

Antrag

der Fraktion der CDU/CSU

Benachteiligung gemeinnütziger Forschungseinrichtungen beenden – Besserstellungsverbot flexibilisieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Gemeinnützige Forschungseinrichtungen, insbesondere Einrichtungen der angewandten und industrienahen Forschung, haben sich in Deutschland an das sog. Besserstellungsverbot zu halten, wenn sie zum überwiegenden Teil Förderungen aus öffentlicher Hand erhalten und dabei nicht institutionell, also auf Dauer, vom Bund gefördert werden. Das Besserstellungsverbot legt fest, dass Empfänger staatlicher Zuwendungen ihre Beschäftigten nicht besserstellen dürfen als vergleichbare Beschäftigte des Bundes. Damit werden die Arbeitsbedingungen des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) für Zuwendungsempfänger mittelbar zu Höchsttarifbedingungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch die Nachbildung von tariflichen Elementen des öffentlichen Dienstes wie z. B. einer Altersversorgung (VBL) im Sinne einer Gleichstellung nicht zulässig ist, weil dabei notwendigerweise zu verwendende analoge Leistungspakete am Markt eingekauft werden müssen, was dem Besserstellungsverbot zuwiderläuft. Die hiervon betroffenen privatwirtschaftlichen Forschungseinrichtungen, die ihre Einnahmen zu über 50 Prozent aus öffentlichen Mitteln der Projektförderung erhalten, mussten folglich bis Februar 2024 ihren gesamten Personalkörper nach Bedingungen des TVöD bezahlen bzw. dürfen keine vom TVöD abweichenden Leistungen (z. B. Altersversorgung, Gesundheitsleistungen etc.) anbieten. Im Gegensatz hierzu sind außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, die auf Dauer, also institutionell, vom Bund gefördert werden, über den § 2 des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes (WissFG) vom Besserstellungsverbot ausgenommen. In der Folge sind gemeinnützige Forschungseinrichtungen im Wettbewerb um qualifizierte Fachkräfte massiv benachteiligt.

Die hier skizzierte Rechtsgrundlage und die daraus folgende Regierungspraxis im Bereich der Projektförderung des Bundes wurde seitens der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Juli 2023 als nicht zielführend kritisiert. Mit dem Antrag „Flexibilisierung des Besserstellungsverbot für gemeinnützige Forschungseinrichtungen ermöglichen“ hat die Unionsfraktion einen pragmatischen Lösungsvorschlag gemacht, der die aktuelle Benachteiligung gemeinnütziger Forschungseinrichtungen beenden würde. Der Vorschlag: Die Einrichtungen werden vollständig frei bei der Vergütung. Bei der Projektförderung des Bundes bekommen die Einrichtungen jedoch Personalkosten nur bis zur Höhe vergleichbarer Positionen im öffentlichen Dienst erstattet. Mehrkosten für Personal können/müssen die Einrichtungen dann aus Eigenmitteln finanzieren und

sind somit in ihrer Organisation frei bzgl. gewährter Leistungen für Arbeitnehmer und können so auch die besten Talente für ihre Projekte gewinnen.

Am 18. Oktober 2023 wurde der Antrag der Unionsfraktion im Rahmen einer Anhörung im Bundestagsausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung beraten (<https://dbtg.tv/cvid/7601980>). Die angehörten Sachverständigen haben in aller Deutlichkeit bestätigt, dass die Umsetzung des vorgeschlagenen Mechanismus, sei es über das Wissenschaftsfreiheitsgesetz oder das Haushaltsgesetz, der aktuellen Benachteiligung gemeinnütziger Forschungseinrichtungen wirksam ein Ende bereiten würde. Die regierungstragenden Fraktionen haben in Reaktion auf den Druck der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und der betroffenen Forschungseinrichtungen eine Verbesserung der Rahmenbedingungen in Aussicht gestellt. Am 2. Februar 2024 wurde mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen u. a. die nachfolgende Änderung im § 8 des Haushaltsgesetzes (HG) beschlossen:

