

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/10656 –

Auslegung und Umsetzung der Änderung von § 8 des Haushaltsgesetzes für gemeinnützige Forschungseinrichtungen vor dem Hintergrund des Besserstellungsverbot

Vorbemerkung der Fragesteller

Auf Basis des Antrages der Fraktion der CDU/CSU „Flexibilisierung des Besserstellungsverbot für gemeinnützige Forschungseinrichtungen ermöglichen“ auf Bundestagsdrucksache 20/7589 fand am 18. Oktober 2023 eine Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung statt (www.bundestag.de/ausschuesse/a18_bildung_forschung/oeffentliche_anhoerungen/971510-971510).

Die Sachverständigen konstatierten einen dringlichen Handlungsbedarf. Entsprechend der Stellungnahme des Vizepräsidenten der Deutschen Industrieforschungsgemeinschaft Konrad Zuse e. V., Prof. Dr. Steffen Tobisch, würden seit April 2021 „mehr als 80 Anträge auf Ausnahmegenehmigungen weiterhin vergebens auf einen Bescheid warten. In den Instituten herrsche „große Unsicherheit über den Fortbestand“, es komme zunehmend zu Personalabgängen in die Wirtschaft und in die außeruniversitären, institutionell geförderten Forschungseinrichtungen nach § 2 WissFG.“ (Wissenschaftsfreiheitsgesetz); www.bundestag.de/resource/blob/972456/f2e8dfd558d6225a0200074a49611825/20-18-147a_Tobisch.pdf).

Eine weitere Sachverständige, Mirjam Schwan (Geschäftsführerin der FITT – Institut für Technologietransfer an der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes gGmbH), beschrieb die Auswirkungen der Anwendung des Besserstellungsverbot auf ihr Institut wie folgt: „Gerade die Leistungsträger verlassen immer wieder nach relativ kurzer Zeit (3 bis 4 Jahre) unser Institut, weil wir keine leistungsbezogenen Gehaltsbestandteile anbieten können, und sei es nur eine jährliche Leistungsprämie für außerordentlichen Einsatz über das eigentliche Projekt hinaus. Das Besserstellungsverbot bringt Institutionen wie die unsrige in existenzielle Bedrängnis, da wir entweder unsere Leistungsträger nicht halten können oder aber das geeignete Personal gar nicht erst finden“ (www.bundestag.de/resource/blob/972080/c0496a32b46883bd3bc7e38021eb9a56/20-18-147b_Schwan.pdf).

Der Sachverständige Dr. Jens Katzek (Automotive Cluster Ostdeutschland GmbH) erläuterte die Auswirkungen der von der Bundesregierung im Juni 2022 veränderten Verwaltungspraxis bei der Anwendung des Besserstellungs-

verbotes wie folgt: „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 Antragstellern geführt“ (www.bundestag.de/resource/blob/972616/3b0d103773ae4081167c3cd8c5f21a0b/20-18-147d_Katzek.pdf).

Zwei weitere Sachverständige, Prof. Dr. -Ing. Dieter Bathen (Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft e. V.) und Anke Fellmann (Innovationsallianz Baden-Württemberg e. V.), führten die Aufnahme der Forschungseinrichtungen in das Wissenschaftsfreiheitsgesetz als eine gangbare Lösungsoption auf.

Nach Wahrnehmung der Fragesteller haben sich alle Sachverständigen eindringlich mit der Bitte an die Bundesregierung gewendet, das Besserstellungsverbot für gemeinnützige Forschungseinrichtungen schnellstmöglich zu flexibilisieren.

Mit großem Bedauern hat die Fraktion der CDU/CSU zur Kenntnis genommen, dass die Bundesregierung den im Antrag der Fraktion der CDU/CSU aufgezeigten pragmatischen Lösungsweg abgelehnt hat.

Eine gleichgesinnte Initiative aus dem Bundesrat (www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0201-0300/264-23.pdf;jsessionid=72FE5E9B1733B43E9B328D6D9CBBADD0.live531?__blob=publicationFile&v=2), die vom Freistaat Sachsen und von Baden-Württemberg eingebracht wurde, hat die Bundesregierung am 7. November 2023 ebenfalls abgelehnt.

