



Ausschussdrucksache 21(18)59c
vom 13. April 2026

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Dr. Andreas Keller

Öffentliche Anhörung
zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes
auf BT-Drucksache 21/4500

TOP 1 der 20. Sitzung am 15. April 2026

Stellungnahme

der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Hauptvorstand

zur

öffentlichen Anhörung des

**Ausschusses für Forschung, Technologie, Raumfahrt und Technikfolgenabschätzung
des Deutschen Bundestag**

zur Änderung des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes

am 15. April 2026
in Berlin

abgegeben von

Dr. Andreas Keller
Vorstandsmitglied für Hochschule und Forschung

Frankfurt am Main, 13. April 2026

1. Vorbemerkung

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Gesetzes zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz – WissFG). Die GEW ist die Bildungsgewerkschaft im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) mit rund 275.000 Mitgliedern von der Kita über Schulen und Hochschulen bis hin zu Weiterbildungseinrichtungen. Sie organisiert und vertritt auch Beschäftigte an außeruniversitären Forschungseinrichtungen.

In ihren Gesetzentwürfen zur Änderung des WissFHG zielen sowohl Bundesregierung¹ als auch Bundesrat² auf eine erweiterte Flexibilisierung des Besserstellungsverbots ab. Das im Haushaltsrecht verankerte Besserstellungsverbot verpflichtet Empfänger öffentlicher Zuwendungen, ihre Beschäftigten nicht besserzustellen, insbesondere nicht besser zu bezahlen, als vergleichbare Angestellte des Bundes bzw. des Landes. § 4 WissFG sieht bereits eine Einschränkung des Besserstellungsverbots für die in § 2 aufgelisteten Wissenschaftseinrichtungen vor, darunter die vier großen Wissenschaftsorganisationen für die außeruniversitäre Forschung: Fraunhofer-Gesellschaft, Max-Planck-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft und Leibniz-Gemeinschaft. Diese Regelung soll nun ausgeweitet werden und für weitere Wissenschaftseinrichtungen gelten.

Zu den Gesetzentwürfen im Einzelnen sowie zum Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen³ wird in Abschnitt 5 Stellung genommen. Nach Überzeugung der GEW kann eine Bewertung von Vorschlägen zur Besserstellung von Führungskräften in Wissenschaftseinrichtungen nicht losgelöst von den Beschäftigungsbedingungen an diesen Einrichtungen insgesamt vorgenommen werden. Auch die Bundesregierung macht in ihrer Problem- und Zielbeschreibung zu ihrem Gesetzentwurf zur Änderung des WissFHG deutlich, dass der Forschungsstandort Deutschland „insgesamt auf attraktive Beschäftigungsbedingungen in den Forschungseinrichtungen angewiesen“ ist.⁴

Die vorliegende Stellungnahme beleuchtet daher zunächst die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen an außeruniversitären Forschungseinrichtungen, die von Zeitverträgen mit kurzen Laufzeiten und langen Karrierewegen geprägt sind. Im Anschluss wird die besondere tarifpolitische Lage in der außeruniversitären Forschung beleuchtet, die durch ein unzureichende und bis fehlende Tarifbindung gekennzeichnet ist, und in diesem Kontext auf das Besserstellungsverbot und dessen Flexibilisierung eingegangen. Auf dieser Grundlage wird abschließend eine Bewertung der Gesetzentwürfe und des Änderungsantrages vorgenommen.

2. Ausgangslage: Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen an außeruniversitären Forschungseinrichtungen

Die außeruniversitären Forschungseinrichtungen haben eine große Bedeutung im deutschen Wissenschaftssystem. Sie tragen maßgeblich zu Erkenntnisgewinn und Innovationen und damit zur wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung sowie zur Lösung von Zukunftsfragen bei. Daran wirken in komplexen arbeitsteiligen Prozessen zahlreiche Beschäftigte in Wissenschaft, Technik und Verwaltung mit. Alleine die in der Fraunhofer-Gesellschaft, Max-Planck-Gesellschaft,

¹ Bundestagsdrucksache 21/4500 vom 12.03.2026, <https://dserver.bundestag.de/btd/21/045/2104500.pdf>.

² Bundestagsdrucksache 21/1393 vom 27.08.2025, <https://dserver.bundestag.de/btd/21/013/2101393.pdf>.

³ Deutscher Bundestag, Ausschuss für Forschung, Technologie, Raumfahrt und Technikfolgenabschätzung, Ausschussdrucksache 21(18)58 vom 26.03.2026.

⁴ Bundestagsdrucksache 21/4500 vom 12.03.2026, S. 1.

