



Anlagenkonvolut

zum Wortprotokoll der 56. Sitzung
am 18. Oktober 2023

- 20(18)147a Schriftliche Stellungnahme durch die Deutsche Industrieforschungsgemeinschaft Konrad Zuse e. V.
- 20(18)147b Schriftliche Stellungnahme durch das Institut für Technologietransfer an der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes gGmbH
- 20(18)147c Schriftliche Stellungnahme durch die Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft e. V. und durch die Innovationsallianz Baden-Württemberg e. V.
- 20(18)147d Schriftliche Stellungnahme durch die Automotive Cluster Ostdeutschland GmbH

Anhörung im Ausschuss Bildung, Forschung, Technologiefolgenabschätzung des Deutschen Bundestages, 18. Oktober 2023

Deutscher Bundestag
 Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
 Ausschussdrucksache
 20(18)147a

13.10.2023

SACHVERSTÄNDIGER

Prof. Dr. Steffen Tobisch, wissenschaftlicher Vizepräsident der Deutschen Industrieforschungsgemeinschaft Konrad Zuse e.V.

ANTRÄGE AUF AUSNAHMEGENEHMIGUNG

- Verwaltungspraxis bis 2021: in Projekten finanziertes Personal unterlag im Hinblick auf die Projektabrechnung gegenüber dem Zuwendungsgeber dem Besserstellungsverbot. Es war aber zulässig, höhere Vergütungen aus dem Überschuss frei finanziert Aufträge aus der Industrie zu gewähren; ab 2021 geänderte Verwaltungspraxis und strengere Auslegung, kein „Gewähren“ höherer Vergütungen als Obergrenze TVÖD 15 mehr zulässig
- Seit April 2021 (seit 18 Monaten) liegen mehr als 80 Anträge auf Ausnahmegenehmigung, deutschlandweit eingereicht über die Projektträger, beim BMWK, kein Antragsteller hat bisher eine offizielle (ministerielle) Bestätigung des Antragseingangs erhalten; die Verantwortlichkeit zur Bearbeitung (BMWK oder BMF) war lange unklar (jetzt: BMWK)
- BMWK: Übergangsfrist zur Einhaltung des Besserstellungsverbots für die Antragsteller bis 31. Dezember 2023 gewährt, BMWK will nicht in bestehende Verträge „eingreifen“. Das gilt allerdings nicht für GmbH Geschäftsführer.
- Die Anträge wurden vom BMWK Ende 2021 zur Prüfung an das BMF gegeben, eine Stellungnahme des BMF ist nicht bekannt, die Anträge gingen zurück ans BMWK.
- Bis dato gibt es **keine offizielle inhaltliche Befassung** der Anträge, das BMF empfiehlt Prüfung und Bescheid der Anträge durch unterschiedliche Ministerien/Behörden/Projektträger je nachdem, welche Forschungsprojekte bei welchem Ministerium beantragt werden (es gibt derzeit keine offizielle Bestätigung der Ministerien, das sie beschiedene Anträge gegenseitig anerkennen)
- Das BMWK versichert, man arbeite an einer Lösung zu den vorliegenden Anträgen (= Einzelfallentscheidungen), beschieden wurde bisher keiner der Anträge.
- In den Instituten herrscht große Unsicherheiten über den Fortbestand, es kommt zunehmend zu Personalabgängen in die Wirtschaft und in die außeruniversitären, institutionell geförderten Forschungseinrichtungen nach § 2 WissFG.

BESSERSTELLUNGSVERBOT

- Eine **Besserstellung** der Industrieforschungseinrichtungen ist durch die Art der Industrieforschungsprogramme derzeit **unmöglich**:
 - Die zuwendungsfähigen Personalkosten sind richtlinienseitig über Pauschalen gedeckelt, die Personalkostensätze wurden allerdings mehr als 5 Jahre nicht nachgeführt (kein Inflationsausgleich, keine Anlehnung an die Entwicklung des TVÖD)
 - Aufgrund der durchschnittlichen Förderquote von 70 % war eine Ko-Finanzierung durch Gelder aus der Wirtschaft schon immer unabdingbar, erst mit Mitteln der Industrie ist eine an den TVÖD angelehnte Entlohnung überhaupt möglich (30 % Fehlbedarf)
 - Eine Mittelkontrolle ist grundsätzlich gegeben: ständige Mittelverwendungsprüfungen für alle Projekte sowie regelmäßige Gemeinnützigsprüfung durch Finanzbehörden, auch in Bezug auf Angemessenheit der Gehälter

- Der Entfall des Besserstellungsverbots für die Industrieforschungseinrichtungen ist **keine** Besserstellung, sondern eine **Gleichstellung** der Industrieforschungseinrichtungen mit den anderen Akteuren der deutschen Forschungslandschaft, die abschließend in § 2 WissFG aufgelistet sind.
- Konsequenzen: Bei Beibehaltung der derzeitigen Praxis kommt es zu einer systematischen und wachsenden Ungleichbehandlung
 - außeruniversitäre Forschungseinrichtungen nach § 2 WissFG dürfen Leistungsträger angemessen (= industrieangelehnt, individuell verhandelt, nach Tarifverträgen) bezahlen, Industrieforschungseinrichtungen nicht
 - Leistungsträger gehen zunehmend in die Wirtschaft oder zu außeruniversitären Forschungseinrichtungen nach § 2 WissFG
 - Industrieforschungseinrichtungen dürfen nicht-TVöD-konforme Gehaltsbestandteile für Leistungsträger **nicht** aus Industriemitteln bezahlen, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen nach § 2 WissFG dürfen das, obwohl sie bereits mehr Steuermittel erhalten und üblicherweise grundfinanziert sind
 - TVöD bildet keine praxisgerechte Gehalts- und LeistungsPyramide für die Industrieforschungseinrichtungen ab, da hier Verantwortlichkeiten wie in der freien Wirtschaft vorliegen (persönliche Haftung der GF nach GmbH-Recht und Abgabenordnung).

LÖSUNG

- Entscheid der vorliegenden Ausnahmeanträge durch das BMWK spätestens bis November 2023 ist notwendig, kann aber nur als Übergangslösung gelten. Ggf. ist Verlängerung der Übergangsfrist nötig.
- Rechtssichere, langfristig gültige Lösung ist die Novellierung des HHGes Bund, § 8 Abs.2 zur Freistellung der Industrieforschungseinrichtungen vom Besserstellungsverbot unter der Voraussetzung einer regelmäßigen Kontrolle der Mittelverwendung auf Basis der Jahresabschlussprüfungen sowie einer Angemessenheitsbestätigung durch die Finanzämter.
- Die Aufnahme der Industrieforschungseinrichtungen in § 2 WissFG als **wirkliche Gleichstellung** mit den dort aufgeführten Einrichtungen wäre möglich und würde ebenfalls Rechtssicherheit schaffen.