In einer Stellungnahme begründet die Bundesregierung ihre Ablehnung wie folgt: „Die Verwendung von Eigenmitteln der Zuwendungsempfänger soll Vorrang haben. Die Eigenmittel dürfen nicht durch zu hohe Personalkosten verkürzt werden. Das Besserstellungsverbot stellt die Bemessungsgrenze für die personalbezogenen Ausgaben des Zuwendungsempfängers dar.“ Ferner führte die Bundesregierung aus: „Sollten im Einzelfall aber zwingende Gründe dafür sprechen, für einzelne Forschungseinrichtungen unter den Zuwendungsempfängern Ausnahmen vom Besserstellungsverbot zuzulassen, kann ein entsprechender Antrag schon jetzt und auch ohne Gesetzesänderung gestellt werden.“ Darüber hinaus sei bei den im WissFG nicht erfassten Forschungseinrichtungen nicht erkennbar, „dass sie in vergleichbarer Form am internationalen Wettbewerb um Spitzenwissenschaftlerinnen und Spitzenwissenschaftler teilnehmen.“ Zudem seien „diese Forschungseinrichtungen auch keinem laufenden wissenschaftsspezifischen Monitoring und keinen ergänzenden Kontrollmechanismen der Zuwendungsgeber unterworfen.“

In Reaktion auf den politischen Druck aus dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat sowie von Praktikern hat die Bundesregierung im Februar 2024 § 8 des Haushaltsgesetzes (HG 2024) wie folgt geändert:

„(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, soweit die projektgeförderte Einrichtung den bei ihr Beschäftigten außer den unmittelbar im Projekt Beschäftigten das Besserstellungsverbot übersteigende Gehälter aus Mitteln zahlt, die weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden. Daneben gilt Satz 2 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 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. (...)“

Die mittelbaren wie unmittelbaren Auswirkungen der Neuregelung des § 8 HG 2024 für die gemeinnützigen Forschungseinrichtungen sowie die Auslegung der Gesetzesneufassung durch die Bundesregierung wirft viele Fragen auf.

1. Wie viele Menschen arbeiten nach Kenntnis der Bundesregierung in Deutschland in gemeinnützigen Forschungseinrichtungen?
2. Hat die Bundesregierung eine Einschätzung, wie groß der Personenkreis in den gemeinnützigen Forschungseinrichtungen ist, die von der Neufassung des § 8 HG 2024 profitieren und vom Besserstellungsverbot automatisch ohne Antragstellung ausgenommen werden können?

Die Fragen 1 und 2 werden im Zusammenhang beantwortet.

Die Bundesregierung erhebt keine statistischen Angaben über den rechtlich und wirtschaftlich nicht abgegrenzten Begriff „gemeinnützige Forschungseinrichtungen“.

3. Sind Institutsleitungen infolge der Änderung von § 8 HG 2024 grundsätzlich vom Besserstellungsverbot ausgenommen, wenn ja, warum, und wenn nein, warum nicht?

Soweit eine über Zuwendungen projektgeförderte Einrichtung den bei ihr Beschäftigten außer den unmittelbar im Projekt Beschäftigten das Besserstellungsverbot übersteigende Gehälter aus Mitteln zahlt, die weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden, gilt das Besserstellungsverbot nicht. Liegen diese Voraussetzungen für projektgeförderte Institutsleitungen vor, sind diese vom Besserstellungsverbot ausgenommen. Die Regelung wurde aufgenommen, um bei vollständiger Finanzierung der Gehälter aus Dritt- oder Eigenmitteln einen ausgewogenen Kompromiss zwischen den Interessen der Zuwendungsempfänger und der öffentlichen Hand herzustellen: Im projektfinanzierten Kernbereich, d. h. aus Mitteln des Bundeshaushalts, verbleibt es bei der Geltung des Besserstellungsverbots. Ausgenommen ist Personal, das außerhalb dieses Bereiches tätig und nicht von der öffentlichen Hand finanziert ist, weil die Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit dieser Beschäftigungsverhältnisse vom Zuwendungsempfänger eigenverantwortlich selbst gestaltet werden kann.