Helmholtz-Gemeinschaft und Leibniz-Gemeinschaft organisierten Institute und Zentren weisen 100.417 Vollzeitäquivalente aus (2024), darunter 55.353 Wissenschaftler*innen, was gegenüber dem Vorjahr einer Steigerung um 1.826 entspricht.⁵

Zeitverträge mit kurzen Laufzeiten

Wie an den Hochschulen ist die Personalstruktur an den außeruniversitären Forschungseinrichtungen durch einen hohen Anteil an Zeitverträgen gekennzeichnet. Laut Bundesbericht Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in einer frühen Karrierephase (BuWiK) liegt der Befristungsanteil des wissenschaftlichen Personals an wissenschaftlichen Einrichtungen des öffentlichen Sektors in den Kategorien R1 bis R3 des Europäischen Referenzrahmens für Forscher*innen, also Wissenschaftler*innen ohne Professur oder einer vergleichbaren Leitungsfunktion, bei 80 Prozent (2022).⁶

Der Monitoringbericht zum Pakt für Forschung und Innovation gibt für die Fraunhofer-Gesellschaft, Max-Planck-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft und Leibniz-Gemeinschaft den Befristungsanteil des „wissenschaftlichen Nachwuchses“, womit wissenschaftliche Angestellte in den Entgeltgruppen 13 bis 15 „ohne zum Zwecke der Promotion Beschäftigte“ gemeint sind, mit 58,7 Prozent an, in der Entgeltgruppe 13 sind es 80,8 Prozent, in der Max-Planck-Gesellschaft sogar 95,8 Prozent (Angaben für 2024).⁷ Bezieht man die Promovierenden mit ein, liegt der Anteil der befristet Beschäftigten deutlich höher. Wird unterstellt, dass die betreuten Promovierenden, für die der Monitoringbericht Daten liefert, ein befristetes Beschäftigungsverhältnis mit einer Vergütung nach Entgeltgruppe 13 haben, erhöht sich der Anteil der befristet beschäftigten wissenschaftlichen Angestellten auf 69,9 Prozent, in der Entgeltgruppe 13 auf 90,0 Prozent, an der Max-Planck-Gesellschaft auf 98,0 Prozent.⁸

Der hohe Befristungsanteil geht einher mit kurzen Vertragslaufzeiten. Nach den Ergebnissen der im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung durchgeführten Evaluation des novellierten Wissenschaftszeitvertragsgesetzes haben mit 47 Prozent fast die Hälfte der befristeten Arbeitsverträge mit wissenschaftlichen Angestellten an außeruniversitären Forschungseinrichtungen eine Laufzeit von bis zu einem Jahr, 16 Prozent der Zeitverträge laufen sogar kürzer als sechs Monate (Angaben für 2020).⁹

⁵ Gemeinsame Wissenschaftskonferenz: Pakt für Forschung und Innovation, Monitoring-Bericht 2025, Band II, Bonn 2026, https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/PFI-Monitoring-Bericht_2025_Bd._II.pdf, S. 8.

⁶ Konsortium BuWiK: BuWiK 2025. Bundesbericht Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in einer frühen Karrierephase, Statistische Daten und Forschungsbefunde zu Promovierenden und Promovierten in Deutschland, Bielefeld 2025, <https://buwik.de>, S. 129.

⁷ Eigene Berechnungen nach ebenda, S. 101.

⁸ Eigene Berechnungen nach ebenda, S. 101 f. Vgl. die älteren Daten zur Befristungspraxis in den Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen der Fraktion Die Linke 2021, Bundestagsdrucksachen 19/28889 (<https://dserver.bundestag.de/btd/19/288/1928889.pdf>), 19/28891 (<https://dserver.bundestag.de/btd/19/288/1928891.pdf>), 19/28893 (<https://dserver.bundestag.de/btd/19/288/1928893.pdf>) und 19/28895 (<https://dserver.bundestag.de/btd/19/288/1928895.pdf>) vom 21.04.2021 sowie die Bewertungen durch die GEW (<https://www.gew.de/aktuelles/detailseite/zeitvertraege-ausseruniversitaere-forschung-befristung-hat-methode>).

⁹ Jörn Sommer u.a.: Evaluation des novellierten Wissenschaftszeitvertragsgesetzes, Bericht, Berlin/Hannover 2022, https://www.bmfr.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/2022/abschlussbericht-evaluation-wisszeitvg.pdf?__blob=publicationFile&v=4, S. 67.

Auch wissenschaftsunterstützendes Personal ist von Befristungen betroffen, wie etwa die die juristische Auseinandersetzung um die wiederholte befristete Beschäftigung eines Social Media-Managers in der Geschäftsstelle der Helmholtz-Gemeinschaft zeigt.¹⁰

Für die Max-Planck-Gesellschaft hat die Historikerin Adriane Leendertz 2020 herausgearbeitet, wie und aus welchen Gründen die ausgedehnte Befristungspraxis seit den siebziger Jahren durchgesetzt wurde, als der Befristungsanteil noch 15,7 Prozent betrug (1976). Ging es zunächst darum, eine Überalterung des wissenschaftlichen Personals sowie Stellenblockaden zu verhindern, setzte sich um 2000 die Überzeugung durch, „dass die MPG über ein größtmögliches Maß personeller und institutioneller Flexibilität verfügen müsse, um sich im globalen Wettbewerb der Forschungsorganisationen um Reputation und Leitungspersonal behaupten zu können. Je mehr wissenschaftliche Beschäftigte nur befristet angestellt waren, desto leichter war es, obsoleete Abteilungen und Institute zu schließen, stattdessen neue zu gründen und den neu berufenen Direktorinnen und Direktoren aus der ganzen Welt so viele freie Wissenschaftlerstellen wie möglich anzubieten.“¹¹