FORDERUNGEN

1. Fairness und Gleichbehandlung im Wissenschaftssystem sollten das oberste Gebot sein. Es geht nicht um mehr Geld für die Industrieforschungseinrichtungen, sondern um gleiche Voraussetzungen bei der Einwerbung von Spitzengesellschaften. Es muss möglich sein, angemessene Gehälter durch zusätzlich eingeworbene Industriemittel bezahlen zu dürfen.
2. Der Weg über Ausnahmeanträge ist nicht akzeptabel. Von dieser Art der Einzelfallbetrachtung muss Abstand genommen werden, denn sie überflutet die Institute und die Bundesverwaltung mit unnötiger Bürokratie, ohne mehr Rechtssicherheit zu schaffen.
3. Die Lösung ist zum Greifen nah: Eine Änderung des § 8 Abs 2 HHGes Bund. Ein Vorschlag liegt dieser Stellungnahme als Anlage bei.

Sehr geehrte Abgeordnete des Ausschusses, wir sind dankbar für die offenen Ohren und wissen, dass hinter den Kulissen viel passiert. Der große Wurf war aber bisher noch nicht dabei. Es ist nun an Ihnen, unseren Instituten – die Sie selbst als Schlüsselakteure in der Forschungslandschaft beschreiben – die Luft zum Atmen zurückzugeben. Damit wir unseren eigentlichen Aufgaben nachkommen können: Wissenschaftliche Ergebnisse zu wirtschaftlichem Erfolg zu verhelfen.

ANLAGE

Haushaltsplanentwurf 2024	Vorschlag Ergänzung zur aktuellen Fassung
<p>(2) Die in Absatz 1 genannten Zuwendungen zur institutionellen Förderung dürfen nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes. Entsprechendes gilt bei Zuwendungen zur Projektförderung, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden.</p> <p>Satz 2 gilt nicht, wenn die Zuwendungen der öffentlichen Hand überwiegend von einem Bundesland geleistet werden und das Haushaltsrecht dieses Bundeslandes ein Beserstellungsverbot vorsieht. Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, bei Vorliegen zwingender Gründe Ausnahmen von Satz 1 zuzulassen. Die zuständige oberste Bundesbehörde wird ermächtigt, bei Vorliegen zwingender Gründe Ausnahmen von Satz 2 zuzulassen.</p> <p>Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, soweit eine Wissenschaftseinrichtung gemäß § 2 des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2457), das zuletzt durch Artikel 153 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, den bei ihr beschäftigten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern Gehälter oder Gehaltsbestandteile aus Mitteln zahlt, die weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden. Satz 6 gilt auch für sonstige im wissenschaftsrelevanten Bereich Beschäftigte, wenn sie im Rahmen der Planung, Vorbereitung, Durchführung, Auswertung oder Bewertung von Forschungsvorhaben einen wesentlichen Beitrag leisten.</p>	<p>(2) Die in Absatz 1 genannten Zuwendungen zur institutionellen Förderung dürfen nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes. Entsprechendes gilt bei Zuwendungen zur Projektförderung, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden.</p> <p>Satz 2 gilt nicht, wenn die Zuwendungen der öffentlichen Hand überwiegend von einem Bundesland geleistet werden und das Haushaltsrecht dieses Bundeslandes ein Beserstellungsverbot vorsieht. Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, bei Vorliegen zwingender Gründe Ausnahmen von Satz 1 zuzulassen. Die zuständige oberste Bundesbehörde wird ermächtigt, bei Vorliegen zwingender Gründe Ausnahmen von Satz 2 zuzulassen.</p> <p>Ferner gilt Satz 2 nicht für Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen gleich welcher Rechtsform, die gem. § 55 AO als gemeinnützig anerkannt sind und die sich zur Kontrolle ihrer Mittelverwendung im Sinne der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im Rahmen der gesetzlichen Jahresabschlussprüfung verpflichten oder durch Auflage verpflichtet sind, sich einer Jahresabschlussprüfung mit Bestätigungsvermerk in der gesetzlichen Jahresabschlussprüfung entsprechenden Form unterziehen. Die Zuwendungsempfänger sind zur Vorlage des Prüfungsberichts des Abschlussprüfers an den Zuwendungsgeber verpflichtet. Weitere Voraussetzungen für die Nichtanwendbarkeit von § 8 Abs. 2 Satz 2 ist ferner, dass die Vergütungen, die an Geschäftsführer oder leitende Mitarbeiter des Zuwendungsempfängers gezahlt werden, im Einzelfall als angemessen gelten. Angemessen sind Vergütungen, die dem externen Fremdvergleich für vergleichbare Tätigkeiten von Wirtschaftsunternehmen entsprechen.</p> <p>Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, soweit eine Wissenschaftseinrichtung gemäß § 2 des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2457), das zuletzt durch Artikel 153 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, den bei ihr beschäftigten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern Gehälter oder Gehaltsbestandteile aus Mitteln zahlt, die weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden. Satz 6 gilt auch für sonstige im wissenschaftsrelevanten Bereich Beschäftigte, wenn sie im Rahmen der Planung, Vorbereitung, Durchführung, Auswertung oder Bewertung von Forschungsvorhaben einen wesentlichen Beitrag leisten.</p>



- **Öffentliche Anhörung im Deutschen Bundestag zum Thema
"Gemeinnützige Forschung unter besonderer Berücksichtigung des Besserstellungsverbots"
am Mittwoch, dem 18. Oktober 2023, 9.30 Uhr**

Stellungnahme Mirjam Schwan, Geschäftsführerin der FITT – Institut für Technologietransfer an der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes gem. GmbH

Profil der FITT gGmbH und Finanzierungsquellen

Die FITT – Institut für Technologietransfer an der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes gem. GmbH ist eine innovative Forschungseinrichtung in Saarbrücken mit aktuell rund 100 Beschäftigten. Gegründet wurde die Einrichtung 1985, seinerzeit noch als Verein organisiert, mit dem Ziel, den Professor*innen der Hochschule Forschungs- und Transferprojekte im Auftrag von Unternehmen oder sonstigen Einrichtungen zu ermöglichen. Im Jahre 2002 entschied man sich aufgrund des gestiegenen Projektvolumens dazu, die Institutsstruktur in eine gemeinnützige GmbH umzuwandeln. Die drei Gesellschafter der FITT gGmbH sind: die htw saar (36 %), FITT e.V., ein Verein von Unternehmen der Region (36 %) sowie ProfTec e.V., ein Verein von Professor*innen der htw saar (28 %).

Zweck der Gesellschaft ist die Förderung von Wissenschaft und Forschung, insbesondere technologische, wirtschaftliche oder gesellschaftliche Fragestellungen wissenschaftlich zu beantworten und somit durch praxisnahe Arbeiten die Anwendung neuer Erkenntnisse in Wissenschaft und Wirtschaft zu fördern.

Die FITT gGmbH wurde vom Wissenschaftsrat, dem höchsten wissenschaftspolitischen Gremium in Deutschland, 2014 in seinen Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Hochschulsystems des Saarlandes positiv hervorgehoben. 2015 bezog sich der niederländische Rat für Wissenschaft, Technologie und Innovation in seinen Empfehlungen an die niederländische Regierung zur Verbesserung des Technologietransfers explizit auf die FITT gGmbH ("inspirierendes Vorbild aus Deutschland"). Ebenso flossen 2016 die Erfahrungen von FITT als Best-Practice-Beispiel für die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Wissenschaft in eine umfassende Veröffentlichung des Deutschen GeoForschungsZentrums Potsdam zum Thema Technologietransfer ein.