4. Wie viele Anträge auf Ausnahme vom Besserstellungsverbot wurden seit Januar 2022 von gemeinnützigen Forschungseinrichtungen insgesamt eingereicht (bitte tabellarisch insgesamt auflisten sowie für das Bundesministerium für Bildung und Forschung [BMBF] und für das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz [BMWK] untergliedern)?
5. Wie viele Anträge auf Ausnahme vom Besserstellungsverbot wurden seit Januar 2022 von den Ressorts, bei denen die Anträge eingegangen sind, an das Bundesministerium der Finanzen übermittelt (bitte tabellarisch insgesamt auflisten und für das BMBF und das BMWK untergliedern)?
6. Wie viele Anträge auf Ausnahme vom Besserstellungsverbot wurden seit Januar 2022 von der Bundesregierung positiv bzw. ablehnend beschieden (bitte tabellarisch auflisten)?

Die Fragen 4 bis 6 werden im Zusammenhang beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2 verwiesen.

7. Wie lange ist aktuell die durchschnittliche Bearbeitungsdauer für Anträge auf Ausnahme vom Besserstellungsverbot, vom Eingang bis zur finalen Entscheidung?

Bei Ausnahmeentscheidungen zum Besserstellungsverbot handelt es sich um Einzelfallentscheidungen im Kontext der Zuwendungsverfahren. Eine isolierte Bearbeitungsdauer für Anträge auf Ausnahme vom Besserstellungsverbot wird nicht erhoben.

8. Was versteht die Bundesregierung unter einer mittelbaren Beteiligung des Bundes an privat finanzierten Projekten, und welche Auswirkungen hat eine etwaige Auslegung der Bundesregierung für die Arbeitsverträge der Beschäftigten in privat finanzierten Projekten?

Die Neuregelung des § 8 des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024 – HG 2024) trifft keine gesonderte Regelung zu einer „mittelbaren Beteiligung des Bundes an privat finanzierten Projekten“. Gemäß § 8 Absatz 2 Satz 3 HG 2024 gilt das Besserstellungsverbot nicht, soweit die jeweilige projektgeförderte Einrichtung den bei ihr Beschäftigten außer den unmittelbar im Projekt Beschäftigten das Besserstellungsverbot übersteigende Gehälter aus Mitteln zahlt, die weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden. Die Formulierung ist im letzten Satzteil gleichlautend mit § 8 Absatz 2 Satz 7 des Haushaltsgesetzes 2024 beziehungsweise § 4 Satz 1 des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes (WissFG). Die Fortgeltung des Besserstellungsverbots bezieht sich dabei, wie in der Gesetzesbegründung zu § 4 des Gesetzes zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz – WissFG) klargestellt, auch auf solche Mittel der deutschen öffentlichen Hand, die mittelbar, etwa aus Mitteln der Europäischen Union, bereitgestellt werden. Das bundesrechtliche Haushaltsgesetz entfaltet grundsätzlich keine unmittelbare Wirkung auf privatrechtliche Arbeitsverträge.

9. Profitieren aus Sicht der Bundesregierung Beschäftigte in privat finanzierten Projekten an gemeinnützigen Forschungseinrichtungen mittelbar von den Gemeinkostensätzen bzw. den Verwaltungskosten in öffentlich finanzierten Projekten, wenn ja, können gemeinnützige Forschungseinrichtungen Beschäftigten in privat finanzierten Projekten dennoch das Besserstellungsverbot übersteigende Gehälter aus eigenen Mitteln bezahlen, und wenn nein, warum nicht?

Sofern diese Einrichtungen Zuwendungen des Bundes erhalten, dürfen gemäß dem gesetzlich geregelten Subsidiaritätsgrundsatz (§ 23 der Bundeshaushaltsordnung – BHO) nur projektbezogene Ausgaben oder Kosten gefördert werden. Eine Förderung auch der privat finanzierten Projekte ist insoweit gesetzlich ausgeschlossen.

10. Können gemeinnützige Forschungseinrichtungen auf Basis der Neuregelung des HG 2024 ihre Beschäftigten parallel sowohl in privat finanzierten als auch in öffentlich finanzierten Projekten einsetzen, obwohl diese das Besserstellungsverbot übersteigende Gehälter erhalten (wenn ja, bitte klarstellend erläutern, wenn nein, warum nicht)?
11. Zu wie viel Prozent dürfen auf Basis der Neuregelung des HG 2024 Beschäftigte mit das Besserstellungsverbot übersteigenden Gehältern an öffentlich finanzierten Projekten mitwirken?

