



Fachbereich EU 6

Bedeutung des Unionsrechts für Inhalt und Umfang möglicher staatlicher Verpflichtungen zur Sicherung, Förderung und Finanzierung wissenschaftlicher Forschung

Bedeutung des Unionsrechts für Inhalt und Umfang möglicher staatlicher Verpflichtungen zur Sicherung, Förderung und Finanzierung wissenschaftlicher Forschung

Aktenzeichen: EU 6-30000-0007-0011
Abschluss der Arbeit: 31. August 2026
Fachbereich: EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	EU-Primärrecht	4
2.1.	Rechtssetzungskompetenz	4
2.1.1.	Atypische geteilte Zuständigkeit	4
2.1.2.	Anwendung des Subsidiaritätsprinzips	5
2.1.3.	Folgerungen für den Auftragsgegenstand	5
2.2.	Primärrechtliche Ausgestaltung des Forschungsbereichs	5
2.2.1.	Zielvorgabe aus Art. 179 AEUV	5
2.2.2.	Koordinierungsauftrag und Festlegung der Maßnahmen	6
2.2.3.	Rechtssetzungskompetenzen aus Art. 182 ff. AEUV	7
2.2.4.	Folgerungen für den Auftragsgegenstand	8
2.3.	Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit	8
2.4.	Zwischenergebnis	9
3.	EU-Sekundärrecht	9
3.1.	EU-Rahmenprogramm „Horizont Europa“	10
3.2.	Weitere bereichsspezifische Regelungen	10
3.2.1.	Rechtliche Verpflichtung zur Forschungsförderung	11
3.2.1.1.	Vogelschutzrichtlinie	11
3.2.1.2.	Vergleichbare sekundärrechtliche Regelungen	12
3.2.2.	Umfang der Pflicht zur Forschungsförderung	12
3.3.	Zwischenergebnis	13
4.	Europäisches Investitionsziel	13
5.	Fazit	14

1. Fragestellung

Der Fachbereich EU 6 wurde mit der Prüfung beauftragt, welche Einflüsse sich aus dem Unionsrecht auf Inhalt und Umfang möglicher staatlicher Verpflichtungen zur Sicherung, Förderung und Finanzierung wissenschaftlicher Forschung ergeben können.

Hierzu werden zunächst Vorgaben des unionalen Primärrechts beleuchtet, wobei insbesondere auf die Fragen der Rechtssetzungskompetenz, der Ausgestaltung des unionalen Politikbereichs der Forschung sowie des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit eingegangen wird (Ziff. 2.). Anschließend wird auf das EU-Sekundärrecht eingegangen, insbesondere das Rahmenprogramm „Horizont Europa“ sowie weitere bereichsspezifische Regelungen (Ziff. 3.). Schließlich erfolgt eine Darstellung des Europäischen Investitionsziels (Ziff. 4.).

2. EU-Primärrecht

Im folgenden Abschnitt werden aus primärrechtlicher Perspektive die Rechtssetzungskompetenzen der EU und der Mitgliedstaaten (Ziff. 2.1.), die Ausgestaltung des Forschungsbereichs in Art. 179 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (Ziff. 2.2.) und der unionsrechtliche Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Ziff. 2.3.) behandelt.

2.1. Rechtssetzungskompetenz

2.1.1. Atypische geteilte Zuständigkeit

Die Bereiche Forschung und technologische Entwicklung unterfallen der sog. **geteilten Zuständigkeit** i. S. d. Art. 4 AEUV. Nach der allgemeinen Regelung des Art. 2 Abs. 2 AEUV können bei einer geteilten Zuständigkeit sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden, wobei die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit wahrnehmen können, sofern die EU ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat bzw. nicht mehr ausübt.

Diese Regelung ist für die Bereiche der Forschung und technologischen Entwicklung gemäß Art. 4 Abs. 3 AEUV insoweit **modifiziert**, als sich in diesen Bereichen die „Zuständigkeit der Union darauf [erstreckt], Maßnahmen zu treffen, insbesondere Programme zu erstellen und durchzuführen, ohne dass die Ausübung dieser Zuständigkeit die Mitgliedstaaten hindert, ihre Zuständigkeit auszuüben“. Demnach besteht eine sog. **atypische geteilte**¹ bzw. **parallele**² **Zuständigkeit**. Die mitgliedstaatliche Zuständigkeit in den Sachbereichen des Art. 4 Abs. 3 AEUV bleibt dabei bestehen, auch wenn die EU regelnd tätig wird.³ Daraus folgt, dass das Unionsrecht hier in Bezug auf mitgliedstaatliche Regelungen **keine Sperrwirkung** entfaltet.⁴

1 Häde, in: Pechstein/Nowak, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 4 AEUV, Rn. 14.

2 Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 88. EL April 2026, Art. 4 AEUV, Rn. 26.

