

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU  
– Drucksache 20/7589 –**

### **Flexibilisierung des Besserstellungsverbot für gemeinnützige Forschungseinrichtungen ermöglichen**

#### **A. Problem**

Die Fraktion der CDU/CSU stellt fest, dass das Besserstellungsverbot gemeinnützige Forschungseinrichtungen, die von der öffentlichen Hand gefördert werden, im Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte massiv benachteiligt. Die gemeinnützigen Forschungseinrichtungen hätten eine große Bedeutung für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Im Vergleich zu institutionell geförderten außeruniversitären Forschungseinrichtungen fielen diese aber nicht unter das Wissenschaftsfreiheitsgesetz (WissFG) und seien an das Besserstellungsverbot gebunden.

#### **B. Lösung**

Über eine Neufassung des § 2 WissFG könne man auch gemeinnützigen Forschungseinrichtungen, die nicht institutionell gefördert sind, als Ausnahme des Besserstellungsverbot einbeziehen. Eine Anerkennung der Personalkosten durch die öffentliche Hand solle nur bis zu einer Höhe der vergleichbaren Vergütungsgruppe erfolgen. Gemeinkostensätze blieben davon grundsätzlich unberührt. Bei einer projektbezogenen Abrechnung der Personalkosten gelte die Obergrenze des Besserstellungsverbot. Den gemeinnützigen Forschungseinrichtungen sei damit freigestellt, finanziellen Mehrbedarf bei den Personalkosten selbst zu tragen.

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE.**

**C. Alternativen**

Keine.

**D. Kosten**

Wurden nicht erörtert.

### **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 20/7589 abzulehnen.

Berlin, den 8. November 2023

### **Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung**

**Kai Gehring**  
Vorsitzender

**Ye-One Rhie**  
Berichterstatterin

**Stephan Albani**  
Berichterstatter

**Dr. Anna Christmann**  
Berichterstatterin

**Dr. Stephan Seiter**  
Berichterstatter

**Dr. Michael Kaufmann**  
Berichterstatter

**Dr. Petra Sitte**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Ye-One Rhie, Stephan Albani, Dr. Anna Christmann, Dr. Stephan Seiter, Dr. Michael Kaufmann und Dr. Petra Sitte

### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 20/7589** in seiner 124. Sitzung am 27. September 2023 beraten und an den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zur federführenden Beratung und an den Haushaltsausschuss sowie den Wirtschaftsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Fraktion der CDU/CSU stellt fest, dass Deutschland ein Land der Forschung und Innovation sei. Das trage entscheidend zum Wirtschaftsstandort Deutschland und der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung bei. Auch die Ampel-Koalition formuliere in ihrem Koalitionsvertrag als Ziel die „Stärkung von anwendungsorientierte[r] Forschung und Transfer zur Schaffung und Stärkung regionaler sowie überregionaler Innovationsökosysteme. (S.17)“. Der Bund unterstütze außeruniversitäre Forschungseinrichtungen finanziell. Ein Teil dieser Forschungseinrichtungen werde dabei institutionell gefördert und falle so unter den Geltungsbereich des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes. Ein anderer Teil, wie die gemeinnützigen Forschungseinrichtungen, erhielten über Projektförderungen finanzielle Mittel von der öffentlichen Hand. Die gemeinnützigen Forschungseinrichtungen hätten eine große Bedeutung für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Im Gegensatz zu institutionell geförderten außeruniversitäre Forschungseinrichtungen fielen sie nicht unter das Wissenschaftsfreiheitsgesetz. Sie seien daher vom Besserstellungsverbot betroffen, was die gemeinnützigen Forschungseinrichtungen im Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte benachteilige, da es ihnen verwehrt sei, finanzielle Mehrbedarfe für Personalkosten selbst zu tragen.