Folgen des Befristungswesens

Die Folgen der enthemmten Befristungspraxis in der Wissenschaft sind dramatisch. Das gilt zum einen für die betroffenen Beschäftigten, die mit langen und unsicheren Karrierewegen konfrontiert sind, die mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Wissenschaft und zunehmend körperliche wie psychische gesundheitliche Probleme beklagen. Zum anderen wirkt sich die Befristungspraxis negativ auf die Kontinuität, Qualität und Innovationskraft der Forschung und damit auf die Institutionen selbst – die Hochschulen und Forschungseinrichtungen – aus, wie soeben Roland Bloch und Mathias Kuhnt in einer von der Grete-Henry-Hermann-Stiftung der GEW geförderten Studie aufzeigten.¹² „In der Summe zeichnen sie Universitäten als Organisationen, die im steten Abwehrkampf gegen Entfristungen ihres wissenschaftlichen Nachwuchses die eigene Leistungsfähigkeit und ihren inneren Zusammenhalt aufs Spiel setzen“, und „den sozialen Zusammenhalt der Universität als Ganzes“ gefährden, fasst die Journalistin Christine Prußky in einer Besprechung der Studie für das Online-Magazin Table.Media zusammen.¹³

In Verbindung mit ausgeprägten hierarchischen Strukturen begünstigt die ausgedehnte Befristungspraxis in Verbindung mit den damit einhergehenden Abhängigkeitsverhältnissen auch Machtmissbrauch in der Wissenschaft. Über das von zentralen Stellen der Max-Planck-Gesellschaft, Fraunhofer-Gesellschaft, Helmholtz-Gemeinschaft und Leibniz-Gemeinschaft erfasste Ausmaß, aber auch bereits eingeleitete Gegenmaßnahmen gibt die Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke Auskunft.¹⁴ Es ist davon auszugehen, dass die Dunkelziffer nicht gemeldeter Vorfälle erheblich höher liegt, wie zahlreiche Betriebs- und Personalräte berichten, aber

¹⁰ <https://www.gew.de/aktuelles/detailseite/juengste-urteile-staerken-forderungen-der-gew>.

¹¹ Ariane Leendertz: Wissenschaftler auf Zeit: Die Durchsetzung der Personalpolitik der Befristung in der Max-Planck-Gesellschaft seit den 1970er-Jahren, Köln (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung), MPIfG Discussion Paper 20/15, https://pure.mpg.de/rest/items/item_3275331_8/component/file_3275332/content, S. ii.

¹² Roland Bloch/Mathias Kuhnt: Arbeiten unter dem Wissenschaftszeitvertragsgesetz: Ein Sittengemälde, Auswertung von Freifeldangaben aus der Evaluation des WissZeitVG, Halle (Saale)/Dresden 2026, https://www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Hochschule_und_Forschung/Broschueren_und_Ratgeber/20260303-Bloch-Kuhnt-Ebook.pdf.

¹³ <https://table.media/research/analyse/befristungswesen-warum-es-nicht-nur-die-beschaeftigten-sondern-die-universitaet-als-system-belastet>.

¹⁴ Bundestagsdrucksache 21/4843 vom 18.03.2026, <https://dserver.bundestag.de/btd/21/048/2104843.pdf>.

auch die Surveys der Doktorand*innennetzwerke Max Planck PhDnet, Helmholtz Juniors und Leibniz PhD Network darlegen.¹⁵

Auch dass die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der außeruniversitären Forschung noch lange nicht erreicht ist, ist u.a. durch die Befristungspraxis bedingt. Das Befristungssystem wirkt wie ein Verstärker bestehender Ungleichheiten: Es trifft alle, aber Frauen überproportional stark, weil es mit gesellschaftlichen Rollen, Care-Arbeit und strukturellen Erwartungen kollidiert. Dadurch sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass Frauen die höchsten Karrierestufen erreichen. Der Anteil der Frauen auf in Professur-äquivalenten Beschäftigungsverhältnissen mit der höchsten Besoldungsgruppe W2 bzw. C4 beträgt an der Fraunhofer-Gesellschaft 11,7 Prozent, an der Helmholtz-Gemeinschaft 24,2 Prozent, an der Max-Planck-Gesellschaft 24,6 Prozent und an der Leibniz-Gemeinschaft 22,0 Prozent und ist damit damit von einer Geschlechterparität weit entfernt.¹⁶