Geraide in einer strukturschwachen Region wie dem Saarland, die aktuell doppelt mit den Herausforderungen der Transformation zu kämpfen hat, kommt einer gemeinnützigen Industrieforschungseinrichtung wie der unsrigen eine wichtige Bedeutung zu, da wir mit unserer Arbeit ein bewährter Partner für Forschende, Unternehmen, Institutionen, Sozialträger, Kommunen sowie Gründungsinteressierte und Startups sind. So sind wir aktuell auch als Gruppensprecher aktiv in den vom saarländischen Wirtschaftsministerium organisierten Beteiligungsprozess zur Neuaufstellung der saarländischen Innovationsstrategie maßgeblich eingebunden.

Jedes Jahr werden bei der FITT gGmbH 80 bis 100 Forschungs- und Entwicklungsprojekte in den unterschiedlichsten Disziplinen durchgeführt. Das Projektvolumen der FITT gGmbH ist von anfänglich knapp 1 Mio. EUR im Jahr 2002 inzwischen auf ca. 5 Mio. EUR jährlich angestiegen. Das Institut ist nicht grundfinanziert durch Bund oder Land, sondern finanziert sich fast ausschließlich aus Projekten. Zusätzlich erhalten wir einen kleinen Landeszuschuss in der Größenordnung zwischen 2 und 3 Prozent des jährlichen Gesamtbudgets.

Erst ab 2002 begann man, auch geförderte Projekte mit Mitteln von Land, Bund und EU durchzuführen, bis dahin wurden ausschließlich Projekte der Industrieforschung durchgeführt. Die feste Verankerung in der regionalen Wirtschaft und Gesellschaft, aber auch darüber hinaus, ist nach wie vor unser starkes Markenzeichen. Jährlich arbeiten 200 bis 250 Unternehmen und sonstige Einrichtungen in großen und kleinen, geförderten oder nicht geförderten F&E-Projekten mit uns zusammen.

Die Auftrags- bzw. Industrieforschung nimmt nach wie vor einen wichtigen Stellenwert in unserer Arbeit ein. Sie unterliegt allerdings auch den wirtschaftlichen, konjunkturellen Entwicklungen, sodass es immer wieder zu Schwankungen des Auftragsforschungsvolumens kommt. So sank der Anteil der Industrieforschung in den Jahren 2009 – 2012 aufgrund der Finanzkrise auf unter 50 Prozent, lag danach wieder für ein paar Jahre über 50 Prozent und damit auch über dem Anteil der öffentlich geförderten Projekte. Seit 2016 bestreiten wir den größten Teil unserer Ausgaben aus öffentlichen Mitteln (projektbezogene Förderungen), die uns vom Land, dem Bund oder der EU gewährt werden. Während der Pandemie war das ein großer Vorteil, da dadurch die finanzielle Stabilität gesichert war, während die Forschungstätigkeit der Industrie deutlich nachließ. Im Jahr 2022 stieg der Bereich der Auftragsforschung allerdings erneut auf fast 50 Prozent unseres Projektvolumens an, und für das laufende Jahr gehen wir von einem weiteren Aufwärtstrend aus. Es bestehen gute Chancen, dass das Projektvolumen und damit auch die Ausgaben im Bereich der Auftragsforschung in nächster Zeit wieder auf über 50 Prozent ansteigen.

Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob wir jeweils unsere Gehaltsstruktur an die neue Situation anpassen sollen. Denn wenn sich die Zusammensetzung der Drittmittel ändert, würden wir nicht ständig dem Besserstellungsverbot unterliegen.

FITT gGmbH: Partner des Mittelstands

Die FITT gGmbH versteht sich als Partner der Wirtschaft, insbesondere des Mittelstands. Unsere Aufgabe ist es, kleine und mittelständische Unternehmen zu befähigen, Forschungs- und Innovationsprojekte durchzuführen und sie von der Initiierung über die Gestaltung bis zur Abwicklung dabei zu begleiten.

Als gGmbH sind wir auch selbst Teil der mittelständischen Wirtschaft und sind Arbeitgeber für rund 100 Mitarbeitende, die meisten davon wissenschaftliche Mitarbeiter*innen in F&E-Projekten. Die bürokratischen Lasten, die kleine und mittelständische Unternehmen, auch wir, zu bewältigen haben, werden von Jahr zu Jahr größer. Hinzu kommen die Vorgaben des Gemeinnützigkeitsrechts und in jedem geförderten Projekt natürlich auch die Vorgaben des Zuwendungsrechts. Insofern nimmt die Verwaltung einen immer größeren Teil unserer Arbeit ein. Die Verwaltungsabteilung hat sich seit 2019 personell inzwischen verdreifacht. Unser eigentlicher Unternehmenszweck, nämlich Forschung, Entwicklung,

Startup-Förderung, Wissenstransfer durch Qualifizierung, wird mehr und mehr ausgebremst, da wir zu viel Zeit mit Bürokratie und Verwaltung verbringen müssen.

Einen großen Anteil an den bürokratischen Lasten haben die Prüf-, Eingruppierungs- und Dokumentationspflichten im Kontext des Besserstellungsverbots.

Fachkräftesituation

Der Fachkräftemangel ist auch für uns eine immer größer werdende Herausforderung. Als kleiner Arbeitgeber der Region konkurrieren wir in der Personalsuche nicht nur mit den Hochschulen und Forschungseinrichtungen im Saarland sondern auch mit der Privatwirtschaft. Seit etwa zwei Jahren gestaltet sich die Fachkräfteverfügbarkeit als äußerst kritisch, insbesondere im Bereich Verwaltung, aber auch beim wissenschaftlichen Personal. Wissenschaftliche Mitarbeiter*innen in Projekten bekommen an den Hochschulen und großen außeruniversitären Forschungseinrichtungen ein attraktiveres Gesamtpaket aus Gehalt und zusätzlichen Leistungen als es einem kleinen Industrieforschungsinstitut wie dem unsrigen überhaupt möglich ist.

Da alle Mitarbeitenden dem Besserstellungsverbot unterliegen, werden auch die Geschäftsleitung, die Verwaltungsmitarbeitenden sowie das wissenschaftliche Personal in von privaten Auftraggebern finanzierten Projekten gemäß TV-L entlohnt. Gerade in der Geschäftsleitung und der Verwaltung sind wir auf Stabilität angewiesen, um unserer Aufgabe in der Akquise, Begleitung und Administration der Forschungs- und Transferprojekte rechts- und prüfungssicher nachzukommen.

Mit dem Besserstellungsverbot haben sich die bürokratischen Lasten und Einschränkungen für uns jedoch zu einer faktischen Benachteiligung in der Gewinnung von Fachkräften und zu einer drastischen Einschränkung unserer Arbeitgeberattraktivität entwickelt. Faktisch kommt das Besserstellungsverbot einem **Schlechterstellungsgebot** gleich, was sogar existenzbedrohend werden kann, wenn sich der Fachkräftemangel weiter verschärft. Ein Beispiel: Seit Anfang des Jahres sind wir auf der Suche nach einer qualifizierten Personalsachbearbeitung, selbstverständlich mit Kenntnissen im Tarifrecht und Besserstellungsverbot. Die wenigen Bewerber, die auf das Profil passten, konnten wir bislang nicht für die Mitarbeit in unserem Institut gewinnen, weil wir dem Gehaltskorsett des öffentlichen Dienstes unterliegen. Bereits ein Unterschied von 3.000 EUR brutto jährlich sowie die Tatsache, dass wir darüber hinaus nicht so viele zusätzliche Anreize bieten können wie große Unternehmen, Hochschulen oder Institutionen, führt dazu, dass Kandidaten sich gegen eine Mitarbeit bei uns entscheiden.

