

Hochschulrektorenkonferenz, Leipziger Platz 11, 10117 Berlin

Bundesministerin für Forschung,
Technologie und Raumfahrt
Frau Dorothee Bär
Kapelle-Ufer 1
10117 Berlin

ausschließlich per E-Mail
an dorothee.baer@bmfr.bund.de

Berlin, 20.05.2026

Innovationsfreiheitsgesetz

Sehr geehrte Frau Bundesministerin,

die Allianz der Wissenschaftsorganisationen begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, mit dem Innovationsfreiheitsgesetz die Rahmenbedingungen für Forschung und Innovation in Deutschland maßgeblich zu verbessern. Gerne bringt sich die Allianz mit konkreten Vorschlägen zu einer Reihe von Aspekten dieses Mantelgesetzes ein. Der Allianz ist es dabei ein Anliegen, auf die hervorgehobene Bedeutung der nachfolgenden Punkte hinzuweisen. Diese sind von besonderer Relevanz. Sie sollten daher im weiteren Verfahren aufgegriffen und in konkrete gesetzliche Regelungen überführt werden.

1. Eigenständiges Gesetz für wissenschaftliche Tierversuche

Für den Forschungsstandort Deutschland ist das aktuelle Tierversuchsrecht ein enormer Wettbewerbsnachteil. Der im europäischen Vergleich hohe Bürokratieaufwand, häufig mit geringem Mehrwert für das Tierwohl, die Rechtsunsicherheit in Sach- und Verfahrensfragen, erhebliche föderale Unterschiede in der Durchführung von Genehmigungsverfahren sowie die uneinheitlichen Auslegungen gesetzlicher Vorgaben und Anforderungen führen dazu, dass wissenschaftliche Tierversuche kaum mehr praktikabel umgesetzt werden können. Forschung mit und an Tieren wird auf absehbare Zukunft weiterhin eine wichtige und notwendige Rolle unter anderem im Medizinbereich spielen. Umso wichtiger ist es, verlässliche und bedarfsgerechte Rahmenbedingungen zu schaffen, die wissenschaftliche Tierversuche unter hohen ethischen Standards ermöglichen.

2. Modernisierung der Regelungen für embryonale Stammzellforschung

Die Forschung mit humanen embryonalen Stammzellen ist in Deutschland stärker eingeschränkt als in fast allen anderen europäischen Ländern. Da nur importierte, häufig veraltete Zelllinien genutzt werden dürfen, Stichtags- und Herkunftsregelungen zu beachten und zudem komplexe Genehmigungsprozesse notwendig sind, entstehen in einigen Forschungsfeldern (z. B. zellbasierte Therapien) gravierende Nachteile bzw. Verzögerungen für Forschende in Deutschland. Wir fordern daher eine Überprüfung und zeitgemäße Modernisierung dieser Regelungen, um die Forschung nicht von vornherein massiv zu beschränken und mit hohen bürokratischen Auflagen zu belasten.

3. Forschungsdatengesetz

Der Zugang zu Daten der öffentlichen Hand ist für die Forschung bislang durch fragmentierte Rechtsgrundlagen, Rechtsunsicherheiten und aufwendige Verfahren erheblich erschwert. Dies beeinträchtigt insbesondere die Nutzung und Verknüpfung von Daten. Der Entwurf eines Forschungsdatengesetzes ist daher aus Sicht der Allianz ein zentraler und ausdrücklich zu begrüßender Fortschritt. Um sein Potenzial voll auszuerschöpfen, braucht es jedoch praktikable, forschungsfreundliche Regelungen, eine wissenschaftsnahe Governance der vorgesehenen Strukturen sowie klare und verlässliche Rahmenbedingungen für Zugang, Nutzung und Gebühren.¹

4. Umsatzsteuer

Aus Sicht der Allianz besteht weiterhin dringender Handlungsbedarf bei der umsatzsteuerlichen Behandlung von AUF und Hochschulen. Wir stellen fest, dass die Finanzverwaltungen der Länder bei der umsatzsteuerlichen Einordnung wissenschaftlicher Einrichtungen sehr heterogen vorgehen und zudem die Besonderheiten von wissenschaftlichen Kooperationen nicht angemessen berücksichtigen. Dies führt nicht nur zu Rechtsunsicherheit in der Wissenschaft, sondern auch zu erheblichem, bürokratischem Aufwand und damit faktisch zu einem Kooperationshemmnis in der Wissenschaft. Aus unserer Sicht sind folgende Punkte unerlässlich:

- Die bestehenden rechtlichen Spielräume bei der Auslegung des Umsatzsteuerrechts müssen zugunsten öffentlich finanzierter AUF und Hochschulen genutzt werden. Hierzu gehört eine Anwendung des Anwendungserlasses des Bundesministeriums der Finanzen vom 27. Januar 2023 in puncto

¹ Allianz der Wissenschaftsorganisationen, „Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur verbesserten Nutzung von Daten für die Forschung“, 10.02.2026, https://www.allianz-der-wissenschaftsorganisationen.de/wp-content/uploads/2026/02/2026-02-10_Allianz-der-Wissenschaftsorganisationen_Stellungnahme-FDG.pdf.