Die Bundesregierung solle im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel aufgefordert werden,

- den § 2 des WissFG so zu fassen, dass neben den bereits aufgeführten Wissenschaftseinrichtungen auch gemeinnützige Forschungseinrichtungen, die nicht vom Bund institutionell gefördert werden, mit einbezogen sind;
- gemeinnützige Forschungseinrichtungen, die nicht institutionell vom Bund gefördert werden, dementsprechend vom Besserstellungsverbot freizustellen und dabei wie folgt zu verfahren: Bei Beantragung von Projekten in der öffentlichen Hand werden vom Bund nur die Personalkosten bis zu einer Höhe der vergleichbaren Vergütungsgruppen anerkannt. Die Gemeinkostensätze bleiben davon grundsätzlich unberührt. Bei der projektbezogenen Abrechnung der Personalkosten gelten die Obergrenzen für Nichtbessergestellte. Den gemeinnützigen Forschungseinrichtungen wird es dabei grundsätzlich freigestellt, finanzielle Mehrbedarfe bei Personalkosten selbst zu tragen.

### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 20/7589 in seiner 64. Sitzung am 8. November 2023 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD dessen Ablehnung.

Der **Wirtschaftsausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 20/7589 in seiner 59. Sitzung am 8. November 2023 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und AfD dessen Ablehnung.

#### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

##### 1. Anhörung

Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung hat in seiner 56. Sitzung am 18. Oktober 2023 eine öffentliche Anhörung zu dem Antrag auf Drucksache 20/7589 durchgeführt. An dieser Anhörung haben folgende Sachverständige teilgenommen:

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

Anke Fellmann  
Innovationsallianz Baden-Württemberg e. V.

Dr. Jens Katzek  
Automotive Cluster Ostdeutschland GmbH

Mirjam Schwan  
Institut für Technologietransfer, Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes gGmbH

Prof. Dr. rer. nat. Steffen Tobisch  
Zuse-Gemeinschaft (Deutsche Industrieforschungsgemeinschaft Konrad Zuse e. V.)

##### 2. Ausschussberatung

Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung hat den Antrag auf Drucksache 20/7589 in seiner 55. Sitzung am 11. Oktober 2023 erstmalig beraten und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen. Nach Durchführung der Anhörung am 18. Oktober 2023 hat der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung die Beratung des Antrags auf Drucksache 20/7589 in seiner 59. Sitzung am 8. November 2023 abgeschlossen.

Der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung** hat den Antrag auf Drucksache 20/7589 in seiner 59. Sitzung am 8. November 2023 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE. dessen Ablehnung.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellt fest, dass bei der Anhörung zum SPRIND-Freiheitsgesetz eine große Einigkeit unter den Experten vorgelegen habe: Das Besserstellungsverbot schade dem deutschen Forschungssystem. Das Verbot sei im Grunde ein „Schlechterstellungsgebot“. Die außeruniversitären oder gemeinnützigen Forschungseinrichtungen dürften keine mit dem freien Markt vergleichweisen Rahmenbedingungen schaffen. Das Besserstellungsverbot untersage im Hinblick auf die Gehälter die Anpassung an den öffentlichen Dienst. Der Antrag schlage eine finanzneutrale Neuregelung vor. Die Bundesrepublik Deutschland gebe somit lediglich Geld in Höhe des bestehenden Verfahrens aus. Die Institutionen müssten selbst am freien Markt durch Investitionen alle Mehrkosten erwirtschaften. Durch diese Regelung komme es zu keiner „Explosion“ der Kosten. Die Regelung gehe ausschließlich bis zur Höhe dessen, was bereits durch Förderung bereitgestellt werde. Im Rahmen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes könne man flexibel und unbürokratisch eine Neuregelung des Besserstellungsverbot vornehmen. Man müsse keine Aufsichtsräte oder Vertreter des Ministeriums in diese Einrichtungen entsenden. Die Projektförderung kontrolliere man auch lediglich über Verwendungsnachweise. Diese Aufsichtskontrolle finde bei der institutionellen Förderung regulär statt. Es handele sich demnach um keine Veränderung. Entscheidend sei, dass das Besserstellungsverbot an dieser Stelle verschwinde.