„(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 (...).“

Diese Neuregelung der Koalition wurde umgehend durch die CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Rahmen einer Kleinen Anfrage auf ihre konkreten Auswirkungen für die Betroffenen und auf ihre Praxistauglichkeit hinterfragt (<https://dserver.bundestag.de/btd/20/109/2010903.pdf>). Nach Auswertung der Antwort der Bundesregierung führt die Neuregelung der Regierungskoalition zu keiner substanziellen Verbesserung für gemeinnützige Forschungseinrichtungen:

Erstens: Die neue Regelung ist nicht praktikabel. Durch die Gesetzesänderung wird de facto eine starre Trennwand in den Personalkörper von gemeinnützigen Forschungseinrichtungen eingezogen. Beschäftigte in Projekten ohne mittelbare oder unmittelbare Beteiligung des Bundes dürfen demnach außerhalb des TVöD bezahlt werden. Beschäftigte in aus Bundesmitteln geförderten Projekten müssen nach TVöD bezahlt werden. Die Forschungseinrichtungen werden hierdurch erheblich in ihrer Personalplanung eingeschränkt. Sie werden noch stärker als ohnehin schon darauf achten müssen, wer in welchen Projekten arbeiten darf. Der Bund tut sich damit ebenfalls keinen Gefallen. Projekte, die ihm Rahmen der Projektförderung des Bundes finanziert werden, werden aufgrund der finanziellen Beschränkung durch das Besserstellungsverbot für Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unattraktiver. Es bleibt in der Antwort der Bundesregierung zudem völlig offen, wie der Bund genau Mittel definiert, die weder unmittelbar noch mittelbar von der deutschen öffentlichen Hand finanziert werden. Da ein pauschaler Betrag in den Projektfördermitteln des Bundes für Verwaltungskosten vorgesehen ist, ist nicht auszuschließen, dass Beschäftigte in privat finanzierten Projekten mittelbar von einer Projektförderung des Bundes über die Verwaltung der Forschungseinrichtungen profitieren. Die Leitungsebene könnte ebenfalls mittelbar von etwaigen Verwaltungskosten profitieren und dürfte weiterhin nicht automatisch vom Besserstellungsverbot freigestellt werden. Anders lässt sich auch nicht die ver-

klausulierte Antwort der Bundesregierung auf die Frage verstehen, ob Institutsleitungen künftig vom Besserstellungsverbot ausgenommen sind.

Zweitens: Die Regelung schafft einen riesigen bürokratischen Mehraufwand. Die Forschungseinrichtungen werden detailliert nachweisen müssen, wer mit welchen Verträgen an Projekten, die mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, beteiligt ist. Dies war zwar bereits vorher der Fall. Der Dokumentationsaufwand für die Einrichtungen dürfte jedoch aufgrund der zunehmenden Komplexität der Personalstruktur weiter spürbar zunehmen. Wie die Prüfverfahren zur Umsetzung der Neuregelung ausgestaltet werden sollen, ist offen. Vermutlich weiß es die Bundesverwaltung selbst nicht, wie sie mit dem Gesetzestext der Ampel operativ umgehen soll. Es ist auch keine Lösung in Sicht für den durch Entscheidungen der Ampel aufgelaufenen Antragsstau in der Bundesregierung. Die Forschungseinrichtungen werden weiterhin Anträge auf Ausnahme vom Besserstellungsverbot einreichen müssen. Lediglich das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat sich aus dem Prüfverfahren herausgezogen und nimmt die Fachressorts, das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) stärker in die Pflicht. Die Antragsverfahren wurden dabei im Zuge der Anpassung weder zentralisiert, etwa durch eine zentrale Anlaufstelle je Ministerium, noch in Art und Umfang vereinfacht. Die Förderreferate im BMBF und BMWK, die allesamt einzeln etwaige Anträge zu bearbeiten haben, werden aufgrund der Komplexität der Umsetzung voraussichtlich mehr Zeit für Prüfverfahren einplanen müssen.

