

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

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Bildung, Forschung
und Technologiefolgenabschätzung
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 finanzierter 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.

BESSERTELLUNGSVERBOT

- 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 Gemeinnützigkeitsprüfung 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 praxismgerechte 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

- Entscheidung 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 Spitzenpersonal. 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 Besetzungsverbot 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 Besetzungsverbot 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>