Die **Fraktion der SPD** stimmt dem zu, dass die Anhörung eine konstruktive Runde gewesen sei, die viele Punkte erneut verdeutlicht habe. Die Forschung an außeruniversitären und gemeinnützigen Forschungseinrichtungen habe einen wichtigen Wert. Es sei allerdings deutlich geworden, dass die vorgetragenen Aspekte keine Neuerungen darstellten. Die geforderten Lösungsansätze prüfe die Bundesregierung bereits seit Anfang der Legislaturperiode. Das Ziel sei eine nachhaltige, langfristige und unkomplizierte Lösung. Diese Lösung müsse das Erfordernis der „Gesetzesnachschärfung“ in einigen Jahren ausschließen. Dieser Wunsch sei durch die Anhörung deutlich

geworden. Man wolle daher die Planbarkeit und den Bürokratieabbau für die Einrichtungen umsetzen. Die Diskussion über mögliche Vereinfachungen solle ebenfalls im Haushaltsausschuss geführt werden. Man lehne den vorliegenden Antrag ab.

Die **Fraktion der AfD** betont, dass die Einschränkung durch das Besserstellungsverbot und die bürokratische Handhabung von Ausnahmegenehmigungen ein wesentliches Hindernis bei der Rekrutierung von Fachkräften innerhalb der Forschung sei. Die Abschaffung des Besserstellungsverbot werde die Sache nicht komplizierter machen. Die Anhörung sei dahingehend deutlich gewesen. Das Besserstellungsverbot spare dem Steuerzahler kein Geld und führe zu einer dramatischen Verunsicherung bei Projekten. Eine leistungsfähige Forschung gebiete die Beseitigung des Besserstellungsverbot. Man müsse zudem die bisherigen Erfahrungen mit der Bürokratie in den Ministerien berücksichtigen. Die Ausnahmeregelung des Antrages dürfe sich nicht ausschließlich auf gemeinnützige Forschungseinrichtungen beziehen. Die AfD-Fraktion frage nach, wie die Bundesregierung die Bürokratie für die Forschungseinrichtungen erleichtern möchte. Ausnahmegenehmigungen müssten zudem für eine effektivere Forschung schneller bearbeitet werden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN** begrüßt die Debatte über die Freiheiten in der Forschung. Es gehe darum Talente anzuziehen, die die Forschung benötige. Die Bedingungen müssten attraktiver gestaltet werden. Die Bundesregierung habe bereits erste Schritte für eine pragmatische und schnelle Übergangslösung gemacht. Es müsse eine verlässliche und nachhaltige Lösung gefunden werden. Diese Rahmenbedingungen strebe die Bundesregierung an. Dafür führe man die nötigen Diskussionen und Prüfungen. Der Antrag befasse sich nur mit dem Wissenschaftsfreiheitsgesetz. Die Anhörung habe ergeben, dass dieser Antrag nicht alle Fragen lösen werde. Die Bundesregierung versuche alle Akteure miteinzubeziehen und einen pragmatischen Übergang zu schaffen. Man mache mit der Diskussion hierzu und zudem beim SPRIND-Freiheitsgesetz im Allgemeinen wichtige Fortschritte. Es gehe darum für Forschung und Innovation die nötigen Freiräume zu schaffen. Der Antrag sei daher nicht ausreichend und eine intensive Prüfung zu einer nachhaltigen Lösung nötig.