3 Callies, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, Art. 4 AEUV, Rn. 21.

4 Callies, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, Art. 4 AEUV, Rn. 1.

2.1.2. Anwendung des Subsidiaritätsprinzips

Für die der geteilten Zuständigkeit unterfallenden Bereiche gilt – im Gegensatz zu den ausschließlichen Zuständigkeiten der EU gemäß Art. 3 AEUV – das **Subsidiaritätsprinzip**. Gemäß Art. 5 Abs. 3 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) wird die EU insoweit nur tätig, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“.

EU-Initiativen im Forschungsbereich müssen einen **europäischen Mehrwert** enthalten.⁵ In der Literatur werden als **Kriterien** für einen solchen europäischen Mehrwert insbesondere groß angelegte Forschungen, die die finanziellen und personellen Ressourcen der Mitgliedstaaten strapazieren oder Projekte, in denen die Summe der Einzelaktivitäten nicht den gleichen Wert wie im Falle eines gebündelten Vorgehens erreicht oder die ein gemeinschaftliches Prozedere im Sinne der EU verlangen, genannt. Darüber hinaus sei die Integration der Union und die Unterstützung ihrer Aufgaben selbst ein zunehmend wichtiges Kriterium.⁶ Dabei wird der **Europäischen Kommission** ein **weiter Ermessensspielraum** zugebilligt.⁷

2.1.3. Folgerungen für den Auftragsgegenstand

Aus diesen primärrechtlichen Regelungen – wonach für die Bereiche Forschung und technologische Entwicklung eine parallele Zuständigkeit der EU und Mitgliedstaaten besteht und das Unionsrecht insoweit keine Sperrwirkung entfaltet – ergibt sich **keine direkte Auswirkung** auf Inhalt und Umfang möglicher staatlicher Verpflichtungen zur Sicherung, Förderung und Finanzierung wissenschaftlicher Forschung.

2.2. Primärrechtliche Ausgestaltung des Forschungsbereichs

Die primärrechtliche Ausgestaltung des Forschungsbereichs erfolgt durch Art. 179 ff. AEUV.

2.2.1. Zielvorgabe aus Art. 179 AEUV

Art. 179 Abs. 1 AEUV legt die **EU-Ziele** auf dem Gebiet der Forschung und technologischen Entwicklung fest:

„Die Union hat zum Ziel, ihre wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen dadurch zu stärken, dass ein europäischer Raum der Forschung geschaffen wird, in dem Freizügigkeit für Forscher herrscht und wissenschaftliche Erkenntnisse und Technologien frei ausgetauscht

5 Lorenzmeier, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl. 2018, Art. 179 AEUV, Rn. 1.

6 Vgl. auch Beschluss Nr. 1110/94 (EG) des Parlaments und des Rates vom 26.04.1994, [ABl. EG 1994 L 126/1](#); Trute/Pilniok, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 180 AEUV, Rn. 3.

7 Mellein/von Lepel, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 179 AEUV, Rn. 32.

werden, die Entwicklung ihrer Wettbewerbsfähigkeit einschließlich der ihrer Industrie zu fördern sowie alle Forschungsmaßnahmen zu unterstützen, die aufgrund anderer Kapitel der Verträge für erforderlich gehalten werden.“

Dabei ist der **europäische Raum der Forschung (EFR)** der Schlüsselbegriff der EU-Forschungspolitik.⁸ Er umfasst insbesondere auch die Freizügigkeit der Forscher und den freien Austausch wissenschaftlicher Erkenntnisse und Technologien.⁹

