

80 **Forschungseinrichtungen sollen außertarifliche Sonderzahlungen verantwortungsvoll gewähren**

(Kapitel 3004)

Kat. B

80.0

Forschungszentren können ihren Beschäftigten außer-tarifliche Sonderzahlungen in Form von Zulagen und Prämien gewähren. Die zentralen Vorgaben des Bundesforschungsministeriums für diese Leistungen sind zum Teil unbestimmt. Forschungszentren leisteten Sonderzahlungen, ohne dass die Voraussetzungen vorlagen. Der Bundesrechnungshof hält einschränkende Vorgaben für notwendig.

80.1

Das Bundesforschungsministerium räumt außeruniversitären Forschungszentren die Möglichkeit ein, Sonderzahlungen zu gewähren. Um qualifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler insbesondere aus der Wirtschaft und dem Ausland anzuwerben, kann eine Gewinnungszulage gewährt werden. Um einen Wechsel dorthin zu verhindern, kommt eine Bleibezulage in Betracht. Bei herausragenden wissenschaftlichen Leistungen kann eine Leistungsprämie oder -zulage bezahlt werden. Zum begünstigten Personenkreis zählen auch Fachhochschulabsolventen und Personen mit technischer Berufsausbildung, wenn sie „einschlägig“ beschäftigt werden. Andere Beschäftigte können Sonderzahlungen erhalten, wenn sie Forschungsvorhaben wesentlich unterstützen, z. B. planen, vorbereiten, durchführen oder bewerten. Dazu hat das Bundesforschungsministerium „Grundsätze für Sonderzahlungen“ („Grundsätze“) entwickelt. Nach den „Grundsätzen“ können Sonderzahlungen „auch unbefristet, erforderlichenfalls auch unwiderruflich“ gewährt werden. Demgegenüber gilt für den Wissenschaftsbereich der Länder eine tarifliche Regelung, die Sonderzahlungen auf eine bestimmte Zeit und einen Höchstbetrag begrenzt.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2010 die Vergabe außertariflicher Sonderzahlungen durch Forschungseinrichtungen. Er untersuchte dabei insbesondere, welche Auswahlkriterien die Einrichtungen zu Grunde legten und wie sie ihre Entscheidungen begründeten und dokumentierten. Dazu prüfte der Bundesrechnungshof bei drei Forschungszentren im Bereich des Bundesforschungsministeriums. Zwei Ressortforschungseinrichtungen des Bundeswirtschaftsministeriums, die ebenfalls Sonderzahlungen nach den „Grundsätzen“ gewähren, bezog er mit ein.

Der Bundesrechnungshof stellte bei den Forschungszentren fest, dass diese den anspruchsberechtigten Personenkreis unterschiedlich festlegten. Während ein Forschungszentrum den Kreis der einschlägig bzw. in unterstützenden Funktionen Beschäftigten eng fasste, sahen andere Einrichtungen einen großen Teil ihrer Beschäftigten als sonderzahlungsberechtigt an.

Allein die Forschungszentren der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft wandten für außertarifliche Sonderzahlungen im Jahr 2009 über 16 Mio. Euro auf. In einigen geprüften Fällen gewährten Einrichtungen Bleibe- und Gewinnungszulagen. Hierfür reichte die Behauptung des Beschäftigten aus, dass eine anderweitige berufliche Orientierung oder Abwanderung in Aussicht steht. Eine belastbare Zahlungsgrundlage, z. B. ein Schriftwechsel mit anderen Arbeitgebern, fehlte.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kamen in den Genuss von Leistungsprämien für dauerhaft überdurchschnittliche Leistungen, die nicht beschrieben waren. Mehrere Tierpfleger einer Einrichtung erhielten eine monatliche Leistungszulage nach Schließung des von ihnen betreuten Tierhauses. Zum Teil wurden Leistungszulagen über mehrere Jahre mit wortgleicher Begründung gezahlt.

Auch die geprüften Ressortforschungseinrichtungen des Bundeswirtschaftsministeriums gewährten in einem Pilotprojekt bis zum Jahr 2012 einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern außertarifliche Sonderzahlungen, obwohl die Voraussetzungen nach den „Grundsätzen“ nicht immer vorlagen. So erhielt eine Wissenschaftlerin eine monatliche Bleibebezug, obwohl ihre Verbeamtung schon eingeleitet war. Erst mit der Ernennung zur Beamtin stellte die Einrichtung die Sonderzahlung ein.

80.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Forschungseinrichtungen die Voraussetzungen für Sonderzahlungen nicht immer einhielten. Solche Zahlungen sollten verantwortungsvoll begründet, sorgfältig dokumentiert und nur in Ausnahmefällen dauerhaft gewährt werden.

Der Bundesrechnungshof sieht das Risiko, dass manche Einrichtungen die Sonderzahlungen als dauerhaften zusätzlichen Gehaltsbestandteil ansehen. Er hat beanstandet, dass die „Grundsätze“ die Voraussetzungen für die Sonderzahlungen nicht hinreichend klar vorgeben. So hält er etwa den Begriff der „einschlägigen“ Beschäftigung, wie ihn die „Grundsätze“ vorsehen, für missverständlich. Die zum Teil unklaren Voraussetzungen begünstigen einen nicht zweckentsprechenden Umgang mit den

öffentlichen Mitteln. Er hat dazu angeregt, den berechtigten Personenkreis möglichst einfach und eindeutig zu definieren.