Die **Fraktion DIE LINKE** konstatiert eine denkwürdige Debatte. Es gehe im Kern darum faire Ausgangsbedingungen für alle Akteure im Innovationssystem zu schaffen. Das gelte für Hochschulen, außeruniversitären Forschungseinrichtungen oder den innovativen Mittelstand. Alle hätten in den letzten Jahren mit den wichtigen Akteuren gesprochen. Wiederkehrend habe man diese Aufgabe herangetragen bekommen. Es sei kein neues Thema. Die Akteure würden nicht ausreichend von den Forschungszulagen profitieren, da diese nicht gleichermaßen dimensioniert seien. Man arbeite eher programmbezogen. Die Fraktion DIE LINKE habe 2012 das Wissenschaftsfreiheitsgesetz kritisiert und diesem nicht zugestimmt. Jetzt gehe es darum die Defizite aufzuarbeiten. Die aktuelle Lage bevorteile die großen außeruniversitären Forschungseinrichtungen und benachteilige die anderen. Die großen außeruniversitären Forschungseinrichtungen bekämen jährlich 3 Prozent mehr Mittel. Man müsse sich jetzt mit dem Thema befassen. Man teile die Auffassung der Fraktion der CDU/CSU, dass die Förderung an dem Tarif orientiert werden und der Rest aus den Unternehmen selbst erwirtschaftet werden müsse. Abschließend frage sie die Bundesregierung, ob sie sich wirklich mit dem Thema befasse und was geplant sei.

Die **Fraktion der FDP** stellt dankend fest, dass der Antrag auf ein großes Problem hingewiesen habe. Die Forschungslandschaft stehe vor großen Herausforderungen. Das Besserstellungsverbot verschärfe die Situation im Hinblick auf die Gewinnung von Fachkräften. Es sei nachvollziehbar, dass junge Fachkräfte sich an höheren Gehältern orientierten. Das gehe häufig zum Nachteil der Forschungseinrichtungen. Es bestehe Einigkeit darüber, dass es einer Lösung bedürfe. Die Lösung über das Wissenschaftsfreiheitsgesetz sei ein Weg, es gebe jedoch andere Wege, wie das Haushaltsgesetz. In der aktuellen Phase prüfe man die verschiedenen Lösungswege. Man werde eine unbürokratische Lösung finden. Die höhere Bezahlung sei zudem eine privatrechtliche Prüfungsaufgabe. Durch die Einbeziehung von Dritten werde man zu einer modernen Lösung kommen. Die Forschungseinrichtungen würden dadurch gleiche oder bessere Chancen bekommen. Das schaffe faire Bedingungen für alle. Der Antrag beschränke sich lediglich auf das Wissenschaftsfreiheitsgesetz und könne deswegen nur abgelehnt werden. Die Diskussion gehe jedoch weiter.

Die **Bundesregierung** betont, dass sie mit Unterstützung des Deutschen Bundestages bereits aktiv geworden sei. Das Haushaltsgesetz 2023 baue längst bürokratische Hürden ab. Die Doppelprüfung durch Bund und Länder werde somit in einigen Fällen vermieden. Sofern eines der Länder die Forschungseinrichtung überwiegend fördere und eigene Regeln zum Besserstellungsverbot getroffen habe, entfalle die Überprüfung durch die Bundesregierung. Der Regierungsentwurf zum Haushalt 2024 sehe bei einschlägigen Ausnahmeanträgen eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz vom Bundesministerium für Bildung und Forschung auf die Fachressorts vor. Das

baue Bürokratie ab und beschleunige den Verfahrensprozess. Somit verteile man die Entscheidungslast und verknüpfe sie mit Sachnähe. Man erwarte daher eine Beschleunigung im Prozess. Es sei zudem eine haushaltsrechtliche Frage. Das Wissenschaftsfreiheitsgesetz fokussiere sich auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und sei dadurch der falsche Regelungsort. Es gehe hier zudem um den verantwortungsvollen Umgang mit Steuergeldern. Im Wissenschaftsfreiheitsgesetz gebe es ein spezifisches Monitoring und ergänzende Kontrollmechanismen der Zuwendungsgeber.

Berlin, den 8. November 2023

**Ye-One Rhie**  
Berichterstatlerin

**Stephan Albani**  
Berichterstatter

**Dr. Anna Christmann**  
Berichterstatlerin

**Dr. Stephan Seiter**  
Berichterstatter

**Dr. Michael Kaufmann**  
Berichterstatter

**Dr. Petra Sitte**  
Berichterstatlerin