Gemäß Art. 179 Abs. 2 AEUV unterstützt die EU sowohl **Unternehmen** als auch **Forschungszentren** und **Hochschulen** auf dem Gebiet der Forschung und technologischen Entwicklung. Die **Zusammenarbeit** soll insbesondere durch Öffnung des einzelstaatlichen öffentlichen Auftragswesens, Festlegung gemeinsamer Normen und Beseitigung der dieser Zusammenarbeit entgegenstehenden rechtlichen und steuerlichen Hindernisse gefördert werden.¹⁰

Nach **Art. 179 Abs. 3 AEUV** müssen alle Maßnahmen der Union auf dem Gebiet der Forschung und der technologischen Entwicklung einschließlich der Demonstrationsvorhaben ausschließlich und zwingend nach den Bestimmungen des Titel XIX AEUV (Art. 179 bis 190) beschlossen und durchgeführt werden. Dies bedeutet, dass der **Titel XIX AEUV als lex specialis** andere Ermächtigungsnormen der Verträge verdrängt, soweit sie Forschungsmaßnahmen betreffen. Das Prinzip der Ausschließlichkeit des Titel XIX ist dabei zu **unterscheiden vom Prinzip der Ausschließlichkeit des Rahmenprogramms** nach Art. 182 Abs. 1 S. 1 AEUV (s. u., Ziff. 2.2.3.), das nur die programmatischen Aktionen zusammenfasst, während Art. 179 Abs. 3 AEUV auch nicht-programmatische Maßnahmen wie Koordinierungstätigkeiten, Maßnahmen zur Verwirklichung des Forschungsraums und Regelfestlegungen erfasst.¹¹

2.2.2. Koordinierungsauftrag und Festlegung der Maßnahmen

Zur Erreichung der in Art. 179 AEUV aufgeführten Ziele trifft die EU gemäß Art. 180 AEUV **bestimmte Maßnahmen** wie etwa die Durchführung von Forschungsprogrammen, die Förderung der internationalen Zusammenarbeit, die Verbreitung von Forschungsergebnissen sowie die Förderung der Ausbildung und Mobilität der Forscher. Dadurch sollen gemäß Art. 180 Abs. 1 Hs. 2 AEUV die „in den Mitgliedstaaten durchgeführten Aktionen“ ergänzt werden.¹²

8 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, Art. 179 AEUV, Rn. 8.

9 Eikenberg/S. Winkler, in: Das Recht der Europäischen Union, 88. EL April 2026, Art. 179 AEUV, Rn. 86-95.

10 Vgl. bspw. die Mitteilung der Kommission vom 22. November 2006, Wege zu einer wirksameren steuerlichen Förderung von FuE, [KOM\(2006\) 728 endg.](#); European Law Institute, [For a European Approach to R&D Tax Incentive\(s\)](#), 2021.

11 Hilf, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 179 AEUV, Rn. 46 ff.

12 Hilf, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 180 AEUV, Rn. 2 f.

Art. 180 AEUV enthält **keine konkreten Handlungsermächtigungen**, sondern dient der Festlegung der durch die EU zu ergreifenden Maßnahmen.¹³ Teile der Literatur sehen in der Formulierung des Art. 180 Abs. 1 Hs. 2 AEUV – wonach die EU die „in den Mitgliedstaaten durchgeführten Aktionen ergänze[n]“ – eine Klarstellung, dass **Forschungsförderung in erster Linie eine nationale Aufgabe** bleibe. Im Umkehrschluss bedeute dies, dass der AEUV die Mitgliedstaaten nicht von der Notwendigkeit entbinde, auf nationaler Ebene die entsprechenden Maßnahmen der Forschungspolitik zu ergreifen bzw. überhaupt erst durch Errichtung und Unterhalt von Forschungsstrukturen die Voraussetzungen zu schaffen, auf denen eine übergreifende unionale Forschungspolitik aufbauen könne. Dies impliziere, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, ihren **Beitrag zur Verwirklichung der forschungspolitischen Ziele des Art. 179 AEUV** zu leisten.¹⁴

Nach Art. 181 Abs. 1 AEUV **koordinieren** die EU und die Mitgliedstaaten ihre Tätigkeiten auf dem Gebiet der Forschung und der technologischen Entwicklung, um die Kohärenz der einzelstaatlichen Politiken und der Politik der Union sicherzustellen.

