3. Die Helmholtz-Gemeinschaft und ihre Zentren . . . . .	104
a) Finanzierung, Selbstverwaltung und staatliche Kontrolle . .	106
b) Schnittmenge mit dem Aufgabenbereich der Ressortforschung . . . . .	108
4. Die Leibniz-Gemeinschaft und ihre Institute . . . . .	109
a) Finanzierung, Selbstverwaltung und staatliche Kontrolle . .	110
b) Schnittmenge mit dem Aufgabenbereich der Ressortforschung . . . . .	112
aa) Bernhard-Nocht-Institut für Tropenmedizin (BNITM)	113
bb) Leibniz-Institut DSMZ-Deutsche Sammlung von Mikroorganismen und Zellkulturen GmbH (DSMZ) . .	115
III. Wissenschaftliche Akademien . . . . .	117
1. Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina . . . . .	118
2. Deutsche Akademie der Technikwissenschaften (acatech) . . . .	119
IV. Verortung der Ressortforschung im Rahmen der außeruniversitären öffentlichen Forschung . . . . .	121
E. Extramurale Ressortforschung . . . . .	126
I. Kriterien und rechtliche Anforderungen der Vergabe . . . . .	128
II. Ministerieller Einfluss auf die extramurale Ressortforschung . . . .	130
III. Extramurale Ressortforschung in Abgrenzung zu weiterer Forschungsförderung . . . . .	132
F. Vorzüge und Nachteile der integrativen Struktur der Ressortforschung	134
I. Klassische Grundmodelle einer Interaktion von Wissenschaft und politischer Entscheidung . . . . .	135
II. Vorzüge einer integrativen Ressortforschungsstruktur . . . . .	137
1. Gelingender Wissenstransfer . . . . .	137
2. Zugriff und Verfügbarkeit von langfristigen Forschungs- und Entwicklungsleistungen . . . . .	138
3. Befähigung der Verwaltung . . . . .	139
4. Geheimhaltungsinteresse . . . . .	140
III. Kritische Würdigung . . . . .	140
G. Zwischenfazit . . . . .	142

2. Teil: Ausgestaltung der institutionalisierten Ressortforschung des Bundes auf der Grundlage des Grundgesetzes . . . . .	147
A. Reichweite der Bundeskompetenz für die institutionalisierte Ressortforschung . . . . .	147
I. Historische Entwicklung der Bundeskompetenzen für bundeseigene Ressortforschungseinrichtungen in Theorie und Rechtspraxis . . . . .	148
1. Deutsches Kaiserreich . . . . .	149
2. Weimarer Republik . . . . .	157
3. Die junge Bundesrepublik Deutschland . . . . .	161
II. Systematik der Bundesverwaltungs Kompetenzen . . . . .	164
III. Bundesverwaltungs kompetenz nach Art. 87 Abs. 3 GG als Grundlage für die Bundesressortforschung . . . . .	167
1. Einrichtungstypen nach Art. 87 Abs. 3 GG . . . . .	168
a) Selbständige Bundesoberbehörden . . . . .	168
aa) Merkmal der „Selbständigkeit“ . . . . .	169
bb) Unabhängige (Regulierungs-)Behörden nach unionsrechtlichen Vorgaben . . . . .	173
cc) Selbständigkeit im Verhältnis zu den Landesbehörden . . . . .	175
dd) Selbständigkeit als konstitutives Merkmal . . . . .	176
ee) Folgen für die Errichtung von Ressortforschungsbehörden . . . . .	176
b) Bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts . . . . .	178
c) Weitere Typen der Bundesverwaltung . . . . .	180
2. Voraussetzungen . . . . .	182
a) Gesetzgebungskompetenz des Bundes . . . . .	182
b) Gesetzesvorbehalt . . . . .	186
3. Zwischenfazit . . . . .	190
IV. Ressortforschung im Rahmen spezieller Bundesverwaltungs kompetenzen . . . . .	191
1. Bundeseigene Verwaltung nach Art. 87 Abs. 1 GG . . . . .	191
2. Bundeseigene Verwaltung nach Art. 87b GG . . . . .	193
3. Keine Bundesressortforschungskompetenz nach Art. 91 b GG . . . . .	195
V. Ungeschriebene Bundesverwaltungs kompetenzen . . . . .	197
1. Die Annexkompetenz und Kompetenz kraft Sachzusammenhangs . . . . .	198
a) Stand der Diskussion . . . . .	198
b) Die Ressortforschung als Annexkompetenz des Bundes . . . . .	201
2. Kompetenz kraft Natur der Sache . . . . .	206
3. Ressortforschung als Annexkompetenz zu einer Kompetenz kraft Natur der Sache . . . . .	209

4. Geltung eines Gesetzesvorbehaltes für die auf ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen beruhende Ressortforschung . . . . .	211
a) Institutioneller Gesetzesvorbehalt . . . . .	211
b) Grundrechtlich-rechtsstaatlicher Gesetzesvorbehalt . . . . .	212
VI. Zwischenfazit . . . . .	214
B. Ressortforschung und Wissenschaftsfreiheit im Rechtsstaat . . . . .	216
I. Ressortforschung als Forschung im Sinne von Art. 5 Abs. 3 GG . . . . .	217
1. Bestimmung von Wissenschaft und Forschung . . . . .	217
a) Parameter einer Begriffsbestimmung . . . . .	217
b) Begriffsklärungen und Verhältnisbestimmung von Wissenschaft und Forschung . . . . .	219
aa) Definition von Wissenschaft und Forschung . . . . .	219
bb) Verhältnisbestimmung . . . . .	223
2. Ressortforschung als Forschung . . . . .	224
II. Der objektivrechtliche Gehalt des Art. 5 Abs. 3 GG und seine Bedeutung für die Ressortforschung . . . . .	228
1. Die objektivrechtliche Funktion als Katalysator neuer Grundrechtsfunktionen . . . . .	229
2. Das Hochschulurteil des BVerfG und seine eingeschränkte Bedeutung für die Ressortforschung . . . . .	231
3. Verhältnisbestimmung von objektivrechtlichem Gehalt und subjektivem Recht . . . . .	233
a) Diskussion des Meinungsstandes im Schrifttum . . . . .	233
b) Rechtsprechung . . . . .	236
4. Bereichsgarantie der Wissenschaft . . . . .	239
III. Argumentationslinien zur Begründung einer Ressortforschungsfreiheit im Schrifttum . . . . .	241
1. Freiheit der Ressortforschung aufgrund negativer Kompetenznorm . . . . .	241
2. Forschungsfreiheit als Gebot politischer Vernunft und als Rationalitätserfordernis . . . . .	243
IV. Neuer Ansatz: Ressortforschungsfreiheit als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips in Verbindung mit der objektivrechtlichen Garantie der Wissenschaftsfreiheit . . . . .	244
1. Dogmatische Anknüpfungspunkte . . . . .	245
a) Geltung der objektivrechtlichen Wissenschaftsfreiheit im Rahmen der Verfassungsbindung der Staatsgewalten . . . . .	245
b) Freiheitliche Gestaltung der Ressortforschung als Rationalitätsanforderung des Rechtsstaatsprinzips . . . . .	248
c) Zwischenfazit . . . . .	250
2. Verbot der Legitimationsforschung . . . . .	251



3. Organisationsrechtliche Absicherungen . . . . .	253
4. Subsidiarität von Staatsforschung . . . . .	257
V. Stellung des einzelnen Ressortforschers . . . . .	258
1. Stand der Diskussion . . . . .	258
a) Keine Geltung der Wissenschaftsfreiheit innerhalb der grundrechtsverpflichteten Staatsorganisation . . . . .	259
b) Art. 33 Abs. 5 GG als eingriffsgestattende Vorbehaltsklausel . . . . .	260
c) Art. 33 Abs. 4 und 5 GG als verfassungsimmanente Schranke . . . . .	261
2. Eigener Ansatz . . . . .	263
VI. Stellung der Ressortforschungseinrichtungen . . . . .	266
1. Bundesoberbehörden/nichtrechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts . . . . .	267
2. (Teil-)rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts . . . . .	269
3. Juristische Personen des Privatrechts . . . . .	271
a) Staatliche Eigengesellschaften und gemischtöffentliche Unternehmen . . . . .	272
b) Gemischtwirtschaftliche Unternehmen sowie staatlich „beherrschte“ Stiftungen des bürgerlichen Rechts und eingetragene Vereine . . . . .	273
VII. Zwischenfazit . . . . .	277
3. Teil: Einrichtungen der Gesundheitsressortforschung als Element des Vorsorgeverwaltungsrechts . . . . .	281
A. Einführung in die Gesundheitsressortforschung . . . . .	281
I. Gesundheitsressortforschung als Referenzgebiet . . . . .	281
II. Staatliche Pflicht zur Vorsorge im Gesundheitsbereich . . . . .	283
III. Anfänge und allgemeine Strukturen der Gesundheitsressort- forschung . . . . .	285
1. Entwicklung der Ressortforschungseinrichtungen im Gesundheitssektor . . . . .	285
2. Gemeinsame Grundlagen – die ministerielle Führung der Ressortforschung . . . . .	288
IV. Ressortforschung in Abgrenzung zu anderer Forschungsförderung im Gesundheitsbereich . . . . .	292
B. Ressortforschungseinrichtungen des Bundesministeriums für Gesundheit . . . . .	293
I. Robert Koch-Institut (RKI) in Berlin . . . . .	293
1. Historie . . . . .	293

2. Rechtsform und verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlage	294
3. Aufgaben . . . . .	295
a) Gesetzlich zugewiesener Aufgabenbereich . . . . .	296
b) Insbesondere: Forschungsbasierte Dienstleistungsaufgaben für die Verwaltung und Öffentlichkeit nach dem Infektionsschutzgesetz einschließlich der Aufgaben in der Corona-Pandemie . . . . .	299
aa) Allgemein: Forschungsbasierte Public Health-Aufgaben	299
bb) Epidemiologisches Meldesystem . . . . .	300
cc) Entscheidungsvorbereitende Kompetenzen, quasi-regulatorische Kompetenzen und regulatorische Kompetenzen . . . . .	301
dd) Information der (Fach-)Öffentlichkeit . . . . .	302
c) Insbesondere: Regulierungsaufgaben nach dem Stammzellgesetz . . . . .	303
d) Sitz unabhängiger öffentlicher Kommissionen . . . . .	305
e) Bedeutung der Forschung für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben . . . . .	307
f) Unterstützungsdienstleistungen an die Bundesländer . . . . .	308
g) Aufgaben im Rahmen des Europäischen Verwaltungsverbundes und internationale Aufgaben . . . . .	312
4. Aufsicht und innere Behördenorganisation . . . . .	314
a) Fachaufsicht . . . . .	314
b) Forschungsplanung und wissenschaftliche Qualitätskontrolle . . . . .	315
5. Zwischenfazit . . . . .	318
II. Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) in Bonn . . . . .	319
1. Historie . . . . .	319
2. Rechtsform und verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlage	320
3. Aufgaben . . . . .	322
a) Gesetzlich zugewiesener Aufgabenbereich . . . . .	322
b) Insbesondere: Arzneimittelzulassung und Pharmakovigilanz . . . . .	323
c) Bedeutung der Forschung für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben . . . . .	326
d) Aufgaben im Rahmen des Europäischen Verwaltungsverbundes und internationale Aufgaben . . . . .	327
4. Aufsicht und innere Behördenorganisation . . . . .	330
a) Fachaufsicht . . . . .	330
b) Forschungsplanung und wissenschaftliche Qualitätskontrolle . . . . .	330
5. Zwischenfazit . . . . .	331

III. Paul-Ehrlich-Institut – Bundesinstitut für Impfstoffe und biomedizinische Arzneimittel (PEI) in Langen . . . . .	332
1. Historie . . . . .	332
2. Rechtsform und verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlage	336
3. Aufgaben . . . . .	336
a) Gesetzlich zugewiesener Aufgabenbereich . . . . .	336
b) Bedeutung der Forschung für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben . . . . .	338
c) Aufgaben im Rahmen des Europäischen Verwaltungs- verbundes und internationale Aufgaben . . . . .	339
4. Aufsicht und innere Behördenorganisation . . . . .	341
a) Fachaufsicht . . . . .	341
b) Forschungsplanung und wissenschaftliche Qualitätskontrolle . . . . .	341
5. Zwischenfazit . . . . .	343
IV. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) in Köln . .	343
1. Historie . . . . .	343
2. Rechtsform und verfassungsrechtliche Legitimationsgrundlage	344
3. Aufgaben . . . . .	346
a) Errichtungserlass und gesetzlich zugewiesener Aufgabenbereich . . . . .	347
b) Bedeutung der Forschung für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben . . . . .	349
c) Aufgaben im Rahmen des Europäischen Verwaltungsverbundes und internationale Aufgaben . . . . .	350
4. Aufsicht und innere Behördenorganisation . . . . .	351
a) Fachaufsicht . . . . .	351
b) Forschungsplanung und wissenschaftliche Qualitätskontrolle . . . . .	351
5. Zwischenfazit . . . . .	352
C. Ressortforschung als Teil der Vorsorgeverwaltung . . . . .	353
I. Vorsorgeverwaltungsrecht . . . . .	354
1. Begriff . . . . .	354
2. Anschluss an Theorien zum Risikobegriff . . . . .	354
3. Anschluss an das Vorsorgeprinzip . . . . .	359
4. Zusammenfassende Begriffsbestimmung . . . . .	362
II. Ressortforschungseinrichtungen als Behördenmodell im Vorsorgeverwaltungsrecht . . . . .	363

III. Gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen von Ressort- forschungseinrichtungen im Vorsorgeverwaltungsrecht . . . . .	366
1. Beurteilungsspielraum anhand der Kriterien der Rechtsprechung . . . . .	368
a) Prognoseentscheidungen und Risikobewertungen . . . . .	368
b) Kriterien der Rechtsprechung und Einordnung der Ressortforschung . . . . .	369
c) Abgrenzung zur eingeschränkten Kontrolldichte bei außerrechtlichen Erkenntnisdefiziten („Plausibilitätsprüfung“) . . . . .	371
d) Ressortforschungsbehörden im Rahmen der Dogmatik des Beurteilungsspielraums durch die Rechtsprechung . . . .	372
2. Beurteilungsspielraum anhand im Schrifttum vertretener Kriterien . . . . .	375
a) Vertretbarkeit anstelle von Richtigkeit . . . . .	376
b) Untrennbarkeit von Erkenntnis- und Wertungsvorgang . . .	378
3. Ressortforschungseinrichtungen und ihr Beurteilungsspielraum	380
IV. Gesundheitsressortforschungsbehörden als Experten- verwaltungsmodell im Vorsorgeverwaltungsrecht . . . . .	383
1. Die wissenschaftliche Behörde als Ausdruck eines eigenen Legitimationsmodells (symbiotisches Modell) . . . . .	383
2. Anforderungen an wissenschaftliche Behörden . . . . .	385
3. Wissenschaft und Wertung . . . . .	386
 4. Teil: Forschung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Bereich unionsrechtlicher Gesundheitsvorsorgeverantwortung . .	387
A. Ausgangspunkt der Überlegungen . . . . .	387
B. Begriffsbestimmung und Formen einer „Ressortforschung“ der Europäischen Union . . . . .	393
I. Begriffsbestimmung . . . . .	393
II. Zu untersuchende Formen einer unionsrechtlichen Ressortforschung . . . . .	394
C. Gesundheitsressortforschungskompetenz der Europäischen Union . . .	395
I. Bedeutung von Unionskompetenzen für die Ressortforschung im Europäischen Verwaltungsverbund . . . . .	395
II. Entwicklung der Unionskompetenzen im Gesundheits- und Forschungspolitikbereich . . . . .	401

III.	Unionskompetenzen im Bereich der Gesundheit . . . . .	405
1.	Geteilte Zuständigkeit im Bereich der Gesundheits(produkte-)sicherheit . . . . .	405
2.	Ergänzende Zuständigkeit im Bereich öffentlicher Gesundheitsvorsorge . . . . .	407
3.	Gesundheitsschutz als Querschnittsmaterie . . . . .	409
4.	Ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Gesundheitsversorgung . . . . .	410
IV.	Forschungsförderungskompetenz . . . . .	411
V.	(Ressort-)Forschungskompetenz . . . . .	412
1.	Keine allgemeine (Ressort-)Forschungskompetenz . . . . .	412
2.	Keine explizite Gesundheitsforschungskompetenz . . . . .	413
3.	Ressortforschung als Annexkompetenz . . . . .	413
4.	Informationsrechtskompetenz . . . . .	418
VI.	Zwischenfazit . . . . .	420
D.	Institutionelle Kompetenz zur Errichtung von Ressortforschungseinrichtungen . . . . .	422
I.	Unionale Eigenverwaltungskompetenzen . . . . .	422
II.	Die institutionelle Dimension der unionalen Eigenverwaltungskompetenz . . . . .	427
1.	Ressortforschungseinrichtungen als Verwaltungseinheiten der Kommission – unmittelbare Verwaltung . . . . .	430
2.	Ressortforschungseinrichtungen als unabhängige Einrichtungen – mittelbare Verwaltung . . . . .	434
a)	Institutionelle Ermächtigung aufgrund von Sachkompetenzen zur Gesundheitsressortforschung . . . . .	437
aa)	Einrichtungen zur Rechtsangleichung im Binnenmarkt nach Art. 114 AEUV . . . . .	437
bb)	Einrichtungen zur Gesundheitsproduktesicherheit nach Art. 168 Abs. 4 AEUV . . . . .	441
cc)	Einrichtungen als (Förder-)Maßnahmen nach Art. 168 Abs. 5 AEUV . . . . .	442
b)	Einrichtungen zur Durchführung der Forschungsrahmenprogramme nach Art. 187 AEUV . . . . .	444
c)	Institutionelle Ermächtigung durch die Flexibilitätsklausel nach Art. 352 AEUV . . . . .	447
d)	Keine institutionelle Ermächtigung nach Art. 298 AEUV . . . . .	449
e)	Errichtung im Rechtsetzungsverfahren . . . . .	450
f)	Umfang der Kompetenzen . . . . .	451
III.	Zwischenfazit . . . . .	456

E. Formen institutionalisierter (Gesundheits-)Ressortforschung auf Unionsebene . . . . .	458
I. Die Gemeinsame Forschungsstelle (GFS/JRC) . . . . .	459
1. Rechtsgrundlage . . . . .	461
2. Organisationsform . . . . .	465
a) Rechtliche Stellung innerhalb der Kommission . . . . .	465
b) Organe . . . . .	467
3. Aufgabenbereich und Forschungsplanung . . . . .	472
a) Allgemeiner Aufgabenbereich . . . . .	472
b) Direkte und indirekte Forschung . . . . .	473
c) Spezifische Ressortforschungstätigkeit . . . . .	476
aa) Aufgaben . . . . .	476
bb) Insbesondere: „knowledge management for policy“ . . . . .	478
cc) Adressaten der Ressortforschung . . . . .	479
dd) Alleinstellungsmerkmale der Ressortforschungs- ausübung . . . . .	480
d) Forschungsplanung auf mehreren Ebenen . . . . .	480
4. Gesundheitsressortforschung durch die Forschungs- stellendirektion „Gesundheit, Konsumenten und Referenzmaterialien“ . . . . .	482
5. Die Gemeinsame Forschungsstelle im Verwaltungsverbund . . . . .	486
6. Zwischenfazit . . . . .	488
II. Das wissenschaftliche Ausschusswesen der Europäischen Kommission am Beispiel des wissenschaftlichen Ausschusses „Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken“ (SCHEER) . . . . .	490
1. Das wissenschaftliche Ausschusswesen . . . . .	490
a) Wissenschaftliche Ausschüsse und sonstige Experten- gruppen . . . . .	490
b) Funktion wissenschaftlicher Ausschüsse . . . . .	492
2. Der wissenschaftliche Ausschuss SCHEER . . . . .	500
a) Gründungshistorie von SCHEER . . . . .	500
b) Aufgabenbereich von SCHEER . . . . .	503
c) Einordnung in die Verwaltungsstruktur . . . . .	505
3. Zwischenfazit . . . . .	508
III. Informations- und Wissenschaftsagenturen der Europäischen Union im Politikbereich der Gesundheit . . . . .	510
1. Das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) . . . . .	516
a) Historie . . . . .	517
b) Organisationstruktur . . . . .	520
c) Ressortforschungsaufgaben . . . . .	523

d) Aufgaben und Tätigkeiten im Rahmen der COVID-19-Pandemie . . . . .	525
e) Das ECDC als Form einer Verbundressortforschung . . . . .	528
2. Die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) . . . . .	531
a) Historie . . . . .	532
b) Organisationsstruktur . . . . .	535
aa) Verwaltungsrat und Verwaltungsdirektor . . . . .	535
bb) Wissenschaftliche Ausschüsse und Arbeitsgruppen . . . . .	536
(1) Ausschuss für Humanarzneimittel (CHMP) . . . . .	538
(a) Zusammensetzung . . . . .	538
(b) Arbeitsgruppen und wissenschaftliche Beratergruppen . . . . .	539
(c) Aufgaben . . . . .	539
(d) Grad der Unabhängigkeit . . . . .	540
(2) Ausschuss für die Risikobewertung der Pharmakovigilanz (PRAC) . . . . .	543
c) Ressortforschungsaufgaben . . . . .	544
d) Die Europäische Arzneimittel-Agentur als Form einer Verbundressortforschung . . . . .	550
3. Agenturen als Verbundressortforschungseinrichtungen einschließlich vergleichender Bezüge zu den deutschen Ressortforschungseinrichtungen . . . . .	553
F. Beurteilungsspielraum (ressort-)forschungsgestützter Entscheidungen im Politikbereich der Gesundheitsvorsorge . . . . .	555
I. Unmittelbarer Beurteilungsspielraum entscheidungsbefugter Organe und Agenturen . . . . .	555
II. Mittelbarer Beurteilungsspielraum wissenschaftlicher Ausschüsse und nicht entscheidungsbefugter Agenturen . . . . .	561
III. Zwischenfazit . . . . .	564
G. Verbot der Legitimationsforschung . . . . .	565
I. Ressortforschung und Wissenschaftsfreiheit . . . . .	565
1. Ressortforschung als „Forschung“ im Sinne von Art. 13 GRCh . . . . .	566
2. Objektivrechtliche Gehalte von Art. 13 GRCh . . . . .	570
II. Verbot der Legitimationsforschung als Gebot des Rechtsstaatsprinzips . . . . .	572
III. Zwischenfazit . . . . .	577

H. Systematisierung einer unionalen Ressortforschung . . . . .	577
I. Pflicht zum wissenschaftsbasierten Handeln . . . . .	578
II. Reflexion auf den Grundsatz der Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement in der Organisation der unionalen Gesundheitsressortforschung . . . . .	580
III. Unionale Ressortforschungskompetenz im Bereich der Gesundheitspolitik . . . . .	583
IV. Formen unionaler Ressortforschung im Verwaltungsverbund . . .	584
1. Institutionalisierte unionale Eigenressortforschung . . . . .	586
2. Institutionalisierte und netzwerkartige Verbundressortforschung . . . . .	587
V. Unabhängigkeit der unionalen Ressortforschung . . . . .	590
1. Grund und Grenzen der Unabhängigkeit . . . . .	590
a) Argument für die Unabhängigkeit: Sicherstellung einer unvereinnahmten Fachkompetenz . . . . .	590
b) Grenzen der Unabhängigkeit bei entscheidungsbefugten Ressortforschungsarrangements . . . . .	591
c) Zur Transparenz als Kontrollmechanismus der Unabhängigkeit . . . . .	591
2. Gegenwärtige Strukturen der Unabhängigkeit . . . . .	593
VI. Überlegungen zur Neujustierung der unionalen Ressortforschung	595
1. Problematik einer primärrechtlichen Verortung . . . . .	596
2. Neuordnung der Gemeinsamen Forschungsstelle als Agentur . .	597
3. Ausbau der unionalen Ressortforschung . . . . .	598
 5. Teil: Fazit . . . . .	 601
 Zusammenfassung . . . . .	 609
 Literaturverzeichnis . . . . .	 623
Stichwortverzeichnis . . . . .	665





## Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt
acatech	Deutsche Akademie der Technikwissenschaften
ACER	Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden
AETR	Accord Européen sur les Transports Routiers (Europäisches Übereinkommen über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AFRG	Arbeitsförderungs-Reformgesetz
Aids	acquired immune deficiency syndrome
Alt.	Alternative
AMG	Arzneimittelgesetz
AOLG	Arbeitsgruppen der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden
ATB	Leibniz-Institut für Agrartechnik und Bioökonomie e.V.
AtomG	Atomgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet
AV	Ausführungsvereinbarung
AV-acatech	Ausführungsvereinbarung acatech
AV-AK	Ausführungsvereinbarung Akademieprogramm
AV-DFG	Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft – Ausführungsvereinbarung DFG
AV-FhG	Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e.V. – Ausführungsvereinbarung FhG
AV-MPG	Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V. – Ausführungsvereinbarung MPG
AV-WGL	Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Mitgliedseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e.V.
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts (amtliche Sammlung)
BAM	Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung
BAnz.	Bundesanzeiger
BASE	Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung

BASt	Bundesanstalt für Straßenwesen
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BAW	Bundesanstalt für Wasserbau
BBAW	Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBG	Bundesbeamtengesetz
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
Begr.	Begründer
BEVABS	European Office for Wine, Alcohol and Spirit Drinks
BewGr-MPG	Bewirtschaftungsgrundsätze der Max-Planck-Gesellschaft
BFAFi	Bundesforschungsanstalt für Fischerei
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BfG	Bundesanstalt für Gewässerkunde
BFH	Bundesfinanzhof
BFH	Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BGA	Bundesgesundheitsamt
BGA-NachfG	Gesetz über Nachfolgeeinrichtungen des Bundesgesundheitsamtes
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BgVV	Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BiB	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BISp	Bundesinstitut für Sportwissenschaft
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
BKGE	Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa
BKK	Betriebskrankenkasse
BLK	Bund-Länder-Kommission
BMELV	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BNITM	Bernhard-Nocht-Institut für Tropenmedizin
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BSE	bovine spongiforme Enzephalopathie
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt- und Hydrographie
BSL	Biosafety Level
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
Bundesdrucks.	Bundesdrucksache
BReg.	Bundesregierung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Sammlung)

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
BZgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
CC	Competence Centre
CCB	Coordinating Competent Body
CDS	Cochrane Deutschland Stiftung
CEPII	Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales
CEPS	Centre for European Policy Studies
CERN	Europäische Organisation für Kernforschung
CESE	Council of European State Epidemiologists
CHAFEA	Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel
CHMP	Ausschuss für Humanarzneimittel
CMDh	Coordination Group for Mutual Recognition and Decentralised Procedures - Human
CPVO	Gemeinschaftliches Sortenamt
CVMP	Committee for Medicinal Products for Veterinary Use
DAMA	Deutsche Arzneimittel- und Medizinprodukteagentur
DBFZ	Deutsche Biomasseforschungszentrum gGmbH
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DDZ	Deutsches Diabetes-Zentrum – Leibniz-Zentrum für Diabetes-Forschung an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
DESY	Deutsches Elektronen-Synchrotron
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DeZIM	Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGM	Deutsches Gesundheitsmuseum
DIE	Deutsche Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Dife	Deutsches Institut für Ernährungsforschung Potsdam-Rehbrücke
DIMDI	Deutsches Institut für medizinische Dokumentation und Information
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DJI	Deutsche Jugendinstitut e.V.
DKFZ	Deutsches Krebsforschungszentrum
DKTK	Deutsches Konsortium für Translationale Krebsforschung
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DSMZ	Leibniz-Institut DSMZ – Deutsche Sammlung von Mikroorganismen und Zellkulturen GmbH
DWD	Deutscher Wetterdienst
DZA	Deutsche Zentrum für Altersfragen e.V.
DZD	Deutsches Zentrum für Diabetesforschung
DZHK	Deutsches Zentrum für Herz-Kreislauf-Forschung
DZIF	Deutsches Zentrum für Infektionsforschung
DZL	Deutsches Zentrum für Lungenforschung
DZNE	Deutsches Zentrum für Neurodegenerative Erkrankungen e.V.
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde
EBDD	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
ECBS	Expert Committee on Biological Standardization

ECDC	European Centre of Disease Prevention and Control (Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten)
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
ECLI	European Case Law Identifier
ECVAM	European Centre for the Validation of Alternative Methods
EDQM	European Directorate for the Quality of Medicines & HealthCare
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFPIA	European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EHEC	Enterohämorrhagische Escherichia coli
EIOPA	Europäische Versicherungsaufsichtsbehörde
EIT	Europäisches Innovations- und Technologieinstitut
EL	Ergänzungslieferung
EM	Elektronenmikroskopie
EMA	Europäische Arzneimittelagentur
EMEA	Europäische Agentur für die Bewertung von Arzneimitteln
EMI	Fraunhofer-Institut für Kurzzeitdynamik – Ernst-Mach-Institut
ENISA	European Network and Information Security Agency, seit Juni 2019: Agentur der Europäischen Union für Cybersicherheit
EP	Europäisches Parlament
EPIS	Epidemic Intelligence Information System
ERA	Europäische Eisenbahnagentur
ERC	Europäischer Forschungsrat
ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde
EuG	Gericht der Europäischen Union (vormals: Gericht Erster Instanz)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUIPO	Amt der Europäischen Union für geistiges Eigentum
EURL	Referenzlaboratorien der Europäischen Union
EURL-FA	European Union Reference Laboratory for Feed Additives
EURL-FCM	European Union Reference Laboratory for Food Contact Materials
EURL-GMFF	European Union Reference Laboratory for Genetically Modified (Organisms in) Food and Feed
EUV	Vertrag über die Europäische Union
evalag	Evaluationsagentur Baden-Württembergs
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWRS	Europäischer Wirtschaftsraum
EWRS	Early Warning and Response System
EZB	Europäische Zentralbank
FBN	Leibniz-Institut für Nutztierbiologie
FEI	Forschung, Entwicklung, Innovation
FhG	Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung
FhI	Fraunhofer-Institut
FHR	Fraunhofer-Institut für Hochfrequenzphysik und Radartechnik
FKIE	Fraunhofer-Institut für Kommunikation, Informationsverarbeitung und Ergonomie

FLI	Friedrich-Loeffler-Institut – Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit
FR	Forschungsrat (des Robert Koch-Instituts)
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
FS	Festschrift
FuE	Forschung und Entwicklung
FusV	Fusionsvertrag (Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften)
FZB	Forschungszentrum Borstel – Leibniz-Lungenzentrum
GA	Generalanwalt
GACVS	Global Advisory Committee on Vaccine Safety
GBF	Gesellschaft für Biotechnologische Forschung
GEKO	Gendiagnostik-Kommission
GenDG	Gendiagnostikgesetz
GenTG	Gentechnikgesetz
GFS	Gemeinsame Forschungsstelle
GG	Grundgesetz
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GOARN	Global Outbreak Alert and Response Network
GPS	Global Positioning System
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
GWK- Abkommen	Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Wissenschaftskonferenz
h. M.	herrschende Meinung
HGF	Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V.
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
HHI	Fraunhofer-Institut für Nachrichtentechnik – Heinrich-Hertz-Institut, HHI
HIV	human immunodeficiency virus
HMA	Heads of Medicines Agencies
HMGU	Helmholtz-Zentrum München – Deutsches Forschungszentrum für Gesundheit und Umwelt
HoA	Heads of Agencies
HPI	Heinrich-Pette-Institut – Leibniz-Institut für Experimentelle Virologie
HRG	Hochschulrahmengesetz
HSC	Gesundheitssicherheitsausschuss
HZDR	Helmholtz-Zentrum Dresden-Rossendorf
HZI	Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAF	Fraunhofer-Institut für Angewandte Festkörperphysik
IAMO	Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien
IANPHI	International Association of National Public Health Institutes
ICJ	International Court of Justice
ICT	Fraunhofer-Institut für Chemische Technologie
IES	Institut für Umwelt und Nachhaltigkeit

IET	Institut für Energie und Transport
Ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
IfSG	Infektionsschutzgesetz
IfW	Institut für Weltwirtschaft
IGV	Internationale Gesundheitsvorschriften
IGZ	Leibniz-Institut für Gemüse- und Zierpflanzenbau
IHCP	Institut für Gesundheit und Verbraucherschutz
IHS	Institut für Höhere Studien
IIS	Fraunhofer-Institut für Integrierte Schaltungen
IMI	Innovative Medicines Initiative
INIG	Informationsstelle für internationalen Gesundheitsschutz
INN	International Nonproprietary Names Expert Group
INT	Fraunhofer-Institut für Naturwissenschaftlich-Technische Trend- analysen
IOSB	Fraunhofer-Institut für Optronik, Systemtechnik und Bildauswertung
IPSC	Institut für Schutz und Sicherheit des Bürgers
IPTS	Institut für technologische Zukunftsforschung
IRMM	Institut für Referenzmaterialien und -messungen
ITU	Institut für Transurane
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung
JKI	Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsanstalt für Kulturpflanzen
JRC	Joint Research Centre
KC	Knowledge Centre
KG	Kammergericht
KOM	Europäische Kommission
KWG	Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft
Leg.	Legislatur
Lfg.	Lieferung
LG	Landgericht
LHO	Landeshaushaltsordnung
LIAG	Leibniz-Institut für Angewandte Geophysik
lit.	littera
LSB	Leibniz-Institut für Lebensmittel-Systembiologie
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MDC	Max-Delbrück-Zentrum für Molekulare Medizin in der Helmholtz- Gemeinschaft
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
MPG	Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V.
MPIfG	Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
MRI	Max Rubner-Institut, Bundesforschungsanstalt für Ernährung und Lebensmittel
n. F.	neue Fassung
NEPAD	Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung
NKS	Nationale Kontaktstellen
NRW	Nordrhein-Westfalen
NRZ	Nationales Referenzzentrum für tropische Infektionserreger
NS	Nationalsozialismus, nationalsozialistisch
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OMCL	Official Medicines Control Laboratory

OMK	Offene Methode der Koordinierung
OVG	Oberverwaltungsgericht
PDVAC	Product Development for Vaccines Advisory Committee
PEI	Paul-Ehrlich-Institut
Ph.Int.	Internationales Arzneibuch
PHEIC	Public Health Emergency of International Concern
PRAC	Pharmacovigilance Risk Assessment Committee (Pharmakovigilanz- ausschuss)
Prot.	Protokoll
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrVbl.	Preußisches Verwaltungsblatt
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
Reichsmin.	Reichsministerium
RessFoPl	Ressortforschungsplan
rev.	revidiert
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RKI	Robert Koch-Institut
RL	Richtlinie
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RSV	Respiratorische Syncytialviren
RT	Reichstag
RV	Verfassung des Deutschen Reiches vom April 1871
RV-Fo	Rahmenvereinbarung Forschungsförderung
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
SAGE	Product Development for Vaccines Advisory Committee and Strategic Advisory Group of Experts for Vaccines and Immunization
SARS	Schweres Akutes Respiratorisches Syndrom
SCCS	Scientific Committee on Consumer Safety
SCENIHR	Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks (wissenschaftlicher Ausschuss „Neu auftretende und neu identifizierte Gesundheitsrisiken“)
SCHEER	Scientific Committee on Health, Environmental and Emerging Risks (wissenschaftlicher Ausschuss „Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken“)
SCHER	Scientific Committee on Health and Environmental Risks (wissen- schaftlicher Ausschuss „Gesundheits- und Umweltrisiken“)
Sess.	Session
SGB	Sozialgesetzbuch
Slg.	Sammlung (der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz)
SRB	Ausschuss für die einheitliche Abwicklung
st. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
STIKO	Ständige Impfkommission
STOA	Science and Technology Options Assessment
StPO	Strafprozeßordnung
StUG	Stasi-Unterlagen-Gesetz
StZG	Stammzellgesetz
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik



TESSY	Europäisches Surveillance-System
TFG	Transfusionsgesetz
Tit.	Titel
TPG	Transplantationsgesetz
TSE	Toulouse School of Economics
TZ	Textziffer
UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
UFZ	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
Urt.	Urteil
UVgO	Unterschwelvenvergabeordnung
VATT	Valtion Taloudellinen Tutkimuskeskus Institute for Economic Research
vCJK	Variante der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit
verb.Rs.	Verbundene Rechtssache
VF	Vorlaufforschung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
Vorb.	Vorbemerkung
vs.	versus
VTI	Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
VVS	Fraunhofer-Verbund Verteidigungs- und Sicherheitsforschung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwR	Verwaltungsrecht
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaBoLu	Institut für Wasser-, Boden- und Lufthygiene
WGL	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz
WHO	World Health Organization
WIS	Wehrwissenschaftliches Institut für Schutztechnologien – ABC-Schutz
WissFG	Wissenschaftsfreiheitsgesetz
WissZeitVG	Wissenschaftszeitvertragsgesetz
WIWeB	Wehrwissenschaftliches Institut für Werk- und Betriebsstoffe
WLA	Wissenschaftlicher Lenkungsausschuss
WR	Wissenschaftsrat
WTD 71	Wehrtechnischen Dienststelle für Schiffe und Marinewaffen, Maritime Technologie und Forschung
WVR	Weimarer Reichsverfassung
ZALF	Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung
ZB MED	Deutsche Zentralbibliothek für Medizin
ZBS	Zentrum für Biologische Gefahren und Spezielle Pathogene
ZbS	Zentrum für Biologische Sicherheit
ZBW	Deutsche Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften
ZDv	Zentrale Dienstvorschrift
ZentrLuR- MedLw	Zentrum für Luft- und Raumfahrtmedizin der Luftwaffe
ZES	Zentrale Ethik-Kommission für Stammzellenforschung

ZESV	Verordnung über die Zentrale Ethik-Kommission für Stammzellenforschung und über die zuständige Behörde nach dem Stammzellgesetz
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
ZGeoBW	Zentrum für Geoinformationswesen der Bundeswehr
zit.	zitiert
ZITiS	Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich
ZMSBw	Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr
ZPID	Leibniz-Zentrum für Psychologische Information und Dokumentation
ZPO	Zivilprozessordnung



## Einführung

Ressortforschung befähigt den Staat, die von ihm wahrgenommenen Aufgaben in Rückbindung zum Stand der Wissenschaft und Forschung auszuüben. Dem Staat wächst durch sie eine besondere wissenschaftliche Handlungs- und „Beurteilungskompetenz“<sup>1</sup> zu. Ressortforschungseinrichtungen stellen einen bedeutenden Teil der außeruniversitären Forschungslandschaft dar und reihen sich funktional in die wissenschaftlich-politikberatenden Institutionen ein. Doch erschöpfen sie sich in diesen Systemzugehörigkeiten nicht, sondern sind organisatorisch regelmäßig Teil des nachgeordneten Geschäftsbereichs eines Ministeriums (Ministerialverwaltung i. w. S.). Die Ressortforschung ist, so selbstverständlich sie von ministerieller Seite heute in Anspruch genommen wird, ein bisher von der Rechtswissenschaft nur stiefmütterlich betrachtetes Phänomen geblieben und rechtsdogmatisch ein noch weitgehend unbeschriebenes Blatt. Sie tritt nur am Rande in Erscheinung, wenn gleichsam der Vollständigkeit halber auch die Ressortforschung im Rahmen von Abhandlungen zum Wissenschaftsrecht, zur Forschungsfreiheit oder zu Fragen wissenschaftlicher Politikberatung mit bedacht wird.<sup>2</sup> Außerhalb der Rechtswissenschaft hat es insbesondere in der Wissenschaftssoziologie und Wissenschaftsgeschichte Ansätze gegeben, die institutionalisierte Ressortforschung historisch in ihren Gründungskonstellationen und in Bezug auf ihre Funktionen und Strukturen sowie auf spezifische Problemfelder hin zu thematisieren.<sup>3</sup> Das Interesse an der

---

<sup>1</sup> *Trute*, Wissenschaft und Technik, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 88 Rn. 44.

<sup>2</sup> *Groß*, Ressortforschung, Agenturen und Beiräte, in: Röhl (Hrsg.), Wissen – Zur kognitiven Dimension des Rechts, BH VERW, Bd. IX, 2010, S. 135 ff., der sich dem Schwerpunkt der Pluralität staatlicher Wissensinfrastruktur widmet; *Jakob*, Forschungsfinanzierung durch den Bund: Gedanken zur Kompetenz des Bundes zu „Ressortforschung“ und „Modellversuchen“, Der Staat 24 (1985), S. 527 ff., der Fragen der Kompetenzabgrenzung und Aufgabenfinanzierung im Bundesstaat behandelt; *Köstlin*, Ressortforschungseinrichtungen, in: Flämig et al. (Hrsg.), Hdb. Wissenschaftsrecht, 2. Aufl. 1996, S. 1365 ff.; *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung im Wissenschaftsrecht, 2. Aufl. 1999, § 1 Rn. 11 u. § 6 Rn. 122, der das ausdifferenzierte Hochschulrecht um eine rechtliche Systematisierung der außeruniversitären öffentlichen Forschung bereicherte; *Münkler*, Expertokratie, 2020, S. 559 ff.; *Schmidt-Aßmann*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung: Demokratische und rechtsstaatliche Rationalität, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.), Leitlinien Politikberatung, 2008, S. 19 ff.; *Trute*, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, 1994, der die Ressortforschung im Rahmen der institutionalisierten Forschung als eigenen Forschungstyp würdigt (insbes. S. 99 ff. u. 392 f.); *Trute*, Wissenschaft und Technik, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 88 Rn. 43 f.

<sup>3</sup> Einen grundlegenden Beitrag zur Aufarbeitung der institutionellen Ressortforschung haben

Ressortforschung wurde durch die Evaluation der Ressortforschungseinrichtungen durch den Wissenschaftsrat (seit 2004) gestärkt, der die Einrichtungen insbesondere auch unter dem Blickwinkel ihrer Forschungsleistungen bewertet und damit ihre Eingebundenheit in die außeruniversitäre Forschungslandschaft betont hat.<sup>4</sup>

### A. Ressortforschung als heterogene, historisch gewachsene „politisierte Rationalität“

Ein Grund für das noch immer bestehende Forschungsdesiderat mag in der heterogenen Struktur der Ressortforschung liegen, die sie schwer greifbar macht. Es handelt sich um ein historisch gewachsenes Phänomen, das durch sachliche und politische Notwendigkeiten geformt wurde. Der Ressortforschung lagen politische Interessen unterschiedlichster Couleur zugrunde, seien es (so schon im Norddeutschen Bund) bundesstaatliche Kompetenzstreitigkeiten um die Wissenschaftspflege und Forschungseinrichtungen von nationaler Bedeutung, seien es unterschiedliche Politikverständnisse in Bezug auf die Einbindung wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Politik. Hinzu kamen Veränderungen im Staatsverständnis von einem Ord-

---

*Lundgreen* (Wissenschaftsgeschichte), *Horn* (Soziologie), *Krohn* (Philosophie und Soziologie), *Küppers* (Physik) und *Paslack* (Soziologie) mit ihrer Publikation „Staatliche Forschung in Deutschland 1870–1980“ (1986) geleistet, die aus dem Forschungsschwerpunkt „Wissenschaftsforschung“ der Universität Bielefeld hervorgegangen ist. Zu nennen sind weiter Arbeiten aus der Soziologie: *Barlösius*, „Forschen mit Gespür für politische Umsetzung“ – Position, interne Strukturierung und Nomos der Ressortforschung, *Der moderne Staat* 2 (2009), S. 347 ff.; *Barlösius*, Ressortforschung, in: Simon/Knie/Hornbostel (Hrsg.), *Hdb. Wissenschaftspolitik*, 2010, S. 377 ff.; *Bartholomäi*, Ressortforschung: Aspekte der Vergabe und Forschungsbegleitung, in: *Wissenschaftszentrum Berlin* (Hrsg.), *Interaktionen von Wissenschaft und Politik*, 1977, S. 285 ff.; *Hohn/Schimank*, *Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem*, 1990, die sich im Rahmen einer Studie zu den staatlich finanzierten außeruniversitären Forschungseinrichtungen auch mit der Ressortforschung befassen (insbes. S. 297 ff.); *Philipps*, *Errichtung und Zurechnung von Ressortforschungseinrichtungen*, *Berichte zur Wissenschaftsgeschichte* 34 (2011), S. 7 ff. Wesentlich schmaler fällt die Befassung mit der Ressortforschung in anderen Disziplinen aus: (aus der Politikologie): *Böcher*, *Wissenschaftsbasierte Politikberatung auf Abruf*, *Der moderne Staat* 2012, S. 459 ff.; *Böcher/Krott*, *Institutionalisierung multi- und transdisziplinärer Umweltwissenschaften durch Ressortforschungseinrichtungen*, in: *Fischer/Laitko/Parthey* (Hrsg.), *Interdisziplinarität und Institutionalisierung der Wissenschaft*, 2011, S. 59 ff.; *Süssmilch*, *Wissenschaftliche Politikberatung durch Ressortforschungseinrichtungen*, *Zeitschrift für Politikberatung* 2 (2011), S. 86 ff.; (aus der Wirtschafts- und Sozialgeschichte): *Thoms*, *Ressortforschung und Wissenschaft im 20. Jahrhundert*, in: *Hüntelmann/Schneider* (Hrsg.), *Jenseits von Humboldt. Wissenschaft im Staat 1850–1990*, S. 27 f.; (im Bereich der Wirtschaftswissenschaften): *Wernitz*, *Wissenschaftsmarketing – Grundlagen und Möglichkeiten am Beispiel der Ressortforschung*, 2014; sowie aus der Ressortforschungspraxis: *Hennecke*, *Ressortforschung und Politikberatung*, *Informationen zur Raumentwicklung*, 2011, S. 391 ff.

<sup>4</sup> Vgl. *Bonacker*, *Zwischen wissenschaftlicher Autonomie und politischen Vorgaben: die Evaluation der Ressortforschung*, in: *Dörfler-Dierken/Kümmel* (Hrsg.), *Am Puls der Bundeswehr*, 2016, S. 106 (113 f.).

nungsstaat hin zu leistungsstaatlich geprägten Staatsstrukturen.<sup>5</sup> Gleichzeitig vollzog sich ein nahezu exponentiell wachsender wissenschaftlich-technischer Fortschritt, der neue Möglichkeiten und Herausforderungen für politisches Handeln mit sich brachte und die Relevanz von Wissen, Wissenschaft und technischen Normungen für den Staat signifikant erhöhte.<sup>6</sup> Heute gilt es als Allgemeinplatz, dass „der Staat der Gegenwart [...] in einem nie zuvor bekannten Maße auf technisch-naturwissenschaftliches Wissen angewiesen“ ist.<sup>7</sup> Die gegenwärtige COVID-19-Krise führt die Wissenschaftsabhängigkeit des Staates einmal mehr vor Augen. Ursprünge der Ressortforschungseinrichtungen liegen in der technischen Hilfe zur Umsetzung einheitlicher Normungssysteme durch eine „Normal-Eichungs-Kommission“, die zunächst als preußische, seit 1868 infolge der Gründung des Norddeutschen Bundes (1866) dann als Bundeskommission für technische Normungen zuständig war.<sup>8</sup> Allerdings ist es ebenso evident, dass sich nicht nur die Naturwissenschaften und Technik hoch ausdifferenziert haben, sondern auch anderen wissenschaftlichen Disziplinen für das rationale Staatshandeln eine ebenso große Bedeutung beigemessen werden muss. Mit der Gründung des deutschen Reiches im Jahre 1871 und der Ausweitung staatlicher Tätigkeiten auf Bereiche der Daseins- und Risikovorsorge sowie der Ausdifferenzierung der Wissenschaften und fortschreitender Industrialisierung erhöhte sich der Bedarf an wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen auf nationaler Ebene.<sup>9</sup> Bei der Gründung von Ressortforschungseinrichtungen vereinten sich akademische und staatliche sowie teils auch privatwirtschaftliche Interessen.<sup>10</sup> Die Phase während der Gründung und Etablierung des Deutschen Reiches (1870 bis 1900) wird auch als *erste von drei Gründungsphasen* der Ressortforschung veranschlagt.<sup>11</sup> So wurden Einrichtungen mit dem

<sup>5</sup> Vgl. *Lundgreen et al.*, Staatliche Forschung in Deutschland 1870–1980, 1986, S. 18.

<sup>6</sup> Vgl. nur *Fassbender*, Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 76 Rn. 25; *Trute*, Wissenschaft und Technik, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 88 insbes. Rn. 46ff.

<sup>7</sup> *Fassbender*, Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 76 Rn. 36; siehe auch *Vofskuble*, Sachverständige Beratung des Staates, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.) HdbStR, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 43 Rn. 1.

<sup>8</sup> Seit Gründung des Norddeutschen Bundes waren Maße und Gewichte durch den Bund (später durch das Reich) zu regeln, vgl. die Maß- und Gewichtsordnung für den Norddeutschen Bund v. 17. Aug. 1868; siehe auch *Lundgreen et al.*, Staatliche Forschung in Deutschland 1870–1980, 1986, S. 33; *Baumgarten*, Die Entwicklung des staatlichen Eichwesens in Berlin und Brandenburg, in: Landesamt für Mess- und Eichwesen (Hrsg.), 225 Jahre staatliches Eichwesen Berlin-Brandenburg, 2010, S. 7 (13).

<sup>9</sup> Vgl. hier bereits *Schelsky*, Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, 1961, S. 23, der aus dieser zunehmenden Wissenschafts- und Technikabhängigkeit allerdings das Bild eines technokratischen Staates zeichnet, näher siehe unten 1. Teil F. I.

<sup>10</sup> *Lundgreen et al.*, Staatliche Forschung in Deutschland 1870–1980, 1986, S. 18.

<sup>11</sup> *Barlösius*, Ressortforschung, in: Simon/Knie/Hornbostel (Hrsg.), Hdb. Wissenschaftspolitik, 2010, S. 377 (383). Diese Einteilung ist rezipiert worden von *Bonacker*, Zwischen wissenschaftlicher Autonomie und politischen Vorgaben: die Evaluation der Ressortforschung, in: Dörfler-Dierken/Kümmel (Hrsg.), Am Puls der Bundeswehr, 2016, S. 106 (109); *Wernitz*, Wissenschaftsmarketing – Grundlagen und Möglichkeiten am Beispiel der Ressortforschung, 2014, S. 29f.

Zwecke der technischen Normung und technischen Prüfung gegründet,<sup>12</sup> wie die Physikalisch-Technische Reichsanstalt (1887), die bis heute als Physikalisch Technische Bundesanstalt fortbesteht und die Industrie mit einheitlichen Standards und Qualitätsanforderungen unterstützt. Die Schaffung des Kaiserlichen Gesundheitsamtes (1876) zeugte von der zunehmenden Verantwortungsübernahme des Staates im Bereich der Infektionskrankheiten,<sup>13</sup> die damals wie heute (Stichwort „COVID-19“) eine enorme staatliche Herausforderung darstellen. Eine Schnittmenge von wirtschaftspolitischer und gesundheitsfördernder Staatstätigkeit bildete der Bereich der Agrar- und Lebensmittelforschung mit der Gründung der Biologischen Reichsanstalt für Land- und Forstwirtschaft, die 1898 zunächst als eine Biologische Abteilung (für Land- und Forstwirtschaft) am Kaiserlichen Gesundheitsamt geführt wurde und heute (seit 2008) als Julius Kühn-Institut (Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen) weitergeführt wird. Vereinzelt gab es Neugründungen von Einrichtungen auch in der Zeit der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus. Eine *zweite Phase* wird auf die Zeit der Anfangsjahre der Bundesrepublik Deutschland datiert<sup>14</sup> und eine *dritte Phase* in den Gründungen seit den 1970er Jahren gesehen, in denen sich vor allem Umwelt- und Naturschutz etablierten.<sup>15</sup>

Die *Gesundheitsressortforschung* war mit der Schaffung des Kaiserlichen Gesundheitsamtes im Jahre 1876 von Anfang an eine zentrale Größe, zunächst als politikberatende Einrichtung für den Bereich der – wie es seinerzeit hieß – Medizinal- und Veterinärpolizei. Die eigentliche Forschungstätigkeit des Kaiserlichen Gesundheitsamtes begann erst rund zehn Jahre später mit der Errichtung eines chemischen Laboratoriums, was auf Kritik im Reichstag stieß, da die Länder die Forschungszuständigkeit für sich reklamierten. Dem wurde mit dem Argument der Sachnotwendigkeit begegnet, da die speziellen Forschungen von den Hochschuleinrichtungen nicht erbracht würden. Erst die Erfolge von *Robert Koch*, der als Abteilungsleiter im Gesundheitsamt wirkte und dem die Identifizierung des Tuberkulose- und Cholerabazillus gelang, führten zu einer nahezu unangefochtenen Stellung des Gesundheitsamtes. Die Bedeutung der Gesundheitsressortforschung insgesamt ist seit jeher nicht substantiell in Frage gestellt worden. Dies mag auch daran liegen, dass die „Befriedung der Gesellschaft und die Herstellung des Gesamtzustandes der Sicherheit“ (*Josef Isensee*)<sup>16</sup> nicht nur als innerer Friede (Gewaltmonopol) und äußere Sicherheit gedacht werden können, sondern auch als

<sup>12</sup> Vgl. zu den Gründungskonstellationen im Bereich der technischen Normung und Kontrolle: *Lundgreen et al.*, Staatliche Forschung in Deutschland 1870–1980, 1986, S. 29ff., insbes. 32ff.

<sup>13</sup> Vgl. *Barlösius*, Ressortforschung, in: Simon/Knie/Hornbostel (Hrsg.), Hdb. Wissenschaftspolitik, 2010, S. 377 (383); *Lundgreen et al.*, Staatliche Forschung in Deutschland 1870–1980, 1986, S. 56ff.

<sup>14</sup> *Barlösius*, Ressortforschung, in: Simon/Knie/Hornbostel (Hrsg.), Hdb. Wissenschaftspolitik, 2010, S. 377 (383) datiert die zweite Phase in die späten 1940er bis Ende der 1960er Jahre.

<sup>15</sup> *Barlösius*, Ressortforschung, a. a. O., S. 383f.

<sup>16</sup> *Isensee*, Staat und Verfassung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 15 Rn. 85.

„Lebenssicherheit“ der Bevölkerung, was den Schutz vor Gesundheitsgefahren genauso umfasst wie die Vorsorge im Blick auf Umweltgefahren.<sup>17</sup> Gegenwärtig führt das Bundesministerium für Gesundheit vier Ressortforschungseinrichtungen, namentlich das Robert Koch-Institut, das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte, das Paul-Ehrlich-Institut und die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. In der COVID-19-Krise traten zwei der Institute besonders in die mediale Öffentlichkeit: Das Robert Koch-Institut durch die Zusammenführung der epidemischen Daten, die von den einzelnen Gesundheitsämtern der Länder erhoben wurden, und durch seine fachlichen Einschätzungen und Empfehlungen zur Bekämpfung der Epidemie in Deutschland und das Paul-Ehrlich-Institut aufgrund seiner Expertise und Kompetenzen hinsichtlich der Beurteilung der Qualität, Wirksamkeit und Sicherheit (Nutzen-Risiko-Abwägung) von Impfstoffen. Die Zulassung eines Impfstoffes erfolgte im Dezember 2020 auf europäischer Ebene durch die Europäische Kommission auf der Grundlage der wissenschaftlichen Einschätzung durch die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA), die im Rahmen dieser Arbeit als Teil einer unionalen Ressortforschungsstruktur Beachtung findet.

Ressortforschungseinrichtungen lassen sich aufgrund ihrer Doppelnatur (einerseits sind sie Bestandteil der außeruniversitären öffentlichen Forschung, andererseits als Behörden Teil der Verwaltung) nicht ohne weiteres in die deutsche Forschungslandschaft einordnen, was einen weiteren Grund für die geringere Wahrnehmung darstellt, die ihnen im Vergleich zu anderen Forschungseinrichtungen zuteil wird. Die Zugehörigkeit zu diesen beiden Systemen wirft vielfache Fragen auf. Die Spannungen, die sich bereits bei der wissenschaftlichen Politikberatung aus den unterschiedlichen Polen der Wissenschaft und Politik ergeben, verstärken sich in der behördlichen Ressortforschung auch institutionell.<sup>18</sup> Das Bedürfnis der Politik nach Eindeutigkeit und nach Legitimation der Macht trifft auf das Ziel der Wissenschaft, sich „ernsthaft und planmäßig“ dem Ungewissen zur Erkenntnisgewinnung bzw. „Ermittlung der Wahrheit“ zu widmen.<sup>19</sup> Wissenschaft als eine „entpolitisierte Rationalität“<sup>20</sup> (Klaus F. Gärditz) verträgt sich nicht mit einer ministeriellen Vereinnahmung. Das BVerfG hat die „Schlüsselfunktion“ der freien Wissenschaft „für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung“ seit seinem Hochschulurteil (1973)<sup>21</sup> hervorgehoben und damit die objektivrechtliche Komponente der Wissenschaftsfreiheit neben ihrer subjektiven Bedeutung für den einzelnen Wissenschaftler als ein zentrales, die freiheitliche Gesellschaft konstituierendes Element anerkannt. Was aber heißt dies für die Ressortforschung, deren spezifi-

<sup>17</sup> *Isensee*, Staat, a. a. O., § 15 Rn. 86 ff.; vgl. *Fassbender*, Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HdbStR*, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 76 Rn. 26.

<sup>18</sup> Vgl. *Bonacker*, Zwischen wissenschaftlicher Autonomie und politischen Vorgaben: die Evaluation der Ressortforschung, in: *Dörfler-Dierken/Kümmel* (Hrsg.), *Am Puls der Bundeswehr*, 2016, S. 106 (106 u. 110).

<sup>19</sup> BVerfGE 35, 79 (113, juris Rn. 92) – Hochschulurteil.

<sup>20</sup> *Gärditz*, Die äußeren und inneren Grenzen der Wissenschaftsfreiheit, *WissR* 2018, S. 4 (42).

<sup>21</sup> BVerfGE 35, 79 (114, juris Rn. 95) – Hochschulurteil.



scher Sinn sich gerade in der Politikunterstützung entfaltet, im Zugriff der Ministerien auf ihre Forschungseinrichtungen? Ressortforschungseinrichtungen können in Abwandlung des *Gärditz*-Zitats als „politisierte Rationalitäten“ beschrieben werden, insofern sie im Rahmen ihrer ministeriellen Zugehörigkeit politiknahe Forschungen leisten und forschungsbasierte Rationalität in den administrativ-politischen Prozess einspeisen. Sie dürfen aber – wie im Rahmen dieser Arbeit zu zeigen sein wird – nicht in dem Sinne zu „politisierten Rationalitäten“ werden, dass ihre Forschung durch die Politik überformt würde. Das in diesem Zusammenhang näher zu entfaltende Stichwort ist das Verbot der „Legitimationsforschung“. Die Ressortforschung darf und soll zur Legitimation des administrativ-politischen Handelns herangezogen werden, indem sie zur Rationalität staatlichen Handelns durch bestverfügbares Wissen beiträgt. Sie kann damit zur Glaubwürdigkeit und Rechtfertigung von politischen Entscheidungen dienen, aber sie darf nicht als Instrument einer politischen Legitimation durch nur vermeintliche – politisch beeinflusste – Forschungsergebnisse verformt werden.

## B. Kontextualisierung der Ressortforschung: Diskurse um Rationalität und Legitimität staatlichen Handelns

Ressortforschung stellt nicht nur eine Brücke zwischen Wissenschaft und Ministerialverwaltung dar, sondern verbindet wissenschaftliches und politisches System in institutioneller Form. Damit fügt sich eine Analyse der Ressortforschungseinrichtungen in den breiteren Rahmen vorhandener rechtswissenschaftlicher und interdisziplinärer Diskurse um Fragen der Rationalität und Legitimität<sup>22</sup> staatlichen Handelns ein, insbesondere um den Stellenwert des Wissens in Politik und Verwaltung.<sup>23</sup> Eine enge Beziehung von Wissen und Macht findet sich prominent schon in

<sup>22</sup> Nach *Habermas*, Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Graf Kielmansegg (Hrsg.), Legitimationsprobleme politischer Systeme. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Duisburg, Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 7 (1976), S. 39 (42), ist Legitimität die „Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung“; vgl. *Kirsch*, Demokratie und Legitimation in der Europäischen Union, 2008, S. 79, zum *Legitimitätsbegriff* („Legitimität [...] beantwortet die Frage danach, ob die geltenden Regeln, aufgrund derer politische Herrschaft ausgeübt wird, auf gesellschaftlicher Akzeptanz beruhen“) in Abgrenzung zur *Legitimation* (als Herleitung einer Rechtfertigung für die „politische Herrschaftsgewalt“) und *Legalität* (als „Dimension von Rechtmäßigkeit politischer Herrschaft“).

<sup>23</sup> Vgl. *I. Augsberg*, Informationsverwaltungsrecht, 2014; Dreier/Willoweit (Hrsg.), Wissenschaft und Politik, 2010; *Fassbender*, Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 76 Rn. 1 ff.; *Nußberger*, Sachverständigenwissen als Determinante verwaltungsrechtlicher Einzelentscheidungen, AöR 129 (2004), S. 282 ff.; *Schuppert*, Wissen, Governance, Recht, 2019, S. 51 ff.; *Spiecker gen. Döbmann*, Wissensverarbeitung im Öffentlichen Recht, RW 1 (2010), S. 247 ff.; vgl. ferner die interdisziplinären Beiträge in: Collin/Horstmann (Hrsg.), Das Wissen des Staates, 2004; *Voßkuhle*, Expertise und Verwaltung, in: Trute et al. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 2008, S. 637 ff.

den Schriften *Max Webers*: „Die bürokratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft Wissens: dies ist ihr spezifisch rationaler Grundcharakter.“<sup>24</sup> *Weber* meint hier sowohl das Fachwissen als auch das Dienstwissen. Beides findet sich *par excellence* in der Ressortforschung, die in institutionalisierter Form Bürokratie und Forschung verbindet. *Helmut Schelsky* geht sogar so weit, dass er die auf der „modernen Technik“ basierende Politik als Legitimität in sich selbst betrachtet.<sup>25</sup> *Niklas Luhmann* erkennt dagegen in der Wissenschaft eine bloße Voraussetzung politischer Legitimität und fordert: „Wer Autorität in Anspruch nimmt, muß diese folglich auf Wissen gründen.“<sup>26</sup> Auch *Karl-Heinz Ladeur* sieht Wissen als Voraussetzung öffentlichen Entscheidens an<sup>27</sup> und *Bardo Fassbender* spricht von einem Wissensstaat<sup>28</sup>. Die Rationalität staatlichen Handelns wird zur „Grundbedingung des Rechtsgehorsams der der Staatsgewalt Unterworfenen“.<sup>29</sup> Der staatliche Anspruch auf Rechtsbefolgung wird in unmittelbarem Zusammenhang mit der Rationalität staatlichen Handelns gestellt.<sup>30</sup> Aus der Wissensbasierung des Staates werden Anforderungen an die Verwaltungsorganisation gestellt. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass das heutige Wissen immer nur vorläufig ist und „kein Fundament gemeinsamer, unbezweifelbarer Wissensbestände mehr existiert, an das die rechtlichen Prozeduren nur noch anschließen müssen“.<sup>31</sup> Es geht also auch um die Frage, welcher legitimatorische Stellenwert dem Wissen einer Einrichtung, eines Organs oder Gremiums zugesprochen wird. *Andreas Voßkuhle* leitet von der Prämisse des Staates als „wissensbasierter Organisation“ eine „eigenständige Rolle“ der Verwaltung innerhalb des Staates ab, die sich „im Rahmen ihrer rechtlich anerkannten Letztentscheidungsbefugnisse“ neben dem Recht auch an „anderen, normative[n] Orientierungen“ auszurichten hat.<sup>32</sup>

<sup>24</sup> *M. Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), 5. rev. Aufl. 1976, hrsgg. v. J. Winkelmann, 1. Halbband, Kap. III, § 5, S. 129.

<sup>25</sup> *Schelsky*, *Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation*, 1961, S. 20ff.: „Die moderne Technik bedarf keiner Legitimität; mit ihr ‚herrscht‘ man, weil sie funktioniert und solange sie optimal funktioniert.“ (S. 25).

<sup>26</sup> *Luhmann*, *Die Wissenschaft der Gesellschaft*, 1990, S. 149.

<sup>27</sup> *Ladeur*, *Der Staat der „Gesellschaft der Netzwerke“*, *Der Staat* 48 (2009), S. 163 (166).

<sup>28</sup> *Fassbender*, *Wissen als Grundlage staatlichen Handelns*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HdbStR* Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 76 Rn. 1 ff.

<sup>29</sup> *Fassbender*, *Wissen*, a. a. O., § 76 Rn. 3.

<sup>30</sup> *Fassbender*, *Wissen*, ebd.; vgl. auch *Grzeszick*, *Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat*, *VVDStRL* 71 (2012), S. 49 (51): Der Staat müsse „vernünftig“ sein, „um dem Anspruch auf verbindliche Ordnung des gesellschaftlichen Zusammenlebens genügen zu können.“

<sup>31</sup> *I. Augsberg*, *Einleitung*, in: ders. (Hrsg.), *Ungewissheit als Chance*, 2009, S. 1 (5).

<sup>32</sup> *Voßkuhle*, *Expertise und Verwaltung*, in: *Trute et al.*, *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 637 (642 f.).

## I. Rechtsstaat und Rationalität

Eine staatliche Pflicht zum wissenschaftsbasierten Handeln kann aus dem materiellen Gehalt des Rechtsstaatsprinzips abgeleitet werden, das die Rationalität staatlichen Handelns fordert. „Leitmaxime“ staatlichen Handelns ist die Rationalität, so *Rüdiger Breuer*<sup>33</sup>. Staatliche Legitimation könne nicht allein nach der „Rechtsrichtigkeitsfrage“ beurteilt und vollständig von der „Wahrheitsfrage“ abgekoppelt werden (*Walter Leisner*).<sup>34</sup> Der moderne Verfassungsstaat ist zugleich ein „verwissenschaftlichter“ Staat (*Bardo Fassbender*).<sup>35</sup> Eine Pflicht zum wissenschaftsbasierten Handeln wird vor allem in Bereichen gefordert, in denen der Staat Risiken für die Gesundheit auszuloten hat oder zum Schutz der Gesundheit zum Handeln aufgerufen ist.<sup>36</sup> Je wissenschaftsabhängiger die staatlichen Aufgaben, desto mehr muss der Staat Anstrengungen unternehmen, sich entsprechenden Sachverstand selbst vorzuhalten und jedenfalls einzuholen. Dies gilt der Sache nach gleichermaßen auf staatlicher wie europäischer Ebene.<sup>37</sup> Die Rationalitätspflicht des Rechtsstaatsprinzips tritt allerdings in Spannung zu einem vor allem formal verstandenen Rechtsstaat, der sich durch Gesetzesbindung auszeichnet. Mit *Dieter Grimm* ist zu betonen, dass der deutsche Verfassungsstaat seine Handlungen nicht durch Wahrheitsansprüche legitimiert: „Legitimation durch Wahrheit statt Konsens untergräbt die Verfassung.“<sup>38</sup> „Im Gegensatz zur Wissenschaft ist der Staat in seinen Handlungen nicht der Wahrheit, sondern der Rechtmäßigkeit verpflichtet“<sup>39</sup> – so die Forderung des formalen Rechtsstaatsprinzips. Ohnehin sind Wahrheitsansprüche hoch problematisch, denn erstens ist wissenschaftliche Erkenntnis immer nur eine vorläufige<sup>40</sup> und zweitens ist schon fraglich, ob es im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich überhaupt um Wahrheit gehen kann

<sup>33</sup> *Breuer*, Konkretisierungen des Rechtsstaats- und Demokratiegebotes, in: Schmidt-Aßmann et al. (Hrsg.), Festgabe 50 Jahre BVerwG, 2003, S. 223 (228).

<sup>34</sup> *Leisner*, Die Staatswahrheit, 1999, S. 36.

<sup>35</sup> *Fassbender*, Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 76 Rn. 2: „In der Entwicklung des modernen Staates geht die ‚Versachlichung der Herrschaftsformen‘ (Weber) einher mit einer Ver-Wissenschaftlichung der Staatstätigkeit.“

<sup>36</sup> *Knipschild*, Wissenschaftliche Ausschüsse der EG im Bereich der Verbrauchergesundheit und Lebensmittelsicherheit, ZLR 2000, S. 693 (693).

<sup>37</sup> *Knipschild*, Verbrauchergesundheit und Lebensmittelsicherheit, ebd.

<sup>38</sup> *Grimm*, Ursprung und Wandel der Verfassung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStR, Bd. I, 3. Aufl. 2003, § 1 Rn. 58; siehe auch *Isensee*, Staat und Verfassung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II (Verfassungsstaat), 3. Aufl. 2004, § 15 Rn. 73.

<sup>39</sup> *Alber-Malchow/Steigleder*, Definition der Begriffe Wissenschaft und Forschung – Eigengesetzlichkeit von Wissenschaft und Forschung, in: Wagner (Hrsg.), Rechtliche Rahmenbedingungen für Wissenschaft und Forschung, 2015, S. 23 ff. (32): „Der Staat muss keine wahren Entscheidungen treffen, sondern rechtmäßige.“

<sup>40</sup> Vgl. *Voßkuhle*, Das Konzept des rationalen Staates, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, S. 13 (17). Vgl. auch *Breuer*, Die Angst vor Gefahren und Risiken und die sachverständige Beratung nach dem Maßstab praktischer Vernunft, in: Bartlspenger (Hrsg.), Der Experte bei der Beurteilung von Gefahren und Risiken, 2001, S. 31 (69f.).

oder nicht vielmehr schlichter um auf wissenschaftliche Weise gewonnene Erkenntnisse. Hinzu kommt, dass selbst naturwissenschaftliche Erkenntnisse nicht frei sind von „ungesicherten Annahmen, persönlichen Vorverständnissen, speziellen Forschungsbedingungen und anderen externen Faktoren“<sup>41</sup>.

Alle Staatsgewalten unterliegen Rationalitätsanforderungen. Jedoch kann es im Einzelnen schwierig sein, aus der Forderung nach Rationalität einzelne konkrete und ggf. einklagbare Pflichten abzuleiten. Einer generellen aus der Verfassung abgeleiteten Sachaufklärungspflicht des Gesetzgebers im Sinne der Ausschöpfung der zugänglichen Erkenntnisquellen hat das BVerfG in seinem Klimaschutz-Beschluss jüngst eine Absage erteilt.<sup>42</sup> Nur in besonderen Konstellationen könne eine solche angenommen werden, da das Prinzip gelte, dass die Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens durch den Gesetzgeber selbst festzulegen sei. Als wirksamen Mechanismus einer Sachaufklärung und damit Rationalitätsbegründung sieht das BVerfG ein transparentes Gesetzgebungsverfahren an, das vom öffentlichen Diskurs begleitet wird. Damit hat das Gericht das formale Rechtsstaatsprinzip über eine Pflicht zum wissenschaftsbasierten Handeln als Teil des materiellen Rechtsstaatsprinzips gestellt. Dass Transparenz und öffentlicher Diskurs hier als maßgebliche Garantien für rationales Staatshandeln ausreichen sollen, wirft Zweifel auf.

Formales und materielles Rechtsstaatsprinzip sind nicht als sich ausschließende Elemente zu begreifen, sondern müssen in einer Synthese zusammengedacht werden.<sup>43</sup> Der Staat muss Strukturen schaffen, die gewährleisten, dass wissenschaftliche Ergebnisse hinreichend berücksichtigt werden. In dieser Arbeit ist auszuführen, inwieweit Ressortforschungseinrichtungen ein Teil dieser Struktur sind, und welche rechtlichen Rahmenbedingungen gelten müssen, damit sie die ihnen gestellten Aufgaben im Bundesstaat ausüben können.

## II. Demokratische Legitimation und sachliche Expertise

Eng mit der Befähigung des Staates zum wissenschaftsbasierten Handeln verbunden sind die Diskurse um die demokratische Legitimation von Experten<sup>44</sup> sowie die Frage nach einer sachlich erforderlichen Trennung von Risikoanalysen, Risikobewertungen und darauf gründenden Risikoentscheidungen. Ob sich diese Prozesse überhaupt kategorial voneinander trennen lassen, ist indes fraglich, da schon Risikoanalysen von bestimmten Vorannahmen ausgehen und die Kategorien in den

---

<sup>41</sup> Voßkuhle, Das Konzept des rationalen Staates, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, 2008, S. 13 (17).

<sup>42</sup> BVerfGE 157, 30 (161 f., Rn. 240) – Klimaschutz; vgl. hier insbesondere das Vorbringen der Beschwerdeführenden in Rn. 73 („Erfordernis der Mindestrationalität von Gesetzen“; „Der Gesetzgeber müsse sich an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung verfügbaren Materials orientieren; er müsse die zugänglichen Erkenntnisquellen ausschöpfen, um die voraussichtlichen Auswirkungen so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können.“).

<sup>43</sup> A. Weber, Europäische Verfassungsvergleichung, 2010, S. 145.

<sup>44</sup> Jüngst monographisch: Münkler, Expertokratie, 2020, insbes. S. 280 ff.

Rändern nicht klar abgrenzbar sind. Bei Ressortforschungseinrichtungen können fachlich-wissenschaftliche Expertise und Entscheidungshoheit zusammenfallen, wenn ihnen regulative Befugnisse übertragen sind. Sie können aber auch als reine Experteneinrichtungen fungieren. Im Falle der COVID-19-Krise übernahm das Robert Koch-Institut eine sachlich fundierte politikberatende Rolle, wohingegen die Entscheidungen über zu treffende Maßnahmen in Umsetzung des Bundesinfektionsschutzgesetzes weitgehend in den Länderkompetenzen verortet sind. Aber auch hier ist daran zu erinnern, dass schon Beratungen je nach Kontext und konkreter Ausgestaltung einen faktischen Mitwirkungscharakter entfalten können.<sup>45</sup> Risikomanagemententscheidungen erfordern komplexe Abwägungen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Interessen auf der Grundlage wissenschaftlicher Risikobewertungen. Ein rein wissenschaftlicher Blick kann „übergreifend“ sein, stellt sich in jedem Falle als verkürzt dar. Staatliche Entscheidungen müssen demokratisch legitimiert sein.

Damit schließt die Untersuchung zur Ressortforschung auch an Theorien zur demokratischen Legitimation an. Die maßgeblich auf *Ernst-Wolfgang Böckenförde* zurückreichende<sup>46</sup> und vom BVerfG im Oktober 1990 grundgelegte Legitimationslehre entfaltet Legitimation bekanntlich in drei Dimensionen.<sup>47</sup> Ausgangspunkt ist die (erstens) *institutionell-funktionelle* Legitimation, nach der die Staatstätigkeit der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt durch grundgesetzlich vorgesehene Organe vorgenommen wird.<sup>48</sup> Hinzu tritt die (zweitens) *personelle* Legitimation, die darauf abstellt, ob der betreffende Amtswalter sein Mandat in einer ununterbrochenen Legitimationskette auf den Volkswillen rückführen kann.<sup>49</sup> Dies ist jedoch ein „höchst vermittelter Vorgang“<sup>50</sup>, so dass die Ernennung des handelnden einzelnen Amtsträgers nur noch auf einen fiktiven Volkswillen zurückreicht. Trotz teils plakativ formulierter Kritik („Legitimationskettenfetischis-

<sup>45</sup> Vgl. schon *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource – Einleitende Problemskizze, in: ders. (Hrsg.), *Verwaltungsorganisation als Steuerungsressource*, 1997, S. 9 (51).

<sup>46</sup> *Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HdbStR*, Bd. I, 1987, § 22 Rn. 14; heute: *ders.*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HdbStR*, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 11 ff.

<sup>47</sup> BVerfGE 83, 37 (50 ff., juris Rn. 52 ff.) – Ausländerwahlrecht I und BVerfGE 83, 60 (71 ff., juris Rn. 36 ff.) – Ausländerwahlrecht II; vgl. aus der jüngeren Judikatur nur BVerfGE 151, 202 (291, Rn. 129; 360, Rn. 285) – Europäische Bankenunion.

<sup>48</sup> *Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HdbStR*, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 15; *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, 2. Kap. Rn. 95 ff. (S. 97 f.), der in der institutionellen Legitimation keine Legitimationsform auf gleicher Ebene wie personelle und sachlich-inhaltliche Legitimation sieht.

<sup>49</sup> BVerfGE 83, 60 (73) – Ausländerwahlrecht II; *Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HdbStR*, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 24 Rn. 16.

<sup>50</sup> *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), *GG*, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Demokratie) Rn. 110.

## Stichwortverzeichnis

- Agentur 13, 399, 428f., 434f., 439–441, 449, 453–455, 457–459, 490, 492, 510–519, 528, 535, 542, 548, 553–555, 558f., 561, 578, 581, 582, 588–591, 593–595, 597, 599, 606, 618f.
- Aids 294, 296, 329, 347, 348, 405
- Akademie 89f., 117–120, 160, 568
- Amtshilfe 176, 308–312, 365
- Annexkompetenz 157, 177, 198–205, 208f., 211f., 215f., 316, 345, 413, 417f., 420, 433, 437, 464, 472, 485, 488, 515, 517, 553, 584, 586, 590, 596, 611f., 617f.
- Bernhard-Nocht-Institut für Tropenmedizin (BNITM) 113, 610
- Beurteilungsspielraum 15, 17, 301, 325, 368f., 371–376, 378–382, 558–565, 578, 591, 598, 601, 605f., 616f., 619f.
- mittelbarer 561f., 563, 591, 606, 619
- unmittelbarer 374, 555
- Binnenmarkt 401–404, 410, 437, 452, 457, 476, 497, 531–534, 536, 578, 584, 590, 617
- BSE, BSE-Krise 15, 62, 64, 139, 141, 288, 388, 390, 406f., 442, 486, 493f., 502, 508, 537, 580f., 591, 595, 603
- Bundesanstalt 4, 29, 34, 69f., 77, 83, 85, 148, 155, 161, 190, 192, 344
- Bundeseinrichtung mit FuE-Aufgaben 35, 41, 56, 66f., 81, 85, 88f., 108, 121, 122–124, 142, 145, 395, 610
- Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) 5, 25, 33f., 39f., 65, 84, 183, 285f., 287, 290, 302, 319–332, 338f., 341–343, 363, 367, 373, 379, 383, 531, 549, 553f., 614f.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) 51, 61f., 64f., 179
- Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin 287
- Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) 30, 36, 38, 51f., 62–65, 138, 179, 270f., 288
- Bundesinstitut für Sportwissenschaft 83, 209–211
- Bundeskompetenz 16, 86, 147, 163f., 177, 184, 189, 200, 203, 205, 207–210, 216, 315, 322, 366, 611f., 615
- Bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts 67, 167, 178
- Bundesverwaltungskompetenz 164, 167, 191, 197
- Bundeswehr 193f.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) 5, 38, 40, 183, 285, 290, 303, 343–353, 365, 602, 604, 614f.
- Demokratie 175, 593
- Demokratieprinzip 13, 174f., 193, 311, 382, 455
- Demokratische Legitimation 9, 12, 169, 174, 364, 384, 456, 513, 563, 565, 582, 589, 606, 612, 620
- Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina 89, 92, 118f.
- Deutsche Akademie der Technikwissenschaften (acatech) 118–120
- Deutscher Wetterdienst (DWD) 37, 63–65
- Deutsches Biomasseforschungszentrum (DBFZ) 66, 71f., 272
- Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH (DEval) 66, 72, 272
- Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH (DIE) 66, 76, 78, 272
- Deutsches Jugendinstitut e.V. (DJI) 66, 73, 77, 79, 273
- Deutsches (Kaiser)Reich 3, 16, 147, 149, 157, 197, 201, 207, 214, 333, 611

- Deutsches Zentrum für Altersfragen e.V. (DZA) 66, 74f., 273
- dezionistisches Modell 15, 135f., 383, 580, 604, 616
- Dienstleistungen 22, 24f., 35, 37f., 42, 86, 121, 130, 142, 314, 446, 457, 474
- für Dritte und die Öffentlichkeit 24, 37f., 86, 142
- Epidemiologisches Meldesystem 300
- Erkenntnis- und Wertungsvorgang 367, 376, 378, 606
- Ermessen 48, 129, 131, 158, 324f., 339, 367f., 373, 376, 391f., 452–455, 457, 496f., 499, 509, 549f., 555–558, 561, 582f., 589, 591f., 610
- politisches 434, 455, 550, 582, 591
- Auswahlermessen 129, 131
- Rechtsfolgenermessen 555f.
- Ermessensausübung 392
- Ermessensbefugnis 434
- Ermessensentscheidung 499, 557
- Ermessensfehler 373, 556
- Ermessensmissbrauch 557, 561
- Ermessensreduktion 509
- Ermessenspielraum 325, 452, 454, 549, 556f., 556–558, 561, 582f., 589, 592
- Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) 438, 439, 452
- Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) 5, 325, 327–329, 332, 337, 339f., 395, 436f., 439, 448, 459, 491f., 501, 507, 510, 516, 531–554, 561, 577, 580, 582, 484, 588f., 594f., 602–604, 618f.
- Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) 413, 461, 462f., 467, 472, 473, 475, 480, 489, 567, 568, 586, 618
- Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) 30, 36, 388, 439, 486–488, 491, 507, 510, 564
- Europäischer Verwaltungsverbund 398
- Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) 313, 350, 395, 409, 443, 458f., 507, 510, 516–530, 548, 551, 553f., 577, 584, 589, 594f., 603, 618f.
- Exekutivagentur 429, 447, 450, 510
- Expertenverwaltungsmodell 383
- extramurale Ressortforschung 21, 42, 65f., 97f., 123, 126–130, 132f., 136, 140, 142–144, 166, 192, 258, 291f., 383f., 394, 609
- Fachaufsicht 13, 54f., 57f., 60f., 63, 67, 81, 85, 106, 124, 172, 174, 193, 256f., 270, 277, 286–289, 297, 314f., 317, 321f., 330, 341, 347, 351, 353, 382, 454, 466f., 511, 542, 554, 558, 591, 594, 603f., 610
- Fachkompetenz 33, 315, 494, 502, 506, 508, 521, 523, 560, 579, 590, 599, 605, 616, 619, 621
- Finanzierung 20, 64f., 77f., 80f., 90–93, 95, 97, 100–104, 106, 108–110, 118, 122–124, 131f., 142, 144, 156, 159, 162f., 167, 195, 207, 214, 218, 274, 292, 317, 344, 346f., 472f., 475f.
- Fördermaßnahmen 408, 442f.
- Forschungsauftrag 19, 21, 29, 58, 62, 97f., 127f., 130f., 133f., 139f., 142–144, 226, 228, 263, 290–292, 298, 316, 326f., 338f., 342, 371, 463, 472, 474, 476, 480, 515, 530, 586, 602, 609
- Forschungsbeitrag 69, 72, 80
- Forschungsförderungskompetenz 411, 413
- Forschungsfreiheit 1, 12, 21, 28, 56, 80, 87, 89, 93, 97, 102, 104, 124, 139, 141, 178, 196, 212, 221, 226–228, 241, 243–245, 253, 254, 261, 264f., 271f., 276, 278, 353, 433, 471, 505, 567, 568, 575, 605, 613
- Forschungskompetenz 412, 418, 420, 422, 463, 490, 583f., 617
- Forschungskooperation 65, 81, 139, 164, 292, 602, 609
- Forschungsplan, Forschungsplanung 43, 53, 56, 71f., 74–76, 79, 82, 104, 107, 291, 315–317, 330, 341f., 351, 472, 480f., 489, 593, 598
- Forschungspolitik 92, 101, 214, 402f., 412, 444, 446, 457
- Forschungspolitikbereich 401
- Forschungsrahmenprogramm 402, 412, 444, 446, 476, 481
- Forschungsstellendirektion „Gesundheit, Konsumenten und Referenzmaterialien“ 482
- Forschungsvorhaben 58, 73, 105, 117, 130, 140, 304f., 316, 504

- Fraunhofer-Gesellschaft 89, 91, 98–101, 103 f., 110, 121–123, 125 f., 195, 274  
 Fraunhofer-Institute 99, 100, 102 f., 140, 143, 195 f., 223, 610  
 Friedrich-Loeffler-Institut, Bundesinstitut für Tiergesundheit (FLI) 30, 34, 37  
 FuE-Einrichtungen in kontinuierlicher Zusammenarbeit 66 f., 81, 108, 142–144, 164, 167, 196, 271–274, 278, 610  
  
 Gefahr 29, 31 f., 33, 159, 209, 228, 243, 247, 251 f., 265, 271, 294, 296, 313, 316, 323, 329, 335, 347, 355–359, 360 f., 363, 365 f., 374, 381 f., 391, 406, 459, 507, 518, 529, 560, 590, 602, 604  
 Gefährdungslage 267, 271, 278  
 Gefahrenabwehrrecht 357, 362, 374  
 Gefahrenschwelle 359, 361 f.  
 Gemeinsame Forschungsstelle (GFS/JRC) 395, 413, 420, 422, 446, 456, 458–490, 505, 508 f., 567, 578, 581, 584–587, 593–598, 603 f., 618, 620  
 Gemischtwirtschaftliche Unternehmen 273  
 Gendiagnostik 305  
 Gendiagnostik-Kommission (GEKO) 305  
 Gesetzesvorbehalt 168, 176, 182, 186–189, 192 f., 211–213, 216, 315, 612  
 – grundrechtlich-rechtsstaatlicher 192, 212, 216, 612  
 Gesundheitsamt 4, 151–156, 160, 281, 293, 303, 333, 611, 614  
 Gesundheitsforschung 281, 291 f., 327, 411, 421  
 Gesundheitspolitik 401–403, 421 f., 437, 441, 534, 583  
 Gesundheitsproduktesicherheit 441  
 Gesundheitsressortforschung 4, 16, 214, 281 f., 285, 291, 363, 392, 437, 441, 447, 457, 482, 490, 516, 577, 580, 614 f., 617 f.  
 Gesundheitsrisiko, Gesundheitsrisiken 63, 141, 270, 292, 294, 313, 362, 365, 389, 395, 490, 492, 498–500, 503, 510, 518 f., 528, 577, 603, 618  
 Gesundheitsschutz 122, 314, 388, 403 f., 406 f., 409, 421, 441, 462, 490, 522, 585, 618  
 – als Querschnittsmaterie 31, 284, 404, 409 f., 421, 498, 510, 578  
 Gesundheitssektor 285  
 Gesundheitsverantwortung 16, 353, 422, 458, 609  
 Gesundheitsversorgung 410  
 Gesundheitsvorsorge 30, 407, 421, 490, 555, 577 f., 584, 617  
 Gewaltenteilung 206, 211 f., 235, 368, 370, 376, 393, 400, 556, 565, 606  
 Grundrechte als Abwehrrechte 229, 241, 266  
 Grundrechte als Prinzipien 245  
 Grundrechte als Schutzpflichten 236 f., 283 f., 362, 602, 614  
 grundrechtsberechtigt 266, 269, 566  
 Grundrechtsfähigkeit 271, 273, 275, 278  
 Grundrechtsträger 232, 234 f., 268  
 grundrechtsverpflichtete Staatsorganisation 259 f.  
 Grundrechte und objektivrechtlicher Gehalt/„objektive Wertordnung“ 5, 16, 134, 213, 216, 224, 228–231, 233–247, 251, 253, 257, 261, 264–266, 269, 271, 277–279, 566, 570–572, 577, 605, 612 f., 620  
  
 Helmholtz-Gemeinschaft 89, 104–106, 108–110, 122 f., 125  
 Helmholtz-Zentrum, Helmholtz-Zentren 91, 105–108, 143  
 Hochschulurteil (BVerfG) 5, 16, 219, 230 f., 233, 238 f., 253, 264, 571, 612  
 Humanarzneimittelausschuss 339 f., 539 f., 543 f., 547, 551, 553, 561, 580, 582, 589, 595, 619  
 Hygiene 281, 335, 344  
  
 Impfstoff 5, 332, 335–340, 343, 554, 602, 614 f.  
 Implied powers 151, 198, 413–417, 420  
 Informationsagentur 511–513, 515 f., 599, 618  
 Informationsdienstleistung 26, 86, 164, 309, 394, 515, 602  
 Informationsverbund 39, 398, 512 f., 585, 589  
 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) 66 f., 69, 77, 79, 188  
 Institutionelles Gleichgewicht 400, 429, 452, 556, 565



- Julius Kühn-Institut (Bundesforschungs-  
institut für Kulturpflanzen) 4, 30, 38
- knowledge 459, 461, 478 f.
- Komitologie 491, 509
- Kompetenz kraft Natur der Sache 150,  
158, 198, 206–210, 215, 345
- Kompetenz kraft Sachzusammenhang  
163, 198–200, 207 f., 417 f.
- Königsteiner Abkommen 90, 109, 162, 214,  
611
- Konsiliarlabor 36, 308
- Kontrolldichte 14, 369, 371 f., 377, 381, 606,  
616
- bei außerrechtlichen Erkenntnisdefiziten  
371 f., 381
- Krankheit 28, 39, 183, 292, 294, 295, 296,  
297, 298, 299, 301, 302, 308, 312, 313, 316,  
329, 333, 345, 353, 375, 395, 403, 408, 411,  
442, 493, 507, 510, 516, 518, 523, 525, 528,  
529, 530, 531, 544, 554, 577, 589, 590, 619
- Kulturhoheit 42, 200
- Kulturpolitik 147, 157
- Legitimationsforschung 6, 15, 31 f., 119,  
131, 134, 141, 184, 193, 213, 216, 228,  
241 f., 251 f., 256, 261, 264–266, 278, 316,  
458, 471, 479, 554, 565, 576 f., 581, 590,  
594, 596, 604, 612 f., 616, 620 f.
- Verbot der 6, 251, 565, 572, 577., 580 f., 597,  
605, 620
- Legitimationsgrundlage 134, 157, 163, 215,  
294, 320, 336, 344
- Legitimität staatlichen Handelns 6
- Leibniz-Gemeinschaft 38, 89, 109, 110 f.,  
113, 115, 122 f., 125
- Leibniz-Institut DSMZ-Deutsche  
Sammlung von Mikroorganismen und  
Zellkulturen GmbH (DSMZ) 113, 115,  
125, 610
- Max-Planck-Gesellschaft 86, 89, 91, 94,  
95–98, 110, 121, 125
- Max Rubner-Institut (Bundesforschungs-  
institut für Ernährung und Lebens-  
mittel) 30, 37
- Meroni-Urteil, Meroni-Grundsätze 451–  
453, 457, 514, 549, 581 f., 591
- Nationalsozialismus 4, 294, 335
- Nutzen-Risiko-Analyse 548, 580
- Parlament 76, 173, 175, 212 f., 290, 330, 438,  
447, 449, 454, 456, 467, 480, 518, 521, 524,  
529, 536
- Paul-Ehrlich-Institut – Bundesinstitut für  
Impfstoffe und biomedizinische  
Arzneimittel (PEI) 5, 39, 183, 285, 290,  
328, 332–343, 352, 364, 367, 375, 379, 383,  
531, 553 f., 602, 614 f.
- Pharmakovigilanz 323, 325, 328, 331, 336 f.,  
340, 531, 537, 543 f.
- Plausibilitätsprüfung 371 f.
- Preußen, preußisch 3, 152, 155–157, 293 f.,  
333 f., 614
- Prognoseentscheidung 324, 332, 368, 556,  
615
- Public Health 183, 294 f., 299, 312, 314, 318,  
362, 364, 407 f., 421, 516, 521, 530, 553,  
614, 616, 619
- Qualitätskontrolle 256, 315, 330, 341, 351,  
471
- Rahmenplan 291 f., 489
- Rationalität 2, 5–9, 14, 221, 233, 240, 244,  
248–252, 278, 302, 364, 457, 478, 612 f.
- Rationalitätsgewinn 602, 621
- Rechtsangleichung im Binnenmarkt 437
- Rechtsaufsicht 54 f., 60, 63, 175, 305 f., 321,  
353, 454, 467, 542, 554, 587, 594, 603, 612
- Rechtsgemeinschaft 573
- Rechtsprinzip 231, 236, 245, 363, 571
- Rechtsstaat 8, 216, 249, 601
- Rechtsstaatlichkeit 204, 245, 401, 542, 572,  
574
- Rechtsstaatsprinzip 9, 12, 204, 216, 239,  
241, 244 f., 248–251, 269, 271, 277 f., 462,  
554, 572–577, 580, 593, 605, 613, 620
- Referenzlabor, Referenzlaboratorien 36 f.,  
314, 477, 483–487, 587
- Regulierungsagentur 428, 434, 450 f., 515,  
590
- Regulierungsbehörden 13, 35, 175
- Regulierungs- und Prüfaufgaben 24,  
33–36, 86, 138 f., 142, 164, 175, 184 f., 193,  
303, 320, 339, 346, 353, 363, 394, 451, 453,  
457, 525, 604

- Reichsanstalt 4, 155–157, 160f., 214, 294, 614
- Ressortforscher 216, 258
- Ressortforschung, institutionalisierte 1, 13, 15, 16, 21, 40, 41, 80, 81, 89, 143, 147, 206, 250, 255, 258, 279, 366, 458, 505, 509, 510, 568, 577, 609, 611
- Ressortforschungskompetenz 16f., 148, 162, 195, 203, 215, 395, 413, 418–420, 422, 463, 489, 565f., 583f., 585, 611, 617
- Risiko 5, 282, 301, 306, 320, 323, 325, 330, 332, 355–359, 361, 363, 364, 373, 375, 379, 391, 516, 518, 520, 531f., 546, 549, 561, 577, 580, 589, 615
- Restrisiko 355, 391
- Risikobegriff 354f., 357–359, 361f., 377, 390f.
- Risikoentscheidung 9, 353, 357, 378, 382, 389, 523, 548, 550, 554, 591
- Risikogebiet 301
- Risikomanagement 10, 52, 63f., 139, 141, 283, 288, 311, 387–392, 421, 444, 486, 498, 502, 508, 516f., 525, 528, 549, 554, 555, 578, 580–583, 587, 595, 597, 601, 603f., 619
- Risikovorsorge 3, 336, 354, 360f., 369, 407, 616
- Robert Koch-Institut (RKI) 5, 10, 25, 28, 29, 33f., 36, 39f., 65, 113, 136, 183, 285–287, 290, 293–318, 322, 326, 331f., 333, 341f., 343, 347, 352, 364f., 374f., 383, 488, 525, 529f., 553f., 602, 604, 614f., 619
- Sachkompetenz 56, 205, 318, 365, 374f., 420, 426, 436f., 436f., 447–449, 457, 472, 489f., 553, 584, 596, 605f., 610, 617f.
- Selbständige Bundesoberbehörden 167f., 170, 176f., 179, 181
- Selbstverwaltung 11, 51, 95, 97, 100, 106, 110f., 121, 230, 244, 270, 429
- Staatliche Eigengesellschaften 272, 278
- Staatliche Pflicht zur Vorsorge im Gesundheitsbereich 283
- Staatsaufgabe 23, 43, 165, 205, 214, 253, 281, 353
- Staatsaufsicht 69, 124, 172
- Stammzellgesetz 296, 298, 303, 383
- Ständige Impfkommision (STIKO) 305–307, 383, 554
- Stiftung 46, 64, 66–69, 77–80, 114, 180, 188, 273, 276, 335
- Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) 66–68, 77, 79–81, 188, 273
- Streitkräfte 193f.
- Subsidiarität von Staatsforschung 257, 279, 613
- symbiotisches Modell 137, 383f., 604, 616
- technokratisches Modell 15, 135f., 175, 383, 616
- Transparenz 9, 14, 129, 131, 249, 385, 494, 502, 506–508, 522, 541, 560, 581, 591–593, 595, 599, 605, 616, 619, 621
- Trennungsprinzip, Trennungsgrundsatz 141, 388, 580–582, 590, 603f.
- Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement 52, 502, 580f., 583, 590, 605
- Unionale Eigenverwaltungskompetenz 422f., 427
- Unionsagentur 15, 387, 395, 428, 434f., 457f., 464, 469, 489, 510, 511, 516, 520, 542, 550, 553, 555, 558, 581f., 585f., 589, 594, 598, 603, 606, 618f.
- Unionskompetenz 393, 395f., 401, 405, 439
- Universität 51, 86, 108, 127, 166, 223, 230, 238, 257, 270, 283, 293, 314, 326, 350, 474, 544, 583
- Verbraucherschutz 62, 71, 139, 287f., 322, 328, 342, 392, 410, 477, 482f.
- Verbundressortforschung 528, 550, 552f., 560, 563–565, 586–590, 596–598, 603, 606, 620f.
- Verbundressortforschungseinrichtungen 551, 553
- Verfassungsbindung der Staatsgewalten 245, 277, 613
- Vergabe, Vergabeordnung 19, 58, 66, 82, 93, 102f., 112, 126f., 126–130, 144, 166, 201, 203, 258, 290, 317, 326f., 474, 480, 489, 609
- Verhältnismäßigkeit, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 129, 203f., 215, 366, 373, 426f., 440, 556, 566
- Vertretbarkeit 372, 376f., 381

- Vertretbarkeitskontrolle/Vertretbarkeitsprüfung 372, 381
- Verwaltungsrat 96, 321, 467, 469–471, 480f., 513, 521f., 535f., 538, 542, 551, 553, 586f., 593, 595, 597
- Verwaltungsträger 47, 52, 60f., 63, 348, 428f.
- Vorsorge 5, 20, 24, 30, 283, 359–364, 369, 389, 445, 459, 526, 601
- Vorsorgeprinzip 359, 361f., 389–392, 406, 497, 559, 578, 601, 618
- Vorsorgeverwaltung 282, 292, 346, 353, 406, 422, 531
- Vorsorgeverwaltungsrecht 17, 137, 281, 331, 353f., 359, 362f., 366f., 383, 386, 392, 406, 408, 421, 577, 602, 614, 616
- Wahrheit, Wahrheitsbegriff 5, 8, 31, 137, 219–221, 251, 262, 380, 462, 531, 563, 569, 576, 598, 606
- Weimarer Republik 4, 157f., 160, 230
- Weltgesundheitsorganisation (WHO) 113, 313f., 325, 329, 340f., 350, 512, 517
- Wertung 332, 367, 373, 381, 386, 549, 556
- Wissen 3, 6f., 16, 22, 37, 109, 126, 139, 147, 191, 218, 225, 249, 250, 296, 300, 309, 310, 318, 331, 358, 365, 366, 380, 382, 392, 398, 406, 478, 479, 480, 488, 530, 536, 547, 551, 576, 586, 588, 589, 605, 618, 620
- Wissenschaftliche Beratung 29, 56, 136, 142, 286, 336, 340, 451, 484, 486, 501, 504, 507, 550, 564, 585
- Wissenschaftlicher Ausschuss Gesundheitsrisiken, Umweltrisiken und neu auftretende Risiken (SCHEER) 395, 490, 500–509, 594, 618
- wissenschaftliches Ausschusswesen der Europäischen Kommission 395, 490
- Wissenschaftsagentur 15, 510, 515f., 519, 521, 551, 588, 599, 603, 618, 620
- Wissenschaftsrat 2, 20, 24, 30, 38, 44, 53, 56f., 59f., 64, 69f., 73, 75, 80–83, 85–87, 92, 108, 127, 130, 134, 140, 298, 307, 316f., 343, 471, 595
- Wissenserzeugung 227
- Wissensmanagement 478, 530
- Zentrale Ethik-Kommission für Stammzellenforschung (ZES) 303, 305