Gerade die Leistungsträger verlassen immer wieder nach relativ kurzer Zeit (3-4 Jahre) unser Institut, weil wir keine leistungsbezogenen Gehaltsbestandteile anbieten können, und sei es nur eine jährliche Leistungsprämie für außerordentlichen Einsatz über das eigentliche Projekt hinaus.

Das Besserstellungsverbot bringt Institutionen wie die unsrige in existenzielle Bedrängnis, da wir entweder unsere Leistungsträger nicht halten können oder aber das geeignete Personal gar nicht erst finden.

Aufsichtsrat / Board of Directors: Andreas Gühring Christina Woll Doris Woll	Sitz der Gesellschaft / Registered Office: Amtsgericht Saarbrücken HRB 13214	Geschäftsführerin / CEO: Mirjam Schwan Prokuristin / Proxy: Sabrina Langosch	Steuernummer / Tax number: 040/14022053 Ust. ID-Nr. / Tax ID number DE813810479	Bank 1 Saar IBAN: DE27 5919 0000 0006 6300 06 BIC: SABADE55
--	--	--	--	---

Unsere Forderung

Das Besserstellungsverbots sollte in der bestehenden Form abgeschafft werden oder es muss zügig eine rechtssichere Grundlage für die Freistellung gemeinnütziger Industrieforschungseinrichtungen vom Besserstellungsverbot umgesetzt werden. Eine solch neue Grundlage für die Freistellung darf aber nicht mit der Einführung neuer Bürokratielasten verbunden sein. Die Diskussion um die Einbindung der gemeinnützigen Industrieforschungseinrichtungen in das Wissenschaftsfreiheitsgesetz kann eine Lösung sein, sie darf aber nicht dazu führen, dass wir dadurch neuen Bürokratie- oder Prüfungsanforderungen unterliegen.

In Zuwendungsprojekten von Land oder Bund wird über die Zuwendungsverträge geregelt, dass die Personalkosten bis zu einer Höhe der vergleichbaren Vergütungsgruppen auf Landes- oder Bundesebene anerkannt und gefördert werden. Darüber hinaus gehende Personalkosten, wie bspw. Leistungsprämien oder nicht-monetäre Angebote zur Mitarbeiterbindung (z.B. Sport, Jobticket) sollten die gemeinnützigen Forschungseinrichtungen aus eigenen (Industrie-)Mitteln bestreiten dürfen. Dieselbe Praxis sollte auch für Mitglieder der Geschäftsleitung oder Verwaltungsmitarbeitende gelten: nur die Gehaltsbestandteile, die ggf. im Zusammenhang mit öffentlich geförderten Projekten gezahlt werden, sollten auch den Vorgaben der Zuwendungsgeber unterliegen. Darüber hinaus gehende finanzielle Mehrbedarfe bei Personalkosten können von den gemeinnützigen Forschungseinrichtungen selbst getragen werden.

In Industrieprojekten beschäftigte Mitarbeiter sollten grundsätzlich nicht dem Besserstellungsverbot unterliegen, da sie nur aus den akquirierten Industriemitteln bezahlt werden.

Auch die weiteren bürokratischen Vorgaben, die mit der Einhaltung des Besserstellungsverbotes einhergehen, wie z.B. die Verpflichtung, Stellenbeschreibungen nach den Vorgaben des öffentlichen Dienstes für alle Mitarbeitenden zu erstellen, müssen wegfallen.

Die hier vorgeschlagene Vorgehensweise belastet die öffentlichen Haushalte nicht zusätzlich und gibt den gemeinnützigen Industrieforschungseinrichtungen einen klaren Gestaltungsspielraum, den sie für ihre Forschungsarbeit benötigen.

Die Freistellung vom Besserstellungsverbot oder dessen Abschaffung wird uns in die Lage versetzen:

- 1) im Wettbewerb um die besten Köpfe bestehen zu können,**
- 2) weniger Zeit für Bürokratie zu vergeuden,**
- 3) mehr Zeit für Forschung und Innovation zu haben und so einen effektiven Beitrag zur Steigerung der Innovationskraft der Unternehmen und Institutionen unserer Region zu leisten und**
- 4) dementsprechend die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu stärken.**

Mirjam Schwan
Geschäftsführerin

Anhörung im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technologiefolgenabschätzung des Deutschen Bundestages zum Thema

Gemeinnützige Forschung unter besonderer Berücksichtigung des Besserstellungsverbots

18. Oktober 2023

Gemeinsame Stellungnahme der Sachverständigen von JRF und innBW

Prof. Dr.-Ing. Dieter Bathen, Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft e.V.

Anke Fellmann, Innovationsallianz Baden-Württemberg e. V.

Auf Vorschlag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zur öffentlichen Anhörung eingeladen.

Problemstellung

Sofern das Besserstellungsverbot greift, ist der Zuwendungsempfänger verpflichtet, seine Beschäftigten nicht besser zu vergüten als die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst (TVöD).

Das Besserstellungsverbot ist dabei bei jedem Mitarbeitenden des Zuwendungsempfängers einzuhalten. Es geht nicht nur um die in den jeweiligen Projekten beschäftigten ArbeitnehmerInnen, sondern um alle ArbeitnehmerInnen. Das heißt, auch das Leitungspersonal darf nur bis zur Obergrenze TVöD E15 vergütet werden. Höhere Gehälter dürfen nicht gewährt werden, auch wenn sie aus Drittmitteln, also aus nicht öffentlichen Mitteln, finanziert werden.

Arbeitsverträge und Dienstverträge des Leitungspersonals sind an das Besserstellungsverbot anzupassen, soweit keine Ausnahme nach § 8 Abs. 2 S. 3 Bundeshaushaltsgesetz gewährt wird.

Mit einer Entlohnung des Leitungspersonals auf dem Niveau von Angestellten kann keinesfalls hochqualifiziertes Personal rekrutiert werden. Dies bedeutet de facto einen Ausschluss vom Arbeitsmarkt und gefährdet kurzfristig die Existenz der gemeinnützigen, unabhängigen Forschungseinrichtungen.

