

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 Zulieferindustrie“ 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 „Zukunftsfonds 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 veröffentlicht. 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 Besserstellungsverbot 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 Besserstellungsverbot 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 Konsens, 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 abgaben 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 Haushaltsrechtes 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.

War's 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.
- Alle 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 Haushaltsplanentwurf 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 Haushaltsrecht 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