

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz – WissFG)

A. Problem und Ziel

Die außeruniversitäre Forschung hat in vielen Ländern eine lange Tradition und ist ein wichtiger Innovationsfaktor vor allem für kleine und mittlere Unternehmen. Die Forschungseinrichtungen bilden seit Jahrzehnten einen Schwerpunkt in der Innovationspolitik der Länder.

Für die Einrichtungen spielt auch die Teilnahme an Forschungsprogrammen des Bundes im Rahmen von Projektförderungen eine wesentliche Rolle. Die aktuellen Regelungen zum Besserstellungsverbot und die Vorgaben der Bundesregierung gefährden aber die Teilnahme an Forschungsprogrammen des Bundes. Denn wird das Leitungspersonal der Einrichtungen übertariflich vergütet und liegt auch keine Einzelfallgenehmigung des Bundesministeriums der Finanzen vor, steht zu befürchten, dass die Einrichtungen im Ergebnis von einer Teilnahme an Bundesforschungsprogrammen zur Projektförderung ausgeschlossen werden. Angesichts der Schwierigkeit, Fachkräfte zu gewinnen und des Umstandes, dass das Leitungspersonal von Forschungseinrichtungen aufgrund ihrer organschaftlichen Stellung grundsätzlich hohe wirtschaftliche Risiken trägt, ist aber eine übertarifliche Vergütung des Leitungspersonals oftmals sachgerecht und notwendig. Wenn keine Möglichkeit zur übertarifrechtlichen Vergütung des Leitungspersonals besteht oder diese auf der anderen Seite die Teilnahme an Forschungsprogrammen des Bundes verhindert, könnten die Einrichtungen in ihrer Existenz bedroht sein.

Um hinreichend Planungssicherheit bei zukünftigen Forschungsaufgaben und der Personalplanung zu erhalten, benötigen die Einrichtungen einen langfristig tragfähigen und verlässlichen Rechtsrahmen. Nur auf diese Weise können die Einrichtungen auf dem Fachkräftemarkt wieder wettbewerbsfähig sein und an innovationsbezogenen Bundesprogrammen teilnehmen, ohne regelmäßig auf Ausnahmegenehmigungen angewiesen zu sein.

B. Lösung

Zur Lösung der aufgeworfenen Problematik werden die betroffenen Einrichtungen mit den Bund-Länder-finanzierten Einrichtungen im Wissenschaftsfreiheitsgesetz (WissFG) in Bezug auf die Einschränkungen des Besserstellungsverbots

gleichgestellt. Für die in § 2 WissFG genannten Einrichtungen (u. a. Fraunhofer-Gesellschaft) gelten nämlich abweichende Bedingungen: Zwar unterliegen auch sie grundsätzlich dem Besserstellungsverbot, sie haben jedoch gemäß § 4 WissFG die Möglichkeit, aus eingeworbenen Drittmitteln Vergütungen zu gewähren, die das Tarifentgelt übersteigen.

C. Alternativen

Änderung der Nummer 1.3 der Anlage 2 zu Nummer 5.1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 der Bundeshaushaltsordnung (Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung – ANBest-P) durch das Bundesministerium der Finanzen (BMF).

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Derzeit ist die Beschäftigung von außertariflichem Personal auf Grundlage von einzelfallbezogenen Ausnahmen möglich. Dabei kann die Finanzierung der übertariflichen Gehaltsbestandteile sowohl aus deutschen öffentlichen Mitteln sowie auch aus Drittmitteln erfolgen.

Nach der neuen Regelung sollen übertarifliche Gehaltsbestandteile grundsätzlich unschädlich sein für die Bundesförderung, wenn diese ausschließlich aus eingeworbenen Drittmitteln finanziert werden. Die eingeworbenen Drittmittel stehen damit, ebenso wie bei den im Wissenschaftsfreiheitsgesetz genannten Einrichtungen, für Forschungsaufgaben nicht zur Verfügung. Die Forschungsaufgaben sind daher anderweitig ggf. durch zusätzliche Mittel der öffentlichen Hand zu finanzieren.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Bundesbehörden, die über die Verteilung der Projektfördermittel entscheiden, ändert sich der Prüf- und Verfahrensablauf. Sie müssen, wenn die antragstellende Einrichtung Beschäftigte übertariflich vergütet, nun nachprüfen, inwieweit es sich bei der antragstellenden Einrichtung um eine außeruniversitäre Wissenschaftseinrichtung handelt, die im Vorvorjahr ihre Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten hat. Die Zuwendungen der öffentlichen Hand sind dabei in Gänze zu betrachten und umfassen Zuwendungen von Bund und Ländern zur institutionellen Förderung sowie zur Projektförderung. Weiter ist nachzuprüfen, inwieweit die übertariflich Beschäftigten zu dem in § 4 Satz 1 oder Satz 2 WissFG genannten Personenkreis gehören.