Status Quo

- Mehr als 80 gemeinnützige, unabhängige Forschungseinrichtungen haben für ihr Leitungspersonal Ausnahmen nach § 8 Abs. 2 Bundeshaushaltsgesetz beantragt. Erste Anträge wurden bereits im April 2022 eingereicht. Nach unserer Kenntnis hat es noch zu keinem Antrag eine inhaltliche Befassung und Rückmeldung, d. h. Bewertung der außertariflichen Vergütung, gegeben. Die Verantwortlichkeit für die Bearbeitung (BMWK oder BMF) war über ein Jahr unklar (jetzt: BMWK).
- Kriterien für die Erteilung einer Ausnahme sind trotz mehrfacher Nachfrage bisher nicht bekannt.
- Die Übergangsfrist für die Einhaltung des Besserstellungsverbots endete zunächst am 31.12.2022, wurde dann bis zum 30.06.2023 und nochmals bis zum 31.12.2023 verlängert. Aktuell wird eine erneute Verlängerung bis Mitte 2024 kolportiert. Damit würde die Hängepartie mit entsprechender Planungsunsicherheit weiter verlängert.
- Als Übergangslösung hat die Ampelregierung eine Duldung der Bestandsverträge eingeleitet. Konkret erteilt das BMWK allen betroffenen Einrichtungen Ausnahmegenehmigungen für Bestandsverträge, soweit diese aus arbeitsrechtlichen Gründen nicht einseitig beendet oder geändert werden können. Diese Handhabung sieht nur auf den ersten Blick wie eine Lösung aus, denn sie wirft zahlreiche

juristische Fragen auf. Zudem bleibt offen, wie die Lösung bei einer notwendigen Verlängerung auslaufender Verträge oder dem Abschluss neuer Verträge aussehen soll. Diese Situation steht für einige Institute bereits jetzt an.

- Die im November 2022 beschlossene Änderung des Bundeshaushaltsgesetzes 2023 § 8 Abs. 2 greift leider nur für wenige Institute und stellt auch für diese keine grundsätzliche Lösung dar, da die Höhe der Zuwendungen von Bund und Land von Jahr zu Jahr differiert und dies erst im Nachhinein festgestellt werden kann.

Auswirkungen auf die Institute

Die beschriebene Situation wirkt sich auf die Institute bereits jetzt – und nicht erst mit Ende der Übergangsfrist – überaus nachteilig aus:

- Neueinstellungen von Personal müssen zurückgestellt werden.
- Auslaufende Verträge können nicht verlängert werden.
- Leistungsträger prüfen aufgrund der Unsicherheit eine Neuorientierung außerhalb der Institute und gehen damit unwiderruflich verloren.
- Es ist bereits jetzt ein bedeutender Reputationsschaden entstanden, der das Anbahnen neuer Verbundforschungsprojekte mit Partnern aus Wissenschaft und Wirtschaft massiv erschwert.
- Es fehlt den betroffenen Instituten an jedweder Planungssicherheit.

Lösungsoptionen

- **Aufnahme der betroffenen Forschungseinrichtungen in das Wissenschaftsfreiheitsgesetz** (siehe Gesetzesentwurf der entsprechenden Bundesratsinitiative von Baden-Württemberg, Sachsen und Nordrhein-Westfalen). Sie sieht mit Blick auf das Besserstellungsverbot eine Gleichstellung der gemeinnützigen, außeruniversitären Institute mit den Bund-Länder-geförderten Einrichtungen vor, die für die außertarifliche Vergütung von Spitzenpersonal Drittmittel aus nicht öffentlicher Hand einsetzen dürfen.

Gegner dieser Regelung argumentieren, die Institute würden bei dieser Lösung keiner hinreichenden Kontrolle unterliegen. Für Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen kann dies eindeutig widerlegt werden: Die Institute werden institutionell vom Land gefördert und in den Aufsichtsgremien sitzen Vertreterinnen und Vertreter des Landes. Der Bund kann diese Art der Kontrolle anerkennen oder Personen in die Aufsichtsgremien entsenden. In Bundesländern, in denen diese Voraussetzungen noch nicht gegeben sind, könnten sie ohne größeren Aufwand herbeigeführt werden.

- **Anpassung § 8 Abs. 2 des Bundeshaushaltsgesetzes 2024**; Vorschläge siehe Anhang;
A) Freistellung der betroffenen Einrichtungen vom Besserstellungsverbot unter der Voraussetzung einer regelmäßigen Kontrolle der Mittelverwendung auf Basis der Jahresabschlussprüfungen sowie einer Angemessenheitsbestätigung durch die Finanzämter.
B) Eine Verankerung der früheren Verwaltungspraxis im Bundeshaushaltsgesetz; dieser Vorschlag bietet nach zwei Jahren quälender Debatte aus unserer Sicht am ehesten die Möglichkeit zur mehrheitlichen Zustimmung und Einigung.

In jedem Fall sollte bei der Anpassung Abstand von der Einzelfallbetrachtung über Ausnahmeanträge genommen werden. Diese Vorgehensweise schafft nur überbordende Bürokratie ohne dafür mehr Rechtssicherheit zu geben. Der aktuell vorliegende Vorschlag für das Haushaltsgesetz 2024 setzt leider nach wie vor auf dieses Prozedere und erscheint uns daher nicht geeignet.

- **Änderung der Ziffer 1.3 der Anlage 2 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO** (Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung / ANBest-P) durch die Bundesregierung (siehe Bundesratsinitiative, Alternative in der Gesetzesänderung zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz - WissFG))
- **Übertragung der Regeln zum Besserstellungsverbot im SPRIND-Freiheitsgesetz** auf die betroffenen Forschungseinrichtungen.

Klarstellung

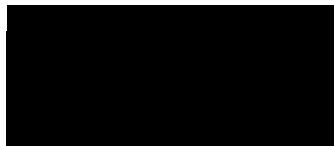
Es geht nicht um mehr Geld vom Bund für das Leitungspersonal der Institute. Es geht um gleiche Voraussetzungen bei der Einwerbung von Spitzenpersonal.

Wir brauchen die klügsten Köpfe. Exzellente ForscherInnen müssen daher leistungsgerecht bezahlt werden können. Nur so werden wir im nationalen und internationalen Innovationswettbewerb mithalten können.

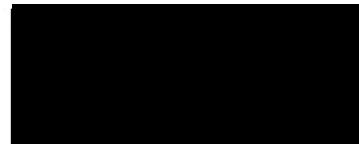
Die vorgeschlagenen Lösungen sind kostenneutral für die öffentliche Hand, da für die direkt am Projekt tätigen Beschäftigten Personalkosten ausschließlich bis maximal Tarifgruppe E15 des TVöD angesetzt werden. Darüberhinausgehende Personalkosten für das Leitungspersonal werden ausschließlich über Drittmittel finanziert.

Aufgrund der bei zahlreichen Förderprogrammen durchschnittlichen Förderquote von 70 % ist eine Ko-Finanzierung durch Finanzmittel aus der Wirtschaft generell unabdingbar. Erst mit Mitteln der Industrie ist eine an den TVöD angelehnte Entlohnung überhaupt möglich (30 % Eigenanteil).

Die Zeit drängt. Die Hängepartie muss ein Ende haben. Wir brauchen über das Wissenschaftsfreiheitsgesetz oder das Bundeshaushaltsgesetz eine Lösung. Eine Verlängerung der Übergangsfrist bis Mitte 2024 kann es nicht sein.



Prof. Dr.-Ing. Dieter Bathen
Vorstandsvorsitzender
Johannes-Rau-
Forschungsgemeinschaft e. V.



Anke Fellmann
Geschäftsführerin
Innovationsallianz
Baden-Württemberg e. V.