2.2.3. Rechtssetzungskompetenzen aus Art. 182 ff. AEUV

Die Regelung des Art. 180 AEUV verleiht der EU **keine Kompetenz zum Erlass von Sekundärrechtsakten** (s. o., Ziff. 2.2.2.). Dies ergibt sich vielmehr aus den Art. 182 ff. AEUV, auf deren Basis die EU die ergänzenden Maßnahmen nach Art. 180 AEUV und die Koordinierung nach Art. 181 AEUV durchführt, um die Ziele nach Art. 179 AEUV zu erreichen.¹⁵

Hierbei sieht **Art. 182 AEUV** eine Ermächtigung für die Aufstellung eines **mehrfährigen Rahmenprogramms** vor, in dem alle Aktionen der Union auf dem Gebiet der Forschung und technologischen Entwicklung zusammengefasst werden. Dies umfasst die Festlegung der wissenschaftlichen und technologischen Ziele mit ihren jeweiligen Prioritäten, die Grundzüge der Maßnahmen sowie die finanzielle Beteiligung der Union.¹⁶ Die Durchführung des Rahmenprogramms erfolgt gemäß Art. 182 Abs. 3 AEUV durch spezifische Programme – bspw. das Programm „Horizon 2020“ (s. u., Ziff. 3.1.) –, die innerhalb jeder Aktion entwickelt werden und die Einzelheiten ihrer Durchführung, ihre Laufzeit und die für notwendig erachteten Mittel festlegen.

Während Art. 182 AEUV somit die inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung der einzelnen Forschungsprogramme (spezifische Programme) regelt, ermächtigt **Art. 183 AEUV** die Union zum

13 Frenz, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Art. 180 AEUV, Rn. 1 f.

14 Winkler, in: Das Recht der Europäischen Union, 88. EL April 2026, Art. 180 AEUV, Rn. 11-16.

15 Frenz, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Art. 182 AEUV, Rn. 1.

16 Hilf, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 180 AEUV, Rn. 7 f.; Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 183 AEUV, Rn. 1.

Erlass der für alle spezifischen Programme geltenden **übergreifenden Regeln** für die Teilnahme an der Förderung und die Nutzung der Ergebnisse.¹⁷

In diesem Rahmen darf die EU nur ergänzend zu den Mitgliedstaaten tätig werden. Diese behalten ihre Zuständigkeit und ihre Regelungen dürfen nicht etwa über Harmonisierungsmaßnahmen vereinheitlicht werden.¹⁸ Es greift das **Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme**.¹⁹

Nach Stimmen in der Literatur zeigen jüngere Entwicklungen wie das Konzept eines Europäischen Forschungsraumes, dass die EU ihren in Art. 181 AEUV verankerten **Koordinierungsauftrag** ernst nehmen und zunehmend eine eigenständige Gesamtkonzeption entwickle, die nicht lediglich die Lücken nationaler Forschungspolitiken fülle. Sowohl normativ als auch realpolitisch habe sich daher eine **strukturelle Komplementarität zwischen unionaler und mitgliedsstaatlicher Forschungspolitik** herausgebildet.²⁰ Dies korrespondiert auch mit der bereits dargestellten parallelen Rechtssetzungskompetenz (s. o., Ziff. 2.1.).

2.2.4. Folgerungen für den Auftragsgegenstand

Die primärrechtlichen Regelungen im 3. Teil, Titel XIX AEUV zur Ausgestaltung der Unionspolitik in den Bereichen Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt knüpfen normativ zwar an nationale Forschungstätigkeit an, die durch Maßnahmen der EU unterstützt werden sollen. Eine unmittelbare unionsrechtliche Verpflichtung zur Forschungsförderung auf nationalstaatlicher Ebene ist angesichts der fortbestehenden eigenen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf dieser Grundlage allein jedoch nicht ersichtlich.

2.3. Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit

Fraglich ist, ob sich im vorliegenden Zusammenhang aus dem unionsrechtlichen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit aus Art. 3 Abs. 4 EUV bestimmte Verpflichtungen der Mitgliedstaaten ergeben können. Dieser Grundsatz sieht Folgendes vor:

„Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben.

Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben.