Letztlich steht das Befristungswesen in der Wissenschaft auch in einem Spannungsverhältnis zur Wissenschaftsfreiheit. Was die Hochschullehrer*innen angeht, wird in der Rechtswissenschaft davon ausgegangen, dass das Lebenszeitprinzip Grundlage allgemein der Unabhängigkeit und Selbstständigkeit und speziell der Freiheit von Forschung und Lehre von Professor*innen ist.¹⁷ 2020 haben die im Europäischen Hochschulraum zusammenarbeitenden europäischen Wissenschaftsminister*innen einschließlich der deutschen Bundesministerin für Bildung und Wissenschaft in ihrem „Statement on Academic Freedom“ ausgeführt, dass es unerlässlich sei, dass Wissenschaftler*innen über ausreichend sichere Beschäftigungsbedingungen verfügen, um ihre Wissenschaftsfreiheit ausüben zu können („It is essential to ensure that academic staff benefit from sufficiently secure employment conditions to be able to exercise academic freedom“).¹⁸

Schlussfolgerungen

Die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen an außeruniversitären Forschungseinrichtungen sind alles andere als zufriedenstellend. Auch Bund und Länder sehen Reformbedarf, wenn sie etwa im Monitoringbericht 2025 zum Pakt für Forschung und Innovation „weiterhin und insbesondere bei der Max-Planck-Gesellschaft Handlungsbedarf bei Befristungen und der strukturellen Unterstützung junger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durch faire und transparente Personalentwicklungskonzepte“ anmahnen.¹⁹ Die Förderung von Wissenschaftler*innen in frühen Karrierephasen solle „bei allen Forschungsorganisationen noch stärker auf gute Arbeitsbedingungen hin ausgerichtet werden“, was „insbesondere die Entwicklung gemeinsamer Instrumente für eine systematische und übergreifende Karriereentwicklung im Rahmen transparenter Personalstrukturkonzepte ein, beispielsweise auch durch die vermehrte Nutzung von Tenure-Track-Modellen“ einschließe.²⁰

¹⁵ <https://www.phdnet.mpg.de/survey>, <https://www.helmholtz.de/karriere/karriere-bei-helmholtz/promovierende/helmholtz-juniors/>, <https://leibniz-phd.net/survey/2023-2024/>.

¹⁶ Gemeinsame Wissenschaftskonferenz: Pakt für Forschung und Innovation, Monitoring-Bericht 2025, Band II, a.a.O., S. 105 ff.

¹⁷ Vgl. Andreas Keller: Wissenschaftsfreiheit braucht Beschäftigungssicherheit, in: Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler u.a. (Hrsg.): Umkämpfte Wissenschaftsfreiheit, Verhältnis von Wissenschaft und Politik, Marburg 2024, BdWi-Studienheft 14, S. 33 ff.

¹⁸ https://ehea.info/Upload/BFUG_DE_UK_73_9_a_Statement_Academic_freedom.pdf.

¹⁹ Gemeinsame Wissenschaftskonferenz: Pakt für Forschung und Innovation, Monitoring-Bericht 2025, Band I, Bonn 2026, https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/PFI-Monitoring-Bericht_2025_Bd._I.pdf, S. 5.

²⁰ Ebenda, S. 24.

Exzellente Forschungsleistungen der außeruniversitären Forschungseinrichtungen sind nicht allein auf hervorragende Wissenschaftler*innen an der Spitze der Institute und Zentren zurückzuführen, sondern in der modernen arbeitsteiligen Forschung immer die Ergebnisse von Teams, in denen Promovierende, Postdocs und andere Forscher*innen mit Beschäftigten in Technik und Verwaltung zusammenarbeiten und ihre Beiträge zu den Forschungsergebnissen leisten. Wer attraktive Arbeitsbedingungen in der außeruniversitären Forschung möchte, muss daher alle Beschäftigten in den Blick nehmen.

Die GEW hat umfassende Vorschläge für die Verbesserung von Beschäftigungsbedingungen und die Reform der Personalstruktur und Karrierewege in der Wissenschaft vorgelegt.²¹ Im Kern geht es dabei um

- Dauerstellen für Daueraufgaben in Forschung, Lehre und Wissenschaftsmanagement, auch neben der Professur,
- Mindestvertragslaufzeiten für Zeitverträge,
- verlässliche Karrierewege und
- gleiche Chancen für alle.

Diese Ziele sollten aus Sicht der GEW durch

- eine Abschaffung, mindestens aber radikale Reform²² des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes,
- eine verlässliche Grundfinanzierung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen,
- einrichtungsinterne verbindliche Kodizes für Gute Arbeit in der Wissenschaft im Sinne des Herrschinger Kodex der GEW²³ und entsprechende Betriebs- bzw. Dienstvereinbarungen mit den Betriebs- und Personalräten,
- tarifvertragliche Regelungen zur Eindämmung der Befristungspraxis,
- wirksame Maßnahmen gegen Machtmissbrauch²⁴ sowie
- Vorgaben für die Personalpolitik der von Bund und Ländern geförderten Wissenschaftseinrichtungen in den entsprechenden Programmen erreicht werden.