Anlage

Anpassung § 8 Abs. 2 des Bundeshaushaltsgesetzes 2024

Vorschlag A

...

(2) Die in Absatz 1 genannten Zuwendungen zur institutionellen Förderung dürfen nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes. Entsprechendes gilt bei Zuwendungen zur Projektförderung, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden.

Satz 2 gilt nicht, wenn die Zuwendungen der öffentlichen Hand überwiegend von einem Bundesland geleistet werden und das Haushaltsgesetz dieses Bundeslandes ein Besserstellungsverbot vorsieht. Das Bundesministerium der Finanzen kann bei Vorliegen zwingender Gründe Ausnahmen zulassen.

Ferner gilt Satz 2 nicht für Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen gleich welcher Rechtsform, die gem. § 55 AO als gemeinnützig anerkannt sind und die sich zur Kontrolle ihrer Mittelverwendung im Sinne der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im Rahmen der gesetzlichen Jahresabschlussprüfung verpflichten oder durch Auflage verpflichtet sind, sich einer Jahresabschlussprüfung mit Bestätigungsvermerk in der gesetzlichen Jahresabschlussprüfung entsprechenden Form unterziehen. Die Zuwendungsempfänger sind zur Vorlage des Prüfungsberichts des Abschlussprüfers an den Zuwendungsgeber verpflichtet. Weitere Voraussetzungen für die Nichtanwendbarkeit von § 8 Abs. 2 Satz 2 ist ferner, dass die Vergütungen, die an Geschäftsführer oder leitende Mitarbeiter des Zuwendungsempfängers gezahlt werden, im Einzelfall als angemessen gelten. Angemessen sind Vergütungen, die dem externen Fremdvergleich für vergleichbare Tätigkeiten von Wirtschaftsunternehmen entsprechen.

Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, soweit eine Wissenschaftseinrichtung gemäß §2 des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes ...

Vorschlag B

Umsetzung in Anlehnung an das Thüringische Haushaltsgesetz:

(1) Zuwendungen zur institutionellen Förderung dürfen nur mit der Auflage bewilligt werden, dass Zuwendungsempfänger ihre Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer des Landes (Besserstellungsverbot). Die Zuwendungsempfänger dürfen insbesondere keine höheren Arbeitsentgelte vereinbaren, als sie für die Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer des Landes vorgesehen sind.

(2) Absatz 1 gilt entsprechend bei Zuwendungen zur Projektförderung, wenn die Gesamtausgaben der Zuwendungsempfänger überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden und die Zuwendung des Landes mehr als 50.000 Euro beträgt. Das Besserstellungsverbot wird nur auf die in dem Projekt unmittelbar beteiligten Beschäftigten angewendet.

...

Oder Umsetzung in Anlehnung an die Landes-VV zu § 44 LHO BW

... Ist der Zuwendungsempfänger zur Einhaltung einer abweichenden tarifvertraglichen Regelung verpflichtet oder ist eine Eingruppierung aufgrund einer tariflichen Ausschlussklausel nicht möglich, kann die Höhe der zuwendungsfähigen Personalausgaben auf die Höhe der an vergleichbare Beschäftigte des Zuwendungsgebers gewährten Leistungen begrenzt werden.



An die Mitglieder des Ausschusses für
Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
des Deutschen Bundestages

Leipzig, 17. Oktober 2023

Sehr geehrter Herr Gehring,

Sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung,

die Herausforderungen, vor denen wir als Gesellschaft und als Volkswirtschaft stehen, sind enorm und vielfältig. Die Klimaveränderung ist dabei nur eine der Herausforderungen – aber eine, die eine besonders prominente Rolle einnimmt und viele von uns umtreibt.

Diesen Herausforderungen zu begegnen und vor allen Dingen Lösungsansätze zu entwickeln und umzusetzen setzt ein hohes Maß an Flexibilität, Innovationsfähigkeit und Innovationsbereitschaft voraus.

Alle Bundesregierungen der letzten Jahrzehnte sind deshalb den Weg gegangen, unter der Maßgabe der Haushalts-Entscheidungen des Deutschen Bundestages, die Entwicklungen von spezifischen Technologien zu fördern und dabei möglichst effektiv und sparsam mit Steuergeldern umzugehen.

So hat z.B. das BMWK am 2.7.21 eine Förderbekanntmachung „Transformationsstrategien für Regionen der Fahrzeug- und Zuliefererindustrie“ veröffentlicht, da die Transformation im Automobilbereich als eine zentrale gesellschafts- und industriepolitische Aufgabe angesehen wurde. Zur Unterstützung des Transformationsprozesses hat die Bundesregierung bereits im November 2020 die Einrichtung eines „Zukunftsfoonds Automobilindustrie“ mit einer Milliarde Euro Fördermitteln beschlossen.

Die notwendige Transformation in den Regionen zu forcieren, um damit die (regionale) Leistungsfähigkeit nachhaltig zu sichern, die Voraussetzungen für ein hohes Beschäftigungsniveau zu sichern und einen Wissenstransfer aus Forschung und Entwicklung in den Bereichen der Mobilität der Zukunft hin zu insbesondere KMU zu schaffen – all das waren und sind die konkreten Ziele der Förderung. Zur Umsetzung wurden drei sich ergänzenden Förderbekanntmachungen schrittweise veröffentlichten. Dabei handelt es sich um:

- a) Regionale Transformationsnetzwerke
- b) Thematische Transformations-Hubs
- c) Transformationsprojekte zur schnellen Umsetzung

Das oben genannte Gebot der sparsamen Haushaltsführung hat u.a. zur Festlegung eines Besserstellungsverbotes geführt, wonach Institutionen, die im Rahmen einer Projektförderung staatliche Zuwendungen erhalten, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Projekt nicht anders behandeln dürfen, als Mitarbeiter in vergleichbaren Positionen des Bundes. Deshalb sind die Regelungen des TVÖD-Bund bindend.

Diese Vorgehensweise hat im Einzelfall immer wieder zu Schwierigkeiten geführt, wenn man z.B. um besonders qualifizierte IT-Experten mit der freien Wirtschaft konkurrierte. Insgesamt hat diese Regelung in den letzten Jahren dennoch eine breite Akzeptanz erfahren.

Diese Situation änderte sich schlagartig im Juni 2022. Plötzlich vertrat die Bundesregierung die Auffassung, dass alle Mitarbeitenden einer Institution – auch wenn sie keine Projektmittel aus einem geförderten Projekt erhalten – dem Besserstellungverbot unterliegen.

Dies hat zu einer extremen Verunsicherung bei Dutzenden von Antragsstellern geführt. Dabei handelt es sich nicht nur um gemeinnützige GmbHs, sondern auch um andere Institutionen, wie z.B. im Automobilbereich arbeitende Netzwerk- und Clusterorganisationen, deren Hauptaufgabe darin besteht, unabhängige Grundlagenforschung, industrielle Forschung oder experimentelle Entwicklung zu betreiben oder die Ergebnisse derartiger Tätigkeiten durch Lehre, Veröffentlichung oder Wissenstransfer zu verbreiten.