F. Weitere Kosten

Keine.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, 27. August 2025

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages
Frau Julia Klöckner
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrte Frau Bundestagspräsidentin,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 1056. Sitzung am 11. Juli 2025 beschlossenen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Flexibilisierung
von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer
Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz – WissFG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beige-
fügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Friedrich Merz

Anlage 1

**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Flexibilisierung
von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer
Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz – WissFG)**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

**Änderung des Gesetzes zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen
außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz – WissFG)**

§ 2 des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2457), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem Wortlaut wird die Absatzbezeichnung „(1)“ vorangestellt.
2. Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Darüber hinaus ist § 4 dieses Gesetzes auch auf sonstige außeruniversitäre Wissenschaftseinrichtungen anzuwenden, sofern sie im Vorvorjahr ihre Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten haben.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die außeruniversitäre Forschung hat in vielen Ländern eine lange Tradition und ist ein wichtiger Innovationsfaktor vor allem für kleine und mittlere Unternehmen. Die Forschungseinrichtungen bilden seit Jahrzehnten einen Schwerpunkt in der Innovationspolitik der Länder.

Für diese Einrichtungen spielt auch die Teilnahme an Forschungsprogrammen des Bundes zur Projektförderung eine wesentliche Rolle. Die aktuellen Regelungen zum Besserstellungsverbot (§ 8 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2023) und die Vorgaben des BMF mit den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung – nachfolgend: „Allgemeine Nebenbestimmungen“ – (vgl. Nummer 1.3 der Anlage 2 zu Nummer 5.1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 der Bundeshaushaltsordnung) gefährden aber die Teilnahme an Forschungsprogrammen des Bundes. Zuwendungen des Bundes 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 und soweit die Zuwendungen der öffentlichen Hand nicht überwiegend von einem Land geleistet werden und das Haushaltsrecht dieses Landes ein Besserstellungsverbot vorsieht. Wird das Leitungspersonal der Einrichtungen übertariflich vergütet und liegt auch keine Einzelfallgenehmigung des BMF vor, steht zu befürchten, dass die Einrichtungen im Ergebnis von einer Teilnahme an Bundesforschungsprogrammen zur Projektförderung ausgeschlossen werden. Angesichts der Schwierigkeit, Fachkräfte zu gewinnen, und des Umstands, dass das Leitungspersonal von Forschungseinrichtungen teilweise hohe wirtschaftliche Risiken trägt, ist aber eine übertarifliche Vergütung des Leitungspersonals oftmals sachgerecht und notwendig. Wenn keine Möglichkeit zur übertarifrechtlichen Vergütung des Leitungspersonals besteht oder diese auf der anderen Seite die Teilnahme an Forschungsprogrammen des Bundes verhindert, könnten die Einrichtungen in ihrer Existenz bedroht sein.

In den letzten Monaten gab es eine Vielzahl von Initiativen auf politischer Ebene mit dem Ziel, eine praktikable und tragfähige Lösung für die Zukunft zu erreichen. Die zwischenzeitlich erfolgte Neuregelung des § 8 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2023, wonach die Prüfung des Besserstellungsverbots auf Bundesebene im Rahmen von Projektförderungen bei denjenigen Einrichtungen nicht erforderlich ist, bei denen die Zuwendungen der öffentlichen Hand überwiegend von einem Land geleistet werden und das Haushaltsrecht dieses Landes ein Besserstellungsverbot vorsieht, löst das Problem wegen der sich jährlich ändernden Finanzierungsstruktur bei den jeweiligen Einrichtungen nicht für alle betroffenen Einrichtungen. Insbesondere jene Einrichtungen sind oftmals nicht erfasst, die ihre Mittel von mehr als einem Land erhalten oder die neben Landesmitteln auch Mittel aus Forschungsprogrammen des Bundes oder der EU erhalten. Denn in diesen Fällen werden die Zuwendungen in aller Regel nicht überwiegend von einem Land geleistet.

Um hinreichend Planungssicherheit bei zukünftigen Forschungsaufgaben und der Personalplanung zu erhalten, benötigen die Einrichtungen einen langfristig tragfähigen und verlässlichen Rechtsrahmen. Nur auf diese Weise können die Einrichtungen auf dem Fachkräftemarkt wieder wettbewerbsfähig sein und an innovationsbezogenen Bundesprogrammen teilnehmen, ohne regelmäßig auf zu überprüfende Ausnahmegenehmigungen angewiesen zu sein.