Im Falle des Pakts für Forschung und Innovation sind Vorgaben für die Personalpolitik der geförderten Forschungseinrichtungen in den Zielvereinbarungen in Ansätzen bereits angelegt, aber sie sind leider zu unbestimmt formuliert und ihre Einhaltung wird trotz der ausführlichen Monitorberichte nicht sanktioniert.

3. Fehlende bis unzureichende Tarifbindung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen und Besserstellungsverbot

Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen werden von Bund und Ländern in erheblichem Umfang finanziert. So erhalten allein die Fraunhofer-Gesellschaft, Max-Planck-Gesellschaft, Helmholtz-

²¹ Vgl. etwa mit weiteren Nachweisen: Andreas Keller/Yasmin Frommont (Hrsg.): Perspektiven für Hanna, Dauerstellen für Daueraufgaben in der Wissenschaft, Bielefeld 2024, GEW Materialien aus Hochschule und Forschung 128, <https://www.wbv.de/shop/detail/71a0fc7331a839bf9b31e149e9d219b8>.

²² Siehe im Einzelnen: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft: Dauerstellen für Daueraufgaben, Dresdner Gesetzentwurf für ein Wissenschaftsentfristungsgesetz, Vorschlag für eine Reform des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes (WissZeitVG), Frankfurt am Main 2022, https://www.gew.de/fileadmin/media/sonstige_downloads/hv/Service/Presse/2022/20220923-Gesetzentwurf-WissZeitVG-2022.pdf.

²³ www.herrschinger-kodex.de.

²⁴ Eine GEW-Handreichung gegen Machtmissbrauch in der Wissenschaft wird in Kürze auf der GEW-Website www.gew.de veröffentlicht.

Gemeinschaft und Leibniz-Gemeinschaft von Bund und Ländern über den Pakt für Forschung und Innovation eine institutionelle Förderung im Umfang von insgesamt 8,7 Milliarden jährlich (2024), die mindestens bis 2030 Jahr für Jahr um drei Prozent gesteigert wird.²⁵ Hinzu kommen öffentliche Drittmittel im Umfang von 3,4 Milliarden Euro.²⁶ Das bedeutet, die öffentliche Hand finanziert diese Forschungseinrichtungen jährlich mit über zwölf Milliarden Euro, was fast 90 Prozent ihres Gesamtbudgets entspricht.

Vor diesem Hintergrund ist es bemerkenswert, dass Bund und Länder keinen Anstoß daran nehmen, dass die Forschungseinrichtungen als Arbeitgeber ganz überwiegend nicht tarifgebunden sind. Eine echte Tarifbindung besteht nur ausnahmsweise, etwa für die Helmholtz-Zentren DESY und Hereon, die Mitglieder in der Arbeitsrechtlichen Vereinigung Hamburg, einem Arbeitgeberverband, sind oder für das Karlsruher Institut für Technologie (KIT), das aus einer Fusion eines Helmholtz-Zentrums mit einer Universität hervorgegangen ist. Eine gesetzliche Bindung an das Tarifrecht des öffentlichen Dienstes besteht für das Helmholtz-Zentrum Geomar nach Maßgabe des schleswig-holsteinischen Errichtungsgesetzes.

In der Regel sind die außeruniversitären Forschungseinrichtungen jedoch weder tarifgebunden noch unterliegen sie einer gesetzlichen Bindung an einen Tarifvertrag, sondern sie wenden Tarifverträge des öffentlichen Dienstes, vor allem den Flächentarifvertrag für Bund und Kommunen TVöD, insbesondere an der Leibniz-Gemeinschaft auch den Länder-Tarifvertrag TV-L, freiwillig durch einzelvertragliche Bezugnahme in Arbeitsverträgen an. Die Beschäftigten haben jedoch keinen Anspruch darauf, dass der Arbeitgeber eine entsprechende Bezugnahme in ihrem Arbeitsvertrag vornimmt.

Insbesondere Promovierende erhalten in aller Regel Arbeitsverträge ohne eine Bezugnahme auf Tarifverträge, so genannte Förderverträge – und zwar mit Billigung von Bund und Ländern. Das bedeutet konkret, dass Promovierende nur Anteile der nach TVöD bzw. TV-L vorgesehenen Tabellenentgelte erhalten, sehr verbreitet sind 65 Prozent, aber auch geringere Anteile sind üblich. Die Promovierenden erhalten also nicht etwa, wie es häufig an den Hochschulen praktiziert wird, Teilzeitverträge mit einer reduzierten Arbeitszeit, sondern es handelt sich um 100 Prozent-Vollzeitverträge bei deutlich reduziertem Gehalt. Hinzu kommt, dass den betroffenen Beschäftigten der Anspruch auf den in den Tarifverträgen verankerten Stufenaufstieg sowie die Anrechnung von Erfahrungszeiten verweigert wird.