17 Hilf, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Aufl. 2025, Art. 180 AEUV, Rn. 7 f.;

18 Frenz, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Art. 182 AEUV, Rn. 1.

19 Kotzur/Niehaus, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Aufl. 2023, Art. 180 AEUV, Rn. 1 f.

20 Mellein/von Lepel, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 180 AEUV, Rn. 2.

Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.“

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) darf der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit i. S. d. Art. 4 Abs. 3 EUV **grundsätzlich nicht** dahin ausgelegt werden, dass er zulasten der Mitgliedstaaten eine **eigenständige Verpflichtung begründet**, die über die ihnen ansonsten obliegenden Pflichten hinausgehen würde.²¹ Im Grundsatz bedarf es somit einer Konkretisierung durch sonstige – etwa primär- oder sekundärrechtliche – Normen, um pflichtenerzeugend zu wirken und justiziabel zu sein.²²

Die Rechtsprechung des EuGH und die herrschende Lehre erkennen **ausnahmsweise** die Herleitung **selbstständiger Pflichten** der Mitgliedstaaten oder der EU unter Verweis auf Art. 4 Abs. 3 EUV an. Dies soll etwa dann der Fall sein, wenn ein Mitgliedstaat nur durch eine einzige Maßnahme seiner Verpflichtung aus dem EU-Recht entsprechen kann (**Ermessensreduzierung auf Null**), wie dies etwa im Bereich des Rechtsschutzes, bei Durchführungsverboten oder Stillhalteverpflichtungen der Fall sein kann.²³

Ein solcher Ausnahmefall dürfte mit der vorliegenden Frage nach der nationalen Forschungsförderung nicht vorliegen. Es ist nicht ersichtlich, dass der mitgliedstaatliche Handlungsspielraum durch die vorgenannten primärrechtlichen Regelungen derart reduziert wäre.

2.4. Zwischenergebnis

Insgesamt erscheint es daher eher fernliegend, dass die primärrechtlichen Regelungen zur Rechtssetzungskompetenz, zur Ausgestaltung des Forschungsbereichs im 3. Teil, Titel XIX AEUV und zum unionsrechtlichen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit unmittelbare staatliche Verpflichtungen zur Sicherung, Förderung und Finanzierung wissenschaftlicher Forschung begründen könnten.

3. EU-Sekundärrecht

In sekundärrechtlicher Hinsicht werden im Folgenden das EU-Programm „Horizont Europa“ (Ziff. 3.1.) sowie weiteres bereichsspezifisches Sekundärrecht (Ziff. 4.2.) betrachtet.

21 GA Medina, Schlussanträge vom 09.02.2023 zu EuGH, Rs. C-15/22. Finanzamt G), Fn. 72, unter Verweis auf: EuGH, Urteil vom 30.06.2016, Riskin und Timmermans, Rs. C-176/15, Rn. 36, und Beschluss vom 19.10.2012, Levy und Sebbag, Rs. C-540/11, Rn. 27 bis 29.

22 Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV, Rn. 107.

23 Kahl, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV, Rn. 107.

3.1. EU-Rahmenprogramm „Horizont Europa“

„Horizont Europa“ ist das durch die **Verordnung (EU) 2021/695**²⁴ eingerichtete Rahmenprogramm der Union für Forschung und Innovation für den Programmzeitraum 2021–2027. Die Verordnung stützt sich auf die primärrechtlichen Rechtsgrundlagen in Art. 173 Abs. 3, 182 Abs. 1, 183 und 188 AEUV (siehe oben, Ziff. 2.2.3.).

Das Programm dient der Durchführung der **unionsrechtlichen Forschungspolitik** gemäß Art. 179 AEUV und soll durch **Fördermaßnahmen** zur Stärkung des Europäischen Forschungsraums, zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Union sowie zur Unterstützung bei der Bewältigung strategischer Prioritäten beitragen (vgl. Erwägungsgrund 1 der Verordnung (EU) 2021/695). Das Programm ist mit einem Gesamtbudget von rund 95,5 Milliarden Euro ausgestattet.²⁵

Die Durchführung des Programms erfolgt durch (a) das spezifische Programm, das mit dem Beschluss (EU) 2021/764 eingerichtet wurde, (b) einen Finanzbeitrag für das durch die Verordnung (EU) 2021/819 errichtete Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) und (c) das spezifische Programm im Bereich der Verteidigungsforschung, das mit der Verordnung (EU) 2021/697 eingerichtet wurde (vgl. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2021/695).