Gewinnungs- und Bleibezulagen sollten nur gewährt werden, wenn Bewerberinnen und Bewerber aus der Wirtschaft oder aus dem Ausland gewonnen werden sollen oder dorthin abzuwandern drohen. Davon muss sich die Einrichtung auf belastbarer Grundlage überzeugen. Sie darf nicht ohne gründliche Prüfung der Marktlage und der individuellen Situation entscheiden. Dies kann beispielsweise durch Einsichtnahme in einen hierzu geführten Schriftwechsel mit anderen Arbeitgebern ermöglicht werden. Die Einschätzung, auf der die Gewährung einer solchen Zulage beruht, ist in jedem Fall zu dokumentieren. Die Zulage sollte entsprechend den Länderregelungen begrenzt werden. Der Betrag sollte sich möglichst am Konkurrenzangebot orientieren. Herausragende wissenschaftliche Einzel- oder Teamleistungen sollten entsprechend begründet und durch Prämien honoriert werden. Dabei müssen auch die Beiträge der zu prämierenden Beschäftigten schriftlich begründet sein.

Das Beispiel der beiden geprüften Ressortforschungseinrichtungen zeigt, dass auch außerhalb des Geschäftsbereichs des Bundesforschungsministeriums Sonderzahlungen nach den „Grundsätzen“ nicht hinreichend belegt wurden. Mitnahmeeffekte vor einer Verbeamtung sind unbedingt zu vermeiden.

80.3

Das Bundesforschungsministerium ist der Ansicht, dass der berechtigte Personenkreis in den „Grundsätzen“ klar umrissen sei. Dies gelte auch für „einschlägig“ Beschäftigte, für die eine wissenschaftsspezifische Tätigkeit, wie Planen, Vorbereiten oder Auswerten von Forschungsvorhaben in jedem Fall erforderlich sei. Gleichwohl werde es prüfen, die „Grundsätze“ klarer zu fassen oder ggf. die Einrichtungen mit einem ergänzenden Schreiben zu unterrichten. Dabei sei die den Einrichtungen eingeräumte Flexibilität sachgerecht und solle unbedingt erhalten bleiben. Für eine Bleibezulage müsse ein glaubhaftes und nachvollziehbares Konkurrenzangebot ausreichen. Im Einzelfall müsse eine Forschungseinrichtung auch bereits im Vorfeld eines Drittangebotes ein eigenes konkurrenzfähiges Angebot vorlegen können. Gewinnungs- und Bleibezulagen sollten weder in zeitlicher Hinsicht noch der Höhe nach begrenzt werden. Die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass Einrichtungen die Sonderzahlungen als zusätzlichen, dauerhaften Gehaltsbestandteil ansehen, werde nicht geteilt. Sollte es Anzeichen dafür geben, werde das Bundesforschungsministerium einer solchen Praxis entgegenwirken. Zudem machten Universitäten von Zulagemöglichkeiten für Beschäftigte an Hochschulen und Forschungs-

einrichtungen nach dem Tarifrecht der Länder Gebrauch.

Das Bundesforschungsministerium räumt ein, dass die Gründe für Sonderzulagen nicht immer hinreichend dokumentiert wurden. Allerdings seien die Entscheidungen aufgrund nachträglicher Angaben in der Sache bis auf Einzelfälle nachvollziehbar. Es will darauf hinwirken, dass die Einrichtungen die Gründe für die Gewährung einer Zulage aussagekräftig dokumentieren. Als Kontrolle diene das etablierte Berichtswesen, wonach die Einrichtungen jährlich über die vergebenen Sonderzahlungen zu berichten hätten.

Die über Jahre wortgleichen Begründungen bei Beschäftigten mit unterstützenden Aufgaben seien unzureichend. Das Bundesforschungsministerium werde die genannten Fälle zum Anlass nehmen, seine Zuwendungen zu prüfen. Es werde klarstellen, dass Anknüpfungspunkt für Leistungszulagen und -prämien eine konkrete, herausragende wissenschaftliche Leistung oder der wesentliche Beitrag hierzu sein müsse.

80.4

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, die „Grundsätze“ zu überprüfen und anzupassen. Diese sind nicht nur zu weit gefasst, sondern gehen auch deutlich über das hinaus, was die Länder als Anreize bei den universitären Forschungseinrichtungen zulassen. Das große Budget und die zum Teil unklaren Voraussetzungen begünstigen den leichtfertigen Umgang mit den öffentlichen Mitteln. Der Bundesrechnungshof hält deshalb einschränkende Vorgaben für notwendig. Öffentlich finanzierte Einrichtungen sollten nicht das Gehaltsgefüge im Wettbewerb um hochqualifizierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sukzessive nach oben verschieben. Sonderzahlungen sollten befristet und auf einen Höchstbetrag begrenzt werden. Anhaltspunkte hierfür bieten die tariflichen Regelungen des Wissenschaftsbereichs der Länder.

Der Bundesrechnungshof sieht die Einrichtungen in der Verantwortung, mit dem Instrument der außertariflichen Sonderzahlung maß- und verantwortungsvoll umzugehen. Damit ist die vage Aussage des Bundesforschungsministeriums, Sonderzahlungen seien bereits „im Vorfeld eines konkreten Angebots Dritter“ gerechtfertigt, nicht zu vereinbaren. Dies würde es zulassen, dass Sonderzahlungen allein auf der Grundlage von Vermutungen oder Interessen geleiteten Informationen gewährt werden. Auch Forschungseinrichtungen dürfen öffentliche Mittel nur in dem Umfang einsetzen, in dem dies erforderlich ist. Sie müssen bei der Zahlung von Gehältern dar-

auf achten, dass ungerechtfertigte Besserstellungen vermieden werden. Sie sollten daher Sonderzahlungen nur dann gewähren, wenn sie sich von der Rechtfertigung solcher Zahlungen überzeugt und dies dokumentiert haben.