Während sich die Diskussion um die weitere Flexibilisierung des Besserstellungsverbots im WissFG um die Erweiterung der Optionen für außertarifliche, also übertarifliche Gehälter für Führungskräfte dreht, werden Forscher*innen in der Kategorie 1 des Europäischen Referenzrahmens für Forscher*innen – early-stage researchers – mit untertariflichen Gehältern abgespeist. Das Besserstellungsverbot von Führungskräften wurde mit dem WissFG bereits eingeschränkt und soll nun weiter flexibilisiert werden, ohne die Schlechterstellung von über 20.000 promovierenden Wissenschaftler*innen in Frage zu stellen.

Es ist daher wenig überraschend, dass nach den Ergebnissen des jüngsten Max Planck Phdnet Surveys 23,6 Prozent der befragten Doktorand*innen an den Max-Planck-Instituten auf externe finanzielle Unterstützung zur Deckung ihrer Lebenshaltungskosten angewiesen sind. 4,3 Prozent der Befragten mussten während ihrer Promotion einen Kredit aufnehmen, um ihre Lebenshaltungskosten zu decken, dieser Anteil hat sich seit 2020 vervierfacht.²⁷

²⁵ Eigene Berechnung nach: Gemeinsame Wissenschaftskonferenz: Pakt für Forschung und Innovation, Monitoring-Bericht 2025, Band II, a.a.O., S. 86.

²⁶ Eigene Berechnung nach: ebenda, S. 8 f.

²⁷ https://www.phdnet.mpg.de/233260/1_PhDnet_Executive_summary_2024.pdf.

Darüber hinaus wird die fehlende Tarifbindung der außeruniversitären Forschung teilweise dazu genutzt, den Doktorand*innen die tariflichen Urlaubsansprüche vorzuenthalten. Die einst insbesondere an der Max-Planck-Gesellschaft geübte Praxis, Promovierende gar nicht anzustellen, sondern aus Eigenmitteln mit Stipendien auszustatten, wurde erst eingestellt, als die Deutsche Rentenversicherung darauf aufmerksam wurde und Beiträge nachforderte.²⁸

Nicht nur die GEW, sondern auch die durch die fehlende Tarifbindung schlechter gestellten Wissenschaftler*innen in der außeruniversitären Forschung kritisieren die Tariflosigkeit in der außeruniversitären Forschung. So fordern die Helmholtz Juniors in einem im Mai 2025 verabschiedeten Positionspapier eine einheitliche Vertragsgestaltung aller Promovierenden unter verbindlicher Anwendung des TVöD und benennen die Vorteile einer tarifvertraglichen Regulierung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen – nicht nur für die Beschäftigten, sondern auch für die Arbeitgeber: „Sie entspricht den Interessen der HGF, da sie deren Wettbewerbsfähigkeit bei der Gewinnung nationaler und internationaler Talente erhöht, hohe Zufriedenheit und Produktivität der Forschenden sicherstellt, Chancengleichheit fördert und administrative Prozesse vereinfacht.“²⁹

Das vor Kurzem von Bundestag und Bundesrat beschlossene Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie durch die Sicherung von Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge des Bundes (Tariftreuegesetz) sieht vor, dass öffentliche Aufträge des Bundes nur noch an Unternehmen gehen, die ihren Beschäftigten tarifvertragliche Arbeitsbedingungen gewähren. Fast alle Länder haben vergleichbare Gesetze. Die GEW bedauert, dass sich der Anwendungsbereich dieser Gesetze nicht auf die Forschungsförderung bezieht.

Aus Sicht der GEW ist nicht nachvollziehbar, dass zwar eine vom Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt zur Reinigung der Dienstgebäude beauftragte Reinigungsfirma Tarifverträge einhalten muss, sich aber die mit Milliardenbeträgen geförderten außeruniversitären Forschungseinrichtungen standhaft weigern können, einem tarifgebundenen Arbeitgeberverband beizutreten oder mit den Gewerkschaften einen Tarifvertrag abzuschließen, ohne Konsequenzen befürchten zu müssen.

Die GEW fordert daher die außeruniversitären Forschungseinrichtungen auf, einem tarifgebundenen Arbeitgeberverband beizutreten oder mit den Gewerkschaften einen Tarifvertrag abzuschließen. Bund und Länder fordert sie auf, die Finanzierung der Forschungseinrichtungen nur noch unter der Voraussetzung einer entsprechenden Tarifbindung zu gewähren.

Auch das Haushaltsrecht des Bundes und das WissFG sehen keine Verpflichtung zur Tariftreue von Zuwendungsempfängern vor. Allerdings nimmt das Besserstellungsverbot sowohl im Haushaltsrecht als auch im WissFG implizit auf das Tarifrecht Bezug. So heißt es in § 9 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2026 (Haushaltsgesetz 2026), dass „Zuwendungen zur institutionellen Förderung „nur mit der Auflage bewilligt werden, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes“; gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 gilt das auch bei Zuwendungen zur Projektförderung, „wenn die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden.“

²⁸ Sven Grünwald: Schwarzarbeit in der Max-Planck-Gesellschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.06.2021, <https://www.faz.net/faz/forschungsstipendien-schwarzarbeit-in-der-max-planck-gesellschaft-11775142.html>.