Als Rahmenprogramm begründet „Horizont Europa“ **keine unmittelbare rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten** zur Sicherung, Förderung und Finanzierung wissenschaftlicher Forschung. Bei dem auch in der zugrundeliegenden Verordnung in Bezug genommenen europäischen Investitionsziel für Forschung und Innovation in Höhe von 3 % des EU- Bruttoinlandsproduktes (**BIP**) handelt es sich lediglich um eine **politische Zielsetzung** (s. u., Ziff. 4.). Die Forschungsförderung bleibt grundsätzlich auch eine nationale Aufgabe, während „Horizont Europa“ als ergänzendes Unionsprogramm die nationalen Bemühungen **unterstützen, aber nicht ersetzen** soll (s. Ziff. 2.1. und 2.2.).

3.2. Weitere bereichsspezifische Regelungen

Jenseits der Regelungen im 3. Teil, Titel XIX AEUV bestehen sekundärrechtliche Regelungen für **spezifische Themenbereiche**, die mitgliedstaatliche Maßnahmen im Forschungsbereich zum Gegenstand haben. Diese Regelungen können auf eigenen primärrechtlichen Kompetenztiteln zu dem jeweiligen Themenbereich beruhen und sind daher nicht von einer Ermächtigungsgrundlage aus Titel XIX AEUV abhängig. Der Regelungsgegenstand der Verordnungen oder Richtlinien hängt von der jeweiligen primärrechtlichen Kompetenznorm ab.

24 Verordnung (EU) 2021/695 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. April 2021 zur Einrichtung von Horizont Europa, dem Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, sowie über dessen Regeln für die Beteiligung und die Verbreitung der Ergebnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1290/2013 und (EU) Nr. 1291/2013, ABl. L 170 vom 12.5.2021, S. 1 ([konsolidierte Fassung](#) vom 24. Dezember 2025)

25 Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt, [Budget von Horizont Europa](#).

3.2.1. Rechtliche Verpflichtung zur Forschungsförderung

Im folgenden Abschnitt werden beispielhaft Sekundärrechtsakte dargestellt, die auf anderen Politikbereichen als 3. Teil, Titel XIX AEUV beruhen und **Verpflichtung der Mitgliedstaaten** umfassen, **Forschung zu fördern** bzw. **durchzuführen**.

3.2.1.1. Vogelschutzrichtlinie

Eine rechtliche Verpflichtung zur Forschungsförderung bzw. -durchführung hat der EuGH für den Bereich der Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (**Vogelschutzrichtlinie**) ausdrücklich anerkannt. In Art. 10 Abs. 1 der dieser Entscheidung²⁶ zugrundeliegenden Richtlinie 79/409/EWG a. F.²⁷ – im Wesentlichen übernommen in Art. 10 Abs. 1 der aktuell gültigen Richtlinie 2009/147/EG²⁸ – heißt es:

„Die **Mitgliedstaaten fördern** die zum Schutz, zur Regulierung und zur Nutzung der Bestände aller unter Artikel 1 fallenden Vogelarten **notwendigen Forschungen und Arbeiten**.“

Der EuGH hat in der gegen Irland gerichteten Vertragsverletzungsklage (Art. 226 EG-Vertrag a. F.) entschieden, dass die Umsetzung dieser Regelung in nationales Recht nicht europarechtskonform erfolgt sei.²⁹ Dabei stellte der EuGH fest:

„[...], schafft Art. 10 der Vogelschutzrichtlinie eine **Verpflichtung für die Mitgliedstaaten**, die zum Schutz, zur Regulierung und zur Nutzung der Bestände aller unter Art. 1 dieser Richtlinie fallenden Vogelarten **notwendigen Forschungen und Arbeiten zu fördern**.“

Diese Verpflichtung habe Irland **nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt**, da die entsprechende Regelung (Section 11 (3) des Wildlife Acts von 1976) vorgesehen habe, dass der zuständige Minister bzw. die Ministerin die Forschungen durchführen lassen könne, die er für die Wahrnehmung seiner Aufgaben nach diesem Gesetz als erforderlich ansehe. Die betreffende Vorschrift habe somit dem zuständigen Minister lediglich die Möglichkeit eröffnet, aber **nicht die in der Richtlinie vorgesehene Verpflichtung** zur Förderung derartiger Aktivitäten festgelegt.

26 EuGH, Urteil vom 13.12.2007, Rs. C-418/04, Kommission/Irland, Rn. 266 ff.

27 Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, [ABl. L 103 v. 25. April 1979](#), S. 1 ff.