Wesentliches Ziel des Gesetzentwurfes ist es daher, die außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen in den Ländern in Sachen Besserstellungsverbot mit den in § 2 WissFG genannten Einrichtungen gleichzustellen. Auch den außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen in den Ländern soll die Möglichkeit eingeräumt werden, ihr (Leitungs-) Personal nach Maßgabe des § 4 unter Einsatz von Drittmitteln übertariflich zu vergüten. Durch eine Gleichstellung können bestehende und bewährte Forschungsstrukturen in den Ländern aufrechterhalten werden, was dem Wissenschaftsstandort Deutschland insgesamt zugutekommt.

Weitergehende Rechtsvorteile sind mit diesem Gesetz nicht verbunden. Auch Kosten für die öffentlichen Haushalte fallen nicht unmittelbar an, da die übertarifliche Vergütung ausschließlich aus nichtöffentlichen Quellen bezahlt werden darf. Mittelbar könnten Kosten für die öffentlichen Haushalte anfallen, da die eingeworbenen

Drittmittel nicht mehr für Forschungsaufgaben zur Verfügung stehen und die Forschungsarbeiten anderweitig ggf. durch Mittel der öffentlichen Hand finanziert werden müssen.

Alternativ zum vorgeschlagenen Gesetz könnte die Bundesregierung die Allgemeine Nebenbestimmungen dahingehend ergänzen, dass für außeruniversitäre Wissenschaftseinrichtungen zum dort geregelten Besserstellungsverbot eine Ausnahme greift (z. B. durch folgende Formulierung „Außeruniversitäre Wissenschaftseinrichtungen, die im Vorvorjahr ihre Gesamtausgaben überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten haben, können die bei ihnen beschäftigten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durch die Zahlung von Gehältern oder Gehaltsbestandteilen aus Mitteln, die weder unmittelbar noch mittelbar von der öffentlichen Hand finanziert werden, besserstellen als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes oder der Länder. Gleiches gilt für sonstige im wissenschaftsrelevanten Bereich Beschäftigte, wenn sie im Rahmen der Planung, Vorbereitung, Durchführung, Auswertung oder Bewertung von Forschungsvorhaben einen wesentlichen Beitrag leisten.“).

Ersatzweise könnten die Allgemeine Nebenbestimmungen dahingehend angepasst werden, dass das Besserstellungsverbot auf die unmittelbar am Projekt beteiligten Beschäftigten begrenzt wird (z. B. durch die Formulierung „Dürfen aus der Zuwendung auch Personalausgaben oder sächliche Verwaltungsausgaben geleistet werden und werden die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten, darf der Zuwendungsempfänger seine unmittelbar am Projekt beteiligten Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Bundesbedienstete.“).

Auch mit einer solchen Anpassung wäre hinreichend sichergestellt, dass aus Projektfördermitteln der öffentlichen Hand kein außertariflich bezahltes Personal finanziert wird.

Ein Initiativrecht steht dem Bundesrat hierfür aber ebenso wenig zu wie für eine Änderung des Bundeshaushaltsgesetzes.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 2 Absatz 1 WissFG-E)

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeanpassung zu dem mit Nummer 2 eingefügten neuen Absatz 2.

Zu Nummer 2 (§ 2 Absatz 2 – neu – WissFG-E)

Wissenschaftliche Leistungsfähigkeit lebt entscheidend von exzellenten Persönlichkeiten. Sämtliche Wissenschaftseinrichtungen müssen mit ihrer Personalpolitik dieser Tatsache gerecht werden können. Das gilt nicht nur für die bislang in § 2 aufgezählten Einrichtungen, sondern auch für die weiteren außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen in den Ländern. Dazu zählen alle Einrichtungen außerhalb von Hochschulen, deren Tätigkeit sich unter den Wissenschafts- und/oder Forschungsbegriff des Artikels 5 Absatz 3 des Grundgesetzes fassen lässt. Auch diese Einrichtungen brauchen einen Rechtsrahmen, der dem – sich auch international durchsetzenden – Leistungs- und Verantwortungsprinzip der Wissenschaft entspricht. Sämtliche Wissenschaftseinrichtungen sind im Zuge des sich ständig verschärfenden internationalen Wettbewerbs immer stärker darauf angewiesen, hochqualifiziertes Personal gewinnen und halten zu können. Sie müssen Spitzenkräften marktgerechte, auch in Konkurrenz zu ausländischen Einrichtungen und der Wirtschaft konkurrenzfähige, Angebote machen können. Durch die Möglichkeit, in voller Autonomie Drittmittel aus nichtöffentlichen Quellen im Rahmen der satzungsgemäßen Zwecke einzusetzen, erhalten bislang aber nur die in § 2 genannten Wissenschaftseinrichtungen ein Mehr an Flexibilität bei der Gestaltung von Gehältern und Gehaltsbestandteilen.