Ich erinnere mich noch lebhaft an eine Diskussion auf der Messe IZB im Oktober 2022, anlässlich derer ein Regionales Transformationsnetzwerk seinen Startschuss geben wollte: Man überlegte kurzfristig, dies abzusagen, weil sich plötzlich die rechtlichen Rahmenbedingungen (bzw. das Verwaltungshandeln) geändert hat und man befürchtete, dass Millionen Euro an bereits zugesagten Fördermitteln nicht mehr abgerufen werden können bzw. hohe Rückforderungen im Raum standen.

Da viele der Transformations-Konsortien – erstmalig – auf eine enge Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern bauten, wäre diese Entwicklungen umso schlimmer gewesen. Denn die Transformation eines zentralen Industriezweigs Deutschlands – zu dem die Automobilwirtschaft ohne Zweifel gehört – ist nur in einer engen Zusammenarbeit zwischen den Beschäftigten und den Unternehmen möglich. Die Umsetzung dieses wichtigen, neu gefundenen Konsenses, stand plötzlich zur Disposition.

Um das Unverständnis bei den Beteiligten besser nachzuvollziehen, sollte man sich vor Augen halten, dass in der Zeit dieser Entscheidung

- Corona zwar vorbei war – die damit verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen aber noch immer deutlich zu spüren waren,
- auch die Produktionsstopps in der Industrie noch in lebhafter Erinnerung waren, die durch das Container-Schiff „Ever Given“ hervorgerufen wurden, als es am 23. März 2021 im Suezkanal auf Grund lief und den weltweiten Teilehandel für Wochen blockiert und verzögerte

und man glaubte, dass man sich nun mit voller Kraft der notwendigen Transformation der Automobilwirtschaft zuwenden konnte.

Dann begann Russland am 24. Februar 2022 seinen Aggressionskrieg gegen die Ukraine – und plötzlich gab es erneut Produktionsstopps wegen fehlender Teile, Energiepreisexplosionen und die Frage, „ob wir über den Winter kommen“.

Nicht Wenige haben es als einen Irrwitz empfunden, dass mitten in einem Krieg begonnen wurde, durch eine Neuinterpretation von Gesetzen (nicht neuen Gesetzen!) diejenigen ausgebremst wurden, an die zuvor noch zig Millionen Euro in Form von Transformations-Regionen/ Transformations-Hubs gegeben wurden oder gegeben werden sollten - mit dem Ziel, den Unternehmen bei der so dringend notwendigen Transformation zu helfen.

Jede Entscheidung, egal in welche Richtung hatte sofort diverse Folgekonsequenzen; mit dem Ergebnis, dass sich entweder der Start der Projekte um Monate verzögert, weil man glaubt, zunächst diverse Prüfaufträge abarbeiten zu müssen (bei gleichzeitiger Null-Flexibilität, was das Ende des Projektzeitraums am 30.6.2025 betrifft), oder aber die Antragsteller eine Erklärung abgeben und dann in den kommenden Jahren mit dem

Damoklesschwert leben müssen, dass eine Tiefenprüfung erfolgt, die wiederum Fehler zu Tage führt, die im schlimmsten Fall mit der Anklage des Subventionsbetruges und der Rückzahlung der Mittel endet.

Dazu kam noch, eine „**Mauer des Schweigens**“. Die beteiligten Ministerien hatten kein etabliertes Verfahren, wie sie mit dem Prozess z.B. auch für die rasch diskutierten Ausnahmegenehmigungen umgehen sollten. Fragen an Projektträger, was denn bei einem Besserstellungsverbot zu beachten ist (d.h. ab wann eine Besserstellung vorliegt), wurden mit dem Satz beantwortet: „*Bitte haben Sie Verständnis, dass wir als Projektträger keine Rechtsberatung durchführen dürfen.*“ Verwiesen wurde dafür auf eine relativ nichtssagende Broschüre des Bundesverwaltungsamts zur „Prüfung und Beratung im Bereich Zuwendungen – ordnungsgemäße Geschäftsführung von Zuwendungsempfängern“, die in ihrer Allgemeinheit keine konkrete Hilfestellung war.

Personen, die einen Antrag auf Ausnahmegenehmigung stellen wollten, fragten in den betreffenden Ministerien nach, welche Kriterien denn bei der Entscheidung über den Ausnahmeantrag überhaupt eine Rolle spielen – und erhielten keine Auskunft; vermutlich, weil es solche Kriterien schlicht noch gar nicht gab.

— Gleichzeitig bestand ein immenser Handlungsdruck, weil die Zuwendungsbescheide aus Gründen des Haushaltsgesetzes noch bis zum 31. Dezember 2022 erlassen werden mussten.

Fallen leitende Mitarbeiter von Einrichtungen eigentlich unter das Besserstellungsverbot?

In § 8 (2) Haushaltsgesetz, der das Besserstellungsgebot definiert, heißt es, dass „*die Beschäftigten nicht bessergestellt sein dürfen als vergleichbare Arbeitnehmer ... des Bundes*“.

Der Geltungsbereich des TVÖD wird in § 1 (1) dahingehend definiert, dass der TVÖD gilt „*für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in einem Arbeitsverhältnis zum Bund stehen.*“ Weiter heißt es: „*Dieser Tarifvertrag gilt nicht für a) Beschäftigte als leitende Angestellte im Sinne des § 5 Abs. 3 BetrVG.*“

Nun sind Geschäftsführer - jedenfalls in arbeitsrechtlicher Hinsicht - keine Arbeitnehmer (siehe z.B. den Beschluss des BAG vom 10.12.1996 - 5 AZB 20/96). Mit anderen Worten: Der TVÖD, auf den sich das Besserstellungsverbot bezieht, bezieht leitende Angestellte gar nicht ein; was auch Sinn macht, da ihre persönlichen Haftungsrisiken deutlich höher sind und ihre Arbeitsverträge typischerweise zeitlich befristet sind.

Zwischenziel erreicht

Entgegen der Erwartungen vieler „Polit-Profis“ ist es aufgrund einer enormen Kraftanstrengung und Bereitschaft vieler Beteiligter gelungen, im November 2022, in der letzten Sitzung des Haushaltsausschusses im Bundestag, eine Ergänzung von § 8(2) Haushaltsgesetz zu vereinbaren. Mitte Dezember hat man dann für die allermeisten betroffenen Transformations-Regionen und Hubs (anders als für viele gemeinnützige Forschungseinrichtungen!) eine Interimslösung gefunden.

Jürgen Hofmann, Vorsitzender der IG Metall hat allerdings auf einer öffentlichen Veranstaltung Wasser in den Wein gegossen, in dem er deutlich gemacht hat, dass die enormen Anstrengungen, die notwendig waren, um dieses Ergebnis zu erhalten in keinem Verhältnis zum Ergebnis standen, und „dass wir einfach nicht die Zeit haben, uns mit solchen Dingen so lange aufzuhalten“ Das Credo „Wir brauchen schlankere Prozesse und größere Geschwindigkeit“ war große Konsens in der Runde.

Was' das?

Seitdem herrschte für eine gewissen Zeit das Denken vor, dass Problem sei nun gelöst. Noch im Mai 2023 hat ein hochrangiger Akteur der Bundesregierung im Prozess erklärt: „Ja, das lief in der Tat nicht gut - aber jetzt sind wir ja durch“

Doch dieser Eindruck täuscht.