Unternehmereigenschaft und Vorsteuerabzugsberechtigung von Wissenschaftsorganisationen, die sicherstellt, dass vergleichbare Sachverhalte unabhängig von der im Einzelfall zuständigen Finanzverwaltung in gleicher Weise behandelt werden. Soweit für einzelne Wissenschaftsorganisationen bereits tragfähige Regelungen zum Vorsteuerabzug gefunden wurden, sollen diese im Interesse der Verlässlichkeit erhalten werden.

- Steuerrechtliche Rahmenbedingungen dürfen nicht weiter ein Kooperationshemmnis für Wissenschaftseinrichtungen darstellen. Ziel muss es daher sein, Kooperationen von Wissenschaftseinrichtungen möglichst weitgehend aus der Umsatzbesteuerung auszunehmen. Dies könnte etwa durch eine (gesetzliche oder untergesetzliche) Regelung erreicht werden, wonach bestimmte im öffentlichen Interesse liegende Falltypen der Kooperation keinen Leistungsaustausch begründen und damit nicht der Umsatzsteuer unterliegen. Zugleich muss den verschiedenen Interessenlagen der einzelnen Wissenschaftseinrichtungen Rechnung getragen werden.
- Bis zu einer wissenschaftsadäquaten Umsetzung sollte die Ende des Jahres 2026 auslaufende Übergangsregelung zu § 2b UStG verlängert werden.

5. Arbeitszeiterfassung

Das geltende Arbeitszeitrecht ist nicht ausreichend auf die Besonderheiten wissenschaftlicher Tätigkeit zugeschnitten, etwa die Betreuung von wissenschaftlichen Versuchen oder interkontinentales Arbeiten. Zudem schränkt es die Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG erheblich ein, indem es Forscher:innen in Deutschland das Forschen außerhalb ihrer Arbeitszeiten arbeitsrechtlich untersagt, auch wenn sie freiwillig weiterarbeiten möchten (z. B. im Rahmen ihrer Promotion). Wir schlagen deshalb vor, dass in praktischer Umsetzung der grundgesetzlich garantierten Wissenschaftsfreiheit für die Wissenschaft flexiblere Arbeitszeitmodelle (z. B. einvernehmliche Erweiterung der täglichen Höchstarbeitszeit, Flexibilisierung von Ruhezeiten) ermöglicht werden – ohne hieraus eine Verpflichtung für die Wissenschaftler:innen abzuleiten.

Auch die Arbeitszeiterfassung sollte nur so weit gesetzlich vorgeschrieben werden wie EU-rechtlich zwingend notwendig, und zudem so einfach und pragmatisch wie möglich erfolgen dürfen. Der deutsche Gesetzgeber sollte den vorhandenen Spielraum nach Art. 17 RL 2003/88/EG nutzen, um eine wissenschaftsadäquate Lösung zu finden.

6. Gemeinnützigkeit und Transfer

Der Koalitionsvertrag adressiert sehr prominent, den Technologietransfer weiter zu stärken und in diesem Rahmen Ausgründungen innerhalb von 24 Stunden zu ermöglichen und Gemeinnützigkeitsschranken zu reduzieren. Letzteres würde den AUF, da sie gemeinnützig organisiert sind, sehr helfen. Beispielsweise sollte es zur Beschleunigung des Transfers ermöglicht werden, Kleinserien anzubieten und Forschungsergebnisse in Form von Software und Datenbanken zur Verfügung zu stellen. Ebenso sollte das sog. „Begünstigungsverbot“ für den Bereich der Wissenschaft gelockert bzw. an die EU-beihilferechtlichen Vorschriften angepasst werden (de minimis-Regelung), damit eine satzungsmäßig legitimierte, zeitlich begrenzte, transparente Unterstützung von Ausgründungen aus der Wissenschaft in ihrer Anfangsphase, etwa durch Mitnutzung von Geräten oder Rechenkapazität, möglich wird, ohne dass die Gemeinwohlbindung unterlaufen wird. Erleichterungen von Ausgründungen und Stärkung des Technologietransfers sind ebenfalls für die Hochschulen von besonderer Bedeutung.

7. Besserstellungsverbot

Derzeit sind Ausnahmen vom Besserstellungsverbot nach § 4 Wissenschaftsfreiheitsgesetz nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich: So darf eine Besserstellung nur mit privaten Mitteln erfolgen, sie darf nur Gehälter und Gehaltsbestandteile betreffen und die Anwendung ist auf einen festgelegten Personenkreis (Wissenschaftler:innen sowie bestimmte Gruppen von wissenschaftsnahen Beschäftigten) beschränkt.

In vielen Bereichen wie z. B. Transfer, Forschungsinfrastrukturen, Bauen, Transformation, Künstliche Intelligenz oder Cybersecurity sind die Wissenschaftsorganisationen für ihre Leistungsfähigkeit auf leistungsfähige Beschäftigte angewiesen, bei denen sie im starken Wettbewerb mit der Wirtschaft um die besten Köpfe stehen. Die Ausnahmen vom Besserstellungsverbot sollten daher grundsätzlich für alle Beschäftigten einer Wissenschaftseinrichtung gelten.

Eine überarbeitete Regelung sollte darüber hinaus alle Aspekte eines Beschäftigungsverhältnisses umfassen, so dass wichtige Elemente der Arbeitgeberattraktivität des nicht-öffentlich finanzierten Bereichs abgebildet werden können.

Zudem sollten von der EU finanzierte Personalmittel künftig vom Besserstellungsverbot ausgenommen werden. Bei EU-Geldern handelt es sich nach jetzigem Verständnis um „mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanzierte Mittel“ i. S. d. § 4

Wissenschaftsfreiheitsgesetz. Daher können auch programmgebundene EU-Personalmittel zu einer nach deutschem Recht verbotenen Besserstellung führen und deswegen nicht genutzt werden, obwohl sie zur Verfügung stehen. Schließlich sollte auch die Beschränkung auf die Nutzung von privaten Mitteln überdacht werden. Angelehnt an § 5 des SPRIND-Freiheitsgesetzes sollte – ergänzend zur bisherigen Regelung – bei Vorliegen zwingender Gründe die grundsätzliche Möglichkeit bestehen auch mit (deutschen) öffentlichen Mitteln Beschäftigte besserzustellen als vergleichbare Arbeitnehmer:innen des Bundes. Dies würde der Tatsache Rechnung tragen, dass die Wissenschaftseinrichtungen unterschiedliche Möglichkeiten zur Einwerbung von privaten Mitteln haben.

8. Vergaberecht

Wir unterstützen Erleichterungen im Vergaberecht und eine Reduktion der Berichtspflichten.² Beim Vergaberecht begrüßen wir die bereits erzielten Erfolge und bitten um eine weitere Anhebung der Schwellenwerte und deren Vereinheitlichung.

9. Selbstdeckung/Entscheidungsfreiheit für Abschluss von Versicherungen

Nach Nr. 1.4 ANBest-I dürfen institutionell geförderte Zuwendungsempfänger im Regelfall (bis auf wenige Ausnahmen, insbesondere bei gesetzlich notwendigen Versicherungen) keine Versicherungen abschließen. Das Prinzip der Selbstdeckung, das dem Wirtschaftlichkeitsgebot entspringt und für die bundesunmittelbare Verwaltung sinnvoll ist, ist jedoch nicht auf die AUF übertragbar. Forschung ist ihrer Natur nach häufig risikobehaftet, die AUF haben aber keinen finanziellen Spielraum, um diese Risiken im Notfall abzudecken und würden im Schadensfall von den Zuwendungsgebern auch keine Kompensation erhalten. Sie können – anders als der Bund – zur Finanzierung ihrer durch den Schadensfall notwendigen Ausgaben nicht auf andere Mittel zugreifen. Wir schlagen deshalb vor, das Versicherungsverbot aufzuheben und den Abschluss von Versicherungen in die Risikoabwägung der AUF zu übertragen.

10. OA-Publikationsbesteuerung

Open-Access-Veröffentlichungen werden in der Regel durch gemeinnützige öffentliche Einrichtungen (Hochschulen und AUF) und de facto durch Steuergelder finanziert. Die Zahlungen fließen i. d. R. an wissenschaftliche Verlage, damit die Publikationen frei zugänglich erscheinen. Im Unterschied zu klassischen Zeitschriftenabonnements

² Allianz der Wissenschaftsorganisationen, „Wissenschaft braucht Freiheit! Vorschläge der Allianz der Wissenschaftsorganisationen zum Bürokratieabbau“, 10.12.2024, <https://www.allianz-der-wissenschaftsorganisationen.de/wp-content/uploads/2024/12/Allianz-der-Wissenschaftsorganisationen-Stellungnahme-Buerokratieabbau-1.pdf>.

oder Bucheinkäufen für die Lektüre (7 % Umsatzsteuer) werden Publikationskosten jedoch mit dem vollen Satz von 19 % belegt. Die meisten Wissenschaftseinrichtungen sind nicht vorsteuerabzugsberechtigt, so dass ein erheblicher Teil der öffentlichen Mittel der Wissenschaft entzogen wird.

Insbesondere bei sog. transformativen Verträgen (etwa den drei großen bundesweiten DEAL-Verträgen), die sowohl Kosten für das Lesen als auch für das Publizieren enthalten, sind Verlage und wissenschaftliche Einrichtungen gezwungen, komplexe und bürokratische Steuer-Splittingmodelle zu entwickeln, um die Doppelrolle von Publizieren (19 %) und Lesen (7 %) abzubilden. Diese Regelung ist praxisfern, ineffizient und hinderlich für den von Bund, Ländern und Wissenschaft gewünschten Open-Access-Ausbau. Die Allianz empfiehlt daher, die Steuersätze für Lesen und Publizieren in diesem Bereich einheitlich auf 7 % festzulegen.³

11. Zuwendungsbedingungen der AUF

Die Zuwendungsbedingungen für die AUF orientieren sich in erster Linie an haushaltsrechtlichen Vorgaben und sind nicht ausreichend auf die privatrechtliche Organisationsstruktur, ihre Stellung im internationalen Wettbewerb sowie die Besonderheiten der Wissenschaft abgestimmt. Regelungen zu Berichtspflichten und Kontrollen, etwa in Zuwendungsbescheiden und Bewirtschaftungsgrundsätzen, nehmen immer weiter zu, sind sehr kleinteilig und nicht zwischen den einzelnen Einheiten der Zuwendungsgeber abgestimmt. Das alles führt zu Wertungswidersprüchen, übermäßiger Bürokratie und Wettbewerbsnachteilen. Hier plädieren wir für eine Reduktion der Detailsteuerung.

³ Hinzuweisen ist ergänzend auf eine verwandte Problematik: In der EU fallen auch wissenschaftliche Publikationen unter Exportkontrollrecht und müssen grundsätzlich geprüft werden, sofern der Inhalt einen bestimmten Technology Readiness Level überschreitet. In den USA dagegen nimmt die sog. „Fundamental Research Exemption“ Forschung und Wissenstransfer von der Exportkontrolle aus, wenn die Forschungsergebnisse am Ende frei veröffentlicht werden sollen (was der Regelfall ist). Wir halten es für geboten, dass mindestens für wissenschaftliche Publikationen der exportkontrollrechtliche Ausnahmetatbestand ähnlich weit gefasst wird wie in den USA. Dies muss allerdings nicht national, sondern EU-rechtlich geregelt werden.

Die Allianz der Wissenschaftsorganisationen ist gerne bereit, sich aktiv in die Ausgestaltung der genannten Punkte einzubringen. Über einen weiterführenden Austausch hierzu würden wir uns freuen und stehen Ihnen auch kurzfristig für Gespräche zur Verfügung. Wichtig erscheint uns dabei besonders, dass die hier aufgeführten Aspekte nicht als Paket verstanden werden: Entscheidungsreife Punkte sollten aus unserer Sicht so rasch wie möglich realisiert werden, auch wenn an anderen Stellen noch Diskussionsbedarf besteht.

Mit freundlichen Grüßen



Walter Rosenthal

Sprecher der Allianz der Wissenschaftsorganisationen
Präsident der Hochschulrektorenkonferenz

Die Allianz der Wissenschaftsorganisationen ist ein Zusammenschluss der bedeutendsten Wissenschaftsorganisationen in Deutschland. Sie nimmt regelmäßig Stellung zu wichtigen Fragen der Wissenschaftspolitik. Die Hochschulrektorenkonferenz ist Mitglied der Allianz und hat 2026 die Sprecherrolle übernommen. Weitere Mitglieder sind die Alexander von Humboldt-Stiftung, der Deutsche Akademische Austauschdienst, die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die Fraunhofer-Gesellschaft, die Helmholtz-Gemeinschaft, die Leibniz-Gemeinschaft, die Max-Planck-Gesellschaft, die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina und der Wissenschaftsrat.

Verteiler

- Ordentliche Mitglieder des Ausschusses für Forschung, Technologie, Raumfahrt und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestags
- Bundesministerin für Forschung, Technologie und Raumfahrt Dorothee Bär
- Parlamentarische Staatssekretärin Dr. Silke Launert
- Parlamentarischer Staatssekretär Matthias Hauer
- Staatssekretär Dr. Rolf-Dieter Jungk
- Staatssekretär Dr. Marcus Pleyer