Durch die Einfügung von Absatz 2 soll diese unterschiedliche Behandlung aufgehoben und den außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen in den Ländern dieselbe Flexibilität eingeräumt werden wie den bislang in § 2 genannten, vom Bund auch institutionell geförderten Einrichtungen. Eine Vergleichbarkeit ist gegeben, da die außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen in den Ländern ebenso überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Zwar unterscheiden sich die Arten der Finanzierung von Land zu Land. Manche Einrichtungen erhalten eine institutionelle Förderung durch die Länder, andere Einrichtungen finanzieren sich ganz überwiegend über Forschungsprojekte des Bundes oder der EU und wieder andere Einrichtungen finanzieren sich aus

einer Kombination. Gleich ist ihnen jedoch, dass die öffentlichen Mittel am Gesamthaushalt – wie auch bei den bislang in § 2 genannten Einrichtungen – bei mehr als der Hälfte liegen.

Deshalb ist ihnen ebenfalls die generelle haushaltsrechtliche Freiheit zuzuerkennen, private und ausländische Drittmittel, Wirtschaftserträge, Spenden und privates Vermögen für Gehälter oder Gehaltsbestandteile für ihre Beschäftigten einzusetzen. Wegen der grundsätzlichen Ähnlichkeit in Aufbau und Struktur ist nicht anzunehmen, dass die außeruniversitären Wissenschaftseinrichtungen in den Ländern die Flexibilisierung des § 4 künftig mit weniger Augenmaß nutzen werden wie die in § 2 bislang aufgeführten Einrichtungen. Auch hat der Zuwendungsgeber nach wie vor die Möglichkeit, zu überprüfen, in welchem Umfang ein Antragsteller vom Besserstellungsverbot abweicht. Bei einer zu großen Abweichung nach oben kann der Zuwendungsgeber im Rahmen des von § 4 eingeräumten und u. a. von Artikel 3 des Grundgesetzes ausgefüllten Ermessens eine Zuwendung nach wie vor versagen.

Bezugsgröße für die Frage, ob mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten werden, ist das Vorvorjahr, also das Wirtschaftsjahr vor dem vorangegangenen Wirtschaftsjahr. In aller Regel entspricht das Wirtschaftsjahr dem Kalenderjahr. Der Bezug zu einem abgeschlossenen Zeitraum ermöglicht der Verwaltung eine verhältnismäßig einfache Nachprüfung, welchen Umfang die öffentlichen Mittel eingenommen haben. Gleichzeitig steht auch in den Fällen, in denen eine Prüfung am Jahresanfang stattfindet, ein abgeschlossenes Wirtschaftsjahr als Bezugsgröße zur Verfügung.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt Stellung:

Das Besserstellungsverbot dient dem Schutz der öffentlichen Haushalte. Es besagt, dass der Bund Zuwendungen nur mit der Auflage bewilligen darf, dass der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellt als vergleichbare Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Bundes. Das Besserstellungsverbot ist Ausdruck des Subsidiaritätsgrundsatzes: Zuwendungen sollen nur insoweit zum Einsatz kommen, als der Zuwendungsempfänger seinen Bedarf nicht selbst decken kann. Die Eigenmittel des Zuwendungsempfängers dürfen daher nicht durch zu hohe Personalkosten verkürzt werden.

Das Besserstellungsverbot gilt bereits jetzt eingeschränkt. Gewichtige Gründe können dafür sprechen, das Besserstellungsverbot für einzelne Zuwendungsempfänger oder bestimmte Bereiche der Forschungsförderung einzuschränken. Der Deutsche Bundestag hat zuletzt im Jahr 2024 Einschränkungen des Besserstellungsverbots für Projektförderungen im Haushaltsgesetz beschlossen. Zudem kann bei Vorliegen zwingender Gründe ein Antrag auf Ausnahme vom Besserstellungsverbot gestellt werden. Seit dem Jahr 2024 trifft die zuständige oberste Bundesbehörde die Entscheidung über entsprechende Ausnahmen in der Projektförderung.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass auch zu berücksichtigen sein wird, dass die Flexibilisierungen des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes darauf ausgerichtet sind, bestimmte außeruniversitäre Wissenschaftseinrichtungen im internationalen Wettbewerb um wissenschaftliche Spitzenkräfte zu stärken. Mit diesen Flexibilisierungen korrespondieren spezifische Berichtspflichten der Wissenschaftseinrichtungen und weitere mit den Zuwendungsgebern vereinbarte Kontrollmechanismen.

Die Bundesregierung wird in dieser Legislaturperiode einen eigenen Vorschlag zur Flexibilisierung des Besserstellungsverbots vorlegen und dabei die im Beschluss des Bundesrates gemachten Vorschläge prüfen.