12. Findet aus Sicht der Bundesregierung durch die Neuregelung des § 8 HG 2024 eine strikte Zweiteilung des Personalkörpers von gemeinnützigen Forschungseinrichtungen in „Personal in privat finanzierten Projekten“ und „Personal in öffentlich finanzierten Projekten“ statt (wenn ja, bitte erläutern, wenn nein, bitte erläutern)?

Die Fragen 10 bis 12 werden im Zusammenhang beantwortet.

Soweit die Neuregelung des § 8 Absatz 2 Satz 3 HG 2024 die Geltung des Besserstellungsverbot einschränkt, gilt dies ausdrücklich nicht für Beschäftigte, welche unmittelbar in Projekten tätig sind, für welche Zuwendungen im Rahmen der Projektförderung gewährt werden. Dies gilt unabhängig davon, welchen Anteil ihrer jeweiligen Arbeitszeit Beschäftigte in entsprechende Projekte einbringen oder ob Beschäftigte parallel auch in privat finanzierten Projekten eingesetzt werden. Sobald Beschäftigte in öffentlich finanzierten Projekten tätig sind, also Bereichen, für die Zuwendungen gemäß den §§ 23, 44 BHO gewährt werden, gilt somit das haushaltsgesetzliche Besserstellungsverbot.

13. Werden aus Sicht der Bundesregierung durch die Neuregelung des § 8 HG 2024 öffentlich finanzierte Projekte für Beschäftigte von gemeinnützigen Forschungseinrichtungen unattraktiver, wenn ja, warum, und ist dies im Bundesinteresse, und wenn nein, warum nicht?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Anhaltspunkte vor. Die Neuregelung des § 8 HG 2024 umfasst keine Neuregelung für öffentlich finanzierte Projekte. Das Besserstellungsverbot gilt auch unverändert nur für Zuwendungsempfänger, welche ihre Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestreiten.

14. Wie strukturiert die Bundesregierung die im Zuge der Neuregelung des § 8 HG 2024 ggf. weiterzuentwickelnden Prüfungsverfahren zur Einhaltung des Besserstellungsverbot für Beschäftigte in öffentlich finanzierten Projekten?

Es gelten die allgemeinen zuwendungsrechtlichen Regelungen zur Antragsprüfung, zum Verwendungsnachweis und der Verwendungsnachweisprüfung.

15. Von welchem zusätzlichen bürokratischen Aufwand geht die Bundesregierung im Zuge der Umsetzung für gemeinnützige Forschungseinrichtungen aus?
16. Von welchem zusätzlichen bürokratischen Aufwand geht die Bundesregierung für die öffentliche Verwaltung aus?

Die Fragen 15 und 16 werden im Zusammenhang beantwortet.

Die Neuregelung des § 8 HG 2024 dient der Verwaltungsvereinfachung. Ein zusätzlicher bürokratischer Aufwand gegenüber der bisherigen Regelung ist nicht erkennbar.

17. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens?

Mit der Verlagerung der Entscheidungen über Ausnahmen vom Besserstellungsverbot vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) auf die jeweils zu-

ständige oberste Bundesbehörde in der Projektförderung wird eine Beschleunigung der Verfahren angestrebt.

18. Beabsichtigt die Bundesregierung die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle im BMBF und im BMWK für Anträge auf Ausnahme vom Besserstellungsverbot, wenn ja, zu wann, und wenn nein, warum hält die Bundesregierung an einer dezentralen Bearbeitung von Anträgen auf Ausnahme vom Besserstellungsverbot fest?

Die Neuregelung des § 8 HG 2024 sieht die Zulassung von Ausnahmen durch die jeweilige zuständige oberste Bundesbehörde vor. Die Umsetzung erfolgt entsprechend im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und im BMBF in eigener Zuständigkeit. Es handelt sich bei der Zulassung von Ausnahmen vom Besserstellungsverbot um sachnah zu treffende Einzelfallentscheidungen im Kontext der Zuwendungsverfahren.

19. Auf welche Berichtspflichten von gemeinnützigen Forschungseinrichtungen im Rahmen einer Projektförderung verzichtet die Bundesregierung künftig im Zuge der Neuregelung des § 8 HG 2024?