28 Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 20 v. 26. Januar 2010, S. 7 ff. ([konsolidierte Fassung v. 26. Juni 2019](#)).

29 EuGH, Urteil vom 13.12.2007, Rs. C-418/04, Kommission/Irland, Rn. 266 ff.

3.2.1.2. Vergleichbare sekundärrechtliche Regelungen

Eine Art. 10 79/409/EWG a. F. ähnliche sekundärrechtliche Regelung ist in Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (**Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, FFH-RL**)³⁰ enthalten:

„Die **Mitgliedstaaten** [...] **fördern die erforderliche Forschung und die notwendigen wissenschaftlichen Arbeiten** im Hinblick auf die Ziele nach Artikel 2 und die Verpflichtung nach Artikel 11. Sie tauschen Informationen aus im Hinblick auf eine gute Koordinierung der Forschung auf den Ebenen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft.“

Eine ähnliche sekundärrechtliche Regelung ist zudem in der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 über die **Gemeinsame Fischereipolitik**³¹ enthalten. Deren Art. 27 Abs. 1 lautet:

„Die **Mitgliedstaaten führen Forschungs- und Innovationsprogramme** im Bereich der Fischerei und Aquakultur **durch**. Sie koordinieren in enger Zusammenarbeit mit der Kommission ihre Programme in den Bereichen Forschung, Innovation und wissenschaftliche Gutachten im Bereich der Fischerei mit den anderen Mitgliedstaaten (...).“

Auch wenn zu diesen Vorschriften keine dem Urteil zur Vogelschutzrichtlinie entsprechenden EuGH-Entscheidungen ersichtlich sind, legen die ähnlichen Formulierungen ebenfalls den Schluss auf eine rechtliche Verpflichtung nahe. Dafür spricht – jedenfalls im Hinblick auf die FFH-RL – auch die Umsetzung der Forschungsförderung im Bereich der Vogelschutz-Richtlinie und FFH-RL in deutsches Recht mit **§ 38 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz**, wonach

„die **erforderliche Forschung** und die **notwendigen wissenschaftlichen Arbeiten** im Sinne des Art. 18 der Richtlinie 92/43/EWG und des Art. 10 der Richtlinie 2009/147/EG [gefördert] werden“.

3.2.2. Umfang der Pflicht zur Forschungsförderung

Soweit im Einzelfall eine rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Forschungsförderung anzunehmen ist, stellt sich die Frage nach deren Umfang. In den vorgenannten sekundärrechtlichen Regelungen wird die konkrete **Ausgestaltung der Forschung nicht im Einzelnen festgelegt**. Demnach erfolgt weder eine betragsgemäße Bezifferung noch werden konkrete Mindestanforderungen gestellt. Der Forschungsumfang wird unter Verweis auf den konkreten Sachbereich lediglich **allgemein umschrieben** (etwa „notwendige Forschungen und Arbeiten“).

30 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7 ([konsolidierte Fassung](#) vom 14. Juli 2025).

31 Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates, ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 22 ([konsolidierte Fassung](#) vom 1. Januar 2023).

Diese abstrakte Formulierung spricht für einen **weiten Gestaltungsspielraum** der Mitgliedstaaten als Normadressaten sowie der zuständigen Stellen bei der Förderung bzw. Durchführung der Forschung.³² Eine präzise Konturierung für die Ausgestaltung der Verpflichtung ist auf der Grundlage einer solchen Regelung somit nicht vorgegeben. Die Entscheidung des EuGH in der Rs. C-418/04 (Kommission/Irland) lässt den Schluss zu, dass es **jedenfalls bezüglich des „Ob“ nicht zu einem praktischen Wegfall der Forschung** in dem entsprechenden Bereich kommen darf, da in diesem Fall das Unionsrecht nicht hinreichend umgesetzt würde. Angesichts des weiten Gestaltungsspielraums dürften sekundärrechtlich normierte Förderungspflichten jedoch keine individuellen, einklagbaren Ansprüche auf Forschungsförderung begründen.³³

3.3. Zwischenergebnis

Somit ist festzuhalten, dass Sekundärrechtsakte eine rechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründen können, Forschung zu fördern bzw. durchzuführen.

4. Europäisches Investitionsziel

Die EU verfolgt das Ziel, dass mittels öffentlicher und privater Investitionen **mindestens 3 %** ihres BIP in Forschung und Innovation (FuI) investiert werden. Dies hat seinen Ursprung in der sog. Lissabon-Strategie (2000)³⁴, den Barcelona-Zielen³⁵ und der Strategie Europa 2020³⁶. Der Rat der EU bekräftigt dieses Ziel ebenfalls.³⁷ Die Zielvorgabe ist auch in Art. 7 Abs. 8 der Verordnung (EU) 2021/695 zur Einrichtung des EU-Rahmenprogramms für Forschung und Innovation „Horizont Europa“ (s. o., Ziff. 3.1.) enthalten.

Hierbei handelt es sich jedoch um eine **politische Zielsetzung**, die unionsrechtlich **nicht durch verbindliche Vorgaben umgesetzt** worden ist, sondern funktional den Instrumenten der offenen Methode der Koordinierung durch die Europäische Kommission entspricht (vgl. Art. 181 Abs. 2

32 Vgl. Gläß, in: BeckOK Umweltrecht, Giesberts/Reinhardt, 79. Edition, Stand: 01.07.2026, § 38 BNatSchG, Rn. 15, unter Bezugnahme auf den Wortlaut des § 38 Abs. 3 BNatSchG („erforderliche Forschung und die notwendigen wissenschaftlichen Arbeiten“).

33 Vgl. Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 3. Aufl. 2025, § 38, Rn. 9.

34 [Schlussfolgerungen des Europäischen Rates](#) vom 23./24.03.2000.

35 [Schlussfolgerungen des Europäischen Rates](#) vom 15./16.03.2002.

36 Kommission, Mitteilung, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM \(2021\) 120 endg.](#), 27.04.2021, S. 10 f. Darüber hinaus spricht sich die Europäische Kommission dafür aus, dass sich die Mitgliedstaaten dazu verpflichten sollten, ihre öffentlichen Mittel in diesem Bereich bis zum Jahr 2030 auf 1,25 % des BIP zu erhöhen (Kommission, Mitteilung, Ein neuer EFR für Forschung und Innovation, [KOM\(2020\) 628 endg.](#), 30.09.2020, S. 23; Eikenberg/S. Winkler, in: Das Recht der Europäischen Union, 88. EL April 2026, Art. 179 AEUV, Rn. 90.

37 Empfehlung des Rates vom 24.06.2025 zur politischen Agenda für den Europäischen Forschungsraum 2025-2027, [C/2025/3593](#), S. 5.

AEUV).³⁸ Ihre Durchsetzung beruht auf politischen Mechanismen wie Benchmarking, öffentlichem Druck und freiwilliger Kooperation.³⁹ Ein Sanktionsmechanismus gegen Mitgliedstaaten für den Fall, dass die 3%-BIP-Zielvorgabe nicht erreicht wird, ist nicht vorgesehen.

5. Fazit

Die primärrechtlichen Regelungen für Forschung und technologische Entwicklung begründen eine **parallele Zuständigkeit**, wonach die mitgliedstaatliche Zuständigkeit auch dann bestehen bleibt, wenn die EU regelnd tätig wird. Eine unmittelbare Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Forschungsförderung folgt allein hieraus nicht. Auch dem unionsrechtlichen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit allein ist keine solche Verpflichtung zu entnehmen.

Dagegen können jedoch **Sekundärrechtsakte** in ihren Anwendungsbereichen eine **rechtliche Verpflichtung** der Mitgliedstaaten begründen, Forschung zu fördern bzw. durchzuführen. Soweit wie in den beispielhaft aufgezeigten Bestimmungen des Sekundärrechtsaktes die konkrete Ausgestaltung der Forschung nicht im Einzelnen festgelegt wird, dürfte dies im Regelfall für einen weiten Gestaltungsspielraum bei der konkreten Durchführung der Forschung sprechen.

Das **europäische Investitionsziel** für Forschung und Innovation von 3 % des EU-BIP ist in diesem Zusammenhang lediglich eine politische Zielsetzung, die unionsrechtlich nicht durch verbindliche Vorgaben umgesetzt worden ist.

* * *

38 Vgl. Streinz, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 6 AEUV, Rn. 9.

39 Godt, in: Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 66. EL April 2026, § 52 Forschungs-, Wissenschafts- und Technologiepolitik, Rn. 77.