²⁹ <https://blogs.helmholtz.de/hejus/2025/07/nachhaltige-spitzenforschung-durch-faire-arbeitsbedingungen-die-notwendigkeit-transparenter-tarifvertraege-fuer-promovierende-in-der-helmholtz-gemeinschaft/>, vgl. <https://www.gew.de/aktuelles/detailseite/helmholtz-juniors-fordern-tarifbindung-fuer-promovierende>.

§ 4 Satz 1 WissFG regelt abweichend von dieser Vorschrift, dass Zuwendungen nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes auch bewilligt werden, „wenn die Wissenschaftseinrichtungen die bei ihr beschäftigten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durch die Zahlung von Gehältern oder Gehaltsbestandteilen aus Mitteln, die weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden, besserstellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes.“ § 4 Satz 2 WissVG erweitert diese Ausnahmebestimmung unter bestimmten Voraussetzungen „auf sonstige im wissenschaftsrelevanten Bereich Beschäftigte“.

Die in beiden Gesetzen zitierten „vergleichbaren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes“ werden nach den Regelungen des von Arbeitgebern und Gewerkschaften abgeschlossenen Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) bezahlt. Es wäre daher konsequent, statt eine weitere Flexibilisierung des Besserstellungsverbots eine Tarifbindung der geförderten Forschungseinrichtungen vorzusehen.

Eine Tarifbindung der Forschungseinrichtungen würde im Übrigen auch das Problem des Besserstellungsverbots unmittelbar lösen. Das Haushaltsgesetz 2026 regelt nämlich wie erstmals das Haushaltsgesetz 2025 in § 9 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2, dass Zuwendungsempfänger lediglich „vorbehaltlich einer abweichenden tarifvertraglichen Regelung“ keine günstigeren Arbeitsbedingungen als für Arbeitnehmer*innen vereinbaren dürfen. Wenn die Arbeitgeber der Auffassung sind, dass die Entgelttabellen der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes eine angemessene Bezahlung von Führungskräften nicht abbilden, könnte dies in Tarifverhandlungen vorgetragen und über eine Lösung verhandelt werden. Voraussetzung dafür wäre, wie gesagt, die Tarifbindung der Einrichtungen durch Beitritt zu einem Arbeitgeberverband oder Abschluss eines Tarifvertrages. Die von Arbeitgebern, Bundesregierung und Bundesrat für erforderlich gehaltene Besserstellung von Führungskräften würde dann in einem Gesamtzusammenhang diskutiert, in dem auch die Forderung nach einer Aufhebung der Schlechterstellung von promovierenden Forscher*innen ihren Platz hätte.

Die GEW setzt sich für tarifvertragliche Regelungen ein, die allen Beschäftigten faire und wettbewerbsfähige Gehälter sowie eine stabile Beschäftigung garantieren – im Übrigen auch Beschäftigten, die nicht selbst unmittelbar wissenschaftlich tätig sind, was die geltende Einschränkung des Besserstellungsverbots gemäß § 4 WissFG nur sehr eingeschränkt erlaubt.

4. Bewertung der vorliegenden Gesetzentwürfe und des Änderungsantrages im Einzelnen

Die von Bundestag und Bundesrat vorgelegten Gesetzentwürfe zur Änderung des WissFG zielen auf eine Ausweitung der bereits für elf in § 2 des Gesetzes aufgelistete Wissenschaftseinrichtungen geltend Flexibilisierung des Besserstellungsverbots auf weitere Einrichtungen ab.

In vorausgehenden Abschnitt 3 der Stellungnahme wurde ausgeführt, dass eine Tarifbindung der außeruniversitären Forschungseinrichtungen die Anwendung der in § 9 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 des Haushaltsgesetzes 2026 enthaltenen Tarifvorbehalts ermöglichen würde: Vom Besserstellungsverbot darf abgewichen werden, wenn tarifvertragliche Regelungen den Zuwendungsempfängern eine Besserstellung ihrer Beschäftigten erlauben. Im Falle einer Tarifbindung sowohl der vom Anwendungsbereich des WissFG erfassten als auch der noch nicht erfassten Einrichtungen wären sowohl der geltende § 4 WissFG als auch die von Bundesregierung und Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen obsolet.

Weiter bestehen Zweifel an der grundsätzlichen Notwendigkeit einer weiteren gesetzlichen Flexibilisierung des Besserstellungsverbots, da nach Angaben des Monitoringberichts 2025 zum Pakt

für Forschung und Innovation die bestehende Flexibilisierung kaum genutzt wird. Im Bericht wird ausgeführt:

„Das Instrument, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern attraktive Gehälter und Gehaltsbestandteile aus privaten Mitteln auf der Grundlage von § 4 WissFG auszuzahlen, werten die Wissenschaftsorganisationen weiterhin als wertvolle Bereicherung, wenn sie es auch überwiegend nicht genutzt haben. Allein die Fraunhofer-Gesellschaft gewährte 180 Führungskräften leistungs- bzw. funktionsbezogene Zulagen zur Gewinnung bzw. als Haltezulagen aus Drittmitteln.“³⁰