Zum einen sind bis heute noch Dutzende von Ausnahmegenehmigungen nicht entschieden (manche sollen sogar „verloren gegangen sein“) und wenn man die Ausnahmegenehmigungen genau liest, entdeckt man rasch, dass sie keine Grundlage für eine zukunftsgerichtete Verwaltungspraxis bieten, die Rechtssicherheit für die betroffenen Einrichtungen und Ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schafft.

Die mittlerweile standardisierten Ausnahmegenehmigungen sind so formuliert, dass eine Verlängerung des Vertrages von Mitarbeitern, die über TVÖD verdienen bzw. eine Neueinstellung zum Auslaufen der Ausnahmegenehmigung führt - mit einem völlig offenen Ausgang, wie dann verfahren wird.

— Dies aber führt dazu, dass typische Vertragsverlängerungen zum Vertragsende führen - wenn man die Förderung nicht gefährden will (oder Einkommensreduzierungen hinnimmt). Eine Weiterbeschäftigung von Personen mit einem zeitlich befristeten Vertrag (wie es im Direktoriums- und Managementbereich die Regel ist) ist nach Ablauf des Vertrages unter den alten Konditionen nicht zulässig.

Und auch bei der Suche nach einer neuen Geschäftsführung ist man gehandicapt - denn die Person muss sich im Klaren darüber sein, dass TVÖD E15 (Ü) der Schlusspunkt der Verhandlungen darstellt. Wie man die Verhandlung mit einem Bewerber/ einer Bewerberin bei Neueinstellungen parallel mit dem Antrag auf Ausnahmegenehmigung zeitlich harmonisieren soll, ist in der Praxis völlig schleierhaft

Und wenn keine neue Geschäftsführung gefunden wird, weil keiner bereit ist, die Aufgabe unter diesen Konditionen zu übernehmen, ist eine Not-Geschäftsführung zu stellen - die definitiv nicht TVÖD Tarifen arbeiten arbeitet.

Derzeit befinden wir uns in einer Situation:

- in der man bei jedem neuen Förderprojekt einen neuen Ausnahmentrag zum Besserstellungsverbot stellen muss, denn die Ausnahmegenehmigungen gelten nur für ein Projekt;
- in der man einen neuen Antrag stellen muss, wenn man eine Förderung bei einem anderen Ministerium beantragt;
- in der man neue Ausnahmegenehmigungen – und zwar bei allen Projektmittelgebern (BMU, BMWK, BMAS oder BMBF) - beantragen muss, wenn es zu einer Änderung des Arbeitsvertrages oder zur Nachbesetzung einer Position im Management kommt.

Wo besteht mittlerweile ein breiter Konsens?

Die aktuelle Debatte um die Ausgestaltung des Besserstellungsverbot, dies zeigen meine Ausführungen, ist nicht neu. Deshalb lohnt es sich, festzuhalten, bei welchen Dingen es mittlerweile einen großen, parteiübergreifenden Konsens gibt:

- Alle wollen eine Stärkung von anwendungs-orientierter Forschung und den Transfer dieser Forschungsergebnisse zur Stärkung regionaler und überregionaler Innovationsökosysteme

- Alle erkennen an, wie unverzichtbar dabei die Arbeit der gemeinnützigen Forschungseinrichtungen und von Clusterorganisationen ist.
- Aller erkennen an, dass die Antragstellung für Ausnahmeregelungen in vielen Instituten und Clusterorganisationen zu einer Hängepartie, zu einer Verunsicherung von Mitarbeitern und zu einer Verschiebung von Projekten geführt hat.
- Alle wollen eine langfristige Verlässlichkeit und Rechtssicherheit; denn diese Unsicherheit der letzten zwei Jahre darf sich nicht wiederholen.
- Und zuletzt: Alle stimmen darin überein, dass Rechtssicherheit dazu führt, dass sich alle Mitarbeitenden – Wissenschaftler genauso wie das Management - auf das Wesentliche konzentrieren können: Ihre Forschungsarbeit.

Fazit und Lösungsansätze

Die derzeitige Handhabung des Besserstellungsverbot spart dem Steuerzahler keinen Euro – führt aber zu einer dramatischen Verunsicherung und Blockade von Projekten, die für die Transformation der Automobilwirtschaft in Richtung einer klimafreundlichen Elektromobilität von Seiten der Bundesregierung als so wichtig angesehen wird, dass sie mit ca. 50 Mio. € den Aufbau sog. Transformations-Hubs und mit ca. 136 Mio. € den Aufbau von Transformations-Regionen fördert.

Die einfachste Lösung stellt aus meiner Sicht eine **Änderung bereits geltender Gesetze** dar, und zwar in **§ 8 (2)** des **Haushaltsgesetzes 2024** im Sinne von: „*Das Besserstellungsverbot bei geförderten Projekten gilt für die Mitarbeiter im Projekt und nicht für alle Mitarbeiter in der Einrichtung*“.

Vergleich des bisherigen Haushaltsgesetzes 2024 im Haushaltsausschuss

(mit von mir vorgeschlagenen Änderungen; rot markiert)

- (Satz 1) Die in Absatz 1 genannten Zuwendungen zur institutionellen Förderung dürfen nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes bzw. darüber hinausgehende Zusatzleistungen dieser Beschäftigten aus Eigenmitteln bestreitet.
- (Satz 2) Die in Absatz 1 genannten Zuwendungen zur Projektförderung dürfen nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten im geförderten Projekt nicht besserstellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes bzw. darüber hinausgehende Zusatzleistungen dieser Beschäftigten aus Eigenmitteln bestreitet, wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden.
- (Satz 3) Satz 2 gilt nicht, wenn die Zuwendungen der öffentlichen Hand überwiegend von einem Bundesland geleistet werden und das Haushaltsgesetz dieses Bundeslandes ein Besserstellungsverbot vorsieht.
- (Satz 4) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, bei Vorliegen zwingender Gründe Ausnahmen von Satz 1 zuzulassen.
- (Satz 5) Die zuständige oberste Bundesbehörde wird ermächtigt, bei Vorliegen zwingender Gründe Ausnahmen von Satz 2 zuzulassen.
- (Satz 6) Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, soweit eine Wissenschaftseinrichtung gemäß § 2 des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes den bei ihr beschäftigten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern Gehälter oder Gehaltsbestandteile aus Mitteln zahlt, die weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden.
- (Satz 7) Satz 6 gilt auch für sonstige im wissenschaftsrelevanten Bereich Beschäftigte, wenn sie im Rahmen der Planung, Vorbereitung, Durchführung, Auswertung oder Bewertung von Forschungsvorhaben einen wesentlichen Beitrag leisten.

Mit diesem Vorschlag wären es möglich, die mit der Einführung neuer Zielgruppen in das Wissenschaftsgesetz diskutierten Schwierigkeiten zu umgehen und es gäbe weiterhin einen **Ausnahmetatbestand** im Haushaltsgesetz.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Jens Katzek
- Geschäftsführer - (*)

(*) und benanntes Mitglied im „Expertenkreis Transformation der Automobilwirtschaft“ des BMWK