Sofern diese Einrichtungen Zuwendungsempfänger des Bundes sind, prüft die Bundesregierung entsprechend ihrer haushaltsrechtlichen Verpflichtung als Zuwendungsgeber die Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Vorgaben.

20. Fördert die Bundesregierung die betroffenen gemeinnützigen Forschungseinrichtungen über Projektfördermittel, und wenn ja, wie begründet die Bundesregierung bei einem festen Personalkostensatz im Rahmen der Projektförderung ihre Sorge, dass Eigenmittel durch zu hohe Personalkosten verkürzt werden könnten?

Haushaltsrechtlich wird nicht zwingend erfasst, ob ein Zuwendungsempfänger den Status der Gemeinnützigkeit hat. Das Besserstellungsverbot ist Ausdruck des Subsidiaritätsgrundsatzes. Es dient dem Schutz der öffentlichen Haushalte und stellt die Bemessungsgrenze für die personalbezogenen Ausgaben derjenigen Zuwendungsempfänger dar, welche ihre Ausgaben überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestreiten. Zuwendungen der öffentlichen Hand sollen eine nachrangige Hilfe sein.

21. Was spricht aus Sicht der Bundesregierung im Rahmen der Projektförderung gegen die Übernahme von Personalkosten bis zu einer Höhe der vergleichbaren TVöD-Vergütungsgruppen (TVöD = Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst) durch den Bund und eine grundsätzliche Freistellung der gemeinnützigen Forschungseinrichtungen, finanzielle Mehrbedarfe bei Personalkosten selbst zu tragen?

Nach Ansicht der Bundesregierung berührte eine derartige Vorgehensweise den Subsidiaritätsgrundsatz § 23 BHO. Es wird ergänzend auf die Antwort zu Frage 20 verwiesen.

22. Warum nehmen die betroffenen Forschungseinrichtungen aus Sicht der Bundesregierung nicht „in vergleichbarer Form am internationalen Wettbewerb um Spitzenwissenschaftlerinnen und Spitzenwissenschaftler“ teil, und an welchen messbaren Indikatoren macht die Bundesregierung diese Aussage fest?

Der in der Vorbemerkung der Fragesteller in diesem Zusammenhang angesprochene Gesetzentwurf des Bundesrates führt unter „Problem/Ziel“ aus, dass die betroffenen Forschungseinrichtungen einen Schwerpunkt in der Innovationspolitik der Länder bildeten und an Forschungsprogrammen des Bundes teilnahmen, und stellt keinen Bezug zum Gesetzeszweck des WissFG her. Die Bundesregierung stellt daher in ihrer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf des Bundesrates auf Anlage 2 der Bundestagsdrucksache 20/9327 fest, dass „nicht erkennbar“ ist, dass die von der Gesetzesinitiative erfassten Einrichtungen in vergleichbarer Form am internationalen Wettbewerb um Spitzenkräfte teilnehmen.

23. Wie bewertet die Bundesregierung vor dem Hintergrund etablierter Prüfungsverfahren durch Finanzämter, Landesrechnungshöfe, Wissenschafts- und Wirtschaftsministerien der Länder, Evaluierungen der Landesforschungsorganisationen, der Zuse-Gemeinschaft sowie Mittelverwendungsprüfungen durch die Fördermittelgeber des Bundes den zusätzlichen Mehrwert einer weiteren Prüfung durch das BMBF im Kontext des Besserstellungsverbotes, und welche Fragen prüft das BMBF bzw. das BMWK, die alle anderen Instanzen noch nicht geprüft haben (bitte erläutern, inwiefern solch eine Prüfung notwendig ist und welche spezifischen Aspekte oder Bereiche sie adressieren würde, die durch die vorhandenen Kontrollmechanismen möglicherweise nicht abgedeckt sind)?

Die Einhaltung des haushaltsrechtlichen Besserstellungsverbotes ist, wie auch vor der Neuregelung des § 8 HG 2024, als Voraussetzung vorgelagert im Zuwendungsverfahren zu prüfen. Die in der Frage erwähnten Prüfungen sind nachgelagert und betreffen auch teilweise nicht das Besserstellungsverbot oder das Zuwendungsverhältnis insgesamt.