Drittens: Der Kern des Problems wurde von der Koalition nicht gelöst. Ausgangspunkt der Debatte um das Besserstellungsverbot war die Feststellung, dass die gemeinnützigen Forschungseinrichtungen durch die Einhaltung des Besserstellungsverbot keine wettbewerbsfähigen Gehälter zahlen können. Daran wird sich für Beschäftigte in Projekten aus öffentlich finanzierten Mitteln nichts ändern. Beschäftigte in privat finanzierten Projekten werden unter Umständen vom Besserstellungsverbot ausgenommen – je nachdem, wie restriktiv der mittelbare Einfluss der Bundesmittel aus der Projektförderung auf die Gesamtverwaltung der Forschungseinrichtungen und damit auf privat finanzierte Projekte von den Bundesministerien und dem Bundesrechnungshof ausgelegt wird. Aufwand und Ertrag der Neuregelungen stehen in keinem Verhältnis.

Die von der Koalition vollzogene Neuregelung wirft auch bereits erste Schatten im operativen Geschäft der Bundesregierung voraus. Im März 2023 konnte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag auf eine Kleine Anfrage der Unionsfraktion (<https://dserver.bundestag.btg/btd/20/060/2006059.pdf>) zumindest noch mitteilen, dass „[s]eit Beginn des Jahres 2023 [...] dem BMF 43 Ausnahmeanträge zur Genehmigung vorgelegt [wurden]“ und davon 15 Anträge entschieden worden seien. In der Antwort der Bundesregierung vom 28. März 2024 heißt es hingegen: „Die Bundesregierung erhebt keine statistischen Angaben über den rechtlich und wirtschaftlich nicht abgegrenzten Begriff ‚gemeinnützige Forschungseinrichtungen‘.“ Die Bundesregierung verschließt die Augen, erhebt folglich keine Daten mehr und kommt ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag nicht mehr nach.

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion setzt sich weiterhin für eine Flexibilisierung des Besserstellungsverbotes für gemeinnützige Forschungseinrichtungen ein. Einrichtungen der angewandten und industrienahen Forschung leisten einen großen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Die Forschung an und Entwicklung von neuen Technologien, Produkten und Prozessen ermöglicht es deutschen Unternehmen, innovative und hochwertige Produkte herzustellen und damit international erfolgreich zu sein. Außerdem schaffen gemeinnützige Forschungseinrichtungen qualifizierte Arbeitsplätze und stärken somit insbesondere den hochinnovativen deutschen Mittelstand.

- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel auf,
1. ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag vollumfänglich nachzukommen und über die aktuell noch zur Entscheidung vorliegenden Anträge auf Ausnahme vom Besserstellungsverbot im BMBF und im BMWK sowie die aktuelle durchschnittliche Bearbeitungszeit etwaiger Anträge zu informieren;
 2. zügig einen Gesetzentwurf vorzulegen, in dem § 2 des WissFG so gefasst wird, dass neben den bereits aufgeführten Wissenschaftseinrichtungen auch gemeinnützige Forschungseinrichtungen, die nicht vom Bund institutionell gefördert werden, mit einbezogen sind;
 3. 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 im TVöD anerkannt. Die Gemeinkostensätze bleiben davon grundsätzlich unberührt. Bei der projektbezogenen Abrechnung der Personalkosten gelten die Obergrenzen für Nicht-Bessergestellte. Den gemeinnützigen Forschungseinrichtungen wird es dabei grundsätzlich freigestellt, finanzielle Mehrbedarfe bei Personalkosten selbst aus Eigenmitteln zu tragen;
 4. bis zur Schaffung der hierfür erforderlichen gesetzlichen Grundlage für den oben beschriebenen Mechanismus die Neuregelung von § 8 HG 2024 im Sinne der betroffenen Forschungseinrichtungen pragmatisch auszulegen.

Berlin, den 12. Juni 2024

Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion