

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

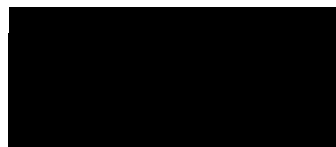
Es geht nicht um mehr Geld vom Bund für das Leitungspersonal der Institute. Es geht um gleiche Voraussetzungen bei der Einwerbung von Spitzenpersonal.

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

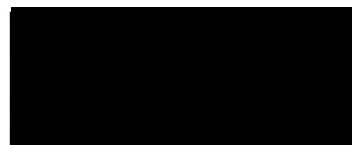
Die vorgeschlagenen Lösungen sind kostenneutral für die öffentliche Hand, da für die direkt am Projekt tätigen Beschäftigten Personalkosten ausschließlich bis maximal Tarifgruppe E15 des TVöD angesetzt werden. Darüberhinausgehende Personalkosten für das Leitungspersonal werden ausschließlich über Drittmittel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