Gesetzentwurf der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 21/4500) und Gesetzentwurf des Bundesrats (Bundestagsdrucksache 21/1393)

Beide Gesetzentwürfe sehen eine Ergänzung des § 2 WissFG, der den Geltungsbereich des Gesetzes regelt, um einen neuen Absatz 2 vor, der die in § 4 WissFG geregelte Anwendung der Einschränkung des Besserstellungsverbots auf weitere Einrichtungen regelt, und zwar

- entweder auf „Forschungseinrichtungen“, „die aufgrund der Förderung von Wissenschaft und Forschung als gemeinnützig im Sinne von § 52 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 der Abgabenordnung anerkannt sind und nicht institutionell vom Bund gefördert werden“ (Gesetzentwurf der Bundesregierung)
- oder auf „außeruniversitäre Wissenschaftseinrichtungen“, „sofern sie im Vorvorjahr ihre Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten haben“ (Gesetzentwurf des Bundesrats).

Der Gesetzentwurf des Bundesrats ist somit weitergehend, da er

- sich nicht nur speziell auf Forschungs-, sondern allgemein auf Wissenschaftseinrichtungen bezieht,
- kein Gemeinnützigkeitserfordernis vorsieht und
- institutionell vom Bund geförderte Einrichtungen nicht ausschließt.

Aus Sicht der GEW besteht im Lichte der Vorbemerkungen zu diesem Abschnitt kein Bedarf an einer entsprechenden Änderung von § 2 WissFG, konsequent wäre vielmehr eine Aufhebung von § 4 WissFG und eine Nutzung von § 9 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 des Haushaltsgesetzes 2026 durch über eine Tarifbindung der Wissenschaftseinrichtungen.

Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (Ausschussdrucksache 21(18)58)

Der Änderungsantrag sieht die Aufnahme eines neuen § 8 ins WissFG vor, der das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt verpflichtet, dem Deutschen Bundestag bis zum 31.03.2028 eine „Evaluation zu den Auswirkungen dieses Gesetzes auf die Entlastung der Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen von Bürokratie“ vorzulegen, auf deren Grundlage gesetzliche Änderungen für weitere Bürokratieentlastungen geprüft werden.“

Die GEW begrüßt die Aufnahme einer Evaluationsverpflichtung ins WissFG grundsätzlich, kritisiert aber die ex ante erfolgende Festlegung, dass weitere Gesetzesänderungen nur in eine Richtung – „für weitere Bürokratieentlastungen“ – möglich sein sollen. Die GEW spricht sich für eine ergebnisoffene Evaluation aus, die nicht ausschließt, dass im WissFG enthaltene Maßnahmen zur Flexibilisierung der

³⁰ Gemeinsame Wissenschaftskonferenz: Pakt für Forschung und Innovation, Monitoring-Bericht 2025, Band I, a.a.O., S. 28.

haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen auch eingeschränkt oder zurückgenommen werden können, wenn die Evaluation ergeben sollte, dass diese Regelungen nachteilig sind.

Die GEW teilt die Auffassung, dass es, auch in der Wissenschaft, eine zum Teil überbordende Bürokratie gibt, die Forschung, Lehre und Studium behindern. Wir brauchen daher eine strukturelle Entlastung und effizientere Verfahren. Auf der anderen Seite vermittelt aktuelle Diskurs um Bürokratieabbau zuweilen den Eindruck, jede Form der Bürokratie sei eine Last und Zumutung. Dabei erfüllt Bürokratie verstanden als ein System der Verwaltung mit klaren Regeln, Standards und Zuständigkeiten auch in Wissenschaftseinrichtungen wesentliche und unverzichtbare Funktionen: Sie gewährleistet Rechtsstaatlichkeit und Transparenz, sorgt für Gleichberechtigung und Teilhabe, strukturiert Arbeitsabläufe, schützt die Rechte von Beschäftigten und ist die Voraussetzung für Partizipation und Mitbestimmung. Sie gibt dem Handeln von Leitungsorganen einen Rahmen vor, auch um Fehlentscheidungen und Machtmissbrauch vorzubeugen.

Bürokratie ist also nicht per se ein Hemmnis, sondern eben auch eine notwendige Grundlage für eine funktionstüchtige Wissenschaft Die GEW plädiert daher für einen differenzierten Ansatz: Entlastung ja – Deregulierung nein! In diesem Sinne können auch Maßnahmen wie die Stabilisierung der Beschäftigung (Dauerstellen für Daueraufgaben, Mindestlaufzeiten für Zeitverträge), Flächentarifverträge oder eine Einschränkung der Projekt- und Drittmittelförderung zu Gunsten eines Ausbaus der Grundfinanzierung zur Bürokratieentlastung in der Wissenschaft beitragen.³¹

³¹ Vgl. Andreas Keller: Bürokratieabbau durch Hochschulreform, in: Forum Wissenschaft 1/2026, S. 30-33.